Turbavarude kasutamine

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-6/05/71
14.07.2005

Turbavarude kasutamine



Tallinn
2005

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris riigi tegevust turbavarude kasutamise planeerimisel ja kaevandamise korraldamisel. Eesmärgiks oli anda hinnang, kas riik tagab turbavarude jätkusuutliku kasutamise.

Turbavaru kasutamist korraldab Keskkonnaministeerium. Ministeeriumi välja antud lubade kohaselt võib turvast kaevandada praegu 19 500 hektaril.

Turbasood on oluline puhta vee reservuaar ja asendamatu elukeskkond paljudele taime- ja loomaliikidele. Turba kaevandamise ja ala kuivendamisega aga hävitatakse soos looduslik elustik ja muudetakse ümbruskonna veerežiimi.

Turvas on Eestis põlevkivi järel tähtsuselt teine strateegiline energiaressurss. Kütteks ja elektri tootmiseks saab kasutada raba alumistes kihtides olevat hästilagunenud turvast. Viimastel aastatel on aga oluliselt rohkem kaevandatud raba pealmistes kihtides olevat vähelagunenud turvast, mida kasutatakse aianduses. Aiandusturba ekspordi mahult on Eesti maailmas 3.-4. kohal.

Auditi käigus analüüsiti kaevandamise keskkonnamõju hindamist ja tootmisalade rekultiveerimist, korraldades selleks küsitluse piirkondlikele keskkonnateenistustele. Lähemalt tutvuti viies maakonnas – Ida-Virumaal, Jõgevamaal, Pärnumaal, Saaremaal ja Tartumaal – turba kaevandamiseks välja antud lubadega. Keskkonnamõju hindamise korraldamise ja kaevandamisõiguse maksustamise kohta küsiti arvamust ekspertidelt.

Olulisemad tähelepanekud

Turbavaru kasutamine pole korraldatud jätkusuutlikult

Turbavarude kasutamise aastaseks määraks on valitsus kehtestanud 2 780 000 tonni. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituudi teadlaste 2005. aasta märtsis avaldatud arvestuste kohaselt toodavad kõik looduslikus seisundis sood kokku aastas juurde vaid 400 000 – 550 000 tonni turvast. Neid teadlaste esialgseid hinnanguid kasutusmääraga võrreldes selgub, et valitsuse poolt lubatud kasutusmäär ületab turba aastast juurdekasvu enam kui viis korda. Kuigi turba tegelik kaevandamine on seni ilmastikuoludest tulenevalt lubatud määrast väiksem olnud, on ka see ületanud turba juurdekasvu kaks kuni kolm korda, jäädes väga ebasoodsa ilmastikuga aastatel (nt 2004) juurdekasvu piiresse.

Valitsus on seni turvast käsitlenud taastuva loodusvarana, mida säästva arengu põhimõtete järgi ei tohi kasutada rohkem, kui seda juurde tekib. Kuna kaevandamismahud ületavad turba juurdekasvu, pole turbavaru kasutamine praegu jätkusuutlikult korraldatud. Samas peab tulenevalt Euroopa Liidu taastuvenergia direktiivist ja Riigikogus vastu võetud kütuse- ja energiamajanduse pikaajalisest arengukavast turvast käsitlema taastumatu energiaressursina. Selline käsitlus eeldab otsustamist, kui kauaks peaks Eestis kaevandamiskõlblikku turvast jätkuma. Sellist otsust pole aga tehtud, samuti pole hinnatud, millisel otstarbel tuleks piiratud ressurssi kasutada. Sõltumata sellest, kas turvast nimetada taastuvaks või taastumatuks loodusvaraks, peab riik teadlaste hinnangud ja lubatud kasutusmäärad üle vaatama, vajaduse korral tegema täiendavaid uuringuid ning otsustama, kas ja millise intensiivsusega turbavarusid edaspidi kasutusele võtta tohib.

Üks võimalus loodusvarade kasutamist reguleerida on kaevandamisõiguse maksustamine. Senised kaevandamisõiguse tasu määrad on kehtestatud ilma, et oleks uuritud maksustamise mõju keskkonnale, majandusele ja sotsiaalsfäärile. Nii ei kasuta riik praegu kaevandamisõiguse tasu selleks, et kaevandamismahtusid reguleerida või kaevandamistegevust kindlatesse piirkondadesse suunata.

Turba kaevandamise lubamisel ei pöörata piisavalt tähelepanu keskkonnamõju hindamisele

Turba kaevandamine põhjustab keskkonnale pöördumatuid kahjustusi. Seetõttu on enne kaevandamisloa ja vee erikasutusloa väljaandmise üle otsustamist vajalik planeeritava tegevuse keskkonnamõju hinnata. Seadus on keskkonnamõju hindamist nõudnud alates 1. jaanuarist 2001.

Kaevandamislubade väljaandmisel on planeeritava kaevandamise keskkonnamõju hindamine kohustuslik, kui tootmisala on suurem kui 150 hektarit, kuid auditeerimisel selgus, et mitte alati pole seda tehtud. Väiksemate kui 150 ha alade puhul on Keskkonnaministeeriumil ja keskkonnateenistustel tulnud iga kord langetada otsus, kas keskkonnamõju hindamine on vajalik. Seni pole nad alla 150 ha alade puhul keskkonnamõju hindamist kordagi nõudnud.

Riigikontrolli arvates pole 150 ha piir keskkonnamõju hindamise nõudmisel põhjendatud, sest ükskõik kui väikese turbakarjääri kuivendamine mõjutab looduskeskkonda ja veerežiimi alati suuremal alal kui 150 hektarit. Ilma keskkonnamõju hindamise korraldamiseta pole välistatud kaevandamine loodusväärtuslikel soodel. Keskkonnamõju hindamise protsessis selgub ka kohalike elanike arvamus kavandatava kaevandamistegevuse suhtes. Juhul kui kaevandamisluba otsustatakse välja anda, saab keskkonnamõju hindamise tulemuste alusel välja töötada täpsemad meetmed kaevandamise keskkonnamõju vähendamiseks.

Lisaks kaevandamisloale peab ettevõtjatel sõltumata tootmisala suurusest olema ka vee erikasutusluba. Vee erikasutusluba seab täpsemad tingimused soo kuivendamisele ja kuivendusvee juhtimisele looduslikesse vooluveekogudesse. Loas määratakse ära ka kuivendusvee kvaliteedi seire nõuded. Auditeerimisel selgus, et vee erikasutusload on olemas vaid üksikutel turbatootmisettevõtetel. Vee erikasutuslubade andmise käigus tuleb samuti teostada keskkonnamõju hindamine, kui kuivendatav ala on suurem kui 100 hektarit, kuid seni on üle 100 ha alale luba välja andes keskkonnamõju hinnatud vaid pooltel juhtudel.

Kaevandamislubades pole sätestatud nõudeid keskkonnaohutuse tagamiseks

Kuna turba kaevandamise keskkonnamõju on küllaltki suur, on oluline, et kaevandamislubadega seataks ettevõtjatele täpsemad keskkonnanõuded. Auditi käigus analüüsitud viie maakonna lubades pole aga enamikul juhtudel seatud ei keskkonnatingimusi ega kaevandamisega rikutud maa kasutamise edasist otstarvet. Kuna lubade väljaandmisele eelnevalt ei ole enamasti tehtud ka keskkonnamõju hindamist, pole kaevandajatele seatud mingeid nõudeid kaevandamisega kaasneva keskkonnamõju jälgimiseks ja vähendamiseks.

Turba kaevandamisega rikutud alasid pole korda tehtud

Eestis on umbes 8000 – 15 000 hektarit mahajäetud alasid, kus on varasematel aastatel turvast kaevandatud, kuid mida pole kaevandamise järel korda tehtud (rekultiveeritud). Üldjuhul ei hakka turbasammal kuivendatud ja kaevandatud aladel ise kasvama ja seetõttu ei toimu ka turba juurdekasvu. Rekultiveerimata turbatootmisalad põhjustavad jätkuvat keskkonnareostust ja suurt tuleohtu.

Enamik mahajäetud tootmisaladest on riigi maadel. Kuigi mahajäetud ala korrastamine on maaomaniku kohustus, pole riigil seni täpsemat ülevaadet nende alade jääkvarude seisundist ja keskkonnakahjustuste tasemest – kas need alad tuleks uuesti kaevandamisse suunata või korrastada. Mahajäetud alade rekultiveerimiseks pole riik seni raha leidnud.

Kuna mahajäetud alad on kuivendatud, hakkab allesjäänud turvas lagunema. Esimese kümne aasta jooksul pärast kuivendamist laguneb hektari kohta 15–20 tonni turvast.[1] Seejuures eraldub õhku süsihappegaasi, mis on oluline kliima soojenemist põhjustav tegur. Kuivendatud soodest eralduva süsihappegaasi kogus ületab näiteks liiklusest eralduvat kogust hinnanguliselt umbes üheksa korda.

[1] Kütuse- ja energiamajanduse pikaajalises arengukavas on öeldud, et turbavaru väheneb lagunemise tõttu igal aastal 2,5–3 miljoni tonni võrra, mis on enam kui kaks korda rohkem, kui aastas keskmiselt kaevandatakse.

Riigikogu otsustas kütuse- ja energiamajanduse riikliku arengukava heakskiitmisel, et uute turbaalade kuivendamine tuleks peatada kuni aastani 2025 ning seni tuleks kasutada ainult kuivendatud sooalade turvast. Seadustes pole aga seda seisukohta fikseeritud ja ettevalmistusi uute soode kasutusele võtmiseks ei ole seni peatatud.

Peamised ettepanekud keskkonnaministrile

- Analüüsida turba taastuvaks või taastumatuks loodusvaraks nimetamise eeliseid ja puudusi. Seejärel võtta selge seisukoht turba taastuva või taastumatu loodusvarana käsitlemise suhtes ja tehtud otsusest tulenevalt algatada õigusaktides vajalike muudatuste tegemine. Muudatustest lähtuvalt hinnata ümber turba kriitilise varu ja kasutatava varu suurus ning aastane kasutusmäär, tellides selleks vajaduse korral täiendavaid teadusuuringuid turba juurdekasvu hindamiseks. Saadud tulemuste ja tehtud otsuste alusel algatada õigusaktides muudatused varude ja kasutusmäära suuruste muutmiseks.

- Töötada välja turba kaevandamise õiguse maksustamise alused. Selleks korraldada uuringud turba kaevandamise õiguse maksustamise mõju ning laekuva tulu jaotamise ja kasutamise otstarbekuse analüüsimiseks, arvestades sealjuures ka teisi makse, turba kasutuse väliskulusid jms. Eelnevast lähtuvalt algatada vajaduse korral kaevandamisõiguse tasu määra ja maksustamisest laekuva tulu jaotumise (riigi ja kohalike omavalitsuse vahel) muutmine.

- Turba mehhaniseeritud kaevandamise puhul nõuda keskkonnamõju hindamist kõigi uute kaevandamislubade väljaandmisel, sõltumata mäeeraldise pindalast. Algatada keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses vastavate muudatuste tegemine.

- Nõuda vee erikasutuslubade olemasolu ja regulaarset kuivendusvee kvaliteedi seiramist kõigilt turbakaevandajatelt.

- Algatada maapõueseaduse muutmine, millega antaks kaevandamisloa väljaandjale õigus muuta loa tingimusi, st taastataks kord, mis oli sätestatud kuni 31. märtsini 2005 kehtinud maapõueseaduses. Seejärel tagada keskkonnatingimuste ja kaevandamisega rikutud maa korrastamise otstarbe sätestamine kõigis turba kaevandamise lubades.

- Suunata turba kaevandamine mahajäetud ammendamata tootmisaladele, lõpetades selleks seni kaevandamata soodele või soode osadele uute kaevandamislubade väljastamise kuni aastani 2025 vastavalt kütuse- ja energiamajanduse pikaajalises riiklikus arengukavas seatud eesmärkidele. Arengukava eesmärkide elluviimiseks algatada vajalikud muudatused õigusaktides, sh maapõueseaduses.

- Algatada nende riigi maadel olevate turba kaevandamisega rikutud mahajäetud tootmisalade korrastamine, mida pole otstarbekas uuesti kaevandamisele võtta.

- Töötada välja rahastamisskeem rekultiveerimiskulude katmiseks juhul, kui ettevõte muutub maksujõuetuks, näiteks luues selleks riikliku tagatisraha fondi või allfondi mõne olemasoleva finantsinstitutsiooni juurde või nõudes ettevõttelt tagatist rekultiveerimiseks vajaliku raha olemasolu kohta kaevandamisloa väljaandmisel.

Ministrite vastused

Kontrolliaruande eelnõu esitati ettepanekutele vastuse saamiseks keskkonnaministrile. Informatsiooniks ja oma valdkonna kohta kommentaaride andmiseks esitati aruande eelnõu ka majandus- ja kommunikatsiooniministrile ning rahandusministrile.

Keskkonnaminister nõustus oma vastuses enamiku Riigikontrolli tehtud ettepanekutega. Ta lubas algatada seaduste muutmise, et kaotada 150 ha piir turbatootmise keskkonnamõju hindamise nõudele, st keskkonnamõju peaks edaspidi hindama kõigi uute turba kaevandamise lubade väljaandmisel.

Minister teatas, et Natura 2000 aladel asuvad turbamaardlad on edaspidi kavandatud viia passiivsesse varusse. Koostamisel on juhend keskkonnamõju hindamise programmi ja aruande koostamiseks, sh ka keskkonnamõju hindamiseks turbatootmisaladel. Minister nõustus ka ettepanekuga algatada maapõueseaduse muutmine selliselt, et kaevandamisega kaasnev oluline keskkonnamõju sätestataks kaevandamisloa andmisest keeldumise põhjusena, samuti vajadusega vaadata läbi kõik seni välja antud kaevandamisload neis seatud keskkonna- ja rekultiveerimistingimuste täpsustamise vajadusest lähtuvalt. Alustatud on mahajäetud turbatootmisalade rekultiveerimisega.

Auditi olulisemaks puuduseks pidas keskkonnaminister seda, et Riigikontroll on oma ettepanekus muuta turba kasutusmäärasid toetunud Ökoloogia Instituudi 2005. aasta märtsis avaldatud andmetele turba juurdekasvu kohta. Riigikontroll on nõus, et neid andmeid ei saa käsitleda vaieldamatutena, märkides samas, et see on seni teadaolevalt ainus töö, mis Eestis turba massi juurdekasvu (akumulatsiooni) hindamiseks üldse on tehtud, ning et töö autorite pädevus soodeuurimisel on üldtunnustatud. Praegu usaldusväärsemaid andmeid ei ole. Riigikontroll peab vajalikuks rõhutada, et kui turvast käsitletakse taastuva loodusvarana, peab riik kasutusmäärade kehtestamisel tuginema turba juurdekasvu andmetele, mitte hinnangulisele koguvaru suurusele. Keskkonnaminister lubas oma vastuses siiski algatada turba juurdekasvu hindamiseks veel täiendavaid uuringuid ning tulemuste selgumisel otsustada määrade ja varude muutmise vajaduse üle ning viia uute määradega kooskõlla ka kaevandamisload.

Keskkonnaminister on seisukohal, et rabade kuivendamiseks ja kuivendusvee looduslikesse vooluveekogudesse juhtimiseks ei pea turbatootjatel olema vee erikasutuslubasid, kuna tegu pole heitveega ja üldjuhul ei kaasne kuivendamisega ka põhjavee taseme alandamist. Riigikontroll märgib, et ministeeriumi keskkonnateenistused on vee erikasutuslube välja andnud juba 14 turbatootmisalale (st umbes kümnendikule kõigist aladest) ning et suurema kui 100 ha ala kuivendamisel on praegugi kohustuslik hinnata selle keskkonnamõju, mida on tehtud just vee erikasutuslubade väljaandmise käigus. Riigikontrolli hinnangul on need meetmed taganud efektiivse kontrolli kaevandamisega kaasneva veereostuse üle.

Keskkonnaministri arvates pole Riigikontroll esitanud piisavalt põhjendusi, miks tuleks kuni aastani 2025 lõpetada kaevandamislubade väljastamine seni kaevandamata soodele või soo osadele. Riigikontroll peab seoses sellega vajalikuks korrata aruande eelnõus märgitut – vastavasisulise otsuse tegi Riigikogu 2004. aasta lõpus kütuse- ja energiamajanduse pikaajalise arengukava heakskiitmisel. Seni kaevandamata aladele lubade väljaandmise peatamisega suunataks kaevandamist arvukatele mahajäetud, veel ammendamata varuga aladele, mis säästaks nii turbavarusid kui looduslikke soid.

Keskkonnaminister oli arvamusel, et otstarbekas on turvast ka edaspidi käsitleda taastuva loodusvarana ning et seda käsitlust ei pea ühtlustama käsitlusega turbast kui taastumatust energiaressursist. Riigikontroll nõustub ministriga, et ainuüksi turba taastuvaks või taastumatuks loodusvaraks tunnistamise otsuse tegemisest ei piisa turba kui loodusvara säilimise ja otstarbeka kasutamise tagamiseks. Samas sõltub sellest otsusest mitmete teiste turbavaru kasutamise planeerimiseks vajalike otsuste sisu. Keskkonnaministri poolt konstateeritu, et 20–30 aasta perspektiivis on turvas kahtlemata taastumatu loodusvara (nagu seda ka mujal Euroopas käsitletakse), osutab selle küsimuse aktuaalsusele.

Majandus- ja kommunikatsiooniministril ei olnud kontrolliaruande eelnõule täiendavaid ettepanekuid, küll aga rõhutas ta, et tulenevalt Euroopa Liidu õigusaktidest peab turvast käsitlema taastumatu energiaallikana. Minister teatas, et turbakaevandamise maksustamise küsimused arutatakse läbi ökoloogilise maksureformi ettevalmistamise käigus.

Rahandusminister toetas Riigikontrolli ettepanekut, et ka alla 150 ha turbatootmisalade kaevandamisse võtmisel tuleb igal juhul korraldada keskkonnamõju hindamine. Minister rõhutas oma vastuses mahajäetud väljade taaskasutusse suunamise või rekultiveerimise vajadust. Ministri arvates pole turbatootmisalade rekultiveerimise kulude katmiseks eraldi finantsüksust luua vaja, selleks tuleb kasutada Keskkonnainvesteeringute Keskuse maapõue alamprogrammi vahendeid. Minister pidas vajalikuks märgatavalt suurendada kaevandamisõiguse tasu – eesmärgiga katta nii riigil turbavarude kasutamise planeerimisega tekkivad halduskulud kui keskkonnale põhjustatavad kahjud.

Ministrite vastuste täistekstid on aruandele lisatud.

Sisukord

SISSEJUHATUS **8**

Valdkonna ülevaade **8**

Auditi iseloomustus **13**

1. TURBAVARU KASUTAMISE PLANEERIMINE **15**

1.1. Pole ühtset käsitlust, kas turvas on taastuv või taastumatu vara **15**

1.2. Kasutusmäärade kehtestamisel ei ole arvestatud turba juurdekasvu **16**

1.3. Turba lubatud kasutusmäär ületab juurdekasvu viiekordselt **17**

1.4. Turba kaevandamine ohustab loodusväärtuslikke soid **20**

1.5. Turbavaru on riigi strateegilistes arengukavades vähe käsitletud **21**

1.6. Turbavaru kasutamise maksustamise alused pole selged **21**

2. KESKKONNAMÕJU JA VEE ERIKASUTUS **25**

2.1. Kaevandamise keskkonnamõju ei ole piisavalt hinnatud **25**

2.2. Keskkonnateenistused ei ole suutelised keskkonnamõju hindamise vajalikkuse üle otsustama **26**

2.3. 150 hektari piir ei ole põhjendatud **27**

2.4. Vee erikasutusload on vaid vähestel turbatootmisaladel **28**

2.5. Vee erikasutuslubade andmisel ei korraldata alati keskkonnamõju hindamist **29**

2.6. Maapõuseadus ei nimeta keskkonnamõju enam kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena **29**

3. KAEVANDAMISLOAD **31**

3.1. Lubades ei ole seatud keskkonnatingimusi **31**

3.2. Lubades ei ole seatud rekultiveeritava maa kasutamise otstarvet ega rekultiveerimistingimusi **33**

3.3. Keskkonnatingimusi ja rekultiveeritava maa kasutamise otstarvet ei lisata lubade ümbervormistamisel **34**

3.4. Lubadega võimaldatakse kaevandamine ilma sood ammendamata pooleli jätta **34**

4. REKULTIVEERIMINE **36**

4.1. Mahajäetud turbatootmisaladest pole ülevaadet **36**

4.2. Turbaressurss hävib mahajäetud turbatootmisaladel **38**

4.3. Turbatootmisalade rekultiveerimiseks pole kogemusi ega raha **39**

LISAD **41**

1. Mõisted **42**

2. Intervjuude nimekiri **43**

3. Fookusgruppide arutelude protokollid..... 44
4. Eksperdihinnang turbaressursi kasutamise tasule..... 54
5. Eksperdihinnang keskkonnamõju hindamisele..... 75
6. Turba juurdekasv, kasutusmäärad ja kaevandamine maakondades*..... 85
7. Keskkonnamõju hindamine kaevandamislubade menetlemisel..... 86
8. Keskkonnamõju hindamine vee erikasutuslubade menetlemisel..... 87

KESKKONNAMINISTRI, RAHANDUSMINISTRI NING MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI VASTUSED 88

Sissejuhatus

Auditi eesmärgiks oli anda hinnang, kas riik tagab turbaressursside jätkusuutliku kasutamise.

Auditeeritud asutusteks olid Keskkonnaministeerium ning selle haldusalas olevad keskkonnateenistused, Info- ja Tehnokeskus, Maa-amet, OÜ Eesti Geoloogiakeskus.

Auditi käigus konsulteeriti ka Rahandusministeeriumiga, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, ettevõtjaid ühendava Eesti Turbaliiduga ja soode kaitsmisega tegeleva MTÜga Eesti Märgalade Ühing.

Auditeeritud periood oli 1998–2004, kuid auditis kasutati ka varasemate perioodide andmeid.

Auditirühma kuulusid vanemaudiitor Tuuli Rasso ja nooremaudiitor Kärg Kama.

Valdkonna ülevaade

Turbavarud

Maavarade (sh turbavaru) üle peetakse arvestust riiklikus maavarade registris[2], mille vastutav töötleja on Keskkonnaministeerium, vastutav täitja Maa-amet ja volitatud täitja OÜ Eesti Geoloogiakeskus. Maavarade registris võetakse turbavaru maardlana[3] arvele pärast geoloogilise uuringu tegemist. Maavaravaru registris arvelevõtmise otsustab keskkonnaminister, arvestades Eesti Maavarade Komisjoni[4] arvamust. Eesti Geoloogiakeskus koostab maavaravarude koondbilansi, milles sisalduvad maardlate, maavaravarude ja nende muutuste ning maavarade kaevandamise andmed. Varud jagatakse aktiivseteks, mida võib kaevandada, ja passiivseteks, mis asuvad kaevandamispiirangutega maadel, näiteks looduskaitsealadel. Eesti Geoloogiakeskuse andmetel[5] on riiklikus maavarade registris arvel aktiivset ja passiivset turbavaru maardlates kokku 1614 miljonit tonni, millest 16% on vähelagunenud ja 84% hästilagunenud turvas. Enam kui 15 aastat tagasi tehtud soode revisjoni[6] andmetel oli Eestis turba koguvaru 2365 miljonit tonni. Lähtuvalt turbavaru uurituse tasemest ei kantud kogu revisjoniga hinnatud varu riiklikusse maavarade registrisse.

Soode revisjoni andmetel hõlmasid sood 1 009 101 hektarit – see on üle viiendiku Eesti kogupindalast (joonis 1). Praegu on maavarade registris arvel 281 turbamaardlat, mille kogupindala on veidi väiksem revisjoni andmetest, kuna maardlana ei võeta arvele soid, mille pindala on alla 10 ha ja turbalasundi paksus alla 0,9 meetri.

Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituudi hinnangul[7] on looduslähedases seisundis soid alles 270 000 – 350 000 ha. See on revisjoni andmetega võrreldes umbes kolm korda vähem. Põhjuseks on see, et paljusid soid kuivendati eelmisel sajandil kaevandamiseks või metsanduslikel ja põllumajanduslikel eesmärkidel ning seetõttu pole need alad enam looduslikus seisundis ja seal ei toimu enam turba juurdekasvu.

---

[2] Vana maapõueseadus, § 7. Alates 1. juulist 2005 hakkab maavarade registri ülesannet täitma keskkonnaregister (uus maapõueseadus, § 75).

[3] Maardla on üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringuga piiritletud ja uuritud ning keskkonnaregistris arvele võetud maavara lasund või lasundi osa, kusjuures maardlana võetakse arvele kogu lasund või lasundi osa, mis sisaldab maavara koos vahekihtidega. Uus maapõueseadus, § 2.

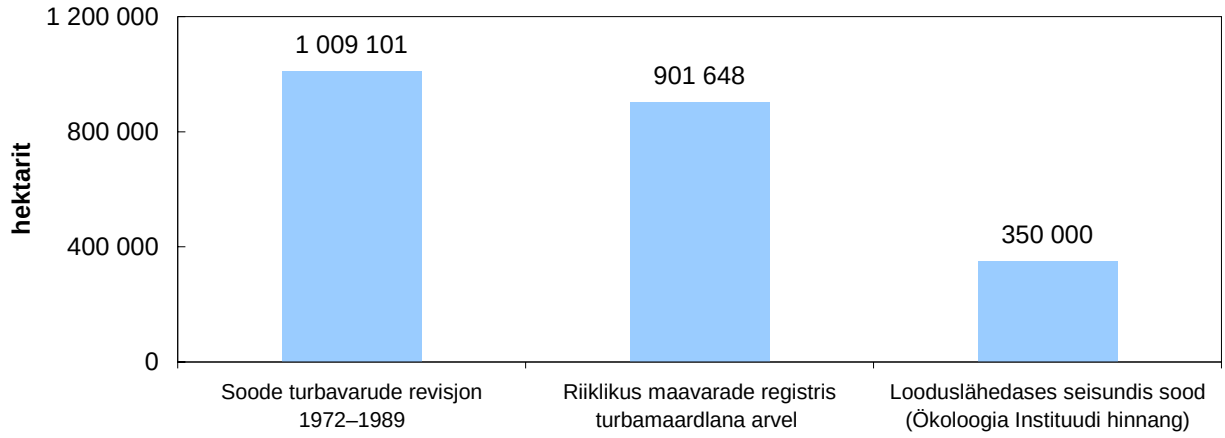
[4] Eesti Maavarade Komisjoni põhiülesanne on Keskkonnaministeeriumi nõustamine maapõue uurimise ja kasutamise ning maavarade arvestamise, maavaravarude kinnitamise, kvalifitseerimise ja mahakandmise ning kaitse küsimustes. Eesti Maavarade Komisjoni koosseisu nimetatakse geoloogia, mäenduse, keskkonnakaitse ja teiste erialade asjatundjaid. Komisjoni koosseisu kuuluvad Keskkonnaministeeriumi, Maa-ameti, Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni ja erialaliitude esindajad. Eesti Maavarade Komisjoni koosseisu kinnitab keskkonnaminister. (Uus maapõueseadus, § 6)

[5] Geoloogiafondi koondbilanss 2003, Eesti Geoloogiakeskus

[6] Eesti Geoloogiakeskuse soode ja turbamaardlate revisjon aastatel 1972–1989

[7] Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005

Joonis 1. Soode üldpindala, turbamaardlate ja looduslähedases seisundis soode pindala.



Allikad: Eesti Geoloogiakeskuse soode ja turbamaardlate revisjon, riiklik maavarade register, Ökoloogia Instituudi hinnang[8]

Looduslikus olekus sood (siirdesood, madalsood ja rabad) on liigiliselt väga mitmekesised. Kuna Euroopas on enamik selliseid märgalasid hävinud, on Eesti sood unikaalsed. Praegu on Eestis looduskaitse all 103 000 ha soid ehk *ca* 11% arvel olevate maardlate kogupindalast. Üldjuhul arvatakse looduskaitsealustele maadele jäävate maardlate maavarad passiivse varu hulka.

Praegustele kaitsealadele lisanduvad lähiajal Natura 2000 linnu- ja loodusalad.[9] Natura 2000 kaitsealade võrgustiku arendamise käigus suureneb kaitsealuste soode pindala esialgsel hinnangul 142 500 hektarini. Natura 2000 alade eelvalik on tehtud ja täiendavalt loodavad kaitsealad on võetud ajutise kaitse alla. Ajutised kaitsemeetmed kehtivad kuni alade kaitse-eeskirjade kinnitamiseni ja alade püsiva kaitse alla võtmiseni. Natura 2000 alade lõplik valik kinnistub Euroopa Komisjoniga läbirääkimistel aastatel 2005–2007. Alad tuleb püsiva kaitse alla võtta hiljemalt 1. juuliks 2007.

Turbaga kaetud alade mõju keskkonnale

Looduslikud sood on paljudele liikidele ainuvõimalikuks elupaigaks. Näiteks rabakana, väikekoovitaja ja punakurk-kaur pesitsevad ainult rabades.

Sood on ka looduslikud veevarude kujunemis- ja säilitusalad. Kuna turba kaevandamiseks tuleb soo kuivendada, ohustab turbamaardlate kasutuselevõtt eelkõige veerežiimi.[10] Paljude turbamaardlate läheduses on pärast kuivendamist langenud veetase kaevudes. Samuti muutuvad kuivendatud rabade ääres olevad jõed ja allikad põuatundlikumaks.[11] Turbakarjääridest välja voolav happeline vesi sisaldab rohkesti humiinaineid ja tahkeid turbaosakesi, mis muudavad elutingimused veekogudes paljudele elusorganismidele ebasobivaks.

[8] Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005

[9] Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustik koosneb Eestis
1) linnualadest, millest Eesti riik on Euroopa Komisjoni teavitanud EÜ Nõukogu direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitsest (EÜT L 103, 25.04.1979, lk 1–18) kohaselt;
2) aladest, millel on EÜ Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitsest kohaselt Euroopa Komisjoni seisukohast üleeuroopaline tähtsus. (Looduskaitseseadus, § 69)

[10] Kink, Hella. Turba kaevandamine ohustab veevarusid. – Eesti Loodus 2003, nr 2/3

[11] Laanetu, Nikolai. Kuulakem ka argimõistuse häält. – Eesti Loodus 2003, nr 2/3

Looduslikes soodes toimub süsihappegaasi sidumine ja orgaanilise aine akumuleerumine. Praegu on CO_2 sidumise tasakaal häiritud, sest kuivendatud soodes hakkab turvas õhuga kokkupuutel lagunema[12] ja vabaneb CO_2[13]. Peale selle vabaneb CO_2 ka turba kasutamisel kütteks või aianduses. Süsihappegaas kuulub kasvuhoonegaaside hulka ning seega mõjutab turba kasutamine või lagunemine kaudselt ka globaalseid klimaatilisi protsesse.

Sood mõjutavad klimaatilisi protsesse ka lokaalselt. Soode kuivendamine muudab kohaliku kliima kuivemaks ja temperatuurikõikumised järsumaks.[14]

Turbamaardlate kasutuselevõtt võib ümbruskonna elanikele keskkonnaprobleemide kõrval tekitada ka muid ebamugavusi. Lahtistel turbaväljadel tekib turba tuulekanne naaberaladele. Tuulega leviv turbatolm häirib ümbruskonna elanikke. Lahtised turbaväljad on tuleohtlikud, turba põlengut on raske avastada ja kustutada.

Kaevandamise korraldamine

Maapõue uurimist, kaitsmist ja kasutamist reguleerib maapõueseadus. Maapõueseadust muudeti Riigikontrolli auditi tegemise jooksul. Seetõttu nimetatakse aruandes kuni 31. märtsini 2005 kehtinud maapõueseadust edaspidi vanaks maapõueseaduseks ja 1. aprillil 2005 kehtima hakanud maapõueseadust uueks maapõueseaduseks.

Turbavarude kasutamist on seni reguleerinud Vabariigi Valitsuse määrus “Turba säästev kasutamine”[15], mis on kehtestatud säästva arengu seaduse alusel. Määrusega on sätestatud turba kriitilise ja kasutatava varu suurus nii üleriigiliselt kui maakondade tasandil, samuti maakondlikud aastased kasutusmäärad.

Seoses maapõueseaduse vastuvõtmisega muudetakse turba kriitilist ja kasutatavat varu ning maakondlikke kasutusmäärasid. Uus valitsuse määrus “Turba kriitilise ja kasutatava varu suurus ning kasutusmäärad”[16] on kavas kinnitada nii säästva arengu seaduse kui uue maapõueseaduse alusel.

Praktikas reguleeritakse turbaressursside kasutamist kaevandamislubade väljaandmisega. Üleriigilise tähtsusega maardlatele[17] annab kaevandamislube välja Keskkonnaministeerium. Kohaliku tähtsusega maardlatele annavad lube piirkondlikud keskkonnateenistused. Kaevandamislube saab uue maapõueseaduse alusel välja anda kuni 30 aastaks. Lubades määratakse omakorda aktiivse, passiivse ja kaevandatava varu suurus konkreetsel mäeeraldisel, samuti maksimaalne ja minimaalne aastatoodang.

Enne 1995. aastat anti maavarade kaevandajatele kasutuslube. Maapõueseaduse vastuvõtmise järel hakati välja andma kaevandamislube. Kaevandamislube antakse välja pärast maakasutusõiguse tekkimist ehk maarendilepingute sõlmimist. Vanade kasutuslubade ümbervormistamiseks pidid ettevõtjad esitama Keskkonnaministeeriumile taotluse hiljemalt 3. aprilliks 1998. Lubade ümbervormistamise tähtaega on korduvalt pikendatud ning selle protsessi lõpptähtaeg on 1. juuli 2005.

Turbakaevandamise mõju keskkonnale hinnatakse alates 1. jaanuarist 2001, mil hakkas kehtima keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus. Seadust muudeti auditi tegemise jooksul. Seetõttu nimetatakse auditis kuni 2. aprillini 2005 kehtinud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadust vanaks keskkonnamõju hindamise seaduseks ning alates 3. aprillist 2005 kehtivat keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadust uueks keskkonnamõju

---

[12] Esimese kümne aasta jooksul pärast kuivendamist on turba lagunemise kiirus 15–20 t/ha. (Tomberg, U. Turba vajumine soode kuivendamisel. Saku: AS Rebellis, 2004)

[13] Ökoloogia Instituudi hinnangul vabaneb aastas turba mineraliseerumise tulemusel 11 miljonit tonni CO_2. Allikas: Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005

[14] Intervjuu soodeuurija Mati Ilometsaga 18.03.2005. a

[15] Vabariigi Valitsuse 14.08.1996. a määrus nr 213

[16] Määruse eelnõu http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=84855

[17] Üleriigilise tähtsusega on kuus turbamaardlat: Ellamaa, Endla, Epu-Kakerdi, Lavassaare, Puhatu, Sangla.

hindamise seaduseks. Turbakaevandamise keskkonnamõju hindamise tingimused on mõlemas seaduses sätestatud ühesuguselt. Keskkonnamõju on kohustuslik hinnata, kui planeeritav turbatootmisala on suurem kui 150 hektarit. Alla 150 ha suuruse ala puhul peab loa väljaandja iga kord kaaluma, kas keskkonnamõju hindamine on vajalik.

Veeseadus sätestab tingimused vee erikasutusele, sh veetaseme alandamisele turbaväljadel ja kuivendusvete suublatesse juhtimisele. Turbamaardla kuivendamiseks tuleb taotleda vee erikasutusluba.[18] Vee erikasutuslube väljastavad keskkonnateenistused, sh ka üleriigilise tähtsusega maardlatele. Nii uue kui vana keskkonnamõju hindamise seaduse järgi peab suurema kui 100 ha ala kuivendamisel hindama ka kuivendamise mõju keskkonnale.[19] Turbaväljade kuivendusprojektide keskkonnamõju hinnatakse vee erikasutuslubade menetlemise käigus.

Maapõueseaduse kohaselt peab kaevandamisloa omanik maavaravaru kaevandamise, kasutamise või kasutamiskõlbmatuks muutmise eest maksma kaevandamisõiguse tasu. Hästilagunenud ja vähelagunenud turba kaevandamisõiguse tasu määrad on erinevad (tabel 1).

Tabel 1. Kaevandamisõiguse tasu määr (krooni/tonn)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Hästilagunenud turvas	3,6	4,3	4,3	2,7	2,8	2,9
Vähelagunenud turvas	2,2	2,6	2,6	4,3	4,4	4,6

Allikas: Keskkonnaministeerium

Kaevandamisõiguse tasu laekub kohaliku tähtsusega maardlate puhul täielikult kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Üleriigilise tähtsusega maardlate kaevandamisõiguse tasust laekub 30% riigi ja 70% kohaliku omavalitsuse eelarvesse.

Lisaks kaevandamisõiguse tasule peab kaevandamisloa omanik sõlmima maaomanikuga rendilepingu ning maksma renti (riigi maa puhul 5% maa maksustamise hinnast) ja maamaksu.

Turba kasutamine kütteks ei kuulu kütuseaktsiisiga maksustamisele.[20] Samuti pole turba kütteks kasutamisel kehtestatud saastetasu CO_2 õhku viimise eest.[21]

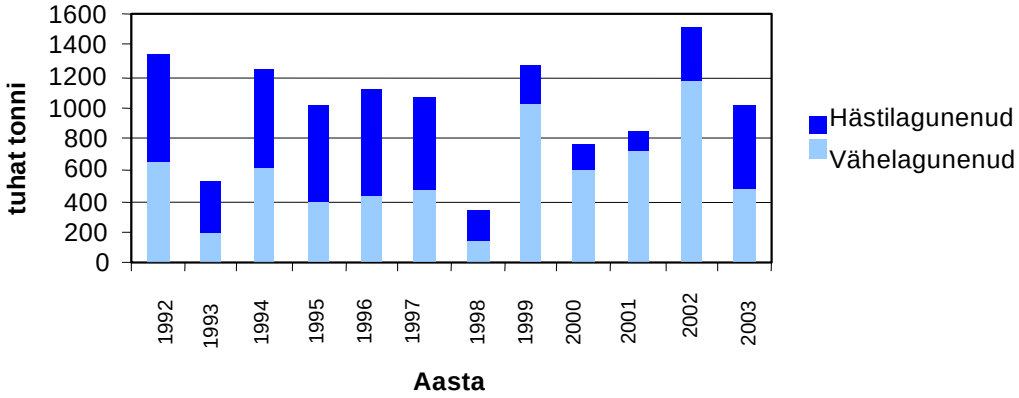
Turba kasutamine

Turbatootmine oli Eestis kõige intensiivsem 1970. ja 1980. aastatel, mil aastased kaevandamismahud küündisid kahe miljoni tonnini. 1990. aastate alguses lõpetati valdavalt turba kasutamine põllumajanduses ja vähenes ka turba kasutamine kütteks. Selle tulemusena vähenesid tootmismahud ja paljud avatud turbaväljad jäid kasutusest välja.

Viimastel aastatel näitab turba tootmine taas kasvutendentsi (joonis 2). 2001. aastal töötas turbatööstuses 1540 inimest.[22] 2002. aastal moodustas turbatootmise osatähtsus Eesti tööstustoodangust 0,8%.[23] Eesti Turbaliidu andmetel on ettevõtete kasutuses 19 500 hektarit turbatootmisväljasid.[24]

[18] See kohustus kehtib alates 16. juunist 1994, mil veeseadus kehtima hakkas.
[19] See kohustus kehtib alates 1. jaanuarist 2001.
[20] Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus
[21] Saastetasu seadus
[22] Statistikaamet
[23] Statistikaamet
[24] Intervjuu Eesti Turbaliidu tegevdirektoriga 06.01.2005. a

Joonis 2. Turba kaevandamine Eestis

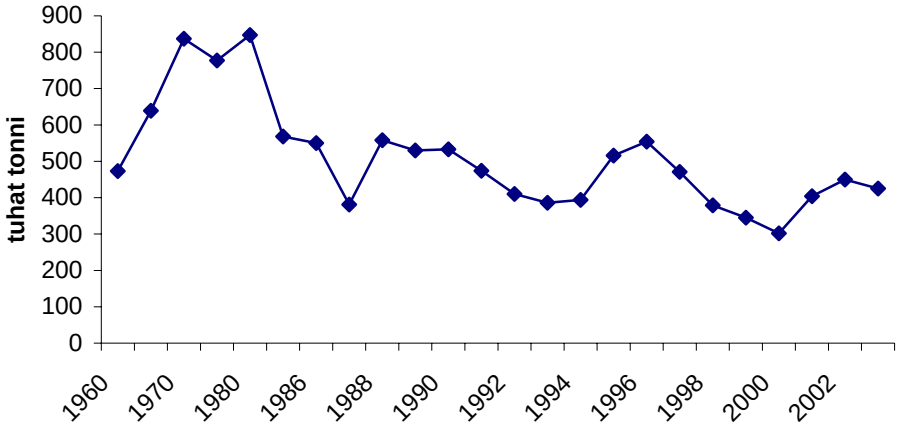


Allikas: Statistikaamet

Praegu kasutatakse turvast peamiselt kütteks ja aianduses. Turvas on põlevkivi järel tähtsuselt teine kodumaine strateegiline energiaressurss. "Kütuse- ja energiamajanduse pikaajalises riiklikus arengukavas aastani 2015" on turvast käsitletud konkurentsivõimelise kohaliku kütusena. Ette on nähtud turba osakaalu järkjärguline suurendamine, eeskätt väikeenergeetikas. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul võib turba osakaal elektritootmises aastaks 2010 kasvada 2%ni.[25]

Kütteks sobib raba alumistes kihtides olev hästilagunenud turvas, millest valmistatakse tükkturvast või turbabriketti. On asutud kavandama ka turbaküttel elektri ja soojuse koostootmisjaamu (Väo, Tartu), mille energeetiline efektiivsus on suurem kui turbaküttel töötavatel keskküttejaamadel.

Joonis 3. Turba kasutamine kütusena

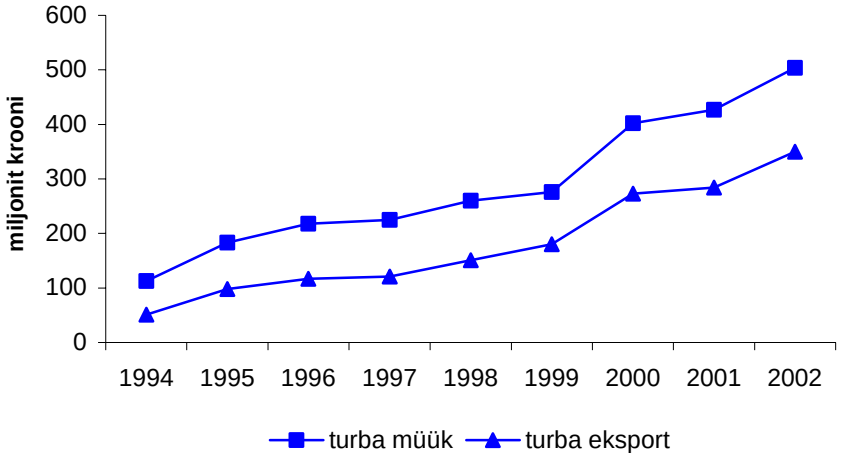


Allikas: Statistikaamet

Aianduses kasutatakse eelkõige raba pealmistes kihtides asuvat vähelagunenud turvast või vähe- ja hästilagunenud turba segu. Valdav osa aiandusturbast läheb ekspordiks. Eesti on maailmas turbaeksportijana 3.-4. kohal Saksamaa ja Kanada järel. Viimastel aastatel toimunud turbaekspordi kasvu iseloomustab joonis 4.

[25] Intervjuu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis 27.01.2005. a

Joonis 4. Kogu turba müük ja eksport



Allikas: Statistikaamet

Turbale on püütud leida ka teisi kasutusvõimalusi. Ammendatud turbatootmisvälju on hakatud kasutama jõhvikate ja muude marjade kasvatamiseks. On uuritud ka turba raviomadusi, kuid seni pole turvas ravimina laiemat kasutust leidnud.

Auditi iseloomustus

Auditi "Turbavarude kasutamine" aluseks olid Riigikontrolli 2004. ja 2005. aasta tööplaan. Audit toimus 2004. aasta detsembrist 2005. aasta aprillini, õigusakte hinnati 30. aprilli 2005 seisuga. Kaevandamis- ja vee erikasutuslubade väljaandmise otsuseid ning keskkonnamõju hindamisi analüüsiti 20. märtsi 2005 seisuga.

Audit keskendus järgmistele valdkondadele:

- **turbavarude planeerimine –** analüüsiti turbavarude andmeid ja riigi tegevust ressursikasutuse planeerimisel;
- **keskkonnamõju ja vee erikasutus** – vaadeldi turba kaevandamise lubade ja vee erikasutuslubade väljaandmisel tehtud keskkonnamõju hindamise korraldust;
- **kaevandamisload –** vaadeldi turba kaevandamiseks vajalike lubade tingimusi ja analüüsiti nõuete seadmist kaevandamise keskkonnamõju vähendamiseks;
- **rekultiveerimine** – käsitleti turbaväljade korrastamisega ja mahajäetud turbaväljadega seotud probleeme.

