

Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine

*Kas ehitusmaterjalidena kasutatavate maavarade
kaevandamine on korraldatud jätkusuutlikult ning
arvestades Eesti elanike ja loodusega?*

Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine

*Kas ehitusmaterjalidena kasutatavate maavarade
kaevandamine on korraldatud jätkusuutlikult ning arvestades
Eesti elanike ja loodusega?*

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris riigiasutuste tegevust ehitusmaavarade (liiv, kruus, lubjakivi ja dolokivi) kaevandamise korraldamisel.

Statistikaameti andmetel on ehitusmaavarade kaevandamise mahud alates 2001. aastast pidevalt suurenenud. Näiteks 2007. aastal kaevandati kruusa ja liiva ligikaudu 4 korda, lubjakivi enam kui 3 korda ja dolokivi ligikaudu 2,5 korda rohkem kui 2001. aastal. Kuna riik kavandab lähiaastatel selliste suuremahuliste projektide elluviimist nagu Tallinn-Tartu maantee laiendamine, ei ole oodata ehitusmaterjalide nõudluse olulist vähenemist.

Ehitusmaavarade suurenenud tarbimise ja sellega kaasnenud probleemide lahendamiseks hakkas Keskkonnaministeerium koostama ehitusmaavarade kasutamise riiklikku arengukava aastateks 2010–2020.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Majanduse arenguga kaasneb teede rajamine ja hoonete ehitamine. Kuna ehitusmaterjalide toorainetena kasutatavad maavarad on taastumatud, on oluline kasutada neid sellises mahus, mis ei ohustaks tulevaste põlvkondade võimalust majandust arendada. Arvestada tuleb ka kaevandamisega kaasnevaid keskkonda pöördumatult muutvaid mõjusid. Näiteks kaotatud elupaiku või muudetud veerežiimi endisel moel taastada ei ole võimalik. Maailmas on teada kohti, kus kaevandamise tagajärjel on ulatuslikud alad muudetud elamiskõlbmatuks, näiteks Nauru saar.

Praeguse ja tuleviku vajaduse katmiseks tuleb maavarade kaevandamist hoolikalt planeerida, otsida kokkuhoiu ja teiste materjalide kasutamise võimalusi. Seejuures tuleb tagada ettevõtetele ausa konkurentsi tingimused.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul ei ole ehitusmaavarade kaevandamine korraldatud jätkusuutlikult, sest pole kehtestatud aastaseid kasutusmäärasid, uute karjäärade avamine lähtub eelkõige ettevõtjate huvist ning järelevalve kaevandamise üle on puudulik. Ehitusmaavarade kaevandamine ei ole keskkonna- ega inimsõbralik, sest karjäärade avamine pole riiklikult koordineeritud, elanike huvide ja looduskeskkonnaga arvestatakse vähe ning vanu karjääre enamasti ei korrastata. Paljud ettevõtted on ehitusmaavarasid kaevandanud lubatust suuremas mahus. Valdکonnas ilmnenu d probleemide tekkimise eest on vastutav eelkõige Keskkonnaministeerium.

Maavarade kaevandamise korraldus oleks senisest oluliselt tõhusam, kui kaevandamis lubade väljastamisel lähtutaks riiklikest kasutusmääradest,

karjääride avamine kavandataks elanike huve ja keskkonnamõjusid arvestavate riigi ja kohaliku omavalistuse planeeringutega ning kui kaevandamisega rikutud maa korrastataks esimesel võimalusel.

Olulisemad auditi järeldused on:

- Riiklikult on otsustamata, kui kauaks peab teadaolevaid varusid jätkuma. Sellest tulenevalt pole kehtestatud ka ehitusmaavarade kaevandamise aastaseid kasutusmäärasid, mis on üks hoob maavarade jätkusuutliku kasutamise reguleerimisel. Seetõttu on ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine vastuolus säästva arengu seadusega.
- Ehitusmaavaravarude kohta pole selget ülevaadet. Võimalike karjääride asukohtadele on rohkem alternatiive, kui avalikustatud info järgi võiks arvata, sest maavarade leiukohti on rohkem, kui riiklikus maardlate nimistus seni on avaldatud. Seega on kohalike elanike ja kaevandamishuvide konflikti korral võimalik otsida karjääridele sobivamaid asukohti, kuid seda pole enamasti tehtud.
- Ehitusmaavarade karjääride asukoha valikul lähtutakse kaevandajate huvidest, selle asemel et kaaluda erinevaid võimalusi sobivaima leidmiseks. Maakonna- ja üldplaneeringutes enamasti uute karjääride rajamist või olemasolevate laiendamist ei käsitleta ja seega pole võimalik alternatiive kaaludes leida karjääridele sobivaimaid asukohti. Uute karjääride rajamine otsustatakse sisuliselt maavara geoloogilise uuringu loa väljaandmisega enne kaevandamisega kaasnevate keskkonnamõjude hindamist.
- Keskkonnamõjude hindamise (KMH) roll kaevandamise korraldamisel on olnud vähene, kuna hindamine tehakse nii hilises etapis, et karjääride alternatiivseid asukohti ei kaaluta. KMH tulemuste alusel pole kordagi keeldutud kaevandamisloa väljaandmisest. Lisaks ei ole keskkonnamõju hindamise aruanded enamasti piisavalt informatiivsed, et nende alusel seada kaevandamislubades küllaldasi mõju leevendamise tingimusi.
- Järelevalve ehitusmaavarade kaevandamise üle on olnud ebapiisav. Kaevandajate esitatud kaevandamisandmeid enamasti ei kontrollita, mistõttu tegelikud kaevandamismahud võivad olla neist oluliselt suuremad. Sellistel juhtudel kahjustatakse keskkonda, riigil jääb saamata osa õigusaktidega sätestatud kaevandamisõiguse tasust, maavaravarude andmed maavarade bilansis näitavad varusid tegelikust suuremana ja ei ole tagatud aus konkureerimine kaevandusettevõtete vahel.
- Kaevandamisega rikutud maastike pindala suureneb, sest uusi karjääre avatakse, aga vanu ei korrastata. Karjääride korrastamise tingimuste seadmine on halvasti korraldatud, järelevalvet ei tehta ja riiklikke sunnivahendeid ei rakendata. Kuigi seaduse kohaselt peab kaevandaja alustama kaevandamisega rikutud maa korrastamisega esimesel tehnoloogilisel võimalusel ja kaevandusloa kehtivusaja lõpuks peab karjäär olema korrastatud, siis enamasti neid nõudeid ei järgita. Levinud on praktika, kus kaevandajad esitavad enne kaevandamisloa kehtivusaja lõppu taotluse loa pikendamiseks ja karjääri laiendamiseks ning lubade pikendamisel lükkub ka korrastamise tähtaeg edasi.

Keskkonnaminister märgib oma vastuses, et on kontrolliaruandes esitatud probleemidega kursis ning leiab, et audit pidanuks enam tähelepanu pöörama ministeeriumile seni teadmata olevatele asjaoludele. Kirjas ei täpsustata, millised kaevandamise korralduse puudused oleks ministeeriumi rohkem huvitanud.

Kuigi keskkonnaminister nõustub paljude Riigikontrolli soovitusel, ei sisalda vastus konkreetseid tähtaegu ega toiminguid, mida kavatakse puuduste kõrvaldamiseks teha. Mitme ettepaneku puhul, mille täitmine eeldab olukorra parandamiseks õigusaktide muutmist, ei pea ministeerium ettepaneku täitmist võimalikuks, kuna see oleks vastuolus kehtivate õigusaktidega. Riigikontroll märgib, et ehitusmaavarade kaevandamise jätkusuutlikuks korraldamiseks ei piisa üksnes kehtivate normide täitmisest ning vastavate õigusaktide muutmise peab algatama keskkonnaminister.

Keskkonnaminister on seisukohal, et Riigikontrolli soovitus ruumilise planeerimise tõhustamiseks ei leevenda kaevandamisega seotud probleeme, kuna senised planeeringud ei ole siiani taganud ruumilise arengu koordineeritust. Riigikontroll märgib, et geoloogiliste uuringute ja kaevandamislubade väljastamisel planeeringutega arvestamine sõltub keskkonnaministrist.

Kaevandamisvahendite järelevalve toimimiseks peab keskkonnaminister kehtivat regulatsiooni piisavaks, kuid kavatakse koostöös majandus- ja kommunikatsiooniministriga analüüsida täiendavalt järelevalveülesannete jagunemist kahe ministeeriumi vahel. Keskkonnaminister märgib, et kaevandamisandmete kontroll oli ja on praegugi Keskkonnaministeeriumi ja selle allasutuste ülesanne, kuid leiab, et Keskkonnainspeksioon peaks koostöös Keskkonnaministeeriumi, Keskkonnaameti ja Maa-ametiga töötama välja uued tõhusamad kaevandamise aruannete kontrollimehhanismid. Samas on keskkonnaminister, erinevalt majandus- ja kommunikatsiooniministrist, seisukohal, et järelevalve karjäärade mõõdistamise ja kaevandatavate koguste leidmise ehk markseidertööde üle on Tehnilise Järelevalve Ameti pädevuses.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister kirjutab oma vastuses, et nii ministeerium kui Tehnilise Järelevalve Amet on seisukohal, et kaevandamiseseaduse alusel läbiviidav järelevalve seisneb kaevandamisele sätestatud ohutusnõuete täitmise kontrollimises. Majandus- ja kommunikatsiooniminister märgib, et kuigi kavandamiseseadusest tulenevalt on Tehnilise Järelevalve Ameti pädevus piisav väljatud maavara varu koguse mõõdistamise kontrollimiseks, ei tee ta seda seetõttu, et vastav ülesanne kuulub Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas.

