

Atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega rakendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2018/842, milles käsitletakse liikmesriikide kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heidet aastatel 2021–2030, millega panustatakse kliimameetmesse, et täita Pariisi kokkuleppega võetud kohustused, ning millega muudetakse määrust (EL) nr 525/2013 (ELT L 156, 19.06.2018, lk 26–42, edaspidi *jagatud kohustuse määrus*). Jagatud kohustuse määramise alusel on Eestil kohustuslikud iga-aastased kasvuhoonegaaside heite piiramise eesmärgid aastateks 2021–2030 transpordi, põllumajanduse, jäätmekäitluse, tööstuslike protsesside ja väikesemahulise energiatootmise sektorites. Eesmärkide täitmise tagamiseks on liikmesriikidel lubatud määramise alusel loodud heitkoguse ühikutega omavahel kaubelda. Sellest tulenevalt on atmosfääriõhu kaitse seaduses vaja sätestada heitkoguse ühikutega kauplemise põhimõtted ning kauplemise korraldamise, müügi- ja ostulepingute, kauplemisest saadud vahendite kasutamise tingimused ja kord ning taotleja kohustused.

Lisaks ajakohastatakse eelnõukohase seadusega viiteid Euroopa Liidu kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi (edaspidi ka *ELi HKS*) rakendavate Euroopa Komisjoni määrustele. Euroopa Komisjon on kehtestanud uued ELi HKS-i rakendavad määrused tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist (EL) 2018/410, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ eesmärgiga hoogustada heitkoguste kulutõhusat vähendamist ja süsinikdioksiidiheite vähendamist toetavaid investeeringuid, ning otsust (EL) 2015/1814. Määrustega sätestatakse ELi HKS-i toimimise üksikasjad neljandaks kauplemisperioodiks aastatel 2021–2030. Tulenevalt muudatustest võimaldatakse eelnõukohase seadusega ELi HKS-i kuuluvatele käitajatele lubatud heitkoguse ühikuid tasuta mitte eraldada seni, kuni käitajad on esitanud nõuetekohase tootmistaseme aruande.

Eelnõu ettevalmistaja

Seaduseelnõu on koostanud Keskkonnaministeeriumi kliimaosakonna peaspetsialist Imre Banyasz (tel 626 0719, imre.banyasz@envir.ee) ning kliimaosakonna nõunik Kadri Sipp (tel 626 0756, kadri.sipp@envir.ee). Eelnõu keeleteimetaja oli Keskkonnaministeeriumi õiguseosakonna peaspetsialist Aili Sandre (tel 626 2953, aili.sandre@envir.ee). Seaduseelnõu õigusekspertiisi on teinud Keskkonnaministeeriumi õiguseosakonna nõunik Triin Nymann (tel 626 2927, triin.nymann@envir.ee).

Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi teise menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälte enamus.

Eelnõukohase seadusega muudetakse atmosfääriõhu kaitse seaduse 01.01.2021 jõustuvat redaktsiooni (RT I, 21.12.2019, 4).

2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seaduse eesmärk on rakendada jagatud kohustuse määrust, sätestades heitkoguse ühikutega kauplemiseks kauplemise põhimõtted ning kauplemise korraldamise, müügi- ja ostulepingute, kauplemisest saadud vahendite kasutamise tingimused ja kord ning taotleja kohustused. Eelnõu kohaselt pikendatakse kehtivat korda ja sisulisi muudatusi kauplemiskorras ei tehta.

Eelnõukohase seadusega ajakohastatakse viiteid Euroopa Komisjoni määrustele. Euroopa Komisjon on kehtestanud uued otsekohalduvad määrused seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (edaspidi ka *ELi HKS-i direktiiv*), muudatustega. Uued määrused sätestavad ELi HKS-i toimimise üksikasjad neljandal kauplemisperioodil (aastatel 2021–2030).

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Paragrahvi 1 punktiga 1 muudetakse § 123³ lõike 5 punkti 2 ja asendatakse viited Euroopa Komisjoni määrustele (EL) 601/2012 ja 600/2012 vastavalt viidetega neid asendavatele komisjoni rakendusmäärustele (EL) 2018/2066 ja 2018/2067. Tegemist ei ole sisulise muudatusega, kuna uute rakendusmääruste sisu on suuresti sama, mis seni kehtinud määrustel. Neid on ajakohastatud ELi HKS-i neljandale kauplemisperioodile vastavaks, et need oleks kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2003/87/EÜ.

Punktiga 2 tehakse sarnane muudatus nagu punktiga 1 ning asendatakse §-s 133, § 145¹ lõike 1 punktis 2 ja § 166 lõigetes 2, 3 ja 6 viited Euroopa Komisjoni määrusele.

