

LIFE SIP WETEST

„SAASTAJA MAKSAB“ PÕHIMÕTTE ANALÜÜS

“SAASTAJA MAKSAB” PÕHIMÕTTE KOHALDAMINE EESTI VEEMAJANDUSE VALDKONNAS, ÜLEVAADE SENISEST RAKENDAMISEST JA TÄIENDAVA RAKENDAMISE VÕIMALUSTEST

25. SEPTEMBER 2026

Aruanne ja selle kokkuvõte on valminud LIFE SIP WetEST projekti raames, mida rahastavad Euroopa Komisjoni LIFE programm ja Eesti riik heitkogustega kauplemise süsteemi enampakkumistulust. LIFE programmi rahastusleping nr LIFE23-IPE-EE-LIFE SIP WET-EST. Aruanne kajastab autori seisukohti ja Euroopa Komisjon ei vastuta sisu kasutamise eest.

Pilt: Sven Zacek

KLIIMAMINISTEERIUM
ELLUVIIJ
TARTU ÜLIKOOL RAKE
KESK KONNA ÕIGUSE KESKUS



Pilt: Sven Zacek

SISSEJUHATUS

Eestis korraldatakse veemajandust ehk pinna- ja põhjavee uurimise, kasutamise ja kaitsmise korraldamist läbi kolme valgala-põhise veemajanduskava. Need kavad kirjeldavad veekogumeid mõjutavaid tegureid ja tegevusi veekogumite hea seisundi saavutamiseks ja säilitamiseks. Eesti vete hea seisundi saavutamisega seotud tegevuste maksumuseks on hinnatud ligi 854 miljonit eurot, millest on käesoleval veemajanduskavade perioodil puudu ligi 165 miljonit eurot. Veemajanduse rahastamiseks suunab Euroopa Komisjon liikmesriike rakendama "saastaja maksab" põhimõtet (edaspidi ka „SMP").

LIFE SIP WetEST projekti raames viiakse läbi analüüsi veemajanduse valdkonnas „saastaja maksab" põhimõtte rakendamiseks (edaspidi ka „analüüs"). Projekti eesmärk on toetada Lääne-Eesti vesikonna veemajanduskava elluviimist. Projekti juhtpartner on Kliimaministeerium ning selle konsortsiumi kuulub 17 erinevat riigiasutust, ülikooli ja MTÜd. Projekt kestab alates 2025. aastast kuni 2033. aastani.

„SAASTAJA MAKSAB" PÕHIMÕTTE ANALÜÜSI EESMÄRGID ON

1. **Mõtestada, kuidas "saastaja maksab" põhimõtet rakendada Eesti veepoliitikas**
2. **Hinnata kas ja kuivõrd SMP rakendamisel täidetakse Euroopa Liidu veepoliitika raamdirektiivi nõudeid**
3. **Pakkuda Eesti jaoks välja mudel SMP täiendavaks rakendamiseks veemajanduse valdkonnas**
4. **Kaardistada puudujäägid põhimõtte rakendamisel Eestis**

Analüüsi põhjal töötatakse välja “saastaja maksab” põhimõtte **poliitika kujundamise teekaart.**

MÕISTE

Euroopa Liidu veepoliitika raamdirektiiv

ELi veepoliitika raamdirektiiviga (2000/60/EÜ) on kehtestatud maismaa pinnavee, üleminekuvee, rannikuvee ja põhjavee kaitse raamistik. Selle eesmärk on hoida ära ja vähendada reostust, edendada säästvat veekasutust, kaitsta ja parandada vesikeskkonda ning leevendada üleujutuste ja põudade mõju. Üldine eesmärk on saavutada kõigi vete hea keskkonnaseisund.

Analüüs valmib etappides, millest esimesed kaks on esitatud 2026. aasta juunis valminud osaaruandes. Analüüsi kahe esimese etapi osaaruandega saab tutvuda LIFE SIP WetEST projekti kodulehel aadressil kliimaministeerium.ee/wetest.

I ETAPP

Töö I etapp loob vastavalt lähteülesandele **analüüsi jaoks ühtse mõisteraamistiku ja selgitab SMP sisu veemajanduse kontekstis**.

II ETAPP

Töö II etapp keskendub **SMP senisele rakendamisele Eesti veemajanduses ning annab ülevaate rahvusvahelisest praktikast ja ekspertteadmisest tulenevatest võimalustest SMP rakendamiseks**. Euroopa Liidu veepoliitika raamdirektiiv pakub SMP rakendamiseks üldise regulatiivse aluse, kuid selle täpsem tõlgendamine ja sisu Eesti veepoliitikas eeldab täiendavat kaalumist, mistõttu on vajalik laia analüütilise tausta loomine. Täiendavad väljakutsed tulenevad tõsiasjast, et SMP õiguslikud, keskkonnaökonoomilised, loodusteaduslikud ja poliitilised käsitlused erinevad selles, keda käsitada saastaja või keskkonnakasutajana, millist keskkonnakoormust või kahju põhimõtte alla lugeda ja selles, millised kulud peaksid jääma nende põhjustaja kanda. Samuti on puudunud tervikpilt sellest, kuidas SMP Eesti veepoliitikas tegelikult rakendub ning kuivõrd olemasolev meetmete ja rahastamise süsteem vastab Euroopa Liidu veepoliitika raamdirektiivi nõuetele ja SMP sisule. **Analüüsi I ja II etapi tulemused on sisendiks töö järgmistele etappidele.**

III ETAPP

Töö III etapis (valmimise tähtaeg 2026. aasta lõpp) **esitatakse võimalike uute või olemasolevaid täiendavate SMP instrumentide kirjeldused veekeskkonnale avalduvate koormuste liikide ehk koormusklasside kaupa ning viiakse läbi nende sotsiaalmajanduslike mõjude eelhindamine ja õigusliku teostatavuse analüüs.**

IV ETAPP

Eelhindamise ja teostatavuse analüüsi põhjal valitakse piiratud arv SMP instrumente analüüsi IV etappi (valmimise tähtaeg 2027. aasta lõpp). **Selles etapis kirjeldatakse valitud instrumente täpsemalt, mis võimaldab läbi viia instrumentide põhjalikumad sotsiaalmajanduslike ja õiguslike mõjude analüüsid.** Analüüsi IV etapis määratakse instrumendi kohustatud isikute ring, makse- või kohustuse alus, määr või arvutusloogika, erandite, andmestiku ja järelevalve vajadus, samuti see, kuidas uus (või muudetud) instrument suhestuks olemasolevate toetuste ja regulatsioonidega. Õigusanalüüsis kaardistatakse vajalikud muudatused kehtivas õiguses ja hinnatakse, kuidas sobitada instrument põhiseaduslike ja EL õigusest tulenevate nõuetega.

Siinses analüüsi I-II etapi osaaruande (edaspidi ka „osaaruanne“) kokkuvõttes antakse esmalt ülevaade osaaruande peatükkide sisust ja käsitletud teemadest ning esitatakse seejärel analüüsi esialgsed järeldused. Kokkuvõtte lõpus tuuakse peatükkide kaupa välja analüüsi olulisemad leiud. Analüüsi detailsed lähte- ja seisukohad, järelduste selgitused ja viited on toodud osaaruandes, millega on võimalik tutvuda LIFE SIP WetEST projekti kodulehel.



Pilt: Sven Zacek

ANALÜÜSI I JA II ETAPI OSAARUANDE SISU

Analüüsi I ja II etapi osaaruanne koosneb kuuest sisupeatükist, esialgsete järelduste peatükist ja lisadest. Esimesed kolm peatükki loovad tööle kontseptuaalse, õigusliku ja keskkonnaökonoomilise raamistiku.

1. PEATÜKK

„Saastaja maksab“ põhimõtte kontseptsioon“ annab ülevaate SMP kontseptsiooni ajaloolisest kujunemisest keskkonnaõiguse põhimõttena, selle olemusest, funktsioonidest ja elementidest keskkonnaõiguses. Paralleelselt avatakse peatükis SMP majandusteoreetilisi lähtekohti Arthur Pigou 1920-ndatel aastatel välja töötatud negatiivsete välismõjude teoorias ning selle kriitikat ja edasiarendusi keskkonnaökonoomikas. Eraldi tähelepanu on pööratud hajureostuse ja põhjuslikkuse probleemile SMP majandusliku rakendamise kontekstis ning küsimusele, kuidas käsitleda ajaloolisi heiteid. Peatüki lõpus käsitletakse „saastajale makstakse“ põhimõtet kui SMP alternatiivi või täiendust.

