



Õiguskantsler

Hr Andres Sutt
Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie nr
Meie 19.01.2026 nr 6-1/251691/2600443

Ettepanek kliimaministri määruse põhiseaduse ja maapõueseadusega kooskõlla viimiseks

Austatud minister

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas kliimaministri 12.07.2024 määrus nr 48 „[Keskkonnaministri 27. detsembri 2016. a määruse nr 87 „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri” muutmine](#)“ (edaspidi: määrus) vastab [maapõueseadusele](#) (MaaPS) ja [Eesti Vabariigi põhiseadusele](#) (PS).

Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (PS § 3 lg 1). Määrused on mõeldud seaduse täitmiseks ja need peavad jääma seaduses antud volituse piiresse (PS § 94 lg 2). Määrusega ei ole lubatud lahendada küsimusi, mida põhiseaduse kohaselt peab lahendama Riigikogu. Riigikohus on 11.10.2023 otsuses nr [3-20-771/103](#) märkinud: „PS §-dest 5 ja 53 tuleneva kasvuhoonegaaside heite piiramise kohustuse olulised küsimused peab PS § 3 lg 1 järgi parima kättesaadava teadusinfo ja Eesti rahvusvaheliste kohustuste põhjal otsustama seadusandja.“

MaaPS § 45 lõigetes 6 ja 7 on öeldud, et ministeeriumil tuleb koostada kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekiri ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri. Kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja tuleb seaduse järgi kanda turbamaardla või selle osa või muu turbaala, mis on inimtegevusest mõjutatud ja millel ei ole eeldatavasti olulist looduskaitseväärtust (MaaPS § 45 lg 3). Sellesse nimekirja kandmine ei tähenda, et kaevandamiseks selles kohas tuleb kindlasti luba anda. Nimekirja kandmine tähendab, et sellel alal kaevandamiseks on võimalik luba taotleda (MaaPS § 45 lg 1). Kui looduskaitsealised vm seaduses nimetatud põhjused välistavad loa andmise, siis luba ei anta. Nimekirjast tohib ja tulebki välja arvata alad, kus loodus on taastatud vms alad, mis enam ei vasta seaduses osutatud tingimustele – need on alad, kus turba kaevandamiseks ei ole mõtet luba isegi taotleda, sest on selge, et seadus luba anda ei võimalda.

Vaidlustatud määrusest jäeti välja kõik seaduses nimetatud tingimustele vastavad alad, kus turvast veel ei kaevandata või kust kaevandamise loa taotlust ei olnud muudatuste kehtestamise ajaks veel esitatud. Maapõueseadus ei anna ministriale kaalumisruumi jätta oluline osa seaduses nimetatud tingimustele vastavatest aladest nimekirjast välja.

Turba kaevandamise põhimõttelise lubatavuse ja tingimused peab põhiseaduse kohaselt otsustama Riigikogu. Riigikogul on muudatuste tegemiseks olnud nii piisavalt võimalusi kui ka aega. Riigikogu XV koosseis on muutnud maapõueseadust viiel korral. Riigikogu teab, et kliimakaitse eesmärgil tuleb ilmselt muuta maapõueseadust (vt [õiguskantsleri ettekanne](#), suuliselt esitatud

Õiguskantsleri Kantsleil

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

19.04.2023). Põhiseadus ei luba ministril parlamendi asemel teha põhimõttelisi poliitikavalikuid. Põhiseaduspärane ei ole lahendada küsimus määrusega, kui selleks tuleks hoopis muuta seadust. Põhiseadus näeb sellise seaduse ja määruse vaheteo ette selleks, et olulised poliitikavalikud arutataks Riigikogus avalikult läbi. Kõik olulised riigielu küsimused peab otsustama Riigikogu seaduses.

Leian, et ministri 12.07.2024. a määrus nr 48 on vastuolus MaaPS § 45 lõigetega 3, 6 ja 7 ning PS § 3 lõikega 1 ja § 94 lõikega 2.

Lähtudes PS § 142 lõikest 1 teen ettepaneku viia keskkonnaministri 27. detsembri 2016. a määrus nr 87 „[Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri](#)” 12.07.2024.a muudetud osas kooskõlla seaduse ja põhiseadusega.

Vaidlustatud normid

Kliimaminister muutis oma 12.07.2024 määrusega nr 48 märkimisväärselt keskkonnaministri 27.12.2016 määrust nr 87. Määrus on antud MaaPS § 45 lõigete 6 ja 7 alusel.

MaaPS § 45 lõike 6 kohaselt kehtestab kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekirja valdkonna eest vastutav minister määrusega. See nimekiri on esitatud määruse lisas 1.

