

Energeetika- ja keskkonnaministri määruse „Keskkonnaministri 27. detsembri 2016. a määruse nr 87 „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri“ muutmise“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Eelnõukohase määrusega muudetakse keskkonnaministri 27. detsembri 2016. a määrust nr 87 „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri“ (edaspidi *määrus nr 87*).

Määruse eelnõu on koostanud Keskkonnaministeeriumi maavarade osakonna nõunik Reeli Sildnik (e-posti aadress Reeli.Sildnik@kliimaministeerium.ee, telefon 626 0758), maavarade osakonna juhataja Ene Jürjens (e-posti aadress Ene.Jurjens@kliimaministeerium.ee); Eesti Geoloogiateenistuse maavarade osakonna juhataja Tiit Kaasik (e-posti aadress Tiit.Kaasik@egt.ee) ja Keskkonnaameti maapõue büroo peaspetsialist Merike Rosin (e-posti aadress Merike.Rosin@keskkonnaamet.ee). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (e-posti aadress Mari.Koik@justdigi.ee). Õigusekspertiisi tegi õigusosakonna nõunik Elin Liik (e-posti aadress Elin.Liik@kliimaministeerium.ee).

Määrust muudetakse õiguskantsleri ettepaneku alusel. Õiguskantsler leidis, et kliimaministri 12. juuli 2024. a määrusega nr 48 „Keskkonnaministri 27. detsembri 2016. a määruse nr 87 „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri“ muutmise“ (edaspidi ka *määrus nr 48*) määruses nr 87 tehtud muudatused ei ole kooskõlas maapõueseaduse (MaaPS) § 45 lõigetega 3, 6 ja 7 ega Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 3 lõikega 1 ja § 94 lõikega 2.

Õiguskantsler leidis, et 12. juuli 2024. a määrusega nr 48 tehtud muudatustega:

- jäeti nimekirjadest välja oluline osa seaduses sätestatud tingimustele vastavaid alasid: 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;
- piirati sisuliselt turba kaevandamise võimalusi kliimapoliitilistel kaalutlustel;
- tehti põhimõtteline poliitikavalik, mis kuulub põhiseaduse kohaselt Riigikogu pädevusse.

Lähtudes PS § 142 lõikest 1, tegi õiguskantsler ettepaneku viia määrus nr 87 kooskõlla seaduse ja põhiseadusega 12. juulil 2024. a muudetud osas. Õiguskantsler ei sea oma ettepanekus 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. Kuivõrd kliimakindla majanduse seaduse eelnõu on käesoleval ajal alles Kliimaministeeriumi menetluses, tuleb praegu tagada määruses nr 87 sätestatu põhiseaduse ja maapõueseadusega kooskõlla viimine eelnõukohase määrusega.

Määruse muudatustega võetakse arvesse õiguskantsleri märkused ja tagatakse MaaPS §-s 45 kirjeldatud tunnustele vastavate alade nimekirja tagasi kandmine.

Määruse nr 87 taastamine sisuliselt varasemal kujul on ainus õiguspärane lahendus praeguses olukorras, kus õiguskantsler on tuvastanud määrusega nr 48 tehtud muudatuste vastuolu maapõueseaduse ja põhiseadusega. Selline lahendus on töö käigus kooskõlastatud Õiguskantsleri Kantselei kaudu õiguskantsleriga. Taastamisega jõutakse tagasi olukorda, kus nimekirjad olid kooskõlas MaaPS § 45 lõigetes 3, 6 ja 7 sätestatud nõuetega. Määrust nr 87 ei ole võimalik taastada üks ühele endisel kujul, kuna vahepeal on määrusega nr 48 tehtud muudatustega nimekirjadest välja jäetud alade suhtes aset leidnud sisulised muutused. Määrusest jäävad välja vahepeal juba korrastatud alad. Lisaks on maavarade registri andmetes vahepeal tehtud parandusi ja ajakohastusi, millega täpsustati muu hulgas registriandmeid ja parandati ebatäpsusi. Määruse muudatustes ei märgita väheolulisi muutusi, nt pindala muutused, mis on alla 0,05 ha suurused. Määruse muudatustega ei ole võimalik kõiki taastatud alasid määrusest välja jätta, kuna olemasolevate ruumiandmete põhjal ei ole võimalik neid alasid ühe jälgitava tervikuna maardlatest eraldada. Need alad jäetakse määrusest välja edaspidi pärast vastavate sisuliste turbarevisjonide tegemist ning uute ruumiandmete loomist asjaomaste maardlate kohta.

