|  |  |
| --- | --- |
| Õiguskantsleri Kantselei | Tallinn |
| Õiguskantsler pr Ülle Madise | 01.07.2025 |
| Kohtu 8 |  |
| Tallinn 15193 |  |
| [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) |  |
|  |  |

|  |  |
| --- | --- |
| **Taotluse esitaja:** | **MTÜ Eesti Turbaliit** |
|  | **Riia mnt 169a** |
|  | **Pärnu 80024** |

taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamiseks

Esitame taotluse 1) keskkonnaministri 27.12.2006 määruse nr 87 „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri“ (edaspidi **määrus nr 87**), 2) 22.12.2016 määruse nr 150 „Turba kaevandamise aastamäär ning kriitilise ja kasutatava varu suurus“ (edaspidi **määrus nr 150**) ning 3) maapõueseaduse (MaaPS) § 46 lg 2 osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamiseks.

Juhindudes õiguskantsleri seaduse §-dest 15 ja 17, palume teha ettepanek kliimaministrile määruse nr 87 ja Vabariigi Valitsusele määruse nr 150 kooskõlla viimiseks MaaPS-ga ning selle kaudu põhiseaduse (PS) §-dega 3 ja 13. Samuti palume teha ettepanek Riigikogule MaaPS § 46 lg 2 kooskõlla viimiseks PS §-dega 3 ja 13.

1. Peamised asjaolud
2. Kliimakindla majanduse seaduse (varem „kliimaseadus“) väljatöötamise kavatsus (VTK) avalikustati 25.09.2023. Eesmärgiks seati pikaajaliste kliimaeesmärkide määratlemine, sh turbatootmise rolli selgitamine. VTK-s märgiti, et eelnõu koostamise käigus tehakse ettepanekud ka MaaPS muutmiseks.
3. Enne kliimaseaduse eelnõu (edaspidi **eelnõu**) avalikkusele esitamist, teavitas Kliimaministeerium ootamatult määruse nr 87 muutmisest (Lisa 1, **lk 3**). Määruse nr 87 eelnõu saadeti kooskõlastamiseks 24.05.2024, arvamuste esitamiseks anti 10 päeva (Lisa 2).
4. MTÜ Turbaliit ja ka näiteks ERA Valduse Aktsiaselts (edaspidi **ERA Valduse)** esitasid ettepanekud (Lisa 3 ja 4). Kõik ettepanekud jäeti põhjendusteta arvestamata. Määrus nr 87 võeti vastu 12.07.2024.
5. Kliimaministeerium avalikustas 05.08.2024 eelnõu, millega seati üksnes turbasektorile kliimaneutraalsuse eesmärk:

1) heitkogust vähendatakse 2030. aastaks 12%;

2) heitkogust vähendatakse 2040. aastaks 50%;

3) 2050. aastaks saavutatakse kasvuhoonegaaside heite ja sidumise tasakaal.