Regionaalminister, erinevalt keskkonnaministrist, nõustub Riigikontrolli seisukohaga, mille kohaselt kaevandamise kui olulist ruumilist mõju omava tegevuse algatamine peaks läbima avaliku planeerimise protsessi. Regionaalminister leiab, et riik pole kaevandustegevusega seoses selgelt defineerinud oma huvi ja probleemiks on ka otsustajate kompetents. Samas ei nõustu minister kriitikaga kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste seniste planeeringute kohta ja leiab, et senise süsteemi ja põhimõtete muutmisele peaks eelnema põhjalikum arutelu.

Oma seisukohad auditi tähelepanekute ja leidude kohta esitasid ka **Keskkonnainspeksiooni** peadirektor ja **Maa-ameti** peadirektori esimene asetäitja.

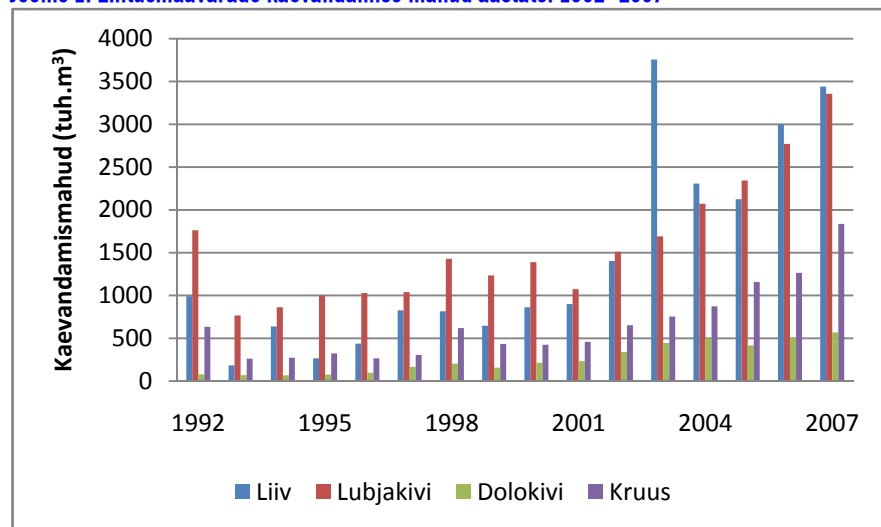
Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Riigil puudub usaldusväärne ülevaade ehitusmaavarade varudest ja kaevandamisest	7
Maavarade bilansist saadav ülevaade ei näita kõiki teadaolevaid maavaravarusid	7
Sisulist järelevalvet kaevandamise üle ei tehta	13
Ettevõtted on kaevandanud lubatust suuremas mahus	19
Ehitusmaavarade maardlate kasutuselevõtmist ei suunata riiklikul ega kohaliku omavalitsuse tasandil	24
Riiklikult pole loodud tingimusi ehitusmaavarade säästlikuks ja pikaajaliseks kasutamiseks	24
Planeeringud ei suuna maardlate kasutuselevõtmist ega karjäärade rajamist	26
Uute karjäärade avamine otsustatakse geoloogilise uuringu lubamisega, ilma kaevandamise mõju hindamata	30
Keskkonnamõju hindamise roll kaevandamise võimalikkuse hindamisel on olnud tühine	35
Ehitusmaavarade kaevandamine põhjustab probleeme kohalikele elanikele ja keskkonnale	37
Kaevandamislubades ei ole enamasti seatud tingimusi, mis hoiaksid ära kaevandamise negatiivsed mõjud	37
Kaevandusega rikutud maa pindala suureneb	42
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritavate vastused	45
Auditi iseloomustus	56
Auditi eesmärk	56
Hinnangu andmise kriteeriumid	56
Riigikontrolli varasemaid auditeid maavarade kaevandamise valdkonnas	58

Valdkonna ülevaade

1. Seoses sajandi alguses intensiivistunud ehitustegevusega on suurenenud ka ehitusmaterjalidena kasutatavate maavarade (liiv, kruus, lubjakivi ja dolokivi) kaevandamine (joonis 1). Kuigi elamuehitus ei ole praegu nii aktiivne kui paaril möödunud aastal, on planeeritud muid suuremahulisi ehitusi (näiteks Tallinn-Tartu maantee laiendamine, Koidula raudtee-piirjaama ehitamine). Lisaks on Maanteeameti uurimisel selgunud, et meie muutliku temperatuuriga talvedest ja teede soolatamisest tingituna laguneb teetammis olev lubjakivi kiiresti, mistõttu on vaja teid pidevalt remontida ja uuendada. Seega vajadus ehitusmaavarade järele tõenäoliselt püsib.

Joonis 1. Ehitusmaavarade kaevandamise mahud aastatel 1992–2007



Allikas: Statistikaamet

2. Arvestust maavarade üle peetakse riiklikus keskkonnaregistris maardlate nimistuna eri maavaravaru viisi. Maavaravaru jaguneb olenevalt uurituse detailsusest tarbevaruks, reservvaruks ja prognoosvaruks. Maavaravaru nende kasutusala lõikes regulaarse ülevaate saamiseks koostatakse maardlate nimistust lähtudes maavaravaru bilansse, milles esitatakse maavaravaru kategooriate kaupa ka varude iga-aastane muutumine.
3. Kaevandamismahtudest ülevaate saamiseks peavad kaevandajad kord kvartalis esitama andmeid kaevandatud koguste kohta vastavalt ettevõtte operatiivandmetele. Kaevandaja kohustuseks on ka korraldada kaevandatava ala regulaarne ülemõõtmine – markseidermõõdistamine, mille tulemused tuleb samuti riigile esitada. Karjäärade mõõdistamise sagedus sõltub kaevandamismahtudest: mida suuremad on kaevandamismahud, seda sagedamini tuleb kaevandatav ala mõõdistada.
4. Keskkonnaministeeriumi andmetel jätkub avatud karjäärides lubjakivi varusid 20, dolokivi 14, liiva 27 ja kruusa 13 aastaks, lähtudes viimaste aastate kaevandamismahtudest¹. Tegelikud maavaravaru on

¹<http://www.envir.ee/ehitusmaavarad>

suuremad. Maardlate nimistus registreeritud maardlates olevaid kaevandatavaid varusid² jätkuks 2007. a kaevandamismahtusid³ arvestades lubjakivi puhul umbes 70, dolokivi varusid 90, liiva 120 ja kruusa 20 aastaks.

5. Keskkonnaministeeriumi ja ehitusmaterjalide tootjate sõnul on kõige enam suurenenud nõudlus killustiku järele. Killustikuvajaduse rahuldamiseks ei ole uute lubjakivi või dolokivi karjäärade rajamine ainus lahendus. Üks täiendavaid võimalusi killustiku saamisel on näiteks põlevkivi kaevandamisega kaasneva aheraine killustiku kasutamine, kusjuures viimase tootmist plaanib Eesti Põlevkivi suurendada 2010. aastaks kokku 2,5 miljoni tonnini (vastab ligikaudu 1 mln m³ lubjakivi kaevandamisele) aastas. Aheraine killustik kuulub omadustelt madalamasse kvaliteediklassi, mis lubab seda kasutada põhiliselt täitematerjalina. Aheraine killustiku laialdasemat kasutamist piirab praegu kõrge transpordikulu.

6. Eesti impordib Soomest ja Rootsist igal aastal ca 0,7 miljonit tonni graniitkillustikku, mis on kohalikust paekivikillustikust kallim, kuid omadustelt kohalikust paekivikillustikust parem. Eestil on 170 meetri sügavusel ulatuslikud graniidivarud, mille kasutuselevõttu praegu kavandatakse. Graniitkillustiku kasutamise vajadust maanteede ehitamisel ja rekonstrueerimisel suurendab Eestile kehtestatud Euroopa Liidu standardite kasutamise kohustus.

7. Eestis enamasti kasutatava tehnoloogia puhul tekib lubjakivist killustiku tootmisel umbes 30% jääke. Olemas on ka tehnoloogiaid (näiteks märgsõelumine), mis võimaldavad jäätmete hulka oluliselt vähendada ja kasutada kaevandatud maavarast ära 90...94%. Sellega väheneb kaevandamisega kaasneva tolmu tekkimine ja seega on kaevandamise negatiivne mõju väiksem. Eestis on küll sellistesse tehnoloogiatesse investeeritud, kuid vähe.

8. Uute karjäärade avamise soovid on viimasel ajal tekitanud palju probleeme Keskkonnaministeeriumi, kaevandajate ja kaevandamispiirkondade elanike vahel. Vastuseis kaevandamisele tekib, kui karjääre kavandatakse elumajade lähedusse, kui kaevandamise tagajärjel häviks ulatuslikult loodusmaastikke või kui ohustatakse põhjaveerežiimi.

9. Ehitusmaavarade suurenenud tarbimise ja sellega kaasnenud probleemide lahendamise vajaduse tõttu kiitis Vabariigi Valitsus 2008. a 19. juunil heaks riikliku arengukava koostamise aastateks 2010–2020. Keskkonnaministeeriumi koostatava arengukava eesmärgiks on määrata riigi huvi, lahendada kaevandamisega seotud vastuolusid ja kindlustada Eesti järjepidev varustus ehitustoormega.

