

**Kliimaministri määruse „Keskkonnaministri 27. detsembri 2016. a määruse nr 87 „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri“ muutmine“ eelnõu seletuskiri**

## **1. Sissejuhatus**

### **1.1. Sisukokkuvõte**

Määrusega kehtestatakse uued kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirjad ning nende ruumikujud Eesti põhikaardil.

Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirjad kehtivad alates 2017. aasta 1. jaanuarist, mil kehtestati maapõueseaduse (edaspidi ka *MaaPS*) alusel keskkonnaministri 27. detsembri 2016. a määrus nr 87 „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri“ (edaspidi *määrus nr 87*). Nimekirjade koostamise eesmärk oli peatada looduslike turbaalade edasine kuivendamine ja jätkata turba kaevandamist vaid juba hinnanguliselt kuivendusest rikutud aladel kuni maavara ammendumiseni. Nimekirjade koostamisse kaasati aastatel 2014–2016 eri valdkondade eksperdid ja moodustati töörühm, kuhu kuulusid looduskaitse, maapõue valdkonna ja turbatööstuse esindajad. Määrust nr 87 välja töötades leppis töörühm kokku põhimõtetes, millest lähtudes määruse lisades esitatud nimekirjad koostati ja mis määravad nende sisu kriteeriumid:

- Määruse lisas 1 („Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekiri“) on loetletud kaevandajate maha jäetud ja varem kaevandatud turbaalad, mille turba jääkvaru on lubatud kaevandada turba kaevandamise aastamäära väliselt. Nimetatud mahajäetud turbaalad võeti määrusesse nr 87 üle keskkonnaministri 13. jaanuari 2011. a määrusest nr 7 „Kaevandamisega rikutud mahajäetud turbaalade nimekiri“, mis sisaldas Eesti mahajäetud turbatootmisalade revisjoni tulemusel väljaselgitatud kaevandamiseks sobivaid turbaalasid koos kasutuskõlbliku vms turbaga aladega. Selle nimekirja eesmärk oli soodustada kaevandamist kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaaladel, et need turbaalad saaksid kiiresti korrastatud ning sellega peatatud sealt eralduvate kasvuhoonegaaside heitkoguste vood.
- Määruse lisas 2 („Kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri“) on loetletud 266 ala, millest 207 asub turbamaardlal ja mille kogupindala on 138 868,6 ha, ning 59 väljaspool maardlaid ja mille kogupindala on 7124,3 ha. Alade valik tehti eeldusega, et need turbaalad olid juba terves ulatuses või osaliselt kuivendusest mõjutatud ja sellest lähtuvalt looduskaitseline väärtus tõenäoliselt väiksem. Nimekiri sisaldab selliseid inimtegevusest mõjutatud turbaalasid, kus on tõenäoliselt võimalik turvast kaevandada. Enamik nimekirja kantud aladest asuvad turbamaardlatel. Umbes 5% aladest ei asu turbamaardlal, vaid hinnanguliselt looduskaitsealustel väheväärtuslikus soos. Nimekirja koostades võeti arvesse ka soode regionaalset jaotust ja erineva kvaliteediga toormega varustatust pikas perspektiivis, suuremate riigisiseste tarbijate ja väärtuslike vajadusi, väljakujunenud logistikat ning riigisisese tarbimise võimalikku arengut. Kuna paljudes soodes või turbaaladel leidub mõni III kategooria kaitsealune liik, arutati töörühmas läbi, millistel juhtudel on võimalik tagada kaitsealuste liikide nõuetekohane kaitse nii,

et säilib võimalus ka turvast kaevandada. Nimekirja koostades arutati kaevandamise mõju veekogumitele nii vee kvaliteedi ja kvantiteedi kui ka elustiku seisukohast lähtudes, kuid lisauuringute tellimist ei peetud otstarbekaks.

- Määruse lisas 3 on esitatud kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade kaart. Kaardi koostamisel on kasutatud Maa-ameti maavarade registri WFS-teenuse pakutavaid maardlate ja mäeeraldiste (kehtivaid ja taotletavaid) ruumikujusid ning Maa-ameti aluskaardikihte (möötkavas 1 : 450 000).

