

Kliimaministri määruse „Raadamisõiguse tasu määr ja selle arvutamise meetoodika“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Kliimaministri määruse kehtestamise aluseks on keskkonnatasude seaduse (edaspidi *KeTS*) § 8¹ lõige 2, mis sätestab, et raadamisõiguse tasu määr ja selle arvutamise meetoodika kinnitab valdkonna eest vastutav minister määrusega, võttes aluseks Eesti metsamaale talletatud orgaanilise süsiniku koguse pindalaühiku kohta, metsamaa süsiniku sidumise potentsiaali pindalaühiku kohta ja kasvuhoonegaaside heitkoguste keskmise turuhinna Euroopa Liidus tasumäära arvestamisele eelnenud kümne aasta jooksul.

Raadamistasu kehtestamise eesmärk on kompenseerida raadamise põhjustatavat kliimamõju. Raadamisel on pikaajaline ja oluline mõju metsandusele, elurikkusele ning süsiniku sidumisele ning kasvuhoonegaaside arvestusele. Aastaks 2030 on Eestile seatud kasvuhoonegaaside eesmärk maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse ehk LULUCF sektoris, mille järgi Eesti peab baastasemega (aastate 2016–2018 keskmine) võrreldes suurendama kasvuhoonegaaside sidumist või vähendama heitkoguseid 434 kilotonni CO₂ ekvivalendi võrra. Sihttasemete saavutamiseks tuleb rakendada lisameetmeid, mis suurendavad süsinikuvaru, parandavad süsiniku sidumist ja vähendavad süsinikuheidet ning mida on võimalik kajastada KHG inventuuris. Lähtudes metsaseadusest ja metsanduse arengukava 2030 eelnõust on eesmärk säilitada metsamaa pindala vähemalt senisel tasemel. Kavandatav abinõu aitab kaasa metsa pindala vähenemisele raadamise tõttu, muutes raadamistegevuse tasuliseks.

Määruse eelnõu koostasid Kliimaministeeriumi metsaosakonna nõunik Maret Parv (626 0726, maret.parv@kliimaministeerium.ee), õiguseksperdiisi tegi õigusosakonna nõunik Annemari Vene (annemari.vene@kliimaministeerium.ee). Keeletoimetaja oli Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse keeleteimetaja Aili Sandre (aili.sandre@just.ee).

Eelnõu ei ole seotud ühegi teise menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027 aluspõhimõtetega 3.3.12 „Vaatame üle keskkonna- ja ressursitasud ning maksustame raadamise“ ja 5.2.10 „Maksustame metsa- ja põllumaade raadamist“.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist.

Paragrahv 1 sätestatakse määruse reguleerimisala – määrusega kehtestatakse raadamisõiguse tasu määr arvutamise meetoodika ning selle alusel arvutatud raadamisõiguse tasu määr.

Paragrahv 2 sätestatakse raadamisõiguse tasu määr arvutamise meetoodika.

Raadamisõiguse tasu määr kujunemise aluspõhimõtted tulenevad KeTSi §-st 2, mis määrab üldised keskkonnatasude kehtestamise lähtealused, ning §-st 8¹.

KeTSi kohaselt lähtutakse tasude kehtestamisel ja rakendamisel keskkonnakaitse vajadusest, riigi majanduslikust ja sotsiaalsest olukorrast ning seaduses sätestatud juhul ka tasustatavast loodusvarast loodavast väärtusest ja riigi tulu teenimise eesmärgist, tekitatavast keskkonnahäiringust ning keskkonnakasutuse eesmärgist ja viisist.

Raadamisõiguse tasu määra leidmisel võetakse aluseks kasvuhoonegaaside inventuuriaruande kohaselt raporteeritud raadatud alade keskmised pindalad ning süsiniku kadu pindalaühiku kohta (tabel 1), metsamaa muldade süsiniku sidumise potentsiaal ning kasvuhoonegaaside heitkoguste keskmine turuhind Euroopa Liidus tasumäära arvestamisele eelnenud kümne aasta jooksul. Keskmine süsiniku varu muutus on hinnatud SMI (Eesti statistiline metsainventuur) tükkide alusel, kus vastav maakasutuse muutus on toimunud.

Eesti on kohustatud kord aastas esitama Euroopa Komisjonile ja ÜRO-le inimtekkeliste kasvuhoonegaaside inventuuriaruande koos ühtse aruandevormi tabelitega. Esitatud andmed sisaldavad heitkoguste hinnanguid alates 1990. aastast.

