Seisukohad arvamustele ja ettepanekutele
Energiamajanduse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule, 382 SE
31.01.2022

Laekunud arvamus	Eelnõu algataja seisukoht
SA Keskkonnaõiguse Keskus, 6. septembril 2021	
1. Lähteülesanne ja analüüsi eesmärk Riigikogu menetluses on Energiamajanduse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (382SE). 1 Eelnõuga võetakse üle ELi taastuvenergia direktiiv, mille eesmärk on suurendada taastuvenergia tootmist ja tarbimist nii kodumajapidamistes kui ka suurtootjate ja -tarbijate tasandil. Muuhulgas on eelnõu eesmärgiks võtta üle EL taastuvenergia direktiivis biomassi kasutamisele seatud säästlikkuse kriteeriumid. Direktiiv pidi Eesti õigusesse olema üle võetud hiljemalt 30. juuniks 2021. a, ent on analüüsi koostamise seisuga alles Riigikogu menetlusse võetud. Tellija (Eesti Keskkonnaühenduste Koda) on palunud Keskkonnaõiguse Keskuselt hinnangut, kas eelnõus kavandatud energiamajanduse korralduse seaduse (EnKS) § 32’3 „Biokütustest, vedelatest biokütustest ja biomasskütustest toodetud energia osakaalu arvutamise põhimõtted" lõikes 1 esitatud viited teistele seadustele (ennekõike atmosfääriõhu kaitse seadusele ja metsaseadusele) võimaldavad sisuliselt biomassi säästlikkusele seatavaid kriteeriume rakendada. Analüüsi eesmärk on seega kitsalt hinnata eelnõus kavandatud EnKS § 32’3 lõikes 1 teistele seadustele esitatud viidete selgust ja kohaldatavust. Analüüsis ei ole antud täiemahulist õiguslikku hinnangut kavandatava eelnõu ega selles kavandatud EnKS § 32’3 lg 1 vastavusele Eesti õigusaktidele ega EL direktiividele. Küll on juhitud tähelepanu vastuoludele teiste Eesti õigusaktidega või EL direktiividega neis küsimustes, milles vastuolud on ilmselged ja kus nende väljatoomine oli analüüsi mahtu arvestades mõistlikult võimalik. Kõnealune säte on eelnõus esitatud järgmises sõnastuses: § 32’3. Biokütusest, vedelast biokütusest ja biomasskütusest toodetud energia osakaalu arvutamise põhimõtted (1) Biokütusest, vedelast biokütusest ja biomasskütusest toodetud energiat võetakse käesoleva seaduse § 32’2 lõikes 2 sätestatud osakaalu arvutamisel arvesse järgmistel juhtudel: 1) sellised kütused ei ole toodetud toorainest, mis pärineb looduskaitseseaduses sätestatud kaitsealalt või suure süsinikuvaruga maa-alalt atmosfääriõhu kaitse seaduse tähenduses; 2) biokütust, vedelat biokütust ja põllumajanduslikku biomasskütust ei toodeta toorainest, mis on saadud maa-alalt, mis oli 2008. aasta jaanuaris turbaala, kui ei esitata tõendeid selle kohta, et selle tooraine viljelus ja kogumine ei too kaasa varem kuivendamata pinnase kuivendamist; 3) jäätmetest ja põllumajandusmaa jääkidest toodetud biokütuse, vedela biokütuse ja biomassküttuse tootmiseks on olemas seire- või halduskava, mis käsitleb kütuse tootmise mõju pinnase kvaliteedile ja süsinikusisaldusele; 4) metsa biomassist toodetud biokütusest, vedelast biokütusest ja biomasskütusest toodetud energia vastab metsaseaduses sätestatud maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse kriteeriumidele. 2. Hinnang kavandatud EnKS § 32’3 lõikes 1 sätestatud kriteeriumide kohaldatavusele 2.1. Tooraine ei pärine LKS-s sätestatud kaitsealalt Eelnõus kavandatud EnKS § 32’3 lg 1 p 1: 1) sellised kütused ei ole toodetud toorainest, mis pärineb looduskaitseseaduses sätestatud kaitsealalt või suure süsinikuvaruga maa-alalt atmosfääriõhu kaitse seaduse tähenduses; (- --). LKS § 4 lg 1 näeb kaitstavate loodusobjektidena ette: 1) kaitsealad; 2) hoiualad; 3) kaitsealused liigid ja kivistised; 4) püsielupaigad; 5) kaitstavad looduse üksikobjektid; 6) kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstavad loodusobjektid. Eelnõus kasutatud mõiste „LKS-s sätestatud kaitseala“ hõlmab sellest loetelust