



KLIIMAMINISTEERIUM

Justiitsministeerium

18.11.2024 nr 7-9/24/5533

Era- ja munitsipaalomandis oleva maavara
kaevandamine

Kliimaministeerium avalikustas 20.09.2024 keskkonnatasude seaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse, mis käsitles muuhulgas ka era- ja munitsipaalomandis oleva maavara kaevandamist ning sellega seotud häiringuid.

Tulenevalt väljatöötamiskavatsuse käigus esitatud ettepanekutest palume Teie arvamust seoses eelnimetatud muudatuskavatsusega. Selgitame Kliimaministeeriumi VTK kohast muudatuskavatsust ja tõusetunud küsimust alljärgnevalt.

Keskkonnatasude seaduse kohaselt maksavad kaevandajad maavara kaevandamisõiguse tasu ainult MaaPS § 11 lõike 1 alusel riigile kuuluvate maavarade (aluspõhja maavarad nagu dolokivi ja lubjakivi) ja riigimaal oleva maavara kaevandamise või võõrandamise eest. Laekuv tasu jaotub riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste (KOV) eelarvete vahel. Era- ja munitsipaalmaal pinnakatte maavarade (liiv, kruus, turvas) kaevandajad riigile ega KOVile maavara kaevandamisõiguse tasu ei maksa. Samas peavad KOVid taluma ja kompenseerima ka selle kaevandamisega kaasnevad mõjud (korrastama teid, tagama kvaliteedinõuete vastava joogivee jm). Samuti ei ole kaevandajal kohustust hüvitada elanikele kaevandamisega kaasnevaid häiringuid (müra, vibratsioon, tolm). Aina kasvavaks probleemiks on saanud see, et KOVid ja elanikud on maavarade uurimisele ja kaevandamisele vastu. Ühtlasi on era- või munitsipaalomandis oleva maavara kaevandajad täna eelistatud olukorras, kuna ei pea maksma keskkonnatasu.

Keskkonnatasude seaduse (KeTS) § 3 lõike 4 kohaselt makstakse loodusvarade kasutusõiguse tasu seaduses kehtestatud tasumäärade järgi. Tasumäärade kehtestamisel arvestatakse loodusvaravarude seisundit, kasutukohta, kvaliteeti, defitsiitsust, kasutusviisi keskkonnaohtlikkust, muude loodusvarade kaitse vajadust ning seaduses sätestatud juhul ka tasustatavast loodusvarast loodavat väärtust. Maavara kaevandamisõiguse tasumäära kehtestamisel üle seaduses sätestatud alammäärade lähtutakse riigi tulu teenimise eesmärgist.

KeTS § 4 lõike 1 alusel on keskkonnatasude rakendamise eesmärk vältida või vähendada keskkonnakasutusega, sealhulgas loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda väljutamisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju, suunata loodusvara tõhusamalt kasutama, hüvitada keskkonnahäiringut ning teenida riigile tulu loodusvara kasutada

andmisest. Seega on keskkonnatasude eesmärk eelkõige ennetamine, heastamine¹ ning teatud tasude osas on eesmärgiks ka riigitulu saamine.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 12 kohaselt peab keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju hindamise, vältimise, vähendamise või heastamisega seotud kulud kandma nende põhjustaja, kui seadusest ei tulene teisiti.

Keskkonnakasutus on tasuline seaduses sätestatud juhtudel. Keskkonna kui rahvusliku rikkuse kasutuse eest makstakse tasu, mille suurus määratakse keskkonnakaitse põhimõtete alusel ning mille kasutamise eesmärk on KeÜSi §-s 1 sätestatud eesmärkide saavutamisele kaasaaitamine. KeÜSi § 1 kohaselt on seaduse eesmärk tagada:

- 1) keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara ning kultuuripärandit;
- 2) säästva arengu edendamine, et kindlustada tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond praegusele põlvele ja tulevastele põlvetele;
- 3) loodusliku mitmekesisuse säilimine ja kaitse;
- 4) keskkonna hea seisund;
- 5) keskkonnale kahju tekitamise vältimine ja keskkonnale tekitatud kahju heastamine.

