

Põlevkivi optimaalse tasustamise uuring

Lühikokkuvõte
30.12.2016



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks



Põlevkivisektori jätkusuutlik arendamine on riigi seisukohalt oluline mitmel põhjusel. See tagab Eestile poliitiliselt tähtsa energeetilise sõltumatus, aga on ka oluliseks riigitulu allikaks, avaldab Eesti väliskaubanduse bilansile positiivset mõju ning panustab oluliselt töökohtade pakkumisse (eelkõige Ida-Viru maakonnas), tõstes seeläbi sotsiaalset heaolu ja mõjutades laiemalt ka kogu Eesti tööturgu.

Samas on põlevkivisektorit, eriti viimastel aastatel, mõjutanud mitmed regulatiivsed ning turuolukorrast tingitud asjaolud, sh raske kütteõli hinna langus, mis on seadnud kahtluse alla sektori jätkusuutlikkuse. Põlevkivitööstuse kui Eesti looduslikku ressursi väärindava sektori säilimise toetamiseks ning põlevkiviresursi kasutamisest saadava riigitulu maksimeerimiseks tuleb tagada, et riigi kehtestatud regulatsioonide ja ettevõtete tegevuse koosmõjus oleks riskid ja tulu jaotatud riigi ja ettevõtete vahel viisil, mis motiveeriks ettevõtteid investeerima põlevkivi ümbertöötlemise võimsuse tagamiseks seni, kuni see on keskkonnanõuete alusel võimalik ning majanduslikult otstarbekas.

Põlevkivi optimaalse tasustamise uuringu eesmärgiks oli **välja selgitada, milline peaks olema riigi sekkumine, et saavutada perioodil 2018-2050 Eesti põlevkiviresursi väärindamise maksimaalne positiivne mõju Eesti majandusele, sh riigituludele.** Uuring keskendus põlevkivisektori majanduslikele mõjudele ning ei käsitletud laiemalt energiajulgeoleku ega keskkonnamõju temaatikat.

Uuring viidi läbi 2016. aasta märtsist kuni detsembrini. Uuringu läbiviijaks oli Ernst & Young Baltic AS ning kaasatud olid ka rahvusvahelise mineraalpoliitika võrgustiku MinPol, ÅF Consultingu, NesteJacobsi ning Poliitikauuringute Keskus Praxise eksperdid. Uuringu tellijaks oli Riigikantselei ning projekti töörühma kuulusid lisaks tellijale ka Rahandusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Eesti Energia AS-i, Viru Keemia Grupp AS-i,

Kiviõli Keemiatööstuse OÜ ja AS-i Kunda Nordic Tsement esindajad. Uuringu läbiviimist rahastati ühtekuuluvuspoliitika fondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“.

Riikliku sekkumise alternatiivid

Uuringus analüüsiti põlevkivi tasustamise ja kasutusõiguse andmise alternatiive (sh välisriikide kogemuste näitel) ning hinnati nende sobivust Eesti põlevkivisektori konteksti. Analüüsi tulemusel leiti, et Eesti põlevkivisektorile sobivad kõige paremini järgmised alternatiivsed omanikutasu süsteemid:¹

- ▶ **Alternatiiv A1: kogusepõhine indekseeritud tasumääraga omanikutasu**, mille puhul on tasumäärad seotud peamiste referentstoodete, raske kütteõli ja elektri, turuhinnaga (nn libisev skaala). Tegemist on Eestis kuni 31.12.2017 kehtiva tasustamissüsteemi edasiarendusega. Kehtiva süsteemi puhul on referentstooteks ainult raske kütteõli, uuringus välja pakutud alternatiivis ka elekter.
- ▶ **Alternatiiv A3: netotulupõhine omanikutasu**, mille korral on riigile makstava omanikutasu arvestamise aluseks brutotulu ning lubatud mahaarvatavate kulude vahe (nn netotulu), mis korrutatakse läbi omanikutasu määraga, mis sõltub samuti referentstoodete hinnast.

Netotulupõhise omanikutasu (A3) puhul on riskid riigi ja ettevõtete vahel õiglasemalt jagatud ning süsteem on progresseeruvam kui kogusepõhine omanikutasu, st tulu vähenedes ei suurene omanikutasu osakaal kasumist. See soodustab investeringute tegemist, kuna vähendab investori jaoks väliste tegurite muutusest tulenevaid riske, mistõttu on minimaalse nõutava tootluse tase investorite jaoks madalam.