1. 03.12.2024 avalikustati täpsustatud eelnõu, kus turbasektori eesmärke ei muudetud.
2. MTÜ Turbaliit on korduvalt esitanud ettepanekuid. Selgitasime 06.07.2024, et seaduse koostamine tugineb valedel alustel (Lisa 8). 10.12.2024 esitasime koos Advokaadibüroo Soraineniga õigusliku arvamuse. Uuemad teadusandmed näitavad, et eelnõu tugineb ekslikule eeldusele, et turvast kasutatakse peamiselt kütmiseks, kuigi 96% toodangust läheb aiandus- ja põllumajandusse. IPCC reeglistik ei nõua selliste eesmärkide seadmist (Lisa 5 ja 6). Järelikult oli eelnõude koostamise lähtekoht algusest peale ekslik.
3. Veebruaris 2025 teatas Kliimaministeerium kavatsusest muuta määrust nr 150, vähendades maksimaalseid kaevandamiskoguseid ja kaotades maakondliku jaotuse.
4. 04.06.2025 toimus MTÜ Turbaliit ja kliimaministri vaheline kohtumine. Kohtumisel kinnitati, et kliimaseaduse uus versioon soovitakse avalikustada 2025. aasta sügisel. Eelnõust kaotatakse sektoripõhised vaheeesmärgid ja turbatootmist ei keelustata.
5. määrused nr 87 ja 150 on põhiseadusvastased
   1. Kliimaministeerium muutis määrust nr 87 kliimaseaduse eelnõule tuginedes
6. 2024. aasta mais eemaldas Kliimaministeerium määruse nr 87 muutmisega kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirjast 196 ala, millele oli seni võimalik taotleda keskkonnaluba. Muudatus tugines Vabariigi Valitsuse 2024. aasta tegevusprogrammile ja kliimaseaduse väljatöötamise protsessile. Menetlus toimus ilma sisuliste uuringute, mõjuhinnangute või kaasamiseta. Arvamuste esitamiseks anti vaid 10 päeva ning esitatud ettepanekutega ei arvestatud.
7. Vastavalt MaaPS § 45 lõikele 1 võib turba kaevandamiseks esitada loa taotluse üksnes aladel, mis on kantud kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekirja või kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja. Nimekirja kandmata alade kohta esitatud taotlused tuleb tagastada (MaaPS § 45 lg 2). Määrus nr 87 sätestab nimekirja.
8. Enne kliimaseaduse eelnõu esmakordset avalikustamist teavitas Kliimaministeerium ootamatult määruse nr 87 muutmisest, viidates põhjendusena saavutada kliimaseaduse eesmärgid. Määrusega tutvumiseks oli aega 10 päeva ja sektori ettepanekuid ei arvestatud. Olematu etteteatamisajaga eemaldati nimekirjast kõik turbaalad, millele ei olnud veel antud ega taotletud kaevandamisluba – kokku 196 ala kogupindalaga 122 430,9 ha (Lisa 1, lk 6).
9. Määruse muutmine ei põhinenud teaduslikel uuringutel, kaasamisel ega mõjude hindamisel. Tegemist oli sisuliselt ajutise regulatsiooniga, mille eesmärk oli takistada uute taotluste esitamist enne kliimakindla majanduse seaduse (endine kliimaseadus) jõustumist. Määruse seletuskirjas (Lisa 1) märgitakse:
   1. „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 keskkonnaeesmärkide täitmisele.” (lk 5);
   2. „Kliimaseaduse väljatöötamise protsessis arvestatakse märgalade sektori ja maakasutussektori heite suurust ja selle vähendamiskohustust, mille alusel saab teha otsuseid maapõueseaduse muutmise ja märgalade kliimaneutraalsuse 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 kasutut 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) /.../” (lk 3);
   3. „Eeltoodud uuringu vahetulemuste alusel hinnatakse 2026. aasta 1. jaanuariks määruse nr 87 edasise muutmise vajadust ja tehakse otsused MaaPSi vastavate sätete muutmise kohta.” (lk 4);
   4. „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.“ (lk 6);
   5. „Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse 2024. aasta tegevusprogrammiga.“ (lk 5).
10. Viidates kliimaseaduse koostamisele, rakendati sarnast lähenemist ka põlevkivi kaevandamislubade menetlemise peatamisele kuni 01.01.2026. President keeldus seadust välja kuulutamast, viidates vastuolule põhiseadusega. Presidendi otsuses rõhutati, et kui eesmärk on vältida vahepealsete lubade andmist, tuleb kehtestada sisulised kriteeriumid, mitte kehtestada blanketkeeld. Riigikohus on kinnitanud, et keskkonnamõju hindamisel tuleb arvestada kliimapoliitika eesmärkidega (RKHKo 14.03.2024, 3-20-1657, p 20; RKHKo 11.10.2023, 3-20-771, p 22). Samas ei ole võimalik neid eesmärke arvesse võtta, kui kliimapoliitilisi eesmärke pole seaduslikult kehtestatud. PS § 14 kohaselt peab riik looma tingimused kehtivate seaduste täitmiseks ja õiguste kasutamiseks.
