

Keskkonnaministeerium

Narva mnt 7A, Tallinn

keskkonnaministeerium@envir.ee

Meie: 31.01.2017 nr 1-5/2174

Seisukohad maapõue strateegia eelnõule

Eesti Keskkonnaühenduste Koda (EKO) ja Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK) leiavad, et avalikustatud maapõue strateegia eelnõu vajab edasist diskussiooni ja seda ei saa sellisel kujul vastu võtta. Leiame, et avalikustatud maapõue strateegia eelnõu vajab täiendamist olulistes teemades. Strateegiast on puudu olulised suunised taastumatute maavarade edasise kasutamise osas otsuste tegemiseks, strateegia on suunatud eeskätt maapõue ekspuuteerimise suurendamisele ning selles ei ole selgelt määratletud põhimõtet, et kaevandamise keskkonnamõju tuleb vähendada. Seega on hetkel tegu pigem mäetööstuse strateegiaga kui terviklikult maapõue kasutamist suunava dokumendiga.

1. Strateegia seletuskirjas viidatakse Vabariigi Valitsuse poolt keskkonnaministrile seatud ülesandele välja töötada Eesti taastumatute maavarade kasutuselevõtu pikaajaline strateegia. Seda ülesannet strateegia praegusel kujul ei täida. Puuduvad olulised suunised põlevkivi ja turba kasutamise eesmärkide ja piirangute kohta – mis eesmärgil ja tingimustel neid kasutada, arvestades nende maavarade taastumatust. Need põhimõttelised valikud on jäänud tegemata ja suunatud edasi alama astme otsustesse.
2. Dokumenti alustatakse väitega, et maailmas on üha suurenev nõudlus maavarade, joogi- ja tarbevee ning energia järele. Ainsaks tagamõtteks saab siin olla, et Eesti tegelik kava on asuda seda maailma kasvavat nõudlust tooraine ekspordi teel rahuldama. Sarnases vaimus on juttu, et EL-is on „süvenev toormete nappus,“ millest võib välja lugeda, et Eesti kava on seda nappust ära kasutades toormete ekspordi kasvatada. Selline plaan ei ole mõistlik. Kui asendada dokumendi sissejuhatus realistlikuma hinnanguga, siis kõlaks see pigem järgmiselt:

Kuna loodusressursid, sh nii taastuvad kui taastumatud ressursid, on maailmas aina suuremas defitsiidis, siis sõltub riigi jätkusuutlikkus ja konkurentsivõime eelkõige rohetehnoloogiate edendamisest ja ekspordist. Rahvusvahelise Rohemajanduse Indeksi järgi on Eesti 80 uuritud riigi hulgas 76. kohal, olles eespool vaid Saudi

Araabiast, Mongooliast, Katarist ja Kuveidist¹. Aruanne järeldeb, et Eesti peaks kiiresti majanduse rohekasvu teele ümber orienteerima. Ehkki halbu näitajaid on palju, on suurim probleem „vastuvõetamatult“ kõrge süsiniku intensiivsus.

Tänapäeva Eesti maapõue kasutamine pole korraldatud optimaalselt, majandust ja inimarengut ning keskkonda silmas pidades. Hoolimata sellest, et see toodab riigile kahjumit, pole põlevkivienergeetikat suudetud vähendada. Käesolev poliitika lähtub vajadusest muuta Eesti majandus tervikuna jätkusuutlikumaks ja konkurentsivõimelisemaks.