Eelnõukohase määruse puhul ei ole 2016. aasta versioonist üle võetud alasid muudetud seoses võimalike lisandunud piirangutega, sh looduskaitsealadega. See asjaolu ei kujuta samas arvestatavat riski, kuna piiranguid hinnatakse igal juhul kaevandamisloa andmise menetluses. Näiteks looduskaitsealadele ei saa kaevandamislube anda, kuna see on keelatud looduskaitseadusega (LKS § 30 lg 2 p 1 ja § 31 lg 2 p 3). Loamenetluse käigus tehakse ka keskkonnamõju eelhindang või keskkonnamõju hindamine.

Piirangutega kattumist analüüsitakse turba revisjoni järgmiste etappide järgselt määruse nr 87 edaspidiste muudatuste tegemise käigus ning vajaduse korral tehakse vastavad muudatused määruses nr 87. Siinkohal tuleb rõhutada, et turbaala kandmine määruse nr 87 lisa 1 või 2 hulka ei anna loa taotlejale õiguspärast ootust loa saamiseks.

Määruse nimekirjad vaadatakse uuesti üle ja vajadusel neid muudetakse ka pärast käimasoleva turbarevisjoni I etapi tulemuste selgumist. Määrust tervikuna on kavas muuta pärast turbarevisjoni II ja III etapi rahastuse saamist ning nende etappide elluviimist.

Eelnõukohase määruse eesmärk on viia määrus nr 87 kooskõlla MaaPS § 45 lõigetega 3, 6 ja 7 ning Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja § 94 lõikega 2.

2. Määruse sisu ja võrdlev analüüs

Määruse nr 87 lisad 1–3 asendatakse eelnõukohase määruse lisadega 1–3, esitades lisades 1 ja 2 olevate nimekirjade uued versioonid ning lisas 3 uue nimekirja kohase kaardikihi.

Lisa 1. Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekiri

Määruse nr 87 lisa 1 asendatakse eelnõukohase määruse lisaga. Nimekirja koostamisel ja ajakohastamisel on tuginetud eelkõige järgmistele andmeallikatele:

- maardlate registri andmed;
- geoportaali X-GIS 2.0 maardlate rakendusse kantud turbakihi ruumikujud;
- keskkonnaregistri ja looduskaitseliste piirangute andmed;
- varasemad geoloogilised uuringud ning turbatootmisalade revisjonid;

- Riigimetsa Majandamise Keskuse projektis „Kuivendatud, ammendatud ja hüljatud turbaalade korrastamine“ taastatud rikutud ja mahajäetud turbaalade kaardikiht (n-ö jääksoode kaardikiht).

Lisa 1 koostamisel on hinnatud kõiki neid andmeid, arvestades ala senist kasutust, looduskaitselist seisundit ja maavara paiknemist.

Mõiste „kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaala“ sisustamisel ei lähtuta üksnes ühest kriteeriumist, vaid hinnatakse ala tervikuna, sh kaevandamistegevuse lõppemist, ala kasutusjärgset seisundit ning loodusliku seisundi muutust. Tegemist on faktilise hinnanguga, mis põhineb kättesaadavatel andmetel ja eksperdihinnangutel ning mida võeti arvesse määruse nr 87 esialgse, s.o 2016. a versiooni koostamisel.

Õiguskantsler märkis, et tuvastada tuleb kõik kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalad ning need nimekirja kanda ning et seadus ei anna seejuures ministrile kaalumisruumi, et teha nende alade vahel nimekirja koostamisel keskkonnapoliitilisi valikuid. Seetõttu taastatakse 2016. aastal kehtestatud nimekiri, mis sisaldas 46 ala kogupindalaga 3558,5 hektarit, tehes nimekirja ajakohaseid muudatusi. Nimekirja kantud alad on jääksood (s.o mahajäetud turbaalad), kus Eesti mahajäetud turbatootmisalade revisjoni andmetel leidub veel kaevandamiskõlblikku turvast. Parandatakse ka varasemad vead. Nimelt esines 2016. aasta versioonis vigu pindalades, nimedes ja nimekirja objektides.

Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade määratlemisel lähtutakse MaaPS § 45 lõike 6 alusel väljakujunenud käsitlusest, mille kohaselt loetakse sellisteks aladeks eelkõige endised turbatootmisalad (n-ö jääksood), kus:

- turba kaevandamine on lõppenud või korrastamata kaevandamisala maha jäetud;
- ala looduslikku seisundit on kuivenduse või muu inimtegevuse tagajärjel oluliselt muudetud;
- alal esineb veel kaevandamiskõlblikku turvast.

