

Keskkonnatasude määramine ja järelevalve keskkonnakasutuse üle

Kas kontroll keskkonnakasutuse õigsuse üle on piisav ja keskkonnale põhjustatud keskkonnakahju kompenseeritakse?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Keskkonna kasutamise luba hõlmab keskkonnalubasid ja keskkonna komplekslubasid. Mõlemat kokku nimetatakse keskkonnakaitseloaks.

Siinses aruandes kasutatakse kõikide lubade kohta lihtsuse ja lühiduse huvides „keskkonnaluba“.

Allikas: keskkonnaseadustiku üldosa seadus, § 40

Keskkonnaameti tegevus keskkonna kasutamiseks lubade (keskkonnaluba) andmisel, keskkonna kasutamise arvestusmetoodika kinnitamisel ja keskkonna kasutamise üle järelevalve tegemisel ei ole piisav veendumaks, et keskkonnatasusid makstakse tegeliku keskkonnakasutuse alusel ja samas olukorras olevaid ettevõtteid koheldakse sarnaselt. Kuna keskkonnalubade tingimused ja keskkonnakasutuse arvestuse alused on puudulikud, ei ole ametil isegi põhjendatud kahtluse korral enamasti võimalik üheselt välja selgitada, kas keskkonnatasusid on makstud tegeliku keskkonnakasutuse alusel.

Lisaks näitas audit, et kui väiksemaid keskkonnakahju juhtumeid suudab Keskkonnaamet lahendada, siis keerulisemates juhtumites ei suuda amet enamasti kahju tekitajat tuvastada ega vastutusele võtta.

Peamised tähelepanekud

Teadmiseks, et

Keskkonnatasu on kehtestatud järgmistes valdkondades:

- maavara kaevandamine;
- veevõtt;
- kalapüük;
- jahipidamine;
- saasteainete väljutamine välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse;
- jäätmete kõrvaldamine;
- tuuleenergiast elektrienergia tootmine;
- raadamine.

Allikas: keskkonnatasude seadus

Kaheksast keskkonnakasutuse valdkonnast kahes ei ole Kliimaministeerium kehtestanud keskkonnakasutuse arvestusmetoodikat või puudub Keskkonnaameti juhend keskkonnakasutuse arvestamise kohta. Kahes valdkonnas on metoodika oluliste puudustega. Ettevõtetal on kohustus oma keskkonnakasutuse üle ise arvestust pidada ja keskkonnatasu arvestada. Neljas valdkonnas aga arvestavad ettevõtted keskkonnakasutust erisugustel alustel ja selle tulemusel ei toimu ka keskkonnatasude maksmine ühtsete reeglite järgi.

Näiteks on kaevandustest pumbatud vee ja elektrijaamade jahutusvee vooluhulka ning põlevkivitööstuse ladestatud jäätmete kogust lubatud määrata ka arvutuslikult, kuid Kliimaministeerium ei ole nendes valdkondades kehtestanud selleks vastavat metoodikat.

Kaevandatud turba koguse deklareerimiseks tuleb kaevandatud turvas kuupmeetritest ümber arvutada tonnideks, ent Kliimaministeerium ei ole ka selleks metoodikat kehtestanud ja praktikas kasutavad ettevõtted erinevaid arvestusmetoodikaid, mis annavad erinevaid tulemusi.

Keskkonnaameti järelevalve keskkonnakasutuse üle piirdub üldjuhul lihtsamate nõuete täitmise kontrollimisega. Esitatud andmete sisulist õigsust amet ei analüüsi. Auditis selgus, et amet vaatab kontrolli käigus valdavalt seda, kas andmed, mis ettevõtja esitab deklaratsioonides ja aruannetes, vastavad keskkonnaloa nõuetele. Seda, kas keskkonnakasutuse andmed on sisuliselt õiged ja täpsed, üldjuhul ei kontrollita.

Näiteks ei kontrollita, kas ettevõtete esitatud teave prügilasse ladestatud jäätmete koguste kohta on õige. Üksikutel juhtudel, kus andmeid on siiski kontrollitud, on menetlus jäänud pooleli ja asjaolud välja selgitamata.

Samuti ei ole Keskkonnaamet kontrollinud ettevõtetes, kus kasutatakse arvutuslikku veekoguse arvestamismeetodit, arvutuste aluseks olevate alandmete kogumist ja andmete õigsust.

Keskkonnaamet on lubanud suures mahus jäätmete taaskasutamist, kuigi tegelikkuses ei ole mitmel juhul olnud jäätmete taaskasutamine põhjendatud ja riigil on seeläbi jäänud saamata miljoneid eurosid saastetasu. Kui jäätmeid kasutatakse otstarbel, milleks tavapäraselt tuleks kasutada muid materjale, siis saab seda teatud juhtudel lugeda taaskasutuseks ja sellisel juhul ei ole vaja taaskasutatavate jäätmete eest maksta keskkonnatasu. Kui samad jäätmed aga ladestatakse, tuleb maksta keskkonnatasu.

Teadmiseks, et

kui jäätmete taaskasutuse eest tuleks maksta keskkonnatasu 2025. aasta alguses kehtinud saastetasu-määrade alusel, siis oleks tulnud tasuda auditis käsitletud päikeseparkide rajamiseks kasutatud aheraine eest ligi 22,6 miljonit eurot.

Allikas: Riigikontroll

Keskkonnaamet on aga näiteks aastatel 2021–2024 aktsepteerinud ligi 8 miljoni tonni aheraine taaskasutamist Enefit Power ASil¹, et rajada Estonia kaevanduse tööstusalal kahe päikesepargi alla kuni 40 m kõrgune tarind. Samuti on amet ühe teise põlevkivi kaevandaja puhul aktsepteerinud ligi 5,9 miljoni tonni aheraine taaskasutamist päikesepargi rajamiseks.



Estonia kaevanduse päikesepark II (taamal päikesepark I)

Allikas: Enefit Industry AS (varasem ärinimi Enefit Power AS)

On tõenäoline, et kui Keskkonnaamet ei oleks tarindi rajamiseks lubanud aherainet taaskasutada, ei oleks sellist tarindit muudest looduslikest materjalidest ehitatud, sest selleks puudus objektiivne vajadus. Sarnaseid põlevkivi aheraine taaskasutamise juhtumeid leidub varasematest aastatest veelgi.

¹ Praeguse nimega Enefit Industry AS.

Suurem osa keskkonnakahju juhtumitest menetletakse valdkondlike seadustega, mille puhul loodusele tekitatud kahju heastamist ei nõuta. Keskkonnavastutuse seaduse alusel menetletud juhtumite puhul valdavalt kahju heastatakse, ent esineb ka juhtumeid, kus vastutaja tuvastamine või isiku tegevuse ja kahju vahelise põhjusliku seose tõendamine on võimatu ning seetõttu jääb kahju heastamata.

Valdkondlike eriseaduste puhul (nt metsa- ja veeseadus) käsitletakse kahju üksnes väärteo- või kriminaalmenetluse kaudu, mille käigus määratakse trahvi, kuid loodusele tekitatud kahju tegelikkuses ei heastata.

Esimeses järjekorras tuleb tekitatud kahju heastada ja kui see ei ole võimalik, siis rahaliselt hüvitada. Riigikontrolli hinnangul on vaja selgemaid reegleid ja toimivat süsteemi, mis võimaldaks nõuda kahju heastamist ka nende juhtumite puhul, mis jäävad keskkonnavastutuse seaduse raamidest välja.

Riigikontrolli soovitused

Riigikontrolli soovitused energeetika- ja keskkonnaministrile koostöös Keskkonnaameti peadirektoriga

- Veekasutuse, jäätmete kõrvaldamise, saasteainete väljutamise ja turba kaevandamise valdkondades töötada välja ja kehtestada keskkonna kasutamise arvestamise meetodikad või juhendid.

Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: keskkonnatasu arvutatakse keskkonnakasutuse alusel. KeTS § 32 lõike 3 kohaselt arvutatakse tasustatav vee kogus veearvesti näidiku järgi. Kui võetava vee kogust ei mõõdetata veearvestiga, on arvutamise aluseks keskkonnaloa andja poolt tunnustatud meetodika. KeTS § 32 lõike 6 alusel arvutatakse saastetasu atmosfääriõhu kaitse seaduse, veeseaduse ja jäätmeseaduse kohaselt saasteainete välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse väljutamise või kõrvaldatud jäätmete mõõdetud või arvutatud koguste järgi. Ehk juhul kui keskkonnakasutuse kogust ei ole mõõdetud, siis sõltuvalt valdkonnast on keskkonnakasutuse koguse arvutamine reguleeritud vastavas eriseaduses või toimub loa andja poolt tunnustatud meetodika alusel.

Üldise arvutusmeetodika kehtestamine õigusakti tasandil ei ole igas valdkonnas asjakohane, sest see ei pruugi olla igas olukorras kasutatav. Tagamaks õiglane keskkonnatasu arvestus ka mittestandardsetes olukordades, tuleb säilitada paindlik lähenemine, kus Keskkonnaamet kinnitab meetodika erilahendused konkreetsetel erijuhtudel keskkonnakaitseloa väljastamisel.

Analüüsi eelpool nimetatud valdkondade keskkonnakasutuse arvestamise meetodikate ning vastavate õigusaktide muutmise vajaduse kohta viib Kliimaministeerium läbi koostöös Keskkonnaametiga

hiljemalt 2026. aasta I poolaasta lõpuks, mille järel valmistatakse vajaduse korral ette vajalikud õigusaktide muudatused või juhendid.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on valmis vajaduse korral panustama seaduse muudatuste ettevalmistamisse. Keskkonnaamet on seisukohal, et õigusakti tasemel selguse loomine vähendab nii loamenetluste ajal tehtavate kaalutusotsuste kui ka hilisema kirjavahetuse mahtu ja halduskoormust.

- Algatada määruse² muutmise, et määrata kindlaks, millised andmed tuleb esitada keskkonnaloa taotluses ja loas. Sätestada määrusega selged nõuded, et loa taotluses ja loas tuleb esitada keskkonnakasutuse arvestamise aluseks olev teave.

Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: teatud keskkonnakasutuse suuruse arvestamiseks vajalikud andmed võiksid kajastuda keskkonkaitseloa taotluses. Analüüsi määruse nr 56 muutmise vajaduse osas viib Kliimaministeerium läbi koostöös Keskkonnaametiga hiljemalt 2026. aasta I poolaasta lõpuks ning sellele järel valmistatakse vajaduse korral ette vajalikud õigusaktide muudatused.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on valmis koostöös ministeeriumiga analüüsima, millistes valdkondades ja juhtudel on arvutuslik arvestus kasutusel; koostama vajaduse korral ettepanekud määruse täiendamiseks, et esitatavad andmed sisaldaksid vajalikke arvutuslikke lähteandmeid ja meetodikaid; välja töötama keskkonnaotsuste infosüsteemis vajalikud täiendused, et tagada võimalus manuste lisamiseks deklaratsioonidele.

Riigikontrolli soovitus energiaeetika- ja keskkonnaministrile

- Taha ettepanek majandus- ja tööstusministrile alkatada määruse³ muutmise, et sätestada kohustuslikule kontrollile alluvate mõõtevahendite nimistu ja täiendada nimistut keskkonnakasutamise arvestamiseks kasutatavate mõõtevahenditega. Näiteks lisada nimistusse arvestid, mida kasutatakse heitvee vooluhulga mõõtmiseks, ja kaalud, millega kaalutakse ladestatavaid jäätmeid.

Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: Kliimaministeeriumile teadaolevalt heitvee vooluhulga mõõtevahendite taatlemise võimekus Eestis hetkel puudub. Seetõttu peame vajalikuks, et enne majandus- ja taristuministri 18.12.2018. aasta määruse nr 65 „Metrooloogiliselt

² Keskkonnaministri 05.04.2011. aasta määrus nr 22 „Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord“. RT I, 26.03.2024, 3.

³ Majandus- ja taristuministri 18.12.2018. aasta määrus nr 55 „Metrooloogiliselt kontrollitud mõõtevahendite kohustuslikud kasutusala koos eranditega, metrooloogilise kontrolli alla kuuluvate mõõtevahendite nimistu, täpsusnõuded, taatluskehtivusaajad ning metrooloogilise kontrolli ja statistilise taatluse täpsustatud nõuded“. RT I, 16.11.2021, 10.

kontrollitud mõõtevahendite kohustuslikud kasutusalaad koos eranditega, metrooloogilise kontrolli alla kuuluvate mõõtevahendite nimistu, täpsusnõuded, taatluskehtivusajad ning metrooloogilise kontrolli ja statistilise taatluse täpsustatud nõuded“ kohaldamisala laiendamist heitvee vooluhulga mõõteseadmetele analüüsib Kliimaministeerium, kas heitvee vooluhulga mõõteseadmete lisamine viidatud nimistusse ja sellega taatlemiskohustuse kehtestamine on proportsionaalne ja põhjendatud.

Prügilas ladestatavate jäätmete kaalumiseks kasutatavad kaalud peavad juba praegu olema mõõteseaduse nõuete kohaselt taadeldud (nõue tuleneb keskkonnaministri 29.04.2004. aasta määruse nr 38 „Prügila rajamise, kasutamise ja sulgemise nõuded“ § 17 lõikest 2).

Riigikontrolli soovitusd Keskkonnaameti peadirektorile

- Hinnata jäätmete taaskasutamise lubamisel põhjalikult, kas kavandata tegevus vastab taaskasutuse kriteeriumitele. Selleks tuleb kontrollida ettevõtete esitatud andmeid ja küsida lisainfot, mis võimaldab hinnata kõiki taaskasutuse kriteeriumi nõuete täitmist.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on nõus, et taaskasutamise lubamisel tuleb väga põhjalikult hinnata, kas tegevus vastab taaskasutamise kriteeriumitele, ning plaanib ka edaspidi teha seda põhjalikult. Keskkonnaamet täiendab olemasolevaid juhiseid, mille alusel hinnatakse taaskasutamise kriteeriumitele vastavust.

- Luua selge reeglistik, kuidas kõik keskkonnavastutuse juhtumid menetlusse jõuavad, ja tagada, et keskkonnakahju heastatakse ja hüvitatakse.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on täiendamas juhendit, mis aitab paremini tuvastada keskkonnavastutuse juhtumeid.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	7
Keskkonnakasutuse arvestamise alused ei ole täpsed ega piisavalt kontrollitud	9
Keskkonnakasutuse arvestuse alused ei ole kõigis valdkondades piisavad	10
Keskkonnalubades pole üldjuhul täpseid keskkonnakasutuse arvestamist puudutavaid nõudeid	16
Järelevalve keskkonnakasutuse üle ei ole piisavalt riske arvestav	18
Kontroll kaevandatud maavara koguste õigsuse üle on nõrk	22
Veekasutuse ja veekogudesse juhitud saasteainete arvestuse nõuded ega järelevalve pole piisavad, et tagada andmete usaldusväärsus	29
Puuduvad ladestatud jäätmete koguse arvestamise meetodikad ja kontroll esitatud andmete õigsuse üle	32
Keskkonnaameti otsused on võimaldanud hoiduda suures mahus jäätmete ladestamise saastetasu maksmisest	34
Keskkonnale tekitatud kahju juhtumites ei ole kahjutekitajalt alati võimalik heastamist nõuda	37
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	49
Auditi iseloomustus	58
Lisa A. Kaevandatud turba koguste arvestamine	65
Lisa B. Riigikontrolli detailsemalt analüüsitud keskkonnakasutuse juhtumid	68

Saastaja-maksab-põhimõte kehtib nii keskkonna kasutamise kui ka kahjustamise korral

Keskkonnahäiring on inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale või kultuuripärandile.

Allikas: keskkonnaseadustiku üldosa seadus, § 3 lg 1

Keskkonnatasu peab vastama tegelikule keskkonnakasutamisele

Metsa raadamine – metsa maharaiumine, et võtta maa kasutusele teisel eesmärgil (nt elamute, tööstushoonete, tee ehitamiseks).

Allikas: metsaseadus

Valdkonna ülevaade

1. Keskkonnaõiguses kehtib saastaja-maksab-põhimõte, mille kohaselt tuleb keskkonna kasutamise ja keskkonnahäiringutega põhjustatud või nendega seotud kulutused kanda keskkonnakasutajal.⁴ Keskkonda tuleb kasutada säästlikult ja keskkonnakahju hüvitada.

2. Keskkonnakasutamise puhul (nt veekasutus, maavarade kaevandamine, kalapüük, jaht jm) rakendub keskkonna säästmise põhimõte loamenetluste kaudu, millega määratakse kindlaks, missuguseid tegevusi on luba teha. Keskkonna kasutamise eest tuleb maksta ka keskkonnatasu.

3. Keskkonnatasu kehtestamisel ja rakendamisel võetakse riigi tulu teenimise eesmärgi kõrval arvesse muu hulgas ka seda, milleks ja millisel viisil keskkonda kasutatakse ning millist **keskkonnahäiringut** sellega põhjustatakse.

4. Riigikontroll vaatas auditiga, kas keskkonnakasutuse arvestamiseks on olemas täpsed juhised ja kontrollitakse, et keskkonnatasu makstakse tegeliku kasutuse järgi. Auditis ei hinnanud Riigikontroll seda, kas tasu määrad katavad tekitatud keskkonnahäiringu.

5. Keskkonnakasutus, mille eest tuleb maksta keskkonnatasu, on sätestatud keskkonnatasude seaduses⁵ ja selle hulka loetakse maavara kaevandamine, veevõtt, saasteainete keskkonda väljutamine, jäätmete keskkonda viimine, kalapüük, jahipidamine, **metsa raadamine** ja tuuleenergiast elektrienergia tootmine. Keskkonnatasu suurus arvutatakse tegeliku keskkonnakasutuse järgi.

6. Keskkonnatasude seaduses on kirjas konkreetsed tasumäärad erinevate tegevuste jaoks. Loodusvara kasutamise õiguse tasu puhul on seaduses toodud tasu alam- ja ülemmäärad. Täpsed määrad on kirjas üldjuhul samuti seaduses või üksikutel juhtudel eraldi määrustes.

7. Keskkonnatasu arvestamise ja deklareerimise kohustus on loodusvara kasutajal, saasteainete välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse heitjal ja jäätmete kõrvaldajal. Keskkonnatasu arvestamise aluste kujundamise eest vastutab Kliimaministeerium. Keskkonnatasu arvestamise õigsust kontrollib Keskkonnaamet, Maksu- ja Tolliamet tegeleb määratud tasu maksjate maksualase nõustamise, tasumata tasude sissenõudmise ja muude tegevustega.

8. Keskkonnakasutuse mahuaruanded ja keskkonnatasude deklaratsioonid tuleb keskkonnakasutajatel, enamasti ettevõtjatel, Keskkonnaametile esitada kord kvartalis. Korrigeeritud arvutuse järgi

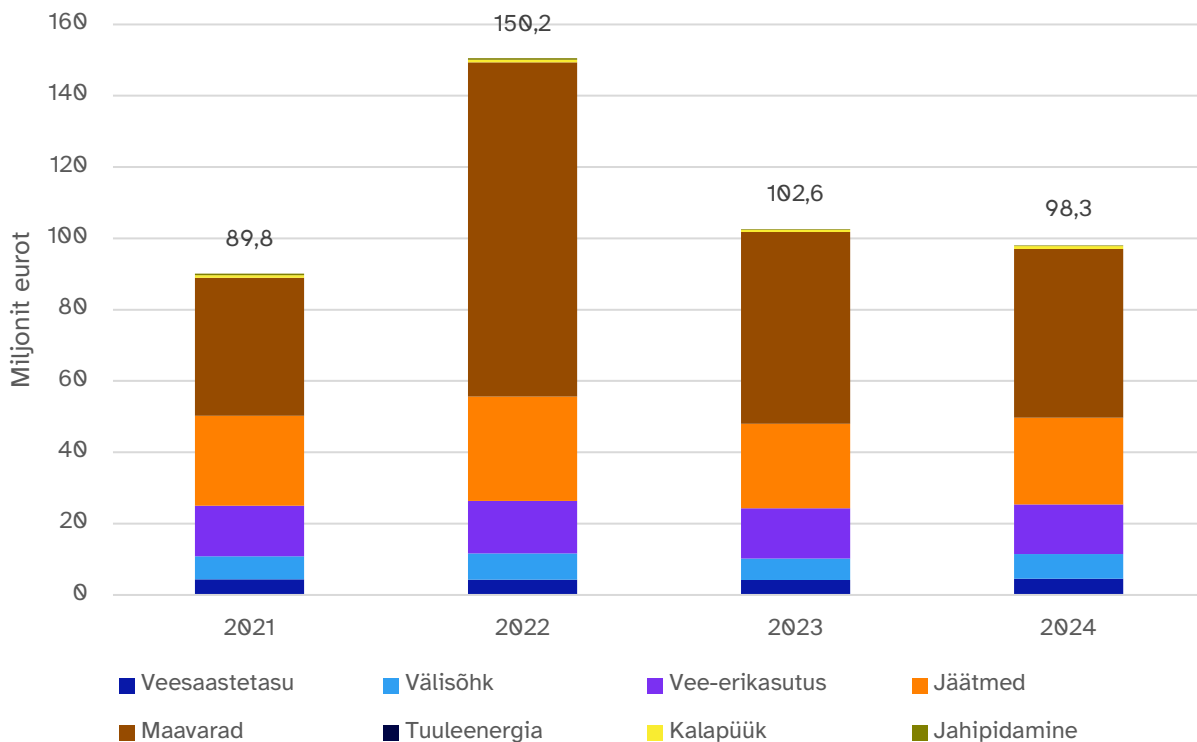
⁴ Oliver Kask. Põhiseaduse § 53 kommentaar, komm 14. – Ülle Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, Tartu, sihtasutus Iuridicum.

⁵ Keskkonnatasude seadus, § 3. RT I, 11.06.2024, 9.

võib täiendava tasu maksmist nõuda või tasu vähendada kuni kolme aasta jooksul.

9. Joonisel 1 on ülevaade deklareeritud keskkonnatasudest valdkondade kaupa, millelt nähtub et kolmes valdkonnas – maavarade kaevandamine, jäätmete ladestamine ja vee-erikasutus – makstakse kokku ca 90% aastas deklareeritud keskkonnatasudest.

Joonis 1. Makstud keskkonnatasu, 2021–2024, miljonites eurodes



Allikas: Keskkonnaamet

Keskkonnale tekitatud kahju heastamine ja rahaline hüvitamine

Keskkonnakahju heastamine – meetmete rakendamine kahjustatud loodusvara või selle pakutava hüve taastamiseks, asendamiseks või kompenseerimiseks ning inimese tervist ohustavate oluliste riskide kõrvaldamiseks.

Allikas: keskkonnavastutuse seadus, § 7 lg 2

10. Keskkonnale tekitatud kahju korral tegutsemise põhimõtted on sätestatud valdkondlikes seadustes (nt looduskaitse seadus, metsaseadus) ja keskkonnavastutuse seaduses. Kui rikutud on valdkondlike seadustega kehtestatud reegleid, nõutakse enamasti keskkonnakahju eest rahalist hüvitist, keskkonnavastutuse seaduse eesmärk on nõuda keskkonnakahju heastamist.

11. Keskkonnakahju hüvitamise ja heastamise nõue võib tuleneda nii õigusaktidega kui ka keskkonnalooga seatud nõuete rikkumisest. Suurema keskkonnamõjuga juhtumeid reguleerib keskkonnavastutuse seadus, ülejäänud keskkonnakahjud menetletakse vastavalt eriseadustele (veeseadus, looduskaitse seadus jm).

12. Enamiku keskkonnale kahju tekitamise juhtumite lahendamine toimub keskkonnajärelevalve toimingute kaudu. Järelevalve hõlmab nii ennetustegevust ehk ettekirjutuste tegemist (nt rikkumise lõpetamiseks) kui ka väärtemenetluste läbiviimist ja trahvide määramist. See, kuidas jaotatakse järelevalveinspektorid erinevate valdkondade vahel, sõltub

mitmest tegurist: Keskkonnaameti enda prioriteetid, Kliimaministeeriumilt laekunud ettepanekutest ja ametile esitatud kaebustest. Kui keskkonda on kahjustatud, siis arvutab Keskkonnaamet välja, kui suur on tekitatud kahju, ja nõuab selle kahju tekitaja tuvastamise korral sisse.

13. Tabelis 1 on esitatud ülevaade järelevalvest keskkonna kasutamisega seotud valdkondade üle ja arvutatud keskkonnakahjust.

Tabel 1. Keskkonnaameti kavandatud järelevalve maht, lahendatud väärteomenetluste ja tehtud ettekirjutuste arv ning keskkonnakahju suurus*, 2024

Valdkond	Inspektorite jaotus valdkondade vahel, inspektorite arv keskmiselt	Trahviotsused	Ettekirjutused	Keskkonnakahju eurodes
Maapõu	3	0	3	21 480
Jäätmed	18	110	58	0
Vesi	12	49	15	0
Looduskaitse	8	122	54	640
Mets	11	48	0	33 988
Jaht	9	84	0	11 900
Kalapüük	40	359	2	28 879

* Keskkonnakahju suurus näitab välja arvutatud, mitte sisse nõutud keskkonnakahju.

Allikas: Keskkonnaamet

Keskkonnakasutuse arvestamise alused ei ole täpsed ega piisavalt kontrollitud

Kriteerium – meetodikad

Keskkonna kasutamise luba hõlmab keskkonnalubasid ja keskkonna komplekslubasid. Mõlemaid kokku nimetatakse keskkonnakaitseloaks.

Siinses aruandes kasutatakse kõikide lubade kohta lihtsuse ja lühiduse huvides „keskkonnaluba“.

Allikas: keskkonnaseadustiku üldosa seadus, § 40

14. Keskkonna kasutamiseks on üldjuhul vaja keskkonnaluba.

Korrektseks keskkonnakasutuse arvestamiseks peab Keskkonnaamet keskkonnalubadesse kirja panema arvestuse olulised etapid, üksikasjad ja nõuded. Meetodikas peab muu hulgas olema kirjas, kuidas, kui sageli ja mis andmeid tuleb ettevõttel oma keskkonnakasutuse kohta koguda, säilitada ja Keskkonnametile aruannetena esitada. Arvestamise aluseks peab olema vastav arvestusmeetodika.

15. Kliimaministeerium pole keskkonnaloa taotlemise ja andmise korras⁶ kehtestanud selgeid nõudeid, mis hõlmaks keskkonnakasutuse arvestamise meetodikaid.

⁶ Keskkonnaministri 23.10.2019. aasta määrus nr 56 „Keskkonnaloa taotlusele esitatavad täpsustavad nõuded ja loa andmise kord ning keskkonnaloa taotluse ja loa andmekoosseis“. RT I, 06.06.2023, 5.

16. Kuna keskkonnakasutuse valdkonnad on olemuselt erinevad, tuleks täpse arvestuse tagamiseks kinnitada iga valdkonna keskkonnatasu jaoks arvestusmetoodika, mis võtab neid eripärasid arvesse. Metoodika peab olema üksikasjalik ja põhinema usaldusväärsetel uuringutel, analüüsidel ja/või rahvusvahelisel praktilal. Kinnitatud metoodika tagab samas valdkonnas tegutsevatele ettevõtetele ühesugused keskkonnakasutuse arvestuse alused. Metoodikaid tuleks regulaarselt üle vaadata ja vajaduse korral uuendada.

Kriteerium – load

17. Ettevõtte keskkonnakasutuse arvestust puudutavad nõuded tuleb selguse ja üheselt mõistetavuse huvides⁷ sätestada ka keskkonnavalos. Keskkonnavalubades sisalduvad keskkonnakasutuse arvestuse nõuded võimaldavad Keskkonnaametil hiljem vajaduse korral veenduda, et deklareeritud keskkonnakasutus oleks õige.

