

Lp Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja Digiministeerium
liisa-ly.pakosta@justdigi.ee; info@justdigi.ee

18.12.2025
Tallinn

*Allkirjastatud digitaalselt
Edastatud e-posti teel*

PÖÖRDUMINE SEOSSES TURBA KAEVANDAMISTASUDE TÕSTMISE KAVANDATAVA EELNÕUGA

Vabariigi Valitsuse määruse nr 75 „Riigile kuuluva maavara kaevandamisõiguse tasumäärad” muutmise eelnõu kooskõlastamata jätmine, turba kaevandamisõiguse tasu osas.

Lugupeetud Minister

Kliimaministeerium kavandab lähiajal saata kooskõlastamisele ja avalikustada Vabariigi Valitsuse määruse nr 75 muutmise eelnõu¹, millega kehtestatakse turbale kaevandamisõiguse uued tasumäärad aastateks 2027–2036. **Palume kavandataval kujul eelnõu mitte kooskõlastada. Tasumäärade tõstmine on vastuolus keskkonnatasude seaduse (KeTS) §-dega 2 ja 9 ning riivab ebaproportsionaalselt omandi põhiõigust, ettevõtlusvabadust ja õiguspärase ootuse põhimõtet.** Kui kavandatava tegevuse kohta koostatakse eelnõu, siis peab **järgima hea õigusloome ja normitehnika nõudeid**, sh koostama põhiseaduspärasuse analüüsi. Meile teadaolevalt analüüs puudub. Kavandatav turba kaevandamisõiguse tasude hüppeline tõus **tõstatab tõsiseid küsimusi eelnõu põhiseaduspärasuse ja kooskõla kohta keskkonnatasude seadusega, sh proportsionaalsuse, õiguspärase ootuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetega.**

KOKKUVÕTE

Kliimaministeeriumi andmete kohaselt **turba kaevandamisõiguse tasumäär tõuseb aastaks 2036 kuni 356,5%². Riigikohus on selgitanud, et olulise hinnatõusu korral peab riik põhjendama, miks see on vältimatu.³ Kliimaministeerium põhjendab tõusu turba kaevandamise keskkonnamõjuga, turba ekspordimahu osakaalu ja KHG heidete ning**

¹ Vabariigi Valitsuse 09.07.2016 määrus nr 75 “Riigile kuuluva maavara kaevandamisõiguse tasumäärad” RT I 27.08.2025,6.

² Maavara kaevandamisõiguse tasumäärade muutumise mõju lühianalüüs 2025.

³ RKPJKo 16.12.2013, [3-4-1-27-13](#).

sellest tuleneva keskkonnamõju kompenseerimise vajadusega.⁴ Ekspordimahu piiramise eesmärgil keskkonnatasude tõstmine on ilmselgelt õigusvastane ning riigi majanduslikku olukorda arvestades arusaamatu. Turba kaevandamise keskkonnamõju ei ole muutunud ootamatult negatiivsemaks ning on üldteada, et turba KHG arvestamise metoodika on ebaõige. Järelikult on viidatud kaalutlustel tõus põhjendamatult, sealjuures arvestades, et põlevkivi keskkonnatasude tõstmist ei kavandata⁵.

Mõjuanalüüsis väidetakse, et turba puhul jääb aastane tõus uuel perioodil vahemikku 10–15%. See on ebaõige ainuüksi põhjusel, et eramaadel ja kohalikele omavalitsustele kuuluvatel maadel on seni keskkonnatasud maavara kaevandamisel puudunud. **Riigikohus on lugenud põhiseadusvastaseks varasema määruse, millega ootamatult tõsteti kolmel korral tasusid ca 20%.**

Kui kavandatava tegevuse kohta koostatakse eelnõu, siis peab järgima hea õigusloome ja normitehnika nõudeid, sh koostama põhiseaduspärasuse analüüsi. Meile teadaolevalt analüüs puudub. Juhime tähelepanu, et Kliimaministeeriumi mõjuanalüüs ei käsitle mõju tarbijatele ja hindade vaatamata asjaolule, et 98% toodangust kasutatakse aiandus- ja põllumajandussektoris. Keskkonnatasude tõusuga kaasneb paratamatult ka hüppeline toiduhindade tõus. **Lisaks on puudu hinnang turuolukorra ja ettevõtete konkurentsivõimele (eriti naaberriikide võrdluses, sh keskkonnatasud), arvestades, et tegemist on 98% eksportiva ettevõtlusega ning olulise alusena toidujulgeoleku tagamisele.**