Punktiga 3 asendatakse §-s 136 viide Euroopa Komisjoni määrusele (EL) 389/2013 viitega uuele Euroopa Komisjoni delegeeritud määrusele (EL) 2019/1122, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ seoses liidu registri toimimisega (edaspidi ka *ELi HKS-i registri määrus*) ja mis alates 2021. aasta 1. jaanuarist hakkab asendama seni kehtinud määrust. Tegemist on ELi HKS-i registrit reguleeriva määrusega. Uus ELi HKS-i registri määrus võtab arvesse ELi HKS-i neljanda kauplemisperioodi reeglite üksikasju. Selle alusel on täiustatud ka registrit ennast.

Punktiga 4 muudetakse § 156 lõike 6 sõnastust, et lisada viide järgmises punktis kirjeldatud erandile. Muudatus on vajalik selleks, et oleks üheselt arusaadav, et Keskkonnaamet saab jätta tasuta eraldatavad ühikud eraldamata juhtudel, mida on kirjeldatud punktis 5.

Punktiga 5 täiendatakse § 156 lõikega 7, mis sätestab, et Keskkonnaamet võib peatada käitajatele tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise seni, kuni Euroopa Komisjon on teinud tasuta lubatud heitkoguse ühikute koguse kohandamise otsuse. Euroopa Komisjon lähtub andmetest, mis on esitatud aruandes käitises toimunud tootmistaseme kohta (edaspidi ka *tootmistaseme aruanne*). Aruandmise nõuded kehtestatakse seaduse § 155 lõike 2 alusel kehtestatud keskkonnaministri 07.12.2016 määruses nr 64 „Kasvuhoonegaaside heitkoguse ühikutega kauplemise kord¹“. Keskkonnaamet kontrollib tootmistaseme aruande nõuetele vastavust ja aruandes esitatud andmeid. Käitiste esitatud andmed tootmistaseme muutuste ja lubatud heitkoguse ühikute koguse kohandamise kohta edastab Keskkonnaamet Euroopa Komisjonile. Euroopa Komisjon peab lubatud heitkoguse ühikute kohandatud kogused

kinnitama otsusega. Pärast seda saab Keskkonnaamet käitajatele lubatud heitkoguse ühikud eraldada.

ELi HKSi direktiivi 2003/87/EÜ artikli 11 lõike 2 järgi peavad liikmesriigid eraldama 28.veebruariks ELi HKSi kuuluvatele käitiste käitajatele neile määratud tasuta lubatud heitkoguse ühikud, mis on arvatud direktiivi teiste sätete alusel. Alates neljandast kauplemisperioodist hakatakse käitajatele määratud tasuta lubatud heitkoguse ühikute kogust igal aastal kohandama käitises toimunud tootmistaseme muutuste põhjal. Kui tootmistase on kahe eelneva aasta keskmise järgi muutunud vähemalt 15% võrreldes tasuta lubatud heitkoguse ühikute taotluses märgitud ajaloolise tootmistasemega, kohandatakse vastavalt tasuta eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute kogust alates 2021. aastast.

Euroopa Komisjon rakendusmääruse 2019/1842, millega nähakse ette Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ rakenduseeskirjad seoses saastekvootide tasuta eraldamise kohanduste täiendava reguleerimisega vastavalt tootmistaseme muutumisele, artikli 3 lõige 3 sätestab, et tootmistaseme aruanne tuleb esitada iga aasta hiljemalt 31. märtsiks, kuid ELi liikmesriikide pädevad asutused võivad aruande esitamiseks seada sellest varasema aja. Lisaks sätestatakse, et pädev asutus võib peatada tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise seniks, kuni on kindlaks tehtud, millisel määral käitise tootmistase on muutunud ning kas see tekitab vajaduse tasuta eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute koguse muutmiseks.

Keskkonnaministeerium on varem küsinud ELi HKSi kuuluvatelt käitajatelt sisendit, milline kuupäev oleks nende jaoks kõige sobivam tootmistaseme aruande esitamiseks. Käitajate tagasiside oli valdavalt, et oleks hea, kui tootmistaseme aruande esitamine toimuks samal ajal heitkoguse aruande esitamisega, mille tähtaeg on 25. märts, et vähendada halduskoormust. Seda eeldusel, et aprilli lõpuks, kui käitajatel on lubatud heitkoguse ühikute tagastamise tähtaeg, saaksid tasuta eraldatavad lubatud heitkoguse ühikud neile siiski eraldatud. Euroopa Komisjon esitas 30. juunil 2020 toimunud kliimamuutuste ekspertgrupis protsessi kirjelduse, kuidas komisjon käitajatele tasuta eraldatavat lubatud heitkoguse ühikute kogust kohandama hakkab. Sealhulgas esitleti seda, milline on Euroopa Komisjoni ajakava otsuse tegemisel, millega kinnitatakse eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute koguse muutmine. Euroopa Komisjon kavandab vastava otsuse tegemist neli korda aastas ning esimene selline otsus tehakse 2021. aasta aprilli keskel. Võttes arvesse, et käitajate esitatavad aruanded peab üle vaatama Eestis Keskkonnaamet ja lisaks ka Euroopa Komisjon, seega kui tähtajaks oleks 25. märts, oleks vähetõenäoline, et andmed saaksid kontrollitud ajaks, millal Euroopa Komisjon plaanib tasuta eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute koguse muutmise otsuse teha. Seetõttu plaanib Keskkonnaministeerium kehtestada tootmistaseme aruande tähtajaks varasema kuupäeva kui 25. märts. Kuupäev sätestatakse Keskkonnaministri 2016. aasta 7. detsembri määruses nr 64 „Kasvuhoonegaaside heitkoguse ühikutega kauplemise kord“.

