

Eesti Keskkonnaühenduste Koda

Kliimaministeriumile

Meie: 6.04.2026 nr 1-2/26/6978

Eesti Keskkonnaühenduste Koja kuivenduse tööühma seisukoht kaevandamiseks lubatud turbaalade nimekirja ennistamise kohta

Lp minister Sutt

Eesti Keskkonnaühenduste Kojale (EKO) teadaolevalt on Turbaliit taotlenud õiguskantslerilt põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse alustamist 22. juulil 2024 jõustunud määruse "Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja" muudatuse osas, millega kärbiti kaevandamiseks sobilike turbaalade nimekirja. Muudatusega jäeti määrusest välja kõik varem nimekirja kuulunud alad, kus turvast veel ei kaevandatud või kuhu selleks polnud esitatud taotlust. Õiguskantsler leidis, et määrus ei ole põhiseadusega kooskõlas, kuna selle muudetud versioon ei sisalda kõiki Maapõueseaduse § 45 lg 3 tingimustele vastavaid turbaalaid, mis on inimtegevusest mõjutatud ja millel ei ole eeldatavasti olulist looduskaitseväärtust.

Õiguskantsleri hinnangul ei anna Maapõueseadus ministrile kaalumisruumi jätta oluline osa seaduses nimetatud tingimustele vastavatest aladest nimekirjast välja, mistõttu on Kliimaministerium määrust kärpides sekkunud seadusandja ülesandeks olevasse valdkonda, hakates ilma vastava volitusnormita otsustama turba kaevandamise põhimõttelise lubatavuse ja tingimuste üle.

EKO seisukoht määruse ennistamisega seotud küsimustes on kokkuvõtvalt järgmine:

- EKO toetab põhiseaduslikkuse järelevalvet määruse muutmise küsimuses, kuna selle põhiseadusvastasus ei ole ilmne. Ministril oli kaalutlusruum alade valikuks juba sel põhjusel, et alad, mis on "inimtegevusest mõjutatud" ja "millel ei ole eeldatavalt olulist looduskaitseväärtust" tuleb määratlemata õigusmõistetena esmalt sisustada. See tähendab kaalutlusotsuse tegemist ja kinnitab kaalutlusruumi olemasolu. Lisaks pidi minister arvestama nimekirja kehtestades Kliimapoliitika põhialustega ning Riigikohtu 14.03.2024 lahendiga Elbu V kaevandamisloa asjas.
- Arvestades, et Eestis on praegu 127 kehtivat turba kaevandamise luba ulatuslike jääkvarudega ning et varusid lisanduks ka menetluses olevatest loa taotlustest, ei keelanud minister nimekirja kärpides Eestis turba kaevandamist.
- EKO on varasema nimekirja ennistamise vastu, kuna see sisaldab looduslikus seisundis soid, mille kaevandamine on vastuolus siseriiklike ja rahvusvaheliste kohustustega. EKO on seisukohal, et looduslikus seisundis soode kaevandamine peaks olema seadusega selgelt keelatud.

- Kaevandamiseks sobilike alade hulka ei saa kindlasti kuuluda alad, mis kattuvad EL tasandil kaitstavate ebasoodsas seisundis elupaigatüüpidega ning ohustatud ja langeva arvukusega liikide elupaikadega. Lähtuvalt Riigikohtu 14.03.2024 otsusest haldusasjas nr 3-20-1657 ning sellele tuginevast juhiseist on Keskkonnaametil õigus sellistel aladel kaevandamisloa andmisest keelduda. Selliseid alasid (sh Riigikohtus vaidlusobjektiks olnud esmatähtis loodusdirektiivi elupaik ja rahvusvaheliselt tähtsa linnuala staatuses Elbu V) sisaldab ka nn kärbitud määrus ja need tuleb sealt välja arvata.
- Põhiseadusega kooskõlas ei ole tänane olukord, kus puudub regulatsioon kaevandamisloa taotlejate suunamiseks kaevandamisega rikutud või mahajäetud turbaaladele (määruse 87 lisa 1).