Kriteerium – järelevalve

18. Kavandades kontrolli keskkonnatasude deklaratsioonide õigsuse ja ettevõttele kehtestatud nõuete järgimise üle, tuleb lähtuda riskide hindamisest, sest selliselt on võimalik piiratud ressurss suunata just kõige olulisematele tegevustele, kus kontrolli kasutegur on suurim. Selleks, et kontrollid oleksid mõjusad ja riskide hindamine süsteemne, peab Keskkonnaametil olemas olema riskide hindamise metoodika ehk töö planeerimise põhimõtted, sh tuleks enam pöörata tähelepanu suurema keskkonnakasutusega ja probleemsematele ettevõtetele.

19. Keskkonnaamet peab kontrollima keskkonnakasutajate tegevust ja nende esitatud andmete õigsust. Kontroll peab hõlmama esitatud andmete aluseks olevaid algandmeid, andmete arvestamise metoodika järgimist ning arvestamiseks kasutatavaid mõõteseadmeid. Kui vahetu andmete kontroll ei ole võimalik, tuleb analüüsida kasutajate tegevust iseloomustavaid andmeid.

20. Asjakohased ja piisavalt täpsed nõuded keskkonnakasutuse arvestamiseks ning põhjalik ja järjepidev järelevalve aitavad tagada, et loa omanikud peavad keskkonnakasutuse üle korrektset arvestust ja riigile makstav keskkonnatasu on õige.

Keskkonnakasutuse arvestuse alused ei ole kõigis valdkondades piisavad

21. Et keskkonnakasutust täpselt mõõta ja tagada keskkonnatasu õige laekumine ning ettevõtete võrdne kohtlemine, on otstarbekas kehtestada keskkonnakasutuse arvestamise metoodikad. Metoodikad võivad olla kirjeldatud erineval kujul. Neid võib kinnitada õigusaktiga, võib koostada eraldi juhendi-dokumendi kehtivate keskkonnakasutuse arvestust puudutavate õigusaktide selgitamiseks või heaks kiita

⁷ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, § 53.

Kuues valdkonnas on olemas keskkonnakasutuse arvestamise metoodika ja kahes see puudub

Markšeiderimõõdistus on maavara kaevandamisel tehtav mõõdistamine ja selle tulemuste dokumenteerimine.

Allikas: maapõuaseadus, § 76

Keskkonnaloa andja on aktsepteerinud taotlusi, mille keskkonnakasutuse arvestuse kirjeldus on üldise sisuga

keskkonnakasutuse määramiseks kasutatav metoodika keskkonnaloa menetlemise käigus.

22. Kaheksast valdkonnast kahe tarvis ei ole Kliimaministeerium keskkonnakasutuse arvestuse metoodikat kehtestanud (veekasutus ja jäätmete kõrvaldamine). Kalapüügi, jahipidamise, raadamisõiguse, tuuleenergiast elektrienergia tootmise, maavara kaevandamisõiguse ja saasteainete väljutamise välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse tasu arvestatakse kindlaksmääratud metoodika alusel.

23. Kalapüügi ja jahipidamise tasu arvestatakse püügi- ja jahiõiguste alusel ning praegused metoodikad sisaldavad arvestamiseks vajalikku teavet. Metsa raadamisõiguse tasu arvutatakse lähtuvalt metsamaa pindalast ja kliimaministri määrusega⁸ kinnitatud tasumäärast. Tuuleenergiast elektrienergia tootmise tasu arvestamise kohta on suuniseid deklaratsiooni vormil ja Keskkonnaameti teemalehel ning keskkonnatasude seaduses.

24. Kaevandatud maavarade koguse arvestamisel lähtutakse üldjuhul **markšeiderimõõdistuste** tegemist kirjeldavast määrusest.⁹ Erandina vaid turba puhul ei kasutata kaevandatud koguse arvestamiseks markšeiderimõõdistust. (Loe selle kohta lähemalt p-st 63 ja lisast A.) Nimetatud määruses on põhjalikult kirjeldatud, kuidas mõõtmisi teha. Eraldi on käsitletud pealmaa ja allmaa markšeiderimõõdistamisega seotud asjaolusid. Samuti on kirjeldatud mõõtmisdokumentide säilitamise tähtsust.

25. Saasteainete väljutamise valdkonnas on olemas metoodikad, mille järgi mõõta ja arvutuslikult määrata välisõhku väljutatavate saasteainete koguseid, kuid puudu on mõnede oluliste näitajate arvestamise juhised. Saasteainete koguse arvestamise oluline komponent on kasutatud kütuse kogus, kuid metoodikates ei ole kirjeldatud, kuidas kütuse koguse kindlaks määrata. Veekogudesse, põhjavette ja pinnasesse juhivate saasteainete koguste arvestamiseks metoodikad puuduvad.

26. Keskkonnaameti sõnul ei valmista keskkonnakasutamise arvestamise metoodikate puudumine probleeme, sest enamasti on tegevust, milleks luba taotletakse, ja selle üle arvestamise pidamist kirjeldatud loa taotluses. Riigikontrolli hinnangul on loa taotlus aga suures osas sama struktuuriga kui luba ja taotluses esitatud andmed võtab Keskkonnaamet aluseks loa nõuete seadmisel.

27. Riigikontroll analüüsis keskkonnalubade taotlusi. Analüüsitud 19 taotlusest 18 puhul oli taotlustes oleva arvestusmetoodika kirjeldus üldine ega hõlmanud, kuidas kogutakse täpse arvestamise jaoks

⁸ Kliimaministri 12.06.2024. aasta määrus nr 40 „Raadamisõiguse tasu määra arvutamise metoodika ja tasumäär“. RT I, 14.06.2024, 3.

⁹ Majandus- ja taristuministri 03.05.2019. aasta määrus nr 32 „Markšeiderimõõdistuse täpsustatud nõuded ja kord“. RT I, 24.05.2022, 10.

vajalikke algandmeid. Näiteid algandmete kohta, mida oleks vaja loa taotlejatelt küsida ja metoodikas fikseerida, on toodud tabelis 2.

28. Analüüs näitas, et kuigi keskkonnatasude arvestamise alused on suure üldistusastmega, on ettevõtetel arvestuse pidamiseks aja jooksul välja kujunenud enda praktika. Mitmete tegevuste kohta, sh analüüside tegemiseks, on ettevõtetes olemas oma juhendid. Näiteks on Enefit Power ASis (elektrijaamade käitaja) ja Enefit Industry ASis (põlevkivi kaevandaja ja õlitehaste käitaja) kasutusel mõõtmiste korraldamise kord, mis muu hulgas kirjeldab isikute rollid, mõõteseadmed, mida tuleb taadelda või kalibreerida, ja seadmete kontrollimise sageduse vastavalt majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusele.¹⁰

29. Tabelis 2 on antud ülevaade erinevates valdkondades tegutsevate ettevõtete keskkonnakasutamise arvestusmetoodikate varieeruvusest ja andmete kogumisest. Fookuses olid:

- maavarade kaevandamise puhul 5 turba kaevandajat ja 2 põlevkivi kaevandajat;
- vee-erikasutuse puhul 20 reoveepuhastit, 2 põlevkivi kaevandajat ja 3 põlevkivi töötajat;
- jäätmete ladestamise puhul 5 tavajäätmete prügilat, 1 ohtlike jäätmete prügila ning 3 põlevkivijäätmete prügilat.

Tabel 2. Ülevaade Keskkonnaameti kinnitatud keskkonnalubade nõuetest auditeeritud valdkondades

Auditi valdkond (vaadeldud keskkonnalubade arv)	Lubades kirjeldatud viis, kuidas algandmeid koguda	Nõuded mõõteseadmetele	Keskkonnakasutuse arvestusmetoodika (kuidas andmeist saada kätte õiged kogused?)	Mis aspektid arvestusmetoodikas oleks vaja fikseerida?
Turba kaevandamine (5)	Üheski loas ei olnud teavet, kuidas kogutakse kaevandatud turba koguse andmeid. Samuti puudusid nõuded kaevandatud koguste arvutamiseks. (Vt p 52.)	–	Arvestusmetoodika puudub.	Metoodikas on vaja kirjeldada, nt millised on kaevandatud turba mahu massiks teisendamise koefitsiendid, kuidas mõõdetakse turbaaunade mahtu ja määratakse turba lagunemisaste. (Vt p-d 9–58.) Samuti tuleb kirjeldada, milliseid andmeid on oluline säilitada, et täpselt ja ühetaoliselt arvestada kaevandatud turba koguseid. (Vt p 62.)
Põlevkivi maa-alune kaevandamine (2)	Markšeiderimõõtmine. (Vt p 71.)	–	Kaevandatud põlevkivi kogus arvutatakse kaevandatud ja kasutatud põlevkivi kaevevälja plokki pindala ning plokis oleva varu alusel.	–

¹⁰ Majandus- ja taristuministri 18.12.2018. aasta määrus nr 65. RT I, 16.11.2021, 10.

Reoveepuhastid (20)	Veearvestitega (14 ettevõtet). Arvutuslik (2 ettevõtet). 4 ettevõtte puhul ei ole andmete kogumise moodus teada. Loas puudusid täpsemad veekoguste arvestamist puudutavad nõuded. (Vt p 84.)	Ei (heitvee vooluhulga veearvestite taatlemine).	Vooluhulga veearvestite kasutamine. Arvutuslik määramine – puudub Keskkonnaameti kinnitatud metoodika.	Veearvestite kasutamine – nt kasutatava arvesti nõuded ja arvestite taatlemise nõuded. Arvutuslik määramine – kirjeldada arvestamisel kasutatavad näitajad ja nende määramise viisi, määramiseks kasutatavate mõõteseadmete taatlemise nõudeid jne. (Vt p 88.)
Põlevkivi kaevandajate (2) ja töötlejate (3) veevõtt	Lubatud nii veearvestitega kui ka arvutuslikult (sh pumpade tootlikkuse ja tööaja järgi ning ka nt pumpade võimsuse ja elektritarbe alusel veekoguse arvutamine). (Vt p 85.)	EI (jahutus- ja heitvee vooluhulga veearvestite taatlemine, elektrienergia arvestite taatlemine, pumpade tootlikkuse määramine).	Vooluhulga veearvestite kasutamine. Arvutuslik määramine – puudub Keskkonnaameti kinnitatud metoodika.	Arvestusmetoodika puhul vt eelmist lahtrit.
Jäätmete ladestamine (9)	Kaalumine (6 ettevõtet). Arvutuslik määramine (kõik 4 põlevkivijäätmete prügilat) – puuduvad täpne arvestamise kirjeldus ja viited kirjeldusele. (Vt p 97.)	EI (kaalude taatlemine)*. * Prügilamääruses on nõue, et kaal, millega prügilas määratakse jäätmete mass, peab olema taadeldud mõõteseaduse nõuete kohaselt. ¹¹	Jäätmete kaalumise. Arvutuslik määramine – puudub Keskkonnaameti kinnitatud metoodika.	Jäätmete kaalumise – nt kaalude taatlemise sageduse nõuded. Arvutuslik määramine – oluliste näitajate määramise ja kasutatavate mõõteseadmete kirjeldus ja taatlemisnõuded. Näitajate arvutamiseks kasutatava metoodika kirjeldus. (Vt p-d 98, 102.)

Allikas: Riigikontroll

Riigikontrolli hinnang

30. Kuna Kliimaministeerium ei ole kaheksast valdkonnast kahes (vee-erikasutus ja jäätmete ladestamine) kehtestanud keskkonnatasude arvestamise metoodikat ja kahes valdkonnas (maavara kaevandamisõiguse tasu turba kaevandamist puudutavas osas ja saasteainete keskkonda väljutamine) on kehtestatud metoodikad puudustega ja Keskkonnaamet ei ole ise neis valdkondades üksikasjalikult kirja pannud keskkonnatasude arvestamise reegleid, siis Riigikontrolli **hinnangul** ei ole mitmete keskkonnatasude valdkondade puhul võimalik kontrollida keskkonnakasutuse andmete õigsust. Selle tulemusena ei ole samas valdkonnas tegutsevad ettevõtjad ühetaoliselt koheldud – osa keskkonnakasutajaid võib maksta vähem keskkonnatasu ja osa rohkem ning osa ettevõtteid saab eelise võrreldes teistega, kes kasutavad teistsugust arvestusmetoodikat.

31. Riigikontrolli soovitused energeetika- ja keskkonnaministrile koostöös Keskkonnaameti peadirektoriga: selleks, et tagada keskkonnakasutuse tasu võimalikult täpne ja ühetaoline arvestamine ning ettevõtete võrdne kohtlemine, teha järgmist:

¹¹ Keskkonnaministri 29.04.2004. aasta määrus nr 38 „Prügilade rajamise, kasutamise ja sulgemise nõuded“, § 17 lg 2, RT I, 18.12.2020, 5.

- algatada veeseaduse, jäätmeseaduse ja atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmine, et kehtestada vee-erikasutuse, saasteainete vette, pinnasesse ja välisõhku juhtimise ning jäätmete valdkonnas keskkonnakasutuse arvestamise meetoodikad või juhendid;

Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: keskkonnatasu arvutatakse keskkonnakasutuse alusel. KeTS § 32 lõike 3 kohaselt arvutatakse tasustatav vee kogus veearvesti näidiku järgi. Kui võetava vee kogust ei mõõdetata veearvestiga, on arvutamise aluseks keskkonnavalua andja poolt tunnustatud meetoodika. KeTS § 32 lõike 6 alusel arvutatakse saastetasu atmosfääriõhu kaitse seaduse, veeseaduse ja jäätmeseaduse kohaselt saasteainete välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse väljutamise või kõrvaldatud jäätmete mõõdetud või arvutatud koguste järgi. Ehk juhul kui keskkonnakasutuse kogust ei ole mõõdetud, siis sõltuvalt valdkonnast on keskkonnakasutuse koguse arvutamine reguleeritud vastavas eriseaduses või toimub loa andja poolt tunnustatud meetoodika alusel.

Üldise arvutusmeetoodika kehtestamine õigusakti tasandil ei ole igas valdkonnas asjakohane, sest see ei pruugi olla igas olukorras kasutatav. Tagamaks õiglane keskkonnatasu arvestus ka mittestandardsetes olukordades, tuleb säilitada paindlik lähenemine, kus Keskkonnaamet kinnitab meetoodika erilahendused konkreetsetel erijuhtudel keskkonnakaitseloa väljastamisel.

Analüüsi eelpool nimetatud valdkondade keskkonnakasutuse arvestamise meetoodikate ning vastavate õigusaktide muutmise vajaduse kohta viib Kliimaministeerium läbi koostöös Keskkonnaametiga hiljemalt 2026. aasta I poolaasta lõpuks, mille järel valmistatakse vajaduse korral ette vajalikud õigusaktide muudatused või juhendid.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on valmis vajadusel panustama seaduse muudatuste ettevalmistamisse.

- täpsustada olemasolevate keskkonnakasutuse arvestusmeetoodikate puhul, milliste näitajate põhjal määratakse keskkonnatasu. Turba kaevandamise valdkonnas kehtestada kaevandatud koguse arvestamise meetoodika.

Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: Kliimaministeerium ei nõustu järeldusega, mille kohaselt puudub turba kaevandamise valdkonnas kaevandatava maavara koguse arvestamise meetoodika. Samas nõustume, et mitmed keskkonnavalused määrad ei ole piisavalt omavahel seotud, mistõttu ei pruugi turba kaevandamise valdkonna meetoodikad olla alati selgelt leitavad ja jälgitavalt omavahel seostatavad. Hetkel tulenevad meetoodilised juhised eelkõige maapõueseaduse (edaspidi *MaaPS*) või KeTSi üldjuhistest. Maavara kogus määratakse kooskõlas MaaPS § 76 lõike 9 ja § 77 lõike 2 alusel sätestatud majandus- ja taristuministri 03.05.2019. a määruse nr 32

„Markšeiderimöödistuse täpsustatud nõuded ja kord“ (edaspidi *määrus nr 32*) ning keskkonnaministri 05.04.2011. a määruse nr 22

„Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord“ (edaspidi *määrus nr 22*) nõuetega.

Olukorra parandamiseks on kavas muuta määrust nr 22 ning lisada sinna täiendavad viited keskkonnaministri 17.12.2018. a määruse nr 52 „Üldgeoloogilise uurimistöö ning maavara geoloogilise uuringu kord ja nõuded ning nõuded fosforiidi, metallitoorme, põlevkivi, aluskorra ehituskivi, järvelubja, järvemuda, meremuda, kruusa, liiva, lubjakivi, dolokivi, savi ja turba omaduste kohta maavarana arvelevõtmiseks“ lisas 1 esitatud turba varu arvutamise metoodikale ning sama määruse § 38 lõikes 4 kirjeldatud von Posti humifikatsiooniklassidele.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on valmis vajadusel panustama määruse väljatöötamisse, millega kehtestatakse turba kaevandamise koguste arvestamise metoodika.

Keskkonnaamet on seisukohal, et õigusakti tasemel selguse loomine vähendab nii loamenetluste ajal tehtavate kaalutusotsuste kui ka hilisema kirjavahetuse mahtu ja halduskoormust.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll juhib tähelepanu auditaruande punktidele 52–59, milles on selgitatud kaevandavate turbakoguste mõõtmise probleeme. Markšeiderimöödistusi tehakse turba kaevandamise puhul liiga harva ja neid andmeid ei saa seetõttu kasutada igal aastal kaevandatud turbakoguste deklareerimiseks. Seega soovib Riigikontroll kehtestada metoodika igal aastal kaevandatud turba koguste arvestamiseks.

32. Riigikontrolli soovitus energeetika- ja keskkonnaministrile: algatada määruse¹², muutmine, et kehtestada selged nõuded, milliseid keskkonnakasutuse arvestamiseks vajalikke andmeid tuleb esitada keskkonnaloa taotluses.

Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: teatud keskkonnakasutuse suuruse arvestamiseks vajalikud andmed võiksid kajastuda keskkonnakaitseloa taotluses. Analüüsi määruse nr 56 muutmise vajaduse osas viib Kliimaministeerium läbi koostöös Keskkonnaametiga hiljemalt 2026. aasta I poolaasta lõpuks ning sellele järgnevalt valmistatakse vajadusel ette vajalikud õigusaktide muudatused.

¹² Keskkonnaloa taotlusele esitatavad täpsustavad nõuded ja loa andmise kord ning keskkonnaloa taotluse ja loa andmekoosseis. RT I, 06.06.2023, 5.

Keskkonnalubades pole üldjuhul täpseid keskkonnakasutuse arvestamist puudutavaid nõudeid

Osas keskkonnalubades ei ole kirjeldatud arvestamise metoodikat ega seatud mõõteseadmete kontrolli nõudeid

33. Riigikontroll analüüsis kolme valdkonna – maavarad, jäätmed ja vee-erikasutus – keskkonnalubasid, et selgitada, kas ja kuidas on Keskkonnaamet lubades sätestanud keskkonna kasutamise arvestamise nõudeid.

34. Analüüsist selgus, et lubades olevad keskkonnakasutuse arvestust puudutavad nõuded on enamasti üldised ja võimaldavad mitmeti tõlgendamist, v.a kaevandatud põlevkivi koguse arvestus. 46-st analüüsitud loast 20-s ei olnud selgelt kirjas, mil viisil peab ettevõtte keskkonnakasutamise üle arvestust. Näiteks vee-erikasutamisel on keskkonnatasude seaduse järgi veekoguse arvestamiseks kaks võimalust: mõõta arvestiga või määrata arvutuslikult. Põlevkivisektori ettevõtete lubades peaks iga vee-erikasutuse arvestuse punkti jaoks olema kirjas üks arvestamise metoodika, mitte mõlemad valikud, nagu on praegune levinud praktika.

35. Nendes lubades, kus oli kirjeldatud, et arvestamine toimub mõõtmise või kaalumise teel, puudusid üldjuhul nõuded, mis tagavad mõõteseadmete tulemuste usaldusväärsuse. Näiteks reoveepuhastite lubades oli kirjas, et tuleb kasutada veearvestit, kuid arvesti taatlemise nõuded puudusid. Prügilate lubades ei olnud kaalude taatlemise nõuet ega taatlemise sagedust.¹³

36. Tabelis 3 on kirjeldatud, kuidas on erinevate valdkondade keskkonnalubades sätestatud keskkonnakasutuse andmete kogumise nõuded.

Taatlemine – toiming, mille käigus pädev taatluslabor kontrollib mõõtevahendi nõuetele vastavust.

Allikas: mõõteseadus, § 2

Tabel 3. Ülevaade Keskkonnaameti kinnitatud nõuetest keskkonnakasutuse arvestuseks andmete kogumise kohta auditeeritud valdkondades

Auditi valdkond (vaadeldud ettevõtete arv)	Kas amet on kontrollinud keskkonnalube (2021–2024)?	Kas amet on kontrollinud algandmete õigsust?	Arvestusmetoodika järgmine	Mõõteseadmete kontroll	Muude tõendite analüüs
Turba kaevandamine (5)	P 52 – 12 turba-tootmisalal on tehtud 12 kontrolli. Neist 8 on olnud korralised kontrollid.	EI. (Vt p 69.)	Keskkonnaamet ei tea, mis meetodiga arvestatakse turba-koguseid. (Vt p 54.)	–	Täiendavaid analüüse ei ole tehtud. Näiteks tuleks analüüsida markseiderimõõtmiste tulemusi ja võrrelda neid kaevandaja deklareeritud kogustega. (Vt p-d 67–70.)

¹³ Mõõteseaduse alusel kehtestatud majandus- ja taristuministri 18.12.2018. aasta määruses nr 65 on kirjas kontrollitavate mõõtevahendite nimistu ja taatluse kehtivusaeg. Prügilas jäätmete kaalumiseks kasutatavad kaalud ei kuulu kohustusliku kontrolli alla ja nende puhul ei ole määratud taatlemise sagedust.

Põlevkivi kaevandamine (2)	P <u>74</u> – 6 kaevanduses ja karjääris tehtud 12 kontrolli. Kõik on olnud korralised kontrollid.	Ei. Kontrolli käigus ei ole käsitletud markseiderimõõtmisi. (Vt p <u>74</u> .)	–	–	Täiendavaid analüüse ei ole tehtud. Näiteks tuleks analüüsida kaevandatud ja kasutatud pindala ning kihi paksust ja mahu-kaalu, teha teatud aja järel kontrollmarkseiderimõõtmisi. (Vt p-d <u>75–76</u> .)
Vee-erikasutus (7)	P <u>89</u> – 20 käitises (põlevkivi kaevandused ja karjäärid, põlevkivi töötledjad) tehti 75 kontrolli. Neist 59 on olnud korralised kontrollid.	Arvestuslikku meetodikat kasutavate ettevõtete puhul ei ole kontrollitud kasutatavate andmete päritolu ega algandmeid. (Vt p <u>90</u> .)	EI.	Osajuhitudel on kontrollitud vaid veemõõtjate taatlemist. (Vt p <u>89</u> .)	Täiendavaid analüüse ei ole tehtud. Näiteks tuleks kontrollida arvutuslikus meetodikas kasutatavate algandmete õigsust – pumpade tootlikkus ja tööaeg, pumba elektrimõõtja taatlemine, pumba võimsuse kontroll. (Vt p <u>90</u> .)
Saasteainete juhtimine veekogusse (20)	P <u>89</u> – 20 ettevõttes tehti 42 kontrolli. Neist 25 on olnud korralised kontrollid.	Arvestuslikku meetodikat kasutavate ettevõtete puhul ei ole kontrollitud kasutatavate andmete päritolu ega algandmeid. (Vt p <u>90</u> .)	Ei.	Osajuhitudel on kontrollitud vaid veemõõtjate taatlemist. (Vt p <u>89</u> .)	Täiendavaid analüüse ei ole tehtud. Näiteks tuleks kontrollida arvutuslikus meetodikas kasutatavate algandmete õigsust – pumpade tootlikkus ja tööaeg –, pumba elektrimõõtja taatlemine, pumba võimsuse kontroll. (vt p <u>90</u> .)
Tavajäätmete ladestamine (5)	P <u>100</u> – 9 prügilas on tehtud 55 kontrolli, sh 18 korralist kontrolli.	Kontroll ei ole olnud põhjalik (Vt p-d <u>100–104</u> .)	EI.	Üldjuhul on küsitud kaalu taatlemise kinnitust. Üksikute juhitudel on analüüsitud prügila tegevusaruandes olevaid ladestamisala mahu andmeid ja keskkonnatasu deklaratsioonides esitatud ladestatud jäätmete koguseid. (Vt p-d <u>100–104</u> .)	Täiendavaid analüüse ei ole tehtud. Nt tuleks mõõta ladestatud jäätmete tihedust, et selgitada, kas arvutuslikul teel saadud ladestusala tihedus on õige. Analüüsida tuleks prügila käitlustoimingute massibilansse – käitluse sisendeid, kadusid ja väljundeid ning võrrelda neid prügila jäätmearuandes ja keskkonnatasu deklaratsioonis näidatud ladestatud jäätmete kogusega. (Vt p <u>102</u> .)

Allikas: Riigikontroll

Riigikontrolli hinnang

37. Riigikontrolli hinnangul ei ole keskkonnalubades esinevate puuduste tõttu võimalik Keskkonnaametil hiljem veenduda, et keskkonnakasutuse kohta deklareeritud andmed on õiged. Keskkonnaarvestust puudutavad nõuded keskkonnalubades ei ole piisavalt üksikasjalikud, v.a kaevandatava põlevkivi arvestus.

38. Riigikontrolli soovitused Keskkonnaameti peadirektorile:

- fikseerida keskkonnalubades konkreetses valdkonnas tegutseva ettevõtte jaoks olulised keskkonnakasutuse arvestamise täpsed nõuded. Kirjas peavad olema ka nõuded arvestamiseks kasutatavate seadmete kohta, et tagada mõõtetäpsus. Täpsete nõuete fikseerimine tagab, et ettevõtted esitaksid täpse teabe keskkonnakasutuse kohta ja Keskkonnaametil on võimalik teha järelevalvet arvestuse õigsuse üle;
- esitada keskkonnalubades viited asjakohastele õigusaktidele, mis kehtestavad keskkonnakasutusega seotud andmete säilitamise nõuded. Samuti määrata kindlaks maksustamise seisukohast olulised dokumendid ja andmed.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet ei pea tõhusaks meetmeks õigusaktide viidete lisamist keskkonnalubadele. Meie hinnangul on mõistlikud ja kuluefektiivsed lahendused järgmised.

- Korduvad ja üldkehtivad nõuded tuleks sätestada võimalusel õigusaktides, mitte igas üksikus loas. See vähendab halduskoormust nii loa andmisel kui ka muutmisel ning välistab olukorra, kus üldise regulatsiooni muutudes tuleb massiliselt muuta olemasolevaid lubasid.
- Kui üldreeglid muutuvad, siis ei ole vaja hakata kõiki lubasid ümber vormistama, kui nõuded on kehtestatud otsekohalduvates õigusaktides.
- Järelevalve saab olla sisuline ja tõhus ka siis, kui arvestusnõuded on sätestatud määrustes või seaduses, mitte igas loas eraldi.

Erandiks on väga spetsiifilised juhtumid, kus üldist regulatsiooni ei ole mõistlik rakendada. Sellisel juhul saame sobiva korra kehtestada konkreetses keskkonnakaitseloes.

Järelevalve keskkonnakasutuse üle ei ole piisavalt riske arvestav

39. Riigikontroll analüüsis Keskkonnaameti tööjuhendeid jm asjakohaseid dokumente, et teada saada, kuidas Keskkonnaamet keskkonnakasutuse kontrolli kavandab ja ellu viib.