Auditi metoodika ja toimingud

Turbavarude kasutamist auditeeriti tulemusauditina. Tähelepanekute kogumiseks ja kontrollimiseks tehti järgmisi toiminguid:

- Intervjuud Keskkonnaministeeriumis, Rahandusministeeriumis, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis, Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuses, Maa-ametis ja OÜ-s Eesti Geoloogiakeskus.

- Konsultatsioonid Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituudi, Eesti Turbaliidu ja MTÜ-ga Eesti Märgalade Ühing. Intervjuude ja konsultatsioonide koondnimekiri on lisas 2.

- Õigusaktide analüüs lähtuvalt auditis käsitletavatest probleemidest.

- Turba kaevandamise korraldamise analüüs viies maakonnas – Ida-Virumaal, Jõgevamaal, Pärnumaal, Saaremaal ja Tartumaal. Valimisse kaasati looduslike eelduste ja kaevandamise intensiivsuse poolest võimalikult erinevad maakonnad. Tegevused:

  - turbafondi koondbilansi, kasutuslubade, kaevandamislubade ja vee erikasutuslubade tingimuste analüüs;

  - intervjuud keskkonnateenistustes.

- Küsimustik keskkonnateenistustele, milles keskenduti turbakaevandamise keskkonnamõju hindamise korraldusele ja turbatootmisalade rekultiveerimisele. Küsimustik saadeti Interneti vahendusel kõigile 15 keskkonnateenistusele ja kõigilt saadi ka vastused.

- Loodi fookusgrupp, kuhu kaasati soode ja turba teema asjatundjad, sh riigiasutuste esindajad. Toimus kaks fookusgrupi arutelu.

  19. jaanuaril 2005 arutati järgmisi teemasid:

  - turba kui taastuva või taastumatu loodusvarana käsitlemise erinevad aspektid ja sellest tulenev mõju keskkonnale;

  - keskkonnamõju hindamise korraldamine turba kaevandamise lubade väljaandmise käigus.

  15. märtsil 2005 arutati järgmisi teemasid:

  - turbaressursi kasutamise maksustamine ning võimalike muutuste mõju turba kaevandamise aktiivsusele ja keskkonnale;

  - ammendatud/mahajäetud kaevandamisalade rekultiveerimisvõimalused.

  Fookusgrupi kohtumiste protokollid on aruande lisas 3.

- Paluti hinnangud kahelt eksperdilt.

  - Eksperdihinnang turba kaevandamise õiguse tasule. Hinnangu koostas Åbo Akademi Ülikooli doktorant Tea Nõmmann. Eksperdi kaasamisel lähtuti tema kogemusest keskkonnamaksude analüüsimisel.[26] Eksperdihinnang on lisas 4.

  - Eksperdihinnang turbakaevandamise keskkonnamõju hindamise korraldusele ja õigusaktidele. Hinnangu koostas soodeuurija ja litsentseeritud keskkonnamõju hindamise ekspert, Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituudi maastikuökoloogia osakonna teadur Raimo Pajula. Eksperdihinnang on lisas 5.

- Välisriikide praktika analüüs kirjanduse ja Interneti allikate põhjal ning infopäring järgmiste riikide kõrgeimate kontrolliasutuste kontaktisikutele: Holland, Leedu, Läti, Rootsi, Soome ja Suurbritannia. Päringule vastasid Leedu, Läti, Rootsi, Soome ja Suurbritannia.

[26] Näiteks: Nõmmann, T.; Luiker, L. ja Eliste, P. Eesti arengu alternatiivne hindamine – jätkusuutlikkuse näitajad. Tallinn 2002; Strateegiliste Algatuste Keskus. 2004. Eesti CO_2 maksu rakendamise makromajandusliku mõju analüüs. (Töö tellijad: KKM, MKM, Eesti Energia)

1. Turbavaru kasutamise planeerimine

1.1. Pole ühtset käsitlust, kas turvas on taastuv või taastumatu vara

Riigi kohustus on planeerida ja korraldada oma loodusvarade kasutamist. Põhiseaduse § 5 järgi on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult.

Loodusvarad jagatakse taastuvateks (nt mets ja kalavarud) ja taastumatuteks (nt põlevkivi ja kruus). Säästva arengu põhimõtete[27] järgi tohib taastuvat loodusvara kasutada vaid taastekke piirides. Taastumatuid ressursse tuleb kasutada nii, et nende varud ei lõppeks enne, kui tööstus ja tehnoloogia on suutelised neid asendama teiste ressurssidega.

Eestis on taastuva ja taastumatu loodusvara kasutamise printsiibid sätestatud säästva arengu seaduses.[28] Seaduse kohaselt tuleb taastuvatele loodusvaradele kehtestada kriitiline varu, mis tagab ressursi loodusliku tasakaalu ja taastootmise, kaitserežiimide täitmise ning bioloogilise ja maastikulise mitmekesisuse säilimise. Taastuva loodusvara kriitilisest varust üle jääv osa on kasutatav varu, millele valitsus peab kehtestama aastased kasutusmäärad. Taastumatute loodusressursside kasutamisel tuleb lähtuda printsiibist, et varusid jätkuks võimalikult pikaks ajaks. Kriitilist ja kasutatavat varu taastumatu loodusvara puhul ei määrata. Ka taastumatutele loodusvaradele peab valitsus kehtestama aastased kasutusmäärad, kuid seni pole ühelegi taastumatule loodusressursile aastaseid kasutus-määrasid kehtestatud.

Säästva arengu seadus ei loetle, millised Eesti loodusvarad on taastuvad ja millised taastumatud. Säästva arengu seaduse alusel on aga 1996. aastal kehtestatud valitsuse määrus “Turba säästev kasutamine”, mis määrab ära nii turba kriitilise varu, kasutatava varu kui aastased maakondlikud kasutusmäärad. Selle määrusega eeldatakse vaikimisi, et turvas on Eestis taastuv loodusvara.[29]

Samas, tulenevalt Euroopa Liidu taastuvenergia direktiivist 2001/77/EÜ ja elektrituruseadusest[30], on turvas taastumatu energiaressurss. Fossiilsete kütustena, st taastumatute energiaressurssidena käsitletakse Euroopa Liidus kõiki loodusvarasid, mis ei taastooda end saja aasta jooksul. Turvas on selline loodusvara. Praegused Eesti turbarabad on tekkinud viimase 10 000 aasta jooksul. Ka “Kütuse- ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava aastani 2015” käsitleb turvast fossiilse kütusena. Samas taotleb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium turbakütuse kasutamise väljaarvamist CO_2-maksustamisest[31], st taastuvate energiaressursside kasutamisele laienevat soodustust. Ka eelmises kütuse- ja energiamajanduse arengukavas ning varasemates energeetikaalastes ülevaadetes on turvast käsitletud pigem taastuva energiaressursina. Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevalt pole aga turba taastuvaks energiaressursiks nimetamine enam võimalik.

Ühelt poolt on turba senine käsitlemine taastuva loodusvarana keskkonnakaitselistele eesmärkidele positiivselt mõjunud. Kriitilise varu, kasutatava varu ja maakondlike kasutusmäärade kehtestamine aitab kaevandamist kontrolli all hoida. Samuti on paremini põhjendatud tootmisalade rekultiveerimise nõue – lisaks märgala taastamisele ka selleks, et alad uuesti turvast tootma hakkaksid. Märgalade rekultiveerimine pidurdab omakorda CO_2 emissiooni ja toetab ka Natura 2000 protsessi põhimõtteid.[32]

---

[27] Säästva arengu põhimõtted on heaks kiidetud 1992. aastal Rio de Janeiros ÜRO keskkonna- ja arengukonverentsil.
[28] Säästva arengu seadus tugineb ÜRO keskkonna- ja arengukonverentsil (1992) formuleeritud põhimõtetele.
[29] Alates 1. aprillist 2005 kehtestatakse uus valitsuse määrus “Turba kriitilise ja kasutatava varu suurus ning kasutusmäärad” nii säästva arengu seaduse kui maapõueseaduse alusel. Määrusega jäetakse kogu kriitilise ja kasutatava varu suurus ning aastane üle-eestiline kasutusmäär samaks, küll aga muudetakse neid maakondade lõikes. Ka uue määrusega eeldatakse, et turvas on taastuv loodusvara.
[30] Elektrituruseadus loetleb taastuvad energiaressursid, mille hulka turvas ei kuulu.
[31] Intervjuu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis 27.01.2005.a.
[32] 19.01.2005. a toimunud fookusgrupi arutelu.

Kuid põhjendust, et turvas on taastuv loodusvara, on ettevõtjatel võimalik kasutada ka argumendina kaevandamise intensiivistamiseks, sest "turvas kasvab ju tagasi!".[33] Arusaam, et turvas alati taastub, ei soodusta turba väärtustamist tootearenduses, vaid aitab pigem kaasa tooraine ekspordile. Samuti põhjustab see ammendatud tootmisalade rekultiveerimata jätmist või ilma igasuguste korrastamistöödeta iserekultiveerunuks tunnistamist. Taastuva/taastumatu loodusvarana käsitlemise eelised ja puudused on täpsemalt välja toodud aruande lisas 3.

Turba käsitlemine samaaegselt taastuva loodusvarana ja taastumatu energiaressursina on riiklikul planeerimisel põhjustanud terminoloogilist segadust ja möödarääkimisi. Keskkonnakaitsjad ei ole veendunud, et turvast kasutatakse praegu säästva arengu printsiipide kohaselt, st et turvast tekib juurde sama palju kui kaevandatakse. Samal ajal on ettevõtted segaduses, miks turba kui taastuva loodusvara kasutamisele ei laiene taastuvenergia tootmisega kaasnevad soodustused.

1.2. Kasutusmäärade kehtestamisel ei ole arvestatud turba juurdekasvu

Lähtuvalt säästva arengu põhimõtetest ei tohiks taastuva loodusvara[34] kasutamine ületada ressursi taastekke piiri. Seetõttu peab ressursi tegelikku juurdekasvu varu kasutamise planeerimisel arvesse võtma. Turba juurdekasvuks on Eestis siiani peetud kokkuleppeliselt 1 mm aastas.[35] Turba massi juurdekasvu ehk akumulatsiooni (tonni ha kohta) ei ole Eestis enne 2005. aastat proovitud hinnata.

1996. aastal kehtestas valitsus turbale kriitilise varu ja kasutatava varu suuruse ning aastased kasutusmäärad. Auditeerimise käigus ei selgunud, milliseid lähteandmeid ja arvutusi varude kinnitamisel kasutati. Tõenäoliselt lähtuti kasutatava varu määramisel Eesti Geoloogiakeskuse aastatel 1972–1989 korraldatud turbavarude üle-eestilise revisjoni tulemustest, millega hinnati turba koguvaru suuruseks Eestis 2365 miljonit tonni. Umbes kaks kolmandikku sellest (1590 miljonit tonni) otsustati jätta kriitiliseks varuks ja üks kolmandik (775 miljonit tonni) määrata kasutatavaks varuks.[36] Samas on pärast revisjoni turbavarusid täiendavalt mõõdetud, täpsustatud, kaevandatud ja maha kantud. Nii oli 2003. aasta maavarade koondbilansis arvel vaid 1614 miljonit tonni turvast, st umbes sama palju, kui on määratud kriitiliseks varuks, mida kaevandada ei tohiks.[37]

Ei ole selge, kuivõrd ja kas üldse arvestati 1996. aastal varude ja kasutusmäärade kehtestamisel turvast tootvate alade kogupindala ja turba juurdekasvuga. Tõenäoliselt ei arvestatud määrade kehtestamisel, et turvast ei teki kuivendamisega rikutud sooaladel, mahajäetud ja kaevandamisel olevatel tootmisaladel ning aluselise tuha sadestumise aladel Ida-Virumaal.

2005. aasta märtsis avaldati Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituudi projekti "Turba juurdekasv Eesti soodes" aruanne[38], mis hindab esmakordselt turvast tootvate alade kogupindala suurust, turba täpsemat kõrguskasvu samblaliikide kaupa ja turba massi juurdekasvu ehk akumulatsiooni (vt lähemalt ptk 1.3). Enne selle pilootprojekti tulemusi pole riigil olnud teaduslikke andmeid turba tegeliku taastekke hindamiseks.

Riigikontrolli hinnangu kohaselt ei arvesta valitsuse kehtestatud kriitiline ja kasutatav varu ning aastased kasutusmäärad turba tegeliku taastekkega, vaid lähtuvad praegu ainult 1989. aastal teada olnud turbavaru suurusest.

---

[33] 19.01.2005. a toimunud fookusgrupi arutelu
[34] Sellisena on valitsus seni ka turvast käsitlenud.
[35] Lineaarset juurdekasvu on hinnatud Eesti soode keskmise vanuse ja turbalasundi paksuse järgi.
[36] A. Marvet, Rabas targu talita. – Eesti Loodus 2003, nr 2/3, lk 65. Intervjuu Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna juhatajaga 24.03.2005. a
[37] Maavarade koondbilanss sisaldab turba teadaolevat aktiivset ja passiivset tarbe- ja reservvaru. Samas ei ole bilansis arvestatud turba prognoosvaruga, mille geoloogilise uurituse tase on madalam kui bilansis oleval aktiivsel ja passiivsel tarbe- ja reservvarul.
[38] Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005

1.3. Turba lubatud kasutusmäär ületab juurdekasvu viiekordselt

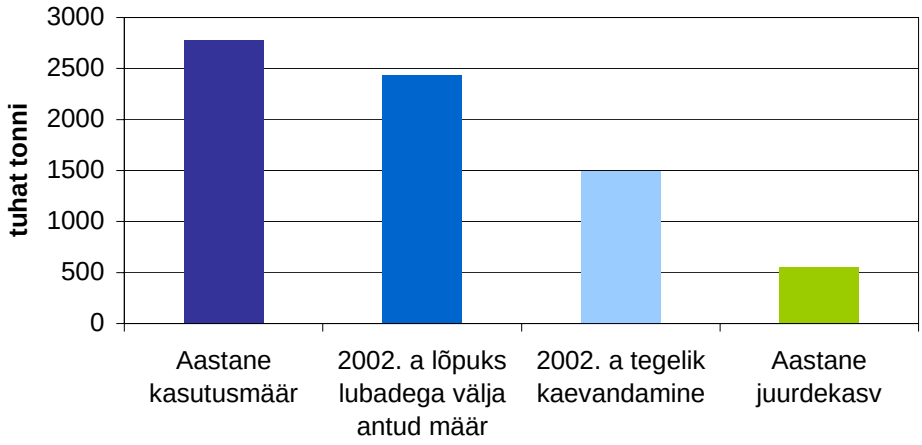
Turbavaru planeerimisel taastuva loodusvarana tuleb arvesse võtta nii turvast tootva ala kogupindala kui turba massi juurdekasvu (akumulatsiooni) eri tüüpi soodes. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituudi projekti "Turba juurdekasv Eesti soodes" tulemusena leiti, et Eestis on looduslähedases seisundis soid, millel toimub turba taasteke, 270 000 – 350 000 ha. Need sood toodavad aastas kokku 400 000 – 550 000 tonni turvast.

Turba aastaseks kasutusmääraks on valitsus kehtestanud 2 780 000 tonni.[39] Ökoloogia Instituudi teadlaste hinnanguid kasutusmääraga võrreldes selgub, et lubatud määr on üle viie korra suurem kui turba tegelik aastane juurdekasv. Kui soovida, et turba kaevandamist jätkataks senilubatud mahtudes, aga et see toimuks juurdekasvu piirides, peaks looduslähedases seisundis soode kogupindala olema 2,4 miljonit hektarit, st ligikaudu 7–9 korda suurem kui praegu ehk pool Eesti pindalast.[40]

2002. aasta lõpu seisuga oli ettevõtetele välja antud lubades fikseeritud maksimaalseks aastaseks kaevandamismahuks (aastatoodanguks) kokku 2 431 800 tonni ehk üle nelja korra rohkem kui turba tegelik juurdekasv (joonis 5).

Kui võrrelda turba juurdekasvu 2002. aasta kaevandamismahtudega[41], siis on ka tegeliku kaevandamisega juurdekasvu ületatud peaaegu kolm korda (joonis 5).[42]

Joonis 5. Turba kasutusmäär, lubadega välja antud määr, tegelik kaevandamine ja juurdekasv



Allikad: valitsuse määrus "Turba säästev kasutamine"; Keskkonnaministeerium; OÜ Eesti Geoloogiakeskus; Ökoloogia Instituut[43]

[39] Vabariigi Valitsuse 01.06.2002. a määrus nr 213 "Turba säästev kasutamine"
[40] Mati Ilometsa (Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut) andmetel. Arvutused on tehtud eeldusel, et madalsoode ja rabade osakaal jääb samaks kui 1950. aastatel. Kuna rabad toodavad rohkem turvast kui madalsood, siis minimaalne vajalik looduslikus seisundis soode pindala oleks 1,7 miljonit ha, kuid seda tingimusel, et kõik sood oleksid lagerabad.
[41] 2002. aastal kaevandati turvast 1 497 100 tonni. Riigikontroll on oma arvutustes läbivalt aluseks võtnud 2002. aasta kaevandamise andmed, sest siis tagasid ilmastikuolud tavapärase tootmise. Samuti olid 2002. aasta kohta kasutada muud vajalikud andmed. 2003. ja 2004. aastal jäi kaevandamine väga ebasoodsate ilmastikutingimuste tõttu prognoositust väiksemaks.
[42] Arvutused on tehtud akumulatsiooniga 550 000 tonni aastas. Nii moodustas optimistlikemate prognooside järgi turba akumulatsioon 2002. aastal 44% lubadega välja antud maksimaalsest aastatoodangust ja 37% turba tegelikust kaevandamisest.
[43] Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005

Tuleb ka arvestada, et 103 000 ha soid ehk kolmandik looduslähedases seisundis olevate soode kogupindalast[44] on looduskaitse all. Looduskaitsealuste soode turbavaru on arvatud passiivseks.[45] Kuigi ka passiivset varu on pikemas perspektiivis lubatud kasutada, on see looduskaitselisi eesmärke silmas pidades ebareaalne. Seega kasvatab kaevandamiskõlblikku turvast juurde veelgi väiksem osa aktiivses varus olevatest turbaaladest, 167 000 – 247 000 ha.[46]

Soode arv ja soodega kaetud pindala on piirkonniti erinev. Samuti on piirkonniti erinev soode seisund ja turba taastootmise võime. Turvast ei tohiks Eestis kaevandada mingi piirkonna soode hävitamise ja turbavaru ammendamise arvelt. Selleks peaks ka maakondlike kasutusmäärade kehtestamisel arvesse võtma turba tegelikku juurdekasvu selles maakonnas.

Ökoloogia Instituudi projekt andis hinnangu ka turba akumulatsioonile maakondades. Võrreldes teadlaste arvutusi valitsuse kehtestatud maakondlike kasutusmääradega, selgub, et kõigis maakondades on turvast lubatud kaevandada üle juurdekasvu piiri. Lubatud kasutusmäära ja juurdekasvu suhe on aga maakonniti erinev.

Kui arvestada seniseid maakondlikke kasutusmäärasid[47], siis on turba juurdekasv kuigivõrd tagatud Rapla maakonnas (kasutusmäär ületas juurdekasvu 1,3 korda). Kõige rohkem on lubatud kasutusmääraga juurdekasvu ületatud Saaremaal (kasutusmäär ületas juurdekasvu 22 korda), Võrumaal (19 korda) ja Harjumaal (14 korda).[48] (Vt joonis 6.)

Uue maapõueseaduse alusel kehtestatava määrusega[49] on valitsusel kavas turba kasutusmäärade ja kriitilise varu jaotumist maakondade vahel muuta. Üle-eestilise kriitilise varu, kasutatava varu ja aastase kasutusmäära suurused on plaanis jätta endiseks. Varude ja kasutusmäärade üle-eestilised suurused on kavandatud kehtestada 1996. aasta määruse[50] tasemel, tegeliku turba juurdekasvuga ei arvestata ka seekord. Maakondlike kvootide muutmisel on ilmselt lähtutud peamiselt ettevõtjate huvist kaevandamise vastu sadamalähedastes piirkondades. Mõnes maakonnas kavatsetakse kasutusmäära suurendada ka selleks, et varem ebaseaduslikult kvooti ületades lubadega välja antud kaevandamismahud jääksid nüüd uue kasutusmäära piiresse (Lääne-, Pärnu-, Rapla- ja Tartumaal).

Uute maakondlike kasutusmäärade kehtestamisega muutuks juurdekasvu ja lubatud kaevandamismahu suhe oluliselt halvemaks kõigis maakondades, kus on meresadamad, v.a Ida-Virumaal. Uue kasutusmääraga ületatakse juurdekasvu endiselt kõige rohkem Saaremaal (kasutusmäär ületab juurdekasvu 27 korda), aga ka näiteks Harjumaal (15 korda), Tartumaal (8 korda) ja Lääne-Virumaal (6 korda).[51] (Vt joonis 6.)

---

[44] Kaitsealadel võib siiski olla ka üksikuid kuivendatuid soid või turbatootmisalasid (nt Viru raba Lahemaa rahvuspargis), mistõttu kaitsealadel olevate looduslähedases seisundis soode pindala on mõnevõrra väiksem kui 103 000 ha.

[45] Koos Natura 2000 protsessi käigus moodustatavate hoiualadega hakkab kaitstavate soode kogupindala olema *ca* 142 500 ha, kuid uute kaitsealade turbavarusid pole seni passiivseks varuks määratud.

[46] Projekti "Turba juurdekasv Eesti soodes" andmed võrrelduna kaitstavate soode kogupindalaga. Natura 2000 alade arvessevõtmisel väheneks see pindala veelgi, kuni 127 500 hektarini (minimaalsest turvast juurde kasvatavast pindalast lahutatud kaitsealade ja Natura alade kogupindala).

[47] Vabariigi Valitsuse 14.08.1996. a määruse nr 213 "Turba säästev kasutamine" alusel

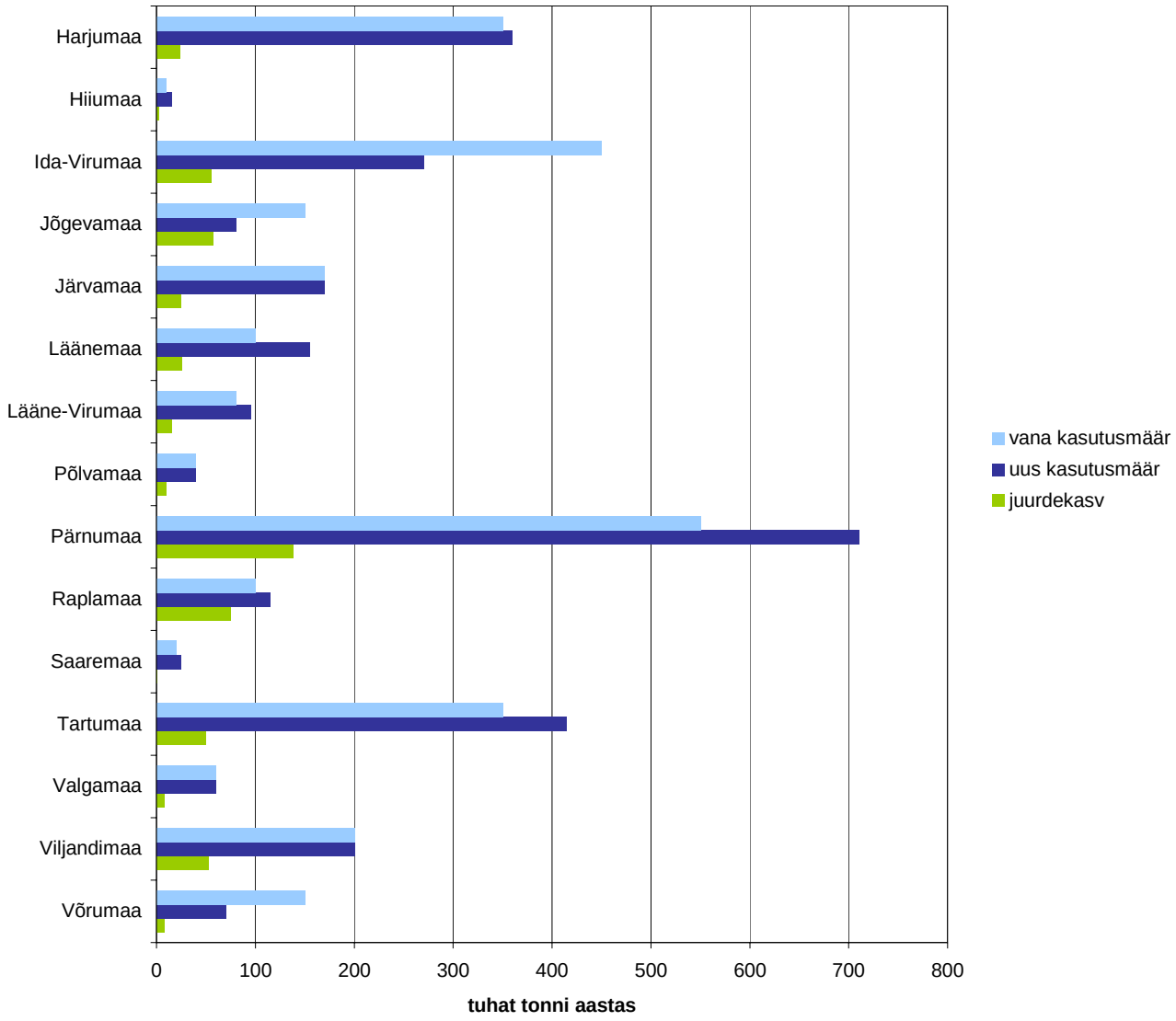
[48] Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005

[49] Valitsuse määruse "Turba kriitilise varu ja kasutatava varu suurus ning kasutusmäärad" eelnõu

[50] Vabariigi Valitsuse 14.08.1996. a määrus nr 213 "Turba säästev kasutamine"

[51] Riigikontrolli arvutused lähtuvalt projekti "Turba juurdekasv Eesti soodes" tulemustest ja valitsuse määruse "Turba kriitilise varu ja kasutatava varu suurus ning kasutusmäärad" eelnõust.

Joonis 6. Maakondlik juurdekasv ja kasutusmäärad



Allikad: valitsuse määrus "Turba säästev kasutamine"; valitsuse määruse "Turba kriitilise ja kasutatava varu suurus ning kasutusmäärad" eelnõu; Ökoloogia Instituut"[52]

Kui võrrelda Ökoloogia Instituudi hinnangut turba juurdekasvule 2002. aasta tegelike kaevandamis-mahtudega, siis tekkis vaid kolmes maakonnas turvast juurde rohkem kui kaevandati. Raplamaal ületas juurdekasv tegeliku kaevandamise 1,4 korda, Jõgevamaal 1,3 korda ja Ida-Virumaal jäi kaevandamine enam-vähem juurdekasvu piiresse. Kõigis ülejäänud maakondades ületas tegelik kaevandamine juurdekasvu tunduvalt. Näiteks Saaremaal kaevandati turvast 16 korda üle juurdekasvu, Harjumaal, Pärnumaal ja Võrumaal ületati tegeliku kaevandamisega juurdekasvu viis korda.

Maakondliku juurdekasvu, senikehtinud ja uute maakondlike kasutusmäärade ning 2002. aasta tegeliku kaevandamise võrdlevad koondandmed on toodud tabelis aruande lisas 6.

[52] Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005

Eelnevast nähtub, et riik ei järgi turbavarude kasutamisel säästva arengu põhimõtteid ega ole turba kasutamise korraldusega taganud varu taastumist. Riik on lubanud turbaressursi kasutamist mitu korda üle taastekke piiri, kusjuures ka tegelik kaevandamine on enamikus maakondades juurdekasvu ületanud.

1.4. Turba kaevandamine ohustab loodusväärtuslikke soid

Looduslikult väärtuslike soode säilimise peab tagama nende kaitse alla võtmine, samuti turba kriitilise varu olemasolu jälgimine. Looduskaitsealuste turbamaardlate varu tuleb maapõueseaduse alusel arvata passiivseks ja passiivse varuga alale ei tohi kaevandamislube välja anda. Samuti tuleb looduskaitselisi eesmärke silmas pidada konkreetsetele soodele esitatud kaevandamisloa taotlusi menetledes.

Kaitsealuste maade hulk suureneb Natura 2000 linnu- ja loodusalade kaitse alla võtmisega. Alates 1. maist 2004 on olemasolevatest kaitsealadest väljapoole jäävad Natura 2000 eelvalikualad ajutise kaitse all ning osale aladele on moodustatud ka uued kaitse- ja hoiualad.

Paraku ei ole Natura 2000 protsessis kaitse alla võetavate alade turbavaru seni passiivseks arvatud.[53] Sellest tulenevalt on osa loodusväärtuslikest soodest jätkuvalt turbakaevandamisest ohustatud. Näiteks Illaste maardla (Raplamaa) kaevandamisloa taotluse menetlemist ei ole peatatud, kuigi osa soost on vahepeal esitatud Natura 2000 alade koosseisu. Uut kaevandamisluba on taotletud ka Sangla soo Laukasoo mäeeraldisele (Tartumaa), mis piirneb Natura 2000 alaga.[54] Pärnumaal on Koonga vald ja AS Tootsi Turvas protestinud Lavassaare maardla ühe osa nimetamise Natura 2000 alaks.[55] Osal juhtudel (Soosaare IV ja Rannu) on kaevandamisloa väljaandmisest Natura 2000 kaitse-eesmärkide tõttu siiski keeldutud.

Alates 1997. aastast on Keskkonnaministeeriumis olnud ettevalmistamisel nn kasutatavate soode nimekiri. Nimekirjaga on kavas määrata looduskaitse all mitteolevad sood, mis jäävad kaevandamisest välja, ja sood, millele võib kaevandamislube anda. Nimekirja pole siiani kinnitatud, kuid seda on kaevandamislubade väljaandmise praktikas järgitud. Samas ei õnnestunud nimekirja koostamisel kõiki loodusväärtusi arvesse võtta ja see on mõne soo puhul probleeme tekitanud.[56]

Uus maapõueseadus kohustab keskkonnaministrit kinnitama kriitilise varuga turbaalade nimekirja ehk "mittekasutatavate soode nimekirja". Nimekiri oleks pidanud hakkama kehtima 1. aprillil 2005 koos maapõueseadusega, kuid aprilli lõpu seisuga ei olnud nimekiri veel valminud. Selge polnud ka, kas nimekirja koostamiseks muudetakse kogu riiklikus maavarade registris olev passiivne turbavaru automaatselt kriitiliseks varuks või töötatakse välja mingid teised põhimõtted, millest lähtudes soid nimekirja valida. Erinevalt kasutatavate soode nimekirjast ei kavatseta kriitilise turbavaruga alade nimekirja enne kinnitamist avalikult läbi arutada.[57]

Samas vähendatakse uue maapõueseaduse alusel kriitilist varu Järva ja Jõgeva maakonnas.[58] Kriitilise varu vähendamise põhjendus on, et neis maakondades oleks potentsiaali avada veel uusi tootmis-alasid.[59] Üle-eestilise kriitilise varu suurus on kavandatud samaks jätta, mistõttu suurendatakse vastavalt kriitilist varu Võru ja Ida-Viru maakonnas.

---

[53] Eesti Geoloogiakeskuse vastus Riigikontrolli infopäringule
[54] Intervjuu Tartumaa keskkonnateenistuses 24.01.2005. a
[55] Intervjuu Pärnumaa keskkonnateenistuses 16.11.2004. a
[56] Näiteks Ess-soo puhul ei tellinud Võrumaa keskkonnateenistus kaevandamisloa väljaandmise otsust tehes täiendavaid keskkonnauuringuid ega nõudnud ettevõtjalt keskkonnamõju hindamist, sest ala oli juba n-ö kasutatavate soode nimekirjas. Hilisemate inventuuride käigus selgus aga, et alal on mitmeid loodusväärtusi.
[57] Intervjuu Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna juhatajaga 24.03.2005. a
[58] Valitsuse määruse "Turba kriitilise ja kasutava varu suurus ning kasutusmäärad" eelnõu
[59] Intervjuu Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna juhatajaga 24.03.2005. a

Riigikontroll on seisukohal, et maakondlikke varusid tuleks üle vaadata süstemaatiliselt, mitte muuta üksikute maakondade kriitilist varu ja kasutusmäärasid, lähtudes vaid ettevõtjate huvist kaevandamise vastu. Kindlasti pole kriitilise varu vähendamine maakondades põhjendatud enne, kui on hinnatud, millised sood võiksid üldse olla kriitilise varuga turbaalade nimekirjas.

Kuna kõigi kaitsealuste soode ja Natura 2000 eelvalikualade turbavaru ei ole arvatud passiivseks varuks ning seni ei ole kinnitatud ka kriitilise varuga turbaalade nimekirja, pole loodusväärtuslike soode kaitse praegu tagatud.

1.5. Turbavaru on riigi strateegilistes arengukavades vähe käsitletud

Seda, milleks piiratud turbaressurssi kasutada ning kuidas hoida sealjuures keskkonnakahjud minimaalsed, peaks riik strateegiliselt planeerima. Vastavad eesmärgid tuleks seada riiklikes arengukavades.

Turbavaru käsitleb vaid üks kehtiv[60] riiklik arengukava – nimelt on turvast kui kohalikku energiaressursi käsitletud kütuse- ja energiamajanduse pikaajalises arengukavas.[61] Arengukavas on oluliste probleemidena märgitud turbavaru kadumine ja CO_2 emissioon kuivendatud aladel. Arengukava alusel tuleks kasutada ainult kuivendatud sooalade turvast ning uusi alasid ei tohiks kuivendada enne 2025. aastat. Arengukava ei hinda turba kasutamise ja varude jätkumise perspektiive.

Samas pole strateegilistel arengukavadel seaduse jõudu. Kütuse- ja energiamajanduse pikaajalises arengukavas sätestatud eesmärkide alusel ei saa Keskkonnaministeerium ega keskkonnateenistused keelduda uutele aladele kaevandamislubade väljaandmisest.[62] Nii pole arengukavad lahenduseks ressursi jätkusuutliku kasutamise tagamisel, seni kuni neid ei toeta vastavad seadused (nt maapõueseadus).

Praegu on Keskkonnaministeeriumis koostamisel looduskaitse arengukava. Algatatud on ka "Keskkonnastrateegia 2007–2030" ja "Keskkonnategevuskava 2007–2013" koostamine. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis on koostamisel "Elektrimajanduse arengukava aastani 2015".

Seni pole riik seadnud strateegilisi eesmärke, kui kauaks peaks turvast jätkuma, millisel otstarbel piiratud turbaressursi peaks kasutama ja kuidas seejuures tagada looduskaitseliste eesmärkide täitmine. Riigikontroll leiab, et kui turbavarude kasutamine jätta olulistes planeerimisdokumentides käsitlemata või seadused arengukavadega kooskõlla viimata, siis võimaldab see vastuoluliste otsuste tegemist ja viib kaevandamiskõlbliku turbavaru kiirema ammendumiseni.

1.6. Turbavaru kasutamise maksustamise alused pole selged

Loodusressursside kasutamise eest tasu võtmine on üks riigi võimalus loodusvarade kasutust reguleerida. Maapõueseaduse kohaselt peab kaevandamisloa omanik maavaravaru kaevandamise, kasutamise või kasutamiskõlbmatuks muutmise eest maksma kaevandamisõiguse tasu.[63]

Loodusressursside jätkusuutlik kasutamine on Euroopa Liidus prioriteetne valdkond ning kavas on koostada loodusressursside jätkusuutliku kasutamise strateegia, et muu hulgas pöörata tähelepanu loodusressursside õigematele hindadele ja sellest tulenevalt ka väliskulude[64] arvestamisele ressursikasutuse maksustamisel.

---

[60] 30. aprilli 2005 seisuga
[61] Kütuse- ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava aastani 2015. Riigikogu poolt vastu võetud 15.12.2004. a
[62] Intervjuu KKM-i keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna juhatajaga 24.03.2005. a
[63] Uus maapõueseadus, § 39
[64] Väliskulu all mõistetakse ühiskonnale tekitatud kaudseid kulusid (sh keskkonnale tekitatud kahju).

Riikide valikud loodusressursside kasutamise maksustamisel on lähtuvalt riigi eesmärkidest ning kehtivast õiguslikust ja institutsionaalsest ülesehitusest olnud erinevad. Näiteks Norras kogub valitsus naftatootmise kasust suurema osa "ressursikasutuskulu" maksude näol tagasi, kuid samas subsideerib kalandust, et väikestes kalurikülades töökohti säilitada.

Mõnes riigis pole maksustatud mitte loodusvara kasutust, vaid kasutusest tulenevat keskkonnareostust. Näiteks erinevalt Eestist on Soomes kütteks kasutatav turvas maksustatud kõrge süsinikusisalduse tõttu CO_2-maksuga. Kyoto protokolli[65] eesmärkide saavutamiseks on Soomes oluliseks eesmärgiks CO_2 emissiooni vähendamine.

Rootsis on maksustatud turbas sisalduv väävel, kuna väävliühendite põhjustatud happevihmad on olnud seal tõsiseks probleemiks. Kui varem käsitati Rootsis turvast peamiselt kui kohalikku kütust ja aiapidamises kasutatavat materjali, siis praegu mõjutab turba kasutamist oluliselt märgalade tähtsuse mõistmine (bioloogiline mitmekesisus, väärtuslikud elupaigad, märgalade hüdroloogilised teenused) ja huvi soid kaitsta (vt lisa 4).

Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on loodusressursi kasutuse maksumäärad suhteliselt madalad ning nende mõju ressursikasutusele väike.[66] Eestis on seni 100% kohaliku tähtsusega maardlate ja 70% üleriigilise tähtsusega maardlate kaevandamisõiguse tasust laekunud kohalikule omavalitsusele ning ülejäänud osa riigieelarvesse. Enamasti kohaliku omavalitsuse eelarve laekunud kaevandamisõiguse tasu võrra ei suurene, sest kaevandamisõiguse tasuga võrdeliselt vähendatakse omavalitsusele makstavat riigieelarve dotatsiooni. Saadud raha kasutamiseks pole omavalitsustele ühtlasi ka mingeid kohustusi ega tingimusi seatud. 2003. aastal laekus turba kaevandamise õiguse tasu[67] kokku 3,9 miljonit krooni, sellest riigieelarvesse alla ühe miljoni krooni. Keskkonnaministeeriumi hinnangul ei kata turbaressursi kasutusest laekuv raha turba kaevandamise riigipoolseid halduskulusid.[68]

Loodusressursside kasutuse maksustamise tase peaks sõltuma riigi eesmärkidest ja prioriteetidest, kuid Keskkonnaministeeriumi selgituste kohaselt on Eestis kaevandamisõiguse tasu määrad (sh turba kaevandamisel) kujunenud ajalooliselt, kokkuleppena riigi ja ettevõtjate vahel ning ei tugine vastavatele uuringutele või analüüsidele. Seni on kaevandamisõigust maksustatud peamiselt eesmärgiga sümboolset tasu koguda ja turbatootmisettevõtteid distsiplineerida.[69]

2001.-2002. aastal asus Keskkonnaministeerium ette valmistama keskkonnatasude seadust, millega on kavas kehtestada keskkonnatasud kuni 2009. aastani. Ka seekord on tasumäärade kehtestamise peamiseks meetodiks ettevõtjatega läbirääkimine ja kokkuleppimine, mitte tasumäärade mõju analüüs. Nende konsultatsioonide käigus on Keskkonnaministeerium ettevõtjatega kaevandamisõiguse tasu määrad kokku leppinud kuni aastani 2015.[70]

Maksumäärade kehtestamisel võiks riigi huvi olla otseste ressursi haldamise kulude katmine, keskkonnale tekitatud kahju hüvitamine või ka täiendav tulu. Ettevõtluse arendamise seisukohalt on oluline, et maksumäär ei oleks liiga kõrge ega pidurdaks kohalikku majandust.

Loodusressursi kasutamisega seotud tasu mõju ressursikasutusele on võimalik analüüsida kasutuskulu[71] meetodi abil. Turbatööstuse tulude ja kulude andmetest (2001 ja 2002)[72] ning kaevandatud turba

---

[65] Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll võeti vastu 1997. aasta 11. detsembril Kyotos ja Eesti allkirjastas selle 1998. aasta 3. detsembril.

[66] "Source Book on Economic Instruments for Environmental Policy. Central and Eastern Europe", The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC), 1999 ja "Environmental Taxes in an Enlarged Europe. An Analysis and Database of Environmental Taxes and Charges in Central and Eastern Europe", REC 2001

[67] Kaevandamisõiguse tasu alammäär turbale on 2 kr/t ja ülemmäär 6 kr/t.

[68] Intervjuu Keskkonnaministeeriumi keskkonnaökonoomika ja -kontrolli nõunikuga 27.01.2005. a

[69] Sama

[70] Sama

[71] Loodusressursi kasutuskulu (*resource rent*) = (ressursi toodetud kogus) x (ressursi ekspordi hind – keskmine tootmiskulu ressursi ühiku kohta). Loodusressursi kasutuskulu peegeldab loodusressursside ja keskkonna kasutamisega seotud kulumit.

kogusest ja kaevandamisõiguse tasu määrast lähtuvate esialgsete arvutuste kohaselt moodustab riigi kogutud maksutulu turbaressursi kasutuskulust umbes 4% (vt lisa 4). Tegelikult on see protsent palju väiksem ja suure tõenäosusega alla nulli (st subsideeritakse turba kaevandamist), sest turba hinnas ei kajastu praegu CO_2 emissioon[73], teised väliskulud (näiteks märgalade kuivendamine ja veerežiimi muutmine) ja rekultiveerimise kulud. Kogu turba tööstustoodangust moodustab kogutav kaevandamisõiguse tasu alla ühe protsendi[74]. Aastate jooksul on see suurenenud (1994. aastal 0,3% ja 2002. aastal 0,9%) (vt lisa 4).

Riigikontrolli nõustanud eksperdi hinnangul (vt lisa 4) ei saa turba kaevandamise õiguse tasu määra keskkonnakaalutlustest lähtuvalt adekvaatseks pidada, kuna see tasu ei kajasta turbaressursi kasutamisest tulenevaid väliskulusid. Ka majanduse seisukohalt on kaevandamisõiguse tasu ilmselt madal ning ei motiveeri piisavalt tõhusat ressursikasutust ja lisaväärtuse loomist. Teatud sotsiaalsetel kaalutlustel, näiteks regionaalse tööhõive tagamiseks, on loodusressursi madal maksustamine ilmselt eelistatum.

Loodusressursi kasutuse maksustamise määr sõltub riigi eesmärkidest ja prioriteetidest. Ilma põhjaliku analüüsita, milles hinnatakse maksustamisviiside ja maksumäärade mõju ressursi kasutamisele, lisaväärtuse loomisele, tööhõivele ja ühiskonnale tervikuna, on raske kujundada ressursi jätkusuutlikuks majandamiseks vajalikku ja ühiskonnale sobilikku maksutaset. Eestis pole loodusressursside (sh turba) maksustamise mõju hinnatud ning seega ei kasutata kaevandamisõiguse tasu turbavarude kasutamise planeerimise vahendina.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Analüüsida turba taastuvaks või taastumatuks loodusvaraks nimetamise eeliseid ja puudusi. Seejärel võtta selge seisukoht turba taastuva või taastumatu loodusvarana käsitlemise suhtes ja tehtud otsusest tulenevalt algatada õigusaktides vajalike muudatuste tegemine. Muudatustest lähtuvalt hinnata ümber turba kriitilise varu ja kasutatava varu suurus ning aastane kasutusmäär, tellides selleks vajaduse korral täiendavaid teadusuuringuid turba juurdekasvu hindamiseks. Saadud tulemuste ja tehtud otsuste alusel algatada õigusaktides muudatused varude ja kasutusmäära suuruste muutmiseks.

  · Kui turvast käsitletakse taastuva loodusvarana, siis hinnata ümber turba kriitilise varu ja aastase kasutusmäära suurus, viies need vastavusse turba tegeliku juurdekasvuga soodes. Samuti tagada, et kaevandamislubade väljastamisega ei ületataks turba tegelikku juurdekasvu, tühistades selleks vajaduse korral väljastatud load või vähendades lubades sätestatud maksimaalset aastatoodangut.

  · Kui turvast käsitletakse taastumatu loodusvarana, siis säilitada turba kriitilise varu mõiste ning kehtestada üle-eestiline kasutusmäär ja maakondlikud aastased kasutusmäärad säästva arengu seaduse § 6 ja maapõueseaduse § 64 alusel, lähtudes põhimõttest, et turbavarusid jätkuks võimalikult pikaks ajaks.

Käsitlusviisi ühtlustamine ja kasutusmäära ümberhindamine on vajalik turbavarude säästliku kasutamise tagamiseks ja varu planeerimise korrastamiseks ning aitab kaasa kaevandamiskõlbliku turbavaru jätkumisele võimalikult pikaks ajaks.