2. PEATÜKK

„Saastaja maksab” põhimõtte õiguslik tähendus ja rakendus“ analüüsib põhimõtte õigusliku tähendust ja rakendust EL ja Eesti õiguses. Sissejuhatuseks selgitatakse õiguspõhimõtte tähendust EL õigussüsteemis ning SMP kui õiguspõhimõtte seoseid muude õiguspõhimõtetega. Antakse ülevaade SMP rakendamise instrumentide põhitüüpidest õiguslikus mõttes. Mahukas osa peatükist käsitleb Euroopa Liidu veepoliitika raamdirektiivi artiklit 9, selle kitsast ja laia tõlgendust, rakendusjuhiseid ja Euroopa Kohtu praktikat. Peatükis kaardistatakse ka SMP rakendamise alused Eesti õiguses, analüüsitakse “saastaja”, „keskkonnakasutaja“ ja “keskkonnakahju“ mõiste õiguslikku tähendust, samuti SMP rakendamise juhtumeid Eesti kohtupraktikas.

3. PEATÜKK

„Põhimõisted ja üldloogika “saastaja maksab” põhimõtte rakendamisel veevaldkonnas“ kirjeldab SMP instrumentide kujundamise alusena DPSIR-raamistikku. See seob inimtegevuse kui survetegurid (**d**rivers), sellest tegevusest tuleneva koormuse veekogumitele (**p**ressures), veekogumite seisundi (**s**tate), tekitatud mõjude või kahjudega (**i**mpacts) ning viimases etapis poliitikainstrumentidega (**r**esponses). Peatüki teine pool annab ülevaate peamistest veevaldkonnas rakendatud SMP ja „saastajale makstakse“ tüüpinstrumentidest.

4. PEATÜKK

Peatükis "Eesti vesi: veekogumite seisund, veevarud ja koormused" antakse ülevaade Eesti veekogumite seisundist, veevarudest ning keskkonnakasutajate poolt tekitatud koormustest, mida Eestis on hinnatud ja mõõdetud. Peatükk aitab eristada koormusi, mille kohta on olemas kvantitatiivsed andmed, koormusi, mida hinnatakse peamiselt riskinäitajate või mudelite alusel, ning koormusi, mille mõõtmiseks on andmestik ebapiisav.

5. PEATÜKK

Peatükk "Eesti veepoliitika sekkumisloogikad" analüüsib eri Eestis kasutusel olevaid veemajanduse meetmeid ja instrumente. Peatüki sissejuhatusena esitatakse asjakohaste strateegiliste eesmärkide ja nendega seotud põhimõtete kaardistus. Seejärel käsitletakse instrumente ükshaaval: keskkonnakasutajatele seatud nõudeid ja loastamist, järelevalvet ja sanktsioone, keskkonnavastutust, keskkonnatasusid, ühtse põllumajanduspoliitika (ÜPP) tingimuslikkust, tootjavastutust ning veemajanduskavade toetus- ja tegevusmeetmeid. Iga instrumendi puhul ühendatakse õiguslik raamistik ja majanduslik sisu. Peatüki lõpetab statistiliste andmete põhine ülevaade keskkonnakaitsekulude mahtudest ja nende trendidest Eestis.

6. PEATÜKK

"Rakendatavad koormuste ja kahjude tekkeprotsesside mõõtmise ja hindamise metoodikad, sh monetiseerimise meetodid" moodustab mahuka empiirilis-metoodilise kataloogi koormuste mõõtmisest ja hinnastamisest. Pinnavee puhul analüüsitakse 17 koormusklassi, sealhulgas metsanduse ja põllumajanduse hajukoormust, paisutamist, asulate ja tööstuse heitvett, kaevandusvett, vesiviljelust, võõrliike, hüdroenergiat, kalapüüki, hüdromorfoloogilisi häiringuid ja ajaloolist saastet. Põhjavee puhul vaadeldakse veevõttu ühisveevärgiks ja tootmiseks, põllumajanduse hajukoormust ning kaevandamise mõju. Iga alapeatükk kirjeldab koormuse olemust põhjusliku ahelana inimtegevusest mõjude ja kahjudeni, rahvusvaheliselt kasutatavaid mõõtmisviise, Eestis rakendatavaid metoodikaid, võimalikke keskkonnamõjude monetiseerimise metoodikaid ja poliitikainstrumente.

MÕISTE

Monetiseerimine ehk hinnastamine

Keskkonnamuutuse, kahju, kasu, ressursi või ökosüsteemiteenuse väärtuse väljendamine rahalises vääringus.


Pilt: Sven Zacek

KOKKUVÕTE OSAARUANDE JÄRELDUSTEST

Osaaruande lõpetab järelduste peatükk. Esmased aruandes sõnastatud järeldused on analüüsiteemade kaupa järgmised:

„SAASTAJA MAKSAB“ PÕHIMÕTTE KONTSEPTSIOON

- „Saastaja maksab“ põhimõtte lähtekoht on, et keskkonnakahjust või keskkonnakasutusest tulenevad kulud ei peaks jääma riigi, kohaliku omavalitsuse ega ühiskonna üldiseks koormaks, vaid need tuleb võimalikult suures ulatuses suunata isikule, kelle tegevus kahju, riski või keskkonnakoormuse põhjustab. Põhimõte kujunes algselt majanduspoliitilise ja konkurentsineutraalsust tagava instrumendina, kuid on aja jooksul arenenud laiemaks keskkonnaõiguslikuks põhimõtteks, mis hõlmab nii saaste vältimise, kontrollimise kui ka kahju heastamise kulusid.
- SMP kui printsiip ei anna iseenesest vastust kõigile rakendusküsimustele. Selle rakendamisel tuleb eraldi otsustada, kes on konkreetses olukorras „saastaja“, milline mõju kvalifitseerub hüvitamist või vältimist vajavaks keskkonnakahjuks, millist põhjuslikku seost tuleb nõuda ning millises ulatuses peab kulud internaliseerima. Eriti keeruline on see hajusa, kumulatiivse või pikaajalise keskkonnamõju korral, kus konkreetset kahjutekitajat ei ole võimalik täpselt eristada. Sellistel juhtudel võib õiguspoliitiliselt olla põhjendatud lihtsustatud või sektoripõhine lähenemine, mille puhul kohustus pannakse isikutele, kelle tegevus on keskkonnakoormusega seotud ja kelle käitumist on võimalik tõhusalt mõjutada.

MÕISTE

Kulude internaliseerimine

Välismõjust tuleneva ühiskondliku kulu või kasu arvestamine selle põhjustaja majanduslikes otsustes ja kuludes, näiteks maksu, tasu, nõude või vastutuse kaudu.

- Põhimõte ei hõlma kitsalt üksnes juba tekkinud kahju hüvitamise kohustust. Selle oluline funktsioon on ennetav: SMP peab looma majandusliku ja õigusliku stiimuli vältida keskkonnakahju tekkimist juba tegevuse planeerimise ja elluviimise etapis. Seetõttu hõlmab tänapäevane käsitlus lisaks kahju heastamisele ka ennetus-, kontrolli-, seire-, loa-, hindamis- ja tehnoloogianõuete täitmise kulusid. Samas ei tähenda see piiramatut vastutust: meetmete valikul tuleb arvestada proportsionaalsust, õiguskindlust, võrdset kohtlemist ning seda, milline keskkonnaseisund on õiguslikult ja ühiskondlikult vastuvõetav.