üksnes esimest kaitstava loodusobjekti liiki, mis LKS § 4 lõike 2 kohaselt omakorda hõlmab rahvusparke, looduskaitsealasid ja maastikukaitsealasid. Iseenesest on eelnõus kasutatav mõiste seega selge ja üheselt mõistetav. Samas ei vasta eelnõu praegune sõnastus kindlasti EL direktiivi 2018/2001 art 29 lõikele 3, mis sätestab ühe biomassi säästlikkuse kriteeriumina, et biomass ei pärine suure bioloogilise mitmekesisusega maa-alalt. Selliseks maa-alaks on direktiivi art 29 lg 3 kohaselt loetud: a) põlismets ja muu metsamaa, st looduslike liikidega mets ja muu metsamaa, kus ei ole selgeid märke inimtegevusest ja kus ökoloogilised protsessid ei ole olulisel määral häiritud; b) suure bioloogilise mitmekesisusega mets ja muu metsamaa, mis on liigirikas ja rikkumata, või mille asjaomane pädev asutus on tunnistanud suure bioloogilise mitmekesisusega maa-alaks, välja arvatud juhul, kui on tõendatud, et asjaomase tooraine tootmine ei olnud nende looduskaitseeesmärkidega vastuolus; c) maa-alad, mis on määratud: i) õigusaktide alusel või asjakohase pädeva asutuse poolt looduskaitsealadeks või ii) selliste haruldaste, ohustatud või väljasuremisohus ökosüsteemide või liikide kaitse aladeks, mida on tunnustatud rahvusvahelistes lepingutes või mis on kantud valitsusvaheliste organisatsioonide või Rahvusvahelise Looduskaitse Liidu koostatud nimekirjadesse, tingimusel et neid tunnustatakse vastavalt artikli 30 lõike 4 esimesele lõigule, kui ei esitata tõendeid, et asjaomase tooraine tootmine ei olnud nende looduskaitse-eesmärkidega vastuolus; d) suure bioloogilise mitmekesisusega üle ühe hektari suurune rohumaa, mis on: i) looduslik, st rohumaa, mis inimsekkumiseta jääks rohumaaks ja mis säilitab loodusliku liigilise koostise ja ökoloogilised omadused ning protsessid, või ii) mittelooduslik, st rohumaa, mis inimsekkumiseta ei jääks rohumaaks ja mis on liigirikas ja rikkumata, ning mille asjaomane pädev asutus on tunnistanud suure bioloogilise mitmekesisusega maa-alaks, välja arvatud juhul, kui on tõendatud, et tooraine kogumine on vajalik selle kui suure bioloogilise mitmekesisusega rohumaa seisundi säilimiseks. Seega määratleb EL 2018/2001 bioloogiliselt mitmekesist maad laiemalt kui ainult LKS-s nimetatud kaitstavad loodusobjektid, rääkimata sellise maa piiritlemisest üksnes kaitsealadega. LKS kohaselt on pindalalisteks kaitstavateks loodusobjektideks peale kaitsealade veel hoiualad, püsielupaigad ja kohaliku tasandi kaitstavad loodusobjektid. Eelnõu seletuskirjast on ilmne, et tegemist ei ole üksnes eksitusega termini osas, vaid eelnõus ongi silmas peetud üksnes LKS §-des 26–31 sätestatud ja kaitseala mõistega hõlmatud kaitstavaid loodusobjekte (rahvuspargid, looduskaitsealad, maastikukaitsealad). Arusaamatuks jääb, milliste põhjendustega on eelnõu koostajad lugenud säästlikuks hoiualadelt ja püsielupaikadest raiutud puidu, samuti kohalikelt kaitsealadelt kogutud puidu. Ehkki direktiivi art 29 lg 3 eestikeelne tõlge viitab terminina „looduskaitsealadele“, ei ole see tõlge ega selle alusel kriteeriumi kitsendamine üksnes kaitsealadele korrektne. Sätte ingliskeelne sõnastus näeb kriteeriumina ette „*areas designated by law or by the relevant competent authority for nature protection purposes*“, mistõttu selles on ilmselgelt silmas peetud kaitstavaid pindalalisi loodusobjekte laiemalt. Eelnõu vastavustabelis on küll märgitud, et art 29 lg 3 tingimus „juba sisaldub meie õigusruumis (Looduskaitse seadus (edaspidi ka LKS) § 28 - § 32)“, mis märkes viidatud sätete numbreid arvestades viitaks omakorda nagu sellele, et suure bioloogilise mitmekesisusega alade hulka on siiski arvatud hoiualad (LKS § 32), ent neist on välja arvatud näiteks rahvuspargid (LKS § 26) ja looduskaitsealad (LKS § 27). Sellest