Kehtiva seaduse § 156 lõike 6 kohaselt tuleb käitajatele tasuta lubatud heitkoguse ühikud eraldada hiljemalt 28. veebruariks. Lähtuvalt komisjoni määrusest (EL) 2019/1842 ja ELi HKSi käitajatelt saadud tagasisidest täiendatakse § 156 lõikega 7, mis võimaldab Keskkonnaametil kui pädeval asutusel eraldada tasuta lubatud heitkoguse ühikud hiljem. Samas ei välistaks see käitajatele võimalust saada tasuta lubatud heitkoguse ühikud kätte ikkagi veebruari lõpuks. Selleks tuleks käitajal tootmistaseme aruanne esitada piisavalt varakult, mis võimaldaks Keskkonnaametil aruannet kontrollida, et 28. veebruariks saaks tasuta lubatud heitkoguse ühikud eraldada.

Punktis 6 ettenähtud muudatus tuleneb samuti vajadusest asendada viide seni kehtinud ELi HKSi registri määrusele (Euroopa Komisjoni määrus (EL) 389/2013) viitega uuele komisjoni määrusele (EL) 2019/1122 (vt selgitust punkti 3 juures).

Punktiga 7 muudetakse § 161 lõike 2 teksti ja jäetakse lausest välja viide konkreetsele kauplemisperioodile. Muudatuse vajadus tuleneb sellest, et riigil on Vabariigi Valitsuse 04.11.2016 määruse nr 134 kohaselt võimalik käesoleval kauplemisperioodil saadud tulu kasutada kuni 30. novembrini 2024. Samas hakkab riik saama juba 2021. aastast neljanda kauplemisperioodi lubatud heitkoguse ühikute enampakkumistulu. Seega tuleb seaduses luua volitusnorm Vabariigi Valitsuse määruse kehtestamiseks ka neljanda kauplemisperioodi tulude kasutamiseks. Konkreetsele kauplemisperioodile viite kaotamine selle lõike tekstist loob võimaluse kasutada sama volitusnormi ka tulevaste kauplemisperioodide tulude kasutamise jaoks loodud määruste kehtestamiseks.

Punktidega 8–12 muudetakse seaduse § 165¹, mis reguleerib moderniseerimisfondi vahendite kasutamist. Muudatuste vajadus tuleneb Euroopa Komisjoni rakendusmääruse (EL) 2020/1001, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses moderniseerimisfondi tegevusega, millega toetatakse investeeringuid teatavate liikmesriikide energiasüsteemide moderniseerimiseks ja energiatõhususe suurendamiseks, rakendamise ning moderniseerimisfondi rakendamise põhimõtte muutumisest. Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/1001 annab Euroopa Liidu liikmesriikidele selgust, kuidas moderniseerimisfondi vahendeid kasutada. Riikidel on võimalik vahendeid kasutada nii üksikute projektide rahastamiseks kui ka pikemaajalisteks meetmeteks. Iga projekti elluviimiseks tuleb moderniseerimisfondist vahendite saamiseks esitada Euroopa Investeerimispankale taotlus ning projekt peab olema saanud ka riigiabi loa. Meetmete rahastamiseks tuleb taotlus ja riigiabi luba esitada ainult korra ja seejärel on võimalik Euroopa Liidu liikmesriigil saada moderniseerimisfondist vahendeid igal aastal kogu meetme rakendumise vältel soovitud ulatuses. See tähendab, et moderniseerimisfondi vahendite kasutamine suuremateks meetmeteks tähendab väiksemat haldus- ja töökoormust. Sellest lähtuvalt tehakse eelnõukohase seadusega muudatus, millega võimaldatakse moderniseerimisfondist rahastatavad meetmed Vabariigi Valitsusel kokku leppida riigi eelarvestrateegia protsessis sarnaselt ELi HKSi enampakkumiselt saadud tulu kasutamisele. Lõike 5 muudatuse kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega moderniseerimisfondi vahendite kasutamise ja aruandluse üldtingimused. Punktiga 9 täiendatakse § 165¹ lõigetega 5¹ ja 5², mis sätestavad, et meetmed, mille jaoks vahendeid kasutatakse, ja meetme eest vastutav minister lepivad kokku riigi eelarvestrateegia protsessi käigus. Meetme eest vastutaval ministril on seejärel õigus kehtestada täpsem meetme määrus, mis sisaldaks juba konkreetsemaid meetme rakendamiseks olulisi sätteid. Meetme määrus peab lähtuma Vabariigi Valitsuse määruses sätestatud üldtingimustest ja aruandluse nõuetest. Punktiga 12 täiendatakse § 165¹ lõikega 10, et võimaldada moderniseerimisfondi vahendite kasutajal sõlmida haldusleping eraõigusliku juriidilise isikuga halduskoostöö seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Muudatus on vajalik selleks, et võimaldada moderniseerimisfondi vahendeid kasutatavat meetet rakendaval ministeeriumil määrata meetme rakendajaks mõni allasutus. Näiteks võimaldab muudatus Keskkonnaministeeriumil anda halduslepinguga meetme rakendamise ülesande ja vajalike toimingute sooritamise õiguse üle Keskkonnainvesteeringute Keskusele, kellel on nii kogemus kui ka pädevus selliseid ülesandeid täita.

