



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Euroopa riikide energiakriisi meetmed

Nr 1

17.01.2023

Alates 2021. aasta septembri energiakriisist on riiklike toetusmeetmete näol eraldatud Euroopa riikides ühtekokku 705 miljardit eurot,¹ et kaitsta tarbijaid kasvavate energiakulude eest. Juba COVID-19 kriisi ajal süvenenud Venemaa manipuleerimine maagaasi tarnetega ja ülemaailmsete tarneahelate katkemine on energiakandjate kiiret hinnatõusu vaid süvendanud. Olukorda on veelgi teravdanud mitmesugused ettenägematud sündmused, sealhulgas Saksamaa ja Prantsusmaa vähenenud ja ebaregulaarne tuumaenergia toodang ja isegi suvine põud, mis on vähendanud hüdroenergia tootmist kogu Euroopas. Euroopa riigid on kriisimeetmetesse panustanud väga erinevas mahus. Teemaleht keskendub seni Euroopa riikides rakendatud nn lühiajalistele hinnatõusu ohjeldamisele suunatud meetmetele.

Uues geopoliitilises kontekstis tuleks keskpikas perspektiivis ära kasutada sünergiaid kliimapoliitika ja energiajulgeolekupoliitika vahel, kuna süsinikuneutraalsusele üleminek võib aidata vähendada tulevikus tekkima hakkavat veelgi suuremat sõltuvust fossiilkütustest. Sel põhjusel tuleks Rahvusvaheline Valuutafondi (IMF) arvates EL riikidel järk-järgult vähendada toetuste maksulangevuste kujul realiseeruvate meetmete osakaalu. Üldiste soovitusena nähakse ette alternatiivsete energiaallikate kasutusele võtmisele suunatud tegevusi. Seda saab teha näiteks toetades energiatõhususe parandamist ja tagades, et võrgud ja infrastruktuurid kohandatakse süsinikdioksiidivaba tehnoloogiaga. Aja jooksul peaks kliima-, energia- ja sotsiaalpoliitika ühiseks prioriteediks olema investeerimine energiakasutajate suutlikkusesse oma energiatarbimist kohandada ja alternatiivkütustele üle minna.

Vastuseks kõrgetele ja kõikumavatele hindadele ning sunnitud nõudluse vähendamisele on Euroopa valitsused kaldunud valima kitsaid ja koordineerimata meetmeid. Energiatarbimise subsideerimine (nõudluse vähendamise asemel) on olnud levinud, kuid ekslik lähenemisviis. Valitsustel on oht, et energiatarbimise toetused muutuvad jätkusuutmatuks, vähendades usaldust energiaturgude vastu, aeglustades Venemaa sanktsioonide kehtestamist ja suurendades uutele energiakandjate turgudele üleminekukulusid.