Käesoleva eelnõuga muudetakse määruse 87 lisades olevate alade loetelu. Nimekirjade uuendamine on vajalik tulenevalt lisandunud teadmistest märgalade ja ka kahjustatud märgalade tähtsuse, rolli ja taastamisvõimaluste kohta. Pärast algset alade valikut on muutunud nii riigi poliitikad (sh kinnitatud kliimapolitiika põhialused aastani 2050), lisandunud on ambitsioonikad rahvusvahelised eesmärgid ning riigipoolsed kohustused heite vähendamiseks, suurenenud on teadlikkus ning täienenud teadmised vajadusest kaitsta veel säilinud ja taastada ka kahjustatud märgalasid nendega seotud elurikkuse ja looduse hüvede säilitamiseks ja taastamiseks. Kliimapolitiika põhialuste p 28 kohaselt seatakse eesmärgiks suurendada soolade turbas seotud süsinikuvaru, taastades degradeerunud märgalad ja vältides soode edasist kuivendamist. Riigikohtu otsus haldusasjas 3-20-1657 kohustas riiki võrdlema turba kaevandamisest ja uute alade kasutuselevõttust saadavat kasu tekkivatest keskkonnahäiringutest saadava kahjuga, sh kumulatiivse mõjuga kliima- ja keskkonnanäesmärkide valguses. Viimastel aastatel on ka lisandunud ka mitmeid Eesti soode seisundit ja kaitstust, inimtegevuse mõju ulatust ja selle leevendamisevõimalusi ning kliimamõju ulatust käsitlevaid teadusuuringuid. Teadustööd kinnitavad vajadust suure süsinikuvaruga ökosüsteeme hoida ning nende edasist degradeerumist vältida.

Lähtuvalt mh eelnevalt loetletud arvukatest lisandunud asjaoludest, mida senise nimekirja koostamisel ei olnud võimalik või ei osatud arvesse võtta, on kujunenud vajadus kaevandamiseks potentsiaalselt sobivate turbaalade nimekirja korrigeerida. Nimekirjas on turbaalad, millele saab kaevandamisluba taotleda kaevandamise aastamäära piires. Kaevandamisloa menetluse käigus hinnatakse aladel kaevandamise kogumõju, kumulatiivset mõju ja planeeritud töödega tekitatavate keskkonnahäiringute ulatust.

Süsinikurikaste elupaikade ja süsiniku sidujate<sup>1</sup> tähtsus kliimaneutraalsusele üleminekul on suur ning sellega seoses saavad anda suure panuse põllumajandus-, metsandus- ja maakasutussektor. Selleks, et aidata saavutada ELi eesmärki vähendada kasvuhoonegaaside netoheidet vähemalt 55 % võrreldes 1990. aasta tasemega ning tagada, et maakasutus- ja metsandussektor annaks kestliku ja prognoositava pikaajalise panuse liidu kliimaneutraalsuse eesmärgi saavutamisse, kehtestati kogu liidus netosidumise eesmärk 2030. aastaks 310 miljonit CO<sub>2</sub> ekvivalenttonni. Maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse (LULUCF) sektorist pärineva süsinikuheitega seotud siduvad kohustused perioodiks 2021–2030 tulenevad LULUCFi määrusest (EL) 2018/841, mis võeti vastu 2018. aastal ja mida täiendati kliimapaketi „Eesmärk 55“ raames määrusega (EL) 2023/839. LULUCFi määrusega hõlmatud sektorites hinnatakse süsinikuvaru muutust järgmiste maakasutuskategooriate puhul: metsa-, põllu- ja rohumaa, märgalad (sh turbatootmisalad), asulad ja muu maa. 2023. aastal alustati Eestis

<sup>1</sup> Süsiniku sidumine on süsinikdioksiidi looduslik või tehnoloogiline eemaldamine atmosfäärist või fossiilkütuste põletamisest või biomassi muundamise protsesside tulemusel eralduva süsinikdioksiidi eemaldamine enne atmosfääri sattumist püsiva säilitamise eesmärgil. Süsiniku sidujad on süsteemid, mis seovad rohkem süsinikdioksiidi, kui nad seda eraldavad.

kliimaseaduse ettevalmistamist. Seaduse eesmärk on sätestada kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise sihid ja saavutada aastaks 2050 kliimanetraalsus.

Heite vähendamine on oluline Pariisi kokkuleppes püstitatud pikaajalise eesmärgi seisukohast, mille kohaselt tuleb hoida üleilmne temperatuuritõus alla 2°C võrreldes tööstusajastueelse tasemega ja jätkata jõupingutusi temperatuuritõusu hoidmiseks alla 1,5° C võrreldes tööstusajastueelse tasemega. Eesmärgi saavutamisel etendab väga olulist osa ka maakasutus, pakkudes ainsa sektorina võimalusi kasvuhoonegaaside sidumiseks. Maakasutussektori süsinikuvaru hoidmisel ja süsiniku sidumisel on kesksel kohal looduslikud ökosüsteemid ning metsade, põllumajandusmaade ja märgalade kasutamise praktikad. Seetõttu tuleb võtta meetmeid kasvuhoonegaaside sidujate ja reservuaaride, sealhulgas metsade ja märgalade kaitsmiseks, taastamiseks ja vajaduse korral kaitse tõhustamiseks. Heas looduslikus seisundis ja kuivendamatat märgalad on suure süsiniku sidumise potentsiaaliga ja suurt süsinikuvaru hoidvad ökosüsteemid. Globaalses skaalas on turbaalad kõige suuremad heitkoguste sidujad. Turbaalade potentsiaali saab hinnata turba süsinikuvaru, st turbalasundi paksuse, sügavusprofiili mahukaalu ja selle süsinikusisalduse järgi.

