**Maapõueseaduse täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri**

**1. Sissejuhatus**

* 1. **Sisukokkuvõte**

Seaduse eelnõus sätestatakse põlevkivi kaevandamiseks antavate keskkonnalubade menetluste tähtajalise peatumise regulatsioon.

Muudatuse kohaselt peatuvad kuni 2026. aasta 1. jaanuarini põlevkivi kaevandamisloa andmise või muutmise, sealhulgas mäeeraldise laiendamise taotluse menetlused ning tagastatakse seaduse jõustumisest kuni 2026. aasta 1. jaanuarini esitatud kaevandamise loa saamiseks või loa muutmiseks, sealhulgas mäeeraldise laiendamiseks esitatud taotlused. Kehtestatakse erand enne eelnõu jõustumist mäeeraldise laiendamiseks esitatud põlevkivi kaevandamise loa muutmise taotluste suhtes, kui taotlus on esitatud mäeeraldisega piirnevale alale ja loa kehtivusaega ei pikendata. Lisaks on erandiga lubatud kaevandamise loa muutmise taotlused, mille rahuldamisel ei suurendata muudetava kaevandamisloaga kaevandada lubatud põlevkivivaru kogust ega pikendata loa kehtivusaega. Kehtestatakse erand loa kehtivusaja pikendamisele, kui eesmärgiks on korrastamistööde lõpetamine. Lubade menetlemise peatumisega peatub ka juba algatatud keskkonnamõju hindamine.

Erandi kehtestamine mäeeraldise laiendamise taotlustele on põhjendatud, kuna sellisel juhul ei avata uusi kaevandusi ja kasutatakse ära mäeeraldisega piirneva ala maavaravaru, mille hilisem kaevandamine oleks perspektiivitu ja tõenäoliselt ka majanduslikult mittetasuv. Loa kehtivusaja pikendamine korrastamise eesmärgil kuni kaheks aastaks on vajalik seetõttu, et võimaldab korrastamise nõuetekohast läbiviimist, sealhulgas vähendab riski, et korrastamiskohustus jääb riigi kanda.

* 1. **Eelnõu ettevalmistajad**

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Kliimaministeeriumi maavarade osakonna nõunikud Helena Gailan (5685 5772, [helena.gailan@kliimaministeerium.ee](mailto:helena.gailan@kliimaministeerium.ee)) ja Reeli Sildnik (626 9758, [Reeli.Sildnik@kliimaministeerium.ee](mailto:Reeli.Sildnik@kliimaministeerium.ee)) ning kliimaosakonna nõunik Karin Radiko (626 4285, [karin.radiko@kliimaministeerium.ee](mailto:karin.radiko@kliimaministeerium.ee)). Eelnõule tegid õigusekspertiisi õigusosakonna nõunikud Annemari Vene (5565 5707, [annemari.vene@kliimaministeerium.ee](mailto:annemari.vene@kliimaministeerium.ee)), Elin Liik   
(626 0725, [elin.liik@kliimaministeerium.ee](mailto:elin.liik@kliimaministeerium.ee)) ja Triin Nymann (626 2927, triin.nymann@kliimaministeerium.ee) ning eelnõu keeletoimetaja oli õigusosakonna peaspetsialist (alates 01.02.2024 Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse keeletoimetaja) Aili Sandre.

* 1. **Märkused**

Eelnõu on seotud ühe Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2023–2027[[1]](#footnote-2) (edaspidi ka VVTP) kajastatud valitsusliidu aluspõhimõttega (p 6.1.12), millega on võetud eesmärgiks eelistada uute kaevanduste avamisele olemasolevate kaevanduste ära kasutamist.

Eelnõukohase seadusega muudetakse maapõueseaduse redaktsiooni avaldamismärkega   
RT I, 21.12.2023, 2.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus.

**2. Seaduse eesmärk**

Eelnõukohase seaduse koostamise ajaks on muutunud Eesti riigi võetud pikaajalised eesmärgid ja kohustused kliimaneutraalsuse saavutamiseks aastaks 2050, mistõttu on vaja ajutiselt peatada põlevkivi kaevandamislubade menetlused, kuni on selgitatud välja põlevkivi kaevandamise ja kasutamise kliimamõju ning selle roll Eesti kliimaeesmärkide saavutamisel, samuti põlevkivi kasutamise vajadus ja võimalused eelviidatud kontekstis.

2015. aastal võtsid Pariisi kliimakonverentsil 195 riiki vastu globaalse, õiguslikult siduva kokkuleppe kliima soojenemise pidurdamiseks. Kokkulepe jõustus 2016. aasta 4. novembril. Kokkuleppe põhieesmärgid on kliimamuutuste leevendamine ja heitkoguste vähendamine. Tegu on hetkel kehtiva suurima kliimamuutuste pidurdamiseks vastu võetud otsusega ning valitsused leppisid kokku:

1. pikaajalises eesmärgis hoida globaalne keskmine temperatuuri tõus tunduvalt alla 2°C (isegi 1.5°C) võrreldes tööstusrevolutsioonieelse ajaga;
2. vajaduses peatada ülemaailmne heitkoguste kasv võimalikult kiiresti, tunnistades, et see võtab kauem aega arengumaadel;
3. vajaduses heitkoguste haripunktini jõudmise järel vähendada järsult heitkoguseid, tuginedes parimale olemasolevale teadusinfole.

Pariisi konverentsi eel ja konverentsi ajal esitasid riigid pikaajalised riiklikud kliima tegevuskavad, millega vähendada heitkoguste hulka. Need tegevuskavad ei ole siiski piisavad, et hoida temperatuuri tõusu alla 2°C, kuid Pariisi kokkulepe näeb ette tegevusraamistiku kokkuleppe eesmärkide saavutamiseks. Eesti ratifitseeris Pariisi kokkuleppe 2016. aastal [Pariisi kokkuleppe ratifitseerimise seadusega](https://www.riigiteataja.ee/akt/201112016002)[[2]](#footnote-3). Pariisi kokkuleppe elluviimiseks on Euroopa Liidu liikmesriigid kokku leppinud mitmed õiguslikult siduvad poliitikad ja meetmed, kuidas Euroopa Liidus kasvuhoonegaaside heitkoguseid vähendada.

2021. aasta suvel võtsid Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu vastu Euroopa kliimamääruse (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1119), mis sätestab õiguslikult siduvad eesmärgid, et vähendada ELi kasvuhoonegaaside netoheidet 2030. aastaks 1990. aastaga võrreldes vähemalt 55% ja saavutada kliimaneutraalsus ehk tasakaalustada kasvuhoonegaaside heide ja sidumine hiljemalt 2050. aastaks. 2021. aasta 14. juulil avaldas Euroopa Komisjon ka uue kliima- ja energiaalase seadusandliku paketi „Eesmärk 55“[[3]](#footnote-4), et saavutada ELi 2030. aasta kliimaeesmärk. Kliimapaketiga esitatud valdkondlike kliimapoliitika õigusaktide muudatused jõustusid 2023. aasta alguses.

Eesti kliimaeesmärgid on kokku lepitud pikaajalises arengustrateegias „Eesti 2035“[[4]](#footnote-5) ning „Kliimapoliitika põhialustes aastani 2050“[[5]](#footnote-6). Strateegia „Eesti 2035“ Vabariigi Valitsuse tegevuskavas (11. mai 2023) on seatud sihiks, et aastaks 2035 peab Eesti kasvuhoonegaaside (edaspidi ka KHG) koguheide vähenema (st heitkoguse arvutamisel arvestatakse ka süsiniku sidumist) 8 miljoni tonni CO2 ekvivalendini[[6]](#footnote-7) ning 2050. aastaks peab Eesti saavutama kliimaneutraalsuse, see tähendab, et heide ei tohi ületada sidumist. Kliimaneutraalsuse saavutamine sajandi keskpaigaks on sõnastatud ka kliimapoliitika põhialustes. „Eesti 2035“ ja selle tegevuskava kohaselt peab Eesti olema aastaks 2050 kliimaneutraalse majandusega riik ja energiajulgeolek tuleb selleks ajaks tagada kliimaneutraalse energiatootmisega. Riigikogu kiitis seejuures 8. veebruaril 2022. aastal heaks „Kliimapoliitika põhialused aastani 2050“ uuendamise vastavalt strateegiale „Eesti 2035“.

Energeetika sektoris põlevkivist elektri ja õli tootmisel on oluline mõju kliimaneutraalsuse saavutamisele aastaks 2050. Tänaseks on energeetika eesmärgid suunatud valdavalt energiaallikate mitmekesistamisele ja taastuvenergia kasutuselevõtmisele. Eestil on Euroopa Liidu taastuvenergia direktiivist[[7]](#footnote-8) tulenevalt kohustus, mille oleme üle võtnud ka Eesti energia- ja kliimakavasse, et taastuvenergia osakaal energia summaarsest lõpptarbimisest peab aastal 2030 olema vähemalt 42%. Samuti on energiamajanduse korralduse seaduse § 321 lõike 1 kohaselt riiklik taastuvenergia eesmärk, et aastaks 2030 riigisisesest energia summaarsest lõpptarbimisest vähemalt 65% moodustab taastuvenergia. Elektrienergia summaarsest lõpptarbimisest peab taastuvenergia moodustama vähemalt 100% ja soojuse summaarsest lõpptarbimisest vähemalt 63%. Seetõttu on tulevikus suund järk-järgult vähendada energeetikas kasutatava põlevkivi kaevandamist ja põlevkivi sel otstarbel kasutamist. Energeetika tulevikuvaade on otseselt seotud kliimaeesmärkide ja nende rakendamise meetmetega, mistõttu mõjutavad need edaspidi ka põlevkivi kaevandamist ning vastavat regulatsiooni. Kuna põlevkivi kaevandamine on seotud ka elektrienergia tootmisega, siis põlevkivilubade piiramine aitab kaasa ka taastuvenergia eesmärgile, mis toetab kliimaeesmärke. Samas peab arvestama, et kuni pole olemas põlevkivile alternatiivseid kliima- ja keskkonnasõbralikke juhitavaid tootmisvõimsusi (sealhulgas vajalikus mahus salvestust), aitab põlevkivijaamades põlevkivi- või biomassipõhine elektritootmine tagada varustuskindlust („Eesti elektrivarustuskindluse aruanne“, Elering, 2022. a[[8]](#footnote-9)).

2021. aastal paisati Eestis kasvuhoonegaase õhku ligikaudu 15 497,75 kt CO₂ ekvivalenti (edaspidi CO₂ ekv). Energeetikasektor on peamine KHG heitkoguste allikas Eestis, moodustades 67,2% kogu Eesti KHG heitkogusest, 10 418,13 kt CO₂ ekv 2021. aastal. Energeetikaga seotud KHG heitkogused on seotud majandussuundumuste, energiavarustuse struktuuri ja ilmastikutingimustega. Suurim osa energeetikasektori KHG heitkogustest moodustab energeetikatööstus (riiklik elektri- ja soojustootmine ning põlevkiviõli tootmine), mis andis 45,1% kogu Eesti ja 67,1% energeetikasektori KHG heitkogustest 2021. aastal (6 994,68 kt CO₂ ekv). 2021. aastal suurenesid energeetikasektori KHG heitkogused 12,8% võrra võrreldes 2020. aastaga. KHG heitkogus energeetikasektorist kahanes aastatel 2019–2020 oluliselt põlevkivielektri tootmise märkimisväärse vähenemise tõttu, mille peamine põhjus oli ELi heitkogustega kauplemise süsteemi lubatud heitkoguse ühiku kõrge hind.