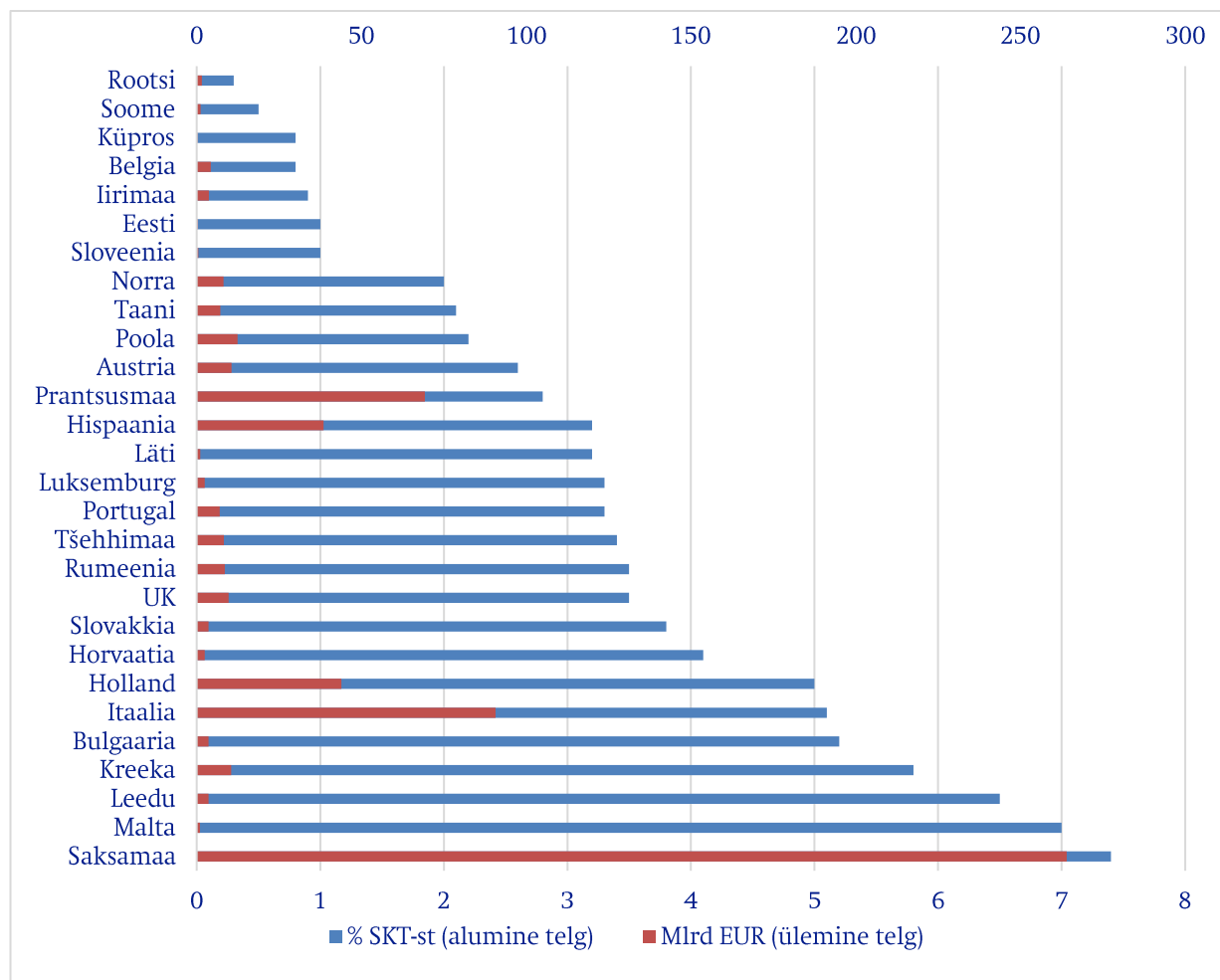
Nagu joonisel toodud võrdlusandmetest nähtub, paigutuvad Euroopa riigid oma meetmete rahaliselt mahult suhtena SKT-sse skaala erinevatesse otstesse. Saksamaa oma 7,4% ühel pool, Põhjamaad aga madalama osakaaluga SKT-st teisel pool. Ometi on neis riikides energiakriisiga kaasneva hinnatõusu ohjeldamiseks rakendatud meetmed IMF-i² ja Euroopa Komisjoni soovitustega suurel määral kooskõlas. Seda esmajoones maksuleevenduste kehtivuse kohta kehtestatud tähtaegade mõttes (enamasti kuus kuud, s.o põhiliselt talvisel kütteperioodil) ning ohustatud rühmadele suunatud toetuste määramisel. Teine iseloomulik faktor riikides rakendatud meetmete kohta ilmneb asjaolus, et hinnatõus ise algas mitte otseselt Venemaa agressiooni algusega, vaid juba COVID-19 leviku ajal (s.o 2020. a esimesel poolel). Teiste sõnadega tuleb Euroopa Liidu riikide valitsustel silmitsi seista kahe – energiakandjate ja toiduainete hinna – pöörases inflatsioonil väljenduva kriisi kogumõjuga. Kuna olukord võib ajalisel perspektiivis kiiresti muutuda, siis omaette probleem on rakendatavate meetmete soovitatud lühiajalisus. See väljendub selgesti rahvusvaheliste organisatsioonide ja EL-i enda soovitustes (tähtajalised maksusoodustused, ühekordsed sularahaülekanded, arvete ajatamine jne). Praegu rakendatavad riikide meetmed energiakriisi mõjude leevendamiseks on aga esmajoones kulukas lühiajaline poliitika. Sellises tegevuses võib kergesti lahustuda energia pikaajalise varustuskindluse suurendamisele suunatud

¹ <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>

² <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/IMFNotes/2022/English/INSEA2022001.ashx>

fookus. Paratamatult lisandub riikide (sh eriti Eesti ja Baltimaad) pikemaajalise varustuskindluse probleemidesse taastuenergia allikate ning ka tuumajaamade problemaatika.