Eeltoodut arvestades on majandustegevuse toimimiseks, samal ajal looduslikku tasakaalu säilitades ja kahjustatud ökosüsteeme taastades, oluline vähendada märgalade kasvuhoonegaaside heitkoguseid, milleks saab rakendada turbaalade ja märgalade kaitse ja taastamise lisameetmeid. Eestis oli majandatavate märgalade 2022. aasta heide 1694 kt CO<sub>2</sub> ekv. Seni on Eesti kasvuhoonegaaside inventuuris märgalade heitkoguste andmeid esitatud üksnes turbatootmise põhjal. 87% märgalade 2022. aasta heitkogustest moodustasid aiandusturba kaevandamise heitkogused, mis tekivad turba kasutamisest (90%) ja turbatootmisalade pinnasest (10%). Eesti turbaalade kestlikuks majandamiseks on oluline taastada ammendatud majandatavaid turbaalasid ja jääksoid ning arvestada kasvuhoonegaaside inventuurides ajakohaseid ja võimalikult täpseid andmeid, sealhulgas märgaladel tekkivate kasvuhoonegaaside heitkoguste kohta.

Lisaks on vajalik arvestada ka toiduga kindlustatusega ja vähendada näljahäda kestliku arengu ja vaesuse likvideerimise püüdluste kontekstis, arvestades toidutootmise süsteemide erilist haavatavust kliimamuutuste ebasoodsa mõju suhtes, parandades seeläbi vastupanuvõimet kliima muutumisele ning edendades vähese kasvuhoonegaaside heitega arengut koos jätkusuutliku toidutootmisega.

Seetõttu on oluline, et määruse nr 87 lisades kehtestatud nimekirju muudetakse arvestades eelmärgitud asjaolusid. Kliimaseaduse väljatöötamise protsessis arvestatakse märgalade sektori ja maakasutussektori heite suurust ja selle vähendamiskohustust, mille alusel saab teha otsuseid maapõueseaduse muutmise ja märgalade kliimanetraalsuse saavutamise kohta. Pikaajaliste kaevandamislubade samas mahus andmise jätkamine ei võimalda praeguste hinnangute kohaselt Eesti võetud kliimaeesmärke saavutada. Selleks, et määruse nimekirjas seni olnud alade edasist kasutat planeerida ning vajadusel anda infot määruse nr 87 edasiseks muutmiseks, annab olulise panuse Kliimaministeeriumi kavandatav turbavaldkonna makromajanduslik analüüs ja kuni 2027. aastani kestev uuringuprogramm „Maa- ja mullakasutuse juhtimissüsteem mullastikuteenuste efektiivseks ja jätkusuutlikuks kasutamiseks, elurikkuse kaitseks ja kliimamõju vähendamiseks“, mille eesmärk on lahendada (sünergias teiste riigis elluviidavate algatuste ja projektidega) mh järgmiseid uurimisküsimusi:

- 1) analüüsida võimalusi Eesti inventuuri märgalade heite allikate ja eriheidete täiendamiseks määruse nimekirjades sisalduvate turbaalade (s.o kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalad ning kaevandamiseks sobivad turbaalad) heitetekitajatega;
- 2) analüüsida võimalusi nimekirjades sisalduvate turbaalade kasvuhoonegaaside sidumise potentsiaali väljatoomiseks turbaalade süsinikuvarule kohta antud hinnangute põhjal, sh eelnõukohasest määrusest väljajätavate turbaalade puhul;
- 3) turba süsinikusisalduse väljaselgitamine ja märgalade heitkoguste riigispetsiifiliste määramismetoodikate ning eriheidete tegurite väljatöötamine, et need oleksid inventuuris vaadeldavad kogumis, mitte ainult aiandusturba kaevandamise heite põhjal. Eesti KHG inventuuris ei ole seni taastatud alade heidet esitatud (muutub kohustuslikuks alates 2026. aastast) ning vaja on täpsustada alusandmeid ja töötada välja riigispetsiifiline meetodika;
- 4) viia määruse nimekirjad kooskõlla reaalse heite vähendamise vajadusega märgalade puhul, kuna nimekirju muutes jäetakse neisse sisse kaevandamisloaga turbaalad ning jäetakse sealt välja taastamise potentsiaaliga turbaalad ja turbamaardlad. Seetõttu on märgalade nimekirja eelnõukohasest muutmisest oodata kasvuhoonegaaside heite vähenemist ja võimaliku sidumise tekkimist;
- 5) anda teavet turbaalade ja turvasmuldade kasutamise tegevuskava koostamiseks.

Kui täienevad teadmised turba kaevandamise kliima- ja keskkonnamõju kohta (sh mõjude kohta looduse hüvedele ning elurikkusele) on võimalik, et määruse nr 87 nimekirjad vaadatakse taas üle ja maapõueseaduse turba kaevandamist reguleerivaid sätteid muudetakse. Tulenevalt heitkoguste piiramise vajadusest võidakse tulevikus sätestada eelnõukohase määruse nimekirja kuuluvatel turbaaladel kaevandamisele ka erinevaid pikemaajalise mõjuga piiranguid (nt kaevandamise aastamäära vähendamine, turba tasumäärale CO<sub>2</sub> lisakomponendi lisamine vms). Eeltoodud uuringu vahetulemuste alusel hinnatakse 2026. aasta 1. jaanuariks määruse nr 87 edasise muutmise vajadust ja tehakse otsused MaaPSi vastavate sätete muutmise kohta.