Järgnevalt esitame seisukohtade täpsemad põhjendused.

1. EKO toetab määruse muutmise põhiseaduspärasuse kontrolli Riigikohtu poolt

EKO on seisukohal, et õiguskantsleri hinnang määruse põhiseaduspärasusele on vaieldav ning määruse kärpimise vastuolu põhiseadusega ei ole ilmne, mistõttu EKO toetab määruse põhiseaduspärasuse kontrolli ja mitte selle kiirustavat ennistamist. Peamine vaieldav aspekt õiguskantsleri hinnangus on liialdatud tõlgendus kaevandamisõiguste ülemäärase piiramise kohta ning kaalutusõiguse puudumine nimekirja kehtestamisel.

Nimelt kehtib hetkel Eestis 124 turbakaevandamise luba ligi 21 500 hektaril. Maardlate registri andmetel on 23.01.2026 seisuga hästilagunenud turba varustuskindlus aastates 380,56 aastat ja vähelagunenud turba varustuskindlus 53,93 aastat.¹

Menetluses olevate loataotlustega aladele, mis on hetkel kehtivas vähendatud nimekirjas, lisandub kaevandamiseks loastatud varusid veelgi. Sellises kontekstis ei saa kuidagi nõustuda õiguskantsleri arvamusega, mille kohaselt kaevandamiseks sobilike turbaalade nimekirja kärpimisega asus Kliimaministeerium otsustama turba kaevandamise põhimõttelise lubatavuse üle ning ületas sellega talle antud volitusi.

2. Kaevandamiseks sobilike turbaalade valik on ministri kaalutusotsus

Õiguskantsler asus seisukohale, et ministri ülesanne on tuvastada kõik kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalad ning need nimekirja kanda. Ja et seadus ei anna seejuures ministriile kaalumisruumi, et teha nende alade vahel nimekirja koostamisel keskkonnapoliitilisi valikuid.

EKO sellise tõlgendusega ei nõustu. Seda juba seetõttu, et alad, mida nimekirja võib kanda, tuleb teatud kriteeriumide alusel välja valida. Kaevandamiseks sobivad alad peavad olema “inimtegevusest mõjutatud” ja “looduskaitsealised väärtusetud”. Tegemine on määratlemata õigusmõistetega, mis tuleb esmalt ministri poolt sisustada ja seejärel teha valik. See aga tähendab, et nimekirja moodustatakse kaalutusotsuse alusel. Sel põhjusel ei ole asjakohane

¹ Päring: Mäeeraldise laiendatud ja ruumiline otsing. Maavara: turvas. [X-GIS 2.0 \[maardlad\]](#)

väide, et ministril kaalumisruum puudub.² Kaalutusruum on määruse sisustamisel selgelt olemas ning see on ajas ka laienenud, arvestades olulisi asjaolusid, nagu kliimamuutused ning looduslike elupaikade ja liikide seisundi halvenemine.

Riigi huvina tuleb Riigikohtu 14. märtsi 2024 lahendi 3-20-1657 suuniste kohaselt käsitleda ka turba kaevandamisega kaasnevate keskkonnahäiringute vältimist: *“Keskkonna säästmine on mh riigi kohustus (nt RKPJKo nr 5-21-3/11, p 41). Turba kaevandamine toob kaasa turbaalal asuva looduskoosluse hävimise ja võimalikud on mõjud ka väljaspool seda ala. Turvast moodustavad sood on kõige olulisemaks süsinikku siduvaks ökosüsteemiks maismaal. Sajand tagasi oli Eesti soode pindala ca 1 000 000 hektarit. Praegu on Eestis looduslikke soid ligikaudu 350 000 hektarit (vt looduskaitse arengukava p 2.2). Kuivendatud soodest paiskub atmosfääri oluliselt kasvuhoonegaase, millel on negatiivne kliimamõju (vt ka RKHKO nr 3-17-2013/31, p 20). Seega tekitab turba kaevandamine märkimisväärsed keskkonnahäiringuid, mille vältimist tuleb MaaPS § 55 lg 1 p 10 rakendamisel käsitada riigi huvina. Selliseid häiringuid võib lubada vaid tingimusel, et need on proportsionaalsed võrreldes kasuga, mida kaevandamisest saadakse.”*