Joonis. Energiakriisi meetmete hind 2022. a (% SKT-st ja rahalises mahus miljard EUR)



Allikas: www.brueghel.org

Valitsused on energiakriisi mõju leevendamiseks vastu võtnud mitmeid meetmeid, et kaitsta leibkondade maksejõulisust ja sisendhindadest tugevalt ohustatud ettevõtteid. Need meetmed hõlmavad otseseid hinnasekkumisi (toetusi ja dotatsioone), muudatusi maksudes (esmajoones käibemaksus ja aktsiisides), rahalisi ja mitterahalisi hüvitisi ning muid meetmeid, näiteks põhi- või katkematute tagatiste ning laenuгарантиide osas. 2022. aastal moodustas otseselt selliste meetmete netoeelarveline kulu (mis on spetsiifilised reaktsioonina energiakriisile ja ei arvesta muid fiskaalmeetmeid, mida on rakendatud vastusena üldisele inflatsioonile) hinnanguliselt 1,3 % SKT-st.

Energiakriisiga kaasneva toiduainete kiire hinnatõusu vastu tegutsemisel soovitab IMF nõrgemate sotsiaalprogrammidega riikidele otsese toiduainete käibemaksu alandamise võimalike alternatiividena järgmisi meetmeid:

1. Laiendada olemasolevaid sotsiaalprogramme, nagu sihipärased ülekanded või lastetoetused. COVID-19 ajal kasutusele võetud digitaalsed tööriistad (registrid) abi vajavate leibkondade tuvastamiseks ja otseselt neile vajaliku abi osutamiseks.
2. Kaaluda haridus-, tervishoiu- või ühistransporditasude vähendamist.
3. Kui muret valmistab toiduga kindlustatus ja kõik muud võimalused on ammendatud, kaaluda ajutist maksude langetamist või hinnatoetuste andmist koos selgete aegumisklauslitega põhitoidukaupadele.
4. Viia kõrgemad rahvusvahelise turu toiduainete hinnad üle jaehindadesse järk-järgult ja toetuste abil jaotussektori (hulgikaubanduse) vahendusel, kohustades samal ajal need subsiidiumid keskpikas perspektiivis kaotama.

Toetusmeetmeid saab liigitada mitmel viisil, kuid põhiliselt eristatakse sissetulekutoetust, st ülekandeid kodumajapidamistele ja ettevõtetele, ning hinnatoetusmeetmeid, mille eesmärk on

vähendada tarbijate makstavat energiahinda. Sissetulekutoetust saab majapidamistele ja ettevõtetele pakkuda ülekannete või mõnes riigis kasutusel olevate nn vautšerite kaudu. Kriisi ajal saab juba kehtivaid sissetulekutoetuse meetmeid laiendada täiendavatele ohustatud elanikkonna rühmadele või suurendada olemasolevate ülekannete mahtu.

Hinnatoetusmeetmed võivad ilmned näiteks hinnakontrolli, elektriaktsiisi ja võrgutasude alandamise, käibemaksu ja kütuseaktsiisi vähendamise või vabastamise ning küttekulude allahindluste kujul. Nii sissetulekutoetuse kui ka hinnakontrolli meetmeid saab suunata kas sissetulekutesti kaudu või piirates meetmetest saadavat kasu konkreetsetele energiatarbijate kategooriatele, võttes aluseks kriteeriumid, nagu energiatarbimine, sissetulek või isegi elukoht.

Valitsused on reageerinud tõusvatele energiahindadele kahesuunaliselt: maksu- ja mittemaksumeetmetega. Suurem osa kõrge sissetulekuga riikides kasutusele võetud meetmetest on kaldunud olema mittemaksumised meetmed, nagu subsiidiumid, ülekanded või muud regulatiivsed sekkumised. Samas on maksumeetmeid rakendatud enim madala ja keskmise sissetulekuga riikides. Läheneemisviiside erinevused on tõenäoliselt tingitud arenenumatest ülekande- ja hüvitissüsteemidest kõrgema sissetulekuga riikides, kus on üldiselt parem võimekus riskirühmadele suunatud toetuse andmiseks.