Nimekirja eesmärk on:

- võimaldada eelisjärjekorras ammendada juba rikutud aladel paiknev maavara;
- suunata kaevandamine looduslike turbaalade avamise asemel juba kuivendusest mõjutatud aladele;
- võimaldada alade hilisemat korrastamist.

Ala on võimalik nimekirjast välja jätta üksnes juhul, kui see ei vasta enam seaduses sätestatud tunnustele (nt on taastatud).

Alltoodud tabelis on esitatud taastatud rikutud ja mahajäetud kaevandamisalad, mis olid loetletud 2016. aasta versiooni lisa 1 nimekirjas. Kuna nimetatud alad on taastatud, siis jäetakse need alad eelnõukohase määruse lisast 1 välja ning seetõttu muutuvad ka eelnõukohase määruse järjekorranumbrid. Need lisast 1 väljajäävad alad on Riigimetsa Majandamise Keskusel taastatud projekti „Kuivendatud, ammendatud ja hüljatud turbaalade korrastamine“ (ELi toetus u 4,9 mln eurot) käigus ja on kantud jääksoode kaardikihile.

Ala nr	Maardla nimi	Kaevandamisala nimi	Maakond	Registri-kaardi number	Pindala, ha
22	Voore	Voore	Lääne-Viru maakond	0059	34,00
27	Kõrsa	Kildemaa	Pärnu maakond	0067	44,80
41	Essoo	Essoo	Võru maakond	0086	54,80
44	Pindi	Pindi	Võru maakond	0086	77,40

Ühtlasi tehakse eelnõukohases määruses vigade parandusi ja vähem tähtsamaid muudatusi nii maardlate nimedes kui ka kaevandamisala pindalades, et need vastaksid maardlate registris olevale maardla nimele ja ruumikuju pindalale. Samuti liidetakse nimekirja jrk nr 12 all kaks ala (s.o. 33 plokk ja 34,35 plokk) üheks kaevandamisalaks, mille uus nimi on „33., 34. ja 35. plokk“. Praeguseks korrastatud alad, nagu näiteks Kivijärve ja Maima, jäävad esialgu Lisa 1 koosseisu, kuna maardla tervikuna ei ole veel korrastatud. Riigimetsa Majandamise Keskuse taastatud turbaalad eemaldatakse lisast 1 juhul, kui need kattuvad taastatud alade kaardikihtidesse kantud ruumikujudega. Seetõttu arvatakse need alad määruse koosseisust välja pärast käimasoleva turbarevisjoni või mõne järgneva turbarevisjoni etapi tulemuste selgumist.

Lisas 1 on ka Soosalu maardla, mis lisati nimekirja määruse nr 87 muudatusega, mis tehti 9. veebruaril 2026. a.

Seega kantakse üle vaadatud ja ajakohastatud määruse lisa 1 nimekirja 42 ala kogupindalaga 3874,42 ha (võrdluseks: pärast määruse 87 muutmist 12. juuli 2024. a määrusega nr 48 oli lisa 1 nimekirjas 13 ala kogupindalaga 1161 ha).

Siinkohal võrdlus määruse nr 87 esialgse, so 2016. a versiooni ja eelnõukohase määruse muudatuste kohta:

Esialgse versiooni kohane nimi	Eelnõukohase versiooni nimi	Esialgse versiooni kohane pindala (ha)	Eelnõukohase versiooni pindala (ha)	Märkus
Naistesoo	Naistesoo	16,10	28,00	Pindala täpsustatud
Maardu	Maardu	49,30	36,91	Pindala täpsustatud
Lipniku	Lipniku (Iisaku)	40,20	56,39	Pindala täpsustatud
Kalina	Peeri (Peri)	107,50	107,49	Nime täpsustatud
Puhatu 30 plokk	30. plokk	70,49	98,98	Pindala, nime täpsustatud

Puhatu 33/34/35 plokk	33., 34. ja 35. plokk	24,12	94,61	Kolm ala integreeritud
Armiko	Armiku (Armiko)	6,60	14,63	Pindala, nime täpsustatud
Hulja	Hulja	97,30	153,75	Pindala täpsustatud
Pakasjärve	Pakasjärve	70,90	216,68	Pindala täpsustatud
Peetla	Simuna	24,40	128,30	Pindala täpsustatud
Piila	Piila	108,60	103,45	Pindala täpsustatud
Keressaare	Keressaare	48,20	67,28	Pindala täpsustatud
Põdrasoo	Põdrasoo	80,50	207,19	Pindala täpsustatud
Roosa	Roosa	41,50	36,31	Pindala täpsustatud
Viirsoo	Viirasoo	42,90	46,56	Pindala täpsustatud
–	Soosalu	–	27,80	Uus objekt
Kõrsa	–	44,80	–	Eemaldatud
Voore	–	34,00	–	Eemaldatud
Essoo	–	54,80	–	Eemaldatud
Pindi	–	77,40	–	Eemaldatud

Määruse nimekirjas kasutatud andmed on kontrollitavad ja vajaduse korral taasesitatavad kaardilissasse kantud algandmetega.