¹ A1, A3, B0 ja B1 viitavad analüüsis kasutatud alternatiivide tähistele (vt aruanne ptk 5)

Samas on **indekseeritud tasumääraga kogusepõhine omanikutasu (A1)** lihtsamini arvestatav ja kontrollitav, mis tagab süsteemi suurema läbipaistvuse. Lisaks soosib indekseeritud tasumääraga kogusepõhine tasu (A1) efektiivsemaid ettevõtteid, kellel on kõige efektiivsemad tootmisvarad ja kes toodavad kõige väärtuslikumaid tooteid. Samuti neid ettevõtteid, kellel on kõige kergemini kättesaadav ja kvaliteetsem põlevkiviresurss, näiteks avamaakaevandust ja/või kõrgema kalorsusega põlevkiviresurssi omavaid ettevõtteid. Kogusepõhise omanikutasu (A1) suurimaks puuduseks võrreldes netotulupõhise omanikutasuga on võimetus kohandada ettenägematute muutustega ning ressursi erineva kvaliteedi ja kättesaadavusega. Netotulu kontrollimisega kaasneks aga täiendav halduskoormus nii riigi kui ettevõtete jaoks ning üleminek hetkel kehtivalt süsteemilt netotulupõhisele süsteemile (A3) oleks Eestis tunduvalt keerulisem kui kogusepõhiste süsteemide rakendamine, kuna hetkel on Eestis kasutusel alternatiiviga A1 sarnane süsteem.

Tasusüsteemi valiku kõrval on kriitilise tähtsusega ka põlevkivi kasutusõiguse andmisega seotud probleemide lahendamine ja ressursikindluse tõstmine. Hetkel kehtivas jaotussüsteemis on mitmeid ebaefektiivsusi, mis takistavad riigitulu maksimeerimist. Näiteks ei kasuta kõik turuosalistes kaevandamislubasid maksimaalses lubatud ulatuses, samas ei anna lubade jaotus võimalust teistel turuosalistel uute võimsustega turule tulla. Samuti ei ole olemasolevate töötlemisvõimsuste omanikel kindlust ressursi piisavuse osas töötlemisvõimsuse elueaks, kuna kaeveväljapõhised load ei ole seotud töötlemisvõimsuse olemasolu ega kasutuseaga. Regulatsiooni vasturääkivused ja ebaselgus on toonud kaasa ka kohtuvaidlusi põlevkivisektori ettevõtete vahel.

Uuringu tulemusel tehti põlevkivi jaotussüsteemi täiendamiseks järgmised ettepanekud:

1. **Siduda riigi poolt ettevõtetele antav põlevkivi kaevandamisõigus põlevkivi töötlemisvõimsustega viisil, mis tagaks põlevkivi töötlemisvõimsuste omanikele põlevkivi pideva kättesaadavuse.**

2. **Kaotada kehtiv põlevkivi üleriigiline kaevandamismäär 20 miljonit tonni ning siduda kaeveväljade piirangud vaid keskkonnamõjuga seotud aspektidega, mitte konkreetse kaeveväljaga (algselt) seotud töötlemisüksusega.** Hetkel kehtiv kaevandamismäär piirang vähendab kõrgema turuhinna korral riigitulu üldjuhul ca 10% kaevandatud põlevkivi tonni kohta võrreldes piirangu puudumisega. Vähem soodsates turutingimustes ei ulatugi tegelik kaevandamismaht lubatud piirmäärani.
3. Kasutusõiguse andmisel täiendada tänast **first-come first-served tüüpi jaotussüsteemi nn administratiivsete protseduuridega**, millega määratakse kasutusõiguse taotlejatele kvalifitseerumistingimused ning vajadusel ka taotlejate eelisjärjestamise tingimused (kui on rohkem kui üks taotleja). Need kriteeriumid peavad olema kooskõlas Euroopa Liidu riigiabi reeglitega ning lähtuma väärtust maksimeeriva investori põhimõtetest. Võrdsete taotluste korral tuleks kaaluda **enampakkumiste asemel juhuvaliku kasutamist**, sest enampakkumiste kaudu kasutusõiguse andmine ei maksimeeriks tõenäoliselt Eesti põlevkivisektori kontekstis saadavat riigitulu.
4. Kaevandamise korraldamisel kaaluda **kahte alternatiivi, millest ühe puhul korraldab kaevandamise riik (näiteks reguleeritud ettevõtte kaudu) ning teise puhul töötlemisettevõtte (sarnaselt tänase korraldusega).** Reguleeritud ettevõtte kaudu kaevandamine aitaks lahendada turutehingute motiveerimise probleemi, aga sellel süsteemil on muid puudusi. Näiteks võtaks riik sellisel juhul kogu riski kaevandatava maavara kasutamata jäämise osas ja reguleeritud ettevõtet on raske motiveerida efektiivsusest tegutsema.

Tasustamis- ja jaotussüsteemi valikul tuleks kokku leppida ka selged põhimõtted süsteemi muutmiseks tulevikus ning piisav etteteatamisaeg muudatustest, et tagada ettevõtetele investeerimiskindlus.