Kliimaministeeriumi mõjuanalüüsis on puudu alternatiivide käsitus. Kui keskkonnatasusid tõsta, siis selle üheks võimalikuks lähtekohaks on 2% aastas, mis vastab kavandatud vee erikasutusõiguse tasu ja ehitusmaavarade tasumäärade tõusule. MTÜ Eesti Turbaliit on esitatud Riigikogu eelarve erikomisjonile 04.11.2025 seisukoha, et vajadusel võib kaaluda tasumäärade järkjärgulist tõstmist maksimaalselt 7-10% kokku järgmise viie aasta jooksul. **Järgnevalt selgitame olulisemaid vastuolusid põhjalikumalt.**

1. TURBA KAEVANDAMISTASUDE HÜPPELINE TÕUS ON PÕHJENDAMATU

KeTS § 2 sätestab keskkonnatasude kehtestamise lähtealused. Keskkonnatasude kehtestamisel lähtutakse keskkonnakaitse vajadusest, riigi majanduslikust ja sotsiaalsest olukorrast ning ka seaduses sätestatud juhul loodusvarast loodavast väärtusest ja riigi tulu teenimise eesmärgist, tekitavast keskkonnahäiringust ning keskkonnakasutuse eesmärgist ja viisist. Maavarade puhul lähtutakse tasumäärade kehtestamisel riigi tulu teenimise eesmärgist (KeTS § 2 lg 4 ja § 9 lg 8). Ka määruse nr 75 § 2 kohaselt võib selle §-s 1 nimetatud tasumäärasid muuta, võttes arvesse KeTS § 9 lõikes 3 sätestatud piirmäärasid, juhul **kui muutuvad tasumäärade** kehtestamise lähtealused, majanduslikud või sotsiaalsed tingimused või keskkonna kasutusõiguse hinna

⁴ 12.11.2025 Kliimaministeeriumi ettekanne „Ehitusmaavarade ja turba kaevandamisõiguse tasu ning vee erikasutusõiguse tasu 2027–2036“, lk 6.

⁵ Kliimaministeeriumi mõjuanalüüs, lk 4.

arvutamise metoodika. Määruse nr 75 § 1 lg 1 järgi kehtestatakse maavara kaevandamisõiguse tasumäärad aastateks 2016–2026 lisas 1.

Kliimaministeerium kavandab ühtlustada hästi lagunenenud turba ja vähelagunenud turba keskkonnatasud ning tõsta tasumäärasid võrreldes aastaga 2023 järgnevalt:

- hästilagunenud turvas: 2023 tasu 783,2 tuh € → 2036 prognoos 3104,4 tuh € **(+296,4%)**
- vähelagunenud turvas: 2023 tasu 1025,7 tuh € → 2036 prognoos 4683,0 tuh € **(+356,5%)**.⁶

12.11.2025 ettekandes on Kliimaministeerium põhjuseks toonud turba kaevandamise mõju loodusele ja keskkonnale, turba ekspordimahu osakaalu ja KHG heidete ning sellest tulenevat keskkonnamõju kompenseerimise vajaduse.⁷ Ainuüksi mõjuanalüüsiga ennustatakse eeskätt väiksemate ettevõtete tegevuse lõpetamist ning ilmselgelt tähendab see ka pankrotte.⁸

Tasu tõstmine on vastuolus KeTS §-dega 2 ja 9. Ekspordi piiramise eesmärk ei ole kooskõlas keskkonnatasude kehtestamise lähtealustega, millena on nimetatud mh riigi tulu teenimise eesmärk. Riigi majanduse seis on nii kehv, et ekspordi vähendamist mistahes valdkonnas ei saa legitiimseks eesmärgiks pidada. Järelikult keskkonnatasu määr ei tohi ületada piiri, milles see mh ohustab riigi tulu teenimise vajadust ning toob kaasa ettevõtete tegevuse lõpetamise. Turbatootjate puhul väheneb puhaskasum tasumäärade tõusmisel keskmiselt kuni 60%.⁹

Keskkonnatasude kehtestamisel lähtutakse keskkonnakasutuse eesmärgist. On üldteada, et turvast kasutatakse põllumajanduses- ja toidutootmises, mille tulemusel toimub süsiniku sidumine, mitte heide. KliM-ile on ilmselgelt teada, et turba kasutust arvestades on KHG arvutamise metoodika ning seega väide turbatootmise heitmemahukusest on ebaõige. Ebaõigele metoodikale tuginemine annab ilmselgelt ebaproportsionaalse ja põhiseadusevastase tulemuse ka tasumäärade tõstmisel.