²<http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1092615/maardlate+varud.pdf>

³ http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Keskkond/06Loodusvarad_ja_nende_kasutamine/06Maavara_kasutus/06Maavara_kasutus.asp

Riigil puudub usaldusväärne ülevaade ehitusmaavarade varudest ja kaevandamisest

10. Riigil peab olema ülevaade maavarade varudest ja kaevandamisemahtudest, et kavandada uute kaevanduste rajamist nii, et maavarasid jätkuvalt võimalikult kauaks ja teha kaevandamise üle järelevalvet.

Maavarade bilansist saadav ülevaade ei näita kõiki teadaolevaid maavaravarusid

Maardla – üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringuga piiritletud ja uuritud ning keskkonnaregistris arvele võetud maavara lasund või lasundi osa.

Mäeeraldis – kaevandamisloaga maavara kaevandamiseks määratud maapõue osa.

Maardlate nimistus ei ole arvele võetud kogu maavaravaru

Üldgeoloogiline uurimistöö – selgitab välja maavarade perspektiivalad ja annab hinnangu prognoosvarudele.

Maavara geoloogiline uuring – maavara kaevandamise ja kasutusele võtmise eesmärgil tehtav geoloogiline töö. Geoloogiline uuring on põhjalikum kui üldgeoloogiline uurimistöö

11. Ülevaade maavara varudest kasutusalaade lõikes saab maavarade bilansist⁴, mida koostatakse keskkonnaregistris registreeritud maardlate nimistu põhjal. Et ülevaade oleks õige, peab maavaravarude bilans sisaldama kõiki teadaolevaid maavaravarusid ja varude muutusi aastate lõikes, seda nii **maardlate** kui **mäeeraldiste** kaupa.

12. Maavarade nimistu volitatud töötleja on Maa-amet. Andmete muutmise aluseks maavarade nimistus peavad olema Eesti Maavarade Komisjoni ettepanekutest lähtuvad keskkonnaministri käskkirjad ja keskkonnateenistuste ehk nüüdse Keskkonnaameti kogutud ja kontrollitud kaevandamisandmed.

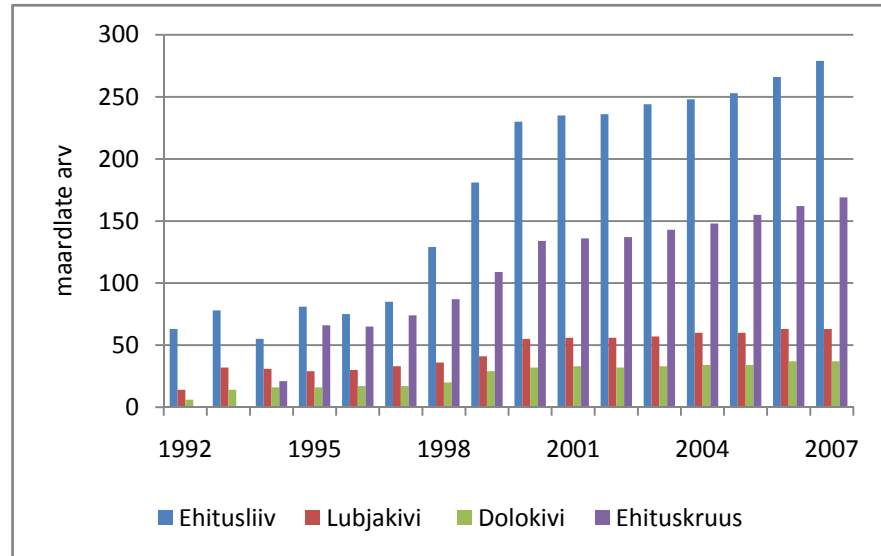
13. Kasutuskõlblikke maavarasid leidub mujalgi kui riiklikus nimistus arvele võetud maardlates. Geoloogide sõnul leidub Eestis alasid, mis maapinna geoloogilise ehituse ja keskkonnatingimuste poolest võivad kaevandamiseks sobida isegi paremini kui mõned registreeritud maardlad⁵. Üldised andmed maapõue geoloogilise ehituse ja maavarade leviku kohta on kogutud geoloogiliste kaardistamiste ja **üldgeoloogiliste uurimistöödega**. Maa-ameti selgitusel ei kajastata seda infot maavarade bilansis, kuna varu andmed pole piisavad maardlana arvele võtmiseks. Nimetatud andmeid kasutavad geoloogid ja kaevandajad leidmaks asukohti **geoloogiliste uuringute** läbiviimiseks.

14. Seda, et kaevandatavaid maavarasid leidub ka väljaspool registreeritud maardlaid, näitab seegi, et umbes pooled ehitusmaavarade kaevandamiselaadsetest uuringutest on tehtud aladel, mis ei olnud uuringu ajal maardlana registreeritud. Keskkonnalubade infosüsteemis KLIS alates 1998. aastast registreeritud geoloogiliste uuringulubade analüüsimisel selgus, et ehitusmaavarade geoloogilisteks uuringuteks on kokku väljastatud 273 uuringuluba, millest 110 luba väljastati aladele väljaspool maardlaid. Auditeeritud perioodil ehk aastatel 2005–2008 olid vastavad lubade arvud 133 ja 69. Seega täiendatakse maardlate nimistut pidevalt andmetega uute maardlate kohta (joonis 2), mille tulemusel omakorda suurenevad maavarade teadaolevad varud. Kuna geoloogiline uuring kestab tavaliselt 2–3 aastat, siis praeguseks väljastatud lubade alusel tehtavate uuringute tulemusel saab maardlate nimistu veel olulist täiendust.

⁴ Keskkonnaregistri pidamise täpsustatud kord. Keskkonnaministri 13. jaanuari 2005. a määrus nr 2.

⁵ Seda märgiti ka 19.02.2009. a toimunud ehitusmaavarade riikliku arengukava avalikul arutelul.

Joonis 2. Ehitusmaavarade maardlate arv eri aastatel



Allikas: Statistikaamet

15. Valdavalt ei ole Eesti maavaravarused uuritud ega kirjeldatud sellisel määral, et neid saaks maardlate nimistus registreerida maardlatena, mistõttu vastav informatsioon pole avalikkusele kättesaadav. Riigikontroll on seisukohal, et uusi võimalikke karjääride kohti liiva, kruusa ning lubja- ja dolokivi kaevandamiseks on rohkem, kui maardlate registris maardlaid. Seega, kui ala on maardlana registreeritud, kuid kaevandamisel on suur keskkonnamõju või sotsiaalne mõju, tuleks esmalt kaaluda kaevandamist teistes asukohtades ka siis, kui need pole maardlana arvel.

16. Maa-amet kavandab täiendada 2009. a kevadel maavarade avalikku veebirakendust andmetega maavarade perspektiiv- ja levialade kohta.

17. Lisaks maavarade vähem uuritud leiukohtadele ei kajastu maavarade bilansis ega maardlate nimistus mäeeraldised, kuhu on väljastatud maa-ainese kaevandamise lubasid. 2005. a kehtima hakanud maapõueseaduse kohaselt jäid varem väljastatud load jõusse, kuid uusi maa-ainese kaevandamise lubasid enam ei väljastata. Kaevandamissoovi korral tuleb maavara registreerida maardlate nimistus ja siis antakse välja maavara kaevandamise luba.

18. Keskkonnaministeeriumi andmetel on praegu 46 kehtivat maa-ainese kaevandamise luba mäeeraldiste kogupindalaga 376 ha (14% maavara kaevandamise mäeeraldiste kogupindalast). Kehtivate maa-ainese kaevandamise lubade alusel võib kaevandada kuni loas märgitud kehtivusaja lõpuni. Kauem kui 31.12.2011. a ehk kolme aasta pärast kehtib veel 37 maa-ainese kaevandamise luba. Kõige hilisema kehtivusajaga luba lõpeb 2030. aastal. Kui KLISi järgi on praegu ca 230 kehtivat ehitusmaavarade kaevandamise luba, siis sellega võrreldes on täiendava 46 või ka 37 kaevandamisloa olemasolu märkimisväärne.

19. Ka kaevandatavad maa-ainese kogused on kaevandamisstatistika jaoks olulised, sest maa-ainese karjäärides on kaevandamine sama intensiivne kui maavara karjäärides. Näiteks Metsaniidu karjääris võib maa-ainest kaevandada loa järgi maksimaalselt 70 000 m³ aastas. Maa-

Andmed maa-ainese karjääride ja kaevandamise kohta on avalikustamata

Maa-aines – varem kasutusel olnud väljend, mis tähistas maardlate registris arvele võtmata maavara, mis enamasti on kas liiv või kruus. Maa-aines pole geoloogiliselt piisavalt uuritud, et seda saaks kajastada bilansis võrdselt teiste maavaradega. Praegu on maa-ainese mõiste kasutuses ainult seoses kehtivate maa-ainese kaevandamise lubadega.

ainese kaevandajad esitasid keskkonnateenistustele küll andmed kaevandatud mahtude kohta, kuid kuna vastavaid mäeeraldisi bilansis pole, siis on maa-ainese kaevandamine kajastamata nii bilansis kui üldises kaevandamisstatistikas.

20. Maa-ainese karjäärid ja selle kaevandamismahud on maavarade bilansis ja kaevandamisstatistikas kajastamata seetõttu, et Maa-ameti hinnangul on vastavad andmed ebakvaliteetsed ning seetõttu ei pea amet võimalikus neid maavarade bilansis kajastada. Selle tagajärjel on maavarade bilansis ja selle alusel koostatavas riiklikus statistikas avaldatud andmed mäeeraldiste ja sealt kaevandatud maavara koguste kohta tegelikust väiksemad.

