

Keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse mõju analüüs

9. septembril 2014 esitletava Praxise analüüsi eesmärk oli hinnata Keskkonnaministeeriumi poolt tehtud keskkonnatasude süsteemi muutmise ettepanekute sotsiaalmajanduslikku mõju perioodil 2015-2020. Praxis keskendus pakutud poliitikavalikute sotsiaalmajandusliku mõju hindamisele ja võrdlemisele ega teinud ise ettepanekuid poliitikavalikute muutmiseks.

Tegemist on keskkonnatasu määrade alternatiivsete muudatusettepanekute võrdlemisega. Analüüsi meetodika valikust lähtuvalt ei olnud eesmärgiks prognoosida tulevast olukorda vaid hinnata ja võrrelda erinevate poliitikavalikute rakendamisel avalduvat mõju.

Mõju hinnatati neljas valdkonnas, mis on enam mõjutatud keskkonnatasude määrade muutusest: ehitusmaavarade kaevandamine, veemajandus, soojamajandus ja põlevkivitööstus.

Ehitusmaavarade kaevandamine

Keskkonnaministeerium on esitanud analüüsimiseks järgnevad poliitikavalikud:

- Soovitakse **ühtlustada samaväärsete maavaraliikide tasumäärad**, sest hetkel kehtivate erinevate maavarade tasumäärade tasemetel erinevused ei pruugi olla põhjendatud.
- Soovitakse **muuta maavara kaevandamisõiguse tasu kaheosaliseks**, millest üks on endiselt mahupõhine, rakendudes väljatud varule ja teine osa tasutakse kaevandamisõiguse eest püsitasuna. Hetkel kehtiv tasusüsteem ei motiveeri maavara kaevandamist loaga taotletud perioodi jooksul ning soodustab karjäärade kasutuseta seismist ning maavara broneerimist.

Praxise analüüsist selgub, et **kaheosalise tasu kehtestamine muudab kasutuseta seisvate karjäärade omamise kulukaks ning avaldab seega ettevõtetele olulist survet loobuda kasutamata lubadest või muuta alakasutatud lubades taotletud varukogust, täites sellega kaheosalise tasu rakendamise eesmärgi**. Kaheosalise tasu rahaline mõju ettevõtetele sõltub ettevõtete võimest täpselt prognoosida nõudlust kaevandatava maavara järele. Ebatäpsete prognooside mõju on võimendatud kaheosalise tasu püsitasu osakaalust. Mida väiksem on püsitasu osakaal, seda suurem on ettevõtete eksimisruum nõutava maavarukoguse prognoosimisel.

Ainult kaheosalist tasusüsteemi rakendades vähenevad ettevõtete kasumid 2020. aastaks kuni 3,9% võrra. Kui kaheosalist tasu rakendatakse koos tasumäärade ühtlustamisega, siis vähenevad ettevõtete kasumid kuni 10,9% võrra. Antud suurused on leitud eeldusel, et ettevõtted kaevandavad loas taotletud kogusest vähemalt pool. Tegelikuses ei ole teada, kui täpselt ettevõtted suudavad luba taotledes prognoosida tulevast nõudlust ning mõju ettevõtetele võib olla leitud oluliselt suurem. Tasude ühtlustamine vähendab seega kaheosalise tasu korral ettevõtete eksimisruumi nõutava maavarukoguse prognoosimisel

Vee- ja soojamajandus

Vee- ja soojamajanduses planeeritud poliitikavalikud avaldavad Praxise analüüsi kohaselt väikest mõju vee-ettevõtetele ning soojatootjatele ja seeläbi ka leibkondadele. Vee-erikasutusõiguse ning veesaastetasudes ei ole planeeritud olulisi muutusi nendes tasuliikides, mis mõjutavad vee- ettevõtteid. Kõige kõrgemate õhusaaste tasumääradega alternatiiv suurendab soojatootjate poolt makstavaid tasusid kokku üle kahe korra, kuid avalduv mõju ettevõtetele on siiski väike, kuna õhusaaste tasude osakaal on tootmiskuludes tagasihoidlik.