Energiatööstuse alla kuulub ka põlevkiviõli tootmine, mille heitkogus 2021. aastal oli 1548,63 kt CO₂ ekv, mis moodustas 2021. aastal 9,99% kogu Eesti KHG heitkogusest ja 14,86% energeetikasektori KHG heitkogusest.

Kuigi põlevkivi kaevandamine iseenesest ei tekita Eesti kasvuhoonegaaside (KHG) koguheite arvestuses olulist osa, tuleb põlevkivi kaevandamislubade andmiseks analüüsida kaudse kliimamõju aspekti, lähtudes sellest, et põlevkivi töötlemisel tekib 45% Eesti KHG koguheitest. Seetõttu on kliimaeesmärkide elluviimiseks vaja maapõueseaduses kehtestada asjakohased sätted põlevkivi kaevandamislubade kohta.

Kliimaseaduse väljatöötamise kavatsuse järgi plaanitakse seada sektoritele heitkoguste vähendamise eesmärgid ja sätestada nende eesmärkide saavutamiseks vajalikud poliitilised seisukohad ja meetmete põhimõtted. Sealse ajakava kohaselt on planeeritud kliimaseaduse jõustumine 01.01.2025. Kliimaseaduse koostamise ajal on vaja teha asjakohased analüüsid (analüüside vajadusi ja nende eeldatavat sisu on selgitatud peatükis 6.1).

Selleks, et jääks piisav aeg kliimaseadusega sätestatavatest kohustustest tulenevate maapõueseaduse muudatuste väljatöötamiseks ja jõustamiseks, peatatakse eelnõukohase seadusega lubade menetlus ühe aasta võrra kauemaks, kui on kliimaseaduse jõustumise planeeritav aeg. Eelnõukohases seaduses sätestatud menetluste peatumise tähtaeg võib muutuda, kui kliimaseadus jõustub.

Eelnõukohase seaduse eesmärk on tähtajaliselt, kuni 01.01.2026, mitte anda uusi ega muuta kehtivaid põlevkivi kaevandamise lubasid viisil, mille kohaselt suureneks taotleja kaevandatav põlevkivivaru kogus või pikeneks lubade kehtivusaeg. Selleks peatuvad loa andjale (Keskkonnaamet) esitatud keskkonnaloa andmise ja loa muutmise taotluste menetlused, mis on juba algatatud. Pärast seaduse jõustumist kuni 01.01.2026 esitatud uue loa andmise taotlused ja loa muutmise taotlused tagastatakse.

Eelnõukohase seadusega kehtestatakse erand menetluses olevatele mäeeraldise laiendamise taotlustele, kui taotluse rahuldamisel ei pikendata loa kehtivusaega ja laienetakse mäeeraldisega piirnevale alale. Sellisel juhul on lubatud varu suurenemine, kuid piirangud võimaldavad vältida laiendamise nime all sisuliselt uue kaevanduse avamist. Erand kehtestatakse, kuna piirnevale alale laienemisel ei ole tegemist uue kaevanduse avamisega (uut tehnilist taristut ei rajata) ning selliselt ammendatakse täielikult olemasolevate kaevanduste maavaravaru, mis täidab maavara säästliku kasutamise (MaaPS § 14 lõige 1 punkt 3) ja VVTP punktiga 6.1.12 võetud eesmärki eelistada uute kaevanduste avamisele olemasolevate kaevanduste ära kasutamist.

Erand kehtestatakse ka teistele loa muutmise taotlustele, tingimusel, et ei pikendata kaevandamisloa kehtivusaega ega suurendata loale kantud kaevandatavat varu. Erand kehtestatakse eelkõige muutmise taotluste jaoks, milles taotletakse loa kõrvaltingimuste ja loa eriosade muutmist. Sellised on eelkõige maapõueseaduse § 66 lõike 1 ja lõike 2 punktides 3–5 (taotletakse kaevandamislubade liitmist, maksimaalse aastamäära muutmist või muu põhjendatud taotlus) ning keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 59 lõigetes 1 ja 2 sätestatud eesmärgil esitatud taotlused. Eelnõukohase seadusega ei keelata loa muutmist keskkonnanõuete täitmiseks, näiteks vee erikasutuse, jäätmekäitluse, sealhulgas kaevandamisjäätmekava muutmiseks. Kaevandatava varu koguse suurendamine on lubatud MaaPSi § 66 lõike 1 punktis 4 sätestatud juhul (maavarade registri kande muudatus). Kehtestatakse ka erand loa kehtivusaja pikendamisele kuni kaheks aastaks korrastamistööde lõpetamiseks. Erandi kehtestamine on vajalik, et korrastamistööd ja sellega seotud toimingud saaks tehtud loa kehtivusaja sees, vastavalt maapõueseaduse põhimõtetele.

Eelnõukohase seaduse jõustumisel peatub koos loataotluse menetlusega ka juba algatatud keskkonnamõju hindamine (edaspidi ka *KMH*) kuni 2026. aasta 1. jaanuarini. Keskkonnamõju hindamise peatumisel peatub keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (edaspidi ka *KeHJS*) § 18 lõigetes 7 ja 8 sätestatud tähtaegade kulgemine kuni 2026. aasta 1. jaanuarini. KMH peatumine on vajalik selleks, et ei loodaks võimalust juba algatatud KMH jätkumisel käsitada seda õiguspärase ootusena, et pärast KMH jätkamist rahuldab Keskkonnaamet loa andjana taotluse kaevandamisloa saamiseks, kaevandamisloa muutmiseks või mäeeraldise laiendamiseks (seahulgas laiemalt ka avalikkuse seisukohalt vaadatuna). Samuti tagab KMH peatumine tulevikus jõustuvast kliimaseadusest tulenevate nõuetega arvestamise KMH programmi ja aruande koostamisel ning nende nõuetele vastavaks tunnistamisel. KMH menetluse peatumisel ei tee loa andja KMHga seotud menetlustoiminguid, ei küsi asjaomastelt asutustelt KMH programmi/aruande kohta seisukohti, ei korralda KMH programmi/aruande avalikke väljapanekuid ega arutelusid, ei tee KMH programmi/aruande nõuetele vastavaks tunnistamise otsuseid. Loa taotlejal on võimalik jätkata KMHga seotud tegevustega (näiteks eksperdirühma poolt uuringute teostamine, KMH programmi/aruande koostamine), kuid loa taotlejal tuleb arvestada, et võtab sellega riskid ja võimalikud kulud, arvestades eeltoodut.

Põlevkivi kaevandamise lubade mitteandmine ja mittemuutmine on kuni 2026. aastani kestval üleminekuperioodil vajalik, et vähendada täiendava põlevkiviressursi kasutuselevõtmist või selle kasutusaega, arvestades kliimaseaduse väljatöötamisprotsessiga seotud võimalikke muudatusi põlevkivi kasutuspõhimõtetes. Põlevkivi kaevandamise lubade kehtivusaeg on üldjuhul pikk, kuni 30 aastat (MaaPSi § 60 lõige 1). Seejuures tuleb arvestada, et loa menetlus ja kaevandamistegevuse planeerimine on aega ja ressursse nõudev protsess. Ka tehnoloogilistel põhjustel on ebamõistlik jaotada neid tegevusi osadeks, samuti lähtuvalt mäeeraldises maavara täieliku ammendamise põhimõttest. Seetõttu ei ole eelistatud ka sellised võimalused, nagu keskkonnaloa osaline andmine (keskkonnaseadustiku üldosa seaduse §-s 56 sätestatud võimalus) ega loa andmine lühemaks perioodiks, kui maavara ammendumise aeg mäeeraldisel (selgitatud peatükis 6.2).

Enne seaduseelnõu ja seletuskirja koostamist ei koostatud väljatöötamiskavatsust, kuna eelnõu menetlus on kiireloomuline ja tegemist on ajutise kestusega meetmega, mis ei avalda pikemaajaliselt olulist mõju (Vabariigi Valitsuse 22. novembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punktid 1 ja 5). Muutunud on Eesti riigi võetud pikaajalised eesmärgid ja kohustused kliimaneutraalsuse saavutamiseks aastaks 2050, mistõttu on vaja ajutiselt peatada põlevkivi kaevandamislubade menetlused, kuni on selgitatud välja põlevkivi kaevandamise ja kasutamise kliimamõju ning selle roll Eesti kliimaeesmärkide saavutamisel, samuti põlevkivi kasutamise vajadus ja võimalused.

Eelnõu menetlus peab olema kiireloomuline, kuna eesmärk on tagada, et enne kliimaseaduse ning sellest tuleneva maapõueseaduse muudatuste jõustumist ei antaks kasutusse uut põlevkivivaru ega pikendataks olemasolevate lubade kehtivust.

Kuna tegemist on ajutise kestusega meetmega, ei ole ette nähtud eelnõuga kavandatud muudatuse mõjude järelhindamist.

**3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Eelnõukohase seadusega täiendatakse **maapõueseadust §-ga 13510**, milles sätestatakse rakendusnormid kuni 2026. aasta 1. jaanuarini vältaval üleminekuperioodil põlevkivi kaevandamiseks esitatud taotluste menetlemiseks.

Nimetatud paragrahvi **lõike 1** kohaselt peatub juba esitatud põlevkivi kaevandamise loa saamiseks või loa muutmiseks, sealhulgas mäeeraldise laiendamiseks esitatud loataotluste menetlus, samuti loataotluste menetluses juba algatatud keskkonnamõju hindamine kuni 01.01.2026. Peatumine toimub eelnõukohase seaduse muudatuse jõustumisel ning menetluse peatamise otsuseid eraldi ei tehta. Menetluste peatumine on vajalik, kuna enne analüüside tegemist ja kliimameetmete kujundamist ei ole selge, milliseks kujuneb kliimaseaduse jõustumisel maapõueseaduse põlevkivi kaevandamise lubasid puudutav regulatsioon ning milliseid taotlusi rahuldatakse ning millistel tingimustel edaspidi üldse on võimalik põlevkivi kaevandada ja kasutada.

**Lõike 2** kohaselt tagastatakse eelnõukohase seaduse jõustumisest kuni 01.01.2026 loa andjale esitatud põlevkivi kaevandamise loa andmise või muutmise, sealhulgas mäeeraldise laiendamise taotlused läbi vaatamata. Selle alusel on loa andjal õiguslik alus tagastada taotlused põlevkivi kaevandamiseks. Selle sätte vajadust tingivad samad põhjendused, mis on kirjeldatud eelmises lõigus.