40. Järelevalvest ülevaate saamiseks tutvus Riigikontroll objekti kontrollimise protokollidega, mille Keskkonnaamet koostab keskkonna kasutajate kontrollimise järel. Valimisse kuulusid valitud turba-kaevandajad ja põlevkivi maa-alused kaevandused; samuti suuremad veekasutajad ning jäätmete ladestajad.

41. Keskkonnaameti järelevalve keskkonnakasutajate üle oli enamikul analüüsitud juhtudel jäänud pealiskaudseks. See tähendab, et ei ole

kontrollitud, kas aruannetes esitatud andmed, sh algandmed, on õiged. Neid andmeid kasutatakse keskkonnatasu deklaratsioonide koostamise alusena. Kontrolli käigus piirduakse üldjuhul deklareeritud andmete võrdlusega loas märgitud nõuetega ning veendutakse lihtsamini tuvastatavate nõuete täitmisel.

42. Näiteks vaadatakse kontrolli käigus, kas ettevõtte esitatud aruannete andmed vastavad loas esitatud nõuetele või kas jäätmeid ladustatakse loaga ettenähtud kohas ja tingimustes. Keskkonnaameti sõnul on üks järelevalve kvaliteeti mõjutav asjaolu keskkonnalubade üksikasjalikkus. Kui lubades ei ole kirja pandud nõudeid või on need liiga üldised, siis ei ole järelevalvel võimalik põhjalikku kontrolli teha. (Lubades olevate nõuete kohta vt p-d 33–35.)

Teadmiseks, et

2024. aastal esitati 16 894 deklaratsiooni. Nendest valis Keskkonnaamet riski-analüüside põhjal välja 667 deklaratsiooni, mida kontrolliti põhjalikumalt.

2024. aastal lõpetatud kontrollid:

- 198 maksukontrolli ja menetluseta kontrolli;
- 317 analüüsi;
- 152 tagastusnõuete kontrolli.

Allikas: Keskkonnaamet

43. Keskkonna kasutajate üle tehtava järelevalve tulemuslikkust määrav tegur on ka riskide hindamine ning kontrolli kavandamine. Andmete õigsuse kontroll võib olla väga töömahukas. See võib tähendada deklareerimisandmete algandmete küsimist ja analüüsimist, mõõtmiste ja analüüside tegemist, muude tõendite analüüsimist. Millal on vajalik põhjalikku kontrolli rakendada, peaks Keskkonnaamet selgitama riskide hindamisega. Riigikontroll on 2024. aastal avaldatud auditis¹⁴ välja toonud, et Keskkonnaameti ei ole vastutavatele töötajatele koostatud eraldi riskide hindamise juhist.

44. Keskkonnaameti keskkonnatasu deklaratsioone puudutavate juhiste ja muude töödokumentidega tutvumise järel jõudis Riigikontroll järeldusele, et keeruline on aru saada, mis põhimõtetest lähtuvalt valib Keskkonnaamet kontrollitavad valdkonnad ja ettevõtted. Keskkonnaameti sõnul kirjeldatakse kontrolli põhimõtteid kontrollistrateegias, kontrollitavad valdkonnad ja ettevõtted määratakse riskianalüüside põhjal. Riigikontroll vaatas strateegiat ja riskianalüüsi dokumente, kuid riskianalüüsi põhimõtted on neis kirjeldatud liiga üldiselt.

45. Riigikontroll leidis, et Keskkonnaamet on pööranud vähe tähelepanu nende valdkondade ja ettevõtete kontrollimisele, kes maksavad suurimas koguses keskkonnatasu. Keskkonnaameti sõnul on nende eesmärk keskenduda suurima riskiga keskkonnakasutajatele, kelle puhul on kahtlus, et riigil jääb saamata tasu. Kõige suuremad keskkonnakasutajad ei ole ameti jaoks olnud enamasti suurima riskiga ettevõtete hulgas. 2025. aasta riskianalüüsides on Keskkonnaamet siiski ette näinud kontrollida ka suurimaid keskkonnatasu maksjaid.

46. 2021.–2024. aasta riskianalüüside ja maksukontrollide materjalide kohaselt moodustasid suurima osa (ca 30%) erinevad ehitusmaavarade kaevandamist puudutanud kontrollid. Need tehti maardlate aerokontrolli

¹⁴ Olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmine (järelaudit). Riigikontroll, 2024. (Vt p 52.)

aruannete alusel või ettevõtete endi tellitud markšeiderimöödistuste aruannete põhjal. Teistest enim kontrolliti ka vee ja välisõhu valdkonda. Ligi kolmandiku moodustasid valdkonnaülesed riskianalüüsid (nt vihjete kontroll, deklaratsioonid, kus keskkonnakasutust ei näidatud, loata tegevuse tuvastamine).

47. Põlevkivi kaevandamise valdkonnas, kus laekub suurimas koguses keskkonnatasu, on vaadeldud perioodil kaks korda kontrollitud põlevkivikarjääre. Heitvee vooluhulkade andmeid on kontrollitud väiksemate reoveepuhastite puhul, mille suhtes on tekkinud kahtlus, et saastetasu ei ole õigesti deklareeritud. Põlevkivi kaevanduste ja jahutusvee kasutajate vee-erikasutustasu deklaratsioone ei ole Keskkonnaamet kontrollinud.

48. Jäätmete valdkonnas on Keskkonnaamet mitmes prügilas analüüsinud, kas jäätmete taaskasutamine vastab nõuetele või kas ladestatud jäätmekoguste andmed on õiged. Turbavaldkonnas on Keskkonnaamet 2024. aastal vaadanud nelja turbatootmisala deklareerimisi (tuvastamaks kaevandamise aastamäära järgimist). 2025. aastal on alustatud ühe turbatootmisala kontrolli, et selgitada, milliste dokumentide ja andmete põhjal on deklaratsioonis esitatud kaevandatud turba kogus arvutatud.

49. Keskkonnaameti deklaratsioonide kontrolli puudutavate dokumentide analüüsil ja suhtluses ameti esindajatega ilmes, et enamiku valdkondade jaoks ei ole Keskkonnaamet koostanud praktilise suunitlusega juhendit, mis kirjeldab, kuidas peaks toimuma deklaratsioonide kontrollimine. Näiteks, mis andmeid, sh alusandmeid, on kontrolli käigus vaja analüüsida, mis allikatest andmed pärinevad ja muu oluline teave andmete kohta. Selline juhend on koostatud kaevandatud turba mahu kontrollimiseks, kuid seesugune juhendmaterjal võiks olla olemas kõigi keskkonnatasu valdkondade jaoks.

Riigikontrolli hinnang

50. Riigikontrolli hinnangul peaks Keskkonnaamet senisest siiski enam keskenduma suurima riskiga tegevuste väljaselgitamisele ja andmete õigsuse tuvastamisele. Kuna praegu kontrollib Keskkonnaamet väga vähe keskkonnakasutuse algandmeid, siis ei saa Riigikontrolli hinnangul olla kindel, et tasu makstakse õiges mahus.

51. Riigikontrolli soovitused Keskkonnaameti peadirektorile:

- tagada, et keskkonnakasutuse deklaratsioonide kontrollimine põhineks õigetel algandmetel ja riskidel. Selleks töötada välja riskianalüüsides koostamise juhend. Samuti tuleb koostada erinevatele valdkondadele deklaratsioonide kontrollimise juhend või juhendid;

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaameti riskianalüüs koostatakse kontrollistrateegia alusel. Täiendame vastavat juhist, et andmete õigsuse ja riskide hindamine oleks efektiivsem.

Järgnevalt selgitame, kuidas me täna riskianalüüsi koostame ning millised muudatused teeme, et Riigikontrolli soovitus rakendada.

Tänapäevane keskkonnatasu deklaratsioonide riskianalüüsi koostamise praktika: Keskkonnatasu deklaratsioonide riskianalüüsid koostatakse kindlate teemade või valdkondade lõikes vastavalt keskkonnatasude kontrollistrateegias ette nähtud nimekirjale. Analüüsid on suunatud objektidele, mille puhul on suur maksupotentsiaal või varasemate perioodide kogemusel tuvastatud suurem eksimisrisk. Kontrolli ettevalmistus põhineb kas konkreetsete andmepõhiste erisuste või tegevusloaga seotud tunnuste võrdlusel. Näiteks vee- ja saastevaldkonnas tehakse riskianalüüsi suublate, vooluhulkade, saasteainete ja lubade kehtivuse alusel; maavarade puhul aerokontrollide, markseiderimöödistuste sageduse ja aastamäära ületamise alusel. Jäätmevaldkonnas võrreldakse jäätmearuandeid ja deklaratsioone. Riskianalüüside tulemusel valitakse välja objektid, mis suunatakse tööplaanilisse kontrolli. Riskianalüüside koostamine on tänases praktikas valdavalt valdkondlik ning lähtuv konkreetse kontrolliteema spetsiifikast.

Keskkonnatasu deklaratsioonide kontrollistrateegiat on plaanis ajakohastada alates 2026. aastast, et ühtlustada deklaratsioonide riskihindamise kriteeriumid ja parandada andmepõhist lähenemist.

- tagada, et järelevalve kavandamine keskkonna kasutajate üle oleks senisest süsteemsem ja riske arvestav. Selleks tuleks näiteks täpsustada järelevalve juhendites, kuidas selgitada välja suurima riskiga ettevõtteid ja tegevusi. Kasutada senisest enam andmeanalüüsi võimalusi riskihinnangu koostamisel ja järelevalve planeerimisel.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on järelevalveprotsesse oluliselt digitaliseerimas. Hetkel ollakse paljude töödega kontseptsiooni faasis. Lahenduste praktikas juurutamisel on otstarbekas juhised vastavalt muudatustele üle vaadata.

Keskkonnaamet on viimastel aastatel tegelenud metoodiliste riskihindamiste väljatöötamisega, samuti on muudetud objekti kontrollimise andmebaasi viisi, mis võimaldab järelevalve kohta koguda masintöödeldavaid andmeid, mida riskihindamises kasutada.

Keskkonnaamet on hakanud rakendama metoodilist riskihindamist näiteks maapõue valdkonnas. Kasutusel on kalanduse valdkonna riskihindamise mudel KARI, tööstusheite valdkonna riskihindamise mudel IRAM ning loomisel ja esialgse prototüübina olemas automaatne

riskihindamis süsteem MARI, mis kasutab riskihindamisel järelevalve andmeid, loa infot ja deklaratsioonide andmeid. Väljatöötamisel on jäätmeettevõtete riskihindamise mudel, kavandatud valmimistähtaeg detsember 2025.

Veevaldkonna kontrole planeeritakse vastavalt veemajanduskava konkreetse perioodi tegevuskavale ja tingimuslikkuse kontrollides läbi riskide hindamise (KeA edastab riskipunktid PRIA-le, mille alusel koostatakse kontrollvalim).

Kontroll kaevandatud maavara koguste õigsuse üle on nõrk

Turba kaevandajate keskkonnalubades puudusid nõuded kaevandatud koguste arvestuse pidamiseks

52. Keskkonnaamet ega Kliimaministeerium ei ole kehtestanud meetodikat, kuidas mõõta igal aastal kaevandatud turba kogust. Riigikontrolli valimis olnud turbakaevandajatel on kokku 44 kehtivat luba, vaadeldud perioodi jooksul (2021–2024) on kontrollitud 6 luba. Mitte üheski auditi valimis olnud turbakaevandaja keskkonnaloas ei olnud kirjas nõudeid kaevandatud koguste arvestamise kohta.

Teadmiseks, et

- hästilagunenud turba tasumäär on seotud RMK hakkepuidu hinnaga. 2024. aasta IV kvartalis oli määr 2,2 eurot/tonn;
- vähelagunenud turba kasutusõiguse tasumäär oli 2024. aastal 2,03 eurot/tonn.

Allikas: Kliimaministeerium

53. Keskkonnaamet saab ettevõtelt kaevandatud turba koguste kohta deklaratsioonides esitatud andmed kord kvartalis, kuid ametile ei olnud kuni 2024. aasta lõpuni teada, millise meetodiga turbakoguseid arvestatakse. Keskkonnaamet kinnitas, et on küsis ettevõtelt, mis meetodikat nad turbakoguste arvestamiseks kasutavad, ja nüüd on neil ülevaade olemas.

54. Auditi käigus küsis Keskkonnaamet kümnelt ettevõttelt teavet turbakoguste arvestamiseks kasutatava meetodika kohta, et saada ülevaade ettevõtete praktikast. Nende ettevõtete makstud keskkonnatasu moodustas 2023. aastal kõikide turbakaevandajate makstud tasudest 84%. Keskkonnaameti päringute vastustest selgus, et ettevõtetes mõõdetakse kaevandatud koguseid erinevalt ja erineva täpsusastmega, kuna ministeerium ega amet pole loamenetlustes ühtseid nõudeid kehtestanud.

55. Ettevõtjad mõõdavad kaevandatud turba koguseid kuupmeetrites ja ettevõttesisene arvestus toimubki üldjuhul kuupmeetrites. Keskkonnaametile kaevandatud koguste deklareerimiseks arvutavad ettevõtjad turbakogused kuupmeetritest tonnideks.

Kaevandatud turba koguste arvutamine ei toimu praktikas ühtsetel alustel

56. Kuna Keskkonnaamet pole lubades ega muul viisil kirjalikult ettevõtetele selgitanud, milliseid ümberarvutuskoeffitsiente tuleb ruumalaühikult massiühikule arvutamiseks kasutada, siis kasutavad ettevõtted erinevaid koeffitsiente (vt täpsemalt lisa A). See näitab, et ettevõtjate kasutatavad arvutuste alused on erinevad.

Teadmiseks, et

turba veesisaldus on suur: hästi lagunenenud madalsooturvaste puhul on see 3–7 korda suurem turba kuivmassist ning vähelagunenud turba puhul isegi 15–20 korda suurem.

Allikas: G. S. Sarap. Turba geotehnilised parameetrid ja nende seosed turba füüsikaliste omadustega. – Magistritöö, Tartu Ülikool, 2022

Keskkonnaamet ei nõua, et kaevandatud turba koguse andmeid säilitatakse õigusaktiga ettenähtud aja jooksul

57. Riigikontrolli hinnangul on kaevandatud turbakoguse mahu massiks ümberarvutamise koefitsientide ühtlustamine oluline, kuna kogus erineb sõltuvalt kasutatud koefitsiendist kordades.¹⁵

58. Samuti võivad vead tekkida turbaauna mõõtmisel, kuna vaja on korrektseid andmeid nii auna laiuse, pikkuse kui ka kõrguse kohta. Arvestada tuleb, et aun võib olla pinnasesse vajunud ning turba tihedus aunas suureneb aja jooksul. Oluline on arvestada ka turba niiskussisaldust ja lagunemisastet ning määrata need täpselt. Vähelagunenud turvas seob enam niiskust.

59. Riigikontroll märgib, et kui kasutatud loodusressursi koguse väljaselgitamiseks tarvitatakse erineva metoodikaga hinnatud ligikaudseid väärtusi, ei ole need piisava täpsusega. Täpne keskkonnakasutuse info on oluline, kuna see on ka ressursitasu maksmise aluseks. Kliimaministeeriumi sõnul on etteantud koefitsiendid keskmised ning kõige täpsema tulemuse saab reaalse mõõtmise tulemusel. Samas märgib ministeerium, et mõõtmise nõue pole alati proportsionaalne, mistõttu on antud ettevõtetele valida, kas mõõta või kasutada koefitsiente. Riigikontroll leiab, et kuna markšeiderimöödistusi tehakse väga harva, siis ei ole see ettevõtetele suur koormus.

60. Kaevandatud turba koguste andmeid tuleb säilitada kaevandamise loa lõpuni ja lisaks veel 7 aastat pärast loa kehtivuse lõppemist.¹⁶ Nii pika säilitamise tähtaja seadmise eesmärk oli võimaldada Keskkonnaametil kontrollida, kas kaevandajate deklareeritud turba kogused klapiivad markšeiderimöödistuse andmetega. Vajaduse korral saab keskkonnatasu ümber arvutada.

61. Pooled Keskkonnaametile vastanud ettevõtetest säilitavad kaevandatud turba koguste andmeid 7 aastat sarnaselt raamatupidamisandmetega, kuid ei arvesta kaevandamise loa kehtivuse ajaga. Kolm ettevõtet ei säilita algandmeid pärast laoarvestusse sisestamist ja vaid üks ettevõtte märkis, et andmeid säilitatakse 15 aastat või kauem.

62. Ettevõtted põhjendasid andmete mittesäilitamist sellega, et Keskkonnaamet pole turba hinnanguliste koguste (kaevandamise, tootmise, laoiseisu või turba kaevandamisel tehtud aunade möödistamise tulemuste järgi) vahearuannete säilitamist kontrollinud. Riigikontroll märgib, et nõue maavarade kaevandamise aruannete

¹⁵ Näiteks 1 m³ 75% niiskusega turba vähima ja suurima lagunemisastme koefitsiendid on 0,098 ja 0,319. See tähendab, et sõltuvalt kasutatud koefitsiendist on 1000 m³ turba mass 98 või 319 tonni. – Allikas: Üldgeoloogilise uurimistöo ning maavara geoloogilise uuringu kord ja nõuded ning nõuded fosforiidi, metallitoorme, põlevkivi, aluskorra ehituskivi, järvelubja, järvemuda, meremuda, kruusa, liiva, lubjakivi, dolokivi, savi ja turba omaduste kohta maavarana arvelevõtmiseks. RT I, 19.12.2018, 28.

¹⁶ Keskkonnaministri 05.04.2011. aasta määrus nr 22 „Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord“, § 3 lg 10. RT I, 26.03.2024, 3.

säilitamise kohta on selge, kuigi turvast ega ka ühtki teist maavara ei ole sättes eraldi nimetatud.

Turba kaevandajad peavad loa kehtivuse jooksul tegema vaid ühe markšeiderimõõdistuse

63. Deklareeritud kaevandatud turbakoguste õigsuse peaks, nagu ka teiste maavarade puhul, välja selgitama markšeiderimõõdistamisega. Kuid erinevalt näiteks põlevkivi kaevandamise kontrollimisest ei saa markšeiderimõõdistuste tulemusi turbakoguste kontrolliks kasutada, kuna neid mõõdistusi tehakse liiga harva. Kaevandatud, kasutatud või kasutuskõlbmatuks muudetud turba kogust tuleb mõõdistada ja arvutada markšeiderimõõdistusega vaid üks kord turba kaevandamise loa kehtivusaja jooksul.¹⁷

64. Load kehtivad kuni 30 aastat ja üldjuhul ettevõtted piirduvadki ühe mõõdistusega, mis tehakse enne loa lõppemist. Selleks on vaja võrrelda mõõdistamise tulemusena leitud kaevandatud varu kogust nende kogustega, mis kaevandaja on mõõdistuses hõlmatud ajavahemikul deklareerinud. Kui kogused erinevad, siis tuleb selle põhjus välja selgitada. (Vt markšeiderimõõdistuse kohta täpsemalt lisa A.)

65. Kui maapinna kõrgus turbakarjääris on muutunud enam kui 10 cm, ei ole markšeiderimõõdistus enam usaldusväärne ja asendatakse geoloogilise uuringuga. Keskkonnaameti sõnul esitavad vaid vähesed kaevandajad loa pikendamisel markšeiderimõõdistuse, enamasti on tehtud geoloogiline uuring.

66. Geoloogilise uuringuga hinnatakse, kui palju on alles jääkvaru, kuid eesmärk ei ole hinnata eelneva perioodi jooksul kaevandatud turba kogust. Kuna geoloogiliste uuringute ajavahe on väga suur, ei pruugi Keskkonnaameti sõnul tulemused kaevandatud turba koguse kohta õiget infot anda – peamiselt seetõttu, et uuringu ala ja meetodika võivad olla muutunud. Keskkonnaamet peab markšeiderimõõdistamist kaevandatud turba koguse hindamisel sobivamaks, kuid neid ei tehta piisava sagedusega.

Keskkonnaamet ei ole analüüsinud turba markšeiderimõõtmiste tulemusi

67. Keskkonnaameti maapõuebüroo ega Maa-ameti geoloogia osakond (nüüd Geoloogiateenistus) ei ole sisuliselt analüüsinud mõõdistamisaruannete tulemusi ega võrrelnud neid kaevandatud kogustega. Nii võib aruannetes esineda suuri andmete erinevusi, millele pole selgitust. Keskkonnaameti sõnul valmistab neile muret ka see, et nad saavad kaevandamisloa pikendamisel tehtud markšeiderimõõdistamise või geoloogilise uuringu tulemused alles siis, kui jääkvaru on juba kinnitatud ja enam ei saa kontrollida, kas ettevõtte oli kaevandatud turba koguse varem õigesti deklareerinud.

68. Näiteks selgus ühe maardla puhul deklareeritud hästilagunenud turba koguse ja kahe geoloogilise uuringu võrdlemisel, et jääkvaru muutuse vahe on 20 000 t. Selle koguse tasu on hästilagunenud turba

¹⁷ Samas, § 3 lg 6.

puhul 44 000 eurot¹⁸. Keskkonnaamet on seisukohal, et kuna geoloogilise uuringu eesmärk pole hinnata kaevandatud turba kogust, vaid määrata kindlaks jääkvaru, ei saa selle alusel kaevandamisõiguse tasu sisse nõuda. Keskkonnaamet rõhutas, et uuringute pika ajavahemiku tõttu ei pruugi need võrreldavad olla ja neid ei saa seetõttu deklaratsioonide kontrollimiseks kasutada. Riigikontroll märgib siiski, et mõistlik oleks kasutada kõiki kogutavaid andmeid, et tuvastada erinevates andmeallikates olevaid ebakõlasid.

69. Riigikontroll analüüsis nii keskkonnatasu deklaratsioonide riskianalüüside tulemusi kui ka turba kaevandajate kontrollimise protokolle ja jõudis järeldusele, et Keskkonnaamet ei ole teinud toiminguid, et selgitada välja, kas deklareeritud kogused on õiged.

70. Kaevandatud turba koguste õigsuse kontrollimiseks peaks Riigikontrolli hinnangul Keskkonnaamet tegema operatiivset järelevalvet ja töötama välja selleks vajalikud juhised. Näiteks tuleks mõõta kaevandatud koguse arvestamiseks olulisi näitajaid: turbaaunade mahtu, turba niiskust ja lagunemisastet ning mahukaalu.

71. Keskkonnaamet on sätestanud põlevkivi maa-aluste kaevandajate keskkonnalubades, et kaevandatud koguste arvestamisel ja deklareerimisel peavad ettevõtjad kasutama markšeiderimõõdistustega saadud tulemusi. Riigikontroll vaatas, kuidas on Keskkonnaamet kontrollinud maa-alustes kaevandustes tehtavate markšeiderimõõdistuste õigsust.

72. Markšeiderimõõdistamisega saavad ettevõtjad teada mäeeraldisel pindala, kus on kaevandatud ja kasutatud põlevkivi. Kaevandatud põlevkivi koguse leidmiseks kasutavad ettevõtjad täiendavalt varu ümberhindamise ja geoloogilise uuringu aruannete andmeid (põlevkivikihi tüsedus, kihis oleva põlevkivi kogus ja põlevkivi mahult massile ümberarvestamise koefitsiendid).

73. Markšeiderimõõdistuste üle järelevalve tegemise õigus on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil (TTJA). TTJA sõnul on nad kontrollinud põlevkivikaevanduste markšeiderimõõdistuste tulemusi, kuid selle eesmärk on olnud veenduda, et mõõdistusi on tehtud nõutava sagedusega ja mõõdistused vastavad neid reguleeriva määruse nõuetele. TTJA ei ole kontrollinud esitatud andmete õigsust, kuid Keskkonnaamet ei ole TTJA poole ka pöördunud, et TTJA kontrolliks põlevkivi allmaakaevandajate mõõdistuste tulemusi.

74. Keskkonnaamet käib regulaarselt kontrollimas põlevkivi kaevandajaid. Aastatel 2021–2024 on Keskkonnaamet teinud kuues

Maa-alustest kaevandustest kaevandatud põlevkivi koguste õigsust ei kontrollita

Teadmiseks, et

põlevkivi kaevandavad ettevõtted peavad mõõtmisi tegema vähemalt kord kvartalis. Enefit Power ASi sõnul tehakse nende kaevandustes mõõtmisi vähemalt kord kuus, aga see võib ulatuda isegi 8 korrani kuus

Allikas: Riigikontroll

¹⁸ Arutamisel on kasutatud 2024. aasta IV kvartalis kehtinud hästilagunenud turba kaevandamisõiguse tasu määra 2,2 eurot/tonn. Vabariigi Valitsuse 07.07.2016. aasta määruse nr 75 „Riigile kuuluva maavara kaevandamisõiguse tasumäärad“ lisa 2. RT I, 05.07.2023, 159.

tegutsevas kaevanduses 12 kontrolli. Mitte ühegi kontrolli käigus ei ole puudutatud markšeiderimõõdistuste tegemist.

75. Lisaks sellele, et Keskkonnaamet ei ole kontrollinud kaevandajate tehtavate kontrollide õigsust, ei ole amet ka ise kontrollinud, kas kaevandatud põlevkivi deklareeritud kogused on õiged. Riigikontroll küsis Keskkonnaametilt, millised võimalused on maa-alustes kaevandustest kaevandatud maavara koguste kontrollimiseks ja mis samme on amet kaevandatud maavara koguste õigsuses veendumiseks astunud.

Põlevkivikaevandustes on kümne aasta jooksul tehtud vaid üks kontrollmõõtmine

Teadmiseks, et

2014. aastal tehtud mõõtmine maksis ligi 60 000 eurot ja selleks saadi toetust Keskkonnainvesteeringute Keskuse keskkonnaprogrammist.

Allikas: Keskkonnainvesteeringute Keskus

76. Keskkonnaameti sõnul saab deklareeritud koguste õigsust kontrollida kaevandatud ja kasutatud mäeeraldise pindala ning kaevandatud kihi paksuste ja mahukaalu andmete põhjal. Teine võimalus on tellida kontrollmõõdistus. Kaevanduste kontrollimiseks on käesoleva ajani tehtud üks kontrollmarkšeiderimõõdistus.

77. Kontrollmõõdistus tehti Keskkonnaministeeriumi tellimusel 2014. aastal Estonia kaevanduses, et kontrollida keskkonnatasu deklaratsiooni andmeid. Kontrollmõõdistus ei tuvastanud olulist erinevust deklareeritud kogustest. Teises tegutsevas põlevkivikaevanduses ei ole alates selle tegevuse alustamisest 2009. aastal kordagi kontrollmõõdistust tehtud.

78. Keskkonnaameti sõnul on kontrollmõõdistuse tegemine kulukas ja selleks puudub vajadus, sest 2014. aastal tehtud mõõtmine näitas, ettevõtte esitatud andmed olid õiged.

Riigikontrolli hinnang

79. Riigikontrolli hinnangul ei ole Keskkonnaamet seni pööranud vajalikul määral tähelepanu, et tagada turba ja maa-alustest kaevandustest kaevandatud põlevkivi arvestuse õigsust.

80. Kuna turba arvestamiseks metoodikat koostatud ei ole, siis ei ole võimalik kaevandatud turba koguseid sisuliselt kontrollida. Keskkonnaamet ei ole kontrollinud ka maa-alustest põlevkivi-kaevandustest kaevandatud koguste õigsust ega kasutanud selleks kõiki mõistlikke ja tõhusaid võimalusi. Selle tulemusena on kujunenud olukord, kus kõige suuremas koguses kaevandatava maavara koguseid sisuliselt ei kontrollita.

