

UURING

KESKKONNAKULUTUSTE ANALÜÜS

Silja Kralik
Risto Kaarna
Mari Rell

Tallinn 2012

Koostaja:



Tellija:



Töö autorid

Silja Kralik on Praxise külalisuurija. Ta on Tartu Ülikooli majandusteaduse magister, täiendanud end majandusteaduse doktoriõpingute raames Iirimaal Galway Ülikoolis. Silja peamised uurimisteedad on alates 1999. aastast keskkonnaökonomika ja keskkonnakasutuse maksustamise küsimused, samuti on ta tegelenud maksude ja toetuste mikrosimulatsiooniga. Tema kirjutatud on peatükid 2, 4 ja 5 ning alapeatükk 3.1.

Risto Kaarna töötab Poliitikauuringute Keskuses Praxis analüütikuna alates 2009. aastast ning tema peamised uurimissuunad on maksu- ja eelarvepoliitika, ettevõtluspoliitika ning töö- ja sotsiaalpoliitika. Ta spetsialiseerub kvantitatiivanalüüsile ja majanduse modelleerimisele. Risto on alapeatüki 3.2 autor.

Mari Rell on Poliitikauuringute Keskuses Praxis majanduspoliitika programmi analüütik ja projektijuht, alates 2011. aasta augustist täidab ta majanduspoliitika programmijuhi kohuseid. Mari tegeleb peamiselt ettevõtluskeskkonna ja innovatsiooni arengu hindamise ja valdkondlike sektoriuuringutega. Ta oli käesoleva analüüsi projektijuht, samuti on ta kirjutanud alapeatüki 3.3.

Poliitikauuringute Keskus Praxis on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamist. Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale. Korrektne viide: *Kralik, Silja, Risto Kaarna, Mari Rell 2012. Keskkonnakulutuste analüüs. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.*

SA Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tornimäe 5, III korrus
10145 Tallinn
tel 640 8000
www.praxis.ee
praxis@praxis.ee

ISBN 978-9985-9667-7-8

Töös kasutatud lühendid

CO ₂	süsinikdioksiid
EK	Euroopa Komisjon
EL	Euroopa Liit
EL27	27 liikmesriigist koosnev Euroopa Liit
KIK	SA Keskkonnainvesteeringute Keskus
KKM	Keskkonnaministeerium
KKTS	keskkonnatasude seadus
KOV	kohalik omavalitsus
NO _x	lämmastikuühendid
OECD	Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon
RE	riigieelarve
RM	Rahandusministeerium
RMK	Riigimetsa Majandamise Keskus
RT	Riigi Teataja
SKT	sisemajanduse kogutoodang
SO _x	väävliühendid

Sisukord

1.	Sissejuhatus	5
2.	Keskkonnatasude ja keskkonnakasutusega seotud maksude laekumise analüüs.....	6
2.1.	Keskkonnatasude laekumine aastatel 2005–2010.....	6
2.2.	Keskkonnatasude fiskaalpoliitiline tähtsus aastatel 2005–2010.....	19
2.3.	Ülevaade teistest keskkonnakasutusega seotud maksudest ja nende laekumisest	24
3.	Keskkonnatasudest laekunud raha kasutamise analüüs	31
3.1.	Keskkonnatasudest laekunud raha kasutamise põhimõtted	31
3.2.	Kohalikele omavalitsustele laekunud keskkonnatasude raha kasutamine aastatel 2005–2010	36
3.3.	Keskkonnatasudest laekunud raha kasutamine KIKi kaudu aastatel 2005–2010	46
4.	Saastetasude asendamise analüüs	57
5.	Euroopa Liidu ja OECD suunised keskkonnatasude ja keskkonnaga seotud maksude kasutamisel	61
6.	Kokkuvõte.....	71
7.	Järeldused ja soovitused.....	76

1. Sissejuhatus

Keskkonnakasutust on Eestis maksustatud juba 1990. aastate algusest. Keskkonnaga seotud maksude ja tasude rakendamise eesmärk on panna üksikisikuid, asutusi ja ettevõtteid vältima või vähendama loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda heitmisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju. Lisaks keskkonnakaitseaspektile on Eesti riigi rahanduse seisukohalt oluline ka keskkonnakasutuse maksustamisest saadav tulu, millest osa kulub keskkonnakaitsevaldkonna rahastamiseks. Keskkonnatasudest kogutav raha on olnud aastaid riigi põhiline keskkonnakaitsemeetmete rahastamise allikas, mille abil on ellu viidud väga palju keskkonnaprojekte nii riigi tasandil kui ka kohalikes omavalitsustes.

Siinse analüüsi eesmärk on vaadelda keskkonnatasude ja teiste keskkonnakasutusega seotud maksude laekumist ning keskkonnatasudest laekuva raha kasutamist aastatel 2005–2010.

Analüüsi teises peatükis antakse ülevaade keskkonnatasude laekumisest ja selgitatakse, kuidas on laekumist mõjutanud suuremad seadusemuudatused, tasumäärade tõus ja majanduse käekäik. Laekumist analüüsitakse nii summaarselt kui ka tasuliikide kaupa. Samuti käsitletakse selles peatükis keskkonnatasudest laekunud raha jagunemist riigi ja kohalike omavalitsuste eelarvete vahel ning näidatakse, milline on keskkonnatasudest laekuva raha fiskaalpoliitiline tähtsus riigis ja kohalikes omavalitsustes. Peatükis heidetakse pilk ka teistele Eestis kehtivatele keskkonnakasutusega seotud maksudele, milleks loetakse käesolevas töös kütuseaktsiisi, elektriaktsiisi, raskeveokimaksu ja pakendiaktsiisi. Hinnatakse nende maksude tähtsust riigi rahanduse seisukohast.

Töö kolmandas peatükis käsitletakse keskkonnatasudest laekunud raha kasutamist. Esmalt võetakse kokku keskkonnatasudest laekunud raha kasutamise põhimõtted ja nende muutused ajavahemikul 2005–2010. Seejärel esitatakse rahakasutuse analüüs, milles vaadeldakse, kuidas on keskkonnakaitsemeetmeid rahastanud riik – SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu – ja kohalikud omavalitsused. Kirjeldatakse keskkonnakaitsemeetmete rahastamist maakonniti ja kohalikele omavalitsustele laekunud raha kasutamist omavalitsustüübi kaupa.

Uuringu neljandas peatükis antakse ülevaade saastetasude asendamisest. Vaatluse all on asendamist puudutavad õigusaktid ning tegelik saastetasu asendamine ettevõtetes vaadeldaval perioodil.

Viies peatükk hõlmab keskkonnatasude ja -maksude rakendamist rahvusvahelisel tasandil. Käsitletakse tähtsamaid Euroopa Liidu ja OECD õigusakte, strateegiaid ja muid dokumente, mis mõjutavad keskkonnamaksude kasutamist Eestis nii praegu kui ka tulevikus. Peatükis on tehtud ka kokkuvõtte keskkonnakasutuse maksustamise tegevusplaanidest, mille puhul on arvesse võetud rahvusvahelisi suundumusi ja mis on Eestis juba heaks kiidetud.

Viimases peatükis esitatakse analüüsi kokkuvõtvad järeldused ja uuringu tulemustel põhinevad soovitused.

Töös on kasutatud põhiliselt Keskkonnaministeeriumi, Rahandusministeeriumi, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Statistikaameti ja Eurostati andmeid.

Töö on tehtud Keskkonnaministeeriumi tellimisel riigihanke „Keskkonnakulutuste analüüs” raames.

2. Keskkonnatasude ja keskkonnakasutusega seotud maksude laekumise analüüs

2.1. Keskkonnatasude laekumine aastatel 2005–2010

Keskkonnatasusid rakendatakse Eestis alates 1991. aastast ning nende eesmärk on vältida või vähendada loodusvarade kasutamise, saasteainete keskkonda heitmisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju. Keskkonnatasude ülesanne on juhtida ettevõtete ja asutuste keskkonnakaitsetegevust selliselt, et majandustegevuses tekkiv saaste ja jäätmed väheneksid ning loodusvarade kasutamine muutuks otstarbekamaks ja jätkusuutlikumaks. Peale selle toetab riik keskkonnatasudest laekuva rahaga mitmesuguste keskkonnakaitsemeetmete rakendamist, mis omakorda vähendab inimtegevuse ebasoodsat mõju keskkonnale ja loodusvaradele.

2005. aastal reguleeris erinevaid keskkonnatasude liike mitu seadust, sh saastetasu seadus, maapõuseadus, veeseadus, keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seadus, ning nende alamaktid. Alates 2006. aastast on keskkonnatasude rakendamine koondatud keskkonnatasude seadusesse (KKTS)¹, mis sätestab loodusvara kasutusõiguse tasu määramise alused, saastetasumäärad, nende arvutamise ja tasumise korra ning keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekuva raha kasutamise alused ja sihtotstarbe. KKTSi alusel on kehtestatud rida alamakte, näiteks vabariigi valitsuse määrused, millega on paika pandud vee erikasutusõiguse tasumäärad², riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad³, kutselise ja harrastusliku kalapüügiõiguse tasu konkreetset aastal⁴, ning keskkonnaministri määrus, millega kehtestatakse jahipiirkonna kasutusõiguse tasu määrad⁵. Siinses töös lähtutakse keskkonnatasudega seotud õigusaktidest, mis kehtisid aastatel 2005–2010.

KKTSi järgi jagunevad keskkonnatasud loodusvara kasutusõiguse tasuks (edaspidi: ressursitasu) ja saastetasuks. Ressursitasudeks loetakse:

- 1) kasvava metsa raieõiguse tasu;
- 2) maavara kaevandamisõiguse tasu;
- 3) vee erikasutusõiguse tasu;
- 4) kalapüügiõiguse tasu;
- 5) jahipiirkonna kasutusõiguse tasu.

Saastetasu rakendatakse, kui:

- 1) saasteaineid heidetakse välisõhku (edaspidi: õhusaastetasu),
- 2) saasteaineid heidetakse veekogusse, põhjavette ja pinnasesse (edaspidi: veesaastetasu),
- 3) kõrvaldatakse jäätmeid (edaspidi: jäätmete saastetasu).

¹ RT I 2005, 67, 512.

² Vee erikasutusõiguse tasumäärad aastateks 2001–2005 (RT I 2001, 45, 250); aastateks 2006–2009 (RT I 2005, 71, 554); aastateks 2010–2015 (RT I 2009, 54, 365).

³ Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad aastateks 2003–2005 (RT I 2001, 90, 539); aastateks 2006–2009 (RT I 2005, 71, 553); aastateks 2010–2015 (RT I 2009, 54, 366).

⁴ Kutselise kalapüügiõiguse tasu määrad: 2005. aastaks (RT I 2005, 1, 3); 2006. aastaks (RT I 2005, 64, 492); 2007. aastaks (RTI, 01.12.2006, 53, 401); 2008. aastaks (RT I 2007, 69, 426); 2009. aastaks (RT I 2008, 57, 319); 2010. aastaks (RT I 2009, 63, 409), harrastusliku kalapüügiõiguse tasu (RTL 2005, 28, 387).

⁵ Jahipiirkonna kasutusõiguse tasumäärad: 2005. aastaks (algtekst RTL 2005, 14, 130); aastateks 2006–2010 (RTL 2005, 14, 130).

Keskkonnatasud laekuvad riigieelarvesse ja kohalike omavalitsuste (KOV) üksuste eelarvesse, kusjuures iga tasuliigi korral on nende jaotumine erinev. Kalapüügiõiguse tasu ja jahipiirkonna kasutusõiguse tasu kantakse täielikult riigieelarvesse (KKTSi § 13 lg-d 4 ja 5). Kasvava metsa raieõiguse tasu laekumist riigieelarvesse reguleerib metsaseadus ning selle laekumise põhimõtted on vaadeldaval perioodil mitu korda muutunud. Aastatel 2005–2008 kandis Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK) uuendusraie õiguse müügi tulust ja uuendusraiest saadud metsamaterjali müügi tulust 26% riigieelarvesse. Alates aastast 2007 arvati sellest 26%st raamatupidamise seaduses sätestatud tulude ja kulude vastavuse printsiibil maha metsamaterjali ülestöötamise, veo ja müügiga seotud kulud. Alates aastast 2009 ei kehti enam varasemad kasvava metsa raieõiguse tasu reguleerivad õigusnormid – metsaseaduse muutmise muutus ka põhimõtte, kuidas metsatulu riigieelarvesse laekub. Edaspidi kantakse riigieelarvesse summa RMK puhaskasumist, mille suuruse on rahandusministri ettepanekul kinnitanud vabariigi valitsus (metsaseaduse⁶ § 48 lg 5). Sellest tulenevalt on siinses töös käsitletud kasvava metsa raieõiguse tasu küll keskkonnatasuna (kasutatud on terminit *metsatulu*), kuid seda on näidatud teiste keskkonnatasude seas eraldi. Alates 2009. aastast RMK puhaskasumist riigieelarvesse tehtavaid eraldisi ei käsitleta keskkonnatasudena, kuid nende kohta esitatakse töös andmed, kui see on võimalik ja asjakohane.

Maavara kaevandamisõiguse tasust ja vee erikasutusõiguse tasust laekuv raha jaotub riigieelarve ning kaevandamisala ja veehaarde asukoha KOVi üksuste eelarve vahel (vt tabelid 2.1.1 ja 2.1.2).

Tabel 2.1.1. Maavara kaevandamisõiguse tasu laekumise põhimõtted aastatel 2005–2010

Maavara kaevandamise koht	Riigieelarve	Kaevandamisala asukoha järgse KOVi eelarve
<u>kuni 2005. a lõpuni</u> – territoriaalmeri, Eesti Vabariigi majandusvöönd või omavalitsusüksusteks jaotamata muu veekogu (maapõueseaduse ⁷ § 41 lg 2)	100%	–
<u>alates 2006. a</u> – piiriveekogu, territoriaal- ja sisemeri või omavalitsusüksusteks jaotamata muu veekogu (KKTSi § 13 lg 1)		
Muu üleriigilise tähtsusega maardla	<u>2005</u> – 30%; <u>2006</u> – 50%; <u>2010</u> – 2009. aastal kehtinud tasumääraga arvatud summast 50%, seda tasumäära ületav osa 100%	<u>2005</u> – 70%; <u>2006</u> – 50%; <u>2010</u> – 2009. aastal kehtinud tasumääraga arvatud summast 50%
Kohaliku tähtsusega maardla	–	100%

Allikas: Eesti õigusaktid.

Maavara kaevandamisõiguse tasu jaotus riigi ja kohalike eelarvete vahel on olnud kogu keskkonnatasude rakendamise aja jooksul arutelu all. Tabelist 2.1.1 on näha, et see on muutunud vaadeldava viie aasta jooksul isegi kolm korda. Selle põhjuseks on riigi ja KOVide erimeelsused küsimuses, milline osa üleriigilise tähtsusega maardlatest kaevandatud maavara kaevandamisõiguse tasust tuleb eraldada KOVidele. Siiani ei ole arutatud ja selgeks vaieldud isegi põhimõttelisi küsimusi. Maapõueseaduse kohaselt kuulub aluspõhja maavara ja üleriigilise tähtsusega maardlate maavaravaru riigile. Tekib küsimus, miks peab riik enda omandi kasutamise eest kellelegi midagi maksma. KOVid põhjendavad oma nõuet kahe argumendiga. Esiteks tekitatakse maavara

⁶ RT I 1998, 113, 1872 ja RT I 2006, 30, 232.

⁷ RT I 2004, 84, 572.

kaevandamisega KOVi territooriumil tema elanikele kahju ja ebamugavust. See kahju tuleb küll hüvitada, aga paraku ei ole selle suurust peaaegu kusagil välja arvatud. Teiseks on riik pannud KOVidele seadustega palju keskkonnaalaseid kohustusi, aga nende täitmiseks ei ole piisavalt raha eraldatud. See argument võib õige olla, nt kahjuks ei ole teada, kui palju raha puudu tuleb. Samuti ei ole õige siduda seda küsimust üleriigilise tähtsusega maardlate kasutamisest laekuva rahaga. Kõne all olev raha tuleb eraldada kas riigieelarvest otse või peab olema KOVide tulubaasis sees.

Tabel 2.1.2. Vee erikasutusõiguse tasu laekumise põhimõtted aastatel 2005–2010

Erikasutuse korras veevõtu koht	Riigieelarve	Vee erikasutuse asukoha järgse KOVi eelarve
Piiriveekogu	100%	–
Siseveekogu või põhjaveekiht	50%	50%*

* Kui veehaare asub rohkem kui ühe omavalitsuse territooriumil, kehtestab vee erikasutusõiguse tasu jaotuse KOVide vahel keskkonnaminister.

Allikas: Eesti õigusaktid.

Õhu- ja veesaastetasud laekuvad riigieelarvesse. Jäätmete saastetasu laekub nii riigieelarvesse kui ka jäätmete päritolukoha järgse KOVi üksuse eelarvesse. Viimasel juhul on eesmärk toetada jäätmehoolduse arendamist KOVis ning motiveerida teda korraldama jäätmevedu. 2005. aastal laekus olmejäätmete keskkonda viimise eest makstavast saastetasust 75% jäätmete päritolukoha järgse KOVi eelarvesse ja 25% riigieelarvesse. Alates 2006. aastast laekus jäätmete päritolukoha järgse KOVi eelarvesse 75% põhimäära järgi arvatud olmejäätmete saastetasust, st riigieelarvesse kanti saastetasu, mida võeti nõuetele mittevastava prügilga eest ja seoses avariidega. Alates 2010. aastast läheb jäätmete päritolukoha järgse KOVi eelarvesse 75% 2009. aasta põhimäära järgi arvatud tasust tingimusel, et KOV täidab talle jäätmeseadusega pandud kohustust korraldada jäätmevedu.

KKTSi kohaselt eraldati perioodil 2005–2009 kogu keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekunud raha sihtasutusele Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK), kus seda kasutati keskkonnaseisundi hoidmiseks, loodusvarade taastootmiseks ja keskkonnakahjustuste heastamiseks. Alates 2010. aastast eraldatakse keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekunud raha KIKile samaks tegevuseks 2009. aastal kehtinud keskkonnatasu määrade ulatuses, välja arvatud kalapüügiõiguse tasu ja jahipiirkonna kasutusõiguse tasu, mis kantakse täies mahus KIKile. Ülejäänud raha kasutatakse riigieelarve üldotstarbeks. Teistest keskkonnatasudest mõnevõrra erinev on metsatulu laekumine – aastatel 2005–2008 anti KIKile riigieelarvesse kantud ja uuendusraieteks müüdnud kasvava metsa raieõiguse tasust ning uuendusraiest saadud metsamaterjali müügist laekunud rahast 15%. Alates 2009. aastast saab KIK kuni 15% riigieelarvesse kantavast RMK puhaskasumi osast (KKTSi § 57¹).

Keskkonnatasude laekumine

Keskkonnatasusid laekus aastatel 2005–2010 üle 436 miljoni euro (vt tabel 2.1.3), millest 49,7% ehk u 217 miljonit eurot laekus saastetasudest, 38% ehk 165,8 miljonit eurot erinevatest ressursitasudest ning üle 53 miljoni euro ehk 12,3% metsatulust⁸.

⁸ Metsaseaduse muudatuste järel ei laeku 2009. aastast enam kasvava metsa raieõiguse tasu. Selle asemel kanti riigieelarvesse RMK puhaskasumi arvel u 35 miljonit eurot ja 2010. aastal 2,5 miljonit eurot.

Tabel 2.1.3. Keskkonnatasude laekumine aastatel 2005–2010 tuhandetes eurodes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	KOKKU
Keskkonnatasud	51 455	70 614	86 094	88 219	72 424	67 754	436 560
sh saastetasu	24 752	34 272	43 588	42 668	40 931	30 707	216 918
ressursitasu	15 351	22 652	28 793	31 028	30 915	37 046	165 785
metsatulu*	11 352	13 690	13 713	14 523	578	1	53 857

*Peale riigieelarvesse laekuva metsatulu on tabelites kajastatud ka KOVidesse laekuvad summad, mida näidatakse kirje „Metsatulu“ all.

Allikas: Keskkonnaministeerium (KKM) ja Rahandusministeeriumi (RM) KOVide eelarve täitmise kuuaruannete andmekogu.

Ajavahemikus 2005–2008 laekus keskkonnatasusid iga aastaga järjest rohkem. Aastatel 2005–2006 suurenes keskkonnatasude aastamaht 51,5 miljonilt eurolt 70,6 miljonile eurole, stabiliseerudes 2007–2008. aastal 86–88 miljoni euro juures. Metsatulu laekumine asendus alates 2009. aastast eraldisega RMK puhaskasumist, mistõttu keskkonnatasude maht vähenes kahel viimasel vaatlusalusel aastal – näiteks 2009. aastal kujunes kogusummaks 72 miljonit eurot. Metsatulu kõrvale jättes jäi teiste keskkonnatasude kogulaekumine 2009. aastal peaaegu samaks. Aastal 2010 laekus keskkonnatasusid 67,7 miljonit eurot, mis on aastatagusega võrreldes ligi 7% vähem. See tulenes saastetasu tagasihoidlikumast laekumisest. Samal ajal tuleb märkida, et ressursi- ja saastetasude summa oli alates 2007. aastast enam-vähem ühesugune, saavutades 2008. aastal maksimumi (73,7 miljonit eurot) ja vähenedes järgmistel aastatel majandusliku surutise tõttu – hoolimata tasumäärade iga-aastasest tõusust laekus 2010. aastal 7,7 miljoni euro võrra vähem raha kui 2008. aastal.

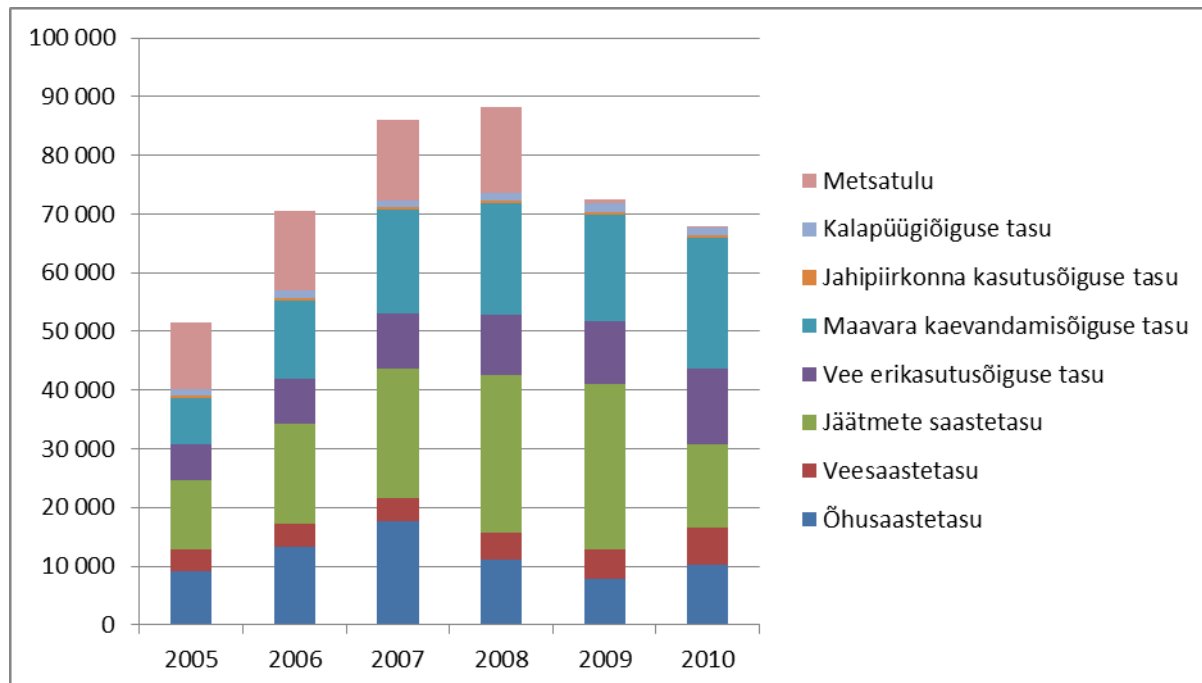
Keskkonnatasude proportsioon saastetasu, ressursitasu ja metsatulu vahel on vaadeldavatel aastatel mõnevõrra muutunud. Muu hulgas on selle taga metsatulu asendumine RMK puhaskasumi eraldisega alates aastast 2009. Saastetasu moodustas perioodi algusaastail ligi poole keskkonnatasudest: selle osakaal kogusummas oli aastail 2005–2008 keskmiselt 49%, tõustes seejärel 2009. aastal 57%le. Aastal 2010 vähenes saastetasu laekumine taas tuntuvalt ja moodustas keskkonnatasudest alla poole – 45%. Ressursitasu osakaal püsis 2005.–2008. aastal 30–35% tasemel, kuid tõusis 2009. aastal 43%le ning 2010. aastal saastetasu väiksema laekumise tõttu juba 55%le keskkonnatasudest. Metsatulu laekumine on maksmisspõhimõtete muutumise tõttu olnud kõige ebastabiilsem. Kui vaadeldava ajavahemiku esimestel aastatel moodustas metsatulu 16–22% iga-aastasest kogusummast, siis 2009. aastast alates seda liiki keskkonnatasu sisuliselt enam ei maksta.

Ressursitasu on kogu vaadeldaval perioodil üha rohkem laekunud (välja arvatud aastal 2009), ent saastetasu laekumine on alates 2008. aastast hakanud mõnevõrra vähenema. Põhjuste selgitamiseks analüüsitakse järgnevalt laekumist tasuliikide kaupa.

Jooniselt 2.1.1 ja tabelist 2.1.4 nähtub, et kõige enam on analüüsitaval ajal laekunud jäätmete saastetasu (aastatel 2005–2010 kokku u 120 miljonit eurot), maavara kaevandamisõiguse tasu (kokku u 98 miljonit eurot) ja õhusaastetasu (kokku u 68 miljonit eurot).

Jäätmete saastetasu laekumine kasvas stabiilselt aastani 2009. Selle põhjuseks on järk-järgult tõusnud jäätmete saastetasumäärad ning üha hoogustuv põlevkivijäätmete (aheraine, lendtuhk, poolkoks) ladestamine. Jäätmete saastetasu osakaal kõikides keskkonnatasudes tõusis aastal 2008 rohkem kui 30%ni ning kõikides saastetasudes aastaks 2009 isegi 68,7%ni. Aastal 2010 tunnistati põlevkivi lend- ja koldetuha ladestamine nõuetekohaseks, mistõttu vähenes põlevkivituha ladestamise saastetasumäär viis korda. Selle tulemusena kahanes ka jäätmete saastetasu laekumine sedavõrd, et selle tasuliigi osakaal kõikides tasudes moodustas vaid 21%, mis on vähem kui ühelgi varasemal aastal.

Joonis 2.1.1. Keskkonnatasude laekumine aastatel 2005–2010 liikide kaupa tuhandetes eurodes

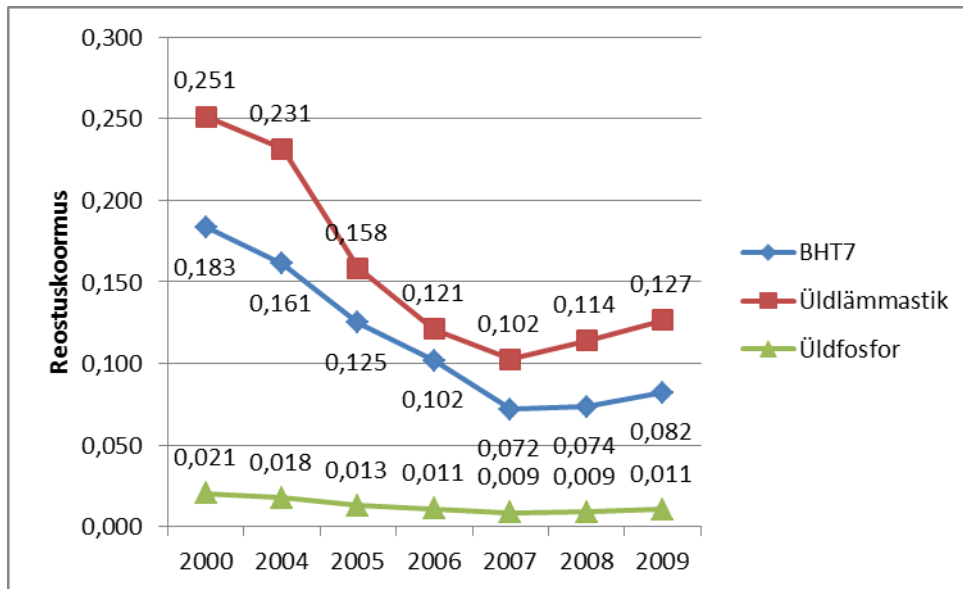


Allikas: KKM, RM.

Jäätmete saastetasuga võrreldes on õhusaastetasu laekumine vaadeldaval ajavahemikul olnud summaarselt peaaegu poole võrra väiksem ning veesaastetasu laekumine ligemale neli korda väiksem.

Öhusaastetasu laekus aastatel 2005–2007 järjest jõudsamalt nii saasteainete tasumäärade tõusu kui ka keskkonda viidud saasteainete, eriti süsinikdioksiidi (CO₂) koguse suurenemise tõttu. Ökoloogilise maksureformi põhimõtete alusel kahekordistati 2006. aastal enamiku õhusaasteainete tasumäärasid ja edaspidi tõusevad need igal aastal sõltuvalt saasteainest 5–20%. 2007. aastal suurenes elektritootmine u 25% võrra, mistõttu heideti õhku ka enam saasteaineid. Aastal 2008 vähenes õhusaastetasu laekumine märgatavalt, sest tollest aastast alates maksavad kõik Eestis elektrit müüvad ettevõtjad CO₂ saastetasu asemel elektriaktsiisi. Seetõttu on õhusaastetasu iga-aastane laekumine 20–30 miljoni euro võrra väiksem, kui seda nägi ette 2005. aastal vastu võetud keskkonnatasude seadus. Elektriaktsiisi laekus riigieelarvesse 2008. aastal 20,4 miljonit eurot, 2009. aastal 22 miljonit eurot ja 2010. aastal 29,3 miljonit eurot. Aastal 2010 laekus õhusaastetasu võrreldes eelmise aastaga palju rohkem, sest põlevkivist toodeti elektrit ligemale 50% enam kui aasta tagasi. Loomulikult suurenes sellega proportsionaalselt ka saasteainete heide.

Joonis 2.1.2. Pinnaveekogudesse juhitud ja puhastamist vajava vee reostuskoormus tonnides ühe miljoni euro suhtes SKT kohta



Allikas: autorite arvutused Statistikaameti andmete alusel.

Veesaastetasusid on tasumäärade pideva tõusu tõttu laekunud aasta-aastalt üha rohkem. Aastal 2010 maksti raha peaaegu 75% võrra enam kui 2005. aastal. Samal ajal on keskkonda jõudnud saasteainete kogus reoveepuhastite renoveerimise tõttu mitmel pool vähenenud, nii et isegi kiire majanduskasv ja tootmise elavnemine aastatel 2007 ja 2008 ei viinud reostuskoormust tagasi kümnendi algusaastate tasemele (vt joonis 2.1.2).

Ressursitasust (metsatulu arvestamata) üle poole saadakse maavara kaevandamisõiguse tasu arvel; vee erikasutusõiguse tasu osakaal jääb erinevatel aastatel vahemikku 33–38%; jahipiirkonna kasutusõiguse tasu ja kalapüügiõiguse tasu summad annavad vastavalt 1–3% ja 3–7% ressursitasust⁹.

Maavara kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasu laekumine sõltub suuresti põlevkivienergeetika ja ehitusmaterjalide tööstuse käekäigust. Maavara kaevandamisõiguse tasu laekumine hoogustus aastatel 2005–2010 peaaegu kolm korda. Eriti suur oli riigieelarvesse laekuva maavara kaevandamisõiguse tasu kasv – 2010. aastal oli seda üle viie korra rohkem kui 2005. aastal. See kasv on olnud suurem kui ühelgi teisel tasuliigil. Põhjuseks on see, et Riigikogu ja valitsus on hakanud Eesti maavarade olemist senisest rohkem väärtustama. Kui aastatel 2006 ja 2007 kahekordistati paljude maavarade tasumäärasid ja nende edasiseks tõusuks nähti ette 5% aastas, siis 2009. aastast eeldati mõne enamtarbitava maavara – nagu lubjakivi ja põlevkivi – tasumäära tõusu kolme aasta jooksul 25% aastas. Tasumäära kerkimisele lisandus kaevandamismahu kasv alates 2007. aastast. Nii iseloomustabki maavara kaevandamisõiguse tasu laekumist soodsa majanduskliima ja tasumäärade pideva tõusu tõttu kiire hoogustumine 2006. ja 2007. aastal ning tagasihoidlikum kasv 2008. aastal. 2009. aastal vähenes ehitusmaterjalide turul valitseva madalseisu tõttu märkimisväärselt lubjakivi kaevandamine ja elektritootmise kahanemise tõttu ligi 8% võrra ka põlevkivi kaevandamine. See pidurdas maavara kaevandamisõiguse tasu laekumist. 2010. aastal suurenes põlevkivi kaevandamise maht jällegi, sest põlevkivielektri tootmine kasvas jõuliselt, samuti taastus mõnevõrra ehitusmaavarade kaevandamine, mistõttu laekus enam nii maavara kaevandamisõiguse kui ka vee erikasutusõiguse tasu.

⁹ Tuleb märkida, et kuigi RMI andmekogud näitavad jahi- ja kalatasu laekumist ka KOVidele, tuleks täpsemalt uurida, millise laekumisega on tegelikult tegemist, sest KKTSi alusel ei saa nimetatud tasud KOVidele laekuda. Sama küsimus puudutab metsatulu. Kuna nimetatud tasude summad moodustavad kogu vaadeldaval perioodil vaid 0,16% KOVide eelarvesse laekuvatest keskkonnatasudest, siis edaspidi käsitletakse kolme tasuliiki ainult riigieelarvesse laekumise kontekstis.

Tabel 2.1.4. Keskkonnatasude laekumine liigiti aastatel 2005–2010 ning jagunemine riigieelarve (RE) ja kohalike omavalitsuste eelarve (KOV) vahel tuhandetes eurodes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	KOKKU
Keskkonnatasud kokku	51 455	70 614	86 094	88 219	72 424	67 754	436 560
Õhusaastetasu	9 106	13 369	17 589	11 144	7 882	10 125	69 215
Veesaastetasu	3 665	3 837	3 967	4 556	4 935	6 360	27 320
Jäätmete saastetasu	11 982	17 066	22 032	26 967	28 114	14 222	120 383
sh RE	10 788	14 909	19 881	24 780	26 272	12 787	109 416
KOV	1 194	2 157	2 152	2 187	1 842	1 435	10 966
Vee erikasutusõiguse tasu	5 935	7 618	9 426	10 236	10 862	12 951	57 028
sh RE	3 016	4 048	5 112	5 446	5 685	6 843	30 152
KOV	2 918	3 570	4 314	4 789	5 177	6 108	26 876
Maavara kaevandamisõiguse tasu	7 872	13 458	17 801	18 878	18 082	22 315	98 407
sh RE	2 104	5 243	7 204	7 677	7 632	11 003	40 862
KOV	5 768	8 215	10 597	11 201	10 450	11 312	57 545
Jahipiirkonna kasutusõiguse tasu	417	422	425	422	424	425	2 534
sh RE	416	421	424	421	423	425	2 528
KOV	1	1	1	1	1	–	5
Kalapüügiõiguse tasu	1 127	1 154	1 140	1 492	1 547	1 355	7 816
sh RE	1 126	1 154	1 140	1 492	1 547	1 355	7 814
KOV	0,7	0,4	0,3	0,4	0,5	0,3	2,4
Metsatulu	11 352	13 690	13 713	14 523	578	1,0	53 857
sh RE	11 225	13 688	13 705	14 519	578	0,2	53 716
KOV	126,7	1,9	7,9	3,8	0,4	0,8	141
RE	41 446	56 668	69 022	70 036	54 953	48 899	341 023
Saastetasu	23 559	32 115	41 437	40 480	39 089	29 273	205 951
Ressursitasu	6 662	10 865	13 880	15 036	15 287	19 626	81 356
Metsatulu	11 225	13 688	13 705	14 519	578	0,2	53 716
KOV	10 009	13 945	17 072	18 183	17 471	18 856	95 536
Saastetasu*	1 194	2 157	2 152	2 187	1 842	1 435	10 966
Ressursitasu**	8 815	11 788	14 921	15 996	15 629	17 421	84 570

* kajastab RMI KOVide andmetes esitatud kirjet „saastetasud ja keskkonnale tekitatud kahju hüvitus“

**sisaldab lisaks vee- ja maavarade tasudele ka RMI KOVide andmetes esitatud kirjeid „metsatulu“, „jahipiirkonna kasutusõiguse tasu“ ja „kalapüügiõiguse tasu“

Allikas: KKM ja RMI KOVide eelarve täitmise kuaruannete andmekogu

Vee erikasutusõiguse tasumäär on kasvanud kogu vaadeldava aja jooksul 0–10% võrra aastas. Perioodi alguses – 2006. aastal – tõsteti Riigikogu roheliste fraktsiooni survele kaevandustest ja karjääridest väljapumbatava vee tasumäära märkimisväärselt. Elektri jaamade jahutusvee tasumäär on olnud kogu aeg muutumatult 2,5 kroonise (0,259 eurose) kuupmeetri kohta. Tasumäärade kasvuga kaasnes suurem laekumine 2006. aastal. Alates 2007. aastast on sellele liitunud eeskätt põlevkivi kaevandamise kasvuga kaasnenud vee erikasutuse suurenemine. 2009. aasta laekumist mõjutas väiksem kaevandusmaht (vähemlaekumine

kaevandus- ja karjäärivee eest) ja elektritootmine (vähemlaekumine jahutusvee eest), kuid kuna keskkonnatasud laekuvad kvartaalse nihkega, siis kokkuvõttes 2009. aasta vee erikasutusõiguse tasu summa isegi kasvas mõnevõrra. 2010. aastal maksti vee erikasutusõiguse tasu kaks korda rohkem kui 2005. aastal.

Jahipiirkonna kasutusõiguse tasu laekumine on olnud kogu perioodi jooksul muutumatult umbes 420 000 eurot. Siiski võib aastast 2005 kuni aastani 2010 võib täheldada väikest, 8000-eurost kasvu. Selle põhjuseks on asjaolu, et jahipidamise maht on olnud suhteliselt stabiilne ja jahimehed ei ole pidanud vajalikuks tasumäära tõsta.

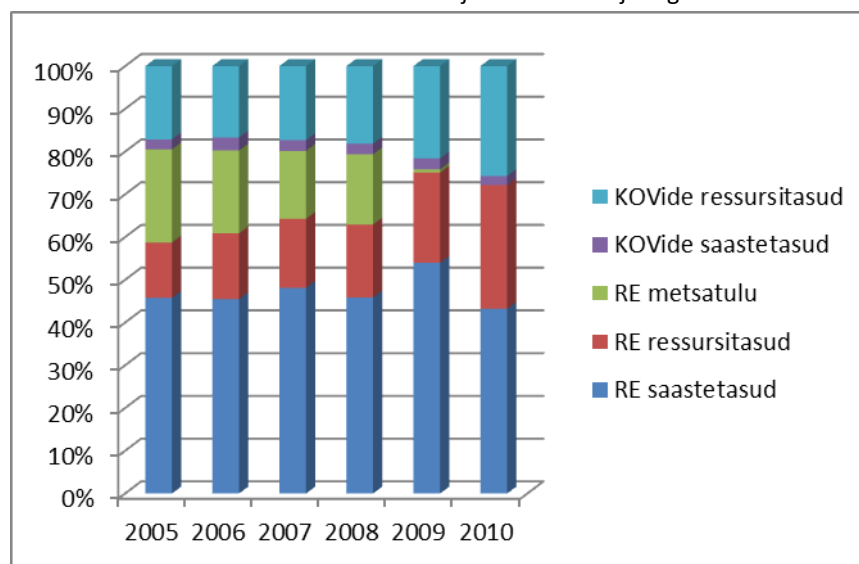
Kalapüügiõiguse tasu laekus vaadeldaval perioodil 1,4–1,5 miljonit eurot aastas. Alates aastast 2005 elavnes laekumine mõnevõrra, saavutades maksimumi 2009. aastal, kuid kasv oli võrreldes 2005. aastaga vaid 320 000 eurot. 2010. aastal laekumine jälle aeglustus mõnevõrra ning üldsumma oli vaid 20% suurem kui 2005. aastal. Kalapüügiõiguse tasumäära suurus on kalurite jaoks tundlik küsimus. Tasu laekumist mõjutavad ka püügimahu muutused nii Euroopa Liidu nõuete kui ka Läänemere ja Peipsi kalurite kokkulepete või Eesti teadlaste ettepanekute tõttu.