11. Õiguskantsler on korduvalt rõhutanud, et kliimapoliitika elluviimisel tuleb lähtuda seadustest.[[1]](#footnote-2) 2023.-2024. aasta tegevuse ülevaates rõhutati: „Käskida ja keelata tohib üksnes seaduse, mitte määruste, arengukavade, juhiste või üldse ametniku suva järgi. Seaduslikkuse põhimõtte eiramine süveneb paraku kõikides valdkondades. Põhiseaduse kohaselt peab Riigikogu selgelt ja piisavalt konkreetselt otsustama kõik olulisemad küsimused, sealhulgas selle, mis eesmärgil ja kuidas tohib põhiõigusi piirata ning kohustusi panna. Valitsuse ja ministri määrustesse tohib jätta vaid seaduse täitmiseks vajaliku korralduse, mitte aga inimeste elu muutvaid valikuid endid. Seadus peab sisaldama norme, millest saab aru, mis on keelatud või mis on ette nähtud.”
12. Õiguskirjanduses on samuti selgitatud, et **kliimapoliitika elluviimine peab tuginema seadustele**, mitte abstraktsetele üldnormidele, arengukavadele ega poliitilistele kokkulepetele (nt koalitsioonilepingud). Põhiõiguste piiramine, nagu näiteks ettevõtlusvabaduse või omandiõiguse piiramine, on lubatav vaid **selgelt sõnastatud seaduse alusel**, mis on vastu võetud Riigikogus, avaldatud Riigi Teatajas ja millel on piisav kohanemisaeg[[2]](#footnote-3). Määruse nr 87 menetluses rikuti kõigi viidatud reeglite vastu.
13. Kokkuvõttes oli määruse nr 87 muutmise menetlus õigusvastane. Tegemist ei olnud sisulise nimekirja läbivaatamisega, vaid kiirustades kehtestatud ajutise regulatsiooniga, mille eesmärk oli takistada uute kaevandamistaotluste esitamist kuni 01.01.2026.
    1. Vastuolus MaaPS § 45 lg-ga 3 ei loetle määrus nr 87 ammendavalt kaevandamiseks sobivaid alasid
14. Määruse nr 87 Lisa 2 ei vasta MaaPS § 45 lõike 7 volitusnormile, kuna ei hõlma kõiki kaevandamiseks sobivaid alasid. MaaPS § 45 lg 7 annab volituse kehtestada kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri. Lõike 3 kohaselt kantakse sinna turbamaardlad või nende osad, mis on inimtegevusest mõjutatud ja millel ei ole eeldatavalt olulist looduskaitseväärtust. Seega tuleb kõik sellised alad nimekirja kanda. See nimekiri on sätestatud määruse nr 87 Lisas 2.
15. See, milline turbaala on kaevandamiseks sobiv, ei ole määrusandja kaalutlusotsus.
16. MaaPS § 45 lõike 1 kohaselt võib turba kaevandamiseks taotleda luba üksnes aladel, mis on kantud kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekirja või kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja. Nimekirja kandmata ala või maardla kohta esitatud taotlused tagastatakse (MaaPS § 45 lg 2).
17. Sama paragrahvi lõige 6 sätestab, et kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekirja kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Tegemist on volitusnormiga, mille kohaselt tuleb nimekirja kanda kõik turbaalad, mis on kaevandamisega rikutud ja maha jäetud.
18. Määruse nr 87 Lisa 1 hõlmabki selliseid alasid – varasemaid kaevandusalasid, mille turba jääkvaru on lubatud kaevandada aastamäärast sõltumatult. Praktikas on nimekirja kantud alad, mida ei ole taastatud ja kus ei tegutse ühtegi ettevõtet ega kehti aktiivseid kaevandamislube. MaaPS eelnõu seletuskirjas on märgitud, et nimekiri vaadatakse üle, et tagada kõigi sobivate alade hõlmatus. Siiski jäeti määruse nr 87 Lisa 1 nimekirjast välja 33 ala kogupindalaga 2555,83 ha (Lisa 1, lk 5-6).
19. Minister välistas kaevandamiseks sobivate alade nimekirjast turbaalad põhjendusel, et nii on võimalik üldisi kliimapoliitilisi eesmärke saavutada. Kuivõrd see ei vasta volitusnormile, siis on määrus nr 87 seetõttu õigusvastane.
20. Määruse muutmise käigus vähendati oluliselt Lisa 2 nimekirja ulatust. Alade inventuuri ei tehtud ning ei selgitatud, millised alad vastavad seaduses sätestatud kriteeriumidele. Kliimaministeeriumi käsitluse järgi jäeti nimekirja vaid:
    1. olemasolevate lubadega alad,
    2. ja alad, millele oli määruse muutmise hetkeks esitatud uus taotlus.
21. Seeläbi välistati kaevandamine enam kui pooltel varasemalt nimekirjas olnud aladel – kokku eemaldati 196 ala kogupindalaga 122 430,9 ha (Lisa 1, lk 6). Sellistel alustel määruse muutmine ei ole kooskõlas MaaPS § 45 lg 7 volitusnormiga.
22. Määruse nr 87 eesmärk oli toetada kliimaseaduse jõustamist, mille sihiks on turba kaevandamise lõpetamine aastaks 2050. Ka see ei ole kooskõlas MaaPS § 45 lg-ga 7, mille kohaselt tuleb nimekirja kanda kõik sobivad alad, sõltumata poliitilistest eesmärkidest.