Ajutised kaudsete maksude vähendamised on kõige levinum maksumeetme vorm, mida riigid rakendavad. Keskkonnamaksude ja naftasaaduste aktsiisimaksude alandamine olid kõige sagedamini kasutusele võetud meetmed hindade tõusu mõju leevendamiseks, millele järgnesid kütusetoodete käibemaksu määra ja imporditollimaksude alandamine. Toetused ja sularahaülekanded on kõige levinumad mittemaksumised meetmed, kusjuures mõlemat tüüpi meetmete peamiseks sihtmärgiks on madalama sissetulekuga leibkonnad ja vähesed antud riigis toetusi saavad ettevõtted.

OECD riikides rakendatud meetmete andmebaasis³ olevate enamiku meetmetega langetati kütuste aktsiise ja nii elektri kui ka gaasi võrgutasusid. Suurimad bensiiniliitri aktsiisikärped rakendati Saksamaal (0,30 eurot kolmeks kuuks alates juunist 2022), Itaalias (0,25 eurot alates märtsist 2022 kuni vähemalt 8. juulini 2022), Iirimaa (0,20 eurot) ja Belgias (0,175 eurot alates 19. märtsist 2022 kuni vähemalt 2022. a lõpuni). Mitmed riigid rakendasid aktsiisimaksu alandamist alguses lühiajaliselt, st umbes kuu aega, kuid kuna energiahinnad jäid kõrgeks, siis neid meetmeid pikendati (mõnel juhul isegi mitmel korral) ja paljud riigid suurendasid ka nende suurust. Mõned riigid kaotasid ajutiselt energiatasude aktsiisimaksud, teised aga andsid kütusemaksudele maksukrediiti või olid kavandatud tõstmise vastu. Muud keskkonnaga seotud maksumeetmed hõlmasid elektriaktsiisi langetamist, kivisöe uute maksude kehtestamise (ja olemasolevate maksude tõstmise) edasilükkamist ning elektrisõidukite ostmisel aktsiisipuhkuse võimaldamist.

Käibemaksu vähendamine energiatoodetele on olnud ka ühine poliitiline vastus, enamasti Euroopa riikides ja kõige sagedamini elektri- ja maagaasitoodete puhul. Kuna Euroopa oli üks esimesi piirkondi, kus energiahinnad tõusid, olid EL-i riigid esimeste riikide seas, kes kehtestasid muude abinõude kõrval ka käibemaksukärped. Sarnaselt aktsiisilangestustele kuulutati enamik käibemaksu alandamistest välja ajutiste meetmetena, kuid mitmel juhul on neid suurendatud või pikendatud, mõnel juhul isegi mitmel korral. 2021. a juunis alandas Hispaania energiaarvete käibemaksu määra 21%-lt 10%-le ja selle meetme kehtivust on mitmel korral pikendatud. Seejärel langetas Itaalia 2021. a oktoobris oma käibemaksu määra maagaasitarbete kasutamisele tsiviil- ja tööstuslikul otstarbel 5%-ni. Küpros teatas elektri ja gaasi käibemaksu määra vähendamisest (haavatavate rühmade puhul 19%-lt 5%-le ja 9% kõigis teistes leibkondades) ning Tšehhi Vabariik teatas elektri ja gaasi käibemaksuvabastusest 2021. a novembris. Mitmed teised Euroopa riigid järgisid seda 2022. a alguses, sh Belgia, Leedu, Põhja-Makedoonia ja Poola. Samuti alandas Türgi alates 2022. a märtsist elanike ja põllumajanduses kasutatava elektrienergia käibemaksu määra 18%-lt 8%-le.

Toetused ja ülekanded on poliitikapakettides kesksel kohal, seda eriti kõrgema sissetulekuga riikides. Eespool kirjeldatud maksumeetmetega võrreldes on haavatavamatele rühmadele suunatud sihipärane toetus levinum, kusjuures subsiidiumid arvatakse sageli otse maha energiaarvetest ja rahaülekannetest, mis on suunatud vaesematele rühmadele. Sularahaülekandeid tehti enam kui kolmandikus uuringuga hõlmatud 81 riigi rakendatud meetmest ja kõigist kasutusele võetud sularahaülekande meetmetest oli kolm neljandikku suunatud konkreetsetele leibkondadele. Käputäis riike on püüdnud naftahindu alandada otse subsiidiumide kaudu, olgu siis klientidele *ad hoc*

³ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/03c86860-en/index.html?itemId=/content/component/03c86860-en>

tagasimaksete (nt Prantsusmaa) või juba olemasolevate naftahindade stabiliseerimisfondide kaudu (Euroopa väliselt nt Tšiili, Keenia ja Tai). Elektri ja eluaseme kütte tarvis jagati paljudes Euroopa riikides toetusi kõigile majapidamistele. Näiteks 100 euro suurune küttevautšer, mis arvatakse otse elektriarvest maha kõikide Belgia majapidamiste puhul ja 225 eurot kütteõli kasutavate majapidamiste puhul ning 10% soodustus Küprose elektriarvetelt. Norras kehtestati toetus, mis katab 80% energiaarvete maksumusest, mis ületab 0,70 Norra krooni kilovatt-tunni kohta. Mõned riigid vähendasid ka elektritariifide tasusid ja regulatiivseid tasusid.

