



Lp Rainer Vakra
Riigikogu keskkonnakomisjoni esimees
rainer.vakra@riigikogu.ee

Meie: 3.05.2017 nr 1-5/2178

Lp Kalle Palling
Riigikogu keskkonnakomisjoni aseesimees
kalle.palling@riigikogu.ee

Riigikogu keskkonnakomisjoni liikmed

Seisukohad maapõue strateegia eelnõule (410 OE)

Eesti Keskkonnaühenduste Koda (EKO) ja Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK) leiavad, et maapõue strateegia eelnõu üle tuleb jätkata diskussiooni ja seda ei tohiks praegusel kujul vastu võtta.

Strateegiast on puudu olulised suunised taastumatute maavarade edasise kasutamise kohta otsuste tegemiseks, see on suunatud eeskätt maapõue ekspuuteerimise suurendamisele ning selles ei ole selgelt väljendatud põhimõtet, et kaevandamise keskkonnamõju tuleb vähendada. Praegusel kujul on tegu pigem mäetööstuse strateegiaga kui terviklikult maapõue kasutamist suunava dokumendiga.

Strateegias tuleks teha põhimõttelised valikud, et vähendada Eesti sõltuvust taastumatutest maavaradest

1. Vabariigi Valitsus oli keskkonnaministrile seadnud ülesande välja töötada Eesti taastumatute maavarade kasutuselevõtu pikaajaline strateegia. Seda ülesannet strateegia praegusel kujul ei täida. **Puuduvad olulised suunised näiteks põlevkivi ja turba kasutamise eesmärkide ja piirangute kohta** – mis eesmärgil ja tingimustel neid kasutada, arvestades nende maavarade taastumatust. Need põhimõttelised valikud on jäänud tegemata.

Teeme ettepaneku strateegias selgelt kindlaks määrata, et võetakse suund põlevkivienergeetikast väljumiseks ning hakatakse välja töötama vastavat tegevuskava.

2. Strateegiadokumenti alustatakse väitega, et maailmas on üha suurenev nõudlus maavarade, joogi- ja tarbevee ning energia järele. Ainuke tagamõte 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.

Kuna loodusressursid, sh nii taastuvad kui ka 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 järeltab, et Eesti peaks kiiresti majanduse rohekasvu teele ümber orienteerima. Ehkki halbu näitajaid on palju, on suurim probleem „vastuvõetamatult“ kõrge süsiniku intensiivsus.

Maapõue strateegia eelnõu pikaajaline eesmärk 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 kavatsetakse neid põhimõtteid rakendada ja taastumatutest loodusvaradest sõltuvust vähendada.

Meie ettepanek on riigi otsustava sekkumise kaudu vähendada maavarade kaevandamise mahtusid, sh investeringuid ja uute kaevanduste avamist. Paneme ette suunata riiklikud investeringud teistesse majandussektoritesse, eelkõige rohemajandusse.

Ette tuleb näha konkreetsed meetmed kaevandamise keskkonnamõju vähendamiseks

3. Strateegiast ei nähtu selget eesmärki, et maapõue kasutamisega (sh kaevandamisega) seotud keskkonnamõjusid tuleb vähendada. Maapõue kasutamise keskkonnamõjude vähendamisele on strateegias pööratud palju vähem tähelepanu kui meetmetele, mis võimaldavad maapõueressursse senisest paindlikumalt kasutada.

Hetkel ei ole strateegias näiteks sõna „elurikkus“ ühtegi korda mainitud, looduskaitsele on viidatud üksnes kaevandamispiirangute leevendamise vajaduse kontekstis. Maavarade kaevandamisel on aga eripärased keskkonnamõjud, mille uurimiseks ja vähendamiseks on kohane plaanida tegevussuundi just maapõuestrateegias.