Veemajanduse korral avaldab perioodil 2015-2020 kõige kõrgemate tasumääradega alternatiiv järgmist mõju:

- Vee-ettevõtete kasumid vähenevad 0,54% võrra
- Leibkondade igakuised vee ja kanalisatsiooni kulutused suurenevad 1,54% võrra

Soojamajanduse korral avaldab perioodil 2015-2020 kõige kõrgemate tasumääradega alternatiiv järgmist mõju:

- Soojatootjate kasumid vähenevad 4,59% võrra
- Leibkondade igakuised kulutused keskküttele suurenevad 2,27% võrra

Põlevkivitööstus

Keskkonnaministeerium lähtub perioodi 2016-2020 poliitikavalikute tegemisel eesmärkidest, kus kavandatud keskkonnatasude muutus peaks motiveerima põlevkivitööstuse ettevõtteid investeerima parimasse saadaolevasse põlevkivitöötlemise tehnoloogiasse ning rakendama puhastusseadmeid õhu- ja veesaaste ning jäätmetekke vähendamiseks ning vähendama kadusid põlevkivi kaevandamisel. Lisaks peab tasumäärade muutus arvesse võtma eelseisval perioodil põlevkivi kasutamise struktuurseid muutusi - põlevkivist elektritootmine väheneb ja õlitootmine kasvab. Muuhulgas peavad tasumäärad arvesse võtma taastumatu loodusvara kasutamise eest ühiskonnale nõutavat tulu ning peaksid kompenseerima põlevkivi kaevandamisega seotud väliskulud.

Eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks on Keskkonnaministeerium esitanud kaks alternatiivset poliitikavalikut:

- Väheseckuva poliitikavaliku korral tõuseb põlevkivi kaevandamisõiguse tasumäär 10% aastatel 2016, 2017 ja 2018 ning 25% aastatel 2019 ja 2020. Teised tasuliigid - vee-erikasutuse, õhusaaste ja veesaaste ja jäätmete kõrvaldamise eest, tõusevad kuni 5-10%.
- Teise alternatiivse poliitikavaliku korral kasvab aastatel 2016-2020 põlevkivi kaevandamisõiguse tasumäär 25% aastas ning teised tasuliigid tõusevad 5-20%. Seda poliitikavalikut nimetatakse tasumäärade kiire kasvu stsenaariumiks.

Praxis hindas kahe poliitikavaliku mõju põlevkivitööstuse ettevõtete jätkusuutlikkusele võrdlevalt baasstsenaariumiga ehk olukorraga kui kõik tasumäärad kasvavad 3% aastas. Ettevõtete jätkusuutlikkust käsitleti kui ellujäämisvõimet - need ettevõtted, mis suudavad teenida kasumit ja samas kasutada piisavalt säästlikult ressursse on ellujäämisvõimelised.

Praxise analüüsist selgus, et **väheseckuvas poliitikavalikus planeeritud keskkonnatasude määrade muutus toetab keskkonnatasude seadmisega püstitatud eesmärki soodustada struktuurseid muutusi põlevkivitööstuses**. Poliitikavaliku rakendumisel vähendatakse tõenäoliselt ebaefektiivseks osutuvat põlevkivist otsepõletamise teel toodetava elektri osakaalu ja arendatakse põlevkiviõli tootmist. Samuti on kulude kasv piirides, mis võib motiveerida ettevõtjaid arendama ja kasutama efektiivsemaid tehnoloogiaid ning teostama keskkonnakaitselisi investeeringuid.

Väheseckuva stsenaariumi korral oleks perioodil 2015-2020 keskkonnatasude kasvu **mõju ettevõtete majandusnäitajates** järgmine:

- Eeldusel, et kõik teised kulud vaadeldaval perioodil ei muutu, siis baasstsenaariumi korral moodustavad keskkonnatasud **põlevkivisektori tootmiskuludes** 13,4% ning kasvaks 2 protsendipunkti võrra aastaks 2020 ja ulatuks 15,3%-ni, sektori kasum kahaneks 10%. Väheseckkuvastenaariumi korral oleks aastaks 2020 keskkonnatasude osakaal põlevkivisektori tootmiskuludest 19,1%, mis on 3,8 protsendipunkti võrra suurem võrreldes baasstsenaariumiga ning puhaskasum kahaneks ligi kolmandiku võrra.
- **Põlevkiviõli tootmises** kasvaks baasstsenaariumi kohaselt keskkonnatasude osakaal tootmiskuludes 0,8 protsendipunkti, ulatudes 2020. aastaks 6,2%-ni. Väheseckkuvastenaariumi korral kasvaks vaadeldaval perioodil keskkonnatasude osakaal põlevkiviõli tegevuse tootmiskuludes 7,7%-ni ning kulude kasvades väheneks kasum 9%, seda eeldusel, et kõik teised kulud vaadeldaval perioodil ei muutu.