21. Maa-amet on hakanud auditi käigus maa-ainese temaatikale tähelepanu pöörama senisest enam ja kavandab avalikustada maa-ainese mäeeraldiste ruumikujud ja muud teadaolevad andmed avalikus veebirakenduses koos maavarade perspektiiv- ja leivalade andmetega.

Maavarade bilansis on vigu

22. Kui osa maavarade varudest on bilansis kajastamata seetõttu, et need pole maardlatena registreeritud, siis kriitiliselt tuleb suhtuda ka maardlatena registreeritud alade andmetesse. Auditi käigus vaatluse all olnud mäeeraldiste puhul ilmnis juhtumeid, kus maavarade bilansis oli segadusi varude arvestusega:

- **Vuti karjääri** (Valgamaa) ehitusliiva aktiivsed tarbevarud maavarade bilansis on eri aastatel kõikunud 300 000 m³ ulatuses, ilma et keskkonnaminister oleks vastavate otsustega varude selliseid muutusi kinnitanud (tabel 1).

Tabel 1. Vuti karjääri aktiivsed tarbevarud maavarade bilansis eri aastate seisuga

Bilansi koostamise aeg	Vuti mäeeraldise ehitusliiva aktiivsed tarbevarud (m ³)
31.12.2003. a	313 000
31.12.2004. a	611 600
31.12.2005. a	543 600
31.12.2006. a	304 900
31.12.2007. a	603 500

Allikas: Maa-amet

- **Ruusamäe (Ruusmäe) karjääri** (Valgamaa) ehitusliiva kaevandamiseks kaevandamisloa andmisel 12.01.2006. a märgiti mäeeraldise aktiivseks tarbevaruks 805 000 m³, lähtudes 1999. a tehtud geoloogilise uuringu tulemustest. 2006. aasta alguses maavarade bilansis sellel mäeeraldisel varu polnud, kuid varu suurendati aasta jooksul 751 000 m³ ehk ligikaudu 50 000 m³ vähem, kui oli märgitud varusid loa andmisel. 2007. a bilansis märgiti aasta alguse varudeks 585 700 m³, kuid 2007. a jaanuaris karjääris tehtud mõõtmiste ehk **markseideritöö** aruande kohaselt oli aktiivset tarbevaru 638 000 m³.
- **Kurevere karjääris** (Läänemaa) muutusid 2006. a bilansi järgi tehnoloogilise dolokivi varud negatiivseks, sest esitatud andmete kohaselt kaevandati suuremas mahus, kui varusid oli. Selle

Markseideritöö – maavara kaevandamisel tehtav mõõdistamine ja dokumenteerimine. Markseideritööga tuleb tagada kaevandatud maavara koguse ja maavara jääkvaru määramine.

asemel, et kontrollida kaevandaja tegevuse seaduslikkust, suurendas Maa-amet kaevandajalt küsitud andmete põhjal Kurevere karjääri tehnoloogilise dolokivi varusid 2007. a bilansis 173 100 m³ võrra ilma keskkonnaministri otsuseta varude kinnitamise või ümberhindamise kohta.

- **Kaasiku karjääri** (Lääne-Virumaa) ehitusliiva kaevandamiseks kaevandamisloa väljaandmisel 1998. a hinnati mäeeraldisel maavaravarude suuruseks 105 000 m³. Pärast peaaegu 10 aastat kestnud kaevandamist oli 2007. a bilansis märgitud varudeks 107 100 m³ ehk natuke rohkem, kui oli enne kaevandamise alustamist. Bilansi kohaselt kinnitati mäeeraldisel varud 1998. aastal ning andmed hilisemate mõõdistamiste või varude kinnitamise kohta puuduvad. Kuna aerofotol on näha, et kaevandatud on ja karjäär ulatub juba Kaasiku mäeeraldisest väljapoole ning lisaks on Keskkonnainspektsioon (KKI) tuvastanud seal ka ebaseaduslikku kaevandamist, siis ei saa andmed bilansis olla õiged.

23. Riigikontrolli hinnangul on vead maavarade bilansis põhjustatud sellest, et varude andmeid bilansis muudeti kaevandajatelt ja keskkonnateenistustelt laekunud andmete põhjal neid kontrollimata. Probleem võib olla ulatuslikum, kui auditi käigus vaatluse all olnud karjääride puhul ilmnes. Maavarade bilansis olevad vead kanduvad edasi ka maavarade kasutamise planeerimisel tehtavatesse otsustesse.

24. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** Selleks et riigil, avalikkusel ja eri valdkondade spetsialistidel oleks täielikum ülevaade maavarade varudest, nende paiknemisest ja uute karjääride rajamiseks sobivatest asukohtadest, samuti olemasolevatest karjääridest ja kaevandamismahtudest:

- Kajastada maavarade bilansis ka varasematel aastatel üldgeoloogiliste uuringutega ja geoloogilise kaardistamisega kogutud andmed maavarade prognoosvarude paiknemise ja varude hinnanguliste suuruste kohta, märkides need erikategooriana ja eristades maardlate nimistu andmetest. Nende varude asukohtade avalikustamine tuleb korraldada nii, et see ei seaks maaomanikele täiendavaid kitsendusi.
- Kajastada maavarade bilansis ka maa-ainese karjäärid ja kaevandamismahud. Tähistada need vajaduse korral erikategooriana, et maa-aines oleks eristatud maardlate nimistu andmetest. Vajaduse korral nõuda maa-ainese kaevandamisloa omanikelt vajalike uuringute läbiviimist, et selgitada maavara kvaliteet ja jääkvarud.
- Rakendada senisest tõhusamalt keskkonnaregistri pidamise täpsustatud korda maardlate nimistu ja maavarade bilansi muutmise ja täiendamise kohta ning kohustada Keskkonnaametit kontrollima kaevandajate esitatud andmeid. Juhul kui kaevandajate esitatud kaevandamismahtude või jääkvarude andmed on vastuolus bilansis olevate andmetega, selgitada tegelikud varud ja kaevandatud mahud, vajaduse korral täiendavate markseideritööde abil. Kui on tuvastatud, et kaevandajad esitavad ebaõigeid andmeid või et esitatud

kaevandamismahud on lubatust suuremad, teavitada sellest Keskkonnainspektsiooni.

Keskkonnaministri vastus:

- Soovitus ei ole kooskõlas kehtiva õigusega ning selle rakendamiseks täies ulatuses puudub ka sisuline põhjus.

Märgite aruande eelnõus (p 11), et maavaravarude bilanss peab teie hinnangul sisaldama kõiki teadaolevaid maavaravarusid, selleks, et ülevaade maavara varudest oleks "õige".

Selgitan, et maavaravarude riikliku arvestuse pidamise aluseks on keskkonnaregistri seadus. Keskkonnaregistri seaduse § 8 lg 1 kohaselt peetakse maavarade arvestust maardlate nimistuna. Maavaravarude bilansi mõiste sätestab keskkonnaregistri 13.01.2005 määrus nr 2 "Keskkonnaregistri pidamise täpsustatud kord" § 40 lg 2 kohaselt on maavaravarude bilansi koostamise alusdokument keskkonnaregistris registreeritud maardlate nimistu.

Prognoosvaru on maapõueseaduse § 10 lg 4 kohaselt "maavaravaru, mille uurituse mahu määrab üldgeoloogiline uurimistöõ. Prognoosvaru eraldatakse maardlaga piirneval alal väljaspool tarbe- ja reservvaru kontuuri või piirkonnas, kus maavarailmingute esinemise põhjal võib eeldada uue maardla olemasolu. Prognoosvaru võimaldab hinnata maardla maavaravaru suurendamise või uue maardla kindlakstegemise võimalust ning on aluseks maavara otsingu ja geoloogilise uuringu suunamisel". Prognoosvaru määratakse geoloogilise kaardistamise või maavara otsingu käigus (keskkonnaministri 21.04.2005 määrus nr 29).

Eelnevast tuleneb, et prognoosvarud ei ole veel maavara ega kuulu maardla koosseisu ja seega ei kuulu maavaravarude bilansis kajastamisele. Selle põhjuseks on asjaolu, et prognoosvarud on oletatavad ja nende kvantiteedi ning kvaliteedi näitajad on vajalikul määral uurimata, et neid arvestada maavarade hulka. Prognoosvarude oletuslik iseloom ei annaks ka prognoosvarude keskkonnaregistrisse kandmisel meile "õiget" ülevaadet maavaravarudest. Märgin, et maavarade puhul jääb alati, ükskõik kui hea on nende uurituse tase, teatud ulatuses määramatust. Ükski maavara lasund, kogum ei moodusta homogeenet ruumi, mille mõõtmed on joonlauaga määratavad.

- Selgitan, et maa-ainest ei loetud maavaraks, kuni 2005. aastal hakkas kehtima praegune maapõueseadus. Maa-ainese kaevandamise lube on välja andnud kohalikud omavalitsused ja lube anti välja sageli väga väheste uuringuandmete põhjal. Vähenes uuritus ja sellest tulenevad vead oli ka üks põhjuseid, miks maa-ainest keskkonnaregistrisse ei kantud 2005. aastal ega pole seda tehtud hiljem. Kuna maa-ainese kohta teada olevad andmed on ebakvaliteetsed, siis ei pea Keskkonnaministerium võimalikuks neid praegusel kujul keskkonnaregistrisse kanda. Olen veendunud, et hinnanguliste, st geoloogilise uuringuga

tõestamata varude kandmine keskkonnaregistrisse toob kaasa bilansis vigade arvu hüppelise tõusu.