Selline kulum vähendab kogu looduskapitali olemit, mille tulemusel looduskapitali poolt toodetud hüvede või sissetulekute vood tulevikus vähenevad. (World Bank. Expanding the measure of wealth. Indicators of environmentally sustainable development. Studies and Monograph Series No 17, 1997. Washington DC)

[72] Statistikaamet

[73] Maailmapank kasutab arvutustes ühe tonni süsiniku globaalse kahju maksumusena (piirkuluks) 20 USA dollarit (1995. a). Kuna andmed on CO2 kohta, ning kahju C kohta, tuleb CO2 emissiooni koguseid korrutada 12/44-ga, et saada õige hinnang. (Manual for Caculating Adjusted Net Savings. World Bank, 2002)

[74] Statistikaamet

- Seada ja ühtlustada soode kaitse ja turbavarude kasutamise eesmärgid keskkonnakaitselistes strateegiates, samuti koostöös majandusministriga energiamajandust puudutavates arengukavades. Algatada muudatused õigusaktides, sh maapõueseaduses, et sätestada strateegiates ja arengukavades püstitatud eesmärgid ka seadusandlikult.

Eesmärkide seadmine ja ühtlustamine erinevates riiklikes strateegiates ja arengukavades aitab planeerida turbavarude kasutamist. Planeerimisdokumentides seatud eesmärkide jõustamine õigusaktidega annab aluse nende tegelikuks täitmiseks.

- Algatada Natura 2000 aladel (nii uutel kaitsealadel, hoiualadel kui ajutise kaitse all olevatel aladel) asuvate turbamaardlate viimine passiivsesse varusse.

Passiivsesse varusse arvamine on vajalik selleks, et tagada loodusväärtuslike soode kaitse ja vältida kaevandamist Natura 2000 aladel.

- Töötada välja turba kaevandamise õiguse maksustamise põhimõtted. Selleks

  · korraldada uuringud turba kaevandamise õiguse maksustamise mõju ning laekuva tulu jaotamise ja kasutamise otstarbekuse analüüsimiseks, arvestades sealjuures ka teisi makse, turba kasutuse väliskulusid jms;

  · algatada vajaduse korral kaevandamisõiguse tasu määra ja maksustamisest laekuva tulu jaotumise (riigi ja kohalike omavalitsuse vahel) muutmine.

Turba kaevandamise õiguse tasu mõju analüüs ja uute maksustamisaluste väljatöötamine on vajalik selleks, et kehtestada optimaalsed tasumäärad, võttes arvesse kaevandamise mõju keskkonnale, majandusele ja sotsiaalsfäärile.

2. Keskkonnamõju ja vee erikasutus

2.1. Kaevandamise keskkonnamõju ei ole piisavalt hinnatud

Euroopa Liidu loodusressursside jätkusuutliku kasutamise strateegia koostamise käigus on jõutud seisukohale, et erinevalt üldlevinud arusaamast ei ole loodusressursside kasutamise peamiseks probleemiks praegu taastumatute loodusvarade ammendumine, vaid nende kaevandamisest ja kasutamisest tekkiv keskkonnamõju. Taastuvate loodusvarade tarbimine üle taastekke piiri on juba iseenesest oluline keskkonnamõju, sest selline tegevus hävitab bioloogilise mitmekesisuse.[75]

Keskkonnamõju hindamine (edaspidi ka KMH) annab kaevandamisloa väljaandjale vajalikud lähte-andmed pädevate otsuste langetamiseks. Seda nii keskkonnakaalutlustest kui ühiskondlikest huvidest lähtuvalt. Kui keskkonnamõju hindamiseks pole piisavalt andmeid, saab KMH protsessis nõuda ka täiendavate keskkonnauuringute tellimist. KMH korraldamine tagab avalikkuse, sh kohalike elanike ja keskkonnaorganisatsioonide teavitamise ja protsessis osalemise. Kaevandamisloa väljaandmise otsuse korral annab KMH vajaliku teabe, mille alusel sätestada loas keskkonna- ja seiretingimused.

Keskkonnamõju hindamise seaduse[76] järgi on suuremal kui 150 ha alal turba kaevandamisel oluline keskkonnamõju, mistõttu kaevandamisloa taotlust menetledes tuleb alati korraldada keskkonnamõju hindamine. Seadus ei ütle, kas see piir kehtib mäeeraldisele koos teenindusmaaga[77] või ilma. Alla 150 ha suurustele aladele loa andmisel peab loa väljaandja iga kord otsustama kaalutlusõiguse alusel, kas nõuda keskkonnamõju hindamist või mitte.

Alates 1. jaanuarist 2001, mil hakkas kehtima keskkonnamõju hindamise nõue, on Eestis menetletud 21 turba kaevandamise loa taotlust uutele, senikaevandamata mäeeraldistele.[78] Neist kümnele on kaevandamisluba praeguseks vormistatud.[79] Loa menetlemine on veel käimas üheksa kaevandamisloa taotluse puhul.[80] Kaks kaevandamisluba on jäetud välja andmata.[81] Ülevaade kaevandamislubade menetluse käigus tehtud keskkonnamõju hindamise või mittehindamise otsustest on aruande lisas 7.

Nende 21 kaevandamisloa menetluse käigus on tehtud või praegu tegemisel kaheksa keskkonnamõju hindamist – kokku kümnele mäeeraldisele. Lisaks uutele aladele lubade väljaandmisel tehtud keskkonnamõju hindamistele on KMH tehtud ka kahe vana kasutusloa ümbervormistamisel kaevandamisloaks – Hiiesoo (Ida-Virumaa) ja Soosaare I (Viljandimaa) koos teiste Soosaare mäeeraldistega. Seega on kokku tehtud või tegemisel üheksa keskkonnamõju hindamist 12 mäeeraldisele.[82]

Seni kaevandamata soole või soo osale kaevandamisluba andes ei hinnatud keskkonnamõju 11 korral.

Kolmel korral anti kaevandamisluba ilma KMH-ta välja üle 150 ha suurustele alale, kuigi seaduse järgi oli keskkonnamõju hindamine kohustuslik. Läänemaa keskkonnateenistus ei nõudnud 2001. aasta

---

[75] Communication from the Commission to the Council and European Parliament: Towards a Thematic Strategy on the Sustainable Use of Natural Ressources, Brüssel, 01.10.2003
http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0572en01.pdf

[76] Turba kaevandamise keskkonnamõju hindamise tingimused on nii uues kui vanas keskkonnamõju hindamise seaduses sätestatud ühesuguselt.

[77] Teenindusmaa on maavara kaevandamiseks vajalik maa-ala, mis jääb väljapoole kaevandamisele mineva mäeeraldise pindala. Turbatootmisaladel rajatakse teenindusmaale tuuletõkked, kraavid, teed jms.

[78] Lubade väljaandmist ja keskkonnamõju hindamist vaadati 20.03.2005. a seisuga.

[79] Sausti, Rae II, Tammermaa, Raja III, Paekna, Laiküla II, Keava, Elbu IV, Möllatsi, Raba-Jaani

[80] Riisipere III, Riisipere IV, Koordi, Kaseraba, Illaste, Soosaare II, Soosaare III, Aimlametsa, Ess-soo

[81] Rannu ja Soosaare IV. Mõlemad sood esitati Natura 2000 alade nimekirja.

[82] Sausti, Möllatsi, Rannu, Hiiesoo, Koordi, Kaseraba, Illaste, Aimlametsa ja Soosaare 4 mäeeraldist.
Soosaare maardlas tehti üks keskkonnamõju hindamine neljale mäeeraldisele korraga (Soosaare I, Soosaare II, Soosaare III ja Soosaare IV), millest Soosaare I puhul oli tegu kasutusloa ümbervormistamisega, Soosaare II ja III vormistatakse uut kaevandamisluba ja Soosaare IV luba jäeti välja andmata.

juulis keskkonnamõju hindamist Laiküla II mäeeraldisele luba välja andes, kuigi ala pindala oli 206 ha. Hiljem tehti siiski ühine KMH Laiküla II ja Laiküla tootmisalade vee erikasutusloa menetlemise käigus. Keskkonnaministeerium andis ilma keskkonnamõju hindamist nõudmata 2002. aasta jaanuaris kaevandamisloa Elbu IV mäeeraldisele Pärnumaal, mille pindala on üle 500 hektari. Pärnumaa keskkonnateenistuse algatusel hinnati keskkonnamõju hiljem vee erikasutusloa menetlemise käigus. Harjumaa keskkonnateenistus ei nõudnud 2005. aasta märtsis Rae II mäeeraldisele luba väljastades keskkonnamõju hindamist, kuigi mäeeraldise pindala oli 149,6 ha ja koos teenindusmaaga 186 ha.

Kümnel korral oli mäeeraldise pindala alla 150 ha ja loa väljaandja pidi langetama kaalutlusotsuse, kas nõuda ettevõtjalt keskkonnamõju hindamist või mitte. Kaheksal juhul otsustas loa väljaandja, et keskkonnamõju hindamine pole vajalik.[83]

Tartumaa keskkonnateenistus nõudis keskkonnamõju hindamist Möllatsi (148 ha) mäeeraldisele kaevandamisluba menetledes[84], kuid arvestades teenindusmaad, oli ka selle mäeeraldise suurus kokku 218 ha. Hinnati ka Soosaare II mäeeraldise (49 ha) kaevandamise keskkonnamõju, kuid seda koos kolme teise Soosaare tootmisalaga, nii et alade kogupindala oli 614 hektarit. Seega ei ole sisuliselt olnud juhtumit, kus loa väljaandja oleks kasutanud kaalutlusõigust selleks, et nõuda keskkonnamõju hindamist alla 150 ha turbatootmisala puhul.

Ka kasutusloa ümbervormistamisel kaevandamisloaks on keskkonnamõju hinnatud vaid erandkordadel. Vana maapõueseadus ei sätestanud kasutusloa ümbervormistamisel kaevandamisloaks keskkonnamõju hindamise nõuet.[85] Siiski on teatud tingimuste korral (kaevandamismahtude muutmine, mäeeraldise pindala suurendamine) olnud võimalik keskkonnamõju hindamist nõuda ka lubade ümbervormistamisel. Pärast 1. jaanuari 2001, mil hakkas kehtima keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus, on ümber vormistatud mõnikümmend kasutusluba. Keskkonnamõju on hinnatud kahe kasutusloa ümbervormistamisel kaevandamisloaks.[86]

Seega on turba kaevandamise lubade väljaandjatel vaid üheksas keskkonnamõju hindamise protsessis saadud kogemus. Üheteistkümnel juhul on uus kaevandamisluba välja antud ilma keskkonnamõju hindamata, sh kolmel korral ka suuremale kui 150 ha alale. Loa väljaandjad on pidanud KMH vajalikkust kaaluma ka alla 150 ha turbatootmisalade puhul, kuid seni pole ühelgi sellisel juhul keskkonnamõju hindamist nõutud.

2.2. Keskkonnateenistused ei ole suutelised keskkonnamõju hindamise vajalikkuse üle otsustama

Alla 150 ha turbatootmisaladel keskkonnamõju hindamise vajalikkuse üle otsustamine nõuab loa väljaandjalt suurt pädevust ja eksperditeadmisi.

Riigikontrolli korraldatud küsitluse tulemusena hindasid 15 piirkondlikust keskkonnateenistusest 14 oma suutlikkust pädevate kaalutlusotsuste langetamiseks kas pigem heaks või väga heaks. Samas on Riigikontrolli nõustanud eksperdi hinnangu kohaselt (vt lisa 5) keskkonnateenistustel turba kaevandamise keskkonnamõju hindamisel veel vähe kogemusi.

---

[83] Tammermaa, Raja III, Paekna, Raba-Jaani, Riisipere III, Riisipere IV, Keava, Ess-soo

[84] Möllatsi kaevandamisloa menetluses lähtuti mitme aasta tagusest Tartu maavanema loa väljaandmise otsusest. Maavanema otsuses nõuti siiski täiendava keskkonnaekspertiisi tegemist. Et loa väljaandmine venis maarendilepingu sõlmimise tõttu, oli vahepeal kehtima hakanud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus, mille alusel Tartumaa keskkonnateenistus otsustas keskkonnaekspertiisi asemel nõuda KMH tegemist. Intervjuu Tartumaa keskkonnateenistuses 24.01.2005. a

[85] Vana maapõueseadus, § 85 lg 1

[86] Hiiesoo (Ida-Virumaa) ja Soosaare I (Viljandimaa). Hiiesool soovis ettevõtja suurendada maksimaalset aastast kaevandamismahtu. KMH nõudmise põhjusteks olid ka asjaolud, et ala oli üle 200 ha ja uuringud olid tehtud ammu. Soosaarel tehti üks KMH neljale mäeeraldisele korraga, millest kolm olid uued loataotlused ja Soosaare I oli kasutusluba. Nii hinnati ka juba käiva kaevandamise mõju Soosaare I mäeeraldisel. Kõigil ülejäänud juhtudel pole loa ümbervormistamise käigus keskkonnamõju hindamist nõutud.

Ülalkirjeldatud kaheksast juhtumist, mil mäeeraldis oli alla 150 ha ja loa väljaandja ei nõudnud keskkonnamõju hindamist, oli kuuel juhul tegu Harjumaa keskkonnateenistuse välja antud lubadega. Ühe avalikkuses kõige rohkem küsimusi tekitanud loa väljaandmise otsuse tegi Võrumaa keskkonnateenistus (nn Ess-soo juhtum). Ka Raplamaa keskkonnateenistus andis ilma keskkonnamõju hindamiseta kaevandamisloa Keava tootmisalale, kuid see ala oli eelnevalt ebaseadusliku turbakaevandamisega rikutud. Ülejäänud keskkonnateenistustel ei ole seni kogemust alla 150 ha suurusel alal keskkonnamõju hindamise vajalikkuse üle otsustamisel.

Riigikontrolli nõustanud eksperdi arvates (lisa 5) vähendavad keskkonnateenistuste suutlikkust ka loa väljaandjate sageli puudulikud teadmised soodest, olemasoleva teadusinfo ja seireandmete lünklikkus ning külgnevatele aladele avalduva mõju ennustamatus. Pädeva otsuse langetamine nõuaks pikemaajalisi uuringuid, millest ettevõtjad pole huvitatud.

Auditi käigus korraldatud intervjuudel nimetasid keskkonnateenistuse ametnikud ka ettevõtjatepoolset survet ning oma positsiooni nõrkust KMH nõudmiseks alla 150 ha aladel. Mõned keskkonnateenistuse ametnikud tõlgendasid seadust ka nii, et alla 150 ha ei olegi neil seaduslikku alust keskkonnamõju hindamist nõuda.

Kui keskkonnateenistus või Keskkonnaministeerium otsustab kaevandamisluba välja andes ettevõtjalt KMH-d mitte nõuda, ei ole tagatud ka avalikkuse aktiivne osalemine protsessis. Nimelt teatavad loa väljaandjad kaevandamisloa taotluse saamisest ja loa väljaandmise otsusest ainult Interneti-põhises Ametlikes Teadaannetes, samas kui keskkonnamõju hindamise protsessiga kaasnevad avalikud arutelud ja võimalus KMH dokumente kommenteerida. Uue keskkonnamõju hindamise seaduse kohaselt võib KMH mittenõudmise otsusest teatada alles koos kaevandamisloa väljaandmise otsusega.[87] Ess-soo kohtuvaidluse üheks põhjuseks oligi see, et kohalikud elanikud kuulsid keskkonnateenistuse kaks aastat varem tehtud KMH mittenõudmise ja kaevandamisloa väljaandmise otsusest alles siis, kui kaevandamisluba vormistama hakati.

Riigikontrolli korraldatud fookusgrupi arutelul leiti, et puudus on keskkonnateenistuste järjepidevast koolitamisest, et nende kaalutlusotsuste pädevust suurendada. Samuti ei ole täpsemaid juhendeid erinevat tüüpi arendusprojektide (sh turbatootmise) keskkonnamõju hindamiseks. Juhendit on vaja nii loa väljaandjale kui ka ettevõttele ja keskkonnamõju hindavale eksperdile KMH programmi koostamiseks, täiendavate keskkonnauuringute tellimiseks ja valminud KMH aruande hindamiseks.[88]

2.3. 150 hektari piir ei ole põhjendatud

Nii uue kui vana keskkonnamõju hindamise seaduse kohaselt on turba kaevandamisel üle 150 ha suurusel alal oluline keskkonnamõju. See pindalaline nõue on üheselt üle võetud Euroopa Liidu keskkonnamõju hindamise direktiivist 97/11/EÜ, kuigi juriidiliselt oleks võimalik ka seda nõuet karmistada lähtuvalt liikmesriigi huvidest. Seaduse kohaselt peab loa väljaandja ka alla 150-hektarilise tootmisala puhul iga kord kaaluma, kas keskkonnamõju hindamine on vajalik. Kaalutlusõiguse alusel oleks KMH mittenõudmine põhjendatud ainult juhul, kui mõjutused keskkonnale oleksid tõepoolest minimaalsed ja ala poleks kohalike elanike avaliku huvi objekt.

[87] Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus, § 11 lg 9
[88] Fookusgrupi arutelu 19.01.2005. a

Riigikontrolli nõustanud eksperdi hinnangul tekib aga turba mehhaniseeritud kaevandamisel alati oluline keskkonnamõju, sõltumata tootmisala pindalast[89], sest ala kuivendamine, freesimine ja kaevandamine hävitab alal loodusliku elustiku ning mõjutab tugevalt ka naaberalasid (vt lisa 5). Nimelt:

- Kuivendamise mõju elustikule ja veerežiimile ulatub ka mäeeraldise naaberaladele, mistõttu kogu mõjutatava ala suurus on alati üle 150 hektari. Seda ükskõik kui väikese kaevandatava ala puhul.

- Kuivendusvete suublatesse juhtimine on vee erikasutus ja kuivendamise keskkonnamõju hindamine on nõutav alates 100 hektarist.[90] 150 ha piir ei ole selle nõudega kooskõlas.

- Tänapäevase mehhaniseeritud turbakaevandamise tehnoloogiaga kaasnevad mõjutused ka inimestele (müra, tolm, transport, tuleoht), seda juhul, kui kaevandamisala asub asulate läheduses.[91]

Lisaks kaevandamisega kaasneva keskkonnamõju ulatuslikkusele ei ole keskkonnamõju hindamata jätmine õigustatud ka järgmistel põhjustel:

- Keskkonnateenistuste suutlikkus KMH korraldamise vajaduse üle otsustamiseks ei pruugi olla piisav.

- Keskkonnamõju hindamise protsess tagab kaalutlusõigusest paremini kohalike elanike ja keskkonna-organisatsioonide seisukohtade väljaselgitamise, sest nad saavad osaleda avalikustamiskoosolekutel ja kommenteerida KMH dokumente. See aitab ennetada ja vältida konflikte avaliku huviga.

Seega on 150 ha piiri tõmbamine kunstlik, eriti arvestades Eesti maastike mosaiiksust ja soode väiksust. Pindalalise piiri rakendamine KMH nõudmisele/mittenõudmisele pole põhjendatud, sest turba kaevandamine võib põhjustada mitmete loodusväärtuslike soode hävitamise ja tuua kaasa ebameeldivaid mõjusid inimestele (probleemid kaevudega, tulekahjud, tolm, müra).

2.4. Vee erikasutusload on vaid vähestel turbatootmisaladel

Veeseaduse kohaselt peab ettevõtjal lisaks kaevandamisloale olema sõltumata ala suurusest ka vee erikasutusluba, selleks et juhtida tootmisala kuivendusvett suublasse.[92] Kuivendamise käigus tootmis-aladelt välja juhitud vesi reostab keskkonda. See muudab oluliselt looduslike vooluveekogude happelisust ning viib vette humiinaineid ja turbapuru. Näiteks AS-i Tootsi Turvas vee erikasutusloa taotlusega seoses keskkonnamõju hinnates on Ökoloogia Instituut välja arvutanud, et Audru jõkke läheb kuivendusveega aastas 91 tonni turvast.[93] Tootmisala kuivendamine võib omakorda mõjutada lähedal asuvaid looduslikke soid, põhjavee taset ja sellega seoses ka veetaset ümbruskonna kaevudes.[94] Vee erikasutusloaga seataksegi nõuded veerežiimi muutmisele ja vee kasutamisele (nt settebasseinide ehitamise tingimused), samuti vee kvaliteedi regulaarse seiramise tingimused.

Ametlike Teadaannete andmetel kehtis 1. jaanuari 2005 seisuga turba kaevandamiseks 93 kasutus- ja kaevandamisluba. Lisaks on palju vanu kasutuslubasid, mille kehtivusaeg oli 2005. aasta alguseks lõppenud, kuid mille asemele kaevandamisluba pole veel jõutud välja anda.

---

[89] Olulise keskkonnamõju definitsioon uue keskkonnamõju hindamise seaduse järgi: "Keskkonnamõju on oluline, kui see võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara."

[90] Keskkonnamõju hindamise seaduse järgi on üle 100 ha märgala kuivendamine alati olulise keskkonnamõjuga, mistõttu tuleb enne selleks loa andmist keskkonnamõju alati hinnata.

[91] Ekspert Raimo Pajula leiab, et kui kaevandamisala ei asuks asulate läheduses, siis mõjude poolest inimestele võiks lubada ka kaalutlusõiguse põhimõtet. Vt lisa 5.

[92] See nõue kehtib alates 16.06.1994. a, mil veeseadus vastu võeti.

[93] Intervjuu soodeuurija Mati Ilometsaga 18.03.2005. a

[94] H. Kink, Turba kaevandamine ohustab veevarusid; N. Laanetu, Kuulakem ka argimõistuse häält. Eesti Loodus, 2003, nr 2/3

Turbatootmisaladelt kuivendamisvete ärajuhtimiseks on välja antud üheksa vee erikasutusluba, kokku 14 mäeeraldisele.[95] See on vaid kümnendik kõigist kasutus- ja kaevandamislubadest. Kõigil ülejäänud turbatootmisaladel on kuivendamine ja kuivendusvete suublatesse juhtimine toimunud ilma vee erikasutusloata.

2.5. Vee erikasutuslubade andmisel ei korraldata alati keskkonnamõju hindamist

Nii uue kui vana keskkonnamõju hindamise seaduse kohaselt on suurema kui 100 ha suuruse märgala kuivendamisel oluline keskkonnamõju, mistõttu keskkonnamõju hindamine on kohustuslik. Turbatootmisalade kuivendamise ja kuivendusvete suublatesse juhtimise keskkonnamõju on hinnatud vee erikasutuslubade menetlemise käigus.

Turbatootmisalade kuivendamiseks välja antud üheksast vee erikasutusloast on viie loa puhul tehtud keskkonnamõju hindamine, millega on hõlmatud üheksa mäeeraldist.[96] Neist kahel juhul[97] eraldi keskkonnamõju hindamist ei tehtud, vaid kasutati selleks eelnevalt kaevandamisloa taotluse menetlemisel tehtud keskkonnamõju hindamise aruannet. Ülevaade kõigist vee erikasutuslubadest ja nende väljaandmisel tehtud keskkonnamõju hindamistest on aruande lisas 8.

Nelja vee erikasutusloa (viiele mäeeraldisele)[98] väljaandmisel keskkonnamõju ei hinnatud. Vaid Niibi (Läänemaa) puhul kasutati kaevandamisloa väljaandmise menetluse käigus tehtud keskkonna-ekspertiise.[99] Kõik need tootmisalad on suuremad kui 100 ha, st nende kuivendamisel oli keskkonnamõju hindamine loa väljaandmise hetkel seaduse järgi kohustuslik.

Kuna enamiku turbatootmisalade (üle 90%) puhul pole vormistatud ei vee erikasutusluba ega tehtud ka keskkonnamõju hindamist, pole kuivendamise mõju ümbruskonna veerežiimile ega ka looduslikesse veekogudesse turbavete laskmise mõju hinnatud. Neil aladel ei toimu ka mingit regulaarset seiret vee kvaliteedi jälgimiseks. Kuigi üksikutele tootmisaladele on vee erikasutuslube vormistatud, ei ole ka neist pooltel juhtudel hinnatud vee erikasutuse mõju keskkonnale, ehkki see oli seaduse järgi kohustuslik.

2.6. Maapõuseadus ei nimeta keskkonnamõju enam kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena

Vana maapõueseaduse alusel tuli kaevandamisloa väljaandmisest keelduda, kui maavara kaevandamise kaod ei vastanud looduskeskkonna kaitse vajadustele või kui kaevandamine tekitas olulist kahju keskkonnale.[100]

Seni on Eestis kahel juhul turba kaevandamise luba jäetud välja andmata, kui loa menetlemise käigus oli keskkonnamõju hinnatud. Siiski polnud kummalgi juhul loa väljaandmisest keeldumise aluseks keskkonnamõju hindamise aruanne, vaid soo määramine Natura 2000 eelvalikualaks.[101] Seega ei ole

---

[95] Sausti, Sooniste, Hiiesoo, Elbu (Torfex), Elbu IV, Möllatsi; ühine vee erikasutusluba on antud Laiküla ja Laiküla II mäeeraldistele; Niibi ja Niibi III mäeeraldistele; Lavassaare, Siunina, Pööravere ja Elbu (Tootsi Turvas) mäeeraldistele.
[96] Hiiesoo; Laiküla ja Laiküla II; Elbu IV; Möllatsi; Lavassaare, Elbu, Siunina ja Pööravere (Tootsi Turvas)
[97] Hiiesoo, Möllatsi
[98] Sausti, Sooniste, Niibi ja Niibi III, Elbu (Torfex)
[99] Niibi kaevandamisluba välja andes keskkonnamõju ei hinnatud.
[100] Vana maapõueseadus, § 34
[101] Rannu (Ida-Virumaa) maardla keskkonnamõju hindamise aruanne lubas turba kaevandamist soo ühel osal. Kohalike elanike osalus protsessis ja tugev vastuseis kaevandamisele aga tingis uute inventuuride tegemise, mille tulemusena võeti soo Natura 2000 eelvalikualaks. Soosaare IV (Viljandimaa) mäeeraldisele tehti keskkonnamõju hindamine koos teiste Soosaare mäeeraldistega. Ka see soo osa nimetati Natura 2000 eelvalikualade hulka. Alale tehtud KMH ei käsitlenud mõjusid Natura 2000 aspektist. Ka Illaste (Raplamaa) ala on esitatud Natura 2000 nimekirja, kuid loa menetlemist ei ole seni peatatud, vaid on algatatud uue KMH tegemine, sest esimene KMH ei käsitlenud mõjusid Natura alale.

olnud juhtumit, kus kaevandamisloa menetlemise käigus tehtud keskkonnamõju hindamine oleks otseselt loa väljaandmisest keeldumise aluseks.

1. aprillist 2005 kehtiv uus maapõueseadus loetleb samuti alused, mille puhul keeldutakse kaevandamisloa andmisest. Erinevalt vanast maapõueseadusest ei ole keeldumise alusena sätestatud ei kahjulikku mõju keskkonnale ega looduskeskkonna kaitse vajadusi.

Lisaks maapõueseadusele käsitleb nüüd tegevusloa andmisest keeldumise aluseid ka uus keskkonnamõju hindamise seadus. Seadus ütleb, et loa andmise või sellest keeldumise otsuse tegemisel tuleb arvestada ka keskkonnamõju hindamise tulemusi ning keskkonnamõju hindamise aruandele lisatud keskkonnanõudeid.[102] Samas ei ütle seadus otsesõnu, et keskkonnamõju hindamise tulemus saaks üksinda olla loa väljaandmisest keeldumise aluseks.

Riigikontroll on seisukohal, et praktikas ei hakata keskkonnamõju hindamise tulemuste alusel lubade väljaandmisest keelduma, kui vastav võimalus pole sätestatud maapõueseaduses koos teiste loa väljaandmisest keeldumise alustega. Sellise sätte kadumine maapõueseadusest võimaldab turba kaevandamist kõigil soodel, mis ei ole looduskaitse all, hoolimata sellest, millised keskkonnamõjud kaevandamisega tegelikult kaasnevad.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Turba mehhaniseeritud kaevandamise puhul nõuda keskkonnamõju hindamist kõigi uute kaevandamislubade väljaandmisel, sõltumata mäeeraldise pindalast. Algatada keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses vastavate muudatuste tegemine.

Keskkonnamõju hindamine kõigi uute turba kaevandamise lubade väljaandmisel aitab rakendada abinõusid kaevandamise keskkonnamõju vähendamiseks ja välistada kaevandamise alustamist selleks mitte sobivates väikesoodes.

- Koostada turbatootmise keskkonnamõju hindamiseks juhend, mis sobiks kasutamiseks nii loa väljaandjatele, keskkonnamõju hindavatele ekspertidele kui ettevõtjatele.

Turbatootmise keskkonnamõju hindamise juhendi koostamine on vajalik selleks, et oleks olemas vajalik abimaterjal keskkonnamõju hindamise programmi koostamiseks ja valminud KMH aruande hindamiseks, et eksperdid arvestaksid hindamise käigus kõiki olulisi turba kaevandamisega kaasnevaid keskkonnamõjusid ja et ettevõtjad oskaksid kaevandamist planeerida ning vajaduse korral täiendavaid keskkonnaekspertiise tellida.

- Nõuda vee erikasutuslubade olemasolu ja regulaarset kuivendusvee kvaliteedi seiramist kõigilt turbakaevandajatelt.

Vee erikasutusnõuete seadmine ja veeseire korraldamine kõigil turbatootmisaladel on vajalik selleks, et vähendada turbakaevandamise põhjustatud veerežiimi muutust või -reostust ning jälgida regulaarselt looduslikesse vooluveekogudesse juhitava kuivendusvee kvaliteeti.

- Algatada maapõueseaduse § 34 “Kaevandamisloa andmisest keeldumine” muutmine, lisades loa andmisest keeldumise põhjuste hulka kaevandamisega kaasneva olulise keskkonnamõju.

Seaduses vastava muudatuse tegemine annab kaevandamisloa väljaandjale aluse keelduda kaevandamisega kaasneva olulise keskkonnamõju korral loa väljaandmisest, nagu see oli maapõueseaduse alusel võimalik ka kuni 31. märtsini 2005.

[102] Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus, § 24

3. Kaevandamisload

3.1. Lubades ei ole seatud keskkonnatingimusi

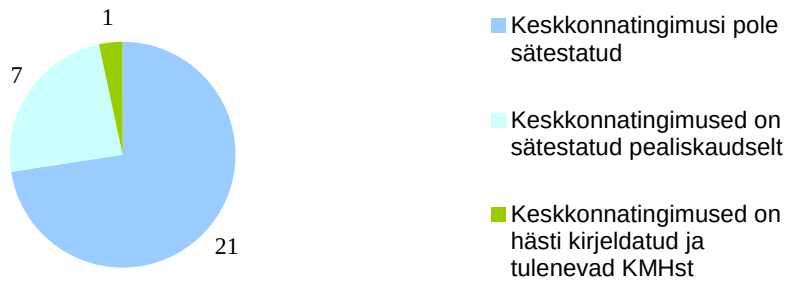
Turba kaevandamine mõjutab alati keskkonda ja selle mõju vähendamiseks on kaevandamisele vaja seada vastavad nõuded. Maapõueseaduse alusel on loa väljaandjal õigus kehtestada kaevandamisloas piiranguid ja tingimusi tagamaks varude ratsionaalne kasutamine ning vähendamaks tööde kahjulikku mõju keskkonnale ja kinnisasja senisele sihtotstarbelisele kasutamisele.[103]

Kaevandamisloa vormis[104] ei ole keskkonnatingimuste seadmiseks eraldi kohta märgitud. Praktikas on loa väljaandjad keskkonnatingimusi, rekultiveeritava maa kasutamise otstarvet ja rekultiveerimistingimusi sätestanud loa punkti "Eritingimused ja piirangud" all.[105] Sama punkt oli ka vanemate kasutuslubade vormis.

Auditi käigus analüüsiti turba kaevandamiseks välja antud kasutus- ja kaevandamislube ning korraldati intervjuud viie maakonna keskkonnateenistuses – Ida-Virumaal, Jõgevamaal, Pärnumaal, Saaremaal ja Tartumaal. Koos keskkonnateenistuste spetsialistidega vaadati läbi 29 kehtivat luba, sealhulgas ka lubades märgitud keskkonnatingimused. Analüüsitud lubadest 18 olid kasutusload ja 11 kaevandamisload. Neist 14 luba oli Keskkonnaministeerium välja andnud üleriigilise tähtsusega maardlatele.

Selgus, et enamikus lubades ei olnud ettevõtjale mingeid keskkonnatingimusi seatud (joonis 7). Seitsmes loas oli keskkonnatingimusi sätestatud, kuid pealiskaudselt ja vaid osa kaevandamisega seotud keskkonnamõjude kohta. Ainult ühe loa (Möllatsi, AS Tartu Jõujaam) keskkonnatingimused olid kirjeldatud detailselt ja arusaadavalt. Sellele alale oli tehtud ka keskkonnamõju hindamine, millest loa keskkonnatingimused tulenesidki. Lisaks oli Tartu Jõujaamale turba kaevandamiseks välja antud ka vee erikasutusluba, mis sätestas eraldi veekasutuse ja veeseire tingimused.

Joonis 7. Keskkonnatingimused viie maakonna turba kasutamise ja kaevandamise lubades



Allikas: Riigikontrolli tehtud kasutus- ja kaevandamislubade analüüs viies maakonnas (Ida-Virumaa, Jõgevamaa, Pärnumaa, Saaremaa ja Tartumaa)

[103] Vana maapõueseaduse § 32, uue maapõueseaduse § 35 ("nõuded, mis seatakse maapõue kaitse ja maavaravarude ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning inimese tervisele, varale ja keskkonnale kaevandamisest tuleneva kahjuliku mõju vähendamiseks")
[104] "Maapõue kasutamist käsitlevate normatiivaktide kinnitamine" (sh "Maavara kaevandamise loa taotlemise ja väljaandmise kord"), keskkonnaministri 01.02.1995. a määrus nr 3
[105] Sama punkti alla on mõnedes lubades lisatud ka nõudeid maarendilepingu sõlmimise, loa ümbervormistamise, vee erikasutusloa vormistamise jms kohta.

Lisaks Möllatsile polnud veel viie tootmisala puhul kaevandamislubades sätestatud mingeid keskkonnatingimusi, kuid kuivendusvete neutraliseerimise ja veeseire tingimused on seatud hiljem välja antud vee erikasutuslubades.[106]

Keskkonnateenistustel pole lubade vormistamiseks muud juhendit kui keskkonnaministri määrus kaevandamisloa väljaandmise korra kehtestamiseks.[107] Määruses ei mainita keskkonnatingimuste seadmise vajalikkust, samas kui maapõueseadus annab loa väljaandjatele selleks õiguse. Kuna lubade väljaandjatel pole olnud ühtseid standardeid ja juhiseid tingimuste määramiseks, olid vaadeldud lubades keskkonnatingimused seatud väga erineva detailsusastmega. Tingimuste seadmine erines maakonniti. Jõgeva- ja Ida-Virumaa lubades ei olnud mingeid keskkonnatingimusi. Saaremaa keskkonnateenistuse välja antud lubades olid küll keskkonnatingimused seatud, kuid need olid kõigis lubades läbivalt ühesugused. Keskkonnaministeeriumi välja antud 14 loast puudusid keskkonna-tingimused 12-l.[108] Viimastel aastatel välja antud lubades on keskkonnatingimusi seatud siiski rohkem kui varem väljastatud lubades.

Lisaks keskkonnatingimuste seadmise õigusele oli vana maapõueseaduse alusel loa väljaandjal õigus ka kaevandamisloa tingimusi muuta pärast viie aasta möödumist loa väljaandmisest.[109] Tegelikult ei ole turba kaevandamise puhul siiski ühegi loa tingimusi muudetud.[110] Uue maapõueseaduse alusel loa väljaandjatel selline õigus puudub. Kaevandamisluba saab uue maapõueseaduse järgi muuta vaid siis, kui "loaga lubatud tegevusest tulenev saastus on nii suur, et põhjustab loaga lubatud tegevuskohas ja selle ümbruses keskkonna olulisi kahjulikke muutusi".[111]

Seetõttu pole lubade väljaandjatel loa tingimuste muutmiseks praegu enam õiguslikku alust. Nii ei saa näiteks ilma keskkonnamõju hindamiseta välja antud lubadele täiendavalt keskkonnatingimusi seada või neid täpsustada, v.a juhtudel, kui keskkonnas on juba tekkinud olulised kahjulikud muutused. Muude tingimuste, näiteks maksimaalse aastatoodangu muutmist seadus praegu ei võimalda.

Samas võib kaevandamisloas keskkonnatingimuste seadmiseks või muutmiseks olla tungiv vajadus. Näiteks on AS Strengel Pärnumaal Nurme II tootmisalal kaevandamisluba alates 1997. aastast, kuid ettevõtja pole siiani kaevandamist alustanud. Loa väljaandmise ajal ei olnud veel seaduslikku alust nõuda ettevõtjalt keskkonnamõju hindamist. Samas ei ole sellele ettevõtjale seatud mingeid keskkonnatingimusi ka kaevandamisloaga. Alale pole taotletud ka vee erikasutusluba, kuigi kuivendusprojekt on praeguseks kooskõlastatud.[112] Nii on hetkel tegu veel looduslähedases seisus soo osaga, millele ettevõtjal on kaevandamise õigus, kuid mille kaevandamise keskkonnamõju pole hinnatud ega seatud ka mingeid nõudeid kaevandamisega tekitatava keskkonnakahju vähendamiseks.

Riigikontrolli seisukoht on, et väljaantav kaevandamisluba peab alati sätestama nõuded kaevandamisega kaasneva keskkonnamõju vähendamiseks ja keskkonna seisundi jälgimiseks, mida ettevõtjal tuleb arvesse võtta. Kui loa menetlemise käigus korraldatakse ka keskkonnamõju hindamine, siis annab see loa väljaandjale omakorda lisainformatsiooni kaevandamisloa keskkonnatingimuste määramiseks. Seni välja antud lubades pole aga enamikul juhtudel turbakaevandajatele mingeid keskkonnanõudeid seatud. Kui lubades pole keskkonnatingimusi sätestatud, on ka kaevandamise keskkonnaohutuse järelevalve raskendatud. See võib kaasa tuua nii tootmisala kui kõrval asuvate alade pöördumatu kahjustamise, samuti ohustada ümbruskonna põhjavee ja looduslike vooluveekogude seisundit.

---

[106] Hiiesoo, Elbu (Tootsi Turvas), Elbu (Torfex), Elbu IV (Ahtol) ja Pööravere
[107] "Maapõue kasutamist käsitlevate normatiivaktide kinnitamine" (sh "Maavara kaevandamise loa taotlemise ja väljaandmise kord"), keskkonnaministri 01.02.1995. a määrus nr 3
[108] Auditi käigus vaadati nelja üleriigilise tähtsusega maardla (Endla, Lavassaare, Puhatu, Sangla) lube. Ellamaa ja Epu-Kakerdi lube ei analüüsitud, kuna vastavad maakonnad ei kuulunud auditi valimisse.
[109] Vana maapõueseadus, § 40 lg 2
[110] Intervjuu KKM-i keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna juhatajaga 24.03.2005. a
[111] Uus maapõueseadus, § 42
[112] Intervjuu Pärnumaa keskkonnateenistuses maavara- ja looduskaitsespetsialistiga 15.12.2005. a

3.2. Lubades ei ole seatud rekultiveeritava maa kasutamise otstarvet ega rekultiveerimistingimusi

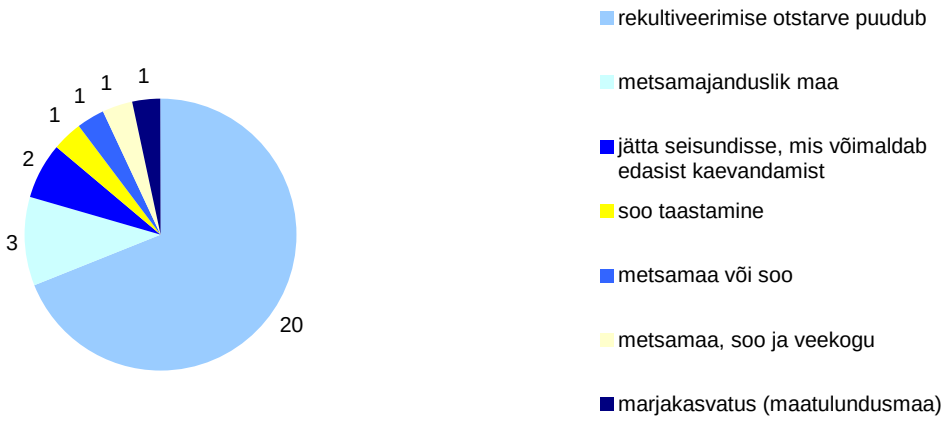
Maapõueseaduse kohaselt peab kaevandamisloa omanik kaevandamistegevuse lõppedes tootmisala korrastama. Selleks tuleb kaevandamisloas määrata korrastatava maa kasutamise otstarve.[113] Selle määramine loa väljaandmisel aitab ettevõtjal kaevandamist planeerida, et pärast tööde lõppemist oleks soovitud rekultiveerimisprojekt tehniliselt teostatav (kraavide ja turbaaunade paigutus, põhjareljeef jms). Samuti saab ettevõtja aegsasti planeerida oma kulusid, sest erinevad rekultiveerimisprojektid on erineva maksumusega.

Täpsemad rekultiveerimise tingimused antakse ettevõtjale enne rekultiveerimisprojekti koostamise algatamist, kuid neid on võimalik seada ka kaevandamisloas. Praktikas on korrastatava maa kasutamise otstarvet ja rekultiveerimise tingimusi lubadel koos keskkonna- ja muude tingimustega märgitud lahtrisse “Eritingimused ja piirangud”.

Vaid neljandikus analüüsitud kasutus- ja kaevandamislubades[114] oli korrastatava maa kasutamise otstarve märgitud. Neist pooltel juhtudel oli maa kasutamise otstarbeks metsamaa (joonis 8).

Rekultiveerimise tingimused olid loas seatud vaid ühel juhul – ühes Tartumaal Sangla maardlas oleva tootmisala loas.

Joonis 8. Korrastatava maa kasutamise otstarve



Allikas: Riigikontrolli tehtud kasutus- ja kaevandamislubade analüüs viies maakonnas (Ida-Virumaa, Jõgevamaa, Pärnumaa, Saaremaa ja Tartumaa)

Seega ei ole lubade vormistamisel enamikul juhtudel seadust järgitud ning korrastatava maa kasutamise otstarve on jäetud märkimata. See võib põhjustada alade hooletut majandamist kaevandajate poolt, kes ei oska arvestada tulevikus seatavate rekultiveerimisnõuetega ega planeerida oma kulutusi. Mõnedel juhtudel võib see kaevandamise lõppedes põhjustada ka ettevõtja pankrotti minekut ja tootmisala mahajätmist.

[113] Uue maapõueseaduse § 35 ja vana maapõueseaduse § 30 järgi
[114] Rekultiveeritava maa kasutamise otstarvet ja rekultiveerimistingimusi vaadati samades Ida-Virumaa, Jõgevamaa, Pärnumaa, Saaremaa ja Tartumaa lubades kui keskkonnatingimusi.

3.3. Keskkonnatingimusi ja rekultiveeritava maa kasutamise otstarvet ei lisata lubade ümbervormistamisel

Alates 1995. aastast toimunud lubade ümbervormistamise protsess andis hea võimaluse vanad kasutusload üle vaadata ja seada kaevandamislubades uued, tänapäevasemad ja täpsemad tingimused. Mitu keskkonnateenistust väitis intervjuude käigus, et nad kavatsevad seda ka teha.

Üleriigilise tähtsusega maardlate load vormistab ümber Keskkonnaministeerium. Ka ministeerium kinnitas Riigikontrollile, et neil on plaanis lubade keskkonna- ja rekultiveerimistingimusi ümbervormistamisel täpsustada.

Kuigi korrastatava maa kasutamise otstarbe märkimine kaevandamisloasse on seaduse järgi kohustuslik, pole seda seni tehtud ka uute kaevandamislubade väljaandmisel. Riigikontrolli analüüsitud 29 loast olid 11 kaevandamisload. Neist viies polnud korrastatava maa kasutamise otstarvet märgitud. Kõik viis luba oli väljastanud Keskkonnaministeerium. Neist kahe puhul oli tegemist kasutusloa ümbervormistamisega ja kolm olid uued load. Veel 25. oktoobril 2004 andis Keskkonnaministeerium ümbervormistatud kaevandamisloa Ulila mäeeraldisele (AS Sangla Turvas), lisamata mingeid keskkonna- ega rekultiveerimistingimusi. Lisamata jäeti ka korrastatava maa kasutamise otstarve.

Auditi ajal oli nii keskkonnateenistustel kui Keskkonnaministeeriumil veel mitmeid lubasid ümber vormistamata. Kõik senised kasutusload tuleb kaevandamislubadeks ümber vormistada veel enne 1. juulit 2005. Isegi kui ettevõtjad saavad lähiajal sõlmitud maarendilepingud, jäävad Keskkonnaministeerium ja keskkonnateenistused lubade väljaandmisel ajahätta ning keskkonnatingimuste väljatöötamine võib seetõttu ära jääda.