1. SMP EL ÕIGUSES JA VEE RAAMDIREKTIIVIS

- **EL õiguses on SMP kinnistatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 191 lõikes 2 ning toimib liidu keskkonnapoliitika ühe keskse põhimõttena.** Ehkki see ei ole iseseisev, otse kohaldatav norm, on tegemist siduva õiguspõhimõttega, mida tuleb arvestada õigusloomes ning õigusnormide tõlgendamisel ja kohaldamisel. See suunab ELi institutsioone, liikmesriike, haldusorganeid ja kohtuid jaotama keskkonnakulusid viisil, mis väldib nende põhjendamatut ülekandumist ühiskonnale.
- **SMP ei ole absoluutne.** Selle rakendamisel ja meetmete kavandamisel tuleb arvestada teiste keskkonnaõiguse ja EL õiguse üldpõhimõtetega, eelkõige ettevaatus- ja vältimispõhimõtte, proportsionaalsuse, õiguskindluse ja võrdse kohtlemisega.
- **Konkreetsema sisu saab SMP temaatilistes direktiivides.** Veepoliitika raamdirektiivi (VRD) kontekstis väljendub SMP eelkõige veeteenuste kulude katmise, keskkonna- ja ressursikulude arvestamise ning veehinnapoliitika kaudu. VRD artikkel 9 nõuab, et veehinnapoliitika motiveeriks tõhusat veekasutust ning et vähemalt tööstus, kodumajapidamised ja põllumajandus annaksid piisava panuse veeteenuste kulude katmisse. Samas jätab VRD liikmesriikidele märkimisväärse kaalutlusruumi, kuidas kulude katmist korraldada, milliseid majanduslikke või regulatiivseid meetmeid kasutada ning millal arvestada sotsiaalseid, majanduslikke, keskkonnaalaseid või piirkondlikke erisusi. Euroopa Kohus on leidnud, et artikkel 9 ei kohusta liikmesriike kõigis veekasutuse valdkondades SMP-d rakendama, vaid otsustused tuleb teha konkreetseid olusid arvestades.
- **ELi tasandil on SMP-d seni rakendatud ebaühtlaselt ja puudulikult.** Praktikas jäävad keskkonna- ja ressursikulud paljudes valdkondades täielikult hinnastamata, osa kuludest kandub lõpptarbijatele või maksumaksjatele ning hajureostuse, eriti põllumajandusliku nitraadi- ja pestitsiidikoormuse puhul on saastaja tuvastamine ja kulude jaotamine keeruline. Seetõttu on SMP tõhus rakendamine veevaldkonnas seotud mitte ainult veehinna, vaid ka põllumajandus-, tööstus-, jäätme-, kemikaali-, rahastamispoliitika ja keskkonnavastutuse kooskõlaga. Uued arengud EL keskkonnapoliitikas ohustavad ka VRD eesmärke ja SMP senisest laialdasemat kohaldamist.

2. SMP EESTI ÕIGUSES

- **Eesti õiguses on SMP sisustatud eeskätt põhiseaduse (PS) keskkonnasätete, keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 12 ning valdkondlike eriseaduste kaudu.** PS § 5 käsitab loodusvarasid rahvusliku rikkusena ning PS § 53 paneb igaühele kohustuse keskkonda säästa ja tekitatud kahju hüvitada. KeÜS § 12 konkretiseerib selle üldisel tasandil põhimõttena, et keskkonna kasutamisega seotud kulud kannab keskkonnakasutaja. Seetõttu on Eesti õiguses SMP sageli laiem kui kitsas „saastaja maksab“ käsitlus: see toimib ka „keskkonnakasutaja maksab“ põhimõttena.
- **Eesti õiguses rakendub SMP peamiselt keskkonnatasude, keskkonnalubade, keskkonnamõju hindamise, keskkonnavastutuse, seire- ja järelevalvekohustuste ning muude rahaliste ja mitterahaliste kohustuste kaudu.** Kõige otsesemalt avaldub põhimõte keskkonnatasudes, mis on avalik-õiguslikud rahalised kohustused keskkonnakasutuse hinnastamiseks ja käitumise suunamiseks.
- **SMP kohaldamine Eesti õiguses ei ole täielik ega ühtlane.** Tugevaim rakendusala on keskkonnatasud ja loamenetlusega seotud kulud; nõrgem või probleemsem on tegelike keskkonna- ja ressursikulude täielik internaliseerimine, hajureostuse hinnastamine ning keskkonnavastutuse praktiline toimimine.

- **Keskkonnatasude kogumisel on kitsaskohaks nii tasude mittevastavus tegelikule keskkonnakahjule, kui ka see, et tagatud ei ole keskkonnatasudest laekuvate vahendite kasutamine keskkonnakaitselistel eesmärkidel.**
- **Mitmed olulised keskkonnakasutuse valdkonnad on loakohustuse või piisavate meetmetega, sh tasudega, katmata** nagu näiteks metsakuivendus.
- **Edasiste meetmete kujundamisel on proportsionaalsuse põhimõtte järgimine õiguslik eeltingimus: iga tasu- või kohustusmeede peab läbima proportsionaalsuse testi** (sobivus, vajalikkus, mõõdukus). Selle raames tuleb hinnata, kas kulude kandmise kohustus ja tasu suurus on põhjendatud saastaja tegeliku panusega keskkonnakoormusse ning kas ning kas meede aitab päriselt kaasa kahju vältimisele ja keskkonnaseisundi parandamisele.

3. RAHVUSVAHELINE TEADMINE JA PRAKTIKA KESKKONNAMÕJUDE MONETISEERIMISEL NING SMP POLIITIKAINSTRUMENTIDE RAKENDAMISEL

- **Teadus- ja ekspertkirjandus pakub laia valikut keskkonnakulude monetiseerimise metoodikaid ja/või võimalike asjakohaste SMP poliitikainstrumentide kirjeldusi.** Sellised detailsed kirjeldused on toodud iga Eestis olulisi koormusi põhjustava koormusklassi jaoks osaaruande 6. peatükis.
- **Samade koormusklasside tegelik kaetus SMP tasusid ja makse sisaldavate poliitikainstrumentidega on rahvusvahelises praktikas väga ebaühtlane.** Sarnaselt Eestiga on tasudega laialdaselt kaetud veevõtt ja reovee punktkoormused. Osades riikides on lisaks kehtestatud tasusid paisude poolt põhjustatud hüdromorfoloogilistele häiringutele (kuid seda üksnes hüdroenergia tootmisega seonduvalt ning suurematele paisudele rakendatuna), kaevanduste poolt põhjustatud häiringutele (tagatissüsteemidega) ning väetiste ja pestitsiidide poolt põhjustatud hajukoormusele põllumajanduses (sisendite põhiselt, üksikutes riikides).

MÕISTE

Hüdromorfoloogia

Veekogu veerežiimi ning selle sängi, põhja, kallaste, ühendatuse ja füüsilise kuju omaduste kogum.

4. SMP POLIITIKAINSTRUMENTIDE MAJANDUSLIK OLULISUS JA PERSPEKTIIVID EESTI VEEPOLIITIKAS

- **SMP rakendamise peamisteks veevaldkonna tasuinstrumentideks Eestis on veevõtu erikasutusõiguse tasu ja vee saastetasu.** Viimase 10 aasta trendina on veekasutaja poolt makstav keskkonnatasu reaalhindades märkimisväärselt kahanenud. Laekumise vähenemist reaalhindades ei selgita veetarbimise vähenemine, sest põhilised tasuallikad - veevõtt ja kaevandusest väljapumbatav vesi - ei ole mahtude mõttes sel perioodil vähenenud, veevõtt olmes ja tööstuses on pigem kasvanud. Peamiseks põhjuseks on vee erikasutustasude määrade täielik või ulatuslik muutumatus mitmete veekogumite osas.