Kuna määruse nr 87 lisadest väljajätavate märgalade majandamist tulevikus ei plaanita, tasub keskkonna- ja kliimaeesmärkide silmas pidades võtta meetmeid nende turbaalade taastamiseks, et kasvuhoonegaaside heide nendel aladel lakkaks. Inventuurides hetkel nende andmetega ei arvestata ja seda tehakse vaid aiandusturba heitkoguste puhul.

## 1.2. Ettevalmistajad

Kliimaministri määruse „Keskkonnaministri 27. detsembri 2016. a määruse nr 87 „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja“ muutmise“ eelnõu on koostanud Kliimaministeeriumi maavarade osakonna nõunik Reeli Sildnik (626 9758, [Reeli.Sildnik@kliimaministeerium.ee](mailto:Reeli.Sildnik@kliimaministeerium.ee)) ja kliimaosakonna nõunik Karin Radiko (Karin.Radiko@kliimaministeerium.ee). Õigusliku ekspertiisi tegid õigusosakonna nõunikud Elin Liik (626 0725, [elin.liik@kliimaministeerium.ee](mailto:elin.liik@kliimaministeerium.ee)) ja Annemari Vene (5565 5707, [annemari.vene@kliimaministeerium.ee](mailto:annemari.vene@kliimaministeerium.ee)). Eelnõu ja seletuskirja on keeletoimetanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Merike Koppel (5856 9469, [merike.koppel@just.ee](mailto:merike.koppel@just.ee)).

## 1.3. Märkused

Eelnõukohase määrusega muudetakse määruse nr 87 1. jaanuaril 2017 (RT I, 29.12.2016, 64) jõustunud redaktsiooni.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse 2024. aasta tegevusprogrammiga. Tegevusprogrammi punkti 5.3.2 kohaselt tuleb kliimaministril muuta keskkonnaministri 27. detsembri 2016. a määrust nr 87 „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri“ ja Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2016. a määrust nr 150 „Turba kaevandamise aastamäär ning kriitilise ja kasutatava varu suurus“ (tähtaeg on 31.01.2025). Eelnõukohane määrus ei ole seotud menetluses olevate õigusaktidega.

Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri kehtestatakse MaaPSi § 45 lõigete 6 ja 7 alusel kehtestatud määruse nr 87 lisadena – kahe tervikliku nimekirja ja neid täiendava kaardiga.

## **2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

### **2.1. Määruse nr 87 lisade kujunemise põhimõtted**

Määruse lisade 1 ja 2 nimekirjad annavad õiguse turba kaevandamiseks üksnes kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekirja või kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja kantud alal või maardlal (MaaPSi § 45 lõige 1). Eelnõukohase määrusega kehtestatakse uued nimekirjad ja muudatuste tulemusel piiratakse turba kaevandamislubade andmist. Nimekirjadest jäetakse välja kõik turbaalad, kus turbakaevandamist ei toimu, kuid on oht turba kaevandamise läbi kasvuhoonegaaside heite tekkeks ja negatiivseks keskkonnamõjuks. Siinjuures on oluline, et määruse muutmine aitab kaasa kliimamuutuste leevendamisele ja Eesti keskkonnanäesmärkide täitmisele.

### **2.2. Eelnõu sisu**

Eelnõukohase määrusega asendatakse kehtiva määruse nr 87 lisad 1–3 eelnõukohase määruse lisadega (lisad 1–3). Esimesed kaks lisa sisaldavad kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja ja kolmas sisaldab nimekirjades olevate turbaalade kaarti:

- lisa 1 – kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekiri;
- lisa 2 – kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri;
- lisa 3 – kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade kaart.

#### **Määruse lisa 1.**

Kehtiva määruse nr 87 lisas 1 olevast nimekirjast jäetakse välja turbaalad, kuhu ei ole antud kaevandamislube ega uute nimekirjade kehtestamise seisuga esitatud kaevandamisloa taotlust. Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalasid jääb nimekirja pärast selle muutmist 13

kogupindalaga 1006,67 ha. Nimekirjast jäetakse välja 33 ala kogupindalaga 2555,83 ha. Nimekirja alles jäävatel turbaaladel on võimalik lubada turvast kaevandada MaaPSi § 45 lõike 1 alusel. Kehtiva määruse nr 87 lisas 1 on loetletud 46 ala kogupindalaga 3558,5 ha.