23. Praktikas on ilmnenud juhtum, kus Keskkonnaamet tagastas loa muutmise taotluse, kuna ettevõtte ERA Valduse (luba nr [317763](https://kotkas.envir.ee/permits/public_view?search=1&owner_name=ERA%20Valduse&permit_status=ISSUED&permit_id=113419)) Soosalu tootmisala ei olnud nimekirjas. Ettevõte on alal turvast kaevandanud alates 2002. aastast ja soovib endale kuuluval kinnistul tegevust jätkata. Määruse nr 87 muutmise käigus tegi ettevõte ettepaneku Soosalu turbatootmisala lisada määruse nr 87 nimekirja (Lisa 4), kuid see jäeti põhjendusi toomata arvestamata. Lisaks oleme tuvastanud ka näiteks **Keava maardla** (luba nr Rapm-024), mida ei saaks selle kehtivusaja lõppemisel pikendada lähtudes MaaPS § 45 lg-st 2 ja määruse nr 87 nimekirjast, kuivõrd ala pole nimetatud määruse nr 87 nimekirjades. Võimalik, et alasid on veel ning see vajab põhjalikku analüüsi.
24. Kui olemasolev turbatootmisala ei ole määruse nimekirjas, jääb väärtuslik ressurss kasutamata. MaaPS § 67 lõike 1 kohaselt tuleb olemasolevad kaevandused ammendada. Õiguspärase ootuse põhimõttega oleks vastuolus, kui tegevust ei saa jätkata. Riigikohus on rõhutanud, et keskkonnaloa andmisel tuleb hinnata, kas kaevandamine on otstarbekam juba rikutud aladel, mille keskkonnamõju on väiksem. Seega peaksid kõik sellised alad olema määruse nimekirjades[[3]](#footnote-4).
25. Kokkuvõttes on MaaPS § 45 lõigete 6 ja 7 volitusnormide kohaselt nõutav, et määrus nr 87 sisaldaks ammendavat loetelu kaevandamiseks sobivatest aladest. Soosalu ja Kaeva maardlad peaksid olema nimekirjas. Kuna need alad puuduvad, on määrus selles osas vastuolus volitusnormiga ja seega ka PS §-ga 3. Arvestades, et määruse eesmärk oli sisuliselt turbatootmise keelustamine valedel alustel, palume määrus nr 87 tunnistada põhiseaduse vastaseks osas, milles see ei hõlma sobivaid, sh aktiivseid turbamaardlaid.
    1. Määrus nr 150 on põhiseadusvastane osas, milles turba maksimaalsed kaevandamise mahud on kehtestatud määrusega
26. Määrus nr 150 on põhiseadusvastane, kuna lubab Vabariigi Valitsusel kehtestada turba maksimaalsed kaevandamise mahud olukorras, kus volitusnormis (MaaPS § 46 lg 2) ei ole sätestatud volituse ulatust.
27. MaaPS § 46 lg 2 alusel on Vabariigi Valitsus kehtestanud määruse nr 150, mis sätestab turba kaevandamise aastamäärad maakondade kaupa. Sama paragrahvi lg 1 määratleb aastamäära kui kalendriaastas maksimaalselt lubatud kaevandatav kogus. Erinevalt põlevkivist, millele on seaduses sätestatud konkreetne aastamäär (20 miljonit tonni, vt § 46 lg 3) ja ületamise tingimused (§ 46 lg 4), puudub turba puhul analoogne regulatsioon.
28. Määrus nr 150 tugineb lisaks MaaPS § 46 lg 2-le ka säästva arengu seaduse (SäAS) § 5 lg 3 ja 5 volitusnormidele. SäAS näeb ette, et Vabariigi Valitsus kehtestab taastuva loodusvara kriitilise varu suuruse ja kasutatava varu piiri, arvestades looduslikku juurdekasvu. Kuigi turvas on SäAS kohaselt taastuv loodusvara, käsitleb Kliimaministeerium seda IPCC juhiste alusel taastumatuna ning seetõttu teostab määruse nr 150 muutmist eeskätt kliimapoliitilistel kaalutlustel. Turbaliit MTÜ hinnangul peab turba õiguslik staatus olema üheselt määratletud ja kooskõlas kehtiva õigusega, mitte sõltuma ametnike tõlgendusest (Lisa 7). Seda on kinnitanud ka õiguskantsler[[4]](#footnote-5).
29. PS § 3 ls 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigikohtu läbiva praktika järgi tuleneb sellest sättest nõue, et kõik põhiõiguste seisukohalt olulised otsused peab langetama seadusandja ning vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.[[5]](#footnote-6) Riigikohus on ka öelnud, et volitusnorm peab sisaldama volituse eesmärki, sisu ja ulatust.[[6]](#footnote-7)
30. Kokkuvõttes MaaPS § 46 lg 2 ja SäAS § 5 lg 3 ja 5 volitusnormid ei määra piisavalt selgelt volituse piire, eesmärki ega kaalutlusi. Kuna kaevandamisloa andmisest keeldumine tugineb määruse nr 150 alusel kehtestatud aastamääradele, on nii MaaPS § 46 lg 2 ja SäAS § 5 lg 3 ja 5 sisalduv volitusnorm vastuolus põhiseadusega. Kuivõrd viidatud volitusnormid ei sisalda volituse ulatust, siis teoreetiliselt võiks valitsusel olla õigus määrust muuta viisil, mis oluliselt piirab turbasektorit, sh vähendada aastamäära nullini. See on vastuolus PS § 3 lõikega 1. Lähtuvalt eeltoodust palume tuvastada määruse nr 150 põhiseadusvastasus osas, milles turba maksimaalsed kaevandamise mahud on kehtestatud määrusega. Samuti palume kontrollida MaaPS § 46 lg 2 kooskõla põhiseadusega.
31. menetluslikud teated
32. Avalduse läbi vaatamata jätmise aluseid õiguskantsleri seaduse § 151 lg 2 ega § 25 lõike 2 või lõike 3 punktide 1, 2, 4 ja 5 alusel ei esine.