Seetõttu on oht, et enamiku lubade sisu jääb ka pärast ümbervormistamist samaks ning keskkonna- ega rekultiveerimistingimusi ei lisata. Sellega jäetakse kasutamata võimalus turbakaevandamise keskkonnamõju kontrolli alla saamiseks ja vähendamiseks.

3.4. Lubadega võimaldatakse kaevandamine ilma sood ammendamata pooleli jätta

Kuna turbaressurss on piiratud ja soo kuivendamisel hakkab turvas õhuga kokkupuutel lagunema (vt ptk 4.2), siis tuleks ressursi raiskamise vältimiseks juba avatud karjäär põhjani kaevandada.

Soo pealmises kihis asub aiandusturbana kasutatava vähelagunenud turba kiht, mida võib olla mõnekümnest sentimeetrist mitme meetrini. Selle all on hästilagunenud turba kiht, mis leiab kasutust kütteturbana. Ettevõtjatel on huvi kaevandada eelkõige vähelagunenud turvast, sest seda saab eksportida ja sellelt teenitavad kasumid on suuremad.

Ettevõtjatele vastu tulles on väljastatud lube (Sangla, Nurme), mille kohaselt on ettevõttel õigus kaevandada vaid soo pealmine vähelagunenud turba kiht ja kohustus jätta karjäär seisundisse, mis võimaldab hästilagunenud turba kaevandamist (vt joonis 8). Kuna ettevõtjal pole kohustust karjääri rekultiveerida, on selliste lubade väljastamisel oht, et juhul, kui ei leidu järgmist kaevandajat, võidakse ala rekultiveerimata kujul maha jätta. Sellega põhjustatakse keskkonnareostust ja raisatakse ressurssi.

Kord juba mahajäetud alade uuesti kasutuselevõtmine pole kerge. Näiteks Raplamaa keskkonnateenistus on proovinud korraldada enampakkumisi Imsi ja Hõreda mahajäetud tootmisalade kasutuselevõtuks, kuid need ei ole õnnestunud, kuna puudus ettevõtjate huvi pooleldi kaevandatud ala vastu.[115]

[115] Raplamaa keskkonnateenistuse vastus Riigikontrolli küsimustikule

Samuti on oht, et kuigi kaevandamisloa järgi on ettevõtjal õigus karjääri täielikuks ammendamiseks, ei pruugita seda teha. Põhjuseks võib olla see, et hästilagunenud turvast ei suudeta müüa või on selle müügist saadud kasum väiksem kui vaid vähelagunud turvast müües.

Seega pole kaevandamisluba väljastades alati silmas peetud ressursi säästlikku kasutamist. Tulemuseks võib olla see, et ekspordikõlbliku vähelagunenud turba kaevandamise järel jäetakse kuivendatud sood maha ning ei korraldata nende rekultiveerimist.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Algatada maapõueseaduse muutmine, millega antaks kaevandamisloa väljaandjale õigus muuta loa tingimusi, st taastataks kord, mis oli sätestatud kuni 31. märtsini 2005 kehtinud maapõueseaduses.

Seaduslik alus loa tingimuste muutmiseks on vajalik selleks, et lisada ilma keskkonnamõju hindamiseta välja antud kaevandamislubadesse keskkonnatingimused ning vajaduse korral korrigeerida loa tingimusi, sh keskkonnatingimusi ja maksimaalset aastatoodangut.

- Seejärel tagada keskkonnatingimuste ja kaevandamisega rikutud maa korrastamise otstarbe sätestamine kõigis turba kaevandamise lubades. Selleks
  - · täiendada kaevandamisloa vormi, lisades eraldi lahtri “Keskkonnatingimused”.
  - · koostada ühtsed juhised kaevandamislubade menetlemiseks ja väljastamiseks ning korraldada keskkonnateenistustele vastavaid koolitusi;
  - · vaadata läbi kõigi kehtivate turba kaevandamise lubade keskkonnatingimused, ajakohastades ja täpsustades neid tingimusi vajaduse korral.

Keskkonnatingimuste kajastamine kaevandamisloas on vajalik selleks, et vähendada turba kaevandamise keskkonnamõju ja parandada võimalust järelevalveks.

4. Rekultiveerimine

4.1. Mahajäetud turbatootmisaladest pole ülevaadet

Aastate jooksul on paljudes karjäärides turvas ammendunud või on tootmine mõnel muul põhjusel lõpetatud, kuid ala on jäetud rekultiveerimata. Sellised mahajäetud tootmisalad asuvad üldjuhul riigimaal. Riigile on oluline teada rekultiveerimata turbatootmisalade pindala ja seisundit, kuna need alad ohustavad endiselt keskkonda (jätkuv veereostus, umbrohu levik, suur tuleoht, turbatolmu levik naaberaladele jm). Ei saa loota looduslikule rekultiveerumisele. Paljud kuivendatud turbaväljad, kus kaevandatud on vaid õhuke pealmine turbakiht, püsivad aastakümneid samas seisundis (st lahtise taimestikuta turbaväljana). Näiteks Viru rabas Lahemaal, kus kaevandamine lõpetati paarkümmend aastat tagasi, on siiani lahtine must turbaväli.

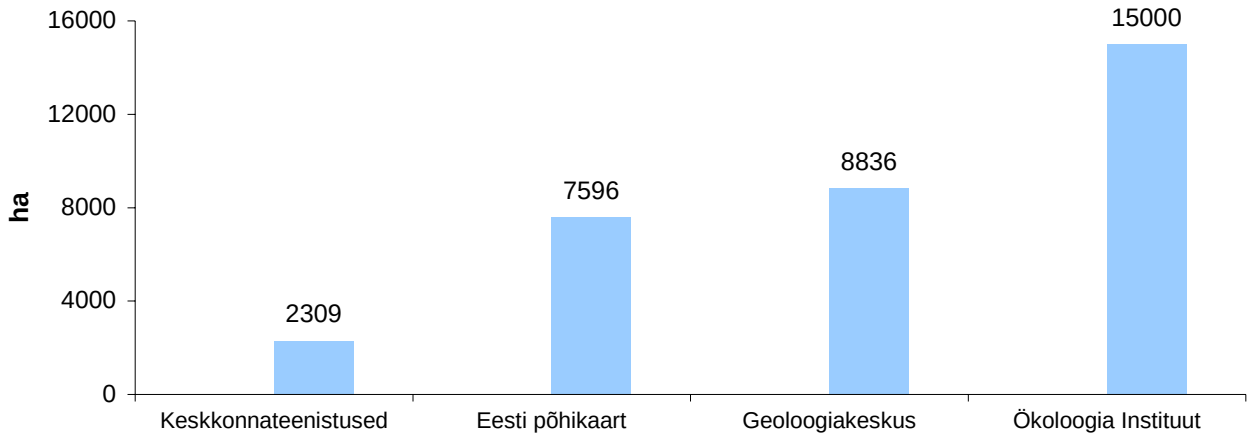
Turbatootmisalasid on erinevatel aegadel rekultiveerimata kujul maha jäetud[116]:

- Aladel kaevandati enne 1960. aastaid, mil turvast toodeti peamiselt käsitsi.
- Ala jäeti rekultiveerimata maardla ammendumisel või kaevandamise poolelijätmisel 1960.–1980. aastatel.
- Ala jäeti maha 1990. aastate alguses, kui endised kaevandajad kas reorganiseerusid või lõpetasid oma tegevuse.
- Ettevõtja ei pikendanud kasutusluba 1990ndate keskel ega taotlenud ka uut kaevandamisluba ning jättis ala rekultiveerimata. Selline on näiteks Viirasoo Pärnumaal.
- Ettevõtja ei esitanud 1998. aasta aprilliks Keskkonnaministeeriumile kasutusloa kaevandamisloaks ümbervormistamise taotlust. Sellised on näiteks Maardu, Kalina, Mõrdama ja Ilmatsalu turbatootmisalad.
- Osa ammendatud tootmisalast jäetakse kasutusloa ümbervormistamisel loa koosseisust välja. Näiteks Pööravere turbatootmisalal tunnistati mõned kaeveväljad iserekultiveerunuks ja need on kavas üle anda Riigimetsa Majandamise Keskusele.[117]
- Ettevõtja on läinud pankrotti (näiteks Oru turbakombinaat).

Pole teada nende mahajäetud tootmisalade kogupindala, millel turba kaevandamine on lõpetatud ja pole ettevõtjat, keda saaks kohustada ala rekultiveerima. Erinevatel hinnangutel ulatub selliste alade kogupindala 2309 hektarist kuni 15 000 hektarini (joonis 9).

[116] Riigikontroll analüüsis järgmisi andmeid:
a) 1998. aasta I kvartali lubade teatis;
b) Keskkonnaministeeriumi nimekiri kasutuslubade valdajatest, kes esitasid 3. aprilliks 1998 taotluse loa ümbervormistamiseks;
c) Maa-ameti nimekiri kasutuslubade valdajatest, kellega Maa-ametil oli 1. aprilliks 2005 sõlmitud maarendileping;
d) keskkonnateenistuste vastused Riigikontrolli küsimustikule.
[117] Intervjuu Pärnumaa keskkonnateenistuses 15.02.2005. a

Joonis 9. Mahajäetud turbakarjääride pindala erinevate allikate järgi



Allikad: Keskkonnateenistuste vastused Riigikontrolli küsimustikule, Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus, OÜ Eesti Geoloogiakeskus[118] ja "Turba juurdekasv Eesti soodes"[119]

Riigikontroll saatis kõigile keskkonnateenistustele küsimustiku, milles paluti andmeid mahajäetud turbatootmisalade arvu, pindala ja seisundi kohta. Kolmandikus keskkonnateenistustes ei olnud andmeid ühegi mahajäetud ala kohta. Samas on Eesti Geoloogiakeskuse andmetel[120] selliseid alasid kõigis maakondades. Mitte ühelgi keskkonnateenistusel polnud andmeid kõigi nende alade kohta, kus Eesti Geoloogiakeskuse andmete kohaselt on varem kaevandatud.

Eesti põhikaardile[121] on Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse andmetel kantud 7596 ha mahajäetud turbavälju, mis on umbes 1200 ha vähem Eesti Geoloogiakeskuses arvel olevatest maardlatest.

Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut hindab mahajäetud turbaväljade pindala kõige suuremaks, instituudi andmetel on mahajäetud turbatootmisalasid kokku 15 000 ha.[122] Need andmed on Eesti Geoloogiakeskuse andmetest oluliselt suuremad eelkõige seetõttu, et arvesse on võetud ka kaevandamine perioodil, mille kohta riiklikus maavarade registris andmeid pole (enne 1952. aastat).

Mahajäetud turbatootmisalade seisund on väga erinev, alates lahtistest ja "mustadest" turbaväljadest kuni osaliselt taastunud soodeni. Keskkonnateenistused ei oska enamikul juhtudel hinnata mahajäetud karjääride seisundit oma maakonnas. Riigikontrolli küsimustikule vastati mõnel juhul, et ala on endiselt lahtine turbaala, kattunud umbrohu või võsaga. Mõnel juhul vastati ka, et ala on iserekulti-veerunud. Järelepärimisel selgus, et iserekultiveerumise all mõisteti seda, kui endisel turbatootmisalal on hakanud kasvama üksikud puud. Soodeuurija Mati Ilometsa sõnutsi[123] on puude kasvamine soo

[118] Turbaalade jätkusuutlik kasutamine ja kaitse. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse projektile. Koost. Orru, M. ja Orru, H. OÜ Eesti Geoloogiakeskus, 2005.
[119] Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005, lk 23
[120] OÜ Eesti Geoloogiakeskus peab riiklikku maavarade registrit, milles on turbamaardlate ja -varu andmed alates aastast 1952.
[121] Kogu Eestit kattev terviklik digitaalne topograafiline andmebaas mõõtkavas 1:10 000, mida haldab Maa-amet
[122] Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005
[123] Ettekanne soode taastamise seminaril Keskkonnaministeeriumis 2. märtsil 2005

taastumise seisukohalt pigem kahjulik, sest aurumist suurendades muudavad puud ala kuivemaks, takistades seega sootaimede kasvu. Seega pole ühtset arusaama, milline peab välja nägema korrastatud turbakarjäär ja millisel juhul võib anda hinnangu, et karjäär on iserekultiveerunud. Näiteks Pööravere tootmisalal tunnistati osa ammendatud kaevandamisväljadest ilma eksperdihinnanguta iserekultiveerunuks.

Üheski asutuses pole mahajäetud turbakarjääride kohta andmeid kogutud ega süstematiseeritud. Riigil puudub ülevaade, kui palju rekultiveerimata turbakarjääre täpselt on, milline on nende alade seisund, turba jääkvaru suurus, keskkonnakahjustuste tase ja rekultiveerimise vajadus. Samuti pole tehtud midagi nende alade korrastamiseks või jääkvaru ammendamiseks ega hinnatud, milliseid ja kui suuri ressursse on alade korrastamiseks vaja.

4.2. Turbaressurss hävib mahajäetud turbatootmisaladel

Säästva arengu põhimõtete kohaselt tuleb majanduse arenguks vajalikke loodusressursse kasutada otstarbekalt, kahjustamata oluliselt looduskeskkonda ja vältides kadusid.

Turvas tekib ja säilib kõige paremini looduslikus seisundis olevas soos. Kui turbamaa kuivendada, siis hakkab turvas õhuga kokkupuutel mineraliseeruma. Esimese kümne aasta jooksul pärast kuivendamist on turba lagunemise kiiruseks 15–20 tonni hektari kohta.[124] Edaspidi lagunemine aeglustub, kuid ei lakka enne, kui kogu turvas on mineraliseerunud. Kõigil kuivendatud aladel Eestis kokku mineraliseerub erinevatel andmetel[125] 2,5–6 miljonit tonni turvast aastas. See on vähemalt poole rohkem, kui näiteks 2002. aastal turvast kaevandati, mis on märkimisväärne turbavaru raiskamine.

Turba lagunemise ehk mineraliseerumisega kaasneb ka õhureostus. Mineraliseerumise tulemusel lendub suur hulk süsihappegaasi (CO_2), mis on kliima soojenemist põhjustav kasvuhoonegaas. Aasta jooksul lendub Eestis hinnanguliselt 11 miljonit tonni CO_2[126], samal ajal kui näiteks autotranspordist lendus 1999. aastal 1,2 miljonit tonni[127]. CO_2 koostises lendunud süsiniku hulk ületab ka kümme korda aasta jooksul looduslikes soodes fotosünteesi käigus seotud süsiniku koguse.[128]

Samal ajal kui mahajäetud aladel hävib turbavaru, avatakse kaevandamiseks uusi soid. Vanade tootmisalade kasutuselevõttu takistab ettevõtjate vähene huvi, kuna nendel aladel on ekspordikõlblikku vähelagunenud turvast vähe säilinud, pealmine turbakiht võib olla saastunud umbrohuseemnetega, alad võivad olla sadamatest kaugel jm. Ettevõtjatepoolse vähese huvi põhjuseks võib olla ka see, et suhteliselt kerge on taotleda luba uue maardla avamiseks. Praegu on teada, et uuesti võetakse kasutusele vaid Leinasoo tootmisala Viljandimaal.[129]

Mahajäetud alade uuesti kasutusele võtmist raskendab ka asjaolu, et pole teada, kui palju neil aladel turvast veel säilinud on. Riiklikus maavarade registris on küll andmed selle kohta, kui suur oli turbavaru siis, kui kaevandamine lõpetati, kuid arvestades hiljem toimunud turba mineraliseerumist, ei saa neid andmeid usaldada. Valdavalt pole turbavarude säilimist mahajäetud aladel hinnatud. Varusid on täiendava geoloogilise uuringu käigus hinnatud vaid üksikutel juhtudel, kui mõnel ettevõtjal on olnud huvi mahajäetud alal kaevandamist alustada (näiteks Leinasoos).

Kuna turvas mahajäetud ja kuivendatud turbatootmisaladel laguneb, siis saab kaevandamiseks sobiv turvas palju kiiremini otsa, kui turba koguvaru ja kaevandamismahte võrreldes praegu arvata võiks.

---

[124] Tomberg, Uno. Turba vajumine soode kuivendamisel. Saku: AS Rebellis, 1992

[125] Kütuse- ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava aastani 2015. Riigikogu poolt vastu võetud 15.12.2004. a; Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005, lk 48

[126] Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005, lk 48

[127] Estonia's third national communication. Keskkonnaministeerium. 2001

[128] Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005, lk 48

[129] Viljandimaa keskkonnateenistuse vastus Riigikontrolli küsimustikule

4.3. Turbatootmisalade rekultiveerimiseks pole kogemusi ega raha

Maapõueseaduse järgi[130] on kaevandamisloa valdaja kohustatud maavara kaevandamisega rikutud maa enne kaevandamisloa kehtivuse lõppemist rekultiveerimisprojekti alusel korrastama. Ka mahajäetud turbavälju ei tohi rekultiveerimata jätta, sest nad kujutavad endast nii suurt ohtu keskkonnale kui ka tuleohtu. Need turbatootmisalad, kus kaevandamine lõpetati enne maapõueseaduse kehtima hakkamist 1994. aastal, on kohustatud korrastama maaomanik. Kuna suur osa mahajäetud tootmisaladest asub riigimaal, siis on riigi kohustus need alad rekultiveerida.

Turba kaevandamisega rikutud maa korrastamiseks on mitmeid võimalusi: metsa istutamine, veekogu rajamine, soo taastamine, marjakasvatuse rajamine vm (vt ka peatükk 3.2). Rekultiveerimise maksumus võib olla väga erinev, kuna see sõltub vajaminevate uuringute mahust ja korrastatava maa kasutamise otstarbest.

Mahajäetud turbatootmisaladel on väga vähe rekultiveerimisprojekte ja ühtegi neist pole lõpetatud. Euroopa Liidu LIFE-Nature programmi finantseerimisel on praegu rekultiveerimistööd käimas Pärnumaal Rannametsa-Soometsa looduskaitsealal Tolkuse-Maasika rabas, kus kaevandaja jättis tootmisala rekultiveerimata. Rekultiveerimisprojekt on koostatud ka teisele mahajäetud alale, Oru turbatootmisalale Ida-Virumaal, mida hakkab rekultiveerima Riigimetsa Majandamise Keskus.

Turbakarjääride rekultiveerimisel on veel vähe kogemusi ja seetõttu ei teata, milliseid töid ja kuidas tuleb teha, et rekultiveerimine õnnestuks. Seni on lõpule viidud vaid Põlvamaal asuva Määrastu tootmisala ühe osa rekultiveerimine. See ala polnud mahajäetud ja rekultiveerimine toimus ettevõtja kulul. Kuigi seni on soo taastamist katsetatud vaid üksikutel aladel, on seniste tulemuste ja teiste maade kogemuse põhjal võimalik alustada soode rekultiveerimise metoodika väljatöötamist.

Riigi omanduses olevate mahajäetud turbatootmisalade korrastamiseks on vaja raha, kuid seni pole nende rekultiveerimiseks summasid planeeritud.

Rekultiveerimise kohustus jääb riigi kanda ka juhul, kui praegu turvast kaevandav ettevõte ei suuda tulevikus seda kohustust täita (näiteks ettevõtja pankroti korral). Maapõueseaduse jõustumisest 1995. aastal kuni 31. märtsini 2005 kehtis maapõueseaduses nõue, et kaevandamisloa valdaja kas maksab enne tööde alustamist tagatissumma deposiiti või annab rekultiveerimise kindlustamiseks varalise tagatise mõnel muul viisil.[131] Tagatissumma suuruse määramine ja tasumise korra kehtestamine oli kohaliku omavalitsuse ülesanne.

Tagatisfond ei rakendunud üheski omavalitsuses. Üheks põhjuseks oli see, et omavalitsustel puudub huvi korraldada riigi maadel olevate maavara kaevandamisega rikutud alade korrastamist ja see pole nende ülesandeks. Teiseks põhjuseks, miks selline tagatisfond ei rakendunud, on kohalike omavalitsuste vähene suutlikkus selliste fondide loomisel ja haldamisel. Uus maapõueseadus tagatisfondi enam ette ei näe.

Paljudes riikides pöörab riik rekultiveerimise korraldamisele suurt tähelepanu. Näiteks Rootsis on rekultiveerimise kohustus seotud turba kaevandamiseks loa andmisega, st turbatootmisettevõttel tuleb juba alguses rekultiveerimiskulutused oma kulutuste hulka arvata. Rootsi ettevõtted peavad kaevandamisloa saamisel ette näitama panga garantiikirja selle kohta, et tulevaste rekultiveerimiskulutuste jaoks on vajalik raha olemas.[132] USAs hakati turbakarjääre rekultiveerima just seejärel, kui riik lõi vastava fondi.[133]

Riigikontrolli korraldatud fookusgrupi arutelul osalejad leidsid, et eraldi fondi loomine pole Eestis otstarbekas, kuna fondi haldamise kulud on suured ja raha säilimine pole tagatud. Fookusgrupi arutelul osalejad pidasid paremaks lahenduseks eraldi tagatisraha fondi või allfondi loomist mõne olemasoleva finantsasutuse, näiteks Keskkonnainvesteeringute Keskuse juurde.[134]

---

[130] Vana maapõueseaduse § 39, uue maapõueseaduse § 48
[131] Vana maapõueseadus, § 39
[132] Eksperdihinnang, lisa 4
[133] 15.03.2005. a toimunud fookusgrupi arutelu
[134] Sama

Kuna praegu pole kaevandajal kohustust rekultiveerimise korraldamiseks tagatisraha maksta, siis pole kindlust, et ettevõte on suuteline kaevandamise lõppedes rikutud maa rekultiveerimise kulusid kandma (nt võivad ettevõtjad minna pankrotti). Samuti on ka lahendamata varem mahajäetud alade rekultiveerimise korraldamine.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Algatada nende riigi maadel olevate turba kaevandamisega rikutud mahajäetud tootmisalade korrastamine, mida pole otstarbekas uuesti kaevandamisele võtta. Selleks
  - korraldada vajalikud uuringud mahajäetud turbakarjääride arvu, pindala, seisundi ja säilinud turbavaru hindamiseks;
  - seejärel otsustada, millised alad tuleb rekultiveerida ja millistel on otstarbekam majandustegevust jätkata (näiteks taasalustades kaevandamist või rajades alale marjaistanduse);
  - anda korraldus töötada välja metoodika turba kaevandamisega rikutud maa korrastamiseks;
  - anda korraldus töötada välja investeeringute kava mahajäetud turbatootmisalade korrastamiseks.

Mahajäetud turbatootmisalade rekultiveerimine peatab mahajäetud aladelt pärineva keskkonnareostuse ning väldib tuleohtu.

- Suunata turba kaevandamine mahajäetud ammendamata tootmisaladele, lõpetades selleks seni kaevandamata soodele või soode osadele uute kaevandamislubade väljastamise kuni aastani 2025, vastavalt kütuse- ja energiamajanduse pikaajalises riiklikus arengukavas seatud eesmärkidele. Arengukava eesmärkide elluviimiseks algatada vajalikud muudatused õigusaktides, sh maapõueseaduses.

Lubade väljastamise lõpetamine seni kaevandamata soodele või soode osadele aitab tagada turbavaru jätkusuutlikku kasutamist ja väärtuslike soode säilimist. Samuti lõpetab jääkvaruga alade taaskasutusse suunamine turbaressursi raiskamise ning loob võimaluse nende väljade korrastamiseks pärast kaevandamise lõpetamist.

- Töötada välja rahastamisskeem rekultiveerimiskulude katmiseks juhul, kui ettevõte muutub maksujõuetuks, näiteks luues selleks riikliku tagatisraha fondi või allfondi mõne olemasoleva finantsinstitutsiooni juurde või nõudes ettevõttelt tagatist rekultiveerimiseks vajaliku raha olemasolu kohta kaevandamisloa väljaandmisel.

Sellise rahastamisskeemi loomine aitab vähendada riigil tulevikus turbatootmisettevõtete võimaliku pankrotiga tekkida võivaid kulutusi.

Olav Lüüs
IV auditiosakonna peakontrolör

Lisad

1. Mõisted

Maardla – geoloogiliste töödega uuritud ja piiritletud ning riiklikus registris arvele võetud maavara lasund; maardlad jaotatakse oma tähtsuselt üleriigilise tähtsusega ja kohaliku tähtsusega maardlateks (maapõueseadus, § 2).

Mäeeraldis – kaevandamisloaga maavara kaevandamiseks määratud maapõue osa (maapõueseadus, § 2).

Turbatootmisala – turbamaardla osa. Kasutatakse maakasutuse otstarbele viitamiseks (nt kaartidel). Aruandes kasutatud sünonüümselt mõistega mäeeraldis.

Hästilagunenud turvas – lagunemisaste H4 kuni H10[135]; asub raba alumistes kihtides.

Vähelagunenud turvas – lagunemisaste H1 kuni H3[136]; asub raba pealmistes kihtides.

Aktiivne varu – maavarade registris arvel olev varu, kui

- selle kaevandamisel, rikastamisel ja esmasel töötlemisel kasutatav või kasutusele võetav tehnoloogia ja tehnika tagavad maapõue ratsionaalse kasutamise ja keskkonnakaitse nõuete täitmise ning varu kasutamine on majanduslikult otstarbekas ja kasulik;
- kui maavara kaevandaja taotleb maapõue ratsionaalset kasutamist ning keskkonnakaitse nõudeid tagades majanduslikult ebarentaabli maardla kasutuselevõttu.[137]

Passiivne varu – maavarade registris arvel olev varu, mille kasutamine ei ole käesoleval hetkel keskkonnakaitseliselt võimalik või puudub vastav kasutustehnoloogia, kuid mis tulevikus võib osutuda kasutuskõlblikuks varuks.

Kriitiline varu – taastuva loodusvara kriitiline varu on väikseim suurus, mis tagab loodusliku tasakaalu ja taastootmise, kaitserežiimide täitmise ning bioloogilise ja maastikulise mitmekesisuse säilimise (säästva arengu seadus, § 5).

Kasutatav varu – taastuva loodusvara kehtestatud kriitilisest varust ülejääv osa (säästva arengu seadus, § 5).

Maavara kaevandamise luba – väljastatakse vastavalt maapõueseadusele. Maavara kaevandamise õigus tekib kaevandamisloa alusel ja kehtib nimetatud loaga maavara kaevandamiseks määratud maapõue osa (mäeeraldise) piirides.

Maavara kasutamise luba – väljastati enne 01.01.1995. a ning kuulub ümbervormistamisele kaevandamisloaks hiljemalt 01.07.2005. a.

---

[135] Keskkonnaministri 22.06.1995. a määrusega nr 29 “Maapõue kasutamist käsitlevate normatiivaktide kinnitamine” kehtestatud “Maavarade uuringu korra rakendamise juhend turbale”
[136] Sama
[137] Keskkonnaministri 22.06.1995. a määrusega nr 29 “Maapõue kasutamist käsitlevate normatiivaktide kinnitamine” kehtestatud “Maavara geoloogilise uuringu läbiviimise ja maavaravarude kinnitamise kord”

2. Intervjuude nimekiri

Kuupäev	Asutus	Intervjuu
24.09.2004	Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut	Mati Ilomets, maastikuökoloogia osakonna juhataja
27.09.2004	OÜ Eesti Geoloogiakeskus	Mall Orru, vanemgeoloog
28.10.2004	AS Tootsi Turvas	Kai Mäeleht, peadirektor Jaan Animägi, arendusdirektor Urmas Reintam, tootmisdirektor Ülo Stokkeby, tehnikadirektor
16.11.2004	Pärnumaa keskkonnateenistus	Toomas Padjus, keskkonnateenistuse juhataja Kalev Repp, maavara- ja looduskaitsespetsialist
16.11.2004	ASB-Greenworld Eesti OÜ	Jüri Tiidermann, tegevdirektor
23.10.2004	Keskkonnaministeerium	Rein Raudsep, keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna juhataja
07.12.2004	Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus	Uudo Timm, keskkonnaregistri büroo juhataja
06.01.2005	Eesti Turbaliit	Erki Niitlaan, tegevdirektor
24.01.2005	Tartumaa keskkonnateenistus	Voldemar Hurt, loodusvarade spetsialist
27.01.2005	Keskkonnaministeerium	Eva Kraav, keskkonnaökonoomika ja -kontrolli nõunik Silja Lüpsik, keskkonnaökonoomika spetsialist
27.01.2005	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Einari Kisel, energeetikaosakonna juhataja Ell-Mari Koppel, energeetikaosakonna juhataja asetäitja Madis Laaniste, energeetikaosakonna energiasäästu ja taastuvenergia talituse juhataja Ando Leppiman, energeetikaosakonna ekspert Frank Õim, kütuse- ja energiaturu talituse juhataja
28.01.2005	Eesti Märgalade Ühing	Raimo Pajula, juhatuse esimees
03.02.2005	Maa-amet	Meelis Peetris, nõuniku kt
08.02.2005	Ida-Virumaa keskkonnateenistus	Tiiu Sizova, keskkonnateenistuse juhataja Jelena Ello, loodusvarade spetsialist
09.02.2005	Rahandusministeerium	Urmas Koidu, maksupoliitika osakonna kaudsete maksude talituse juhataja Sulev Liivik, riigieelarve osakonna kohalike omavalitsuste talituse juhataja Jaano Ester, finantskontrolli osakonna audiitor
10.02.2005	Jõgevamaa keskkonnateenistus	Marju Markina, maavarade ja põhjavee spetsialist
14.02.2005	Saaremaa keskkonnateenistus	Urve Saar, maavarade ja keskkonnamõju peaspetsialist
15.02.2005	Pärnumaa keskkonnateenistus	Kalev Repp, maavara- ja looduskaitsespetsialist
17.02.2005	Kraver AS	Hele van de Griendt-Nurmesalu, juhatuse liige
01.03.2005	Keskkonnaministeerium	Maris Kägu, keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna spetsialist
18.03.2005	Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut	Mati Ilomets, maastikuökoloogia osakonna juhataja
24.03.2005	Keskkonnaministeerium	Rein Raudsep, keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna juhataja

3. Fookusgruppide arutelude protokollid

Fookusgrupi arutelu protokoll

Aeg: 19.01.2005, kell 13.00–17.00
Koht: Riigikontroll, Narva mnt 11a, Tallinn

Osalejad

Mati Ilomets, TPÜ Ökoloogia Instituut
Ando Leppiman, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Mall Orru, OÜ Eesti Geoloogiakeskus
Raimo Pajula, Eesti Märgalade Ühing / TPÜ Ökoloogia Instituut
Rein Raudsep, Keskkonnaministeerium
Uudo Timm, Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus
Kärt Vaarmari, Eestimaa Looduse Fond

Riigikontroll: Kärg Kama, Olav Lüüs, Tuuli Rasso

Fookusgrupi arutelu korraldamise eesmärk

Arutada ekspertidega
1) turba käsitlemist taastuva või taastumatu loodusvarana;
2) turba kaevandamise keskkonnamõju hindamist.

I. Turvas kui taastuv või taastumata loodusvara ja energiaallikas

Ülesande püstitus

Turvast käsitletakse Eestis üheaegselt taastuva loodusvarana (säästva arengu seaduse alusel) ja taastumatu energiaallikana (EL taastuvenergia direktiivi 2001/77/EÜ, elektrituruseaduse ja kütuse- ja energiamajanduse pikaajalise arengukava alusel).

Turba taastumatu energiaallikana (fossiilse kütusena) käsitlemist energiamajanduse mõttes muuta ei ole võimalik. Maapõue ja maavarade kohta eraldi pole ühtegi EL-i direktiivi, mistõttu tuleb loodusvarade taastuva/taastumatuna defineerimine paika panna riigil endal, minemata sealjuures vastuollu EL-i õigusaktidega.

Fookusgrupile anti ülesandeks kaaluda, kas turvast tuleks loodusvarana käsitleda sarnaselt energiaressursiga taastumatuna või taastuvana, nagu seda seni tehtud on. Taastuva loodusvarana käsitlemine võimaldab määrata turbale kriitilise varu suurused ja aastased kasutuslimiidid. Turvast tohiks sel juhul kaevandada ainult juurdekasvu piirides.

Fookusgrupi arutelu

Arutelu alguses leiti, et turvast võib küll käsitleda pikemas ajalises perspektiivis taastumisvõimelisena, aga tegelikult ta Eestis ei taastu. Ühtse arusaamise huvides lepiti kokku, et arutelus lähtutakse säästva arengu seaduses toodud taastuva/taastumatu loodusvara definitsioonist.

Säästva arengu seadus nõuab aastaste kasutusmäärade kehtestamist nii taastuvale kui taastumatule loodusvarale. Samas tuleb kriitiline varu seaduse alusel kehtestada vaid taastuvale loodusvarale. Fookusgrupi arutelul osalejad leidsid, et turba puhul on kriitilise varu kehtestamine vältimatult vajalik. Seetõttu lähtuti edasises arutelus kriitilise varu vajadusest nii taastuvana kui taastumatuna käsitlemise juures (viimane nõuaks seaduse muutmist).

Arutelu tulemusena leiti nii taastuva kui taastumatu loodusvarana käsitlemise eelised ja puudused, mis on toodud eraldi tabelis allpool. Pärast eeliste ja puuduste defineerimist paluti arutelul osalejatel avaldada oma esialgne seisukoht taastuva/taastumatuna käsitlemise küsimuses, mis on toodud tabeli järel.

	Taastuv	Taastumatu
Eelised	• Kuna turvas on säästva arengu seaduse mõistes taastuv loodusvara, siis on sellele kehtestatud kriitiline varu ja aastased kasutuslimiidid, mis annavad aluse kaevandamismahtude reguleerimiseks • Motiveerib kaevandamisalade rekultiveerimisel märgala taastama, toetades seega NATURA protsessi ja ühtlasi pidurdades ka CO_2 emissiooni kasvu.	• Võimaldab samuti kehtestada aastased kasutusmäärad. • Vastab tegelikule olukorrale, kuna turba juurdekasv toimub vaid 30–40% turbaaladest (50% rabadest). • Ühtlustab mõisteid. Praegu käsitletakse turvast taastumatu energiaallikana (EL-i taastuvenergia direktiiv 2001/77/EÜ, elektrituruseadus), kuid säästva arengu seaduse mõistes taastuva maavarana. • Tõenäoliselt suureneb huvi turba ja soode kaitsmise vastu, kuna need ei taastu. Selle tulemusena võidakse määrata suurem kriitiline varu. • Arvatavasti oleks kergem muuta aastaseid kasutusmäärasid.
Puudused	• Põhjustab nii terminoloogilisel kui tavaarusaama tasandil segaduse, sest turvas on samaaegselt taastuv loodusvara ja taastumatu energiaallikas. • Ei vasta tegelikule olukorrale. Tegelik turbavaru juurdekasv (taastumine) on ilmselt seniarvatust palju väiksem ja erinevatel märgaladel erineva tasemega, kuid täpne olukord pole teada. Pole teaduslikult põhjendatud juurdekasvu andmeid. • Võib kaevandamist tagant õhutada, kuna “turvas kasvab ju tagasi!”.	• Tuleb muuta seadusi, lisada turbale kriitilise varu kehtestamise nõue, korrigeerida kriitilist varu ja kehtestada uued aastased kasutusmäärad. • Kaevandamise kiirus on rohkem mõjutatud välistest asjaoludest (turu konjunktuur, poliitilised huvid jne), mistõttu võidakse otsustada turvas maavarana kiiremini ammendada ja sellest tulenevalt võidakse kehtestada väiksem kriitiline varu ja/või suurem aastane kasutatav varu. • Kuna turba juurdekasv on väga aeglane, siis ei ole turbavaru taastamise seisukohast mõtet sood taastada selleks, et kiiresti turvast saada. Soo taastamisel on mõtet vaid märgalasid eelistavate liikide elupaiga seisukohast, kuid see võib olla liiga nõrk argument. • Kaasneb surve välisriikide organisatsioonidelt kaevandamise lõpetamiseks. • Arvatavasti oleks kergem muuta aastaseid kasutusmäärasid.

Seisukohad taastuva või taastumatuna käsitlemise osas

Mall Orru: taastuv – siis saavad edasi kehtida kaevandamise kvoodid. See on harjunud ja paigas süsteem.

Mati Ilomets: taastuv – mõistlikum lahendus, sest ka Riigikogu on sellega harjunud. Kui oleks taastumatu, siis võiksid tekkida ebaterved mõtted ettevõtjatel ja poliitikutel, võidakse vaadata kui fossiilset varu, mille saab vajaduse korral kiiresti ära tarbida.

Ando Leppiman: taastumatu – annaks selgust ja ühtsust mõiste kasutamisel. Seda tuleks teha koos täiendavate regulatsioonidega. Pole hirmu, et turvast hakataks energeetikas massiliselt kasutama, sest nõudlust pole olnud viimase 15 aasta jooksul, seda hoolimata valitsuse kavatsustest.

Rein Raudsep: taastumatu – põhimõtteliselt ükskõik, kumb ta on, aga taastumatu puhul oleks ettevõtetega parem suhelda (emotsionaalsel tasandil, taastuv võimaldab nõuda suuremat kaevandamist). Taastumatu annaks keskkonnakaitseliselt parema tulemuse.

Kärt Vaarmari: taastumatu – samadel põhjustel mis Rein Raudsep, ja annaks ühtse arusaama. Samas tekitab probleemi rekultiveerimine. Aeglaselt taastuvana käsitlemine oleks kõige parem lahendus, kuid nõuab väga palju muutmist seadusandlikult.

Raimo Pajula: taastuv – et soodustada rekultiveerimist ja et oleks kasutusmäärade üle selge kontroll. Aga seda juhul, kui juurdekasv on teada ja seda arvestatakse.

II. Keskkonnamõju hindamine (KMH) turba kaevandamise loa taotlemisel

Ülesande püstitus

Keskkonnamõju hindamise ja auditeerimise seaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse eelnõu järgi on turba kaevandamisel enam kui 150 hektaril oluline keskkonnamõju, mis nõuab KMH tegemist. See tuleneb EL-i vastavast direktiivist 97/11/EC.

Fookusgrupi kohtumisel osalejatele seati ülesandeks arutada, kas 150 ha on Eesti soode tingimusi arvestades piisav / liiga suur / liiga väike kriteerium, et kaevandamise keskkonnamõju saaks adekvaatselt arvesse võetud. Eraldi hinnati keskkonnateenistuste pädevust kaalutlusõiguse kasutamisel alla 150 ha suuruste alade keskkonnamõju hindamise vajalikkuse üle otsustamisel, samuti kaevandamisloa ja vee-erikasutusloa puhul eraldi KMHde tegemise vajalikkust.

Fookusgrupi arutelu

Fookusgrupi arutelul osalejad leidsid, et 150 ha on keskkonnamõju hindamise korraldamiseks turba kaevandamise loa taotlemisel **liiga suur ala** järgmistel põhjustel:

- Looduslik soo on väärtuslik elupaik, mis turba kaevandamisel hävib.
- Kuna KMH menetlemise käigus toimub avalik arutelu, siis väheneb risk, et ei arvestata kõiki olulisi aspekte (tolm, vesi, elustik).
- Turba tootmiseks on vajalik turbaala kuivendamine. Kuivendamise mõju ulatub kaevandatavast alast kaugemale, mõjutades mõnikord veetaset teistes raba osades ja mõnikord piirkonna kaevudes mitme kilomeetri kaugusel.
- Ettevõtjal on põhimõtteliselt võimalik, esitades väiksematele kaeveväljadele järjest kaevandamisloa taotlusi, vältida KMH tegemist ja kaevandada kokkuvõttes üle 150 ha suurusel väljal (keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse eelnõu lahendab selle probleemi, muutes KMH kaevandamise laiendamisel kohustuslikuks, juhul kui kogu kaevandatav ala ületab 150 ha piiri).

KMH-ga seotud probleemid on järgmised:

- KMH käigus ei hinnata alati kõiki olulisi turba kaevandamisega kaasnevaid mõjusid (näiteks tolm, veerežiimi ja -kvaliteedi muutused).

- Pole kindlaks määratud, kui vanu andmeid võib KMH-s kasutada.

- KMH teostamise tähtajad on liiga lühikesed selleks, et keskkonnamõjusid adekvaatselt hinnata.[138] Sageli oleks pikemat menetlusaega vaja ka põhimõtteliste vastasseisude lahendamiseks.

- KMHd on käsitletud kui olemasoleva info ja tehtud uuringute tulemuste kokkuvõtmist ning analüüsi, mitte kui iseseisvat uurimistööd. Samas ei tellita KMH teostamise käigus piisavalt vajalikke lisauuringuid.

Uue keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse eelnõu alusel pole ka selge, millises loa taotlemise etapis tuleb kindlaks määrata, kas ja milliseid uuringuid on vaja teha KMH käigus. Varem esitas kaevandamisloa väljaandja nõuded uuringutele ettevõtja esitatud keskkonna-memorandumi lõppjärelduses, kuid keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse eelnõu ei näe enam keskkonnamemorandumi esitamist ette. Põhjenduseks toodi, et keskkonna-memorandum dubleerib suures osas kaevandamisloa taotluses nõutud andmeid, samuti polnud ettevõtja poolt keskkonnamemorandumis esitatud andmed alati usaldusväärsed. Praegu puudub aga loa menetlemisel etapp, kus loa väljaandja saaks nõuda täiendavate uuringute tegemist.

- Raske on leida pädevaid ja erapooletuid KMH eksperte, sest KMH tellib ettevõtja, mitte riik. Erapooliku KMH aruande koostajalt on küll võimalik KMH litsents ära võtta.

Keskkonnateenistuste kaalutlusõiguse rakendamisega seotud probleemid on järgmised:

- Kohalikul tasandil pole siiani olnud piisavalt suutlikkust (rahaliste vahendite nappus, keskkonna-spetsialisti ülekoormatus) kõigi oluliste asjaolude arvestamiseks kaalutlusotsuse tegemisel.

- Kaalutlusotsuse tegemiseks võib keskkonnateenistus tellida ekspertiisi. Ekspertiisi kulu tuleb aga kanda riigi, mitte ettevõtja poolt, nagu see toimub KMH teostamisel.

- Pädevamate kaalutlusotsuste tegemiseks oleks vaja keskkonnateenistuste keskkonnaspetsialiste ja järelevalve teostajaid koolitada.

- Ei ole institutsiooni, kes kontrolliks keskkonnateenistuste tegevust kaalutlusõiguse rakendamisel.

- Kaalutlusotsuste kvaliteedi parandamisele aitab küll kaasa ühiskondlik surve, kuid samas on kaalutlusotsuse puhul avalikkuse osalemine otsustusprotsessis raskendatud võrreldes KMH protsessiga. Uue keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse eelnõu alusel teatatakse ametlikult KMH mittenõudmisest alles koos loa väljaandmise teatega, mis osalemist veelgi raskendab.

Arvestada tuleb ka sellega, et KMH on ettevõttele kulu, kuigi see on suhteliselt tühine võrreldes muude kulutustega, mis kaasnevad kaevanduse avamisega.

Fookusgrupi koosolekul osalejad jõudsid seisukohale, et turba kaevandamisel tuleks KMH korraldada iga kord sõltumata soo suurusest, kuna väga raske on kindlaks määrata, milline võiks olla vähim ala suurus KMH korraldamiseks. Rein Raudsep jäi siinkohal eriarvamusele ja leidis, et alla 150 ha turba-ala kaevandamise KMH vajalikkuse üle otsustamine tuleks siiski jätta kaalutlusõiguseks.

---

[138] Rein Raudsep jäi siinkohal eriarvamusele.

Leiti, et oleks vaja juhendeid keskkonnateenistustele, kus oleks kirjas keskkonnamõjud, mille hindamisele tuleb tähelepanu pöörata nii kaalutlusotsuse langetamisel kui KMH lähteülesande koostamisel. Seda eraldi arendatavate objektide tüüpide (nt turbamaardlad, transporditerminalid, sadamad jne) kohta. Selline juhend oleks ka abiks KMH koostajale.

Keskkonnamõju hindamine (KMH) vee-erikasutusloa taotlemisel turba kaevandamiseks

Keskkonnamõju hindamise ja auditeerimise seadus sätestab olulise keskkonnamõjuna suurema kui 100 ha ala kuivendamist. Siiski pole praegustel kaevandustel valdavalt ei vee-erikasutuslubasid ega neile tehtud KMHsid. Teoreetiliselt tuleks suurte kaevandamisalade puhul KMH teha nii kaevandamisloa kui vee-erikasutusloa väljaandmise käigus.

Fookusgrupi arutelul osalejad leidsid, et kaevandamisloa taotlemisel korraldatav KMH ei saa hõlmata kõiki aspekte, mida on vaja hinnata vee-erikasutusloa KMH käigus, kuna selles etapis pole ettevõtjal veel kuivendusprojekti (pole teada, kust lähevad kuivenduskraavid, kuhu vesi juhitakse jne) ja vee-erikasutusloas määratletakse detailsemaid keskkonnatingimusi (nõuded puhastusseadmetele ja seire korraldamiseks). Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse eelnõu näeb siiski ette võimaluse kasutada kaevandamisloa KMH-d ka vee-erikasutusloa taotlemisel, juhul kui selles on hüdroloogilisi mõjusid piisavalt arvestatud. Sobivate juhtumite korral saab sellest võimalusest lähtuda, st keskkonnateenistus otsustab, kas kaevandamisloa taotlemisel tehtud KMH on piisav ka vee-tingimuste määramiseks vee-erikasutusloas.