vastavustabeli vastuolust eelnõu ja selle seletuskirjaga on siiski keeruline sisulisi järeldusi teha ning pigem võib tegemist olla vastavustabeli veaga LKS sätetele viitamisel. Lisaks eeltoodule on küsitav, kas direktiivi art 29 lg 3 punktides a, b ja d sätestatud tingimused saavad olla üle võetud üksnes LKS-s sätestatud kaitstavate loodusobjektide määratlusega. Näiteks vastaksid direktiivi art 29 lg 3 määratlusele kindlasti ka metsaseaduse alusel kaitstavad vääriselupaigad (VEP), mida eelnõus ei ole aga üldse mainitud. Direktiivi art 29 lg 3 ülevõtmise täieliku piisavuse hindamiseks oleks vajalik ja kohane läbi viia põhjalikum analüüs. Kokkuvõtvalt on kavandatud EnKS § 32’3 lg 1 p 1 sõnastuse esimene pool küll selge ja üheselt mõistetav, ent ilmselgelt ei vasta see EL direktiivi 2018/2001 art 29 lg 3 punkti b sõnastusele ning analüüsimist vajaks ka vastavus muude direktiivi art 29 lg 3 punktide sõnastusele. 2.2. Tooraine ei pärine suure süsinikuvaruga maa-alalt AÕKS tähenduses Eelnõus kavandatud EnKS § 32’3 lg 1 p 1: 1) sellised kütused ei ole toodetud toorainest, mis pärineb looduskaitseseaduses sätestatud kaitsealalt või suure süsinikuvaruga maa-alalt atmosfääriõhu kaitse seaduse tähenduses; (- --). Atmosfääriõhu kaitse seadus (AÕKS) ei sisalda mõistet „suure süsinikuvaruga maa-ala“, samuti ei ole sellise mõiste sisseviimist AÕKSi sätetesse ette nähtud kõnealuse eelnõuga. Seetõttu ei ole viide selge ning kriteeriumit ei ole võimalik AÕKS alusel sisustada. Eelnõu seletuskirja kohaselt kasutatakse mõistet „suure süsinikuvaruga maa-ala“ tegelikult mitte AÕKS enda, vaid AÕKS § 120 lõike 1 alusel kehtestatud määruse tähenduses. Ilmselt on silmas peetud AÕKS § 120 lõike 1 alusel kehtestatud keskkonnaministri 20.12.2016. a määrust nr 73 „Vedelkütuste kohta esitatavad keskkonnanõuded, biokütuste säästlikkuse kriteeriumid, vedelkütuste keskkonnanõuetele vastavuse seire ja aruandmise kord ning biokütuste ja vedelate biokütuste kasutamisest tuleneva kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemise määramise metoodika“ (edaspidi: määrus nr 73) 4 . Määruse nr 73 § 9 lg 3 kohaselt on suure süsinikuvaruga maa-ala: (3) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3 nimetatud suure süsinikuvaruga maa-ala on käesoleva määruse mõistes maa-ala, mida 2008. aasta jaanuaris iseloomustas, kuid enam ei iseloomusta, üks järgmistest seisunditest: 1) märgala, see tähendab pidevalt või suurema osa aastast veega kaetud või veest küllastunud maa-ala; 2) püsivalt metsane ala, see tähendab üle ühe hektari suurune maa-ala, millel on üle viie meetri kõrgused puud, mille võrade liitus on üle 30%, või puud, mis suudavad nimetatud künnisteni jõuda; 3) üle ühe hektari suurune maa-ala, millel on üle viie meetri kõrgused puud võrade liitusega 10–30%, või puud, mis suudavad nimetatud künnisteni jõuda, juhul kui ei esitata tõendeid selle kohta, et maa-ala süsivesinikuvaru enne ja pärast kasutuselevõttu on niisugune, et kui kasutada Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/30/EÜ, millega muudetakse direktiivi 98/70/EÜ seoses bensiini, diislikütuse ja gaasiõli spetsifikatsioonidega ja kehtestatakse kasvuhoonegaaside heitkoguste järelevalve ja vähendamise mehhanism ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 1999/32/EÜ seoses siseveelaevades kasutatava kütusespetsifikatsioonidega ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 93/12/EMÜ (EÜT L 140, 05.06.2009, lk 88–113), lisa 4 osas C sätestatud metoodikat, on käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud tingimused täidetud. Arvestades, et määruse nr 73 aluseks olev EL direktiiv 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta on direktiiviga 2018/2001 kehtetuks tunnistatud ning praeguseks tulenevad biomassi