

Eesti olulise mõjuga keskkonnakasutuse välismõjude hindamine rahalisse väärtusesse

Probleem

Majapidamiste käitumusharjumuste ning majandusüksuste tegevus tekitab paratamatult teatud keskkonnamõju. Keskkonnapoliitika eesmärk on reguleerida neid tegevusi nii, et mõjud on vastuvõetaval tasemel ja keskkonda ei kahjustataks pöördumatult. Samas kaasneb regulatsiooniga teatud määral majandustegevuse piiramine ning kulude kasv, mistõttu keskkonnakasutuse suunamise üle otsustamisel tuleb kaaluda nii majanduslikke, sotsiaalseid kui ka keskkonnaaspekte. See on aga keeruline, kuna suurused ei ole võrreldavad. Oluline keskkonnamõju võib kaaluda üles olulise majandusliku kulu, kuid ka vastupidi, oluline majanduslik panus võib põhjendada, miks selline keskkonnakasutus on ühiskonna poolt aktsepteeritav. Nende otsuste tegemiseks on vaja võrrelda kulusid ja tulusid.

Keskkonnamõju rahalisse väärtusesse hindamine võimaldab võrrelda keskkonnamõju olulisust majanduslike ja sotsiaalsete mõjude kõrval ning teha teadmuspõhiseid otsuseid. Ilma selle väärtuse teadmisteta võivad osad kulud ühiskonnale jääda kompenseerimata ja tegevus, mille alternatiiv on ühiskonnale oluliselt soodsam, võib olla eelispositsioonil, ja vastupidi.

Samuti on keskkonnakasutuse mõju rahalise väärtuse hindamine vajalik sellele tegevusele määratud keskkonnatasude suuruse üle otsustamiseks. Teadmiste uuendamine selles valdkonnas võimaldab vajadusel keskkonnatasu määrasid muuta.

Tegevuse eesmärk

Tegevuse esmane eesmärk on ulatusliku või olulise keskkonnamõju rahalisse väärtusesse hindamine ning selle osa väljaarvutamine, mida keskkonnakasutaja ühiskonnale veel ei kompenseeri.

Keskkonnakasutuse ühiskonnale tekitatava kulu kompenseerimiseks või selle vähendamiseks tuleb vajaduse korral täpsustada nii keskkonna kasutusõiguse hindu (sh keskkonnatasusid) kui ka arvestada seda väärtust teiste poliitikameetmete kujundamisel ja rakendamisel, nagu aktsiisid, toetused ja piirangud.

Tegevuse laiem eesmärk on riigile keskkonnakasutuse suunamiseks ja keskkonna kaitseks olulise sisendinfo andmine, et paremini hinnata regulatsioonide mõju ja võtta arvesse ka tegevuste majanduslikku ja sotsiaalset tähtsust.

Seotud tegevused

Lisaks väliskulude hindamisele tuleb järgmise kolme aasta jooksul koostöös Rahandusministeeriumi (edaspidi *RaM*) ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga (edaspidi *MKM*) välja töötada **põlevkiviressursi tasustamise** mudel (põlevkivi optimaalse omanikutulu uuringu alusel), mis võtaks arvesse ressursist loodavat väärtust ning seda mõjutavaid tegureid, nagu CO₂ kvoodi hind, toorõli maailmaturu hind, elektri börsihind jmt. Kui mudelit otsustatakse rakendada, on vajalik põlevkivi kaevandamise tasustamise muutmine, mh põlevkiviressursile sätestatud kaevandamisõiguse tasumäära muutmine kui ka

keskkonnatasude seaduses (edaspidi *KeTS*) sätestatud ülemmäärade muutmise.

Samuti on Vabariigi Valitsuse (edaspidi VV) tegevusprogrammis ette nähtud **keskkonahäiringute heastamise lisapõhimõtete väljatöötamine**, mille alusel kompenseeritakse üleriiklike investeeringutega riiklike suurte taristuprojektide rajamisel loodusele avaldatav negatiivne mõju. Keskkonahäiringu heastamine toimub praegu keskkonnatasude ja mõne talumise eest makstava hüvitise kaudu. Samas jäävad paljud keskkonnatasudega praegu mitte hõlmatud häiringud kompenseerimata ja see võib tekitada projektiga seotud tegevusalade, elanike ja avalikkuse vastuseisu projekti läbiviimisele. Samuti ei ole alternatiivsete projektide kaalumisel piisavalt argumenteeritult võimalik majanduslikult võrrelda nende projektidega kaasnevat mõju.