Fookusgrupi arutelu protokoll

Aeg: 15.03.2005, kell 13.00–17.00
Koht: Riigikontroll, Narva mnt 11a, Tallinn

Osalejad:
Mati Ilomets (TPÜ Ökoloogia Instituut)
Eva Kraav (Keskkonnaministeerium)
Lauri Lelumees (Rahandusministeerium)
Silja Lüpsik (Keskkonnaministeerium)
Mall Orru (OÜ Eesti Geoloogiakeskus)
Meelis Peetris (Maa-amet)
Rein Raudsep (Keskkonnaministeerium)

Tuuli Rasso, Kärg Kama, Olav Lüüs (Riigikontroll)

Fookusgrupi korraldamise eesmärk

Arutada ekspertidega

1) turba kui loodusressursi kasutamise maksustamist;
2) turbatootmisalade rekultiveerimise korraldust.

I. Turba kui loodusressursi kasutamise maksustamine

Kaevandamisõiguse maksustamise võimalikud eesmärgid ja tasu võimalik kasutamine:

- *royalty*, mati võtmine;
- omanikutulu saamine;
- ressursi väärtustamine;
- riigi kui maaomaniku kulude katmine;
- kaevandamisel tekkivate ettenägematute riskidega seotud kulude katmine;
- rekultiveerimisel tekkivate riskidega (segased omandisuhted, rekultiveerimisel tehtud vead) seotud kulutuste katmine;
- rekultiveerimise järgsete kulude katmine, mille eest kaevandaja praeguste seaduste järgi ei vastuta;
- riigile keskkonnakaitselisteks kulutusteks raha saamine;
- vanade peremeheta turbatootmisalade rekultiveerimine;
- turba taastootmine;
- kaevandustegevuse seire;
- ettevõtjate distsiplineerimine.

Turba kaevandamise õiguse tasu pole praegu otseselt ja täielikult seotud turba jätkusuutliku kasutamise eesmärgiga. Kaevandamisõiguse tasu määrad on kehtestatud vaid riigi omanduses olevale turbale, kuna eramaal asuvalt maavaravarult ei ole võimalik tasu võtta. Kaevandamisõiguse tasu kehtestamisel tuleb keskkonnakaitse aspektide kõrval arvestada ka vajadust turbatootmist piirata, säilitada tööhõivet, arendada majandust maapiirkondades jms.

Ministeeriumite ja nende allasutuste kulutused ja tulevikuvajadused (seoses loodusressursside kasutamise ning nende maksustamise haldamisega)

Kululiik	**Olemasolevad kulud**	**Lisategevuste vajadused**
tööjõukulu	Maa-Amet, KKM, KKT, KKI, ITK, EGK, RMK, Tehnilise Järelevalve Inspektsioon, Rahandus-ministeerium, Maksuamet, MKM, KOVd, EPMÜ, Teadus- ja Haridus-ministeerium, TPÜ Ökoloogia Instituut, Tartu Ülikool, kolmanda sektori organisatsioonid	KKM (lubade kontrolli tõhustamine), KIK, MKM, TÜ, TTÜ
halduskulu	X	
registripidamine	X	
teabenõuetele vastamine	X	
teadusuuringute korraldamine	X	Turba kasutamise võimaluste uuring, tehnoloogiline innovatsioon, turba asendemise võimalused (aianduses vähe-lagunenud turba asemel turba-sambla kasvatamine), turba osakaal CO_2 bilansis, kaevandamisõiguse tasu rakendamise alused, jääkväljade inventuur, rekultiveeritud alade järelhinnang jms.
õigusloome	X	
maavarade komisjoni töö	X	
rekultiveerimine	X	X
järelevalve	X	X
soode kaitse	X	X
koolitus	X	X
keskkonnateadlikkuse tõstmine	X	X

Kaevandamisõiguse tasu ja kaevandamise korraldamiseks vajaminevad riigi kulud

Praegu lähtutakse kaevandamisõiguse tasu kasutamisel solidaarsuse printsiibist, mitte põhimõttest, et ressursist laekuv tulu peaks katma selle ressursi kasutamisega seotud keskkonnakahju ja kulud. Praegune korraldus on paindlikum ja võimaldab suunata raha ka selliste keskkonnakaitseliste tegevuste rahastamiseks, millega ei kaasne tulu saamist (nt kaitsealade haldamine, EL-i projektide kaasfinantseerimine). Kuigi kaevandamisõiguse tasu ei koguta praegu otseselt turba kaevandamisega tekkinud keskkonnakahjude hüvitamiseks, on see siiski sihtotstarbeliselt seotud riigi üldiste keskkonnakaitseliste kulutuste katmisega.

Kui kaevandamisõiguse tasu kataks kõik turba kaevandamisega seotud kulutused, siis oleks tegemist sisuliselt riigilõivuga. Sel juhul tuleks ka turba kaevandamisega seotud riigitulusid teisiti vaadata, arvestades kõiki kaudseid tulusid, mis tekivad turbatootmisest (näiteks arvestada töökohtade loomise ja säilitamisega seotud tulu riigile üksikisiku tulumaksu laekumisest ja kokkuhoitud töötu abirahast jms sotsiaaltoetustest).

Kuna kaevandamisõiguse tasu laekumine kõigub aastate lõikes suurtes piirides (kaevandamise mahtude muutumise tõttu ilmastikust sõltuvalt), siis oleks kaevandamisõiguse tasu sidumine vastava valdkonna kuludega raskendatud.

Laekuva kaevandamisõiguse tasu kasutusvõimalused

Kaevandamisõiguse tasu peaks ka edaspidi laekuma Keskkonnainvesteeringute Keskusele keskkonna-projektide rahastamiseks, mitte riigieelarvesse üldiseks kasutamiseks. Nimetatud summasid ei ole vaja siduda keskkonnakorralduse programmi maapõue alaprogrammi rahastamisega. Kaevandamisõiguse tasu haldamiseks pole otstarbekas eraldi fondi luua, kuna fondi haldamise kulud oleksid liiga suured võrreldes maksust laekuvate tuludega.

Kaevandamisõiguse tasu eest tuleks korraldada

- turba kasutamise ja kaitse uuringuid;
- rekultiveerimise baasuuringuid;
- jääkväljade seisundi inventuur (umbes miljon krooni), mis selgitaks välja varude seisu, rekultiveerimisvajaduse, maa omaniku jm (inventuuri tulemusel oleks võimalik otsustada, millistel aladel tuleks kaevandamist jätkata ning millised alad tuleks rekultiveerida);
- korrastamist vajavate peremeheta turbakaevanduste rekultiveerimist.

Samas ei saa KIK-le laekuvat kaevandamisõiguse tasu otseselt nende kulutuste katmisega siduda. Selleks et neid töid teha, tuleb KIK-le esitada projektitaotlus, mida hindab koos teiste projektidega vastav hindamiskomisjon. Raha eraldamist ei saa garanteerida.

Kaevandamisõiguse tasu määrad ja laekumise korraldus

M. Ilometsa arvutuste kohaselt koguneb praeguste määrade korral 20 aasta jooksul kaevandamisõiguse tasu keskmiselt 12 000 krooni ühelt hektarilt.

Kaevandamisõiguse tasu määrade kehtestamisel tuleb arvestada mitmeid aspekte:

- ressursi väärtustamine;
- konkurentsivõime maailmaturul;
- turba kaevandamise õiguse tasu käsitlemine komplekssselt teiste maavaradega;

- tootjahinna võrdlus teiste maadega (madal tootjahind võib mõjutada seda, kas turvast veetakse välja toorainena või töödeldud kujul);
- sotsiaalmajanduslikud aspektid (tööhõive);
- ettevõtete kasumlikkus;
- rekultiveerimisega seotud riskid (vastutaja olemasolu, vajadus lisatöid teha jne).

Kaevandamisõiguse tasu aluste, määrade ja korralduse võimaliku muutmise praktiline mõju

Praegu laekub kohaliku tähtsusega maardlate puhul 100% ja riikliku tähtsusega maardlate puhul 70% kaevandamisõiguse tasust kohalikele omavalitsustele, kuid laekuva summa arvel vähendatakse KOV eelarve dotatsiooni riigieelarvest. Omavalitsustele laekuv kaevandamisõiguse tasu ei ole siht-otstarbeliselt keskkonnakaitseliste kulutustega seotud. Kohalikul omavalitsusel pole ka maardlaga seoses mingeid kohustusi (näiteks mahajäetud alade rekultiveerimine), sest turbakarjäärid asuvad valdavalt riigimaadel. Eelnevast lähtudes oleks otstarbekam kogu kaevandamisõiguse tasu sihtotstarbeliselt riigieelarvesse koguda.

Määrade suurendamise alternatiiv

- Kaevandamisõiguse tasu määrade suurendamisega kaasneb ettevõtjate protest ja *lobby* aktiveerumine.
- Turbakaevandamise mahud ei vähene.
- Mõjub pärssivalt kohalikule ettevõtlusele.
- Tekib vajadus tõhustada järelevalvet kaevandatud mahtude üle.

Maksu tõstmisel on äärmiselt oluline teha täpsemad analüüsid nii ettevõtjate tulubaasist, riigi kulutustest kui turbakaevandamise sotsiaalmajanduslikest mõjudest lähtuvalt.

Määrade kaotamise alternatiiv

- Ettevõtjad tervitaksid, keskkonnaorganisatsioonid oleksid vastu.
- Kaob distsiplineeriv mõju ettevõtjatele.
- Väheneb ülevaade ressursi kasutamisest.

Diferentseerides veelgi enam vähe- ja hästilagunenud turba kaevandamise õiguse tasu, oleks võimalik suunata ettevõtja vastavalt keskkonnakaitselistele vajadustele kaevandama kas rabadesse (kus leidub peamiselt vähelagunenud turvast, mille all on ka hästilagunenud turvas) või siirdesoodesse (kus leidub peamiselt hästilagunenud turvast).

II. Turbatootmisalade rekultiveerimise korraldus

Rahalised võimalused katta mahajäetud turbatootmisalade rekultiveerimist

- Riigi vahenditest KIK kaudu.
- EL-i finantsvahenditest.
- Riik võiks kaevandamisega rikutud maa müüki panna, sest vaba maad jääb järjest vähemaks, kuid sel juhul tuleks rekultiveerimiskohustuse seadmine uuele omanikule iga kord hoolega läbi mõelda.
- Ideaaljuhul võiks turbakaevandamisega rikutud peremeheta alade rekultiveerimise kulud katta laekuvast kaevandamisõiguse tasust, kuid praktiliselt pole see võimalik, kuna kulud on võrreldes laekuva kaevandamistasuga väga suured.

Teadaolev riigi kohustus rekultiveerida mahajäetud turbatootmisalasid võib väheneda, kuna osa aladest võib praeguseks olla eraomandis.

Mahajäetud turbavälju ei tohi riik sellisel kujul jätta, kuna nad kujutavad endast suurt tuleohtu ja toimub ressursi raiskamine, millega kaasnevad negatiivsed mõjud kliimale (CO_2 emissioon).

Ettevõtjate rekultiveerimiskulud ja kaevandamisõiguse tasust laekuvad tulud. Rekultiveerimise tagatisfond

Rekultiveerimiskohustus peab kindlasti ettevõttele jääma, kuna sellel on distsiplineeriv efekt. Samuti saab ettevõte kaevandamise korraldamisel kulutustega ette arvestada ning see aitab ka rekultiveerimise kulusid kokku hoida, sest ettevõttel on osa vajalikust tehnikast juba tootmisalal olemas. Kui ettevõte ei vastuta rekultiveerimise eest, pole tal ka motivatsiooni looduskeskkonda rekultiveerimiskõlblikuna säästa.

Kaevandaja jaoks on enamasti ratsionaalsem, kui rekultiveerimine jääb kaevandamise lõppfaasi. Seoses maamaksu tõstmisega on viimasel ajal märgata ka ettevõtete huvi etapiviisilise rekultiveerimise vastu.

Rekultiveerimiskulude katmiseks eraldi fondi loomisel pole mõtet, kuna see on liiga kulukas ja raha väärtuse säilimine pole inflatsiooni tõttu tagatud. Ka senikehtivas maapõueseaduses ettenähtud KOV tagatisfondid ei käivitunud suurte haldamiskulude ja KOV-de vähese suutlikkuse tõttu. Pole ka reaalne, et turbakaevandajad looksid ise fondi rekultiveerimisraha kogumiseks.

Tagatisfondi loomise positiivseks näiteks on USA, kus turbakarjääre hakati rekultiveerima just seejärel, kui riik lõi vastava fondi.

Üks võimalus turbakarjääride rekultiveerimise kulude kogumiseks oleks vastava tagatisraha fondi loomine KIK juurde. Siiski jäävad mõned raha hoidmisega seotud riskid. Rekultiveerimisega seotud kulusid, mis oleks tagatisraha maksete kogumise aluseks, on raske ette näha. Üks võimalus oleks vastavat tagatisraha koguda vaid teatud ulatuses – näiteks rekultiveerimisprojektide ettevalmistamise kulude katmiseks ja hindamiseks.

Pole selge, kas ja kuivõrd peaks riik reguleerima eraomanike tegevust nende käsutuses olevatel turba-kaevandamisega rikutud aladel. Eraomanikule saaks rikutud ala korrastamise kohustust panna sel juhul, kui on tegemist otsese keskkonnareostusega/reostusohuga (näiteks veereostus, tuleoht).

4. Eksperdihinnang turbaressursi kasutamise tasule

Tea Nõmmann
Åbo Akademi Ülikooli doktorant
13.04.2005

Käesolev turbaressursi kasutamise tasu eksperdihinnang on koostatud Riigikontrolli asjatundja kaasamise lepingu nr T/21 (07.03.2005) alusel.

Eksperdihinnangu andmise käigus kasutati järgmisi taustamaterjale: Riigikontrolli turbavarude kasutamise auditi ettepanek[1], KIK turba juurdekasvu uuringu lõpparuanne[2], intervjuud ministeeriumite esindajatega[3], fookusgrupi protokollid[4], statistilised andmed statistikaametist ja mujalt, teiste riikide riigikontrollidele (Soome, Rootsi, Inglismaa) ja vastavatele ministeeriumitele (Rootsi, Leedu) esitatud päringute vastustest saadud täiendav informatsioon.

Lähteülesanne

1. Millised põhimõttelised majanduspoliitilised suunad ja valikud on võimalikud maavarade, eelkõige turba kaevandamise õiguse tasu (nn ressursimaksu) arvestamisel?

2. Millised on Euroopa riikide praktikad maksustamisprintsiipide valikul? Milline on sellega võrreldes Eesti lähenemine (nt arenenud/arenguriikidele omane)?

3. Kas praegune turba ressursimaksu tase on keskkonna-, sotsiaal- ja majanduskaalutluste seisukohalt adekvaatne?

4. Kas maksustamisel peaks looma erisusi (nt eraldi vähelagunenud ja hästilagunenud turba puhul, eraldi uutele kaeveväljadele ja mahajäetud turbaväljade ammendamisel)?

5. Millistele riigi kulutustele peaks ressursimaks katte andma? Kas laekuv maks tuleks otseselt siduda mingite kuluartiklitega või institutsiooniga (nt KIK)?

6. Kas ressursimaks tuleks siduda riigi kulutustega mahajäetud turbaväljade rekultiveerimiseks või tuleks rekultiveerimise vahendite kogumiseks luua eraldi fond (sarnaselt rekultiveerimise tagatisfondiga, mis pole rakendunud)?

7. Millised mõjud võivad praktikas kaasneda turba ressursimaksu suurendamisega? Kellele peaks ressursimaks laekuma? Riigile? Kohalikule omavalitsusele?

8. Kui ressursimaks peaks osaliselt või täielikult laekuma kohalikule omavalitsusele, siis kas maksust saadav tulu tuleks maha arvutada riigi poolt eraldatavast eelarvedotatsioonist?

[1] Turbavarude kasutamine. Auditi ettepanek. Rasso, T.; Kama, K. Riigikontroll, Tallinn 2004
[2] Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005
[3] Keskkonnaministeeriumiga kohtumise protokoll 27.01.2005. a, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga kohtumise protokoll 27.01.2005. a, Rahandusministeeriumiga kohtumise protokoll 09.02.2005. a
[4] Fookusgrupi koosoleku protokoll 19.01.2005. a ja fookusgrupi koosoleku protokoll 03.2005. a

Taust

Majandusinstrumentide kasutamist keskkonna saastamise vähendamiseks ja loodusressursside paremaks haldamiseks on kahe viimase kümnendi jooksul propageeritud üha enam. Teoreetiline käsitlus ja raamistik on edasi arenenud koos riikide kogemustega maksude rakendamisel.

Loodusressursside juhtimise ja keskkonnatasude kujundamise teema käsitlemisel on oluline ära mainida olulisemad institutsioonid ja arengud Euroopas ja maailmas laiemalt:

A. Euroopa Liit ja EL-i kuues keskkonnategevusprogramm (6EAP)[5] ning sinna kuuluvad seitse temaatilist strateegiat[6], sh loodusressursside jätkusuutliku kasutamise ja juhtimise temaatiline strateegia[7];

B. OECD keskkonnaprogramm ja mitmed keskkonnamaksudega seonduvad uurimused ning väljaanded[8];

C. Maailmapanga loodusressursside juhtimise ja hindamise alased uurimused, juhendmaterjalid ja publikatsioonid[9];

D. ÜRO, Euroopa Komisjoni, IMF-i, OECD ja Maailmapangaga koostöös valminud rahvamajanduse ja keskkonna arvepidamissüsteemi käsiraamat (SEEA 2003).[10] Loodusressursside ja saaste sidumine rahvamajanduse arvepidamisega on oluline analüüsimaks keskkonnamaksude mõju majandusele ning kujundamaks optimaalsemaid maksumäärasid ning vajalikke leevendus-/ toetusmeetmeid.

A. EL-i loodusressursside jätkusuutliku kasutamise ja juhtimise temaatiline strateegia (edaspidi EL-i loodusressursside strateegia, lühendatult EL LRS).

EL LRS-i peamine eesmärk on majanduskasvu ja keskkonna degradeerumise trendide teineteisest lahutamine. Selleks luuakse raamistik ja meetmed, mis tagavad, et loodusressursside kasutamine ei tekita edasist kahju keskkonnale, samal ajal kui täidetakse Lissaboni strateegia eesmärki, kolmeprotsendilist majanduskasvu.

Erinevalt üldlevinud seisukohast on praeguse <u>loodusressursside kasutamise peamiseks probleemiks nende kasutamisest tekkiv keskkonnamõju</u>, mitte osa taastumatute loodusvarade võimalik defitsiit.

---

[5] Euroopa Liidu 6. keskkonnategevusprogrammi 2000–2010 (6th Environmental Action Program – EU 6EAP) kohaselt on Euroopa Liidu keskkonnapoliitika prioriteetsed valdkonnad, mis vajavad koheseid meetmeid olukorra parandamiseks, järgmised : 1) kliimamuutus, 2) loodushoid ja bioloogiline mitmekesisus, 3) keskkond ja tervis ning elukvaliteet, 4) loodusressursid ja jäätmed. 6EAP rõhutab, et prioriteetsete valdkondadega tegelemiseks on vaja innovatiivset lähenemist. Samuti on oluline jätkata 1) keskkonnaseaduste tõhusat rakendamist ja järelevalvet, 2) keskkonnaküsimuste integreerimist teistesse sektoritesse ja poliitikatesse, 3) erinevate instrumentide ja nende kombinatsiooni rakendamist, lähtudes tõhususest eesmärgi saavutamisel, 4) erinevate osapoolte osaluse stimuleerimist.

[6] 6EAP seitse valdkonda, millele koostatakse eraldi strateegiad, on järgmised: 1) pinnase/mullastiku kaitse, 2) mere-keskkonna kaitse ja konserveerimine, 3) pestitsiidide säästlik kasutamine, 4) õhusaaste, 5) linnade keskkonnakvaliteet, 6) jäätmete taaskasutus, 7) loodusressursside jätkusuutlik kasutamine ja juhtimine.

[7] Rohkem informatsiooni kodulehelt http://europa.eu.int/comm/environment/natres/index.htm

[8] Rohkem teavet http://www.oecd.org/dataoecd/48/63/19827587.pdf ja keskkonna-alaselt internetilehelt http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37465_1_1_1_1_37465,00.html. Keskkonnamaksude andmebaas: http://www.oecd.org/statisticsdata/0,2643,en_2649_34281_1_119656_1_1_37465,00.html

[9] Rohkem teavet ja materjale: http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/44ByDocName/EnvironmentalEconomicsandIndicators

[10] Final draft of SEEA (Integrated Environmental and Economic Accounts) 2003 by United Nations, European Commission, International Monetary Fund, OECD, World Bank: http://www4.statcan.ca/citygrp/london/seea2003.pdf

Strateegia koostamise käigus on valminud Euroopa Komisjoni raport "Communication Towards the Strategy", mis annab olukorrast ülevaate, teeb ettepanekud peamiste probleemsete valdkondade osas ning pakub võimalikud lahendussuunad. Ettepanekuid on arutatud avalikult kahel korral kõikide huvitatud osapooltega. Esimesed konsultatsioonid leidsid aset 2003. aastal ning teine ring toimus ajavahemikus detsember 2004 kuni jaanuar 2005.[11]

EL LRS-i ajakavaks on 25 aastat.[12] EL LRS-i lisaväärtus olemasolevatele poliitikatele ja seadusandlusele on see, et strateegias töötatakse välja konkreetsed pikaajalised eesmärgid ja saavutustasemed, antakse juhiseid, kuidas kasutada majandus- ja muid instrumente eesmärkide saavutamiseks.

Strateegia loomise käigus on koostatud põhjalikud taustamaterjalid ressursikasutuse ja -haldamise peamistest kontseptsioonidest ja meetoditest.[13] Vaadeldakse taastumatute ja taastuvate ressursside juhtimist ning rahvamajanduse arvepidamise süsteemi baasil koostatud agregeeritud mõõdikuid.[14]

Baasuuringutes on hinnatud 1999. ja 2000. aasta EL-i liikmesriikide majanduste materjalimahukust (mõõdetuna DMI – *Direct Material Input*[15]) SKT suhtes. Eesti asetub selles võrdluses väga materjalimahuka ja samas madala SKT tasemega riigina silmatorkavalt erinevalt võrreldes teiste riikidega, mis viitab Eesti majanduse madalale tõhususele. Tõenäoliselt on riigi subsideeritud põlevkivienergeetikal siin oluline roll. Nt EL-i liikmesriikidest on vaid Soomel (42,3 tonni) Eestist (41,1 tonni) suurem materjalimahukus inimese kohta, kuid Soome SKT inimese kohta on üle kümne korra kõrgem (Soomel 24 460 eurot, Eestil 2357 eurot). Rootsi vastav DMI näitaja on 28,3 tonni, Lätil 23,2 tonni ja Leedul 13 tonni. Võrreldud 28 riigi keskmine DMI inimese kohta oli 22 tonni ning mediaan 19 tonni. Võrreldud riikide keskmine SKT inimese kohta oli 13 068 eurot ning mediaan-SKT 10 147 eurot inimese kohta.

Eesti majanduse materjalimahukuse kasvu ja SKT kasvu lahushoidmiseks (majanduse tõhustamiseks) on väga oluline põhjalikult inventeerida Eesti loodusvarad, nende varud, kasutamine, hinnata ressursi rahaline väärtus, samuti nende ressursside majandamisega kaasnev riigipoolne halduskulu ja kogukulu ühiskonnale (*externality*).

B. OECD uurimused ja ülevaated OECD riikide keskkonnamaksudest.

OECD juhtimisel on valminud mitmeid olulisi ülevaatlikke uurimusi keskkonnamaksude ja teiste keskkonnaga seotud majandusinstrumentide osas.[16] OECD/EEA koostöös on valminud kaks andmebaasi, üks peamiselt keskkonnamaksudest (2001) ning teine hõlmab laiemat valikut majandusinstrumente, nagu maksud, kaubeldavad load, vabatahtlikud kokkulepped, subsiidiumid jne (2003).

---

[11] Esimese konsultatiooni käigus kujundati kolm peamist valdkonda, mis vajavad edasist tähelepanu: 1) informatsiooni kogumine, 2) poliitikate hindamine, 3) poliitikate integreerimine.
Teise konsultatsiooni käigus konsulteeriti osapooltega viie soovitusliku tegevuse osas: 1) teadmiste kogumine ja teadmistele juurdepääs, 2) erinevate osapoolte loodusressursidega seonduvate teadmiste suurendamine, 3) loodusressurside kasutuse paremaks kajastamiseks indikaatorite ja mõõdikute arendamine, 4) majanduskasvu ja ressursside kasutustrendide teineteisest lahutamise (*decoupling*) ergutamine, 5) rahvusvahelise *decoupling*-institutsiooni loomine. Konsultatsioonide materjalide kohta saab lisainfot internetilehelt http://europa.eu.int/comm/environment/natres/index.htm.

[12] Uute ja olemasolevate poliitikate rakendamine ja eesmärkide saavutamine on pikaajalised protsessid. Ettevõtted, tarbijad ja institutsioonid vajavad aega tootmis- ja tarbimisharjumuste arendamiseks ja muutmiseks.

[13] Taustamaterjalid – http://europa.eu.int/comm/environment/natres/titles1_2.htm#thematic_strategy; COWI ülvaatedokument – http://europa.eu.int/comm/environment/natres/pdf/cowlstudy.pdf

[14] Nt roheline SKP (*green GNP*) ja kohandatud netosäästmine (*Adjusted Net Saving*, osas kirjanduses ka *Genuine Saving*)

[15] Otsene materjalisisend (*Direct Material Input*) = kodumaine materjalide kaevandamine/ammutamine kodumaisele majandusele (sh fossiilsed kütused, mineraalid (tööstusesse, ehitusmaterjalideks), biomass (sh mets)) + imporditud materjalid. DMI puhul pole arvestatud imporditud materjalide "varjatud voogusid" (*Hidden Flows*), st materjale, mida läks täiendavalt vaja nende tootmiseks. Majanduse kogu materjalivajadus (*Total Material Requirement*) = DMI + HF

[16] OECD publikatsioonide kohta leiab rohkem infot kodulehelt www.oecd.org

Andmebaasi uurides ning ka ülevaateid lugedes jääb silma, et enamik keskkonnaga seotud maksudest on seotud saastamise/reostamise ning tarbimisega. Ressursi kaevandamise ja ammutamise ning kasutuse maksusid on praegu veel suhteliselt vähem. Keskkonnapoliitika prioriteediks on seni olnud keskkonna-saaste ja -reostuse tagajärgede likvideerimine. Samas on tunnetatav suurenenud rõhuasetus just ressursi-kaevandamise ja -kasutusega seotud maksude ning ka looduse poolt pakutavate teenuste maksustamise osas. See trend ja rõhuasetuse muutus tulenevad tõdemusest, et juba ressursi ammutamisel ühiskonna kogukulusid arvestav hind tõhustab ressursikasutust ning **hoiab ära** saaste genereerimist. Samuti on ressursi ammutajate hulk võrreldes saastajatega piiratum, mis hõlbustab maksu administreerimist. Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on ressursi kasutamise tasusid rakendatud suhteliselt rohkem kui näiteks OECD riikides, kuid maksumäärad on suhteliselt madalad ning nende keskkonnamõju väike.[17]

C. Maailmapanga initsiatiivil on valminud samuti palju loodusressursside haldamise ja maksustamise meetodeid käsitlevaid uurimusi, juhtumiuuringuid ja juhendmaterjale.[18] Maailmapank juhib tähelepanu eelkõige loodusressursside ja ökosüsteemide tõhusamale haldamisele. Ressursside õiglasema maksustamise puhul mõjutatakse ressursside tarbimist, motiveeritakse tegema tehnoloogilisi uuendusi ning kogutakse ka olulist tulu avaliku sektori eesmärkide rahastamiseks.[19]

Keskkonnamaksude seisukohast tuleks siinkohal esile tõsta "*Resource rent*"-meetodit, mida kasutatakse konkreetse loodusressursi kaevandamise või kasutamise maksu hindamisel.

D. ÜRO, Euroopa Komisjoni, IMF-i, OECD ja Maailmapangaga omavahelise koostöö tulemusena on valminud **rahvamajanduse ja keskkonna arvepidamise süsteemi käsiraamat (SEEA 2003)**[20], milles väga põhjalikult kirjeldatakse rahvamajanduse ja loodusressurssidega seonduvat arvepidamist ning kuidas kogutud infot ja analüüse poliitikate kujundamisel kasutada. Loodusressursside ja saaste sidumine rahvamajanduse arvepidamisega võimaldab hinnata keskkonnamaksude mõju majandusele ja kujundada optimaalsemaid maksumäärasid ning kompenseerivaid meetmeid.

Ülaltoodud teadusliku ning praktilise kogemuse olemasolu võimaldab praegu Eestis keskkonnaga seotud maksusid tõhusamalt analüüsida, kujundada ja rakendada.

Eesti

Keskkonnamaksud (nii saastetasud kui ka ressursimaksud) on Eestis kasutusel 1990ndate algusest. Rahvusvahelised uuringud keskkonnamaksude osas järeldavad, et Kesk- ja Ida-Euroopa maades aitavad keskkonnamaksud täiendavat tulu koguda, kuid suhteliselt madalate määrade tõttu ei mõjuta otseselt ressursikasutuse tõhustamist (vähendamist). Eestis suunatakse keskkonnatasudest kogutud tulu Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu keskkonnakaitselistesse programmidesse.

Keskkonnamaksude mõju analüüse nii maksuliigiti kui ka majandussektorite kaupa on tehtud vaid üksikuid.[21] Enamasti on piirdutud maksulaekumiste aruannetega. Kuna keskkonnamaksude peamiseks eesmärgiks on olnud täiendava sissetuleku kogumine keskkonnaprogrammidele, siis pole seni tehtud analüüse, kui tõhusad on keskkonnamaksud keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamisel.

---

[17] "Source Book on Economic Instruments for Environmental Policy. Central and Eastern Europe", The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC), 1999 and "Environmental Taxes in an Enlarged Europe. An Analysis and Database of Environmental Taxes and Charges in Central and Eastern Europe", REC 2001.

[18] Maailmapanga publikatsioonide kohta jätkrusuutliku loodusressursside haldamise osas saab rohkem lugeda internetilehelt http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/44ByDocName/EnvironmentalEconomicsandItsApplications

[19] Pagiola, S. (ed) "Generating Public Sector Resources to Finance Sustainable Development. Revenue and Incentive Effects". World Bank 2002

[20] Final draft of SEEA (Integrated Environmental and Economic Accounts) 2003 by United Nations, European Commission, International Monetary Fund, OECD, World Bank: http://www4.statcan.ca/citygrp/london/seea2003.pdf

[21] Riigikontrolli Keskkonnaministeeriumi esindajatega kohtumise protokoll, 27.01.2004. a

Keskkonnaalaste majandusinstrumentide (ressursimaksud, saastetasud) analüüside ja uuringute kesisuse põhjusteks võib lugeda nii Eesti ülikoolide kui ka keskkonnaministeeriumi vastava valdkonna spetsialistide vähesust ja ka riiklike institutsioonide piiratud eelarvet uuringute tellimiseks ning tegemiseks. Ressursside (spetsialistide ja raha) leidmine sõltub aga suuresti probleemi prioriteetsuse tunnetamisest eelkõige poliitikute, aga ka laiemalt ühiskonna kui terviku poolt. Seni on peamine rõhk olnud ettevõtluse arengu soodustamisel, majanduskasvul ning keskkonnamaksudes on nähtud pigem ohtu ettevõtluse ja majanduskasvu kiire arengu pärssimisel. Üha enam on siiski hakatud rääkima ka keskkonnaprobleemide ärahoidmisest, et vähendada hilisemaid suuri keskkonnakaitselisi kulutusi. Samuti on päevakorral Eesti maksusüsteemi edasiarendamine, mis poliitilistel kaalutlustel on keskendunud peamiselt tulumaksu vähendamisele, kuid vähenevatele eelarvetuludele otsitakse leevendust kaudsete maksude, sh keskkonnamaksude tõstmise või maksubaasi laiendamise teel. Ette-valmistamisel on ökoloogilise maksureformi strateegia.[22] Toimiva strateegia koostamine eeldab aga laiapõhjalisi ja süsteemseid uuringuid olemasolevate keskkonnatasude (maksude) tõhususe kohta poliitika eesmärkide saavutamisel, nende mõju kohta nii majandusele tervikuna kui ka sektorite lõikes.

Lähtudes ökoloogilise maksureformi ettevalmistuse vajadustest ning Euroopa Liidu energiatoodete maksustamise direktiivist, mis kehtestab ühtsed aktsiisimaksu miinimummäärad energiatoodetele Euroopa Liidus, ja vajadusest analüüsida Eestis kehtiva CO_2 saastetasu määra tõstmist ja maksubaasi laiendamist, tellisid Keskkonnaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Eesti Energia rahvusvaheliselt ekspertide grupilt analüüsi “Süsinikdioksiidimaksu kehtestamise makro-majanduslik mõju Eestile”.[23] Uuringu käigus koostati 2002. aastal esimene majanduse üldtasakaalu mudeli prototüüp (1997. aasta sisendi-väljundi-tabelite baasil), millega hinnati CO_2-maksu rakendamise mõju Eesti makromajandusele.

Siinjuures on oluline rõhutada, et seda prototüüpi saab edasi arendades ja kohandades kasutada ka teiste loodusressursi- või saastemaksude rakendamise mõjude analüüsimisel makromajanduse tasandil. Konkreetsete ressursi kasutuse või saastetasu maksumäärade kujundamiseks (sh kodumajapidamiste või tööstuse negatiivsete mõjude leevendamise meetmete kujundamiseks) on vajalikud ka täiendavad sektorispetsiifilised analüüsid.

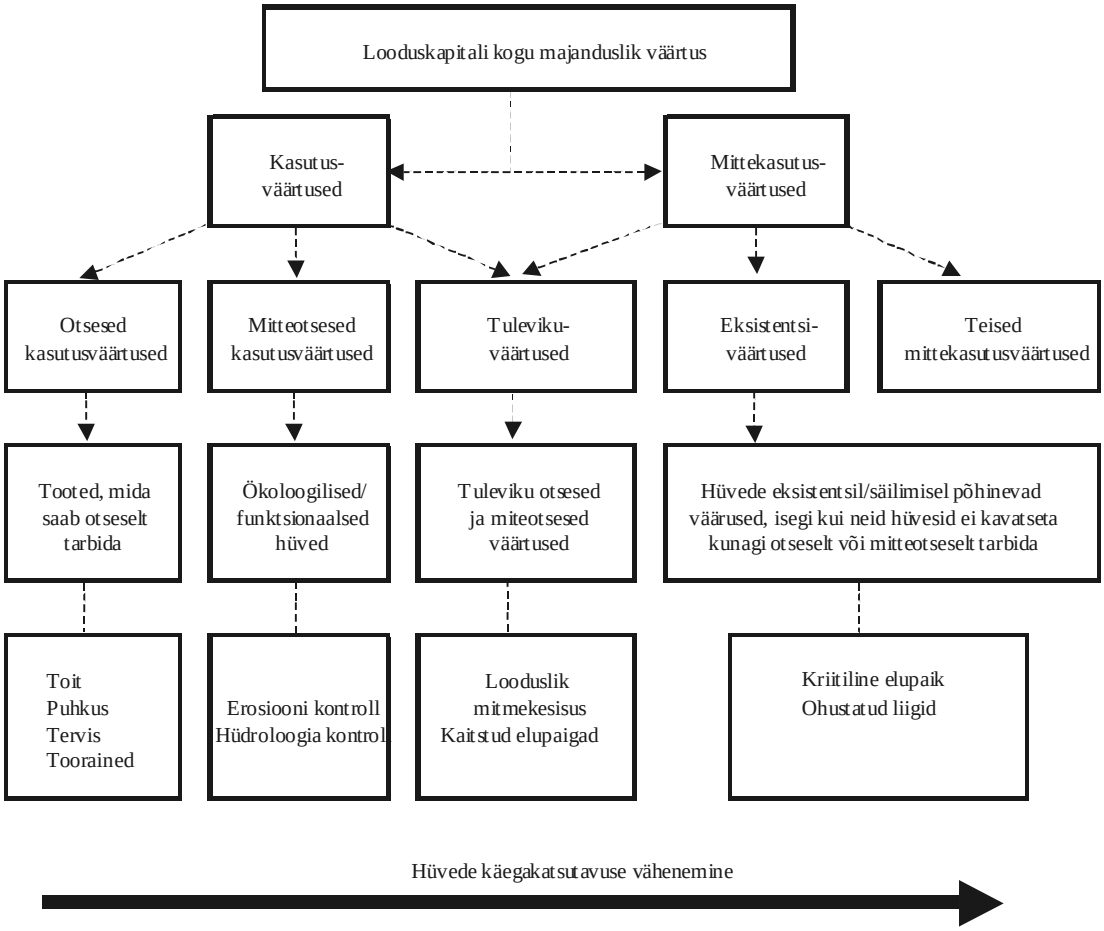
Loodusressursside (maavarade) majanduslik arvestus ja ressursimaksu kujunemine

Loodusressursside olulisust majandusarengus hinnates vaadeldakse neid sageli kitsalt kui tooraineallikat või tootmissisendit, mille kasutamine võimaldab luua otseseid rahalisi sissetulekuid. Nt turvast kasutatakse kütteks, põllumajanduses ja aianduses mulla

parandajana ning taimede kasvualusena jne. Turbarabadest ja soodest korjatakse marju ning märgalad leiavad kasutamist ka jahimaadena ja muudel rekreatiivsetel eesmärkidel. Looduskapital, sh turbarabad ning sood, pakuvad inimestele ka nn mitterahalisi hüvesid, liigiline mitmekesisus, puhkevõimalused jne. Veelgi olulisem, märgalad osutavad ühiskonnale mitmeid “ökoloogilisi teenuseid” – mageveevarud, hüdroloogiline kontroll, süsinikdioksiidi sidumine jne.

[22] Eelmise valitsuskoalitsiooni leping ning riigikontrolli Rahandusministeeriumiga kohtumise protokoll 09.02.2005. a
[23] Analüüsi teostas Strateegiliste Algatuste Keskuse juhtimisel kokku pandud rahvusvaheline meeskond.

Looduskapitali majanduslik väärtus



Allikas: Making Development Sustainable. From Concepts to Actions[24]

Ülaltoodud joonis annab ülevaate looduskapitali erinevatest majanduslikest väärtustest. Liikudes joonisel vasakult paremale, väheneb loodusressursside pakutavate hüvede otsene mõõdetavus, mis aga ei tähenda, et nende väärtus ühiskonnale selle võrra väheneks.

Looduskapitali kasutamine loob hüvede voo, mis üldiselt suurendab inimeste heaolu. Samas kulub ka looduskapital kasutamisel nagu toodetud kapitalgi. Üleliigne kulum, nt liigne ja mittejätkusuutlik turba kaevandamine vähendab ressursibaasi ning looduskapitali võimet hüvesid jätkuvalt luua, mille tõttu tulevikus sissetulekute ja hüvede voog väheneb.

[24] World Bank 1994. Making Development Sustainable. From Concepts to Actions (I. Serageldin, A. Steer, eds.) Environmental Sustainable Development Papers Series No.2. Washington, DC

Mati Ilometsa uurimuse (2005)[25] kohaselt ületab aastane turba kaevandamise määr kasvava turba koguse ligi viis korda. Turbaressurss väheneb ning kaevandmine muutub kulukamaks, turbarabade laiendamine ja rekultiveerimata jätmine vähendab võimalusi rabades ja soodes muid loodussaaduseid koguda. Rekreatiivne kasutus ja märgalade pakutavad ökosüsteemi teenused kannatavad.

Ressurssi kaevandamisel ja tarbimisel emiteeritakse tootmisjääkained keskkonnaruumi, mis samuti vähendab looduskapitali (süsinikdioksiidi eraldumine kuivendatud rabadest/soodest, veerežiimide muutumine jne), mille taastamine toob otseseid rahalisi lisakulutusi. Ilometsa uurimuse kohaselt emiteerub kuivendatud ja rekultiveerimata soodest atmosfääri aastas kuni 11 miljonit tonni süsihappegaasi.

Statistikaameti andmete järgi oli 2002. aastal CO_2 netoemissioon 8,73 miljonit tonni (16,97 miljonit kütuste põletamisest ja 0,3 tööstusprotsessidest ning ökosüsteemid sidusid 8,56 miljonit tonni CO_2). Kuivendatud turbaväljade iga-aastast 11 miljonit tonni CO_2, st ökosüsteemi emissiooni pole nendes arvestustes ehk Eesti CO_2 bilansis kajastatud.

"Nõrga" jätkusuutlikkuse kontseptsiooni kohaselt pole looduskapitali kasutamine iseenesest halb ja see võib ka väheneda. Oluline on see, et ressursi ammendumisest genereeritud sissetulekud investeeritakse paremasse tehnoloogiasse, alternatiivsetesse toodetesse ning inimkapitali, mis kõik võimaldaksid tänasest tõhusamalt ressursse majandada, uusi alternatiive leida, seda eriti taastumatute ressursside puhul, ning heaolu suurendada. Asendatavus erinevate kapitalivormide vahel pole kahjuks alati üheselt selge ning ökosüsteemide kriitilisi taluvuspiire või kandevõimet ületades võivad tagajärjed majandusele ja inimestele olla ettearvamatud. Seega on väga oluline ettevaatusprintsiibi rakendamine nii taastumatute kui ka taastuvate ressursside tarbimisel.

Meetodid

Loodusressursi hindamine – hinna kujundamine

Loodusressursi maksustamise eesmärgiks peaks olema võimalikult "õige ressursi hind", st et ressursi hind kataks ressursi ammutamisega ja kasutamisega kaasnevad kogukulud.

Ressursi hind peaks kajastama järgmist:

- Ressursi kaevandamisega seotud kulutusi, mõõdetuna kaevandava ettevõtte (era)piirkuluna (*marginal private cost*), mis väljendab, kui palju ettevõte kulutab ühe täiendava ühiku ressursi kaevandamisele (tehnika, tööjõud). Allpool esitatud joonisel on see toodud MPC (*Margina Private Cost*) kõverana.

- Siia juurde tuleb arvestada täiendavad riigi kulud, nt sageli teeb riik ressursi omanikuna ressursi kaevandamisel täiendavaid soodustusi – subsideerib (madalamad kütusehinnad, madalamad ressursitasud, puuduvad saastetasud) ettevõtet (nn *policy failure*). Joonisel iseloomustab seda kõver MPC1.

- Ressursi kaevandamisega ja kasutamisega kaasnevad nn süsteemivälised kulud (väliskulud). Joonisel iseloomustab ressursi kaevandamisega ja kasutamisega kaasneva negatiivse väliskulu (kogu ühiskonnale) arvessevõtmist kõver MPC2.

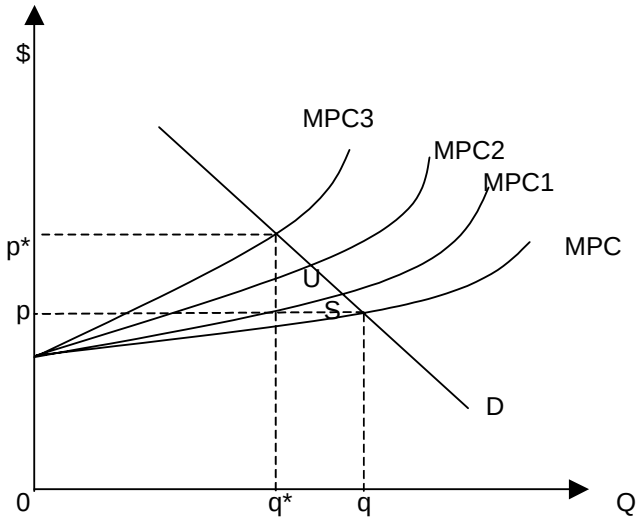
- Tänane ressursi ammutamine vähendab tuleviku tulusid. Saamata jäävat tuleviku tulu kajastab joonisel kõver MPC3.

[25] Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005

Nagu jooniselt näha, ammutatakse loodusressursse koguses q, kui hind on p ning seal pole arvestatud negatiivseid väliskulusid. Väliskulude arvestamisel loodusressursi hinnas, mis peegeldab ressursi õiget hinda, tõuseb hind p*-ni ning ammutatav ressursi kogus langeb q*-ni. Uus tasakaalu hind p* on võimlik ainult juhul, kui riik rakendab kogukulu meetodit (*full cost pricing*), mida kutsutakse ka ühiskonnakulu meetodiks (*social cost pricing*).