Punktiga 13 muudetakse seaduse § 167 lõike 1 teksti ja asendatakse viide kehtetuks tunnistatud Euroopa Komisjoni määrusele (EL) 600/2012 viitega uuele komisjoni rakendusmäärusele (EL)

2018/2067. Uus määrus asendab seni kehtinud määrust ja võtab arvesse ELi HKSi neljanda kauplemisperioodi üksikasjad.

Punktidega 14 ja 15 täiendatakse seaduse §-de 179–182 teksti viidetega jagatud kohustuse määrusele. Kehtiva seaduse §-des 179–182 on sätestatud heitkoguse ühikutega kauplemise kord Euroopa Liidu jagatud kohustuse otsuse rakendamiseks (Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus 406/2009/EÜ). Jagatud kohustuse otsusest tulenevaid kauplemisvõimalusi on Eestil võimalik rakendada aastatel 2015–2022. Paragrahvide 179–182 teksti täiendatakse, et võimaldada heitkoguse ühikutega kauplemine jagatud kohustuse määruse raames alates 2021. aastast. Eelnõu kohaselt sisulisi muudatusi kauplemise korras ei tehta.

Jagatud kohustuse otsus seab Eestile kasvuhoonegaaside heitkoguste kasvu piiramise kohustuse sektorites, mis jäävad kauplemise süsteemist välja: transport, põllumajandus, jäätmed, lahustite ja teiste toodete kasutamine, osa tööstuslikest protsessidest ja energeetikast. Otsusega on loodud kauplemisühik – aastane saastekvoot ehk *annual emissions allocation* (AEA), mis on võrdne ühe tonni CO₂ ekvivalendiga. Aastane kasvuhoonegaaside heitkoguse piirkogus ehk AEAd kogus igal aastal näitab summaarset heitkogust, mis on liikmesriigil lubatud sel konkreetsel aastal nimetatud sektorites õhku paisata. Eesti heitkoguste kasvu piiratakse lineaarselt aastani 2020, mil maksimaalne heitkogus kauplemissüsteemivälistes sektorites võib olla 11% suurem võrreldes 2005. a kasvuhoonegaaside heitkogustega.

Keskonnaministeerium ja Euroopa Komisjon võrdlevad igal aastal Eesti kasvuhoonegaaside heitkogust aastase piirkogusega perioodil 2015–2022. Kasvuhoonegaaside inventuuri aruanded esitatakse alati üle-eelmise kalendriaasta kohta, seega toimub nt 2020. aasta heitkoguste võrdlus 2022. aastal. Seni ei ole Eestil olnud vajadust ühtegi kauplemistehingut sõlmida. Tänapäevaste prognooside kohaselt saavutab Eesti 2020. aastaks seatud eesmärgi ning vajadust ühikute ostmiseks ei teki. Perioodi lõpuks kujunenud ühikute ülejäägi müümiseks sõlmitakse võimaluse korral tehing mõne teise liikmesriigiga. Praeguseks on jagatud kohustuse otsuse alusel tehtud Euroopa Liidus vaid üksikud riikidevahelised tehingud. Kuna tehingute info on konfidentsiaalne, siis ei ole nende ühikute hind teada, aga see on ilmselt madal, kuna paljudel Euroopa Liidu riikidel on kujunenud ühikute ülejääk.