81. Riigikontrolli soovitused energeetika- ja keskkonnaministrile koostöös Keskkonnaameti peadirektoriga: selleks, et parandada keskkonnakasutuse arvestust ja parandada kontrolli tasude õigsuse üle,

- analüüsida kõigi keskkonnatasudega hõlmatud valdkondade puhul, millised andmed on olulised selleks, et hiljem kontrollida keskkonnakasutuse andmete õigsust. Veenduda, et nende andmete esitamise kohustus kajastuks määruses, mis reguleerib keskkonnatasu deklaratsioonis esitatavaid andmeid. Vajaduse korral

algatada selle määruse muutmine ja täiendada esitatavate andmete loetelu;

Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: Keskkonnakasutuse andmete (v.a maavara kaevandamine ja kasutus) hea kontrollitavuse tagamiseks on vaja ülevaadet, millised andmed ja arvutused ning mis kujul on vajalikud keskkonnakasutuse koguste sisuliseks kontrolliks. Samas peab arvestama, et kehtestatud nõuded oleks ka keskkonnakasutajate suhtes proportsionaalsed ning ei tooks kaasa töö- ega halduskoormuse märgatavat suurenemist.

Esmane analüüs selle kohta, millised andmed on keskkonnakasutuse sisuliseks kontrolliks vajalikud, viiakse koostöös Keskkonnaametiga läbi 2026. aasta I poolaasta lõpuks ning seejärel saab Kliimaministeerium vajadusel ette valmistada vajalikud õigusaktide muudatused.

Samas selgitame, et keskkonnakasutuse andmete õigsuse kontrollimise seisukohast ja maksunduse uurimispõhimõttest (maksukorralduse seaduse § 11) lähtudes ei ole siiski otstarbekas koostada konkreetset kontrollitavate dokumentide nimekirja. Kontroll tugineb menetluse käigus ilmnevatele asjaoludele ning vajalike dokumentide loetelu kujuneb vastavalt tegelikule vajadusele, mitte etteantud piiratud nimekirjale.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on valmis koostöös ministeeriumiga läbi viima analüüsi, millistes valdkondades ja juhtudel on arvutuslik arvestus kasutusel; vajadusel koostama ettepanekud määruse täiendamiseks, et esitatavad andmed sisaldaksid vajalikke arvutuslikke lähteandmeid ja meetodikaid; välja töötama keskkonnaotsuste infosüsteemis vajalikud täiendused, et tagada võimalus manuste lisamiseks deklaratsioonidele.

- analüüsida, kas turba kaevandamisel tuleks teha markšeiderimöödistusi sagedamini. Markšeiderimöödistuste suurem sagedus võimaldaks paremini kontrollida kaevandatud turba koguste õigsust;

Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: analüüs markšeiderimöödistamisel kasutada lubatud tehnoloogia ja möödistuse sageduse muutmise vajaduse osas viiakse koostöös Keskkonnaametiga läbi 2026. aasta II poolaasta lõpuks.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: oleme nõus koos ministeeriumiga analüüsima sagedasema markšeiderimöödistuse lisaväärtust, kuid arvesse tuleb võtta, et see toob kaasa täiendava halduskoormuse ettevõtjatele.

- töötada välja kaevandatud turba koguse arvestamise meetodika, mis muu hulgas kirjeldab, millised on arvestuseks vajalikud andmed, sh mahult massile teisendamisel kasutatavad koefitsiendid, ja kui kaua neid andmeid tuleb säilitada.

Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: Kliimaministeerium ei nõustu Riigikontrolli väitega, nagu puuduks turba koguse arvestamiseks metoodika. Kaevandatud turba koguse arvestamine on reguleeritud keskkonnatasude seaduse § 333 lõikega 3, maapõueseaduse § 76 lõikega 9 ja § 77 lõikega 2, määruse nr 22 § 3 lõikega 6 ja määruse nr 32 § 2 lõikega 1, mille järgi mõõdistatakse ja arvutatakse turba kaevandamise, kasutamise või kasutuskõlbmatuks muutmise kogus kord loa kehtivusaja jooksul.

Markšeiderimõõdistamiste vahearuanetes määratakse kaevandatud, kasutatud või kasutuskõlbmatuks muudetud maavara hinnanguline kogus kaevandamise, tootmise, laoseisu või turba kaevandamisel tehtud aunade mõõdistamise tulemuste järgi, võttes aluseks keskkonnatasude seaduse § 321 lõike 1. Puistangu ja lao mõõdistamised tuleb teha ja dokumenteerida vastavalt määruse nr 32 § 5 nõuetele.

Andmete säilitamise osas selgitame, et vastavalt maksukorralduse seaduse §-ile 58 on maksukohustuslane kohustatud säilitama tehingute ja väljamaksetega seotud ning muid maksustamise seisukohast tähendust omavaid dokumente vähemalt seitsme aasta jooksul dokumendi koostamisele või saamisele, toimiku või dokumentide kogumiku puhul viimase sissekande tegemisele järgneva aasta 1. jaanuarist arvates. See nõue kehtib ka dokumentidele, mis on turba kaevandamisel keskkonnatasu arvutamise aluseks. Sellele lisaks tuleb kaevandamisloa omanikul säilitada kaevandamise mahu aruannet määruse nr 22 alusel seitse aastat pärast maavara kaevandamise loa kehtivusaja lõppemist.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on valmis vajadusel panustama määruse väljatöötamisse, millega kehtestatakse turba kaevandamise koguste arvestamise metoodika.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll juhib tähelepanu auditaruande punktidele 52–59, milles on selgitatud kaevandavate turbakoguste mõõtmise probleeme. Markšeiderimõõdistusi tehakse turba kaevandamise puhul liiga harva ja neid andmeid ei saa seetõttu kasutada igal aastal kaevandatud turbakoguste deklareerimiseks. Seega soovib Riigikontroll kehtestada metoodika igal aastal kaevandatud turba koguste arvestamiseks.

82. Riigikontrolli soovitus Keskkonnaameti peadirektorile: töötada välja kaevandatud turba koguste operatiivse järelevalve tegemise toiming ja asuda seda riskipõhiselt rakendama. Muu hulgas kirjeldada turbaaunade mahu mõõtmist ning turba niiskuse, lagunemisastme ja mahukaalu määramist.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: järelevalve arendusbüroo koostöös keskkonnatasuosakonnaga on töötanud välja esialgse juhendi turbaalade kontrollimiseks. Keskkonnaamet kavandab järelevalve juhise

täiendamist pärast auditi punktis 81 käsitletud analüüside tulemuste valmimist ja määrase muutmist.

Veekasutuse ja veekogudesse juhitavate saasteainete arvestuse nõuded ega järelevalve pole piisavad, et tagada andmete usaldusväärsus

Suuri reoveepuhasteid ei ole kohustatud heitveekogust arvestitega kontrollima

Teadmiseks, et

kohustus on taadelda vee võtmiseks kasutatavaid arvesteid. Heitvee vooluhulga arvestite taatlemise kohustust ei ole.

Allikas: majandus- ja kommunikatsiooniministri 18.12.2018. aasta määrus nr 65

Teadmiseks, et

Keskkonnaamet on suunanud ettevõtteid kasutatud vee-koguste mõõtmisele. Ühe põlevkivikaevandaja keskkonnaloas on punkt, mis soovib otsida võimaluse korral vee mõõtmiseks uuemat meetodikat, sest arvutamine ei ole väga täpne.

Veekasutuse arvutuslikuks määramiseks kasutatakse erinevaid andmeid

83. Riigikontroll tegi valimi suuremate veekasutajate ja saasteainete veekogudesse juhtijate seast ja vaatas, kas veekasutuse arvestamise meetodikad olid olemas ning asjakohased. Analüüsis olid põlevkivi kaevandavad ja töötlevad käitised ja suurimad reoveepuhastid, mille andmete alusel makstud keskkonnatasu moodustas 2023. aastal vee-erikasutuse ja saasteainete veekogusse juhtimise valdkonna tasudest 54%.

84. 20-st suurima reoveepuhasti keskkonnaloast 14 puhul oli loas kirjas, et heitvee kogust mõõdetakse veearvestiga. Kahes puhastis arvestatakse vooluhulka arvutuslikult. Nelja puhasti loas puudus teave, missugusel viisil heitvee vooluhulka mõõdetakse. Lubades aga puudusid täpsemad vooluhulga arvestamise nõuded, näiteks veearvesti regulaarse taatlemise nõue. Mõõteseaduse alusel kehtestatud määruuses nimetatud kohustuslikult kontrollitavate mõõtevahendite hulgas ei ole heitvee vooluhulga arvesteid.

85. Nii põlevkivi kaevandajate kui ka põlevkivi kasutavate elektrijaamade keskkonnaloas on mainitud kaht vee kasutamise arvestamise võimalust – veearvestiga või arvutuslikult –, kuid ei ole kirjeldatud, millist nendest meetoditest tuleb ettevõttel kasutada. Keskkonnatasude seadus sätestab, et arvutusliku määramise korral peab Keskkonnaamet olema kasutatava meetodika tunnustanud. Ameti sõnul on vee kasutamise arvestamise meetodika kirjas lubade taotlustes, sh põlevkiviettevõtete puhul, ja eraldi meetodikaid amet lubades heaks kiitnud ei ole.

86. Tegelikult kasutatakse erinevatel alustel põhinevaid veekasutuse arvestamise meetodikaid. Näiteks, kõige suurema veekasutaja Enefit Power ASi Estonia kaevandusest pumbatavast veest on senise praktika kohaselt valdav enamik mõõdetud veearvestitega, mida ettevõtte sõnul kontrollitakse, hooldatakse ja taadeldakse korrapäraselt ettevõtte sisemise juhendi kohaselt.

87. Väiksem osa kaevandusest pumbatud veekogusest arvestatakse arvutusliku meetodiga. Arvutuslikku meetodit kasutatakse ka Enefit Power ASi põlevkivikarjääridest pumbatud vee ja Enefit Power ASi erinevates elektrijaamades kasutatud jahutusvee koguse arvestamiseks. Kaevanduses ja karjäärides kasutab ettevõtte arvutamiseks pumba tootlikkust (ajaühiku jooksul pumba poolt pumbatav veekogus) ja pumpade tööaega. Ühes elektrijaamas kasutatakse jahutusvee koguse arvestamiseks Tallinna Tehnikaülikooli koostatud arvutuslikku meetodit,

mis võtab arvesse tootmisprotsessi üksikasju. Teises elektrijaamas toimub kasutatud veekoguse arvestamine veepumpade võimsuse näitaja ja pumpade elektritarbe põhjal.

88. Kui veekoguste määramisel kasutatakse veearvesteid, siis täpse tulemuse tagab kontroll arvestite üle (mõõtmiseks sobiv arvesti tüüp, õige asukoht ja paigaldus) ning arvestite korrapärane taatlemine. Arvutuslik meetod on ebatäpsem ja töömahukam. Selle kasutamisel on vaja täpselt fikseerida ning mõõta mitmeid arvutamiseks kasutatavaid (töö-)parameetreid ning seada nõuded nende mõõtmiseks ja tulemuste kontrollimiseks ning tulemuste määramiseks kasutatavate mõõteseadmete usaldusväärsust tagavad nõuded, nagu näiteks taatlemine.

Järelevalve vee-
kasutajate üle piirdub
lihtsamate nõuete
kontrollimisega

89. Suuremate veekasutajate (põlevkivikaevandused ja elektrijaamad) ja reoveepuhastite kontroll piirdub enamasti lihtsamini kontrollitavate nõuete täitmise väljaselgitamisega (nt võetava vee ja ärajuhitava heitvee koguste vastavus keskkonnalooga lubatud kogustele, reoveepuhastite puhul reoveesette käitlemise nõuete täitmine). Veekasutamisel, kus kogust mõõdetakse veearvestitega, on oluline kontrollida, et arvestid oleksid taadeldud. Kontrolli kokkuvõtete analüüs näitas, et vaid osal juhtudel oli kontrollitud arvestite taatlemist. Mitmetel juhtudel ei olnud nõuet kasutada taadeldud arvestit ka loa nõuetes kirjas.

90. Ettevõtetes, kes kasutavad veekoguse arvestamiseks arvutuslikku meetodit, ei ole Keskkonnaamet ei deklaratsioonide ega ettevõtete kontrollimisel selgitanud arvutuses kasutatavate andmete ja nende aluseks olevate algandmete päritolu ja õigsust.

Riigikontrolli hinnang

91. Riigikontrolli hinnangul ei saa praegu olla kindel, et suurimad vee-erikasutajad maksavad keskkonnatasu tegelikult kasutatud veekoguste ulatuses, sest Keskkonnaamet ei ole vajaliku täpsusega reguleerinud vee-erikasutuse arvestust – pole kehtestanud ja kooskõlastanud metoodikaid ega seadnud keskkonnalubadesse vajalikke nõudeid. Samuti ei kontrollita veekasutajate esitatud andmeid põhjalikult.

92. Riigikontrolli soovitus energeetika- ja keskkonnaministrile: selleks, et keskkonnakasutuse arvestamiseks kasutatud mõõtevahendite tulemused ja arvestus tervikuna oleks täpsem, tuleks

- algatada mõõteseaduse alusel kehtestatud määruse muutmine. Lisada nimistusse mõõtevahendid, mida kasutatakse keskkonnakasutamise arvestamiseks: näiteks heitvee, sh kaevandustest pumbatud vee ja elektrijaamade jahutusvee vooluhulga arvestid, prügilates jäätmete kaalumiseks mõeldud kaalud.

Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: Kliimaministeeriumile teadaolevalt heitvee vooluhulga mõõtevahendite taatlemise võimekus Eestis hetkel puudub. Seetõttu peame vajalikuks, et enne majandus- ja

taristuministri 18.12.2018. a määruse nr 65 „Metrooloogiliselt kontrollitud mõõtevahendite kohustuslikud kasutusalaad koos eranditega, metrooloogilise kontrolli alla kuuluvate mõõtevahendite nimistu, täpsusnõuded, taatluskehtivusajad ning metrooloogilise kontrolli ja statistilise taatluse täpsustatud nõuded“ kohaldamisala laiendamist heitvee vooluhulga mõõteseadmetele Kliimaministeerium analüüsib, kas heitvee vooluhulga mõõteseadmete lisamine viidatud nimistusse ja sellega taatlemiskohustuse kehtestamine on proportsionaalne ja põhjendatud.

Prügilas ladestatavate jäätmete kaalumiseks kasutatavad kaalud peavad juba praegu olema mõõteseaduse nõuete kohaselt taadeldud (nõue tuleneb keskkonnaministri 29.04.2004. a määruse nr 38 „Prügila rajamise, kasutamise ja sulgemise nõuded“ § 17 lõikest 2).

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et heitvee vooluhulka on võimalik mõõta taadeldud veearvestitega, kui kasutatakse arvestit, mis on ette nähtud ka heitvee vooluhulga mõõtmiseks.

Riigikontroll nõustub, et keskkonnaministri määrus nr 38 näeb ette taadeldud kaalude kasutamise ladestatavate jäätmete massi kaalumiseks. Ent Riigikontroll juhib tähelepanu, et määrukses puuduvad täpsemad nõuded mõõtevahendite kontrolli kohta. Näiteks mõõtevahendi täpsusklass ja taatluskehtivusaeg. Need nõuded on kirjas majandus- ja taristuministri määrukses ja seetõttu on soovitatav prügilates kasutatavad kaalusid käsitleda samas määrukses.

93. Riigikontrolli soovitus energaetika- ja keskkonnaministrile ja Keskkonnaameti peadirektorile:

- töötada välja veekasutuse arvutuslikud meetodid erinevate vee-erikasutuse sektorite jaoks juhtudel, kus veearvesti kasutamine ei ole põhjendatud või otstarbekas. Meetod peaks muu hulgas kirjeldama määramisel kasutatavate andmete kogumist ning seadma nõuded, mis tagavad nende andmete õigsuse ja kontrollitavuse. Näiteks nõuded pumba tootlikkuse ja tööaja näitajate kohta.

Energaetika- ja keskkonnaministri vastus: analüüsi vee erikasutuse arvutuslike metoodikate osas viib Kliimaministeerium läbi koostöös Keskkonnaametiga hiljemalt 2026. aasta I poolaasta lõpuks, millele järgnevalt on võimalik vajadusel välja töötada vastavad juhendid või õigusaktide muudatused.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on nõus vajadusega erinevate arvutuslike metoodikate välja töötamise osas ning on valmis panustama vee-erikasutuse valdkonnas veekasutuse arvestamise metoodikate välja töötamisesse, vajadusel vastava juhendi koostamisse.

94. Riigikontrolli soovitus Keskkonnaameti peadirektorile: selleks, et Keskkonnaamet saaks olla kindel kasutatud vee ja keskkonda juhitavate saasteainete koguste õigsuses ja riigile laekuks ettenähtud koguses keskkonnatasu ning tagataks ettevõtete ühetaoline kohtlemine, tuleks ametil

- nõuda, et keskkonnalubades sätestatakse veekasutuse peamise arvestamise meetodina veearvestiga mõõtmist. Veearvestite puhul tuleb seada nõuded nende regulaarseks taatlemiseks.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: peame asjakohaseks reguleerida õigusaktiga veekoguste mõõtmist veearvestiga. Nõuded vastavatele mõõteseadmetele on kehtestatud mõõteseaduses.

Puuduvad ladestatud jäätmete koguse arvestamise meetodikad ja kontroll esitatud andmete õigsuse üle

95. Prügilaid puudutav määruse¹⁹ järgi tuleb ladestamiseks üle antavate jäätmete mass määrata kaalumise teel ja kui see ei ole tehnoloogiliste iseärasuste tõttu võimalik, tuleb mass määrata arvutuslikult. Määruses on selgelt öeldud, et arvutusliku määramise korral peab Keskkonnaamet olema hinnanud meetodika põhjendatust, ja kui see on sobilik, siis selle kinnitama.

96. Riigikontrolli analüüs näitas, et kõigi tavajäätmete prügilate ja samuti Vaivara ohtlike jäätmete käitluskeskuse prügila loas oli kirjas jäätmete kaalumise nõue.

97. Põlevkivi töötlemise jäätmeid ladestavad prügilad kasutavad jäätmete koguse arvestamiseks arvutuslikku määramist. Keskkonnaamet ei ole keskkonnalubades arvutusmeetodikaid käsitletud ja hinnanud ega vastavat meetodikat heaks kiitnud. Samuti ei ole meetodikat õigusakti tasemel kinnitanud Kliimaministeerium. Arvutuslikku arvestamise meetodit kasutava Enefit Power ASi sõnul on ladestatavate jäätmete koguse arvestamist kirjeldatud keskkonnaloa taotluses.

98. Riigikontroll analüüsis Enefit Poweri loa taotlust, kuid seal ei täpsemalt kirjeldatud, kuidas määratakse kindlaks arvestamiseks kasutatavad näitajad. Ladestatavate jäätmete kogus arvutatakse mitmete näitajate abil (nt kasutatud kütuse kogus, selle tuhasisaldus, õhku paisatud tuhk, müüdud tuha kogus). Näitajate kohta aga puudub täpsem arvestamise kirjeldus. Näiteks, milliseid algandmeid arvutamisel kasutatakse, missuguseid analüüse tehakse ja milliseid seadmeid selleks kasutatakse, sh mõõteseadmete taatlemise nõuded.

Keskkonnaamet ei ole kinnitanud ladestatavate jäätmete massi arvutusliku määramise meetodikat

¹⁹ Keskkonnaministri 29.04.2004. aasta määrus nr 38 „Prügila rajamise, kasutamise ja sulgemise nõuded“, § 17. RT I, 18.12.2020, 5.

Jäätmete ladestajate kontrollimisel ei selgitata välja esitatud andmete õigsust

99. Kuigi ladestatavate jäätmete massi määramise metoodikates on puudujääke, vaatas Riigikontroll, kas Keskkonnaamet hindab keskkonnatasu deklaratsioone ja prügilaid kontrollides ladestatud jäätmete koguste õigsust. Deklaratsioonide kontrollimise kõige lihtsam toiming on võrrelda jäätmete saastetasu deklaratsioonides ja jäätmearuannetes näidatud ladestatud jäätmete koguseid. Maksukontrollide käigus on amet teinud ka üksikuid põhjalikumaid analüüse (nt kontrollinud taaskasutamise nõuete täitmist, teinud droonimõõdistusi).

100. Aastatel 2021–2024 on tavajäätmete prügilates tehtud kokku 55, sh 18 korralist, kontrolli. Järelevalve protokollid näitavad, et kontrolli käigus ei selgitata välja, kas aruannetes esitatud jäätmekoguste andmed on tõepärased. Otse ladestamisele minevad jäätmed tuleb küll kaaluda, kuid käitiste kontrolli käigus on Keskkonnaamet üldjuhul küsinud üksnes kaalu taatlemise kinnitust. Samas ei taga kaalu taatlemine automaatselt deklaratsioonides esitatud andmete õigsust, sest see ei näita, kas kõik ladestatavad jäätmed kaalule jõuavad.

Teadmiseks, et

ladestatud jäätmete koguse õigsuse kontrollimiseks on kaudsed võimalused:

- prügila finantsnäitajate analüüs selgitamaks, kas laekunud teenustasu vastab ladestatud ja käideldud jäätmete kogusele;
- jäätmekäitlustoimingute massibilansi analüüs – erinevate käitlus-protsesside sisendite ja väljundite analüüs.

Allikas: Riigikontroll

101. Üks võimalus esitatud andmete õigsuse kontrollimiseks on analüüsida prügilate tegevusaruandeid. Muu hulgas selgitatakse analüüsi käigus mõõdistamisega välja, kas prügila ladestamisala on kasvanud. Riigikontrolli vaadeldud kontrolli kokkuvõtted näitasid, et prügilate plaaniliste kontrollide käigus Keskkonnaamet enamasti ei analüüsi prügilate tegevusaruandeid ega lademe mahu mõõdistamise tulemusi. Ühes prügilas on Keskkonnaamet ladestatud jäätmete kogust käsitletud, kuid leitud probleeme ei ole lõpuni välja selgitatud.

102. Keskkonnaamet analüüsis kõnealuses prügilas dokumente ja tuvastas, et ladestamisala maht on kasvanud rohkem, kui oleks deklareeritud jäätmete koguse ladestamisel pidanud. Keskkonnaamet jõudis järeldusele, et prügila ei ole jäätmeid nõuetekohaselt tihendanud, kuid täiendavaid analüüse ei tehtud. Näiteks ei mõõdetud prügila ladestamisalale ladestatud jäätmete tihedust, ei võrreldud laekunud väravastu ega selle aluseks olevat jäätmete kogust ladestatud kogustega.

103. Keskkonnaameti sõnul on nad uurinud ladeala tiheduse mõõtmise võimalusi, kuid tulemused ei ole menetluste jaoks kasutatavad. Vajaduse korral on tehtud prügilates ka droonimõõdistusi. Jäätmete massibilansside analüüs on Keskkonnaameti sõnul iga korrapärase kontrolli osa. Prügila finantsnäitajate analüüsi tegemiseks puudub Keskkonnaameti sõnul aga järelevalveinspektoritel vajalik pädevus.

104. Seega ei ole amet välja selgitanud, kas prügila käitajad on deklaratsioonides esitanud õige ladestatud jäätmete koguse ja ega ei ole prügilatesse tegelikult ladestatud rohkem jäätmeid kui deklareeritud.

Riigikontrolli hinnang

105. Riigikontrolli hinnangul ei ole Keskkonnaameti järelevalve tegevused olnud piisavad, et tagada ladestatavate jäätmete koguste üle täpse arvestuse pidamist. Sõltumata sellest, kas prügilala haldaja peab ladestatavaid jäätmeid kaaluma või arvestab koguse arvutuslikult, ei ole Keskkonnaamet neid andmeid muude andmete abil kontrollinud.

106. Riigikontrolli soovitused Keskkonnaameti peadirektorile: selleks, et oleks võimalikult täpsed andmed ladestatavate jäätmete koguse kohta ja tagada keskkonnakasutuse tasu korrektne laekumine riigieelarvesse ja ettevõtete ühetaoline kohtlemine, teha järgmist:

- sätestada kõigi prügilate keskkonnalubades selge nõue, et ladestatavad jäätmed tuleb kaaluda. Samuti sätestada kõigis lubades nõue pidada täpset ülevaadet igast käitlusprotsessist (protsesside sisendite ja väljundite jäätmeliigid ja kogused ning suhtarvud);

Keskkonnaameti peadirektori vastus: auditi punktis 96 on Riigikontroll jõudnud selgusele, et kõigis tavajäätmete ja Vaivara prügilala lubades on olemas kaalumise nõue. Seega on Riigikontrolli soovitus juba selles osas täidetud. Kaalumise nõuet ei ole vaid põlevkivijäätmete prügilates, kus on lubatud kasutada arvutuslikku meetodit. KeA ei pea otstarbekaks sätestada põlevkivijäätmete prügilates kaalumise nõuet, kuid on nõus Riigikontrolli tähelepanekuga, et meetodikad on hetkel kinnitamata. KeA plaanib meetodikad kinnitada.

- kontrollida regulaarselt ettevõtete esitatud prügilasse ladestatud jäätmete kogust. Näiteks võib analüüsida prügilala tegevusaruandes esitatud andmeid ladestamisala mahu muutuse ja ladestatud jäätmete koguse kohta, analüüsida ettevõtte majandusnäitajaid, sh laekunud väravatasu suurust ja vastavust deklareeritud ladestatud jäätmete kogusele.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaameti järelevalve jätkab prügilate regulaarsete kontrollidega, sh kontrollime ka edaspidi ettevõtete poolt prügilasse ladestatud jäätmete koguseid, analüüsime jäätmeliikide kaupa laoseise ja võrdleme neid kompleksloaga lubatuga, vajadusel teeme droonimöödistusi ladestatud mahu täpsustamiseks. Kontrollitakse ka massibilansse, kaalumaja väljavõtteid ja kolmandate osapoolte teostatud ladeala möödistusandmeid.

Keskkonnaameti otsused on võimaldanud hoiduda suures mahus jäätmete ladestamise saastetasu maksmisest

107. Jäätmete taaskasutamise kriteeriumid on kirjas jäätmeseaduses ja Euroopa Liidu jäätmedirektiivis.²⁰ Nende kohaselt kasutatakse jäätmeid

²⁰ Jäätmedirektiiv, artikkel 3, lg 5.

kasulikul otstarbel nii, et nendega asendatakse teisi materjale, mida muidu oleks tulnud kasutada. Kasutamise tegevus peab olema vajalik ning määratud peavad olema materjali omadused ja optimaalne kogus.

Teadmiseks, et

jäätmete ladestamisel prügilasse tuleb maksta saastetasu. Kui Keskkonnaamet annab loa jäätmete taaskasutamiseks, siis sel juhul ei ole vaja saastetasu maksta.

Näiteks aheraine ladestamise tasu määr on 2025. aastal 1,64 eurot/tonn.

Allikas: keskkonnatasude seadus

Keskkonnaamet andis jäätmete taaskasutamise lube liiga kergekäeliselt

Teadmiseks, et

taaskasutuse definitsiooni kohaselt saab jäätmeid pidada taaskasutatuks, kui nendega asendatakse muid materjale, mida oleks selleks otstarbeks kasutatud.

Riigikohus on oma otsuses öelnud, et asjakohane on hinnata finantsnäitajaid.

Allikas: Riigikohtu kohtuasi nr 3-3-1-61-16

108. Keskkonnaamet teeb regulaarselt otsuseid, aktsepteerides jäätmete taaskasutamist, mille tagajärjel ei tule erinevate jäätmete ladestuse eest keskkonnatasu maksta. Riigikontroll eeldas, et Keskkonnaamet pöörab kõige põhjalikumalt tähelepanu jäätmetele, mida soovitakse kõige suuremas koguses taaskasutada ja millel on seetõttu kõige suurem mõju keskkonnatasu laekumisele. Saamaks aru, kuidas toimub taaskasutamise põhjendatuse hindamine ning kui õigustatud on jäätmete ladestamise tasust vabastamine, analüüsis Riigikontroll suurimaid aheraine taaskasutamise tegevusi.