- Keskkonnatasude piisavust keskkonna- ja ressursikulude katmiseks veeteenuste osutamisel on analüüsitud IV perioodi veemajanduskavade majandusanalüüsis. Täpsemalt on analüüsitud keskkonnakulusid, mis kaasneksid heitvee taastamiseks joogivee või loodusliku fooni tasemeni. Keskkonnakulude hindamise tulemused on esitatud väga suures amplituudis, sõltuvalt taastamiseks kasutatavatest tehnoloogiatest. Siiski näitab hinnatud keskkonnakulude mahu võrdlus keskkonnatasude laekumisega samadest veekasutuse sektoritest, et keskkonnakulude kaetuse määr ei ületa 30% piiri ning on summaarselt vaid 12%.
- Statistikaameti keskkonnakaitsekulutuste arvepidamise andmed näitavad, et väljaspool ÜVK sektorit ning tööstuses heitveega tegelemist on muudes valdkondades (sh põllumajanduses, metsanduses, kalanduses ja vesiviljeluses) veevaldkonnaga seonduvate kulude, sh investeeringute tase väga madal. Sellises raamistikus ei saa suur olla ka vahetult veekasutajale seatud nõuetega seotud investeeringute ja jooksevkulude maht.
- **Valdav osa veemajanduskavades kavandatud meetmete maksumusest on otseselt (riigieelarve kulud) või kaudselt (KIK keskkonnaprogramm, ÜPP rakenduskava) sotsialiseeritud.**
- **Uue perioodi veemajanduskavade alusuuringud oluliste koormuste osas kinnitavad rahvusvaheliste analüüside järeldusi, et olulisim SMP instrumentidega katmata keskkonnakoormus esineb põllumajandus- ja metsasektori hajukoormuses ning esmajoones nende sektorite toitainete koormuses.** Selle koormuse keskkonnakulu kehtivate saastetasude määrade alusel ulatub kuni 100 mln euroni aastas. Arvestades põllumajandus- ja metsasektori viimaste aastate majanduse keskmisest madalamat kasumlikkust (dividendide väljamaksete põhjal), võib eeldada, et täiendavate kulude lisandumisega sellises mahus kaasneks muude tingimuste samaks jäädes nende sektorite konkurentsivõime kahanemine.
- **Asulate reovee direktiivi muutustest tulenevalt kujuneb farmaatsia- ja isikuhooldusvahendite tootjavastutuse rakendamisest mikrosaasteainete osas oluline SMP poliitikainstrument**, mis võib esmaste ELi ja siseriiklike analüüside tulemuste alusel tuua peale täielikku rakendumist aastaks 2040 veevaldkonda 5-15 mln eurot lisavahendeid.
- **Oluliseks (lahendamist vajavaks) piiranguks SMP poliitikainstrumentide laiemaks rakendamiseks Eestis on keskkonnakoormuse, mõjude ja keskkonnakahju ulatuse kvaliteetsete mõõtmistulemuste (andmete) nappus suures osas koormusklassides.**


Pilt: Sven Zacek

OSAARUANDE OLULISED LEIUD PEATÜKKIDE KAUPA

Järgnevalt on antud osaaruande peatükkide kaupa ülevaade töö peamistest analüütilistest leidudest ning olulistest alusdefinitsioonidest, põhimõtetest ja seisukohtadest, mis annavad sisendi täiendavate SMP instrumentide alternatiivsete valikute välja töötamisse, nende eelhindamisse (III etapp) ja mõjude analüüsi (IV etapp).

1. „SAASTAJA MAKSAB“ PÕHIMÕTTE KONTSEPTSIOON

SMP instrumentide edasisel kujundamisel on kasulik lähtuda sellest, et “saastaja maksab” põhimõttel on korraga mitu funktsiooni. Aruandes eristatakse majandusliku integratsiooni funktsiooni, mille eesmärk on vältida konkurentsimoonutusi; ümberjaotavat funktsiooni, mis nihutab saaste vältimise ja kontrolli kulud avalikult sektorilt saastajale; ning heastavat funktsiooni, mis seob “saastaja maksab” põhimõtte keskkonnakahju heastamise ja vastutusega. Need funktsioonid ei eelda sama instrumendikujundust. Kui eesmärk on kulude õiglane jaotus, peab kohustuse suurus olema põhjendatult seotud saastaja või keskkonnakasutaja panusega koormuse tekkesse. Kui eesmärk on käitumise muutmine, on olulisem hinnasignaali tugevus ja mõju otsustele. Kui eesmärk on tulevase heastamiskulu vältimine, võivad sobivamaks osutuda tagatised või vastutusskeemid.

Põhimõtte rakendamine eeldab nelja eraldi otsust: **kes on saastaja või keskkonnakasutaja, millist keskkonnamuutust käsitatakse kahju või kuluna, milline põhjuslik seos peab tegevuse ja tagajärje vahel olema ning millises ulatuses peab koormuse põhjustaja kulud kandma.** Nende küsimuste vastused sõltuvad rakendatavast instrumendist. Tekkinud keskkonnakahju heastamise kohustuse puhul on põhjusliku seose tuvastamine reeglina rangem; keskkonnakasutuse tasu puhul võib piisata sellest, et isik kasutab loodusvara või tekitab mõõdetava koormuse. Õiguslikult võib põhjuslikkust teatud instrumentide puhul lihtsustada, kui konkreetse individuaalse kahju omistamine ei ole võimalik, kuid tegevus või sektor on koormusega piisavalt seostatav ja reguleeritav.

Keskkonnaökonoomiline käsitlus annab siin olulise praktilise järelduse. Pigou ideaalmudelis peaks maks vastama saastamise marginaalsele väliskulule, kuid aruandes käsitletud Baumol–Oates’i „standard-ja-hind“ lähenemine lähtub realistlikumast eeldusest, et marginaalset kahju ei ole praktikas enamasti võimalik täpselt teada. Sellisel juhul võib avalik võim määrata soovitud keskkonnastandardi ning kujundada tasu või muu instrumendi selliselt, et eesmärk saavutataks võimali-

kult väikeste kogukuludega. Töö järgmiste etappide seisukohalt tähendab see, et täpne keskkonnakahju monetiseerimine ei pea olema iga tasuinstrumendi vältimatu eeltingimus. Piisav alus võib olla ka usaldusväärselt mõõdetav või hinnatav koormus, õiguslikult määratud keskkonnaeesmärk ning põhjendatud seos tasumäära ja soovitud käitumismuutuse vahel.

Samas tuleb säilitada eristus majanduslikult mõjusa hinnasignaali ja tegevuse õigusliku lubatavuse vahel. Majanduslikult võib optimaalne saastetase olla nullist suurem, kui täiendava saaste vähendamise piirkulu ületab täiendava kahju. Õiguslikult ei muuda tasu maksmine iseenesest saastamist lubatavaks: heite piirväärtused, kvaliteedinormid, vältimis- ja ettevaatuskohustused ning keskkonnavastutus kehtivad tasuinstrumendist sõltumata.

Hajureostuse ja ajaloolise reostuse puhul on klassikalise SMP nõrgim lüli individuaalne põhjuslikkus. Koormus kujuneb paljude allikate, loodusliku varieeruvuse ja pika viiteaja koosmõjus ning konkreetse saastaja marginaalset kahju ei ole sageli võimalik määrata. Sellest ei tulene, et SMP instrumente ei saaks rakendada, vaid et instrument peab toetuma teisele omistamisloogikale: näiteks saastava sisendi kasutamisele, toitainebilansile, hinnangulisele heitele, maa kasutusviisile, riskiklassile või kollektiivsele valgalapõhisele vastutusele. Selliste lähendnäitajate puhul tuleb analüüsi III etapis eraldi hinnata, kui tugev on nende seos tegeliku koormusega ning kas koormuse jaotus saastajate vahel on põhjendatud.

Samuti on edasise töö jaoks oluline aruandes tehtud eristus „saastajale makstakse“ meetmete sees. **Avaliku raha kasutamine ei ole SMP seisukohast põhjendatud, kui sellega kaetakse kulu, mille kandmise kohustus on õigusaktide või loatingimuste alusel juba keskkonnakasutaja enda kanda.** Sel juhul kanduks saastaja kulu ühiskonnale. Teisiti on lood meetmetega, mis lähevad kaugemale sellest, mida õigus keskkonnakasutajalt nõuab (nt märgalade taastamine, veepeetuse suurendamine). Need ei ole saastaja kohustuse rahastamine, vaid täiendava avaliku hüve tasustamine, mida saab käsitada ökosüsteemiteenuste eest maksmisena. Selle eelduseks on, et makse on seotud selgelt määratletud, kontrollitava ja täiendava keskkonnahüvega.

2. „SAASTAJA MAKSAB“ PÕHIMÕTTE ÕIGUSLIK TÄHENDUS JA RAKENDUS

Õigusliku analüüsi keskne lähtekoht on, et SMP on oluline veekeskkonna mõju tõlgendamise ja kulude jaotamise põhimõte, kuid sellest ei tulene automaatselt ühesugust vahetut maksmiskohustust kõigile veekasutustele. Veepoliitika raamdirektiiv konkretiseerib põhimõtet eelkõige artiklis 9 veeteenuste kulude katmise, keskkonna- ja ressursikulude arvestamise ning veehinnapoliitika kaudu, kuid jätab liikmesriigile märkimisväärse kaalutlusruumi instrumentide kujundamisel. See tähendab, et uute instrumentide õiguslik põhjendus ei saa piirduda väitega, et SMP nõuab nende kehtestamist - vaja on näidata instrumenti kandva konkreetse õigusliku eesmärgi, kohustatud isiku ja koormuse vaheline seos ja arvestada liikmesriigile eripäraste asjaoludega.