**Lõikega 3** reguleeritakse juhtumid, kus KMH algatamise taotlused esitatakse enne põlevkivi kaevandamise loa saamise või loa muutmise, sealhulgas mäeeraldise laiendamise taotluse esitamist (KeHJS § 261 lõige 1). Sellised KMH algatamise taotlused tagastatakse läbi vaatamata, kuna eelnõu eesmärki ja MaaPSi § 13510 lõiget 2 arvestades oleks selline KMH algatamise otsus üleminekuperioodil sisuliselt perspektiivitu (KeHJS § 261 lõige 6). Sellisel juhul ei saa arendajal ka tekkida rahalisi kulutusi seoses KMH tegemisega. Kui sellise taotluse alusel on KMH menetlus juba algatatud, siis see peatub kuni 2026. aasta 1. jaanuarini.

**Lõike 4** kohaselt peatub KeHJSi § 18 lõigetes 7 ja 8 sätestatud tähtaegade kulgemine KMH peatumisel kuni 2026. aasta 1. jaanuarini. Nimetatud KeHJSi sätetes on ette nähtud tähtajad arendajale, mille jooksul tuleb otsustajale esitada vastavalt KMH programm (st otsustajale programmi nõuetele vastavuse kontrollimiseks) ning KMH aruanne (st otsustajale aruande avalikuks väljapanekuks). Nimetatud tähtaegu ei ole võimalik seoses KMH menetluse peatumisega täita, mistõttu on eelnõukohase seadusega vaja peatada kõnealuste tähtaegade kulgemine.

**Lõikega 5** kehtestatakse erand juba menetluses olevate põlevkivi kaevandamise loa muutmise taotluse suhtes, mille eesmärk on mäeeraldise laiendamine. Erandina lubatakse menetleda mäeeraldise laiendamise taotluseid, mille rahuldamisel ei pikene loa kehtivusaeg ja laiendamise taotlus on esitatud mäeeraldisega piirnevale alale. Erandi rakendamisel ei avata uusi kaevandusi ja kasutatakse ära külgneva ala maavaravaru, mille hilisem kaevandamine oleks perspektiivitu ja tõenäoliselt ka majanduslikult mittetasuv. Uued, pärast eelnõukohase seaduse jõustumist mäeeraldise laiendamiseks esitatud taotlused tagastatakse läbi vaatamata.

**Lõikega 6** kehtestatakse erand nii menetluses olevate kui ka uute põlevkivi kaevandamise loa muutmise taotluste suhtes, millega ei taotleta mäeeraldise laiendamist. Loa muutmise menetlus ei peatu tingimusel, et ei pikendata loa kehtivusaega ega suurendata muudetava kaevandamisloaga kaevandada lubatud põlevkivivaru kogust. Sellised muutmised on lubatud eelkõige siis, kui on vaja muuta keskkonnanõuete täitmiseks vajalikke loa eriosi või loa kõrvaltingimusi. Sellisteks on ennekõike loa muutmised, kui on vaja rakendada õnnetuse vältimiseks kaevandamisloaga määramata abinõusid; on vaja muuta loale märgitud nõudeid kaevandamisjäätmekava muutmise või uue jäätmekava esitamise tõttu; kaevandamisloa omaja taotleb pärast kaevandatud maa korrastamise kohustuse täidetuks tunnistamist mäeeraldise või teenindusmaa pindala vähendamist (MaaPSi § 66 lõike 1 punktides 2, 3 ja 5 nimetatud eesmärgil esitatud loa muutmise taotlused). Samuti on lubatud muuta luba keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 59 lõigetes 1 ja 2 sätestatud juhtudel, tingimusel, et loa kehtivusaeg ei pikene ja loaga lubatud põlevkivivaru kogus ei suurene. Põlevkivivaru kogust on lubatud suurendada vaid MaaPSi § 66 lõike 1 punktis 4 sätestatud juhul – luba on vaja muuta, kuna maavarade registris on muudetud selle maavara andmeid, mille kaevandamiseks on luba antud. Loa kehtivusaja pikendamine on võimalik korrastamise eesmärgil kuni kaheks aastaks. Erandi kehtestamine on vajalik selliste kehtivate kaevandamislubade muutmise taotluste suhtes, mille kehtivusaeg lõppeb eelnõukohaste seadusemuudatuste kehtimise perioodil. Kuigi korrastamiskohustus säilib ka juhul, kui luba on kehtivuse kaotanud või kehtetuks tunnistatud, eeldab MaaPS, et korrastatakse loa kehtivusaja jooksul. Erandi kehtestamine võimaldab korrastamise nõuetekohast läbiviimist, sh vähendab riski, et korrastamiskohustus jääb riigi kanda.

Eelnõukohase seadusega menetluste peatumise tähtaja seadmisel on arvesse võetud kavandatava kliimaseaduse jõustumise aega (väljatöötamise kavatsuse kohaselt 01.01.2025) ning sellel ajal põlevkivi kaevandamise ja kasutamisega seotud analüüside koostamist, millega selgitatakse välja põlevkivi kaevandamiseks antavate lubade võimalikkus või tingimused. Menetluste peatumiseks sätestatud tähtaeg on optimaalne ka olukorras, kus kliimaseaduse jõustumisel on vaja muuta maapõueseadust, milles tehtavate muudatuste menetlemine kestab kauem, kui on kliimaseaduse planeeritav jõustumise aeg.

**4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

**5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2021/1119, millega seati Euroopa Liidu ülene eesmärk saavutada kliimaneutraalsus hiljemalt aastaks 2050 ning vähendada kasvuhoonegaaside netoheidet vähemalt 55% võrra aastaks 2030. Kuna põlevkivisektor moodustab 45% Eesti kogu kasvuhoonegaaside heitest, on põlevkivi kaevandamisega seotud lubade menetlemise peatumine vajalik kliimaseadusega kokkulepitavate pikaajaliste põlevkivisektori toimivust mõjutavate eesmärkide sätestamiseks ja EL määrusega sätestatud eesmärkide täitmiseks edaspidi.

**6. Seaduse mõjud**

**6.1. Mõju avaldav muudatus**

Eelnõukohase seaduse jõustumisel peatuvad kuni 2026. aasta 1. jaanuarini põlevkivi kaevandamisloa andmise või muutmise, sealhulgas mäeeraldise laiendamise taotluse menetlused ning tagastatakse eelnõukohase seaduse jõustumisest kuni 2026. aasta 1. jaanuarini esitatud uued taotlused. Kehtestatavaid erandeid on selgitatud peatükis 3. Loa menetlemise peatumisega peatub ka selle taotluse menetluses juba algatatud keskkonnamõju hindamine. Loamenetlused tuleb ajutiselt peatada, kuni on selgitatud välja põlevkivi kaevandamise ja kasutamise kliimamõju ning selle roll Eesti kliimaeesmärkide saavutamisel, samuti põlevkivi kasutamise vajadused ja võimalused.

*Sihtrühm: loa taotlejad – Enefit Power AS, VKG Kaevandused OÜ, Kiviõli Keemiatööstuse OÜ, lisaks on keskkonnaluba Heidelberg Materials Kunda ASil*

Loa andjale (Keskkonnaametile) on esitatud ja menetlusse võetud (09.02.2024 seisuga) kolme ettevõtte poolt loa taotlused põlevkivi kaevandamiseks nii uutele mäeeraldistele kui ka lubade muutmiseks, sealhulgas mäeeraldiste laiendamiseks.

Uutele mäeeraldistele, aga ka olemasolevate laiendamiseks esitatud taotluste kohaselt on igas taotluses taotletava põlevkivivaru kogus 70–160 miljonit tonni, mille kaevandamisõigus pikendaks ettevõtte õigust maavara kaevandamiseks kuni 30 aastaks. Taotlused on esitatud enam kui kümme aastat tagasi (aastatel 2005, 2011, 2013) ja tänaseks on muutunud Eesti riigi võetud pikaajalised eesmärgid ja kohustused kliimaneutraalsuse saavutamiseks aastaks 2050 (kirjeldatud peatükis 2). Menetlused on viibinud erinevatel põhjustel, peamiselt kohtuvaidluste tõttu, aga ka seetõttu, et 01.04.2005 jõustus maapõueseadus, mille § 75 lõike 6 (jõustus 28.03.2006) alusel oli loamenetlus peatatud ajavahemikus 28.03.2006–21.10.2008. Tänaseks on need taotlused erinevates KMH staadiumites (vt Tabel 1), enamasti koostatakse KMH aruannet või teostatakse keskkonnauuringuid või -seiret. Kehtiva MaaPSi kohaselt otsustatakse kaevandamisloa andmine aasta jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti, kuid eeltoodud taotluste ajal kehtinud MaaPS ei sätestanud menetlustähtaega.

Peamine **mõju majandusele** seisneb mõjus põlevkivi kaevandamise ettevõtetele, kelle esitatud kaevandamisloa taotlused on menetlusse võetud. Keskkonnaametil on 09.02.2024[[9]](#footnote-10) seisuga menetluses 12 keskkonnaloa taotlust põlevkivi kaevandamiseks: neli taotlust uutele mäeeraldistele ja kaheksa olemasoleva loa muutmiseks. Loa muutmise taotlusi on nii mäeeraldise laiendamiseks (kolm taotlust), millega taotletakse juurde põlevkivi kaevandatavat varu, kui ka kehtiva loa tingimuste muutmiseks (viis taotlust). Taotlustest kaheksa on KMH staadiumis, kolmele loa muutmise taotlusele ei ole KMHd vaja teha, ühe taotluse menetluses on KMH heaks kiidetud (tabel 1).

Uute mäeeraldiste loataotlused on esitanud kaks ettevõtet, nelja mäeeraldise saamiseks. Taotlustes on kokku 682 548 tuhat tonni põlevkivi varu:

1. VKG Kaevandused OÜ taotlused Seli (150 286 tuhat tonni, millest aktiivse tarbevaru kogus 32 275 tuhat tonni ning passiivse tarbevaru kogus 118 011 tuhat tonni), Oandu (160 710 tuhat tonni passiivne tarbevaru) ja Sonda (80 533 tuhat tonni aktiivne tarbevaru) mäeeraldisele, kokku 391 529 tuhat tonni;
2. Enefit Power ASi taotlus Estonia II mäeeraldisele, kokku 291 019 tuhat tonni, millest 144 071 tuhat tonni on aktiivne tarbevaru ja 133 463 tuhat tonni kaevandatavaks ja kasutatavaks tunnistatud (20.04.2020.a käskkiri nr 1-2/20/205) põlevkivi varu ning passiivset varu 13 484 tuh t[[10]](#footnote-11).