109. Analüüs hõlmas nende tegevuste keskkonnalubade taotlusi ja loa andmise korraldusi, et selgitada, kas amet on toiminud korrektselt olukordades, kui ei ole küsinud ladestamise eest keskkonnatasu. Riigikontroll vaatas, milliseid kontrollitoiminguid Keskkonnaamet tegi, et selgitada välja jäätmete taaskasutuseks mõeldud tegevuse asjaolud ja ladestamise saastetasust vabastamise põhjendus.

110. Kõige rohkem taaskasutatakse Eestis põlevkivi kaevandamisel tekkivat aherainet. Aastatel 2011–2023 on taaskasutatud ligi 77 miljonit tonni aherainet, sh aastatel 2021–2023 ligi 22 miljonit tonni.

111. Riigikontroll analüüsis aheraine taaskasutamise lubamist Estonia kaevanduse tööstusalal asuva II päikesepargi näitel. Selle käigus rajati 17,5 ha suurune ja kuni 40 m kõrgune väikese kaldega aheraine kuhjatis, millele paigaldati päikesepaneelid. Aastatel 2021–2024 kasutati päikesepargi rajamiseks 6,4 miljonit tonni aherainet. Keskkonnaamet aktsepteeris sellist aheraine kasutamist taaskasutusena.



Estonia kaevanduse päikesepark II (taamal päikesepark I)

Allikas: Enefit Industry AS (varasem ärinimi Enefit Power AS)

112. Ettevõtte esitas andmed, mis pidid tõendama, et kavandatav tegevus oleks tehtud ka ehitusmaterjale kasutades. Andmed näitasid, et tegevus oleks majanduslikult tasuv looduslike ehitusmaterjalidega ja tehniliste lahendustega, sest tegevuste tasuvusaeg oleks jäänud projektide tavapärase tasuvusaja piiresse. Taaskasutamise lubamine oli ettevõttele rahaliselt soodne, sest selliselt õnnestus vältida jäätmete ladestamise saastetasu.

113. Keskkonnaloa korraldustest ei ilmnenu, et Keskkonnaamet oleks kontrollinud ettevõtte esitatud andmete õigsust. Amet ei küsinud ettevõtelt üksikasjalikku tasuvusarvutust. Samuti ei olnud esitatud andmete hulgas teavet, milline on taaskasutuseks taotletud materjali optimaalne kogus. Kui sellise koguse jäätmete ladestamise eest tuleks 2025. aastal maksta saastetasu, siis küündiks see praeguste keskkonnatasu määrade korral ca 10,5 miljoni euron.

114. Keskkonnaamet on lubanud aherainet taaskasutada veel kahe päikesepargi rajamiseks, kus samuti rajati või kavatsetakse maapinnale rajada aherainest kuhjatis. Aastatel 2021–2024 taaskasutati nende päikeseparkide rajamiseks ligi 7,4 miljonit tonni aherainet. Selle koguse aheraine ladestamise eest tuleks 2025. aasta saastetasu määrade järgi tasuda enam kui 12 miljonit eurot.

115. Keskkonnaamet vastas Riigikontrollile, et aheraine taaskasutuse taotlemisel alternatiivsete lahenduste kasutamisega seotud asjaolude hindamine on keeruline. Näiteks ehitusmaterjalide hinna väljaselgitamisel sõltub hind sellest, kas ehitusmaterjali müüja on selle ise kaevandanud või ostnud teiselt isikult. Samuti tehakse materjalide suures mahus ostmisel hinnaalandust. Keskkonnaamet tunnistas, et suurte finantsarvutuste kontrollimiseks puudub ametil piisav sisukompetentsus.

116. Enefit Power ASI lubatud taaskasutustegevus, kus näiteks päikesepargi ehitamiseks on vaja selle alla miljoneid tonne aherainet kasutada, on kaheldav ja on võimalik, et taaskasutamise nime all ladestati jäätmeid ning riigil jäi saamata suures koguses keskkonnatasu.

117. **Riigikontrolli soovitused Keskkonnaameti peadirektorile:** selleks, et jäätmete käitlejatel ei oleks võimalik põhjendamatult loobuda jäätmete ladestamise saastetasu maksmisest, tuleb Keskkonnaametil teha järgmist:

- hinnata jäätmete taaskasutamise lubamisel põhjalikult, kas kavandatav tegevus vastab taaskasutuse kriteeriumitele. Kontrollida ettevõtete esitatud andmeid, sh finantsandmeid ja tasuvusarvutusi, ja küsida lisainfot, mis võimaldab hinnata kõiki taaskasutuse kriteeriumi nõuete täitmist;

Teadmiseks, et

lisaks Eesti Energiale on aherainet lubatud taaskasutada veel kahel põlevkivi kaevandaval ettevõttel. Neist üks taaskasutas aastatel 2011–2024 aherainet 24,3 miljonit tonni ja teine ettevõtte ligi 2 miljonit tonni.

Allikas: Keskkonnaagentuur

Riigikontrolli hinnang

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on nõus, et taaskasutamise lubamisel tuleb väga põhjalikult hinnata, kas tegevus vastab taaskasutamise kriteeriumitele, ning plaanib ka edaspidi teha seda põhjalikult. Keskkonnaamet täiendab olemasolevaid juhiseid, mille alusel hinnatakse taaskasutamise kriteeriumitele vastavust.

- töötada välja juhend, kuidas hinnata jäätmete taaskasutuse vastavust kriteeriumitele.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet täiendab olemasolevaid juhiseid, mille alusel hinnatakse taaskasutamise kriteeriumitele vastavust.

Keskkonnale tekitatud kahju juhtumites ei ole kahjutekitajalt alati võimalik heastamist nõuda

Kriteerium

Teadmiseks, et

igale puule ning kaitstavale looma- ja taimeliigile on määratud kindel hind, mille alusel käib tekitatud keskkonnakahju hüvitamise määrade arvutamine.

Näiteks:

- raiutud **kask, kuusk ja mänd**, millest on järele jäänud 18–22 cm läbimõõduga känd maksab **7,98 eurot**;
- I kaitsekategooria looma või linnuliigi isendi kahjustamine maksab **16–510 eurot**;
- II kaitsekategooria liigi isendi kahjustamine maksab **6–320 eurot** või 1,30–6,40 eurot isendi massi iga grammi kohta. Lõpliku kahjusumma arvutab välja Keskkonnaamet kahju iseloomust tulenevalt.

Allikas: looduskaitse seadus, metsaseadus

118. Riigikontroll vaatas, kas on olemas regulatsioon ja töökorraldus, mis tagavad olulisemate keskkonnakahju juhtumite puhul loodusele tekitatud keskkonnakahju reaalse heastamise.

119. Keskkonnavastutuse seadus reguleerib juhtumeid, kui kahjustatakse kaitsealuseid liike, elupaiku, kaitstavaid alasid²¹; kahjustatakse mereala, pinna- või põhjavett; reostatakse maapinda viisil, mis võib kahjustada inimese tervist. Keskkonnavastutuse seaduse reguleerimisalast väljapoole jäävate juhtumite korral kohaldatakse eriseadustes (metsaseadus, looduskaitse seadus, veeseadus jt) määratud kahjude rahalise hüvitamise viisi.

120. Keskkonnavastutuse seaduse esmane eesmärk ei ole niivõrd kahju tekitaja karistamine, vaid tekitatud kahju tegelik heastamine või selle ärahoidmine. Seadus sätestab keskkonnakahju vältimise ja heastamise viisi. Juhtumi puhul tuvastatakse esmalt, kas tekkinud on reaalne kahju või kahju oht ning vastavalt sellele valitakse reageerimise viis. Oluline on tagada, et kahju tekitaja teeks kõik vältimis- ja heastamistegevused. Kui näiteks tuvastatud keskkonnakahju ohu korral määratud vältimistegevusi mitte teha, toob see kaasa keskkonnaohu realiseerumise.

121. Enamiku keskkonnale kahju tekitamise juhtumite lahendamine toimub keskkonnajärelevalve toimingute kaudu (vt tabel 1). Näiteks algatati 2024. aastal kokku 908 väärteomenetlust, määrati 770 trahvi, keskkonnakahju arvutati kokku 96 887 euro ulatuses, millest kolmandiku (33 988 eurot) moodustas metsale tehtud kahju, kalapüügi tekitati

²¹ Kaitsealused liigid, kaitstavad liikide elupaigad ning Euroopa Liidu tasandil kaitstavad erinevad elupaigad. Näiteks vanad loodusmetsad, rohundirikkad kuusikud jms.

kahju 28 879 eurot ning looduskaitse valdkonnas arvutati kokku 640 euro eest kahju.

122. Keskkonnavastutuse seaduse alusel on 15 aasta jooksul (2009–2024) kokku käsitletud 46 juhtumit²². Neist 8 juhul tuvastati keskkonnakahju ning 18 juhul keskkonnakahju oht, ülejäänud 20 juhul kahju ega selle ohtu ei tuvastatud või ei suudetud seda tõendada.

123. Riigikontroll analüüsis keskkonnavastutuse juhtumeid aastatel 2017–2023 ja keskkonnajärelevalve juhtumeid aastatel 2023–2024, et tuvastada, millised juhtumid on esinenud, kuidas on juhtumeid lahendatud ning kas ja kuidas on keskkonnale tekitatud kahjud hüvitatud või heastatud. Keskkonnavastutuse juhtumite puhul analüüsiti ka Keskkonnaameti määratud hüvitus- ja ennetusmeetmeid. Detailsemalt analüüsiti kaheksat keskkonnakahju ja selle ohu juhtumit, mille puhul uuriti, kuidas on keskkonnakahju ja selle ohtu käsitletud (vt juhtumite kohta lisa B).

Keskkonnaamet ei tea kõikide juhtumite puhul täpselt, kas keskkonnakahju on tegelikult hüvitatud või kahju oht välditud

124. Juhtumeid puudutavate andmete väljaküsimisel ilmnes, et info juhtumite kohta ei ole süstematiseeritult koondatud ning vajaliku teabe väljaotsimine võtab palju aega. Samuti puudus selge ülevaade, kas ja millal on ameti tehtud ettekirjutused täidetud.

125. Täiendavalt tuvastas analüüs, et esineb olukordi, kus Keskkonnaametil ei ole alati ajakohast infot juhtumi seisust. Riigikontrolli uuritud kaheksast juhtumist kolme puhul tuvastas Riigikontroll puudujääke. Ühel juhul puudus ametil info täielikult, kas keskkonnakahju oht on välditud või mitte: viimase 4 aasta jooksul ei olnud juhtumiga ametis tegeletud ega infot kogutud. Teisel juhul polnud ametnike puuduse tõttu võimalik koguda ajakohast infot ning polnud tehtud paikvaatlust ega veendutud hüvitamiseks mõeldud töö kvaliteedis. Kolmanda juhtumi puhul ei suutnud amet tõendada, kas hüvitusmeetmete rakendamist on piisava põhjalikkusega kontrollitud ning tagatud, et tehtud ettekirjutused on täidetud õigel ajal.

126. Ülejäänud juhtudel oli Keskkonnaameti edastatud info alusel juhtumid edukalt lõpetatud või hüvitus- ning ennetustegevused nõuetekohaselt tehtud.

Metsaraiega tekitatud kahju keskkonnavastutusena enamasti ei käsitleta, isegi juhul, kui kahju tekitatakse kaitsealadel või kaitstavate liikide elupaikades

127. Analüüsitud keskkonnavastutuse juhtumid näitasid, et rikkumisi, mida keskkonnavastutusena käsitletakse, on väga erineva kahju ulatusega. Alates kaitsealuse taimeliigi isendite kahjustamisest kuni suuremahuliste reostusjuhtumite lahendamiseni (nt Umbusi jõe reostuse juhtum, ohtlike jäätmete käitluskoha põlengu juhtum). Keskkonnavastutuse juhtumitega on võimalik tutvuda Keskkonnaameti kodulehel.

²² Keskkonnakahju juhtumitega saab tutvuda Keskkonnaameti kodulehel: <https://www.keskkonnaamet.ee/keskkonnakasutus-kiirgus/keskkonnakorraldus/keskkonnavastutus-keskkonnakahju-heastamine>.

Teadmiseks, et

näiteks 2023. aastal olid kahjujuhtumid kolmel maaüksusel, kus üks ja sama maaomanik oli eiranud Keskkonnaameti lubatud ning raius aladel, kuhu luba ei antud, ning kogustes, milleks samuti luba polnud.

Kuna kahjud olid suured, algatati kõigil kolmel maaüksusel toimunud raiete tõttu kriminaalmenetlused.

Loodusele aga kahju heastamist mingil viisil ei nõutud.

128. Keskkonnavastutuse ja nn tavalise keskkonnajärelevalve juhtumeid võrreldes võib leida sarnaseid juhtumeid, mis kahju ulatuse mõttes on võrreldavad, kuid erinev on, kuidas Keskkonnaamet on neid juhtumeid käsitletud. Näiteks kaks juhtumit, kus mõlemal juhul kahjustati II kaitsekategooria taimi. Ühel juhul pandi kahju tekitajale kümneaastane kahjude heastamise kohustus, teisel juhul on Keskkonnaamet menetlenud juhtumit kui nn tavalist väärtegu ning kahju heastamist ei ole kahju tekitajalt nõutud. Kuigi kahjud tuvastati juba aasta eest, on juhtum Keskkonnaameti sõnul siiani menetluses ning kaalutakse, kas rakendada keskkonnavastutuse seadust.



Metsaraiega hävitatud II kaitsekategooria taime, saaremaa sõrmkäpa kasvukoht. Kahju tekitajale ettekirjutust kahju heastamiseks ei ole tehtud.



Metsaraiega hävitatud II kaitsekategooria taime, võsu-liivsibula kasvukoht. Kahju tekitajal on kohustus 10 aasta jooksul ala hooldada ning kahjusid heastada.

Allikas: Keskkonnaamet

129. Keskkonnajärelevalve juhtumite hulgas on ka mitmeid kaitsealade metsaraiega seotud juhtumeid, mille suhtes ei ole keskkonnavastutuse seadust rakendatud.

130. Näiteks Haanja looduspargis raiuti ühel juhul muu hulgas II kaitsekategooria linnuliigi elupaigas sanitaarraie nime all alad ja kogused, milleks Keskkonnaamet ei olnud luba andnud. Kahjud ulatusid küll üle 9600 euro ning algatati kriminaalmenetlus, kuid keskkonnavastutuse seaduse rakendamist amet vajalikuks ei pidanud. Teisel juhul raiuti sama kaitseala piiranguvööndis kaitsealal suuremaid koguseid, kui amet selleks loa oli andnud. Kolmandal juhul raiuti II kaitsekategooria taimeliigi elupaigas, külmumata pinnasega. Viimasel juhul ei ole amet 2 aasta jooksul kahjude ulatust kindlaks teinud ning kahju tekitajale määrati trahviks ainult 440 eurot. Auditi lõpuks väitis Keskkonnaamet, et taimede populatsioon on elujõuline ja kahju ei ole tekkinud.

131. Keskkonnaamet leidis, et kaitsealale olulist ebasoodsat mõju ei tekitatud ning metsaseaduse nõuete kohaselt peab metsaomanik tagama pärast raietöid nii või teisiti metsa uuenemise, mistõttu ei ole põhjendatud muude alternatiivsete heastamismeetmete rakendamine.

Riigikontrolli hinnang

132. Riigikontroll märgib, et Keskkonnaamet peab võrreldavaid kahjujuhtumeid ühetaoliselt käsitlema ehk kui tekitatakse kahju kaitstavale loodusobjektile või näiteks liigile, siis tuleb rakendada keskkonnavastutuse seadust ning amet peab tagama tekitatud kahju heastamise. Samuti tuleb ametil kehtestada selged kriteeriumid, kuidas tuleb oluline keskkonnakahju välja selgitada ning kui kiiresti. Samuti peab amet tagama, et keskkonnale kahju tekitamise tagajärjed oleks kahju tekitajale piisavalt koormavad, et need heidutaks teda edaspidi keskkonda mitte kahjustama.

Keskkonnavastutuse seaduse reguleerimis-alast väljaspool olevate juhtumite puhul loodusele tekitatud kahju heastamist ei toimu

133. Analüüsitud 2023. ja 2024. aasta keskkonnajärelevalve juhtumites, mis jäävad keskkonnavastutuse kohaldamisalast välja, tõusid esile metsandusvaldkonnas tekitatud kahjujuhtumid kui suurima keskkonnakahjuga juhtumid (vt tabel 1). Ilma kaitseeržiimita metsadele tehtud kahjude korral ei kohaldu keskkonnavastutuse seadus ning heastamist ei nõuta, olenemata kui suurt kahju on tekitatud. Näiteks ebaseaduslikud raied metsades, mille raiumiseks lube poleks antud (nt metsade vanuselise koosseisu tõttu), või raied, millega on eiratud seatud tingimusi (nt raiutud liiga palju ning säilikipuid ei ole jäetud). Neil juhtudel algatatakse küll väärteo- või kriminaalmenetlused, nõutakse välja trahvisummad või tehakse ettekirjutused raiete peatamiseks, kuid loodusele kahjude heastamist ei nõuta.

134. Kuigi eriseadused (nt looduskaitse seadus, metsaseadus, veeseadus) otseselt ei kohusta loodusele tekitatud kahju heastama, siis uuris Riigikontroll Kliimaministeeriumilt, kas praegune õigusruum seda võimaldab (vt saastaja-maksab-põhimõtte kirjeldust p-s 1) ning kas Keskkonnaamet on seda kunagi rakendanud.

135. Kliimaministeerium toonitas, et suure halduskoormuse tõttu ei ole keskkonnajärelevalve juhtumite puhul võimalik Keskkonnaametil kahjude heastamisega seonduvat praktikas rakendada, kuna oodatav kasu ei kaalu üles menetlusele kuluvat ressursi. Ministeeriumi sõnul on lahenduseks jätkata rahaliste hüvitiste kogumist, kuid suunata see raha sihtotstarbeliselt Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu tagasi loodusele tekitatud kahju heastamiseks.

136. Riigikontroll korraldas keskkonnavastutuse ja loodusele tekitatud kahju hüvitamise ja heastamise teemal [ümarlaua](#), kuhu olid kaasatud Õiguskantsleri Kantselei, Kliimaministeerium, Keskkonnaamet ja Riigikogu keskkonnakomisjoni liige. Ümarlaual toimunud arutelu tulemusel leiti, et vaja on luua reeglistik, mis tagaks, et olulisemates

Teadmiseks, et

Riigikontrolli [ümarlaual](#) toodi välja, et mõiste „[väiksem keskkonnavastutus](#)“ tekkis Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse koostamisel, mis oleks pidanud reguleerima juhtumeid, mis ei ole kahju ulatuselt nii suured nagu seda on keskkonnavastutuse juhtumitena mõeldud, kuid piisava kahjuga, et eeldada kahju tekitajatelt peale trahvide maksmise ka kahju loodusele hüvitamist. Plaan toona ei realiseerunud ning praegu loodusele tekitatud kahju heastamiskohustust ei ole.

keskkonnakahju juhtumites, mis jäävad keskkonnavastutuse seaduse reguleerimisalast välja, saaksid kahjud igal juhul heastatud.

137. Õiguskantsleri Kantselei esindaja tõi välja, et kui keskkonnakahju on võimalik ja mõistlik heastada (nt rikutud ala korrastamise või puhastamise kaudu), peaks keskkonnavastutuse süsteem mängima olulist osa ning sellises olukorras oleks nn väiksem keskkonnavastutus (ehk need juhtumid, mille suhtes keskkonnavastutuse seadus ei kohaldu, ning kahju on tekitatud eriseaduste alusel) sobilik lahendus. Kui tulenevalt asjaoludest ei ole kahju mõistlik heastada, tuleks määrata rahaline trahv, kuid sel juhul peaks see olema piisav, et rikkumise tagajärjed oleks piisavalt heidutavad ning proportsionaalsed kahju ulatusega.

Riigikontrolli hinnang

138. Ka Riigikontrolli hinnangul tuleks keskkonnavastutuse seaduse kohaldamisalast väljapoole jäävate keskkonnakahju juhtumite puhul, kus tekitatud kahju loodusele on piisavalt oluline, luua reeglistik ja võimalus nõuda kahju tekitajalt kahju heastamist.

Ennetusel on oluline roll keskkonnakahjude vältimisel

Teadmiseks, et

Keskkonnaametil tuleb lindude pesitsemist tõendada eksperdihinnangu abil. Looduses tuvastatakse pesitsevad linnuliigid ning võimalikud pesade asukohad.

Pesitsusaja kontrollide käigus on raiealadel tuvastatud nii looduskaitsealuste lindude pesitsusi kui ka teisi arvukaid pesitsusalasid.

Näiteks raietegevused juunis, lindude pesitsemise kõrgajal Haanja looduspargi tavaala piiranguvööndis, kus kaitseriežiim on loodud elurikkuse kaitseks ja selle säilitamiseks. Oli teada, et osa raiutavast kinnistust kuulub vanade liigirikaste metsade hulka, kus lindude asustustihedus on keskmisest suurem ning oli oht, et raie jätkamisel hävitakse linnud ja nende pesapuud. Ala kontrollimisel selgus eksperdihinnangu abil, et raiealal toimub suure intensiivsusega pesitsus ning edasiste kahjude tekkimise eesmärgil raied peatati.

139. Järelevalvemenetluste analüüsist ilmes, et oluline on kahjude ennetus, mida Keskkonnaamet on süstemaatiliselt ka teinud.

Metsanduses seonduvad need juhtumid ennekõike kontrollidega, mida on tehtud aktiivse pesitsusperioodi ajal suure pesitsuspiirkonnaga metsades ja mille käigus on keskkonnakahjude tekkimist ära hoitud.

140. Looduskaitseseaduse²³ kohaselt on keelatud looduslikult esinevate lindude pesade ja munade tahtlik hävitamine ja kahjustamine või pesade kõrvaldamine ning tahtlik häirimine, eriti pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal. Et tuvastada riskialad, kus metsade raie võib linde kahjustada, töötas Keskkonnaamet eksperdihinnangute alusel välja maatriksi kõikide metsaalade kohta ning tuvastas, millised alad on liigirikamad, arvuka pesitsusega ning risk keskkonnakahjude tekitamiseks kõige suurem (nn punased alad). Metsades on tehtud selle põhimõtte alusel regulaarseid kontrole (vt maatriksi põhimõtteid jooniselt 2).

141. Riigikontroll analüüsis nende kontrollide tulemusi ning vaatas, kas ameti loodud maatriksisüsteem võimaldab kahjusid ennetada ehk kas näiteks punastel aladel ka tegelikkuses lindude intensiivset pesitsust tuvastatakse ning kahjusid raiete peatamisega ennetatakse.

²³ Looduskaitseseadus, § 55 lg 6-1.

Joonis 2. Pesitsuskindluse hindamine maatriks*

MAATRIKSI VÄRV	PESITSUSKINDLUS		
	VÕIMALIK	TÕENÄOLINE	KINDEL
PUNANE	RAIET EI PEATATA	RAIE PEATATAKSE	
KOLLANE	RAIET EI PEATATA	RAIET EI PEATATA kui pesitsuse kõrgeraioodil kuuldi laialtlevinud liigi laulvat lindu või pesitsusega seotud hüüdu	RAIE PEATATAKSE tõenäolise pesitsuse tuvastamisel <i>va kui pesitsuse kõrgeraioodil kuuldi laialtlevinud liigi laulvat lindu või pesitsusega seotud hüüdu</i>
SININE	RAIET EI PEATATA	RAIET EI PEATATA kui pesitsuse kõrgeraioodil kuuldi laialtlevinud liigi laulvat lindu või pesitsusega seotud hüüdu	RAIE PEATATAKSE tõenäolise pesitsuse tuvastamisel <i>va kui pesitsuse kõrgeraioodil kuuldi laialtlevinud liigi laulvat lindu või pesitsusega seotud hüüdu</i>

* Maatriks, mille alusel toimub pesitsuskontroll metsades. Metsaalad on jaotatud kolme gruppi tõenäolise pesitsusaktiivsuse alusel – punased, kollased ja sinised alad. Liigirikad vanad metsad on suurima pesitsusintensiivsusega ning need alad on nn punased alad.

Allikas: Keskkonnaamet

142. Analüüsitud 2023. aasta juhtumid näitasid, et see süsteem on vajalik: liigirikaste metsade raiete kontroll tõendab lindude pesitsemist ja raiete peatamine pesitsusaja kõrgajal väldib keskkonnakahjude tekkimiseni.

Riigikontrolli hinnang

143. Riigikontrolli hinnangul on Keskkonnaameti järelevalve metsaraiete üle lindude aktiivse pesitsusperioodi ajal suure pesitsuspiirkonnaga metsades aidanud keskkonnakahjude tekkimist ennetada ja vähendada. Tulenevalt sellest, et metsades elavate liikide seisund halveneb ja metsalinnustiku arvukus langeb²⁴, on elusloodusele tekitatavate kahjude ennetamine hädavajalik.

Keskkonnavastutuse juhtumite puhul on keskkonnakahju mõnikord keeruline tõendada või kahju tekitajat tuvastada

144. Kuivõrd keskkonnakahju juhtumite menetluses on vaja tõendada, et kahju tekkimine ja kahju tekitaja tegevus on põhjuslikult seotud, tuleb Keskkonnaametil koguda sobiv tõendusmaterjal (proovid, analüüsid, uuringud, teada tuleb algset olukorda) ja info selle kohta, milline oli keskkonnaseisund enne kahjujuhtumit.

145. On juhtumeid, kus sobiva tõendusmaterjali kogumine on keeruline. Näiteks veekogude reostamise puhul, kuna selleks, et tuvastada pinnaveekogumi seisundiklassi muutus²⁵, peab olema veekogul kehtiv seisund eelnevalt määratud riikliku seire käigus. Eestis on aga pideva seirega kaetud 3% järvedest ning 14% vooluveekogudest ning ülejäänu kohta ajakohast infot ei ole. Seega isegi olukorras, kus kahju võib näida ilmsena, ei saa juhtumit keskkonnakahjana käsitada, kui kahju tekkimise ja selle tekitaja tegevuse vahel ei suudeta tõendada põhjuslikku seost.

²⁴ Metsalindude arvukuse vähenemise oluliseks põhjuseks peetakse elupaikade vähenemist, elupaigad kaovad valdavalt raie tagajärjel. Probleem tõi Riigikontroll esile ka auditis „Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades“.

²⁵ Veekogu seisundi muutus peab olema tõendatud, ainult sel juhul on võimalik seda käsitleda keskkonnakahjana.

146. Keskkonnaameti sõnul tuleb ette ka olukordi, kus kahju on tuvastatud, kuid kahju tekitajat ei suudeta leida. Näiteks ebaseadusliku metsaraiete puhul on esinenud olukordi, kus ei ole tagantjärele suudetud tõendada seda, kes raied tegi. Näiteks toimus 2024. aastal ulatuslik mereäärse puistu raie Pakri maastikukaitseala sihtkaitsevööndis, mille rahaline keskkonnakahju oli ligi 2500 eurot, kuid kahju tekitajat ei olnud võimalik tuvastada ega kahju hüvitamist nõuda.

Teadmiseks, et

Eestis on kokku 31 ametlikku põhjaveekogumit, mille seisundiklassi riikliku seire korras hinnatakse. Seisundiklassi hinnatakse iga 6 aasta tagant.

Riiklik seire näitab jätkuvat nitraadireostuse kõrget taset.

147. Eriti keerukas on reostusallika ja kahju tekitaja tuvastamine põhjavee puhul, kus reostuse nii ajaliselt kui ka ruumiliselt hajuva iseloomu tõttu ei ole tihtipeale võimalik tuvastada, kust ja millal põhjavette jõudnud reostus alguse sai.