Uue või rangema instrumendi õigusliku teostatavuse hindamisel on keskne **proportsionaalsuse põhimõte.** Praktiliselt tähendab see järjestikust kontrolli, kas abinõu aitab eesmärki saavutada, kas sama eesmärki oleks võimalik saavutada vähem koormava, kuid vähemalt sama tõhusa abinõuga ning kas isikule pandav koormus on taotletava avaliku hüvega mõistlikus tasakaalus. Analüüsi III etapis ei ole seetõttu piisav võrrelda üksnes instrumentide keskkonnatõhusust. Alternatiivide võrdlus peab võimaldama näidata ka seda, miks valitud tasu, nõue või vastutusskeem on vajaduse korral eelistatav vähem piiravale lahendusele. Eriti oluline on see suure majandusliku mõjuga instrumentide puhul.

Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtted seavad piirid eeskätt instrumentide rakendamise ajastusele ja üleminekule. Kehtiva regulatsiooni järsk muutmine võib olla probleemne olukorras, kus ettevõtjad on teinud pikaajalisi investeeringuid varasema õiguskorra püsimist mõistlikult eeldades. Sellest ei tulene õigust regulatsiooni muutumatusele, kuid analüüsi III–IV etapis tuleb suuremate tasu- või kohustusmuudatuste puhul kaaluda üleminekuperioodi, astmelist rakendamist ja piisavat etteteatamist. Võrdse kohtlemise seisukohalt tuleb omakorda põhjendada nii erinevate sektorite erinevat kohtlemist kui ka erandite ja soodusmäärade olemasolu.

Keskkonnamaksude ja -tasude puhul määrab instrumendi funktsioon selle disaini. **Aruandes eristatakse ümberjaotavat funktsiooni, mille puhul maks peaks võimalikult põhjendatult kajastama maksja tegelikku panust koormuse või kahju tekkesse, ning stiimulifunktsiooni, mille puhul ei ole eesmärk keskkonnakulu täpne hüvitamine, vaid käitumise muutmine.** Viimasel juhul võib tasumäär olla õigustatud ka siis, kui see ei võrdu monetiseeritud keskkonnakahjuga. Analüüsi III etapis tuleks seetõttu iga rahalise instrumendi puhul selgelt määrata, kas selle põhifunktsioon on kulu internaliseerimine, käitumissignaali loomine, keskkonnameetmete rahastamine või nende kombinatsioon; vastasel juhul jääb ebaselgeks nii tasu alus kui ka sobiv määr.

Eesti õiguses on oluline **eristus maksu ja keskkonnatasu vahel**. Erinevalt maksust, mis on vastusoorituseta üldine rahaline kohustus, on keskkonnatasu keskkonna kasutusõiguse hind. Keskkonnatasul peab seetõttu olema spetsiifiline keskkonnakaitseline eesmärk ning Riigikohtu praktika kohaselt on see põhiseaduspärane vaid siis, kui tasu ei ole varjatud maksustamine, eesmärki on tasuga võimalik saavutada ja tasumäär ei ole ilmselgelt põhjendamatu. See seab uute tasude väljatöötamisel kõrgema nõude sekkumisloogika selgusele: tasubaas, tasumäär, võimalikud erandid ja tulu kasutamise loogika peavad moodustama omavahel põhjendatud terviku.

Keskkonnatasudest laekuva tulu sihtotstarbeline kasutamine ei ole iseenesest SMP-st tulenev absoluutne õiguslik nõue. Küll aga muutub tulu kasutamine oluliseks, kui tasu põhjendatakse keskkonnakoormuse hüvitamise või konkreetsete keskkonnakaitseliste eesmärkidega. Sihtotstarve võib suurendada instrumendi keskkonnamõju, legitiimsust ja aktsepteeritavust ning võimaldada paremini hinnata koormise proportsionaalsust. Kehtiv KeTS ei taga seost keskkonnatasu laekumise ja selle kasutamise vahel. Suurem osa tasudest, sh saastetasu, laekub riigieelarvesse, kus sihtotstarbeline kasutus on tagatud vaid üldisel tasandil ning tasude suunamine tagasi samasse koormusvaldkonda ei ole ette nähtud. See on õiguslikult oluline, sest keskkonnatasu peab teenima seaduses sätestatud keskkonnakaitselist eesmärki ning seda eesmärki peab olema võimalik tasuga saavutada. Kui ei ole selge, kui suur osa tasust suunatakse keskkonnahoidu, on tasu proportsionaalsust raske hinnata ja tekib põhiseaduspärasuse risk. Seetõttu tuleb edasistes etappides küsimust, kui suur kulu peab jääma saastaja kanda, ja küsimust, kas ning millises ulatuses peab tasutulu jõudma tagasi veevaldkonda, käsitleda eraldi, kuid õiguslikult on need seotud.

Keskkonnavastutus sobib kõige otsesemalt juba tekkinud kahju heastamiseks, kuid aruandes näidatakse selle praktilise rakendamise piiranguid, sh kahju ja põhjusliku seose rangest määratlusest tulenevad takistused ning rahalise tagatise puudumine maksejõuetuse korral. Järgmiste etappide seisukohalt tuleneb sellest oluline järeldus - tulevaste suure ja pikaajalise keskkonnariskiga tegevuste puhul võib SMP paremini realiseeruda *ex ante* finantstagatise kui üksnes *ex post* vastutuse kaudu. See on eriti asjakohane kaevandamise ja muude tegevuste puhul, kus heastamisvajadus võib tekkida aastakümneid pärast tegevuse algust või lõppu.

Eesti kohtupraktika kinnitab, et SMP võib olla kaalutlusotsuse üldine alus, kuid konkreetse kohustuse proportsionaalsust tuleb hinnata üksikjuhtumil. Paisutamise puhul on Riigikohus toonud esile, et kui tegevus teenib samal ajal arvestatavat

avalikku huvi, ei pruugi kogu keskkonnameetme kulu jätmine üksnes paisuomanikule olla proportsionaalne. See on oluline üldistus ka teiste hübriidsete olukordade jaoks: saastaja või keskkonnakasutaja olemasolu ei kõrvalda automaatselt vajadust analüüsida avaliku kasu, ajalooliste õiguste ja kulude jaotuse põhjendatust.

3. PÕHIMÕISTED JA ÜLDLOOGIKA SMP RAKENDAMISEL VEEVALDKONNAS

Peatüki praktiline väärtus järgmiste etappide jaoks seisneb eelkõige DPSIR-põhise põhjusliku ahela kasutamises instrumentide disainis. Veekasutus või muu inimtegevus tekitab keskkonnakoormuse, koormus mõjutab veekogumi seisundit, seisundimuutus põhjustab ökoloogilisi ja sotsiaal-majanduslikke mõjusid ning poliitikainstrument on vastus sellele ahelale. Instrument ei pea tingimata olema seotud ahela viimase, rahasse hinnatud kahjuga. Kui kahju või selle seos konkreetse saastajaga ei ole mõõdetav, võib maksubaas või kohustuse objekt paikneda põhjuslikus ahelas eespool - näiteks heitkoguses, saastava sisendi mahus, veevõtus, kuivendatud pindalas või riskantses tegevuses.

See eristus aitab vältida koormuse, seisundi ja kahju samastamist. Veekogumi halb seisund ei ole automaatselt ühe konkreetse tegevuse põhjustatud kahju ning tegevuse suur maht ei tähenda alati sama suurt seisundimuutust. Analüüsi III etapis tuleb seetõttu iga koormusklassi puhul määrata, millises ahela osas on olemas kõige usaldusväärsem ja administratiivselt kasutatav näitaja ning kui tugev on selle seos poliitika lõppeesmärgiga. Mida kaugemal on valitud maksubaas tegelikust kahjust, seda olulisemaks muutub regulaarne mõju hindamine ja tasu või nõude korrigeerimise võimalus.

Rahvusvaheline instrumentide kataloog kinnitab, et hajukoormuse puhul ei piirdu valikud heitkoguse maksustamisega. Kasutatud on pestitsiidide ja väetiste sisendimakse, toitainebilansil põhinevaid tasusid, keskkonnaseisundipõhiseid skeeme, kaubeldavaid heite- või koormusõigusi ning kollektiivseid lahendusi. Need instrumendid paiknevad põhjuslikus ahelas erinevates punktides ja jagavad mõõtmisriski erinevalt. Sisendimaks on halduslikult lihtsam, kuid seos tegeliku koormusega nõrgem; bilansipõhine skeem on täpsem tootja tasandil, kuid andme- ja haldusmahukam; keskkonnaseisundipõhine skeem seob makse tugevamalt tulemusega, kuid võib muuta individuaalse vastutuse juhuslikuks.

