

20.10.2014

Memo: Keskkonnatasud, maksud, arengukavad ja põlevkivisektor Riigikontrolli seisukohad

2013. aastal laekus riigile keskkonnatasusid 84 mln eurot. 74% keskkonnatasudest (62 mln) maksid põlevkivisektori ettevõtted. 83% põlevkivisektori tasudest tuli ASilt Eesti Energia, 11% Viru Keemia Grupilt ja 3% Kiviõli Keemiatööstuselt ja 3 teistelt ettevõtetelt.

Keskkonnatasud jagunevad oma olemuselt kaheks: saastetasuks, mida makstakse keskkonna saastamise eest, ja loodusvarade kasutamise tasuks, mida makstakse ühiskonnale kuuluvate maavarade kasutamise eest.

Keskkonnatasud ei täida eesmärke ning nende tasude muutused/suurused ei põhine sisulisel analüüsil

Idealis peaks riik maksustama põlevkivi kaevandamist ja kasutamist viisil, mis loob pikaajalises (50 aasta) perspektiivis suurimat väärtust ühiskonnale, võttes arvesse põlevkivisektorist laekuvat maksutulu, tekitatud keskkonnakahju ning ka otseseid ja kaudseid kulutusi, mida riik ja ühiskond põlevkivi kaevandamise ja töötlemise tulemusena kannavad nii selle tegevuse ajal kui ka selle tegevuse lõppemisel.

Keskkonnaministeerium on lubanud, et keskkonnatasude suurus ja muutmise dünaamika kehtestatakse vähemalt järgnevat viieks aastaks. Riigikontroll eeldab, et riigi tegevus maksude muutmisel/tõstmisel/langetamisel on eesmärgistatud, põhineb tõenduslikul argumentatsioonil ja aitab kaasa põlevkivi kaevandamist ja kasutamist suunavate riiklike arengudokumentide täitmisele.

Keskkonnatasudel on kolm peamist eesmärki: 1) määrata loodusvarale õiglane hind; 2) suunata ettevõtjaid loodusvara säästlikult kasutama; 3) hüvitada kahju, mida loodusvara kasutamine tekitab inimesele ja keskkonnale.

Põlevkivisektoris läbi viidud Riigikontrolli auditid on näidanud, et praegused keskkonnatasud ei täida neile pandud eesmärki ega ole suunanud ettevõtjaid loodusvara säästlikumalt kasutama. Põlevkivi kaevandamise ja kasutamise keskkonnamõju on vastupidi arengukavas oodatule vähenemise asemel mitmete näitajate poolest hoopis suurenenud. Näiteks tekkis 2012. aastal põlevkivisektoris võrreldes 2007. aastaga absoluutkogustes rohkem nii põlevkivi koldetuhka (kasv 12%), lendtuhka (8%) kui ka poolkoksi (2%). Tekkinud suurtele jäätmekogustele ei ole seni leitud edukalt rakendatavaid taaskasutusvõimalusi.

Samuti ei ole riik koostöös põlevkivitööstusega suutnud jõuda **ühisele tõenduslikule arusaamisele** selles, kas keskkonnatasude suurus on optimaalne tänaste ja homsete keskkonna-, tervise ja sotsiaal-majanduslike kahjude hüvitamiseks.

Uuringuid, mida aktsepteeriks **nii riik kui ka ettevõtjad** ja mis oleks tehtud poolte kokku lepitud meetoditel, ei ole tellitud. Põlevkivile õiglase hinna määramine ei ole olnud seni päevakorras, kuna enne elektrituru avamist oli esmatähtis hoida põlevkivist toodetud elektri hind madalal.

Seniste põlevkivi keskkonnatasude kehtestamisel ei ole silmas peetud keskkonnatasude eesmärke, vaid neid tasusid on aritmeetiliselt järk-järgult tõstetud, hindamata põlevkivi kasutamisest ühiskonnale tekkivaid tulusid ja kulusid.

Kokkuvõttes ei ole praeguste keskkonnatasude suuruse juures võimalik tõenduslikult veenduda, kas ühiskond saab põlevkivi kaevandamisest ja kasutamisest pikaajaliselt kasu või kahju.

Keskkonnatasude tänane süsteem vajaks põlevkivisektori arengukavade uuendamise käigus ajakohastamist

Riigikontrolli hinnangul on Keskkonnaministeriumi ettevalmistus keskkonnatasude tõstmiseks jäänud pealiskaudseks ja poolikuks. Kuigi ministeriumid on lõpetamas põlevkivisektorit suunavate uute pikaajaliste riiklike arengukavade koostamist, on maksustamise küsimusi käsitletud arengukavadest eraldi.

Riigikontrolli arvates on põlevkivi kaevandamise ja maksustamise praegune süsteem ajale jalgu jäänud **ega arvesta põlevkivi kasutuses toimunud nihet elektritootmiselt õlitootmisele**. Praeguse põlevkivisektori keskkonnatasude süsteemi eripäraks on see, et 4/5 põlevkivisektori keskkonnatasude maksukoormusest langeb põlevkivist elektrit ja sooja tootvatele ettevõtetele ning 1/5 õlitööstusele.