Loodusressursi hinna kujunemine

Ressursi pakkumise ja nõudluse tasakaalu korrigeerimine arvestades poliitika, turu ja institutsiooniliste kõrvalekalletega (failure)



D	=	Demand	Nõudlus
MPC	=	Marginal Private Cost	ettevõtte piirkulu
MPC1	=	MPC+ Subsidy (policy failure)	MPC + subsiidium
MPC2	=	MPC1+ External costs (market failure)	MPC1 + väliskulu
MPC3	=	MPC2+ User cost (institutional failures)	MPC2 + kasutaja kulu
p	=	MPC market price	turu hind
p*	=	MPC - Subsidy + MUC +MEC	
.	=	MPC3 = social or shadow price	varihind
.	=	Equilibrium Price under optimal conditions	
U	=	Marginal User cost	kasutaja piirkulu
E	=	Marginal External cost (MUC)	väline piirkulu
S	=	Subsidy	subsiidium

Allikas: "Environmental Economics for Sustainable Growth. A Handbook for Practitioners" [26]

Nii Maailmapanga publikatsioonide kui ka SEEA2003 põhjal võib välja tuua praktilise meetodi, kuidas hinnata loodusressursi kaevandamise kulu ühiskonnale ning sellega seoses ressursimaksu võimalikku taset.

[26] Markandya, A., Harou, P., Bellu, L. G., Cistulli, V. "Environmental Economics for Sustainable Growth. A Handbook for Practitioners." The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2002. Published by Edward Elgar

Selleks meetodiks on **“Resource rent” (RR)** (eesti keelde on see varem tõlgitud kui ”loodusressursi kasutuskulu”), mida detailselt on kirjeldatud nt SEEA2003 väljaandes.

Maailmapanga juhend[27] annab loodusressursi kasutuskulu (RR) arvutamiseks lihtsustatud valemi:

***Resource Rent* = (*Production Volume*) x (*International Market Price – Average Unit Production Cost*)**

Loodusressursi kasutuskulu = (ressursi toodetud kogus) x (ressursi ekspordi hind – keskmine tootmiskulu ressursiühiku kohta).

Termin “resource rent” on tõlgitud eesti keelde kui “loodusressursi **kasutuskulu** (ühiskonnale)”, mis peegeldab tähendust paremini.[28] Lihtsustatult on tegemist loodusressursi “amortisatsiooniga” ning ressursikasutustasu/-maks võiks seega väljendada “amortisatsioonimakset”, mida riik kogub, et seda “looduskapitali (või ka mõne muu kapitali) väärtuse hoidmiseks edasi investeerida”.

Ressursikasutuskulu (*resource rent)* on vahe ressursi turuväärtuse ja kaevandamisega seotud kogu-kulude vahel. Kaevandamise kogukulu sisaldab endas tööjõukulu, põhivahendite amortisatsiooni ja põhivahendite alternatiivkulu. Ressursikasutuskulu *(resource rent)* on seega võrdne kaevandamise majandusliku kasumiga.

Enamasti on loodusvarad riigi omandis. Riik võib ressurssi ise hallata ja majandada või selle eraettevõtetele loovutada, andes loa ressurssi kaevandada ning töödelda. Olenevalt riigi eesmärkidest loodusressursi majandamisel ja haldamisel saab riik otsustada, milline maksumäär ressursile kehtestatakse. Riigipoolne huvi võiks olla, et ressursi haldamisega seotud kulud saavad kaetud, ning miks ei võiks loodusressurss ka täiendavat tulu tuua. Ettevõtete poolelt on oluline, et maksumäär ei oleks liiga kõrge ja säiliks piisav tulusus ning motivatsioon.

Lähtuvalt riigi eesmärkidest ja kindlasti ka kehtivast õiguslikust ja institutsionaalsest ülesehitusest võivad riigi valikud olla vägagi erinevad. Näiteks Norra valitsus on otsustanud loodusressursside kasutamist erinevalt maksustada. Osa ressursside puhul korjatakse “ressursikasutuskulu” maksude näol tagasi (naftatööstus), teiste puhul tasaarveldatakse (metsandus) või makstakse peale (kalandus), lähtudes antud juhul regionaalpoliitika prioriteetidest. Ka Eestis tuleks vastavad uuringud teha.

Euroopa riikide praktikad maksustamisprintsiipide valikul

Erinevate riikide maksupoliitikate ja konkreetsete maksumäärade võrdlemine on keeruline (vt tabel 1), kuna maksud ja muud majandusinstrumendid on tihedalt seotud riikide keskkonna, majanduse, institutsiooniliste ja poliitiliste eripäradega.

---

[27] Bolt, K., Matete, M., and Clemens, M. “Manual for Calculating Adjusted Net Savings”, World Bank 2002. http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/44ByDocName/GreenAccountingAdjustedNetSavings

[28] Nõmmann, T.; Luiker, L.; Eliste, P. “Eesti arengu alternatiivne hindamine – jätkusuutlikkuse näitajad”, PRAXIS 2002

Tabel 1. Turba maksustamine Leedus, Eestis, Rootsis ja Soomes

Riik	Maks/tasu	Maksubaas	Maks kohalikus vääringus	Rahaühik/tonn	Maks/tasu EUR	Maks kroonides	Maksu kehtesta-mise aeg	Maksutaseme viimane muutmine
Leedu	Kaevandamistasu	Turbaeksport	2001 –5,15[29] 2002 – 5,18 2003 – 5,16 2004 – 5,16 2005 – 5,18	LTL/tonn	1,49 1,5 1,49 1,49 1,5	23,3 23,47 23,31 23,31 23,47	1991	1997
	Kaevandamistasu	Kodumaine turbakasutus	2001 – 1,15 2002 – 1,17 2003 – 1,16 2004 – 1,16 2005 – 1,18	LTL/tonn	0,333 0,338 0,336 0,336 0,342	5,21 5,289 5,257 5,257 5,351	1991	1997
Eesti	Maavara kaevandamise õiguse tasu	Hästilagunenud turvas		EEK/tonn	2000 – 0,14 2005 – 0,18	1997 – 1,5[30] 2000 – 2,2[31] 2003 – 2,7 2004 – 2,8 2005 – 2,9	1996	2004
	Maavara kaevandamise õiguse tasu	Vähelagunenud turvas		EEK/tonn	2000 – 0,229 2005 – 0,294	1997 – 4,00 2000 – 3,6 2003 – 4,3 2004 – 4,4 2005 – 4,6	1996	2004
Rootsi[32]	Väävlisisalduse maksustamine turba kütteks kasutamisel		2001–2005 – 30	SEK/kg väävlit	3,272 / kg väävlit	51,2 / kg väävlit		2001
Soome[33]	Kütuseaktsiis	CO_2-sisalduse alusel		EUR/MWh	2005 – 1,5	23,47/MWh		

[29] Leedu liti (LTL) ja euro (EUR) vahetuskurss on 3,4528, Eesti krooni (EEK) ja euro vahetuskurss on 15,6466, Rootsi krooni ja euro vahetuskurss on 9,1687
[30] 1997. aasta andmed turba ressursitasu kohta pärinevad väljaandest ”Source Book on Economic Instruments for Environmental Policy. Central and Eastern Europe” (1999)
[31] 2000. aasta andmed turba ressursitasu kohta pärinevad väljaandest “Environmental Taxes in an Enlarged Europe” (2001)
[32] Informatsioon on saadud Rootsi säästva arengu ministeeriumist 2005. aasta märtsis
[33] Soomes on kütustele kehtestatud ka strateegiline ressursikasutustasu. Energiatootmiseks kasutatav turvas on sellest maksust vabastatud.

Olulised on kaks aspekti:

- Ressursi- või saastemaks on kujundatud konkreetse riigi, riigi majanduse ja tööstuse spetsiifikat arvestades ning kasutatud on just tolle ajahetke parimaid teadmisi ja arusaamu maksu eesmärgist, rakendamisest ja mõjudest (teadmised ja arusaamad aga muutuvad ajas).

- Mõningatel juhtudel on olnud raske eristada otseselt maksu mõju, kuna maksumäärad on enamasti väikesed võrreldes teiste meetmete või toetustega, mis riigis samal ajal eksisteerisid.

Nii ka konkreetselt turba maksustamine sõltub otseselt riigi eesmärgist, mida maksustamisega tahetakse saavutada. Eesmärgid ja teadmised aga muutuvad ajas. Seni Eesti madalad ressursimaksud (eriti võrreldes teiste maksudega) ressursikaevandamist eriti ei mõjuta, seega võib öelda, et peamiseks eesmärgiks on "revenue raising" ehk rahalise sissetuleku kogumine keskkonnaprojektide rahastamiseks. Huvitav on see, et turbakasutustasusid seostatakse "ressursi kasutamisest ülevaate omamisega".[34]

Rootsi on maksustanud turbas sisalduva väävli, kuna väävelhappe emissioon (happevihmad) on Rootsis olnud tõsiseks probleemiks. Soome omakorda on maksustanud turba suure süsinikusisalduse tõttu kütteks kasutatavat turvast CO_2-maksuga. Kyoto protokolli eesmärkide saavutamiseks on Soomes oluliseks eesmärgiks CO_2 emissioonide vähendamine.

Rootsis näiteks on turba ja turbarabade/-soode majandamises viimase kümne aasta jooksul toimunud muutus. Kui varem vaadeldi turvast peamiselt kui kohalikku kütuseallikat ja aiapidamises kasutatavat materjali, siis seoses ülemaailmsete arengute (nt bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni vastuvõtt) ja EL-i Natura 2000 protsessi ja regulatsioonidega ning EL-i 6. keskkonnategevuskava prioriteetidest tulenevalt on oluliselt suurenenud märgalade tähtsus ja kaitse (bioloogiline mitmekesisus, väärtuslikud elupaigad, märgalade hüdroloogilised teenused).

Samuti on suurenenud märgalade olulisus kasvuhoonegaaside emissioonide vähendajana, st seoses Kyoto protokolli kehtima hakkamisega. Nt Rootsis on kütteks kasutatav turvas arvatud EL-i kasvuhoonegaaside lubadega kauplemise süsteemi.

Veel üks näide: Leedu maksustab üle nelja korra kõrgemalt eksporditavat turvast kui kohaliku turu tarbeks toodetavat turvast, piirates sellega ilmselt eelkõige just väärtusliku aiandusliku turba eksporti ja ka ülekaevandamist.

Turba hinda mõjutavad lisaks turba ressursimaksule veel ka maa- või laiemalt kinnisvaramaksud, mis riigiti on väga erinevad. Maa hinna rolli looduslike ressursside haldamisel erinevates riikides tuleks ilmselt samuti lähemalt uurida.

Kui vaadata Euroopast kaugemale, on näha, et ökosüsteemide teenuste rahalise väärtuse hindamisel toimuvad mitmed huvitavad arengud. Maailmapanga juhtimisel on mitmes riigis käimas nn *case studies*, kus hinnatakse ökosüsteemi teenuseid rahalises väärtuses ning luuakse süsteemi, kuidas neid teenuseid (rahvusvaheliselt) osta ja müüa.[35] Nt USAs on loodud ka juba esimesed nn turud või kauplemisvõimalused bioloogilise mitmekesisuse, sh märgalade pakutavatele ökoloogilistele teenustele (märgalade rekultiveerimine).[36]

---

[34] Fookusgrupi kohtumise protokoll 03.2005. a

[35] Vt lisa Maailmapanga kodulehelt http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/44ByDocName/PaymentsforEcologicalServicesDesigningaSystemofPaymentsforEnvironmentalServices

[36] Vt lisainformatsiooni Katoomba Group'i Ecosystems Marketplace'i kodulehelt http://ecosystemmarketplace.net/index.php

Turba ressursimaks Eestis

Kui suur on Eestis turbaressursi kasutuskulu (*resource rent*) ning milline on turba kasutamise tasu suhe sellega? Eespool on kirjeldatud lihtsustatud valem ressursikasutuskulu hindamiseks, milleks vajalikud andmed on kaevandatud ressursi aastane kogus, ekspordihinnad (maailmaturuhinnad) ning keskmine tootmiskulu ühe ühiku ressursi kaevandamisel. Kahjuks ei olnud võimalik ajanappusel leida hästi- ja vähelagunenud turba ekspordihindasid (Eesti puhul sobiksid ekspordihinnad, sest 85–90% turbast eksporditakse ja need peaksid kajastama suhteliselt hästi maailmaturuhindu).

Nagu eespool kirjeldatud, võib ressursikasutuskulu võrdsustada turba ammutamisest ja kasutamisest genereeritud tuluga. Võttes aluseks statistikaameti turbatööstuse tulude ja kulude andmed (vaid 2000 ja 2001) ning kaevandatud turba kogused ja ressursimaksu määra, tegin järgnevad väga esialgsed arvutused, mille kohaselt moodustaks kogutud maksutulu turbaressursi kasutuskulust (*resource rent*'ist) umbes 4%. St väga lihtsustatult kajastaks see seda, et riik katab 4% turbaressursi nn amortisatsioonist. Tegelikult on see protsent palju väiksem ja suure tõenäosusega alla nulli, sest turba hinnas ei kajastu praegu üldse turba CO_2-emissioonid (mis on kõrged)[37] ning teised väliskulud. Kogu turba tööstus-toodangust moodustab kogutav ressursimaks vähem kui 1%. Aastate jooksul on see suurenenud (1994. a 0,3% ja 2002. a 0,9%).

Tabel 2. Turba kaevandamine ja ressursimaksud

Turba kaevandamine (tuhandetes tonnides)				Turba ressursimaks (kr/t)		Turba ressursimaks kokku (krooni)		
Aasta	Vähelagu-nenud	Hästilagu-nenud	Kokku	Vähelagu-nenud	Hästilagu-nenud	Vähelagu-nenud	Hästilagu-nenud	Kokku
2000	608,7	151	759,7	2,2	3,6	1 339 140	543 600	1 882 740
2001	718,3	125,4	843,7	2,6	4,3	1 867 580	539 220	2 406 800

....turba ja turbatoodete tootmine								Turba ressursimaks% turba kasutuskulust (*resource rent*)	
Aasta	Ette-võtete arv	Keskmine tööga hõivatud isikute arv	Realiseerimise netokäive, (tuhandetes kroonides)	..eksport, (tuhandetes kroonides)	Kulud kokku, (tuh kroonides)	..maksud, (tuhandetes kroonides)	Kogukasum (-kahjum) (tuhandetes kroonides)	Ressursimaksu % kogukasumist /kasutuskulu	Ressursimaksu % kogukasumist (-maksud)/kasutuskulu
2000	37	1436	455 919	300 948	410 319	3678	45 600	4,13	3,82
2001	35	1546	502 569	321 521	455 095	4100	47 474	5,07	4,67

Märkusena – Eesti turba kaevandamisõiguse tasu on seadusega fikseeritud ning ta ei ole kuidagi seotud inflatsiooniga (indekseeritud). Kui eesmärgiks oleks ressursimaksu tõhusus poliitika eesmärgi saavutamisel, oleks mõttekas inflatsiooni mõju vähendamiseks ressursitasu indekseerida. Samuti, kui konkreetse ressursi maailmaturuhinnad tõusevad kiiremini kui ressursimaksu määr, siis riigieelarve sellest kasu ei saa.

Eestis kehtiv turba ressursimaksu tase ei ole vähemalt keskkonnakaalutlustest lähtuvalt adekvaatne. Majanduskaalutlustelt, just makrotasandil, on ressursimaks ka ilmselt madal ning ei motiveeri piisavalt tõhusat ressursikasutust ja lisandväärtuse loomist. Teatud sotsiaalsetel kaalutlustel – näiteks regionaalse

[37] Maailmapank kasutab arvutustes ühe tonni süsiniku globaalse kahju maksumuseks (piirkuluks) 20 USA dollarit (1995. a). Kuna andmed on CO_2 kohta ning kahju C kohta, tuleb CO_2 emissiooni koguseid korrutada 12/44-ga, et saada õige hinnang. (Manual for Caculating Adjusted Net Savings. World Bank, 2002)

tööhõive tagamine – on madal maksutase ilmselt eelistatum. Maksutaseme adekvaatsus sõltub riigi eesmärkidest ja prioriteetidest. Samas on raske eeldada ühiskonnale sobilikku maksutaset ja seda kehtestavat poliitilist otsust ilma põhjaliku analüüsita, kust peaks selguma erinevate poliitiliste otsuste võimalik maksumus ühiskonnale tervikuna.

Ressursimaksu erisuste loomine ja ka maksubaasi valik (kütteturvas, aiandusturvas, eksporditav turvas, turba süsinikusisaldus, turba väävlisisaldus jne) sõltub jällegi riigi eesmärkidest, eelistustest, kuid ka võrdleva analüüsi tulemustest. Turba kaevandamist ja rekultiveerimist mõjutavad lisaks ressursimaksule veel teised looduressurssidega seotud maksud ja regulatsioonid, veeload, maamaks, kütuseaktsiisid jne.

Ressursimaks peaks põhimõtteliselt katma ressursi haldamisega seotud kulutused (kaevelubade andmine, inspektsioonid, uuringud, eksperdihinnangud, andmebaasid, koolitused jne), samuti nn väliskulud (märgalade vähenemine, CO_2 ja SO_2 emissioon jne). Oluline oleks kindlaks teha praegused ja hinnata vajaminevaid riigipoolseid kulutusi, mis on vajalikud turbaressurssi paremaks haldamiseks.

Turba ressursimaksu sihtotstarbelisus – täna ei ole Eestis keskkonnatasud sihtotstarbelised maksupõhiselt, st turbamaksust ei rahastata turbaga seotud tegevusi ja uuringuid. Samas, üldisel tasandil on keskkonnatasud seotud just keskkonnaprojektide rahastamisega (riigi tasandil) Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu. Teoorias maksude sihtotstarbelisust ei soovitata, kuna sel juhul ei pruugi pikalt ette planeeritav maksutulude suunamine konkreetsesse valdkonda motiveerida probleemi tõhusalt lahendama ning samuti on oht üle investeerida. Soovitatakse, et sihtotstarbelisus oleks ajaliselt piiratud ning poliitilise eesmärgi saavutamisel hinnatakse sihtotstarbelisus ümber. Seni kui nn keskkonnaprojektide rahastamine riigieelarvest ei ole garanteeritud, on sihtotstarbelisus põhjendatud.

Kellele peaks turba ressursimaks laekuma ning millises proportsioonis – kui ressursimaks siduda rekultiveerimisega, siis oleks loogilisem, et see laekub (otse või kaudselt) sellele institutsioonile, kes korraldab rekultiveerimist. Kuna turbarabade omanikuks on enamasti riik, siis eeldatavalt korraldaks rekultiveerimist riik, seda eriti mahajäetud ja kuivendatud rabade puhul. Täna aga puudub riigil rekultiveerimise plaan (hinnang, kui palju see maksma läheks jne). Kuna turba kaevandamine toob kaasa negatiivseid keskkonnamõjusid ka kohapeal, siis on teatud osa ressursimaksu tuludest kohalikule omavalitsusele suunamine põhjendatud. Proportsiooni osas võiks teemat lähemalt analüüsida.

Ressursimaksu sidumine rekultiveerimiskulutustega – tõhusam oleks rekultiveerimise kohustus siduda turba kaevandamise loa andmisega, st turbatootmisettevõttel tuleks juba algusest rekultiveerimiskulutused oma kulutuste hulka arvata. Rootsis peavad ettevõtted kaevandamisloa saamisel ette näitama panga garantiikirja selle kohta, et tulevasteks rekultiveerimiskulutusteks vajalik raha on olemas. Olemasolevate finantsinstitutsioonide ja praktikate kasutamine tundub tõhusam lahendus kui uute fondide loomine. Kas rekultiveerimiskohustuse puhul võimaldada ettevõttel taotleda ressursimaksu soodustusi, on raske ilma lähema analüüsita kommenteerida.

Mati Ilometsa uurimuse kohaselt on rekultiveerimata alade üheks oluliseks probleemiks CO_2 emissioonide arvestatav maht (11 miljonit tonni aastas).[38] Samuti on kuivendatud rabades väga suur tulekahjuoht. Riik on seni prioriteetsetele keskkonnaprobleemidele suunanud Keskkonnainvesteeringute Keskuse raha, nt 1990. aastate keskpaigast vee- ja kanalisatsiooniprojektidele ning 1990. aastate lõpust jäätmemajanduse projektidele. Kui CO_2 emissiooni kuivendatud rabadest peetakse tõsiseks probleemiks, võiks kõne alla tulla ilmselt ka KIK-poolne rahastus. Samuti tuleks uurida, kas rekultiveerimisprojektid sobiksid Kyoto mehhanismide, nn *Joint Implementation*'i (JI) projektide hulka. Mõnede väljade puhul võiks ehk kaaluda taasmetsastamist, mis just JI projektide alla kuulub. Eespool mainitud kogemus märgalade taastamise rahastamisel (*Ecosystems Marketplace*) tundub samuti

[38] Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Koost. Ilomets, M. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, 2005

huvitava võimalusena, kuid hetkel ja ilmselt veel lähitulevikus hüpoteetilisena (Eesti ei ole kuigi innovaatiline).

Rahvusvaheliste projektide ja rahastuse puhul on rahastajate huvi emissiooni vähendamise "krediit". Kuid kui nimetatud 11 miljonit CO_2 tonni tänases Eesti CO_2-bilansis ei kajastu, siis ametlikult ei saaks ka "krediiti" teenida. See suund vajaks edasisi uuringuid ja vastavat poliitilist tellimust.

Lühikokkuvõte/ettepanekud

- Puudub süstemaatiline ja laiapõhjaline majandusanalüüs Eesti loodusressursside, sh turba kasutamise tasude osas.

- Loodusressursside majandusliku hindamise ja maksustamise vallas on viimase kümne aasta jooksul lisaks teoreetilisele teadmisele juurde tulnud ka mitmete riikide kogemusi ning analüüse. Samuti on saadaval mitmeid metoodilisi materjale vastavate analüüside tegemiseks ja ka arvepidamis-süsteemide loomise osas, hõlbustamaks analüüside regulaarset tegemist ning kasutamist poliitiliste juhtimisotsuste tegemisel.

- Ettepanek – teha kõikide oluliste loodusressursside ja saasteallikate osas vajaliku põhjalikkusega majandusanalüüsid:

  • kasutades selleks juba olemasolevat üldtasakaalu mudeli prototüüpi,

  • täiendavalt spetsiifilisemaid uuringuid analüüsi tulemusi mõjutatud majandussektorite osas.

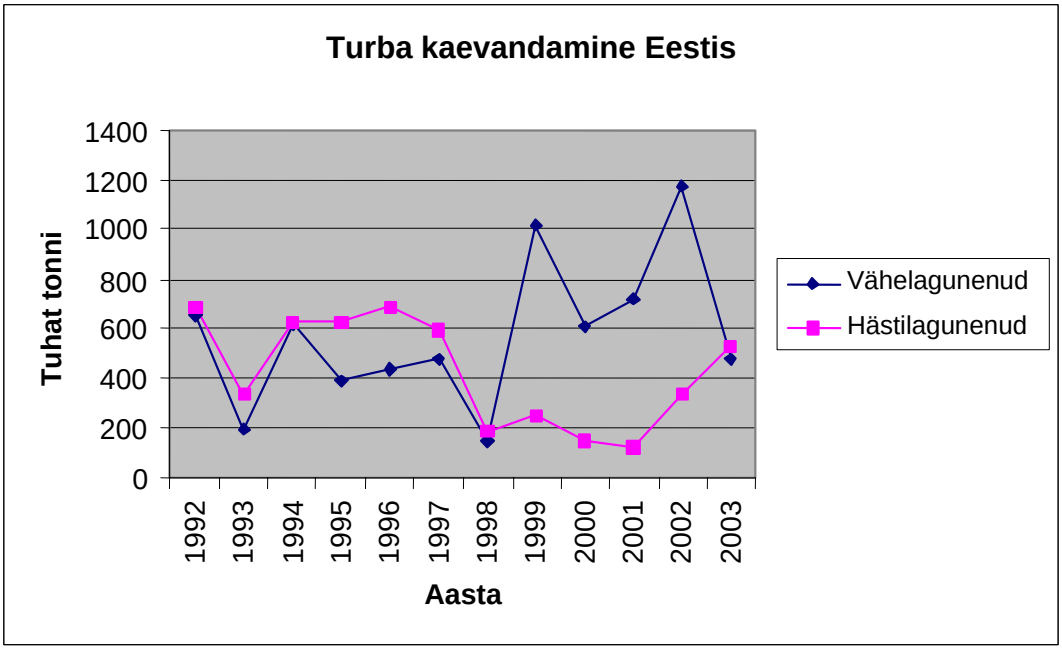
- Siduda olemasolevad ressursside ja ka saasteainete andmebaasid rahvamajanduse arvepidamise süsteemiga (alakontode kaudu), mis võimaldaks teostada detailseid analüüse.

- Keskkonnamaksude osas vastutavas ja ka seotud ministeeriumides ning samuti ressursside ammendamisega tegelevates ettevõtetes on oluline läbipaistva, usaldusväärse nn keskkonnajuhtimissüsteemi (ISO 14000, EMAS jm) olemasolu, mis võimaldaks erinevate loodusressursside paremat majandamist.

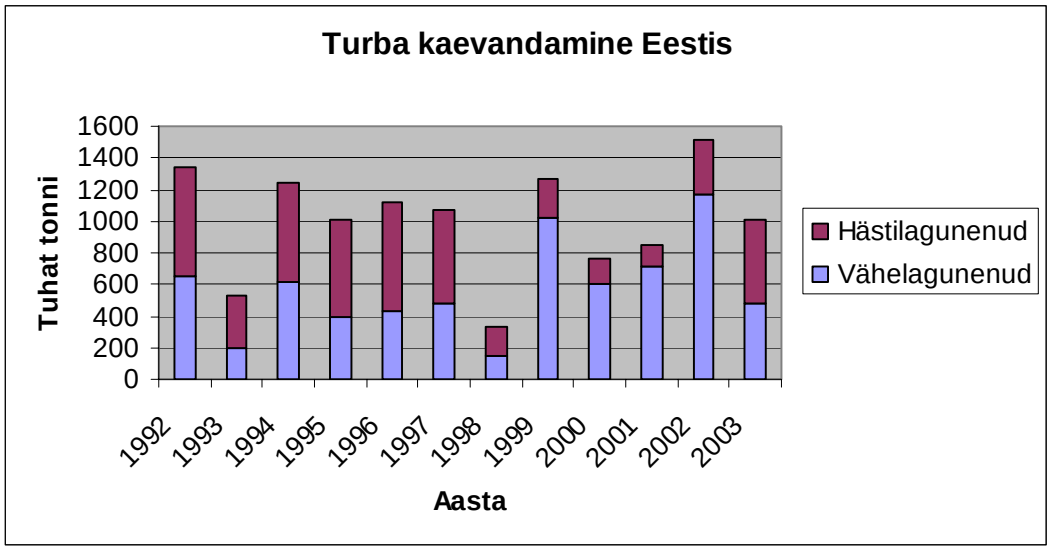
Et iseloomustada turbavaru kasutamist, on eksperdihinnangule lisatud Statistikaameti andmete põhjal koostatud joonised.

Joonised

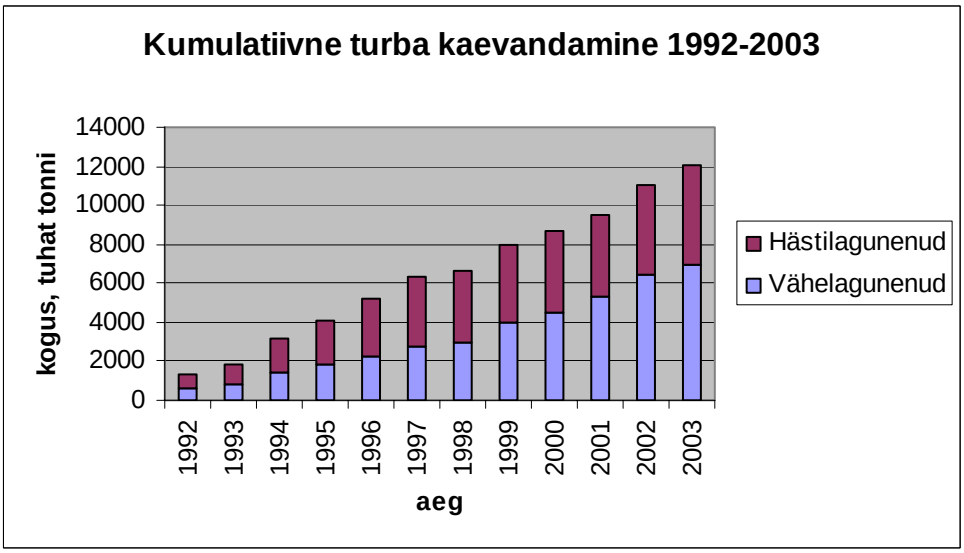
Joonis 1



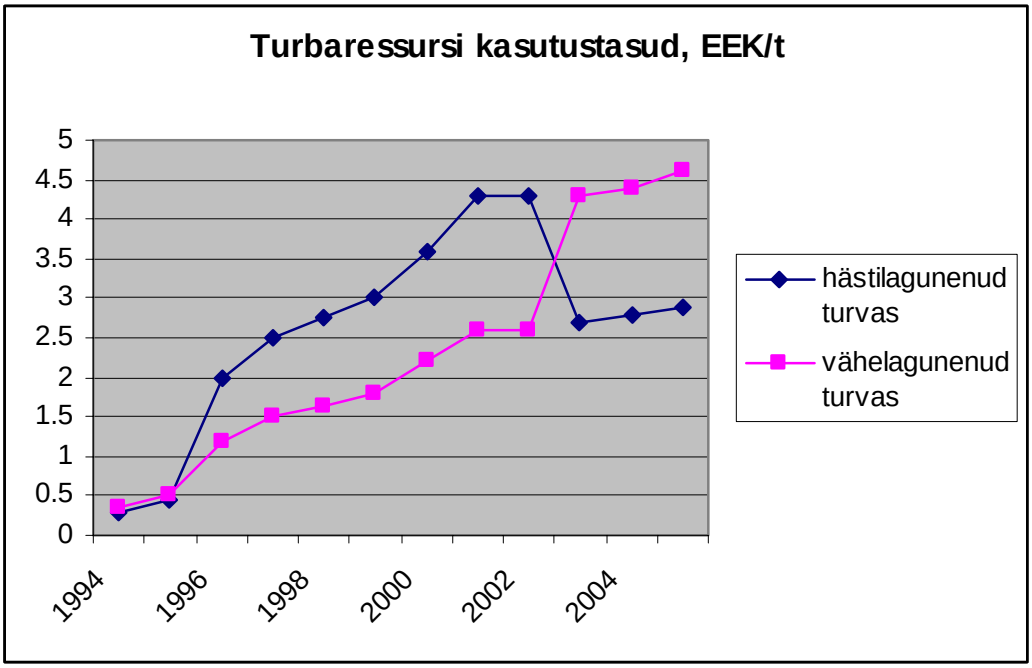
Joonis 2



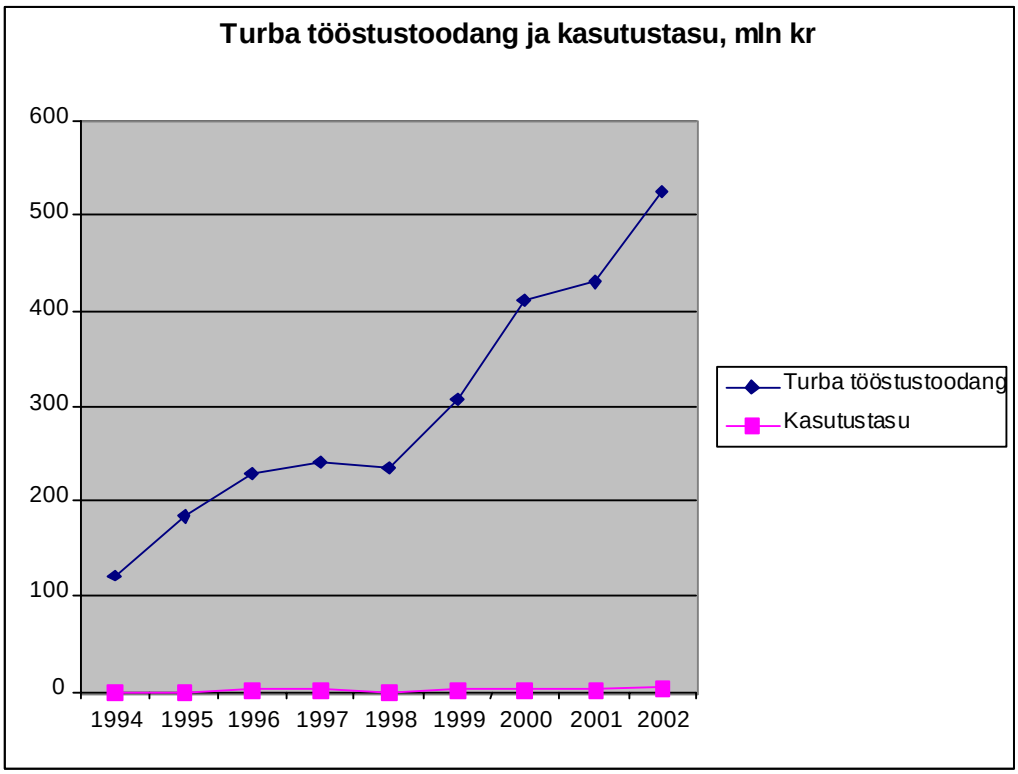
Joonis 3



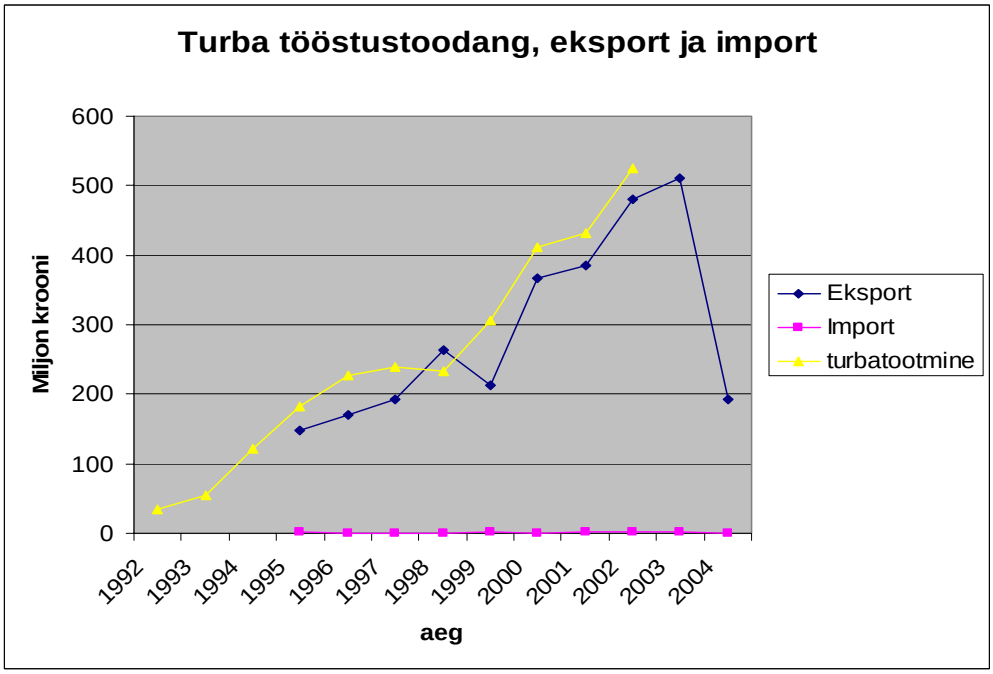
Joonis 4



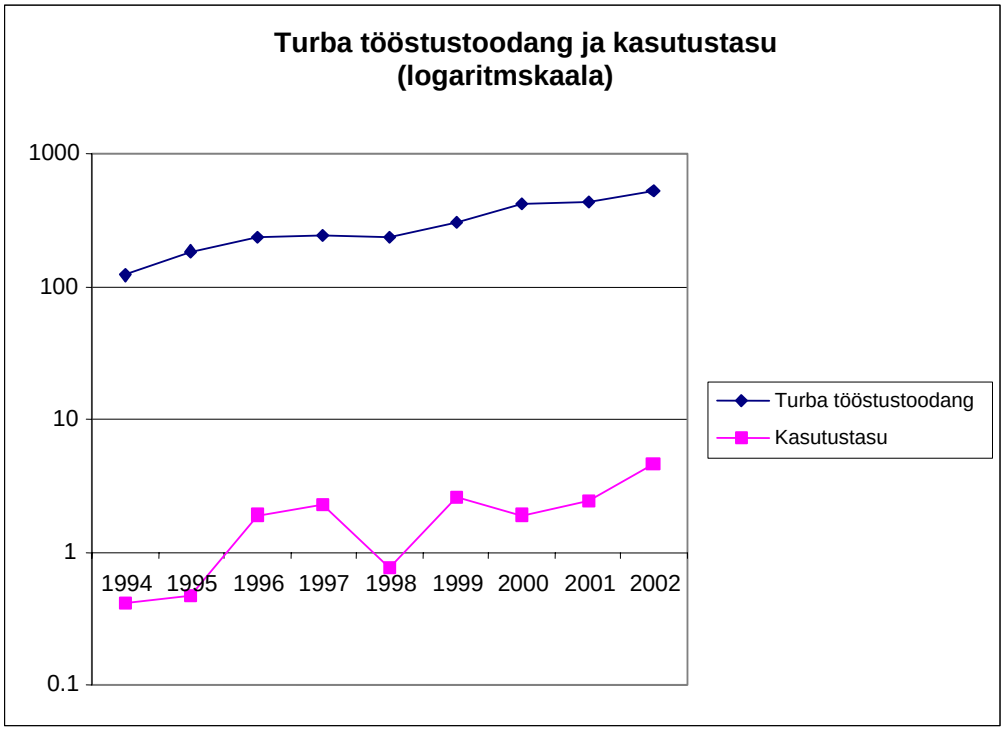
Joonis 5



Joonis 6

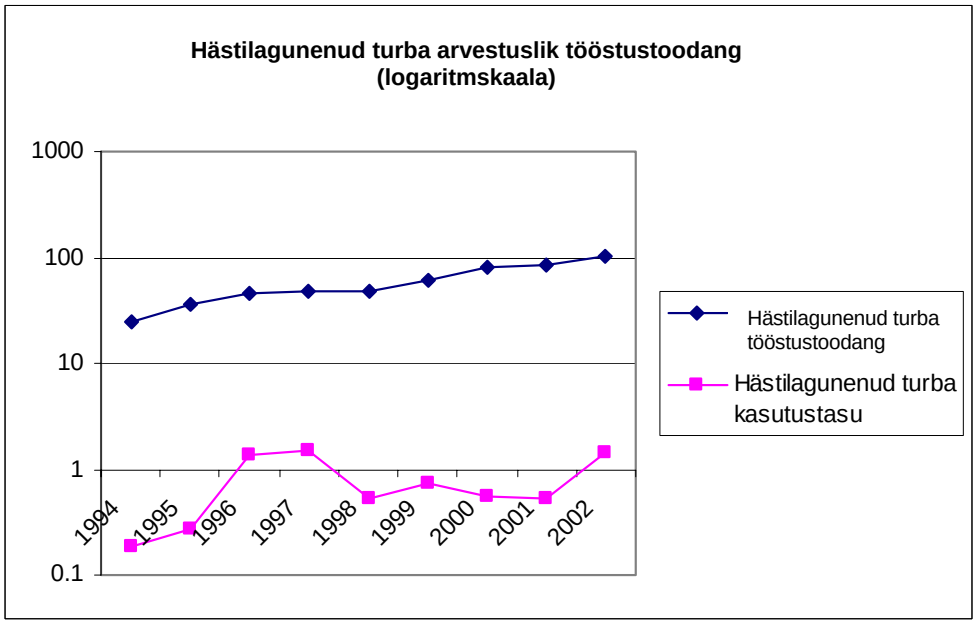


Joonis 7



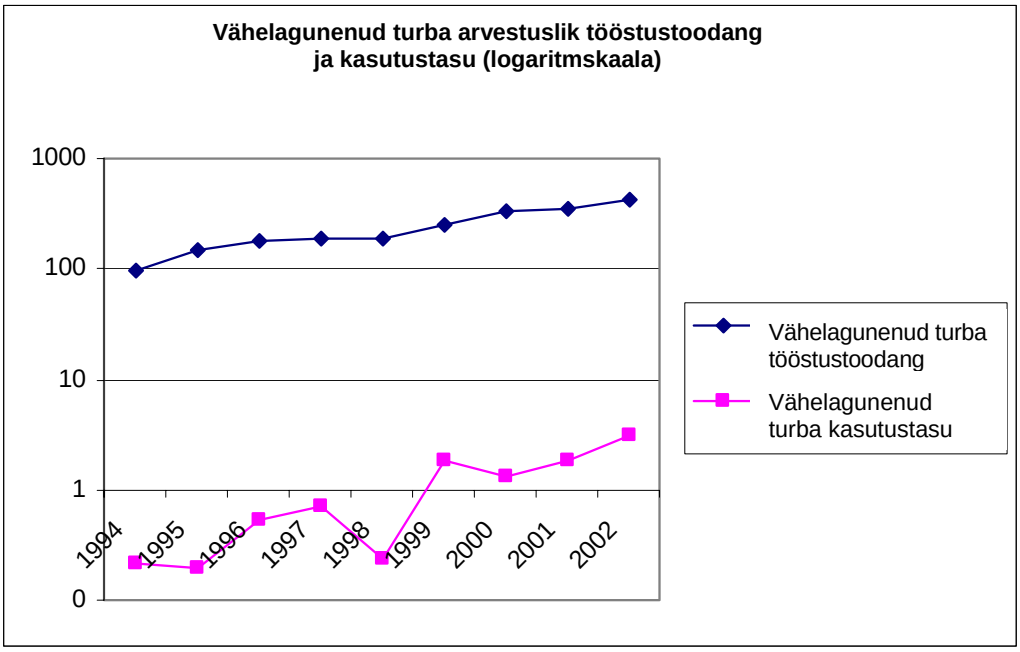
Joonis 8

Joonis on “spekulatiivne”, kuna kogu turba tööstustoodangu jaotamisel hästilagunenud ja vähelagunenud turba vahel on kasutatud proportsionaalselt sama jaotust, kui oli hästi- ja vähelagunenud turba kaevandamisel samal aastal. Imporditud turvast ei arvestatud. Logaritmskaalal on mõlemad trendid paremini näha.

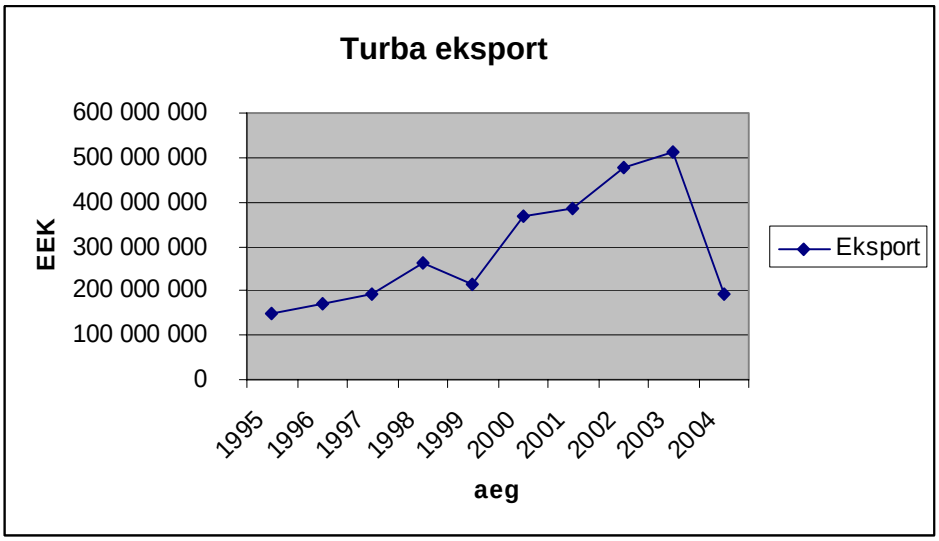


Joonis 9

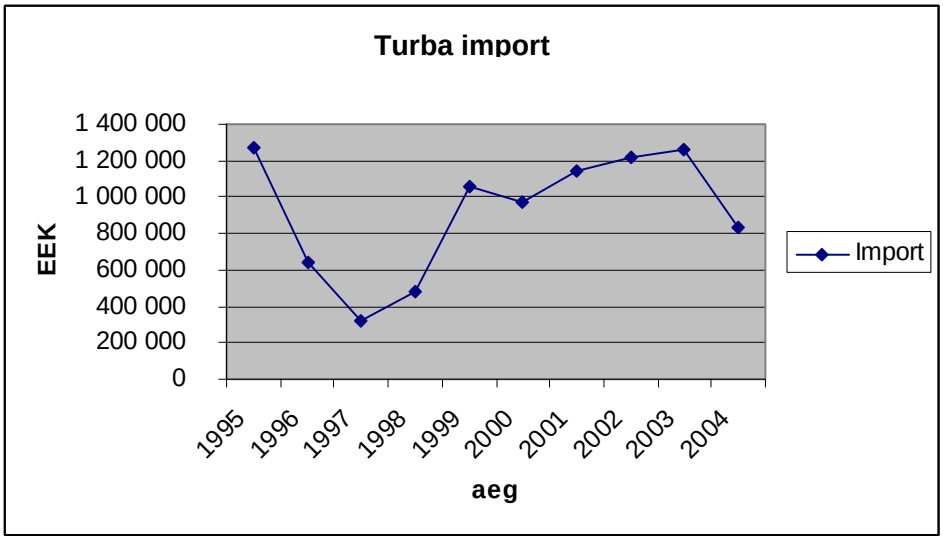
Joonis on “spekulatiivne”, kuna kogu turba tööstustoodangu jaotamisel hästilagunenud ja vähelagunenud turba vahel on kasutatud proportsionaalselt sama jaotust, kui oli hästi- ja vähelagunenud turba kaevandamisel samal aastal. Imporditud turvast ei arvestatud. Logaritmskaalal on mõlemad trendid paremini näha.