Maa-ainese lube ei pikendata. Need kehtivad olemasoleva loa kehtivuse aja lõpuni. Kui soovitakse kaevandada kauem, tuleb kaevandajal teha jääkvaru uuring, täpsustada varu kogus ja kasutusala vastavalt tänapäeval kehtivale korrale ja varu kanda keskkonnaregistrisse täiteliiva või täitekruusana või osaliselt ka ehitusliiva või ehituskruusana vastavalt kaasaegsele uuringumetodika tulemusele.

Praegu moodustavad maa-ainese kaevandamise load liiva, kruusa, savi mäeeraldiste kogupindalast 13,7 protsenti. Arvestades, et maavara kaevandamiseks antud mäeeraldiste pindala säilib ka aastaks 2015 sarnasel tasemel, moodustab maa-ainese lubade osakaal kaevandamise lubadest ca 4 protsenti, mida võib lugeda ebaoluliseks.

Lisaks märgin, et kuna avalikkuse vajadus kehtivate maa-ainese lubade info järele on Keskkonnaministeeriumile arusaadav, siis on Maa-ametil kavas avalikustada maa-ainese mäeeraldiste ruumikujud ja teadaolevad tärkandmed 2009. aasta kevadel Maa-ameti poolt loodavas geoloogia veebirakenduse maavarade teemakaardil, kus leiavad kajastamist kõik teadaolevad keskkonnaregistrisse mitte kantud potentsiaalsed maavarade leiukohad (perspektiivalad, levialade ja ilmingud).

- Kaevandamislubade taotluste kontroll käivitati Maa-ameti poolt 2006. aastal. Kõik kaevandamislubade taotlused kontrollitakse nüüd registriandmete suhtes üle enne, kui luba välja antakse. Vanemate lubade andmetes võib esineda ebatäpsusi, mis võivad olla kandunud ka bilanssi.

Alates 2009. aastast on rakendunud KIKi rahastamisel kaevandamise aerokontrolli projekt, mille käigus Maa-ameti poolt teostatakse aeropildistamise ja laserskaneerimise kaudu tegelikku järelevalvet kaevandajate tegevuse üle. Kaevandamislubade tingimuste rikkumised saavad faktilise tõestuse ja on võimalik teha keskkonnakahjude arvestusi ja kaevandamisõiguse tasu arvestuse kontrolle.

Kuni 2005. aastani ei olnud keskkonnaregistri maardlate nimistu registrikaartide pidamine ja maavaravarude koondbilansi pidamine omavahel andmebaasiliselt ühendatud. Samuti ei kontrollitud välja antavaid kaevandamisloa taotlusi registriandmete suhtes üle, enne kui luba välja anti. Lubade taotluste kontroll käivitati Maa-ameti poolt 2006. aastal. Varem sai registripidaja lubadest teada alles peale nende välja andmist, mitte enne. Seetõttu on varasemates lubades võimalik leida vastuolusid registriandmetega ja on võimalik, et need vead on kandunud ka koondbilanssidesse mäeeraldise ridadesse.

Kui praegune registri volitatud töötaja Maa-amet leiab kannete teostamisel andmetes vasturääkivusi või saab mujalt infot ekslikest andmetest, siis kannete aluseks olevad algdokumendid vaadatakse läbi, vajadusel küsitakse täiendavaid andmeid ja

vastavalt vea olemusele kas parandatakse kannet, soovitakse aruanne KKM-i läbivaatamiseks ja kinnitamiseks saata, tehakse loa andjale ettepanek muuta vigast luba. Iga üksikjuhtumit tuleb vaadata ja lahendada eraldi.

Alates 2006. aastast on uuringu ja kaevandamise loa taotlused ja muutmise taotlused Maa-ameti poolt eelnevalt üle kontrollitud pindala, arvelolevate varude, kitsenduste ja katastriüksuste piiride suhtes, mistõttu uutes lubades enam eeltoodud vigu ei esine.

Sisulist järelevalvet kaevandamise üle ei tehta

25. Kaevandatud mahtude üle on vaja teha pidevat järelevalvet selleks, et maavarade bilansis oleksid õiged andmed ning riigile makstaks loodusvara kasutusõiguse eest õiget tasu. Maapõueseaduse kohaselt kehtestatakse kaevandamisloas vajaduse korral maksimaalsed iga-aastased kasutusmäärad ning järelevalve käigus tuleb jälgida ka kaevandamisloas toodud aastastest kasutusmääradest ja muudest kaevandamisele seatud tingimustest kinnipidamist. Kui kasutusmäärasid ületatakse või ei järgita muid kaevandamisele seatud tingimusi, on kaevandamise negatiivne mõju looduskeskkonnale suurem.

26. Nii kaevandamiseseadus kui ka maapõueseadus sätestavad, et kaevandaja peab koguma ja esitama andmeid kaevandamise mahtude kohta ning teatud sagedusega tuleb kaevandatud ala mõõdistada ning mõõdistamisandmed dokumenteerida – teha markšneideritöö. Kaevandamiseseadus sätestab, et markšneideritööga tuleb tagada kaevandatud maavara koguse ja maavara jääkvaru mõõtmine.

27. Järelevalve ehitusmaavarade kaevandamise üle on jagatud paljude ametiasutuste vahel:

- Kaevandamiseseaduse täitmise üle teeb järelevalvet **Tehnilise Järelevalve Amet** (varasem Tehnilise Järelevalve Inspeksioon).
- Maapõueseaduse täitmise üle teeb järelevalvet **Keskkonnainspeksioon**.
- Keskkonnatasude seaduse kohaselt peab kaevandamisloa andja ehk keskkonnateenistus (nüüdne **Keskkonnaamet**) kontrollima ettevõtete esitatud kaevandamisandmete õigsust, selleks vajaduse korral kontrollmõõtmisi tehes. Sama õiguse annab seadus **Keskkonnainspeksioonile**.

Järelevalveasutuste kontroll kaevandamismahtude üle on puudulik

28. Keskkonnateenistuste küsitlusest selgus, et pooltes keskkonnateenistustes ei võrrelda, kas ettevõtete poolt esitatud mahuaruanded vastavad mõõtmistulemustele (markšneideritööde aruannetele), ning ka ülejäänutes polnud kontroll piisav. Valimis olnud karjääride kohta andmete küsimisel ilmnisid vastuolud kaevandamismahtudes ka nendes keskkonnateenistustes, kus küsitluse kohaselt andmeid kontrolliti. Kui kaevandajad polnud markšneideritööde aruandeid esitanud, siis enamasti neid kaevandajate käest ka ei küsitud. Kuna kaevandajate esitatud andmeid ei kontrollita ka muud moodi, siis enamasti arvestatakse ressursitasu ja tehakse muudatused bilansis ettevõtete andmeid usaldades.

Järelevalve pole taganud kaevandatud maavara koguse ja mäeeraldise jääkvaru määramist markšeideritööga

29. Kuigi kaevandajatel on markšeideritööde tegemise kohustus, seda nõuet alati siiski ei täideta. Aastatel 2005–2008 kontrollis Tehnilise Järelevalve Inspeksioon/Amet (TJI/TJA) ehitusmaavarade kaevandamisel 115 korral ka markšeideritöid ning neist 16 juhul (14% kontrollitud objektidest) tehti ettekirjutus seoses markšeideritööde tegematajätmisega. Seejuures ei kontrollitud aruannete sisu ega andmete õigsust. Auditi käigus ilmnis ka juhtum, kus TJI ei leidnud markšeideritöödega seoses probleeme (2006. aastal kontrollitud Rõstla karjäär Jõgevamaal), kuid Riigikontrolli vastava päringu peale teatas kaevandusettevõtte keskkonnateenistusele, et kuni 2007. aastani karjääris markšeideritöid ei tehtud.

30. Ka siis, kui markšeideritöö tehakse, ei vasta see alati nõuetele. Mõned markšeideritöö aruanded sisaldavad andmeid ainult kaevandatud mahtude, kuid mitte jääkvarude kohta. Mõnedes aruannetes on andmed ainult karjääris alles jäänud maavarade ehk jääkvarude kohta, kuid puudub info kaevandatud kogustest. Näiteks oli Harjumaal Tatramäe karjääri markšeideritööde aruandes märgitud, et mäeeraldise alumiseks piiriks oli absoluutkõrgus 32,7 m ja mõõdistamistulemuste järgi oli kaevandatud sügavuseni 31,0 m ehk mäeeraldise alumisest piirist 1,7 m sügavamale. Sellele vaatamata ei ole aruandes tähelepanu pööratud kaevandamisele väljaspool mäeeraldist ning aruandes pole andmeid mäeeraldisele ega sellest sügavamalt kaevandatud mahtude kohta.