Keskkonnaministeriumi andmed näitavad, et 2013. aastal maksid 83% põlevkivisektori keskkonnatasudest elektri- ja soojatootjad ning 17% õlitootjad.¹ Teiste sõnadega – põlevkivisektori maksustamise eripära on, et kõige suurem maksukoormus on kõige väiksema kasumlikkusega tegevusharul.

Keskkonnatasude ebaproportsionaalse jaotamise põhjuseks on see, et elektritootmisel tekib rohkelt keskkonnatasuga maksustatavat saastet, mida õlitootjad emiteerivad vähe.

Keskkonnatasude **koormuse ebaproportsionaalse jaotumise tõttu** piirab keskkonnatasude tõstmist eelkõige keskkonnatasude mõju põlevkivielektri konkurentsivõimele. **Paraku ei ole põlevkivist elektri ja õli tootmisele võimalik kehtestada diferentseeritud keskkonnatasusid, kuna seda käsitletaks ebaseadusliku riigiabina.**

Kuigi kehtiv keskkonnatasude süsteem kohtleb põlevkivisektori ettevõtteid tegevusvaldkonnast sõltuvalt ebavõrdselt, ei ole Keskkonnaministerium ega Rahandusministerium soovinud ajaloolist keskkonnatasude süsteemi tänapäevastada.

Riigikontroll on soovitanud Keskkonnaministeriumil ja Rahandusministeriumil kaaluda praeguste keskkonnatasude kõrval maksustada **põlevkiviõli tootmist täiendavalt õli väärtusel, müügihinnal või sellest teenitud tulul põhineva riigi kui maavara omanikutulu ehk *royalty*'ga.**

Royalty kehtestamine võimaldaks riigil teenida kõrge kasumlikkusega² põlevkivi tootmiselt riigitulu viisil, mis ei halvaks põlevkivielektri ega põlevkiviõli tootmise konkurentsivõimet.

¹ Keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse mõju analüüs, lk 80. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2014.

² Konkurentsiameti 2013. aasta analüüsist selgub, et põlevkivi kaevandusettevõtte kasumlikkus on 13%, elektritootmise eeldatav kasumlikkus avatud turul 33% ja õlitootmise kasumlikkus 83%. Põlevkivisektori konkurentsiolekorra analüüs. Konkurentsiamet, 2013.

2013. aasta kevadeks valmis Rahandusministeeriumil põlevkivi maksustamise analüüs, kuid selles juba algselt välistati põlevkivi kasutamisel teenitud tulu maksustamine, kuna see ei sobivat kokku Eesti maksusüsteemi põhimõtetega. Valitsus on teatanud, et *royalty* kehtestamise võimalikkust arutatakse mitte enne 2016. aastat ehk **pärast uute keskkonnatasude kehtestamist ja põlevkivi arengukavade kinnitamist.**

Et põlevkivi maksustamise küsimus mõjutab kogu põlevkivitöötuse käekäiku ja investeeringuid, siis **ei ole mõistlik enne maksuküsimuste lahendamist põlevkivisektori uut arengukava kiirkorras vastu võtta.** Riigikontroll on soovitanud lükata põlevkivisektori arengukavade vastuvõtmine edasi ja teha kaalutletult ära maksuotsused, mis on vajalikud nii riigile kui ka ettevõtetele pikemas perspektiivis kindluse ja selguse loomiseks.

Riigi teadmine keskkonnatasude mõjudest on pigem pealiskaudne

Riigikontrolli arvates raskendab keskkonnatasude kehtestamist ja ettevõtjatega konstruktiivsete arutelude läbiviimist **adekvaatse informatsiooni nappus** keskkonnatasude suuruse põhjendatuse ja tegeliku mõju kohta põlevkivisektorile.

Riigi teadmine riigile mittekuuluvate põlevkivisektori ettevõtete tootmis- ja finantsnäitajate ning investeerimisplaanide kohta on pigem pealiskaudne. Riigi tasandil opereeritakse suuresti ettevõtjate enda esitatud koondandmetega ja uuringutega, mille paikapidavust on raske kontrollida. Samuti ei võta riigi enda tellitud keskkonnatasude mõju-uuringud arvesse järgnevatel aastatel toimuvaid muutusi põlevkivi kasutuses.

Adekvaatse info nappus on tekitanud põlevkiviõli tootjates ärevust ja etteheiteid riigi suunal, Eesti Keemiatööstuse Liit on algatanud kampaania, kus riiki süüdistatakse Ida-Virumaa sotsiaalsesse katastroofi tõukamises.³ Keskkonnaministeerium leiab, et põlevkivisektori esindajate süüdistused pole põhjendatud.⁴ Riigikontroll peab tekkinud olukorras väga oluliseks viia arutelu tagasi ratsionaalsele pinnale ning kõik osapooled peaks tegema pingutusi konstruktiivse dialoogi taastamiseks.