Strateegia kohaselt on keskkonnamõjude vähendamise peamiseks mehhanismiks keskkonnamõjude hindamine (KMH). Tegemist on aga projektipõhise lähenemisega, milles ei võeta arvesse maavara erinevatest karjääridest ja kaevandustest kaevandamise kumulatiivset mõju, samuti on praktikas osutunud keeruliseks näiteks inimtervisele või heaolule avalduva pikaajalisema mõju hindamine üksikute KMH-de raames. Keskkonnamõjude vähendamiseks on seega vajalik komplekssem lähenemine.

Oluline oleks tuua strateegias välja maavarade kaevandamise mõjudest tulenevad probleemid ning anda suunis nt elurikkuse kahjustamise ja täiendavate kasvuhoonegaaside heitmete ärahoidmiseks või vähendamiseks, mille alusel tulevikus meetmeid kavandada.

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.*

4. Muu hulgas ei käsitle strateegia praegu mulla kui maapõuega tihedalt seotud ressursi kasutamist. Seletuskirjas esitatud lähenemine, mille kohaselt muld ei ole maapõueressurs, on liiga kitsas ja jätab lahtiseks küsimuse, kuidas huvide konflikti korral otsustada, milline väärtus on olulisem – kas väärtuslik põllumaa või kaevandataav maavara. Leiame, et maapõue kasutamise alused peaksid arvestama ka muude ressurrsidega, mis maavarade kasutamisega seonduvad. **Maapõuestrateegia peaks käsitlema ka mulla kasutamist ning andma suunised, kuidas vältida mulla kui väärtusliku ressursi kahjustamist või vähendamist kaevandamistegevuse tõttu.**
5. Maapõue strateegia ei näe ette, et riik suunaks ressursse kaevandamise spetsiifiliste (keskkonna)mõjude, sh inimeste tervisele avalduvate mõjude uurimiseks. Strateegia näeb ette üksnes geoloogilise info kogumise maapõueressurrside kohta. Üksnes geoloogiline informatsioon ei võimalda aga teha keskkonnakaitseliselt kaalutletud otsuseid. Kuna riik näeb ette ressurrside eraldamise prioriteetselt geoloogilistele uuringutele, kavatsedes kaasata uuringute tegemisse ka erakapitali (p 3.1.4), ent mitte kaevandamise mõjude seiramiseks, on keskkonnakaitse jäetud ebaproportsionaalselt tagaplaanile.

Leiame, et strateegias tuleks eraldi tegevussuunana ette näha kaevandamise keskkonnamõjude, sh inimtervisele avalduvate mõjude uurimine ning kavandada selleks ressursse.

Vaja on leida sobivad viisid huvide tasakaalustamiseks ja huvikonfliktide lahendamiseks

6. Leiame, et strateegias tuleks **maavarade ruumilist planeerimist käsitleda kui maavarade säästlikku kasutust ning keskkonnahäiringute vähendamise, nagu ka erinevate huvide tasakaalustamise üht peamist mehhanismi.**

Strateegia seletuskirjas küll mööndakse, et praegune õiguslik olukord on ebaselge, ent ei pakuta välja ühtki selget lahendust. Arvestades, et tegemist on maapõue kasutamise alustega aastani 2050, ei ole mingit õigustust jätta selline oluline küsimus lahenduseta.

Oleme 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](#).

Niisi leiame, et strateegias tuleks seada selgeks eesmärgiks, et maavarade kaevandamisega seotud huvikonfliktide vähendamiseks määratakse kindlaks kaevandamise eelspiirkonnad ning kaevandamispiirangud maakasutuse planeeringutes.

7. 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.
8. Strateegias sõnastatud suund, mille kohaselt „kaasatakse valdkonna juhtimisse põhjendatud mahus kõik enim asjasse puutuvad riiklikud kompetentsid ja huvid“ (p 5.1.1), kõlab küll üllalt,

ent on sel kujul eksitav. Seletuskirja kohaselt tähendab see mh valdkondlike funktsioonide jagamist Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga (MKM), ent ei ole selge, mida see täpsemalt tähendab. Jääb mulje, nagu hakkaks kaevandamislubade väljaandmise üle tulevikus otsustama MKM, ent seda ei soovita selgelt välja öelda.

Kindlasti ei saa me nõustuda strateegia seletuskirjas toodud väitega, nagu ei oleks tänases olukorras sotsiaalsed ja majanduslikud mõjud keskkonnamõjudega võrreldes piisavalt esindatud (strateegia p 5.1.1 seletuskiri).

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 ka kaevandamislubade MKM-iga 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 tervisele ja heaolule).

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

9. Leiame, et nii nagu muudes valdkondades, peab ka maapõue kasutuse maksustamisel lähtuma põhimõttest „saastaja maksab“, ilma seejuures üksikutele ettevõtetele ja sektoritele või omandivormidele 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 vastuvõetamatud on viited sellele, nagu peaks riik maapõueressursside kasutuse maksustamisel muu hulgas vastutama ja hea seisma ettevõtjate äriprojektide jätkusuutlikkuse eest (p 1.2.1 alates sõnadest „... seadmata põhjendamatult ohtu...“ ning seletuskirja p 1.2.1 „samas tagades projektide jätkusuutlikkuse“).

Olulised otsused tuleb teha strateegiadokumendis; edasised lahendused peavad sündima avatult

10. Juhime tähelepanu, et olulised suunad maapõue kasutamise osas tuleks kindlaks määrata just Riigikogu tasandil. Strateegias nähakse ette rida edasisi otsuseid maapõue kasutamise teemal, ent ei ole selge, kes need edaspidi teeb ning kui laiapõhjaline saab nendega seotud arutelu olema. Kindlasti **tuleks vältida, et olulisi otsuseid hakataks tegema ministeeriumiametnike poolt kabinetivaikuses.**

Muu hulgas nähakse strateegias 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);
- 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 edasised küsimused on kavas lahendada, ning kuidas avalikkus saab selles osaleda.

Miinimumina teeme ettepaneku sõnastada strateegias üldpõhimõtte, et kõigi edasiste otsuste tegemine toimub avatult ning üldsus saab neis osaleda (varustusprognooside puhul vähemalt tutvuda ning vajaduse korral kitsaskohtadele tähelepanu juhtida).

11. Lõpuks juhime tähelepanu ka sellele, et strateegia on ise kohati väga üldsõnaline, ent selle juurde kuuluvas seletuskirjas on detaile ja seisukohti, mis võimaldavad strateegiadokumendis esitatut hiljem ühekülgset ja kallutatult tõlgendada. Näiteks leitakse, nagu oleks maapõue kasutamise valdkonna negatiivne maine tingitud peamiselt okupatsiooniperioodi ajaloolisest kogemusest, viidatakse fosforiidile kui peamisele kõrge kaevandamisväärtusega maavarale (strateegiadokumendis endas fosforiiti ei mainita), tuuakse välja Austraalia ja Kanada eeskujul *cost-benefit*-analüüsi kasutamine jpm.

Oleme seisukohal, et kuna seletuskiri jääb poliitikadokumenti lahti seletavaks dokumendiks, ei tohi see sisaldada tõendamata või põhjendamata väiteid ega otsustusi, mis põhidokumendis puuduvad.

Eeltoodud põhjustel leiame, et maapõuestrateegiat ei tohiks praegusel kujul vastu võtta.

Selleks, et tegemist oleks tõeliselt järgmise 33 aasta jooksul maapõue kasutamise aluseid kujundava dokumendiga, tuleks selles selgemalt paika panna maavarade kasutamise põhimõtted ja keskkonnamõju vähendamisele ning huvide tõhusamale tasakaalustamisele suunatud meetmed.

Lugupidamisega

Vivika Veski
Eesti Keskkonnaühenduste Koda, koordinaator

Siim Vahtrus
Keskkonnaõiguse Keskus, juhatuse liige

/allkirjastatud digitaalselt/

/allkirjastatud digitaalselt/

...

Eesti Keskkonnaühenduste Koda ühendab kümme 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.