31. Keskkonnainspeksioon käis aastatel 2005–2007 kontrollimas 320 karjääri, kuid kaevandamismahtusid ei kontrollitud. KKI avaldatud andmete kohaselt⁶ on maapõue valdkonna küsimustes aastatel 2005–2007 karistatud väärteomenetluse korras kokku 20 isikut ja algatatud 3 kriminaalmenetlust. Enamasti on olnud tegemist loata kaevandamisega või kaevandamisaruannete esitamata jätmisega, mille eest on riigile trahvide näol välja mõistetud kokku natuke üle 54 000 krooni. Kolmel korral on arvestatud ka keskkonnale tekitatud kahju, kokku 1,18 mln kr. Vähest järelevalvet kaevandamismahtude üle ilmestab Kurevere karjääri näide Läänemaal, mille puhul ilmnisid probleemid juba 2006. a maavarade bilansi koostamisel. Kaebuse peale kontrollisid keskkonnainspektorid 2008. a mais kaevandamist Kurevere karjääris ja leidsid olukorra olevat korras, sest kaevandamise mahtusid ei kontrollitud. Pärast järgmist kaebust 2008. a sügisel sama objekti uuesti kontrollides selgus, et Kurevere karjääris oli kaevandatud lubatust suuremas mahus ja väljaspool mäeeraldise piire, misjärel alustati kriminaalmenetlust.

32. Kaevandamisalase järelevalve ebapiisavust näitab seegi, et Maa-amet on tuvastanud maavara bilansi koostamisel juhtumeid, kus kaevandamise tulemusena on mäeeraldise varud läinud negatiivseks (lisaks eelmainitud Kurevere näitele ka Raplamaal Hagudi ja Kenni karjäärid ning Võrumaal Nogopalu II karjäär).

⁶ www.kki.ee

Kõik järelevalveasutused arvavad, et järelevalve kaevandamismahtude üle on kellegi teise ülesanne

Markšeideritööde järelevalve osas valitseb ebaselgus

33. Riigikontrolli hinnangul on põhjuseks järelevalveasutuste pädevuse ja kohustuste ebamäärasus, mis võimaldab asutustel oma kohustused täitmata jätta. Keskkonnateenistused teatasid, et pole kontrollinud ettevõtete esitatud andmeid, sest nende hinnangul pidi sellist järelevalvet tegema Keskkonnainspeksioon. Keskkonnainspeksioon on teinud järelevalvet maapõueseaduse täitmise üle, kuid markšeideritööd kuuluvad kaevandamiseseadusega reguleeritud valdkonna hulka. Tehnilise Järelevalve Inspeksioon/Amet arvestas, et kuna kaevandamismahtude üle peavad arvestust keskkonnateenistused, siis see hõlmab ka markšeideritööde vastavasisulist järelevalvet, mistõttu nemad piirdusid tööohutuse ja vajalike dokumentide olemasolu kontrollimisega.

34. Lisaks kaevandamismahtude puudulikule järelevalvele on järelevalve karjäärade mõõdistamise ehk markšeideritööde üle muudetud ka õiguslikult ebamääraseks. Kui varasem TJI markšeideritööde järelevalve oli ebapiisav, siis pärast inspeksiooni reorganiseerimist 2007. a lõpus Tehnilise Järelevalve Ametiks ei kuulu järelevalve markšeideritööde üle põhimääruse kohaselt enam ameti ülesannete hulka. Selles osas on TJA põhimäärus vastuolus kaevandamiseseadusega. Järelevalvekohustust markšeideritööde üle ei ole enam ühegi järelevalveasutuse ülesandena selgesõnaliselt määratletud. Kuigi keskkonnatasude seaduse kohaselt on jätkuvalt olemas Keskkonnainspeksioonil õigus ja Keskkonnaametil kohustus kontrollida kaevandamisandmete õigsust, puudub neil volitus teha järelevalvet markšeideritööde kvaliteedi üle.

35. Lisaks vastutuse ebaselgusele on probleemide põhjuseks ka järelevalveasutuste koostöö sisuline puudumine. Näiteks TJA/TJI järelevalve tulemusi KKI ja keskkonnateenistuste töös üldiselt ei kasutatud. Keskkonnateenistustel puudus info TJA/TJI järelevalve käigus ilmnenuid probleemidest ja kaevandamisandmete ning ressursitasu õigsuse kontrollimisel seda ei arvestatud. Näiteks Nogopalu ja Tilsipalu karjäärides tegi TJI/TJA markšeideritööde tegematajätmise pärast ettekirjutused kaevandajale nii 2005. a augustis kui ka 2008. a mais, kuid nendele ettekirjutustele ei järgnenud mingit järelevalvet kaevandamismahtude selgitamiseks. Alles 2008. a lõpus algatas Keskkonnainspeksioon menetluse, et selgitada välja kaevandamise asjaolusid Nogopalu II mäeeraldisel.

36. Järelevalveasutuste koostööst on ka positiivne näide. 2008. a mais kontrollisid kaevandamist Harjumaal Sillaotsa karjääris KKI, TJA ja KKT ametnikud ning tuvastati mitmeid kaevandamiseseaduse rikkumisi. TJA ettekirjutusel tehti uus markšeideritöö 2008. a juunis, mille tulemused näitasid, et maavaravarusid on mäeeraldisel tunduvalt vähem, kui esitatud kaevandamisaruannete järgi oli märgitud varudeks maavarade bilansis. Ka see tulemus kinnitab, et senine kaevandamise järelevalve ei ole taganud, et riigil oleks õiged andmed maavarade kaevandamise ja varude kohta.

37. Puudulik järelevalve ei suuda tagada kaevandamistingimustest kinnipidamist ja rikkumised jäävad avastamata. Kui kaevandatakse suuremas mahus kui deklareeritud, siis jääb saamata osa ressursitasust ning bilansis olev info mäeeraldiste varude kohta muutub samuti valeks.

38. Keskkonnainspeksioon on auditi kestel oma tegevust maavarade kaevandamise järelevalvel tõhustanud ning alustanud auditi jooksul ilmnenuid ebaseaduslike kaevandamisjuhtumite asjaolude selgitamiseks

Kehtivatest kaevandamislubadest pole terviklikku ülevaadet

kolm kriminaalmenetlust, ühe väärteomenetluse materjalid on edastatud prokuratuurile kriminaalmenetluse alustamise otsustamiseks ja kaalumisel on veel kahe kriminaalmenetluse algatamine. Lisaks neile on alustatud viis väärteomenetlust, esitatud on üks kahjunõue riigiasutuse vastu ja kolm keskkonnakahju nõuet eraisikute ja ettevõtete vastu ning algatatud kolm haldusmenetlust.

39. Järelevalvet kaevandamise üle raskendab ka puudulik ülevaade kehtivatest kaevandamislubadest. Keskkonnaministeerium pole suutnud tagada, et kõik keskkonnalubade väljastajad sisestaksid need keskkonnalubade infosüsteemi (KLIS).

40. Keskkonnalubade infosüsteemis olevate lubade puhul ei ole kõik andmed õiged ning osade lubade kohta info puudub. Keskkonnalubade infosüsteemis KLIS on ligikaudu 100 luba ehk üle kolmandiku vähem, kui keskkonnateenistused teatasid auditi käigus tehtud küsitlusele vastates. Näiteks puudub KLISis Karinu karjääri kohta pikendatud kehtivusajaga kaevandamisluba, mille väljastas Keskkonnaministeerium.

41. Keskkonnaministeerium on 2009. a alguses asunud käivitama uut keskkonnalubade infosüsteemi KLIS2, kuid ka seal polnud 2009 a märtsikuu seisuga veel kõiki lubasid. Kui järelevalveks vajalik info pole järelevalveasutustele kättesaadav, siis vähendab see operatiivsust ning muudab järelevalvetoimingud aeglasemaks ja seega kulukamaks.

42. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** Maavarade kaevandamismahtude järelevalve pädevuse selgeks kindlaksmääramiseks ja järelevalve tõhustamiseks:

- Koostöös majandus- ja kommunikatsiooniministriga analüüsida järelevalveülesannete jagunemist eri järelevalveasutuste vahel kaevandamiseseaduse ja maapõueseaduse ning nende alamaktide nõuete täitmise seisukohalt. Selle tulemusena valmistada ette eelnõud vastavate õigusaktide muutmiseks või täiendamiseks, sealhulgas ministrite vastavate määrustega ühtlustada karjäärade mõõdistamise sagedused.
- Lisada järelevalve kaevandatud mahtude ja kaevandamisandmete õigsuse ning ka markšneideritööde tegemise üle Keskkonnainspeksiooni ülesannete hulka, sest arvestuse pidamine maavarade varude ja ressursitasude üle kuulub Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse. Sellega koos tösta Keskkonnainspeksiooni pädevust kas inspektorite täiendkoolituse või vastavate erialaspetsialistide palkamisega.
- Tagada, et keskkonnalubade infosüsteemi KLIS korrastataks ja täiendataks, et nii avalikkusele kui järelevalvet tegevatele isikutele oleksid kättesaadavad õiged ja täielikud andmed kõigi kehtivate kaevandamislubade, sealhulgas maa-ainese kaevandamislubade kohta.

Keskkonnaministri vastus:

- Keskkonnaministeerium analüüsib täiendavalt koos Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga järelevalveülesannete

jagunemist. Vajadusel valmistatakse ette vastavad eelnõud õigusaktide muutmiseks või täiendamiseks.

- Keskkonnaministeerium ei toeta ettepanekut lisada seadusemuudatuse kaudu Keskkonnainspeksiooni (KKI) ülesannete hulka kaevandatud mahtude ja kaevandamisandmete õigsuse ning markšneideritööde riikliku järelevalve teostamise kohustus.