Kõik need eesmärgid esinevad ühtviisi maavara kaevandamisel nii era- ja munitsipaal- kui riigimaal, seega puudub sisuline põhjus teha maa omandi alusel vahet KeTSi § 4 lõikes 1 sätestatud eesmärkidel makstava keskkonnatasu tasumise kohustuses.

Põhiseaduse § 32 sätestab omandipõhiõiguse, samas ei ole see absoluutne ega piiramatult. Omandipõhiõigust võib seadusega kitsendada. Omandipõhiõiguse piirangu ehk tasu kehtestamist õigustab avalik huvi, mis on väljendatud KeTS § 4 lõikes 1 - keskkonnakasutusega seotud võimaliku kahju vältimine või vähendamine, loodusvara tõhusamalt kasutama suunamine ja keskkonnahäiringu hüvitamine. Ennetamise ja heastamise eesmärk on sama sõltumata maavara omandist ning seega ei ole sisulist põhjendust tasukohustuses vahe tegemiseks. Küll aga tuleb valida kohased tasumäärad, mis ei hõlma tasu riigitulu komponenti. Põhiseaduse § 53 sätestab, et igaüks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Põhiseaduse kohaselt on seega keskkonna säästmise ja kahju hüvitamise kohustus igal keskkonna kasutajal.

VTK kohaselt on Kliimaministeeriumil kavas tasustada era- või munitsipaalomandis oleva maavara kaevandamine eesmärgiga hüvitada KOVidele ja elanikele (kohaliku kasu meede) ka selle kaevandamisega kaasnevad häiringud. Selleks on plaanis rakendada era- ja munitsipaalomandis oleva maavara kaevandamisele kaevandamisõiguse tasu KOVile laekuvast määrast (KeTS § 55¹ lg 1). Riigi tulu komponenti sellise maavara kaevandamisele ei rakendata, see tähendab et tasud on selle võrra madalamad.

Kokku on ehitusmaavara ja turba kaevandajaid (kaevandamisloa omajaid) 279, sh era- või munitsipaalomandis maavara kaevandajaid 162 (sh 10 füüsilist isikut), kellest 105 tegeles 2023. a ka reaalselt kaevandamisega. Ühtlasi omab 41 kaevandajat õigust kaevandada nii era- ja munitsipaalomandis kui riigi maavara.

Keskmine lisanduv kaevandamisõiguse tasu oleks 2023. a kaevandatud koguste alusel ühe kaevandaja kohta ca 21 tuhat eurot. Kaheksa kaevandaja puhul jääks lisanduv kaevandamisõiguse tasu aastas vahemikku 100 kuni 400 tuhat eurot. 45 kaevandaja lisanduv tasu jääks vahemikku 10 kuni 100 tuhat eurot, 39 kaevandajal vahemikku 100 kuni 1000 eurot ning 13 kaevandaja lisanduv tasu alla 100 euro. 57 era- ja munitsipaalomandis maavara kaevandamiseks luba omavat

¹ Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-3-05 punktis 9 selgitas kohus, et saastetasu (otsuse tegemise ajal kehtis saastetasu seadus) on põhiolemuslikul eelkõige ennetava iseloomuga majandusliku reguleerimise vahend, millega püütakse mõjutada inimkäitumist, et keskkonda viidaks vähem saasteainet ja jäätmeid. Kohus leidis, et teisalt on saastetasul heastav iseloom selle kaudu, et seadusega on sätestatud keskkonnatasust laekunud raha kasutamine loodusvarade taastootmiseks, keskkonnaseisundi hoidmiseks ja keskkonnakahjustuste heastamiseks.

isikut sellist maavara 2023. a ei kaevandanud. Keskmiselt moodustaks lisanduv kaevandamisõiguse tasu 39% nende kaevandajate (34) kaevandamisõiguse tasust, kes kaevandavad nii era- ja munitsipaal-, kui riigi omandis maavara.

Era- ja munitsipaalomandis maavara kaevandajate majandusandmed olid 2023. aasta kohta äriregistri avaandmetes olemas 81 ettevõttel. Järgnevas tabelis on kajastatud nende ettevõtete mediaannäitajad kaevandamisõiguse tasu suurusgruppide kaupa.