Nagu varem märgitud, mõjutab metsatulu laekumist 2009. aastal kehtima hakanud metsaseaduse ja keskkonnatasude seaduse muudatus, mille kohaselt kantakse riigieelarvesse edaspidi kasvava metsa raieõiguse tasu asemel teatud osa RMK puhaskasumist. Selle alusel maksis RMK vabariigi valitsuse korraldusega 2009. aasta riigieelarvesse 34,347 miljonit eurot ja 2010. aasta eelarvesse 2,557 miljonit eurot. Varasematel aastatel püsis metsatulu 11–14 miljoni euro tasemel.

Keskkonnatasude jaotumine riigieelarve ja KOVide eelarvete vahel

Analüüsid keskkonnatasude jaotumist riigieelarve ja KOVide eelarvete vahel, selgub, et vaadeldaval perioodil laekus 341 miljonit eurot riigieelarvesse ja 95 miljonit eurot KOVide eelarvesse. Riigieelarve osakaal on aasta-aastalt vähenenud – kui 2005. aastal kanti riigieelarvesse 80,5% keskkonnatasudest, siis 2010. aastal oli see näitaja 72,2% (vt joonis 2.1.3). KOVidele laekuva summa osakaal suurenes vaadeldaval perioodil 19,5%lt 27,8%le.

Joonis 2.1.3. Keskkonnatasude laekumise jaotus KOVide ja riigieelarve vahel %



Allikas: autorite arvutused RE ja KKM-i andmete alusel.

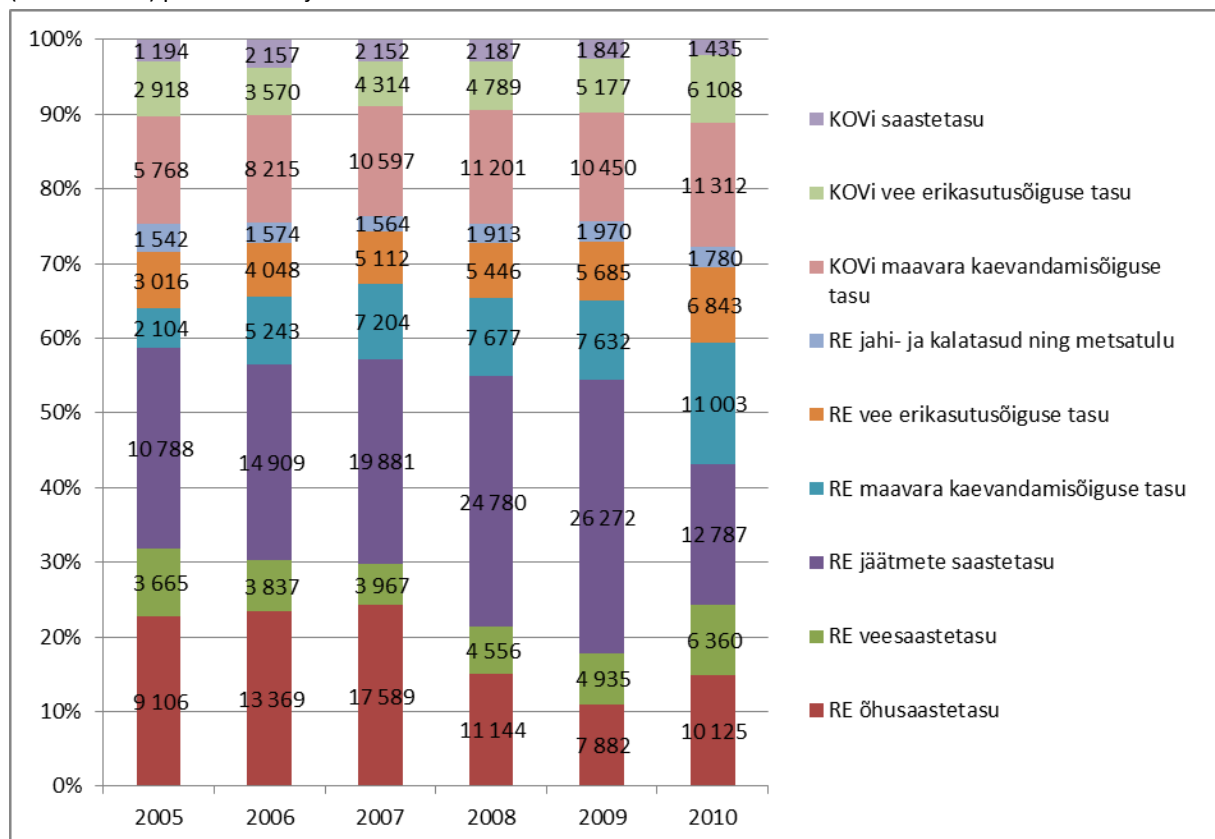
Kui jätta metsatulu selle ebastabiilsuse tõttu vaatluse alt kõrvale, võib tõdeda, et aastatel 2005–2010 laekus keskkonnatasudest keskmiselt 75% riigieelarvesse ja 25% KOVidele.

Riigieelarvesse laekuvast summast suurema osa (metsatulu välja jättes üle 70%) andis vaadeldava perioodi alguses saastetasu. Kuid alates 2009. aastast on selle osatähtsus märgatavalt vähenenud ning aastal 2010 moodustas see riigieelarvesse laekuvatest keskkonnatasudest vaid 60%. Selle märkimisväärse languse tingis peamiselt muudatus põlevkivituha ladestamise nõuetekohasuse koefitsiendi rakendamisel, mistõttu alanes põlevkivi tuhajäätmete ladestamisel makstav saastetasu. Ressursitasu laekus aga 2010. aastal rohkem tänu maavarade tempokamale kaevandamisele. KOVidele laekunud summast ligi 90% moodustab ressursitasu, saastetasu osakaal ei ole märkimisväärne.

Kui vaadelda keskkonnatasude laekumist liigiti, on jäätmete saastetasu laekumise proportsioon riigieelarve ja KOVide eelarvete vahel olnud keskmiselt suhtes 90 : 10 (joonis 2.1.4). KOVidele laekub osa olmejäätmete saastetasust. Ladestatavate jäätmete maht ja seetõttu ka jäätmete saastetasust KOVidele laekuv osa on aastatel 2009–2010 vähenenud. Vee erikasutusõiguse eest makstav tasu jaguneb riigieelarve ja KOVide eelarve vahel peaaegu pooleks. Marginaalse tähtsusega on ainult piiriveekogude veevõtu eest riigieelarvesse tasutavad summad – sõltuvalt aastast moodustavad nad 1–4% kogu laekuvast vee erikasutusõiguse tasust.

Maavara kaevandamisõiguse tasu on KOVidele olulisim keskkonnatasudest saadav tululiik. See tululiik ületab riigieelarvesse laekuvaid summasid, kuigi vahe on aastatega vähenenud. Kui 2005. aastal maksti riigieelarvesse 26,7% maavarade tasudest, siis 2010. aastal juba 49,3%. Siin on üheks põhjuseks keskkonnatasude laekumise jagunemise põhimõtete 2010. aasta muudatus, millega piirati KOVidele laekuvat maavara kaevandamisõiguse tasu 2009. aasta määra järgi arvestatud osaga.

Joonis 2.1.4. Keskkonnatasude laekumise jagunemine KOVide ja riigieelarve vahel tasuliikide kaupa (metsatuluta) protsentides ja tuhandetes eurodes



Allikas: autorite arvutused RE ja KKM-i andmete alusel.

Keskonnatasude laekumine maakonniti¹⁰

Keskonnatasude laekumist ühe või teise kohaliku omavalitsuse eelarvesse mõjutab otseselt keskkonnakasutus vastava omavalitsusüksuse territooriumil. Seega on keskkonnatasude laekumine suurem tööstuspiirkondades ja suurema elanike arvuga omavalitsustes.

Keskonnatasude laekumise analüüs maakonniti näitab, et u 75% kõikidest tasudest makstakse kolme maakonda (vt tabel 2.1.5). Lõviosa (eri aastatel 51–61%) KOVidesse kantavatest keskkonnatasudest on laekunud Ida-Viru maakonda, kusjuures viimastel aastatel on selle maakonna osakaal järjest tõusnud (2005. aasta 54,4%lt 2010. aastaks 61,4%le). Harjumaal on keskkonnatasude osakaal olnud aastati 12,4–20,6%. Tartu maakonnas on sama näitaja 4,5–6,4%, kõikides teistes maakondades jäi see alla 5%: Lääne-Viru, Pärnu, Jõgeva, Järva ja Lääne maakonnas 2–5%, Viljandi, Saare, Rapla ja Võru maakonnas 1–2% ning Põlva, Valga ja Hiiu maakonnas 0,6–1%.

Tabel 2.1.5. Keskonnatasude laekumine KOVide eelarvesse

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Kokku 2005–2010 tuhandetes eurodes
Kokku tuhandetes eurodes	10 009	13 945	17 072	18 183	17 471	18 856	95 536
sh maakonna osakaal protsentides							
Harju	15,3	20,6	21,5	19,2	14,2	12,4	16 386
Hiiu	0,4	0,7	0,8	0,7	0,8	0,5	629
Ida-Viru	54,4	50,8	50,7	53,0	56,0	61,4	52 174
Jõgeva	1,8	2,6	3,3	3,0	2,7	2,4	2 572
Järva	1,8	1,7	1,8	1,6	4,5	3,2	2 407
Lääne	2,7	2,1	1,6	1,8	2,5	2,2	2 011
Lääne-Viru	4,8	4,3	5,1	4,9	3,8	3,5	4 165
Põlva	0,9	0,6	1,1	0,7	0,8	0,6	741
Pärnu	5,6	4,6	3,8	3,0	3,2	2,8	3 499
Rapla	0,7	0,9	1,2	1,4	1,4	1,2	1 120
Saare	1,2	1,3	1,2	1,5	2,3	2,1	1 587
Tartu	6,4	5,7	5,1	5,0	4,5	4,5	4 861
Valga	0,9	0,8	0,7	0,8	0,6	0,5	666
Viljandi	2,1	2,1	1,3	2,1	1,7	1,4	1 665
Võru	1,0	1,1	0,9	1,3	1,2	1,1	1 053

Allikas: autorite arvutused, RM.

Ida-Virumaa KOVidele makstavad suured keskkonnatasud tulenevad peaaesjalikult põlevkivi kaevandamisest, sellega kaasnevast kaevandus- ja karjäärivee väljapumpamisest ning mahukast elektri ja soojuse tootmisest, mille puhul kasutatakse palju jahutusvett ning mis on märkimisväärne õhusaasteallikas. Suurimad keskkonnakasutajad on energeetikaettevõtted (AS Narva Elektriijaamad, Eesti Energia Kaevandused AS) ja keemiatööstus (AS Viru Keemia Grupp, Kiviõli Keemiatööstuse OÜ), samuti vee- ja jäätmemajandusettevõtted

¹⁰ Selle töö maht ei võimalda analüüsida keskkonnatasude laekumist kõikides KOVide üksustes. Edaspidi tuleks kaaluda linna või valla tasandil analüüsi koostamist, sest see võimaldaks erinevate omavalitsusüksuste eripära paremini käsitleda.

(AS Narva Vesi, Uikala Prügila AS). Aastatel 2009 ja 2010 moodustas Ida-Viru maakonnale makstavatest keskkonnatasudest 62% maavara kaevandamisõiguse tasu ja 37% vee erikasutusõiguse tasu.

Harjumaa keskkonnakasutust iseloomustab intensiivne ehitusmaavarade kaevandamine viimastel aastatel (eriti perioodil 2005–2008), mille taga on suuremahuline ehitustegevus Tallinna ümbruses. Seetõttu laekub märgatav osa Harjumaa keskkonnatasudest maavara kaevandamise arvel (kaevandavad näiteks AS Vão Paas, Paekivitoodete Tehase OÜ, Nordkalk AS). Harjumaal on märkimisväärsed keskkonnakasutajad ka vee-, jäätmekäitlus- ja soojusettevõtted, näiteks AS Tallinna Vesi ja Tallinna Prügila AS, AS Tallinna Küte, Eesti Energia AS, AS Iru Elektri jaam; Keila, Paldiski ja Viimsi vee-ettevõtted. Samuti tegutsevad Harjumaal teised küllaltki suure keskkonnamõjuga tööstusettevõtted (näiteks Horizon Tselluloosi ja Paberi AS). Tallinna linna eraldi vaadates annab suurima osa keskkonnatasudest jäätmete saastetasu.

Ka Tartumaal on tähtsal kohal ehitusmaterjalide (eeskätt ehituskruusa) ja turba kaevandamine. Selle tulemusena on sealsetele KOvidele laekuvatest keskkonnatasudest samuti olnud määravaim maavara kaevandamisõiguse tasu – aastal 2010 oli selle osakaal Tartumaal 48% kõigist keskkonnatasudest, ülejäänud summad tulid olmejäätmete ladestamisest ja vee erikasutusõiguse tasust.

Tabelis 2.1.6 antakse ülevaade keskkonnatasude laekumisest liigiti 2010. aastal eri maakondades.

Tabel 2.1.6 Keskkonnatasude laekumine KOvide eelarvesse maakonniti liikide kaupa 2010. aastal

Maakond (linn)	Kokku laekunud keskkonnatasu tuhandetes eurodes	sh tasuliikide osakaal protsentides		
		maavara kaevandamisõiguse tasu	vee erikasutusõiguse tasu	jäätmete saastetasu
Harju ja Tallinn	2 336,4	45,8	32,9	21,3
Hiiu	91,2	85,8	8,0	6,2
Ida-Viru	11 573,8	61,8	37,3	0,9
Jõgeva	460,5	80,2	13,0	6,8
Järva	609,5	77,2	17,4	5,4
Lääne	421,2	79,2	8,3	12,4
Lääne-Viru	661,8	56,4	32,3	11,3
Põlva	121,7	37,1	37,5	25,4
Pärnu	535,1	55,0	24,7	20,2
Rapla	218,6	55,4	27,2	17,4
Saare	394,9	77,8	11,5	10,7
Tartu	857,5	48,3	21,7	30,0
Valga	94,5	21,5	33,2	45,3
Viljandi	268,1	51,3	22,4	26,2
Võru	210,8	60,5	19,9	19,6

Allikas: RM, autorite arvutused.

Tabelist nähtub, et valdava osa KOvidele laekuvast keskkonnatasudest moodustab maavarade kaevandamisõiguse tasu, mis on kuni kümme korda suurem kui vee erikasutusõiguse tasu, välja arvatud Valgamaa ja Põlvamaa, kus maavarasid peaaegu ei kaevandata. Vee erikasutusõiguse tasu tuleb enamasti maakonnakeskuse linnast ja läheb sinna ka kasutamiseks. Kaevandustest ja karjäärdest väljapumbatavat vett on maksustatud põhiliselt Ida-Virumaal ning mõningal määral laekub seda ka Lääne-Virumaal ja Harjumaal. KOvidele makstav saastetasu on olmejäätmete saastetasust 75%. Alates 2010. aastast laekub KOvidele olmejäätmete hulka kuuluvate segaolmejäätmete ja viimaste sortimisjäägi kõrvaldamise eest 75% aastal 2009

kehtinud saastetasumäära järgi arvatud saastetasust. Selle muudatuse tulemusena oli kohalikesse eelarvetesse 2010. aastal jäätmete kõrvaldamise eest kantav saastetasu ligemale 8,5 miljoni euro võrra väiksem kui eelnenud aastal, kuigi tasumäär tõusis 20%. Jäätmekäitluse arenedes, eriti põletamise intensiivistumisel, aeglustub KOVide eelarvesse laekumine edaspidi märgatavalt.

Keskkonnatasude laekumise muutuste põhjuste analüüs

Keskkonnatasude laekumist on mõjutanud üpris paljud tegurid ja asjaolud, nagu riigi ja elanike majanduslik olukord, erinevate valitsuste poliitilised otsused ja soovid, aastatega üha tugevneva tootmissfääri kavatsused ja mõju ning teatud määral ka looduslikud põhjused ja iseärasused. Kõikide nende tegurite mõju analüüsimine võiks olla edaspidi iseseisva uurimuse teemaks, sest see tähendaks peaaegu iga üksiku saasteaine, maavara ja jäätmeliigi tasumäärade ja erisuste käsitlemist tähtsamate keskkonnakasutajate kaupa palju üksikasjalikumalt, kui see on praeguse töö raames võimalik.

Siinse analüüsi põhjal mõjutab keskkonnatasude laekumist otseselt riigi valitsuse keskkonnapoliitika, mille raames rakendatakse majandusmeetmena keskkonnatasusid, nende põhimäärasid ja lisakoeffitsiente ning mis paneb ettevõtjaid keskkonda säästma tõhusama ressursikasutuse, saasteainete ja jäätmete tekkimise ning keskkonda viimise vähendamise kaudu. Keskkonnatasud on kasutusel olnud alates 1991. aastast ja kogu selle aja jooksul on nende rakendamisel püütud kinni pidada järgmistest põhimõtetest¹¹:

- 1) loodusvarade kasutamine ning saasteainete ja jäätmete viimine keskkonda on keskkonnanaloo ulatuses tasuline; keskkonnakasutaja, kes eirab keskkonnanaloo omamise nõuet, kasutab loodusvara või saastab seda üle lubatud koguse, maksab keskkonnatasu kõrgendatud määra järgi;
- 2) keskkonnatasude määr kasvab järk-järgult ja tasumäärade tõus on võimalikult pikaks ajaks ette teada;
- 3) rakendatakse võimalikult vähe erandeid, st kõiki ettevõtjaid koheldakse võrdselt; tasumäärad kehtestatakse tähtsamate ressursiliikide, ohtlike ja enam levinud saasteainete ja jäätmeliikide kohta.

Lisaks nimetatud põhimõtetele on pärast Euroopa Liitu astumist järgitud ka sealseid suuniseid majandushoobade rakendamise kohta keskkonnakaitses.

Tasumäärade tõus iseloomustab ka töös vaadeldavat perioodi. Kui varem tõsteti tasumäärasid pikaajaliselt ja järk-järgult, siis aastal 2006 suurenesid enamiku keskkonnatasude määrad tuntavalt, aastatel 2007–2009 oli tasumäärade tõus jällegi väiksem.

Peaaegu kõikide õhusaasteainete tasumäärad kahekordistusid aastal 2006, ajavahemikul 2007–2009 kerkisid põhiliste õhusaasteainete tasumäärad 20% võrra ning edaspidi 10–30% võrra aastas. Kõige suuremat tulu toova saasteaine – CO₂ – saastetasumäära tõsteti 2006. aastal u 40%, 2008. aastal 50%. Aastast 2008 maksavad elektritootjad CO₂ saastetasu asemel elektriaktsiisi, keskkonnatasuks on jäänud vaid soojusettevõtete CO₂ saastetasu.

Veesaastetasu määr kahekordistus samuti 2006. aastal, jätkates seejärel tõusu 20% aastas. Alates aastast 2010 on veesaastetasu määr tõus 0–50% aastas sõltuvalt üksikute saasteainete keskkonnaohtlikkusest ja võimalusest neid reoveest eraldada.

Jäätmete ladestamise saastetasumäärad tõusid 2006. aastal kõige enam tava- ja olmejäätmetel – need kahekuni neljakordistusid. Teiste jäätmeliikide tasumäärad kerkisid 20–30%, välja arvatud põlevkivi poolkoks, mille tasumäär tõus lükkus tootjate vastuseisu tõttu edasi 2008. aastani, mil see peaaegu kolmekordistus. Aastast

¹¹ Põhjalikuma ülevaate keskkonnatasude põhimõtetest annab 2009. aastal Keskkonnaministeeriumis koostatud keskkonnatasude arendamise kontseptsioon.

2007 tõsteti jäätmete tasumäärasid kuni 20% aastas. Põlevkivi lendtuha tasumäär kerkis 2007. aastal 15%, 2008. aastal 33% ja 2009. aastal 57%.

2006. aastal muutusid maavara kaevandamisõiguse tasumäärad enamiku maavaraliikide puhul kahekordseks, turba puhul aga kolmekordseks. Aastal 2007 tõusid olulisemate ehitusmaavarade tasumäärad u 30%, edaspidi jäi aastakasv enamikul maavaradel alla 10%, põlevkivil 5–6%. Aastal 2010 tõsteti mitme madalamargilise maavara tasumäärasid, kõrgemargilise ehituskivi tasumäära tõus jagati aastate 2010–2012 vahel nii, et igal aastal oleks ette nähtud 25% kasv. Teiste maavaraliikide tasumäärade tõus oli 5–10%.

Vee erikasutusõiguse tasud kerkisid ajavahemikul 2006–2010 põhiliselt 5–10% aastas. 2010. aastal tõusid mitme saasteaine ja loodusvara tasud taas märgatavalt – mõnel üksikul enam kui 30%, enamiku puhul aga siiski 5–10%.

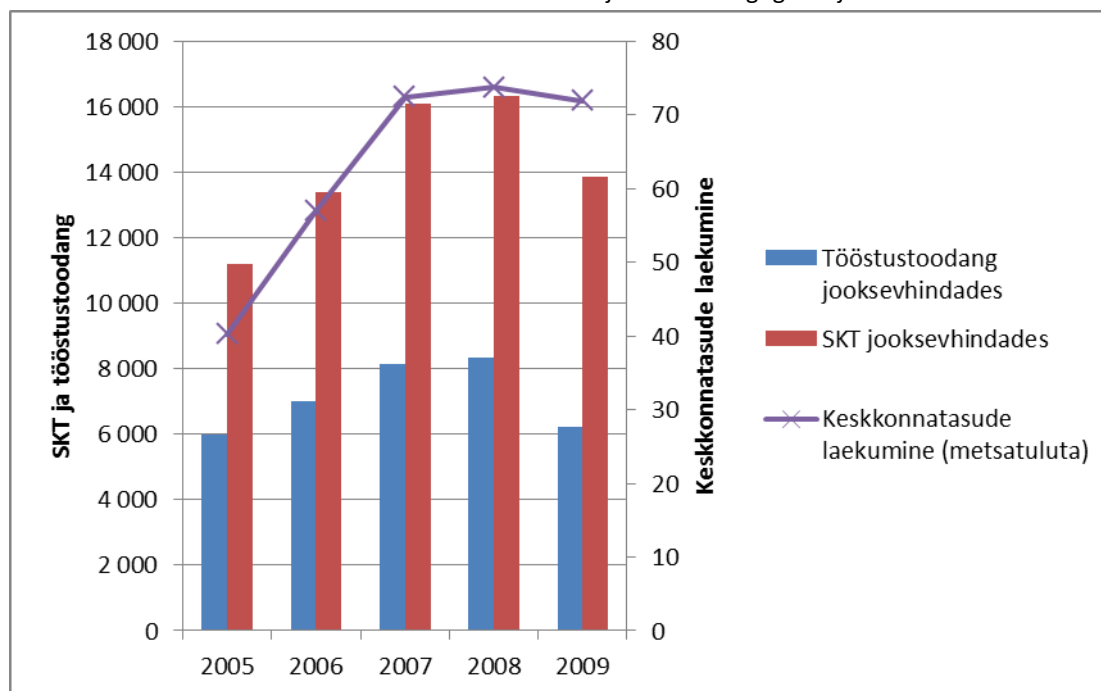
Peale keskkonnatasude põhimäärade suurenes 2006. aastal ka mitu lisakoeffitsienti, mis kergitasid mõnevõrra tasu loata ja üle loa keskkonnakasutuse eest. Siiski laekub keskkonnatasusid loale mittevastavuse tõttu suhteliselt vähe – arvestuslikult 3% kõigist keskkonnatasudest. Peamiselt leiab see aset veesaastetasude valdkonnas.

Tasumäärade kõrval on probleemiks olnud ka laekunud keskkonnatasude jaotumine riigieelarve ja KOVide eelarve vahel. See küsimus on tekitanud vaidlusi juba 1990. aastate algusest peale. Siinse töö raames ei ole seda kahtlemata võimalik lahendada. Analüüs ja otsuste tegemine peaks algama juba põhimõttelistest küsimustest, nagu Eesti keskkonna ja loodusvarade omandiõigus, riigi ja KOVide suhted, õigused ja kohustused jms. Kindlasti peaks otsuste tegemine põhinema asjakohasel informatsioonil. Seni on sellest kõigest vajaka ja valitseb põhimõte „kel jõud, sel õigus”. Ka selles töös vaadeldaval perioodil muudeti nii maavarade kui ka jäätmete eest makstava tasu jaotumise proportsioone kaks korda riigieelarve kasuks. Aastast 2006 laekub üleriigilise tähtsusega maardlast kaevandamisel riigieelarvesse keskkonnatasust 50% (20% enam kui varem). 2010. aastast makstakse riigieelarvesse 2009. aasta tasumääraga arvatud summast 50% ja kogu summa, mis on saadud järgmiste aastate 2009. aasta tasumäärast ületavast osast. Need muudatused võimaldasid riigil kasutada tõhusamalt endale kuuluva maavara kaevandamise eest laekunud raha ning olid vajalikud selleks, et koondada rahalisi vahendeid riiklikult prioriteetsetesse keskkonnainvesteeringutesse. Tuleb siiski märkida, et vaatamata laekumise muutunud jaotumisele on KOVidele laekuv maavara kaevandamisõiguse tasu igal aastal ikkagi kasvanud (välja arvatud aasta 2009, mil kaevandamise maht vähenes).

Keskkonnatasude laekumine sõltub ka keskkonda viidavate saasteainete ja ladestatud jäätmete kogusest ning kasutatavate loodusvarade mahust, mille määrab ettevõtete tootmismahud, mida omakorda mõjutab üldine majandusareng. Suuremad keskkonnatasude maksjad on põlevkivienergeetikaettevõtted, keemia- ja paberitööstusettevõtted, vee-ettevõtted ja prügilad, maavarade kaevandajad ja töötledajad, ehitusmaterjalide tootjad. Aastal 2007 maksid kümme ja aastal 2008 viisteist suuremat keskkonnakasutajat u 80% kõikidest keskkonnatasudest. Ettevõtted, kes ei kasuta suures koguses loodusvara või on võtnud keskkonnakaitsemeetmeid, maksavad ka palju vähem.

Majanduse käekäigu mõju keskkonnatasude laekumisele kajastab joonis 2.1.5, kus tööstustoodangut ja sisemajanduse kogutoodangut (SKT) on võrreldud keskkonnatasude kogulaekumisega vaadeldaval ajavahemikul. Jooniselt selgub, et keskkonnatasude laekumine suureneb, kui majanduse arendes vajab tööstus rohkem loodusvarasid ja saastekogus kasvab, ning väheneb, kui tööstustoodang ja SKT kahanevad, kuid mõnevõrra teisel määral. Arvutus näitab, et kui 2005. aastal laekus ühe miljoni euro väärtuses SKT kohta 3600 eurot keskkonnatasusid ja järgnevatel aastail püsis sama näitaja tasemel 4300–4500 eurot, siis 2009. aastaks tõusis see 5200 euronni (sest SKT vähenemisena väljendatud majanduslangus ületas keskkonnatasude väiksema laekumise).

Joonis 2.1.5. Keskkonnatasude laekumine võrreldes majanduse arenguga miljonites eurodes



Allikas: Statistikaamet, KKM.

Majanduse arenedes aastatel 2006–2008 kasvas tootmine, mis tingis suurema surve keskkonnale. Varasemate aastatega võrreldes suurenes aastatel 2007–2008 muu hulgas põlevkivist toodetava primaarenergia maht, mis tõi kaasa põlevkivi hoogsama kaevandamise (suurem laekumine maavara kaevandamisõiguse tasuna, aheraine ladestamise tasuna ning kaevandus- ja karjäärivee eest makstava vee erikasutusõiguse tasuna) ning energiatootmisel tekkivate jäätmete (põlevkivi lend- ja koldetuha) ning keskkonda viidud lämmastiku- ja väevliühendite (NO_x ja SO_x) kasvu. Ehitustegevuse elavnemine suurendas ehituslubjakivi ja ehituskruusa kaevandamise mahtu. 2009. aastal laekus tasumäärade üldisele tõusule vaatamata vähem keskkonnatasusid, sest majandussurutise tõttu oli tootmine ja sellega ka keskkonnakasutus vähenenud.

2.2. Keskkonnatasude fiskaalpoliitiline tähtsus aastatel 2005–2010

Keskkonnatasude rakendamise põhieesmärk on keskkonnakaitse edendamine, kuid selle kõrval on keskkonnakasutusest laekuvad tasud ka üheks riigieelarve ja KOVide eelarve tuluallikaks. Keskkonnatasudega kaasneb üks paradoks: mida tõhusamalt keskkonnatasud toimivad, seda enam panevad need maksubaasi kokku tõmbama ja seda vähem neid laekub. Keskkonnamõju vähenedes makstakse vähem saastetasusid ja loodusvarade säästlikumal kasutamisel väheneb vajadus looduskeskkonnast lisaressursse ammutada, mis läbi makstakse vähem ressursitasu. Sel põhjusel ei saa riigi pikaajalistes eelarveplaanides keskkonnatasude üha suurema laekumisega arvestada. Kehtiva keskkonnatasude süsteemi kohaselt on pidev laekumine keskkonnatasudest siiski garanteeritud nii kaua, kui riigis valmistatakse keskkonnanõudvaid tooteid ja pakutakse sellesisulisi teenuseid. Võttes arvesse, et Eestis kannab suure osa keskkonnatasudest (2009. aastal hinnanguliselt 72%) põlevkivienergeetika- ning vee- ja jäätmemajandussektor, mille ettevõtted tagavad elanikkonnale ja tootmisel sektorile esmatarbeteenustega varustatuse, võib keskkonnatasusid pidada küllaltki kindlaks tuluallikaks.

Vaatlusalusel ajal laekus Eestis keskkonnatasusid 40–73 miljonit eurot aastas¹². Kui asetada keskkonnatasude maht üldisesse valitsemissektori kogutulude ja maksutulude konteksti, selgub, et riigi konsolideeritud eelarvest

¹² Kui ei ole märgitud teisiti, on selle peatüki arvutustest metsatulu välja jäetud.

moodustavad keskkonnatasud tagasihoidliku osa. Vaadeldaval ajavahemikul jäid need alla 1,25% valitsemissektori kogutuludest (vt tabel 2.2.1). Keskkonnatasude seaduse rakendamise tulemusel tõusid 2006. ja järgnevail aastail tasumäärad ja suurenes keskkonnakasutuse maht, mis muutis tasude mõju eelarvele mõnevõrra tähtsamaks. Aastatel 2009 ja 2010 aga vähenes keskkonnatasude osakaal valitsemissektori tuludes vaoshoituma majandustegevuse ning põlevkivijäätmete saastetasude vähemlaekumise tõttu.

Tabel 2.2.1. Keskkonnatasud riigi tulubaasis

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Laekunud keskkonnatasud kokku (metsatuluta) tuhandetes eurodes	40 230	56 925	72 389	73 700	71 846	67 754
Keskkonnatasude osakaal valitsemissektori tuludes %	1,02	1,18	1,24	1,24	1,20	1,16
Riigieelarvesse laekuvate keskkonnatasude osakaal riigieelarve tuludes %	0,86	0,99	1,06	1,02	0,99	0,87
KOVide eelarvetesse laekuvate keskkonnatasude osakaal KOVide eelarvete tuludes %	1,07	1,21	1,33	1,25	1,35	1,48
Keskkonnatasude osakaal laekunud maksudes ja keskkonnatasudes %	1,18	1,38	1,43	1,37	1,48	1,42
sh riigieelarves	1,02	1,20	1,26	1,22	1,32	1,19
KOVide eelarvetes	2,19	2,51	2,46	2,24	2,46	2,82
Eurostat: laekunud saaste- ja ressursitasu	31 920	43 650	54 440	54 700	54 060	info puudub

Allikas: autorite arvutused, Statistikaamet, KKM, Eurostat.

Riigieelarve tuludest andsid keskkonnatasud igal aastal keskmiselt 1%. Kõige enam (1,06%) laekus tasusid 2007. aastal, mil soodsa majanduskliima tõttu suurenes maavarade kaevandamise ja tööstustootmise maht, ning kõige vähem (0,86–0,87%) aastatel 2005, mil keskkonnatasude laekumine oli suhteliselt madalate tasumäärade tõttu tagasihoidlikum, ja 2010, mil alanes põlevkivituha saastetasu määr ja laekumine ning CO₂ saastetasu maksjate ring oli juba väiksem.

KOVide eelarves moodustasid keskkonnatasud summaarselt alla 1,5% (erinevatel aastatel kõikus see näitaja 1,07–1,48% vahel). Seega oli keskkonnatasude tähtsus KOVide eelarvetes riigieelarvega võrreldes natuke suurem. Näitaja tõus aastatel 2009–2010 tulenes KOVide muude tulude vähenemisest võrreldes eelmiste aastatega. Keskkonnatasude tähtsus KOVide eelarvete tuludes varieerub siiski eri maakondades ja omavalitsustes. Kõige enam keskkonnatasusid laekus Ida-Virumaa KOVidele – 2010. aastal moodustasid need 8,7% kogu Ida-Viru maakonna KOVide tuludest. Teistes maakondades jäi see igal pool alla 2%. Järgnevas tabelis on esitatud omavalitsused, kus keskkonnatasude osakaal eelarvetuludes oli aastal 2010 suurim. Keskkonnatasudest on selgelt kõige enam mõjutatud põlevkiviga seotud vallad – Illuka, Mäetaguse, Vaivara jt, kus laekuv raha moodustab isegi kuni 82% omavalitsuse kogutuludest. Ka Paide ja Hanila eelarves on maavara kaevandamisest tulenevad keskkonnatasud suure tähtsusega.

Tabel 2.2.2. Suurima keskkonnatasu osakaaluga omavalitsused 2010. aastal

Omavalitsus	Maakond	Keskkonnatasude osakaal KOVide eelarvete tuludes %
Illuka	Ida-Viru	81,66
Mäetaguse	Ida-Viru	76,84
Vaivara	Ida-Viru	57,75
Maidla	Ida-Viru	46,13
Sonda	Ida-Viru	38,92
Toila	Ida-Viru	22,53
Paide	Järva	20
Kohtla	Ida-Viru	15,30
Hanila	Lääne	14,69

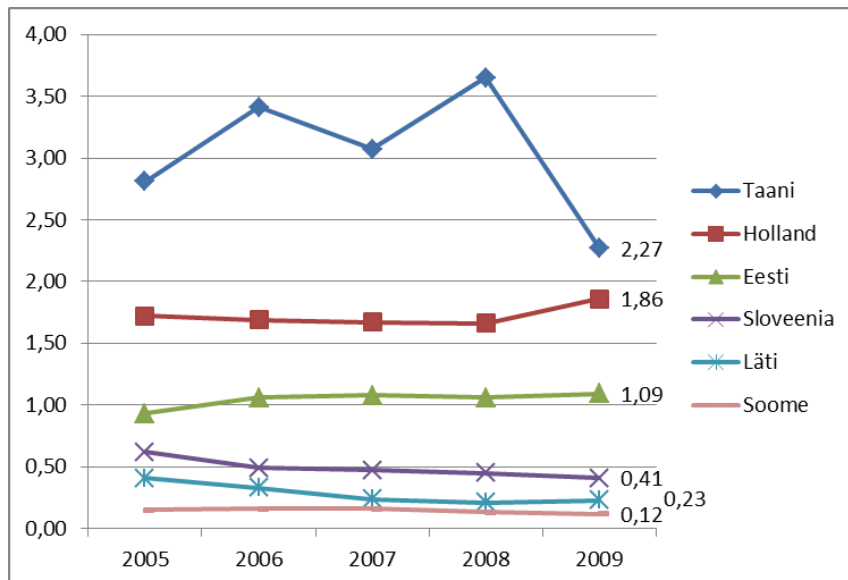
Allikas: autorite arvutused RMI andmete alusel.

Kui võrrelda keskkonnatasusid teiste maksudega, siis esimesed moodustasid erinevatel aastatel kõikidest maksutuludest Eestis 1,2–1,5%. Osakaal sõltub põhiliselt sellest, kuidas varieerub suuremat tulu andvate maksude laekumine. Riigieelarvesse kantavatest maksudest andsid keskkonnatasud vaadeldaval ajavahemikul 1–1,3%. Riigieelarve maksulaekumises oli nende suurim osakaal (0,48%) aastal 2009, mil teiste maksude (eeskätt sotsiaalmaksu ja käibemaksu) mõju majanduslanguse tõttu vähenes. KOVides oli keskkonnatasude osa maksutuludes erinev, kuid üldiselt andsid need kohalikesse eelarvetesse laekuvatest maksudest 2–3%, seega märgatavalt enam kui riigieelarvesse. Siin võiks jällegi meelde tuletada, et keskkonnatasude osakaal suurenes 2006. aastal uute keskkonnatasu määrade kehtestamise ja seeläbi suurenenud laekumise tõttu, vaatamata sellele, et samast aastast vähenes üleriigilise tähtsusega maardlast kaevandatava maavara eest KOVile kantava keskkonnatasu osa varasemalt 70%lt 50%le. Majanduse kiire arengu aastatel (2007–2008) suurenes KOVidele laekuva füüsilise isiku tulumaksu summa, mistõttu keskkonnatasude mõju KOVide maksutuludele vähenes. 2009. aastal aga taastus keskkonnatasude tähtsus ning jõudis 2010. aastal vaadeldava perioodi kõrgeimale tasemele. Selle põhjuseks oli eeskätt füüsilise isiku tulumaksu vähemlaekumine.

Töös oli võimalik kasutada ka Eurostati andmeid saaste- ja ressursitasude laekumise kohta. Need on toodud eelpool tabeli 2.2.1 viimases reas ja nende põhjal selgub, et Eesti ja Eurostati andmetes on päris suur vahe. See tuleb sellest, et Eurostati andmestik on koostatud rahvamajanduse arvepidamise (ESA 95) meetodika järgi, mis käsitleb Eesti Statistikaameti info kohaselt Eesti saaste- ja ressursitasudena saastetasusid, vee erikasutusõiguse tasu ning kalapüügiõiguse tasu. Maavara kaevandamisõiguse tasu, jahipiirkonna kasutusõiguse tasu ja metsatulu sellisteks tasudeks ei loeta. Järgnevalt esitatud riikide võrdluses on kasutatud ka Eesti kohta Eurostati andmeid, sest eeldatavasti on kõikide riikide korral kasutatud sama meetodikat.

Võrreldes teiste riikidega andsid keskkonnatasud Eestis maksulaekumisse küllaltki suure panuse. Kui Euroopa Liidu 27 liikmesriigis (EL27) oli keskkonnatasude ning kõigi maksude ja sotsiaalmaksete laekumise suhe 2009. aastal keskmiselt 0,26%, siis Eestis on see suhe järk-järgult kasvanud ning 2009. aastal oli see Eurostati andmete kohaselt 1,09% (vt joonis 2.2.1). Veel kõrgem oli keskkonnatasude osakaal vaid Taanis (2,27%) ja Hollandis (1,86%). Teiste riikide näitajad olid palju madalamad, jäädes alla 0,5%, sh Sloveenias 0,41%, Lätis ja Leedus 0,23% ning Soomes 0,12%.