## **Määruse lisa 2.**

Kehtiva määruse nr 87 lisas 2 olevast nimekirjast jäetakse välja turbaalad, kuhu ei ole antud kaevandamislube ega uute nimekirjade kehtestamise seisuga taotletud kaevandamisluba. Kehtiva määruse nr 87 lisas 2 on loetletud 266 ala, millest turbamaardlal asub 207 ala kogupindalaga 138 868,6 ha ja väljaspool maardlaid 59 ala kogupindalaga 7124,3 ha. Kaevandamiseks sobivaid turbaalasid jääb nimekirja pärast selle muutmist 70 kogupindalaga 23 562,05 ha. Nimekirjast jäetakse välja 196 ala kogupindalaga 122 430,9 ha kui inimtegevusest mõjutatud ja taastamist vajavad turbaalad. Nimekirja alles jäävatel turbaaladel on võimalik lubada turvast kaevandada MaaPSi § 45 lõike 1 alusel. See vähendab eelnõukohase määruse mõju ettevõtjatele.

## **Määruse lisa 3.**

Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade piirid esitatakse kaardil eelnõukohase määruse lisas 3. Kaarti on muudetud vastavalt nimekirjades tehtud muudatustele.

Kehtiva määruse nr 87 lisad 1–3 asendatakse eelnõukohase määruse lisadega 1–3.

## **4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Määrus ei ole seotud Euroopa Liidu õigusaktidega.

## **5. Määruse mõjud**

Mõju riigi julgeolekule, välissuhetele ning riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele ning oluline sotsiaalne mõju ja oluline mõju regionaalarengule puudub, kuna olemasolevate kaevandamislubade alusel elluviidavat tegevust eelnõukohase määrusega ei piirata, samuti ei tagasta Keskkonnaamet talle uute nimekirjade kehtestamise seisuga esitatud lubade muutmise taotluseid, kuna need alad on nimekirjade kehtestamisel arvesse võetud, vaid menetletakse need lõpuni.

Määruse nimekirju muudetakse märgatavalt ja sellega piiratakse turbakaevandajate võimalusi turvast uutel turbaaladel kaevandada. Ent turbaaladele juba antud kaevandamislubade kohane kaevandamistegevus jätkub ja kuna nimekirjad arvestavad kuni uute nimekirjade kehtestamise seisuga esitatud loataotluseid, saab ka need menetleda lõpuni.

Pärast kliimaseaduse jõustumist töötatakse vajaduse korral välja uus ajakohane määruse redaktsioon, milles arvestatakse turba kaevandamise jätkusuutlikku majandamist koos looduskaitseliste piirangute ja vajadustega. Seega võib eeldada turba kaevandamise alustes ja põhimõtetes muudatusi pärast 2026. aasta 1. jaanuari. Selleks ajaks vaadatakse uue

kliimaseaduse põhimõtetest lähtudes üle maapõueseadusest tulenevad turba kaevandamise põhimõtted. Keskkonna- ja kliimaeesmärkidest lähtuvalt on otstarbekas võtta meetmeid määruse nr 87 nimekirjadest välja jäetud turbaalade taastamiseks, et nendel turbaaladel ei suureneks kasvuhoonegaaside heide ja taastuks hea looduslik seisund.

### **Mõju avaldav muudatus: kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja muutmine**

Kaasnev mõju: mõju majandusele ning elu- ja looduskeskkonnale.

Sihtrühm: riik, turba kaevandajad; isikud, kellele turba kaevandamine ja/või kaevandamisega rikutud mahajäetud turbaalad mõju avaldavad.

**Mõju looduskeskkonnale:** mõju elu- ja looduskeskkonnale ning kliimale avaldub peamiselt läbi turba kaevandamise võimaluste piiramise ja sellest tuleneva turbaalade kui elupaikade säilimise ja turbaalade kui süsinikuladude säilimise ning tekkivate kasvuhoonegaaside heide vähenemise mida esitatakse riiklikus kasvuhoonegaaside inventuuris. Kui varem hinnati turba kaevandamisel vaid elu- ja looduskeskkonnale avalduva mõju aspekti, siis seoses kliimamuutustega on järjest olulisemaks muutunud ka selle tegevusega kaasnev kliimaaspekt ning erinevad looduse hüved, mida seni ei ole hinnatud. Seega tuleb seatud kliimaeesmärkide saavutamiseks ja erinevate reguleerivate looduse hüvede säilimiseks piirata turba kaevandamist, eelnõukohases määruses tehakse kaevandamiseks sobivate turbaalade ning kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekirjade muutmise kaudu ning edaspidi ka kaevandamise aastamäärade kaudu. Sealjuures tuleb kaevandamisloa andmise üle otsustades ettevaatusprintsipi järgi hinnata, kas see on nii majanduslikust kui ka ökoloogilisest aspektist endiselt otstarbekas ja võimalik, sealhulgas arvestades riigi huvi ja vaagides, kas saadav kasu on suurem kui tekkivast keskkonnahäiringust tulenev kahju.