Mitmed riigid pakkusid täiendavaid stiimuleid energia säästmiseks. Ühistransporditoetusi anti Austrias, Saksamaal, Iirimaa, aga ka mujal maailmas, nt Uus-Meremaal ja Singapuris. Mõnes riigis olid need toetused kättesaadavad kõikidele leibkondadele, teistes aga ainult vaesematele peredele. Belgia, Portugal ja Ühendkuningriik kehtestasid käibemaksuvabastuse või vähendatud käibemaksumäärad energiasäästlike ja taastuvenergiatoodete, nt päikesepaneelide, päikeseveeboilerite ja soojuspumpade ostmisel. Energiatõhususe toetused kehtestati muu hulgas ka Luksemburgis, Hollandis ja Rumeenias.

Mõned Euroopa riigid on teatanud ka plaanist rakendada nn erakorralise kasumi maksud (ka solidaarsusmaks), et toetada kasutusele võetud meetmete kulusid. Bulgaaria ja Rumeenia kuulutasid juba 2021. a oktoobrist välja erakorralise kasumi maksud tuumaelektrijaamadele ja energiatootjatele tuludelt, mis ületavad 91 eurot/MWh. 2022. a märtsis kehtestas Itaalia erakorralise täiendava tulumaksu 10 % (*contributo solidaristico straordinario*) energiaettevõtetele ja -vahendajatele, kelle tulud kasvasid 2021. a oktoobrist 2022. a märtsini aastases võrdluses vähemalt 5 miljoni euro võrra. Seejärel tõstis Itaalia maksumäära 2022. a mai alguses 25%-ni. Mais kehtestas Kreeka 90% erakorralise maksu elektritootjate täiendavale kasumile 2021. a oktoobrist kuni 2022. a juunini. Ühendkuningriik kuulutas välja energiakasumimaksu, mille kohaselt nafta- ja gaasiettevõtete "erakorralisele" kasumile kohaldatakse 25% maksumäära kuni 2025. aastani. Meede hõlmab investeerimissoodustust, mida nafta- ja gaasiettevõtted saavad kasutada maksustamise aluseks oleva maksubaasi vähendamiseks, kui nad reinvesteervad selle kasumi Ühendkuningriiki.

Kokkuvõte

Kui energiahinnad jäävad jätkuvalt kõrgeks, peaks valitsuste pakutav toetus leidma tasakaalu tõhususe, eelarve- ja rakenduskulude vahel, keskendudes ohustatud rühmade vajadustele ning tagades koostoime pikemaajaliste kliimamuutuste ja energiapuuduse eesmärkidega. Otsene hinnakontroll võib pärssida turu hinnasignaale, piirates energiasäästu stiimuleid või fossiilkütustest loobumist.

Kui lõpptarbijate energiahinnad (nt elekter, maagaas ja bensiin) on pikemaajaliselt (tähtajatult) seatud alla omahinna, võib see põhjustada suuri kaotusi energiavarustusahelas, takistades uute infrastruktuuri investeringute tegemist ja suurendades lõppkokkuvõttes tarnepuudust. Hinnatoetusmeetmed võivad ajutiselt leevendada inflatsioonisurvet, kuna need aitavad alandada inflatsiooniootusi. Kuid need ei võimalda nõudlusel kohaneda pakkumise piirangutega ja energeetika sektori madalama tootmismahuga, mis võib süvendada kaupade defitsiiti ja seeläbi säilitada tulevast inflatsiooni.

Toivo Mängel
nõunik
toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. [National Energy Policy Responses to the Energy Crisis. Brueghel. 15.12.2022](#)
2. [OECD \(2022\). Tax Policy Reforms 2022. Policy Responses to Rising Energy Prices](#)
3. [IMF \(2022\). Fiscal Policy for Mitigating the Social Impact of High Energy and Food Prices](#)