2018. aastal jõustunud jagatud kohustuse määruse kohaselt jätkatakse senist lähenemist, kus iga tonni kasvuhoonegaaside heite kohta, mis liikmesriigil on lubatud õhku paisata, eraldatakse riigile üks AEA.

Jagatud kohustuse määruse kohaselt tuleb Eestil vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside heidet määrusega reguleeritud sektorites 13% võrreldes 2005. a heite tasemega (mis oli 6,14 mln t CO₂ ekvivalenti). 2018. aastal oli nende sektorite heide Eestis 6,12 mln t CO₂ ekvivalenti ning 2030. aastal peab heide olema ligikaudu 5,5 mln t CO₂ ekvivalenti. AEAd kogused perioodiks 2021–2030 määratakse 2020. aasta lõpuks Euroopa Komisjoni vastava rakendusaktiga. Eestile eraldatavate ühikute kogus aastateks 2021–2030 ulatub eeldatavalt kokku üle 50 miljoni ühiku. Kui Eesti suudab vähendada heidet kohustuslikust rohkem, on võimalik ülejäänud ühikutega kaubelda.

Komisjon hindab liikmesriikide eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme ja annab sellest igal aastal aru. Kui iga-aastaste kontrollide käigus nähtub, et liikmesriik ei ole oma eesmarke saavutamas, siis tuleb komisjonile esitada parandusmeetmete kava, mis sisaldab ülevaadet riigi planeeritud lisameetmetest ning nende ajakavast.

Aastatel 2027 ning 2032 korraldatakse liikmesriikide heitkoguste aruannete põhjalik ülevaade ehk nn ametlikum vastavuskontroll. AEA-de ülejäägiga saab kaubelda piiramatus koguses peale eelnimetatud vastavuskontrollide toimumist. Samas võib perioodi 2021–2025 igal ajahetkel kaubelda ühikutega 5% ulatuses aastasest lubatud kogusest ning perioodi 2026–2030 igal ajahetkel kaubelda ühikutega 10% ulatuses aastasest lubatud kogusest.

Sarnaselt jagatud kohustuse otsusele näeb jagatud kohustuse määrus lisaks heitkogustega kauplemisele ette ka teisi võimalusi (nn paindlikkusmeetmed, nagu ühikute laenamine järgmistest aastatest, ühikute ülejäägi ülekanndmine järgmistesse aastatesse). Määrus näeb ette ka kompensatsiooni liikmesriikidele, kelle heide võib jagatud kohustuse otsuse kohaselt 2020. aastani suurenedada, st kes peavad piirama selle kasvu (sh Eesti). Selline mööndus võimaldab neil liikmesriikidel sujuvamalt üle minna heite kasvu piiramiselt selle vähendamisele alates 2021. aastast. Tegemist on ühekordsete kompensatsiooniühikutega, mis lisatakse nende liikmesriikide 2021. aastaks seatud heite sihttasemetele. Eestile on kompensatsiooni ulatus 145 944 tonni CO₂ ekvivalenti. Lisaks eeltoodud paindlikkusmeetmetele on jagatud kohustuse määruse sektorite kauplemisühikuid võimalik kasutada maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse (ingl *land use, land use change and forestry*; edaspidi *LULUCF*) sektori kasvuhooonegaaside heite kohustuste täitmiseks. Juhul kui Eestil tekiks tänu heite tõhusale vähendamisele ühikute ülejääk, siis oleks meil võimalus vajaduse korral kompenseerida maakasutuse ja metsanduse sektori kasvuhooonegaaside heite piiramise eesmärkide täitmist perioodil 2021–2030. Jagatud kohustuse määrusega on loodud võimalus ka vastupidiseks, st kasutada LULUCFi ühikuid jagatud kohustuse määruse kohaste kohustuste täitmisel (Eestil 900 000 tonni CO₂ ekvivalenti ulatuses kogu perioodi jooksul). See tähendab, et kui Eesti suudab tagada LULUCFi sektori ehk oma metsade ja maakasutuse majandamisel arvestusliku süsiniku sidumise kasvu, siis on selle võrra vähem tarvis heidet vähendada jagatud kohustuse määruse sektorites.