Mäeeraldise laiendamiseks on loa muutmise taotlused esitanud kolm ettevõtet, taotlustes on kokku *ca* 98 448 tuhat tonni põlevkivi aktiivset varu:

1. VKG Kaevandused OÜ, Ojamaa mäeeraldise laiendamine 10 091 tuhat tonni, millest 693 tuhat tonni on aktiivne reservvaru;
2. Enefit Power AS, Sirgala karjääri laiendamine 16 357 tuhat tonni aktiivset tarbevaru;
3. Kiviõli Keemiatööstuse OÜ, Sonda II põlevkivikaevanduse mäeeraldisele, 72 000 tuhat tonni aktiivset tarbevaru (lisaks 4 tuhat tonni aktiivset reservvaru).

Kirjeldatud taotlustes esitatud varust peab osa arvestama kadudesse (geoloogilised rikked ja kaevandamise tehnoloogiast tulenev kadu), seejuures taotletakse kaevandamise õigust ka põlevkivi aktiivse reservvaru ja passiivse tarbevaru kaevandamiseks, kuid ei ole selge, millises ulatuses oleks see varu võimalik tunnistada aktiivseks tarbevaruks või kaevandatavaks ja kasutatavaks. Kehtiva maapõueseaduse kohaselt tohib kaevandada ainult maavara, mis on aktiivse tarbevaruna arvele võetud või aktiivse reservvaruna kaevandatavaks ja kasutatavaks tunnistatud (MaaPSi § 42 lõige 2).

Lisaks on esitatud taotlused kehtivate lubade muutmiseks (tabelis 1 nr 8–12), mille eesmärk ei ole loaga lubatud põlevkivivaru suurendamine, mäeeraldise laiendamine ega loa kehtivusaja pikendamine ning mida seetõttu eelnõukohane muudatus ei mõjuta: VKG taotlused Uus-Kiviõli II loa muutmiseks, Enefit taotlus Uus-Kiviõli ja KKT taotlus Põhja-Kiviõli   
II põlevkivikarjääri loa muutmiseks. Erandite alusel on võimalik jätkata VKG Ojamaa põlevkivikaevanduse ja Enefit Power ASi Sirgala karjääri ja Narva karjääri loa muutmise taotluste menetlustega, lähtudes eelnõukohase seadusega MaaPSi lisatavast § 13510 lõikest 5, mille järgi menetlus ei peatu, kui taotlus on esitatud mäeeraldisega piirnevale alale ja loa kehtivusaega ei pikendata.

*Tabel 1. Menetlusse võetud põlevkivi kaevandamise loa ja selle muutmise taotlused (seisuga 09.02.2024)*



*Keskkonnamõju hindamise menetlused ja menetluste peatumisega seotud mõju*

Kaheksa põlevkivi kaevandamise loa menetlust on KMH staadiumis (tabel 1).

1. Seli põlevkivikaevandus (VKG) – KMH algatatud 01.06.2018. 06.06.2019 esitas taotleja teate, et on alustanud tegevusi seoses algatatud KMH protsessiga, ja palus pikendada KMH programmi esitamise tähtaega kuni 01.06.2020. Rohkem tegevusi ei ole toimunud.
2. Oandu põlevkivikaevandus (VKG) – KMH algatatud 10.07.2018 ning KMH programm kiideti heaks 28.08.2020. KMH aruanne avalikustati märts-aprill 2021. a. Aruande kohta esitatud arvamuste põhjal tegi KeA otsuse küsida juurde täiendavaid uuringuid (01.10.2021). 15.11.2021 teavitati Keskkonnaametit (KeA), et enne Oandu kaevanduse uuringute ajakava täpsustamist oodatakse ära KeA hinnang Uus-Kiviõli ja Uus-Kiviõli II kaevanduste keskkonnalubade muutmise KMH kohta. Taotletav Oandu kaevandus paikneb Uus-Kiviõli ja Uus-Kiviõli II kaevandustest vahetult lõuna suunas ning KMH käigus võib selguda vajadus mõned uuringud ühitada.
3. Estonia II põlevkivikaevandus (Enefit) – KMH on algatatud 17.12.2019. KMH programm tunnistati nõuetele vastavaks 13.12.2021. 26.09.2023 esitati KMH aruande avalikuks väljapanekuks esitamise tähtaja pikendamise taotlus uuringute tegemise vajaduse tõttu, tähtaega pikendati kuni 13.12.2028.
4. Sonda põlevkivikaevandus (VKG) – KMH liidetud Sonda II KMHga. KMH on algatatud juulis 2013, KMH programm tunnistati nõuetele vastavaks 09.10.2014, KMH aruande avalikustamine toimus juuni-juuli 2015. 04.09.2017 esitati KMH aruanne KeAle heakskiitmiseks, aruanne oli puudustega. Täiendatud aruannet esitatud ei ole.
5. Sonda II põlevkivikaevandus (KKT) – KMH liidetud Sonda KMHga. KMH on algatatud juulis 2013, KMH programm tunnistati nõuetele vastavaks 09.10.2014, KMH aruande avalikustamine toimus juuni-juuli 2015. 04.09.2017 esitati KMH aruanne KeAle heakskiitmiseks, aruanne oli puudustega. Täiendatud aruannet esitatud ei ole.
6. Sirgala karjäär (Enefit) – KMH algatatud 04.12.2019, KMH programm tunnistati nõuetele vastavaks 10.12.2021. KeA pikendas 19.06.2023 KMH aruande avalikuks väljapanekuks esitamise tähtaega kuni 10.06.2024 selle keerukuse ja vajalike uuringute tõttu.
7. Uus-Kiviõli (Enefit) – KMH liidetud Uus-Kiviõli II KMHga. KMH algatatud 09.04.2021. KeA tunnistas 01.08.2022 KMH programmi tingimuslikult nõuetele vastavaks. Peale puuduoleva programmi lisa saamist, kus olid toodud välja KMHd koostavate ekspertide nimed, luges KeA otsuse kõrvaltingimuse täidetuks 02.03.2023 ning KeA otsus KMH programmi nõuetele vastavaks tunnistamise osas jõustus. KMH programmi ajakava järgi KMH kestab kuni 2024. a lõpuni. KeHJS ei välista seejuures muutusi ajakavas.
8. Uus-Kiviõli II (VKG) – KMH liidetud Uus-Kiviõli KMHga. KMH algatatud 09.04.2021. KeA tunnistas 01.08.2022 KMH programmi tingimuslikult nõuetele vastavaks. Peale puuduoleva programmi lisa saamist, kus olid toodud välja KMHd koostavate ekspertide nimed, luges KeA otsuse kõrvaltingimuse täidetuks (02.03.2023 kiri nr 6-3/22/8837-11) ning KeA otsus KMH programmi nõuetele vastavaks tunnistamise osas jõustus. KMH programmi ajakava järgi KMH kestab kuni 2024. a lõpuni. KeHJS ei välista seejuures muutusi ajakavas.

Eelnõukohase seadusega peatub koos loataotluste menetlusega ka KMH (§ 13510 lõige 1). Seaduse alusel peatuvad kõikide eelnõu lõikes 1 nimetatud loataotluste menetlused alates eelnõukohase muudatuse jõustumisest ning menetluse peatamise otsuseid eraldi ei tehta. Samuti ei algatata uusi KMH menetlusi. See on vajalik selleks, et ei tekitataks arendajatel ootust, et pärast KMH menetluse jätkamist rahuldab Keskkonnaamet loa andjana taotluse kaevandamisloa saamiseks, kaevandamisloa muutmiseks või mäeeraldise laiendamiseks. Kaevandamisloa saamise, selle muutmise või mäeeraldise laiendamise taotluse esitamisel ei ole taotlejal õiguspärast ootust loa saamiseks, loamenetluse käigus võib tekkida erinevaid loa andmisest keeldumise aluseid. Õiguspärane ootus saab vaid olla HMSi §-s 5 sätestatud nõuete kohasele loa menetlemisele. Eelnõu ei reguleeri arendaja poolseid tegevusi seoses KMHga, vaid peatuvad loa andja (otsustaja) poolsed menetlustoimingud, seetõttu loa andja ei korralda avalikustamisi ega tee KMH programmi/aruande nõuetele vastavaks tunnistamise otsuseid (vt ka peatükk 3).

Eeltoodu alusel peatuvad eelnõu jõustumisel kokku viie kaevandamisloa või loa muutmise taotluse KMHd.

KMH peatub VKG kolmel loa taotlusel:

1. Seli põlevkivikaevandus. KMH programmi esitatud ei ole;
2. Oandu põlevkivikaevandus. KMH aruanne on avalikustatud ning on keskkonnauuringute tegemise tõttu pooleli;
3. Sonda põlevkivikaevandus. KMH aruanne on samuti esitatud, kuid aruandes toodud puuduseid ei ole kõrvaldatud ja uut aruannet esitatud ei ole.

Eelnõukohase seaduse jõustumisel peatub Enefit Power ASi Estonia II põlevkivikaevanduse KMH. KMH aruande avalikuks väljapanekuks esitamise tähtaega on pikendatud kuni 13.12.2028 uuringute tegemise tõttu.

Kiviõli Keemiatööstuse OÜ Sonda II KMH menetlus on liidetud VKG Sonda põlevkivikaevanduse KMHga, nende menetlus peatub ja loa andja poolseid toiminguid ei tehta.

MaaPSi § 13510 lõikes 5 sätestatav erand kehtib Enefit Power ASi Uus-Kiviõli ja Sirgala karjääri ning VKG Uus-Kiviõli II KMH menetlusele – nende menetlus jätkub.

Eelnõukohase seadusega kehtestatava MaaPSi § 13510 lõike 4 jõustumisel peatub kavandatud KeHJS § 18 lõigetes 7 ja 8 sätestatud tähtaegade kulgemine kuni 2026. aasta 1. jaanuarini.

Keskkonnamõju hindamine tekitab loataotluste esitajatele rahalisi väljaminekuid, KMHd koostatavate ekspertidega on sõlmitud tsiviilõiguslikud lepingud ja lepingu täitmiseks on seaduses kui ka eeldatavalt lepingutes ette nähtud õiguskaitsevahendid lepingute mittetäitmise korral. KMH teostamise kulud on väga erinevad sõltuvalt tööde mahust ja keerukusest, lisaks on tekkinud kulud keskkonnauuringute või -seire teostamiseks. KMH hankimise kulud võivad jääda suurusjärku 50 000 – 300 000 €. Kui KMHga on juba alustatud, siis loa menetluste peatumine ei too tõenäoliselt kaasa vajadust kogu ulatuses uus KMH läbi viia, kuid tuleb arvestada, et kavandatava tegevuse oluline keskkonnamõju peab olema asjakohaselt hinnatud ja otsustajal tegevusloa andmiseks piisavalt teavet. Võib tekkida vajadus KMH teatud etappide uuesti tegemiseks (olenevalt menetlusetapist ja uutest asjaoludest programmi või aruannet ajakohastada ning sellest tulenevalt ka korraldada vajadusel uus avalikustamine). Olukorras, kus KMH on juba varem läbi viidud ja aruanne nõuetele vastavaks tunnistatud ning loa menetlus jätkub, tuleb arvestada KeHJS § 24 lõiget 1, mille järgi peab otsustaja tegevusloa andmise või sellest keeldumise otsuse tegemisel hindama KMH aruande asjakohasust. Juhul, kui aruanne ei ole asjakohane tegevusloa andmiseks, on otsustajal KeHJS § 24 lõike 11 alusel põhjendatud juhul õigus nõuda arendajalt täiendavat eksperdihinnangut, mis lisatakse KMH aruandele. Seetõttu võib tekkida vajadus täiendava eksperdihinnangu tellimiseks, samuti täiendavate keskkonnauuringute ja -seire tegemiseks, kui asjaolud või olukord on aja jooksul muutunud. See võib kaasa tuua arendaja täiendavat ajakulu ja rahalisi väljaminekuid loa saamise protsessis.