Juba avatud turbatootmisalad tuleks kiiremini ammendada, konserveerida järeltulevatele põlvetele või taastada (märgalaks, metsamaaks või muuks maaks), sest need avaldavad keskkonnale jätkuvat negatiivset mõju (kasvuhoonegaaside emissioon, loodusalade killustamine, kohaliku veerežiimi mõjutamine, tuleohtlikkus, õhusaaste jm). Looduslikus olekus turbaalad seovad atmosfäärist süsihappegaasi ja talletavad seda taimejäänustena turbas. Kui turbaalasid kuivendatakse, hakkab orgaaniline aine hapniku ligipääsu tõttu lagunema ja aegade jooksul kogunenud süsinik pääseb CO<sub>2</sub>-na tagasi atmosfääri.

Pärast turbatootmisala ammendamist on võimalik avatud turbatootmisalad nõuetekohaselt korrastada. Korrastamise käigus taastatakse soole omane veerežiim, mis tagab ökosüsteemi taastumise.

Kuna määruse nr 87 nimekirjadest jäetakse välja 124 982,73 ha turbaala, siis olenevalt turbaalade seisundist võib osadel aladel kuivendamise mõjude tõttu CO<sub>2</sub> ja N<sub>2</sub>O ning CH<sub>4</sub> heide jätkuda ning oluliselt rikutud aladel see ilma kuivendamise mõjude vähendamiseta ei vähene. Selleks, et olukord ei halveneks ja turbaalad saaksid toimida looduslike ökosüsteemidena, on vajalik alade veerežiim taastada ning vajaduse korral teha teisi looduslikkuse taastumiseks vajalikke töid. Et vajalikke töid planeerida, tuleb teha määrusest välja arvatud alade revisjon. Kui mõni turbaaladest on isetaastunud või heas seisus, siis võib see ala juba ka praegu olla CO<sub>2</sub> siduja.

Määruse kehtestamisel lähtuti Ramsari konventsioonist, millega Eesti on ühinenud (<http://www.ramsar.org>) ning millega tunnistatakse märgalade ökoloogilist tähtsust ja püütakse piirata nende kadu märgalasid säästvalt ja arukalt kasutades. Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud alasid taaskasutusse andes taastatakse looduslikud alad kaevandamisõigusega saadud kohustust täites, nii on võimalik nimetatud rahvusvahelist kokkulepet edukamalt täita.

Määruse kehtestamisega kaasneb seega positiivne mõju elu- ja looduskeskkonnale.

**Mõju ettevõtjate tegevusele:** mõju ettevõtja tegevusele on lühikese aja jooksul väike, kuid pika aja jooksul suur, kuna kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirjade muudatused kitsendavad märgatavalt kaevandamise võimalusi tulevikus. Eelnõukohase määrusega muudetavad nimekirjad võimaldavad uute nimekirjade kehtestamise seisuga esitatud kaevandamisloa taotluse menetlusi jätkata, kuna nimekirjade kujundamisel on ka neid alasid arvesse võetud. Seega otsesid piiranguid luba omavatele ja uute nimekirjade kehtestamise seisuga (vajadusel täiendatakse lisasid eelnõukohase määruse menetluse käigus esitatud taotluste aladega) kaevandamisloa taotluse esitanud ettevõtjatele eelnõukohase määrusega ei seata. Kuigi ala määruse lisas 1 või 2 olemine iseenesest ei tähenda, et alale on kindlasti võimalik luba saada, annavad uued lisad 1 ja 2 ettevõtjatele selgust ning võimaldavad neil tuleviku kohta otsuseid teha. Mõju võib avalduda ettevõtjatele, kes on koostamas kaevandamisloa taotlust alale, mis jäetakse eelnõukohase määrusega vastavast nimekirjast välja, või ettevõtjatele, kes on tegemas geoloogilist uuringut kavatsusega taotleda kaevandamisluba nimetatud alale. Samas ei loo uuringuloa saamine õiguspärast ootust kaevandamisluba saada.

Turbatööstuse sektorile on 2024. aasta alguse seisuga antud 125 keskkonnaluba turba kaevandamiseks ja kasutamiseks aianduse ja energeetika vallas ning 26 loa andmise või muutmise taotlust on menetluses. Sellega kaasneb kasutatava maa pindala muutus.

Menetletavate turba kaevandamise loa taotluste seas on:

- 13 keskkonnaluba esmataotlust (sh hästilagunenud turba kaevandamiseks);
- 13 loa muutmise taotlust, milles enamik on taotlused turba kasutamiseks mitmel otstarbel (aiandus, energeetika, põllumajandus).

Turba kaevandamiseks taotletakse keskkonnalube üldjuhul 30 aastaks, sama aja võrra on lubatud turba kaevandamislube ka pikendada. Taotlusesse märgitav loa kehtivusaeg sõltub konkreetset turbatootmisalal asuvast kaevandatava maavaravaru jäägist.