MaaPS § 45 lõikes 7 on öeldud, et kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja kantakse turbamaardla või selle osa või muu turbaala, mis on inimtegevusest mõjutatud ja millel ei ole eeldatavasti olulist looduskaitseväärtust (MaaPS § 45 lg 3). Vastav nimekiri on esitatud määruse lisas 2.

Senise 46 ala asemel jäi lisa 1 nimekirja 13 ala. Seega kahanes nimekirja kantud territoorium üle kahe korra: 3558,5 hektarilt 1161 hektarile. Mitmes maakonnas jäeti kõik rikutud ja mahajäetud turbaalad nimekirjast välja.

Määruse lisas 2 esitatud nimekirja jäi 70 ala, mille kogupindala on 23 333 hektarit. Varem kehtinud nimekirjas oli 266 ala kogupindalaga 145 429 hektarit.

Olulise riigielu küsimuse üle otsustamise pädevus

Põhiseaduse § 3 lõike 1 järgi teostatakse riigivõimu põhiseaduse ja seaduste alusel. Olulised riigielu küsimused tuleb seetõttu otsustada Riigikogul seadusega.

MaaPS § 45 lõike 6 nõuab, et kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekirja kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. See tähendab, et ministri ülesanne on tuvastada kõik kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalad ning need nimekirja kanda. Seadus ei anna seejuures ministrile kaalumisruumi, et teha nende alade vahel nimekirja koostamisel keskkonnapoliitilisi valikuid.

Kõigi kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekirja kandmine on oluline mitmel põhjusel. Esiteks on seeläbi kõigil puudutatud osapooltel olemas ühetaoline teave alade kohta, millisel alal kaevandamiseks loa taotlemist saab kaaluda. Teisest küljest annab nimekiri ülevaate ka aladest, mis vajavad nii tähelepanu kui ka edasist tegevust: kas kaevandamist või hoopis rikutud keskkond taastamist. Nimekirja tuleb kanda kõik varem kaevandamisega rikutud ja mahajäetud

turbaalad ning määruse muutmise aluseks võiks olla asjaolu, et nimekirja kantud ala on näiteks taastatud. Kui ala on endiselt kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaala, siis on sellise ala määrusest väljaarvamine vastuolus MaaPS § 45 lõikega 6.

Nimekiri kehtestati määrusega esimest korda aastal 2016 ja see jõustus 2017. Toona tehti nimekirja koostamiseks põhjalik eeltöö. Nimekirjade koostamisse kaasati aastatel 2014–2016 eri valdkondade eksperdid ja moodustati töörühm, kuhu kuulusid looduskaitse, maapõue valdkonna ja turbatööstuse esindajad. Määruse lisa 1 koostamisel lähtuti 2016. aastal keskkonnaministri 13. jaanuari 2011. a määrusest nr 7 „Kaevandamisega rikutud mahajäetud turbaalade nimekiri“. See nimekiri sisaldas Eesti mahajäetud turbatootmisalade revisjoni tulemusel väljaselgitatud turbaalasid, mis sobisid kaevandamiseks, ning kasutuskõlbliku vms turbaga alasid. Selle nimekirja eesmärk oli soodustada kaevandamist kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaaladel, et need alad saaksid kiiresti korrastatud ning sellega peatataks sealt eralduvate kasvuhoonegaaside heide. [2016. a määruse seletuskirjas](#) märgiti, et „nimekiri kehtestatakse selleks, et peatada looduslike turbaalade edasine kuivendamine ning jätkata turba kaevandamist juba kuivendusest rikutud aladel kuni maavara ammendamiseni“.

2016. aasta määruse seletuskirjas on öeldud: „Keskkonnaministeerium seadis eesmärgiks reguleerida turba kaevandamist nii, et kaevandamiseks sobilike alade valikuprintsiibid oleksid selged, arusaadavad ja ühtviisi mõistetavad nii soode kaitsega tegelevatele kui ka majandamisega seotud huvigruppidele. Alade nimekirja koostamise töörühmas töötati selle nimel, et saavutada konsensuslik kokkulepe, mis annaks maardlatel tegevuste planeerimisel suuna (kaevandamine, ehitamine või muu turbaalade kasutamine). Seetõttu koostati kuivendusest mõjutatud ja madala looduskaitseliku väärtusega turbaaladest üle-eestiline nimekiri, mis sisaldab selliseid mõjutatud turbaalasid, kus on potentsiaalselt võimalik turvast kaevandada. Enamik nimekirja kantud aladest asuvad turbamaardlatel. Umbes 5% aladest ei asu turbamaardlal, vaid rikutud ja väheväärtuslikus soos.“