*Kehtivate põlevkivi kaevandamise lubade ülevaade*

Eelnõukohase seaduse jõustumise mõju hindamiseks on analüüsitud kehtivate kaevandamislubadega antud maavaravaru kogust, et hinnata ettevõttele loaga antud maavara varu jätkumist ja eelnõukohast mõju. Allpool on antud ülevaade ja mõjuanalüüs ettevõtete lõikes.

**VKG Kaevandused OÜ**

VKG Kaevandused OÜ (edaspidi VKG) kaevandab praegu kolmel mäeeraldisel: Ojamaa põlevkivikaevandus, Sompa kaevandus ja Viru II mäeeraldis. Kehtiv kaevandamisluba on ka Uus-Kiviõli II kaevanduse mäeeraldisel. Maavarade registri andmetel (21.09.2023 väljavõte) on Ojamaa, Sompa ja Viru II mäeeraldistel kokku 33 949 tuhat tonni põlevkivi. VKG esitatud andmete kohaselt (06.10.2023) on aga registris oleva varu hulka arvestatud 2714,0 tuhat tonni passiivset tarbevaru ning varu on vähenenud 2023. a III kvartalis kaevandatud 1188 tuhat tonni võrra. Lisaks on mäeeraldistel karstitsoonid ja osa põlevkivivarust paikneb ohutsoonis, kus ei ole ohtlikkuse tõttu võimalik kaevandada (veega täitunud kaevanduse kõrval), ja seda varu ei saa arvesse võtta varu jätkuvuse arvestuses. Seetõttu ja kaevandamisel tervikutesse jäävat (25%) põlevkivivaru arvesse võttes on Ojamaa mäeeraldisel 14 248 tuhat tonni kaevandatavat põlevkivivaru. Esitatud andmete kohaselt Sompa kaevanduses ja Viru II mäeeraldisel ei ole kaevandatavat põlevkivi (tabel 2).

VKG Ojamaa põlevkivikaevanduses olevat 14 248 tuhat tonni varu jätkuks 3 500 tuhande tonnise aastase kaevandamismahu juures ligikaudu neljaks aastaks.

*Tabel 2. VKG Kaevandused OÜ kehtivad kaevandamise load ja kaevandatav põlevkivivaru*



Uus-Kiviõli II kaevanduses on maavarade registri andmetel 69 282 tuhat tonni põlevkivi, kuid VKG andmete kohaselt on keskkonnakaitseliste piirangute tõttu oodata kaevandatava põlevkivivaru vähenemist. Uus-Kiviõli II mitteperspektiivsed varud selguvad kaevandamise käigus, kui on näha tegelik geoloogiline olukord. Lisaks on hinnatud karstitsoonis oleva varu koguseks 5105 tuhat tonni põlevkivi. Kui arvestada kaevandamise kadudeks tervikutes 25%, on Uus-Kiviõli II mäeeraldisel 48 133 tuhat tonni kaevandatavat põlevkivi, millest 5000 tuhande tonni aastase kaevandamismahu korral (eeldab loa muutmist, täna on lubatud kaevandada 2 mln tonni) jätkub kümneks aastaks. Seejuures tuleb arvestada kaevanduse avamiseks vajalike ettevalmistustööde ajalise kuluga.

VKG on esitanud loa andjale kuus kaevandamise loa või loa muutmise taotlust, millest kolm uutele mäeeraldistele, üks loa muutmise taotlus mäeeraldise laiendamiseks ja kaks loa muutmiseks muudel põhjustel (kaevandamise aastamäära suurendamine, loa kõrvaltingimuste muutmine).

Seadusemuudatuse tulemusena peatuvad VKG loa taotluste menetlused uue loa saamiseks järgmistele mäeeraldistele – Oandu, Sonda ja Seli. Eelnõukohase seaduse jõustumisel ei peatu Uus-Kiviõli II ja Ojamaa kaevanduse laiendamise menetlused (erandid MaaPSi § 13510 lõigetes 5 ja 6). Seega avaldab eelnõu jõustumine mõju uutele mäeeraldistele esitatud loa taotluste menetlustele.

**Kiviõli Keemiatööstuse OÜ**

Kiviõli Keemiatööstuse OÜ-l (edaspidi ka *KKT*) on kaks kehtivat kaevandamisluba,   
Põhja-Kiviõli ja Põhja-Kiviõli II mäeeraldistel. Maavarade registri andmetel on mäeeraldistel kokku 10 555 tuhat tonni põlevkivi (tabel 3).

*Tabel 3. Kiviõli Keemiatööstuse OÜ kehtivad kaevandamisload ja kaevandatav põlevkivivaru*



KKT esitatud andmete alusel ei ole Põhja-Kiviõli põlevkivikarjääri alal olev põlevkivivaru 25 tuhat tonni praeguse teadmise kohaselt kaevandatav. Lisaks tuleb tõenäoliselt Põhja-Kiviõli II mäeeraldistel jätta tervikud Satsu oja piiranguvööndi kaitseks ning Satsu tee aluse terviku jaoks, mis vähendavad mäeeraldise kaevandatvat varu kokku 1394 tuhat tonni. Lisaks paikneb osa põlevkivivarust rikkevööndis, samuti ei ole osa põlevkivist avamusjoone tõttu kaevandatav ja selle kogus selgub neis piirkondades kaevandama hakates. Sellest tulenevalt on KKTl kaevandatavat varu 9136 tuhat tonni. Ettevõtte prognoositav kaevandamise keskmine aastane kogus on 1200 tuh t, kaevandatavat varu 9136 tuhat tonni jätkuks sellisel juhul kuni kaheksaks aastaks, kuid rikkevööndi tõttu võib kaevandatava varu kogus ja seega varu jätkuvus väheneda. Rikkevööndeid on karjääris kuus ja viis neist on veel suuremas osas läbindamata, mistõttu ei ole maavara kadu seal veel teada, see selgub mäetööde käigus.

KKT on esitanud põlevkivi kaevandamise eesmärgil maavaravaru uurimiseks Uljaste uuringuruumis geoloogilise uuringu loa taotluse (registreeritud Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteemis 29.11.2019 numbriga 12-2/19/519). Võimaliku mõju tõttu Uljaste järvele ja veerežiimile tehakse seal keskkonnauuringuid. Eelnõukohase muudatuse jõustumisel ei ole otsest mõju geoloogilise uuringuloa taotluse menetlusele, kuna muudatus hakkab kehtima üksnes kaevandamislubadele. Ettevõttel on menetluses ka loa muutmise taotlus mäeeraldise laiendamiseks Sonda II põlevkivikaevanduse mäeeraldisele. Eelnõukohase muudatuse järgi ei peatu mäeeraldise laiendamise taotluste menetlused, kui loa kehtivusaega ei pikendata ja taotlus on esitatud mäeeraldisega piirnevale alale. KKT taotleb Sonda II loataotluses mäeeraldise laiendamist olemasolevast mäeeraldisest lahusolevale alale ning koos mäeeraldise laiendamise taotlusega taotletakse loa kehtivusaja pikendamist. Seega mõjutab muudatuse jõustumine KKT Sonda II loataotluse menetlust – peatab selle.

**Heidelberg Materials Kunda AS**

Heidelberg Materials Kunda AS (Kunda) kaevandab põlevkivi Ubja põlevkivikarjääri mäeeraldiselt. Ettevõttel on kaevandatavat jääkvaru 2070,8 tuhat tonni (tabel 4).

*Tabel 4. Heidelberg Materials Kunda AS kehtivad põlevkivi kaevandamise load ja kaevandatav põlevkivivaru*



Kaevandamise koguse prognoos on 150–200 tuhat tonni aastas, loa kehtivusaeg on kuni 2027. Ettevõttel jätkuks loaga anud kaevandatavast varust ligikaudu kuni kümneks aastaks. Kuivõrd ettevõttel puuduvad menetluses olevad kaevandamisloa taotlused, siis otsest mõju ei ole, kuid Ubja põlevkivikarjääri luba kehtib kuni 2027 ja seetõttu võib olla vajadus pikendada loa kehtivuse aega, kuid eelnõukohase seaduse jõustumisel ei ole lubatud loa kehtivusaega pikendada. Seejuures on mäeeraldisel kaevandamisväärset aktiivset tarbevaru.

**Enefit Power AS**

Enefit Power ASil (edaspidi *Enefit*) on kokku kümme kehtivat maavara kaevandamise luba. Maavarade registri andmetel on Enefitil kõikidel mäeeraldistel kokku 356 231 tuhat tonni põlevkivi, kuid kõik sealne maavara ei ole kaevandatav (allpool on selgitatud kaevandatava varu koguste korrigeerimist) (tabel 5).

*Tabel 5. Enefit Power ASi kehtivad põlevkivi kaevandamise load ja kaevandatav põlevkivivaru*



Enefit kaevandab allmaakaevandustest Estonia ja Ahtme II mäeeraldistel, kus on ettevõtte andmetel kokku *ca* 50523 tuhat tonni kaevandatavat põlevkivi (arvestatud tabelis 5 toodud kadudega, nii tervikutes kui ka võimalikud rikkevööndid ja kaitstavad objektid), millest jätkuks hinnanguliselt senise viie aasta keskmise kaevandamise mahu korral (4488 tuhat tonni) kuni 11 aastaks.

Samuti kaevandab Enefit Narva karjääri, Narva põlevkivikarjääri ja Narva põlevkivikarjäär II ning Sirgala karjääri mäeeraldistel, kus on geoloogilise varu koguseks 100334 tuhat tonni, kuid senise kaevandamise kogemuse baasil on kaevandamise kaod 11–16% ning osa varust paikneb turba kaevandamisloaga alal (luba KMIN-023, AS Tootsi Turvas, pindala 1226,12 ha), kus ei saa põlevkivi kaevandada enne turba väljamist. Seetõttu on hinnatud Enefit Power AS andmete alusel, et sealset põlevkivi varu on 32 618 tuhat tonni, millest jätkub ligikaudu 10–15 aastaks, sõltuvalt aastasest kaevandamise mahust edaspidi.