3. Maapõue strateegia eelnõu pikaajaliseks eesmärgiks on suurendada ressursitõhusust ja vähendada sõltuvust taastumatutest loodusvaradest. Leiame, et tulenevalt nn ringmajanduse- ja loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtetest tuleks strateegiat läbivaks põhimõtteks seada, et maavarasid kaevandatakse vaid sellistel juhtudel, kui vajalikke materjale pole võimalik saada taastuvatest allikatest või asendada jäätmete taas- ja korduskasutusega. Strateegias ning seletuskirjas tuleks selgelt välja tuua, milliste meetmetega kavatakse neid põhimõtteid rakendada ja taastumatutest loodusvaradest sõltuvust vähendada. Meie ettepanek on riigi otsustava sekkumise läbi vähendada maavarade kaevandamise mahtusid, sh investeeringuid ja uute kaevanduste avamist. Paneme ette suunata riiklikud investeeringud teistesse majandussektoritesse, eelkõige rohemajandusse.
4. Strateegiast ei nähtu selget eesmärki, et maapõue kasutamisega (sh kaevandamisega) seotud keskkonnamõjusid tuleb vähendada. Maapõue kasutamisega seotud keskkonnamõjude käsitlus on strateegias oluliselt üldisem kui maapõueressursside kasutamisele suunatud meetmed. Oluline oleks tuua välja kaevandamise mõjudest tulenevad probleemid ning anda suunis nt elurikkuse kahjustamise ja täiendavate kasvuhoonegaaside heitmete ärahoidmiseks või vähendamiseks, mille alusel tulevikus meetmeid kavandada. Hetkel ei ole strateegias näiteks sõna „elurikkus“ ühtegi korda mainitud, looduskaitsele on viidatud üksnes kaevandamispiirangute leevendamise vajaduse kontekstis. Kaevandamisel on eripärased keskkonnamõjud, mille uurimiseks ja vähendamiseks on kohane planida tegevussuundi just maapõuestrateegias.
5. Muu hulgas ei käsitle strateegia praegu mulla kui maapõuega tihedalt seotud ressursi kasutamist. Strateegia käsitlus, mis märgib ära üksnes maapõueressursside tõhusa kasutamise vajaduse (p 2), on liiga kitsas.
6. Maapõue strateegia ei näe ette, et riik suunaks ressursse kaevandamise spetsiifiliste (keskkonna)mõjude, sh inimeste tervisele avalduvate mõjude uurimiseks. Üldise arengusuunana on sõnastatud (lk 3), et maapõue ja seal leiduvaid loodusvarasid uuritakse „piisavas mahus, tegemaks valdkonnas teadmuspõhiseid ning majanduslikult, sotsiaalselt ja keskkonnakaitseks kaalutletud otsuseid“. Strateegia näeb aga ette üksnes info kogumise maapõueressursside kohta ning strateegia tekst

¹ *Tamanini, J. & Valenciano, J., 2016. The Global Green Economy Index™. GGEI 2016. Measuring national performance in the green economy. 5th edition – September 2016. Dual Citizen LLC.*

viitab ainult geoloogilise informatsiooni kogumisele. Nt p 4.3.1 räägib alguses keskkonnaseirest üldiselt, ent hiljem viidatakse üksnes „maapõuealaste seireandmete“ kättesaadavuse vajadusele. Samuti on strateegias võetud eesmärgiks, et kodanikud peavad teadlikud olema üksnes maapõue kasutusest, potentsiaalset, kaasaegsetest lahendustest ja regulatsioonist (p 4), ent mitte keskkonnamõtjudest. Üksnes geoloogiline informatsioon ei võimalda teha keskkonnakaitselisel kaalutatud otsuseid. Kuna riik näeb ette ressursside eraldamise prioriteetselt geoloogilistele uuringutele, kavatsedes kaasata uuringute tegemisse ka erakapitali (p 3.1.4), ent mitte kaevandamise mõjude seiramiseks, on keskkonnakaitselise jätetud ebaproportsionaalselt tagaplaanile.