Keskkonnaministeerium nõustub sellega, et KKI peab tulevikus olema maapõue valdkonnas tunduvalt enam kaasatud. See tähendab, et KKI-l peaks olema kohustus osaleda koostöös Keskkonnaministeeriumi, Keskkonnameti ja Maa-ametiga kaevandamise aruannete uute tõhusamate kontrollimehhanismide väljatöötamisel ja nende põhjal esitatud aruannete ja muu asjakohase teabe analüüsimisel. KKI kui riikliku järelevalve kogemusega valitsusasutuse kanda jääb seejuures juhtiv, koordineeriv ja vastutav roll.

Põhjendused:

- a) Kehtiv regulatsioon on piisav, ülesanded kaevandatud mahtude ja kaevandamisandmete õigsuse kontrollil on fikseeritud.

Keskkonnaministri 21.04.2005 määrus nr 26 „Maavaravaru kaevandamise mahu aruande esitamise kord” (edaspidi Määrus) reguleerib maavaravaru kaevandamise mahu aruande (edaspidi Aruanne) esitamist. Aruande õigsuse kontrolli kohustus lasub Määruse kohaselt kaevandamisloa andjal.

Aruande õigsuse kontrolli toimingute juures tuleb enam tähelepanu pöörata selle sisulisele analüüsile (kas on kooskõlas loaga ja seni esitatud aruannetega; kas ei nähtu lubatud aastamahtude ületamist või alakaevandamist jne). Seega on aruande õigsuse kontroll aktiivne ja analüüsiv tegevus, mille puhul on loa andjal võimalus ja kohustus (põhjendatud kahtluse korral) selgitada välja tegelikkusele vastavad andmed.

Keskkonnatasude seaduse (KeTS) kohaselt kontrollitakse keskkonnatasude arvestust kaevandamisel aruande alusel. Selle võimaldamiseks on kaevandajal kohustus vastavalt KeTS § 33 lg 1 punktis 1 sätestatule esitada loa andjale hiljemalt aruandekvartalile järgneva kuu 10. kuupäevaks aruanne ja kaevandamisõiguse tasu arvutus. Keskkonnaloa andja on kohustatud kontrollima 15 päeva jooksul esitatud keskkonnatasu arvutuse õigsust (KeTS § 36 lg 1) ning kahtluse korral on arvutuse aluseks olevate dokumentide kontrollimiseks võimalik teha kontrollmõõtmisi.

Kuivõrd aruande sisuks on kaevandaja tellitud instrumentaalmõõdistamiste tulemusel saadud andmed aruandeperioodi jooksul kaevandatud, kasutatud või kasutuskõlbmatuks muudetud maavaravaru suuruse kohta, on KeTS § 36 lõikes 1 nimetatud kontrollmõõtmiste all mõeldud mõõtmisi, millega kontrollitakse, kas Määruse § 2 lõikes 2

nimetatud mõõdistamine kajastab tegelikku olukorda karjääris või mitte. Seega ei seisne keskkonnatasu arvutuse õigsuse kontroll pelgalt matemaatiliste tehete kontrollil, vaid eeldab alusdokumendi sisu kriitilist hindamist. Selline kohustus on kaevandamise loa andjal ja selle täitmisele tuleb pöörata olulist tähelepanu.

Kaevandatud mahtude kontrollmõõdistamise või korduvmõõdistamise õigus on põhjendatud kahtluste olemasolul ka KKI-I. Toimuda saab see KKI-poolsete ülesannete täitmisel riikliku keskkonnajärelevalve teostamisel olukordades, kus KKI hindab riikliku järelevalvemenetluse või juba algatatud süüteomenetluse käigus kaevandaja tegevuse vastavust loa nõuetele. Otsest, seadusest tulenevat kohustust lausaliseks kontrollmõõtmisteks või kaevandatud mahtude kontrolliks KKI-I ei ole.

Kokkuvõttes võib öelda, et loa andjal ei ole mitte ainult õigus, vaid ka kohustus kahes erinevas situatsioonis hinnata kaevandamise mahu aruande aluseks olevaid mõõtmisi (mõõtmiste hindamise kaudu tuvastada, kas aruandes esitatud mahud vastavad tegelikkusele või mitte). Selle eelduseks on esitatud aruannete süsteemne kontroll ja andmete analüüs. Juhtivat ja koordineerivat rolli hakkab seejuures Keskkonnaministeeriumi haldusalas täitma KKI, kes on käesoleva ajani keskkonnakasutust kaevandamiselubade alusel kontrollinud vastavalt oma võimalustele. Vajadusel on võimalik teha kontrollmõõtmisi. Mõõtmisi võib teha ja on ka kohustatud tegema KKI oma tavapäraste ülesannete täitmisel.

b) Markšeideritööde järelevalve ei ole keskkonnajärelevalve pädevuses.

Riikliku järelevalve kohustuse panek korrakaitseorganile mingis kindlas valdkonnas on oluline küsimus. Eelkõige tähendab see valdkondliku eripädevuse olemasolu ja vastava hariduse ja ettevalmistusega personali. Riikliku järelevalve kohustuse panek markšeideritööde kvaliteedi üle tähendaks KKI-le väga spetsiifilises ja mahukas valdkonnas järelevalvekohustuste panemist olukorras, kus sellel ei ole puutumust KKI põhitegevusega, asutusel puudub vastav erialane pädevus ning personal.

Selleks puudub ka vajadus. Nagu selgitatud punktis a, on kaevandamisemahtudega seotud mõõtmiste ülekontrollimine Keskkonnaameti ja KKI pädevuses, muutudes kohustuseks juhtudel, kui andmete analüüsil ilmnevad väljaselgitamist vajavad küsitavused.

Markšeideritööd reguleerib kaevandamiseseadus. Kaevandamiseseaduse nõuete täitmise üle on järelevalvepädevus nimetatud seaduse §-ga 25 antud Tehnilise Järelevalve Ametile (TJA) pädevuses. TJA on asutuseks, kes hindab ja tõendab isiku nõuetele vastavust, hinnates markšeideritööde tegeva ettevõtja vastutava spetsialisti sobivust. TJA on asutuseks, kes markšeideritöödega tegeleva ettevõtja vastutava spetsialisti

pädevust hindab ja tõendab seda pädevustunnistuse väljastamisega. Seega tagab riik TJA kaudu, et markšeideritöid teevad pädevad isikud, kellel on vajalik ettevalmistus. Eeldades, et markšeideritööd on halva kvaliteediga, mille tulemuseks on kohased ebaõiged andmed (mistõttu tuleks kogu markšeidermõõdistamisega seotud tegevus allutada täiendavale riiklikule järelevalvele), väljendab riik tegelikult seisukohta, et pädevustunnistuse saanud spetsialistid on ebapiisava ettevalmistusega. Seega tuleks pigem karmistada sellisele spetsialistile esitatavaid nõudeid ning juhtudel, kui kontrollimisel ilmnevad vead markšeideritöödes, kaaluda vastava mõõtmispädevuse äravõtmist.

Leiame, et TJA võiks pädevustunnistuse andjana teha pistelist kontrolli markšeideritööde tegeliku kvaliteedi üle. Vastavalt kaevandamisseaduses sätestatule (paragrahv 5) teostab nimetatud seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle riiklikku järelevalvet TJA. Sellise kontrolli asendamine järelevalvekohustuse panekuga KKI-le ei ole Keskkonnaministeeriumi hinnangul mõistlik ja otstarbekas.

- Keskkonnaministeeriumi prioriteediks on efektiivse ja ammendava keskkonnalubade infosüsteemi loomine, sõltumata sellest, kas tegemist on maavara kaevandamise lubadega või mõne muu keskkonnaloaga. Avalikkusele riigi poolt pakutavad andmed peavad olema õiged, mistõttu KLISi andmete täies mahus avalikustamine on võimalik siis, kui Keskkonnaministeerium on veendunud andmete õigsuses.

Ettevõtted on kaevandanud lubatust suuremas mahus

43. Ettevõtete esitatud kaevandusmahud on aluseks ressursitasu arvestusele. Ressursitasu arvestamise õigsuse kontrollimiseks on oluline, et kaevandajad teeksid nõuetekohaselt karjääri mõõdistamist (markšeideritöid). Keskkonnatasude seaduse kohaselt tuleb lubatust suuremas mahus või loata kaevandamise eest rakendada maavara kaevandamisõigsuse viiekordset tasumäära.

44. Kuna järelevalve kaevandamisandmete õigsuse üle on puudulik, siis on võimalik, et kaevandajad esitavad kaevandamise kohta tegelikkusest väiksemaid andmeid. Auditi käigus kaevandamisandmete ja markšeideritöö (MŠ) andmete võrdlemisel ilmnis juhtumeid, kus tegelikud kaevandamismahud olid suuremad kui ettevõtete esitatud andmed. Tabelis 2 on esitatud paar näidet, kus erinevuse olulisuse iseloomustamiseks on lisatud ka keskmisest erinevusest tuletatud tasumata jäänud aastane ressursitasu 2008. a tasumäärades. Kuna tegemist on eri mõõdistusperioodidega, siis andmete paremaks võrdlemiseks on tabelis esitatud kaevandamismahud igakuiste keskmistena.