Tagatis- ja tagasimaksesüsteemide loogika on teistsugune: nende eesmärk ei ole tingimata iga-aastase keskkonnakulu hinnastamine, vaid tagada, et tulevane korrastamis- või heastamiskulu ei jääks ettevõtja maksejõuetuse korral ühiskonna kanda. Laiendatud tootjavastutus nihutab aga kulukohustuse saaste tekkekohast tooteturule, kus vastutavat sektorit on sageli lihtsam tuvastada ja kulusid koguda.

Regulatiivsed normid, tehnoloogianõuded ja toetuste tingimuslikkus määravad seejuures baastaseme, mida saastaja peab täitma oma kulul. Toetused, tulemuspõhised keskkonnamaksed ja ökosüsteemiteenuste tasud saavad seda baastaset täiendada. Analüüsi järgmiste etappide instrumentide võrdlemisel on seetõttu vaja kirjeldada mitte ainult uut instrumenti ennast, vaid ka olemasolevat regulatiivset baastaset, mille suhtes hinnatakse täiendavust. Vastasel juhul võib sama tegevus saada korraga kohustusliku nõude ja avaliku toetuse objektiks.

Peatükk sõnastab sisuliselt ka analüüsi III etapi eelhindamise ühe filtri. Õigusliku sobivuse kõrval tuleb hinnata, kas instrument on halduslikult rakendatav: kas maksubaas või loaobjekt on mõõdetav, saastaja või kasutaja tuvastatav, andmed olemas, järelevalve mõistliku kuluga teostatav. Lisaks tuleb hinnata jaotusmõju ja taskukohasust, keskkonnatõhusust ning kulutõhusust.

Rahvusvaheliste uuringute põhjal ei ole olemas ühte veepoliitika instrumenti, mis oleks kõigi koormuste puhul kõige tõhusam. Tasud, maksud ja vastutusskeemid toimivad kõige vahetumalt siis, kui koormus on mõõdetav ja vastutav isik tuvastatav. Hajukoormuse ja maaomanike koostööd eeldavate meetmete puhul võivad toetused ja ökosüsteemi teenuste makselahendused olla praktiliselt vajalikud, kuid ainult juhul, kui tagatud on täiendavus, tingimuslikkus, seire ja püsivus. Regulatsioon on vajalik seal, kus lubamatu keskkonnariski vältimist ei saa jätta hinnasignaali või vabatahtliku valiku hooleks.

4. EESTI VESI: VEEKOGUMITE SEISUND, VEEVARUD JA KOORMUSED

Eesti veekogumite seisundiandmed annavad instrumentide kujundamisele kaks erinevat sõnumit. **Esiteks ei ole hea seisundi saavutamine lahendatud probleem: 2024. aasta vahehinnangu järgi oli 774 pinnaveekogumist 50% heas koondseisundis, 27% kesises, 22% halvas ja ligikaudu 1% väga halvas seisundis.** Teiseks tuleb tulemusi tõlgendada andmekvaliteedi kontekstis. 72% pinnaveekogumite keemiline seisund oli 2024. aastal hindamata ning neile antakse metoodikas vaikimisi hea seisundi hinnang madala usaldusväärsusega. Seire laienedes on osa varem heaks eeldatud kogumeid osutunud halvas keemilises seisundis olevaks. Seega ei saa instrumentide vajadust ega tulemuslikkust siduda üksnes koondseisundi trendiga; vaja on teada ka hinnangu usaldusväärsust ja seisundit määravat kvaliteedielementi.

Põhjavee puhul on pilt üldiselt parem, kuid probleemid on ruumiliselt kontsentreeritud. **31 põhjaveekogumist kaheksa ehk 26% olid viimase tervikhinnangu järgi halvas seisundis ning kümme heas seisundis kogumit olid ohustatud.** Eesti veevarud on riigi tasandil rikkalikud, kuid see ei tähenda, et ressursikulu oleks kõikjal väike. Ida-Viru põlevkivibasseinis on kaevandusvee väljapumpamine viinud ühe põhjaveekogumi halba koguselisse seisundisse, Vasavere piirkonnas mõjutab veevõtt põhjaveest sõltuvaid järvi ning üksikutes veehaaretes läheneb kasutus kehtestatud põhjaveevaru piirile. Sellest tuleneb vajadus eristada üleriigilist veerohkust kohaliku põhjaveekihi defitsiitsusest ja haavatavusest.

Veevõtt ei ole pinnavee puhul praegu üldiselt oluline vesikonnaülene survetegur: pinnavee koormuste analüüsis tuvastati veevõtt olulisena vaid Soodla jõe ja selle veehoidla süsteemis. Seevastu põhjavee puhul on veevõtust ohustatud kogumid koondunud suure tarbimisega ning kaevandus- ja tööstuspiirkondadesse. Instrumentide regionaalne või põhjaveekihipõhine diferentseerimine võib seetõttu olla keskkonnaloogikaga paremini põhjendatud kui ühetaoline tasumäär üle Eesti.

Kliimamuutus muudab osa tänastest koormussuhetest. Osaaruanne toob esile sademevee ülevoolude ja tootmisalade äravoolu kasvu, võimalikud muutused põllu- ja metsanduse toitainete ning ohtlike ainete ärakandes ning pikemate kuivaperioodide mõju veevarule. Seetõttu peaks analüüsi III etapi instrumentide eelhindamine sisaldama vähemalt kvalitatiivset kliimakontrolli: kas instrumendi maksubaas, piirmäär või riskiklass jääb muutuvas kliimas sisuliselt asjakohaseks ning kas tekib vajadus hooajalise või piirkondliku diferentseerimise järele.

Peatüki kõige otsesem sisend instrumentide disainile on koormusandmete kvaliteedi hinnang. Oluliste koormuste määramine koormusklasside ja survetegurite kaupa on vajalik, kuid koormuse suurusest lähtuva tasu kujundamiseks üldjuhul ebapiisav. Kvantitatiivseid või modelleeritud andmeid, millele saaks vahetult toetada tasuinstrumenti, on praegu eeskätt keskmise aastase veevõtu, üldlämmastiku ja üldfosfori koormuse, püügimahu, eesvoolude osakaalu ning kuivendatud maa osakaalu kohta. Neist veevõtt, püügimaht ja N/P punktkoormus on juba tasudega kaetud; katmata on toitainete hajukoormus ning põllu- ja metsamaa hüdroloogilised häiringud.

Põhjavee keemiliste koormuste puhul on erinevus mõõdetud seisundi ja omistatud koormuse vahel eriti oluline. Põllumajanduse ja transpordi mõju on hinnatud valdavalt ruumiliste riskinäitajate järgi, samal ajal kui põhjavee keemiliste parameetrite kohta on olemas seireandmed. Puudub aga piisavalt detailne kvantitatiivne põhjuslik ahel, mis seoks konkreetse koormuse põhjustaja või nende rühma põhjaveekogumi seisundi muutusega. Sellise andmestiku juures oleks otseselt kahjupõhine individuaalne tasu metodoloogiliselt nõrk. Realistlikumad võivad olla sisendi-, riskiklassi- või tegevuspõhised lahendused.

5. EESTI VEEPOLIITIKA SEKKUMISLOOGIKAD

Eesti kehtiva instrumendipaketi analüüs näitab, et SMP rakendamise ulatus ei ole sama mis tegevuse õigusliku reguleerituse ulatus. **Paljud veekeskkonda mõjutavad tegevused on normide, lubade või toetuste tingimuslikkusega reguleeritud, kuid sellest ei tulene, et tegevuse põhjustatud keskkonna- ja ressursikulud oleksid samas ulatuses selle põhjustaja kanda.** Analüüsi III etapis tuleks seepärast iga koormusklassi puhul eristada vähemalt kolme küsimust: kas tegevus on reguleeritud, kas koormuse vähendamise otsesed kulud kannab tegevuse põhjustaja ning kas alles jäävad keskkonna- või taastamiskulud on internaliseeritud.