Lisa 2. Kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri

Määruse nr 87 lisa 2 asendatakse eelnõukohase määruse lisaga. Nimekirja koostamisel ja ajakohastamisel on tuginetud eelkõige järgmistele andmeallikatele:

- maardlate registri andmed;
- keskkonnaregistri ja looduskaitseliste piirangute andmed;
- varasemad geoloogilised uuringud ning turbatootmisalade revisjonid.

Alade vastavust MaaPS § 45 lõikes 3 sätestatud tingimustele hinnatakse kõiki neid andmeid arvestades, st võttes arvesse ala senist kasutust, looduskaitselist seisundit ja maavara paiknemist.

Taastatakse 2016. aastal kehtestatud nimekiri, mis sisaldas:

- 266 ala
- kogupindalaga 145 429 hektarit,
 - sh 207 ala turbamaardlatel (138 868,6 ha),

- 59 ala väljaspool maardlaid (7124,3 ha).

Samuti parandatakse viga, millega jäi määruse nr 87 esialgse, s.o 2016. a versiooni lisa 2 nimekirjast ekslikult välja Larvi maardla. Larvi turbatootmisalale on antud kaevandamisluba 10.12.2009 (KOTKAS dok nr DM-108264-1).

Ala nimi	Määruse esialgses versioonis	Eelnõukohases määruhes	Määruse esialgse versiooni kohane pindala (ha)	Eelnõukohase määruse pindala (ha)	Märkus
Larvi maardla	Ei	Jah	–	152.21	olemasolev ala

MaaPS § 45 lõike 3 kohaselt kantakse kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja turbamaardla või selle osa või muu turbaala, mis on inimtegevusest mõjutatud ja mis ei oma eeldatavalt olulist looduskaitseväärtust.

Õiguskantsler märkis, et kliimaeesmärkide täitmine ja eesmärk saavutada aastaks 2050 kliimanetraalsus tingis kaevandamise piiramise nimekirjade kaudu, mille käigus jäeti nimekirjast välja kõik seaduses näidatud tingimustele vastavad alad, kus kaevandamist veel ei toimunud, kuid sellise otsuse saaks teha üksnes Riigikogu. Ühe majandussektori tegevuse märkimisväärse piiramise üle peab otsustama Riigikogu seadusega ning sellest lähtudes peab toimima ka täitevvõim. Kuna õiguskantsler leidis, et 2024. aastal tehtud muudatused, millega vähendati nimekirja 70 alani, ei olnud kooskõlas maapõueseaduse ega põhiseadusega, taastatakse määruse nr 87 lisa 2 määruse 2016. aasta redaktsioonis, arvestades turbaalade osas vahepeal tehtud muutusi.

Oluline on rõhutada, et nimekirja kandmine annab võimaluse kaevandamisluba taotleda, kuid ei taga automaatselt kaevandamisloa andmist. Sealjuures tuleb kaevandamisloa menetluse käigus seaduses ettenähtud juhul teha ka keskkonnamõju hindamine. Ning alles seejärel selgub, kas kaevandamine on võimalik.

Eelnõukohase määrusega täpsustatakse viiel juhul kaevandamisala nime: „Ääsmäe“ asendatakse nimega „Ääsmäe“, „Kuivassaare“ nimega „Kuivasaare (Kuivassaare)“, „Lemivere“ nimega „Lemuvere“, „Meelva (Määrästü)“ nimega „Meelva“ ja „Vitsjärve_Jalametsa“ nimega „Vitsjärve-Jalametsa (Vistjärve-Jalametsa)“.

Pärast nimekirja ülevaatamist on määruse lisas 2 maardlaid kokku 267 kogupindalaga 145 581,51 ha.

Lisa 3. Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade kaart

Määruse nr 87 lisa 3 asendatakse eelnõukohase määruse lisaga. Alade piirid esitatakse määruse lisa 3 kaardil.

Kaardil esitatud piirid põhinevad maardlate registri ruumiandmetel ja määruse nr 87 esialgse, so 2016. aasta versiooniga kehtestatud lisa 3 ruumikujudel. Kaardi eesmärk on toetada nimekirjade rakendamist ning tagada ruumiline üheselt mõistetavus.