Keskkonnahäiringu tõttu võib tõsta keskkonnatasusid, kuid sedavõrd hüppeline tõus peab olema põhjendatud ja vajalik. Puuduvad analüüsid, millest tulenevalt oleks turba kaevandamise keskkonnamõju muutunud oluliselt negatiivsemaks. Samuti toob Kliimaministeeriumi mõjuanalüüs sõnaselgelt välja (lk 4), et põlevkivi tasumäärasid ei tõsteta. Järelikult on vastuoluline ja ebavõrdse kohtlemisena käsitletav, et väidetava turba keskkonnamõju ja KHG heite tõttu on vaja tõsta tasumäärasid kuni 365% ja põlevkivi kaevandamisel 0%.

Tasumäärade kavandatav tõus on vastuolus põhiseadusega, sh võrdse kohtlemise põhimõttega. Tasumäärade tõus on erakordselt suur ja põhjendamata, eriti arvestades, et vee erikasutusõiguse tasu ja ehitusmaavarade tasumäärade tõstmine on kavandatud tempos 2% aastas¹⁰. Põlevkivi keskkonnatasusid ei tõsteta. Mõjuanalüüsis on toodud võrdlus ka selle kohta, kui suure osakaalu moodustab kavandatav tõus ettevõtete puhaskasumist. Turbatootjate puhul väheneb puhaskasum tasumäärade tõusmisel kuni 60% ja ehitusmaavarade puhul võib puhaskasum väheneda kuni 10,8%.¹¹

Riigikohus on selgitanud, et olulise hinnatõusu korral peab riik põhjendama, miks see on vältimatu. Isegi keskkonnakaitsest lähtuv eesmärk ei ole iseenesest piisavalt kaalukas põhjus

⁶ Mõjuanalüüs, lk 4.

⁷ Ehitusmaavarade ja turba kaevandamisõiguse tasu ning vee erikasutusõiguse tasu 2027–2036, lk 6.

⁸ Mõjuanalüüs, lk 22.

⁹ Mõjuanalüüs, lk 15.

¹⁰ Mõjuanalüüs, lk 4 ning Ehitusmaavarade ja turba kaevandamisõiguse tasu ning vee erikasutusõiguse tasu 2027–2036, lk 9.

¹¹ Mõjuanalüüs, lk 15.

keskkonnatasude tõstmiseks.¹² Jääb ebaselgeks, mis on keskkonnatasude hüppelise tõusu, sh ebavõrdse kohtlemise legitiimne eesmärk.

Märgime, et kui kavandatava tegevuse kohta koostatakse eelnõu, siis selle puhul peab järgima hea õigusloome ja normitehnika nõudeid, sh koostama põhiseaduspärasuse analüüsi. Sellise analüüsi koostamise kohta info puudub. Samuti ei ole teada, mida võiks näha ülekaaluka avaliku huvi eesmärgina, mis kaaluksid üle sedavõrd intensiivse ettevõtjate õiguste riive. Maavarade kaevandamine on investeerimismahukas valdkond, mis on ka üheks põhjuseks, miks kaevandamisload antakse välja pikaks ajaks. Sektorit iseloomustab pikajaliste lepingute mahukus. Hetkel tehakse märkimisväärsed pingutusi selleks, et suurendada riigi poolt soovitud kohapealse väärimise osakaalu, mis on väga investeerimismahukas. Keskkonnatasude tõus teeb arendustegevuse võimatuks ning toob ilmselgelt kaasa ettevõtte sulgemise. Eeltoodut arvestades on keskkonnatasude tõus kavandatud määras põhiseaduse vastane.

2. KOV JA ERAMAALE KAEVANDAMISÕIGUSE TASUMÄÄRADE KEHTESTAMINE EELDAB SEADUSE MUUTMIST

KeTS § 9 lg 1 kohaselt maavara kaevandamisõiguse tasu makstakse riigile kuuluva maavara kaevandamise, kasutamise või kasutuskõlbmatuks muutmise eest. Kliimaministeerium kavandab tasumäärade kehtestamist eraisikutele ja kohalikele omavalitsustele kuuluvatel maadel, kus seni keskkonnatasud maavara kaevandamisel on puudunud. Mõjuanalüüsi pkt 3 kohaselt perioodil 2020–2024 kaevandas era- või munitsipaalmaal kokku 203 isikut.¹³