Tabel 1. Raadatud alade keskmine C varu kadu, t/ha

Raadamise tüüp	Keskmine aastane raadatud pindala, ha	Osakaal	Keskmine C varu kadu, t/ha	CO ₂
põllumaaks	60,8	5%	-17,10	
rohumaaks	287,0	25%	-9,63	
märgalaks	59,7	5%	-33,85	
turbatootmisalaks	51,8	4%	-0,13	
asulaks	602,5	52%	-52,73	
muuks maaks	99,0	9%	-61,12	
Kaalutud keskmine			-37,61	137,90

Lõikes 1 sätestatakse raadamisõiguse tasu määra arvutamise valem, milles kasutatakse raadatud aladel keskmist süsiniku kadu pindalaühiku kohta (tonni/ha), CO₂-le ülemineku tegurit (44/12 ehk ümardatult 3,67), metsamaa muldade süsiniku sidumise potentsiaali ning Euroopa Liidu kasvuhoonegaaside heitkoguste kauplemise süsteemi keskmist turuhinda tasumäära arvestamisele eelnenud kümne aasta jooksul – 30,7 € ühe tonni CO₂ kohta. Turuhind leiti, kasutades aastate 2014–2023 European Energy Exchange (EEX) oksjonite hinna keskväärtust. Alusandmed on avalikult kättesaadavad veebilehel <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/eua-primaryauction-spot-download>.

Metsamaa süsiniku sidumise potentsiaali leidmisel pindalaühiku kohta kasutatakse 2024 aasta kasvuhoonegaaside inventuuri põhjal arvutatud metsamaa muldade kasvuhoonegaaside bilanssi, mis perioodi 2013-2022 keskmisena oli -0,09 tonni CO₂ ekv/ha. Arvestades raieringiks 80 aastat, saaks mulla süsiniku sidumise potentsiaalina arvestada 7,5 tonni CO₂ ekv ha kohta.

Täpsemat meetodikat ei ole hetkel võimalik kehtestada, sest see eeldab täpsete asukoha põhiste näitajate olemasolu ning muudab tasumäära arvutamise asukohapõhiseks, mis eeldab arvutamise ja tasu maksmise põhimõtete üle vaatamist KeTSis. Vastavate andmete ning vastavasisulise võimekuse tekkimisel kaalutakse tulevikus meetodika kujundamisel Eesti keskmiste näitajate asemel asukohapõhiste näitajate kasutamist. Sel juhul varieerub raadamisõiguse tasu vastavalt raadataval alal valitsevatele tingimustele.

Arvutusvalemit kasutades kujuneb raadamisõiguse tasu määr järgmiselt:

$$RT = (37,61 * 44/12 + 7,5) * 30,7 = 4464 \text{ eurot ha kohta.}$$

Raadamisõiguse tasu määr ümardatakse ühe euro täpsusega.

Lõigetes 3 ja 4 sätestatakse, et kui tasu on alla 4000 euro hektari kohta või üle 8000 euro hektari kohta, siis rakendatakse vastavalt keskkonnatasude seaduse § 8¹ lõikes 4 sätestatud alam- või ülemmäära.

Paragrahvis 3 sätestatakse raadamisõiguse tasu määr, mis arvestades § 2 lõike 1 valemit on 4464 eurot.

Paragrahvis 4 sätestatakse, et juhul kui muutuvad tasumäärade kehtestamise lähtealused või tasu arvutamise meetodika, võib §-s 3 nimetatud tasumäära muuta, võttes arvesse KeTSi § 8¹ lõikes 4 sätestatud piirmäärasid.

KeTS-i kohaselt on ka Kliimaministeeriumil kohustus analüüsida hiljemalt 2029. aasta 1. jaanuariks raadamisõiguse tasu eesmärgi saavutamist ja rakendamisega kaasnenud mõju ning esitada vajaduse korral ettepanekud selle sätte muutmiseks. Selline tähtaeg annab võimaluse rakenduspraktika tekkimiseks, millele tuginedes on kehtestatud eesmärgipärasust võimalik analüüsida.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõju

4.1. Mõju valdkond – majanduslik mõju

Mõju sihtrühm: metsaomanikud, ettevõtjad.