Keskkonnaministeeriumi poolt planeeritud mõlema poliitikavaliku korral tõuseb keskkonnatasude osakaal põlevkivist toodetud elektri ja õli hinnas. Kuna põlevkiviõli tootmisel makstavates keskkonnatasudes on põlevkivi kaevandamisõiguse tasu osakaal kogutasudes suurem kui elektri tootmisel, tõstab põlevkivi kaevandamisõiguse tasu määra suhteliselt kiirem kasv teiste keskkonnatasude määradega võrreldes suhteliselt enam põlevkiviõli tootmise keskkonnatasude koormust. Siiski jääb keskkonnatasude osakaal põlevkiviõli hinnas madalamaks kui elektri hinnas.

Väheseckkuvastenaariumi korral oleks perioodil 2015-2020 keskkonnatasude kasvu **mõju toodangu hinnale** järgmine:

- Eeldusel et müügihinnad ei muutu oleks baasstsenaariumi korral 2015. aastal **põlevkivist toodetud elektri toodanguühikus** keskkonnatasude osa 0,65 senti/kWh ning see kasvaks aastaks 2020 16% ja ulatuks 0,75 sendini kWh-s. Väheseckkuvastenaariumi korral ulatuks 2020. aastaks keskkonnatasude osa põlevkivist toodetud elektri toodanguühikus 0,95 sendini kWh-s ning kasv oleks 2015. aastaga võrreldes 47%. Võrreldes baasstsenaariumiga suureneks keskkonnatasude osa elektri toodanguühikus vastavalt 0,20 senti võrra kWh kohta.
- Baasstsenaariumi korral on **põlevkiviõli toodanguühikus** keskkonnatasude osa 2015. aastal 3,9 USD/barrel ning kasvab 2020. aastaks 16% ja ulatub 4,6 dollarini ühe barreli õli kohta. Väheseckkuvastenaariumi korral oleks vastav osa 7,1 USD/barrel ja baasstsenaariumiga võrreldes kasvaks keskkonnatasu osa põlevkiviõli toodanguühikus vastavalt 2,7 dollari võrra.
- Põlevkivist toodetud **elektri müügihinnast** moodustavad 2015. aastal keskkonnatasud 15% ning aastaks 2020 kasvaks baasstsenaariumi korral keskkonnatasude osakaal 18% elektri müügihinnast. Väheseckkuvastenaariumi rakendumisel oleks keskkonnatasude osakaal elektrienergia müügihinnas 2020. aastal 23%, seega baasstsenaariumiga võrreldes kasvaks keskkonnatasude tähtsus elektri müügihinnas vastavalt 5 protsendipunkti võrra. Arvestada tuleb taas, asjaoluga, et elektri hind püsib eeldatud tasemel.
- **Põlevkiviõli müügihinnas** kujuneks baasstsenaariumi korral keskkonnatasude osakaaluks 2015. aastal 3,7%. Väheseckkuvastenaariumi korral kasvaks keskkonnatasude osakaal 6%-ni põlevkiviõli müügihinnast, eeldades, et õli müügihind püsib eeldatud tasemel. Võrreldes baasstsenaariumiga kasvaks osakaal põlevkiviõli müügihinnas 3 protsendipunkti võrra.

Töö tellis ja rahastas Keskkonnaministeerium

Töö autorid on Praxise analüütikud: Mari Rell, Miko Kupts ja Silja Kralik.

Kontakt: Mari Rell, mari.rell@praxis.ee. Materjalid kättesaadavad: mottehommik.praxis.ee/keskkonnatasud