Joonis 2.2.1. Keskkonnatasude osakaal maksude ja sotsiaalmaksete laekumises %



Allikas: Eurostati andmebaas.

Riikide võrdlemisel tuleb silmas pidada, et keskkonnatasude süsteem võib riigiti suurel määral erineda. Suurem keskkonnatasude osatähtsus maksulaekumises ei tähenda, et riigis oleks keskkonnakasutus ja saastamine suurem kui mujal. Riigid kasutavad erinevaid maksustamisviisid, teistsuguseid maksubaase, tasumäärasid jne. Paljudes riikides pakutakse kodumaise tootmise ja suure keskkonnamuutusega majandussektorite jaoks keskkonnatasude poolest suuri soodustusi, aga näiteks Eesti süsteemi eripära on alati olnud võimalikult vähete erandite tegemine. Erinevused riikide vahel on tingitud ka asjaolust, et mitmel pool on keskkonnapoliitikas ülekaalus piirnormide ja standardite kehtestamine. Maksustatakse küll energiatooteid ja transporti, kuid rakendatakse vähe keskkonnatasusid. Uute maksude kehtestamine on sageli keeruline ja tihti puudub muude keskkonnakaitsemeetmete olemasolu korral keskkonnatasude kehtestamiseks ka vajadus. Siiski on keskkonnatasude kasutamine viimasel kümnendil levima hakanud – aastatel 2000–2010 juurutasid väga paljud OECD riigid uusi keskkonnamakse/-tasusid ja näiteks 33st OECD liikmesriigist 25s rakendati mingisugusel kujul jäätmete saastetasu (OECD 2010: 44). Põhjamaad, eriti Taani ja Holland, on läbi aastate olnud ühed eesrindlikumad keskkonnatasude rakendajad ning mitmed uuringud on kinnitanud neis riikides kasutatavate keskkonnatasude tõhusust (vt Euroopa Komisjon, 2001).

Eesti suur näitaja viitab sellele, et keskkonnatasusid peetakse meil oluliseks keskkonnapoliitika vahendiks, millega on võimalik panna saastajaid ja ressursikasutajaid võtma rohkem keskkonnakaitsemeetmeid, kui (üksnes) piirnorme ja standardeid rakendades. Eesti keskkonnatasude osa maksutuludes on vaadeldaval perioodil suurenenud tänu tasumäärade samsammulisele tõusule. Teiste riikide keskkonnatasude osakaal maksude laekumises on pigem vähenenud. Tõenäoliselt on seda põhjustanud soov toetada kodumaiste toodete konkurentsivõimet.

Riigi üldist loodusvarade kasutamise ja saastamise maksustamise koormust näitab keskkonnatasude osatähtsus sisemajanduse kogutoodangus (vt tabel 2.2.3). Aastatel 2005–2010 jäi see vahemikku 0,36–0,52% (koos metsatuluga 0,46–0,77%). Taas on selgelt näha, et keskkonnatasude hüppeline kasv 2006. aastal suurendas ka maksukoormust keskkonnatasude vallas – see tõusis 0,36%lt 0,43%le. Majanduskasvu hoogustumisega laekus ka keskkonnatasusid märkimisväärselt rohkem, nii et 2007.–2008. aastal kerkis nende tasude osatähtsus SKTs 0,45%le. 2009. aastal vähenes sisemajanduse kogutoodang tuntavalt ning kuigi ka keskkonnatasusid laekus vähem, kasvas keskkonnatasude ja SKT suhe 0,52%le. 2010. aastal vähenes makstav keskkonnatasu ühe euro väärtuses SKT kohta taas eelmiste aastate tasemele, alanedes 0,47 euroni.

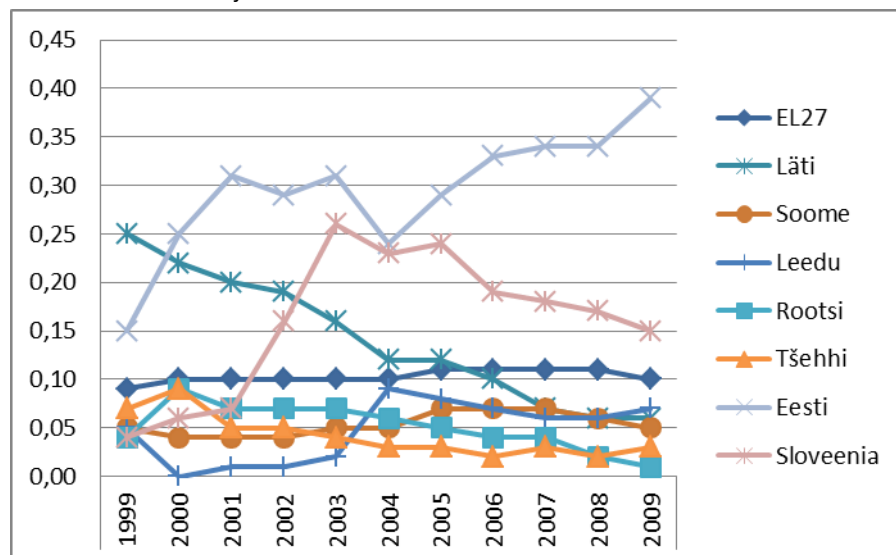
Tabel 2.2.3. Keskkonnatasude suhe SKTsse

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SKT jooksevhindades, mõõtühik: tuhat eurot	11 181 740	13 390 769	16 069 403	16 304 209	13 839 564	14 305 264
Laekunud keskkonnatasude osakaal SKTs %	0,36	0,43	0,45	0,45	0,52	0,47
Eurostat: ressursi- ja saastetasude osakaal SKTs % (vt eeltoodud märkus metoodika kohta)	0,29	0,33	0,34	0,34	0,39	0,29

Allikas: autorite arvutused Statistikaameti ja KKM andmete alusel, Eurostati andmebaas.

Eestis oli keskkonnatasudega seotud maksukoormus paljude teiste ELi liikmesriikidega ja EL27 keskmisega võrreldes suurem. Eurostati andmete kohaselt olid suurima keskkonnatasude osatähtsusega SKTs Taani, kus vastav näitaja oli erinevatel aastatel 1–1,7%, ning Holland, kelle näitajad olid vahemikus 0,65–0,7%. Eesti oli keskkonnatasudega kaasneva maksukoormuse poolest nende riikide järel kolmandal kohal, ülejäänud liikmesriikide näitajad olid sealjuures märgatavalt väiksemad.

Joonis 2.2.2. Saaste- ja ressursitasude osakaal SKTs %



Allikas: Eurostati andmebaas.

Eestile järgnes Sloveenia, kus see näitaja oli 2009. aastal üle poole väiksem (Eesti 0,39%, Sloveenia 0,15%). Teiste riikide näitajad olid Eesti kõrval veelgi tagasihoidlikumad – nt Lätis oli see 0,06%, Leedus 0,07%, Soomes 0,05%, EL27 keskmine oli 0,1%. Jooniselt 2.2.2 ilmneb, et kui vaadelda pikemat ajavahemikku, on keskkonnatasude osakaal SKTs enamikus riikides küll vahepeal suurenenud, kuid viimastel aastatel on märgata neis langustendentsi, välja arvatud Tšehhi ja Eesti.

2.3. Ülevaade teistest keskkonnakasutusega seotud maksudest ja nende laekumisest

Keskkonnatasud moodustavad vaid ühe, tavaliselt väikseima osa keskkonnakasutusega seotud maksudest. Põhilised selle valdkonna maksud on ELi ja OECD liikmesriikides energia-, mootorsõiduki- ja transpordimaksud. Selles alapeatükis keskendutaksegi Eesti-sisestele energia ja mootorsõidukitega seotud maksudele, milleks on kütuseaktsiis, elektriaktsiis ja raskeveokimaks. Samuti antakse ülevaade pakendiaktsiisist ja sõiduki registreerimistasust.

Keskkonnakasutusega seotud makse iseloomustab enamjaolt asjaolu, et nende kehtestamise põhjuseks ei ole sageli keskkonnakaitse eesmärgid, nagu see on keskkonnatasude puhul. Tavaliselt soovitakse nende abil koguda tulu valitsussektori eelarvesse. Eestis on energia- ja mootorsõidukimaksude ülesanne põhiliselt riigi avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku tulu saamine. Keskkonnakaitse seisukohalt on nende maksude tähtsus väike, kuigi vastavalt majandusteoreetilistele käsitlustele aitavad need siiski mõningal määral kajastada väliskulusid toodete ja teenuste lõpphinnas. Näiteks on leitud, et Eesti maismaatranspordi väliskulud olid 2007. aastal 488 miljonit eurot (7,637 miljardit krooni) ning erinevate maksude ja tasude (sh energiatoodete aktsiisi) kaudu kajastus neis kuludes u 30,6% (Anspal *et al.* 2009). Viimasel aastakümnel on teoreetilistes käsitlustes levinud arvamus, et kütuseaktsiis ja mootorsõidukimaks ei võimalda siiski piisavalt arvesse võtta auto kasutamise aega ega paikkonda ning järjest suurenevaid ummikuteest tulenevaid kulusid. Seetõttu leitakse, et parem oleks kasutusele võtta ummikumaks.

Pakendiaktsiisi puhul võib siiski näha selget seost keskkonnakaitsega. Pakendiaktsiisi peaesmärk on soodustada pakendijäätmete kogumist ja saatmist taaskasutusse. Samuti läheb osa pakendiaktsiisist keskkonnakaitsemeetmete rahastamiseks, mis ei ole keskkonnakasutuse maksude puhul tavaline, nagu eelnevalt öeldud.

Kütuseaktsiis

Eesti olulisim energiamaks on kütuseaktsiis, mis on kasutusel juba 1991. aastast. Kütuseaktsiisiga seonduvat reguleerib alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus¹³.

Kütuseaktsiisiga maksustatakse mootorikütust ja kütteõli (pliiivaba bensiin, pliiibensiin, lennukibensiin, petrooleum, diislikütus, eriotstarbeline diislikütus, kerge kütteõli, raske kütteõli, põlevkivikütteõli, vedelgaas), tahkekütuseid (kivisüsi, pruunsüsi, koks ja põlevkivi), maagaasi ja kütusesarnaseid tooteid.

Mootorikütuste ja olulisemate kütteõlide aktsiis kehtestati juba 1990ndatel, 2005. aastal maksustati aktsiisiga ka tahkekütus ja põlevkivikütteõli. Kütuseaktsiiside määr tõusis märgatavalt 2008. aastal, mil see viidi vastavusse ELi energia maksustamise direktiivis¹⁴ sätestatud kohustuslike alammääradega. Samal aastal hakati aktsiisiga maksustama maagaasi ning kaotati kaugküttena kasutatava põlevkivikütteõli aktsiisivabastus. Bensiini, diislikütuse ja kerge kütteõli maksumäärad tõusid ka 2009. ja 2010. aastal. Huvitav on see, et aastaid on bensiini aktsiisimäär olnud kõrgem kui diislikütusel, mis ei ole keskkonnakaitse seisukohast põhjendatud. Nimelt on bensiini põlemisel tekkiv keskkonnamõju väiksem kui diislikütusel, millel on suurem energia- ja CO₂-sisaldus mahuühiku kohta. Täpsemat teavet aktsiisimäärade kohta võib leida Rahandusministeeriumi kodulehelt paremat kätt jäävast rubriigist „Kütuseaktsiisi ajalugu“¹⁵.

Kütuseaktsiisist on vabastatud teatud liiki või teatud otstarbel kasutatavad kütused, sh

- mootorikütuse või kütteinena kasutatavad biokütused,

¹³ RT I 2003, 2, 17.

¹⁴ 2003/96/EÜ, ELT L 283, 31.10.2003, lk 51–70.

¹⁵ <http://www.fin.ee/maksundus?id=2021>).

- teatud tingimustel laevades ja lennukites kasutatav kütus,
- mineraloogilistes protsessides ja elektrienergia tootmiseks kasutatav kütus,
- kodumajapidamistes soojuse tootmiseks kasutatav põlevkivikütteõli ja tahkekütus,
- laevarustaja ja kütusekäitleja käideldav kütus,
- reisija poolt sõiduki standardses paagis Eestisse toimetatav kütus.

Tavapärase vedelkütuse kõrval kasutatakse erimärgistatud vedelkütust, mille aktsiisimäär on palju madalam kui bensiinil ja diislikütusel. Vastavalt vedelkütuse erimärgistamise seadusele¹⁶ oli 2011. aastal lubatud kerget kütteõli kasutada:

- 1) reisijate ja kaupade raudteeveol;
- 2) laevaliikluses, sealhulgas kutselisel kalapüügil, välja arvatud lõbusõidul mitteärilisel eesmärgil;
- 3) paikses mootoris;
- 4) kütmiseks ning soojuse ja elektrienergia tootmiseks.

Erimärgistatud diislikütust võib kasutada:

- 1) reisijate ja kaupade raudteeveol;
- 2) laevaliikluses, sealhulgas kutselisel kalapüügil, välja arvatud lõbusõidul mitteärilisel eesmärgil;
- 3) põllumajanduses kasutatavas masinas, traktoris ja liikurmasinas, samuti põllumajanduses kasutatava traktori ja liikurmasina rakendamisel metsatöödel;
- 4) masinas ja mootorsõidukis, mida ei ole õigusaktiga lubatud kasutada liiklemiseks avalikuks peetaval teel ja mida rakendatakse kaevandus-, metsandus- või ehitustöödel;
- 5) paikses mootoris;
- 6) kütmiseks ning soojuse ja elektrienergia tootmiseks.

Erimärgistatud kütust peetakse keskkonnaaenuks, sest see soodustab fossiilkütuste tarbimist. Seepärast soovatakse selle kasutamist piirata. Muutunud vedelkütuse erimärgistamise seaduse järgi ei ole alates 2012. aastast kerget kütteõli ja eriotstarbelist diislikütust lubatud kasutada paiksetes mootorites (näiteks generaatorites, pumpades jm). Samuti on eriotstarbelise diislikütuse kasutamine keelatud kaevandus-, metsandus- või ehitustöödeks mõeldud masinates. Erimärgistatud vedelkütust on seadusemuudatuse järel lubatud jätkuvalt kasutada reisijate ja kaupade raudteeveol, laevaliikluses ja kutselisel kalapüügil (välja arvatud mitteäriline laevaliiklus), kütmiseks ning soojuse ja elektrienergia tootmiseks. Põllumajandusmasinates on eriotstarbelise diislikütuse kasutamine põllumajandustöödeks lubatud ka edaspidi, kuid võrreldes varasemaga ei ole eriotstarbelist diislikütust tarbivat põllumajandusmasinat edaspidi lubatud kasutada metsatöödel.

Kütuseaktsiisist laekus perioodil 2005–2010 kokku u 1,7 miljardit eurot (vt tabel 2.3.1), millega rahastati põhiliselt teehoidu. Vastavalt teeseadusele¹⁷ nähakse teehoiu rahastamiseks riigieelarves ette kuld üldsummas, mille suurus vastab vähemalt 75%le kütuseaktsiisi, välja arvatud erimärgistatud kütuste ja maagaasi aktsiisi, ning 25%le erimärgistatud kütuste aktsiisi kavandatavast laekumisest. Võttes arvesse, et teelt lähtuva keskkonnakahjuliku ja inimesele ohtliku mõju vähendamiseks tuleb teede äärde rajada kaitsevööndid, võib osa teehoiuinvesteeringutest käsitleda keskkonnakaitsemeetme rahastamisena.

Tabel 2.3.1. Kütuseaktsiisi laekumine miljonites eurodes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kütuseaktsiis	214,1	238,3	278,2	300,2	311,6	357,1

Allikas: RM.

¹⁶ RT I 1997, 73, 1201.

¹⁷ RT I 1999, 26, 377

Kütuseaktsiisi keskkonnakaitseliseks mõjuks võib lugeda asjaolu, et aktsiisimäära kasvades kasutatava kütte maht väheneb. Kirjandusest on teada, et kui maksustatava toote nõudluse hinnaelastsus on väike ja sissetulekuelastsus suur, siis on tõenäoline, et sissetuleku kasvades suureneb nõudlus enam, kui see väheneb keskkonnamaksu mõjul. Ghalwash (2007) on näidanud, et energiamaksud on soojuste tootmisel tekkiva saaste vähendamisel tõhusamad võrreldes transpordist tuleneva saaste kahandamisega, sest bensiini tarbimine sõltub tootmishindade muutusest rohkem kui maksumuudatustest. Autokütuste nõudlust käsitlevates uuringutes on järeldatud, et maksud mõjutavad kütuse kasutamise mahtu ja sõidukäitumist lühiajalises plaanis tõepoolest ainult vähesel määral. Nii on hinnatud, et autokütuste nõudluse hinnaelastsus on lühema aja jooksul üldjuhul –0,3 ringis ja pikema aja jooksul vahemikus –0,6...–0,8 (Sipes, Mendelsohn 2001; Graham, Glaister 2002).

Elektriaktsiis

Elektriaktsiisi kehtestati alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadusega 2008. aastal, mil kõik elektrit müüvad Eesti ettevõtjad hakkasid süsinikdioksiidi saastetasu asemel maksma elektriaktsiisi. Elektriaktsiisiga maksustatakse kasutusele võetud või võrguettevõttele või teistele tarbijatele edastatud elektrienergia ning riigieelarvesse maksab selle jaotusvõrk.

Elektriaktsiisi kehtestamise tingisid ELi energia maksustamise direktiivi nõuded, mis täideti isegi ennetähtaegselt. Kuna aktsiisi kehtestamise üks eesmärk oli direktiivi kohaselt CO₂-heite vähendamine, siis topeltmaksustamise vältimiseks otsustati mitte juurutada lisaaktsiisi, vaid kujundada elektritootjate CO₂ saastetasu elektriaktsiisiks ümber. Seetõttu rakendati ka elektriaktsiisi tasumäärana CO₂ saastetasule vastavat määra, mis on palju kõrgem kui energia maksustamise direktiivis ette nähtud miinimummäär 0,5 eurot MWh kohta ärilise ja 1 euro MWh kohta mitteärilise kasutuse puhul. Elektriaktsiisi määr oli alates 2008. aasta 1. jaanuarist 3,19 eurot (50 EEK) ühe MWh kohta, alates 2010. aasta 1. märtsist 4,47 eurot (70 EEK) ühe MWh kohta.

Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseaduse §s 27 on ette nähtud ka hulk maksuvabastusi. Nii näiteks on elektriaktsiisist vabastatud muu hulgas elektrienergia,

- 1) mida kasutatakse elektrienergia tootmiseks ja elektrienergia tootmise suutlikkuse säilitamiseks;
- 2) mida kasutatakse keemilise reduktsiooni jaoks;
- 3) mida kasutatakse elektrolüütilistes ja metallurgilistes protsessides;
- 4) mida kasutatakse mineraloogilistes protsessides (ehk põhiliste mineraalsete ehitusmaterjalide tootmisel, välja arvatud killustiku kaevandamisel ja tootmisel);
- 5) mis moodustab toote omahinnast keskmiselt rohkem kui 50%.

Maksu- ja tolliameti andmeil oli 2011. aasta oktoobris energia aktsiisivabastuse luba 12 ettevõttel.

Elektriaktsiisist laekus 2008. aastal riigieelarvesse 20,4 miljonit eurot ning seda kasutati KIKi kaudu keskkonnakaitselise arendamiseks. 2009. aasta 1. aprillil muudeti elektriaktsiisi laekumise põhimõtteid, mille tulemusel jõudis kogutud 22 miljonist eurost keskkonnakaitselise valdkonda vaid 4,29 miljonit eurot. Edaspidi kasutati elektriaktsiisist laekuvat raha ainult riigieelarve üldotstarbeks. Aastal 2010 laekus elektriaktsiisi tõusnud maksumäär tõttu 29,3 miljonit eurot.

Hinnanguliselt on elektriaktsiisi roll CO₂ heitkoguse kahandamisel väiksem kui CO₂ keskkonnatasul, mis oli varem elektri omahinna küllaltki oluline komponent (moodustades koos käibemaksuga u 1,5% elektri lõpptarbijate hinnast). CO₂ saastetasu rakendamine võimaldas riigil seda saada ka eksporditud elektrienergia tootmisel välisõhku paisatud saastekoguse eest. Elektriaktsiis rakendub aga ainult Eestis tarbitava elektri puhul. Eestisse imporditavale elektrienergiale CO₂ saastetasu jällegi ei rakendunud.

Pakendiaktsiis

Pakendiaktsiis kehtib Eestis 1997. aastast ja seda reguleerib pakendiaktsiisi seadus¹⁸. Esmalt maksustati vaid alkoholipakendid, 1998. aasta lõpus ka karastusjoogipakendid. Alates 2008. aasta märtsist makstakse pakendiaktsiisi kõikidelt Eestis turule lastud kauba pakenditelt ja teistest ELi liikmesriikidest soetatud ja imporditud pakenditelt. Pakendiaktsiisi määrad on diferentseeritud pakendimaterjali järgi. Kõige odavam on klaas, mille kilo maksab 0,6 eurot, kõige kallimad on aga plast ja metall, mille kilo maksab 2,5 eurot.

Pakendijäätmete kogumisel ja taaskasutamisel on võimalik saada vabastus pakendiaktsiisi maksimisest, kui on täidetud seadusega määratud energiakasutuse või taaskasutuse, sh pakendi või materjali ringlussevõtu tingimused. Seejuures on tagatisrahaga ja tagatisrahata pakendiliikidele kehtestatud eraldi tingimused, mille puhul võetakse arvesse näiteks seda, et elanikelt konteinerite abil kogutavate pakendite taaskasutamine on kulukam. Pakendiaktsiisivabastust kasutavad paljud ettevõtjad, kes taaskasutavad pakendeid, kogudes nende jäätmeid ise või andes selle kohustuse üle taaskasutusorganisatsioonidele.

Pakendiaktsiis laekub riigieelarvesse. See on keskkonnakasutusega seotud maksudest kõige väiksem ja ka ebastabiilsem. Tabel 2.3.2 kajastab pakendiaktsiisi laekumist ajavahemikul 2005–2010. Erakordselt suur pakendiaktsiisi laekumine 2006. aastal ja negatiivne laekumine 2007. aastal tulenevad üht ettevõtjat puudutavast maksu- ja tolliameti aktsiisimaksuotsusest ning selle hilisemast kohtulikust tühistamisest, millega kaasnes pakendiaktsiisi tagasimakse 2007. aastal.

Tabel 2.3.2. Pakendiaktsiisi laekumine miljonites eurodes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pakendiaktsiis	0,12	0,19	-0,09	0,07	0,03	0,01

Allikas: RM.

Riigieelarvesse laekuvast pakendiaktsiisist kasutatakse 50% keskkonnakaitsemeetmete rahastamiseks KIKI kaudu.

Mitme riigi kogemus on näidanud, et pakendiaktsiisi abil on võimalik soodustada pakendijäätmete taaskasutamist, vähendada pakendite kogust ja aidata kaasa keskkonnahoidlikumate pakendite levimisele. Eurostati andmetel oli pakendijäätmete taaskasutamise (ingl *recovery*) tase 2008. aastal Eestis 44,7% ja ringlussevõtt (ingl *recycling*) 43,5%. Hollandis, kus pakendiaktsiisisüsteem on väga hästi välja arendatud, olid samad näitajad vastavalt 95,1% ja 72,4%. Analüüs on näidanud, et pakendiaktsiisisüsteemi toimimisel on Eestis praegu palju suuri puudujääke, mis võivad seada ohtu riigi võetud kohustuse taaskasutada pakendijäätmeid Euroopa Liidu sihtmäärade ulatuses¹⁹.

Raskeveokimaks

Eestis on transpordimaksude ja mootorsõidukimaksu kasutamine tagasihoidlik. Kuni 2003. aastani oli kasutusel mootorsõidukiaktsiis, millega maksustati eeskätt sõiduautosid ja mootorrattaid. Aastani 2005 kehtis Tallinnas kohalik automaks, mille tulud küündisid kuni 40 miljoni kroonini aastas (2,6 miljonit eurot). Siiski leiti, et maks ei õigusta ennast, sest see põhjustas Tallinna linnas ametlikult registreeritud elanike arvu vähenemise, mis omakorda mõjutas linna tulumaksu laekumist.

¹⁸ RT I 1997, 5, 31.

¹⁹ vt ka Riigikontrolli aruanne Riigikogule „Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus”. Tallinn, 6. detsember 2010.

Eestis kehtib 2004. aastast raskeveokimaksu seadus²⁰. Raskeveokimaksuga maksustatakse veose veoks ettenähtud 12tonnise või suurema registrimassiga veoautod ja autorongid. Veoauto maksustamise aluseks on veoauto registrimass, telgede arv ja veotelje vedrustuse tüüp. Raskeveokimaksu maksavad Eestis ajutiselt või alaliselt elavad füüsilised isikud, Eestis registreeritud juriidilised isikud ning riigi- ja KOVi asutused, kellel on raskeveok. Raskeveokimaksu alla ei kuulu Eestit läbivad transiitveokid, mille tekitatav keskkonnamõju on aga tõenäoliselt küllaltki märkimisväärne.

Raskeveokimaksu keskkonnakaitselist aspekti on raske nimetada, sest kuigi veoautod tekitavad õhusaastet (eriti ohtlik on saasteaine PM₁₀), siis maksustamisel veoki keskkonnamõju arvestavaid näitajaid (sh sõiduki kasutamisel eralduva CO₂ kogust) aluseks ei võeta.

Raskeveokimaks laekub riigieelarvesse ja seda kasutatakse üldotstarbeks. Aastatel 2005–2010 tasuti raskeveokimaksu 3,5–4 miljonit eurot aastas (vt tabel 2.3.3).

Tabel 2.3.3. Raskeveokimaksu laekumine miljonites eurodes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Raskeveokimaks	3,6	3,9	4,2	4,0	3,5	3,5

Allikas: RM.

Sõiduki registreerimistasu

Mõnikord peetakse keskkonnakasutusega seotud maksuks ka sõiduki registreerimistasu. Vastavalt riigilõivuseadusele²¹ makstakse sõiduki, väikelaeva või alla 12meetrise kogupikkusega laeva, maastikusõiduki või jetti registreerimise eest ning õhusõiduki registreerimise (taotluse läbivaatamise) eest riigilõivu. Riigilõiv laekub riigieelarvesse ja see on viimastel aastatel olnud samas suurusjärgus raskeveokimaksuga.

Et riigilõivude eesmärk on peaaesjalikult riigi tehtava avalik-õigusliku toimingute kulutuste täielik või osaline hüvitamine, siis ei saa väita, et sõiduki registreerimistasu rakendamise eesmärk oleks keskkonnakaitseline. Statistikaamet on Eestis selle tasu siiski keskkonnamaksuks lugenud ja seetõttu esitatakse siin selle maksu laekumise kohta lühiinfo. Järgnevates arvutustes sõiduki registreerimistasu siiski ei kajastu, kui pole märgitud teisiti.

Tabel 2.3.4. Autode registreerimistasu laekumine miljonites eurodes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Autode registreerimise tasu (riigilõiv)	3,9	4,7	4,6	3,0	2,6	3,5

Allikas: Statistikaamet.

Keskkonnakasutusega seotud maksude laekumisest ja tähtsusest riigi rahanduses

Energia- ja mootorsõidukimaksudest laekus Eestis aastatel 2005–2010 kokku u 1,8 miljardit eurot, mis on samal perioodil laekunud keskkonnatasudest peaaegu neli korda rohkem. Kõige tähtsam on kütuseaktsiis, mis moodustab üle 90% laekuvatest energia- ja mootorsõidukimaksudest ja üle 70% kõigist keskkonnakasutusega seotud maksudest ja tasudest (vt tabel 2.3.5). Sellega sarnaneb Eesti enamikule OECD riikidele, kus keskkonnamaksudest suurima laekumisega on energiamaksud. Märkatav erinevus on aga transpordimaksude ja keskkonnatasude kasutamises – mootorsõidukimaksu kasutatakse Eestis vähe ja keskkonnatasusid rohkem kui paljudes teistes OECD liikmesriikides. OECD andmetel moodustas tema liikmete energiamaks 2008. aastal keskmiselt 1,09%, mootorsõidukimaks 0,46% ja muud keskkonnakasutusega seotud maksud 0,04% SKTst. Eestis olid vastavad näitajad 1,99%, 0,03% ja 0,27% (OECD 2010).

²⁰ RT I 2000, 81, 515.

²¹ RT I 1997, 80, 1344.

Tabel 2.3.5. Keskkonnakasutusest laekuvate maksude ja tasude laekumine ning osakaal %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Keskkonnakasutusega seotud maksude ja tasude laekumine tuhandetes eurodes	273 095	317 775	373 059	415 966	412 154	461 138
sh osakaal %						
energia- ja transpordimaksud kokku	81,2	77,8	76,9	78,8	82,4	85,3
- kütuseaktsiis	78,4	75,0	74,6	72,2	75,6	77,4
- elektriaktsiis				4,9	5,3	6,4
- pakendiaktsiis	0,04	0,06	-0,02	0,02	0,01	0,00
- raskeveokimaks	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9	0,8
- autode registreerimise tasu (riigilõiv)	1,4	1,5	1,2	0,7	0,6	0,8
keskkonnatasud	14,7	17,9	19,4	17,7	17,4	14,7
metsatulu	4,1	4,3	3,7	3,5	0,1	0

Allikas: autorite arvutused RMI ja KKM-i andmete alusel.

Keskkonnakasutusega seotud maksud (ilma tasudeta) moodustavad 5–6% valitsemissektori ja riigieelarve kogutuludest. Nende maksude tähtsus on taas suurenenud pärast majandusbuumi, mil sotsiaal- ja käibemaksu laekumine kasvas märgatavalt (vt tabel 2.3.6). Selleks andsid panuse 2008. aastal kehtestatud elektriaktsiis ja viimasel kolmel aastal küllaltki märkimisväärselt tõusnud kütuseaktsiisi määr. Riigieelarve maksutuludest moodustasid keskkonnakasutusega seotud maksud aastatel 2005–2009 6–8%, 2010. aastal isegi 9,6%.

Tabel 2.3.6. Keskkonnakasutusega seotud maksude tähtsus riigi rahanduses %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Keskkonnakasutusega seotud maksude osakaal						
- valitsemissektori kogutuludes	5,53	5,02	4,83	5,45	5,64	6,67
- riigieelarve tuludes	6,18	5,59	5,39	5,99	6,16	6,95
- riigieelarve maksutuludes	7,42	6,87	6,53	7,22	8,27	9,64

Allikas: autorite arvutused RMI ja Statistikaameti andmete alusel.

Võrdlus teiste ELi riikidega näitab, et kui 2000. aastate alguses oli Eestis põhiliste keskkonnakasutusega seotud maksude – energiamaksude – osakaal maksutuludes ja sotsiaalmaksetes kaugelt alla keskmise, siis viimase viie aasta jooksul on Eesti näitaja olnud aktsiisitõusude tõttu üks kõrgemaid ELis. Eurostati andmetel moodustasid Eesti energiamaksud 2009. aastal kõikidest maksutuludest ja sotsiaalmaksetest 7,1%, EL27 keskmine näitaja oli 4,68%.

Keskkonnakasutusega seotud maksude suhe SKTsse jäi aastatel 2005–2010 suurusjärku 2–3%. Majanduse kiire kasvu aastatel (2006–2007) see suhe vähenes vaatamata maksulaekumise pidevale kasvule. 2008. aastal taastus keskkonnamaksude osa SKTs, sest ühelt poolt aeglustus majanduskasv, teiselt poolt tõsteti märgatavalt kütuseaktsiisi määra ja hakkas kehtima elektriaktsiis. 2009. ja 2010. aastal, mil majanduse areng pidurdus veelgi, jätkus aktsiisimäärade tõus ja selle tulemusel jõudis keskkonnakasutusega seotud maksude suhe SKTsse isegi tasemele 2,4–2,7% (vt tabel 2.3.7).

Tabel 2.3.7. Keskkonnakasutusega seotud maksude osakaal SKTs %

	2005	2006	2007	2008	2009
Keskkonnakasutusega seotud maksude osakaal SKTs	1,95	1,81	1,76	1,99	2,44
sh energiamaksud	1,91	1,78	1,73	1,97	2,41
transpordimaksud*	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Eurostat: energiamaksud SKTs	1,92	1,8	1,83	1,97	2,55
Eurostat: transpordimaksud SKTs	0,07	0,06	0,06	0,04	0,04

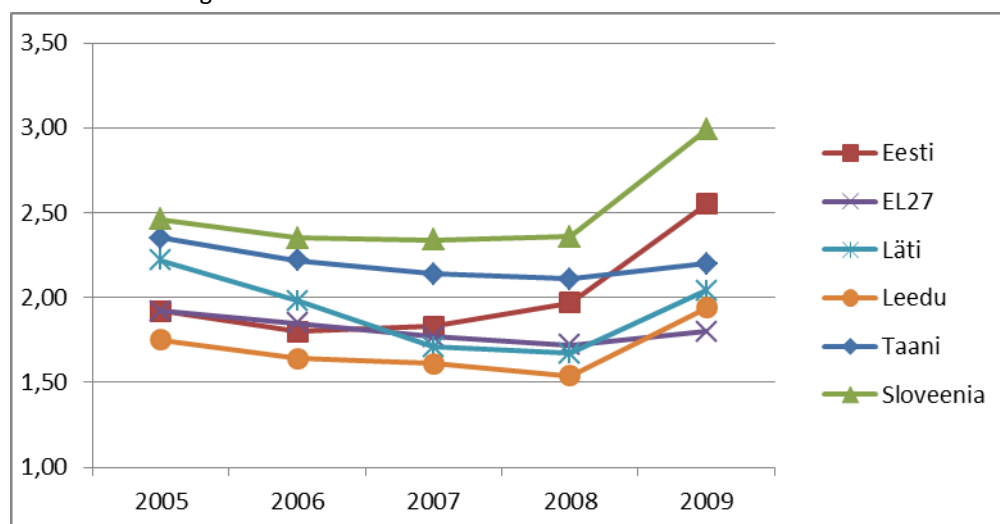
* autode registreerimise eest makstavat riigilõivu ei ole siin transpordimaksuna käsitletud.

Märkus: Eurostati arvutustes kasutatakse rahvamajanduse arvepidamise andmeid, mis erinevad mõnevõrra siinses töös kasutatud riigieelarve laekumise andmetest.

Allikas: autorite arvutused RMI ja Statistikaameti andmete alusel.

Eesti ja teiste ELi riikide võrdlusest selgub, et Eestis on energiamaksude suhe SKTsse tõusnud viimastel aastatel esirinda. Kui veel 2005. aastal oli Eesti Eurostati andmeil EL27 keskmisel tasemel, siis 2009. aastal oli ta vastava näitaja poolest Bulgaaria ja Sloveenia järel kolmandal kohal, ületades EL27 keskmist taset (1,8%) peaaegu poole võrra. Joonisel 2.3.1 on esitatud energiamaksude suhe SKTsse mõnes ELi riigis.

Joonis 2.3.1. Energiamaksude osa SKTs %



Allikas: Eurostati andmebaas.

Võrreldes enamiku ELi liikmesriikidega on Eesti transpordimaksud pärast mootorsõidukiaktsiisi kaotamist sisuliselt olematud. Eurostati andmed näitavad, et kui EL27s moodustasid transpordimaksud 2009. aastal keskmiselt 0,53% SKTst, siis Eestis oli see näitaja (autode registreerimise tasu arvestades) 0,04%. Niisama vähetähtis on transpordi maksustamine veel ainult Leedus. Suurim maksukoormus on Maltas ja Taanis, samuti Hollandis, kus transpordimaksud moodustasid 2009. aastal SKTst vastavalt 1,62%, 1,51% ja 1,23%.

3. Keskkonnatasudest laekunud raha kasutamise analüüs

3.1. Keskkonnatasudest laekunud raha kasutamise põhimõtted

Keskkonnatasudest laekuvat raha saab kasutada riigi või KOVi avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks, kulutada sihtotstarbeliselt, tagastada maksumaksjale toetusmeetmena jne. Teadlased on aastakümnete vältel analüüsinud maksude/tasude rakendamisel saadava tulu kasutamise eri aspekte nii majandusteoreetilisest vaatenurgast kui ka riikide tavade põhjal. Tänapäeval loetakse enamasti heaks maksusüsteemi, mille puhul maksutulude sihtotstarbeliselt ei kasutata. Leitakse, et riigil puudub põhjus siduda maksulaekumist kindlate kulutustega (Mirrlees 2010: 471). Samuti arvatakse, et kui maksutulude sihtotstarbeline kasutamine on ette nähtud, siis soodustab see teatud kulutuste tegemist, sest muudab ressursside ümberjagamise keerulisemaks (Carling 2007: 9). Seepärast võib ka raha kasutamine kindlate programmide jaoks muuta selle pikapeale ebatõhusaks. Viimasel kümnendil on populaarsust kogunud ökoloogilise maksureformi põhimõtete rakendamine, mille puhul kasutatakse keskkonnaga seotud makse teiste maksude (näiteks töjõumaksude) vähendamiseks. See võimaldab ka maksusüsteemi tõhustada (OECD 2010: 142).

Praktikas sõltub keskkonnatasudest laekuva raha kasutamine sageli poliitilistest ja majanduslikest valikutest ja kokkulepetest. Seetõttu on rahvusvaheline kogemus selles valdkonnas väga mitmekesine ja ühtset valemit ei saa anda. On riike, kus keskkonnatasusid kulutatakse sihtotstarbeliselt keskkonnameetmete toetamiseks, teistes riikides läheb keskkonnatasude raha üldisesse rahakotti. OECD riikides on keskkonnakasutusega seotud maksudest ligikaudu kolmandik sihtotstarbelised, kusjuures enamik neist on seotud energia- või mootorsõidukite maksustamisega (OECD 2006: 171). Jäätmete saastetasusid kasutatakse näiteks Austrias saastatud alade puhastamiseks ja prügilatega seotud investeeringuteks, Prantsusmaal kohalike omavalitsuste tegevuse toetamiseks ja uuringuteks, Norras üldise eelarve täitmiseks (EEA 2005: 48). Flandrias (Belgia) kantakse keskkonnatasud spetsiaalsesse fondi, kust neid võetakse erinevate sektorite keskkonnaprojektide rahastamiseks. Sloveenias kasutatakse CO₂ maksust laekuvat tulu energiatõhususe ja taastuvenergiaprojektide toetamiseks.

Sageli ei soovi riigid kodumaiste ettevõtete konkurentsivõimet ohtu seada ja tagastavad keskkonnatasu kokkulepitud kriteeriumide alusel kas osaliselt või täielikult selle maksjale. Selline on näiteks Rootsi NO_x saastetasu, mida peetakse väga mõjusaks keskkonnamaksuks. Rootsis on raha tagastamine seotud energiatõhusust suurendavate meetmete võtmisega ettevõtetes, mis tähendab, et laekuvat raha kasutatakse ikkagi keskkonnainvesteeringute toetamiseks.

Mitmel pool vähendatakse keskkonnamaksude arvel teisi makse. Suurbritannias näiteks alandatakse maavarade kaevandamisetasu toel ettevõtete riiklikke kindlustusmaksid; osa maavaratasudest kantakse erifondi, mille kaudu toetatakse keskkonnakaitset, sh KOVi kaevandamisala. Samamoodi kasutatakse jäätmete saastetasudest laekuvat raha teiste maksude alandamiseks (Fullerton *et al.* 2010).