Samuti peeti 2016. aastal silmas kliimakaitse vajadust: „Turba kaevandamisel tekkivate avatud alade suurus, kaevandatava maavaralasundi paksus ja kuivendamise sügavus (loodusliku veetaseme alandamine) avaldavad loodusele suuremat survet, kui kaevandatava turba maht. Seetõttu on looduskaitse arengukavas aastani 2020 sätestatud, et looduslike turbaalade edasist avamist (taimkatte eemaldamist) ja kuivendamist tuleb vältida, eelistades turba kaevandamise jätkamist juba kuivendusest rikutud aladel (peatükk 3.2, lk 35). Uuringud on näidanud, et kasvuhoonegaaside heide on aktiivses kasutuses olevatelt turbaaladelt väiksem kui kuivendatud ja mahajäetud aladelt. Võttes arvesse, et Eestist lähtuv kasvuhoonegaaside emissioon pindalaühiku kohta on küllalt suur, on otstarbekas vähendada heitkoguseid juba avatud aladel maavara lõpuni kaevandamisega ning alade korrastamisega. Ka Riigikontrolli 2005. aasta auditaruandes „Turbavarude kasutamine“ (töö nr OSIV-2-6/05/71) on tehtud ettepanek määrata edaspidi turba kasutamise kavandamisel ja kaevandamise korraldamisel kaevandamiseks eelisjärjekorras alad, mis on juba rikutud.“

Kliiministeeriumist selgitati, et 2024. aastal määrust muutes sellist hindamist ei toimunud, kuna olukord oli võrreldes 2016. aastaga oluliselt muutunud ning turba kaevandamise lähtekohad olid hoopis teistsugused. Kui 2016. aastal lähtuti peamiselt sellest, millistel aladel on võimalik kaevandada, siis 2024. aastal tuli aluseks võtta kliimaeesmärkide täitmine ja eesmärk saavutada aastaks 2050 kliimanetraalsus. See tingis kaevandamise piiramise nimekirjade kaudu, mille käigus jäeti nimekirjast välja kõik seaduses näidatud tingimustele vastavad alad, kus kaevandamist veel ei toimunud. Sellise otsuse saaks teha üksnes Riigikogu. Nimekirjast väljajätmise teel

kasvuhoonegaaside heidet vähendada ei saa: need alad tuleb kas taastada või tühjaks kaevandada. Otsuse, kas Eestis vajatakse kodumaist turvast, saab põhiseaduse kohaselt teha üksnes Riigikogu.

2024. aasta määruse seletuskiri kinnitab, et määrus ei ole antud seaduse täitmiseks, vaid seaduse asemel poliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Väljavõte määruse seletuskirjast: „Käesoleva eelnõuga muudetakse määruse 87 lisades olevate alade loetelu. Nimekirjade uuendamine on vajalik tulenevalt lisandunud teadmistest märgalade ja ka kahjustatud märgalade tähtsuse, rolli ja taastamisvõimaluste kohta. Pärast algset alade valikut on muutunud nii riigi poliitikad (sh kinnitatud kliimapoliitika põhialused aastani 2050), lisandunud on ambitsioonikad rahvusvahelised eesmärgid ning riigipoolsed kohustused heite vähendamiseks, suurenenud on teadlikkus ning täienenud teadmised vajadusest kaitsta veel säilinud ja taastada ka kahjustatud märgalasid nendega seotud elurikkuse ja looduse hüvede säilitamiseks ja taastamise.“ Seletuskirjas märgitakse ka, et „mõju ettevõtja tegevusele on lühikese aja jooksul väike, kuid pika aja jooksul suur, kuna kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirjade muudatused kitsendavad märgatavalt kaevandamise võimalusi tulevikus“.

Nende muudatuste põhjuseks ei olnud alade ulatuslik taastamine ega maavara ammendumine, vaid soov piirata tulevikus turba kaevandamist.

Ühiskondliku kokkuleppe tulemusel või suunavalikuna saab loomulikult turba kaevandamise lõpetada, kuid sellist otsust ei saa ega tohi teha minister. Lähtudes PS § 3 lõikest 1 tuleb niisugune otsus teha seadusega.

See ettepanek ei sea kahtluse alla keskkonnapoliitilisi valikuid ega kliimakaitse vajadust. Küsimus on selles, kes tohib ja peab otsustama riigielu olulisi küsimusi. Ühe majandussektori tegevuse märkimisväärse piiramise üle peab otsustama Riigikogu seadusega ning sellest lähtudes peab toimima ka täitevvõim.

Palun andke 20 päeva jooksul teada, kuidas kavatsete ettepaneku täita.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: avaldaja

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee