

22.02.2016

Seisukohad ja ettepanekud „Põlevkivi kaevandamise ja kasutamise arengukava 2016-2030“ eelnõule

Eesti põlevkivisektori areng on meie riigi jaoks väga oluline küsimus. Antud majandusharu on konkurentsilt kõige suurema keskkonnakoormusega. Põlevkivisektorist pärineb mh 83% CO₂ ja 95% SO₂-st ja 97% inimestest kahjustavate raskmetallide õhuheitest, mis tekitatakse keskkonnavalda kohustusega valdkondades. 1 tonni põlevkivi kaevandamiseks rikutakse ja pumbatakse maapõuest välja ca 15 tonni joogiks vajalikku põhjavett. Põlevkivitööstuse tagajärjel tekitatakse meie riigis ühe elaniku kohta 40 korda rohkem ohtlikke jäätmeid kui EL-s keskmiselt.

Teisalt sõltub Ida-Viru maakonna tööhõive käesoleval hetkel suurel määral põlevkivi kaevandamisest ja töötlemisest. Seepärast on väga oluline, et riik suunaks omalt poolt sektori arengut läbimõeldult, tuginedes parimatele teadmistele, mis meil käesoleval hetkel olemas on ning pidades silmas pikemat perspektiivi kui vaid järgmised viis aastat. Viimane on muuhulgas oluline, andmaks signaali valdkonnas tegutsevatele ettevõtjatele. Vastupidisel juhul puudub viimastel võimalus oma käitumist ning investeeringuid suunata.

Oleme seisukohal, et Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule edastatud „Põlevkivi kaevandamise ja kasutamise arengukava 2016“ ei vasta kahjuks eelpool kirjeldatud põhimõtetele. Täpsemalt:

- arvestatud ei ole oluliste valdkonda mõjutavate arengutega ei lühemas ega pikemas perspektiivis (kliimapoliitika eri tasanditel, nafta hind ning energiaühenduste paranemine Eesti ja Skandinaavia riikide vahel);
- sektori läbimõeldud suunamiseks on puudu hulk vajalikke lähteandmeid;
- riik ei ole seadnud ei konkreetseid eesmärke ega näinud ette praktilisi meetmeid tuvastatud probleemide lahendamiseks.

Keskkonnaorganisatsioonidena on meie esmaseks mureks, et nn *business-as-usual* või isegi põlevkivitööstuse laiendamine, mida arengukava kohaselt ette nähakse, toob ulatuslike keskkonnakahjustuste jätkumise. Nende mõju nt ohtlike jäätmete või joogikõlbmatu põhjavee näol saavad tunda ka järeltulevad põlved. Teisalt ei saa me mööda vaadata ka sellest, et Ida-Viru sotsiaal-majandusliku olukorra suurem sõltuvus põlevkivisektorist on ohtlik Eesti julgeolekule laiemalt. Põlevkivi kui taastumatu ressursi, mille parimad varud on juba kaevandatud, kasutamine ei ole jätkusuutlik viis Ida-Viru sotsiaal-majandusliku olukorra parandamiseks.

Usume, et muuhulgas on hiljutise nafta hinna languse mõju põlevkivitööstusele selge märk sellest, et on aeg astuda otsustavaid samme sektori järk-järguliseks kahandamiseks. Olukord, kus Eesti riik ja EL on kulutanud (kaheldava edukusega) enam kui 50 miljonit eurot ainuüksi põlevkivijäätmetest

põhjustatud reostuse likvideerimiseks¹, ent majandusministeerium eraldas möödunud aastal Ida-Viru tööstusalade arendamiseks vaid 0,7 miljonit eurot, peab muutuma. Põlevkivitööstuse paratamatu lõpu saabumiseks varakult valmistudes on seda võimalik teha sujuvalt ning olulisi tagasilööke vältides. Kui Eesti riik laseb selle võimaluse käest ning jääb 2030. aastani tegevusetuseks, saab sektori järsk hääbumine olema riigile ja maksumaksjatele ohtlikum ning kulukam.

Eeltoodu tõttu leiame, et Riigikogu liikmetel oleks kõige mõistlikum peatada arengukava menetlus ning nõuda valitsuselt oluliste arengute (vt lähemalt punkt 1) mõju analüüsi ja arengukava täiendamist vastavalt analüüsile. Lisaks sellele tuleks arengukavas näha ette selle põhjalik uuendamine 2020. aastal ning selleks ajaks vajalike uuringute läbiviimine. Oluline on, et arengukava täiendamisel tagataks selle sisuline kooskõla teiste koostamisel olevate ja seotud arengukavadega (nt energiamajanduse arengukava, maapõue strateegia, kliimapoliitika põhialuste ja Ida-Virumaa arengukavaga).

1. Arengukava ei arvesta oluliste valdkonda mõjutavate arengutega

Leiame, et arengukava koostamisel ei ole sisuliselt analüüsitud mitmeid arenguid, mis mõjutavad põlevkivi kaevandamise ja kasutamise perspektiive. Mõningaid nendest on küll arengukavas üldsõnaliselt mainitud, ent puudub sisuline analüüs; mitmed olulised arengud on aga jäetud täiesti mainimata. Järgnevalt kirjeldatud arengute eiramine seab kahtluse alla kogu arengukava asja- ja ajakohasuse.

1.1. Poliitilised arengud

Alustades rahvusvaheliselt tasandilt, ei arvesta arengukava 2015. a detsembris **Pariisis sõlmitud rahvusvahelise kliimaleppega**. Kuigi tänaseks päevaks ei ole selge, millised on leppe vahetud mõjud fossiilkütuste kasutusele, võib eeldada, et tagajärjeks on ühelt poolt EL kliimapoliitika ambitsiooni suurenemine (suurenevad kohustused heiteid vähendada, meetmete võtmine CO2 kvootide hinna tõstmiseks). Teiselt poolt vähendab rahvusvahelise kliimamuutustega tegeleva kokkuleppe sõlmimine juba keskpikas plaanis oluliselt fossiilkütustega seotud majandusharude atraktiivsust nii võlausaldajate kui investorite silmis. Arvestades, et arengukava on määratud kehtima aastani 2030, on rahvusvahelise leppe mõju analüüs Eesti põlevkivisektorile hädavajalik ning ilma selleta ei vasta arengukava reaalsele olukorrale.

Arengukava küll mainib **EL kliimapoliitika uuemaid arenguid** (raamistikku aastani 2030, eesmärki vähendada CO2 heidet 2050. aastaks 80%), ent puudub igasugune sisuline analüüs, kuidas mõjutab see sektorit, kust pärineb suurem osa Eesti kasvuhoonegaaside heitest. Samuti ei leidu arengukavas mingit sisulist analüüsi seoses mõjudega, mis tulenevad **riiklike õhuheitekoguste vähendamisest**, mis kehtestatakse 2030. aastaks. Euroopa Komisjoni esialgse ettepaneku kohaselt tuleks nt SO2 heidet vähendada ca 81%. Arvestades, et lõviosa (üle 90%) Eesti SO2 heitest pärineb põlevkivisektorist, on täiendava analüüsi vajadus ilmselge.

Arengukava ei arvesta piisavalt ka **Eesti enda kliimapoliitikaga** ja sellega seotud uuringutega. 2013. a koostati Keskkonnaministeeriumi tellimusel koostatud uuring „Eesti võimalused liikumaks konkurentsivõimelise madala süsinikuga majanduse suunas aastaks 2050“. Uuringu kohaselt on nii

1 Riigikontrolli aruande „Riigi tegevus põlevkivi kaevandamis- ja töötlemisjätmete käitlemise korraldamisel“ andmetel.

heite vähendamise kui sotsiaalsete mõjude seisukohast optimaalne vähendada aastaks 2050 kasvuhoonegaaside heidet võrreldes 1990. a seisuga 75%, st tänaseid heitkoguseid vähendada umbes poole võrra. Sedavõrd jõulise CO2 heite vähendamise nimel tuleks suurima CO2 heitega sektoris plaanida konkreetseid meetmeid ka perspektiiviga kuni 2030. a, mida antud arengukavas aga kahjuks tehtud ei ole, nimetatud uuringut pole arengukavas isegi mainitud.