Raadamisõiguse tasu sätestamisega tuleb metsaomanikul raadamist tehes arvestada lisakuludega. Raadamisõiguse osakaal metsamaterjali hinnast sõltub konkreetsest raiutavast metsast, samuti hetke turuolukorrast. Hinnanguliselt moodustab keskmise tagavara korral raadamisõiguse tasu arvestuslikult 30% raadamisel saadava puidu müügi hinnast. Hinnangu aluseks on keskmise metsa tagavara (2022 a. SMI alusel 196 tm/ha) ja RMK 2023 a. müügistatistika keskmine hind tihimeetri kohta (77 eurot). Väiksema metsa tagavara korral moodustab tasu suurema osakaalu.

Tulenevalt riigi planeeritavatest tegevustest on peamine mõju riigi enda tegevustele.

Lähiaastatel plaanitavad raadamised	Hinnanguline pindala (ha)	Hinnanguline maksumus kokku (eur)
Kaitseväe keskpõlügenoon (2025-2026 aasta)	300	1 339 200
Soodla (2026 aasta)	200	
Nursipalu (2025 aasta)	300	1 339 200
Sirgala (2025-2026 aasta)	300	1 339 200
Rail Baltic	863	3 852 432
Viru Keemia Grupi tootmisjäätmete prügila	220	982 080
Viru Keemia Grupi puidutehas	160	714 240

Arvestades, et metsaomanikul, kes teeb (lage)raiet, on seadusest tulenev kohustus metsa uuendada ja seega kanda ka selleks vajalikud kulud, on raadamisõiguse tasul teatud määral võrdsustav mõju. Edaspidi peavad kõik metsa raiuvad isikud, sõltumata sellest, kas tegemist on raadamise või raiega, mille järel metsa majandamine jätkub, tegema võrdselt kulutusi metsa taastumise tagamiseks – kas metsamajandamise meetmete kaudu (uuendamise kohustus, kohustus jätta teatud osa puid kasvama jms) või tasu maksmise kaudu, millest toetatakse asjakohaste meetmete rakendamist.

Määrusega kehtestatud tasumäär on KeTSi § 8¹ lõike 4 kohase miinimummäära lähedane, seega on mõju seadusega võimaldatavat tasumäära vahemikku arvestades minimaalne.

Mõjutatud sihtrühma suurus

Mõjutatud sihtrühm on suur. Eestis on u 104 000 erametsaomanikku. Neile lisanduvad kohaliku omavalitsuse üksused (kui on metsamaa omanikud) ja riigimetsa majandajad. Samas ei ole põhjust eeldada, et kõik metsaomanikud plaanivad raadamist. Riigi vaatest mõjutab see enim Kaitseministeeriumi ja Kliimaministeeriumi haldusala.

4.2. Mõju valdkond – mõju Keskkonnaameti töökorraldusele

Mõju sihtrühm: Keskkonnaamet

Raadamisõiguse tasu rakendamisega kasvab Keskkonnaameti töökoormus. KeTSi kohaselt hakkab raadamisõiguse tasu arvutama Keskkonnaamet. Eelduslikult tuleb luua üks peaspetsialisti ametikoht, kes hakkab menetlema kõiki Eestis raadamistega seotud metsateatise, arvutama raadamisõiguse tasu ja edastama metsateatise esitajatele maksekorraldusi.

4.3. Mõju valdkond – mõju elu- ja looduskeskkonnale

Raadamistasu kehtestamise eesmärk on kompenseerida raadamise põhjustatav kliimamõju. Raadamisel on pikaajaline ja oluline mõju metsandusele, elurikkusele ning süsiniku sidumisele ning kasvuhoonegaaside arvestusele. Aastaks 2030 on Eestile seatud kasvuhoonegaaside eesmärk LULUCF sektoris, mille järgi Eesti peab baastasemega (aastate 2016–2018 keskmine) võrreldes suurendama kasvuhoonegaaside sidumist või vähendama heitkoguseid 434 kilotonni CO₂ ekvivalendi võrra. Sihttasemete saavutamiseks tuleb rakendada lisameetmeid, mis suurendavad süsinikuvaru, parandavad süsiniku sidumist ja vähendavad süsinikuheidet ning mida on võimalik kajastada KHG inventuuris.