Keskkonnatasudest oluliselt enam mõjutavad põlevkiviõli tootjate tulukust teised tegurid, näiteks naftahinna volatiilsus, kapitali hind ning õli müügingimused.

Keskkonnatasude kavandatava tõusu korral maksaksid põlevkiviõli tootjad 2015. aastal 1 barreli põlevkiviõli tootmise eest riigile keskkonnatasusid kokku u 3,9 USDd ehk praeguse toornafta barreli hinnataseme (85,3 USD/b) juures u 4,5% müügihinnast.

Kui riik tõstaks keskkonnatasusid igal aastal 10%, siis suureneks keskkonnatasu viie aasta jooksul u 1,6 USD võrra barreli kohta, ulatudes viiendal tõusuaastal 5,5 USD-ni barreli kohta. Praeguste tootmismahdade juures peaksid õlitootjad viie aasta pärast keskkonnatasusid maksma nüüdsest enam 4,35 mln euro võrra.

³ Eesti Maavarade Ühing on esitanud kaitsepolitseisse avalduse, et seada kahtluse alla Eesti Keemiatööstuse Liidu kampaania õiguspärasus. Eesti Maavarade Ühing juhtis 17.10.2014 esitatud avalduses tähelepanu Eesti Keemiatööstuse Ühing läbiviidava meediakampaania sõnumitele, mis avaldajate väitel õhutavad vaenu ja võivad kujuneda ohuks Eesti julgeolekule.

⁴ Keskkonnaminister Keit Pentus-Rosimannuse teatel on ministeeriumi ettepanek, et põlevkivi tasude tõus jääks aastas vahemikku 3–5 protsenti, mille puhul töökohad jäävad alles. "Praxise põhjalik analüüs ütleb, et selline stsenaarium võib Ida-Virumaa töökohtade arvu isegi suurendada: tõus on mõõdukas, ettevõtted suudavad teha investeeringuid ning need omakorda loovad töökohti," selgitas minister. Delfi, 17.10.2014.

Võrdlusena muutus viimase kolme kuu jooksul nafta barreli hind 29,9 USD võrra, langedes 115,7 USDD barreli pealt tasemele 85,8 USD/barrel.⁵

Õlitootjate makstav keskkonnatasu sisaldab tasu nii ühiskonnale kuuluvate maavarade (põlevkivi ja vesi) kasutamise kui ka tootmisprotsessis tekkinud saastamise eest.

Riigikontrolli hinnangul oleks riigil keskkonnatasude kehtestamisel mõistlik edasi liikuda järgmiselt:

1. Lükata uute energiamajanduse ja põlevkivi arengukava (2016–2030) vastuvõtmine edasi ja töötada koostöös põlevkivisektori ettevõtjatega välja tänapäevased maksustamispehimõtted, mis võtavad arvesse põlevkivisektoris toimuvaid muutusi ning loovad pikaajalises (50 aasta) perspektiivis suurimat väärtust ühiskonnale, võttes arvesse põlevkivisektorist laekuvat maksutulu, tekitatud keskkonnakahju ning ka otseseid ja kaudseid kulutusi, mida riik ja ühiskond põlevkivi kaevandamise ja töötlemise tulemusena kannavad nii selle tegevuse ajal kui ka selle lõppemisel.

Maksustamine peaks olema tasakaalukas: kui maksud on liiga kõrged, siis investorid paigutavad oma raha alternatiivsetesse raha teenimise võimalustesse, ning kui maksud on liiga madalad, siis ei muuda loodusvarade kasutada andmine ühiskonda rikkamaks.

2. Keskkonnatasude tõendusliku suuruse kehtestamiseks peaks Keskkonnaministerium tellima põlevkivisektoriga kokku lepitud meetoditel põhineva ning kõikide osapoolte aktsepteeritud uuringu, mille eesmärk oleks välja selgitada ja hinnata terviklikult põlevkivisektori tervise-, keskkonna-, aga ka sotsiaal-majanduslikke, julgeolekulisi ja tööhõivelisti mõjusid ja eri otsuste tagajärgi rahalises väärtuses.

3. Keskkonnatasude mõjude hindamiseks peaks Keskkonnaministerium tellima sõltumatu mõjude hindamise aruande, mis põhineb ettevõtjate esitatud kontrollitud andmetel ja võtaks arvesse põlevkivisektoris toimuvat arengut.

Koostanud Tarmo Olgo, Riigikontrolli tulemusauditi osakonna peakontrolör
+3726400776
tarmo.olgo@riigikontroll.ee

⁵ Hinnad esitatud ICE Brent Crude Oil'i kohta seisuga 19.06.2014 ja 15.10.2014.
<http://markets.ft.com/research/Markets/Tearsheets/Summary?s=IB.1:IEU>