Pikas perspektiivis tuleb liikuda selle suunas, et suuremat keskkonahäiringut tekitavad tegevused on kallimad kui alternatiivsed ning projekti valikul analüüsitakse läbi terviklikud lahendused keskkonahäiringu optimeerimiseks. Selleks tuleb ka keskkonahäiringute kompenseerimisel arvestada selle väliskulu. Siinne analüüs annab sisendi kõigepealt keskkonahäiringute kompenseerimise mehhanismi ja teiseks kompenseeritavate häiringute mõju ja künnisväärtuste kujundamiseks.

Tulemused

1. Saasteainete/tegevuste/sectorite keskkonnamõju on süsteemselt kirjeldatud ning sellele on kokkulepitud metoodika alusel antud rahaline väärtus.
2. Leitud on see osa keskkonnamõju rahalisest väärtusest, mida keskkonnakasutaja ühiskonnale ei kompenseeri (väliskulu) või tegevuse tõttu saamata jääv tulu.
3. Rahalised hinnangud tegevuse mõjule võimaldavad:
 - a. otsustada selle tegevuse vastuvõetavuse piiride üle,
 - b. muuta vajadusel tegevusele seatud nõudeid/piiranguid/keskkonnamõju künniseid,
 - c. muuta keskkonnakasutuse hinda või kehtestada see,
 - d. suunata valdkonna arengut ühise arusaama alusel koostöös Rahandusministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga,
 - e. sätestada vajadus edasiseks seireks/andmekogumiseks.

Tulemuste rakendamine

Kui valmivad uuringud, mille alusel hinnatakse keskkonnakasutuse mõju rahaline väärtus, on selle väärtuse (väliskulu) arvesse võtmiseks Riigikogul või VV-l õigus muuta keskkonnatasu määrasid. Selleks on keskkonnatasude ja maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõuga ette nähtud *KeTS* § 2 täiendamine lõikega 2, mille alusel võib juba kehtestatud tasumääri muuta, kui avalduva mõju rahaline väärtus erineb oluliselt sellele kehtestatud hinnast.

Samuti on tasumäärade muutmise õigus sätestatud juhuks, kui rakendatakse uut alustel väärtusepõhist põlevkiviressursi tasustamise mudelit.

Ka väärtusepõhise põlevkivi tasustamise mudeli rakendamisel tuleb muuhulgas arvestada põlevkivitööstuse pakutava riigitulu kõrval põlevkivi kaevandamise väliskulu ja sätestada regulatsioon, mille alusel kulu kompenseeritakse.

Teiste regulatsioonide muutmise ja alternatiivide vahel valiku sõltub vajadusest.

Väliskulude hindamise protsess

Projekti esimene etapp on väliskulude hindamise eesmärkide seadmine koostöös Rahandusministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga. Selle raames defineeritakse ka olulised mõisted ning piiritletakse hindamise ulatus.

Sellele järgneb lähteülesande koostamine esimese uuringu tellimiseks. Esimese uuringu tulemuseks peab olema metoodikate väljapakumine kokku lepitud saasteainete ja tegevuste välismõju rahasse hindamiseks.

Uuringu tulemuste põhjal vajadusel piiritletakse projekti eesmärki ja ulatust veel.

Sellele järgneb teise lähteülesande koostamine, mille alusel tellitava uuringu tulemuseks peavad olema vastavalt eesmärgile saasteainete ja tegevuste välismõjude rahaliste väärtuste hinnangud.

Uuringu tulemuste põhjal otsustatakse poliitikasoovituste koostamise üle ning valmistatakse ette põhimõttelised ettepanekud Vabariigi Valitsusele esitamiseks.

Uuringute läbiviijateks saavad olla nii konsultatsiooniettevõtted kui ka teadusasutuste ühiseks koostööks loodud ekspertrühmad.

Välismõjude rahalisse väärtusesse hindamise raames võetakse aluseks reaalsed keskkonnamõjud või nende alternatiivkulud/-tulud, sh nii positiivsed kui ka negatiivsed mõjud. Mõjud peavad olema realistlikud ja tõenäolised.

See tähendab, et hinnata saab saamata jäävat tulu metsa kasvatamisest ja elurikkuse kadu selles piirkonnas, kui sinna rajatakse näiteks karjääriviisiline kaevandus, kuid mitte näiteks potentsiaalset tulu sellest, et kaevanduse saaduste töötlemisel tekkiva jahutusvee jääksoojuse kasutamise abil saaks odavamalt pidada kalamajandit. See tähendab, et kaardistatakse olulised olemasolevad ja tekkida võivad välismõjud ning nende alternatiivid, kuid mitte nende võimalikud leevendusmeetmed. See saab olla projekti järel järgmine tegevus.