1.2. Arengud energiaturul

Arengukava koostamisel on üheks läbivaks eelduseks olnud, et paljud põlevkivi kaevandamise ja kasutusega seotud probleemid leiavad lahenduse läbi suurema põlevkivi kasutuse õlitootmiseks, mis võimaldab suurendada põlevkivi kasutamise energeetilist kasutegurit. Põlevkiviõli tootmise tasuvus ja mahud omakorda sõltuvad aga toorainena konkureeriva **toornafta hinnast**. Arengukava koostamisel on sisuliselt lähtutud enne 2015. a järsu languse läbi teinud naftahindadest, mille juures oleks ära tasunud nii põlevkiviõli jätkuv tootmine kui uute tootmisvõimsuste rajamine. Nafta hinna langus on aga viinud olukorrani, kus põlevkiviõli tootmine ei tasu end ära ka juba olemasolevate tootmisvõimsuste abil. Seda demonstreerib ehedalt VKG Grupi tegevus – põlevkiviõli tootmiseseadmete konserveerimine ning töötajate koondamine.

Volatiilsete ja suhteliselt madalate energiahindadega ei tule seejuures arvestada vaid põlevkiviõli tootmisel. Sama puudutab ka **põlevkivist elektritootmist**. Alates Estlink-2 ühenduse loomisest on Eesti elektritootmine olnud vaid mõnevõrra suurem siinsest tarbimisest. Piltlikult öeldes tuuakse Eesti-Soome elektriühenduse kaudu Eestisse Põhjamaade odavam elekter, siin toodetud põlevkivielekter müüakse edasi Lätisse-Leetu, kus tootmine jääb tarbimisele tunduvalt alla. Seegi olukord on lähiajal muutumas. Käesoleva aasta 1. veebruaril lülitati töösse Rootsi ja Leedu vaheline merekaabel (tuntud ka kui NordBalt ja SwedLit), mille lõplikuks võimsuseks on 700 MW. Eelmise aasta lõpul anti töösse Poola ja Leedu vaheline LitPol elektriühendus, mille võimsuseks on projekteeritud 500 MW, plaaniga suurendada seda kuni 1000 MW. Uute elektriühenduste loomise järel kõrvaldatakse senised ülekandetakistused Balti ja Põhjamaade ning Kesk-Euroopa elektriturul, mis omakorda tekitab piirkonnas tugevama hinnasurve. Kahjuks puudub arengukavas igasugune sisuline analüüs, kuidas mõjutavad olulised muutused Eesti ja Balti elektriturul põlevkivist toodetud elektrienergia konkurentsivõimet.

2. Arengukava koostamise aluseks on puudulikud andmed

Lisaks sellele, et Riigikogule esitatud arengukava ei arvesta mitmete oluliste arengutega, on sektori arengu läbimõeldud suunamiseks puudu ka suur hulk olulisi andmeid. Muuhulgas on arengukava teksti ja kavandatud meetmete põhjal ilmne, et tänasel päeval puudub piisav info:

- põlevkivitööstuse tegelike väliskulude, st ühiskonnale tervikuna (nt halvenenud tervise, reostatud põhjavee tõttu) tekitavate lisakulutuste ja –kahjude kohta;
- maa-alusel kaevandamisel kadusid vähendavate tehnoloogiate nagu lauslangatamine ja tagasitõõtmine kasutamise võimalikkuse ja tasuvuse kohta;
- maa-aluse kaevandamise tegelike mõjude ja nende leevendamise kohta;
- aheraine suurema taaskasutamise võimalikkuse ja tasuvuse kohta;
- tööstuses tekitatavate veekeskkonnale ohtlike ainete tegeliku mõju kohta;
- põlevkivitööstuse negatiivse sotsiaalse mõju kohta.

Teadmata põlevkivi kaevandamise ja kasutamise mõju tegelikku ulatust ning selle leevendamise meetmete rakendamise realistlikkust, ei ole valdkonna arengut võimalik teadmistepõhiselt ning

pikaajaliselt suunata. Seepärast leiame, et vastavate andmete väljaselgitamine ei peaks olema mitte järgmise 15 aasta, vaid maksimaalselt järgmise viie aasta ülesanne. Ülalviidatud info väljaselgitamine aastaks 2020 võimaldaks arengukava põhjalikult üle vaadata ning täiendada teadaolevaid probleeme praktilisel moel lahendavate meetmetega.

3. Arengukava ei sisalda konkreetseid eesmärke ega praktilisi meetmeid probleemide lahendamiseks

Riigikogule saadetud arengukava peamisteks eesmärkideks on seatud keskkonnamõjude vähendamine ja efektiivsuse tõstmine põlevkivi kaevandamisel ja kasutamisel ning valdkonna haridus- ja teadustegevuse arendamine. Kuigi tegemist on igati positiivsete eesmärkidega, **puuduvad arengukavast konkreetsemad alaeesmärgid ja indikaatorid**, mis võimaldaks hinnata riigi tegevuse edukust eesmärkide saavutamisel. Eriti problemaatiline on see osas, mis puudutab keskkonnamõju.

Näiteks on arengukavas põlevkivi kasutamise keskkonnamõju vähendamise eesmärgiga mingilgi seotud vaid kaks näitajat – CO₂ eriheide ja jäätmetonni tekitamise arvelt toodetud lisaväärtus (eur/tonni kohta). Kumbki näitaja ei anna infot sektori keskkonnakoormuse summaarse suuruse kohta. Kui ettevõtjatel õnnestub vähendada CO₂ eriheidet energiatootmisel ning suurendada põlevkivitoodete hinda või vähendada jäätmekoguseid põlevkivitonni kohta, ent samas suurendatakse oluliselt töödeldava põlevkivi kogust, oleks arengukava indikaatorite seisukohalt keskkonnamõju vähendamise eesmärk täidetud hoolimata sellest, et tegelikkuses on negatiivne mõju keskkonnale veel suurem kui tänapäeval. Täielikult on indikaatoritega katmata olulised mõjud, nagu nt inimeste ja looduskeskkonda kahjustavad välisõhu heited, põlevkivitööstuse heitveed, tekkivate jäätmete ohtlikkus (mis on vähemalt sama oluline, kui jäätmete kogus) jne.

Samavõrd puudulikuks kui indikaatoreid võib pidada **arengukavas kavandatud meetmeid**. Nõustume siinkohal Riigikontrolliga, kes oma kirjas Riigikogule juhtis samuti tähelepanu sellele, et arengukavas on puudu konkreetseid ja praktilisi meetmeid, mis aitaks arengukava eesmärke saavutada. Peaasjalikult nähakse arengukava meetmetena ette erinevate uuringute ja analüüside läbiviimist. See võib tänapäeval olla küll vajalikuks (vt selle kohta ka p 2) tegevuseks. Samas on ilmselge, et ainuüksi täiendava info kogumine ei taga veel seda, et asjaosalised (sh ametkonnad, ettevõtjad) võtavad selle info põhjal mingeid meetmeid keskkonnamõjude tegelikuks vähendamiseks.

Leiame, et põlevkivitööstuse mõjude vähendamiseks tuleb ette näha konkreetseid ja praktilisi meetmeid (nt õigusaktide muutmine või täiendamine, konkreetsete mõjusid vähendavate tegevuste finantseerimine). Vaid sellisel juhul on võimalik tagada, et arengukavas seatud eesmärgid ka tegelikkuses saavutatakse.

Soovi korral oleme hea meelega valmis oma seisukohti täiendavalt selgitama või kohtuma.

Pöördumine on allkirjastatud digitaalselt keskkonnaühenduste juhtide poolt.

Kontakt:

Siim Vahtrus, SA Keskkonnaõiguse Keskus, siim@k6k.ee