7. Vale on strateegia rõhuasetus, mille kohaselt riik peab olema aktiivne Eesti maapõueressursside tutvustamisel potentsiaalsetele investoritele (p 1.2.2), samas kui nt säästvamate tehnoloogiate väljatöötamist peab riik üksnes toetama (p 2.1.1), ilma omapoolse aktiivsusega. Sisuliselt ütleb strateegia, et ülesanne leida maapõuele nõ rikkad kosilased on riigi jaoks olulisem kui ülesanne leida viisid kaevandamise keskkonnamõju vähendamiseks.
8. Praeguses mustandis on maapõue kasutamise lubamise menetluse tõhusamaks muutmisel eesmärgiks kogukonna nõusolek. Leiame, et kogukonna toetust või vastuseisu on oluline arvestada, ent oluline oleks üldpõhimõttena määratleda, et kaevandaja peab vastutama ka kaevanduspiirkonda jäävate elanike keskkonnatervise ja muu kaevandusest sõltuva heaolu eest.
9. Strateegias on eraldi suunana ette nähtud riigipoolne avalikkuse maapõuealase teadlikkuse tõstmine (p 4.2.1). Seletuskirja tekstis väljendatakse sisuliselt eeldust, et valdkonna maine ainus probleem on avalikkuse madal teadlikkus, ning et üksnes inimeste teavitamine tekitabki usalduse riigi ja arendajate tegevuse suhtes. Praeguses sõnastuses kavandatakse strateegias sisuliselt riigi raha eest tehtavat kaevandamispropagandat. Eesmärk saavutada, et maapõue valdkonna maine on „parim võimalik“, täidab vaid PR funktsiooni ning ei ole tasakaalukale riiklikule strateegiale kohane. Kohane oleks seada eesmärgiks, et Eesti inimesed on teadlikumad nii maapõueressurssidest kui nende kasutamise (kaevandamise) keskkonnamõtjudest – ainult sellise objektiivse info levitamine tagaks teadmistepõhise arutelu, mida strateegias on soovitud.
10. Leiame, et strateegias tuleks maavarade ruumilist planeerimist käsitleda kui maavarade säästlikku kasutust ning keskkonnahäiringute vähendamise üht peamist mehhanismi. Seetõttu jääb arusaamatuks punktis 5.3.1. toodud seisukoht, nagu võiks maapõueressursside kasutuse ruumiline suunamine olla asjakohane vaid teatud ressursside puhul. Punktis loetletud eesmärgid (ressursside ratsionaalne ning säästlik kasutamine, oluliste negatiivsete keskkonna-, sotsiaalsete ja majanduslike mõjude vähendamine ning maapõue kasutuse korraldamise lihtsustamine) peaksid olema elementaarsed ning kaevandusalade ruumilise suunamisega saavutatavad sõltumata sellest, kas kaevandatavaks maavaraks on liiv või fosforiit.

Oleme ühtlasi jätkuvalt seisukohal, et planeerimisseaduse kohane ruumiline planeerimine, mis võimaldab läbipaistvalt, kaasavalt, objektiivselt ja võrdsetel alustel kaaluda erinevaid maakasutuse viise, on ainuõige viis maapõue kasutuse ruumiliseks suunamiseks. Sellisele järeldusele on jõutud ka SA Keskkonnaõiguse Keskuse põhjalikus [analüüsis maavarade kasutamise ruumilise planeerimise kohta](#).

11. Strateegias sõnastatud suund, mille kohaselt „täiendatakse majandusarengu ja sotsiaalseid valdkondlikke kompetentse ja suurendatakse nende huvide esindatust valdkondlike otsuste tegemises“ (p 5.1.1), on ebaselge. Seletuskirja kohaselt tähendab see mh valdkondlike funktsioonide jagamist MKM-ga, ent ei ole selge, mida selle all mõeldakse. Jääb mulje, nagu hakkaks kaevandamislubade väljaandmise üle tulevikus otsustama MKM, ent seda ei soovita selgelt välja öelda.

Kindlasti ei saa me nõustuda strateegias ning selle seletuskirjas toodud väidetega, nagu oleks tänases olukorras keskkonnakaitselised huvid võrreldes sotsiaalsete ja majanduslike mõjudega ülesindatud (nt strateegia p 5.1.1. ja selle seletuskiri). Need väited on hinnangulised ja objektiivselt tõendamata.