148. Keskkonnavastutuse seadus näeb muu hulgas ette, et keskkonnakahjuks arvestatakse olukord, kus

- põhjavee seisundiklass muutub halvaks;
- vees sisalduvate ohtlike ainete piirväärtused on ületatud põhjaveekihi, mille kohta seisundiklasse ei määrata; või
- halveneb joogivee võtmiseks kasutatava põhjaveekihi kvaliteet piirini, kus kvaliteedi tagamine muutub töötlemisvajaduse (puhastamise) tõttu kalliks.

149. Viimastel aastatel on esinenud mitmeid juhtumeid reostunud põhjaveega, kus inimeste kaevuvesi (ennekõike salvkaevudes) on muutunud suure nitraadisalduse (üle joogiveele seatud piirnormide) jm reostuse tõttu joogiks kõlbmatuks. Ühelgi juhul ei ole algatatud keskkonnavastutuse seaduse kohast menetlust kahju tekitaja tuvastamiseks. Riiklik seire näitab, et põhjavee reostuse puhul on kõige suurem koormusallikas põllumajandus.

150. Keskkonnaamet viitas, et põllumajandusest pärinevate hajureostuse juhtumite uurimine on äärmiselt keeruline, sest tõendeid saab koguda üksnes põllupidaja põlluraamatust, kus kõikide ainete kasutamine on kirjas, kuid kui põlluraamatute kannetest ei tulene väetiste kasutamise reeglite vastu eksimist, siis on tagantjärele pea võimatu vastupidist tõendada. Samuti on potentsiaalsete reostusallikatena põhjavee reostusel ka majapidamise lekkivad reovee kohtkäitlussüsteemid.

Teadmiseks, et

kõik põllumajandustootjad peavad pidama põlluraamatut ning märkima sinna kasutatud väetiste ja põllumajanduskemikaalide kogused ja ajad. Põlluraamatu pidamine on põllumehe enda ülesanne ning ainult tema tagab sinna kantud andmete õigsuse.

Praegune põlluraamatute pidamise viis ei anna aga tegelikku kindlust, kas raamatusse kantud andmed on tõesed. On tõenäoline, et rikkumisi põllumees ise põlluraamatusse üles märkima ei hakka.

151. Olukorra keerukust näitlikustab üks põhjavee reostusjuhtumitest²⁶, mille puhul oli protsessi kaasatud ka õiguskantsler ning kes nägi võimalust ja vajadust alustada keskkonnavastutuse seaduse kohane protsess. Keskkonnavastutust ei kohaldata. Lisaks keerukusele reostusallikat tuvastada oli (ja on ka tänini) Õiguskantsleri ja Keskkonnaameti tõlgendused keskkonnavastutuse seaduse ja selle rakendatavuse suhtes põhimõtteliselt erinevad – Keskkonnaamet leiab, et keskkonnavastutuse seadus seesuguste reostusjuhtumite puhul ei kohaldu.

152. Riigikontroll tegi selle näite põhjal juhtumianalüüsi, et tuvastada, kas Keskkonnaameti tegevuses on süsteemseid probleeme analoogsete kaasuste lahendamisel. Analüüs näitas, et ametil pole täit selgust, kas ja millistel põhjaveereostuse juhtudel keskkonnavastutuse seadust kohaldada. Samuti vajab selgemaid reegleid, milliseid toiminguid võiks reostusallika paremaks tuvastamiseks teha.

153. Riigikontroll mõonab, et nende juhtumite lahendamine ning vastutaja leidmine on keerukas protsess ning ei pruugi süüdlase tuvastamiseni jõuda. Küll aga tuleks seesugusteks puhkudeks välja töötada kindel reeglistik, milliseid aspekte reostusjuhtumite puhul täpsemini uurida, ning teha maksimaalne pingutus reostusallika tuvastamisel, sest reostunud põhjavesi võib ohustada ka teisi sealse piirkonna majapidamisi ja põhjavee tarbijaid.

154. Näiteks võiks tulevikus teha analüüsid, mis näitaks, kas põhjavees olev nitraat on pigem mineraalsest (ehk mineraalväetistest) või orgaanilisest (väljaheited) allikast.²⁷ Samuti tuleks võtta proove taimekaitsevahendite sisalduse tuvastamiseks või ka muude näitajate (nt ravimijäägid) analüüs, mis võiks reostuse allikale viidata. Samuti saab teostada kordusproove peale kohtkäitlus- või lokaalse veesüsteemi korrastamist juhul, kui kahtlustatakse reostuse allikana majapidamise enda veesüsteemi.

²⁶ 2019. aastal tuvastati Lõuna-Eestis põllumajandusmaade keskel asuva talu salvkaevu joogivees lubatud piirnormist oluliselt kõrgem nitraadisalduse tase ning vesi oli joogiks kõlbmatu. Kohalik omavalitsus ning kaevu omanik nägid reostuse allikana põllumajandusmaadelt pärinevat hajureostust. Keskkonnaamet nägi reostuse allikana aga majapidamise enda reovee kohtkäitust, mis ei vastanud nõuetele (imbeväljak asus kaevule lubatud lähemal ning osast proovidest leiti kolilaadseid baktereid, mis võis viidata reoveele). Dokumentide läbivaatamisel Riigikontroll samaväärse kindluseni reostuse tekkimise põhjuste suhtes ei jõudnud ning tegelikku reostuse põhjust ei suudetud tuvastada.

²⁷ Tallinna Tehnikaülikooli uuring (Kliimaministeeriumi tellitud käsunduslepingu nr 4-1/18/131 põhjal koostatud aruanne. Vastutav täitja Rein Vaikmäe) „Hüdrogeoloogiline uuring nitraatide ja pestitsiidide kõrgendatud sisalduse põhjuste ja leviku ulatuse väljaselgitamiseks Siluri-Ordoviitsiumi Pandivere põhjaveekogumis Ida-Eesti vesikonnas“ näitas, et isotoopanalüüside abil on võimalik tuvastada erinevate nitraadisaaste allikad (mineraalväetised, orgaanilised väetised, sõnnik ja reovesi), kuna nende lämmastiku ja hapniku isotoopkoostised on erinevad. Töös järeldatakse mh, et kuna põhjavee reostusprobleem on järjest süvenev, on vajalik selgitada välja põhjused ja reostuse allikad.

Riigikontrolli hinnang

155. Riigikontroll leiab kokkuvõtvalt, et Keskkonnaametil on vaja suuremat selgust ja toimivat töökorraldust, et kõik keskkonnavastutuse seaduse alla kohalduvad juhtumid tuvastataks ning lahendataks. Sedakaudu on võimalik tagada seaduse eesmärk ja keskkonnale tekitatud kahju hüvitamist nõuda. Teiseks tuleb ametil arvestada, et neil on kohustuslik rakendada haldusorganina uurimispõhimõtet, mille järgi peab amet olema suuteline välja selgitama konkreetsetes kaasustes olulised asjaolud, sh vajaduse korral võtta proovid, tellida uuringud jm selleks, et langetada keskkonnavastutuse juhtumites õiged kaalutusotsused. Põhjaveereostuse juhtumite puhul peab amet senisest põhjalikumalt reostuse tekitajaid tuvastama.

156. Riigikontrolli soovitused energeetika- ja keskkonnaministrile koostöös Keskkonnaameti peadirektoriga: selleks, et tagada loodusele tekitatud kahju tegelik hüvitamine,

- täiendada eriseaduste regulatsioone keskkonnakahjude heastamise põhimõtete osas ja luua Keskkonnaametile võimalus nõuda kahju tekitajalt kahju heastamist olukordades, kus kahju suhtes ei kohaldu keskkonnavastutuse seaduse reguleerimisala, kuid mille suurus on siiski oluline (nt kahju metsaökosüsteemile, elupaikadele, liikidele ning maastikele);

Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: valdkondlikke eriseadusi on võimalik ja tuleks teatud juhtudel keskkonnakahju heastamise põhimõtete osas täiendada. Lisaks juba planeeritud muudatustele, täiendab Kliimaministeerium neid regulatsioone edaspidi jooksvalt vastavate seaduste ülevaatamisel.

Samas oleme seisukohal, et üldjuhul on otstarbekam rakendada keskkonnakahju heastamist kaudselt läbi Sihtasutuse Keskkonna-investeeringute Keskus keskkonnaprogrammi. Tihti ei olegi võimalik eelnevalt olukorda otseselt taastada või heastada (surnud looma ellu ei saa äratada, välisõhku paisatud saastet kokku ei saa koguda), seega saab hüvitamine toimuda vaid rahaliselt. Samuti peab keskkonnakahju heastamise nõue olema proportsionaalne, see tähendab, et heastamis-meetmed peavad olema proportsioonis saavutatud tulemusega. Kõigi keskkonnakahju juhtumite puhul ei ole mõistlik või proportsionaalne läbi viia pikki menetlusi heastamismeetmete rakendamiseks, kui kahju-hüvitise sihtotstarbeline kasutus aitaks suunata raha keskkonda tagasi läbi juba toimiva süsteemi ja läbimõtestatud viisil. Ühtlasi saab keskkonnaprogrammi kaudu rakendada üldisi keskkonnaseisundit parandavaid meetmeid ka nendes valdkondades, kus üksiktagajärgede heastamine ei ole võimalik või on raskendatud (näiteks välisõhu valdkonnas).

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on valmis vajadusel panustama õigusloome ajakohastamisesse.

- leida võimalus võtta vastutusele nõuete rikkujad põllumajandusliku päritoluga hajureostuse juhtumites, kus põhjavesi on väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamise tulemusel rikutud. Muu hulgas kaaluda selleks solidaarsel vastutusel põhineva õigusliku regulatsiooni loomist. Alternatiivselt luua kahju kannatajale, nt rikutud joogiveekaevu omanikule, võimalus, et kui kahju tekitajat ei suudeta tuvastada või kui vaatamata kõikide riigi kehtestatud nõuetest kinnipidamisele on kahju ikkagi tekkinud, hüvitab riik kahju;

Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: selgitame, et põhjaveereostus on oma olemuselt hajus nii ajas kui ruumis. Reostus võib liikuda pinnasest põhjaveekihtidesse väga aeglaselt, sageli aastate jooksul ja selle liikumissuund ning ulatus sõltuvad paljudest looduslikest ja tehnilistest teguritest - pinnase läbilaskvus, hüdrogeoloogiline kihistus, põhjavee voolusuunad, ilmastikuolud ja maa kasutusviisid. Sellistes tingimustes on reostusallika tuvastamine üksikjuhtumi tasandil äärmiselt keeruline.

Reostuse päritolu määramine eeldab keerukaid ja kulukaid uuringuid, näiteks seirekaevude rajamist, põhjavee liikumise modelleerimist, indikaatorainete kasutamist ja isotoopanalüüse. Selliste uuringute eeldus on pikaajalise seirevõrgu rajamine. Ühe juhtumi kohta võib analüüsi maksumus ulatuda 40 000 – 100 000 euronit, ilma garantiita, et tulemused viivad selge ja usaldusväärse põhjustajani. Seetõttu ei ole selline lähenemine jätkusuutlik ega majanduslikult mõistlik.

Lisaks puuduvad paljudes kohtades usaldusväärsed varasemad andmed põhjavee kvaliteedi kohta. Seetõttu ei pruugi olla võimalik öelda, kas tuvastatud reostus on tekkinud viimasel ajal või on olnud vees juba pikemat aega. On täiesti võimalik, et keemiline koostis ei ole muutunud, vaid on olnud sarnasel tasemel aastaid. Sellisel juhul ei ole võimalik põhjendada, et tegemist on uue keskkonnakahjuga või, et selle on põhjustanud konkreetne tegevus. Ilma selge muutuse ja põhjusliku seose tuvastamiseta ei saa ka vastutust veenvalt määrata.

Kliimaministeeriumil on kavas astuda täiendavaid samme selleks, et saastaja maksab põhimõtte oleks tulevikus rakendatud laiapõhjaliselt, süsteemselt ja proportsionaalselt. 2025. aasta alguses algas LIFE SIP WetEST projekt, milles muuhulgas nähakse ette saastaja-maksab-põhimõtte analüüs. Eesmärk on teha põhjalik analüüs, kuidas täna on põhimõtte Eesti veemajanduse valdkonnas rakendatud ning kuidas tuleb saastaja-maksab-põhimõtte rakendamist muuta selleks, et kõik võimalikud proportsionaalsed instrumendid on kasutada. Sealhulgas analüüsitakse, kas täna kasutusel olevad instrumendid on piisavad ning millised veekasutuse valdkonnad ei ole saastaja-maksab-põhimõttega täna hõlmatud, sh toitainete ja pestitsiidide hajukoormus põllumajandusest. Plaanime analüüsida ka solidaarse vastutuse põhimõtte kohaldamise võimalusi. Analüüs valmib 2026. aasta lõpuks

ning selle tulemuseks on konkreetsed ettepanekud uute olemasolevate instrumentide paremaks rakendamiseks ning instrumentide rakendamiseks seni katmata valdkondades. Analüüs annab sisendi õigusaktide muutmiseks (näiteks tasustatav tegevus, tasustamise metoodika, tasu määrad, tasude kehtestamise alused). Pärast analüüsi valmimist 2026. aasta lõpus saab Kliimaministeerium ette valmistada vajalikud õigusaktide muudatused.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: põllumajandusliku hajureostuse põhjusliku tagajärjega sidumine on keeruline, kuna mõjud avalduvad pikema aja jooksul ning tekkekohast eemal. Solidaarse vastutuse rakendamist tuleb täiendavalt analüüsida.

- vaadata üle, kas praegused trahvimäärad on õiglaselt vastavuses tekitatud kahjudega.

Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: eriseaduste alusel määratakse isikutele nii rahatrahve väärtegade puhul kui ka arvutatakse teatud juhtudel keskkonnakahju tekkimisel keskkonnakahju hüvitis. Viimase puhul ei ole tegemist trahviga. Trahvimäärad ei pea olema tingimata üheses vastavuses tekitatud kahjuga, nende eesmärk on eelkõige mõjutada isikuid seadust mitte rikkuma, mistõttu peab trahvimäära suurus olema vastav sellele eesmärgile.

Kehtivad trahvimäärad ja keskkonnakahju hüvitise määrad vaadatakse Kliimaministeeriumi poolt jooksvalt üle valdkondlike seaduste muutmisel. Näiteks on hetkel trahvimäärad ülevaatamisel looduskaitse-seaduses ja metsaseaduses. Füüsiliste isikute väärtegade rahatrahvide arvestamise aluseks olev trahviühik vaadatakse riiklikult regulaarselt üle, seeläbi suurenevad ka keskkonnavaldkonna trahvid.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: täna kehtiva veeseaduse alusel on põllumajandusliku tegevuse keskkonnanõuete rikkumise eest võimalik füüsilist isikut karistada kuni 200 trahviühikuga ja juriidilist isikut kuni 200 000 euroga. KeA on arvamisel, et kehtivad trahvimäärad on piisavad mõjutamiseks isikute tegevust.

157. Riigikontrolli soovitusel Keskkonnaameti peadirektorile:

selleks, et tagada kohane keskkonnavastutuse juhtumite menetlus ning loodusele tekitatud kahju tegelik hüvitamine,

- luua selge reeglistik, kuidas kõik vastavad keskkonnavastutuse juhtumid menetlusse jõuavad ja tagada, et keskkonnakahju hüvitatakse ja heastatakse;

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on täiendamas juhendit, mis aitab paremini tuvastada keskkonnavastutuse juhtumeid.

- tagada keskkonnavastutuse juhtumitele õigeaegne ja operatiivne reageerimine ning eraldada piisavad ressursid – nii raha kui ka

spetsialistid –, et uurimispõhimõttest lähtudes saaksid kõik olulised asjaolud (sh põhjaveereostuse juhtumite puhul) haldusmenetluse käigus uuritud ja hinnatud;

Keskkonnaameti peadirektori vastus: eelnimetatud juhis aitab edaspidi paremini suunata piiratud ressursse sinna, kus operatiivne reageerimine ja oluliste asjaolude tuvastamine on kriitiline.

- luua selge reeglistik, kuidas tuleb toimida põhjaveereostuse olukorras. Määrata reostuse allikate paremaks leidmiseks kindel nimekiri ainete kohta, mille sisaldust peaks juhtumite puhul analüüsima.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: kindlat reeglistikku, mida põhjavee reostamise puhul määrata, ei ole otstarbekas kehtestada. Iga reostusjuhtum on erinev ning tegutsemine oleneb piirkonna hüdrogeoloogiast ja saastavast allikast (objektist, ohutegurid). Analüüsitavate näitajate osas, et seisundit (reostuse mõju) hinnata, saab lähtuda keskkonnaministri 01.10.2019. a määrusest nr 48.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Kliimaministeeriumile ja Keskkonnaametile mitmeid soovitusi. Minister saatis oma vastuse Riigikontrolli soovistele 25.07.2025 ja Keskkonnaameti peadirektori asetäitja peadirektori ülesannetes 11.07.2025.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Kliimaministeerium: Kontrolliaruandes on peamiselt ettepanekud erinevates valdkondades keskkonnakasutuse arvestamise meetodikate või juhendite väljatöötamiseks. Selgitame, et keskkonnatasude arvutamise üldpõhimõtted on reguleeritud keskkonnatasude seadusega (edaspidi KeTS). Keskkonnatasu arvutatakse mõõdetud, mõõdistatud või arvutatud keskkonnakasutuse koguste alusel. Keskkonnakasutuse koguste arvutamise alused tulenevad vastavatest valdkondlikest õigusaktidest, kus on vastavalt vajadusele ja eesmärgile kehtestatud konkreetsed meetodikad või üldised põhimõtted ja nõuded.

Keskkonnakorralduse valdkonnas on oluline hoida tasakaalu – loodus peab olema hoitud ja kahjud korvatud, kuid samas ei tohi tekitada juurde ebamõistlikku bürokraatiat ja halduskoormust riigile ega ka ettevõtetele. Kliimaministeerium ei nõustu järeldusega, et mitmetes kontrolliaruandes nimetatud valdkondades on meetodikad puudulikud, mistõttu ei ole nende alusel võimalik kontrollida deklareeritud keskkonnatasude õigsust. Samas oleme valmis koostöös Keskkonnaametiga olemasolevaid nõudeid üle vaatama ning põhjendatud juhul õigusakte muutma või täiendavaid juhendeid välja töötama. Sealjuures tuleb arvestada, et sõltuvalt iga käitise või keskkonnakasutuse objektiga seotud eripäradest, peab keskkonnakasutuse suuruse arvestamisel säilima teatud olukordades paindlikkus. Üldise arvutusmeetodika kehtestamine õigusakti tasandil ei ole alati põhjendatud, sest see ei pruugi olla igas olukorras kasutatav.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Keskkonnakasutuse arvestamine 31. Soovitused energeetika- ja keskkonnaministrile koostöös Keskkonnaameti peadirektoriga: selleks, et tagada keskkonnakasutuse tasu võimalikult täpne ja ühetaoline arvestamine ning ettevõtete võrdne kohtlemine, teha järgmist: algatada veeseaduse, jäätmeseaduse ja atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmine, et kehtestada vee-erikasutuse, saasteainete vette, pinnasesse ja välisõhku juhtimise ning jäätmete valdkonnas keskkonnakasutuse arvestamise meetodikad või juhendid;	Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: keskkonnatasu arvutatakse keskkonnakasutuse alusel. KeTS § 32 lõike 3 kohaselt arvutatakse tasustatav vee kogus veearvesti näidiku järgi. Kui võetava vee kogust ei mõõdetata veearvestiga, on arvutamise aluseks keskkonnalaos andja poolt tunnustatud meetodika. KeTS § 32 lõike 6 alusel arvutatakse saastetasu atmosfääriõhu kaitse seaduse, veeseaduse ja jäätmeseaduse kohaselt saasteainete välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse väljutamise või kõrvaldatud jäätmete mõõdetud või arvutatud koguste järgi. Ehk juhul kui keskkonnakasutuse kogust ei ole mõõdetud, siis sõltuvalt valdkonnast on keskkonnakasutuse koguse arvutamine reguleeritud vastavas eriseaduses või toimub loa andja poolt tunnustatud meetodika alusel. Üldise arvutusmeetodika kehtestamine õigusakti tasandil ei ole igas valdkonnas asjakohane, sest see ei pruugi olla igas olukorras kasutatav. Tagamaks õiglane keskkonnatasu arvestus ka mittestandardsetes olukordades, tuleb säilitada paindlik lähenemine, kus Keskkonnaamet kinnitab meetodika erilahendused konkreetsetel erijuhtudel keskkonnakaitseloa väljastamisel. Analüüsi eelpool nimetatud valdkondade keskkonnakasutuse arvestamise meetodikate ning vastavate õigusaktide muutmise vajaduse kohta viib Kliimaministeerium läbi koostöös Keskkonnaametiga hiljemalt 2026. aasta I poolaasta lõpuks, mille järel valmistatakse vajaduse korral ette vajalikud õigusaktide muudatused või juhendid. Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on valmis vajadusel panustama seaduse muudatuste ettevalmistamisse.

täpsustada olemasolevate keskkonnakasutuse arvestusmetoodikate puhul, milliste näitajate põhjal määratakse keskkonnatasu. Turba kaevandamise valdkonnas kehtestada kaevandatud koguse arvestamise metoodika. (p-d 14–30)	Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: Kliimaministeerium ei nõustu järeldusega, mille kohaselt puudub turba kaevandamise valdkonnas kaevandatava maavara koguse arvestamise metoodika. Samas nõustume, et mitmed keskkonnaalased määrused ei ole piisavalt omavahel seotud, mistõttu ei pruugi turba kaevandamise valdkonna metoodikad olla alati selgelt leitavad ja jälgitavalt omavahel seostatavad. Hetkel tulenevad metoodilised juhised eelkõige maapõueseaduse (edaspidi <i>MaaPS</i>) või KeTSi üldjuhistest. Maavara kogus määratakse kooskõlas MaaPS § 76 lõike 9 ja § 77 lõike 2 alusel sätestatud majandus- ja taristuministri 03.05.2019. a määruse nr 32 „Markšeiderimöödistuse täpsustatud nõuded ja kord“ (edaspidi määrus nr 32) ning keskkonnaministri 05.04.2011. a määruse nr 22 „Keskonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord“ (edaspidi määrus nr 22) nõuetega. Olukorra parandamiseks on kavas muuta määrust nr 22 ning lisada sinna täiendavad viited keskkonnaministri 17.12.2018. a määruse nr 52 „Üldgeoloogilise uurimistöö ning maavara geoloogilise uuringu kord ja nõuded ning nõuded fosforiidi, metallitoorme, põlevkivi, aluskorra ehituskivi, järvelubja, järvemuda, meremuda, kruusa, liiva, lubjakivi, dolokivi, savi ja turba omaduste kohta maavarana arvelevõtmiseks“ lisas 1 esitatud turba varu arvutamise metoodikale ning sama määruse § 38 lõikes 4 kirjeldatud von Posti humifikatsiooniklassidele. Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on valmis vajadusel panustama määruse väljatöötamisse, millega kehtestatakse turba kaevandamise koguste arvestamise metoodika. Keskkonnaamet on seisukohal, et õigusakti tasemel selguse loomine vähendab nii loamenetluste ajal tehtavate kaalutusotsuste kui ka hilisema kirjavahetuse mahtu ja halduskoormust. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll juhib tähelepanu auditiaruande punktidele 52–59, milles on selgitatud kaevandatavate turbakoguste mõõtmise probleeme. Markšeiderimöödistusi tehakse turba kaevandamise puhul liiga harva ja neid andmeid ei saa seetõttu kasutada igal aastal kaevandatud turbakoguste deklareerimiseks. Seega soovitab Riigikontroll kehtestada metoodika igal aastal kaevandatud turba koguste arvestamiseks.
Keskkonnakasutuse arvestamine 32. Soovitus energiaeetika- ja keskkonnaministritele: alkatada määruse²⁸, muutmine, et kehtestada selged nõuded, milliseid keskkonnakasutuse arvestamiseks vajalikke andmeid tuleb esitada keskkonnavaloo taotluses. (p-d 14–30)	Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: teatud keskkonnakasutuse suuruse arvestamiseks vajalikud andmed võiksid kajastuda keskkonnakaitseloo taotluses. Analüüsi määruse nr 56 muutmisevajaduse osas viib Kliimaministeerium läbi koostöös Keskkonnaametiga hiljemalt 2026. aasta I poolaasta lõpuks ning sellele järgnevalt valmistatakse vajadusel ette vajalikud õigusaktide muudatused.

²⁸ Keskkonnavaloo taotlusele esitatavad täpsustavad nõuded ja loa andmise kord ning keskkonnavaloo taotluse ja loa andmekoosseis. RT I, 06.06.2023, 5.