säästlikkuse kriteeriumid direktiivist 2018/2001 (suure süsinikuvaruga maa-ala mõiste on sätestatud selle direktiivi art 29 lõikes 4), oleks mõistlik sätestada biomassi säästlikkuse kriteeriumid tervikuna ühes õigusaktis. Lahendus, mille kohaselt osad kriteeriumid jääksid kehtima AÕKS alusel kehtestatud määruses, muudaks regulatsiooni jälgimise ja sellest arusaamise ülimalt keeruliseks. Lisaks oleks normitehniliselt selgem, kui viited LKS-le ja AÕKS-le oleksid erinevates punktides, kuna need puudutavad sisult erinevaid kriteeriume. Kokkuvõtvalt ei ole eelnõu viide AÕKS-s määratletud „suure süsinikuvaruga maa-alale“ kindlasti selge, kuna AÕKS-s ei ole sellist mõistet kasutatud ega defineeritud. 2.3. Tooraine ei pärine turbaalalt Eelnõus kavandatud EnKS § 32’3 lg 1 p 2: 2) biokütust, vedelat biokütust ja põllumajanduslikku biomasskütust ei toodeta toorainest, mis on saadud maa-alalt, mis oli 2008. aasta jaanuaris turbaala, kui ei esitata tõendeid selle kohta, et selle tooraine viljelus ja kogumine ei too kaasa varem kuivendamata pinnase kuivendamist; (---). Selle sätte kohaldatavuse hindamine ei olnud analüüsi ülesandeks, ent mõistekasutuse osas tuleb siiski märkida, et ei ole selge, mida peetakse silmas mõiste „turbaala“ all. „Turbaala“ mõistet kasutatakse Eesti õigusnormides üksnes maapõueseaduses (MaaPS), mis annab volitusnormi kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekirja ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja koostamiseks (MaaPS § 45 lg 6 ja 7). Isegi kui vastav määratlus tuleneb EL õigusaktidest või on muul viisil selge, vajaks see selgitust vähemalt eelnõu seletuskirjas. 2.4. Jäätmetest toodetud kütus Eelnõus kavandatud EnKS § 32’3 lg 1 p 3: 3) jäätmetest ja põllumajandusmaa jääkidest toodetud biokütuse, vedela biokütuse ja biomasskütuse tootmiseks on olemas seire- või halduskava, mis käsitleb kütuse tootmise mõju pinnase kvaliteedile ja süsinikusisaldusele;(---). Ka selle sätte kohaldatavuse hindamine ei olnud analüüsi ülesanne, ent ka siin tuleb mõistekasutuse osas välja tuua, et eelnõu tekstist ja materjalidest jääb arusaamatuks, millist Eesti õiguses ettenähtud seire- või halduskava on sättes silmas peetud. 2.5. Metsaseaduses sätestatud kriteeriumid Eelnõus kavandatud EnKS § 32’3 lg 1 p 4: 4) metsa biomassist toodetud biokütusest, vedelast biokütusest ja biomasskütusest toodetud energia vastab metsaseaduses sätestatud maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse kriteeriumidele. Metsaseaduses ei ole sätestatud „maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse kriteeriume“, mistõttu plaanitav säte on praegusel kujul sisutu. Eelnõus ei ole ette nähtud metsaseaduse muutmist. Selgitust ei leia ka eelnõu seletuskirjast, milles viidatakse lihtsalt „metsaseaduses sätestatud põhimõtetele“ (eelnõu seletuskirja lk 9). EL direktiivis 2018/2001 ettenähtud maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse kriteeriumid on sätestatud direktiivi art 29 lõikes 7 (võimalikke tõlkeprobleeme arvestades on siin esitatud direktiivi ingliskeelne tekst): *Biofuels, bioliquids and biomass fuels produced from forest biomass taken into account for the purposes referred to in points (a), (b) and (c) of the first subparagraph of paragraph 1 shall meet the following land-use, land-use change and forestry (LULUCF) criteria: (a) the country or regional economic integration organisation of origin of the forest biomass is a Party to the Paris Agreement and: (i) it has submitted a nationally determined contribution (NDC) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), covering emissions and removals from agriculture, forestry and land use which ensures that changes in carbon stock associated with biomass harvest are accounted towards the