Loastamine on Eestis ulatuslik eeskätt veevõtu ja punktheidete puhul. 21. aprilli 2026 seisuga oli vee erikasutuse valdkonnas 1942 kehtivat keskkonnaluba, mis reguleerisid 2447 tegevust, sealhulgas 1036 veevõttu, 814 heitvee või saasteainete suublasse või põhjavette juhtimist ning 402 paisutamise või hüdroenergia kasutamise tegevust. Lubade valim näitas samas, et suur osa tingimustest kordab üldkehtivaid nõudeid või head tava ning täiendavad kulud seonduvad eeskätt seire ja analüüsidega. Loa olemasolu ei ole seega iseenesest tõend keskkonnakulu olulise internaliseerimise kohta.

Põllumajanduse hajukoormuse, paisutamise ja kuivenduse võrdlus näitab regulatsiooni suurt ebaühtlust. Põllumajanduse hajukoormust suunatakse peamiselt üldiste väetamis-, sõnniku- ja taimekaitsenõuetega ning ÜPP tingimuslikkusega; väetiste, sõnniku ega taimekaitsevahendite kasutus ei ole Eestis eraldi keskkonnatasuga hõlmatud. Paisutamine on valdavalt loapõhine ning loaga saab seada veerežiimi, seire, kalade läbipääsu ja muid tingimusi, kuid märkimisväärne osa paisudest on jätkuvalt oluline koormus. Kuivendamiseks ei ole veeseaduse alusel veeloa ega registreeringu kohustust ning tegevust reguleerivad maaparandusseaduse normid ei anna piisavalt selgeid kriteeriume selle kohta, millal ja millise keskkonnarajatise nõudmine on põhjendatud, ega selget alust kuivendustööde kasu ja kahju hindamiseks. Kuivendus ei ole ka hõlmatud keskkonnatasudega. Seega on tegemist puudulikult reguleeritud valdkonnaga, kuigi koormusanalüüs käsitleb maaparandust Eesti pinnaveekogumite ühe ulatuslikuma hüdromorfoloogilise survetegurina.

Kuivenduse puhul on järgmiste etappide jaoks eriti oluline õigusliku ja majandusliku loogika lahknevus. Seadus nõuab hajukoormuse riski minimeerimist, kuid ei täpsusta piisavalt, millal ja millist keskkonnakaitserajatist tuleb nõuda ega kuidas arvestada veekogu tundlikkust. Samal ajal võib maaparandussüsteemi hoiukohustus olla vastuolus veerežiimi taastamise eesmärgiga. Majandusanalüüsi järgi ei kanna põllumajandus- ja metsandussektor kuivendusest tulenevaid veekeskkonna kulusid piisavalt. Seega ei pruugi sobiv lahendus olla üksnes uus tasu. Alternatiivide hulka peaksid kuuluma ka nõuete täpsustamine, keskkonnarajatiste kohustus, riskipõhine loogika ja toetuste ümberkujundamine.

Keskkonnatasude puhul on oluline nii tasumäärade tase kui ka kujundus. 2024. aastal deklareeriti vee erikasutusõiguse tasu 13,8 miljonit ja veesaastetasu 4,6 miljonit eurot. Vee erikasutusõiguse tasu nominaalne laekumine on pika perioodi jooksul kasvanud oluliselt aeglasemalt kui hinnatase. Kui laekumine oleks liikunud koos tarbijahinnaindeksiga, olnuks 2024. aasta summa osaaruande arvutuse järgi ligikaudu 21 miljonit eurot. Lisaks arvutatakse veemajanduskavade majandusanalüüsi järgi 84% deklareeritud veesaastetasudest vähendatud määra alusel. Analüüsi III etapis tuleb seega uute instrumentide kõrval kaaluda ka olemasolevate tasumäärade indekseerimist, soodusmäärasid, erandeid ja tasu diferentseerimise aluseid.

Keskkonnatasude õigusliku eesmärgi ja tulude kasutuse vahel on osaaruandes välja toodud pingeseisund. KeTS seob keskkonnatasud muu hulgas keskkonnahäiringu hüvitamise, loodusvara tõhusa kasutamise suunamise ja riigitulu teenimisega, samas kui KeÜS seob keskkonnakasutuse kulude kandmise keskkonnakaitseliste eesmärkidega. Järgmistes etappides on põhjendatud käsitleda tasude taset ja tasutulu kasutamist eraldi disainivalikutena, kuid nende õiguspärasust tuleb hinnata koos. Keskkonnatasu peab teenima seaduses sätestatud keskkonnakaitselist eesmärki ja seda eesmärki peab olema tasuga võimalik saavutada. Kui tasutulu sihtotstarbelist kasutust ei ole tagatud, ei saa täiendavate tasumeetmete proportsionaalsust usaldusväärselt põhjendada ning tasu võib osutuda varjatud maksuks. Kehtiv KeTS ei paku mehhanismi, mis seda seost tagaks, mistõttu tuleb täiendavate SMP meetmete kavandamisel kaaluda ka KeTS-i muutmise vajadust.

Veemajanduskavade meetmete rahastamine osutab kulude ulatuslikule sotsialiseerimisele. Perioodi 2022–2027 meetmete kavandatud kogumaksumus on 854 miljonit eurot, millest suurem osa moodustavad täiendavad meetmed. Põllumajandusega seotud täiendavad meetmed on suures mahus seotud ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) toetustega; jääkreostuse, vooluveekogude tervendamise, ÜVK ja sademevee meetmetes kasutatakse märkimisväärselt riiklikku või ELi kaasrahastust. Selline rahastus võib olla sisuliselt põhjendatud, kuid SMP vaates tuleb iga meetmerühma puhul eristada, kas avalik raha katab saastaja õiguslikku baaskohustust, ajaloolist või omanikuta kahju või ostab täiendavat keskkonnahüve.

Veemajanduskavade õiguslik olemus lisab instrumentide kujundamisele veel ühe tasandi. **Kava ja meetmeprogramm koordineerivad avaliku võimu otsuseid ja annavad meetmete tervikpildi, kuid neist ei saa ilma piisava seadusliku aluseta otse panna isikule uusi kohustusi.** Seega tuleb analüüsi IV etapis iga valitud instrumendi puhul selgelt määrata, milline kohustus saab tuleneda vahetult seadusest või määrusest, milline vajab loa tingimust ning milline jääb programmipõhiseks või toetatavaks meetmeks.

6. KOORMUSTE JA KAHJUDE MÕÕTMISE, HINDAMISE JA MONETISEERIMISE METOODIKAD

Kuuenda peatüki läbiv analüütiline järeldus on, et SMP instrumendi täpsus peab vastama olemasoleva teadmise täpsusele. **Koormuse olemasolu või olulisuse tuvastamine ei tähenda veel, et oleks võimalik määrata individuaalne koormusühik ja selle rahaline kahju.** Mõne koormuse puhul on olemas otsene mõõdetav heide või veevõtt; teistel juhtudel tuleb koormus modelleerida tegevusandmete, pindala, sisendite, emissioonitegurite või riskinäitajate alusel; kolmandatel juhtudel on võimalik usaldusväärselt hinnata üksnes keskkonnariski. Järgmiste analüüsi etappide instrumentide valik peab seda astmestikku otseselt arvestama.

Metsanduse hajukoormuse puhul kujuneb mõju lageraie, kuivenduse, mullastiku, hüdroloogia ja ilmastiku koosmõjus. Eestis teostatavates hindamistes kasutatakse sisendmuutujatena lageraiealasid, kuivendusvõrku, mullatingimusi ja ühikkoormusi ning koormuse jaotuse hindamisel Estmodel'it. See annab aluse valgalapõhiseks ja rühmapõhiseks hinnanguks, kuid mitte tingimata üksiku metsaomaniku tegeliku heite otseseks mõõtmiseks. Seetõttu on järgmistes analüüsi etappides realistlikumad pindala-, tegevus- või riskipõhised instrumendid ja keskkonnanõuded kui veekogusse jõudnud toitainete täpsel individuaalsel kogusel põhinev tasu.

Põllumajanduse hajukoormuse puhul on rahvusvaheliselt kasutatud kogu spektrit alates sisendimaksudest kuni toitainebilansi ja modelleeritud koormuse põhiste skeemideni. Sisendipõhist maksu väetistele või pestitsiididele on lihtne koguda ja see loob üldise hinnasignaali, kuid ei arvesta piisavalt asukoha, mulla, ilmastiku ega tootja tegeliku käitumisega. Toitainebilanss seob kohustuse paremini ettevõtte majandamisotsustega, kuid nõuab usaldusväärset sisend- ja väljundarvestust ning võib olla suure tehingukuluga. Keskkonnaseisundipõhised skeemid seovad makse valgalal mõõdetud tulemusega, kuid individuaalse saastaja kontroll tulemuse üle on piiratud. Analüüsi III etapis tuleb neid variante hinnata eelkõige halduskoormuse, käitumissignaali täpsuse ja ja kulude õiguspärase jaotuse (võrdne kohtlemine, proportsionaalsus) kolmnurgas.