Tasumäärade kehtestamine eeldab KeTSi § 9 lg 1 volitusnormi muutmist. Seega ei saa tasumäärasid tõsta kiirustades, sh üksnes määrusega. Arvestades, et seni keskkonnatasusid kehtinud ei ole ning load on tähtajalised, tuleb arvestada isikute õiguspärasest ootust ja tasumäärade kehtestamiseks peab olema eriline põhjus. Juhime tähepanu, et Kliimaministeeriumi mõjuanalüüs küsimuses on puudulik. Esitatud ei ole andmeid ega hinnangut rendihindade kohta, mõju investeerimisvalmidusele ega mõju eramaal kaevandavate ettevõtete konkurentsivõimele riigimaaga võrreldes.

3. MÕJU MAJANDUSELE JA EKSPORDILE

Turbasektor on valdavalt ekspordile orienteeritud ning toimib väärtusahelana (kaevandamine–töötlemine–logistika–sadamad–väliskaubandus). Kavandatud hüppeline tasutõus kahandab ekspordivõimet ja eksporditulu, vähendades ettevõtete hinnakonkurentsivõimet naaberriikidega samal ajal suurendades riigi makromajanduslikke riske, kus ekspordi vähenemine tähendab väiksemat maksulaekumist (tööjõumaksud, ettevõtlustulu, käibemaks tarneahelas) ning ettevõtete sulgemise järel suuremat survet tööturule piirkondades, kus alternatiivseid tööandjaid on vähe. Ligi neljakordne hinnatõus annab negatiivse signaali pikaajalistele välisinvestoritele ja lepingupartneritele.

4. MÕJU ANALÜÜS ON PUUDULIK

Mõjuanalüüs on ebapiisav ning liiga lihtsustatud selleks, et hinnata muutuste pikaajalist mõju sektorile. Analüüs sobib tasude kasvu esmaseks kvantitatiivseks hindamiseks ning riigieelarve ja kohaliku omavalitsuse tulumõju hinnanguks. Enne tasumäärade tõstmist tuleb hinnata

¹² RKPJKo 16.12.2013, [3-4-1-27-13](#).

¹³ Mõjuanalüüs, lk 20.

erinevaid variante (stsenaariume) ning käsitleda mõju hindadele ja tarbijatele. Analüüsi suurimad puudused on järgnevad:

4.1. Analüüs ei käsitle mõju hindadele ja tarbijatele

98% turba toodangust kasutatakse aiandus- ja põllumajandussektoris. Analüüs viitab küll, et hinnad “võivad mõnevõrra tõusta”, kuid **puudu on kvantitatiivne hinnamõju analüüs** – kui palju kallineb toore, mis on mõju otseselt seotud sektoritele (näiteks aiandus, põllumajandus ja metsandus), sh ka kaudselt seotud sektoritele (nt logistikateenused, laevandus, masinaehitus), taristu investeeringutele ning mis on mõju kohalikele omavalitsustele (planeerimiskulud, taristutööd). Analüüs ei ole piisav poliitikamuudatuse *ex ante* hindamiseks. Olukorras, kus aastaks 2036 plaanitakse kuni 356,5% suurst tasude tõusu, ei ole võimalik mõju toiduhindade tõusule ignoreerida.

4.2. Puudub stsenaariumipõhine analüüs

Tasude tõstmine ei põhine alternatiivide analüüsil, mida eeldab ka hea õigusloome tava. Tasude tõus on modelleeritud ainult ühe stsenaariumi kaudu, mille alusel on hinnatud kohalikule omavalitsustele makstava osa osakaalu. Sealjuures põhimõtted maavarade tasumäärade muutmisele on põhjendamatult erinevad sõltuvalt maavarast. Olukorras, kus tasude tõstmist kavandatakse sedavõrd hüppeliselt, on ilmselgelt olemas ka leebemad variandid samade eesmärkide saavutamiseks. Vee erikasutusõiguse tasu ja ehitusmaavarade tasumäärade tõusule lähtekohaks on 2% aastas ning MTÜ EestiTurbaliit on esitatud Riigikogu eelarve erikomisjonis 04.11.2025 seisukoha, et vajadusel võib kaaluda tasumäärade järkjärgulist tõstmist maksimaalselt 7-10% kokku järgmise viie aasta jooksul.