Enefitil on kehtivad kaevandamise load Viru, Vanaküla ja Vanaküla IV mäeeraldisel, kus praegu kaevandamist ei toimu ja tegevus on peatunud. Seal on kokku 13 240 tuhat tonni põlevkivi, mida ei ole varu jätkuvusel arvestatud, kuna Viru kaevandus on veega täitunud ning seal, nagu ka Vanaküla mõlemal mäeeraldisel, pole aastaid kaevandatud. Viru ja Estonia mäeeraldiste vahel on ka Ahtme geoloogiline rike, mis ei võimalda praeguste teadmiste alusel Estonia kaevanduse kaudu väljata Viru kaevanduse varusid.

Lisaks on Uus-Kiviõli kaevanduse mäeeraldisel ligikaudu 90 352 tuhat tonni põlevkivivaru (kaevandamise kadudeks tervikutes ja rikkevööndis on arvestatud *ca* 35%), millest jätkuks 4000 tuhat tonni kaevandamise mahu juures ligikaudu 23 aastaks (varu jätkuvus aastates väheneks aastase kaevandamismahu suurenedes, mille kohta on menetluses loa muutmise taotlus).

Enefitil on üks loa taotlus uuele mäeeraldisele (Estonia II) ja kolm taotlust kaevandamisloa muutmiseks (Narva karjääri loa muutmiseks, Sirgala karjääri laiendamiseks ja Uus-Kiviõli kaevanduse aastamäära muutmiseks).

Kuivõrd Enefitil jätkub kehtivate kaevandamislubadega maavara enam kui kümneks aastaks, ei ole eelnõukohase seadusega tähtajalisel menetluste peatumisel Enefitile pikaajalist mõju. Kuid seadusemuudatuste jõustumisel tuleb arvestada Estonia II põlevkivikaevanduse menetluse peatumisega seotud mõju, eelkõige KMHga ja keskkonnauuringutega seotud võimalike kulude tõttu.

Mõju on ka Sirgala mäeeraldise laiendamise taotlusele, kuna eelnõukohase seadusega MaaPSi lisatava paragrahvi lõike 5 kohaselt ei anta üleminekuperioodil kaevandamisluba kauemaks kui laiendatava mäeeraldise loa kehtivusaeg.

Mõju ei ole Narva karjääri loa nr KMIN-073 taotluse menetlusele MaaPSi § 13510 lõikes 6 kehtestatava erandi kohaselt, kuna arendaja taotleb keskkonnaloa vee, jäätmete ja välisõhu osade muutmist ning ei taotle muudetava kaevandamisloaga kaevandada lubatud põlevkivivaru koguse suurendamist ja loa kehtivusaja pikendamist.

Ettevõtetel tuleb arvestada, et menetluste peatumise ajal lõppeb VKG-l Sompa kaevanduse (luba nr KMIN-066 kehtib kuni 31.12.2024) ja Enefit Power ASil Vanaküla karjääriväljade (luba nr KMIN-017 kehtib kuni 21.07.2024) ja Vanaküla karjääriväljad IV (luba nr KMIN-052 kehtib kuni 21.07.2024) loa kehtivusaeg. Juhul kui sealne maavaravaru ei ole kaevandamisväärne, tuleb maapõueseaduse kohaselt alad korrastada. Mäeeraldistes oleva põlevkivi aktiivse tarbevaru osas, mis ei ole enam kaevandamisväärne, on vajalik esitada taotlus maavaravaru registrikande tegemiseks varu kasutamisvõimalikkusest lähtuvalt (MaaPS § 23) ning seejärel tuleb alad korrastada enne loa kehtivusaja lõppemist. MaaPSi lisatava § 13510 lõike 6 alusel on loa kehtivusaja pikendamine võimalik korrastamise eesmärgil kuni kaheks aastaks. Seejuures säilib MaaPSi § 80 lõike 1 alusel korrastamiskohustus ka juhul, kui luba on kehtivuse kaotanud või kehtetuks tunnistatud.

*Kokkuvõte*

Muudatus mõjutab uue loa saamiseks taotlused esitanud ettevõtteid VKG Kaevandused OÜ ja Enefit Power AS ning taotluse esitamist kavandavaid ettevõtteid, kui selliseid taotlusi peaks tulema. Muudatus mõjutab ka loa muutmise taotluse esitanud ettevõtteid, kui muutmise eesmärk on mäeeraldise laiendamine lahusolevale alale või kui laiendamisel taotletakse ka loa kehtivusaja muutmist. Selliseid taotluseid on Kiviõli Keemiatööstuse OÜ‑l (Sonda II) ja ka Enefit Power ASil (Sirgala laiendamine, kus taotletakse loa kehtivusaja pikendamist 30 aastaks).

Kuna tegemist on menetluste tähtajalise peatumisega (kaheks aastaks) ning arvesse võttes kehtivate kaevandamislubadega kaevandada lubatud põlevkivi koguseid ja eelnevate aastate põlevkivi kaevandamise keskmiseid koguseid, siis võib hinnata, et muudatus ei avalda olulist mõju ettevõtete tegevusele selle sätte kehtimise aja jooksul.

Mõju põlevkivi kasutavate ettevõtete majandustegevusele ei ole muudatuse ajutise iseloomu tõttu püsiv.

Ettevõtete **halduskoormus** võib kasvada olukorras kui on vajalik muuta esitatud loataotlust, milles taotletakse loa kehtivusaja pikendamist, kuid vajalik on jätkata menetlust loa eriosa või selle tingimuste muutmiseks ja keskkonnanõuetega vastavusse viimiseks. Kogumis halduskoormus siiski ei suurene, kuna menetlused peatuvad seaduse alusel.

Kokkuvõttes võib pidada mõju nendele ettevõtetele, kelle load võimaldavad tegevuse jätkumist üleminekuperioodil senise tootmismahu ulatuses, pigem väikeseks. Ulatuslikum negatiivne mõju avaldub nendele ettevõtetele, kellel muudatuse jõustumise ajal ei ole piisavalt kaevandada lubatud põlevkivi varu ja olemasolevatel mäeeraldistel hakkab varu ammenduma. Sellest tulenevalt avaldab eelnõukohane seadus mõju eelkõige KKTle, kuivõrd ettevõttel ei jätku piisavalt põlevkivivaru ning menetluste peatumine kaheks aastaks ei võimalda ka seda juurde saada (Peatub Sonda II loa taotluse menetlus). Võib tekkida mõju Heidelberg Materials Kunda ASile, kelle loa kehtivusaeg lõppeb 2027.a ning pole kindlust loa kehtivusaja pikendamise võimaluse osas pärast 2026. aasta 1. jaanuari. Samuti on mõju ettevõtetele, kelle loa kehtivusaeg lõppeb 2024. aastal (VKG-l Sompa kaevandus) ja Enefit Power ASil Vanaküla karjääriväljad ja Vanaküla karjääriväljad IV loa kehtivusaeg, kuid mäeeraldisel on veel kaevandamisväärset põlevkivivaru.

KKT on Keskkonnaametile saadetud kirjas (registreeritud keskkonnaotsuste infosüsteemis KOTKAS 22.09.2023, reg-nr DM-111240-16) toonud välja asjaolu, et olukorras, kus Põhja-Kiviõli mäeeraldistel lõpeb põlevkivi ning samas ei ole tehtud uuringuid uute varude kasutusele võtuks, tähendab see sisuliselt ettevõtte tegevuse lõppu (KKT on tööandja 540-le inimesele). Märgime, et eelnõukohase seadusega ei piirata geoloogilise uuringu tegemist, kuna muudatus hakkab kehtima üksnes kaevandamislubadele. Kuid pikaajaline mõju võib avalduda Sonda II loa menetluse peatumise tõttu.

Pikas perspektiivis, kui on kavandatud põlevkivisektori majandustegevuse vähenemine edaspidi, tuleb arvestada sektoris olevate töökohtade vähenemisega, samuti võib vähenda seeläbi nii riigile kui ka KOVle laekuv tulu, kui väheneb keskkonnatasude aga ka teiste (tööjõuga seotud) maksude laekumine. 2020. aasta analüüsi „Ida-Virumaa majanduse ja tööturu kohandamine põlevkivitööstuse vähenemisega“[[11]](#footnote-12) järgi töötab Ida-Virumaa põlevkivisektori tuumikettevõtetes 5800 inimest ning sektoris hõivatute leibkondades elab kokku ligi 16 000 inimest. Uuringus toodud näite kohaselt tähendaks töötajate arvu 20%-line vähenemine ka laekuvate tööjõumaksude hinnangulist vähenemist samas proportsioonis ehk 3,8 mln euro võrra kvartalis. 50% puhul teeks see 9,6 mln eurot kvartalis. Kvartalikäibe vähenemine 20% ulatuses ehk 54,1 mln euro võrra tooks oletuslikult kaasa näiteks riiklike maksude vähenemise 5,5 mln euro võrra. 50% puhul oleks see vähenemine 135,1 mln eurot ning riiklike maksude vähenemine vastavalt 13,8 mln eurot.

Põlevkivisektorist laekus 2023. aastal ligikaudu 70 miljonit eurot keskkonnatasusid, sealhulgas 42 miljonit eurot kaevandamisõiguse tasu, 17 miljonit eurot jäätmete ladestamise tasu, 8 miljonit eurot vee erikasutusõiguse ja lisaks välisõhu ja veesaastetasu *ca* 3 miljonit eurot. Põlevkivi kaevandamise vähenemisel tuleb arvestada nende tasude ja maksude riigi- ja KOVi eelarvetesse laekumise vähenemisega, samuti töökohtade vähenemisega seotud sotsiaalmajanduslike probleemidega.

Eelnõuga seoses toimus 20.09.2023 kohtumine ettevõtete Eesti Energia AS, Enefit Power AS, VKG Kaevandused OÜ, Viru keemia Grupp AS, Kiviõli Keemiatööstuse OÜ ja Heidelberg Materials Kunda AS esindajatega. Ettevõtted ei pidanud lubade menetlemise peatumist vajalikuks, kuivõrd kahe aasta sees ei ole tõenäoline lubade menetluste jõudmine nende lubade välja andmise staadiumisse ja pole tõenäoline suuremahuliste põlevkivivaruga lubade andmine. Lisaks leidsid ettevõtted, et neil on õiguspärane ootus taotluste menetlemisele taotluse ajal kehtinud seaduse kohaselt. Samuti avaldati arvamust, et keskkonnalubasid on vajalik muuta korrastamise eesmärgil või teiste keskkonnanõuete täitmiseks ja ei ole mõistlik sellist loa muutmist piirata. Lisaks märkis Eesti Energia esindaja, et sektor on juba hõlmatud heitkogustega kauplemise süsteemiga, mis on piisav meede kasvuhoonegaaside vähendamiseks ja kliimaeesmärkide täitmiseks, põlevkivi lubade menetluste peatamine ei ole vajalik ega ka mõistlik. KKT selgitas, et kui põlevkivivaru jätkub vähemaks kui kümneks aastaks, siis ei tasu investeeringud keskkonnanõuetele vastamiseks ära, kuna kulude katmiseks ei ole piisavalt maavara. Ettevõtted olid vastu KMH peatamisele. Probleemseks peeti olukorda, kui täna tehakse KMH, kuid menetluste hilisemal jätkumisel ei ole tehtud KMH enam adekvaatne ja vajalik on teha uus mõjuhinnang ja ka täiendavad analüüsid või keskkonnaseired. Ettevõtjate selgitusel on neil võetud KMH teostajaga lepingulised, rahalised kohustused, mis võivad osutuda tühiseks. Lisaks ei ole ettevõtete hinnangul eelnõus viidatud uuringute teostamine tõenäoliselt võimalik selle ajaraami sees, nende mahukuse tõttu. VKG tegi ettepaneku sätestada eelnõu selliselt, et ei anta uusi põlevkivi kaevandamise lubasid ja mitte peatada täna töös olevaid menetlusi loa muutmiseks, samuti et eelnõuga ei tohiks piirata ühtegi taotlust, mille esemeks on juba väljastatud kaevandamisloa muutmine. Ettevõtjate hinnangul olid (eelnõu esialgses versioonis) kaevandamisväärse põlevkivivaru kogused üle hinnatud, tegelikkuses esineb geoloogilisi rikkeid ja teisi piiranguid, mistõttu kogu loas märgitud maavaravaru kogus ei ole kaevandatav.

