

EL kliima- ja energiaalase seadusandluse paketi „Eesmärk 55“ (ehk „Fit For 55“)

ELi 2030. aasta kliimaeesmärgi saavutamine teel kliimanetraalsuseni

Eesti Keemiatööstuse Liidu sisend Eesti seisukohtade kujundamiseks EL kliima- ja energiaalase seadusandluse paketti.

Edastatud 10.09.2021.a aadressile: kliimapakett@list.envir.ee

1. FF55 pakett moodustab seotud eelnõude terviku. Eelnõu üksikute osade käsitlemine ja muutmine tuleb selgelt seostada tervikuga ja eelnõu teiste osadega ning võimaldada selliste seoste jälgimist eelnõu menetlusprotsessis.

FF55 pakett koosneb 3 247 leheküljest ja moodustab 9 kehtiva õigusakti muutmise ning 5 uue eelnõu ettepanekuga ühe terviku, miline peab tagama aastaks 2030 EL kliimaseaduses sätestatud eesmärgi. FF55 paketist ei selgu selle erinevate osade kaal EL kliimaeesmärgi täitmisel ning seoseid teiste osadega kui ühte osa muudetakse. Eeldusel, et läbirääkimistel hakkavad muutuma kobareelnõu üksikud osad peab võimaldama asetada need igal ajahetkel teiste osadega eesmärgi-konteksti.

Olukorras, kus paketi eesmärk on ühenduseülene jääb põhjendamatuks valdkondlike eesmärkidega piirata liikmesriikide õigust kulutõhusalt juhtida kliimapolitiika eesmärkide täitmist. Eriti silmakirjalik on see liikmesriikide juhul kes ühenduse kliimaeesmärke on täitnud keskmisest enam.

2. Eesti on EL kliimaeesmärgid täitnud rohkem kui 15 aastat ennetähtaegselt. Puudub vajadus kliimapolitiika negatiivset mõju Eestis suurendada.

Eesti on KHG heidet vähendanud 70% võrreldes 1990. aastaga. Eesti on EL-i suurim KHG vähendaja. Sealjuures on Eesti heitmekaubanduse sektor on kasvuhooenergiaemissioone vähendanud ca 70% võrreldes 2005 aastaga. Seega ei ole põhjendatud, et EL-i liikmesriikidest eesrindlikum Eesti peab juba täidetud eesmärke veelkord ületama. Selline tegevus seaks edaspidi ohtu muu hulgas Eesti keemiatööstuse ettevõtete konkurentsivõime ja suurendaks elanike vaesusriski.

3. Puudub põhjendatud vajadus kehtestada EL-i ambitsioonikama kliimaeesmärgi täitmiseks perioodis 2021-2030 täiendavaid HKS-i meetmeid, millega tõuseksid süsinikulekke ohuga ettevõtete kulud ning väheneks nende konkurentsivõime. Võimalik et suureneb ka teatud elanikkonna gruppide vaesusrisk.

HKS-i muutmise vajadus saab olla põhjendatud vaid mõjuanalüüsile toetudes, mis võtab arvesse reaalselt olukorda ja tegelikku mõju. Komisjonile on teada mõjuanalüüsi kriitilised puudused, seega ei ole õiguspärane sellisele mõjuanalüüsile toetuda olulise majandusliku mõjuga järelduste tegemisel.

2020.a lõpus lepitati kokku EL-i uues 2030. a kliimaeesmärgis vähendada KHG-d 55%. Tegemist oli poliitilise kokkuleppega, mis ei tuginenud põhjalikule mõjuhinnangule. Eesmärgi täitmiseks on

Euroopa Komisjon pidanud vajalikuks FF55 paketi eelnõude jõustamist, mille osana on esitatud HKS-i muutev eelnõu. Eelnõus tehakse ettepanek tõsta HKS-i eesmärki 42% võrra tasemeni 61%!

Komisjon on juba kehtiva HKS-i 2021-2030 kauplemissüsteemi mõju arvutuslikult rohkem kui kaks korda alahinnanud. Sarnaselt on FF55 mõjuhindangus kehtiva regulatsiooni stsenaariumis nähtud ette aastateks 2025 ja 2030 tänasest LHÜ hinnast rohkem kui kaks korda madalamaid hinnatasemeid. Seega on mõju, mida Komisjon HKS regulaatorina LHÜ hinda kujundava nõudmise ja pakkumise juhtimisega proovinud saavutada saavutatud ja tõenäoliselt ületatud juba kehtiva õiguse tingimustes.