Määruse nr 87 § 3 lõike 2 kohaselt võib määruse lisa 1 või 2 nimetatud alale anda maavara kaevandamise loa võrreldes lisa 3 kaardil esitatud piiridega täpsustatud piirides, kui on muutunud kaardi koostamisel aluseks võetud andmed looduskaitsete väärtuste, maavara paiknemise või maardla piiride kohta.

Eelnõukohase määruse lisa 3 kaardi koostamisel on kasutatud määruse nr 87 esialgse, so 2016. aasta versiooni lisa 3 ruumiandmestikke, mida on ajakohastatud maardlate registri 2026. a andmete alusel. Kasutatud on järgmisi andmeid:

- maardlate registri andmed,
- maakatastri andmed,
- Eesti põhikaart (mõõtkava 1 : 10 000).

Selle kaardilisa koostamiseks kasutatud kaardimaterjali andmestik on kättesaadav maardlate registris ja maainfosüsteemis (s.o maakatastri ja Eesti põhikaardi andmekihid).

3. Vastavus Euroopa Liidu õigusele

Määruse muudatus ei ole seotud Euroopa Liidu õigusaktidega.

4. Määruse mõju

4.1. Mõju looduskeskkonnale

Määruse nr 87 taastamine ei anna automaatselt kaevandamisõigust ega too kaasa kohest kaevandamise suurenemist. Kaevandamine on võimalik üksnes kaevandamisloa alusel ja iga loa andmisele eelneb seaduses ettenähtud juhul, kas keskkonnamõju eelhinnang või keskkonnamõju hindamine.

Eelnõukohase määruse eesmärk jääb samaks, nagu 2016. aasta versioonis, ja selleks on vältida looduslike turbaalade kuivendamist, suunates kaevandamise juba rikutud aladele ning võimaldades alade korrastamist ja kasvuhoonegaaside heite vähendamist.

4.2. Mõju majandusele

Eelnõukohane määruse muudatus tagab õigusselguse kaevandajatele ning võimaldab oma tegevust suunata ja planeerida.

4.3 Muud mõjud

Eelnõukohase määrusega ei kaasne eeldatavaid negatiivseid sotsiaalseid tagajärgi ega mõju riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, regionaalarengule ega riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele.

5. Rakendamisega seotud tegevused ja kulud

Määruse endisel kujul taastamine ei too kaasa lisakulusid ega suurenda halduskoormust, kuna taastatakse endine olukord. Võimalik on Keskkonnaameti töökoormuse ajutine kasv seoses loataotluste arvu ajutine kasvuga, kuid see on käsitatav lühiajalise mõjuna ega muuda töökoormuse taset püsivalt.

Määruse rakendamiseks on vaja teha Maa- ja Ruumiameti geoportaali maardlate kaardirakenduses mitmeid tehnilisi hooldus- ja arendustöid, kuna osa funktsioone ei toimi enam korrektselt. Muu hulgas vajab parandamist turbaalade andmestiku uuendamine. Nimetatud tegevused on ja oleks olnud vajalikud ka ilma eelnõukohase määruseta.

Nimetatud geoportaali maardlate kaardirakenduse hooldus- ja arendustööde maksumus on hinnanguliselt 1500 eurot, kusjuures andmed kuuluvad maardlate rakenduse koosseisu.

6. Kokkuvõte

Eelnõukohase määruse eesmärk on järgida õiguskantsleri ettepanekut, mille ta tegi Kliimaministeeriumile 19. jaanuaril 2026. a, ja sellest lähtudes viia määrus nr 87 kooskõlla MaaPS § 45 lõigetega 3, 6 ja 7 ning PS § 3 lõikega 1 ja § 94 lõikega 2. Määruse nr 87 muutmisega taastatakse määruse nr 87 nimekiri 2016. aasta versioonis, tehes sellesse ajakohased muudatused.

Muudatusettepanekuid, mis ei ole otseselt seotud määruse eesmärgiga, eelnõus seega arvestada ei saa. Kõigi teiste muudatusettepanekutega tegeletakse pärast käimasoleva turbarevisjoni lõppu, et ajakohastada määruse nimekirju revisjoni käigus saadud kõige uuema teabe alusel.

7. Kooskõlastamine ja huvirühmade kaasamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ning Kaitseministeeriumile. Huvirühmadest esitatakse eelnõu arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskusele, MTÜ-le Eesti Turbaliit ning Eesti Keskkonnaühenduste Kojale.