Kliimaministeerium analüüsis kohtumisel tehtud seisukohti ja vastavalt on eelnõu ja selle seletuskirja täiendatud. KMH menetluste osas on selgitatud, et KMH on üks osa loa andmise protsessist ja nende menetlus samuti peatub. Seletuskirjas on selgitatud, et KMH menetluse peatumisel ei tee loa andja KMHga seotud menetlustoiminguid, kuid loataotleja võib omal riisikol omapoolse tegevusega jätkata. Seletuskirja on täiendatud ka KKTle avalduva mõjuga. Kliimaministeerium ei nõustu VKG toodud ettepanekuga kehtestada eelnõu selliselt, et loa andmise otsuseid küll ei tehta, ent menetlusi jätkatakse. Eelnõu kehtestab piirangud loa menetlustele tähtajaliselt ja eesmärk on piirata täiendava põlevkiviressursi andmine ajal, mil koostatakse kliimaseadust ja selgitatakse välja fossiilset päritolu toormete kasutamise perspektiiv ning vajalikud ja võimalikud piirangud. Samuti võib loamenetluse jätkamine kuni loa andmise otsustamiseni tekitada loa taotlejas põhjendamatut ootust, et luba menetluse lõppedes kindlasti ka antakse. Loa muutmine, mis ei eelda loa kehtivusaja pikendamist ja põlevkivivaru suurendamist, on lubatud. Seletuskirja on kohtumise järel täiendatud, samuti täpsustatud kehtivatel mäeeraldisel oleva põlevkivivaru ja kaevandamise mahtude prognoosi andmetega.

Menetluste peatumise ajal ning kliimaseaduse koostamise käigus tuleb välja selgitada põlevkivi kaevandamise ja kasutamise mõju Eesti kliimaeesmärkide saavutamisele, põlevkivi kaevandamise vajalikkust ja võimalikkust elektrienergiaga varustuskindluse tagamisel ning põlevkivi jätkuvaks kaevandamiseks erandite kehtestamise vajadusi, lähtudes põlevkivi erinevatest kasutusaladest (keemiatööstuse tooraine, tsemenditööstus jm) ning uute tehnoloogiate rakendamise võimalikkusest. Selleks on vajalik analüüsida järgmisi küsimusi:

1. põlevkivi kaevandamise ja kasutamise kliimamõju ning selle roll Eesti kliimaeesmärkide saavutamisel;
2. kehtivate kaevandamislubadega tagatud varu kogus ja energiaturgude arengust lähtuv põlevkivi nõudluse prognoos, millal lakkab vajadus põlevkivi kaevandamiseks elektrienergiaga varustuskindluse tagamisel;
3. põlevkivi kaevandamisel ja kasutamisel erandite tegemise vajadus ja võimalikkus (keemiatööstuse tooraine, tsemenditööstus) ning kas uute tehnoloogiate rakendamisel on põlevkivi kaevandamine ja kasutamine lubatud (nt süsiniku püüdmine, ladustamine jne) ja majanduslikult perspektiivne;
4. majandusliku ja sotsiaalmajandusliku mõju analüüs: riigi tulude vähenemine (maksutulu) põlevkivisektorist, uued töökohad/tegevusalad, tööjõu ümberkujunemine, inimeste majanduslik toimetulek/suhtelise vaesuse küsimus.

Nimetatud analüüside ning kliimaseaduse koostamise käigus tuleb välja töötada ka maapõueseaduse muutmise ettepanekud põlevkivi kaevandamist käsitlevate õigusnormide muutmiseks, mis lähtuvad põlevkivi kasutamise ümberkujundamisest soovitud suunas. Kliimaseaduse raames hangitavad analüüsid on pakkumuste hindamise staadiumis ja planeeritud uuringute valmimise aeg on 2024. aasta lõpp.

*Sihtrühm: riik, KOVid*

Eelnõukohasel seadusel ei ole eelduslikult mõju kaevandamise ja mäeeraldise paiknemise asukoha **kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasile ega ka riigituludele**, kuna menetluste peatumine on ajutine ja mõju ettevõtete majandustegevusele sellel ajaperioodil ei ole eeldatavalt suur. Täiendava põlevkivivaru saamiseks põlevkivi kaevandamise lubasid ei anta ja kehtivaid lube ei muudeta kaks aastat.

Muudatuse tõttu võib ühekordselt kasvada **loa andja töökoormus**, kuna küsimuste korral on vaja loa taotlejaid teavitada lisandunud rakendussätetest, vastata ettevõtetel tekkinud küsimustele loa menetluse jätkumise ja KMH menetluse kohta. Võib tekkida vajadus muuta loa taotluseid. Need on toimingud, mida peab loa andja, Keskkonnaamet, tegema täiendavalt. Pikaajalises vaates loa andjate töökoormus pigem eelnõukohaste muudatuste tõttu väheneb ja hakkab kasvama uuesti 2026. aasta 1. jaanuarist, kui lõppeb menetluste peatumise tähtaeg.

**6.2. Põhiseaduspärasuse analüüs**

Eelnõukohase seadusega nähakse ette põlevkivi kaevandamisloa andmise või muutmise, sealhulgas mäeeraldise laiendamise taotluse menetluste peatumine kuni 2026. aasta 1. jaanuarini ning seaduse jõustumisest kuni 2026. aasta 1. jaanuarini esitatud kaevandamise loa saamiseks või loa muutmiseks esitatud taotluste, sealhulgas mäeeraldise laiendamiseks esitatud taotluste tagastamine, mis kujutab endast põhiseaduse (edaspidi ka *PS*) §-s 31 ette nähtud ettevõtlusvabaduse riivet. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks.

Põhiõiguste riive on põhiseaduspärane üksnes siis, kui see on põhjendatud. Selleks et riive oleks põhjendatud, peab riive aluseks olev meede olema proportsionaalne. Proportsionaalne on meede siis, kui ta järgib legitiimset eesmärki, on kohane ehk sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses.

Legitiimne eesmärk. PS § 31 näeb ette, et ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja korda võib otsesõnu piirata seadusega, kuid ei täpsusta eesmärke, mis piiramist õigustavad, st legitiimne on iga eesmärk, mida seadusandja taotleb. PS § 5 kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Seejuures kuulub ka looduskeskkonna säästmine igaühe põhikohustuste hulka (§ 53). Nende sätetega on hõlmatud ka riigi kohustus rakendada kliimaneutraalsuse eesmärkide saavutamiseks vajalikke abinõusid kooskõlas põhiseadusega. Põhiseaduse §-des 5 ja 53 sätestatud keskkonnakaitselised põhimõtted ja kohustused võivad õigustada ka isikute põhiõiguste, näiteks ettevõtlusvabaduse (§ 31) või omandipõhiõiguse (§ 32) riiveid.

Riive proportsionaalsus tähendab seda, et riive peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.

Maapõueseaduse § 11 lõike 1 alusel kuulub aluspõhja maavara riigile. Põlevkivi on aluspõhja maavara ning seega riigile kuuluv, mistõttu on legitiimne piirata selle kasutamist, et saavutada riigi teisi, keskkonna- ja kliimaeesmärke. Kuivõrd põlevkivi kasutamisel on elektri ja õli tootmisel oluline mõju kliimaneutraalsuse saavutamisele aastaks 2050, põlevkivi töötlemisel tekib 45% Eesti KHG koguheitest, on kliimaeesmärkide elluviimiseks vajalik sellega kohandada ka põlevkivi kaevandamisega seotud tegevus. Eelnõu eesmärk on tagada, et enne kliimaseaduse ning sellest tuleneva maapõueseaduse muudatuste jõustumist ei anta kasutusse uut põlevkivivaru ega pikendata olemasolevate lubade kehtivust, mis võimaldaks uute kaevandamisalade kasutusele võttu, suurendaks põlevkivi kasutuse mahtu ning lubade muutmisel pikendaks kaevandamislubade kehtivuse tähtaega ja sellega vähendaks põlevkivi edasise kasutuse üle otsustamise võimalusi. Riive ettevõtlusvabaduse piiramiseks, kehtestades maapõueseaduses asjakohased sätted põlevkivi kaevandamislubade menetluste ajutise peatumise kohta, kuni selgitatakse sektorile heitkoguste vähendamise eesmärgid ja nende eesmärkide saavutamiseks vajalikud seisukohad ja põhimõtted, on sobiv, kuna aitab kaasa ja soodustab eesmärgi täitmist.

Eesti peab täitma Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu poolt vastu võetud Euroopa kliimamääruse (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1119) õiguslikult siduvaid eesmärke vähendada ELi kasvuhoonegaaside netoheidet 2030. aastaks vähemalt 55% võrreldes 1990. aastaga ja saavutada kliimaneutraalsus hiljemalt 2050. aastaks. Meede mitte anda uusi ega muuta kehtivaid põlevkivi kaevandamise lubasid viisil, mille kohaselt suureneks taotleja kaevandatav põlevkivivaru kogus ja loa saaja omandaks põlevkivi varu olukorras, kui peame täitma kliimaeesmärgid, kuid alles selgumisel on sektori heitkoguste vähendamise eesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikud meetmed, on seega vajalik.