Majanduslike mõjude analüüsi järeldused

Stsenaariumipõhise mudeliga teostatud kvantitatiivanalüüsi olulisemad järeldused on järgmised:

1. **Kõige tugevamalt mõjutab põlevkivisektorit turuhindade tase.** Analüüs näitas, et kuigi investeringustsenaariumitele omavad mõju ka tasumäärade tasemed, siis kõige enam mõjutab majandusmõjude maksimeerimist siiski raske kütteõli, elektri ja CO₂ emissiooniõiguse turuhind.
2. **Referentstoodete madalate turuhindade korral saab sektori hääbumist vältida vaid sektori üldise maksukoormuse vähendamise teel.** Novembris 2016 kehtinud raske kütteõli turuhindade korral (240-250 €/t) ei piisa põlevkivisektori kiire hääbumise (enne aastat 2026) vältimiseks ka omanikutasude määra nulltasemeni vähendamisest. Samuti ei aitaks omanikutasu nullmäära rakendamine keskmiste raske kütteõli turuhindade puhul (320 €/t) jõuda jätkusuutlikku arendusfaasi. Kõrgemate raske kütteõli turuhindade (450 €/t) stsenaariumi puhul tehtaks arendusinvesteringuid peaaegu kõigi analüüsitud tasustamis-süsteemide ja tasumäärade korral (välja arvatud Kunda Nordic Tsement AS puhul, kelle tulemustele mõjub õlitoodete hinnatõus pigem ebasoodsalt). Riik saab tööstusharu hääbumist vältida (madalate hindade jätkumise korral) või arengule suunata (keskmiste hindade taastumise korral) ainult lisaks omanikutasu vähendamisele ka muude maksude ja tasude (tööjõumaksud, aktsiisid ja saastetasud) vähendamisega, sest omanikutasude nullmäärani vähendamisest selle saavutamiseks ei piisa.
3. Keskkonnatasude osas soovitame analüüsida lisaks keskkonnatasude ja -kahjude vastavusele² ka võimalust, et piirnorme mitteületava keskkonnamõju korral kogusepõhist

keskkonnatasu ettevõtete käest eraldi ei koguta, kuna see aitaks oluliselt kaasa riigi põlevkivisektorist saadava kogutulu maksimeerimisele.

4. **Põlevkivile rakendatavate tasumäärade madalamal hoidmine aitab arengustsenaariumite puhul maksimeerida riigitulu tervikuna.** Omanikutasude ja muu maksukoormuse mõju hindamiseks anti töö tulemusel üle ka analüüsimudel, mille abil saab mudeli kasutaja vajadusel ette valmistada konkreetset poliitikasoovitused tasumäärade osas.
5. **Elektrihinna stsenaariumite (tasemetel 30, 45 ja 60 €/MWh) analüüsist ilmnes, et elektri tootmist otsepõletamise teel ei arendataks ühegi stsenaariumi korral.** Samas omab põlevkivi tasustamise ja ka ressursi jaotussüsteemi valik mõju sellele, millisel tasemel ja kui pikka aega elektritootmine olemasolevatest tootmisvõimsustest jätkub ning kui suurt osa olemasolevast ressursist on võimalik vääridada elektritootmise näol.
6. **Kehtiv üleriigiline põlevkivi aastase kaevandamismäära piirang 20 mln tonni vähendab kõrgema turuhinna korral riigitulu üldjuhul ca 10% kaevandatud põlevkivi tonni kohta (võrreldes kaevandamis-mahu piiranguta jaotussüsteemiga).** Samuti on kogu põlevkivi-sektorist saadav riigitulu kaevandamismahu piiranguta süsteemi puhul suurem, kuna põlevkiviresursi jaotus sektori ettevõtete vahel on efektiivsem ning vääridatud ressursi maht on suurem. Vähem soodsates turutingimustes tegelik kaevandamismaht lubatud piirmäärani ei ulatagi. Seega tehti analüüsi põhjal soovitus antud piirangust loobuda ning lähtuda kaevandamise negatiivse keskkonnamõju vastavusest normidele ja piirmääradele.

² Keskkonnaministeeriumi poolt on tellitud Eesti keskkonnakasutuse välismõjude rahasse hindamise analüüs.

Põlevkivi kasutamise regulatsiooni valikul tuleb lähtuda sellest, milliseid poliitikaeesmärke soovitakse sekkumisega esmajoonel saavutada. Erinevatel alternatiividel võib olla erinevate eesmärkide saavutamisele erinev mõju, mistõttu tuleb kõigepealt seada eelistatav eesmärk. Näiteks ei pruugi suurimat omanikutasu võimaldav alternatiiv olla kõige mõjusam sektori tööhõive seisukohast. Samuti tuleb leida tasakaal näiteks sektorist saadava suurima lisandväärtuse ja tegevuse (negatiivse) keskkonnamõju vahel, kuna tegemist võib olla vastassuunaliste eesmärkidega.