Arvestades Riigikohtu tõlgendust, mille kohaselt turba kaevandamisega kaasnevate keskkonnahäiringute vältimine on riigi huvi, tuli ministril mh kaaluda nimekirja muutmisel turbasektori keskkonnakoormust, sh kliimamõju, kuivendusmõju kaitstavatele elupaigatüüpidele ja liikidele, selle mõju vähendamise vajadust taastamise ja looduslikes soode kuivendamise lõpetamise kaudu. Seejuures tuleb rõhutada, et nimekirja kärpimisega ei otsustatud turba kaevandamist keelata nagu õiguskantsler ilmse liialdusega märgib: *“Nimekirjast väljajätmise teel kasvuhoonegaaside heidet vähendada ei saa: need alad tuleb kas taastada või tühjaks kaevandada. Otsuse, kas Eestis vajatakse kodumaist turvast, saab põhiseaduse kohaselt teha üksnes Riigikogu.”*

Praegune nimekiri võimaldab endiselt jätkata kaevandamist ca 21 500 hektaril ja varustuskindlusega üle 200 aasta. Võttes arvesse, et üle 90% kaevandatud turbast eksporditakse, on Eesti riigisisese turbavajaduse katmine tagatud rohkem kui 2000 aastaks, Lisaks on aastamäära väliselt saadaval ka veel lisa 1 nimekirja kuuluvate jääsoode varud.

Ka on ekslik väide, et nimekirjast alade väljajätmise teel kasvuhoonegaaside heidet vähendada ei saa, kuna paljud varasemas ja senises nimekirjas olevad alad on looduslikus seisundis sood, mis on kasvuhoonegaaside sidujad. Kaevandamisega kaasnev heide on igal juhul suurem kui nende alade säilimine praeguses olekus, seega nende kaevandamata jätmine vähendab kasvuhoonegaaside heidet Lisaks annab nende väljajätmine nimekirjast otsese suunise ka kahjustatud alade taastamiseks, mis on mõnel juhul tänu nimekirja kuulumisele saanud takistuseks taastamistegevuste elluviimiseks, mille tõttu on jäänud KHG heite vähendamata.

² Seejuures on ka varasemalt olnud nimekirja puhul tegu poliitilise valikuga, kuna nimekirja on teadlikult kantud kõrge kaitseväärtusega alad (sh rahvusvaheliselt tähtsate linnualadena kinnitatud Elbu V (mille kaevandusloa Riigikohus tühistas), Elbu VI ja Elbu VII), kus on täna kaevandamisloa taotlused menetlemisel.

3. Kaevandamiseks sobilike alade hulka ei saa kindlasti kuuluda alad, mis kattuvad EL tasandil kaitstavate ebasoodsas seisundis elupaigatüüpidega ning ohustatud ja langeva arvukusega liikide elupaikadega.

Eestil on nii looduskaitseseaduse kui ka EL direktiivide kohaselt kohustus ja eesmärk tagada kaitstavate liikide ja elupaigatüüpide soodne seisund. Viimase, 2019-2024 loodusdirektiivi art. 17 aruande kohaselt on ebasoodsas seisundis kõik kaevandamisest mõjutatud elupaigatüübid.