Paragrahv 2 sätestatakse, et seadus jõustub 1. jaanuaril 2021. Seaduse jõustumise kuupäev on sama, mil algab ELi HKSi neljanda kauplemisperiood ja jagatud kohustuse määruse rakendusperiood.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõukohase seadusega võetakse kasutusele uus termin „tootmistaseme aruanne“, mis tuleneb Euroopa Komisjoni rakendusmääruse (EL) 2019/1842 artiklist 3. Selle kasutuselevõtt on oluline, kuna ELi HKSi neljandal kauplemisperioodil on kõikidel ELi HKSi kuuluvatel käitajatel vaja esitada aruanne käitise eelmise kalendriaasta tootmistaseme kohta. See aruanne on aluseks käitajatele tasuta eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute iga-aastaseks kohandamiseks, kui tootmistase on muutunud vähemalt 15% võrreldes käitise ajaloolise tootmistasemega. Käitise ajalooline tootmistase on varasemate aastate keskmine tootmistase. Neljanda kauplemisperioodi esimese eraldusperioodi 2021–2025 korral on käitise ajalooline tootmistase aastate 2014–2018 keskmine tootmistase, mis võeti aluseks eraldusperioodil tasuta eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute koguse arvutamiseks. Uue käitise puhul on ajalooliseks tootmistasemeks esimese kalendriaasta tootmistase pärast käitise tavavõimsusega tegevuse algust. Tavavõimsusega tegevuse alguseks loetakse esimest päeva, mil käitise tootmistase oli suurem kui 0.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on vastavuses ELi õigusega. Eelnõukohase seadusega täpsustatakse viiteid Euroopa Komisjoni määrustele, mida on muudetud tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2018/410 vastu võetud muudatustest ELi HKS-i rakendamises. Sellega ajakohastatakse ELi HKS-i reegleid kauplemisperioodiks 2021–2030.

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega (EL) 2018/842, milles käsitletakse liikmesriikide kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heidet aastatel 2021–2030 heitkogustega kauplemise süsteemist väljajäävates sektorites (jagatud kohustuse määrus). Eelnõus sätestatakse jagatud kohustuse määrase kohaste heitkoguste ühikutega kauplemise põhimõtted ning kauplemise korraldamise, müügi- ja ostulepingute, kauplemisest saadud vahendite kasutamise tingimused ja kord ning taotleja kohustused.

6. Seaduse mõju

Muudatustel puudub oluline demograafiline ja sotsiaalne mõju, samuti mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, regionaalarengule ning kohalike omavalitsuste töökorraldusele.

Kavandatav muudatus 1: seaduses muudetakse viiteid Euroopa Komisjoni määrustele, millega reguleeritakse ELi HKS-i rakendamist.

Mõju valdkond 1: mõju elu- ja looduskeskkonnale ja majandusele.

Sihtgrupp: elanikud, ettevõtted.

Mõju kirjeldus: muudatus võimaldab jätkata ELi HKS-i nõuetekohast rakendamist. ELi HKS-i nõuete täitmine aitab kaasa ka tulevikus hõlmatud sektorites kasvuhoonegaaside heitkoguse vähendamisele, mis aitab leevendada kliimamuutusi. Sellega panustatakse üldisesse kliimamuutustest tingitust riskide vähendamisesse (näiteks üleujutused, kuumalained, tormid jne). Kuna koos kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemisega väheneb ühtlasi ka muude õhusaasteainete õhku paiskamine, tagab ELi HKS-i rakendamine ka puhtama elu- ja looduskeskkonna Eestis. ELi HKS-i rakendamisega kaasneb ka lubatud heitkoguse ühikutega kauplemine. ELi HKS-i rakendamisega jätkamine tähendab, et ettevõtted peavad ka edaspidi tegema investeeringuid lubatud heitkoguse ühikute ostmiseks või heitkoguste vähendamiseks. Kehtestatud uued Euroopa Komisjoni määrad otseselt lubatud heitkoguse ühikute turuhinda ei mõjuta. Samas arvestades lubatud heitkoguse ühikute turuhinna seniseid muutusi, võib eeldada, et turuhind tõuseb ka neljandal kauplemisperioodil, mis tähendab ettevõtetele lisakulu.

Mõju ulatus: muudatusel on kaudne mõju majandusele ning elu- ja looduskeskkonnale.

Kavandatav muudatus 2: Muudetakse käitajatele lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise tähtaega ning seatakse see sõltuvusse tootmistaseme aruande esitamisega.

Mõju valdkond 1: mõju ettevõtetele, riigiasutustele.

Sihtgrupp: ettevõtted, riigiasutused.

Mõju kirjeldus: eelnõukohase seadusega muudetakse senist lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise korda, mis nägi ette, et Keskkonnaamet eraldab ettevõtetele lubatud heitkoguse ühikud tasuta hiljemalt 28. veebruariks. Muudatus näeb ette, et Keskkonnaametil on võimalik

eraldamine peatada seniks, kuni käitajad on esitanud oma käitise tootmistaseme aruanded. Keskkonnaministeerium kavandab tootmistaseme aruannete esitamise tähtaja kehtestada keskkonnaministri 07.12.2016 määruses nr 64 „Kasvuhoonegaaside heitkoguse ühikutega kauplemise kord“.