Põllumajandusliku põhjaveekoormuse hindamisel on Eestis olemas riiklik põhjavee- ja nitraaditundliku ala seire ning kasutatakse hüdrogeoloogilisi ja muid mudeleid, kuid riigiüleselt puuduvad piisavalt detailsed andmed väetiste tegeliku kasutuse kohta. Seetõttu kasutatakse koormuse lähendina muu hulgas haritava maa osakaalu ja loomapidamise ruumilist kontsentratsiooni. Kui järgmistes etappides kavandatakse põhjavee keemilise seisundiga seotud majandusinstrumenti, tuleb selle disainis vältida üksiku ettevõtja tegeliku põhjaveekoormuse näiliselt täpset määramist ning valida tasubaas, mida on võimalik piisavalt usaldusväärselt mõõta või kontrollida.

Paisutamise ja tammide puhul on SMP instrumentide kujundamise sisuline lähtekoht paisu põhjustatava hüdromorfoloogilise surve ja selle mõju seos veekogumi ökoloogilise seisundiga. Mõju avaldub muu hulgas voolurežiimi muutuse, jõe pikisuunalise pidevuse katkemise, setete liikumise häirimise ning vee-elustiku ja elupaikade mõjutamise kaudu. Rahalise instrumendi tasubaasi ei ole siiski alati võimalik siduda vahetult ökoloogilise mõju suurusega, mistõttu võib kasutada survet iseloomustavaid ja kontrollitavaid näitajaid, näiteks paisutuskõrgust, vooluhulka, rajatise läbitavust kaladele ja setetele või muid paisu mõju tugevust kirjeldavaid tunnuseid. Selliseid lahendusi on kasutatud ka teistes riikides. Eestis eeldaks sellise instrumendi rakendamine paisude asjakohaste baasandmete ühtlustamist ja ajakohastamist.

Jõesängi, kalda ja veekogu füüsilise muutmise puhul ei ole hüdromorfoloogiline koormus üldjuhul väljendatav ühe heiteühikuna. Mõju sõltub muutuse ruumilisest ulatusest ja tugevusest, kõrvalekaldest looduslikust seisundist ning mõjust voolu- ja setterežiimile, elupaikadele ja bioloogilisele seisundile. Seetõttu on SMP rakendamisel sageli sobivamad muutuse või surve ulatusel põhinevad leevendus- ja taastamiskulude kandmine ning vajaduse korral kompensatsiooni- või tagatislahendused.

Vihmavee ülevoolude puhul on koormus olemuselt sündmuspõhine, kuid Eestis ei mõõdeta praegu üldjuhul üksikute ülevoolusündmuste tegelikku reostuskoormust: hindamine põhineb peamiselt registri- ja ruumiandmetel ning riskipõhisel sõelumisel. Samuti ei ole ülevoolukoormus otsese rahalise SMP instrumendiga sisuliselt kaetud ning ka teiste riikide praktikas maksustatakse ülevoolu tegelikku mahtu või saastekoormust harva. Seetõttu on võimalike instrumentide kujundamisel oluline küsimus, kas ja millises ulatuses saab tasu või muu kohustuse siduda mõõdetava ülevoolusurvega. Selle eelduseks oleks vähemalt ülevoolude sageduse, kestuse ja mahu senisest parem sündmuspõhine mõõtmine; saas-

tekoostise mõõtmine võimaldaks vajaduse korral hinnata ka tegelikku reostuskoormust. Alternatiivina võib kaaluda kaudsemaid lahendusi, näiteks sademevee- või süsteemikoormuse põhiseid tasusid ning ülevooluriski vähendamisega seotud investeerimiskohustusi.

Asulate ja tööstuse punktheide on võrreldes hajukoormustega kõige paremini mõõdetav ning olemasoleva loa-, seire- ja saastetasusüsteemiga kaetud. Siin on järgmiste etappide põhiküsimus eeskätt olemasolevate instrumentide disaini muutmisvajadus arvestades nende hetkemõjusust - kas tasumäärad, vähendatud määrad ja erandid annavad piisava käitumissignaali ning kas tasu diferentseerimine arvestab piisavalt heitekoha ja suubla tundlikkust ning veekogumi seisundit.

Ühiskanalisatsiooniga ühendamata heitveelahenduste koormust saab Eestis ligikaudselt hinnata elanike arvu, ruumiandmete ja ühikkoormuste alusel. Nende tegelik mõju veekeskkonnale sõltub oluliselt kohtkäitlussüsteemi tüübist, seisukorrast ja ühendusest veekoguga. Seetõttu sobivad siin rakendamiseks esmajoones nõuete täitmise, süsteemide korrastamise ja meetmekulude kandmisega seotud instrumendid, kaalumist väärivad ka modelleeritud koormusel põhinevad lahendused.

Veevõtu puhul on koormuse mõõtmine üldjuhul tehniliselt lihtsam, kuid keskkonnakulu sõltub tugevalt asukohast ja ressursi seisundist. Põhjaveevõtu puhul võib sama võetud kuupmeetri mõju olla väga erinev sõltuvalt põhjaveekihi taastumisest, haavatavusest, sooldumisriskist ja kohalikust kasutussurvest. Rahvusvahelises praktikas kasutatakse seetõttu diferentseeritud mahutasusid, progresseeruvaid tariife, püsi- ja muutosaga tasusid ning keskkonna- või ressursikulu komponenti. Eestis on vee erikasutusõiguse tasumäärad diferentseeritud muu hulgas põhjaveekihi ja kasutusviisi järgi. Järgmistes analüüsi etappides on küsimus selles, kas selline diferentseerimine arvestab piisavalt veevõtust tuleneva keskkonnakoormuse erinevusi, sealhulgas põhjaveekogumi seisundit, kohalikku kasutussurvet ja muid veevõtuga seotud riske.

Kaevandamisega seotud veekoormuste puhul tuleb eristada kaevandus- ja karjäärivee pinnavee punktkoormust kaevandamise laiemast mõjust põhjaveerežiimile. Kaevandusvee väljalaske puhul on vee maht ja osa saasteainekoormusest loa-, seire- ja aruandlussüsteemi kaudu suhteliselt hästi mõõdetavad ning seega on võimalik rakendada klassikalisele punktheitele lähedast hinnastamist. Kaevandamise mõju põhjaveele näitab seevastu hästi, miks ainult mahupõhine tasu ei kata kogu SMP loogikat. Rahvusvaheliselt kombineeritakse veevõtu või kuivenduse tasusid, heite- ja reostustasusid ning finantstagatisi kaevanduse sulgemiseks ja pikaajaliseks veekäitluseks. Täielikult kahjupõhine tasu on harv, sest põhjaveetaseme muutuse ja konkreetsete ökosüsteemi- või varakahjude põhjuslik omistamine on keeruline. Eestis on tasud valdavalt mahu- ja tegevuspõhised, puudub põhjaveekogumi kumulatiivse mõju eraldi hinnastamine ning väga pikaajaline vastutus ei ole täielikult rahaliselt kaetud. Seetõttu on analüüsi III etapis põhjendatud käsitleda tasu kõrval eraldi tagatise või taastamisfondi lahendusi.

Ajaloolise ja jääkreostuse puhul on klassikalise individuaalse SMP rakendatavus kõige piiratum. Saaste võib püsida setetes, liikuda pinna- ja põhjavee vahel ning avalduda sisekoormusena ka pärast välise saasteallika kadumist. Kui vastutav isik puudub või põhjuslikku panust ei ole võimalik jagada, ei ole tagasiulatuv individuaalne tasu tavaliselt realistlik. Aruandes käsitletud alternatiivid - sektoripõhised fondid, sisendipõhised maksed, hinnangulise emissiooni või toitaineülejäägi põhised skeemid - on pigem kollektiivse kulude jaotuse lahendused. Nende kasutamisel tuleb eriti selgelt eristada tulevase koormuse ennetamise stiimulit juba tekkinud ajaloolise kahju rahastamisest.


WETEST
Life
Kaasrahastanud
Euroopa Liit
Pilt: Sven Zacek