Tuleb märkida, et riikides, kus keskkonnatasusid ei rakendata või kus nendest laekuvat raha ei kasutata sihtotstarbeliselt keskkonnakaitse eesmärgil, rahastatakse keskkonnakaitsemeetmeid tavaliselt üldisest riigieelarvest. Nii toimitakse näiteks Norras, kus spetsiaalsed keskkonnainvesteeringute fondid puuduvad, kuid riigieelarves on ette nähtud keskkonnakaitseks vajalikud vahendid. Üldistades võib öelda, et keskkonnatasudest saadava tulu sihtotstarbeline kasutamine keskkonnakaitseks on rohkem levinud Ida-Euroopa riikides. Selle on tinginud soov tagada keskkonnavaldkonnale baasrahastus, sest arenevate riikide kehva majandusseisu arvestades on see sageli väheprioriteetne ala. On leitud, et kuna keskkonnatasude rakendamise põhieesmärk on toetada riigi keskkonnapoliitika elluviimist, mitte teenida riigieelarvesse tulusid, on põhjendatud keskkonnatasude kasutamine keskkonnakaitse otstarbel. Samuti on levinud seisukoht, et keskkonnavaldkond peab ise oma tulu teenima, sest riigi üldistest vahenditest selleks raha ei jätku. Nii kasutati ka näiteks Lätis ja Leedus keskkonnatasudest saadud raha keskkonnainvesteeringuteks riigi- ja KOVide eelarvete kaudu. Alates

2004. aastast Lätis enam otsest sihtrahastamist ei toimu – keskkonnatasud laekuvad riigieelarvesse, kust kantakse raha keskkonnakaitsefondi, millega rahastatakse keskkonnakaitseprojekte (Speck *et al.* 2006: 143).

Eestis on keskkonnatasude rakendamise eesmärk vältida või vähendada loodusvarade kasutamise, saasteainete keskkonda heitmisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju. Sellest põhimõttest lähtudes on arusaadav, et ka keskkonnakasutusest laekunud raha kasutatakse samal otstarbel. Praktikas leiab keskkonnatasudest laekunud raha kasutust mitmel viisil – osa kulub keskkonnakaitseprojektidele, osa riigi või KOVi avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks²². Seadusega ettenähtud raha jagunemisest annab kokkuvõtte tabel 3.1.1. Veel kord tuleb rõhutada, et keskkonnatasudest laekuv raha on olnud Eestis aastaid põhiliseks keskkonnakaitsemeetmete riigipoolse rahastamise allikaks, mille toel on suudetud ellu viia hulgaliselt keskkonnaprojekte.

Riigieelarvesse laekunud keskkonnatasude sihtotstarbe ja kasutamise ulatuse sätestab seadus – varem keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seadus (RT I 1999, 54, 583), alates 2006. aastast keskkonnatasude seadus. Aastatel 2005–2009 kasutati keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekunud raha täies mahus loodusvarade taastootmiseks, keskkonnaseisundi hoidmiseks ja keskkonnakahjustuste heastamiseks²³. Erandiks oli metsatulu, mille riigieelarvesse laekunud summadest kasutati metsandusprojektide toetamiseks 15%. Aastast 2010 piirati sihtotstarbeliseks kasutamiseks mõeldud keskkonnatasude osa 2009. aasta määrade järgi arvatud summaga. Seda summat ületavat osa kasutatakse riigieelarve üldotstarbel.

Keskkonnakasutuse paigaks olevatele **kohalikele omavalitsustele** laekuvate keskkonnatasude raha puhul ei ole seadusega sihtotstarbelist kasutust ette nähtud. Erandiks on jäätmete saastetasust KOVide eelarvesse laekuvad summad, mida tuleb alates 2006. aasta juulist kasutada jäätmehoolduse arendamiseks. Teistest keskkonnatasudest (maavara kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasust) laekunud summasid kasutavad KOVid oma äranägemise järgi. Riik ei ole KOVide eelarvesse laekuva keskkonnatasude raha sihtotstarbelisust määranud mitmel põhjusel. Esiteks on väga raske määratleda, mida lugeda keskkonnaprojektiks, mida mitte. Teiseks ei suuda riik kontrollida, kas KOVid kasutavad seda raha ainult keskkonnaprobleemide lahendamiseks. Kolmandaks ei ole paljudes KOVi üksustes keskkonnatasudest laekuv raha ja keskkonnainvesteeringute rahastamise vajadus võrreldaval tasemel. Tavaliselt on see summa omavalitsuse keskkonnaprojektide jaoks suhteliselt väike. Samuti ei ole KOVide esindajad ise pidanud otstarbekaks kasutada keskkonnatasudest laekuvat raha ainult keskkonnavaldkonna investeeringuteks.

Üldjoontes on keskkonnatasudest laekuvat raha kasutatud keskkonnaprojektides solidaarsuspõhimõttel, st riigieelarvesse sihtotstarbeliseks kasutamiseks jõudnud raha on jagatud keskkonnavaldkondade rahastamise vajaduse prioriteetsuse järgi. See tähendab, et maavara kaevandamise eest makstud raha on võimalik kasutada ka näiteks veemajanduse investeeringuteks. Solidaarsuspõhimõte ei rakendu taastuvate loodusvarade

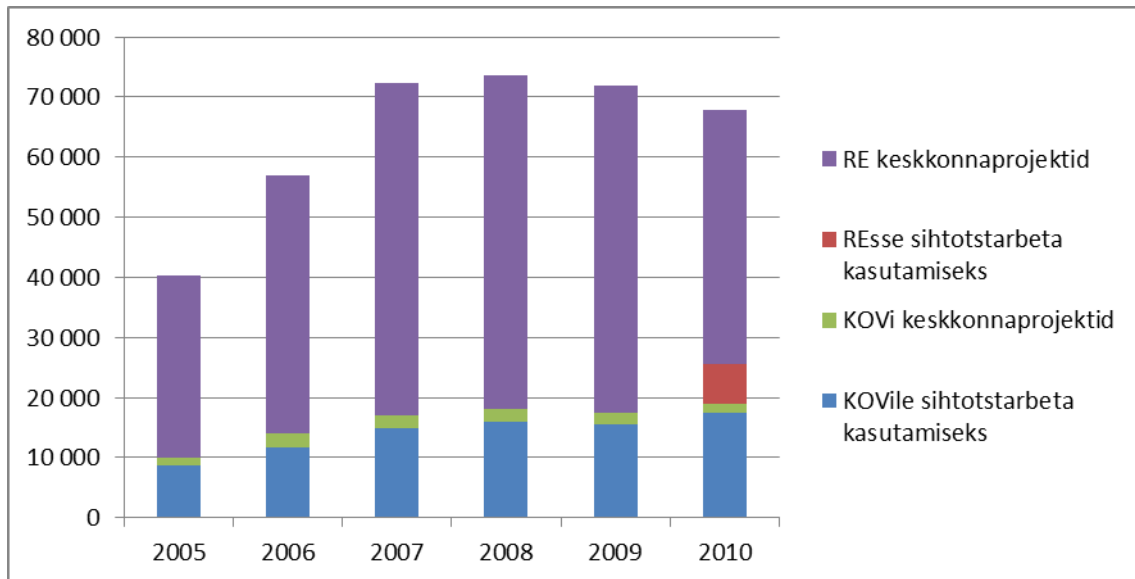
²² Riigieelarvesse laekuvatest keskkonnatasudest rahastatakse keskkonnakaitseprojekte KIKi vahendusel. Rahandusministeerium kannab raha seaduses sätestatud ulatuses ja sihtotstarbel KIKile. Raha edasise kasutamise otsuse teeb KIKi nõukogu oma põhikirjas püstitatud eesmärgi ja ülesande kohaselt. Peale keskkonnatasudest laekuva raha kasutatakse KIKi kaudu keskkonnakaitsemeetmete rahastamiseks ka pakendiaktsiisi (50% riigieelarvesse laekuvast rahast), keskkonnale tekitatud kahju hüvitist ning teatud eripüügil püütud kala müügist saadud raha. 2008. aastal laekus keskkonnakaitse arendamiseks ka elektriaktsiis, mille sihtotstarbelisus kaotati hiljem.

²³ Aastal 2005 kehtinud keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse järgi hõlmas loodusvarade taastootmine loodusvarade kasutamise seotud keskkonnakahjustuste likvideerimist, keskkonnaseisundi taastamist, taastuvate loodusvarade looduslikule taastumisele kaasaaitamist, taastumatute loodusvarade täiendavate varude ning jäätmete taaskasutamise võimaluste uuringuid. Keskkonnaseisundi hoidmiseks loeti keskkonnaseisundi jälgimist ja saastamist vähendavate keskkonnakaitsete abinõude rakendamist, keskkonnuuringuid ning loodusobjektide kaitse korraldamist. Keskkonnakahjustuste heastamist määratleti kui tegevust, millega likvideeritakse keskkonna saastamist põhjustavad saastekohad, taastatakse keskkonna endine seisund ning hüvitatakse kaitsealuste liikide tekitatud kahju. Alates 2006. aastast kehtiv KKTS sätestab raha kasutamise eelmainitud kolmes põhivaldkonnas üksikasjalikumate meetmete loendit andmata.

kasutamise eest laekuvate tasude puhul – 2005. aastal jäeti metsatulu ja alates 2006. aastast ka kalavarude ja jahilukite kasutamisest laekunud raha nendesamade varade taastootmiseks ja kaitseks.

Joonisel 3.1.1 on ülevaade keskkonnakasutusest laekuva raha tegelikust jagunemisest sihtotstarbe järgi. Esitatud on aastatel 2005–2010 riigieelarvesse ja kohalikesse eelarvetesse nii üldiseks kasutamiseks kui ka keskkonnaprojektide toetamiseks kantud summad, välja arvatud metsatulu. Silmas tasub pidada, et tegemist on tingliku jaotusega vastavalt seaduses sätestatud keskkonnatasude sihtotstarbelise kasutuse põhimõtetele. Tegelikuses võis jaotus keskkonnavaldkonna kasuks ka suurem olla – näiteks juhul, kui sihtotstarbeta raha eraldati KOVides ikkagi keskkonnaprojektide toetamiseks.

Joonis 3.1.1. Keskkonnatasudest laekuva raha kasutamise jaotus vastavalt sihtotstarbele tuhandetes eurodes



Allikas: autorite arvutused KKM-i, RMI ja RMK andmete alusel.

Tabel 3.1.1. Keskkonnatasude laekumise jaotumise põhimõtted

(KIK: laekumine riieelarvesse keskkonnaprojektide rahastamiseks; RE-üld: laekumine riieelarvesse sihtotstarbena; KOV: laekumine kohalike omavalitsuste eelarvesse; kordusmärk " tähistab poliitika samaksjäämist võrreldes eelmise aastaga)

		Saastetasud	Piiriveekogudes ja omavalitsusüksusteks jaotamata veekogusavate maardlate kaevandamisõiguse tasu	Üleriigilise tähtsusega maardla kaev. õiguse tasu	Kohaliku tähtsusega maardla kaev.õiguse tasu	Piiriveekogude vee erikasutusõiguse tasu	Muude veekogude ja põhjavee erikasutusõiguse tasu	Jahipiirkonna kasutusõiguse tasu	Kalapüügiõiguse tasu	Metsatulu*
2005	KIK	100%; olmejäätmete saastetasudest 25%	100%	30%		100%	50%	100%	100%	15%, kasutatakse metsanduse programmis
	RE-üld									85%
	KOV	75% olmejäätmete saastetasudest päritolukoha KOVi eelarvesse		70%	100%		50%			
2006	KIK	100%; olmejäätmete põhimääraga saastetasudest 25% ja põhimäärä ületav osa	"	50%		"	"	100%, jahilukite taastootmiseks ja kaitseks	100%, kalavarude taastootmiseks ja kaitseks	15%, kasvava metsa taastootmiseks ja kaitseks
	RE-üld									85%
	KOV	Olmejäätmete põhimääraga saastetasudest 75% jäätmehoolduse arendamiseks		50%	"		"			
2007	KIK	"	"	"		"	"	"	"	"
	RE-üld									"
	KOV	"	"	"		"	"	"	"	"
2008	KIK	"	"	"		"	"	"	"	"
	RE-üld									"
	KOV	"	"	"		"	"	"	"	"
2009	KIK	"	"	"		"	"	"	"	≤ 15%
	RE-üld									≥ 85%
	KOV	"	"	"		"	"	"	"	
2010	KIK	2009. aasta tasumäärade ulatuses	2009. aasta tasumäärade ulatuses	50% 2009. aasta tasumäärade ulatuses arvatud summast		2009. aasta tasumäärade ulatuses	50% 2009. aasta tasumäärade ulatuses arvatud summast	"	"	"
	RE-üld	2009. aasta määrasid ületav osa	2009. aasta määrasid ületav osa	2009. aasta määrasid ületav osa		2009. aasta määrasid ületav osa	2009. aasta määrasid ületav osa			"
	KOV	Olmejäätmete 2009. aasta põhimääraga saastetasust 75% jäätmehoolduse arendamiseks		50% 2009. aasta tasumäärade ulatuses arvatud summast	"		50% 2009. aasta tasumäärade ulatuses arvatud summast			

* metsatulu = aastatel 2005–2008 riigile kuuluvast metsast uuendusraieks müüdüd kasvava metsa raieõiguse tasu ja metsamaterjali müügist laekunud raha; alates aastast 2009 RMK puhaskasumi osa.

Vaadeldaval perioodil kasutati seega suuremat osa keskkonnatasudest loodusvarade taastootmiseks, keskkonnaseisundi hoidmiseks ja keskkonnakahjustuste heastamiseks. Keskkonnaprojektidele kulus aastatel 2005–2009 ligikaudu 80% keskkonnatasudest ja sihtotstarbeta laekus KOVide eelarvetesse igal aastal peaaegu neljandik keskkonnatasudest – 2005. aastal u 9 miljonit eurot, 2006. aastal 11,7 miljonit eurot, järgnevail aastail 15–16 miljonit eurot. Aastal 2010 rakendus põhimõte, mille kohaselt läheb osa riigile laekuvast keskkonnatasudest riigi üldisesse rahakotti. Seetõttu laekus 2010. aastal sihtotstarbeta raha varasemast rohkem – kokku üle 24 miljoni euro (kokku laekunud keskkonnatasudest u 36%), sellest 6,6 miljonit eurot riigile ja 17,4 miljonit eurot KOVidele. Riigieelarve üldiseks kasutamiseks mõeldud keskkonnatasude raha moodustas 2010. aastal peaaegu 14% riigieelarvesse laekunud keskkonnatasudest.

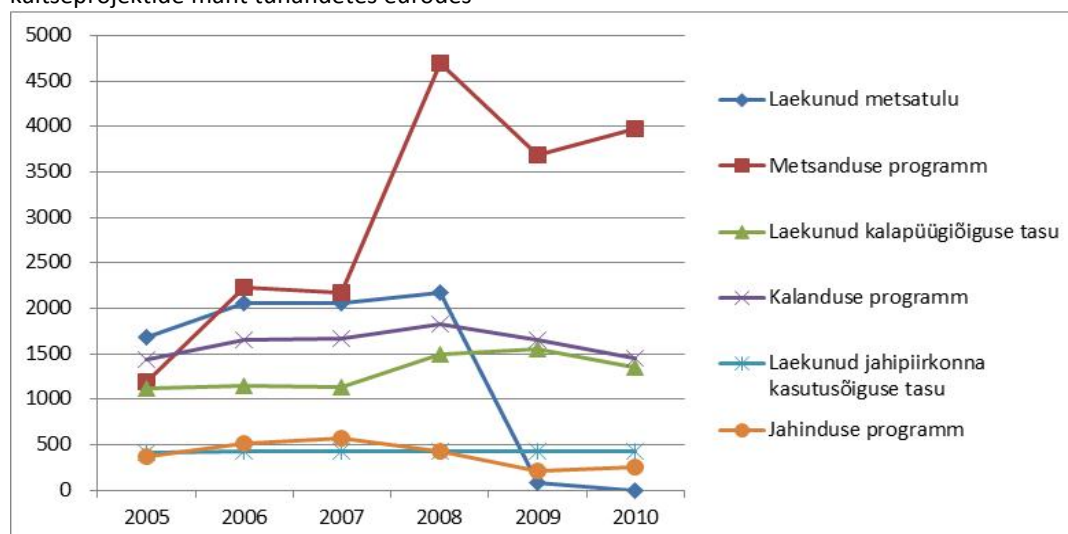
Metsatulu iga-aastane sihtotstarbeline rahasumma oli ligi 2 miljonit eurot, riigieelarve muuks otstarbeks läks u 10 miljonit eurot aastas. 2009. aastast saadik ei ole riigieelarvesse kantud eraldist RMK puhaskasumist keskkonnavaldkonna investeringuteks kasutatud, kuigi see võimalus on seadusega antud.

Keskkonnatasude seadus näeb ette, et taastuvate loodusvarade kasutamisest laekuv raha kulub nende varade taastootmiseks ja kaitseks. KIK selle nõude täitmist ei jälgi. Järgneval joonisel on kõrvutatud KIKi vastavate toetusprogrammide maht ja nimetatud loodusvarade tasude laekumine. Metsanduse programmi (programmidest on lähemalt juttu alapeatükis 3.3) raames on vaadeldaval ajavahemikul toetatud projekte ligi 18 miljoni euro ulatuses, samas kui metsandusest keskkonnakaitseks kantud raha on olnud vaid 8 miljonit eurot. 2005. aastal kulutati metsandusprojektidele mõnevõrra vähem, kui laekus metsatulusid, 2006.–2007. aastal u 9,5% enam. Aastatel 2008–2010 oli metsanduse programmi maht 3,7–4 miljonit eurot, samas kui metsatulu KIKi peaaegu ei laekunud.

Kalandusprojekte on toetatud aastate jooksul enam, kui kalapüügiõigusest laekuvad tasud seda võimaldaksid. Aastatel 2006–2007 oli kalanduse programmi maht isegi peaaegu 50% suurem kui laekuv kalapüügitasu.

Jahinduse programm oli vaadeldaval ajavahemikul kokkuvõttes enam-vähem samas mahus kui jahipiirkonna kasutusõiguse tasu laekumine – vahe oli 7%. Aastatel 2006–2008 ületas programmi maht jahindusest laekuvaid tasusid, kuid aastatel 2005 ja 2009–2010 oli laekumine suurem kui jahindusprojektidele mõeldud raha.

Joonis 3.1.2. Taastuvate loodusvarade kasutamisest laekuva raha ja nende loodusvarade taastootmis- ja kaitseprojektide maht tuhandetes eurodes



Allikas: KIK, KKM.

3.2. Kohalikele omavalitsustele laekunud keskkonnatasude raha kasutamine aastatel 2005–2010

Kui riigieelarvesse makstavad keskkonnatasud on suuresti sihtotstarbelised, siis kohalikesse eelarvetesse laekunud tasudel sihtotstarve enamasti puudub. Seega ei saa põhimõtteliselt kindlaks teha, mida laekunud rahaga täpselt tehti. Kui oleks teada, kui suur on keskkonnakaitsekulutuste rahastamise vajadus, saaks seda võrrelda laekunud keskkonnatasudega ning öelda selle alusel, kas keskkonnatasud katavad vajalikud kulutused. Eestis ei ole aga usaldusväärset teavet selle kohta, kui suur on KOVide keskkonnakaitsekulutuste rahastamise vajadus. Täpsustada tuleb, et ilmselt on see teave olemas igas KOVis, sest see on sealse igapäevatöö vajalik osa näiteks eelarvete koostamisel. Kuid need andmed on analüüsiks kättesaadavasse kohta ja sobival kujul koondamata.

Seepärast väärrib kaalumist ettepanek hakata sedalaadi teavet koguma. Kogujaks võib olla nii Rahandusministeerium (lisaosa KOVide aruandluses) kui ka Statistikaamet (lisaosa KOVide seas korraldatavas keskkonnakulutuste teemalises küsitluses). Rahastamisvajaduse võib määratleda KOVide keskkonnaalaste (lähituleviku kohustustena. Tegemist oleks mõneti hinnangulise näitajaga, mistõttu tuleks välja töötada selle täpsem koostamise juhised. Kaaluda võib ka mitme näitaja loomist, mille aluseks oleksid erinevad eeldused, näiteks: miinimumvajadus – vältimatud keskkonnaalased kohustused; täielik vajadus – seaduste täieliku täitmisega tekkivad kohustused; ideaalvajadus – elanike eelistustele ja KOVi prioriteetidele vastavad keskkonnaalased kohustused. Selliste näitajate põhjal saaks keskkonna maksustamisega ja keskkonnatasudega seonduvat informeeritumalt kujundada.

On selge, et rahastamisvajadus on mingis seoses keskkonnakaitsekulutustega. Tegelikult kulutuste ja vajaduse seos sõltub KOVis kasutada olevatest rahalistest vahenditest (sh keskkonnatasudest), nende vahendite rakendamise prioriteetidest, piirkondlikest ja KOVi eripäradest. Seega on analüüsi käesolev peatükk liigendatud alljärgnevalt:

- agregeeritud keskkonnakaitsekulutuste võrdlus agregeeritud keskkonnatasude laekumisega KOVide eelarvetesse aastatel 2005–2010;
- keskkonnakaitsekulutuste piirkondlikud eripärad aastatel 2005–2010;
- keskkonnakaitsekulutuste eripärad kohalike omavalitsuste tüpologia alusel aastatel 2005–2010;
- keskkonnatasude ja keskkonnakaitsekulutuste seosed ning nende muutumine aja jooksul ökonomeetriliste meetodite põhjal.

3.2.1. Ülevaade kohalike omavalitsuste keskkonnakaitsekulutustest

Käesolevas analüüsi peatükis lähtutakse keskkonnakaitsekulutuste määratlemisel kasutada olevatest andmestikest. Neid on kaks: Rahandusministeeriumi KOVide tulude ja kulude andmebaas ning Statistikaameti keskkonnakaitsekulutuste andmebaas. Rahandusministeeriumi andmebaasis on keskkonnakaitsekulutused kindlaks määratud vastavalt KOVide esitatud eelarvetele, milles on viis keskkonnakaitsekulutuste kategooriat:

- 1) jäätmekäitlus (prügivedu),
- 2) heitveekäitlus,
- 3) saaste vähendamine,
- 4) bioloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse ning haljastus,
- 5) muud keskkonnakaitse kulud.

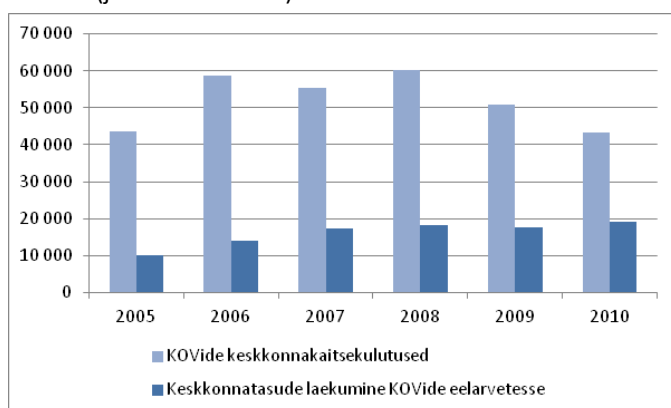
Statistikaameti käsitluse järgi on kulukategooriaid üheksa, millest igaüks jaguneb omakorda kolmeks (investeeringud, jooksvad kulud ja tulud keskkonnakaitsetegevusest):

- 1) välisõhu ja kliima kaitse,
- 2) heitvee käitlus,
- 3) jäätmekäitlus,

- 4) pinnase, põhja- ja pinnavee kaitse,
- 5) kaitse müra ja vibratsiooni eest,
- 6) bioloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse,
- 7) kaitse radiatsiooni eest,
- 8) teadus- ja arendustegevus,
- 9) muu keskkonnakaitsetegevus.

Kuigi Statistikaameti käsitlus on põhjalikum, on andmed kättesaadavad vaid maakonna tasandil, seevastu Rahandusministeeriumi andmed on antud KOVi täpsusega. Alljärgnev joonis 3.2.1 annabki Rahandusministeeriumi andmestiku põhjal ülevaate KOVide keskkonnakaitsekulutustest ja keskkonnatasude laekumisest KOVide eelarvetesse.

Joonis 3.2.1. Keskkonnakaitsekulutused ja keskkonnatasude laekumine KOVi eelarvetesse tuhandetes eurodes (jooksevhindades)



Allikas: RM, autorite arvutused.

Jooniselt nähtub, et kulutused ületavad tasude laekumist mitu korda. 2005. aastal moodustas laekunud summa ligi neljandiku (23%) keskkonnakaitsekulutustest. See osakaal on kasvanud ja 2010. aastal olid laekunud tasud 44% kulutustest – peamiselt viimaste vähenemise tõttu. Kulutuste alanemise üks võimalik seletus seisneb selles, et keskkonnakaitse ei kuulu KOVide prioriteetsetesse valdkondadesse, mis tähendab, et majanduskriisist tingitud kitsastes eelarvetingimustes vähendati keskkonnakulutusi. Samuti võib viimastel aastatel olla vähenenud vajadus teatud keskkonnakaitsekulutuste järele, sest paljud objektid on aastate jooksul juba korda tehtud: näiteks on rajatud jäätmejaamasid, korrastatud veemajandust jne. Täpsemalt ilmestab keskkonnakaitsekulutusi alljärgnev tabel 3.2.1.

Tabel 3.2.1. Keskkonnakaitsekulutuste maht, kasv ja osakaal liigiti

Keskkonnakaitsekulutuse liik	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kokku tuh eurodes (jooksevhindades)	43 661,9	58 640,3	55 389,5	60 279,0	50 822,3	43 269,9
Nominaalkasv (%)		34,3	-5,5	8,8	-15,7	-14,9
Kokku tuh eurodes (2005. a hindades)	43 661,9	53 910,9	45 613,2	47 129,0	40 137,2	33 808,5
Reaalkasv (%)		23,5	-15,4	3,3	-14,8	-15,8
<i>sh osakaal kogukulutustes (%)</i>						
Jäätmekäitlus (prügivedu)	36,6	35,2	43,9	46,6	49,5	54,3
Heitveekäitlus	18,0	16,9	21,6	19,1	16,7	17,5
Saaste vähendamine	0,8	1,3	1,6	1,2	0,5	0,4
Bioloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse, haljastus	39,0	42,0	28,0	28,0	27,8	22,8
Ülalnimetatata keskkonnakaitsekulutused kokku	5,6	4,6	5,0	5,0	5,4	5,0

Allikas: RM, autorite arvutused.

Kõige suuremad keskkonnakulutused olid jooksevhindades 2008. aastal, reaalhindades 2006. aastal. Mõlemat liiki kulutuste tase oli madalaim 2010. aastal. Kululiikidest on olulisimaks jäätmekäitlus, mis moodustas 2010. aastal rohkem kui poole kogukuludest. Jäätmekäitluse osa on aja jooksul järjepidevalt kasvanud. Heitveekäitluse osakaal on olnud stabiilselt 20% ringis, saaste vähendamisele on kulunud aga vähe vahendeid. Suurima osa kulutuste vähenemisest on andnud bioloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse ning haljastus, mille osakaal on langenud 40%lt 23%le. See on ka teatud määral arusaadav, sest looduskaitse ja haljastus on majandustegevusega kõige vähem seotud ning seetõttu on need kulud vähemtähtsad kui näiteks reoveekäitluse korraldamise kulud. Muud kulutused moodustavad 5%. Statistikaameti andmetele tuginevad keskkonnakaitsekulutuste summad näitavad mõneti teistsuguseid arengusuundumusi, nagu võib näha alljärgnevast tabelitest 3.2.2 ja 3.2.3, kus on toodud ülevaade keskkonnakaitse investeeringutest ja jooksvatest kuludest. Vahe Rahandusministeeriumi andmetega on päris suur.

Tabel 3.2.2. Eesti keskkonnakaitseinvesteeringute maht, kasv ja osakaal

Kulutuste liik	2005	2006	2007	2008	2009
Kulutused kokku tuh eurodes (jooksevhindades)	25 124,0	21 286,2	25 546,4	25 340,3	40 581,0
Investeeringud kokku tuh eurodes (jooksevhindades)	12 226,4	11 706,4	17 667,6	14 745,8	31 181,1
nominaalkasv (%)		-4,3	50,9	-16,5	111,5
Investeeringud kokku tuh eurodes (2005. a hindades)	12 226,4	10 762,3	14 549,2	11 529,0	24 625,5
reaalkasv (%)		-12,0	35,2	-20,8	113,6
<i>sh osakaal kõikides investeeringutes (%)</i>					
Välisõhu ja kliima kaitse	0,0	0,2	6,4	2,2	0,0
Heitvee käitlus	39,8	50,6	55,7	57,3	75,0
Jäätmekäitlus	48,0	29,3	27,6	27,8	17,0
Pinnase, põhja- ja pinnavee kaitse	10,8	12,9	7,2	8,6	1,3
Kaitse müra ja vibratsiooni eest	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8
Bioloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse	0,5	6,2	1,7	2,1	3,2
Kaitse radiatsiooni eest	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Teadus- ja arendustegevus	0,7	0,6	1,3	1,5	0,7
Muu keskkonnakaitsetegevus	0,1	0,2	0,1	0,6	0,1

Allikas: Statistikaamet, autorite arvutused.

Kuna Statistikaameti andmetes puuduvad 2010. aasta andmed, pole täielik võrdlus võimalik. Siiski nähtub, et 2009. aastal, mil Rahandusministeeriumi andmetel vähenesid keskkonnakulutused nii nominaalselt kui ka reaalselt ligi 15%, leidis Statistikaameti andmete järgi aset ligi 60% kasv. Kahe andmestiku vahe kohta on mitu põhjendust.

- 1) Kohalike omavalitsuste eelarved (Rahandusministeeriumi andmestik) ei sisalda keskkonnakaitseks tehtavaid investeeringuid. Need on koondatud plokki „Materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamine ja renoveerimine”, kus keskkonnakaitseks tehtavaid investeeringuid ei saa eristada.²⁴
- 2) Kõik KOVide eelarves (Rahandusministeeriumi andmestik) nimetatud keskkonnakaitsekulutused ei vasta täies mahus Statistikaameti keskkonnakaitsekulutuste määratlusele, mille järgi on keskkonnakaitsekulutuste eesmärk keskkonda kaitsta.²⁵

²⁴ <http://www.stat.ee/18758>.

²⁵ Sealsamas.

- 3) KOVide eelarved võivad sisaldada keskkonnakaitsekulutustena väljaminekuid, mis ei tulene jäätmeseadusest, näiteks KOVide endi majandamiskulutusi (KOVide asutuste ja KOVide hallatavate asutuste jäätmevedu, avalike prügikastide ost ja tühjendamine, parkide, haljasalade ja kalmistute prügi koristamine ja vedu, avalike WCde tühjendamine, kevadine oksa- ja lehevedu, kinnistute ja teeäärte koristamine, vanade hoonete või rajatiste likvideerimine ja tekkinud jäätmete äravedu jms) ja tegevust, millega KOVid ei pea tegelema (rannaniitude ja metsade hooldus, jätkuvalt riigi omanduses olevate maade korrastamine (sellega tegelevad keskkonnateenistused), riigiteede äärte korrastamine). Nimetatud toimingud ei pruugi olla Statistikaameti määratluse järgi keskkonnakaitsekulutused.

Ka valdkondlikus jaotuses on kahe andmestiku vahel erinevused, kuigi mitte nii suured kui kogusummade puhul. Mõlema asutuse andmete järgi tehakse suur osa kulutusi heitvee- ja jäätmekäitluseks. Statistikaameti järgi oli 2009. aasta eriline selles mõttes, et heitveekäitluses on investeeringute osakaal tuntuvalt suurenenud ja jäätmekäitluses kõvasti vähenenud.

Jooksevkuludest läheb suurim osa jäätmekäitlusele, mis oli 2009. aastal ligi 65% osakaaluga. Heitveekäitlusele, mis moodustab enamiku investeeringutest, kulutatakse jooksvalt ligi 15%, samas suurusjärgus muu keskkonnakaitsetegevusega. 2009. aastal ei kulutatud jooksvalt välisõhu ja kliima kaitsele, kaitsele müra ja vibratsiooni eest ega kaitsele radiatsiooni eest, kuigi kõigis neis valdkondades on mõningatel varasematel aastatel väike hulk kulutusi tehtud.

Tabel 3.2.3. Eesti keskkonnakaitse jooksevkulude maht, kasv ja osakaal

Kulutuste liik	2005	2006	2007	2008	2009
Kulutused kokku tuh eurodes (jooksevhindades)	25 124,0	21 286,2	25 546,4	25 340,3	40 581,0
Jooksevkulud kokku tuh eurodes	13 224,5	9 951,3	8 211,2	11 110,2	10 043,5
nominaalkasv (%)		-24,8	-17,5	35,3	-9,6
Jooksevkulud kokku tuh eurodes (2005. a hindades)	13 224,5	9 148,7	6 761,9	8 686,5	7 931,9
reaalkasv (%)		-30,8	-26,1	28,5	-8,7
<i>sh osakaal kõikides jooksevkuludes (%)</i>					
Välisõhu ja kliima kaitse	0,4	0,8	0,8	0,5	0,0
Heitvee käitlus	8,0	15,8	17,3	16,3	14,5
Jäätmekäitlus	76,7	58,6	52,9	60,3	64,8
Pinnase, põhja- ja pinnavee kaitse	4,9	5,3	5,5	3,8	1,7
Kaitse müra ja vibratsiooni eest	0,0	0,0	0,2	0,6	0,0
Bioloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse	5,8	8,5	7,3	4,3	3,0
Kaitse radiatsiooni eest	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Teadus- ja arendustegevus	0,7	1,4	1,1	0,3	0,6
Muu keskkonnakaitsetegevus	3,6	9,5	14,8	14,0	15,2

Allikas: Statistikaamet, autorite arvutused.

KOVide keskkonnakaitsekulutused maakonniti

Keskkonnakaitsekulutuste piirkondliku jaotuse kohta saab samuti kasutada Statistikaameti ja Rahandusministeeriumi andmestikke (vastavalt tabelid 3.2.4 ja 3.2.5), mille vahel on aga taas suured erinevused. Statistikaameti järgi kulutas 2005. aastal keskkonnakaitsele kõige rohkem Harjumaa (ligi 55% kõikidest KOVide tehtud keskkonnakaitsekulutustest), kuid 2009. aastaks oli see maakond langenud kolmandaks Järvamaa (32,5%) ja Saaremaa (31,9%) järel. Rahandusministeeriumi andmetel oli vahemikul 2005–2010 suurim kulutaja Harjumaa (ligi 60%) ja tema järel Tartumaa (ligi 7–11%). Saaremaa ja Järvamaa kombineeritud keskkonnakaitsekulutuste maht jäi 2009. aastal aga 4% kanti.

Tabel 3.2.4. Keskkonnakaitsekulutuste maht, kasv ja osakaal maakondade kaupa (investeeringud + jooksevkulud – tulud keskkonnakaitsetegevusest)

Piirkond	Aasta				
	2005	2006	2007	2008	2009
Kogu Eesti tuh eurodes (jooksevhindades)	25 124,0	21 286,2	25 546,4	25 340,3	40 581,0
Nominaalkasv (%)		-15,3	20,0	-0,8	60,1
Kogu Eesti tuh eurodes (2005. a hindades)	25 124,0	19 569,5	21 037,4	19 812,2	32 049,2
Reaalkasv (%)		-22,1	7,5	-5,8	61,8
<i>sh osakaal kogukulutustes (%)</i>					
Harjumaa	54,8	25,8	21,2	24,3	10,1
Hiiumaa	0,4	0,5	2,4	0,8	0,8
Ida-Virumaa	6,7	7,7	7,5	6,6	5,2
Jõgevamaa	2,4	7,5	7,4	1,9	0,5
Järvamaa	2,0	2,0	4,9	5,9	32,5
Läänemaa	1,4	4,5	4,4	2,7	1,1
Lääne-Virumaa	2,7	5,2	5,3	7,3	2,5
Põlvamaa	2,0	1,1	6,4	1,6	0,8
Pärnumaa	4,0	11,8	13,8	8,8	2,9
Raplamaa	2,8	10,1	6,2	7,8	4,0
Saaremaa	3,6	6,9	3,7	7,2	31,8
Tartumaa	6,1	9,5	7,3	8,3	4,2
Valgamaa	7,7	1,1	2,9	5,1	2,1
Viljandimaa	2,2	2,7	2,2	5,0	0,6
Võrumaa	1,2	3,8	4,4	6,6	1,0

Allikas: Statistikaamet, autorite arvutused.

Statistikaameti andmetes esinevad olulised hüpped seavad selle andmestiku usaldusväärsuse kahtluse alla. Vaadates lähemalt, kust tulid 2009. aasta Järvamaa ja Saaremaa kulutuste järsud muutused, võib näha investeeringuid heitvee- (Järva- ja Saaremaa) ja jäätmekäitluse (Saaremaa). KOVide eelarvetes kajastuvad need investeeringud 2008. aastal, mis tekitab küsimuse, miks on need Statistikaameti andmetes 2009. aasta seisuga. Sellised ebatäpsused muudavad valdkonna analüüsid keeruliseks ja häguseks, mistõttu oleks mõlema andmestiku koostajal mõistlik oma meetodikat täiendada. Ilmselt on kummaski andmestikus kajastatud mingit osa keskkonnakaitsekulutustest, mis teises andmestikus ei kajastu. See teeb tervikpildi loomise võimatuks.

Tabel 3.2.5. Keskkonnakaitsekulutuste maht, kasv ja osakaal maakondade kaupa (jäätmekäitlus + heitveekäitlus + saaste vähendamine + bioloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse, haljastus + muud kulud)

Piirkond	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kogu Eesti tuh eurodes (jooksevhindades)	43 661,9	58 640,3	55 389,5	60 279,0	50 822,3	43 269,9
Nominaalkasv (%)		34,3	-5,5	8,8	-15,7	-14,9
Kogu Eesti tuh eurodes (2005. a hindades)	43 661,9	53 910,9	45 613,2	47 129,0	40 137,2	33 808,5
Reaalkasv (%)		23,5	-15,4	3,3	-14,8	-15,8
<i>sh osakaal kogukulutustes (%)</i>						
Harjumaa	60,3	63,9	58,3	59,8	62,5	59,3
Hiiumaa	0,3	0,2	1,2	0,5	0,3	0,4
Ida-Virumaa	6,8	6,1	5,7	5,6	5,8	6,4
Järvamaa	2,2	1,2	2,3	5,1	3,3	2,2
Jõgevamaa	1,2	2,5	3,2	1,3	1,1	1,1
Läänemaa	0,8	1,0	1,7	1,9	4,0	3,3
Lääne-Virumaa	2,2	2,1	3,6	3,7	3,2	3,3
Pärnumaa	2,8	2,1	2,8	2,4	1,8	2,3
Põlvamaa	0,7	0,5	2,5	0,9	1,3	2,0
Raplamaa	2,9	7,5	3,5	2,0	1,7	2,7
Saaremaa	4,6	1,9	1,3	1,0	0,8	0,9
Tartumaa	10,1	6,6	7,8	8,2	9,4	11,1
Valgamaa	2,0	1,8	1,4	1,7	1,1	1,2
Viljandimaa	2,2	1,4	2,2	3,6	2,1	2,2
Võrumaa	0,9	1,3	2,5	2,4	1,6	1,6

Allikas: RM, autorite arvutused.

Keskised keskkonnakaitsekulutused elaniku kohta on toodud tabelis 3.2.6. Aastatel 2005–2010 kulutati keskkonnakaitsele ühe elaniku kohta jooksevhindades Rahandusministeeriumi andmete järgi 38,7 eurot. Reaalhindades oli suurimate kulutustega 2006. aasta (40 eurot elaniku kohta) ning väikseimate kulutustega 2010. aasta (25 eurot elaniku kohta). Kulutustes esinevad väga suured maakondlikud erinevused. Näiteks Harjumaa elanikele on Eesti keskmisega võrreldes kulutatud 156%, ent Pärnumaa elanikele vaid 36%. See on rohkem kui neljakordne erinevus. Enamikus maakondades on kulutuste tase elaniku kohta keskmisest madalam. Sealjuures on vaid neli maakonda – Harjumaa, Raplamaa, Järvamaa ja Läänemaa –, kus kulutatakse rohkem kui 80% keskmisest. Kui vaadata kulutuste dünaamikat, siis need varieeruvad eri aastatel üsna suuresti. 11 maakonda on vähemalt ühel vaatluse all olevatest aastatest kulutanud vähemalt 80% üldkeskmisest. Keskkonnakulutused ühe elaniku kohta olid suurimad majanduskasvu aastail 2006–2008, viimastel aastatel on need langenud 2005. aasta tasemele.

Tabel 3.2.6. Elanike arvuga kaalutud keskmiste keskkonnakaitsekulutuste maht, kasv ja osakaal maakondade kaupa

Piirkond	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Keskmine
Keskmine keskkonnakaitsekulutus elaniku kohta eurodes (jooksevhindades)	32,4	43,6	41,3	44,9	37,9	32,3	38,7
<i>Suhe keskmisega (%)</i>							
Harjumaa	156	165	150	153	160	151	156
Hiiumaa	36	28	155	60	40	51	63
Ida-Virumaa	53	48	45	44	46	51	47
Järvamaa	78	45	85	190	121	81	102
Jõgevamaa	43	92	115	47	39	40	65
Läänemaa	40	48	83	92	197	160	101
Lääne-Virumaa	45	41	71	75	64	66	61
Pärnumaa	42	32	43	36	28	35	36
Põlvamaa	30	22	108	41	56	87	56
Raplamaa	104	272	128	74	63	98	127
Saaremaa	177	72	51	38	30	34	64
Tartumaa	92	59	70	73	84	99	78
Valgamaa	76	68	55	66	42	49	60
Viljandimaa	53	33	53	85	51	54	55
Võrumaa	32	44	88	84	56	58	62

Allikas: RM, Statistikaamet (elanike arv), autorite arvutused.

KOVide keskkonnakaitsekulutused KOVI tüübi järgi

Edasine analüüs tugineb Rahandusministeeriumi andmestikule, mis on üksikasjalikum kui Statistikaameti oma. KOVID on jaotatud tüübi, suuruse ja toimetuleku järgi rühmadesse. Tüübiti jagunevad KOVID linnadeks ja valdadeks. Jaotuse aluseks on Rahandusministeeriumi määratlus, mille järgi linn on suur, kui seal on üle 10 000 elaniku, ja muul juhul on see väike. Suuruse järgi jagunevad KOVID kolmeks: väikesteks (alla 1500 elaniku), keskmisteks (1500–3000 elaniku) ja suurteks (üle 3000 elaniku). Toimetulekukategooriaid on samuti kolm ja jaotuse aluseks on arvestuslik tulu (erinevad maksutulud) KOVI elaniku kohta. Piirid tuluka, keskmise toimetulekuga ja toimetuleva omavalitsuse vahel on igal aastal erinevad, mistõttu neid siinkohal ei loetleta. Kasutatud on Rahandusministeeriumis KOVIDe analüüsiks kasutatud piire.

Kuna KOVID erinevad suuruse poolest tuntavalt, siis on analüüsis kasutatud keskkonnakaitsekulutusi elaniku kohta, mis annab parema aluse omavalitsuste võrdluseks. Alljärgnevast tabelist 3.2.7 nähtub, et linnades kulutatakse keskkonnakaitsele palju rohkem kui valdades (keskmiselt kaks korda rohkem). Samuti kulutavad suuremad omavalitsused rohkem kui keskmised ja väikesed. See on ka loogiline, sest suuremates KOVIDes on võimsamad veevarustussüsteemid ja reoveepuhastid, mida tuleb rekonstrueerida, seal tekib rohkem jäätmeid, mida on vaja käidelda, jne. Tulukad omavalitsused kulutavad rohkem kui teised, sealjuures toimetulevatest omavalitsustest enam kui kolm korda rohkem. See seaduspära kehtib kogu vaadeldaval ajavahemikul ja olulisi muutusi välja tuua ei saa.

Tabel 3.2.7. Elanike arvuga kaalutud keskmiste keskkonnakulutuste maht, kasv ja osakaal KOVides elaniku kohta KOVi tüübi, suuruse ja tulukuse alusel

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Keskmine keskkonnakaitsekulutus elaniku kohta eurodes (jooksevhindades)	32,4	43,6	41,3	44,9	37,9	32,3
Nominaalkasv (%)		34,5	-5,3	8,8	-15,6	-14,8
Keskmine keskkonnakaitsekulutus elaniku kohta eurodes (2005. a hindades)	32,4	40,1	34,0	35,1	29,9	25,2
Reaalkasv (%)		23,7	-15,2	3,3	-14,8	-15,7
<i>Suhe keskmisega (%)</i>						
KOVi tüüp						
Linn	19,7	119,8	107,4	112,7	121,6	120,4
Vald	60,7	64,2	86,4	77,0	60,9	62,8
KOVi suurus						
Suur	115,0	115,1	104,3	108,3	112,0	109,3
Keskmine	65,1	50,9	65,9	59,7	49,7	56,2
Väike	51,3	47,5	99,7	81,8	66,4	75,8
KOVi toimetulek						
Tulukas	159,2	152,3	137,2	146,1	156,3	155,4
Keskmise toimetulekuga	70,2	48,8	67,5	75,7	72,8	81,6
Toimetulev	45,4	48,1	58,0	43,7	35,4	45,3

Allikas: RM, autorite arvutused.

Alljärgnevalt on omavalitsused jaotatud tüübi, suuruse ja toimetuleku järgi 15 rühmaks (vt tabel 3.2.8). Keskmisest kõvasti rohkem kulutatakse ühe elaniku kohta keskkonnakaitsele tulukates suurtes linnades ning tulukates väikestes valdades. Keskmise lähedale jääb vastav näitaja tulukates suurtes valdades ning keskmise toimetulekuga väikestes linnades. Ülejäänud omavalitsusrühmades jääb kulutuste tase alla 80% üldkeskmisest.

Kõige kehvem on olukord toimetulevates suurtes valdades, kus keskmine kulutuste tase on 32%. Järgnevad toimetulevad linnad (45–47%) ning toimetulevad keskmised ja väikesed vallad (51–52%). Üllatavalt vaoshoitud kulutustega on tulukad väikesed linnad (59%), kus elaniku kohta kulutatakse keskkonnale ligi kolmandiku võrra vähem kui keskmise toimetulekuga väikestes linnades (92%).

KOVide keskkonnakaitsekulutuste seos KOVide karakteristikutega

Alljärgnevalt on analüüsitud tegureid, millest sõltub keskkonnakaitsekulutuste maht. Nagu peatüki sissejuhatuses mainitud, sõltuvad keskkonnakaitsekulutused rahastamisvajadusest, kuid viimase kohta puudub teave. Võib eeldada, et rahastamisvajadus on ühel või teisel moel seotud KOVil kasutada olevatest rahalistest vahenditest (sh keskkonnatasudest), nende vahendite kasutamise prioriteetidest (sh elanike eelistustest), piirkondlikust eripärast, omavalitsuse eripärast ja üldistest majanduskeskkonna teguritest.

Et teha selgeks, milline on seos keskkonnakaitsekulutuste ja nimetatud tegurite vahel, hinnati vähimruutude meetodi abil regressioonimudeleid. Meetodi kasutamine annab väljundiks parimad (kõige tõenäolisemad) võrrandid, mis kirjeldavad andmetes esinevaid seoseid. Võrrandi ühel poolel on sõltuv muutuja (keskkonnakaitsekulutus) ja teisel poolel selgitavad muutujad. Iga selgitava muutuja individuaalne seos sõltuva muutujaga (tinglikult mõju sõltuval muutujale) tuuakse välja parameetrina, mida saab sisuliselt tõlgendada. Selle tulemusena saab anda hinnangu KOVide keskkonnakulutustes valitsevate seaduspärade kohta.

Tabel 3.2.8. Elanike arvuga kaalutud keskmiste keskkonnakulutuste maht, kasv ja osakaal KOVides elaniku kohta KOVi rühmade alusel

KOVi tüüp	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Keskmine (eurodes)	32,4	43,6	41,3	44,9	37,9	32,3
<i>Suhe keskmisega (%)</i>						
Tulukas suur linn	184,4	165,5	141,5	165,3	181,6	173,1
Tulukas väike linn	81,1	53,8	47,8	51,5	59,5	70,9
Tulukas suur vald	78,5	128,9	127,7	94,2	84,3	97,6
Tulukas keskmine vald	53,8	45,6	113,8	72,1	47,6	54,3
Tulukas väike vald	45,8	34,3	207,4	121,6	97,3	162,0
Keskmise toimetulekuga suur linn	61,9	39,1	43,5	67,9	77,7	87,3
Keskmise toimetulekuga väike linn	75,5	53,5	99,5	106,7	101,3	120,4
Keskmise toimetulekuga suur vald	80,5	55,3	72,6	84,5	68,8	65,3
Keskmise toimetulekuga keskmine vald	90,5	48,7	43,7	60,6	56,7	76,6
Keskmise toimetulekuga väike vald	51,7	44,7	116,7	81,9	58,9	52,9
Toimetulev suur linn	58,2	53,4	44,1	40,0	38,8	47,7
Toimetulev väike linn	34,9	32,1	80,0	40,5	43,7	49,5
Toimetulev suur vald	26,8	18,5	37,8	37,7	28,8	43,8
Toimetulev keskmine vald	47,1	54,8	87,6	47,2	32,4	32,1
Toimetulev väike vald	25,8	53,4	88,4	70,1	21,4	55,0
KOVide arv	241	227	227	227	227	226

Allikas: RM, autorite arvutused.

Tabelis 3.2.9 võetakse üksikasjalikult kokku regressioonimudelite hindamise tulemused. Tabelis on esitatud kuue hinnatud mudeli tulemused, kus sõltuvaks muutujaks on vastavalt keskkonnakaitsekulutused ja nende alamjaotused. Selgitavate muutujatena on kasutatud KOVide eelarvesse laekunud keskkonnatasu summasid, omavalitsuste erinevaid tulusid, aega ja omavalitsuste rühma (sealhulgas põlevkiviga seotud Mäetaguse, Vaivara, Illuka, Maidla ja Toila vald). Tabelis esitatud numbrite matemaatiline tõlgendus on selline, et kui selgitav muutuja muutub 1% võrra, siis sõltuv muutuja muutub tabelis esitatud protsendi võrra. Mudelite kirjeldatuse tase on 15–30%, st mudel kirjeldab nimetatud osa andmetes esinevast hajuvusest. Rõhutamist vääriavad järgmised olulisemad tulemused.

- 1) KOVidele laekunud keskkonnatasude ja keskkonnakulutuste vahel on pigem nõrk seos. Statistiliselt olulised seosed viitavad alaelastsusele, mis tähendab, et laekuvate tasude kasvades suurenevad kulutused väiksemal määral. Tegemist on loogilise tulemusega, sest enamasti on kulutuste maht laekumise mahust tuntavalt suurem. Üldjoontes viitab see sellele, et KOVid ei sõltu oma keskkonnakaitsekulutuste tegemisel keskkonnatasude laekumisest.
- 2) Keskkonnakaitsekulutuste ja KOVide tulubaasi vahelised seosed on suhteliselt tugevad, tervikuna on tihedaim neist seos omavalitsustesse laekunud füüsilise isiku tulumaksuga. See seos on alaelastne, st laekuva tulumaksu suurenemisel kasvavad keskkonnakaitsekulutused väiksemal määral. Sealjuures on alaelastsed kulutused jäätmekäitlusele ja saaste vähendamisele. Heitveekäitluse, bioloogilise mitmekesisuse, maastikukaitse, haljastuse kulud ja muud keskkonnakaitsekulutused suurenevad tulumaksulaekumise suurenedes rohkem. Laiemalt vaadates on keskkonnakaitsekulutused stabiilsed selles mõttes, et suurema tulubaasiga omavalitsused kulutavad keskkonnakaitsele suhteliselt vähem, kui nende tulubaasi suuruks eeldaks, ja jätavad tegemata selle, mida nende arvates võiks keegi teine teha.

- 3) Tuleb märkida, et keskkonnakaitsekulutuste ja mittesihotstarbeliste toetuste vahel ei ole statistiliselt olulist seost. Tulemus on loogiline, sest rikkamad omavalitsused saavad neid toetusi suhteliselt vähem (tasandusfond), kuid kulutavad tervikuna suhteliselt rohkem keskkonnakaitsele. Üldjoontes näitab see, et mittesihotstarbelisi toetusi ei kasutata keskkonnakaitsekulutuste peamise tulubaasina.
- 4) Ajamuutujate lisamine mudelisse peaks teoreetiliselt kajastama seda, kuidas mõjutavad keskkonnakaitsekulutusi üldised majandustegurid, mis on kõigile omavalitsustele ühised ja tulenevad ühisest majanduskeskkonnast. Nende muutujate parameetrid ei ole tervikuna statistiliselt olulised, mis viitab sellele, et mudelist pole suure tõenäosusega välja jäänud olulisi selgitavaid makromajandustegureid.

Tabel 3.2.9. Keskkonnakaitsekulutuste seos keskkonnatasude laekumisega, KOVi tuludega, kuludega ja muude karakteristikutega

SÖLTUMATUD MUUTUJAD	SÖLTUV MUUTUJA (naturaallogaritm)					
	Keskkonna- kaitse kokku	Jäätme- käitlus	Heitvee- käitlus	Saaste vähen- damine	Bioloogilise mitme- kesisuse ja maastiku kaitse, haljastus	Muud keskkonna- kaitse kulud kokku
Keskkonnatasud (naturaallogaritm)						
Üleriigilise tähtsusega maardlate kaevandamisõiguse tasu	-0,028	-0,01	-0,02	-0,011	-0,024	0,011
Kohaliku tähtsusega maardlate kaevandamisõiguse tasu	0,032**	0,036*	-0,025	0,016	0,007	0,026
Maa-ainese kaevandamisõiguse tasu	-0,014	-0,059**	-0,069	-0,035	0,077*	0,143***
Metsatulu	-0,103	0,031	-0,059	-0,166	-0,554***	0,012
Laekumine vee erikasutusest	-0,093**	-0,197***	-0,037	0,107*	0,115	-0,242***
Jahipiirkonna kasutusõiguse tasu	-0,01	0,014	-0,419	-0,013	0,18	-0,21
Kalapüügiõiguse tasu	-0,065	-0,07	0,519*	-0,097	-0,372	-0,489*
Saastetasud ja keskkonnale tekitatud kahju hüvitus	0,077***	0,063*	-0,019	-0,016	0,141*	-0,187***
Loodusressursside kasutamise ja saastetasud	-0,013	0,032*	0,250***	0,061**	-0,024	-0,001
KOVi tulud (naturaallogaritm)						
Füüsilise isiku tulumaksulaekumine KOVi eelarvesse	0,804***	0,875**	1,685**	0,901*	1,794**	1,506**
Maamaksu laekumine KOVi eelarvesse	0,125	0,237*	0,401	0,457***	-0,412	1,053***
Kaupade ja teenuste müük	-0,353***	-0,867***	-0,533	-0,611***	0,328	-0,914***
Mittesihotstarbelised toetused	0,251	0,523*	-0,3	0,527	1,142**	-1,293**
Muud tulud	-0,001	0,044	-0,271	0,127	0,209	-0,346**
KOVi kulud (naturaallogaritm)						
Üldvalitsemise kulud	-0,167	0,176	-0,148	0,577**	-1,324***	0,143
Riigikaitse kulud	0,05	0,158***	0,049	0,04	0,298***	0,203**
Majanduskulud	0,319***	0,356**	0,444	0,012	0,263	0,519*
Kulud vabale ajale ja kultuurile	0,017	-0,111	-0,19	-0,499**	-0,241	0,25
Hariduskulud	-0,114	-0,296	-0,129	-0,444	-0,828*	0,112
Sotsiaalne kaitse ja tervishoid	-0,008	0,390**	0,748**	-0,397*	-0,312	0,826***
Ajumuutujad (võrreldes 2005. aastaga)						
2006	-0,075	-0,338	-0,446	-0,197	-0,361	0,01
2007	0,067	-0,216	-0,382	-0,426	-0,209	-0,564
2008	0,061	0,076	-0,666	-0,860**	-0,332	-0,941*
2009	-0,007	0,162	-1,013*	-0,814**	-0,175	-0,975*
KOVi grupp (võrreldes keskmise toimetulekuga ja keskmise suurusega vallaga)						
Keskmise toimetulekuga suur linn	1,048*	0,656	3,317**	2,186**	2,183	-0,211
Keskmise toimetulekuga suur vald	0,779***	-0,032	-0,109	-0,099	1,656**	0,696
Keskmise toimetulekuga väike linn	0,938**	1,483***	2,967***	0,575	0,372	1,867**

Keskmise toimetulekuga väike vald	0,278	0,263	0,798	-0,516	1,031	-1,341**
Toimetulev keskmine vald	-0,234	-1,075***	0,088	-0,11	-0,435	-1,234*
Toimetulev suur linn	0,8	-0,052	3,105*	5,681***	-3,636**	2,696*
Toimetulev suur vald	-0,111	-0,027	-1,488	-1,049	1,252	-1,345
Toimetulev väike linn	0,931**	1,386**	-3,688***	1,520**	-0,354	0,473
Toimetulev väike vald	-0,242	-0,728*	0,192	0,409	-0,38	-0,236
Tulukas keskmine vald	0,018	-0,332	-0,879	-0,14	-0,013	-3,204***
Tulukas suur linn	1,569**	0,038	3,961*	-2,935**	3,227*	-3,613*
Tulukas suur vald	0,611	-0,157	-0,259	-1,111*	0,616	0,584
Tulukas väike linn	0,574	0,634	-1,678	-1,868*	2,475	-1,228
Tulukas väike vald	0,52	1,155**	0,755	0,163	0,242	-1,411*
Pölevkivivallad võrreldes kõigi teistega	1,568**	1,415*	5,043***	-0,122	-0,168	5,619***
Muud						
Konstant	-1,258	-5,52	-16,855*	-15,204**	-22,746**	-7,437
Vaatluste arv	1149	1149	1149	1149	1149	1149
Determinatsioonikordaja	0,30734	0,25377	0,19394	0,14877	0,2093	0,21179

Märkus: märgid *, ** ja *** viitavad vastavalt 10%sele, 5%sele ja 1%sele statistilisele olulisusele.

Allikas: RM, autorite arvutused.

Keskkonnatasudest ainsana on sihtotstarbelised KOVi eelarvesse laekunud jäätmete saastetasud, mida tuleb kasutada jäätmekäitluse arendamiseks. Samas ei eristata KOVide eelarvetes saastetasusid, vaid need esitatakse koos keskkonnale tekitatud kahju hüvituse andmetega. Seega on otsene võrdlemine raskendatud. Erinevatel aastatel on olnud väike hulk KOVe, mille kombineeritud saastetasude ja keskkonnale tekitatud kahju hüvitiste summa on olnud suurem kui kulutused jäätmekäitlusele. Nende omavalitsuste osakaal on keskmiselt 15% (2010), väikseim osakaal oli 2008. aastal (7,5%) ja suurim 2006. aastal (20%). See ei tähenda ilmingimata, et KOVid oleksid jätnud täitmata kohustuse kasutada saastetasusid jäätmekäitluses, vaid viitab vajadusele täpsemate andmete järele.

3.3. Keskkonnatasudest laekunud raha kasutamine KIKi kaudu aastatel 2005–2010

KIKi rahastamis põhimõtted²⁶

Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) on keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuva raha rakendamise asutus, kes rahastab keskkonnaprojekte. Raha sihtotstarbelist kasutamist korraldatakse projektipõhiselt keskkonnakaitsevaldkondade rahastamise kaudu.

KIKi tegevuse aluseks on keskkonnatasude seadus. KIKi eesmärk on rahastada projekte, mis aitavad hoida keskkonnaseisundit, taastoota loodusvarasid ja heastada keskkonnakahjustusi. Keskkonnaprojektide elluviimiseks mõeldud sihtotstarbeliste toetuste ja laenude andmisel lähtutakse keskkonnastrategiast, ELi toetuste puhul on eesmärgid täpsustatud riiklikus struktuurivahendite strateegias. Strateegiliste eesmärkide täitmisel on aluseks võetud rahastatavate valdkondade tegevuskavad.

KIKi vahendusel kasutatakse keskkonnatasudest laekuvat raha keskkonnaprojektide elluviimiseks peamiselt kolme tegevuse kaudu:

- 1) keskkonnaprogrammi projektide rahastamine,
- 2) ELi toetuste kaasrahastamine,
- 3) keskkonnalaenude väljastamine.

²⁶ KKTsi üldpõhimõtted; keskkonnaministri määrus (RTL 2006, 19, 331 jj), KIKi nõukogus 11. jaanuaril 2011 kinnitatud keskkonnaprogrammi finantseerimise kord.

Kokku on KIK vaadeldaval perioodil saanud keskkonnaprojektide rahastamiseks keskkonnatasudest enam kui 290 miljonit eurot (vt tabel 3.3.1).

Tabel 3.3.1. KIKile makstud tulu keskkonnakasutusest tuhandetes eurodes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Kokku
Keskkonnatasud	32 929	49 638	61 569	56 092	50 813	42 881	293 922
Kokku tulud keskkonnakasutusest	33 059	49 654	61 526	56 092	55 115	42 887	298 333

Allikas: KKM, KIK.

Kooskõlas Eesti keskkonnastrateegia ja keskkonnategevuskavaga kinnitab KIKi nõukogu keskkonnaministri ettepanekul sihtotstarbeliselt rahastatavate keskkonnakaitse valdkondade nimekirja ehk **keskkonnaprogrammi** ja keskkonnakasutusest laekuva raha jagunemise proportsioonid keskkonnaprogrammi valdkondade vahel. Keskkonnaprogrammi kogumaht oli perioodil 2005–2010 ligikaudu 225 miljonit eurot (vt tabel 3.3.3), mis jagunes kaheksa alamprogrammi vahel. Keskkonnaprogrammi maht on aasta-aastalt kasvanud, kahanedes vaid 2009. aastal üldise majanduslanguse tingimustes. Samal aastal vähenesid ka elektriaktsiisist laekuvad tulud, mis olid mõeldud riigieelarve üldotstarbeks. Keskkonnaprogrammi maht taastus 2010. aastal, ulatudes 42 miljoni euroni, mis on 2007. aasta tase.

KIK vahendab ka ELi tõukefondide ja välisabiprogrammide vahendeid, mille abil viiakse ellu ja kaasrahastatakse keskkonnaprojekte. Kokku rahastati vaadeldaval ajavahemikul ELi fondidest 219 miljoni euro väärtuses projekte, mida kaasrahastati keskkonnakasutusest laekuvast rahast ligikaudu 65 miljoni euro ulatuses (vt tabel 3.3.2). Suurima mahuga on Ühtekuuluvusfondi vahendid, mis moodustavad 93% kogurahastusest.

Keskkonnaprogramm jagunes vaadeldaval perioodil järgmiste **valdkondade vahel**:

- 1) kalandus;
- 2) veemajandus;
- 3) jäätmekäitlus;
- 4) looduskaitse;
- 5) metsandus;
- 6) keskkonnakorraldus, sh atmosfääriõhu kaitse ja maapõu;
- 7) keskkonnateadlikkus;
- 8) maakondlik programm.

Tabel 3.3.2. ELI tõukefondide vahendamine ja kaasrahastamine aastatel 2005–2010 tuhandetes eurodes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	KOKKU
Ühtekuuluvusfond (ÜF)	14 208	30 565	32 348	60 033	65 175	61 450	263 779
sh ÜFi vahendamine	12 343	26 927	25 489	34 893	54 474	47 911	202 038
sh ÜFi kaasrahastamine KIKi kaudu	1 865	3 637	6 859	25 140	10 701	13 539	61 741
Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF)	1 000	2 997	2 281	801	4 996	5 841	17 916
sh ERFi vahendamine	885	2 725	1 990	830	4 996	5 841	17 266
sh ERFi kaasrahastamine KIKi kaudu	115	273	291	-29			649
PHARE projektide kaasrahastamine		64	947				1 011
Interregi projektide kaasrahastamine	230	187	21	68	112		617,9
LIFE'i projektide kaasrahastamine	191	614	97	80			982,4
Kokku	15 629	34 427	35 694	60 982	70 283	67 291	284 306

Allikas: KKM, KIK.

Valdkondlikud programmid on omakorda jaotatud alamprogrammideks, et lihtsustada projektitaotluste menetlemist ja hindamist.

Taotluste nõuetekohasust hindab KIK, kes kontrollib projekti vastavust keskkonnaministri määrusele nr 13 (RT I, 14.01.2011, 11) ja KIKi finantseerimise korrale. Nõuetekohased projekti rahastamise taotlused edastab KIK hindamiseks Keskkonnaministeeriumile. Taotluste sisulist hindamist korraldab Keskkonnaministeerium (v.a keskkonnateadlikkuse maakondlik programm). Hindamise tulemuste põhjal koostab Keskkonnaministeerium valdkondlike programmide eelnõud ja esitab need otsustamiseks KIKi nõukogule. Rahastamisotsuse kehtivusaeg on 24 kuud alates KIKi nõukogu otsuse tegemise kuupäevast.

KIKi rahastatavate keskkonnaprogrammi projektide puhul on nõutav **omafinantseering**. Selle määrad on alamvaldkonniti ja taotleja staatuse järgi erinevad. Üldiselt peab omafinantseerimine olema ettevõtjate puhul vähemalt 50% ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul (v.a riigiasutused) vähemalt 10% KIKi rahastatava projekti või selle etapi abikõlblike kulutuste maksumusest. Omafinantseeringut ei nõuta keskkonnateadlikkuse programmis avalikelt alus-, põhi- ja keskaridust andvatelt haridusasutustelt, huvikoolidelt ja omavalitsustelt, kui hooldatakse või korrastatakse riigi maal või omandis olevaid objekte²⁷.

Peale keskkonnaprogrammi läheb osa KIKile laekunud keskkonnatasudest **keskkonnalaenude** väljastamiseks²⁸. Keskkonnalaen on keskkonnaprojekti elluviimiseks mõeldud sihtotstarbeline laen. KIKi aastaraamatutest nähtub, et 2008. aastal ulatus keskkonnasektori laenude kogumaht õiglasest väärtusest 7,17 miljoni euroni (neist lühiajalised nõuded olid kokku 0,29 miljonit eurot ja pikaajalised nõuded 6,876 miljonit eurot) ja 2010. aastal 23 miljoni euroni (lühiajalised nõuded 1,4 miljonit eurot ja pikaajalised nõuded 21,6 miljonit eurot).

Keskkonnaprogrammi valdkondlike programmide ülevaade

Keskkonnaprogrammist on vaadeldaval ajavahemikul kõige rohkem raha läinud veemajanduse programmi peale, mille maht oli 2005. aastal 29% keskkonnaprogrammi kogumahust, kasvades seejärel aasta-aastalt ja jõudes 2010. aastaks 48%ni (vt joonis 3.3.1 ja tabel 3.3.2). Mahult järgmine on jäätmekäitluse programm

²⁷ See erand ei kehti veemajanduse programmi pinnaveekogude tervendamise ja korrashoiu alamprogrammist, joogivee alamprogrammist ja reoveekäitluse alamprogrammist rahastatavate objektide korral.

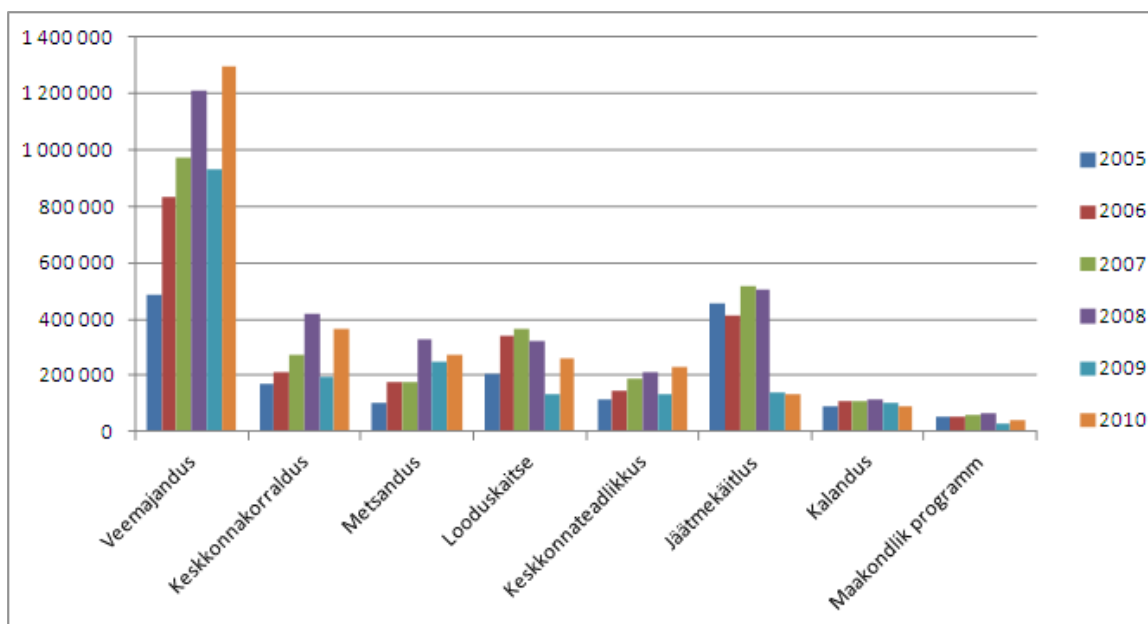
²⁸ KIK ei edastanud analüüsi tegijatele täpsemat teavet keskkonnalaenude kohta. Kasutatud andmete allikaks on KIKi aastaraamatud 2008 ja 2010.

kokku 33,8 miljoni euroga. Enam toetust maksti perioodi esimesel poolel, aastatel 2005–2008, mil see oli 6,5–8,1 miljonit eurot aastas. 2009. ja 2010. aastal kulus jäätmekäitluse programmile vähem raha: vastavalt 3,3 ja 2,1 miljonit eurot. Kokku on jäätmekäitluse programmi osakaal keskkonnaprogrammis 15,0%.

Suuremaid investeeringutoetusi on saanud ka keskkonnakorralduse ja looduskaitse programm – mõlema programmi osakaal oli vaadeldaval perioodil pisut üle 11%. Aastati oli toetatud projektide maht küllalt ühtlane, jäädes 3–5 miljoni euro kanti. Üksnes kriitilisel 2009. aastal kahanes mõlema programmi maht, ent ulatus 2010. aastal taas juba 4–5 miljoni euroni.

Metsanduse programm on mahuliselt kokku 20,3 miljonit eurot, mis moodustab 9% keskkonnaprogrammist. Maht on aastate jooksul kasvanud: kui 2005. aastal kulus sellele 1,7 miljonit eurot, siis 2010. aastal juba 4,2 miljonit eurot. Keskkonnateadlikkuse programm moodustab 7,1% keskkonnaprogrammist ja kokku on toetatud selle projekte 15,9 miljoni euroga. Kalanduse programm ja maakondlik programm on väiksema mahuga, jäädes alla 5%.

Joonis 3.3.1. Keskkonnaprogrammi valdkondlike programmide aastamaht eurodes



Allikas: KIK.

Nagu eespool mainitud, said aastatel 2005–2010 enam toetust (kokku 89,6 miljoni eurot) **veemajanduse programmi** projektid, mille maht oli vaatlusperioodil kokku 39,8% keskkonnaprogrammi kogumahust. Veemajanduse programmi kaudu rahastatud projektide maht on kogu perioodi vältel kasvanud, v.a 2009. aastal, mil tõmmati kokku kogu keskkonnaprogrammi eelarve. 2010. aastal kasvas veemajanduse programmi maht märgatavalt (38%), ulatudes 20,24 miljoni euroni ja moodustades üle 48% keskkonnaprogrammi kogumahust. Põhjuseid, miks valdkonna maht on kasvanud, on raske välja tuua, sest eelarvet valdkondlike programmide kaupa ei planeerita. Selle asemel otsustatakse laekunud taotluste põhjal jooksvalt, milliseid projekte toetatakse. Valdcondlik rahastamise maht kujuneb seega vastavalt nõudlusele. Samal ajal jälgitakse ka teatud konkurentsipõhimõtet, et rahastataks vaid kvaliteetsemaid projekte.

Veemajanduse programmis on viis alamprogrammi: reoveekäitluse, joogiveevarustuse, jääkreostuse, mittetehniliste tööde ning veekogude tervendamise alamprogramm. Viimasega alustati 2006. aastal. Suurima osakaaluga on **reoveekäitluse alamprogramm** (46%), mille kaudu on toetusi jagatud 40,98 miljonit eurot. Mahult järgmine on **joogiveevarustuse alamprogramm** (26%), mille projekte toetati aastatel 2005–

2010 kokku 23,56 miljoni euro ulatuses. Teiste alamprogrammide maht on väiksem, jäädes 10% juurde või alla selle (vt tabelid 3.3.3. ja 3.3.4).

Veemajanduse programmist on enam toetatud Harju maakonnas arendatud projekte, mis moodustavad perioodi kogumahust 19,8%. Järgnevad Ida-Viru ja Võru maakond 8,2% mahuga.

Tabel 3.3.3. Keskkonnaprogrammi valdkondlike programmide maht tuhandetes eurodes ja osakaal protsentides aastate kaupa

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		KOKKU	
Veemajanduse programm	7 593	29%	13 034	37%	15 243	37%	18 918	38%	14 569	49%	20 247	48%	89 605	40%
Jäätmekäitluse programm	7 159	27%	6 431	18%	8 118	20%	7 859	16%	2 146	7%	2 109	5%	33 823	15%
Keskkonna- korralduse programm	2 617	10%	3 350	9%	4 311	10%	6 543	13%	3 031	10%	5 678	14%	25 529	11%
Looduskaitse programm	3 208	12%	5 306	15%	5 659	14%	5 056	10%	2 067	7%	4 103	10%	25 400	11%
Metsanduse programm	1 566	6%	2 743	8%	2 741	7%	5 121	10%	3 900	13%	4 240	10%	20 312	9%
Keskkonna- teadlikkuse programm	1 792	7%	2 288	6%	2 946	7%	3 288	7%	2 075	7%	3 600	9%	15 989	7%
Kalanduse programm	1 431	5%	1 659	5%	1 668	4%	1 825	4%	1 647	6%	1 455	3%	9 685	4%
Maakondlik programm	848	3%	813	2%	906	2%	987	2%	453	2%	606	1%	4 613	2%
KOKKU	26 213		35 623		41 592		49 597		29 887		42 038		224 956	
Aastane muutus			36%		17%		19%		-40%		41%			

Allikas: KIK.

Tabel 3.3.4. Veemajanduse programmi alamprogrammide maht tuhandetes eurodes ja osakaal protsentides aastate kaupa

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		KOKKU	
Joogiveevarustuse alamprogramm	1 282	17%	2 742	21%	3 123	20%	7 012	37%	3 453	24%	5 948	29%	23 560	26%
Jääkreostuse alam- programm	442	6%	716	5%	931	6%	812	4%	3 002	21%	1 309	6%	7 212	8%
Mittetehnilised tööd	2 033	27%	1 224	9%	1 294	8%	1 456	8%	888	6%	988	5%	7 881	9%
Reoveekäitluse alamprogramm	3 836	51%	7 028	54%	8 499	56%	6 191	33%	5 402	37%	10 020	49%	40 976	46%
Veekogude tervendamine	0	0%	1 323	10%	1 397	9%	3 447	18%	1 825	13%	1 983	10%	9 974	11%
Kokku	7 593		13 034		15 243		18 918		14 569		20 247		89 603	

Allikas: KIK.

Tabel 3.3.5. Veemajanduse programm maakondade ja aastate kaupa tuhandetes eurodes

Projekti maakonnad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Kokku	Osakaal
Harju	520,5	2 638,6	3 227,1	2 014,4	3 793,7	5 522,7	17 717,0	19,8%
Hiiu	184,2	38,4	136,2	1 053,8	6,3	1 113,2	2 532,2	2,8%
Ida-Viru	1 126,0	1 238,7	851,2	2 004,9	877,9	1 235,7	7 334,4	8,2%
Jõgeva	716,9	1 008,5	573,9	712,7	592,3	428,5	4 032,8	4,5%
Järva	109,1	751,8	2 540,6	1 316,0	1 011,0	245,5	5 974,0	6,7%
Läänemaa	149,6	283,6	415,3	100,8	0,0	202,6	1 151,8	1,3%
Lääne-Viru	545,6	442,9	975,0	791,1	824,6	927,3	4 506,4	5,0%
Põlva	309,5	364,7	222,7	1 537,2	542,3	170,4	3 146,8	3,5%
Pärnu	303,3	1 145,3	678,3	2 289,5	474,3	1 377,5	6 268,2	7,0%
Rapla	535,8	709,8	988,4	497,4	1 347,9	767,8	4 847,2	5,4%
Saare	153,4	782,4	774,4	984,4	0,0	1 027,0	3 721,6	4,2%
Tartu	244,7	1 018,8	507,6	1 726,4	1 668,1	640,3	5 806,0	6,5%
Valga	758,4	891,5	750,1	660,7	91,1	608,4	3 760,3	4,2%
Viljandi	386,8	244,4	590,1	1 120,1	623,1	2 380,5	5 344,9	6,0%
Võru	348,3	724,8	1149,2	1 155,4	1 459,0	2 520,6	7 357,3	8,2%
Maakondade ülesed projektid	1 117,2	749,6	863,3	1 181,2	1 180,0	927,7	6 019,0	6,7%

Allikas: KIK.

Jäätmekäitluse programm on olnud keskkonnaprogrammis rahaliselt mahult ja tähtsuselt teisel kohal ja selle osakaal ulatus vaatlusaluse perioodi alguses (2005–2007) 20–25%ni. Jäätmekäitluse programmist rahastati kolme alamprogrammi: **prügilate sulgemine, ohtlike jäätmete käitlemine, tavajäätmete käitlemine**.

Pärast prügilate sulgemise alamprogrammi lõppemist 2007. aastal otsustati varem alamprogrammist toetust saanud prügilate sulgemise projektidele hankida rahastus alates 2008. aastast ÜFist. Nõuetele mittevastavate prügilate sulgemise tähtaeg oli suvel 2009.

2009. aastal tõmmati aga kogu selle valdkonna jaoks mõeldud raha järsult kokku ning maht vähenes 7,9 miljonilt eurolt 2,1 miljonile eurole. Väiksema rahastusmahu taga võis aastatel 2008–2009 olla ka see, et KOVidel olid keerulised ajad, neil puudus jäätmeprojektide jaoks tarvilik omafinantseering ja seetõttu ei esitatud ka piisavalt taotlusi. 2010. aastal püsis jäätmekäitluse programmi maht 2,1 miljoni euro juures, millest 77% kulus tavajäätmete käitlemise ja 23% ohtlike jäätmete käitlemise alamprogrammile. Tollest aastast alates rahastati vaid nende KOVide projekte, kus on täidetud jäätmeseadusega pandud kohustused korraldada jäätmevedu.

Maakondi vaadates on kõige enam jäätmekäitluse programmi projekte rahastatud Ida-Viru maakonnas – kokku 23,4% alamprogrammi kogumahust. Järgnevad Saare (9%) ja Pärnu maakond (8,2%). Jäätmekäitluses on arendatud ka maakondade üleseid projekte, mis hõlmavad kolme ja enamat maakonda. Nende maht ulatub 21,5%ni.

Tabel 3.3.6. Jäätmekäitlusprogrammi alamprogrammide maht tuhandetes eurodes ja osakaal protsentides aastate kaupa

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		KOKKU	
Ohtlike jäätmete käitlemine	3 830	54%	3 868	60%	3 277	40%	1 823	23%	256	12%	483	23%	13 539	40%
Prügilate sulgemine	822	11%	363	6%	1 538	19%	0	0%	0	0%	0	0%	2 724	8%
Tavajäätmete käitlemine	2 507	35%	2 201	34%	3 302	41%	6 037	77%	1 890	88%	1 625	77%	17 563	52%
Kokku	7 159		6 431		8 118		7 859		2 146		2 109		33 827	

Allikas: KIK.

Tabel 3.3.7. Jäätmekäitlusprogramm maakondade ja aastate kaupa tuhandetes eurodes

Projekti maakonnad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Kokku	Osakaal
Harju	16,9	164,1	35,2	578,6	28,5	61,7	885,0	2,6%
Hiiu	5,4	16,7	127,0	1209,8	271,9	0,0	1630,8	4,8%
Ida-Viru	840,0	1289,0	3835,3	1035,4	631,5	322,1	7953,4	23,4%
Jõgeva	172,5	532,9	378,8	48,7	8,9	0,0	1141,9	3,4%
Järva	10,0	191,7	612,2	396,7	0,0	0,0	1210,5	3,6%
Läänemaa	0,0	625,8	225,3	0,0	0,0	0,0	851,1	2,5%
Lääne-Viru	0,0	43,3	265,6	164,6	167,3	89,9	730,8	2,1%
Põlva	59,0	34,5	283,0	57,4	246,0	0,0	679,8	2,0%
Pärnu	1121,3	403,5	764,4	603,3	32,6	25,1	2950,2	8,7%
Rapla	10,9	218,5	35,7	216,6	0,0	0,0	481,7	1,4%
Saare	243,7	186,9	162,9	2464,9	0,0	0,0	3058,4	9,0%
Tartu	14,1	244,1	149,3	482,7	67,3	95,5	1053,0	3,1%
Valga	78,4	87,0	0,0	258,5	0,0	0,0	424,0	1,2%
Viljandi	59,8	83,6	214,7	217,5	192,6	1353,3	2121,6	6,2%
Võru	200,4	53,6	222,9	57,4	465,5	0,0	999,8	2,9%
Ida-Viru ja Tartu	491,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	491,2	1,4%
Jõgeva ja Ida-Viru	0,0	0,0	0,0	0,0	20,4	0,0	20,4	0,1%
Jõgeva ja Tartu	0,0	0,0	0,0	0,0	6,9	0,0	6,9	0,0%
Muud maakondade ülesed projektid	3835,6	2422,7	805,2	66,8	6,3	161,3	7297,9	21,5%

Allikas: KIK.

Keskkonnakorralduse programmil on neli alamprogrammi: **energeetika negatiivse keskkonnamõju vähendamise, maapõue, välisõhu kaitse ja tehnika alamprogramm**. Neist mahukaim on välisõhu kaitse alamprogramm, mille kogumaht oli 14,5 miljonit eurot, st 37% keskkonnakorralduse programmi mahust. Tehnika alamprogramm on osakaalult järgmine, kuid aastate arvestuses on toetatud projektid olnud väga erineva mahuga.

Tabel 3.3.8. Keskkonnakorralduse programmi alamprogrammide maht tuhandetes eurodes ja osakaal protsentides aastate kaupa

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		Kokku	
Välisõhukaitse alamprogramm	2 134	82%	1 724	51%	2 899	67%	3 165	48%	2 045	67%	2 585	46%	14 555	57%
Tehnika alamprogramm	275	11%	1 394	42%	1 110	26%	762	12%	274	9%	1 757	31%	5 573	22%
Energeetika negatiivse keskkonnamõju vähendamine alamprogramm	0	0%	0	0%	0	0%	2 260	35%	228	8%	850	15%	3 339	13%
Maapõu alamprogramm	207	8%	232	7%	301	7%	356	5%	484	16%	486	9%	2 066	8%
KOKKU	2 617		3 350		4 311		6 543		3 031		5 678		25 533	

Allikas: KIK.

Tabel 3.3.9. Keskkonnakorralduse programmi alamprogrammide maht maakondade ja aastate kaupa

Projekti maakonnad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Kokku	Osakaal
Harju	0,0	434,1	211,7	739,4	154,2	26,4	1565,7	6,1%
Hiiu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	96,2	96,2	0,4%
Ida-Viru	8,1	5,4	150,5	40,1	63,7	395,6	663,4	2,6%
Jõgeva	0,0	10,3	0,0	53,1	34,8	163,8	261,9	1,0%
Järva	6,4	0,0	133,1	170,8	178,8	0,0	489,1	1,9%
Läänemaa	23,5	0,0	0,0	283,4	12,5	0,0	319,3	1,3%
Lääne-Viru	15,3	116,3	32,2	29,2	0,0	1050,0	1243,1	4,9%
Põlva	21,3	87,8	284,4	470,3	0,0	44,4	908,1	3,6%
Pärnu	2,0	8,6	15,1	57,2	0,0	49,3	132,1	0,5%
Rapla	12,3	0,0	0,0	278,4	0,0	104,0	394,7	1,5%
Saare	0,0	306,3	113,8	269,5	0,0	94,6	784,1	3,1%
Tartu	37,1	17,0	630,0	402,9	68,6	253,9	1409,6	5,5%
Valga	0,0	0,0	79,7	136,5	0,0	13,2	229,4	0,9%
Viljandi	0,0	6,4	0,0	21,6	0,0	142,9	170,9	0,7%
Võru	63,9	57,6	20,2	60,7	0,0	242,1	444,6	1,7%
Maakondade ülesed projektid	2426,5	2300,2	2633,5	3529,8	2518,0	3001,3	16 409,3	64,3%

Allikas: KIK.

Energeetika negatiivse keskkonnamõju vähendamiseks alustati tegevust 2008. aastal ja kokku on aastate jooksul investeeritud 3,3 miljonit eurot. Kõige enam on ellu viidud maakondade ülesed keskkonnakorralduse programmi projekte, mille osakaal ulatub koguni 64%ni programmi kogumahust. Maakondlik jaotus on suhteliselt ühtlane, mõnevõrra enam on toetatud Harju- ja Tartumaa projekte, mille osakaal on vastavalt 6,1% ja 5,5%.

Keskonnakorralduse programmiga on võrreldav **looduskaitse programm**, mille maht oli vaadeldaval perioodil üle 25 miljoni euro, mis moodustab 11,3% keskkonnaprogrammi kogumahust. Ajavahemikul 2005–2008 oli programmi maht suurem, 2009. ja 2010. aastal jäi see alla 10%.

Looduskaitse programmil on üheksa alamprogrammi (vt tabel 3.3.10). Suurima mahuga on kaitsealade hoolduse alamprogramm, mis sai viie aasta jooksul üle 25% looduskaitseprogrammi rahast. 2010. aastal seda alamprogrammi paraku ei rahastatud. Suuruselt torkab silma ka liikide kaitse korraldamise alamprogramm, mille kogumaht on üle viie miljoni euro ja osakaal 20%. Looduskaitse infrastruktuuri alamprogramm toimis aastatel 2006–2008 ja selle projektide maht oli kokku üle nelja miljoni euro.

Tabel 3.3.10. Looduskaitse programmi alamprogrammide maht tuhandetes eurodes ja osakaal protsentides aastate kaupa

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		Kokku	
Kaitsealade hooldus (2009. aasta 1. kvartalini)														
	843	26%	2032	38%	1564	28%	1390	27%	481	23%	0	0%	6312	25%
Liikide kaitse korraldamine (2009. aasta 1. kvartalini)														
	295	9%	882	17%	1748	31%	1470	29%	703	34%	0	0%	5100	20%
Looduskaitse infrastruktuur (2009. aasta 1. kvartalini)														
			1798	34%	1481	26%	801	16%					4082	16%
Elluviimine (hooldus, kaitse korraldus)														
									485	23%	2574	63%	3060	12%
Pargid ja üksikobjektid (2009. aasta 1. kvartalini)														
	319	10%	274	5%	866	15%	1395	28%	10	0%	0	0%	2864	11%
Ehitus (2004–2005)														
	1621	51%	320	6%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1941	8%
Infrastruktuuri arendamine														
	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	252	12%	949	23%	1201	5%
Looduskaitse, arendus (kavad, inventuurid)														
	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	135	7%	580	14%	715	3%
Inventuurid ja ekspertiisid (2004–2005)														
	130	4%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	130	1%

Allikas: KIK.

Looduskaitse programmist toetati enim maakondade üleseid projekte, mille osakaal ulatub 36%ni. Maakondadest sai Jõgeva maakond kõige rohkem toetust 2005. ja 2006. aastal, kogu perioodi osakaal oli 9,6%. Ka Tartu ja Viljandi maakond said toetust suuremal määral kui teised maakonnad (vt tabel 3.3.11). Siiski võib öelda, et looduskaitse programmi projektide maakondlik jaotus on küllalt ühtlane.

Teiste alamprogrammide maht ja osakaal on väiksemad ja neid täpsemalt ei vaadelda.

Tabel 3.3.11. Looduskaitse programm maakondade ja aastate kaupa tuhandetes eurodes

Projekti maakonnad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Kokku	Osakaal
Harju	130	212	394	325	46	60	1140	4,5%
Hiiu	159	49	130	79	0	162	578	2,3%
Ida-Viru	29	113	269	410	41	212	1074	4,2%
Jõgeva	822	1068	239	193	0	115	2436	9,6%
Järva	53	0	42	27	0	173	295	1,2%
Läänemaa	156	171	324	170	23	293	1137	4,5%
Lääne-Viru	20	276	146	420	11	0	865	3,4%
Põlva	11	35	283	47	56	23	455	1,8%
Pärnu	270	407	373	76	95	27	1249	4,9%
Rapla	11	59	78	103	0	0	251	1,0%
Saare	147	358	336	275	69	392	1553	6,1%
Tartu	454	253	322	591	65	58	1737	6,8%
Valga	133	72	229	261	103	84	882	3,5%
Viljandi	140	220	437	493	143	214	1646	6,5%
Võru	120	204	211	236	36	77	884	3,5%
Maakondade ülesed projektid	540	1809	1845	1350	1504	2223	9265	36,4%

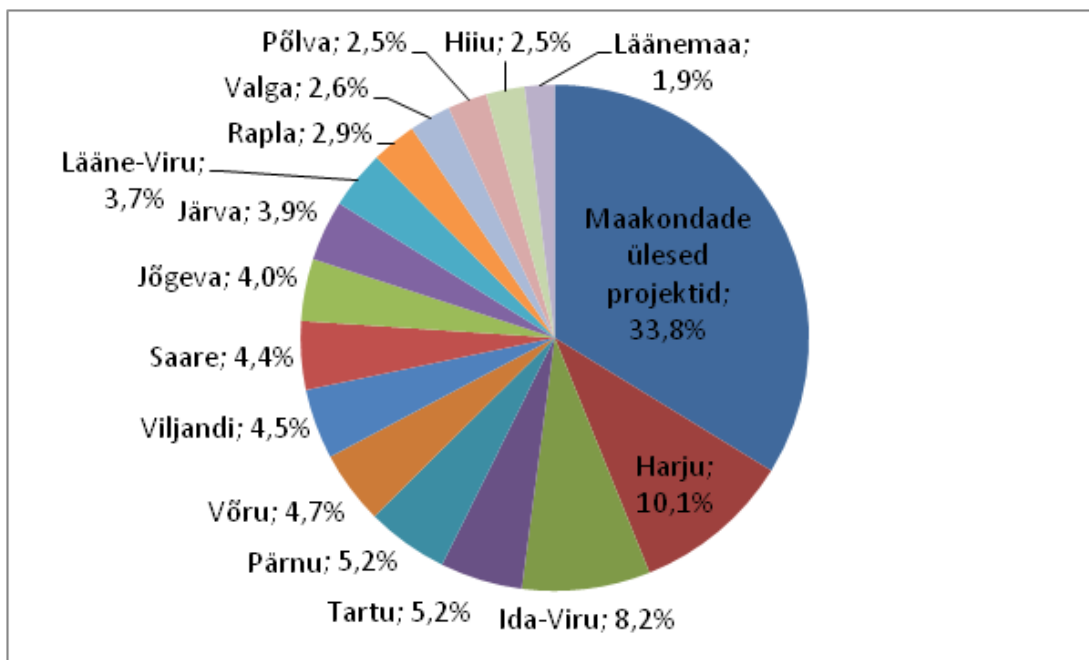
Allikas: KIK.

Keskkonnaprogrammi maakondlik ülevaade

Keskkonnaprogrammist rahastati kõige enam mitut maakonda või kõiki maakondi hõlmavaid projekte. Selliste projektide osakaal oli aastatel 2005–2010 kokku ligikaudu kolmandik (33%) (vt joonis 3.3.2). Maakondadest said kõige enam raha Harjumaa projektid, mis moodustasid 10,1% kogu keskkonnaprogrammist. Märkimisväärne oli ka Ida- Viru maakonna 8,2% osa, Tartu ja Pärnu maakond said pisut üle 5% rahast ja ülejäänud maakondade osakaal jäi alla 5%.

Maakonnaülestest projektidest moodustavad 26% metsanduse programmi projektid ja 22% keskkonnakorralduse programmi projektid (vt joonis 3.3.2). Maakondades on suurima kaaluga veemajanduse programmi projektid, mis jäävad osakaalult vahemikku 26% Läänemaal kuni 78% Harjumaal. Keskkonnaprojektide kogumahust üle 50% oli veemajandusprojektide osakaal Võru, Viljandi, Valga, Tartu, Rapla, Pärnu, Põlva, Lääne-Viru ja Järva maakonnas. Jäätmekäitluse programm on teine suurem valdkondlik programm, millele on keskkonnaprogrammist raha eraldatud. Suurim oli selle osakaal Ida-Viru maakonnas, kus see moodustas 43% rahastatud projektide kogumahust. Ka Saare maakonnas on jäätmekäitlusvaldkonna osakaal märgatav, ulatudes 31%ni.

Joonis 3.3.2. Keskkonnaprogrammi projektide maakondlik jaotus perioodil 2005–2010



Allikas: KIK.

Omafinantseering

KIKi finantseerimise korras²⁹ on määratletud omafinantseeringu tingimused ja määrad. Alates 2005. aastast peab omavalitsuste ning riigile või omavalitsustele kuuluvate äriühingute omaosalus olema vähemalt 10% projekti või projekti etapi abikõlblike kulude maksumusest. Sihtasutuste ja mittetulundusühingute puhul oli soovitatav omaosalus samuti 10% ning eraomandis olevate äriühingute puhul vähemalt 50%. See määr ei muutunud kuni vaadeldud perioodi lõpuni.

Alates 2006. aastast ei ole keskkonnateadlikkuse projekte arendavatel haridusasutustel ja koolidel enam oma- ja kaasrahastamise kohustust. Finantseerimise korda lisati klausel, mille kohaselt ei aktsepteerita mitterahalist omafinantseeringut. Eraettevõtjate puhul eelistati suurema omaosalusega projekte.

2007. aastal alandati eraettevõtjate omafinantseeringumäär 10%le, kuid säilis tingimus, et eelistatakse suurema omafinantseeringuga projektitaotlusi. See väiksem määr kehtis vaid aasta, 2008. aastal tõsteti see taas endisele tasemele. Samast aastast hakkas veemajanduse programmi reoveekäitluse või joogiveevarustuse projektide arendamisel kehtima erinev omaosalusmäär 20%. Aastatel 2009 ja 2010 jäid varasema aasta omafinantseeringu tingimused samaks ja erilisi muutusi omafinantseeringu tingimustesse ei tehtud.

Pikka aega on nii KOvidele kui ka ettevõtjatele olnud probleemiks projektide omafinantseeringu leidmine. Selle põhjuseks on eelkõige finantssektori seatud karmid tingimused, aga ka ettevõtete ja KOvide vähene võimekus omafinantseeringut kaasata.

²⁹ Keskkonnaprogrammi finantseerimise kord (viimane versioon kinnitatud KIKi nõukogus 11.01.2011)

4. Saastetasude asendamise analüüs

Saastetasu asendamist käsitlevad õigusaktid

Saastetasu maksmise kohustuse asendamine tõhusate keskkonnakaitsemeetmete rahastamise kohustusega on üks võimalus keskkonnamõju vähendada. Saastetasu asendamise meetme keskkonnakaitse-eesmärk on panna keskkonnatasude maksjaid rakendama keskkonnakahjustusi vältivaid või vähendavaid abinõusid ning kahandada selle tulemusel loodusvarade kasutamise, saasteainete keskkonda heitmisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud kahju. See eesmärk on kooskõlas keskkonnastrateegia üldeesmärkidega.

Asendusmeede võeti kasutusele 1990. aastate alguses, mil saastajatel olid väga väikesed finantsvõimalused ja levis üldine mõtteviis, et „teeme kõigepealt majanduse korda ja alles siis hakkame teistele asjadele mõtlema”. Riik pidi märku andma, et keskkonnakaitse on oluline ja et ajal, mil üldiselt mingeid soodustusi ei tahetud teha, on ta valmis keskkonnakaitset ka rahaliselt toetama. Aastatel 1993–2004 tuli ettevõtetal saastetasu asendamiseks võtta omal kulul keskkonnakaitsemeetmeid, mis tagasid saasteainete või jäätmete vähendamise jooksul kalendriaastal eelmise aastaga võrreldes vähemalt 25%. Alternatiiviks oli tingimus, et saastaja osaleb keskkonnaministri kinnitatud riiklike või regionaalsete keskkonnaprogrammide või -projektide rahastamises.

2004. aasta 17. juunil vastu võetud saastetasu seaduse muutmise seadusega (RT I 2004, 53, 371) uuendati saastetasu asendamise põhimõtteid. Need uuendused kehtisid ka aastatel 2005–2010 erinevates saastetasu ja keskkonnatasude seaduste versioonides. Siis muudeti saastetasu seaduse § 19 lõike 1 sõnastust märkimisväärselt:

„(1) Saastetasu maksmise kohustust võib asendada keskkonnakaitsemeetmete rahastamise kohustusega, kui:

- 1) saasteainete välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse viija või jäätmete kõrvaldaja rakendab meetmeid, mis tagavad saasteainete välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse viimise või jäätmete kõrvaldamise vähendamise kolme aasta jooksul meetmete rakendamise perioodile eelnenud aastaga võrreldes vähemalt 15 protsenti;
- 2) jäätmete kõrvaldaja töötab välja ja võtab ohtlike jäätmete töötlemisel kolme aasta jooksul kasutusele meetmed, mille tulemusena jäätmete ohtlikkus väheneb sedavõrd, et neid on võimalik kvalifitseerida tavajäätmetena, või mille tulemusena on oma omaduste tõttu prügilasse ladestamiseks mittesobivaid jäätmeid võimalik kvalifitseerida prügilakõlblike jäätmetena;
- 3) jäätmete kõrvaldaja rajab kolme aasta jooksul jäätmeseaduse nõuetele vastava prügila tema valduses olevatele jäätmetele, mille taaskasutamine ei ole tehniliselt võimalik või on muude jäätmekäitluse moodustega võrreldes ülemäära kulukas.”

Muutus esmajoones see, et rahastatava keskkonnakaitsemeetmega tuli saastekogust vähendada vähemalt 15%. Nii suur muutus tulenes sellest, et kui 1990. aastate alguses sai kõikides keskkonnakaitsevaldkondades saastekogust vähendada eelnevaga võrreldes 25% võrra, siis nüüd oli see võimalik üksnes väga kehvate tehnilise seisundiga reoveepuhastite korral ja siis ka enamasti üksikute ainete puhul. Seega puudus motivatsioon saastamist vähendada, sest asendamise tingimusi ei olnud peaaegu võimalik täita.

Saastetasu seaduse § 19 (aastast 2006 KKTSi § 48) lõike 1 punktid 2 ja 3 olid mõeldud põhiliselt põlevkivijäätmete ladestamise korrastamise toetamiseks ning lisati seadusse põlevkivitöötlevate soovil. Need punktid leidsid rakenduse ka nendesamade põlevkivitöötlevate hulgas. Seaduse § 48 lõike 1 punkti 3

alusel asendati põlevkivi poolkoksi saastetasu nõuetekohaste ohtlike jäätmete prügilate rajamise rahastamisega.

Võimalus osaleda saastetasu maksmise asemel keskkonnaministri kinnitatud riiklike või regionaalsete keskkonnaprogrammide või -projektide rahastamises kadus saastetasu seadusest 2004. aasta 17. juunil. Põhjuseks oli asjaolu, et seda punkti ei olnud kordagi rakendatud, sest selle täitmist ei suudetud küllalt selgelt reguleerida.

Ettevõtjate jaoks on kogu saastetasu asendamise protsessi piisava täpsusega kirjeldatud KKTSis. Keskkonnaametnike töökorraldus on sätestatud Keskkonnaministeeriumi siseselt ministri käskkirjaga, mida on olnud kaks:

- 1) keskkonnaministri 14. juuli 2003. aasta käskkirjas nr 522 „Saastetasu seaduse §-de 19 ja 20 rakendamise korraldamine” fikseeriti ministeeriumi ja maakondade keskkonnateenistuste töötajate ülesanded saastetasu asendamise protsessis ning kinnitati asendamise lepingu tüüpvorm;
- 2) keskkonnaministri 21. veebruari 2007. aasta käskkirjaga nr 204 kinnitati kord, kuidas asendada saastetasu maksmise kohustus keskkonnakaitsemeetmete finantseerimise kohustusega, kehtestati saastetasu asendamise tüüpilinguvorm, määrati saastetasu asendamise lepingute komisjoni koosseis ja kinnitati selle komisjoni reglement.

Tuleb märkida, et töökorraldust fikseeriva ametliku dokumendi olemasolu on väga oluline, et tagada keskkonnaametnike vastutus kõikides asendamise etappides ja vältida probleeme nii kontrolliorganites kui ka kohtus. Neid esines Riigikontrolli kontrollkäigu ajal 2008. aastal, samuti siseauditite ajal, mil leiti, et asenduslepingute sõlmimise dokumenteerimist tuleb parandada. Sellega Keskkonnaministeeriumis ka tegeletakse ja menetluses on uus saastetasude asendamise kord.

Saastetasu asendamine on seotud suhteliselt suure halduskoormusega nii riigi kui ka ettevõtjate jaoks, tekitades ametnikele märkimisväärselt lisatööd, alustades saastetasu asendamise taotluste menetlemisest ja lepingute täitmise järelevalvest kolme aasta jooksul igas kvartalis ning lõpetades lõpptulemuse hindamisega. Tihti on tegemist keerukate tehniliste ja tehnoloogiliste protsessidega, millega toimetulek nõuab keskkonnaametnikelt lisateadmisi ja -oskusi.

Ettevõtjatel tekitab kõige rohkem probleeme KKTSi § 48 lõike 1 punktis 1 sisalduv tingimus, mille kohaselt võib saastetasu asendada, kui ettevõtja rakendab asendamise lepingu jõustumisest kuni kolme aasta jooksul meetmeid, mis tagavad saasteainete heite või jäätmete kõrvaldamise vähendamise võrreldes meetmete rakendamisperioodile eelnenud aastaga vähemalt 15%. Ettevõtjad, kes taotluse esitavad, on huvitatud lepingu kiirest sõlmimisest, et vabaneda saastetasu maksmisest võimalikult kohe. Hiljem selguvad raskused raha saamise ja tööde tegeliku alustamisega, mistõttu on mitu ettevõtjat olnud sunnitud asendamise katkestama, asendatud saastetasu tagasi maksuma ja alustama projektiga uuesti (nt Kiviõli Keemiatööstuse OÜ, AS Viljandi Veevärk, AS Otepää Veevärk, AS Kohila Maja jt).

Saastetasu asendamine aastatel 2005–2010

Rahastamise keerukuse, rahapuuduse ja ka pädevate asjaajajate vähesuse tõttu on saastetasu asendanud suhteliselt väike hulk ettevõtteid (vt tabel 4.1). Viie aasta (2005–2010) jooksul oli neid 23, aastas asendati saastetasu 8–11 ettevõttel. Tabelis 4.1 on esitatud asendatud saastetasusummad vaadeldavatel aastatel. Tuleb aga märkida, et KKTSi § 48 lõike 1 kohaselt võib asendamine toimuda kuni kolme aasta jooksul, mistõttu oli viiel tabelis nimetatud ettevõttel/asutusel osa saastetasust asendatud juba enne 2005. aastat ning neljal ettevõttel/asutusel asendatakse osa saastetasust pärast 2010. aastat.

Asendatud summades oli kõige suurem osakaal jäätmete saastetasul (47%), sest neil aastatel oli tegu suurimate jäätmeprojektidega saastetasu asendamise ajaloos – AS Sillamäe SEJ hakkas põlevkivi asemel osaliselt gaasi kasutama, mistõttu vähenes jäätmete kogus, VKG Oil ASi ja Kiviõli Keemiatööstuse OÜ jäätmete saastetasu asendati KKTSi § 48 lõike 1 punkti 3 alusel. Välisõhu saastetasu osatähtsus oli 11%: lõppes ASi Eesti Energia Narva Elektriijaamade tootmisüksuse Eesti elektriijaama tolmutõrjeseadmete rekonstrueerimine ning Horizon Tselluloosi ja Paberi AS sattus majandussurutise tõttu raskustesse, mistõttu projekt viidi ellu vaid osaliselt.

Tabel 4.1. Saastetasu asendamine Eesti ettevõtetel aastatel 2005–2010 tuhandetes eurodes

Ettevõtete arv	Valdkond	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Kokku 2005–2010
18	vesi	291,2	304,7	45,4	90,4	47,6	83,7	863,0
3	õhk	74,2	36,2	103,3	7,9	0,01	10,9	232,5
3	jäätmed	45,4	382,3	133,4	131,0	148,1	73,0	913,2
Eri ettevõtete arv 23		410,8	723,2	282,1	229,3	195,7	167,6	2008,7

Allikas: KKM-i andmed.

Suurem osa (75%) asendamise juhtudest puudutas reoveepuhastite renoveerimist või täiustamist. Samas moodustas vee saastetasu osatähtsus asendatud summades tublisti alla poole (42%). Ainult 2005. ja 2006. aastal, mil lõpetati ASi Tallinna Vesi lämmastikuärastuse projekti, oli vee saastetasu asendamise osatähtsus 60%. Kui AS Tallinna Vesi kõrvale jätta, siis oli teiste veeprojektide osatähtsus üldsummas vaid 18%, kusjuures ühe ettevõtte kohta asendati keskmiselt vaid 23 000 euro suurune summa.

Kokkuvõttes tuleb märkida, et asendatavad saastetasu summad on aasta-aastalt vähenenud. Kui 2003. aastal asendati saastetasu kokku üle 1,5 miljoni euro ulatuses, siis vaadeldaval ajavahemikul olid summad 5–8 korda väiksemad. Vaid 2006. aastal, mil alustati VKG Oil ASi ohtlike jäätmete hoidla ehitust ja vastava saastetasu asendamist, ulatus kogusumma üle poole miljoni euro. Seejuures ei saa seda langust seostada mitte majandussurutisega, vaid sellega, et suured renoveerimisprojektid on lõppenud ja uued ettevõtted rajatakse juba parima võimaliku tehnika nõudeid järgides. Enam-vähem kõikide suuremate linnade reoveepuhastid on renoveeritud, sealhulgas saastetasu asendamise toel.

Jäätmete ja välisõhu saastetasu asendamisele seavad piiri ranged tingimused – neis valdkondades on peaaegu võimatu vähendada saastekogust 15% võrra. Seetõttu on asendusmeetet jäätmete ladestamise ja välisõhu kaitse valdkonnas kasutanud üksikud ettevõtted (kummaski kolm). Välisõhu valdkonnas on asendatavad summad võrreldes vajalike keskkonnainvesteeringutega vähemotiveerivad. Jäätmete saastetasu asendamine on olnud seotud prügilate vastavusse viimisega ELi nõuetele. Jätkub väikeste reoveepuhastite renoveerimine. Tähelepanuväärne on see, et väikesed vee-ettevõtted on alustanud reoveepuhastussüsteemide renoveerimist alles siis, kui mõne saasteaine heide ületab tuntavalt lubatud kogust ning saastetasu ei jõuta enam maksta (nt AS Lahevesi, AS Kohila Maja jpt).

Samal ajal peab märkima, et Keskkonnaministeeriumi eesmärk ei ole olnud asendada saastetasu võimalikult paljudel ettevõtetel. Praegune Eesti tootmise ja teenuste tehniline ning majanduslik tase on selline, et seda ei saa keskkonnatasude kaudu vägisi hoobilt parimale tasemele viia. Saastetasude kaugem eesmärk on edendada tehnoloogilist innovatsiooni. Seda ei ole võimalik tagada, kui Eesti praeguse tehnika taseme juures soodustatakse saastuse vähendamist 5 või 10%. Sel juhul tekib oht, et võetakse mingeid väikseid meetmeid, mis viivad olukorra praeguste normidega vastavusse ja üldtulemusena edasine tehnoloogiline innovatsioon hoopis pidurdub. Lisaks on saastetasu asendamine käsitletav riigiabina, mille andmiseks on vägagi keeruline ELilt luba saada, sest nõutakse igakülgsid põhjendusi selle kohta, miks on

vaja Eesti ettevõtjaid toetada. ELi konkurentsinoüete täitmise tagamiseks on koostatud ja Euroopa Komisjoniga RMi kaudu kooskõlastatud [„Saastetasu asendamise regionaalabi kava“](#).

5. Euroopa Liidu ja OECD suunised keskkonnatasude ja keskkonna seotud maksude kasutamise kohta

Keskkonnakasutusega seotud maksude rakendamine on viimastel aastakümnetel levinud kogu maailmas. Oluline roll on selles rahvusvahelistel organisatsioonidel nagu OECD ja EL, kelle eestvedamisel töötatakse välja pikaajalisi säästvat arengut toetavaid strateegiad ja tegevuskavasid. Nende rakendamisel on järjest suurem tähtsus majandusmeetmetel, sh keskkonnatasudel ja teistel keskkonnaga seotud maksudel. Võib öelda, et samal ajal kui keskkonnakaitse-eesmärke seavad riigid sageli ühiselt, võib nende saavutamiseks rakendatavate meetmete kompleks olla riigiti erinev, sõltudes riikide ajaloolistest iseärasustest, tavadest, poliitilistest valikutest, majanduslikest võimalustest ja paljudest muudest teguritest. Seetõttu on ka ELi ja OECD seisukohad keskkonnamaksude ja tasude kasutamise suhtes olnud tavaliselt soovituslikud ning nende muutmine seaduse tasandil ja kõigis liikmesriikides ühetaoliseks ei ole esmatähtis. Lähiaastail on aga siiski oodata, et näiteks EL hakkab soovitude tegelikku rakendamist liikmesriikides järjest enam jälgima. Võimalikke sanktsioone pole küll praegu veel ette nähtud.

On ülimalt oluline, et Eesti poliitikakujundajad oleksid kursis ELi ja OECD soovitustega keskkonna maksustamise kohta. Kuna Euroopa Komisjoni keskkonna peadirektoraadis ja OECD keskkonnadirektoraadis on keskkonnaga seotud maksude ja tasude temaatikaga tegeletud aastaid, tehtud uuringuid nende kasutamise võimaluste ja otstarbekuse kohta, võrreldud erinevate riikide tavasid jne, tuleks kindlasti nende ekspertide soovitusi arvesse võtta ning arendada Eestis keskkonna maksustamist tulevikus ELi ja OECD suunistega kooskõlas.

Euroopa Liidu suunised

Kuigi Euroopa Liidus on viimasel ajal võetud eesmärk saavutada tugevam kontroll liikmesriikide eelarve- ja maksupoliitika üle, võib ühtsete keskkonnamaksude kehtestamisest siiani rääkida ainult energiamaksude kontekstis. Energiatoodete maksustamist reguleerib Euroopa Liidus alates 1. jaanuarist 2004 **energia maksustamise direktiiv** 2003/96/EÜ, millega kehtestatakse aktsiisi alammäärad mineraalõlide ja teiste energiatoodete, sh kivi- ja pruunsöe, maagaasi ning elektrienergia kohta. Direktiivi eesmärk on vähendada eeskätt konkurentsimoonutusi ja saavutada siseturu korrektne toimimine, kuid esile tõstetakse ka energiatõhususe suurendamist ja CO₂-heite vähendamist. Eesti kehtestas bensiinile ja diislikütusele ELi miinimumtasemel kütuseaktsiisi määrad 2008. aastal, kuid tõstis neid järgnevatel aastatel, nii et 1. jaanuari 2011. aasta seisuga olid need Rahandusministeeriumi andmetel palju kõrgemad, kui ELi direktiiv ette näeb. Bensiini puhul oli see näiteks 422,77 eurot 1000 liitri kohta, samal ajal kui ELi miinimummäär on 359 eurot 1000 liitri kohta. Niisamuti on ELi miinimumtasemest kõrgem ka maagaasi aktsiisimäär (ELis GJ kohta 0,15–0,3 eurot, Eestis 0,7 eurot) ja elektriaktsiisi määr (ELis MWh kohta 0,5–1 eurot, Eestis 4,47 eurot).

Mootorsõidukite ja transpordimaksude rakendamisel on ELi liikmesriikidele jäetud vabad käed. Enamik ELi ja ka OECD riike maksustab mootorsõidukeid ja/või transporti mingil viisil. Tavaliselt rakendatakse selleks autode registreerimismaksu või aastamaksu, kuid järjest enam soovitatakse nende asemel kasutusele võtta ummikumakse ja autode CO₂-heite suurust arvesse võtvaid makse. Ummikumaksul on laialdaselt kasutatava automaksu ees üks eelis: see võimaldab arvesse võtta nii sõiduki kasutamise mahtu (st tekitatavat saastekogust) kui ka sõiduki kasutamise piirkonda.

Mis puudutab saastetasusid ja loodusvarade kasutustasusid, siis ka nende rakendamist ei ole EL siiani reguleerinud ning on jätnud selle liikmesriikide pädevusse. Põhjus on selles, et paljud keskkonnaprobleemid on pigem lokaalse iseloomuga, mistõttu ei ole ühtsete keskkonnatasude kehtestamist mõistlikuks peetud. Erinevate riikide tavade võrdlemine näitab selgelt, et riigid erinevad nii

keskkonnatasude maksubaaside, maksude arvutamise põhimõtete, maksumäärade, erandite tegemise kui ka keskkonnatasudest laekuva raha kasutamise poolest. Keskkonnatasude rakendamise ühtlustamine oleks sellises kontekstis äärmiselt raske.

Kliimamuutusi põhjustavate kasvuhoonegaaside, eeskätt CO₂ heitkoguste maksustamine ja Euroopa Liidu liikmesriikides ühtse maksumäära kehtestamine on siiski olnud päevakorras juba mõnda aega. Juba 2005. aastal leiti, et ELi ühtne süsinikdioksiidimaks oleks kõige kulutõhusam viis täita ELi kliimapolitiika eesmärgid (Kouvaritakis *et al.* 2005). Selline maks täiendaks juba toimivat kasvuhoonegaaside heitkoguste kauplemisüsteemi. 2011. aastal esitas Euroopa Komisjon energia maksustamise direktiivi muutmise ettepaneku³⁰, mis nägi ette CO₂ heitkoguste maksu kehtestamise. Sellest tulenevalt koosneks edaspidi energiatoodete maksustamisel kohandatav alammäär CO₂-heite maksumäärast ja üldise energiatarbimise maksumäärast. Vastavalt eelnõule on CO₂ maksumäär 20 eurot/tonn ja sellega maksustatakse energiatoote tarbimisel tekkival CO₂-heidet. Biokütuse CO₂ heide loetakse maksustamisel nulliks, kui biokütus vastab direktiivi [2009/28/EÜ](#) artiklis 17 sätestatud säästlikkuse kriteeriumidele. Energiatarbimise maksumäärad lähtuvad praegu kehtivast madalaimast maksustamistasemest – mootorikütuste maksumäär oleks 9,6 eurot GJ kohta ja kütteaine maksumäär 0,15 eurot GJ kohta (u 0,5 eurot MWh eest). Nimetatud ettepanekute rakendamine ei ole praegusel hetkel veel otsustatud.

Järgnevalt on esitatud ülevaade olulisematest ELi strateegiadokumentidest, mis mõjutavad edaspidi keskkonnatasude ja keskkonnaga seotud maksude kasutamist Eestis, ning käsitletud neist tulenevaid võimalikke arengusuundumusi keskkonna maksustamisel.

Euroopa Liidu tööhõive ja majanduskasvu strateegia „**Euroopa 2020**” (ingl Europe 2020 Strategy for Growth and Jobs) on senise Lissaboni strateegia jätk. Selle põhieesmärk on suurendada jätkusuutlikult Euroopa Liidu konkurentsivõimet kolme põhivaldkonna – teadmuse ja innovatsiooni, jätkusuutlikuma majanduse ning kõrgema tööhõive ja sotsiaalse kaasatuse – kaudu. Säästva arengu eesmärgiks on võetud kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine 20% võrra võrreldes 1990. aastaga; taastuvenergia osakaalu tõstmine 20%ni energia lõpptarbimisest; energia lõpptarbimise tõhususe suurendamine 20% võrra. Euroopa 2020 ei hõlma konkreetseid rakendusmeetmeid, kuid sisuliselt on kõigi nende eesmärkide saavutamist võimalik keskkonnamaksudega juhtida.

Säästva arengu toetamiseks on Euroopa 2020 strateegia raames rakendamisel juhtalgatus „**Ressursitõhus Euroopa**” (ingl *a resource-efficient Europe flagship initiative*), mis annab pikaajalise raamistiku erinevates poliitikavaldkondades tegutsemisele, toetades näiteks kliimamuutuste, energeetika, transpordi jt poliitikavaldkondades kujundamist säästva arengu eesmärkide põhjal. Oluliseks ülesandeks on võetud ressursikasutuse ja majandustegevusest tuleneva saaste vähendamine. Ressursitõhusa Euroopa raames on näiteks koostamisel ELi energeetikastrateegia „Energia 2020”, Euroopa energiatoõhususe kava 2020, kavandatakse energia maksustamise direktiivi muutmist jpm.

Selle juhtalgatuse olulisemaid nurgakivisid on 20. septembril 2011 vastu võetud **ressursitõhusa Euroopa tegevuskava** (ingl Roadmap for a resource-efficient Europe, [KOM\(2011\) 571 lõplik](#)). Tegemist on visiooniga ressursitõhusamast majandusest aastatel 2020 ja 2050, mille raames pakutakse välja uusi poliitikaalgatusi, mis tagavad erinevate poliitikameetmete koostoime eeskätt innovatsiooni soodustamiseks majanduse ja keskkonna vallas. Tegevuskavas nähakse ette mitmesuguste konkreetsemate meetmete rakendamine koos kindlate vahe-eesmärkidega.

³⁰ Euroopa Komisjoni teatis „Arukam energia maksustamine ELis: ettepanek energia maksustamise direktiivi läbivaatamiseks” ([KOM/2011/0168 lõplik](#))

Ressursitõhusa Euroopa saavutamisel on üheks meetmeks keskkonnakahjulike toetuste (kasutatakse ka terminit *keskkonnaaenulikud subsidiumid*) järkjärguline kaotamine aastaks 2020. Sellised toetused võivad esineda näiteks maksuvähendustena või maksuvabastustena. Euroopa Komisjon on oma tegevuskava punktis 3.4.1 leidnud: „Keskkonnakahjulikest toetustest loobumise protsessis võib kõige rohkem mõjutatud sektorites, piirkondades või töötajate puhul ning kütteostuvõimetuse ületamiseks olla vaja võtta alternatiivseid leevendavaid meetmeid ning tuleb arvesse võtta ka võimalust, et tootmine võib liikuda teistesse riikidesse.” Seetõttu tuleb keskkonnakahjulike toetuste kaotamisel kindlasti pidada silmas selle võimalikku kaastoimet ja kavandada ebasoodsat mõju vähendavaid meetmeid.

Samuti tõstetakse tegevuskava punktis 3.4.2 esile vajadus muuta hinnad õigemaks ja suunata maksukoorem ümber. Aasta 2020 vahe-eesmärk on suur üleminek tööjõumaksudelt keskkonnamaksudele, mis tähendab viimaste reaalmäärade korrapärasest korrigeerimist ja sellest tulenevalt keskkonnamaksude osa märgatavat kasvu avaliku sektori tuludes. Aluseks võetakse liikmesriikide parimad tavad. Euroopa Komisjon märgib: „Mõned liikmesriigid on keskkonnamaksude mitmesugusel viisil reformimisega saavutanud selle, et keskkonnamaksudest saadav tulu moodustab kõikidest maksudest üle 10%, hoides samal ajal alal fiskaaltulusid ning parandades konkurentsivõimet ja energiatõhusust. See näitab, et korraliku majandusraamistiku sees on võimalik suunata maksustamist keskkonnakahjuliku tegevuse peale.” Eesmärgi täitmise mõõtmiseks kaalutakse lisanäitajate – näiteks „tõhus keskkonna saastamise või ressursikasutuse maksustamise määr” – rakendamist.