Selleks, et 28. veebruariks oleks võimalik ettevõtetele lubatud heitkoguse ühikud eraldada, tuleks tootmistaseme aruande tähtjaks määrata oluliselt varasem kuupäev (näiteks 30. jaanuar), et Keskkonnaametil jääks ka aega aruandeid kontrollida ning teha vastavad arvutused lubatud heitkoguse ühikute kohandamiseks.

Keskkonnaministeerium kaalus ka lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise tähtpäeva jätmist 28. veebruarile ja tootmistaseme aruande esitamise tähtpäevaks seada 25. märtsi. See aga tähendaks nii riigi töökoormuse kui ka ettevõtete halduskoormuse kasvu, kuna lubatud heitkoguse ühikute kohandamine toimuks pärast seda, kui käitajatele on lubatud heitkoguse ühikud eraldatud. Seega tuleks tootmistaseme olulise suurenemise korral eraldada käitajatele veel täiendavaid ühikuid ning tootmistaseme olulise langemise korral nõuda käitajatelt osa lubatud heitkoguse ühikutest tagasi.

Ühe variandina kaalus Keskkonnaministeerium ka nii tootmistaseme aruande kui ka heitkoguse aruande esitamise ühtlustamist ehk seada mõlema aruande tähtpäevaks 25. märtsi. Seda pooldasid ka mitmed ELi HKSi kuuluvate käitiste käitajad. Selle lahenduse puhul aga võib juhtuda, et Keskkonnaametil ei ole võimalik enne 30. aprilli käitistele lubatud heitkoguse ühikuid tasuta eraldada. Põhjuseks on asjaolu, et tootmistaseme aruanded peab lisaks Keskkonnaametile kontrollima ka Euroopa Komisjon ja tegema kinnitava otsuse, mis võimaldab käitistele eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute kohandamist. Euroopa Komisjon ütles juunis toimunud eksperdigrupi kohtumisel, et kavatseb teha sellise otsuse neli korda aastas ning kõige esimene oleks 2021. aasta aprilli keskel. Arvestades senist praktikat, ei ole võimalik veenduda, et Euroopa Komisjon jõuaks esitatud aruanded kontrollitaks enne, kui tehakse vastav otsus. Ning seeläbi ei ole võimalik ka Keskkonnaametil lubatud heitkoguse ühikuid eraldada enne 30. aprilli.

Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet on arutanud ELi HKSi käitajatega tootmistaseme aruande esitamise tähtaega ning suur osa käitajatest pooldas kahe aruande esitamise tähtaja ühtlustamist ning tootmistaseme aruande esitamise tähtpäeva seadmist 25. märtsiks. Seda ainult tingimusel, et enne 30. aprilli oleks võimalik neile tasuta lubatud heitkoguse ühikud eraldada. Samuti oli käitajate seisukoht, et halduskoormuse suurenemist tuleks võimaluse korral vältida, mistõttu ei ole eelistatud lahendus, kus osa ühikutest tuleks Keskkonnaametil tagasi nõuda, kuna tootmistaseme aruannete kohaselt on tootmistase oluliselt langenud. Käitiste käitajad peavad lubatud heitkoguse ühikud tagastama hiljemalt 30. aprilliks iga aasta vastavalt eelmise kalendriaasta heitkoguse aruandes esitatud andmetele. Seega tuleks tootmistaseme aruande esitamise kuupäevaks seada varasem kuupäev, et nii Keskkonnaamet kui ka Euroopa Komisjon jõuaks esitatud aruanded kontrollida ja käitajatele oleks võimalik lubatud heitkoguse ühikud eraldada enne 30. aprilli.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel on väheoluline mõju ettevõtete halduskoormusele ja riigiasutuste töökorraldusele.

Kavandatud muudatusel puudub otsene sotsiaalne mõju ning mõju elu- ja looduskeskkonnale ning majandusele.

Kavandatav muudatus 3: seadusesse lisatakse viide jagatud kohustuse määrusele, et võimaldada heitkoguse ühikutega kauplemist määruse 2021. aastal algaval rakendusperioodil. Eelnõu kohaselt pikendatakse kauplemise senist korda ja sisulisi muudatusi ei tehta.

Kavandatud muudatusel puudub otsene sotsiaalne mõju ning mõju elu- ja looduskeskkonnale. Kauplemisega kaasneb mõju riigieelarvele, mida on selgitatud seletuskirja 7. peatükis.

7. Seaduse rakendamise seotud tegevused, vajalikud kulud ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud

Jagatud kohustuse määruse kohastest müügilepingutest saadud tulu või kulu ulatus sõltub otseselt sellest, kui palju Eesti suudab perioodil 2021–2030 vähendada kasvuhoonegaaside heitkogust sektorites, mis jäävad kauplemissüsteemist välja.