Ettevõtete näitajad 2026. aastaks prognoositavate era- ja munitsipaalomandi kaevandamisõiguse tasud suurusgruppide lõikes (kõik ettevõtted)							
Tasu grupp	Ettevõtete arv	Mediaantasu 2026	Mediaan müügitulu	Mediaan ärikasum	Kulud	Suhe müügitulusse % (2026)	Tasude suhe kuludesse (2026)
kuni 10 000	36	3 312	710 252	11 216	393 568	0,47	0,84
10 001 kuni 100 000	38	31 973	561 734	30 703	437 727	5,69	7,30
> 100 000	7	238 628	7 827 897	110 364	615 298	3,05	38,78

Väikeste tasudega grupi ettevõtted on näitajate kohaselt vähese mõju all, kaevandamine on pigem kõrvaltegevus. Keskmiste tasudega grupi ettevõtted on kõige enam mõjutatud, tasud moodustavad märgatava protsendi nende müügitulust ning kuludest, kuid kui nende põhitegevus ei ole kaevandamine, siis võib tasude mõju hakata piirama nende kasumlikkust või kulude juhtimist. Suurimate tasudega grupis olevate ettevõtete müügitulud on piisavalt suured, et uusi tasumäärasid kanda, tõenäoliselt on kaevandamine seotud nende põhitegevusalaga ning seeläbi tekitavad tasud väga suure osa kuludest.

Neist 67 ettevõtet pole ajavahemikul 2020-2023 riigi maavara kaevandamise eest tasusid maksnud, muudatuse tulemusel tekib neil esmakordselt kaevandamisõiguse tasu maksmise kohustus. Järgnevas tabelis on neist ülevaade tasugruppide lõikes.

Ettevõtete näitajad 2026. aastaks prognoositavate era- ja munitsipaalomandis maavara kaevandamisõiguse tasu suurusgruppide lõikes (riigi maavara ei kaevanda)							
Tasu grupp	Ettevõtete arv	Mediaantasu 2026	Mediaan müügitulu	Mediaan ärikasum	Kulud	Suhe müügitulusse % (2026)	Tasude suhe kuludesse % (2026)
kuni 10 000	26	3 445	327 774	5 940	248 316	1,05	1,39
10 001 kuni 100 000	25	29 973	298 550	19 408	214 783	10,04	13,96

Neil ettevõtetel, kes hakkavad esmakordselt tasu maksuma, jääksid tasusummad alla 100 000 euro. Ettevõtete, kelle tasud ulatuvad kuni 10 000 euron, majandustegevust tasu kehtestamine tõenäoliselt märkimisväärselt ei mõjuta, grupi mediaantasude suhe kuludesse on tagasihoidlik (1,39%). Selles grupis on siiski ka ettevõtteid, kelle tasu ületab müügitulu. Ettevõtetel, kelle tasumäärad ulatuvad üle 10 000 euro on tasu suhe kuludesse mediaanväärtuses 14% ning müügitulusse 10%. Selline tasumäärade tase võib tekitada survet grupi väiksematele või madalama kasumlikkusega ettevõtetele.

Ettevõtetele, kes kaevandavad samaaegselt riigi-, era- või munitsipaalomandis maavara, langeb täiendav koormus, esmalt läbi kaevandamisõiguse tasumäärade üldise tõusu ning ka läbi lisanduva era- ja munitsipaalomandis maavara kaevandamisõiguse tasu. Järgnev tabel iseloomustab 30 sellist ettevõtet (olemas on avaandmed äriregistris).

Ettevõtete näitajad 2026. aastaks prognoositavate era- ja munitsipaalomandis maavara kaevandamisõiguse tasu suurusgruppide lõikes (kaevandavad ka riigi maavara)										
Tasu grupp	Ettevõtete arv	Mediaantasu, 2026	Sh eraom. mediaantasu	Mediaan müügitulu	Mediaan ärikasum	Kulud	Suhe müügitulusse, % (2026)	Eraom. tasu suhe müügitulusse, %	Kogutasu de suhe kuludesse	Eraom. tasu suhe kuludesse
kuni 10 000	3	1 970	1 140	7 252 572	5 891 402	8 191 202	0,03	0,02	0,02	0,01
10 001 kuni 100 000	12	38 786	20 745	1 385 743	65 888	840 231	2,80	1,50	4,62	2,47
> 100 000	15	254 204	96 351	5 393 899	190 020	1 873 295	4,71	1,79	13,57	5,14