country’s commitment to reduce or limit greenhouse gas emissions as specified in the NDC; or (ii) it has national or sub-national laws in place, in accordance with Article 5 of the Paris Agreement, applicable in the area of harvest, to conserve and enhance carbon stocks and sinks, and provides evidence that reported LULUCF-sector emissions do not exceed removals; (b) where evidence referred to in point (a) of this paragraph is not available, the biofuels, bioliquids and biomass fuels produced from forest biomass shall be taken into account for the purposes referred to in points (a), (b) and (c) of the first subparagraph of paragraph 1 if management systems are in place at forest sourcing area level to ensure that carbon stocks and sinks levels in the forest are maintained, or strengthened over the long term*. Eelnõu vastavustabelis on direktiivi 2018/2001 art 29 lg 7 juurde kommentaarina märgitud „AÕKS § 120 lg 1 määrusesse. KeMi haldusala.“ AÕKS § 120 lg 1 alusel antud kehtivas määruses nr 73 sellised kriteeriumid aga puuduvad. Ei ole välistatud, et need on kehtestatud mõnes muus õigusaktis, sellistele õigusaktidele või sätetele ei ole aga eelnõus ega selle materjalides viidatud. Kokkuvõtvalt ei ole võimalik eelnõust aru saada, mida on silmas peetud eelnõus kavandatud EnKS § 32’3 lg 1 punktis nimetatud „metsaseaduses sätestatud maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse kriteeriumide“ all. Kokkuvõte Analüüsi eesmärgiks oli anda hinnang eelnõus 382SE kavandatud EnKS § 32’3 lõikes 1 sätestatud kriteeriumide kohaldatavusele, arvestades kriteeriumides esitatud viiteid teistele seadustele. Eelnõus kavandatud EnKS § 32’3 lg 1 punktis 1 esitatud viide looduskaitseseadusele (LKS-s sätestatud kaitsealadele) on küll selge ja üheselt mõistetav, ent praegusel kujul ei vasta direktiivi 2018/2001 nõuetele, kuna näeb ette kriteeriumi kohaldamist üksnes osadelt kaitstavatelt loodusobjektidelt kogutavale puidule, välistades näiteks hoiualad ja püsielupaigad, samas kui direktiiv näeb ette vähemalt kõigilt kaitstavatelt aladelt kogutava puidu puhul, kui mitte laiemalt. Eelnõus kavandatud EnKS § 32’3 lg 1 p 1 viide atmosfääriõhu kaitse seaduses sätestatud mõistele „suure süsinikuvaruga maa-ala“ ei ole selge, kuna AÕKS sellist mõistet ei sisalda. Ilmselt on eelnõus tegelikult silmas peetud AÕKS § 120 lõike 1 alusel kehtestatud määruses nr 73 (vedelkütuste keskkonnanõuded) sätestatud mõistet ja seda sisustavaid kriteeriume. Eelnõu sõnastus ei ole seetõttu selge (viide määrusele puudub). Ent isegi kui lisada viide määrusele, oleks säästlikkuse kriteeriumide normistik eelnõus koosmõjus määrusega nr 73 äärmiselt keeruline ja raskesti rakendatav. Kohane oleks kehtestada biomassi säästlikkuse kriteeriumid ühes õigusaktis. Eelnõus kavandatud EnKS § 32’3 lg 1 p 4 viide metsaseaduses sätestatud maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse põhimõtetele on sisutu, kuna metsaseaduses ei ole sellise sisuga põhimõtteid kehtestatud. il põhjustel ei ole eelnõu sätted plaanitud kujul kooskõlas ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga (HÕNTE), mille § 2 lg 2 näeb ette, et seaduseelnõu peab sisaldama valdkonna reguleerimist vajavate õigussuhete selgeid ja seaduse vahetu kohaldatavuse huvides piisavalt üksikasjalikke regulatsioone. Seaduse tegelikuks rakendamiseks peab regulatsioon olema selge ja täpne. Kasutatavad mõisted, ka määratlemata õigusmõisted, peavad olema selged. Kõnealuses eelnõus see nii ei ole ning vaadeldud sätteid ei ole seetõttu võimalik rakendada. Lisaks ei ole eelnõu kooskõlas EL direktiivi 2018/2001 sätetega, mille ülevõtmiseks eelnõu on koostatud. Ehkki analüüsi eesmärgiks ei olnud täieliku hinnangu andmine EL direktiivi 2018/2001 sätete ega isegi selle art 29 ülevõtmise piisavusele, on juba käesolevas töös käsitletud sätete pinnalt võimalik välja tuua mitmeid vastuolusid või lünki direktiivi sätete ülevõtmisel. Eelnõu materjalidest puudub seejuures ammendav ülevaade või analüüs selle kohta, millises osas on EL direktiivi sätted Eesti õigusesse juba üle võetud ja millises osas saab viidata kehtivatele õigusaktidele, ning millises osas tuleb kehtivaid õigusakte muuta. Eelnõu, selle seletuskiri ning vastavustabel on ülimalt napi sõnastusega ning vastuolulised ega võimalda üheselt aru saada, kuidas ja milliste sätetega täpsemalt on EL direktiivi 2018/2001 sätted Eesti õigusesse üle võetud.	**MKM: toetab ettepanekut ja oleme teinud vastavasisulisi muudatusettepanekuid (vt 382 SE muudatusettepanekud seoses § 32^3)** **Põhjendus:** 21.10.2021 esitatud muudatusettepanekud kätkevad täpsustatud viiteid looduskaitseseadusele ning metsaseaduse punktidele, mida tuleb biomassi säästlikkuse kriteeriumite rakendamisel järgida. Muudatuste sisu ja vajadust adresseeris SA Keskkonnaõiguse Keskus, kelle sisendile tuginedes ning täiendavaid analüüse tehes leidsime, et direktiivi artikli 29 lõige 3 käsitleb bioloogiliselt mitmekesist maad laiemalt kui ainult looduskaitseseadusega sätestatud kaitsealad (nii nagu sai varasemalt eelnõuga sätestatud) ja seda loetelu täiendati hoiuala, püsielupaiga ja kohaliku tasandi kaitstava loodusobjekti sõnastusse lisamisega, et viia eelnõu vastavusse direktiivis sätestatuga. Ühtlasi korrigeerisime viidet metsaseadusele, kus tõime välja peatüki 4. eraldi viitena, mis käsitleb metsa majandamise nõudeid. Ühtlasi toodi muudatusettepanekutega sisse suure süsinikuvaruga maa-ala mõiste (varasemalt viidatud atmosfääri õhukaitse seaduses tähenduses, kuid viide oli ebakorrektne). Mõned arvamuses esitatud probleemkohad kätkevad vaid põllumaadelt pärit biomassi (tulenevalt direktiivist), mis metsanduse osas ei ole kohaldatavad. 27.01.2022 esitatud muudatusettepanekud kätkevad täiendavaid muudatusi seoses eelnõu § 32^3 täpsustatud lõiked põllumajandusliku biomassi ja metsa biomassi kohta, uus lõige nr 3 täiendatakse seadust sätetega maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsandusega (LULUCF) seotud kriteeriumitega, lisatakse ka lõiked 4 ja 5, millega tagatakse teistest Euroopa liidu liikmesriikidest või kolmandates riikides toodetud metsa biomassi vastavus direktiivi 2018/2012 säästvuskriteeriumitele. Seotud ühtlasi ka kirjaga (Eesti Keskkonnaühenduste Koda, 5.11.2021 nr 1-5/21/5218).
Eesti Keskkonnaühenduste Koda, 5.11.2021 nr 1-5/21/5218	
Täname võimaluse eest kaasa mõelda Riigikogus menetluses oleva seaduseelnõu 382 SE täiendamisel. Täname ka tagasiside eest varasematele ettepanekutele (22.10.2021 e-kiri). Täpsustame siinkohal, et eelnõu esimese lugemise eel Riigikogu majanduskomisjonile ning fraktsioonidele saadetud analüüsi tellijaks ja seega ka eelnõu täiendamise osas ettepanekute tegijaks oli Eesti Keskkonnaühenduste Koda (EKO), analüüsi koostas Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK). Rõhutame, et säästlikkuse kriteeriumite seadmine biomassi põletamisele ei tohi saada õigustuseks puidu raiskavale põletamisele. Tugineme paljude keskkonnaühenduste jagatud seisukohale, millega on liitunud ka EKO liige Eestimaa Looduse Fond ning mille kohaselt ei peaks metsast pärit puidu põletamisel saadud energiat lugema taastuvenergia allikate hulka. Järgnevalt esitame oma kommentaarid taastuvenergia direktiivi ülevõtmise ning eelnõu senise täiendamise osas, samuti ettepanekud eelnõu täiendamiseks. Majandus– ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) muudatusettepanekud kujutavad endast eelnõu olulist täiendamist, mistõttu esitame MKM ettepanekutele ka uued omapoolsed seisukohad. Täiendatud eelnõus on eraldi reguleeritud metsa biomassi lugemine säästliku biomassi hulka. Seda teemat käsitlevad muudatusettepanekutes EnKS § 32.3 lg 1 punktid 4-6. 1) MKM muudatusettepanekute kohaselt peab metsa biomassist toodetud biokütusest, vedelast biokütusest ja biomasskütusest toodetud energia vastama „metsaseaduse 4. peatükis metsa majandamise kohta sätestatud nõuetele“. 2) Samuti on muudatusettepanekutes lisatud sättele kaks punkti (§ 32´ 3 lg 1 p-d 5 ja 6), mille kohaselt metsa biomassist toodetud kütusest toodetud energia peab vastama kaitstavate loodusobjektide kohta sätestatud nõuetele ning AÕKS § 120 lg 1 alusel kehtestatud määruses sätestatud kriteeriumitele. EnKS § 32´ 3 lg 1 p 4 ja 5 on ilmselt mõeldud üle võtma EL taastuvenergia direktiivi 2018/2012 (edaspidi TE direktiiv) art 29 lõiget 6, mis sätestab kriteeriumid metsa biomassi säästlikuks lugemisele. Metsa päritoluriigis peavad olema paigas õigusaktid, mis tagavad: i. raietööde õiguspärasuse; ii. raiutud aladel metsa uuendamise; iii. et alad, mis on määratud rahvusvahelise või siseriikliku õiguse või pädeva asutuse poolt looduskaitse alla, sh märgalad ning turbaalad, on kaitstud; iv. et raiet teostatakse, arvestades mulla omaduste ning elurikkuse säilitamist, eesmärgiga minimeerida negatiivseid mõjusid, ning v. et raiega sälitatakse või parandatakse metsa pikaajalist tootmisvõimekust. Leiame, et EnKS § 32 3 lg 1 punktid 4 ja 5 neile direktiivis sätestatud tingimustele ei vasta. EnKS § 32.3 lg 1 punktis 4 on antud üksnes üldine viide MS 4. peatükile, mis peaks tagama direktiivis loetletud tingimuste täitmise. On ilmne, et eelnõu koostajate hinnangul piisab asjaolust, et raie on teostatud vastavalt MS regulatsioonile, et lugeda metsast pärinev biomass säästlikuks. Selle lähenemisega me ei nõustu. Leiame, et Eesti kehtivad õigusnormid ei taga metsa ja elurikkuse kaitset, sh ei ole need taganud TE direktiivi art 29 lõike 6 kriteeriumide täitmist: 1. On teada, et õiguslikust regulatsioonist hoolimata on Natura metsaelupaigatüüpide seisund Eestis halb. Eestis on aastatel 2001-2019 rahvusvahelise tähtsusega kaitsealustelt Natura aladelt kadunud üle 14 000 hektari metsakatet, kusjuures 80 protsenti sellest raiuti aastatel 2015-2019, mil hakati lubama lageraieid erinevates loodusparkides, sh Natura aladel asuvates metsades. Keskkonnaagentuuri 2019. a ülevaates on välja toodud, et metsakadude satelliitseire põhjal jõuti tulemuseni, mille kohaselt kaitstavatel aladel on viimase 6 aasta jooksul hävinud 1034 ha teadaolevaid elupaiku. Keskkonnaagentuuri ülevaate kohaselt on üheteistkümnest Natura metsaelupaigast 10 halvas või ebapiisavas seisundis. 2. Ka Eestimaa Looduse Fondi ning Estwatchi 2021. a raporti kohaselt on raiesurve kaitsealustele metsaelupaikadele ulatuslik ning alates 2015. aastast hüppeliselt kasvanud. Perioodil 2008-2018 oli selliste metsaelupaikade kadu 1663 hektarit ja uuendusraie- ja raadamisteatisi väljastati 5575 hektarile. Üle poole vaadeldud perioodi metsakaost toimus aastatel 2015-2018, samadel aastatel väljastati ligi 80% kõigist teatistest. Kuna Natura 2000 võrgustikku kuuluvast metsamaast 49%-l on metsaelupaikade inventuur läbi viimata, on metsakao arvutused tõenäoliselt alahinnatud ning ilmselt on metsaelupaikasid hävinud märksa rohkem. 3. Aastatel 1983-2018 kogutud haudelinnustiku punktloenduse andmete alusel väheneb tavalisemate metsaliikide arvukus 43-59 tuhande paari võrra aastas. Vaatamata rakendatud kaitsemeetmetele on mitme vanametsaliigi seisund halb. 4. Eesti suhtes on algatatud Euroopa Komisjoni rikkumismenetlus seoses asjaoluga, et Natura aladel või neid mõjutada võivate raiete keskkonnamõju ei hinnata. 5. Samuti ei ole tagatud turvasmuldade kaitse: Keskkonnaagentuuri koordineeritud ELME projekti raames läbi viidud ökosüsteemi teenuste hindamise tulemusena selgus, et õhukestel turvasmuldadel toiminud ökosüsteemid on suurel määral pöördumatult kahjustatud. Oluliseks teguriks on sealjuures metsanduslik kuivendamine. Raied kuivendatud aladel süvendavad omakorda kahjustavat mõju. Turvasmuldade hävimisest tulenev kasvuhoonegaaside heide on samas suurusjärgus transpordisektori heitega, so 2 miljonit tonni aastas. Tehnilise märkusena toome välja, et MS 4. peatükk sisaldab nii metsa kasvatamise kui uuendamisega seotud sätteid, ent ka metsa kasutamist ning metsakaitset, samuti riigimetsa majandamise aluseks olevaid sätteid jpm. Võib arvata, et sellistel sätetel nagu MS § 43 lg 3, mis reguleerib metsa majandamise tingimusi harjutusväljal ja lasketiirus, või MS § 47, mis paneb paika RMK tegevuse õiguslikud alused (põhimäärus, juhtorganid jne) ei ole biomassi säästlikkuse kriteeriumidega erilist seost. Selgust ei ole aga selles, millised MS sätted tagavad eelnõu koostajate hinnangul näiteks mulla omaduste ja elurikkuse säilitamise või metsa pikaajalise tootmisvõimakuse säilitamise või parandamise. Lisaks juhime tähelepanu, et muudatusettepanekute tulemusena jääb eelnõus täielikult üle võtmata TE direktiivi art 29 lg 7, mis sätestab LULUCF kriteeriumid. Leiame, et pakutud EnKS muudatused ei vasta biomassi säästlikkuse kriteeriumide seadmise eesmärgile, milleks laiemas plaanis on fossiilkütuste kasutamise lõpetamine ning seeläbi kliimamuutuse leevendamine. Kandvaks ideeks kriteeriumide kehtestamisel peaks olema see, et biomassi kasutamine ei kahjustaks metsi ega elurikkust, vastasel korral ei aita biomassi kasutamine kliimakriisi lahendamisele kuidagi kaasa. Oleme seisukohal, et biomassi säästlikkuse kriteeriumide kehtestamisel tuleks EL direktiivi sõna-sõnalise tehnilise ülevõtmise asemel panna paika sellised biomassi säästlikkuse kriteeriumid, mis just Eesti tingimusi arvestades tagavad metsa ja elurikkuse kaitse. Seetõttu teeme ettepaneku välistada säästliku biomassi hulgast metsa biomass, mis on raiutud suure elurikkusega aladelt ja turbaaladelt.	**MKM: Arvestatud osaliselt (vt muudatusettepanekuid seoses §-i 32^3)** **Põhjendus:** Eesti Keskkonnaühenduste Koda oma 05.11. 2021 kirjas Riigikogu majanduskomisjonile väidab, et Eesti kehtivad õigusnormid, sh metsaseadus ei vasta EL taastuvenergia direktiivi 2018/2012 art 29 lõike 6 kriteeriumitele. Sellega ei saa nõustuda, sest Komisjon on lasknud analüüsida liikmesriikide seadusandluse vastavust direktiivi 2018/2012 art 29 lõike 6 kriteeriumitele ja töö tulemusena leiti, et Eestis kehtivad keskkonnaõiguse, sh metsaseaduse õigusnormid vastavad kriteeriumitele. Kuid suurema loomise eesmärgil muudatusettepanekute tulemusena jaotatakse eelnõu lõige 1 kaheks. Muudatusettepaneku kohane esimene lõige esitab sätted põlumajandusliku biomassi kohta ning muudatusettepaneku kohane teine lõige esitab sätted metsa biomassi kohta. Lisaks saadud tagasisidest (SA Keskkonnaõiguse Keskus) on selgunud, et 21. oktoobril edastatud ettepanekutes sisaldunud viide metsaseaduse 4. peatükile hõlmab ka paragrahve, mis taastuvenergia direktiivi 2018/2001 artikkel 29 osas ei ole asjakohased ning seetõttu tehakse muudatusettepanek kustutada 21. oktoobril edastatud ettepanekutes sisaldunud sõnastusest „4. peatükis“. Lisaks toome sisse uue lõike 3, millega täiendatakse seadust sätetega maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsandusega (LULUCF) seotud kriteeriumitega, et selgemalt üle võtta taastuvenergia direktiivi 2018/2012 artikkel 29 lõige 7. Muudatusettepanekutega lisatakse ka lõiked 4 ja 5, millega tagatakse teistest Euroopa liidu liikmesriikidest või kolmandates riikides toodetud metsa biomassi vastavus direktiivi 2018/2012 säästvuskriteeriumitele.