Lisad:

1. Määruse nr 87 muutmise eelnõu seletuskiri;
2. Määruse nr 87 muutmise eelnõu kooskõlastamiseks esitamine;
3. MTÜ Turbaliit arvamus määruse nr 87 kooskõlastamata jätmiseks;
4. ERA Valduse AS 09.07.2024 e-kiri Kliimaministeeriumile;
5. MTÜ Turbaliit ettepanekud ja analüüs kliimakindla majanduse seaduse eelnõule;
6. MTÜ Turbaliit 07.06.2024 arvamus kliimakindla majanduse seaduse kavale.
7. Kliimaministeeriumi vastus MTÜ Turbaliidu teabepäringule.

Lugupidamisega

Jüri Tiidermann

MTÜ Eesti Turbaliit

1. Õiguskantsleri 2023.-2024. aasta tegevuse ülevaade „Seadust ei asenda ei arengukavad ega muud dokumendid, sest neile tuginedes ei saa eraisikutelt midagi nõuda, samuti ei sobi piirangute kehtestamise aluseks abstraktne üldseadus ega määrus.”; https://www.oiguskantsler.ee/seisukohad-ja-algatused/koned-artiklid-intervjuud/kas-kliimat-saab-kaitsta-uldnormi-alusel [↑](#footnote-ref-2)
2. Evelin Lopman. 2023. Kas kliimat saab kaitsta üldnormi alusel. Juridica 4–5/2023. [↑](#footnote-ref-3)
3. RKHKo 14.03.2024, [3-20-1657](https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-20-1657/78), p 23. [↑](#footnote-ref-4)
4. Õiguskantsleri 2023.-2024. aasta tegevuse ülevaade „Seadust ei asenda ei arengukavad ega muud dokumendid, sest neile tuginedes ei saa eraisikutelt midagi nõuda, samuti ei sobi piirangute kehtestamise aluseks abstraktne üldseadus ega määrus.”; [↑](#footnote-ref-5)
5. Vt nt RKPKo 28.06.2023, [5-23-2](https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=5-23-2/13), p 69; RKÜKo 3.12.2007, [3-3-1-41-06](https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=3-3-1-41-06), p-d 21 ja 22. [↑](#footnote-ref-6)
6. RKPKo 2.05.2007, [3-4-1-2-07](https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-2-07), p 20. [↑](#footnote-ref-7)