Keskkonnavalv ja neis sisalduvad keskkonnakasutuse arvestamise nõuded 38. Soovitused Keskkonnaameti peadirektorile: • fikseerida keskkonnavalvades konkreetsetes valdkonnas tegutseva ettevõtte jaoks olulised keskkonnakasutuse arvestamise täpsed nõuded. Kirjas peavad olema ka nõuded arvestamiseks kasutatavate seadmete kohta, et tagada mõõtetäpsus. Täpsete nõuete fikseerimine tagab, et ettevõtted esitaksid täpse teabe keskkonnakasutuse kohta ja Keskkonnaametil on võimalik teha järelevalvet arvestuse õigsuse üle; • esitada keskkonnavalvades viited asjakohastele õigusaktidele, mis kehtestavad keskkonnakasutusega seotud andmete säilitamise nõuded. Samuti määrata kindlaks maksustamise seisukohast olulised dokumendid ja andmed. (p-d 33–37)	Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet ei pea tõhusaks meetmeks õigusaktide viidete lisamist keskkonnavalvadele. Meie hinnangul on mõistlikud ja kuluefektiivsed lahendused järgmised: • Korduvad ja üldkehtivad nõuded tuleks sätestada võimalusel õigusaktides, mitte igas üksikus loas. See vähendab halduskoormust nii loa andmisel kui ka muutmisel ning välistab olukorra, kus üldise regulatsiooni muutudes tuleb massiliselt muuta olemasolevaid lubasid. • Kui üldreeglid muutuvad, siis ei ole vaja hakata kõiki lubasid ümber vormistama, kui nõuded on kehtestatud otsekohalduvates õigusaktides. • Järelevalve saab olla sisuline ja tõhus ka siis, kui arvestusnõuded on sätestatud määrustes või seaduses, mitte igas loas eraldi. Erandiks on väga spetsiifilised juhtumid, kus üldist regulatsiooni ei ole mõistlik rakendada. Sellisel juhul saame sobiva korra kehtestada konkreetsetes keskkonnakaitseloas.
Keskkonnakasutuse üle tehtava järelevalve planeerimine 51. Soovitused Keskkonnaameti peadirektorile: • tagada, et keskkonnakasutuse deklaratsioonide kontrollimine põhineks õigetest algandmetel ja riskidel. Selleks töötada välja riskianalüüside koostamise juhend. Samuti tuleb koostada erinevatele valdkondadele deklaratsioonide kontrollimise juhend või juhendid;	Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaameti riskianalüüs koostatakse kontrollistrateegia alusel. Täiendame vastavat juhust, et andmete õigsuse ja riskide hindamine oleks efektiivsem. Järgnevalt selgitame, kuidas me täna riskianalüüsi koostame ning millised muudatused teeme, et Riigikontrolli soovitus rakendada. Täna keskkonnatasu deklaratsioonide riskianalüüsi koostamise praktika: Keskkonnatasu deklaratsioonide riskianalüüsid koostatakse kindlate teemade või valdkondade lõikes vastavalt keskkonnatasude kontrollistrateegias ette nähtud nimekirjale. Analüüsid on suunatud objektidele, mille puhul on suur maksupotentsiaal või varasemate perioodide kogemusel tuvastatud suurem eksimisrisk. Kontrolli ettevalmistus põhineb kas konkreetsete andmepõhiste erisuste või tegevusloaga seotud tunnuste võrdlusel. Näiteks vee- ja saastevaldkonnas tehakse riskianalüüsi suublate, vooluhulkade, saasteainete ja lubade kehtivuse alusel; maavarade puhul aerokontrollide, markseiderimöödistuste sageduse ja aastamäära ületamise alusel. Jäätmevaldkonnas võrreldakse jäätmearuandeid ja deklaratsioone. Riskianalüüside tulemusel valitakse välja objektid, mis suunatakse tööplaanilisse kontrolli. Riskianalüüside koostamine on tänases praktikas valdavalt valdkondlik ning lähtuv konkreetse kontrolliteema spetsiifikast. Keskkonnatasu deklaratsioonide kontrollistrateegiat on plaanis ajakohastada alates 2026. aastast, et ühtlustada deklaratsioonide riskihindamise kriteeriumid ja parandada andmepõhist lähenemist.
• tagada, et järelevalve kavandamine keskkonna kasutajate üle oleks senisest süsteemsem ja riske arvestav. Selleks tuleks näiteks täpsustada järelevalve juhendites, kuidas selgitada välja suurima riskiga ettevõtteid ja tegevusi. Kasutada senisest enam andmeanalüüsi võimalusi	Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on järelevalveprotsesse oluliselt digitaliseerimas. Hetkel ollakse paljude töödega kontseptsiooni faasis. Lahenduste praktikas juurutamisel on otstarbekas juhised vastavalt muudatustele üle vaadata. Keskkonnaamet on viimastel aastatel tegelenud meetodiliste riskihindamise väljatöötamisega, samuti on muudetud objekti

riskihinnangu koostamisel ja järelvalve planeerimisel. (p-d 39-50)	kontrollimise andmebaasi viisil, mis võimaldab järelvalve kohta koguda masintöödeldavaid andmeid, mida riskihindamises kasutada. Keskonnaamet on hakanud rakendama metoodilist riskihindamist näiteks maapõue valdkonnas. Kasutusel on kalanduse valdkonna riskihindamise mudel KARI, tööstusheite valdkonna riskihindamise mudel IRAM ning loomisel ja esialgse prototüübina olemas automaatne riskihindamis süsteem MARI, mis kasutab riskihindamisel järelvalve andmeid, loa infot ja deklaratsioonide andmeid. Väljatöötamisel on jäätmettevõtete riskihindamise mudel, kavandatud valmimistähtaeg detsember 2025. Veevaldkonna kontrole planeeritakse vastavalt veemajanduskava konkreetse perioodi tegevuskavale ja tingimuslikkuse kontrollides läbi riskide hindamise (KeA edastab riskipunktid PRIA-le, mille alusel koostatakse kontrollivalim).
Kontroll kaevandatud maavara koguste üle 81. Soovitused energeetika- ja keskkonnaministrile koostöös Keskkonnaameti peadirektoriga: selleks, et parandada keskkonnakasutuse arvestust ja parandada kontrolli tasude õigsuse üle, analüüsida kõigi keskkonnatasudega hõlmatud valdkondade puhul, millised andmed on olulised selleks, et hiljem kontrollida keskkonnakasutuse andmete õigsust. Veenduda, et nende andmete esitamise kohustus kajastuks määruses, mis reguleerib keskkonnatasu deklaratsioonis esitatavaid andmeid. Vajaduse korral algatada selle määru muutmise ja täiendada esitatavate andmete loetelu;	Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: Keskkonnakasutuse andmete (v.a maavara kaevandamine ja kasutus) hea kontrollitavuse tagamiseks on vaja ülevaadet, millised andmed ja arvutused ning mis kujul on vajalikud keskkonnakasutuse koguste sisuliseks kontrolliks. Samas peab arvestama, et kehtestatud nõuded oleks ka keskkonnakasutajate suhtes proportsionaalsed ning ei tooks kaasa töö- ega halduskoormuse märgatavat suurenemist. Esmane analüüs selle kohta, millised andmed on keskkonnakasutuse sisuliseks kontrolliks vajalikud, viiakse koostöös Keskkonnaametiga läbi 2026. aasta I poolaasta lõpuks ning seejärel saab Kliimaministeerium vajadusel ette valmistada vajalikud õigusaktide muudatused. Samas selgitame, et keskkonnakasutuse andmete õigsuse kontrollimise seisukohast ja maksunduse uurimispõhimõttest (maksukorralduse seaduse § 11) lähtudes ei ole siiski otstarbekas koostada konkreetset kontrollitavate dokumentide nimekirja. Kontroll tugineb menetluse käigus ilmnevatele asjaoludele ning vajalike dokumentide loetelu kujuneb vastavalt tegelikule vajadusele, mitte etteantud piiratud nimekirjale. Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on valmis koostöös ministeeriumiga: läbi viima analüüsi, millistes valdkondades ja juhtudel on arvutuslik arvestus kasutusel; vajadusel koostama ettepanekud määru täiendamiseks, et esitatavad andmed sisaldaksid vajalikke arvutuslikke lähteandmeid ja metoodikaid; välja töötama keskkonnaotsuste infosüsteemis vajalikud täiendused, et tagada võimalus manuste lisamiseks deklaratsioonidele.
analüüsida, kas turba kaevandamisel tuleks teha markšeiderimöödistusi sagedamini. Markšeiderimöödistuste suurem sagedus võimaldaks paremini kontrollida kaevandatud turba koguste õigsust;	Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: analüüs markšeiderimöödistamisel kasutada lubatud tehnoloogia ja möödistuse sageduse muutmise vajaduse osas viiakse koostöös Keskkonnaametiga läbi 2026. aasta II poolaasta lõpuks. Keskkonnaameti peadirektori vastus: oleme nõus koos ministeeriumiga analüüsima sagedasema markšeiderimöödistuse lisaväärtust, kuid arvesse tuleb võtta, et see toob kaasa täiendava halduskoormuse ettevõtjatele.
töötada välja kaevandatud turba koguse arvestamise metoodika, mis muu hulgas	Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: Kliimaministeerium ei nõustu Riigikontrolli väitega, nagu puuduks turba koguse

kirjeldab, millised on arvestuseks vajalikud andmed, sh mahult massile teisendamisel kasutatavad koefitsiendid, ja kui kaua neid andmeid tuleb säilitada. (p-d 52–80)	arvestamiseks meetodika. Kaevandatud turba koguse arvestamine on reguleeritud keskkonnatasude seaduse § 33³ lõikega 3, maapõueseaduse § 76 lõikega 9 ja § 77 lõikega 2, määruse nr 22 § 3 lõikega 6 ja määruse nr 32 § 2 lõikega 1, mille järgi mõõdistatakse ja arvutatakse turba kaevandamise, kasutamise või kasutuskõlbmatuks muutmise kogus kord loa kehtivusaja jooksul. Markšeiderimõõdistamiste vahearuanetes määratakse kaevandatud, kasutatud või kasutuskõlbmatuks muudetud maavara hinnanguline kogus kaevandamise, tootmise, laoseisu või turba kaevandamisel tehtud aunade mõõdistamise tulemuste järgi, võttes aluseks keskkonnatasude seaduse § 32¹ lõike 1. Puistangu ja lao mõõdistamised tuleb teha ja dokumenteerida vastavalt määruse nr 32 § 5 nõuetele. Andmete säilitamise osas selgitame, et vastavalt maksukorralduse seaduse §-ile 58 on maksukohustuslane kohustatud säilitama tehingute ja väljamaksetega seotud ning muid maksustamise seisukohast tähendust omavaid dokumente vähemalt seitsme aasta jooksul dokumendi koostamisele või saamisele, toimiku või dokumentide kogumiku puhul viimase sissekande tegemisele järgneva aasta 1. jaanuarist arvates. See nõue kehtib ka dokumentidele, mis on turba kaevandamisel keskkonnatasu arvutamise aluseks. Sellele lisaks tuleb kaevandamisloa omanikul säilitada kaevandamise mahu aruannet määruse nr 22 alusel seitse aastat pärast maavara kaevandamise loa kehtivusaja lõppemist. Keskonnaameti peadirektori vastus: Keskonnaamet on valmis vajadusel panustama määruse väljatöötamisse, millega kehtestatakse turba kaevandamise koguste arvestamise meetodika. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll juhib tähelepanu auditiaruande punktidele 52–59, milles on selgitatud kaevandatavate turbakoguste mõõtmise probleeme. Markšeiderimõõdistusi tehakse turba kaevandamise puhul liiga harva ja neid andmeid ei saa seetõttu kasutada igal aastal kaevandatud turbakoguste deklareerimiseks. Seega soovib Riigikontroll kehtestada meetodika igal aastal kaevandatud turba koguste arvestamiseks.
Kontroll kaevandatud maavara koguste üle 82. Soovitus Keskonnaameti peadirektorile: töötada välja kaevandatud turba koguste operatiivse järelevalve tegemise toiming ja asuda seda riskipõhiselt rakendama. Muu hulgas kirjeldada turbaaunade mahu mõõtmist ning turba niiskuse, lagunemisastme ja mahukaalu määramist. (p-d 52–80)	Keskonnaameti peadirektori vastus: järelevalve arendusbüroo koostöös keskkonnatasuosakonnaga on töötanud välja esialgse juhendi turbaalade kontrollimiseks. Keskonnaamet kavandab järelevalve juhise täiendamist pärast auditi punktis 81 käsitletud analüüside tulemuste valmimist ja määruse muutmist.
Veekasutuse ja veekogudesse juhivate saasteainete andmed 92. Soovitus energeetika- ja keskkonnaministrile: selleks, et keskkonnakasutuse arvestamiseks kasutatud mõõtevahendite tulemused ja arvestus tervikuna oleks täpsem, tuleks algatada mõõteseaduse alusel kehtestatud määruse muutmine. Lisada nimistusse mõõtevahendid, mida kasutatakse	Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: Kliimaministeeriumile teadaolevalt heitvee vooluhulga mõõtevahendite taatlemise võimekus Eestis hetkel puudub. Seetõttu peame vajalikuks, et enne majandus- ja taristuministri 18.12.2018. a määruse nr 65 „Metrooloogiliselt kontrollitud mõõtevahendite kohustuslikud kasutusalaad koos eranditega, metrooloogilise kontrolli alla kuuluvate mõõtevahendite nimistu, täpsusnõuded, taatluskehtivusajad ning metrooloogilise kontrolli ja statistilise taatluse täpsustatud nõuded“⁴ kohaldamisala

keskkonnakasutamise arvestamiseks: näiteks heitvee, sh kaevandustest pumbatud vee ja elektrijaamade jahutusvee vooluhulga arvestid, prügilates jäätmete kaalumiseks mõeldud kaalud. (p-d 83–91)	laiendamist heitvee vooluhulga mõõteseadmetele Kliimaministeerium analüüsib, kas heitvee vooluhulga mõõteseadmete lisamine viidatud nimistusse ja sellega taatlemiskohustuse kehtestamine on proportsionaalne ja põhjendatud. Prügilas ladestatavate jäätmete kaalumiseks kasutatavad kaalud peavad juba praegu olema mõõteseaduse nõuete kohaselt taadeldud (nõue tuleneb keskkonnaministri 29.04.2004. a määruse nr 38 „Prügila rajamise, kasutamise ja sulgemise nõuded“ § 17 lõikest 2). Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et heitvee vooluhulka on võimalik mõõta taadeldud veearvestitega, kui kasutatakse arvestit, mis on ette nähtud ka heitvee vooluhulga mõõtmiseks. Riigikontroll nõustub, et keskkonnaministri määrus nr 38 näeb ette taadeldud kaalude kasutamise ladestatavate jäätmete massi kaalumiseks. Ent Riigikontroll juhib tähelepanu, et määruks puuduvad täpsemad nõuded mõõtevahendite kontrolli kohta. Näiteks mõõtevahendi täpsusklass ja taatluskehtivusaeg. Need nõuded on kirjas majandus- ja taristuministri määrukses ja seetõttu on soovitatav prügilates kasutatavad kaalused käsitleda samas määrukses.
Veekasutuse ja veekogudesse juhivate saasteainete andmed 93. Soovitus energeetika- ja keskkonnaministrile ja Keskkonnaameti peadirektorile: töötada välja veekasutuse arvutuslikud meetodid erinevate vee-erikasutuse sektorite jaoks juhtudel, kus veearvesti kasutamine ei ole põhjendatud või otstarbekas. Meetod peaks muu hulgas kirjeldama määramisel kasutatavate andmete kogumist ning seadma nõuded, mis tagavad nende andmete õigsuse ja kontrollitavuse. Näiteks nõuded pumba tootlikkuse ja tööaja näitajate kohta. (p-d 83–91)	Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: analüüsi vee erikasutuse arvutuslike meetodikate osas viib Kliimaministeerium läbi koostöös Keskkonnaametiga hiljemalt 2026. aasta I poolaasta lõpuks, millele järgnevalt on võimalik vajadusel välja töötada vastavad juhendid või õigusaktide muudatused. Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on nõus vajadusega erinevate arvutuslike meetodikate välja töötamise osas ning on valmis panustama vee-erikasutuse valdkonnas veekasutuse arvestamise meetodikate välja töötamisesse, vajadusel vastava juhendi koostamisse.
Veekasutuse ja veekogudesse juhivate saasteainete andmed 94. Soovitus Keskkonnaameti peadirektorile: selleks, et Keskkonnaamet saaks olla kindel kasutatud vee ja keskkonda juhivate saasteainete koguste õigsuses ja riigile laekuks ettenähtud koguses keskkonnatasu ning tagataks ettevõtete ühetaoline kohtlemine, tuleks ametil nõuda, et keskkonnalubades sätestatakse veekasutuse peamise arvestamise meetodina veearvestiga mõõtmist. Veearvestite puhul tuleb seada nõuded nende regulaarseks taatlemiseks. (p-d 83–91)	Keskkonnaameti peadirektori vastus: peame asjakohaseks reguleerida õigusaktiga veekoguste mõõtmist veearvestiga. Nõuded vastavatele mõõteseadmetele on kehtestatud mõõteseaduses.
Ladestatud jäätmete koguste kontroll 106. Soovitused Keskkonnaameti peadirektorile: selleks, et oleks võimalikult täpsed andmed	Keskkonnaameti peadirektori vastus: auditi punktis 96 on Riigikontroll jõudnud selgusele, et kõigis tavajäätmete ja Vaivara prügila lubades on olemas kaalumise nõue. Seega on Riigikontrolli soovitus juba selles osas täidetud. Kaalumise nõuet ei ole vaid

ladestatavate jäätmete koguse kohta ja tagada keskkonnakasutuse tasu korrektne laekumine riigieelarvesse ja ettevõtete ühetaoline kohtlemine, teha järgmist: sätestada kõigi prügilate keskkonnalubades selge nõue, et ladestatavad jäätmed tuleb kaaluda. Samuti sätestada kõigis lubades nõue pidada täpset ülevaadet igast käitlusprotsessist (protsesside sisendite ja väljundite jäätmeliigid ja kogused ning suhtarvud);	põlevkivijäätmete prügilates, kus on lubatud kasutada arvutuslikku meetodit. KeA ei pea otstarbekaks sätestada põlevkivijäätmete prügilates kaalumise nõuet, kuid on nõus Riigikontrolli tähelepanekuga, et meetodikad on hetkel kinnitamata. KeA plaanib meetodikad kinnitada.
kontrollida regulaarselt ettevõtete esitatud prügilasse ladestatud jäätmete kogust. Näiteks võib analüüsida prügila tegevusaruandes esitatud andmeid ladestamisala mahu muutuse ja ladestatud jäätmete koguse kohta, analüüsida ettevõtte majandusnäitajaid, sh laekunud värvatasu suurust ja vastavust deklareeritud ladestatud jäätmete kogusele. (p-d 95–105)	Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaameti järelevalve jätkab prügilate regulaarsete kontrollidega, sh kontrollime ka edaspidi ettevõtete poolt prügilasse ladestatud jäätmete koguseid, analüüsime jäätmeliikide kaupa laoseise ja võrdleme neid kompleksloaga lubatuga, vajadusel teeme droonimöödistusi ladestatud mahu täpsustamiseks. Kontrollitakse ka massibilansse, kaalumaja väljavõtteid ja kolmandate osapoolte teostatud ladeala möödistusandmeid.
Jäätmete taaskasutus ja selle põhjendatus 117. Soovitused Keskkonnaameti peadirektorile: selleks, et jäätmete käitlejatel ei oleks võimalik põhjendamatult loobuda jäätmete ladestamise saastetasu maksmisest, tuleb Keskkonnaametil teha järgmist: hinnata jäätmete taaskasutamise lubamisel põhjalikult, kas kavandatud tegevus vastab taaskasutuse kriteeriumitele. Kontrollida ettevõtete esitatud andmeid, sh finantsandmeid ja tasuvusarvutusi, ja küsida lisainfot, mis võimaldab hinnata kõiki taaskasutuse kriteeriumi nõuete täitmist;	Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on nõus, et taaskasutamise lubamisel tuleb väga põhjalikult hinnata, kas tegevus vastab taaskasutamise kriteeriumitele, ning plaanib ka edaspidi teha seda põhjalikult. Keskkonnaamet täiendab olemasolevaid juhiseid, mille alusel hinnatakse taaskasutamise kriteeriumitele vastavust.
töötada välja juhend, kuidas hinnata jäätmete taaskasutuse vastavust kriteeriumitele. (p-d 107–116)	Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet täiendab olemasolevaid juhiseid, mille alusel hinnatakse taaskasutamise kriteeriumitele vastavust.
Keskkonnale tekitatud kahju heastamine ja selle võimalikkus 156. Soovitused energeetika- ja keskkonnaministrile koostöös Keskkonnaameti peadirektoriga: selleks, et tagada loodusele tekitatud kahju tegelik hüvitamine, täiendada eriseaduste regulatsioone keskkonnakahjude heastamise põhimõtete osas ja luua Keskkonnaametile võimalus nõuda kahju tekitajalt kahju heastamist olukordades, kus kahju suhtes ei kohaldu keskkonnastutuse seaduse reguleerimisala, kuid mille suurus on siiski oluline (nt kahju metsaökosüsteemile, elupaikadele, liikidele ning maastikele);	Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: valdkondlikke eriseadusi on võimalik ja tuleks teatud juhtudel keskkonnakahju heastamise põhimõtete osas täiendada. Lisaks juba planeeritud muudatustele, täiendab Kliimaministeerium neid regulatsioone edaspidi jooksvalt vastavate seaduste ülevaatamisel. Samas oleme seisukohal, et üldjuhul on otstarbekam rakendada keskkonnakahju heastamist kaudselt läbi Sihtasutuse Keskkonnavesteringute Keskus keskkonnaprogrammi. Tihti ei olegi võimalik eelnevalt olukorda otseselt taastada või heastada (surnud looma ellu ei saa äratada, välisõhku paisatud saastet kokku ei saa koguda), seega saab hüvitamine toimuda vaid rahaliselt. Samuti peab keskkonnakahju heastamise nõue olema proportsionaalne, see tähendab, et heastamismeetmed peavad olema proportsiooniliselt saavutatud tulemusega. Kõigi keskkonnakahju juhtumite puhul ei ole mõistlik või proportsionaalne läbi viia pikki menetlusi heastamismeetmete rakendamiseks, kui kahjuhüvitise sihtotstarbeline kasutus aitaks suunata raha keskkonda tagasi läbi juba toimiva süsteemi ja läbimõtestatud viisil. Ühtlasi saab

	keskkonnaprogrammi kaudu rakendada üldisi keskkonnaseisundit parandavaid meetmeid ka nendes valdkondades, kus üksiktagajärgede heastamine ei ole võimalik või on raskendatud (näiteks välisõhu valdkonnas). Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on valmis vajadusel panustama õigusloome ajakohastamisesse.
leida võimalus võtta vastutusele nõuete rikkujad põllumajandusliku päritoluga hajureostuse juhtumites, kus põhjavesi on väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamise tulemusel rikutud. Muu hulgas kaaluda selleks solidaarsel vastutusel põhineva õigusliku regulatsiooni loomist. Alternatiivselt luua kahju kannatajale, nt rikutud joogiveekaevu omanikule, võimalus, et kui kahju tekitajat ei suudeta tuvastada või kui vaatamata kõikide riigi kehtestatud nõuetest kinnipidamisele on kahju ikkagi tekkinud, hüvitab riik kahju;	Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: selgitame, et põhjaveereostus on oma olemuselt hajus nii ajas kui ruumis. Reostus võib liikuda pinnasest põhjaveekihtidesse väga aeglaselt, sageli aastate jooksul ja selle liikumissuund ning ulatus sõltuvad paljudest looduslikest ja tehnilistest teguritest – pinnase läbilaskvus, hüdrogeoloogiline kihistus, põhjavee voolusuunad, ilmastikuolud ja maa kasutusviisid. Sellistes tingimustes on reostusallika tuvastamine üksikjuhtumi tasandil äärmiselt keeruline. Reostuse päritolu määramine eeldab keerukaid ja kulukaid uuringuid, näiteks seirekaevude rajamist, põhjavee liikumise modelleerimist, indikaatorainete kasutamist ja isotoopanalüüse. Selliste uuringute eeldus on pikaajalise seirevõrgu rajamine. Ühe juhtumi kohta võib analüüsi maksumus ulatuda 40 000 – 100 000 euron, ilma garantiita, et tulemused viivad selge ja usaldusväärse põhjustajani. Seetõttu ei ole selline lähenemine jätkusuutlik ega majanduslikult mõistlik. Lisaks puuduvad paljudes kohtades usaldusväärsed varasemad andmed põhjavee kvaliteedi kohta. Seetõttu ei pruugi olla võimalik öelda, kas tuvastatud reostus on tekkinud viimasel ajal või on olnud vees juba pikemat aega. On täiesti võimalik, et keemiline koostis ei ole muutunud, vaid on olnud sarnasel tasemel aastaid. Sellisel juhul ei ole võimalik põhjendada, et tegemist on uue keskkonnakahjuga või, et selle on põhjustanud konkreetne tegevus. Ilma selge muutuse ja põhjusliku seose tuvastamiseta ei saa ka vastutust veenvalt määrata. Kliimaministeeriumil on kavas astuda täiendavaid samme selleks, et saastaja maksab põhimõtte oleks tulevikus rakendatud laiapõhjaselt, süsteemselt ja proportsionaalselt. 2025. aasta alguses algas LIFE SIP WetEST projekt, milles muuhulgas nähakse ette saastaja-maksab-põhimõtte analüüs. Eesmärk on teha põhjalik analüüs, kuidas täna on põhimõtte Eesti veemajanduse valdkonnas rakendatud ning kuidas tuleb saastaja-maksab-põhimõtte rakendamist muuta selleks, et kõik võimalikud proportsionaalsed instrumendid on kasutada. Sealhulgas analüüsitakse, kas täna kasutusel olevad instrumendid on piisavad ning millised veekasutuse valdkonnad ei ole saastaja-maksab-põhimõttega täna hõlmatud, sh toitainete ja pestitsiidide hajukoormus põllumajandusest. Plaanime analüüsida ka solidaarse vastutuse põhimõtte kohaldamise võimalusi. Analüüs valmib 2026. aasta lõpuks ning selle tulemuseks on konkreetsed ettepanekud uute olemasolevate instrumentide paremaks rakendamiseks ning instrumentide rakendamiseks seni katmata valdkondades. Analüüs annab sisendi õigusaktide muutmiseks (näiteks tasustatav tegevus, tasustamise meetodika, tasu määrad, tasude kehtestamise alused). Pärast analüüsi valmimist 2026. aasta lõpus saab Kliimaministeerium ette valmistada vajalikud õigusaktide muudatused.

	Keskkonnaameti peadirektori vastus: põllumajandusliku hajureostuse põhjusliku tagajärjega sidumine on keeruline, kuna mõjud avalduvad pikema aja jooksul ning tekkekohast eemal. Solidaarse vastutuse rakendamist tuleb täiendavalt analüüsida.
vaadata üle, kas praegused trahvimäärad on õiglaselt vastavuses tekitatud kahjudega. (p-d 118–155)	Energeetika- ja keskkonnaministri vastus: eriseaduste alusel määratakse isikutele nii rahatrahve väärtegade puhul kui ka arvutatakse teatud juhtudel keskkonnakahju tekkimisel keskkonnakahju hüvitis. Viimase puhul ei ole tegemist trahviga. Trahvimäärad ei pea olema tingimata üheses vastavuses tekitatud kahjuga, nende eesmärk on eelkõige mõjutada isikuid seadust mitte rikkuma, mistõttu peab trahvimäära suurus olema vastav sellele eesmärgile. Kehtivad trahvimäärad ja keskkonnakahju hüvitise määrad vaadatakse Kliimaministeeriumi poolt jooksvalt üle valdkondlike seaduste muutmisel. Näiteks on hetkel trahvimäärad ülevaatamisel looduskaitseaduses ja metsaseaduses. Füüsiliste isikute väärtegade rahatrahvide arvestamise aluseks olev trahviühik vaadatakse riiklikult regulaarselt üle, seeläbi suurenevad ka keskkonnavaldkonna trahvid. Keskkonnaameti peadirektori vastus: täna kehtiva veeseaduse alusel on põllumajandusliku tegevuse keskkonnanõuete rikkumise eest võimalik füüsilist isikut karistada kuni 200 trahviühikuga ja juriidilist isikut kuni 200 000 euroga. KeA on arvamisel, et kehtivad trahvimäärad on piisavad mõjutamaks isikute tegevust.
Keskkonnale tekitatud kahju heastamine ja selle võimalikkus 157. Soovitused Keskkonnaameti peadirektorile: selleks, et tagada kohane keskkonnavastutuse juhtumite menetlus ning loodusele tekitatud kahju tegelik hüvitamine, luua selge reeglistik, kuidas kõik vastavad keskkonnavastutuse juhtumid menetlusse jõuavad ja tagada, et keskkonnakahju hüvitatakse ja heastatakse;	Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on täiendamas juhendit, mis aitab paremini tuvastada keskkonnavastutuse juhtumeid.
tagada keskkonnavastutuse juhtumitele õigeaegne ja operatiivne reageerimine ning eraldada piisavad ressursid – nii raha kui ka spetsialistid –, et uurimispõhimõttest lähtudes saaksid kõik olulised asjaolud (sh põhjaveereostuse juhtumite puhul) haldusmenetluse käigus uuritud ja hinnatud;	Keskkonnaameti peadirektori vastus: eelnimetatud juhis aitab edaspidi paremini suunata piiratud ressursse sinna, kus operatiivne reageerimine ja oluliste asjaolude tuvastamine on kriitiline.
luua selge reeglistik, kuidas tuleb toimida põhjaveereostuse olukorras. Määrata reostuse allikate paremaks leidmiseks kindel nimekiri ainete kohta, mille sisaldust peaks juhtumite puhul analüüsima. (p-d 118–155)	Keskkonnaameti peadirektori vastus: kindlat reeglistikku, mida põhjavee reostamise puhul määrata, ei ole otstarbekas kehtestada. Iga reostusjuhtum on erinev ning tegutsemine oleneb piirkonna hüdrokeoloogiast ja saastavast allikast (objektist, ohutegurid). Analüüsivate näitajate osas, et seisundit (reostuse mõju) hinnata, saab lähtuda keskkonnaministri 01.10.2019. a määrusest nr 48.

Auditi iseloomustus

Auditi fookuses on keskkonnalaste eesmärkide saavutamiseks kasutatava põhimõtte „saastaja maksab“²⁹ valitud aspektide rakendamine. Analüüsitakse, kas Kliimaministeerium ja Keskkonnaamet veenduvad, et ettevõtted maksavad keskkonnatasu mahu, mis vastab nende keskkonnakasutusele, ning kas keskkonnale kahju tekitanud era- ja juriidilised isikud heastavad selle kahju. Samuti, kas ja kuidas hüvitatakse keskkonnale tekitatud kahju.