Joonis 10

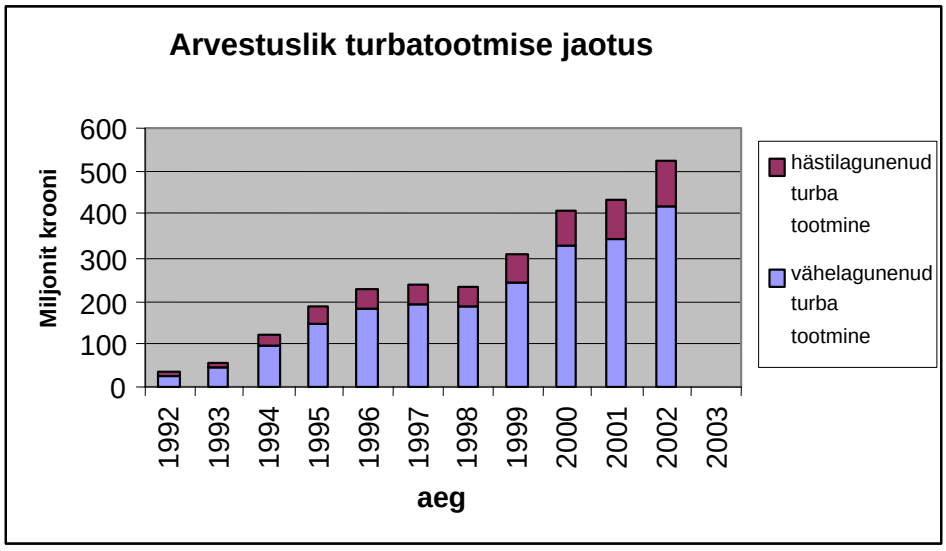


Joonis 11



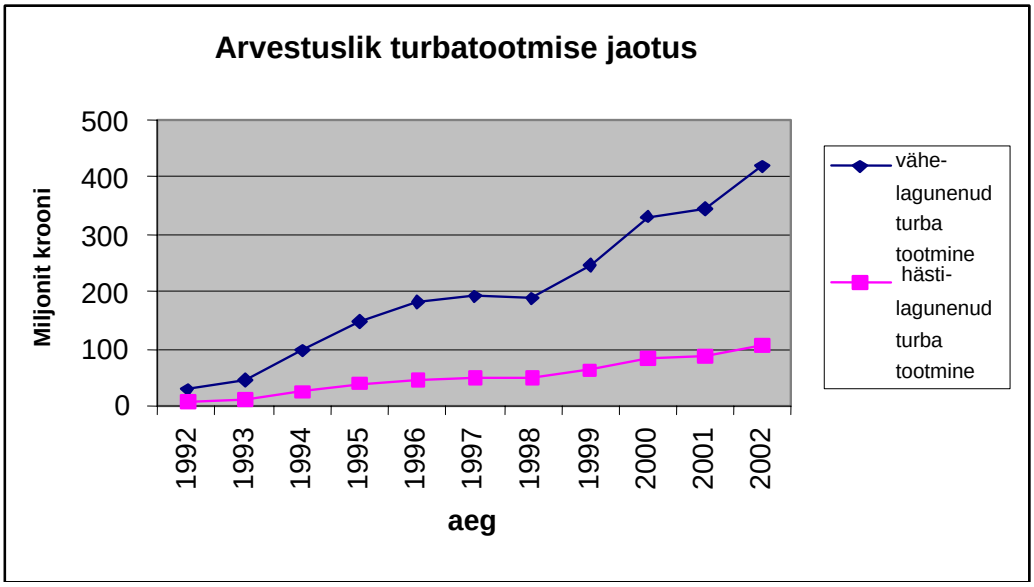
Joonis 12

Joonis on “spekulatiivne”, st kogu turba tööstustoodangu jaotamisel hästilagunenud ja vähelagunenud turba vahel on kasutatud proportsionaalselt sama jaotust, kui oli turba kaevandamisel samal aastal. Imporditud turvast ei arvestatud.



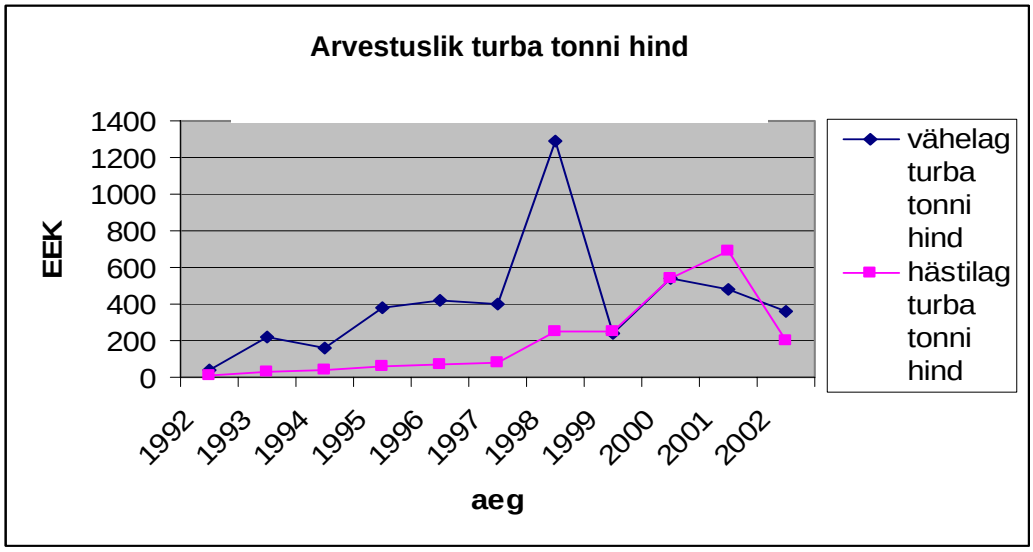
Joonis 13

Joonis on “spekulatiivne”, st kogu turba tööstustoodangu jaotamisel hästilagunenud ja vähelagunenud turba vahel on kasutatud proportsionaalselt sama jaotust, kui oli turba kaevandamisel samal aastal. Imporditud turvast ei arvestatud.



Joonis 14

Joonis on “spekulatiivne”, st turba tonni hinda on arvutades on kasutatud ülal toodud arvestuslikku jaotust hästilagunenud ja vähelagunenud turba tootmisel, jagades arvestusliku toodangu (kroonides) samal aastal kaevandatud turba kogustega (tonn). Importi pole arvestatud.



5. Eksperdihinnang keskkonnamõju hindamisele

Raimo Pajula
Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut, teadur
Eesti Märgalade Ühing, juhatuse esimees
Litsentseeritud keskkonnamõju hindamise ekspert

8. aprill 2005

Keskkonnateenistuste senise praktika ja suutlikkuse selgitamiseks korraldas Riigikontroll veebi-küsitluse. Kõigil maakondlikel keskkonnateenistustel paluti vastata mitmetele kaevandamislubade ja vee erikasutuslubade väljaandmist puudutavatele küsimustele. Teine pool küsimustikust puudutas rekultiveerimist ja mahajäetud kaevandusalasid. Hinnangu andmisel olid kasutada ka andmed välja antud kaevandamislubade ja vee erikasutuslubade ning nende väljaandmisel tehtud keskkonnamõju hindamiste (KMH) kohta (lubade teatis, keskkonnalubade infosüsteem, Ametlikud Teadaanded), samuti Riigikontrolli poolt viies keskkonnateenistuses korraldatud intervjuude protokollid. Käesolevas aruandes on toodud Ametlikes Teadaannetes leiduvad andmed 20.03.2005. a seisuga.

1. Keskkonnateenistuste otsused turba kaevandamise loa väljastamise protsessis

Kui palju turba kaevandamise keskkonnamõju hindamisi (KMH) on tehtud 15 maakonnas turba kaevandamise lubade ja vee erikasutuslubade väljaandmisel?

Alates keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seaduse jõustumisest 01.01.2001. a välja antud lubade arv jääb segaseks, kuna eri allikaid kasutades saab erineva tulemuse. Ametlike Teada-annete elektroonilises andmebaasis leiduvad teated 29 kaevandamisloa väljastamise kohta (neist viie puhul on teadaandes mainitud, et tegemist on kasutusloa ümbervormistamisega). Keskkonna-ministeeriumi väljastatud kaevandamislubade teatise (31.12.2004. a seisuga) alusel on väljastatud 30 kaevandamisluba. Suured lahknevused on andmebaasides olevate kaevandusalade osas. Ametlike Teadaannete andmebaasis polnud teateid kümne mäeeraldise (Elbu IV, Kaalepi, Prääma, Ohtu, Lokuta, Retla, Viisu, Niibi, Meelva, Tõnumaa) kohta, millele on Keskkonnaministeeriumi teatise kohaselt kaevandamisluba antud. Samas ei kajastu ministeeriumi kaevandamislubade teatises viis kaevandamisluba (Raja III, Riisipere III, Riisipere IV, Sangla, Raba-Jaani), mille kohta on antud loa väljastamise ametlikud teadaanded. Üheks segaduse põhjuseks on asjaolu, et teadaanded on loa väljastamise otsuse kohta, loa tegelik väljastamine toimub aga hiljem ning on mõnel juhul takerdunud. Lisaks on keskkonnalubade andmebaasis mõned load, mille kohta pole loa väljastamise teadaandeid ja mida ei leidu Keskkonnaministeeriumi teatises.

Eri allikaid kasutades leidub infot kokku 46 mäeeraldise kohta, millest 14 puhul pole luba veel väljastatud. Luba on väljastatud 33 mäeeraldisele. Kahe mäeeraldise (Rannu, Soosaare IV) puhul KMH tehti, kuid luba jäi väljastama. Rannu puhul oli loa väljastamata jätmisel oluline osa tugeval kohalikul vastuseisul. Ess-soo puhul on loa vormistamine peatunud kohtuvaidluse tõttu. Loa väljastamise ametlikest teadaannetest ja keskkonnalubade infosüsteemist ei selgu paljude eraldiste kohta, kas tegu on uue kaevandusalaga või mitte. Viie eraldise puhul on loa väljastamise teadaandes märgitud, et luba on antud kasutusloa ümbervormistamise teel. Riigikontrolli täiendavate järelepärimiste abil selgus, et ümbervormistamisega on tegu siiski suure osa mäeeraldiste puhul.

Riigikontrolli koondatud andmete põhjal on alates 1. jaanuarist 2001 menetletud 21 taotlust turba kaevandamiseks uutel, senikaevandamata mäeeraldistel. Neist 10 puhul on kaevandamisluba praeguseks vormistatud. Loa menetlus on praegu veel käimas 9 kaevandamisloa taotluse puhul. Kaks kaevandamisluba on jäänud välja andmata.

Turba kaevandamise taotluste puhul on Eestis KMH tehtud või tegemisel üheksal juhul (12 mäeeraldisele).

Tabel 1. Väljastatud kaevandamisload ja vee erikasutusload ning tehtud keskkonnamõju hindamised

Mäeeraldise nimi	**Maakond**	**Pindala (ha)** mäeeraldis / mäeeraldis koos teenindusmaaga	**Kommentaarid**
Kaevandamisload, mille puhul on tehtud KMH			
Sausti soo	Harjumaa	173 / 195	
Hiiesoo	Ida-Virumaa	266	KMH tehti loa ümbervormistamise käigus
Koordi	Järvamaa	156 / 188	KMH pole veel valmis
Kaseraba	Pärnumaa	713	KMH tehtud, luba väljastatud veel pole
Illaste	Raplamaa	247 / 309	KMH tehtud, seoses Naturaga algatatud täiendav KMH
Möllatsi	Tartumaa	148 / 218	
Soosaare I, II, III, IV	Viljandi	I 74 II 49 III 226 IV 265	Ühine KMH 4 mäeeraldise kohta, Soosaare I on kasutusluba, mis on ümbervormistamisel. Soosaare II ja III on väljaandmisel uus luba. Soosaare IV on jäänud välja andmata, kuna ala esitati Natura alaks.
Aimlametsa	Viljandi	/178	Luba pole väljastatud
Rannu	Ida-Viru		Suure kohaliku vastuseisu tõttu jäi luba väljastamata
Uutele mäeeraldistele välja antud kaevandamisload, mille puhul KMHd pole nõutud			
Elbu IV	Pärnu	/501	Luba anti KMHta kuigi ala pindala üle 150 ha
Ess-soo	Võru	85 / 100	Otsus tehtud, vormistamine peatunud kohtuvaidluse tõttu
Keava	Rapla	110 / 142	
Laiküla II	Läänemaa	206	
Paekna	Harju	71	

Raba-Jaani	Viljandi	9,7 / 22,9	
Rae II	Harju	149,5 / 186	
Raja III	Harju	3 / 6,3	
Tammermaa	Harju	1,6 / 6,3	
Riisipere III	Harju	67 / 80	luba pole väljastatud
Riisipere IV	Harju	44 / 61	luba pole väljastatud
Kaevandamisload, mis on välja antud kasutusloa ümbervormistamise teel			
Aasu	Harju	88	
Elbu	Pärnu	195	
Hiiesoo	Ida-Virumaa	266	
Kaalepi	Järva	82 / 105	
Keressaare	Tartu	178 / 208	
Laiküla	Lääne	314	
Laukasoo	Tartu	199	
Leva	Harju	130 / 154	
Lokuta	Järva	58 / 80	
Meelva	Põlva	145	
Niibi	Lääne	237 / 270	
Niibi III	Lääne	85 / 120	
Ohtu	Harju	285 / 308	
Orgita	Rapla	113 / 118	
Prääma	Järva	357 / 458	
Põhara	Pärnu	155 / 184	
Retla	Järva	162 / 190	
Sangla (KMIN-029)	Tartu	195	
Sangla (2) (KMIN-006)	Tartu	514	
Soosaare I	Viljandi	74	
Tõnumaa	Rapla	306	
Tässi	Viljandi	264	
Ulila	Tartu	655 / 718	
Viisu	Järva	229 / 317	
Ääsmäe	Harju	189	

Vee erikasutusload		Kommentaarid
Vee erikasutusload, mille väljaandmisel on tehtud KMH		
Hiiesoo	Ida-Viru	Kasutati kaevandamisloale tehtud KMHd
Laiküla, Laiküla II	Lääne	Luba hõlmab kahte mäeeraldist (Laiküla, Laiküla II)
Lavassaare, Elbu, Siunina, Pööravere	Pärnu	Luba hõlmab nelja mäeeraldist (Lavassaare, Elbu, Siunina, Pööravere)
Elbu IV	Pärnu	
Möllatsi	Tartu	Kasutati kaevandamisloale tehtud KMHd
Vee erikasutusload, mille väljaandmisel pole tehtud KMHd ega polnud kasutada varasema KMH andmeid		
Sausti	Harju	
Sooniste	Harju	
Niibi, Niibi III	Lääne	Luba hõlmab kahte mäeeraldist (Niibi, Niibi III). Loa väljaandmisel kasutati kaevandamisloa menetluse käigus tehtud keskkonnauuringuid (KMHd kaevandamisloale ei tehtud).
Elbu (Torfex)	Pärnu	

Kui paljudel juhtudel on keskkonnateenistus kaevandamisloa väljastamisel kaalutlusõiguse raames KMHd nõudnud, kui ala on olnud alla 150 ha?

Alla 150 ha pindalaga mäeeraldistele on ajavahemikul 01.01.2001–20.03.2005 kaevandamisluba menetletud 17 juhul, millest 10 (koos mäeeraldisega 9 juhul) puhul oli tegu uute kaevandusaladega. KMHd on nõutud kahe kaevandamisloa puhul (Möllatsi, Soosaare II). Koos teenindusmaaga ületab Möllatsi pindala 150 ha ning külgnevate Soosaare eraldiste kogupindala on 614 ha ning seega on ka KMH kohustuslik. Seega pole sisuliselt juhte, kus kaalutlusotsuse raames oleks KMHd nõutud alla 150 ha ala puhul. Seevastu on kehtivat seadust arvestamata kaevandamisluba välja antud kahele üle 150 ha pindalaga mäeeraldisele (Elbu IV, Laiküla II). KMH tehti küll hiljem vee erikasutuslube menetledes. Koos teenindusmaaga ületab 150 ha ka Rae II, mille puhul ei nõutud samuti KMHd.

Mis asjaolud vähendavad keskkonnateenistuste suutlikkust kaalutlusotsuste tegemisel?

- Vähene kogemus. Kuna suurem osa lube on väljastatud ümbervormistamise teel, pole mitmes maakonnas olnud vajadust turba kaevandamise loa väljaandmisel kaalutusotsuse tegemiseks või on kaalutlusotsuste arv väike. Seega puudub tihti sellekohane praktika. Alates 1. jaanuarist 2001, mil jõustus keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus, on uute alla 150 ha mäeeraldiste kaevandamise taotlusi menetletud kümnel korral, KMHd nõuti neist kahel korral (Möllatsi, Soosaare II), millest Soosaare II puhul on tegu alaga, kus summaarne pindala on palju suurem kui 150 ha ja KMH on niikuinii vajalik. Ka Möllatsi puhul ületab pindala koos teenindusmaaga 150 ha. KMH mittenõudmise põhjendustest jääb mulje, et kaalutlusotsuse tegemise tähendust pole alati täielikult mõistetud ning esineb arusaam, et alla 150 ha puhul pole KMH vajalik. Seega võib oletada, et sisulist kaalutlemist pole alati toimunud.

- Erialane ettevalmistus ei pruugi olla alati piisav – soode puhul on tegemist küllaltki spetsiifilise valdkonnaga. Kuna keskkonnakaitsespetsialistid peavad tegelema väga laia probleemide ringiga, on raske kõiki valdkondi põhjalikult tunda. Samas on sood äärmiselt tundlikud igasuguse inimtegevuse suhtes.

- Info vähesus ning halb kättesaadavus. Enamasti on teave soo seisundi ja ökoloogiliste ning hüdroloogiliste iseärasuste kohta puudulik. Vastavaid uuringuid ja seiret on tehtud peamiselt kaitsealustel soodel. Seega on otsustamisel sageli olemas info vaid kaitsealade, kaitsealuste üksikobjektide ning kaitsealuste liikide kohta. Kui looduskaitselised piirangud puuduvad, võib tekkida ekslik mulje, et ala ei oma erilisi looduslikke väärtusi.

- Väga raske on ennustada mõju tegelikku ulatust külgnevatele aladele. See nõuaks sageli mitmeaastaseid uuringuid, mille tegemisest pole arendajad huvitatud.

Millest on kaalutlusotsuste tegemisel seni lähtutud?

Kaalutlusotsuse teel on KMHd nõutud ühe ala (Möllatsi) puhul, 14 ala puhul pole KMHd nõutud. Möllatsi kaevandusala puhul oli KMH nõudmise kaalutluseks "kavandatava tegevuse võimalik mõju pinna- ja põhjaveele, muu mõju planeeritava tootmisalaga piirneval alal elavatele inimestele või nende maavaldustele, mõju eelkõige kaitstavatele taime- ja loomaliikidele, kavandatava tegevuse olulisus ja mõju sotsiaalsest aspektist, sealhulgas tööhõive küsimus, võimalike alternatiivide ja leevendavate meetmete selgitamise vajadus". Kui arvestada ka mäeeraldise teenindusmaad, siis ületab Möllatsi pindala 150 ha ja KMH olnuks kohustuslik. KMH on tehtud ka alla 150 ha Soosaare II eraldisele, sel puhul oli siiski tegu ühise KMHga neljale külgnevale eraldisele, mille kogupindala on 614 ha. Ülejäänud kaheksa alla 150 ha eraldise puhul kaalutlusotsuse korras KMHd ei nõutud. KMH mittenõudmise põhjenduseks on toodud, et ala oli juba rikutud või et väga väikese pindala tõttu on mõjud tühised. On viidatud ka seadusele, et alla 150 ha puhul pole KMHd vaja teha – sel juhul pole keskkonnateenistus ilmselt kaalutlusotsuse tegemise sisu ning vastutust õigesti mõistnud.

Kehtinud "Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnauditeerimise seaduse" järgi on KMH objektiks kavandatav tegevus, seetõttu on levinud tõlgendus, et kaevandusalal kasutusloa ümbervormistamine kaevandamisloaks ei ole KMH alla kuuluv tegevus ning sel juhul pole kaalutlusotsuse tegemine vajalik. Küll aga sätestas keskkonnamõju hindamise ja keskkonnauditeerimise seadus keskkonnajuhtimissüsteemi auditeerimise kohustuse vähemalt kord kolme aasta jooksul, kui ettevõte tegevusest lähtub kõrgendatud keskkonnarisk (milleks on ka maavara kaevandamine). Keskkonnaministri määrusega "Kõrgendatud keskkonnariskiga tegevuste täpsustatud loetelu ja tegevuse ulatus, millest alates tekib kõrgendatud keskkonnarisk" (jõustunud 01.06.2002. a) määratletakse turba kaevandamine rohkem kui 150 hektaril kõrgendatud keskkonnariskiga tegevusena. Siinkirjutajal andmed auditeerimisest seoses turba kaevandamisega puuduvad.

2. Keskkonnamõju hindamine

Kas turba kaevandamise puhul on õigustatud, et alla 150 ha mäeeraldise puhul ei ole vaja keskkonnamõju hinnata? Seda lähtuvalt...

1. märgalade looduslikust seisundist ja veerežiimist

Turba kaevandamisega kaasnevad keskkonnamõjud võib jagada oma olemuselt kaheks: 1. mõjud, mis kestavad kogu kaevandamisperioodi (jätkuvad osaliselt ka pärast kaevandamise lõppu kuni tulemusliku rekultiveerimiseni ning on ligikaudu proportsionaalsed kaevandusaluse pinnaga – mõjud veekeskkonnale (hõljum, orgaaniline aine, NH4), turbatolm, müra, turba transpordiga seonduvad mõjud jms; 2. ühekordne, kuid oluline mõju, mis väljendub looduskeskkonna (soo ökosüsteemid, liikide kasvukohad/elupaigad) ning selle funktsioonide hävimises kaevandusalal. Sisuliselt on tegemist

märgala raadamisega, mille puhul peaks kehtivate seaduste järgi olema KMH kohustuslik üle 100 ha kaevandusalade rajamise puhul. Külgnevate sooalade seisundile avalduv negatiivne mõju on pikema toimega – mida kauem kaevandamine on kestnud ja mida madalamaks kaevandusala võrreldes külgnevate aladega on jäänud, seda kuivemaks muutuvad ka külgnevad alad.

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (§ 5) defineerib olulise keskkonnamõju järgmiselt: "Keskkonnamõju on oluline, kui see võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada pöördumatuid muutusi looduskeskkonnas, seada ohtu kultuuripärandi, inimese tervise, heaolu või vara." Kuna kaevandusala rajamine looduslikus seisundis sooalale hävitab elustiku kaevandusalal ning mõjutab oluliselt elustikku vähemalt kaevandusala vahetus läheduses (olenemata kaevandusala pindalast), võib järeldada, et seaduse järgi on tegemist olulise keskkonnamõjuga ning KMH on kohustuslik.

Lähtuvalt soode elustikust ja veerežiimist ületab turba kaevandamine ükskõik millisel pindalal tegevuskoha keskkonnataluvust. Seega on tegemist olulise keskkonnamõjuga ning KMH mittenõudmine pole õigustatud.

2. mõjudest kõrval olevatele aladele (näiteks Natura alad)

Kaevandusalast väljapoole avalduv mõju võib olla väga erineva ulatusega, küündides ca 100 meetrist mitme kilomeetrini. Suur erinevus on tingitud eri soode veerežiimi ja hüdroloogilise võrgustiku, pinnareljeefi, turba filtratsiooniparameetrite, taimkatte jm varieeruvusest. Mõjude ulatus on seotud ka kaeveväljade ja kuivendussüsteemide paigutuse ning sobivate eesvoolude asetusega (tihti rikutakse eesvoolude rajamisega tundlikke sooserva elupaiku). Kuivenduse mõju ulatuslikkus on tingitud soo ökosüsteemide äärmisest tundlikkusest veerežiimi muutuste suhtes – pikaajalise keskmise soovee taseme langus vaid 10 cm võrra põhjustab olulisi muutusi kõigi sootüüpide seisundis.

Ka alla 150 ha pindalaga soode puhul tuleb arvestada, et kavandatavad tegevused võivad mõjutada sooga piirnevaid alasid (nt tundlikke sooserva elupaiku). Kaevandusalast väljapoole ulatuvast mõjust tingitult on mõjutatav ala alati suurem kui kaevandusala. Seetõttu on ükskõik kui väikese kaevandusala puhul võimalus, et tegelik mõjuala (rikutud sooala pindala) ulatub üle 150 ha.

Kuna kuivenduse mõju ulatub alati ka väljapoole kaevandusala, siis on tegelikult mõjutatav (rikutav) sooala alati suurem kui kaevandusala. Kuna väljapoole ulatuva mõju ulatus on raskesti prognoositav, on ükskõik kui väikese kaevandusala puhul võimalus, et mõjutatav ala ulatub ületab 150 ha. Seega pole KMH mittenõudmine alla 150 ha kaevandamisaladel õigustatud.

3. turba kaevandamisega kaasnevast mõjust suublate vee kvaliteedile ning ökoloogilisele seisundile

Turba kaevandamine eeldab sooala kuivendamist ning kuivendusvete (heitvete) suublatesse juhtimist, mis on vee erikasutus, mille puhul tuleb kaaluda, kas tegu on olulise keskkonnamõjuga või mitte. Kaevandusaladelt ärajuhitavate vete puhul on iseloomulik suurenenud heljuvaine, orgaanilise aine (eriti humiinainete), lämmastiku- ning fosforisisaldus. Tõsiseimaks probleemiks veekogude elustikule (eelkõige kaladele ja veeselgrootutele) ja seisundile võib kujuneda orgaanilise ja heljuvaine suur sisaldus. Kaevandusaladelt pärinevat vett iseloomustab ka intensiivne värvus ning madal pH (happeline reaktsioon). Kaevandusvete kvaliteet on suure sesoonse muutlikkusega. Enim varieerub heljuvaine sisaldus, sõltudes otseselt tootmisprotsessist, mille käigus kandub turbatolm kraavidesse. Kuivendusveed võivad põhjustada ka turbamuda kandumist eesvooluks olevatesse veekogudesse. Viimane võib põhjustada suuri muutusi jõgede põhjaloomastikus.

Seoses turba kaevandamisega on väljastatud 9 vee erikasutusluba, mis hõlmavad kokku 14 mäeeraldist. Neist 9 eraldise (5 loa) puhul tehti KMH või tugineti varasema (kaevandamisloa väljaandmisel tehtud) KMH andmetele. Eraldi KMH on vee erikasutusloa puhul korraldatud 3 loa (kokku 7 mäeeraldist)

puhul. Neist ühe loa (Tootsi Turvas) puhul on KMH tehtud neljale mäeeraldisele ja ühe loa puhul kahele mäeeraldisele (Laiküla, Laiküla II). Kahe loa andmisel (2 mäeeraldist) tugineti kaevandamisloa KMH andmetele. Nelja vee-erikasutusloa (5 mäeeraldist) puhul KMHd ei nõutud, kuigi polnud kasutada ka varasemate KMHde andmeid.

Kuna vee erikasutuslubade arv on kaevandusalade üldarvuga võrreldes väike, on ka tegelikult seiret teostavate alade arv kaevandusalade üldarvuga võrreldes väike ning tegelikud mõjud suublatele enamiku alade puhul teadmata.

Veekeskkonnale avaldab samaväärset mõju ka juba rikutud või varem kasutuses olnud alade kasutuselevõtt. Kuivendusvete mõju osas ei saa 150 ha piiri toetada, kuna mõjud sõltuvad enam suubla tundlikkusest ning rakendatavatest puhastusmeetmetest.

Kuna mõjud vee kvaliteedile ning vee-elustikule sõltuvad suuresti suubla omadustest (eriti tundlikkusest), pole õigustatud 150 ha piiri rakendamine suublatele avalduva mõju hindamisel. Märgala kuivendamisel on oluline keskkonnamõju alates 100 hektarist.

4. turbakaevandamise tehnoloogiast ja sellest tulenevatest mõjudest keskkonnale ja inimestele

Tänapäeval Eestis kasutusel olevate turbakaevandamise tehnoloogiate (frees-, tükk- ja plokkturba tootmine) rakendamine eeldab alati sooala intensiivset kuivendamist, taimkatte eemaldamist ning kuivendusvete ärajuhtimist (sisuliselt raadamine). Pole reaalseid alternatiivseid tehnoloogiaid vältimaks nimetatud keskkonnamõjusid. Karjääriviisiline kaevandamine, mida kasutatakse mõningal määral Euroopas, eeldab üldjuhul tihkema turbalasundiga soid ning ka sellega kaasneb vee ärajuhtimine.

Kaevandusalade puhul lisandub mäeeraldistele teenindusmaa, millel kaevandamist küll ei toimu, kuid mida kasutatakse infrastruktuuri, ladustusplatside, settebasseinide jms rajamiseks. Sellega hävitatakse looduslik elustik ning looduslikud funktsioonid neil aladel. Seega tuleks käsitleda kaevandusalade puhul otsese tegevuse aluse pinnana mäeeraldist koos teenindusmaaga.

Turba kaevandamisel ükskõik millist tehnoloogiat kasutades alaneb kaevandatava ala pind ning koos sellega ka veetase naaberalade suhtes. Mõju naaberaladele aitaks vähendada vaid läbi lasundi ulatuvate veetõkendite rajamine kaevandatavate ja looduslike alade vahele. Paraku pole andmeid sellise tehnoloogia kasutamisest turbakaevandusalade puhul. Näiteks põlevkivi kaevandamisel kasutatakse sellist moodust Kurtna järvestiku kaitseks. Tõenäoliselt osutuks selliste veetõkete rajamine keerukaks ning niivõrd kulukaks, et nulliks kaevandamise tasuvuse.

Tehnoloogiast tulenev mõju inimese tervisele ja varale (müra, tolm, transport, tuleoht) nõuab KMHd, kui kaevandusala paikneb asulate läheduses või piirneb vahetult elamutega, samuti kui planeeritakse suuremahulist turba vedu läbi asula.

Mõjude poolest inimesele ei peaks KMH olema tingimata alati kohustuslik ning sobib kaalutlusotsuse põhimõte.

5. keskkonnateenistuste kaalutlusotsuste tasemest ja suutlikkusest

Väljastatud kaevandamislubade arv on maakondades enamasti suhteliselt väike. Vaid vähestes maakondades on kaevandamisloa menetlemise käigus tehtud KMH (alla 150 ha kaks mäeeraldist; üle 150 ha kümme eraldist), millest vaid ühel juhul on KMHd nõutud kaalutlusotsuse põhjal. Seega puudub mitmetes maakondades sellekohane kaalutlusotsuse tegemise kogemus. Arvatavasti on mitmetel juhtudel jäänud kaalutlusotsuse tegemise sisuline tähendus ja vastutus mõistmata ning on lähtutud põhimõttest, et alla 150 ha kaevandusalade puhul pole KMHd vaja. Vaatamata sellele hinnatakse keskkonnateenistustes oma pädevust otsustamisel enamasti heaks. Antud asjaolud lubavad arvata, et

keskkonnateenistuste suutlikkus ei pruugi olla alati piisav. Seetõttu pole õigustatud KMH mittenõudmine alla 150 ha kaevandusalade puhul.

6. KMH ja kaalutlusotsuse menetluslikest erisustest (avalikustamine)

KMH tegemise korral on otsustamise protseduur avalik ning seetõttu on rajatava kaevandusala ümbruses elavatel inimestel võimalus otsustusprotsessis kaasa rääkida. KMH mittenõudmisel ei pruugi elanikel tekkida võimalust otsustusprotsessis kaasa rääkida. Kuna ükskõik kui väikese pindalaga kaevandusala ning sellele lisanduv teadmata ulatusega mõjupiirkond võib moodustada olulise osa lähikonna elanike ümbruskonnast ning ühtlasi ka elukeskkonnast (rekreatsiooni- ja marjaalad jne), on nende kaasamine otsustusprotsessi äärmiselt oluline. KMH mittenõudmine võib kohaliku osalus-demokraatia ohtu seada.

Kuna kaalutlusotsuse korral teatatakse KMH algatamata jätmisest alles koos kaevandamisloa väljastamisega, on avalikkusel raske protsessi sekkuda (selleks tuleb väljaantud luba vaidlustada). Menetluse ajal puudub avalikkusel teave, kas KMH kavatsetakse korraldada või mitte. Kui teade KMH mittekorraldamise kohta tuleks enne loa väljaandmisest teatamist, oleks võimalik tutvuda KMH mittekorraldamise põhjustega ning vajaduse korral protsessi lihtsamalt sekkuda.

KMH protseduurist tuleneb aeg, mille jooksul on võimalik teha täiendavaid uuringuid ja kaasata töösse eksperte. KMH programmiga on võimalik vajalikud uuringud ette näha ning selle järgi panna paika ka KMH ajakava.

Milliseid mõjusid peaks turba kaevandamise loa taotlemiseks korraldatav KMH kindlasti analüüsima? Mis aspektid peavad kirjas olema KMH programmis? Vajaminevad ekspertiisid?

KMH peaks analüüsima järgmisi mõjusid (need peavad olema kirjas ka KMH programmis):

- Kas kaevandamine võib mõjutada kaitsealasid, Natura alasid, looduskaitse üksikobjekte?

- Kas tegevus on kooskõlas maakonna jms planeeringutega (näiteks rohelised koridorid, väärtuslikud maastikud jne)?

- Turba kaevandamise mõju teistele loodusressurssidele (loodusressursside kasutamise efektiivsus) ning kaudsed mõjud maardlate alternatiivsetele kasutusvõimalustele, nagu loodusala, puhverala, veekaitse, rekreatsioon, marjaala, metsamajandus jne (millised väärtused ja potentsiaalid kaovad kaevandusala rajamisega). Tuleks analüüsida, kas turba kaevandamisest saadav kasu (ühiskonnale) ikkagi ületab sooala looduslike väärtuste hävitamisega ning teiste kasutuspotentsiaalide äralangemisega tekitatud kahju.

- Mõjud kaevandusala ning mõjualade looduslikele funktsioonidele (ökoloogilised, bioloogilised, hüdroloogilised, maastikulised jne). Kuidas tegevus mõjutab ala funktsioneerimist maastikukomponendi, veerežiimi reguleeriva alana jne. Kas säilivad ökoloogilised koridorid.

- Mõjud kuivendusvete suublate veekeskkonnale. Suublate kvaliteediklass, tundlikkus. Kuidas ja kui efektiivselt on tagatud heitvete puhastamine hõljumist ja lahustunud ainetest. Alternatiivsed puhastusvõimalused (näiteks puhastuslodud).

- Kuivenduse mõjud külgnevate (soo)alade veerežiimile ning elustikule ja bioloogilisele mitmekesisusele (sealhulgas võimalik mõju Natura aladele). Külgnevate alade taimkatte, veerežiimi ja pinnareljeefi iseloomustus. Vee liikuvus ja filtratsioonikiirused turbalasundis ja pinnakihis. Elustiku tundlikkus veerežiimi muutuse osas. Mõjutuste pikaajaline prognoos.

- Mõjud piirkonna põhjaveele. Kas ja kui hästi on lasundivesi isoleeritud põhjaveehorisontidest. Millist rolli mängib sooala piirkonna põhjavee täiendamisel. Kas kuivenduse järgselt on oodata veetaseme langust ümbruskonna kaevudes.

- Müra ja häirimine (mõju loomastikule).

- Turbatolm.

- Kaevandamise mõjud inimese tervisele ja varale (müra, tolm, transport jne).

- Loodusressursside säästlik kasutamine.

Kui tegu on uue soo kasutuselevõtuga või olemasoleva kaevandusala laiendamisega looduslikule alale (kui kaevandusala ei hõlma valdavat osa soost), on vajalik vastava eriala asjatundja eksperdihinnang või piirkonna veerežiimi ja elustiku uuringud (selgitamaks mõju ulatust ning tagajärgi külgnevatele aladele). Sel juhul tuleks teostada veerežiimi monitooring ning külgnevate alade elustiku ja turbalasundi geoloogiline uuring ennustamaks võimalike mõjude ulatust ja olulisust.

Kuna turba kaevandamisel avalduvad olulised mõjud veekeskkonnale, on vajalik KMHga anda soovitused veeseire teostamiseks (seireprogramm). Seiret tuleks teostada igal väljalasul vahetult enne kaevetööde algust (aprill-mai), kolmel korral kaevetööde kestel (juunis, juulis, augustis) ja üks kuu pärast tööde lõppu. Määrata tuleks heljumi, üld-N, NH4-N, üld-P sisaldus, BHT 7, happesus (pH).

Kuna väljaantavate kaevandamislubade arv on võrdlemisi suur ning turba kaevandamise puhul on tegu spetsiifiliste ning ulatuslike mõjudega, oleks mõistlik vastava KMH juhendi koostamine, mis toetaks hea tava kujunemist KMHde korraldamisel.

Mis etapis tuleks KMH teha: geoloogilise uuringu loa taotlemisel ja/või kaevandamisloa taotlemisel ja/või vee erikasutusloa taotlemisel? Kui pikk peaks olema KMH tegemise protsess lähtuvalt looduslikest tingimustest?

Senine praktika on kinnistanud arendajatele põhjendamatu ootuse, et uuringuloale järgneb alati ka kaevandamisluba. Uuringuga kaasnevad ka olulised kulutused. Need asjaolud eeldaksid KMH tegemist enne uuringuloa andmist. Teisalt pole aga enne uuringu teostamist arendajal selge varude täpne suurus ja iseloom. Varude mittesobivaks osutumise korral võib KMH osutuda asjatuks. Uue KMH seaduse kohaselt võib KMH teha ka uuringuloa taotlemisel, mis aitab arendajate riske vähendada. Riski vähendamiseks on arendajal ka võimalus eelnevalt tellida eksperdiarvamusi keskkonnamõjude kohta ning konsulteerida omavalitsuse ja keskkonnateenistusega. KMH protsess võiks väldata vähemalt ühe vegetatsiooniperioodi – see võimaldaks teha uuringuid ala hüdroloogiliste tingimuste ning elustiku osas (võimaldaks hinnata mõjude ulatust).

Komplitseeritumate olukordade puhul (kaevandusala rajamine suuremale looduslikus seisundis soole, Natura ala või muu väärtusliku ala lähedusse jne) oleks tarvilik teha uuringud pikema (kuni mitmeaastase) perioodi jooksul. See on eeskätt vajalik soo veerežiimi iseärasuste ja sellest sõltuva kuivendusmõju ulatuse selgitamiseks. Põhjuseks on veerežiimi parameetrite suur varieeruvus ajas sõltuvalt ilmastikuoludest, mistõttu lühikese seireperioodi põhjal tehtud järeldused ei pruugi olla adekvaatsed. Sellisel juhul peaks KMH teostaja või kaasatud ekspert tegema keskkonnateenistusele ettepaneku uuringu aja pikendamiseks mitmele aastale.

Analoogselt kaevandamise alustamisega on ka rekultiveerimise puhul väga raskelt põhjendatav konkreetse pindala määratlemine, mille puhul KMH ei oleks oluline.

Kas KMH tuleks teha ka turbakaevandamise lõpetamisel? Kas alates 150 ha või kõigile aladele?

Turbakaevandamise lõpetamisel peaks KMH käsitlema ala rekultiveerimist – kas seisund, milles ammendunud ala kavatsetakse üle anda, ei põhjusta negatiivseid mõjusid. Kuigi seadus nimetab olulise mõjuga tegevuseks kaevandamise lõpetamist, pole enamasti tõenäoline keskkonnamõjude suurenemine seoses kaevandamise lõpetamisega (tõenäoline on jääkreostuse jätkumine veekeskkonnale, samuti on võimalik tuleoht). KMH peaks selgitama, kas kavandatavad rekultiveerimismeetmed on piisavad lõpetamaks kaevandamisega seotud negatiivseid mõjusid ning vältimaks võimalikke uusi mõjusid. Tuleks hinnata ka seda, kas kavandatavad meetmed on küllaldased keskkonnaseisundi parandamiseks ja ala väärtuse taastamiseks (mis rekultiveerimise eesmärgiks ju ongi). Otstarbekas oleks kaevandamise lõpetamisel tehtav KMH siduda rekultiveerimisprojektiga – rekultiveerimise suunast ja tehnoloogiast sõltuvad võimalikud edasised keskkonnamõjud. Rekultiveerimistingimuste üksikasjad selguvad rekultiveerimisprojekti valmimisel. Projekti peab kinnitama maavara kaevandamise koha keskkonnateenistus. On põhjendatud, et hinnata tuleks ka rekultiveerimisprojekti keskkonnamõju, seda sõltumata pindalast. See hõlbustaks keskkonnateenistusel otsustada, kas võib lubada projekti rakendada või tuleb seada täiendavaid tingimusi. Samuti on elanikel ning teistel huvigruppidel võimalus osaleda protsessis ning rääkida kaasa oma elukeskkonna kujundamisel.

6. Turba juurdekasv, kasutusmäärad ja kaevandamine maakondades*

Maakond	Akumulatsioon, t/aastas	Vana kasutusmäär, t/aastas	Akumulatsioon / vana kasutusmäär, %	Uus kasutusmäär t/aastas	Akumulatsioon / uus kasutusmäär, %	Kaevandamine 2002, t	Akumulatsioon / kaevandamine 2002, %
Harju	24 000	350 000	6,9%	360 000	6,7%	128 800	18,6%
Hiiu	2800	10 000	28,0%	15 000	18,7%	6800	41,2%
Ida-Viru	55 400	450 000	12,3%	270 000	20,5%	52 300	105,9%
Jõgeva	57 000	150 000	38,0%	80 000	71,3%	43 000	132,6%
Järva	25 000	170 000	14,7%	170 000	14,7%	98 600	25,4%
Lääne	26 000	100 000	26,0%	155 000	16,8%	52 800	49,2%
Lääne-Viru	15 000	80 000	18,8%	95 000	15,8%	43 200	34,7%
Põlva	10 000	40 000	25,0%	40 000	25,0%	21 100	47,4%
Pärnu	138 000	550 000	25,1%	710 000	19,4%	678 200	20,3%
Rapla	75 000	100 000	75,0%	115 000	65,2%	51 300	146,2%
Saare	920	20 000	4,6%	25 000	3,7%	14 900	6,2%
Tartu	50 000	350 000	14,3%	415 000	12,0%	188 800	26,5%
Valga	8000	60 000	13,3%	60 000	13,3%	10 900	73,4%
Viljandi	53 000	200 000	26,5%	200 000	26,5%	69 700	76,0%
Võru	8000	150 000	5,3%	70 000	11,4%	36 700	21,8%
Kokku	**548 120**	**2 780 000**	**19,7%**	**2 780 000**	**19,7%**	**1 497 100**	**36,6%**

* Tabeli andmestikus on muu hulgas kasutatud Mati Ilometsa koostatud Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakendusliku uurimisprojekti “Turba juurdekasv Eesti soodes” lõpparuandes leiduvaid andmeid.

7. Keskkonnamõju hindamine kaevandamislubade menetlemisel

Turbatootmisalad, millele on otsustatud teha / mitte teha KMH					
	Pindala, ha	Pindala koos teenindusmaaga, ha	Kaevandamisluba väljastatud	Ümber-vormistamine	KMH tehtud
Paekna (Ha)	71	81,5	+		
Rae II (Ha)	149,5	186	+		
Raja III (Ha)	3	6,3	+		
Sausti (Ha)	173	195	+		+
Tammermaa (Ha)	1,6	6,26	+		
Hiiesoo (I-Vi)	266		+	+	+
Laiküla II (Lä)	206		+		
Elbu IV (Pä)		501	+		
Keava (Ra)	110	142	+		
Möllatsi (Ta)	148	218	+		+
Raba-Jaani (Vi)	9,7	22,9	+		
Soosaare I (Vi)	74		+	+	
Soosaare II (Vi)	49		-		
Soosaare III (Vi)	226		-		
Soosaare IV (Vi)	265		-		+
Riisipere III (Ha)	67	80	-		
Riisipere IV (Ha)	44	61	-		
Rannu (I-Vi)	367		-		+
Koordi (Jä)	156	188	-		+
Kaseraba (Pä)	713		-		+
Illaste (Ra)	247	309	-		+/-
Aimlametsa (Vi)		178	-		+
Ess-soo	84,8	100	-		

8. Keskkonnamõju hindamine vee erikasutuslubade menetlemisel

Turbatootmisalad, millele on vormistatud vee-erikasutusluba				
Mäeeraldis	Pindala hektarites (ilma teenindusmaata ja koos teenindusmaaga)	Vee erikasutusluba	Eraldi KMH vee erikasutusloa taotlemisel	Kasutatud kaevandamisloa KMH-d
Sausti (Ha)	173 / 195	X		
Sooniste (Ha)	252 / 276	X		
Hiiesoo (I-Vi)	266	X		X
Laiküla (Lä)	314			
Laiküla II (Lä)	206	X	X	
Niibi (Lä)	239 / 270			
Niibi III (Lä)	85 / 120	X		
Lavassaare (Pä)				
Elbu (Tootsi Turvas) (Pä)				
Siunina (Pä)				
Pööravere (Pä)	4162	X	X	
Elbu (Torfex) (Pä)	195 / 218	X		
Elbu IV (Pä)	501	X	X	
Möllatsi (Ta)	148 / 218	X		X

Keskkonnaministri, rahandusministri ning
majandus- ja kommunikatsiooniministri vastused

KESKKONNAMINISTEERIUM

Teie 14.06.05 nr OSIV-2-7.1/05/913
Meie 01.07.05 nr 5-6/ 216-4

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Seisukohad kontrolliaruandele
"Turbavarude kasutamine"

Lp riigikontrolör Mihkel Oviir

Täname mahuka kontrolliaruande "Turbavarude kasutamine" eelnõu eest.