Euroopa Komisjon on lubanud kahe nimetatud vahe-eesmärgi saavutamiseks:

- Euroopa poolaasta abil jälgida, kuidas liikmesriigid suudavad järgida neile esitatud soovitusi fiskaalreformi kohta, mis soodustab üleminekut tööjõu maksustamiselt keskkonnamõju maksustamisele ja keskkonnakahjulike toetuste järkjärgulist kaotamist alates 2012. aastast;
- edendada regulaarset liikmesriikidevahelist parimate tavade vahetamist ja vastastikuste eksperdi hinnangute andmist keskkonnakahjulike toetuste reformi ja turupõhiste instrumentide alal, eelkõige turupõhiste instrumentide foorumis ja maksupoliitika töörühmas;
- hinnata, kuidas on rakendatud riigiabi andmist ressursitõhususe suurendamise meetmete jaoks ning mil määral tuleks ressursitõhususe eesmärke tugevdada asjaomaste riigiabi juhiste läbivaatamisel alates 2013. aastast;
- jätkata tööd saaste- ja ressursimaksude kasutamise näitajate parandamise alal.

Liikmesriikidel tuleb:

- kehtestatud metoodika kohaselt kindlaks määrata kõige olulisemad keskkonnakahjulikud toetused (2012. aastaks);
- ette valmistada kavad ja ajakavad keskkonnakahjulike toetuste järkjärguliseks kaotamiseks ja sellest oma riikliku reformikava osana aru anda (2012. või 2013. aastaks);
- nihutada maksustamist tööjõult keskkonnamõju poole (jätkuv);
- vaadata 2013. aastaks üle fiskaalpoliitika ja instrumendid eesmärgiga toetada paremini ressurside tõhusamat kasutamist, ning kaaluda selles kontekstis stiimulite kasutamist tarbijate valikute ja tootjate tegevuse ressursitõhusamaks muutumise toetamiseks.

2011. aasta märtsis jõustus Euroopa Komisjoni teatis „**Konkurentsivõimeline vähese CO₂-heitega majandus aastaks 2050 – edenemiskava**“ (ingl Roadmap for moving to a low-carbon economy in 2050, [KOM\(2011\) 112 lõplik](#)), mis toob esile „peamised põhimõtted selliste ELi kliimameetmete välja töötamiseks, mille abil muuta Euroopa Liidu majandus 2050. aastaks konkurentsivõimeliseks ja vähe CO₂-heidet tekitavaks”. Eesmärgina nimetatakse CO₂-heite vähenemist 2050. aastaks ELi territooriumil 80% võrreldes 1990. aasta tasemega. Ka selles dokumendis viidatakse CO₂ heitkoguste maksustamisele ning võimalusele kasutada nii saastekvootide oksjonitelt kui ka CO₂-heite maksustamisest saadavaid tulusid tööjõukulude vähendamiseks.

Eestis kinnitas vabariigi valitsus 28. aprillil 2011 Euroopa 2020 eesmärkide saavutamiseks **konkurentsivõime kava „Eesti 2020“**. Selles on nimetatud järgmised keskkonnasõbraliku majanduse ja energeetika valdkonna 2020. aasta eesmärgid:

- kasvuhoonegaaside heitkoguste piirmäära kasv võrreldes 2005. aasta tasemega on 11% ehk CO₂ heitkogus ei tohi aastaks 2020 suureneeda enam kui 11% võrreldes 2005. aasta tasemega (st heitkogus peaks olema maksimaalselt 6,912 miljonit tonni);
- taastuvenergia osakaalu tõstmine 25%ni energia lõpptarbimisest;
- energia lõpptarbimise taseme säilitamine 2010. aasta tasemel (ligikaudu 2866 ktoe) ehk energia lõpptarbimise vähendamine ligikaudu 11% võrreldes 2020. aastaks prognoositud tasemega.

Nimetatud eesmärkide täitmist toetavad valitsuse poliitika põhisuunad on esitatud samas dokumendis.

- „Majanduse üldise ressursimahukuse sh energiamahukuse vähendamine energiaefektiivsuse tõstmise kaudu.“

Tõdetakse, et Eestil tuleks jätkata ökoloogilise maksureformi elluviimist, võttes arvesse erinevate sektorite kohanemisvõimalusi keskkonnasäästliku majanduse vajadustega. Märgitakse, et Eestis on hästi toimiv keskkonnatasude süsteem, mis on üldjoontes välja kujunenud, kuid mis vajab lähiaastail tasude mõju hindamise tugevdamist ja järelevalve tõhustamist (lk 23–24).

- „Töötamise ja kasumi teenimise maksude vähendamisega ning tarbimise ja keskkonna koormamise maksude suurendamisega jätkamine.“

Dokumendis leitakse: „Töötasu ja kasumi suurem maksustamine pärsib majanduskasvu rohkem kui samas mahus tarbimise ja keskkonnakasutuse maksustamine. Seepärast tuleks maksustamise valdkonnas toetada igal tasandil suunda tööjõumaksustamiselt (otsestelt maksudelt) tarbimise ja ressursikasutuse maksustamisele (kaudsetele maksudele).“ (lk 26)

Eesti 2020 tegevuskava aastateks sisaldab 2011–2015 järgmisi meetmeid:

- ökoloogilise maksureformi põhimõtete jätkamine keskkonnatasude süsteemi pideva edasiarendamise kaudu,
- keskkonnatasude süsteemi mõjuhindamise arendamine (see meede on ka vabariigi valitsuse tegevusprogrammis).

Eelnimetatud ELi suunistest lähtuvalt tuleb Eestis järgnevatel aastatel tegeleda keskkonnakahjulike toetuste ja ökoloogilise maksureformi küsimustega. Keskkonnakahjulike toetuste vallas tuleb üle vaadata Eesti keskkonnatasude süsteem, tagamaks, et maksukoormus oleks vastavuses saastamise ja ressursikasutuse keskkonnamõjuga ning et ei soodustataks keskkonnakahjulikke tegevust. Keskkonnakahjuliku toetusena võib käsitleda näiteks seda, et ohtlike jäätmete – põlevkivi poolkoksi ja lendtuha – ladestamisel on saastetasu 2011. aastal kümme korda väiksem kui tavajäätmetel (vastavalt 14,38 ja 1,44 eurot tonni eest). Samuti ei ole õhusaasteainete maksumäärade proportsioonid praegu kooskõlas uuemate hinnangutega erinevate saasteainete ohtlikkuse kohta, kuigi 2009. aastal alustati juba nende korrigeerimist keskkonnatasude seaduse muutmise teel. Edaspidi peavad suuresti kasvama tahkete osakeste ja vävliühendite saastetasumäärad (seda teemat on käsitletud 2009. aastal Keskkonnaministeriumis koostatud ja vabariigi valitsuse kabinetistungil arutatud keskkonnatasude kontseptsiooni punktis 4.2). Peale keskkonnatasude tuleb tõenäoliselt üle vaadata erimärgistatud kütuse maksuerisuste süsteem, sh eriotstarbeliselt kasutatava diislikütuse ja kerge kütteõli tavamäärast madalam aktsiisimäär, ning vähendada erimärgistatud vedelikütuse kasutajate ringi. Esimesed sammud on juba tehtud – alates 2012. aastast ei ole lubatud kasutada kerget kütteõli ja eriotstarbelist diislikütust paiksetes mootorites ega kaevandus-, metsandus- või ehitustööl kasutatavates masinates, samuti mitteärilisel

otstarbel kasutatavas laevaliikluses. Arvestada tuleb kindlasti ka toetuste kaotamise võimaliku ebasoodsa mõju leevendamise meetmete väljatöötamise ja juurutamisega.

Ökoloogilise maksureformi all on Eestis silmas peetud eeskätt keskkonnamaksude ja tasude (kütuse- ja elektriaktsiisi ning keskkonnatasude) määrade tõstmist ühel ajal marginaalse tulumaksumäära vähendamisega. Seda reformi viidi ellu peamiselt 2006. aastal. Ka aastatel 2007–2011 kehtinud vabariigi valitsuse tegevusprogramm nägi ette ökomaksureformi jätkamist. Kuigi neil aastail tõsteti mitmel korral keskkonnamaksude ja tasude määrasid ning langetati tulumaksumäära, ei käsitletud neid määrasid tavaliselt ühe reformi komponentidena, vaid pigem eraldiseisvate poliitikasuundadena. Valitsuse tegevusprogrammis aastateks 2011–2015 on kehtestatud keskkonnamaksustamise puhul vaid ressursi- ja keskkonnakasutuse tasude määrade pikaajaline etteteatamine (Vabariigi Valitsuse ... 2011).

Maksukoormuse nihutamisel keskkonnakasutuse maksustamise poole tuleb silmas pidada, et nii teistes ELi liikmesriikides kui ka Eestis on tegelikult põhilised just energiatoodete maksud, mida laekub mitu korda rohkem kui keskkonnatasusid. Kui 2010. aastal maksti Eestis riigieelarvesse keskkonnatasusid u 51 miljonit eurot, siis kütuse- ja elektriaktsiisi tasuti 386 miljonit eurot. Samal aastal oli esialgu aastaks 2010 kavandatud tulumaksumäära 21%lt 20%le langetamise oodatav riigieelarveline mõju u 51 miljonit eurot (Rahandusministeerium 2009). See näitab, et kui ökoloogilisse maksureformi oleks haaratud peamiselt ainult keskkonnatasud, tulnuks 2010. aastal tuluneutraalsuse säilitamiseks keskkonnatasude laekumist riigieelarvesse kahekordistada ja see ei oleks olnud lühiajalises plaanis reaalne.

Maksukoormuse üleminekut tööjõumaksudelt keskkonnamaksudele toetab ka edaspidi keskkonnatasude määrade järkjärguline tõus. Tasumäärad kuni aastani 2015 on keskkonnatasude seaduses ja selle alusel jõustunud vabariigi valitsuse määrustes juba kehtestatud, kuid võimalikult kiiresti tuleb hakata ette valmistama ka tasumäärade muutmist aastal 2016 ja edaspidi. Oluline on teatada tasumäärad võimalikult pikaks ajaks ette, sest see annab ettevõtjatele teavet keskkonnakaitsemeetmete rakendamise vajalikkuse kohta ning paneb neid aegsasti oma keskkonnainvesteeringuid planeerima. Peale tasumäärade ülevaatamise tuleks keskkonnatasude süsteemi arendamisel kaaluda mitme keskkonnatasude arendamise kontseptsioonis esitatud põhimõtte rakendamist. Näiteks nähti kontseptsioonis ette veesaastetasude arvutamisel suublakoefitsientide kaotamine, joogiveena kasutatava vee erikasutusõiguse tasumäärade sõltuvusse viimine võetava vee kvaliteedist jne.

OECD suunised

Keskkonnatasude rakendamise toetamiseks on OECD varem välja andnud kaks soovituslikku dokumenti, mis käsitlevad keskkonnamaksustamise üldpõhimõtteid.

- 1) OECD nõukogu soovitus saastaja-maksab-põhimõtte rakendamise kohta – (ingl Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle, C(74)223).
- 2) OECD nõukogu soovitus majandusmeetmete rakendamise kohta keskkonnapoliitikas (ingl Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy, C(90)177/FINAL).

Viimatinimetatud dokumendis on näiteks loetletud viis keskkonnapoliitika vahendite valimise kriteeriumi:

- 1) keskkonnakaitseline tõhusus (selle määrab saastaja võimalus meetmele reageerida);
- 2) majanduslik tõhusus (keskkonnanõuetega vastavusse viimise kulud peaks olema minimaalsed);
- 3) õiglus (jaotuslik mõju võib poliitikavahendite järgi erineda, hüvede jaotumine sotsiaalsete rühmade vahel ei tohiks muutuda ebaõiglasemaks);
- 4) hallatavus ja sellele tehtavad kulud;
- 5) aktsepteeritavus (vahendi edu seisneb selle põhielementide kindluses ja püsivuses).

2009. aastal võeti vastu keskkonnasäästliku majanduskasvu deklaratsioon (ingl Declaration on Green Growth, C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL), millega ministrid kinnitasid muu hulgas soovi toetada loodusvarade säästlikku kasutamist ja valmisolekut teha selleks jõupingutusi majandusmeetmete rakendamisel. Deklaratsioonis lubati vältida ja vähendada keskkonnavaenuliku poliitika ajamist, sealhulgas fossiilkütuste kasutamise ja toomise meetmeid, mis suurendavad kasvuhoonegaaside heitkogust.

2011. aastal ilmus OECD keskkonnasäästliku majanduskasvu strateegia raames aruanne „Keskkonnasäästliku majanduskasvu suunas“ (ingl Towards Green Growth), mille eesmärk on luua liikmesriikide valitsustele raamistik majanduskasvu ja keskkonnakaitse toetamiseks (OECDb 2011). Nimetatud dokumendist võib esile tuua mõned aspektid, mis mõjutavad edaspidi kindlasti keskkonnamaksudega seonduvat.

1) Keskkonnasäästlik majanduskasv vajab tõhusamat ressursikasutust. Siin mängivad tähtsat rolli keskkonnakasutusega seotud maksud, mille abil on võimalik nihutada maksubaasi tööjõumaksudelt keskkonnamaksudele. Eeskätt energia ja CO₂ maksustamist võib edukalt kasutada lisatulu saamiseks, et vältida avaliku sektori kulutuste järsku langust.

2) Saastamise ja loodusvarade kasutamise hinna määramine maksude või kaubeldavate lubade kaudu on üks tõhusamaid poliitikavahendeid. Oluline on ka nendest saadav tulu, millega saab toetada hariduse, tervishoiu jms rahastamist. Samuti on tähtis lõpetada saastava ja ressursse liigselt kasutava tegevuse toetamine.

3) Keskkonnatasudest laekuva raha kasutamisel sihtotstarbeliselt keskkonnainvesteeringuteks nähakse mitmeid riske. Valitseb seisukoht, et tulud ja kulud tuleks eristada.

4) Ummikumaksud ja vahemaast sõltuv maksustamine on võimaldab saada suurt tulu võrreldes kütusemaksudega, millest laekuvad tulud vähenevad tulevikus tänu sellele, et süsinikdioksiidi sisaldus kütustes väheneb. Seevastu on esimesed jällegi suhteliselt suure halduskuluga.

5) Erandite tegemine on sage nähtus ning peaaegu kõik riigid kasutavad erandeid ja maksuvabastusi, et toetada oma ettevõtete konkurentsivõimet. Kokkuvõttes teeb see keskkonnaeesmärkide saavutamise kallimaks ja vähendab uuenduslikkust. Käsitletakse teatud kompensatsioonimeetmete rakendamise võimalust (vastavalt ettevõtte tootmismahule), mille abil on võimalik panna ettevõtjaid kõrgemate keskkonnamaksude kehtestamisega nõustuma.

Keskkonnasäästliku majanduskasvu strateegia rakendamise hindamiseks on koostatud juhendmaterjal ning selles on nimetatud järgmised esialgsed indikaatorid:

- keskkonnaga seotud maksutulude osakaal kogu maksutuludes võrrelduna tööjõumaksudega;
- keskkonnaga seotud maksude struktuur (maksubaasi liigist lähtuvalt);
- maksude osakaal energiatoodete lõpptarbijate hinnas (OECDb, 2011).

Seega võib öelda, et ka OECD suunisdokumentides on käsitluse all laias laastus samad küsimused mis ELis – maksubaasi nihutamine keskkonnakahju maksustamise suunas ning erandite-maksuvabastuste vähendamine. Peale nende ühenduste on keskkonnamaksude laialdasemat rakendamist Eestis soovitanud ka Rahvusvaheline Valuutafond (IMF), kes näeb keskkonnamaksude tõstmises eeskätt võimalust suurendada valitsussektori tulusid (IMF, 2011) Samuti on IMF soovitanud Eestis rakendada iga-aastast mootorsõiduki maksu, sest „Eli ja rahvusvahelises kontekstis paistab mootorsõidukite mittemaksustamine ebareeglipärane, eriti keskkonnakaitse-eesmärke silmas pidades“. (IMF, 2010)

2010. aastal koostatud aruandes „Maksustamine, innovatsioon ja keskkond“ annab OECD põhjaliku ülevaate keskkonnamaksustamise teoreetilistest põhimõtetest ja nende rakendamisest praktikas, eriti

seoses innovatsiooni edendamisega (OECD 2010). Uuring põhineb OECD pikaajalisel kogemusel selles vallas ja väga paljudel uurimistöodel. Aruande alusel on OECD välja töötanud keskkonnamaksustamise juhendi poliitikakujundajatele (OECDa, 2011). Selles kirjeldatud põhimõtted kehtivad üldjuhul nii keskkonnaga seotud maksude kui ka keskkonnatasude (juhendis termin *keskkonnamaks*) rakendamisel.

Keskkonnamakse soovitatakse selle juhendi järgi kasutada eeskätt kahel põhjusel:

- 1) maksudega saab otseselt korrigeerida turgude võimetust keskkonnamõju arvesse võtta, kajastades seda mõju hindades;
- 2) looduskeskkonnale hinna kehtestamine maksude kaudu jätab tarbijatele ja ettevõtetele paindliku võimaluse määrata parim viis oma keskkonnamõju vähendamiseks. See võimaldab leida kõige odavamaid lahendusi, edendab innovatsiooni ja vähendab valitsuse vajadust määrata, milliseid keskkonnakaitselahendusi eelistada.

Keskkonnamaksude süsteemi kujundamisel tuleks OECD juhendi kohaselt arvesse võtta mitu põhimõtet.

- 1) Keskkonnamaksude baas peaks olema seotud saasteaine, saastava tegevuse või keskkonnamõju põhjustava tegevusega (sh loodusvara või selle kasutusega).

Kui maksustada saastetegevuse asemel midagi muud (näiteks väävliühendite heitkoguse asemel mõnd vahetoodet, näiteks kivisütt), väheneb rakendatavate keskkonnakaitsemeetmete hulk tuntavalt (sest see ei motiveeri paigaldama väävliühendite püüdjaid). Mõnel teisel juhul võib küllalt lähedane maksubaas olla asjakohane, näiteks kui ei ole võimalik (kulutõhusalt) heitkoguseid mõõta. Nii näiteks rakendatakse mootorsõidukitest tuleneva õhusaaste maksustamiseks kütuseaktsiisi, sest süsinikdioksiidi heitkogus on tugevas korrelatsioonis kütuse kasutamisega ja mootorikütuste põlemisel eralduv CO₂ kogus on teada. Samas ei ole võimalik sellist meetodit rakendada lämmastikuühendite maksustamisel, sest NO_x heitkogused võivad eri põletusprotsessides palju erineda. Keskkonnamaksu eesmärk on muuta tootmistehnoloogiat vähem saastavamaks.

- 2) Keskkonnamaksude ulatus peaks ideaalselt olema sama suur kui keskkonnakahju ulatus.

Siin on mõeldud seda, et keskkonnamõju võib olla lokaalse iseloomuga (näiteks mulla saastumine mõnes piirkonnas), suuremaid piirkondi hõlmav või globaalse mõjuga (näiteks kliimamuutusi põhjustavate kasvuhooonegaaside heitmine välisõhku), mistõttu ka maksustamine võib toimuda kohalikul tasandil või erinevate jurisdiktsioonide kaupa (näiteks üleeuroopaline CO₂-maks).

- 3) Keskkonnamaksud peaksid rakenduma ühetaoliselt, võimalikult väheste eranditega (kui üldse).

Saasteühikute vähendamise eesmärk on keskkonnamaksude kasutamisel sarnane, sest igale saasteühikule kehtib sama maksumäär. See tähendab, et ei ole mõttekas kehtestada minimaalset saastekogust, mille heidet ei maksustata, sest see ei sunniks vähendama saastet allapoole nimetatud miinimumi. Keskkonnamaksud peaksid rakenduma ühetaoliselt kogu saastele. See põhimõte tagab ka keskkonnamaksustamise minimaalsed halduskulud ja vähendab maksupettuste võimalusi. Põhimõtet on Eestis ka rakendatud.

- 4) Maksumäär peaks olema vastavuses keskkonnakahjuga.

Maksumäär peaks ideaaljuhul peegeldama keskkonnakahju väärtust ühiskonna jaoks, teisi ebasoodsaid kaasmõjusid, samuti vajadust suurendada avalik-õiguslikke tulusid. Keskkonnakahju suurust arvestav maksumäär tagab, et toote või teenuse hind sisaldab tootja ja tarbija tekitatud keskkonnakulu. Teiste ebasoodsate kaasmõjude all käsitletakse keskkonnamaksuga maksustatud tegevusest tulenevat sotsiaalset mõju, näiteks kütuste põlemisel automootoris on otsene keskkonnamõju, ebasoodsaks kõrvalmõjuna on liiklusõnnetused. Mis puudutab avaliku sektori tulude suurendamist keskkonnamaksude kaudu, siis sageli

valitsused kasutavadki keskkonnaga seotud makse (eriti mootorikütuse ja mootorsõiduki makse) selleks, et teenida tulu, sest nende maksude mõju toodete nõudlusele on lühiajalises plaanis tagasihoidlik.

- 5) Maks peab olema usaldusväärne ja selle määr ennustatav, et edendada keskkonnakaitsemeetmete rakendamist.

Et keskkonnamaks tooks kaasa struktuursed muutused saaste vähendamises ja toetaks uuenduslikkust, peab valitsus väljendama oma selget ja põhjendatud seisukohta keskkonnamaksude rakendamise ja nende võimalike määrade kohta tulevikus. Kui ettevõtjad teadvustavad, et näiteks lähima kümne aasta jooksul tõusevad keskkonnamaksud märgatavalt, annab see neile aega oma tootmist struktuurselt parendada. On üldteada, et keskkonnainvesteeringud on tavaliselt kallid ja nende tegemine aeganõudev. Kui keskkonnamaksude määrad on juba paigas, oleks mõistlik, kui need kajastaksid edaspidi inflatsiooni ja reaalmajanduse kasvu, elanike eelistusi keskkonna kaitsmisel ning uuenduslikkuse mõju saaste vähendamise kuludele.

- 6) Keskkonnamaksude tulu saab kasutada eelarveseisundi parandamiseks või teiste maksude vähendamiseks.

Keskkonnamaksudest laekuvad summad ei moodusta valitsussektori tuludest tavaliselt suurt osa. OECD riikides jääb see tavaliselt alla 5% kõikidest maksutuludest. Keskkonnamaksutulu tuleks OECD arvates käsitleda kui keskkvalitsuse tulu ja seda tuleks kasutada selleks, et hoida kulutused teistes valdkondades samad, vähendada võlgu või makse. Sageli väidetakse, et keskkonnamaksude sihtotstarbeline kasutamine keskkonnameetmete jaoks aitab suurendada maksu poliitilist aktsepteeritavust. Praktikas võib see põhjustada mõne poliitikavaldkonna üle- või alarahastamise ning maksumäärade pideva korrigeerimisvajaduse. Keskkonnamaksude tulu osalise kasutamisega näiteks tulumaksumäära vähendamiseks luuakse maksusüsteem, mis aeglustab majanduskasvu vähem.

- 7) Jaotuslikku mõju võib ja üldjuhul tuleb leevendada teiste poliitikavahendite abil.

Keskkonnamaksude rakendamisega kaasnevad sageli jaotuslikud küsimused, sest väiksema sissetulekuga elanikud maksavad sellest suhteliselt suurema osa keskkonnamaksudeks. Selle asemel et teha väiksema sissetulekuga elanikele keskkonnamaksusoodustusi, tuleks OECD arvates võtta teisi meetmeid, mis jäävad väljapoole maksusüsteemi – näiteks rakendada täiendavaid toetusmeetmeid vms. Oluline on seejuures säilitada maksu motiveeriv mõju ja mitte suurendada halduskeerukust.

- 8) Konkurentsiaspekte tuleb hoolikalt hinnata; tõhusad meetmed võiksid olla kooskõlastamine ja lühiajaline maksuvabastus üleminekuajaperioodil.

Ettevõtete konkurentsivõime on üks olulisemaid aspekte, millega tuleb arvestada keskkonnamaksude mõju hindamisel. Tavaliselt väidetakse, et keskkonnamaksud võivad neid kehtestanud riikide ettevõtteid panna kehvemasse konkurentsiolekorda võrreldes selliste riikide ettevõtjatega, kus keskkonnamakse ei rakendata. Konkurentsimojutuste vähendamiseks on mitu võimalust:

- rahvusvaheline keskkonnapoliitika kooskõlastamine, mis vähendab riski, et ettevõtjad suunduvad teise riiki. Kohaliku mõjuga saasteainete, näiteks NO_x ja SO_x maksustamist tõenäoliselt nii laialdaselt kooskõlastada ei ole võimalik, sest ilmselt on optimaalne maksumäär paikkonniti erinev;
- üleminekuajaperioodide rakendamine, mis laseks ettevõtetel varem kindlaks määratud perioodi vältel vajalikke keskkonnameetmeid rakendada. Alternatiiviks oleks maksumäärade järkjärguline tõstmine, mis võimaldaks alguses kehtestada küllaltki madalad maksumäärad ja anda ettevõtjatele paindlikkust vajalike investeeringute tegemise ajastamisel;
- tulude juhtimine tagasi ettevõtetesse, mis aga rikub saastaja-maksab-põhimõtet;

- maksumäärade vähendamine ja maksuvabastused energiamahukatele ettevõtetele, mis aga ei ole soovitatav, sest tegemist on keskkonnakahjuliku toetusega;
- impordimaksude kehtestamine, millega võrdsustatakse kodumaiste ja importoodete puhul nõutavad tingimused.

9) Väga tähtis on selge teavitamine, mis soodustab avalikku heakskiitu keskkonnamaksude suhtes.

Tuleb selgitada keskkonnamaksude rolli keskkonnaeesmärkide täitmisel ja rääkida, millist mõju avaldavad plaanisolevad muudatused elanikkonnale ning ettevõtete konkurentsivõimele. Samuti on tähtis selgitada, kuidas kavatakse laekuvaid tulusid kasutada.

10) Keskkonnamakse tuleb tõenäoliselt kombineerida teiste vahenditega.

Mõnel juhul ei pruugita ainuüksi keskkonnamaksude abil kavakohast keskkonnaeesmärki saavutada ning neid on vaja toetada teiste vahenditega, sh õigusnormidega. Keskkonnamaksude kehtestamise eeliseks õigusnormide ees on läbipaistvus – konkreetne maksubaas ning selge heitkoguse keskkonda viimise kulu saastajale. Õigusmeetmete puhul on ilmselt keeruline selgitada välja nende mõju erinevatele saastajatele. Samuti valitseb keskkonnamaksude puhul suhteliselt ühene arusaam nende mõjust toodete ja teenuste hinnale, samas kui õigusnormide, näiteks tehnoloogiliste tingimuste, heitkoguste piirmäärade jms kehtestamise majandusmõju võib olla raskem hinnata.

Hinnates Eesti keskkonnatasude süsteemi Euroopa Liidu ja OECD suuniste alusel, võib öelda, et Eesti on olnud keskkonnatasude kasutamisel küllaltki edumeelne. Keskkonnatasusid rakendatakse juba aastast 1991 ning kasutatavad põhimõtted on põhiosas kooskõlas ELi ja OECD suunistega. Maksubaasiks on kas saasteaine, ladestatav jääde või loodusvara. Maksustatakse kõiki olulisemaid õhu- ja veesaasteaineid ning jäätmeid, samuti veevõttu erinevatest põhjaveekihtidest ja pinnaveekogudest ning kõiki kaevandatavaid maavarasid. Üldiselt on järgitud põhimõtet, et ohtlikumad saasteained/jäätmed ja eriti kvaliteetsed ja defitsiitsed loodusvarad on kõrgemalt maksustatud. Maksumäärasid on püütud kehtestada mitu aastat ette ja korruga vähemalt 3–5 aastaks. Eesti keskkonnatasude süsteemi eripäraks võib lugeda põhimõtte, et erandeid ei rakendata.

Keskkonnatasudest laekuva raha kasutamine Eestis on ELi ja OECD suunistes ettenähtust erinev. Eestis kulub ligi kolmveerand keskkonnatasudest laekuvast raha keskkonnainvesteeringute rahastamiseks. Osa rahast laekub keskkonnakasutuse piirkonna KOVile, mis teeb keskkonnakasutuse selles piirkonnas hinnanguliselt aktsepteeritavamaks. EL ja OECD aga keskkonnamaksude sihtotstarbelist kasutust ei tunnista, vaid näevad ette nende laekumise üldisesse riigieelarvesse, kus neid kasutatakse erinevateks kulutusteks, näiteks ökoloogilise maksureformi raames teiste maksude vähendamiseks.

Siinkohal tuleb siiski meeles pidada, et ELi ja OECD riikides on põhiliseks keskkonnamaksuks energia- ja transpordimaksud ning suunis keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise kohta kohaldub seetõttu eeskätt just nendele maksudele. Saaste- ja loodusvarade maksustamisest laekuvate tulude maht on vanades ELi riikides tavaliselt üsna väike ning ainult nende arvelt teisi makse eriti vähendada ei saa. Veel tuleks silmas pidada, et keskkonnatasudest laekuva raha kasutamine keskkonnakaitseinvesteeringuteks ei ole ainult Eesti eripära, vaid seda tehakse ka teistes riikides, eriti Ida-Euroopas, kus majanduse üldise arengu toetamine muutuks muidu tähtsamaks kui keskkonnakaitse ja tekiks suur oht, et vajalikke investeeringuid loodus- ja keskkonnakaitse ei peeta piisavalt prioriteetseteks ning need võivad suures osas jääda tegemata. On selge, et tänapäeval eelarvestamisel ja otsustusprotsessis kasutatavad tõhususpõhised mõõdikud ei võimalda alati esile tõsta näiteks jääkreostuse likvideerimise või haruldaste kalaliikide elupaikade hoidmiseks tehtavate kulutuste sotsiaalmajanduslikku mõju, mistõttu eelarveläbirääkimistel võivad keskkonnakaitsekulutused jääda tagaplaanile. Keskkonnakaitse rahastamine

keskkonnatasudest on praegusel juhul andnud kindluse, et keskkonnavaldkonna baasrahastus on garanteeritud, võimaldades riigil ka kehvemaid ettevõtteid ja piirkondi järele aidata. Samal ajal on riigipoolne rahastamine olnud tagatud ka ELiga liitumisel võetud keskkonnakaitseinvesteeringute omafinantseerimise kohustuste täitmiseks.

Keskkonnatasudest laekuva raha kasutamise põhimõtete muutmine võib Eestis ka edaspidi kõne alla tulla, sest tehniliselt ei ole vahet, kas keskkonnainvesteeringuteks eraldatav raha pärineb keskkonnatasudest või muudest riigieelarve tuludest. Igal juhul peab olema tagatud vajalike keskkonnakaitseprojektide rakendamine ja piisav rahastus. Seepärast peaks keskkonnatasudest laekuva raha kasutamise muudatustele eelnema põhjalik analüüs, mis hõlmaks nii riigi kui ka KOVide tasandil hinnangut keskkonnainvesteeringute ja -kulutuste rahastamisvajaduse kohta ja ülevaadet nende rahastamisallikatest.

Lisaks eelnevale mõjutab keskkonnatasudest laekuva raha kasutamine keskkonnavaldkonnas soodsas suunas ka elanikkonna suhtumist. Keskkonnatasude kasutamine muuks otstarbeks halvendaks tõenäoliselt üldsuse arvamust keskkonnakaitsest ja raskendaks edaspidi tasumäärade korrigeerimist. Mis puudutab Eesti keskkonnatasude jaotuslikku mõju ja seda, kuidas sõltub nendest tasudest ettevõtete konkurentsivõime, siis sellega on püütud keskkonnatasude määrade kehtestamisel võimalikult palju arvestada. Analüüsid on näidanud, et keskkonnatasud moodustavad paljude toodete hinnast küllaltki väikese osa, mistõttu on jaotuslik mõju pigem väike. Rohkem kajastuvad keskkonnatasud elektri ja soojuse hinnas. 2009. aastal maksis üks inimene arvutuste järgi keskkonnatasu aastas 245,5 krooni (15,7 eurot), millest keskkonnatasu moodustas elektri hinnas 101,7 krooni (6,5 eurot) ja soojuse hinnas 80 krooni (5,1 eurot). Keskkonnatasu määrade tõustes need summad edaspidi suurenevad ja kasvab ebavõrdsuse tekkimise oht (vt Keskkonnatasude kontseptsioon 2009). Ettevõtete konkurentsivõimet vähendavad keskkonnatasud kindlasti. Ühelt poolt tuleb anda ettevõttele piisav motivatsioon keskkonnainvesteeringute tegemiseks, teisalt ei saa see toimuda ettevõtte jätkusuutlikkuse arvel.

Ökoloogilise maksureformi põhimõtteid on Eestis rakendatud alates 2006. aastast ja selle poolest vastavad Eesti võetavad meetmed ELi ja OECD suunistele. Tõenäoliselt tuleb tulumaksumäära alandamisega tekkiv eelarvepuudujääk katta ka edaspidi põhiliselt transpordi- ja energiamaksude lisalaekumisest, sest keskkonnatasudest selleks kindlasti ei piisa. Samuti tuleb ettevaatlikult suhtuda keskkonnatasudest laekuva raha kasutamisse eelarve üldotstarbeks. Siinkohal tuleb märkida, et tegelikult on Eestis rakendatud ökomaksureform eripärane, sest selle raames väheneb tulumaksumäära alandamisega töövõtja maksukoormus, samal ajal kui teistes riikides langetatakse tavaliselt tööandja/ettevõtte maksukoormust (näiteks vähendatakse sotsiaalmaksu), et suurendada tööhõivet.

Eelnimetatu põhjal puudub vajadus Eesti keskkonnatasude eriliseks kohandamiseks ELi ja OECD suunistega, sest erinevused põhimõtetes ei ole suured. Küll aga on mitu aspekti, näiteks keskkonnatasudest laekuvate rahade kasutamise sihtotstarve, mida tuleb edaspidi veel analüüsida ja erinevate osapooltega läbi arutada.

6. Kokkuvõte

Aastatel 2005–2010 laekus Eestis keskkonnatasusid üle 436 miljoni euro, sellest ligi pool (u 217 miljonit eurot) saastetasudest, 165,8 miljonit eurot ehk 38% erinevatest ressursitasudest ja üle 53 miljoni euro ehk 12,3% metsatulust. Keskkonnatasude laekumist mõjutasid vaadeldaval perioodil kõige enam majanduse üldine käekäik, sellest tulenevad muutused keskkonnakasutuse mahus ja tasumäärade tõus. Samuti tehti sel ajal mitu suurt muudatust õigusaktides – näiteks asendus elektritootjate makstav CO₂ saastetasu elektriaktsiisiga.

Saastetasude iga-aastane laekumine oli suurim aastatel 2007–2009 (suurusjärgus 41–43 miljonit eurot), 2010. aastal see aga vähenes seoses põlevkivi lend- ja koldetuha ladestamise tunnistamisega nõuetekohaseks. Ressursitasude laekumine on aasta-aastalt hoogustunud (2005. aastal 15 miljonit eurot, 2010. aastal 37 miljonit eurot) ning ületas aastal 2010 saastetasude mahtu. Metsatulu laekumise korda muudeti 2009. aastal põhimõtteliselt ja edaspidi kantakse riigieelarvesse teatud osa RMK puhaskasumist. Kuni selle ajani püsis metsatulu stabiilselt 11–14 miljoni euro piires.

Keskkonnatasud makstakse riigieelarvesse ja kohalike omavalitsuste eelarvetesse. Riigieelarve osakaal keskkonnatasudes vähenes vaadeldava perioodi jooksul, langes 2005. aasta 80,5%lt 2010. aastal 72,2%le. Seevastu KOVIDele laekuva summa osakaal suurenes vaadeldaval perioodil 19,5%lt 27,8%le. Absoluutnumbrites kasvas riigieelarvesse laekumine keskkonnatasudest aastaks 2008 u 70%ni (võrreldes aastaga 2005), seejärel see aeglustus tulenevalt metsatuluga seotud muutustest ja jäätmete saastetasu vähemlaekumisest. KOVIDesse makstavad tasusummad on alates 2007. aastast olnud suhteliselt stabiilselt 17–18 miljoni euro tasemel. Erinevatel aastatel on 50–60% kõikidest KOVIDesse laekuvaist tasudest eraldatud Ida-Viru maakonna jaoks, kus toimub kõige intensiivsem keskkonnakasutus ja kust laekub seetõttu ka põhiosa keskkonnatasudest. Nii anti vaadeldaval perioodil Ida-Virumaale üle 52 miljoni euro, lisaks on KIKI vahendusel riigi rahaga toetatud maakonna projekte.

Keskkonnatasude osa riigi rahanduses on tagasihoidlik. Need moodustasid vaadeldaval ajavahemikul alla 1,25% valitsemissektori kogutuludest. Riigieelarve tuludest andsid keskkonnatasud igal aastal keskmiselt 1%. Kõige enam (1,06%) laekus tasusid 2007. aastal, mil soodsa majanduskliima tõttu suurenes maavarade kaevandamise ja tööstustootmise maht, ning kõige vähem (0,86–0,87%) aastatel 2005, mil keskkonnatasude laekumine oli suhteliselt madalate tasumäärade tõttu tagasihoidlikum, ja 2010, mil vähenes põlevkivituha saastetasu määr ja laekumine ning CO₂ saastetasu maksjate ring oli juba väiksem.

KOVIDe eelarvetes moodustasid keskkonnatasud summaarselt alla 1,5%, omavalitsuseti see näitaja loomulikult varieerus. Eestis rakendatava riigi- ja KOVIDe eelarve kujunemise süsteemi tõttu on keskkonnatasude osakaal mitme omavalitsuses eelarves üle 50%, mis muudab need KOVID finantsiliselt eriti tundlikuks sellise tegevuse suhtes, mis põhjustab nende territooriumil keskkonnamõju (näiteks kaevandamine). Kuna õigusaktides ei nõuta KOVIDele makstavate keskkonnatasude kasutamist keskkonnakaitseks (välja arvatud olmejäätmete korral), siis on KOVIDel selle raha kasutamisel vabad käed. Keskkonnatasudest laekuv raha peaks leidma neis piirkondades rakendust sel moel, et oleks tagatud valla jätkuv toimimine ka siis, kui näiteks kaevandamine selles piirkonnas lõpeb (näiteks tuleks arendada muud tööstusharu vms).

Kui võrrelda keskkonnatasusid teiste maksudega, siis esimesed moodustasid erinevatel aastatel kõikidest maksutuludest Eestis 1,2–1,5%. ELi riikide võrdluses on Eesti keskkonnatasude ning maksude ja sotsiaalmaksete laekumise suhe üks suuremaid ja 2009. aastal ületas see mitmekordselt EL27 keskmist (Eurostati metoodika järgi Eestis 1,09%, EL27s 0,26%). Eestist suurem oli keskkonnatasude osatähtsus veel vaid Taanis ja Hollandis. Sarnane oli keskkonnatasude osakaal SKTs – 2009. aastal oli see Eestis 0,39%, Euroopa Liidu riikides keskmiselt 0,1%. Eesti suur näitaja viitab sellele, et keskkonnatasusid peetakse meil

oluliseks keskkonnapoliitika vahendiks, millega on võimalik panna saastajaid ja ressursikasutajaid võtma rohkem keskkonnakaitsemeetmeid, kui (üksnes) piirnorme ja standardeid rakendades.