Kehtivate lubade alusel kaevandatakse turvast 21649,06 hektari suurusel maa-alal. See võib suureneda esmataotluste arvelt lisanduvate lubade võrra kuni 23787,7 ha-le (v.a teenindusmaa) ehk laieneda 2138,64 ha võrra (9%) (29. jaanuari 2024. a seisuga). Sellele lisandub maakasutus üheksa geoloogilise uuringuloa alusel. Uuringulubadega on hõlmatud Pihla turbatootmisala Hiiumaal, Kõrgesoo turbaala Ida-Virumaal (endine määruse lisa 1 nimekirja ala), Lavassaare maardla uuringuruumid (Elbu VIII, IX ja Nurme VI) Pärnumaal ning Pelisoo (endine määruse lisa 1 ala) ja Koigi maardlad Saaremaal. Uuringulubadega uuringuruume on seitse kogupindalaga 856,18 ha.



Seisuga 31.12.2023 on maavarade bilansis turba aktiivset tarbevaru arvel 212 510 tuhat tonni, mida jagub olemasoleva kaevandamisloaga mäeeraldistel ligikaudu 213 aastaks. Kogu olemasoleva kaevandamisloaga mäeeraldistel olev maavaravaru ei pruugi olla oma kvaliteedilt täielikult kaevandamiskõlblik ja mida ei pruugi seetõttu ka reaalselt kaevandamiseks kuni 213 aastaks jätkuda.

Eesti turbasektori sotsiaalmajandusliku mõju analüüsi (Ernst & Young Baltic AS, 2022; tellija Eesti Turbaliit) alusel pakkus turbasektor 2020. aastal otseselt tööd 788 inimesele (täistööajaga ametikohad), kõik maapiirkonnas. Valdav osa turbasektori ettevõtjatest on väikeettevõtjad, sh 30% alla kümne töötajaga ja 34% vähem kui 25 töötajaga ettevõtjat. 2020. aastal lõi turbasektor Eesti majandusele kokku 90,8 miljoni euro väärtuses kogulisandväärtust. See moodustas 0,6% kogu Eestis loodud lisandväärtusest (15,92 miljardit eurot). Sektori otsene mõju läbi maksude ja kaevandusõiguste tasude oli 40,6 miljonit eurot. Suurem osa turbatoodangust eksporditakse. Määruse eelnõukohase muutmisega kaasneb oht, et sektor minetab investeeringukindluse ja seoses sellega kahanevad seotud töökohad maapiirkonnas. Juhul kui ettevõtjad on soovinud kohapealset tootmist laiendada ja toorme väärimise eesmärgil lisatöökohti luua, siis konkreetne määruse muudatus üksi selliseid arengusuundumusi ei edenda, kuid loob eelduse, et väärtusliku loodusressursi edasiseks kasutamiseks tuleb leida keskkonnasõbralikke ja väiksema kliimamõjuga lahendusi. Kliimaeesmärkidest lähtudes tuleb mahtuda majandusmudelisse, mis sobitub kliimanetraalsete lahendustega.

2020. aasta andmetel kasutatakse Eesti aiandusturvast 120 riigis köögiviljade, lillede ja muude taimede kasvatamiseks. Aiandusturba tootmisel on tähtsus toidutootmisel, eriti katmikaladel. Aiandusturba teadaolevad alternatiivid on kompost, kivivill ja kookosvill, kuid need võivad sisaldada haigusetekiitajaid ja parasiite, mistõttu ei pruugi need olla toidutootmises turbaga võrreldavad alternatiivid.

Euroopa Parlament on juhtinud tähelepanu kontrollitud tingimustes toidu kasvatamiseks vajaliku tooraine, sh ka kasvusubstraadi tootmise ja turustamise tagamise vajadusele. Oluliseks peetakse innovaatiliste ja ressursisäästlike kasvatusmeetodite kasutust kontrollitud tingimustes, mis eeldab kohapealselt kättesaadavaid kasvusubstraate ja tooraineid. Kuid turvast kaevandades ja kasutades tuleb sellest hoolimata arvestada rangemaks muutunud kliimanõuetega ja kohandada kohapealset turbatootmist vastavalt.

**Mõju isikutele, kellele turba kaevandamine ja/või kaevandamisega rikutud mahajäetud turbaalad mõju avaldavad:** nagu eespool kirjeldatud, avaldavad juba avatud turbatootmisalad keskkonnale ja seega ka mõjupiirkonnas elavatele isikutele pigem negatiivset mõju, riivates seejuures ka silma, kuna korrastamata alad võivad olla tuleohtlikud, sealt võib lähtuda tuulega tolmu, nende alade muu kasutus ilma taastamistegevusteta, sh rekreatsiooniks, on keerukas või võimatu. Juba avatud turbatootmisalad on ebatasased, võsastunud või jääda aastateks taimkatteta. Seega on juba avatud kaevandamisalade ammendamisel ja sellele järgneval võimalikul turbaalade taastamisel või isetaastumisel pikemas perspektiivis kaevandamisega kaasnevast ajutisest keskkonnahäiringust hoolimata positiivne mõju. Määruse 87 lisas 2 seni olnud alade hulgas võib olla ka palju alasid, mille looduslik seisund on hea, need võivad kohalike elanike seas olla olulisteks puhke- või marjakorjamise aladeks või teiste oluliste looduse hüvede pakkujaks.