Lähtudes tasude suhtest kuludesse ning müügitulusse on tasu kategoorias kuni 10 000 eur tegemist ettevõtetega, kelle põhitegevus pole seotud kaevandamisega, ning tasumäärade muutus ei mõjuta nende tegevust olulisel määral. Neil on tõenäoliselt muud peamised tuluallikad, ja tasumäärad on pigem marginaalsed. Vahemikus 10 001 kuni 100 000 eurot tasu on tasumäärade muutuse mõju ettevõtetele suurem, kuid siiski veel suhteliselt tagasihoidlik. Tasu puhul üle 100 000 euro on ettevõtted rohkem mõjutatud uue tasumäära kehtestamisest ning tasumäärade muutusest. Tõenäoliselt on mõju selle tasugrupi ettevõtetele tuntav, kuid ei ole siiski otsustav tegur, mis nende tegevust piiraks.

Era- ja munitsipaalomandis maavara kaevandamise osakaalud 2023. a kaevandatud koguste näitel				
Maavara liik	Era- või munitsipaalomandis maavara, t või m ³	Riigi maavara, t või m ³	Kokku, t või m ³	Era- ja munitsipaalomandis maavara kaevandamise osakaal
Ehituskruus	800 316	477 543	1 277 860	63%
Täitekruus	71 199	62 333	133 532	53%
Ehitusliiv	1 112 285	1 241 512	2 353 797	47%
Täiteliiv	993 180	1 529 371	2 522 551	39%
Turvas, hästilagunenud	6 937	356 008	362 945	2%
Turvas, vähelagunenud	2 412	537 041	539 453	0,4%

Kokku puudutab muudatus 55 KOVi, mille eelarvetesse laekuks kehtivate KOV tasumäärade ja 2023. a kaevandatud koguste alusel aastas täiendavalt 3,4 milj. eurot. Kõige enam laekuks täiendavat kaevandamisõiguse tasu Kanepi, Rapla, Põhja-Pärnumaa ja Kehtna valla eelarvetesse, vahemikus 200 kuni 500 tuhat eurot aastas. Üle 100 tuh euro laekuks kokku 14 KOVi eelarvesse, 10 kuni 100 tuhat eurot 21 KOVi eelarvesse. Täna sel päeval laekub ehitusmaavara kaevandamisel KOV eelarvetesse kokku ca 5 milj. eurot aastas. Kokku laekus riigi ja KOV eelarvetesse ehitusmaavarade ja turba kaevandamisõiguse tasu 2023. a 13,1 milj. eurot.

Võrreldes era- ja munitsipaalomandis maavara ja sama liiki riigi maavara kaevandamise osakaalusid, saab teha järelduse, et pool pinnakattemaavarade kaevandamisega kaasnevast häiringust ja mõjudest jääb KOVidele hüvitamata. Kuigi tegemist on era- ja munitsipaalomandis oleva maavaraga, mistõttu ei ole põhjendatud riigi tulu teenimise eesmärgi rakendamine sellise maavara kaevandamisel, siis kaevandamisega kaasnevad häiringud ei sõltu maavara omandist ning peaks saama hüvitatud KOVile ja kohalikule elanikule iga kaevandamistegevuse puhul.

VTK tagasisides on juhitud tähelepanu, et meede võib olla põhiseadusega vastuolus ja rikkuda juba kehtivate kaevandamislubade puhul õigustatud ootuse põhimõtet, kuid arvestades eeltoodut on ettepanek Kliimaministeriumi hinnangul siiski lubatav ja kohane.

VTKle laekunud tagasisidest lähtuvalt peame vajalikuks ettepanekut täiendavalt analüüsida ja palume selleks ka Teie arvamust eelkirjeldatud seadusemuudatuse põhiseaduspärasusega seoses, sealhulgas milliseid aspekte oleks vajalik seadusemuudatuse koostamisel Teie hinnangul arvesse võtta lisaks sellele, mida oleme VTKs ja käesolevas kirjas käsitletud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Antti Tooming

elurikkuse ja keskkonnakaitse asekanstler

Eva Suurkaev, 622 9883

eva.suurkaev@kliimaministerium.ee