Keskkonnatasud moodustavad siiski vaid ühe, tavaliselt väikseima osa keskkonnakasutusega seotud maksudest. Põhilised selle valdkonna maksud on enamikus ELi ja OECD liikmesriikides energiamaksud ning mootorsõidukite ja transpordimaksud. Eestis on energia- ja mootorsõidukite maksude ülesanne põhiliselt riigi avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku tulu saamine. Keskkonnakaitse seisukohalt on nende maksude tähtsus väike.

Eestis on keskkonnakasutusega seotud maksudest kõige suurem osakaal kütuseaktsiisil, millest laekus ajavahemikul 2005–2010 kokku u 1,7 miljardit eurot. Sellele järgneb elektriaktsiis (mis rakendus aastast 2008), millest maksti riigieelarvesse 20–30 miljonit eurot aastas. Aktsiisimäärasid on viimastel aastatel sageli tõstetud ning need on mitme kütuseliigi ja elektrienergia puhul kõrgemad, kui ELi energia maksustamise direktiiviga sätestatud miinimummäärad ette näevad. Pakendiaktsiisi peamine eesmärk oli soodustada pakendijäätmete kogumist ja taaskasutusse suunamist. Sellest laekuvad tulud olid väga muutuvad ja marginaalsed võrreldes teise maksudega (10 000–190 000 eurot aastas). Transpordi- ja mootorsõidukimaksude kasutamine on Eestis tagasihoidlik. Alates 2004. aastast kehtib raskeveokimaks, mille iga-aastane maht jääb 3,5–4 miljoni euro piiridesse. Samas suurusjärgus (3–4,7 miljonit eurot aastas) laekub autode registreerimisel makstavat riigilõivu, mida võib ka tinglikult keskkonnamaksuks lugeda.

Keskkonnakasutusega seotud maksud moodustasid Eestis 5–6% valitsemissektori ja riigieelarve kogutuludest. Võrreldes teiste ELi riikidega on Eesti keskkonnamaksude (põhiliselt energiamaksude) suhe teistesse maksudesse viimastel aastatel tõusnud. Eurostati andmetel moodustasid Eesti energiamaksud kõikidest maksutuludest ja sotsiaalmaksetest 2009. aastal 7,1%, EL27 vastav näitaja oli 4,68%.

Keskkonnatasud laekuvad riigieelarvesse ja kohalikele omavalitsustele. Riigieelarvesse laekuvad keskkonnatasud eraldatakse põhiliselt keskkonnaprojektide jaoks, KOVide puhul on konkreetne sihtotstarve määratud vaid olmejäätmete saastetasust laekuvale rahale. Sihtotstarbeta laekus aastatel 2005–2009 kokku ligi neljandik keskkonnatasudest – 2005. aastal u 9 miljonit eurot, 2006. aastal 11,7 miljonit eurot, järgnevatel aastail 15–16 miljonit eurot. Aastal 2010 rakendus põhimõte, mille kohaselt läheb osa keskkonnatasudest riigi üldisesse rahakotti. Seetõttu laekus 2010. aastal sihtotstarbeta raha kokku üle 24 miljoni euro, sellest 6,6 miljonit eurot riigile ja 17,4 miljonit eurot KOVidele, moodustades u 36% kõikidest keskkonnatasudest.

Keskkonnatasudest laekuva raha kasutamisel ühtset lähenemist ei ole, eri riikide tavad varieeruvad. Mõnel pool kasutatakse seda erifondide või ettevõtete otsetoetuste kaudu täiel või osalisel määral sihtotstarbeliselt keskkonnakaitseprojektide toetamiseks, mõned riigid eraldavad keskkonnatasude raha riigieelarve üldotstarbeks jne. Majandusteoorias peetakse paremaks maksude sihtotstarbelise kasutamise vältimist. Eestis kasutatakse suurem osa riigieelarvesse laekuvatest keskkonnatasudest keskkonnakaitsemeetmete rahastamiseks SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) kaudu.

Kui riigieelarvesse laekuvad keskkonnatasud on suuresti sihtotstarbelised, siis kohalikesse eelarvetesse laekunud tasudel sihtotstarve enamasti puudub. Seega ei saa põhimõtteliselt kindlaks teha, mida KOVid laekunud rahaga täpselt tegid. Siiski saab anda ülevaate kulutustest, mida KOVid on keskkonnakaitsele teinud, ja hinnata ökonomeetriliselt nende seost keskkonnatasude laekumisega.

Rahandusministeeriumi andmetel ületavad keskkonnakaitsekulutused tasude laekumist mitu korda. 2005. aastal moodustas laekunud summa ligi neljandiku keskkonnakaitsekulutustest. See vahe on vähenenud ning 2010. aastal oli sama näitaja peamiselt kulutuste vähenemise tõttu juba 44% kulutustest. Keskkonnakulutuste kõrgeim tase jooksevhindades oli 2008. aastal, reaalhindades 2006. aastal. Mõlema hinnaliigi puhul oli kulutuste madalaim tase aastal 2010. Kululiikidest on olulisimaks jäätmekäitlus, mis

moodustas 2010. aastal rohkem kui poole kogukuludest. Jäätmekäitluse osakaal on järjepidevalt aja jooksul kasvanud. Heitveekäitluse osakaal on olnud stabiilselt 20% ringis, saaste vähendamine on väikse osakaaluga.

Statistikaameti andmete järgi on KOVid keskkonnakaitsele kulutanud mõnevõrra teisiti. Näiteks 2009. aastal, mil Rahandusministeeriumi andmetel vähenesid keskkonnakulutused nii nominaalselt kui ka reaalselt ligi 15%, toimus Statistikaameti andmete järgi ligi 60% kasv. Valdkondlikus jaotuses on kahe andmestiku vahel erinevused, kuigi mitte nii suured kui kogusummades. Mõlema andmestiku järgi tehakse suur osa kulutusi heitvee- ja jäätmekäitluseks. Statistikaameti andmestiku järgi on 2009. aasta olnud eriline selles mõttes, et heitveekäitluses on investeringute osakaal tuntavalt suurenenud ja jäätmekäitluses kõvasti vähenenud.

Ka keskkonnakaitsekulutuste maakondlikus jaotuses on andmestike vahel olulised erinevused. Statistikaameti järgi kulutas 2005. aastal keskkonnakaitsele kõige rohkem Harjumaa (ligi 55% kõikidest KOVide tehtud keskkonnakaitsekulutustest), kuid 2009. aastaks oli Harjumaa langenud kolmandaks Järvamaa (32,5%) ja Saaremaa (31,85) järel. Rahandusministeeriumi järgi on vahemikul 2005–2010 olnud pidevalt suurimaks kulutajaks Harjumaa (ligi 60%) ja temast järgmine on Tartumaa (ligi 7–11%).

Aastatel 2005–2010 kulutati ühe elaniku kohta keskkonnakaitsele jooksevhindades Rahandusministeeriumi andmete järgi 38,7 eurot. Reaalhindades tehti kulutusi kõige rohkem 2006. aastal (40 eurot elaniku kohta) ja kõige vähem 2010. aastal (25 eurot elaniku kohta). Kulutustes esinevad väga suured maakondlikud erinevused. Näiteks on Harjumaa elanikele kulutatud Eesti keskmisega võrreldes 156%, ent Pärnumaa elanikele vaid 36%.

Linnades kulutatakse keskkonnakaitsele keskmiselt kaks korda rohkem kui valdades. Samuti kasutavad suuremad omavalitsused raha keskkonnakaitse eesmärgil rohkem kui keskmised ja väikesed KOVid. Tulukad omavalitsused kulutavad rohkem kui teised, sealjuures toimetulevatest omavalitsustest enam kui kolm korda rohkem. Kõige kehvem on olukord toimetulevates suurtes valdades, kus kulutuste tase on 32% üldisest keskmisest. Järgnevad toimetulevad linnad (45–47%) ning toimetulevad keskmised ja väikesed vallad (51–52%).

Et uurida seost KOVidele laekuvate keskkonnatasude ja nende keskkonnakaitsekulutuste vahel, hinnati regressioonimudeleid. Peamise tulemusena selgus, et see seos on pigem nõrk. See näitab, et KOVid ei sõltu oma keskkonnakaitsekulutuste tegemisel keskkonnatasude laekumisest. Keskkonnakaitsekulutuste ja KOVide tulubaasi vahelist seost vaadeldes võib järeldada, et suurema tulubaasiga omavalitsused kulutavad keskkonnakaitsele suhteliselt vähem, kui võiks eeldada. Samuti on selge, et mittesihtotstarbelisi toetusi ei kasutata keskkonnakaitsekulutuste peamise tulubaasina.

Keskkonnatasudest ainsana on sihtotstarbelised KOVide eelarvesse laekunud jäätmete saastetasud, mida tuleb kasutada jäätmekäitluse arendamiseks. Samas ei eristata KOVide eelarvetes saastetasusid, vaid need esitatakse koos keskkonnale tekitatud kahju hüvitustega. Seega on otsene võrdlemine raskendatud. Erinevatel aastatel on olnud väike hulk KOVe, mille kombineeritud saastetasude ja keskkonnale tekitatud kahju hüvitiste summa on olnud suurem kui kulutused jäätmekäitlusele. Nende omavalitsuste osakaal on keskmiselt 15% (2010). See ei tähenda ilmingimata, et KOVid oleksid jätnud täitmata kohustuse suunata saastetasud jäätmekäitlusele, vaid viitab vajadusele täpsemate andmete järele.

KIK on keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuva raha rakendamise asutus, kes rahastab keskkonnaprojekte. KIKi vahendusel kasutatakse keskkonnatasudest laekuvat raha keskkonnaprojektide elluviimiseks peamiselt kolme tegevuse kaudu: keskkonnaprogrammi projektide rahastamine; ELi toetuste kaasrahastamine; keskkonnalaenude väljastamine. Kokku sai KIK vaadeldaval perioodil keskkonnaprojektide rahastamiseks keskkonnatasudest enam kui 290 miljonit eurot.

Keskkonnaprogrammi kogumaht oli ajavahemikul 2005–2010 ligikaudu 225 miljonit eurot, mis jagunes kaheksa valdkonna vahel: kalandus; veemajandus; jäätmekäitlus; looduskaitse; metsandus; keskkonnakorraldus, sh atmosfääriõhu kaitse ja maapõu; keskkonnateadlikkus; maakondlik programm.

Keskkonnakasutusest laekuvat raha rakendatakse KIKi vahendusel ka ELi tõukefondidest ja välisabiprogrammidest toetatavate keskkonnaprojektide kaasrahastamiseks. Kokku rahastati vaadeldaval ajavahemikul ELi fondidest 219 miljoni euro väärtuses projekte, mida kaasrahastati keskkonnakasutusest laekuvast rahast ligikaudu 65 miljoni euro ulatuses.

Keskkonnaprogrammist läks kõige enam raha veemajanduse programmi peale, mille maht oli 2005. aastal 29% keskkonnaprogrammi kogumahust, kasvades seejärel aasta-aastalt ja jõudes 2010. aastaks 48%ni. Maakondade jaotust vaadeldes rahastati keskkonnaprogrammist kõige enam mitut maakonda või kõiki maakondi hõlmavaid projekte, mille maht oli perioodil kokku 33,8%. Maakondadest said kõige enam raha Harjumaa projektid (10,1% kogumahust), ent märkimisväärne oli ka Ida-Viru maakonna osa, mis ulatus 8,2%ni. Tartu ja Pärnu maakond said kumbki veidi üle 5% rahast ja ülejäänud maakondade osakaal jäi alla 5%.

Saastetasu maksmise kohustuse asendamine keskkonnainvesteeringute tegemise kohustusega kujutab endast riigi toetust ettevõtetele, kes rakendavad omal initsiatiivil ja kulul keskkonnakaitsemeetmeid. Saastetasu asendamise saamise tingimusi on mitu korda korrigeeritud, et säilitada ettevõtete motivatsioon keskkonnainvesteeringuid teha. Alates 2004. aastast tuli ettevõttele saastetasu asendamise saamiseks rakendada keskkonnakaitsemeetmeid, mis vähendasid keskkonnasaastet kolme aasta jooksul vähemalt 15%, kahandasid jäätmete ohtlikkust või millega rajati nõuetele vastav prügila. Rahastamise keerukuse, rahapuuduse ja ka pädevate asjaajajate vähesuse tõttu asendasid saastetasu suhteliselt vähesed ettevõtted: aastatel 2005–2010 oli 23 asendajat. Vaadeldaval ajavahemikul kasutati asendusmeetmeid kokku 2 miljoni euro ulatuses, seejuures asendatud summadest 47% oli jäätmete saastetasu (3 ettevõtet), 42% veesaastetasu (18 ettevõtet) ja 11% õhusaastetasu (3 ettevõtet). Saastetasu asendamise summad on samuti aastatega vähenenud.

Euroopa Liidu ja OECD suunised keskkonnakasutuse maksustamise kohta on seni piirdunud eeskätt soovituslike dokumentidega. Kõikidele liikmesriikidele on kohustuslik ELi energia maksustamise direktiivis ette nähtud aktsiisimäärade miinimumtasemetega järgimine. Siiani on see jäetud täielikult liikmesriikide pädevusse. Euroopa Liidus on viimastel aastatel vastu võetud hulk dokumente, mis mõjutavad edaspidi keskkonnamaksustamise rakendamist Eestis. Euroopa 2020 strateegias on üheks eesmärgiks seatud jätkusuutlik majandus. Aastal 2011 vastu võetud ressursitõhusa Euroopa tegevuskavas on loetletud majandusmeetmed, millega liikmesriigid saaksid tõhustada loodusvarade kasutust ja kaitset. Nende hulka kuuluvad keskkonnakahjulike toetuste kaotamine ja üleminek tööjõu maksustamiselt keskkonnamõju maksustamisele. Välja on töötatud hulk mõõdikuid, millele vastavust kavatseb Euroopa Komisjon liikmesriikides pidevalt jälgida. Eestis on koostatud Euroopa 2020 eesmärkide saavutamiseks konkurentsivõime kava „Eesti 2020” ja selle tegevuskava aastateks 2011–2015, kus eesmärgiks on seatud keskkonnatasude arendamine ning maksukoormuse nihutamine tarbimise ja ressursikasutuse maksustamise poole.

OECD on välja töötanud keskkonnasäästliku majanduskasvu strateegia. Selles esitatakse keskkonnamaksustamisega seonduvad põhimõtted, millega tuleb edaspidi kindlasti arvestada. Näiteks prognoositakse kütuseaktsiisidest laekuvate tulude vähenemist seoses kütuste süsinikdioksiidisalduse alanemisega ning rõhutatakse ummikumaksu võimet tuua suurt tulu. OECD välja töötatud keskkonnamaksustamise juhend tugineb põhjalikule analüüsile ja sisaldab põhimõtteid, mida tuleks keskkonnamaksude süsteemi kujundamisel arvesse võtta. Eesti keskkonnatasude süsteem on ELi ja OECD

suunistega üldjoontes kooskõlas. Mõneti erinev on keskkonnatasudest laekuva raha kasutamine, mille puhul EL ja OECD soovivad vältida sihtotstarbelisust.

7. Järeldused ja soovitused

Keskkonnatasude ja keskkonnakasutusega seotud maksude laekumine

- 1) Keskkonnatasude süsteem on praeguseks põhisias välja arenenud, maksustatakse põhilisi saasteaineid ja loodusvarasid lähtuvalt nende keskkonnamõjust. Süsteem on läbipaistev, väheste eranditega ja tagab suhteliselt stabiilse tasude laekumise.
- 2) Peamisteks keskkonnatasude laekumist mõjutavateks teguriteks on tasumäärade tõus ja keskkonnakasutuse mahu muutumine, mis on omakorda sõltuvuses majanduse üldisest käekäigust ja põlevkiviil baseeruva elektrienergia tootmise mahust. Viimastel aastatel on keskkonnatasude laekumine vähenenud ja kasvu ei ole ette näha ka lähiaastatel – alates 2012. aastast väheneb Narva elektrijaama tootmisvõimsus konserveerimistöõde ja väävlipuhastusseadmete monteerimise tõttu.
- 3) Keskkonnatasude seaduse järgi jagunevad keskkonnatasud loodusvara kasutusõiguse tasuks (ehk ressursitasuks) ja saastetasuks. Keskkonnatasusid laekus aastatel 2005–2010 üle 436 miljoni euro, millest 49,7% ehk u 217 miljonit eurot tuli saastetasudest, 38% ehk 165,8 miljonit eurot erinevatest ressursitasudest ning üle 53 miljoni euro ehk 12,3% metsatulust.
- 4) Saastetasude stimuleeriva toime suurendamiseks tuleb jälgida pidevalt saasteainete vähendamise võimalusi ja olla kursis tehnoloogiliste uuendustega. Seni on saastetasud olnud seotud saastamise vähendamisega põhiliselt tootmise lõppetappides – puhastusseadmetes, prügilates. Edaspidi on vaja teha uurimistöid, mis näitaksid keskkonnamõju vähendamise võimalusi juba tootmisprotsessis ja annaksid pildi sellest, kuidas soovitud muutusi keskkonnatasudega soodustada. Oluline on toetada ka tehnoloogilisi uuendusi, mille tulemusel paraneb märgatavalt ressursikasutus, väheneb saasteainete heide ja jäätmetek tootmisprotsessides.
- 5) Jäätmete saastetasu on seni soodustanud prügilate vastavusse viimist ELi nõuetega ja korrastatud jäätmeveosüsteemi juurutamist. Jäätmetekke pidurdamist on jäätmete saastetasu aga vähe mõjutanud. Seetõttu tuleks jäätmete saastetasu põhimõtteliselt laiendada, sest juba praegu taaskasutatakse küllaltki suur osa (2010. aastal 37%³¹) jäätmetest.
- 6) Jäätmepõletusvõimsuse ulatuslik kasutuselevõtt lähiajal vähendab olmejäätmete saastetasu laekumist tõenäoliselt märgatavalt. Tuleks kaaluda, kas olmejäätmete saastetasu võtmine on edaspidi õigustatud või tasub selle asemel rakendada juba aastaid kõne all olnud jäätmemaksu.
- 7) Tööstusjäätmete saastetasu tuleb ka edaspidi rakendada. Tööstusjäätmete kogus on suhteliselt suur ja nende kasutuselevõtuks on vajalikud nt põlevkivituha, -poolkoki ja kaevandusjäätmete kasutusvariantide ulatuslikud uuringud. Seni on vastavaid uuringuid teinud ja rahastanud peamiselt ettevõtted ise, edaspidi võiks neid toetada ka KIK.
- 8) Keskkonnakasutusega seotud maksudest on Eestis olulisim kütuseaktsiis (u 80%). Keskkonnatasude ja keskkonnamaksude osakaal maksutuludes on Eestis küllalt tagasihoidlik – sõltuvalt aastast ja arvutusmetoodikast vastavalt 1–1,5% ja 6,5–9,6% –, kuid võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega üks suurimaid. Kuigi riikide maksusüsteemid on oma põhimõtelt erinevad, viitab

³¹

Allikas: Keskkonnateabe Keskus

keskkonnatasude suhteliselt vähene kasutamine valitsuste soovile toetada kodumaist ettevõtlust. Võib eeldada, et konkurentsivõime aspekt muutub ka Eestis edaspidi järjest olulisemaks ja seda tuleb tasumäärade kehtestamisel edaspidi arvesse võtta. Kaudselt maksavad suure osa keskkonnatasudest elektri ja soojuse hinna kaudu kodumajapidamised, mistõttu tuleb keskkonnatasude edasisel arendamisel silmas pidada ka elanike maksevõimet.

- 9) Keskkonnakasutusega seotud maksude statistika koostamisel tuleb Eestis ja ka rahvusvaheliselt kokku leppida, milliseid makse nende all mõeldakse. Töö käigus selgus, et Eurostatis rakendatav meetodika ei käsitle näiteks maavara kaevandamisõiguse tasusid keskkonnamaksudena, samal ajal kui sarnasel põhimõttel rakendatavat vee erikasutusõiguse tasu loetakse keskkonnamaksuks.
- 10) Keskkonnatasude jagunemine KOVide eelarve ja riigieelarve vahel on olnud vaidluse all kogu keskkonnatasude rakendamise aja. Laekuvad summad on otseses sõltuvuses keskkonnakasutuse suurusel iga KOVi üksuse territooriumil.
- 11) See, kui suur osa keskkonnatasudest läheb KOVi eelarvesse ja kui palju riigieelarvesse, on olnud üleriigiline kokkulepe. Enamasti on KOVi esindajad seisukohal, et riik on pannud KOVidele seadustega palju keskkonnaalaseid kohustusi, aga ei ole eraldanud nende täitmiseks piisavalt raha. Paraku ei ole viimase probleemi selgitamiseks tehtud kogu riiki hõlmavad praktilisi arvutusi ega analüüse. Viimastest oleks kasu riigieelarvesse laekuva keskkonnakaitseks kulutatava raha tõhusamal kasutamisel, sest kulub ju suur osa sellest üle riigi kõikide KOVide toetamiseks.
- 12) Loodusvarade kasutamiseõiguse tasude ehk ressursitasude jaotamine riigieelarve ja kohalike eelarvete vahel vajab põhjalikku läbimõtlust ja arutelu, eriti maavara kaevandamisõiguse tasu puhul. Aluspõhja maavara ja üleriigilise tähtsusega maavara kuulub maapõueseaduse kohaselt riigile. Samal ajal on selge, et maavara kaevandamine toob kohalikele inimestele kahju ja ebamugavust, mis tuleb hüvitada. Soovitame teha põhjaliku analüüsi ja selle alusel kokku leppida, kas kasutada selleks maavara kaevandamisest laekuvat raha, mis tagab rahastamise ainult kaevandamise perioodiks, või näha ette eraldised riigieelarvest.

Keskkonnatasudest laekunud raha kasutamine

- 13) Keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuva raha kasutamine sihtotstarbeliselt keskkonnaseisundi hoidmiseks, loodusvarade taastootmiseks ja keskkonnakahjustuste heastamiseks on siiani Eestis edukalt toimunud. Vaadeldaval perioodil on Eesti keskkonnakaitse saanud lisaks riigi- ja ettevõtete poolsele rahastamisele ligemale 300 miljonit eurot keskkonnatasude raha.
- 14) Keskkonnatasudest saadava raha eraldamine riigieelarve üldotstarbeks on vastuolus asjaoluga, et keskkonnatasude rakendamise põhiline eesmärk on riigi keskkonnapoliitika elluviimise toetamine, mis on olnud põhiline argument keskkonnatasudest saadava raha kasutamisel keskkonnakaitse otstarbel. Keskkonnatasude rakendamise põhieesmärk ei saa olla tulude teenimine riigieelarvesse.
- 15) Kohalikesse eelarvetesse laekunud keskkonnatasud on enamasti sihtotstarbeta. Seega on keskkonnatasude kasutamise analüüsiks vajalik teada, milliseid keskkonnakaitsekulutusi ja mis mahus KOVid teha tahavad, kuid sellekohane teave on puudulik. Et saada KOVide keskkonnatasudest ja nende kasutamisest parem pilt, tuleb hakata koguma teavet keskkonnakulutuste rahastamise vajaduse kohta.
- 16) Statistiline seos kohalikesse eelarvetesse laekuvate keskkonnatasude ja nende keskkonnakaitsekulutuste vahel on pigem nõrk. See näitab, et KOVid ei sõltu oma keskkonnakaitsekulutuste tegemisel keskkonnatasude laekumisest. Keskkonnakaitsekulutuste ja

KOVide tulubaasi vahelist seost vaadeldes võib järeldada, et suurema tulubaasiga omavalitsused kulutavad keskkonnakaitsele suhteliselt vähem, kui võiks eeldada. Samuti on selge, et mittesihotstarbelisi toetusi ei kasutata keskkonnakaitsekulutuste peamise tulubaasina.

- 17) Kohalikud keskkonnakaitsekulutused ületavad tasude laekumist mitu korda. See vahe on vähenenud, kuid pigem kulutuste vähenemise tõttu. Kululiikidest on olulisim jäätmekäitlus, mis moodustas 2010. aastal rohkem kui poole kogukuludest. Jäätmekäitluse osakaal on aja jooksul järjepidevalt kasvanud. Heitveekäitluse osakaal on olnud stabiilselt 20% ringis, saaste vähendamine on väikse osakaaluga.
- 18) Eestis on suured regionaalsed erinevused keskkonnakaitsekulutuste mahus nii maakonna kui ka kohalikul tasandil. Tuntavalt erinevad nii kogumaht kui ka kulutused inimese kohta. Linnades kulutatakse keskkonnakaitsele keskmiselt kaks korda rohkem kui valdades. Samuti kasutavad suuremad omavalitsused rohkem raha kui keskmised ja väikesed. Tulukad omavalitsused kulutavad rohkem kui teised, sealjuures toimetulevatest omavalitsustest enam kui kolm korda rohkem. Kõige kehvem on olukord toimetulevates suurtes valdades, kus keskkonnakaitsekulutuste tase on vaid kolmandik üldisest keskmisest. Järgnevad toimetulevad linnad ning toimetulevad keskmised ja väikesed vallad.
- 19) Kohalike keskkonnakaitsekulutuste kohta kogutavad andmed ei anna neist täielikku ülevaadet, sest eri andmestikud kirjeldavad olukorda mõnevõrra erinevalt. Seetõttu tuleks andmete kogujatel (Rahandusministeerium ja Statistikaamet) oma andmekogumismetoodikat hinnata ja vajaduse korral täiendada.
- 20) Vaadeldud perioodil keskenduti Keskkonnaministeeriumis keskkonnatasude poliitika kujundamisel liialt keskkonnatasude laekumisele ja riigieelarve tulude kasvule. Senisest rohkem oleks vaja hinnata tasumäärade mõju keskkonnakaitsele ning keskkonnatasudest laekuva raha kasutamise tõhusust ja otstarbekust. Soovitame välja arendada keskkonnatasude rakendamise mõju hindamise süsteemi, mis võimaldaks planeerida ja analüüsida raha mõjusat ja sihipärast kasutust ning reageerida paindlikumalt muutustele majanduselus ja keskkonnapoliitikas.
- 21) KIKi vahendusel kasutatakse keskkonnatasudest laekuvat raha keskkonnaprojektide elluviimiseks peamiselt kolme tegevuse kaudu: keskkonnaprogrammi projektide rahastamine; ELi toetuste kaasrahastamine; keskkonnalaenude väljastamine. Kokku rahastas KIK aastatel 2005–2010 keskkonnaprojekte enam kui 290 miljoni euro ulatuses.
- 22) Keskkonnatasudest laekuva raha kasutamisel keskkonnameetmete rahastamiseks rakendatakse KIKis üldjuhul solidaarsuspõhimõtet. See on võimaldanud anda näiteks jäätmete ladestamise eest laekunud saastetasu summasid veemajanduse investeringuteks. Niisugune süsteem tagab riigi seisukohast prioriteetsete projektide rahastamise ja võimaldab juhtida raha paindlikumalt sellesse valdkonda, kus kavandatav tegevus on kvaliteetsem ja sisukam ning vähendab keskkonnamõju rohkem. Samuti võib ELi rahade kasutamisel olla rohkem valdkondlikke piiranguid, nii et kui välisabiga on võimalik toetada üht tegevust, siis keskkonnatasudest laekuvat raha võib enam kasutada teiste meetmete puhul. Ka regionaalselt kehtib toetuste andmisel solidaarsuspõhimõte – raha saavad KIKi nõuetele ja tingimistele vastavad parimad projektid, sõltumata asukohast.
- 23) Keskkonnaprogrammi kogumaht oli ajavahemikul 2005–2010 ligikaudu 225 miljonit eurot, mis jagunes kaheksa valdkonna vahel: kalandus; veemajandus; jäätmekäitlus; looduskaitse; metsandus; keskkonnakorraldus, sh atmosfääriõhu kaitse ja maapõu; keskkonnateadlikkus; maakondlik programm.

- 24) Keskkonnakasutusest laekuvat raha rakendatakse KIKi vahendusel ka ELi tõukefondidest ja välisabiprogrammidest toetatavate keskkonnaprojektide kaasrahastamiseks. Kokku rahastati vaadeldaval ajavahemikul ELi fondidest 219 miljoni euro väärtuses projekte, mida kaasrahastati keskkonnakasutusest laekuvast rahast ligikaudu 65 miljoni euro ulatuses.
- 25) Keskkonnaprogrammist läks kõige enam raha veemajanduse programmi peale, mille maht oli 2005. aastal 29% keskkonnaprogrammi kogumahust. Vaatlusperioodi lõpuks ulatus see 20,2 miljoni euroni ja selle osakaal kerkis 48%ni keskkonnaprogrammi kogumahust. Seega on suur osa keskkonnatasudest kulunud veemajanduse ja vee kvaliteedi parandamise investeringuteks. Seni pole hinnatud, kas see on kaasa toonud oodatud muutused, kas on esinenud üleinvesteeringut ning milline on teostatud projektide jätkusuutlikkus.
- 26) Veemajanduse programmist on enam toetatud Harju maakonnas arendatud projekte, mis moodustavad perioodi kogumahust 19,8%. Järgnevad Ida-Viru ja Võru maakond 8,2% mahuga.
- 27) Keskkonnaprogrammis on rahaliselt mahult teisel kohal jäätmeäitluse programm kokku 33,8 miljoni euroga ja 15% osakaaluga. Enam toetust maksti perioodi esimesel poolel, aastatel 2005–2008, mil see oli 6,5–8,1 miljonit eurot aastas. 2009. ja 2010. aastal kulus jäätmeäitluse programmile vähem raha: vastavalt 3,3 ja 2,1 miljonit eurot. Kuna olukord jäätmeturul on tuntuvalt muutunud ja muutub ka edaspidi (vt 6. peatükk), soovitame ka jäätmeäitlusprogrammi tulemusi analüüsida ja selgitada, kas senine rahakasutus on olnud tõhus ja sihipärane.
- 28) Maakondi vaadates on kõige enam jäätmeäitluse programmi projekte rahastatud Ida-Viru maakonnas – kokku 23,4% alamprogrammi kogumahust. Järgnevad Saare (9%) ja Pärnu maakond (8,2%). Jäätmeäitluses on arendatud ka maakondade üleseid projekte, mis hõlmavad kolme ja enam maakonda. Nende maht ulatub 21,5%ni.
- 29) Keskkonnaprogrammist rahastati vaadeldaval perioodil kõige enam Harjumaa projekte, mis moodustasid 10,1% kogumahust. Märkimisväärne oli ka Ida- Viru maakonna 8,2% osa, Tartu ja Pärnu maakond said pisut üle 5% rahast ja ülejäänud maakondade osakaal jäi alla 5%. Kõiki maakondi või mitut maakonda hõlmavate projektide maht oli perioodil kokku 33,8%.
- 30) Keskkonnatasude seaduse § 62 lõikes 2 on alates selle kehtima hakkamisest 2006. aasta 1. jaanuaril sätestatud, et keskkonnakasutusest laekunud raha kasutamise aruande esitab keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamist korraldav sihtasutus keskkonnaministri ja sihtasutuse vahel sõlmitud halduslepingus sätestatud korras. Keskkonnaministeerium saab infopäringutega KIKist küll mõningaid andmeid keskkonnaprojektide kohta, kuid keskkonnatasude süsteemi terviklikuks analüüsimiseks, selle tõhususe hindamiseks ja parandamiseks tuleks laekunud raha kasutamise andmeid süsteemselt ja senisest üksikasjalikumalt koguda. Tuleb hinnata keskkonnaprogrammi raames toetatavate projektide keskkonnaalast ja majanduslikku tõhusust valdkondade kaupa. See aitab tõhustada toetusmeetmeid ja toetab seeläbi keskkonnatasude süsteemi kui terviku paremat rakendamist.

Euroopa Liidu ja OECD suunised keskkonnatasude ja keskkonnaga seotud maksude kasutamisel

- 31) Eesti keskkonnakasutuse maksustamise põhimõtted on kooskõlas ELi ja OECD soovitustega. Erinevuseks on transpordi ja mootorsõidukite maksustamine, mida erinevalt Eestist kasutatakse teistes riikides ulatuslikult. Ka Eestis võiks transpordi maksustamist edaspidi kaaluda, võttes arvesse teadlaste uuemaid seisukohti ja eelistades näiteks automaksudele ummikumakse.

- 32) Mitme rahvusvahelise strateegia ja tegevuskava eesmärk on suurendada maksude abil ressursitõhusust, vähendada saastamist ja minna tööjõu maksustamiselt üle keskkonnamõju maksustamisele. Seda arvesse võttes tuleb keskkonnaga seotud maksude ja tasude süsteemi lähiajal põhjalikult inventeerida, et selgitada välja keskkonnakahjulikud toetused ja kavandada meetmeid nende vähendamiseks või kaotamiseks. Samuti on vaja välja töötada kompensatsioonimeetmed väiksema sissetulekuga elanike toetamiseks, et leevendada maksude karmistamise võimalikku ebasoodsat mõju.
- 33) Kui Eestis nihutatakse maksukoormust saastamise ja tarbimise maksustamise poole, ei saa keskkonnatasud olla ainuke või põhiline riigieelarve tulude suurendamise allikas, kuna nendest laekuv lisaraha ei võimalda katta teiste maksude vähendamisel tekkivad riigieelarve vähemlaekumist. Analüüsimist vajaks ka tulumaksu vähendamise mõttekus ökomaksureformi raames (kuigi sageli ei vaadelda neid koos, väheneb Eestis keskkonnamaksumäärade tõusuga samal ajal tulumaksumäär). Teistes Euroopa riikides, nagu Saksamaal, on ökomaksureformi eesmärk viia maksukoormus tööjõult üle keskkonnale ja loodusvaradele. Keskkonnamaksude tõstmine on seotud ettevõtete sotsiaal- ja ravikindlustusmaksete vähenemisega, millega antakse ettevõtjatele stiimul suurendada tööhõivet.

Saastetasude asendamine

- 34) Saastetasu asendamise maht vähenes aastatel 2005–2010 pidevalt ja see tendents jätkub tõenäoliselt ka edaspidi. Viimastel aastatel moodustavad asendatud saastetasu summad vaid 0,5% kogu vastava aasta summast. Euroopa Komisjoni riigiabi luba saastetasu asendamiseks kehtib 2013. aastani. Arvestades eelmiste riigiabi andmise lubade taotlemise ja saamise keerukust ja seda, et praegune luba tugineb regionaalabi kaardile, mis ei tarvitse pärast 2013. aastat sugugi enam toetuste andmist soodustada, tasuks kaaluda, kas selle meetme rakendamine on edaspidi enam mõttekas.
- 35) Saastetasu asendamise lepingute sõlmimisel tuleb tagada materjalide korrektne dokumenteerimine, mis eeldab Keskkonnaministeeriumi saastetasu asendamise lepingute menetlemise korra ajakohastamist.

Kirjanduse loetelu

- 1) Anspal, S., Poltimäe, H. 2009. Transpordi ühiskondlike kulude mudel. Metoodika ja arvutuste tulemused. Tallinn. (https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/politika-analuusid-ja-uuringud/tarkade-otsuste-fondi-uuringute-kokkuvotted/MKM_Transpordi%20valiskulud.pdf).
- 2) Carling, R. 2007. Tax Earmarking. Is it Good Practice? The Centre for Independent Studies, Perspectives on Tax Reform seires, CIS Policy Monograph 75.
- 3) EEA 2005, Market-based instruments for environmental policy in Europe. European Environment Agency Technical Report No 8.
- 4) Eesti 2020 tegevuskava (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_estonia_annex_en.pdf).
- 5) Energiatoodete aktsiisimäärad seisuga 1. jaanuar 2011. Rahandusministeerium (<http://www.fin.ee/index.php?id=2021>).
- 6) Euroopa Komisjon 2001. Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and its Member States. Uuringu tellija: Euroopa Komisjoni keskkonna peadirektoraat; uuringu läbiviija konsortsium ECOTECi juhtimisel (http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/environmental_taxes.htm).
- 7) Eurostati andmebaas. (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environment/data/database>).
- 8) Fullerton, D., Leichester, A., Smith, S. 2010. Environmental Taxes (koos lisadega). Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review. Institute for Fiscal Studies (<http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/dimensions>).
- 9) Ghalwash, T. 2007. Energy taxes as a signaling device: An empirical analysis of consumer preferences. Energy Policy No 1, 1.
- 10) Graham, D. J., Glaister, S. 2002. The Demand for Automobile Fuel. Journal of Transport Economics and Policy. Vol. 36, Part 1, 1–26).
- 11) IMF 2010 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr1004.pdf>.
- 12) IMF 2011 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr1134.pdf>.
- 13) Keskkonnaministeeriumi andmed keskkonnatasude laekumise kohta.
- 14) Keskkonnaministeeriumi andmed saastetasu asendamise kohta.
- 15) Keskkonnatasude arendamise kontseptsioon aastani 2020. Eelnõu, Keskkonnaministeerium, 2009 (arutatud Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel).
- 16) Keskkonnateabe Keskus. 2011. Jäätmete taaskasutamine. (<http://www.keskkonnainfo.ee/main/index.php/et/component/content/article/491?tmpl=component>).
- 17) Konkurentsivõime kava „Eesti 2020” ja selle tegevuskava (<http://valitsus.ee/et/riigikantselei/eesti2020>).
- 18) Konkurentsivõimeline vähese CO₂-heitega majandus aastaks 2050 – edenemiskava. KOM(2011) 112 lõplik. Brüssel 8.3.2011 Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regionide Komiteele (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0112:ET:HTML>).
- 19) Kouvaritakis, N., Stroblos, N., Paroussos, L. Revesz T., Zalai, E., Van Regemorter, D. 2005. Impacts of energy taxation in the enlarged European Union. Evaluation with GEM-E3 Europe Final Report 11.7.2005 Study for Study for the European Commission DG TAXUD (http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/economic_studies/energy_tax_study.pdf).
- 20) Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. ja Poterba, J. 2010. Tax by Design: the Mirrlees Review. Institute for Fiscal Studies (<http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/design>).

- 21) OECD 1974. OECD nõukogu soovitus saastaja-maksab-põhimõtte rakendamise kohta. Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle C(74)223 (<http://acts.oecd.org/Instruments/ListNoGroupView.aspx?order=cote>).
- 22) OECD 1990. OECD nõukogu soovitus majandusmeetmete rakendamise kohta keskkonnapoliitikas. *Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy C(90)177/FINAL* (<http://acts.oecd.org/Instruments/ListNoGroupView.aspx?order=cote>).
- 23) OECD 2006. The Political Economy of Environmentally Related Taxes.
- 24) OECD 2010. Taxation, Innovation and the Environment.
- 25) OECDa 2011. Environmental Taxation. A Guide for Policy Makers.
- 26) OECDb 2011. Towards Green Growth. OECD (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/46/47985593.pdf>).
- 27) OECDc 2011. Towards Green Growth: Monitoring Progress. OECD Indicators. (www.oecd.org/greengrowth).
- 28) Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus 2010. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn.
- 29) Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste eelarve täitmise kuuaruannete andmekogu (<http://www.fin.ee/index.php?id=11182>).
- 30) Ressursitõhus Euroopa (A resource-efficient Europe). Euroopa Komisjon (http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/index_et.htm).
- 31) Ressursitõhusa Euroopa teekaart (Roadmap for a resource-efficient Europe) Euroopa Komisjon. KOM(2011) 571 lõplik (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:ET:HTML>).
- 32) Riigikontroll 2008. Saastetasude mõju keskkonnasaaste vähendamisele. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, 6. oktoober (<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2071/Area/15/language/et-EE/Default.aspx>).
- 33) RMK aastaaruanne 2010 (www.rmk.ee).
- 34) Sipes, K. N., Mendelsohn, R. 2001. The effectiveness of gasoline taxation to manage air pollution. *Ecological Economics*, Nr 36, 299–309.
- 35) Speck, S., Skou Andersen, M., Orsted Nielsen, H., Ryelund, A., Smith, C. 2006. The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001–2005. National Environmental Research Institute, Denmark. TemaNord 2006:525.
- 36) Statistikaameti avalik andmebaas (www.stat.ee).
- 37) Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm aastateks 2011–2015. 2011. Vabariigi Valitsuse 5. mai 2011. aasta korraldus nr 209 ja selle lisa (<http://valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm>).