

Õiguslik hinnang eelnõus 382SE sätestatud biomassi säästlikkuse kriteeriumide kohaldatavusele

Kärt Vaarmari, SA Keskkonnaõiguse Keskus



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

6. septembril 2021. a

1. Lähteülesanne ja analüüsi eesmärk

Riigikogu menetluses on Energiamaajanduse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (382SE).¹ Eelnõuga võetakse üle ELi taastuvenergia direktiiv², 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.

Tellijal (Eesti Keskkonnauhenduste Koda) on palunud Keskkonnaõiguse Keskuselt hinnangut, kas eelnõus kavandatud energiamaajanduse korralduse seaduse (EnKS) § 32³ „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 § 32³ lõikes 1 teistele seadustele esitatud viidete selgust ja kohaldatavust.

Analüüsis ei ole antud täiemahulist õiguslikku hinnangut kavandatava eelnõu ega selles kavandatud EnKS § 32³ 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.

¹ Eelnõu menetluse materjalid Riigikogu kodulehel:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/18d86acd-7d58-4219-ac63-5fd6be58a90b/Energiamaajanduse%20korralduse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>

² Direktiiv 2018/2001 (konsolideeritud versioon): <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/2001>

Kõnealune säte on eelnõus esitatud järgmises sõnastuses:

§ 32³. Biokütusest, vedelast biokütusest ja biomasskütusest toodetud energia osakaalu arvutamise põhimõtted

(1) Biokütusest, vedelast biokütusest ja biomasskütusest toodetud energiat võetakse käesoleva seaduse § 32² lõikes 2 sätestatud osakaalu arvutamisel arvesse järgmistel juhtudel:

1) sellised kütused ei ole toodetud toorainest, mis pärineb looduskaitseaduses 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 biomasskütuse 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 § 32³ lõikes 1 sätestatud kriteeriumide kohaldatavusele

2.1. Tooraine ei pärine LKS-s sätestatud kaitsealalt

Eelnõus kavandatud EnKS § 32³ lg 1 p 1:

1) sellised kütused ei ole toodetud toorainest, mis pärineb looduskaitseaduses 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 looduskaitse-eesmärkidega 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.³

Direktiivi art 29 lg 3 ülevõtmise täieliku piisavuse hindamiseks oleks vajalik ja kohane läbi viia põhjalikum analüüs.

Kokkuvõtvalt on kavandatud EnKS § 32³ lg 1 p 1 sõnastuse esimene pool küll selge ja üheselt mõistetav, ent ilmselt 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 § 32³ lg 1 p 1:

1) sellised kütused ei ole toodetud toorainest, mis pärineb looduskaitsealades 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 meetodika*“ (edaspidi: määrus nr 73)⁴.

Määruse nr 73 § 9 lg 3 kohaselt on suure süsinikuvaruga maa-ala:

³ Seejuures on VEPide kaitse olnud seni selgelt ebatõhus, kuna Eestimaa Looduse Fondi 2021. a raporti kohaselt on riigimetsas kümne aasta jooksul raietega hävitatud 5700 hektarit kaardistamata vääriselupaiku:

<https://media.voog.com/0000/0037/1265/files/VEP%20raport%20ELF%2016.02.21.pdf>

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/115062021010?dbNotReadOnly=true>

(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 meetodikat, 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 määruuses, 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 § 32³ 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 § 32³ 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 § 32³ 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 § 32³ lg 1 punktis nimetatud „metsaseaduses sätestatud maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse kriteeriumide“ all.

3. Kokkuvõte

Analüüsi eesmärgiks oli anda hinnang eelnõus 382SE kavandatud EnKS § 32³ lõikes 1 sätestatud kriteeriumide kohaldatavusele, arvestades kriteeriumides esitatud viiteid teistele seadustele.

Eelnõus kavandatud EnKS § 32³ lg 1 punktis 1 esitatud viide looduskaitseadusele (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 § 32³ 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 § 32³ lg 1 p 4 viide metsaseaduses sätestatud maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse põhimõtetele on sisutu, kuna metsaseaduses ei ole sellise sisuga põhimõtteid kehtestatud.

Neil põhjustel ei ole eelnõu sätted plaanitud kujul kooskõlas ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga (HÕNTE⁵), 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.

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>