4. Valitsuse seisukoht FF55 läbirääkimisteks peab järgima 05.06.2020 fikseeritud roheleppe raamseisukohti.

Roheleppe raam seisukohtades on muu hulgas punktides 1.2 ja 1.3 toodud: „...Eesti jaoks on oluline, et Euroopa Liidu kauplemissüsteemis osalevates süsinikulekkeohuga sektorites, sh Eesti puhul põlevkiviõli ja tsemendi tootmine, jätkuks tasuta süsinikukvootide süsteem seni kokkulepitud tasemel.“ ja „Euroopa Liidu ülese kliimaneutraalsuse eesmärgi püstitamine ja saavutamine 2050. aastaks peab olema realistlik ja jälgitav ning liikmesriikide iseärasusi arvestav“.

FF55 paketiga tehakse ettepanek loobuda tasuta LHÜ eraldamisest süsinikulekke ohuga käitistele, asendades senine süsteem süsiniku piirimaksumeetmega (CBAM). Kuigi põlevkiviõli sektori ettevõtete käitised ei ole CBAM- i valdkondade hulgas esineb siiski risk, et meede hakkab veel määramata ajast kohalduma ka rafineerimissektorile.

Juhime tähelepanu, et põlevkiviõli eksporditakse kolmandatesse riikidesse ning senise süsinikulekke vältimise meetme asendamine tooks ettevõtetele kaasa LHÜ kulu järsu tõusu, mis ei võimalda kaitset süsinikulekke eest. Samuti tekitaks selline olukord vastuolu roheleppe raamseisukohtadega.

Eraldi selgust ja läbirääkimist vajab asjaolu, kuidas kavatseb Valitsus arvestada Eesti iseärasustega (muu hulgas põlevkiviõli tööstust arvestavalt) FF55 paketi läbirääkimistel.

5. Vabariigi Valitsus ei ole hinnanud FF55 paketi osana heitmekaubanduse süsteemi muutmise eelnõu sotsiaalmajanduslikku mõju Eestis. Seda tuleb kiiremas korras teha, et võimaldada Eesti huve arvestavalt sekkuda FF55 eelnõu läbirääkimiste protsessi.

Negatiivse stsenaariumina võib FF55 mõjul näiteks põlevkiviõli tootmine muutuda konkurentsivõimetuks aastaks 2030, mille tulemusel jääb loomata ca 4,5 miljardit eurot rahvuslikku rikkust. Lisaks ei ole sellisel juhul võimalik viia edukalt läbi Ida-Virumaa õiglast üleminekut.

2021.a juunis valmis Riigikantselei poolt tellitud uuring „Euroopa Liidu 2030. aasta kliimaeesmärgi võimaliku ambitsioonikuse suurendamise sotsiaalmajandusliku mõju analüüs“ (uuring). Juhime tähelepanu, et uuringu lähteülesande vigade tõttu ei võimalda uuring täita selle peaesmärki – hinnata ambitsioonikuse tõstmise sotsiaalmajandusliku mõju.

Sotsiaalmajanduslik mõju avaldub läbi ettevõtete. Kliimapoliitika avaldab mõju ettevõtjatele, seega riik peab suutma arutada millist lisanduvat kliimapoliitika kulu on ettevõtjad võimelised kandma ning millisest piirväärtusest alates kaasneb käitiste sulgemine või tootmise lõpetamine ning sellest tulenev sotsiaalmajanduslik mõju. Uuringu lähteülesanne sellist ülesannet ei sea ja sellele sobivat metoodikat ei võimalda.

Lisaks ei võimalda töö metoodika võtta arvesse ühte peamist sotsiaalmajanduslikku mõjurit – HKS-ist tuleneva LHÜ kulu edasikandmine tarbijale – peamiselt elektri hinna tõusu ja võimalike töökohtade kadumise ja võimaliku vaesusriski.

Juhime tähelepanu asjaolule, et uuringu metoodika ja stsenaariumid anti uuringu teostajale ette tellija poolt enne Fit-55 paketi avalikustamist.

Aastateks 2025 ja 2030 on arvutusmudelisse valitud LHÜ hinnad 22,5 € ja 27,3 €.

FF55 paketi mõju ennustavas kahes stsenaariumis on 2021.a reaalsel LHÜ hinda 60 € ennustatud aastateks 2027 ja 2030. Seega esineb mudelis olulisi metoodilisi puudusi, mis ei võimalda võtta seda aluseks Eesti HKS-i kohustuslaste kaudu avalduva sotsiaalmajandusliku mõju arvutamiseks.

Mõjude ebapiisav hindamine võib kaasa tuua soovimatuid tagajärgi nagu Eesti põlevkivi sektori konkurentsivõimetuks muutumise aastaks 2030 (ja sellega seonduvad kaupsed negatiivsed tagajärjed). HKS-i eesmärk ei ole aga põlevkivisektori väljasuretamine, vaid üksnes teatud piirini KHG heidete vähendamine (mis Eesti kontekstis on juba saavutatud).