Eesmärgi saavutamiseks realistlikud alternatiivsed meetmed puuduvad. Kaevandamislubade lühema kehtivusajaga andmise välistab esmalt MaaPSi läbiv põhimõte (§ 14 lõike 1 punkt 3 ja § 16 lg 4), mille järgi tuleb maavara kaevandada ja kasutada majanduslikult võimalikult otstarbekalt ja säästlikult. See eeldab, et maardla varu kasutamine kavandatakse tervikuna ja varu ei jäeta osaliselt kasutamata, mis kujutaks endast loodusressursi raiskamist. MaaPSi § 55 lõike 2 punkti 8 alusel tuleb kaevandamisloa andmisest keelduda, kui luba taotletakse selliselt, et mäeeraldisest jääb välja osa maavarast, mille hilisem iseseisev kasutamine ei ole majanduslikult põhjendatud. Muuhulgas on kaevandamisloa osaks korrastamistingimused, samuti kaevandamisprojekt, mida koostades ja kavandades on vajalik ülevaade tervikuna saadaolevast varust (mitte ainult nt kahe aasta jooksul kasutada olevast osast). Lühikese kestusega loa puhul, mis võimaldab väljata ainult väikese koguse varu, on küsitav ka kaevanduse avamise majanduslik mõttekus. Loa andmist varule, mida loa kehtivusaeg väljata ei võimalda, MaaPS ette ei näe. Lisaks eelviidatud põhimõttele sisaldab MaaPS läbivalt sätteid, mis on seotud põhimõttega, et loa kehtivusaeg peab olema vastav loaga kasutada võimaldatud varu kogusele. Näiteks tuleks MaaPSi § 57 kohaselt määrata kaevandamisloal keskmine aastamäär, mis kujuneb loa kehtivusaja ja varu alusel, arvestades korrastamisaega. Seega põlevkivi kaevandamiseks loa andmine lühemaks kui 30 aastaks ei ole tegelikuks kaevandamiseks vajaliku ajaga võrreldes oluliselt lühemaks ajaks võimalik. See ei võimaldaks eeltoodud nõudeid ja tingimusi mõistlikult täita.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 56 sätestab ka võimaluse loa osaliseks andmiseks (mõneks taotluses märgitud tegevuseks nagu veekõrvaldus või jäätmete ladestamine). See säte antud olukorras lahendust ei paku, kuna osalisel loa andmisel ei saa piirata põhitegevust ehk kaevandamist ja siinkohal on küsimus põhitegevuse, ehk kaevandamisõiguse (ja sellega seotud MaaPSi § 42 lõikes 3 nimetatud tegevuste) peatamises. Sellega seotud muude keskkonnalubade (vesi, jäätmed) andmine MaaPSi rakendussättega peatatud ei ole, kui ettevõtja peaks selleks soovi avaldama. Kaevandamisloa andmine ega muutmine (välja arvatud eelnõus sätestatud erandid) siiski seaduses sätestatud ajal võimalik ei ole. Samuti tuleb MaaPSi § 42 lõikes 3 nimetatud tegevusi käsitleda tervikuna, kuna ei ole mõistlik valmistada mäeeraldis ette maavara looduslikust seisundist eemaldamiseks, rajada kraave, settebasseine, teid ja teisi kaevandamiseks vajalikke tehnorajatisi olukorras, kui ei ole kindel kaevandamisõiguse saamine. Seetõttu on valitud meede proportsionaalne ja vajalik põhiseaduses lubatava eesmärgi saavutamiseks ning seega on põhiseadusega kooskõlas.

Eelnõukohase seadusega rakendavad meetmed on ka mõõdukad, kuivõrd ettevõtlusvabaduse riive ulatus ja intensiivsus ei ole suur, võrreldes eelnõukohase seaduse olulisusega kliimaeesmärkide täitmise tagamisel. Nagu eespool peatükis 6.1 põhjalikult käsitletud ja konkreetsete lubade ja kaevandamismahtude alusel selgitatud, ei avalda MaaPSi kavandatavad muudatused kogumis olulist mõju ettevõtete majandustegevusele nende sätete kehtimise aja jooksul, võttes arvesse kehtivate kaevandamislubadega kaevandada lubatud põlevkivi koguseid ja eelnevate aastate põlevkivi kaevandamise keskmisi koguseid. Samuti ei ole riive ettevõtlusvabaduse piiramiseks muudatuse ajutise iseloomu tõttu püsiv, kuna tegemist on menetluste tähtajalise peatumisega (kaheks aastaks), ning ka seetõttu ei ole mõju ettevõtetele suur.

Samas on eespool peatükis 2 põhjalikult kirjeldatud kliimaeesmärkide saavutamise olulisust ning sellekohaste meetmete kehtestamise vajadust ning möödapääsmatust. Euroopa Liidu liikmesriigid on kokku leppinud mitmed õiguslikult siduvad poliitikad ja meetmed, kuidas Euroopa Liidus kasvuhoonegaaside heitkoguseid vähendada. „Eesti 2035“ ja selle tegevuskava kohaselt peab Eesti olema aastaks 2050 kliimaneutraalse majandusega riik ja energiajulgeolek tuleb selleks ajaks tagada kliimaneutraalse energiatootmisega.

Kuivõrd põlevkivi töötlemisel tekib 45% Eesti KHG koguheitest, on võetud kohustuste ja kliimaeesmärkide elluviimiseks vaja maapõueseaduses kehtestada asjakohased sätted põlevkivi kaevandamislubade menetluste peatumise kohta. Menetluste peatumise ajal ning kliimaseaduse koostamise käigus tuleb välja selgitada põlevkivi kaevandamise ja kasutamise mõju Eesti kliimaeesmärkide saavutamisele Suure avalik-õigusliku mõju tõttu kaaluvad eelnõukohase seadusega kehtestatavad meetmed üle nende rakendamisega tekkiva riive ettevõtlusvabadusele, kuivõrd nimetatud riive ei ole suur ja on ajutine.

**7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevus, eeldatavad kulud ja tulud**

Eelnõukohasel seadusel ei ole eelduslikult olulist mõju kaevandamise ja mäeeraldise paiknemise asukoha kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasile ega ka riigituludele, kuna menetluste peatumine on ajutine ja mõju ettevõtete majandustegevusele sellel ajaperioodil ei ole eeldatavalt suur.

Pikas perspektiivis, kui on kavandatud põlevkivisektoris majandustegevuse vähenemine, tuleb küll arvestada sektoris olevate töökohtade vähenemisega, samuti võib vähenda seeläbi nii riigile kui ka KOVidele laekuv tulu, kui väheneb keskkonnatasude aga ka teiste (tööjõuga seotud) maksude laekumine. Piirkonna KOVde eelarvestrateegiate 2022-2026 alusel sõltuvad KOVid suuresti põlevkivi kaevandamismahtudega kaasnevatest ressursitasudest (kaevandamise ja vee erikasutustasu).

Kuid lühikeses perspektiivis, arvestades, et eelnõukohase seadusega rakendatavad meetmed on tähtajalised ja ettevõtetele olulist majandusmõju ei kaasne, ei ole ette näha ka riigile ega KOVidele laekuva tulu olulist kahanemist, samuti on tulu vähenemise periood ajaliselt piiratud.

Seaduse rakendamine toob kaasa täiendavaid menetlustoiminguid loa andjale (selgitatud peatükis 6.2) ja ettevõtetele võib kaasneda nii ajaline kui rahaline kulu, kui kaasneb loa menetluses täiendavate toimingute tegemine või olukorras, kui nad KMH osaliselt peavad uuesti tegema. Menetluste peatumisel võib tekkida vajadus KMH teatud osade uuesti tegemiseks, sealhulgas teostada keskkonnauuringuid ja -seiret, kui olukord on ajas muunud, mis toob sellises olukorras arendajale kaasa rahalisi väljaminekuid.

Muudatuse tõttu võib ajutiselt kasvada **loa andja töökoormus** (selgitatud peatükis 6.1) Pikaajalises vaates loa andjate töökoormus pigem seaduseelnõu tõttu väheneb ja hakkab kasvama uuesti 2026. aasta 1. jaanuarist, kui lõppeb menetluste peatumise tähtaeg.

**8. Rakendusaktid**

Seaduse vastuvõtmisel ei ole vaja kehtestada uusi ega muuta rakendusakte.

**9. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub üldises korras, kuna tegemist on muudatusega, mis tuleks jõustada esimesel võimalusel, et paremini saavutada eelnõu eesmärk.

**10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile ja Justiitsministeeriumile infosüsteemi EIS kaudu.

Eelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks ka Keskkonnaametile, MTÜle Eesti Mäetööstuse Ettevõtete Liit, Enefit Power ASle, VKG Kaevandused OÜle, Kiviõli Keemiatööstuse OÜle, Heidelberg Materials Kunda ASle.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Justiitsministeerium kooskõlastasid eelnõu märkustega, Rahandusministeerium märkusteta. Eelnõu kohta esitasid arvamuse Viru Keemia Grupp AS, Kiviõli Keemiatööstuse OÜ, Eesti Keskkonnaühenduste Koda ja Päästame Eesti Metsad MTÜ.

Kooskõlastamisel arvestatud ja arvestamata jäetud märkuste ja ettepanekute tabel on lisatud seletuskirjale.

Eelnõuga seoses toimus kohtumine 20.09.2023 ettevõtete Eesti Energia AS, Enefit Power AS, VKG Kaevandused OÜ, Viru keemia Grupp AS, Kiviõli Keemiatööstuse OÜ ja Heidelberg Materials Kunda AS esindajatega (ülevaade antud peatükis 6.1)

1. <https://www.riigiteataja.ee/akt/320052023002> [↑](#footnote-ref-2)
2. https://www.riigiteataja.ee/akt/201112016002 [↑](#footnote-ref-3)
3. [Pakett „Eesmärk 55“ – ELi rohepöörde kava - Consilium (europa.eu)](https://www.consilium.europa.eu/et/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/) [↑](#footnote-ref-4)
4. [Riigi pikaajalise arengustrateegia ˮEesti 2035ˮ heakskiitmine–Riigi Teataja](https://www.riigiteataja.ee/akt/315052021012) [↑](#footnote-ref-5)
5. [Kliimapoliitika põhialused aastani 2050–Riigi Teataja](https://www.riigiteataja.ee/akt/307042017001) [↑](#footnote-ref-6)
6. „Eesti 2035“ Vabariigi Valitsuse tegevuskava (11. mai 2023) lk 2 (<https://valitsus.ee/media/4771/download>) [↑](#footnote-ref-7)
7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302413> [↑](#footnote-ref-8)
8. <https://elering.ee/varustuskindluse-aruanded> [↑](#footnote-ref-9)
9. Keskkonnaamet teavitas 08.01.2024 kirjaga nr DM-125678-9 Enefit Power AS Narva karjääri loa KMIN-073 muutmise taotluse menetlusse võtmisest. Põlevkivi kaevandamisega, sealhulgas maavara koguse ning loa kehtivusaja muutmist ei taotleta. [↑](#footnote-ref-10)
10. Keskkonnaministeeriumi 24.04.2020 käskkirjaga nr 1-2/20/205 tunnistati kaevandatavaks ja kasutatavaks Estonia 18, Puhatu 6 ja Permisküla 4 aktiivse reservvaru plokkide varu 144 071 tuhat tonni (kokku) ning Permisküla 5 passiivse tarbevaru plokk varuga 6019 tuh t tunnistati aktiivseks tarbevaruks. [↑](#footnote-ref-11)
11. https://www.praxis.ee/tood/ida-virumaa-polevkivitoostuse-vahenemine/ [↑](#footnote-ref-12)