Loodusdirektiivi art 17 aruande hinnang kaevandamisest ohustatud elupaikadele (2019-2024)

| Kood | Elupaigatüüp | Koondhinnang 2025 | Tulevik |
|-------|----------------------------------|---------------------|----------|
| 7110* | Rabad | Ebasoodne/ebapiisav | Puudulik |
| 7120 | Taastumisvõimelised riktud rabad | Ebasoodne/ebapiisav | Puudulik |
| 7140 | Siirde- ja õõtsiksood | Ebasoodne/ebapiisav | Soodne |
| 7230 | Liigirikkad madalsood | Ebasoodne/ halb | Puudulik |
| 91D0* | Siirdesoo- ja rabametsad | Ebasoodne/ebapiisav | Puudulik |
| 9080* | Soostuvad- ja soo-lehtmetsad | Ebasoodne/ebapiisav | Puudulik |

Riigikohus asus seisukohale, et ebasoodsas seisundis elupaigatüüpide puhul tuleb vastava koosluse arvestatava hävitamise või mõjutamise kaalumiseks välja selgitada tegevuse mõju elupaigatüübi seisundile tervikuna. Sama leidis kohus ka kaitstavate liikide osas - nende elupaikade hävimisel võib olla oluline mõju liikide soodsa seisundi tagamisele eelkõige kumulatiivselt.

Riigikohtu juhistest lähtuvalt on Keskkonnaamet koostanud juhendi “Maavara (pealmaa-)kaevandamisega tekkida võiva mõju hindamise juhend kaitsealusele liigile või loodusdirektiivi elupaigatüübile lähtuvalt antud väärtus(te)e üleriigilise soodsa seisundi tagamise vajadusest”. Nimetatud juhendi kohaselt on alus loa andmisest keeldumiseks juhul, kui mäeeraldisel ja selle teenindusmaal asub ebasoodsas seisundis loodusdirektiivi elupaigatüüp või ala on elupaigaks ebasoodsas seisundis (ohustatud ja langeva arvukusega) liigile.

Seega on neile tingimustele vastavate turbaalade puhul kindlasti tegu aladega, millel on eeldatavalt oluline looduskaitseväärtus Maapõuuseaduse § 45 lg 3 tähenduses. Nendel aladel turba kaevandamine ei võimalda saavutada loodusdirektiivist, looduskaitseadusest ja taastamismäärusest ((EL) 2024/1991) lähtuvaid kohustusi, mistõttu ei saa sellised alad, kus vastavad elupaigatüübid ja liigid on tuvastatud ja registreeritud, kindlasti nimekirja kuuluda.

Selles osas kattub EKO seisukoht õiguskantsleri arvamusega, mille kohaselt “Nimekirjast tohib ja tulebki välja arvata alad, kus loodus on taastatud vms alad, mis enam ei vasta seaduses osutatud tingimustele – need on alad, kus turba kaevandamiseks ei ole mõtet luba isegi taotleda, sest on selge, et seadus luba anda ei võimalda.”

Juhime tähelepanu, et sellised looduslikus seisundis ja looduskaitseväärtustega turbaalad (nt Elbu V, VI, VII, Aimalmetsa jt) on ka praegu kehtivas kärbitud nimekirjas ning need on vajalik sealt välja võtta. Määruse muutmise protsessis edastas EKO ministriumile alade loodusväärtuste teadaolevad andmed ja hinnangu 04.07.2024.³

4. Looduskaitseväärtusena tuleb tõlgendada ka looduslikus seisundis soode pakutavaid ökosüsteemiteenuseid (süsiniku sidumine ja talletamine)

EKO on seisukohal, et MaaPS § 45 lg 3 kohase looduskaitseväärtusena tuleb mõista ka looduslikus seisundis soode pakutavat ökosüsteemiteenust süsiniku tallejatana. Sellist lähenemist toetab tugevalt juba viidatud Riigikohtu lahend Elbu kaevandamisloa asjas, milles leiti, et turba kaevandamisega kaasnevad keskkonnanahäiringud on sedavõrd olulised, et nende vältimine on riigi huvi. Samuti on tõlgendus kooskõlas Kliimapolitika põhialustega aastani 2050, mille p 28 kohaselt seatakse eesmärgiks suurendada soolade turbas seotud süsinikuvaru, taastades degradeerunud märgalad ja vältides soode edasist kuivendamist.

Freesturbatootmise tehnoloogiaga kaevandatavad alad ei ammendu reeglina 30 aastaga ning seetõttu kaevandamislube enamasti ka pikendatakse vähemasti veel 30 aastat. Iga uue avatava turbatootmisala erinevad negatiivsed keskkonnamõjud nagu elupaikade hävimine, kuivendamine, süsiniku sidumise kadumine jne kestaksid seega üle poole sajandi, kasvuhooonegaaside heidete tagasi sidumiseks samale alale kulub aga tuhandeid aastaid.

Arvestades eelnevat on põhjendatud mitte lubada kaevandamist looduslikus seisundis soodes ehk turbaaladel, kus toimib turbatekke protsess ning mis on suutelised süsinikku siduma ja talletama, samuti aladel, mil on liigikaitsealine väärtus ja/või kus leidub muid looduskaitsealised olulisi väärtusi.

Nagu eelnevalt mainitud, on juba nimekirjas olevaid ja kehtivate kaevanduslubadega kaetud alasid pikaajalise varustuskindluse tagamiseks piisavalt, lisaks ka jääsood nimekirjas lisa 1. Seega ei ohusta looduslikuna säilinud alade nimekirjast välja arvamine turbatööstuse jätkusuutlikkust.

Rahvusvahelise Turbaühingu (International Peat Society) juhised näevad samuti ette, et looduslikuna säilinud turbaaladel tuleks välistada arendustegevused, kuna need omavad negatiivset mõju kogu turbaala ökoloogiale ja hüdroloogiale⁴. Rahvusvahelise Turbaühingu liige on ka MTÜ Eesti Turbaliit, kelle liikmeskonda kuuluvad mitmed piirkonna turbakaevandusettevõtted ning kes on avaldanud oma kodulehel, et "kaitsealustes ja kõrge väärtusega soodes uusi turbakaevandamise alasid ei avata"⁵. Kahetsusväärset ei ole Eesti Turbaliit vastavatele kokkulepetele ja suunistele tähelepanu juhtinud määruse muutmist taunivates kirjades ja seisukohavõttudes (näit 07.06.2024 Kliimaministri määruse „Keskkonnaministri 27. detsembri 2016. a määruse nr 87 „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri“ muutmise eelnõu kooskõlastamata jätmine).

³ [Turba kaevandamiseks ebasobivad alad ministri määruse nr 87 lisa 2 eelnõus](#)

⁴ Strategy for Responsible Peatland Management, <https://peatlands.org/assets/uploads/2019/10/srpm2019finalforprint.pdf>

⁵ <https://turbaliit.ee/soo/> vaadatud 30.03.2026

Märgime ka, et võrreldes algse nimekirja koostamisega on täienenud soolade inventeerimisnimestik ning täpsustunud andmestik. Kui algne nimekiri koostati peamiselt maardlate põhiselt, siis praeguseks on olemas inventeerimisandmed ka maardlate veel kaevandamata osade kohta. See võimaldab erinevas seisundis alade eristamist maardla piires ning vajadusel mitte terve maardla, vaid ainult selle looduslikuna säilinud osa kaevandamiseks sobilike alade nimekirjast välja arvamist.

Kokkuvõtvalt on EKO varasema nimekirja ennistamise vastu, sest see sisaldab looduslikus seisundis (st süsinikku siduvaid, ebasoodsas seisundis elupaigatüüpide ja liikide elupaigaks olevaid soid), mille kaevandamine on vastuolus siseriiklike ja rahvusvaheliste kohustustega ning mida kindlasti ei peaks lubama kaevandada. Leiame, et **looduslikus seisundis soode kaevandamine peaks olema seadusega selgelt keelatud**, et tagada EL loodusdirektiivi nõuete täitmine ning Eestile omaste märgade maastike säilimine. Ühtlasi on märgalade kui süsinikurikaste ökosüsteemide säilitamine arvestatava positiivse mõjuga kliimameede.

5. Põhiseaduse vastane on olukord, kus puudub regulatsioon kaevandamisloa taotlejate suunamiseks kaevandamisega rikutud või mahajäetud turbaaladele (määruse 87 lisa 1)

Määruses „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri” on kaks kategooriat alasid, millele on võimalik kaevandamislubasid taotleda. Lisas 1 on kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalad ja lisas 2 kaevandamiseks sobivad turbaalad.

Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekirja kanti jääksood (hüljatud turbaalad), kus aastatel 2005–2008 OÜ Eesti Geoloogiakeskus koostatud Eesti mahajäetud turbatootmisalade revisjoni andmetel oli veel kaevandamiskõlblikku turvast.⁶ Selleks, et varem kaevandatud turbaaladelt, mille kaevandajad on eri põhjustel hüljanud, saaks maavara eelisjärjekorras lõpuni kaevandada ning hiljem need alad korrastada, anti jääkvaruga alad kaevandamiseks turba kaevandamise aastamäära väliselt.

Ka 2024. a muudetud määruse seletuskirjas märgiti, et lisa 1 nimekirja üks peamisi eesmärke oli soodustada kaevandamist kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaaladel, et need alad saaksid kiiresti ammendatud, korrastatud ja sellega peatatud sealt eralduvad kasvuhoonegaaside vood.

Peale võimaluse kaevandada lisa 1 jääksoodes turvast aastamäära väliselt ei ole aga riik kogu nimekirja kehtivuse aja jooksul loonud mingeid muid õiguslikke hoobasid, suunamaks kaevandajaid eelisjärjekorras ammendama jääksoid. Samas on lisas 2 olnud kuni 2024. a suveni arvukalt looduslikus seisundis soid, millelt saab kaevandada kõrgema turuväärtusega ja turbatootjate poolt eelistatud vähelagunenud turvast. Seetõttu ei ole lisa 1 aladele kaevandamislubade taotlusi praktiliselt esitatud.

Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoha järgi haldusasjas 3-20-1657 tuleb kaevandamisloa andmise või sellest keeldumise üle otsustamisel mh võrrelda loodusvara kaevandamisest riigile saadavat kasu sellest tekkiva kahjuga. See tähendab ka, et tuleb hinnata, kas

⁶ 2016 a. määruse „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri“ seletuskiri.

kaevandamine ei ole ilmselt otstarbekam kaevandamisega juba rikunud või maha jäetud turbaalal (määruse nr 87 lisa 1) või muul kaevandamiseks sobival turbaalal (määruse nr 87 lisa 2), mille kasutuselevõtu keskkonnamõju on selgelt väiksem.

Kuna praegu puudub õiguslik regulatsioon, mis võimaldaks riigil suunata kaevandajaid taotlema kaevanduslubasid ennekõike rikunud või maha jäetud turbaaladele (määruse nr 87 lisa 1), siis on määruse aluseks olevad volitusnormid Maapõueseaduse § 45 vastuolus põhiseadusega, sest ei võimalda loodusvarasid kasutada kooskõlas põhiseaduse (PS) §-des 5 ja 53 väljendatud keskkonna säästmise kohustusega ja suunata kaevandamist aladele, mille kasutuselevõtu keskkonnamõju on oluliselt väiksem.

EKO teeb siinkohal ettepaneku ka see lünk õigusaktides lahendada ja asjakohane suunav õigus riigile anda. Saadame esimesel võimalusel EKO ekspertide koostatud esmase nimekirja aladest, mis on looduslikus seisundis sood, ebasoodsas seisundis loodusdirektiivi elupaigad ja liigikaitseliselt olulised alad, mida ei tohi arvata kaevandamiseks sobivate alade nimekirja, sest nende kaevandamine on vastuolus loodusdirektiiviga ja MaaPS § 45 lõikega 3 ning ei võimalda täita looduskaitse sh kliimamuutuste pidurdamise eesmärke.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Maia-Liisa Anton

Eesti Keskkonnaühenduste Koja koordinaator, EKO kuivenduse töörühma nimel