Eestis on vajalike muutuste esile kutsumine ja läbiviimine hinnanguliselt suhteliselt kõrgema kuludega kui EL liikmesriikides keskmiselt, seega peaks Eesti tähelepanelikult jälgima ja kontrollima kaasnevaid protsesse, et CO2 kulu ettevõtetele kui ka ühiskonnale tervikult liiga kõrgeks ei kujuneks.

Vaesusriskiga inimeste toetamiseks näevad Komisjoni ettepanekud küll ette leevendavaid meetmeid, kuid nende meetmete rahaline maht on kordades väiksem, kui emissioonide vähendamiseks välja pakutavate meetmetega kaasnevad kulud. Samuti väheneb sotsiaalpoliitika allutamise EL-i tsentraalsele juhtimisele liikmesriikide otsustuspädevus.

6. Kliimapolitiika kulu peab olema ettevõtetele ettenähtav

Kuna pole välistatud, et FF55 pakett toob kaasa põhjendamatud tagajärjed HKS osalistele (nt prognoosidele mittevastava ebarproportsionaalselt kõrge LHÜ hinna tõttu), tuleb EL õigusaktides reguleerida kompensatsioonimeetmete rakendamist paketest negatiivselt mõjutatud HKS osalevate isikute suhtes. Kui seda ei tehta EL tasandil, langeb kompensatsioonimeetmete kehtestamise kohustus Eesti riigile.

LHÜ-de hinnad on osutunud etteprognoosimatult kõrgeks ja ületanud kõiki HKS-i regulaatori sellekohaseid hinnaprognose. FF55 paketi tulemusel võib vastav prognoosimatus ja hinnakallidus veelgi suurened, mis võib põhjustada Eesti ettevõtjatele ettenägematut (õigusvastast) kahju. Selle ärahoidmiseks teeme ettepaneku asendada senine muutuva määraga HKS-i saastetasu fikseeritud saastetasuga või alternatiivselt kehtestada HKS-i saastetasule hinnalagi, mille ületamisel tuleb riikidel rakendada kompensatsioonimeetmeid.

7. Teeme ettepaneku asuda töötama välja kliimavaldkonna raamseadust (Kliimaseadust)

Eesti õiguses ei ole sätestatud selgelt, milline on Eesti roll EL-i liikmesriikide ülese kliimaeesmärgi täitmisel ning kuidas, millal, milliste vahenditega eesmärgi täitmiseks on vaja Eesti ühiskonnakorraldust muuta. Eestis puudub kliimavaldkonnas raamregulatsioon, mida teema ja sellega kaasnevate mõjude olulisust arvestades ei tohiks esineda.

Rohepöört reguleeriv raamseadus (Kliimaseadus) on vajalik, et sõnastada kliimakaitse eesmärgid, meetmed eesmärgi saavutamiseks ja ka võimalikud tagajärjed, millega saaks huvitatud isikud oma majandustegevuse ümberkorraldamisel arvestada.

Raamseadus aitaks ühtlustada riigi erinevate institutsioonide tegevusi nii lühi- kui ka pikaajaliste eesmärkide saavutamisel ning oleks aluseks erinevate valdkondlike seaduste loomisel.

Raamseadus aitaks kaasa erinevate valdkondade äriühingute tegevuste planeerimisel, parandades investeringute turvalisust ja suurendades riigi tegevuste ettenähtavust ja läbipaistvust. Investeerimisotsused tehakse lähtuvalt riiklikest arengukavadest stabiilses majanduskeskkonnas, mistõttu tuleb varem tehtud investeringute puhul arvestada õiguskindluse põhimõttega, vältides muudatuste negatiivset tagasiulatuvat jõudu. Seetõttu peaks raamseadus ette nägema rohepöördest enim puudutatud valdkondadele ja isikutele leevendusmeetmed ning looma rohepöörde läbiviimiseks vajaliku õigusselguse ning aitama välistada riigi omavoli rohepöörde läbiviimisel.

Kliimaseadus looks vajaliku õigusliku raamistiku, mis:

- koondaks erinevates poliitikadokumentides ja õigusaktides sisalduvad Eesti riigiüleised ja valdkonnapõhised kliimaeesmärgid, nende ajalise raami, seose teiste seaduste, EL õiguse ja rahvusvaheliste lepingutega;
- sätestaks kliimaeesmärkide täitmiseks asjakohased ja proportsionaalsed isikute õiguste ja vabaduste tagamiseks vajalikud normid;
- ühtlustaks ja defineeriks asjassepuutuvad mõisted;
- sõnastaks põhiseaduse põhimõtted, mida kliimareformi läbiviimisel järgitakse, näiteks parlamendireservatsioon, põhiõiguste lünkadeta kaitse, õiguskindlus, proportsionaalsus ja võrdne kohtlemine.

Lugupidamisega

Hallar Meybaum
tegevdirektor