Turba kaevandamisega tegelevate ettevõtjate arv on kogu Eesti ettevõtlusmaastikku arvestades väike. Eesti turbasektoris tegutseb 47 ettevõtjat, kellest 34 tegelevad turba tootmisega. 2020. aastal oli kogu sektori müügitulu 119,8 miljonit eurot, millest enam kui 80% andsid turbatootmisega tegelevad ettevõtjad. Turbasektori puhaskasum oli 12 miljonit eurot. Seega on puudutatud isikute arv võrreldes kogu Eesti tööstusega väike ja suurt mõju sektorile ei teki.

Eelnõukohane määrus avaldab mõju peamiselt seoses selliste turbamaardlate nimekirjadest väljajätmisega, mis ei ole kasutusel, kuid mis on inimtegevusest mõjutatud või sisaldavad turba aktiivset tarbevaru (arvel riigieelarve bilansivälisel kontrol). Neil turbaaladel jätkub sõltuvalt ala seisundist turbakihi mineraliseerumine. Eelnõukohase määruse lisadest 1 ja 2 välja jäetavate turbaalade riigipoolne taastamine ennetada ebasoovitavat kasvuhoonegaaside heite kasvu Eesti inventuuris. Jääksoode korrastamise praktikast on teada, et jääksoode isereguleeriv ökosüsteem taastub 4–5 aastaga pärast nende alade taastamistööd ja sellel on positiivne mõju kliimale, ümbruskonna veerežiimile ja elupaikade mitmekesisuse säilitamisele.

## **5. Määruse rakendamiseks vajalikud kulutused ja määruse rakendamise eeldatavad tulud**

Määruse rakendamine ei too otseselt kaasa avaliku sektori kulutuste suurenemist seoses kaevandamislubade andmisega. Määrusest välja jäetud ning kuivendamisest osaliselt või täielikult mõjutatud turbaaladel on asjakohane veerežiimi parandamine, et vältida nendest lähtuvat edasist kasvuhoonegaaside heidet. Tegevuse võimaliku mahtu ja investeringuvajadust ei ole määruse koostamise ajal võimalik ette planeerida, kuna see sõltub konkreetsete aladega seotud asjaoludest ja seisundist. Arvestades riigi senist praktikat inimtegevusest mõjutatud turbaalade taastamisel, on kuivendatud ja mahajäetud turbaalade taastamise maksumus on u 977,33 eurot/ha, mis on saadud jääksoode ja soode taastamise keskmise hinna alusel. Kuna aga paljud alad on küllalt heas ökoloogilises seisus ning suurel osal aladest võib vajalik olla vaid väga minimaalne sekkumine veerežiimi parandamiseks, ei ole enne alade revisjoni läbiviimist asjakohane hinnata taastamisvajaduse ulatust ja maksumust.

Eestil on siduvad kohustused maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse (ehk LULUCF) sektorist pärineva süsinikuheite osas perioodiks 2021–2030 tulenevalt LULUCF määrusest (EL) 2018/841, mis võeti vastu 2018. aasta mais ja mida täiendati kliimapakett „Eesmärk 55“ raames määrusega (EL) 2023/839. LULUCFi määrusega hõlmatud sektorites hinnatakse süsinikuvaru muutust järgmistes maakasutuskategooriates: metsa, põllu- ja rohumaa, märgalad (sh turbatootmisalad), asulad ja muu maa. Turbatootmisaladelt ja aiandusturba tootmisest lähtuvat heidet, mis hetkel moodustab ligikaudu 10% Eesti koguheitest, hakatakse arvestama 2026. aastast. Seatud eesmärgist väiksem heide võimaldab Eestil müüa heitkoguste ühikuid (hind teadmata), suurem heide loob vajaduse heitkoguste ühikuid teistelt riikidelt osta. Määruse eelnõukohane rakendamine aitab vähendada perioodil 2026-2030 ning ka pärast seda tekkivaid heitkoguseid, kuna turbakaevandamise mõjud maakasutusele, kliimale piirduvad olemasolevate turba mäeeraldistega ja määruses käsitlemata turbaaladele kaevandamisõigust anda ei saa.

## **6. Eelnõu kooskõlastamine**

Eelnõu koostamisse kaasati MTÜ Eesti Turbaliit, MTÜ Eestimaa Looduse Fond, MTÜ Eesti Mäetööstuse Ettevõtete Liit ja Rail Baltic Estonia OÜ. Eelnõu koostades korraldati

23. aprillil 2024. a avalik konsultatsioon Kliimaministeeriumi poolt väljatöötatud eelnõukohase määruse tutvustamiseks, pärast mida saadeti eelnõukohane määrus koheselt huvigruppidele arvamuse avaldamiseks.

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule. Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks MTÜ-le Eesti Turbaliit, Eesti Märjalade Ühingule, Eestimaa Looduse Fondile, MTÜ-le Eesti Looduskaitse Selts ja Eesti Keskkonnaühenduste Kojale.