Isegi kui mõnele huvirühmale, eelkõige kaevandusettevõtetele jt kaevandamisest huvitatutele, võib mingil põhjusel tunduda, nagu saaksid keskkonnakaalutlused liigset tähelepanu, on meie kogemus vastupidine. Senisest praktikast ei tea me ühtegi kaevandamisloa menetlust, kus Keskkonnaministeerium või -amet oleks keeldunud loa väljastamisest ülemäärase keskkonnamõju tõttu. Meile teadaolevalt on Keskkonnaministeerium konsulteerinud olulisemates küsimustes Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, samuti on 1. jaanuarist jõustunud uues maapõueseaduses ette nähtud nii geoloogiliste uuringute kui kaevandamislubade MKM-ga kooskõlastamise kohustus ning kohustus analüüsida kaevandamisloa taotlemisel põlevkivi, fosforiidi ja metallitoorme kaevandamisega kaasnevat sotsiaal-majanduslikku mõju. Niisiis tagab kehtiv õigus majandushuvi esindatuse otsuste tegemises juba piisavalt. Seega oleme seisukohal, et kui huvide tasakaalu ühel või teisel viisil tänasega võrreldes muuta, siis just kirjapandule vastupidisel viisil. Suurem esindatus, eriti kaevandamisloa menetluses tuleks tagada just keskkonnakaalutlustele (ja teatud sotsiaalsete huvidele, nt tervis ja heaolu).

Seepärast tuleks viited sellele, et majandus- ja sotsiaalhuvide esindatust tuleb suurendada, nii strateegia eelnõust kui seletuskirjast kustutada. Alles võib jätta viite huvide tasakaalustamise vajadusele, ent seejuures pigem välja tuues lühinägelike ja kaevandusettevõtjate seisukohast lähtuvate majandushuvide ülesindatuse.

12. Leiame, et nii nagu muudes valdkondades, peab ka maapõue kasutuse maksustamisel lähtuma “saastaja maksab” põhimõttest, ilma seejuures üksikutele ettevõtetele ja sektoritele või omandivormile erandeid tegemata. Liberaalse turumajanduse tingimustes ei peaks leiduma kohta ettevõtjatele, kelle tooted ei ole negatiivse välismõju toote hinnas kajastamise korral konkurentsivõimelised. Ühiskond ei pea võimaldama ettevõtjatele kasumi teenimist enda heaolu või avalike vahendite arvelt. Eeltoodud põhjustel leiame, et arengukavast tuleb eemaldada viide, nagu tuleks välismõjude hüvitamise ulatuse määramisel lähtuda mingitest

muudest teguritest kui tekitatud kahjudest (p 1.3.3., alates sõnadest "... arvestades välismõjude..."). Analoogselt eeltooduga leiame, et turumajanduslikus ühiskonnas ei pea riik ja maksumaksjad vastutama ettevõtjate äririskide eest, ükskõik millises valdkonnas. Seetõttu on vastuvõetamatud viited sellele, nagu peaks riik maapõueressursside kasutuse maksustamisel muuhulgas vastutama ja hea seisma ettevõtjate äriprojektide jätkusuutlikkuse eest (p 1.2. alates sõnadest "... ja seejuures on.." ning p 1.2.1. Alates sõnadest "... samas kindlustades...").

13. Strateegias ei selgitata, kuidas (mis vormis, kelle poolt) tehakse edasised otsused maapõue kasutamise teemal ning kui laiapõhjaline saab nendega seotud arutelu olema. Strateegias nähakse ette, et:

- Riik võtab kasutusele ressursside uurimise ja kasutamise lubamise ning riigitulu võtmise mehhanismid (p 1.2.1);
- Riik rakendab mehhanisme, mis tagavad maapõueressursside kasutamisest laekuva riigitulu kõige otstarbekama ja suurima pikaajalise positiivse mõjuga kasutamise (p 1.3.1);
- Riik võtab kasutusele õigusliku ja/või majandusliku mehhanismi, mille abil väheneb selge materjali nõudluseta uute karjäärade ja avatud, kuid kasutuseta karjäärade arv (2.2.1)
- Riik diferentseerib ja võtab kasutusele kaevandatud maa ning maapõue korrastamise nõuded (p 2.2.2) ning mehhanismid, millega tagatakse kaevandatud maa korrastamine kõigil juhtudel (p 2.2.3)
- Suurendatakse majandus- ja sotsiaalhuvide esindatust valdkondlike otsuste tegemises (p 5.1.1);
- Vähendatakse bürokraatiat (p 5.2.1) (seletuskirjast nähtuvalt on kavas selleks õigusnorme muuta);
- Kujundatakse õigusnormid selliseks, et Vabariigi Valitsusel on lõpliku otsuse tegemise õigus (p 5.2.2);
- Riik loob tingimused maasoojuse laialdasemaks kasutamiseks (5.2.5);
- Määratletakse erineva tasandi planeeringute seos maapõue kasutuse korraldusega (5.3.2);
- Töötatakse välja maardlate olulisuse hindamise kriteeriumid, mille alusel hakatakse tegema valikuid alternatiivsete maakasutusviiside vahel (p 5.4.1), kujundatakse välja paindlik otsustusmehhanism alternatiivsete maakasutusviiside vahel valimiseks (p 5.4.2).

Teeme ettepaneku sätestada strateegias selgelt, mis tasandi otsusega (muudatused seaduses, määrus, uuring vmt) kõik need küsimused on kavas lahendada, ning kuidas

avalikkus saab selles osaleda. Miinimumina tuleks strateegias tuua välja üldpõhimõtte, et kõigi edasiste otsuste tegemine toimub avatult ning üldsus saab neis osaleda (varustusprognoside puhul vähemalt tutvuda ning vajadusel kitsaskohtadele tähelepanu juhtida).

14. Sobimatu on strateegiadokumendi juurde kuuluv seletuskiri. See sisaldab väiteid, mis on lahti seletamata/tõendamata (nt et kaevandamistasud on tõusnud tasemele, mis on kohati põhjendamata – lk 9, valdkonna maine tuleneb okupatsiooniperioodi ajaloolisest kogemusest – lk 14 jpm) või teemasid/lahendusi, mida nende vastuolulisuse tõttu ilmselt ei peetud sobivaks poliitikadokumendis kajastada (nt viide fosforiidile kui kõrge kaevandamisväärtusega maavarale, kontsessioonimenetluse sisseviimise otstarbekus (lk 9), Austraalia ja Kanada eeskujul cost-benefit analüüsi kasutamine (lk 10) jpm). Kuna eelnõu ja seletuskirjaga tutvumiseks jäeti väga vähe aega, ei ole olnud võimalik kogu seletuskirja läbi analüüsida, ent ilmselgelt ei tohiks seda sel kujul koos strateegiaga vastu võtta. Kuna seletuskiri jääb poliitikadokumendi lahiseletavaks dokumendiks, ei tohi see sisaldada tõendamata või põhjendamata väiteid ega otsustusi, mis põhidokumendis puuduvad.

Eeltoodud põhjustel teeme ettepaneku jätkata esimese kooskõlastusringi järel diskussiooni strateegia sisu ja rõhuasetuste üle. Kuna nii maapõueressursside kui nende kasutamisel kahjustatava keskkonna näol on tegemist rahvusliku rikkusega, peaks see diskussioon olema avalik ja mitte jääma vaid suletud uste taga huvirühmade vahel arutamiseks.

Lugupidamisega,

/allkirjastatud digitaalselt/

Riho Kinks
Eesti Keskkonnaühenduste Koda
koordinaator

Siim Vahtrus
Keskkonnaõiguse Keskus
Juhatuse liige

Eesti Keskkonnaühenduste Koda ühendab kümmet keskkonnaorganisatsiooni: Eestimaa Looduse Fond, Eesti Ornitoloogiaühing, Eesti Roheline Liikumine, Balti Keskkonnafoorum, Eesti Üliõpilaste Keskkonnakaitse Ühing "Sorex", Läänerannik, Nõmme Tee Selts, Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskus, Pärandkoosluste Kaitse Ühing, Tartu Üliõpilaste Looduskaitsering.

EKO eesistuja on alates 2016. aastast Eesti Ornitoloogiaühing.