4.3. Riske pole sisuliselt hinnatud

Eelnõu koostajad on ennustanud, et turbatootjatel võib puhaskasumi langus olla väga suur (kuni 60%). Samas mõjuanalüüsis on nimetatud üldsõnaliselt riskid, kuid ei hinnata sulgemise tõenäosust, tööõnnetusi ja mõju regionaalarengule.¹⁴ Muudatuste kavandamine selliselt, et teadvalt soositakse uute tasumääradega ettevõtete sulgemist ja töökohtade kadumist on vastuolus hea õigusloome tavadega, kuid ka KetS §-ga 9, mille kohaselt piirmäärade lähtealuseks peavad olema majanduslikud või sotsiaalsed tingimused.

4.4. Eiratud on investeerimis- ja kapitalimahukust ning tootlikkust

Kaevandus on väga kapitalimahukas sektor. Kliimakindla majanduse seaduse eelnõuga on sektorile sisuliselt muudetud kohustuseks mahukate investeeringute suunamine teadus- ja arendustegevusse, et liikumine suurema kohapealse väärimise suunas. Kliimaministeeriumi mõjuanalüüs ei arvesta seda asjaolu, sh lisaks ka amortisatsiooni muutuseid, investeerimistsükli. Samuti ei käsitleta ressursi ammendumist ja masinapargi uuendamise või efektiivsuse kasvuga (mida tekstis küll mainitakse, aga arvutustes ei kasutata). See on eriti oluline turba puhul (tabelid lk 6–8 ja mõjujoonised lk 12–14), kus puhaskasumite muutused sõltuvad tugevalt kapitali tootlikkusest.

¹⁴ Mõjuanalüüs, lk-d 21–22.

4.5. Konkurentsiolukord ja turustruktuur on käsitlemata

Analüüsis on puudu hinnang konkurentsiolukorrale. Vastama peab küsimusele, kas ettevõtted saavad kulud edasi kanda, milline on regionaalne konkurents (nt Harjumaa vs Lõuna-Eesti kruusaturg) ja kas turule võib siseneda/importi kasvada ((nt lähiriikide (Läti, Leedu, Soome) kasvuturvas)). Puudub võrdlev analüüs teiste riikide turba sektorite maavara kaevandamisõiguse tasumääradega, mis on oluline mõjutav faktor Eesti turbatööstuse konkurentsivõimele.

4.6. Oluline metoodiline piiratus: kogused fikseeritakse 2023. aasta tasemele.

Mudel näitab tasumäärade tõusu statistiliselt, mitte majanduslikult. Analüüs kordab korduvalt, et kõik mõjud arvutatakse 2023. aasta kaevandamiskoguste alusel (nt lk 6–7, 10–12). See tähendab, et ei arvestata tasumäärade tõusust tulenevat võimalikku käitumuslikku kohandumist (võib väheneda kaevandamine, muutuda tootmise struktuur, investeeringud); ei hinnata turu tsüklilisust (nt ehitusmaavarade nõudluse kõikumine) ja ei analüüsita võimalikke asendusefekte (import, alternatiivsed materjalid). Seega lisaks aastale 2023 on põhjendatud ka täiendavate aastate lisamine. Näiteks aastal 2025 kaevandati rekordiliselt vähe turvast erakordselt ebasoodsate ilmastikutingimuste tõttu.

4.7. Tarbijahinnaindeksi (THI) kasutamine ainukese indekseerimisena on ebapiisav

Majandusnäitajad on Kliimaministeeriumi mõjuanalüüsis ekstrapoleeritud ainult tarbijahinnaindeksi abil (lk 3–4). KeTS ei määratle, milline näitaja on aluseks indekseerimisel. Puudu on sisendhindade ja tööjõukulude prognoos (mis on eriti määrav kaevandusvaldkonnas), ekspordihindade muutus (turba puhul oluline), kapitalikulude ja intressimäärade mõju ning toorme turuhinna volatiilsus.

4.8. Ettevõtete grupeerimine on muutuv ja viib loogikavigadeni

Analüüs märgib, et ettevõtted **liiguvad tasude tõustes** suurusgruppide vahel ja see muudab tulemused “dünaamiliseks ja raskesti mõistetavaks” (lk 6–8). Mõju ei saa hinnata “grupi” alusel, kuna grupp ei ole konstantne analüüsiühik. Gruppide liikumine moonutab ettevõtete võrdlust ajas, sest sama ettevõtte ei pruugi jääda samasse kategooriasse. Tulemuseks on, et tasude mõju võimendub kunstlikult või väheneb sõltuvalt sellest, kuidas ettevõtted ümber grupeeruvad.

Lugupidamisega

Jüri Tiidermann

MTÜ Eesti Turbaliit, Juhatuse esimees