Auditi eesmärk

Auditi eesmärk on selgitada välja, kas keskkonnatasudega maksustatud keskkonnakasutuse määramiseks on välja töötatud meetodikad ja kas Keskkonnaamet teeb järelevalvet ja kontrolli selle üle, kas keskkonnatasude arvestamise aluseks olevad deklaratsioonid vastavad valitud valdkondades kehtivatele meetodikatele. Lisaks selgitatakse auditis välja, kas Keskkonnaamet kohustab keskkonnakahju juhtumite korral rikkujaid tekitatud kahju heastama, lähtudes keskkonnavastutuse põhimõtetest.

Hinnangu andmise kriteeriumid

- Keskkonnakasutuse arvestamiseks on kasutusel asjakohased arvestusmeetodikad, mis põhinevad uuringutel, analüüsidel, rahvusvaheliselt tunnustatud praktilisel.
- Keskkonnakasutuse arvestust puudutavad nõuded, sh kuidas, kui sageli ja mis ulatuses tuleb ettevõtte keskkonnakasutuse andmeid koguda, säilitada ja Keskkonnaametile aruandeid esitada, on sätestatud keskkonnalubades.
- Keskkonnaamet on koostanud meetodika keskkonnatasude deklaratsioonide riskipõhiseks kontrollimiseks, sh tuleks enam pöörata tähelepanu suurema keskkonnakasutusega ja probleemsematele ettevõtetele.
- Deklaratsioonide kontrollimiseks on olemas vajalikud ressursid ja vahendid.
- Keskkonnaamet on kontrollinud keskkonnakasutuse andmete õigsust ja kontrollib keskkonnatasude maksjate kontrollimise käigus ka keskkonnatasu maksmise aluseks olevaid mõõteseadmeid ning arvepidamist.
- Kui Keskkonnaamet annab loa jätmete taaskasutamiseks, siis tuleb põhjalikult analüüsida kavandatud tegevuse sisu ja vastavust jätteseaduses toodud taaskasutuse kriteeriumile.
- Keskkonnaamet nõuab keskkonnavastutuse seaduse kohaldamisalasse jäävate keskkonnakahju juhtumite põhjustajalt tema tegevuse mõju heastamist või hüvitamist.

²⁹ „Saastaja maksab“ põhimõtte kohaselt peab kõik keskkonnakahju hüvitamisega kaasnevad kulud kandma saastaja ehk kahju tekitaja ning üldiselt tuleb vältida keskkonna kahjustamisega kaasnenud kulutuste panemist ühiskonnale.

- Kui keskkonnakahju põhjustaja ei heasta oma tegevuse tagajärgi, siis rakendab Keskkonnaamet põhjendatud juhtudel haldusmenetlust, et tagada tekitatud keskkonnakahju heastamine.
- Olemas on regulatsioon ja kehtestatud on töökorraldus, mis tagab (keskkonnavastutuse seaduse kohaldamisalast väljapoole jäävate) keskkonnakahju juhtumite puhul keskkonnavastutuse põhimõtete rakendamise mõju olulisusest sõltumata.
- Loodud on eeldused ja tehnilised vahendid keskkonnavastutuse seaduse kohaldamisalast väljapoole jäävate keskkonnavastutuse seaduse juhtumite menetlemiseks (nt keskkonnaseisundi info olemasolu ja kättesaadavus, analüüside tellimise võimalus, mõõtmis- ja seire-vahendite olemasolu, ressursi mõistlik jaotamine).

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll vaatas auditis kolme valdkonna keskkonnalube: maavarade kaevandamine (turvas ja põlevkivi), jäätmete ladestamine ja vee-erikasutus. Riigikontroll hindas nende valdkondade puhul põhjalikumalt arvestuse metoodikate või kasutatavate praktikate aja- ja asjakohasust.

Turba kaevandamine ja põlevkivi allmaakaevandamine jõudsid valimisse, sest nende puhul on kaevandatud koguste arvestamine keerulisem võrreldes teiste maavaradega ja kaevandamisviisidega. Nende tegevusalade puhul raskendab mõõtmist ja kontrolli see, et nii turbarabas kui maaaluses kaevanduses oleva varu vähenemist ei saa mõõta ülelennuga, nii nagu mõõdetakse karjäärides ehitusmaavarade ja põlevkivi kaevandamist.

Vee-erikasutuse valdkonnast käsitleti auditis põlevkivi kaevandustest ja karjääridest vee pumpamist, põlevkivi kasutatavate elektrijaamade jahutusvee kasutamise arvestust. Samuti reoveepuhastitest keskkonda juhitava heitvee koguste arvestamist.

Jäätmete ladestamise tegevustena vaatasime kõiki tavajäätmete prügilaid, lisaks Vaivara ohtlike jäätmete käitluskeskuse prügilat ja põlevkivijäätmete prügilaid.

Jäätmete taaskasutamise objektide valimis oli Vaivara ohtlike jäätmete käitluskeskus, aheraine taaskasutamine Estonia kaevanduse päikesepargi rajamiseks.

Auditis analüüsiti aastate 2021–2024 tegevusi.

Auditi käigus vaadati järgmisi dokumente:

- keskkonnatasu, keskkonna kasutamist, keskkonnakahju heastamist ja hüvitamist käsitlevad õigusaktid;
- keskkonna kasutamise arvestamise metoodikad (8 keskkonnatasu seaduses nimetatud valdkonda);
- keskkonnaload ja lubade taotlused (vee-erikasutus, saasteainete juhtimine vette, välisõhku ja pinnasesse, jäätmete käitlemine, maavarade kaevandamine);
- Keskkonnaameti sisemised töödokumendid (kontrollistrateegia, riskianalüüsi dokumendid, keskkonnakasutuse deklaratsioonide kontrolli puudutavad juhendid, keskkonnajärelevalve riskide hindamise juhendid jm dokumendid);
- Keskkonnaameti keskkonnakasutuse deklaratsioonide menetluste elektroonsed toimikud;
- Keskkonnaameti objekti kontrollimise protokollid;
- Keskkonnaameti väärteomenetluste materjalid;

- Keskkonnaameti keskkonnakahju juhtumite menetluste materjalid.

Tehti järgmised päringud/analüüsid:

- Keskkonnaameti maapõuebüroo (turba kaevandajate kaevandatud koguste arvestamise metoodikad) (10 ettevõtet);
- eksperditöö (turba kaevandajate poolt kasutatavate metoodikate vastavus parimale kasutatavale metoodikale, turba markšeideriuuringute jääkvarude muutumise ja deklareeritud koguste analüüs);
- teiste riikide keskkonnakasutuse valdkonda juhtivad asutused (keskkonnakasutamise arvestamise praktika).

Tabel 4. Auditi käigus tehtud valimite kirjeldus

Valdkond	Valimi suurus	Üldkogum	Selgitus
Maavarad			
Turvas	10 luba	122 luba	Valimis olevad 10 luba on valitud 5 suurima turbakaevandaja lubade hulgast. Turba kaevandajaid on kokku 27. Suurimad kaevandajad on valitud 2023. aasta deklareeritud keskkonnatasu mahu alusel. Nende tasu maht moodustas 84% kõikide kaevandajate makstud tasust.
	12 objekti kontrollimise protokoll (OKP)	Teave puudub	10 turbakaevandaja keskkonnaloa üle tehti aastatel 2021–2024 12 kontrolli.
Põlevkivi maa-alune kaevandamine	2 luba	6 luba	Kaevandamine toimus kahe loa alusel.
	5 OKP-d	12 OKP-d	2 ettevõtet, kes kaevandavad allmaakaevanduses, Periood 2021–2024
Jäätmed			
Tavajäätmete prügilad	5 prügilat	5 prügilat	
	55 OKP-d	55 OKP-d	
Põlevkivijäätmete prügilad	4 prügilat	4 prügilat	
	23 OKP-d	23 OKP-d	
Ohtlike jäätmete prügilad	1 prügilat	1 prügilat	
	1 OKP	1 OKP	
Vee-erikasutus			
Põlevkivikaevandustest vee pumpamine	2 luba	6 luba	
	5 OKP-d	12 OKP-d	
Põlevkivi kasutatavate elektrijaamade jahutusvee pumpamine	3 luba	3 luba	VKG Põhja soojuselektrijaam, Balti elektrijaam, Eesti elektrijaam (keskkonnaluba hõlmab ka Auvere elektrijaamas kasutatud jahutusvett).

	21 OKP-d	21 OKP-d	
Saasteainete väljutamine veekogusse			
Reoveepuhastid	20 puhastit	832 puhastit	Eesti looduse infosüsteemi kohaselt on töötavaid puhasteid 1242. Need hõlmavad erinevat päritolu vee puhasteid. Reo- ja heitvee puhasteid oli 832, sademe- ja drenaaživee puhasteid 345, karjäärivee puhasteid 38 jne.
	32 OKP-d	Teave puudub	

Auditis ei hinnanud Riigikontroll seda, kas ja mil määral tasu määrad katavad tekitatud keskkonnahäiringu.

Täiendavalt vaatas Riigikontroll auditis keskkonnavastutuse ja -järelevalve juhtumeid, et hinnata, kas ja mil viisil hüvitatakse loodusele tekitatud kahju. Analüüsiti aastate 2017–2023 keskkonnavastutuse juhtumeid. Neist detailsemalt analüüsiti 8 juhtumit, kus oli tuvastatud keskkonnakahju või selle oht. Uuriti, kuidas Keskkonnaamet on nende kaasuste puhul toiminud ning kuidas hüvitusmeetmeid seadnud. Lisaks analüüsiti ka 2023 ja 2024. aasta keskkonnajärelevalve juhtumeid, et tuvastada, milliste juhtumitega on Keskkonnaamet tegelenud ning kas on esinenud juhtumeid, mis kahju iseloomu ja ulatuse mõttes võiks eeldada keskkonnavastutuse menetlust ning kahjude hüvitamist.

Auditi käigus korraldati ümarlaud, kus arutati keskkonnavastutuse laiemaid probleeme ning analüüsiti konkreetset kaasust. Ümarlaval osalesid Keskkonnaameti, Kliimaministeeriumi, Õiguskantsleri büroo ning Riigikogu Keskkonnakomisjoni esindajad.

Tabel 5. Auditi käigus intervjueeritud isikud ja need isikud, kellelt infot küsiti

Asutus	Nimi
Kliimaministeerium	Aivi Aolaid-Aas Eva Suurkaev Annemari Vene Kelli Seppel
Keskkonnaamet	Ahto Eesmäe Merle Arupõld Olavi Kärner Marika Martin Merilyn Kasepuu Helena Harriet Tamm Joosep Truupõld Olav Avarsalu Allar Leppind Jekaterina Kärme Kristi Leemet Dora Kukk Kadri Visnap Reet Siilaberg

	Helen Akenpärj Kristo Keevend Tiit Rahe Triin Mägi Tanel Tärna Olav Etverk Kaili Viilma Merike Rosin
Keskkonnaagentuur	Jan-Markus Raudik Erkki Aarma
Eesti Geoloogiateenistus	Mariliis Aren
Õiguskantsleri büroo	Evelin Lopman
Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet	Priit Poschlin
Eesti Keskkonnauuringute Keskus OÜ	Elo Jassik
Eesti Energia AS	Diana Enkeli Inna Mihhailova Ljudmilla Kolotõgina Andrei Frolov Robert Targijainen Allan Viil Toomas Nestor Tõnis Meriste
Viru Keemia Grupp	Imre Aruoja
Tootsi Turvas AS	Evelin Krekker Urmas Reintam Leo Raud Triinu Keskküla
	Vello Lauri, turbavaldkonna ekspert
	Jüri-Ott Salm, turbavaldkonna ekspert
	Marko Kohv, turbavaldkonna ekspert
	Janek Laanearu, veevaldkonna ekspert
	Argo Kuusik, veevaldkonna ekspert
	Mark Davis, veevaldkonna ekspert
	Tiit Maran, Riigikogu liige
	Maiu Merisalu, endine Keskkonnaameti keskkonnastutuse spetsialist
	Peeter Eek, jäätmemajanduse ekspert
	Helen Poltimäe, majanduse modelleerimise lektor, Tartu Ülikool

Auditi lõpetamise aeg

Auditi toimingud lõpetati 18.06.2025.

Auditi meeskond

Auditijuht Silver Jakobson, audiitorid Alar Jürgenson, Mart Kiis (aprill-november 2024), Sigrid Pakri (alates jaanuar 2025) ja Tuuli Rasso (alates jaanuar 2025).

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80136.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid keskkonnatasude valdkonnas

10.03.2021 – Jäätmete taaskasutustoimingud prügilates ja järelevalve ladestamise üle

20.05.2015 – Riigi tegevus põlevkivi kaevandamis- ja töötlemisjäätmete käitlemise korraldamisel

06.10.2008 – Saastetasude mõju keskkonnasaaste vähendamisele

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.

Lisa A. Kaevandatud turba koguste arvestamine

Turbakoguste mõõtmine

Enne turbatootmisalal kaevandamisega alustamist tuleb turbavaru määramiseks teha markšeiderimöödistus. Kaevandatud, kasutatud või kasutuskõlbmatuks muudetud turba kogust peab keskkonnaministri määruse³⁰ järgi möödistama üks kord maavara kaevandamise loa kehtivusaja jooksul. Markšeiderimöödistamine tuleb teha mitte varem kui viis aastat, kuid hiljemalt kolm aastat enne maavara kaevandamise loa kehtivusaja lõppemist. Kui loa kehtivusaja lõppemisel ei ole mäeeraldiselt kogu turbavaru välja kaevandatud, siis on loa omanikul õigus taotleda loa pikendamist. Selleks tuleb esitada markšeiderimöödistuste dokumendid ja jääkvaru aruanne, mis ei tohi tehtud olla varem kui kolm aastat enne pikendamise taotluse esitamist. Sageli tehakse markšeiderimöödistuste asemel uus geoloogiline uuring, kuna turbakarjääri pind on langenud enam kui 10 cm ja markšeiderimöödistus ei anna seetõttu usaldusväärseid tulemusi. Markšeiderimöödistuste täpsem kord on kehtestatud majandus- ja taristuministri määrusega.³¹

Maapõueseaduse (§ 76) järgi tuleb tagada, et möödistamistulemused oleksid kontrollitavad ning kaevandamisloa omanik peab möödistamise tulemusi säilitama vähemalt kaevandamisloa kehtivusaja lõpuni.

Markšeiderimöödistamine on käsitsi mõõtmisest täpsem. Suuremate koguste (üle 1 000 001 m³) mõõtmisel võib kordusmõõtmise erinevus olla 2%, väiksemate koguste (20 000 m³) puhul on lubatud erinevus kuni 10%.³²

Ettevõtete kasutatavad kaevandatud turba koguste mõõtmise meetodid

Riigikontroll analüüsis 10 ettevõtja vastuseid Keskkonnaameti saadetud küsimustikule. Meetodid erinevad ka sõltuvalt sellest, kas on kaevandamise periood (suvi) või mitte.

- **Hooajasiseselt** tugineb üks ettevõtte kümnest alltöövõtjate aruannetele. Mitmed ettevõtted hindavad mahtu erinevate turbakogumisseadmete (nt vaakumkogusmisseadmete punkermahutite, traktori haagise punkermahuti) mahu põhjal. Kaks ettevõtet märkis aga, et koguseid hinnatakse hektaripõhiselt, arvestades tootmismahu.
- Pärast hooaja lõppu möödavad enamus ettevõtteid turbaaunad käsitsi üle. Korrektse turbakoguste käsitsi mõõtmise veamääraks on hinnatud 5%.³³ Kaks ettevõtet märkis, et mõõtmine tellitakse selleks spetsialiseerunud ettevõttelt. Neist ühel juhul märgiti, et auna mahu mõõtmiseks kasutatakse droonile paigaldatud Lidarit. Üks ettevõtte märkis, et hooaja lõpu inventuuri tehakse vaid vajaduse korral. Üks ettevõtte kümnest ei maininudki sellist inventuuri.

Turba mahuandmete massiandmeteks teisendamise praktika

Ettevõtjad möödavad kaevandatud turba koguseid kuupmeetrites ja asutusesisene arvestus toimuki kuupmeetrites. Keskkonnaametile kaevandatud koguste deklareerimiseks tuleb turbakogused

³⁰ Keskkonnaministri määrus „Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord“, § 3 lg 6. Riigi Teataja I, 29.12.2016.

³¹ Majandus- ja taristuministri määrus „Markšeiderimöödistuse täpsustatud nõuded ja kord“. Riigi Teataja I, 07.05.2019.

³² Majandus- ja taristuministri määrus „Markšeiderimöödistuse täpsustatud nõuded ja kord“. Riigi Teataja I, 07.05.2019.

³³ „Juhend freesturba inventeerimiseks“. AS Jiffy Products Estonia. 2012.

kuupmeetritest tonnideks ümber arvestada. Mahu tonnideks ümberarvutamisel arvestatakse tinglikult turba kaalu 40% niiskuse juures.³⁴

Looduslikus olekus turba niiskus võib olla kuni 90%. Turba veesisaldus on suur: hästi lagunenenud madalsooturba puhul on see 3–7 korda suurem turba kuivmassist ning vähelagunenud turba puhul isegi 15–20 korda suurem. Sõltuvalt lagunemisastmest on turba kuivtiheduse väärtused rabaturba puhul alla 0,075 g/cm³ ning võivad madalsooturba puhul küündida üle 0,195 g/cm³.³⁵

Ruumalaühikutelt massiühikutele ümberarvutuseks kasutavad kaevandajad erinevaid koefitsiente. Näiteks üks ettevõtte määrab igal aastal mahukaalu uuesti ja saab seega arvutamiseks uue koefitsiendi. Mõned ettevõtted kasutavad enne kaevandamise algust tehtud geoloogilise uuringu koefitsienti või jääkvarude uuringu koefitsienti. Samuti kasutavad mõned kaevandajad määruse lisas toodud koefitsienti.

Ekspert Vello Lauri soovitus kaevandatud turba koguste mõõtmiseks

Iga aasta 1. oktoobri seisuga tuleb teha turbaaunade inventuur, mille käigus mõõdistatakse aunad drooniga või instrumentaalmõõdistamisega. Sõltuvalt auna pikkusest, tehakse iga 100 m järel auna ristlõikest ekskavaatoriga 1 m laiune täies ristlõikes väljakaevamine ja laadimine transpordivahendile, et kaaluda kogu väljakaevatud turvas. Auna ristlõike väljakaevatud tranšee mõõdistatakse kuupmeetrites. Jagades tranšeeist väljakaevandatud turba kaalu tranšee mahuga, saab aunas oleva turba keskmise mahukaalu t/m³. Aunast võetakse puuriga piisav arv proove niiskuse määramiseks, millest saadakse keskmine niiskus aunas. Korrutades kogu auna mahu keskmise mahukaaluga, saadakse turba kogus tonnides naturaalniiskusel. Turba koguse tingniiskusele ümberarvutamise 40% valem:

$$M_t = \frac{M_n(100 - w_1)}{100 - w_2}$$

M_t – kogus tonnides 40% niiskusel

M_n – kogus tonnides naturaalniiskusel

W_1 – turba naturaalniiskus aunas

W_2 – turba tingniiskus 40%

Et saada teada, kas on tegu vähelagunenud või hästilagunenud turbaga, määratakse aunast väljakaevatud turba puistemassi lagunemisaste standardi kohaselt (kas Von Posti meetodiga või laboris tsentrifugaalmeetodiga).

³⁴ Keskkonnatasude seadus, § 9.

³⁵ G. S. Sarap. Turba geotehnilised parameetrid ja nende seosed turba füüsikaliste omadustega. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2022.

Andmete säilitamine

Kaevandatud turba koguste andmeid tuleb säilitada kaevandamise loa lõpuni ja lisaks veel 7 aastat pärast loa kehtivuse lõppemist.³⁶ Pooled küsitlusse hõlmatud ettevõtetest säilitavad kaevandatud koguste andmeid 7 aastat sarnaselt raamatupidamisandmetega, kuid ei arvesta kaevandamisloa kehtivuse ajaga. Kolm ettevõtet ei säilita algandmeid pärast laoarvestusse sisestamist ja vaid üks ettevõtte märkis, et andmeid säilitatakse 15 aastat või kauem.

Ettevõtted töid andmete mittesäilitamise põhjenduseks, et turba hinnanguliste koguste (kaevandamise, tootmise, laoseisu või turba kaevandamisel tehtud aunade mõõdistamise tulemuste järgi) vahearuannete säilitamise ega esitamise kohustuse kohta pole määruses selget nõuet. Seetõttu otsustati andmeid säilitada lühemat aega või kolmel juhul kümnest üldse mitte.

Riigikontroll märgib, et nõue maavarade kaevandamise aruannete säilitamise kohta on selge, kuigi turvast, ega ka ühtki teist maavara, ei ole sättes eraldi nimetatud.

³⁶ Keskkonnaministri määrus „Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord“, § 3 lg 10. Riigi Teataja I, 29.12.2016.

Lisa B. Riigikontrolli detailsemalt analüüsitud keskkonnavastutuse juhtumid

Tabel 6. Valik keskkonnakahju juhtumeid aastatest 2020–2023

Aasta	Menetlusaja pikkus	Hüvitus-/ennetusmeetmed	Juhtumi seis 2025. a Keskonnaameti kinnitusel
2020	Keskkonnakahju oht Metsateatisega oli planeeritud lageraie, II kaitsekategooria taimeliigi võsu-liivsibula (<i>Sobolifera glandulifera</i>) leiukohas. Alles pidi jäetama suured puud, mis oleks liigi elupaika kaitsnud ala kinnikasvamise ja võsastumise eest. Raietööde käigus raiuti kõik puud, liigile sobiv elupaik kadus ning kahjustus ka pinnas.	Ennetustegevused aastani 2030. Istutada suuremad männid ümber liigi elupaiga ning niita igal aastal kõrgemad taimed liivsibula kasvukohas. Kahju tekitaja peab tagama, et liigile tekiks seal asukohas piisavalt soodne elupaik. Keskonnaamet inventeerib olukorda regulaarselt.	Niitmistööd on tehtud nõuetekohaselt. Amet tuvastas paikvaatlusega, et liigi elupaiga taastamine toimub edukalt.
	Keskkonnakahju oht Karula rahvuspargis on I kaitsekategooria taimeliigi harulise võtmeheina (<i>Botrychium matricariifolium</i>) kasvukohta kahjustatud maapinna freesimisega. Kasvukoht paikneb täies ulatuses Karula Rahvuspargis niidu elupaigatüübil 6270*.	Kasvukoha põhjapoolsemas osas raiuda noored männid ja lehtpuuvõsa ning niita taimestik. Kogu raiutud puit ja niide tuleb alalt eemaldada ning käidelda.	Keskonnaametil puudub info, milline on seis selle juhtumi puhul. Tõendusmaterjali selle kohta, kas keskkonnakahju oht on hüvitatud, pole kogutud.
	Keskkonnakahju Loobu paisu veetaseme alandamisel kandus paisjärves olev sete allavoolu ja mattis enda alla osaliselt jõe kaldad ning põhja. Kahjustusid kärestikulised elupaigad, lõheliste kudealad.	Parandada Loobu paisust allavoolu jäävate ritraalsete jõelõikude ja kärestike elupaigalist kvaliteeti kivide lisamise teel, pakkudes kaladele ja veeselgrootutele varjepaiku, suurendades Loobu jõe madalvee aegset veetäidet ning muutes Loobu jões voolumustri mitmekesisemaks. Muu hulgas tuli tööde lõppedes esitada tehtud tööde kohta kirjalik kokkuvõte, koos ihtüoloogiaharidusega eksperdi kinnitusega, et tööd on tehtud nõuetekohaselt.	Menetlusse kaasati ekspert ning tehti vähemasti kaks paikvaatlust. Tuvastati, et ettekirjutuse nõuded on täidetud ja kahju heastatud. Menetlus on lõpetatud.
2021	Keskkonnakahju Linnuraba looduskaitsealal Linnuraba piiranguvööndis rajati eraomandis olevale kinnisasjale ebaseaduslikult tiigid, mis kahjustasid Linnuraba looduskaitseala kaitse-eesmärke (soo- ja luhakoosluste säilitamine). Hävinenud osaliselt kaitstav elupaigatüüp „liigirikkad madalsood“	Tiikidest kujundada sigimiskoht II kaitsekategooria liigile harivesilikule (<i>Triturus cristatus</i>) ning teistele kahepaiksetele. Loodud harivesiliku ning teiste kahepaiksete elupaiga meetmete rakendamise edukuse mõõtmiseks peab ekspert tegema kahepaiksete ja harivesiliku asurkonna sigimis-	Ettekirjutusega on seatud kohustus kaasata ekspert, kes teeb seiret kahepaiksete ja harivesiliku asurkonna sigimisedukuse ja populatsiooni üldseisundi üle, seda aastatel 2024, 2026 ja 2028. 2024. aasta eksperdi hinnang kinnitab, et kõnealused tiigid on kvaliteetsed elupaigad kahepaiksetele ning veekogudes ning nende majandamises pole tarvis muudatusi

	(7230) ning „siirde- ja õõtsiksood“ (7140).	edukuse ning populatsiooni üldseisundi seiret. Seire tuleb teha aastatel 2024, 2026 ja 2028. Seire peab sisaldama ka hinnangut kohapealse olukorra ning tiikide sobivuse kohta elupaigana harivesilikule ning teistele kahepaiksetele, nähes ette vajaduse korral täiendavad tegevused elupaiga soodustamiseks.	teha. Järgmine seire tuleb teha aastal 2026.
2022	Keskkonnakahju Piusa-Võmmorski hoiualal rajati tiik jõe soodi kohta, lamminiidule, mis on hoiuala üks kaitse-eesmärke.	Ala hooldamine 10 aasta perioodi jooksul, et tagada elupaigatüübi taastumine. Hävitatud elupaigatüübi – lamminiidu – taastamine ja hooldamine riigimaal 10 aasta jooksul, et oleks tagatud lamminiidu soodne seisund. Riigimaal soodikoha puhastamise kaudu harivesilikule (<i>Triturus cristatus</i>) ning teistele kahepaiksetele kvaliteetse elupaiga kujundamine.	Audititoimingute tegemise ajaks ei olnud Keskkonnaamet teinud paikvaatlust ning ajakohane info olukorra kohta puudus.
	Keskkonnakahju Farmist silomahla lekkimine Umbusi jõkke, Lustivere paisjärve ning Umbusi jõest allavoolu. Jõkke sattunud silomahl, tugev toitainete kontsentraat, tekitab hapniku-puuduse, mistõttu kalad ja teised veeloomad hukkusid.	Jõe puhastamine surnud kaladest, parandada elupaigalist kvaliteeti kivide lisamise ja kruusaste-klibuste põikmadalike rajamise teel, eemaldada jõe kallastelt võsa, kaasata ekspert, kes kinnitab hüvitustoimingute asjakohasuse.	Heastamistööd on tehtud ja menetlus lõppenud
2023	Keskkonnakahju Põleng ohtlike jäätmete käitlemis-kohas. Põlesid suures koguses erinevad ohtlikud kemikaalid ning ohtlikud jäätmed (lakid, õlid, lahustid jm). Põlengu kustutamisel tekkinud ohtlikke aineid sisaldanud kustutusvesi sattus sadevee-kanalisatsiooni ning keskkonda.		Heastamismeetmetest on jäänud teha veel Tallinna lennujaama territooriumile jääva peakraavi puhastamine. Ettevõtte leidis, et kraavi puhastamine on ebamõistlikult keerukas ja kulukas.