Jagatud kohustuse määruse sektorid moodustasid 2018. aastal 30% Eesti kasvuhoonegaaside koguheitest. Määrusekohaste eesmärkideni jõudmisel peab Eestis enim panustama transpordisektor, kus säästvale liikuvusele üleminek nõuab põhjalikke ja aegavõtvaid muutusi – vajalikud on pingutused aktiivsete liikumisviiside kasvuks, autostumise pidurdamiseks ning kaubaveo keskkonnasäästlikule alternatiivile suunamiseks. Investeeringuid ja lisameetmeid tuleb eesmärgini jõudmiseks rakendada kõikides jagatud kohustuse alla kuuluvates sektorites.

Võimalik tulu või tulu sõltub ka AEAd turuhinnast, mille kohta ei ole eelnõu koostamise ajal adekvaatseid prognoose. Jagatud kohustuse määruse kohaste ostulepingute korral Eestile kaasnev kulu sõltub heitkoguste ühikute puudujäägist ehk taaskord sellest, kui suur on kasvuhoonegaaside heitkogus nimetatud sektorites.

Riigieelarve seisukohalt kulutõhusate valikute ettevalmistamisel on otstarbekas võrrelda eelarvekulu sihttasemete saavutamiseks võetavate meetmete elluviimiseks ning potentsiaalselt kulu või tulu heitkoguse ühikutega kauplemisel teiste riikidega. Enamik Euroopa Liidu liikmesriike peavad jagatud kohustuse määruse sektorite heite vähendamise eesmärgi täitmiseks võtma olulisi lisameetmeid ning seetõttu võib hinnata väheste potentsiaalsete müüjate tõttu ühiku turuhinda väga kõrgeks.

8. Rakendusaktid

Atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmisega seoses muudetakse keskkonnaministri 7. detsembri 2016. a määrust nr 64 „Kasvuhoonegaaside heitkoguse ühikutega kauplemise kord“. Nimetatud määruse eelnõu kavand on esitatud seletuskirja lisa 1.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2021. aasta 1. jaanuaril.

10. Seaduseelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Seaduseelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumile, Maaeluministriumile ja Rahandusministriumile õigusaktide eelnõude infosüsteemis EIS. Seaduseelnõu saadetakse arvamuse avaldamiseks Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Taastuvenergia Kojale, Eesti Keskkonnajuhtimise Assotsiatsioonile ja ELi HKS-i osalistele e-kirjaga.

KAVAND
18.05.2020

KESKKONNAMINISTER

MÄÄRUS

Tallinn

..... nr

Keskkonnaministri 7. detsembri 2016. a määruse nr 64 „Kasvuhoonegaaside heitkoguse ühikutega kauplemise kord“ muutmine

Määrus kehtestatakse atmosfääriõhu kaitse seaduse § 155 lõike 2 alusel.

§ 1. Määruse muutmine

Keskkonnaministri 7. detsembri 2016. a määruses nr 64 „Kasvuhoonegaaside heitkoguse ühikutega kauplemise kord“ tehakse järgmised muudatused:

1) määrust täiendatakse §-ga 2² järgmises sõnastuses:

„2². Tasuta lubatud heitkoguse ühikute kohandamise kord kauplemisperioodil 2021–2030

1) Käitajal, kes on käesoleva määruse § 2¹ kohaselt taotlenud tasuta lubatud heitkoguse ühikuid, kohandatakse igal aastal temale eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute kogust vastavalt Euroopa Komisjoni rakendusmäärusele (EL) 2019/1842, millega nähakse ette Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ rakenduseeskirjad seoses saastekvootide tasuta eraldamise kohanduste täiendava reguleerimisega vastavalt tootmistaseme muutumisele.

2) Lõikes 1 nimetatud käitaja esitab keskkonnaametile hiljemalt iga kalendriaasta 3. veebruariks andmed käitise eelmise kalendriaasta tootmistaseme kohta (edaspidi *tootmistaseme aruanne*).

3) 2021. aastal esitavad lõikes 1 nimetatud käitajad tootmistaseme aruande aastate 2019 ja 2020 kohta.

4) Tootmistaseme aruanne peab olema tõendatud Euroopa Komisjoni rakendusmääruse (EL) 2018/2067 kohaselt.

5) Keskkonnaamet kontrollib tootmistaseme aruande vastavust Euroopa Komisjoni rakendusmääruse (EL) 2019/1842 nõuetele ja esitab andmed Euroopa Komisjonile.

6) Keskkonnaamet võib peatada käitajale tasuta lubatud heitkoguse ühikute eraldamise, kuni käitaja on nõuetekohase tootmistaseme aruande esitanud.

7) Tootmistaseme aruande vorm avaldatakse keskkonnaameti veebilehel.“

§ 2. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 2021. aasta 1. jaanuaril.

Rene Kokk
Minister

Meelis Münt
Kantsler