Olete tähelepanu pööranud asjakohastele aspektidele turbavaru kasutamise valdkonnas, kuid nendime, et Teie tõsised järeldused rajanevad kitsale allikale, mille osas on tegemist pilootprojektiga. Oleme eelnevate arutelude käigus juba juhtinud tähelepanu, et SA Keskkonnainvesteeringute Keskus rahastatud projekti raames teostatud rakenduslik uurimistöö "Turba juurdekasv Eesti soodes", mille on koostanud geoloogia – mineraloogia kandidaat Mati Ilomets 2005.a (aruande lk 2 "Olulisemad tähelepanekud" lõige 1), ei ole piisav järelduste tegemiseks.

Enamus Teie põhijäreldustest ja ka ettepanekutest ministrile kattuvad sõna-sõnalt nimetatud uurimistöö pt 8 "Kokkuvõte" esitatud M.Ilometsa järeldustega. Rõhutada tuleb, et töö on koostatud ökosüsteemikeskselt ning ei ole käsitletav teadustööna, mis oleks igakülgselt kontrollitud ning oponeeritud.

Uurimistööd analüüsides selgub, et see tugineb enamasti *"kaardi- jm dokumentaalse materjali analüüsile"* (vt uurimistöö pt 2 "Metoodika"), mitte välitöödele. Seetõttu ei saa uurimistöös sisalduvaid hinnanguid ja järeldusi pidada pädevamateks kui näiteks OÜ Eesti Geoloogiakeskus omasid, mis põhinevad massilisel välitöömaterjalil või siis Keskkonnaministeeriumi spetsialistide arvamusi (nt meie spetsialist Ene Kadastik, kes omab doktorikraadi rakendusgeoloogia erialal), kellel ainuüksi töö tegemise käigus kujunenud hinnanguid saab arvestada eksperdi arvamusena.

Lisame, et uurimistöö autor geoloogia-mineraloogia kandidaat Mati Ilomets tugineb oma töös iseenda hinnangutele (mis on toodud ära samas töös ja viitab, et see on eksperthinnang).

SA KIK poolt finantseeritud projekti (siinkohal uurimistöö) tulemuslikkust hindab SA KIK programmijuht. Nimetatud tööd ei retsenseeritud ega analüüsitud ei kodu- ega välismaiste retsensentide poolt, ei kuulatud ära oponentide arvamusi, ega esitatud selgeid andmeid ja

Narva mnt 7a
15172 Tallinn
Reg nr 70001231
telefon 626 2802
faks 626 2801
min@ekm.envir.ee
www.envir.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 04.07.05 Reg nr OSIV-2-7.1/05/913

tõestusi jne – need on peamised kriteeriumid, mille alusel eristatakse teadustöid.

Ministeerium oma põhimõtteliste otsuste kavandamisel loodusressursside kasutamise osas ei saa tugineda vaid ühele uurimustööle. Otsuste tegemisel tuleb tugineda erinevatel asjakohastel andmetel ja tõestatud argumentidel. Keskkonnaministeeriumi spetsialistid, analüüsides M.Ilometsa uurimistöö tulemusi, leiavad, et neid hinnanguid pole võimalik kontrolliaruandes järelduste tegemisel aluseks võtta. Seetõttu Teie poolt M.Ilometsa töödele tuginedes tehtud kardinaalsed ning ressursimahukad ettepanekud ei ole piisavalt põhjendatud, et nende alusel koostada Keskkonnaministeeriumis täpne tegevuskava ja muuta seadusi. Järelepärimiste tulemusena selgus, et Teie auditis kasutatud ekspert Raimo Pajula on samuti osalenud M.Ilometsa uurimistöö koostamisel, see seab kahtluse alla eksperdi sõltumatuse, kuna ta tugineb samadele järeldustele.

Samuti ei saa nõustuda seisukohaga, et turbaalade kahjustamine on põhjustatud vaid kaevandamistegevusest. PhD hüdroloogia erialal ja tunnustatud teadlase Elve Lode arvamuse kohaselt on otsese kaevandustegevusega maa-alasid rikutud suhteliselt vähe võrreldes muude majandamise viisidega. Näiteks Euroopas on turba-aladega (k.a alad kuni 50cm paksuse turbakihiga) kaetud 20% kogu territooriumist, sellest 30% on hävinenud tänu põllumajandusele, 18% metsandusele ja 6% kaevandamisele. Eesti territooriumist on 23% kaetud soo-aladega, sellest 30% on hävinenud tänu põllumajandusele, 30% metsandusele ja 1,8% tänu kaevandamisele.

Keskkonnaministeeriumi üheks olulisemaks prioriteediks on loodusvarade säästlik kasutamine, mistõttu ei ole võimalik ressursse kasutada ainult turba kasutamise uuringute teostamiseks ja turba maa-alade korrastamiseks.

Nõustume, et turba kasutamise reguleerimine on vajalik ja oluline, kuid samas on vajalik riigieelarve vahendeid planeerida ka teistesse valdkondadesse. Teie poolt tehtud ettepanekute täitmine eeldab mahukaid ja täiendavaid lisarahasid eelarvest ning samuti täiendavat ajaressurssi, mistõttu pole võimalik neid koheselt asuda rakendama.

Edastame lisaks täiendavalt oma seisukohad vastavalt Teie kontrolliaruande eelnõus 14.06.05 toodud keskkonnaministrile tehtud ettepanekutele. Kuna numeratsioon lõpparuandes võib muutuda, siis toome siinkohal välja ka Teie ettepanekud kursiivis.

Lisana esitame ka meiepoolse nägemuse võimalikest tegevustest turba jätkusäästlikul kasutamisel.

Pt 1 Turbavaru kasutamise planeerimine

Ettepanekud keskkonnaministrile (kontrolliaruande eelnõu lk 2- 30):

- ***Analüüsida turba taastuvaks või taastumatuks loodusvaraks nimetamise eeliseid ja puudusi. Seejärel võtta selge seisukoht turba taastuva või taastumatu loodusvarana käsitsemise suhtes ja tehtud otsusest tulenevalt algatada õigusaktides vajalike muudatuste tegemine.***

Muudatustest lähtuvalt hinnata ümber turba kriitilise varu ja kasutava varu suurus ning aastane kasutusmäär, tellides selleks vajadusel täiendavaid teadusuuringuid turba juurdekasvu hindamiseks. Saadud tulemuste ja tehtud otsuste alusel algatada õigusaktides muudatused varude ja kasutusmäära muutmiseks.

- ***Kui turvast käsitletakse taastuva loodusvarana, siis hinnata ümber turba kriitilise varu ja aastase kasutusmäära suurus, viies need vastavusse turba tegeliku juurdekasvuga soodes. Samuti tagada, et kaevandamislubade väljastamisega ei ületataks turba tegelikku juurdekasvu, tühistades selleks vajadusel väljastatud load või vähendades lubades sätestatud maksimaalset aastatoodangut.***
- ***Kui turvast käsitletakse taastumatu loodusvarana, siis säilitada turba kriitilise varu mõiste ning kehtestada üle-eestiline kasutusmäär ja maakondlikud aastased kasutusmäärad säästva arengu seaduse § 6 ja maapõueseaduse § 64 alusel, lähtudes põhimõttest, et turbavarusid jätkuks võimalikult pikaks ajaks.***
- ***Käsitlusviisi ühtlustamine kasutusmäära ümberhindamine on vajalik turbavarude säästliku kasutamise ja varu planeerimise korrastamiseks ning aitab kaasa turbavaru jätkumisele võimalikult pikaks ajaks.***

Keskkonnaministri seisukoht:

Turba taastuvaks või taastumatuks maavaraks nimetamine ei muuda sisult turba olemust. Turvas on loodusvara, mis on taastuv väga pika aja jooksul (ca 1 mm aastas), seega ei oma reaalajas turba taastumise määr ühiskonna arengu seisukohalt võetuna olulist tähtsust, küll omab see tähendust turbavarude säilitamise seisukohalt.

Olete oma kontrolliaruandes leidnud, et Keskkonnaministeeriumi poolt turba käsitlemine taastuva loodusvarana ei ole õige, kuna taastuva loodusvarana käsitletakse varasid, mis on taastuvad 100 a jooksul. Teie poolt aluseks võetud Riigikogu 15.12.2004 otsusega kinnitatud "Kütuse- ja energiamajanduse pikaajalise riikliku arengukava aastani 2015" käsitletakse turvast **fossiilse energiaallikana** (vt arengukava p 1.3.1.), samas aga juhime tähelepanu, et turvast käsitletakse taastuva maavarana enamikes keskkonda käsitletavates Eesti arengustrateegiates nt Säästev Eesti 21, Agenda 21, Riigikogu 12.03.1997 otsusega heakskiidetud "Eesti keskkonnastrateegia", samuti Keskkonnaministeeriumi poolt kooskõlastusringile saadetud "Eesti keskkonnastrateegia 2010".

Kui me läheneme turbale kui loodusvarale lähema 20-30 aasta perspektiivis, siis on ta kahtlemata taastumatu, nagu ka mujal Euroopas.

Samas nendime, et terminite ümbernimetamine võib mõjutada eelpoolmainitud arengukavade ja käsitluste sõnastust ja ka sisu. Seega kui nendel kahel käsitlusel sisulist vahet säästlikkuse seisukohalt ei ole, siis kahtlemata on otstarbekam teda käsitleda ka edasi taastuva maavarana.

Ka Riigikontroll ise on nentinud, et turba käsitlemine taastuvana loob soodsamad tingimused selle säilitamiseks ja kalkuleerimiseks e taastamiseks *"ühelt poolt on turba senine käsitlemine taastuva loodusvarana keskkonnakaitselistele eesmärkidele positiivselt mõjunud"* (kontrolliaruande eelnõu p1.1. kuues lõige- lk 14), teisalt aga saab sama argumenti kasutada

"*kaevanduse intensiivistamiseks*" (lk 15 lg 1), mis on negatiivne.

Arvame, et keskkonnakaitselistel eesmärkidel tuleks turvast käsitleda edasi taastuva loodusvarana, et tagada turba kriitilise ja kasutatava varu arvestus ning kehtestada maakondlikud kasutusmäärad ning samuti on sel juhul enam põhjendatud kohustuse seadmine ettevõtjatele kaevandamisejärgselt rekultiveerida kaevandamisala, eesmärgiga tagada turba taasteke.

Nt põlevkivil ja liival (mis on taastumatud varad) ei ole kehtestatud maapõueseaduse rakendusaktidega ei kriitilist varu, üle-eestilisi ega maakondlikke ning aastaseid kasutusmäärasid. OÜ Eesti Geoloogiakeskus poolt koostatud maavarade bilansi andmetele toetudes ei ole osade taastumatute loodusvarade (liiv, kruus jt) varud võrreldavad turba koguvarudega lähemate aastakümnete lõikes.

Juhime tähelepanu, et olete turvast käsitlenud väga üheselt energiaallikana, mitte loodusvarana, milline käsitlus hõlmab Keskkonnaministeeriumi valdkonda. Olete oma aruandes läbisegi kasutanud turba vaatlemisel teda nii loodusvarana kui energiaallikana viimase puhul aluseks võtnud elektrituruseaduse (vt nt § 1 ja § 57 "Taastuvad energiaallikad") ning seejärel tõlgendanud et kuna turvas ei kuulu taastuva energiaallika loetelusse siis ta pole ka taastuv loodusvara (milline mõiste omakorda tuleneb hoopiski Säästva arengu seadusest ja milles pole antud loetelu).

Leiame, et Keskkonnaministeeriumi poolselt turba käsitlemine taastuva või taastumatu loodusvarana, ei muuda tema õigusliku reguleerimise taset ega anna eeliseid või sea täiendavaid kohustusi, küll aga mõistete muutmine külvab suurt segadust, raiskab ressursse ning ei taga turba kui loodusvara säilimist ja otstarbekat kasutust. Viimast on võimalik teiste vahenditega tagada, sh piirata kaevandamist, muuta kaevandamise kasutusmäärasid ning kriitilise varu määrasid.

Turba kui loodusvara kasutamisel võib kõne alla tulla turba kasutamise korraldamine lähtuvalt turba liigitusest, mida on juba ka rakendatud kehtestades erinevad kaevandamisõiguse tasu määrad vähe- ja hästilagunenud turba jaoks (vt Vabariigi Valitsuse määrus "Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasu määrad aastaks 2005" kinnitatud juunis, 2005) .

Turba kriitilise varu suuruse ning aastase kasutusmäärade osas teatame, et Keskkonnaministeeriumi poolt on ette valmistatud maapõueseaduse rakendamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu "Turba kriitilise ja kasutatava varu suurus ning kasutusmäärad", milles on arvestatud olemasolevate andmete põhjal tehtud hinnanguid. Viimast on arvestatud ka keskkonnatasude seaduse eelnõus.

Samas nõustume, et on vajalik tellida teadusuuringud Eesti turbavarude väljaselgitamiseks ning seejärel otsustada turbavarude säästliku kasutamise edasised teed (kasutusmäärad, kriitiline varu, tegelik juurdekasv, viia kooskõlla kaevandamisload jt)

pt 1 jätk

- ***Seada ja ühtlustada soode kaitse ja turbavarude kasutamise eesmärgid keskkonnakaitselistes strateegiates, samuti koostöös majandusministriga energiamajandust puudutavates arengukavades. Algatada muudatused õigusaktides sh maapõueseaduses, et sätestada arengukavades püstitatud eesmärgid ka seadusandlikult.***

Eesmärkide kehtestamine ja ühtlustamine erinevates riiklikes strateegiates ja arengukavades aitab planeerida turbavarude kasutamist. Planeerimisdokumentides seatud eesmärkide jõustamine õigusaktidega annab aluse nende tegelikuks täitmiseks.

Keskkonnakaitselised strateegiad on meil olemas: Agenda 21, "Eesti keskkonnastrateegia", Säästev Eesti 21.

Riigikogu 12.03.1997 otsusega heakskiidetud "Eesti keskkonnastrateegia" määratleb Eesti looduskasutuse ja keskkonnakaitse arengusuunad ja prioriteetsed eesmärgid uues poliitilises ja majandusolukorras ning põhiülesanded aastani 2000 ja 2010. Keskkonnastrateegia lähtub Eesti keskkonnakaitse ajalooliselt väljakujunenud põhieesmärgist: tagada inimesi rahuldav tervislik keskkond ja majanduse arendamiseks vajalikud ressursid loodust oluliselt kahjustamata, maastike ja elustiku mitmekesisust säilitades ning majanduse arengutaset arvestades.

Ka teised strateegiad, sh ka Riigikogus I lugemisel olnud ja heakskiidu pälvinud raamstrateegia "Säästev Eesti 21" on strateegia, kus on keskkonnakaitselised eesmärgid, sh eraldi ka turvas taastuva loodusvarana ning selle kasutamise põhiprintsiibid eraldi käsitletud.

Keskkonnaministeeriumi poolt on valminud eelnõu "Eesti keskkonnastrateegia aastani 2010" uuendatud redaktsioonis, mis on esitatud ministeeriumitele kooskõlastamiseks. Kavandatav koostamisel olev keskkonnastrateegia hakkab käsitlema turbavaru ja soode rekultiveerimist eraldi ja näeb ette kehtestada eraldi meetmed soode rekultiveerimiseks ning kaitseks. Keskkonnategevuskava koostamine algab 2006 märtsis ja peaks valmima oktoobris 2006, kuhu kindlasti soode kaitse ja turba kasutamise eesmärgid saavad sisse lülitatud.

Nagu eespool viidatud ei ole vajalik ühtlustada Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt koostatud energiamajanduse arengustrateegiatega, kuna seal on käsitletud turvast kui energiaallikat, mitte kui loodusressurssi- vaatenurgad on erinevad mitte aga vastandlikud.

Seetõttu ei pea Teie poolt tehtud ettepanekuid lülitada eraldi tegevuskavva.

Pt 1 jätk

- ***Algatada Natura 2000 aladel (nii uutel kaitsealadel, hoiualadel kui ajutise kaitse all olevatel aladel) asuvate turbamaardlate viimine passiivsesse varusse.***

Passiivsesse varusse arvamine on vajalik selleks, et tagada loodusväärtuslike soode kaitse ja vältida kaevandamist Natura 2000 aladel.

Natura alasid tuleb loomulikult käsitleda kui alasid, kus kaevandada ei tohi.

Turbamaardalate viimine passiivsesse varusse Natura 2000 aladel on protseduuriliselt mahukas ja suurt täpsust nõudev tegevus. Käesoleval ajal viiakse läbi Natura aladel kaitse-eeskirjade koostamist ning täpsustatakse õiguslikku režiimi, alles seejärel on võimalik alustada passiivsesse varudesse kandmise menetlust. Lülitame Teie ettepanekud tegevuskavasse 2008-2009.

Pt 1 jätk

- ***Töötada välja turba kaevandamisõiguse maksustamise põhimõtted. Selleks:***
    - ***korraldada uuringud turba kaevandamise õiguse maksustamise mõju ja laekuva tulu kasutamise otstarbekuse analüüsimiseks, arvestades sealjuures ka teisi makse, turba kasutuse väliskulusid jms.***
    - ***algatada vajaduse korral kaevandamisõiguse tasu määra ja maksustamisest laekuva tulu jaotumise (riigi ja kohalike omavalitsuste vahel) muutmine.***

Turba kaevandamise õiguse tasu mõju analüüs ja uute maksustamisaluste väljatöötamine on vajalik selleks, et kehtestada optimaalsed tasumäärad, võttes arvesse kaevandamise mõju keskkonnale, majandusele ja sotsiaalsfäärile.

Nimetatud tähelepanekutega on arvestatud juba keskkonnatasude seaduse eelnõus, milles on tasude suurust analüüsitud lähtudes maavara defitsiidist, nõudlusest, varudest, kvaliteedist, riigi poolt uuringutele, kaardistamisele jm töödele kulutatud ressurssidest. Kui me oleme saanud teaduslikke uurimistööde alusel täiendavaid andmeid turbavarude osas, siis vaadatakse üle ka turba kasutusmäärad.

<u>Pt 2 Keskkonnamõju ja vee erikasutus</u>

Ettepanekud keskkonnaministrile (kontrolliaruande eelnõu lk 29):

- ***Turba mehhaniseeritud kaevandamise puhul nõuda keskkonnamõju hindamist kõigi uute turba kaevandamislubade väljaandmisel, sõltumata mäeeraldise pindalast. Algatada vastavate muudatuste tegemine keskkonnamõjuhindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusesse.***

Keskkonnamõju hindamine kõigi uute turba kaevandamislubade väljaandmisel aitab rakendada abinõusid kaevandamise keskkonnamõju vähendamiseks ja välistada kaevandamise alustamist selleks mitte sobivates väikesoodes.

Kaalume seadusesse muudatuste sisseviimist.

Pt 2 jätk

- ***Koostada juhend turbatootmise keskkonnamõju hindamiseks, mis sobiks kasutamiseks nii loa väljaandjatele, keskkonnamõju hindavatele ekspertidele kui ettevõtjatele.***

Turbatootmise keskkonnamõju hindamise juhendi koostamine on vajalik selleks, et loa väljaandjatel oleks abimaterjal keskkonnamõju hindamise programmi koostamiseks ja valminud KMH aruande hindamiseks, et eksperdid arvestaksid KMH käigus kõiki olulisi turba kaevandamisega kaasnevaid keskkonnamõjusid ja et ettevõtjad oskaksid kaevandamist planeerida ning vajaduse korral täiendavaid keskkonnaekspertiise tellida.

Koostamisel on üldine juhend KMH programmi ja aruande koostamiseks, sh ka KMH töödeks turbamaardlates(aladel). Loomulikult võib probleeme tekitanud valdkondade kohta üldistesse juhistesse ka eraldi peatüki pühendada. KMH programmi ja aruande juhendi koostamiseks esitatakse taotlus rahastamiseks SA KIK . Juhendi võimalik valmimine 2007.a.

Pt 2 jätk

- ***Nõuda vee erikasutuslube ja regulaarset veekvaliteedi seiramist kõigilt turbakaevandajatelt.***

Vee erikasutusnõuete seadmine ja veeseire korraldamine kõigil turbatootmisaladel on vajalik selleks, et vähendada turbakaevandamise põhjustatud veerežiimi muutust või –reostust ning jälgida regulaarselt looduslikesse vooluveekogudesse juhitava kuivendusvee kvaliteeti .

Veeseadus ei kohusta taotlema vee erikasutuslube turba kaevandamiseks. Vägivaldne on tõlgendada kuivenduskraavidesse ärajuhitavat vett heitveena (mis nõuab erikasutusluba), sest ta pole kasutusel kunagi olnud.

Turbakaevandamisel pole samuti enamasti tegemist põhjavee režiimi muutusega, vaid turba kuivendamisel on tegemist pinnasevee ärajuhtimisega mille tõttu tavaliselt põhjavee taset ei alandata (mis nõuab vee erikasutusluba).

Olete eelnõus (p 2.4 1 lõik) väitnud, et turba kaevandamisel kuivendamise käigus sisaldab väljajuhitav vesi saasteaineid, mis eeldaks vee erikasutusloa olemasolu. Kuid turbapuru olemasolu ei tekita saastamist selle tavapärases tähenduses, tegemist on loodusliku reostusega, mille muutused on väiksemad kui näiteks metskõdu poolt põhjustatud, mis sattub kuivenduskraavidesse vihmaperioodidel. Veeseadus ei kohusta maaparandusel (nt ühe kuivenduskraavi rajamisel) taotlema vee erikasutusluba, seetõttu on see põhjendamata ka turba kaevandamisel. Viimase puhul saab see nõue olla vaid erandina, kaalume Teie ettepanekut veeseaduse muudatuste tegemisel.

Pt 2 jätk

- ***Algatada maapõueseaduse § 34 "Kaevandamisloa andmisest keeldumine" muutmine, lisades loa andmisest keeldumise põhjuste hulka kaevandamisega kaasneva olulise***

keskkonnamõju.

Seaduses vastava muudatuse tegemine annab kaevandamisloa väljaandjale aluse keelduda kaevandamisega kaasneva olulise keskkonnamõju korral loa väljaandmisest, nagu see oli maapõueseaduse alusel võimalik ka kuni 31. märtsini 2005.

Arvestame ettepanekuga.

Pt 3 Kaevandamisload

Ettepanekud keskkonnaministrile (kontrolliaruande eelnõu lk 34):

- ***Algatada maapõueseaduse muutmine, millega antaks kaevandamisloa väljaandjale õigus muuta loa tingimusi, s.t taastataks kord, mis oli sätestatud kuni 31. märtsini 2005 kehtinud maapõueseaduses.***

Seaduslik alus loa tingimuste muutmiseks on vajalik selleks, et lisada ilma keskkonnamõju hindamiseta välja antud kaevandamislubadesse keskkonnatingimused ning vajaduse korral loa tingimusi korrigeerida sh keskkonnatingimusi ja maksimaalset aastatoodangut.

Uus maapõueseadus § 42 lõige 1 p.3 sätestab, et on võimalik ka kaevandamisluba muuta, kui loaga lubatud tegevusest on põhjustatud keskkonna olulisi kahjulikke muutusi. Meie arvates tagab see Teie ettepaneku täitmise. Kõikide kaevandamislubade tingimuste muutmine ei ole igal juhul otstarbekas ning siin tuleb kindlasti arvestada ka loa omaja õigusi ja vabadusi.

Olenemata sellest, kas kaevandamisloas on keskkonnatingimused sisse kirjutatud või mitte, kohustub loa omaja täitma kõiki keskkonnanõudeid, mis on õigusaktidega kehtestatud (sh ka näiteks Euroopa Komisjoni määruste, mis on otsekohalduvad ja teatud juhtudel ka direktiivide nõudeid) ja kannab ka sellest tulenevat vastutust. Kõiki seadustes toodud keskkonnatingimusi polegi võimalik ja otstarbekas loas dubleerida.

Küll aga nendime, et lubade ülevaatamine peale eelpoolnimetatud uuringu tulemuste selgumist ja jooksvalt on igal juhul vajalik.

Pt 3 jätk

- ***Seejärel tagada keskkonnatingimuste ja kaevandamisega rikutud maa korrastamise otstarbe sätestamine kõigis kaevandamislubades. Selleks***
    - ***täiendada kaevandamisloa vormi, lisades eraldi lahtri "Keskkonnatingimused";***
    - ***koostada ühtsed juhised kaevandamislubade menetlemiseks ja väljastamiseks ning korraldada keskkonnateenistustele vastavaid koolitusi.***
    - ***vaadata läbi kõigi kehtivate maavara kaevandamislubade keskkonnatingimused, ajakohastades ja täpsustades neid tingimusi vajaduse korral.***

Keskkonnatingimuste kajastamine kaevandamisloas on vajalik selleks, et vähendada turba kaevandamise keskkonnamõju ja parandada võimalust järelevalveks.

Kaevandamisloa vormis on ette nähtud lahter, mis kehtestab loas täiendavad tingimused. See võimaldab esitada kõik vajalikud eritingimused ja piirangud. Keskkonnatingimused on kaevandaja jaoks põhilised piirangud, mistõttu eraldi lahtri tegemine pole otstarbekas. Ka kaevandamisega rikutud korrastatava maa kasutamise otstarbe lahter on maavara kaevandamise loa vormis olemas.

Kaevandamislubade menetlemise protsessi reguleerib keskkonnaministri 6. mai 2005 määrus nr 36 „Maavara kaevandamisloa taotluse vorm, kaevandamisloa taotlusele, seletuskirjale ja graafilisele lisale esitatavad täpsustatud nõuded, kaevandamisloa andmise, muutmise ja ümberregistreerimise menetlustoimingute tähtajad ja kaevandamisloa vorm".

Lähema kuu aja jooksul valmib ka vastav teenusstandard.

Vastavad koolitused on kavas korraldada jooksvalt mitu korda aastas.

Kõikide turba kaevandamislubade ülevaatamine on kahtlemata vajalik, seda saame teostada paralleelselt uuringu tellimisega.

Pt 4 Rekultiveerimine

Ettepanekud keskkonnaministrile (kontrolliaruande eelnõu lk 39) :

- ***Algatada riigi maadel olevate turba kaevandamisega rikutud mahajäetud tootmisalade korrastamine, mida pole otstarbeks uuesti kaevandamisele võtta. Selleks:***
    - ***korraldada vajalikud uuringud mahajäetud turbakarjääride arvu, pindala, seisundi ja säilinud turbavaru hindamiseks***
    - ***seejärel otsustada, millised alad tuleb rekultiveerida ja millistel on otstarbekam majandustegevust jätkata (näiteks taasalustades kaevandamist või rajades alale marjaistanduse)***
    - ***anda korraldus töötada välja metoodika turba kaevandamisega rikutud maa korrastamiseks***
    - ***anda korraldus töötada välja investeeringute kava mahajäetud turbatootmisalade korrastamiseks.***

Mahajäetud turbatootmisalade rekultiveerimine peatab mahajäetud aladelt pärineva

keskkonnareostuse ning väldib tuleohtu.

Mahajäetud turbakarjääride revisjon on juba töös, riigihange "Geoloogilised uurimistööd" korraldatud. Tegemist oli komplekshankega, mis sisaldas ka turbamaardlate revisjoni. Töid teostab OÜ Eesti Geoloogiakeskus. Töö valmimise orienteeruv aeg 2006.

Peale eelnimetatud riigihanke läbiviimist saame anda hinnangud rekultiveerimise vajaduste kohta, mistõttu mahajäetud turba maa-alade korrastamise võimalikku tegevuskava pole võimalik siinkohal planeerida. Ka nõuab selliste tegevuste teostamine mahukaid lisaressursse, mida saame planeerida riigieelarves.

Pt 4 jätk

- ***Suunata turba kaevandamine mahajäetud ammendamata tootmisaladele, lõpetades selleks seni kaevandamata soodele või soode osadele uute kaevandamislubade väljastamise kuni aastani 2025, vastavalt kütuse ja energiamajanduse pikaajalises riiklikus arengukavas seatud eesmärkidele. Arengukava eesmärkide elluviimiseks algatada vajalikud muudatused õigusaktides sh maapõueseaduses.***

- ***Lubade väljastamise lõpetamine seni kaevandamata soode või soode osadele aitab tagada turba jätkusuutlikku kasutamist ja väärtuslike soode säilimist. Samuti lõpetab jääkvaruga alade taaskasutusse suunamine turbaressursi raiskamise ja loob võimaluse nende väljade korrastamiseks pärast kaevandamise lõpetamist.***

- ***Töötada välja rahastamisskeem rekultiveerimiskulude katmiseks juhul, kui ettevõte muutub maksujõuetuks, näiteks luues selleks riikliku tagatisraha fondi või allfondi mõne olemasoleva finantsinstitutsiooni juurde või nõudes ettevõttelt tagatist rekultiveerimiseks vajaliku raha olemasolu kohta kaevandamisloa väljaandmisel.***

- ***Sellise rahastamisskeemi loomine aitab vähendada riigil tulevikus turbatootmisettevõtete võimaliku pankrotiga tekkida võivaid kulutusi.***

Leiame, et Riigikontrollil ei ole esitatud kaalukaid põhjendusi, et vajalik on lõpetada seni kaevandamata soodele või soode osadele uute kaevandamislubade väljastamine kuni aastani 2025. Suure tõenäosusega on küll võimalik ja vajalik need tööd teostada, aga selline otsus peab olema motiveeritud ning kaalutletud ning põhinema teaduslikel uuringutel.

Arvestada tuleb ka kaevandamislubade väljaandmise lõpetamisega kaasnevat mõju tööhõivele, mis võib kaasa tuua regionaalsed ja sotsiaalsed tagajärjed.

Kaalume Teie ettepanekute rakendamist riigieelarve planeerimisel.

Esitame lisas tegevuskava koos tähtaegade ja vastutajatega, milliste rakendamist peame käesoleval ajal vajalikuks ja võimalikuks.

Lugupidamisega

Villu Reiljan
Minister

Lisa 5-l lehel

Ene Kadastik 62 62 980
Tiina Mitt 62 62 885

KESKKONNAMINISTEERIUMI TEGEVUSKAVA

TURBAVARUDE SÄÄSTLIKU KASUTAMISE KORRALDAMISEKS

Jrk nr	**Riigikontrolli ettepanekud keskkonnaministrile**	**Keskkonnaministeeriumi tegevused**	**Täitmise tähtaeg**	**Vastutaja**
1	**Turba jätkusuutliku kasutamise tagamine**	1. Summade planeerimine eelarves 2. Riigihanke lähteülesande väljatöötamine, riigihanke algatamine 3. Teadusuuringu tellimine Eesti turbavarude väljaselgitamiseks . 4. Turbavarude säästliku kasutamise tegevuste ülevaatamine - kasutusmäärad, kriitiline varu, tegelik juurdekasv. 5. Õigusaktides muudatuste tegemine (maapõueseadus ja keskkonnatasude seadus), 6. Kaevandamislubade ülevaatamine ja vajadusel muutmine	Lülitame tegevused 2006a tööplaani Jooksvalt ja peale uuringu valmimist	Keskkonnak orralduse asekantsler
2	***Töötada välja turba kaevandamisõiguse maksustamise põhimõtted***	Peale eelnimetatud uuringu valmimist üle vaadata turba kasutamise maksustamispõhimõtted		Keskkonnak orralduse asekantsler
3	***Pt 2 Turba mehhaniseeritud kaevandamise puhul nõuda keskkonnamõju hindamist kõigi uute turba kaevandamislubade väljaandmisel, sõltumata mäeeraldise pindalast. Algatada vastavate muudatuste tegemine keskkonnamõjuhindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusesse.*** Keskkonnamõju hindamine kõigi uute turba kaevandamislubade väljaandmisel aitab rakendada abinõusid kaevandamise keskkonnamõju vähendamiseks ja välistada kaevandamise alustamist selleks mitte sobivates väikesoodes.	Kaaluda nimetatud nõude lisamist maapõueseaduse ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusesse	2007	Keskkonnak orralduse asekantsler

4	***-Koostada juhend turbatootmise keskkonnamõju hindamiseks, mis sobiks kasutamiseks nii loa väljaandjatele, keskkonnamõju hindavatele ekspertidele kui ettevõtjatele.*** ***Turbatootmise keskkonnamõju hindamise juhendi koostamine on vajalik selleks, et loa väljaandjatel oleks abimaterjal keskkonnamõju hindamise programmi koostamiseks ja valminud KMH aruande hindamiseks, et eksperdid arvestaksid KMH käigus kõiki olulisi turba kaevandamisega kaasnevaid keskkonnamõjusid ja et ettevõtjad oskaksid kaevandamist planeerida ning vajaduse korral täiendavaid keskkonnaekspertiise tellida***	1. Taotleda rahastamist SA KIK-lt KMH üldise juhendi koostamiseks, 2. Töötada välja juhendi eraldi osa turbatootmise jaoks	2007	Keskkonnakorralduse asekantsler

5	***Nõuda vee erikasutuslube ja regulaarset veekvaliteedi seiramist kõigilt turbakaevandajatelt.*** ***Vee erikasutusnõuete seadmine ja veeseire korraldamine kõigil turbatootmisaladel on vajalik selleks, et vähendada turbakaevandamise põhjustatud veerežiimi muutust või – reostust ning jälgida regulaarselt looduslikesse vooluveekogudesse juhitava kuivendusvee kvaliteeti***	1. Viia läbi analüüs nõude otstarbekuse väljaselgitamiseks. 2. Analüüsi tulemusena valmistada ette eelnõu veeseaduse muutmiseks.	2007	Keskkonnak orralduse asekantsler
6	***Algatada maapõueseaduse § 34 "Kaevandamisloa andmisest keeldumine" muutmine, lisades loa andmisest keeldumise põhjuste hulka kaevandamisega kaasneva olulise keskkonnamõju*** ***Seaduses vastava muudatuse tegemine annab kaevandamisloa väljaandjale aluse keelduda kaevandamisega kaasneva olulise keskkonnamõju korral loa väljaandmisest, nagu see oli maapõueseaduse alusel võimalik ka kuni 31. märtsini 2005.***	Valmistada ette maapõueseaduse § 34 muutmise eelnõu	2007	Keskkonnak orralduse asekantsler

7	***Seejärel tagada keskkonnatingimuste ja kaevandamisega rikutud maa korrastamise otstarbe sätestamine kõigis kaevandamislubades. Selleks*** ○ ***täiendada kaevandamisloa vormi, lisades eraldi lahtri "Keskkonnatingimused";*** ○ ***koostada ühtsed juhised kaevandamislubade menetlemiseks ja väljastamiseks ning korraldada keskkonnateenistustele vastavaid koolitusi.*** ○ ***vaadata läbi kõigi kehtivate maavara kaevandamislubade keskkonnatingimused, ajakohastades ja täpsustades neid tingimusi vajaduse korral.*** ***Keskkonnatingimuste kajastamine kaevandamisloas on vajalik selleks, et vähendada turba kaevandamise keskkonnamõju ja parandada võimalust järelevalveks.***	Analüüsida kaevandamislubades keskkonnatingimuste reguleeritust ning vajadusel kehtestada vastav regulatsioon maapõueseaduses	2006	Keskkonnak orralduse asekantsler
8	***Pt 4 Algatada riigi maadel olevate turba kaevandamisega rikutud mahajäetud tootmisalade korrastamine, mida pole otstarbeks uuesti kaevandamisele võtta. Selleks:*** ○ ***korraldada vajalikud uuringud mahajäetud turbakarjääride arvu, pindala, seisundi ja säilinud turbavaru hindamiseks*** ○ ***seejärel otsustada, millised alad tuleb rekultiveerida ja millistel on otstarbekam majandustegevust jätkata (näiteks taasalustades kaevandamist või rajades alale marjaistanduse)*** ○ ***anda korraldus töötada välja metoodika turba kaevandamisega rikutud maa korrastamiseks*** ○ ***anda korraldus töötada välja investeeringute kava mahajäetud turbatootmisalade korrastamiseks.***	1. Läbiviidud riigihanke "Geoloogilised uurimistööd" teostatud turbamaardlate revisjoni andmete tulemusel tellida uuringud rekultiveerimistööde suunamiseks 2. Tellida töö metoodika väljatöötamiseks 3. Koostada investeeringute kava mahajäetud turbatootmisalade korrastamiseks nõuab lisaressursse nõuab lisaressursse	2005 aprill vastavalt 2006.a. tööplaanile	Keskkonnak orralduse asekantsler

	• *Suunata turba kaevandamine mahajäetud ammendamata tootmisaladele, lõpetades selleks seni kaevandamata soodele või soode osadele uute kaevandamislubade väljastamise kuni aastani 2025, vastavalt kütuse ja energiamajanduse pikaajalises riiklikus arengukavas seatud eesmärkidele. Arengukava eesmärkide elluviimiseks algatada vajalikud muudatused õigusaktides sh maapõueseaduses.*			
	• *Lubade väljastamise lõpetamine seni kaevandamata soode või soode osadele aitab tagada turba jätkusuutlikku kasutamist ja väärtuslike soode säilimist. Samuti lõpetab jääkvaruga alade taaskasutusse suunamine turbaressursi raiskamise ja loob võimaluse nende väljade korrastamiseks pärast kaevandamise kaevandamise lõpetamist.*		2010	
	• *Töötada välja rahastamisskeem rekultiveerimiskulude katmiseks juhul, kui ettevõte muutub maksujõuetuks, näiteks luues selleks riikliku tagatisraha fondi või allfondi mõne olemasoleva finantsinstitutsiooni juurde või nõudes ettevõttelt tagatist rekultiveerimiseks vajaliku raha olemasolu kohta kaevandamisloa väljaandmisel.*		2010	

RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie: 14.06.2005 nr OSIV-2.7.1/05/914
Meie: //.07.2005 nr I-1.11/8642

Turbavarude kasutamise audit

Rahandusministeerium tunnustab kõrgelt Riigikontrolli tehtud põhjalikku tööd turbavarude kasutamise auditi läbiviimisel. Allpool esitame Rahandusministeeriumi seisukohad auditis toodud ettepanekute kohta.

Nõustume Riigikontrolli arvamusega, et turbavaru kasutamise maksustamine peab vastama keskkonnale põhjustatavale kahjule ning samas olema kooskõlas turba müügihinnaga. Praegu kehtivad kaevandamisõiguse tasu määrad ühe tonni turba kohta on madalad ja ei kata keskkonnale tekitatud kahju. Madal kasutustasu ei motiveeri arendama turba kaevandamise ja töötlemise tehnoloogiat, et tagada kogu protsessi suurem keskkonnasõbralikkus. Samuti ei ole hetkel ettevõtjate huvides hakata looma lisaväärtust - lihtsam on eksportida odavat turvast, kui hakata sellest valmistama turbatooteid.

Aianduses ning aed- ja köögivilja kasvatamisel kasutatava turba jaehind on 70 - 90 krooni 250 liitrise (kaaluga umbes 50 kilo) koti eest. Enamikel juhtudel on tegemist turbaga, mille happelisuse tase on tasakaalustatud ning on lisatud ka vajalikud väetiselemendid. Tegemist on peamiselt vähelagunenud turbaga, mille kaevandamisõiguse tasu määr on 4,6 krooni tonnilt. Seega võib öelda, et antud määr moodustab kaduvväikese osa turba jaehinnast. Aianduses ning aed- ja köögivilja kasvatamisel kasutatakse valdavalt ainult turvast, kuna see on odavam kui näiteks orgaanilistest jäätmetest komposti tegemine. Orgaanilised jäätmed rändavad aga prügimäele.

Aruandest selgub, et Keskkonnaministeerium on ettevõtjatega kokku leppinud kaevandamisõiguse tasu määrad aastani 2015. Märgime, et Keskkonnaministeeriumil puudub selleks pädevus. Keskkonnatasud ja nende määrad kehtestatakse Riigikogu poolt vastu võetud seadusega, millele eelneb Vabariigi Valitsuse otsus ning sellele omakorda kooskõlastamisprotsess.

Peame põhjendamatuks piirangut, et alla 150 hektari suuruste alade kaevandamisele võtmisel ei ole vaja hinnata keskkonnamõju. Võrdluseks võib tuua, et 150 hektari peale mahub ära 230 jalgpalliväljakut. Kuid juba ühe jalgpalliväljaku ehitamiseks peab olema ka keskkonnaalane kooskõlastus. Lisaks mõjutab kaevandamine keskkonda palju suuremal alal kui 150 hektarit.

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn
Reg. nr 70000272

Tel: 611 3558
Fax: 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 12.07.05 Reg nr OSIV-2-7.1/05/914-2

Auditist selgub, et Eestis ületab kasutuseta jäänud turbaväljadel toimuva lagunemise tagajärjel eralduv CO_2 enam kui 9 kordselt autode poolt põhjustatava saaste (lk 37). Sõidukite poolt põhjustatavat saastet kompenseeritakse Eestis kütuseaktsiisi näol, paljudes riikides on levinud ummikutasud ja mootorsõidukimaksud. Turba lagunemise soodustamine on loodusressursi raiskamine, mida Eestis ei kompenseerita. Probleemi aitaks leevendada mittekasutatavate kaevandamiskohtade taaskasutusele võtmine või nende rekultiveerimine.

Kaevandamisõiguse tasu määrasid tuleb märgatavalt tõsta, et tagada turbaressursi jätkusuutlik kasutamine ning riigi poolt tehtavate halduskulude katmine. Keskkonnale tekitatava kahju vähendamiseks tuleb panna tootjale kohustus hinnata turba kaevandamisega kaasnevat keskkonnamõju. Sealjuures tuleb tagada turbaväljade rekultiveerimine.

Keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse § 6 lõike 1 alusel on Rahandusministeeriumi valitsemisalas asutatud sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus (edaspidi KIK), mis kasutab riigieelarvesse keskkonnakasutusest laekunud raha loodusvarade taastootmiseks, keskkonnaseisundi hoidmiseks ja keskkonnakahjustuste heastamiseks (§ 3 lõige 1). Keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekuva raha hulka kuulub muuhulgas piiriveekogudes ja majandusvööndis asuvate maardlate kaevandamisõiguse tasu (§ 2 lõige 3). KIK-i nõukogu poolt kinnitatud keskkonnakorralduse programmi maapõue alamprogrammi üheks prioriteetiks on finantseerida projekte, mille eesmärgiks on marjakasvatuse arendamine mahajäetud freesturbaaladel. Kuivõrd keskkonnaminister on KIK-i nõukogu esimees, siis on tagatud, et KIK-i programmide prioriteedid vastavad riiklikus keskkonnastrateegias seatud eesmärkidele. Sellest tulenevalt ei näe me vajadust luua täiendavat üksust, mille eesmärgiks oleks turbatootmisalade rekultiveerimise finantseerimine.

Lugupidamisega

Aivar Sõerd
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Andrus Jõgi 6 113 434 andrus.jogi@fin.ee
Meelis Laube 6 113 476 meelis.laube@fin.ee
Rene Yanagida 6 113 019 rene.yanagida@fin.ee

MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

Olav Lüüs
Peakontrolör
IV auditiosakond
Riigikontroll
Narva mnt 11 a
15013 TALLINN

Teie 14.06.2005 nr. OSIV-2-7.1/05/912

Meie 05.07.2005 nr 14-2-3/7944

Kontrollaruande eelnõu

Lugupeetud hr Olav Lüüs

Täname Teid võimaluse eest tutvuda auditi "Turbavarude kasutamine" kontrollaruande eelnõuga. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil ei ole täiendavaid ettepanekuid käsitletud teema suhtes.
Vastavalt Euroopa Liidu õigusaktidele ei ole turvas taastuv energiaallikas ja seetõttu ei ole seda ka elektrituruseaduse mõistes taastuvaks loetud. Turbavarude maksustamise küsimused arutatakse läbi ökoloogilise maksureformi ettevalmistamise käigus.

Lugupidamisega

Edgar Savisaar
Minister

E.-M. Koppel 6256482
mari.koppel@mkm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Hoid nr
06.07.05 OSIV-2-7.1/05/912-2

Harju 11
15072 Tallinn
Reg kood 70003158

telefon: 625 6304
faks: 631 3660

info@mkm.ee
www.mkm.ee

014217