Raadamisõiguse tasu kogutakse eesmärgiga toetada tegevusi, mis säilitavad maakasutussektoris talletatud süsinikuvaru ja suurendavad süsinikusidumist. Seetõttu on ka metsaseaduse toetatavate tegevuste nimistut täiendatud tegevustega, mis aitavad kaasa maakasutussektoris seotud süsiniku varu suurendamisele ja süsiniku sidumise parandamisele, et panustada elurikkuse ja kliimaeesmärkide täitmisesse.

Toetuse taotlemise tingimused on kavas kehtestada keskkonnaministri 14. aprilli 2014. a määruses „Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord“ ning toetusi rakendada läbi Keskkonnainvesteeringute Keskuse.

Keskkonnatasude toimivust seadusega nendele pandud eesmärgi täitmisel on varem analüüsitud¹ ja leitud, et keskkonnatasudel on mõju ettevõtete keskkonnakäitumisele.

¹ Lahtvee, V., Nõmmann, T., Runnel, A., Sammul, M., Espenberg, S., Karlõseva, A., Urbel-Piirsalu, E., Jüssi, M., Poltimäe, H., Moora, H., Keskkonnatasude mõjuanalüüs, SEI Tallinn ja Tartu Ülikool, RAKE, 2013. Tellija Riigikantsleil.

4.4. Mõju ulatus (mõju valdkonnad 4.1. ja 4.2.)

Aastatel 2020–2023 esitatud raadamisega seotud metsateatiste arv ja raadatud metsamaa pindala (ha).

Aasta	Metsateatised (tk)	Pindala (ha)
2020	4508	4377
2021	2984	3418
2022	3233	3721
2023	3753	4054

Arvestades tabelis esitatud andmeid ning keskkonnatasude seaduses väljatoodud erisusi, võib prognoosida, et raadamisõiguse tasu tuleks maksta u 1500–2000 hektari raadamisel aastas.

4.5. Mõju avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk (4.1. ja 4.2.)

Kui arvestada taastuvenergia ehitiste ehitamise intensiivistumisega, võib prognoosida metsateatiste arvu kasvu. Lisaks kaasneb muudatusega halduskoormuse suurenemine lisanduvate kohustuste tõttu ja pikeneb raadamiseks esitatud metsateatise menetlusaeg. Raadamisõiguse tasu kehtestamisega kaasneb kohustus tasu maksta enne raadamiseks esitatud metsateatise registreerimist metsaregistris. Kuna raadamisõiguse tasu kehtestatakse konkreetse määrana, mis korrutatakse raadatavate hektarite arvuga, ei ole tasu arvutamiseks vajalik aeg märkimisväärne. Menetluse kestus sõltub pigem ajast, mis kulub metsateatise esitajal tasu maksmiseks.

Ajakulu vähendamiseks ja menetluse lihtsustamiseks kaalutakse vajaduse korral tulevikus metsaregistris IT-arenduste tegemist. Kui metsaomanik on volitanud metsateatise esitamise ettevõttele või kui tegemist on kasutusvaldusega, tuleb arvestada raadamisõiguse tasu maksmisega.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

KeTSi kohaselt hakkab raadamisõiguse tasu arvutama Keskkonnaamet, mis suurendab mõnevõrra töökoormust. Eelduslikult tuleb juurde luua üks peaspetsialisti ametikoht. Peaspetsialist hakkab menetlema kõiki Eestis raadamistega seotud metsateatise, arvutama raadamisõiguse tasu ja edastama metsateatise esitajale maksekorraldusi.

Arvestades keskkonnatasude seaduses väljatoodud erisusi, võib prognoosida, et raadamisõiguse tasu tuleb maksta u 1500–2000 hektari raadamisel aastas. Seega prognoositakse riigi tuludesse lisaraha 6 miljonit eurot aastas, 2024. aasta teisel poolaastal seega 3 miljonit eurot. Esimesel aastal tuleb arvestada ka sellega, et raadamiseks esitatakse metsateatise esimesel poolaastal, mistõttu võib planeeritud tasu laekumine osutada väiksemaks.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. juulil 2024, mil jõustub KeTSi § 8¹, mis on aluseks määra kehtestamisele.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministriumitele ja Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning arvamuse avaldamiseks Eesti Erametsaliidule, Eesti Keskkonnaühenduste Kojale, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eestimaa Talupidajate

Keskliidule, Eesti Taastuenergia Kojale ja Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liidule, Eesti Mäetööstuse Ettevõtete Liidule, Eesti Turbaliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Viru Keemia Grupile, Riigimetsa Majandamise Keskusele.