Tegelikud kaevandatud mahud on deklareeritust suuremad

Tabel 2. Kaevandatud mahud kaevandajate esitatud mahuaruannete ja markšneideritööde (MŠ) aruannete andmetel ning andmete erinevuse osakaal

Karjäär	Periood, mille kohta on olemas nii ettevõtete kui MŠ andmed	Keskmine igakuine kaevandamise maht ettevõtte andmetel (m ³ /kuus)	Keskmine igakuine kaevandamise maht MŠ andmetel (m ³ /kuus)	Erinevus %	Ligikaudne erinevus ressursitasus lähtudes 2008. aasta tasumääradest (kr/aastas)
Röstla (Jõgevamaa)	26.01.2007–21.03.2008	13 800	16 600	20%	437 000
Inglismäe (Tartumaa)	2002–2006	7640	8430	10%	38 000

Allikas: keskkonnateenistused, Riigikontroll

45. Sellele, et tegelikud kaevandatud mahud võivad olla suuremad kui kaevandaja esitatud andmed, viitavad ka muud juhtumid. Näiteks selgus, et auditeeritud perioodil on Läänemaal Kurevere karjäärilist killustikku eksporditud rohkem, kui ametlike andmete järgi on kaevandatud. Asutused oleksid saanud sellele varem tähelepanu pöörata ja probleeme ennetada. Arvestades Kurevere maardla dolomiidi erikaalu⁷ ning killustiku tootmisel tekkivate jäätmete hulka,⁸ nähtub, et aastatel 2005–2007 eksporditud killustiku tootmiseks oli vaja 183 800 m³ rohkem dolokivi, kui kaevandaja esitatud andmete kohaselt samal ajal kaevandati (tabel 3). Lisaks tuleb arvestada, et osa kaevandatud maavarast realiseeriti Eestis. Ettevõtte sõnul realiseerivad nad ka sõelmeid ja dolokivijahu, mida teistes karjäärides enamasti ei kasutata. Kaevandamise asjaolude väljaselgitamiseks alustas Keskkonnainspeksioon 2008. a lõpus kriminaalmenetluse.

⁷ Kurevere maardla dolomiidi tihedus ehk erikaal on 2520...2650 kg/m³ (Seletuskiri kaevandamise loa taotlusele ehitus- ja tehnoloogilise dolomiidi kaevandamiseks Kurevere II dolomiidikarjääris Kurevere maardlas).

⁸ Kadu moodustub peamiselt peenest klassist (0–5 mm), mille osakaal on killustiku tootmisprotsessis ca 30%. [Kattel, Tõnis. 2004. Ehituspae ressursidest Tallinna ümbruses. http://mi.ttu.ee/pdf/Ehituspae%20ressurssidest_TA2004kogumik.pdf]; Kurevere maardla dolomiidi killustiku saagiseks on hinnatud 60% (Seletuskiri kaevandamise loa taotlusele ehitus- ja tehnoloogilise dolomiidi kaevandamiseks Kurevere II dolomiidikarjääris Kurevere maardlas)

Tabel 3. Läänemaal Kurevere karjäärast kaevandatud ja eksporditud dolokivi mahud

Aasta	Ettevõtte andmetel kaevandatud (m ³)	Kaevandatud maavara mass, arvestades Kurevere maardla dolokivi keskmist erikaalu 2,59 t/m ³ (t)	Eksporditud killustiku kogused (t)	Eksporditud killustiku kogusele vastav kaevandatud maht, arvestades tootmisjääke 30% (t)	Erinevus kaevandatud ja eksporditud koguste vahel (t)	Erinevus kaevandatud ja eksporditud koguste vahel (m ³)
2005	155 300	402 300	417 000	595 700	-193 400	-74 700
2006	164 600	426 300	413 900	591 300	-165 000	-63 700
2007	170 100	440 600	390 700	558 100	-117 500	-45 400
kokku	446 300	1 269 200	1 221 600	1 745 100	-475 900	-183 800

Allikas: Läänemaa Keskkonnateenistus, Riigikontroll

46. Tegelikud kaevandatud mahud võivad olla ametlikult esitatud andmetest suuremad ka muude ebaseaduslike kaevandamiste tõttu. Auditi käigus selgus näiteks mitmeid juhtumeid, kus oli kaevandatud ilma kaevandamisloata (näiteks juhtumid Tartumaal Preediküla, Valgemaal Aru ja Harjumaal Magaski karjäärides).

47. Ka ilma maakasutusõigusega kaevandamine on ebaseaduslik. Näiteks Lääne-Virumaal Meibaumi karjääris oli KOV väljastanud maa-ainese kaevandamise loa 2001. aastal, kuid kaevandamist võimaldava loa riigi maa kasutamiseks sai ettevõtte alles 2006. a sügisel. Keskkonnateenistuse andmetel hakkas ettevõtte deklareerima kaevandatud mahtusid alates 2006. aasta algusest ehk enam kui pool aastat enne maakasutusõiguse saamist. Märkimisväärne on siinjuures veel see, et märkseid andmete kohaselt kaevandati Meibaumi karjääris aastatel 2001–2005 ehk ajal, mil kaevandajal oli küll kaevandamisluba, kuid puudus õigus riigi maad kasutada, 65 000 m³ maavara, ilma et seda kaevandamisstatistikas oleks kajastatud. 2004. a kontrollis KKI kaevandamist Meibaumi karjääris ja tuvastas, et kaevandati mäeeraldise teenindusmaal kaevandamisloa nõudeid rikkudes, kuid samas ta ei kontrollinud, kas kaevandajal on õigus riigi maad kasutada ning kas ressursitasu on tasutud.

48. Kuigi Keskkonnaministeerium on seisukohal, et kaevandamisloas märgitud maksimaalseid aastaseid kaevandamismäärasid ei tohi ületada ning et vastava vajaduse korral peab kaevandaja taotlema loa muutmist, ei ole ministeerium suutnud tagada selle nõude rakendamist. Keskkonnateenistuste küsitlusest selgus, et kõrgendatud tasu kaevandamisloaga lubatust suuremas mahus kaevandamise eest on aastatel 2005–2007 rakendatud neljal juhul (2 Pärnumaal, 1 Hiiumaal, 1 Võrumaal) ning kõrgendatud tasuna on kaevandajatelt nõutud kokku ligikaudu 500 000 kr.

49. Auditi käigus ilmses veel mitmeid näiteid, kus kaevandajate deklareeritud andmete kohaselt oli ületatud antud kaevandamismahtusid, kuid keskkonnateenistused ei olnud kõrgendatud ressursitasu rakendanud (tabel 4). Olulisuse ilmetamiseks on tabelisse lisatud ka arvestamata jäetud ligikaudsed iga-aastased kõrgendatud ressursitasud 2006. a tasumäärades.

Tabel 4. Näited juhtumitest, kus kaevandajad on esitanud andmed lubatust suuremas mahus kaevandamise kohta, kuid kõrgendatud tasumäärased ei ole rakendatud

Karjäär	Kaevandamisloas seatud tingimus	Kaevandatud kogus kaevandaja andmetel (maavarade bilansi järgi)	Ligikaudne iga-aastane rakendamata jäetud kõrgendatud ressursitasu lubatust suuremas mahus kaevandatud koguste eest, 2006. a tasumäärades
Kalda (Harjumaa)	Loaga kaevandada lubatud kogus 200 000 m ³ (loa kehtivusaeg 10 aastat)	9 aasta jooksul kokku 300 000 m ³	800 000 kr
Kurevere (Läänemaa)	Loaga kaevandada lubatud kogus 771 000 m ³ (loa kehtivusaeg 25 aastat)	6 aasta jooksul kokku 952 600 m ³	4 500 000 kr
Valkla (Harjumaa)	Maksimaalne aastatoodang 4000 m ³	2006.a 6500 m ³	185 000 kr
Tatramäe (Harjumaa)	Maksimaalne aastatoodang 30 000 m ³	2007. a 52 727 m ³ 2008.a 44 479 m ³	1 100 000 kr

Allikas: KLIS, Maa-amet

50. Eelnenud näidetest ilmneb, et järelevalve ehitusmaavarade kaevandamise üle ei ole tõhus ja ettevõtete esitatud kaevandamisandmeid sisuliselt ei kontrollita.

51. Kui mõned ettevõtted kaevandavad maavarasid suuremas mahus, kui nad deklareerivad, siis jääb riigil saamata osa kaevandamisõiguse tasust. Selliste ettevõtete käitumine kahjustab üldist majanduskeskkonda, sest õiges mahus ressursitasu maksvatel kaevandajatel on raske sellistel tingimustel konkureerida. Lisaks saab kahjustada ka looduskeskkond.

52. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** Selleks et kaevandatud maavara eest tasutaks ressursitasu õigel määral ning ei kaevandataks suuremas mahus, kui on lubatud:

- Korraldada Keskkonnaameti töö nii, et kaevandajate esitatud kaevandamisandmeid kontrollitaks jooksvalt, võrreldaks neid markseidertöö aruannetega ning jälgitaks, et markseidertööde aruanded sisaldaksid teavet nii kaevandatud mahtude kui ka jääkvarude kohta. Tagada, et vastuolude ilmnemisel teavitab Keskkonnaamet sellest viivitamatult Keskkonnainspektsiooni.
- Tagada, et lubatust suuremas mahus kaevandamise korral nõuab Keskkonnaamet kaevandajatelt kõrgendatud keskkonnatasu.

- Parandada Keskkonnainspeksiooni tööd ebaseaduslike kaevandamiste avastamisel. Lisaks keskkonnale tekitatava kahju vähendamisele aitab see vältida rahalist kahju, mida ebaseaduslik või lubatust suurem kaevandamine riigile põhjustab, ning suurendada õiguskuulekust.

Keskkonnaministri vastus:

- Maapõueseaduse alusel kehtestatud Keskkonnaministri 21.04.2005 määruse nr 26 "Maavaravaru kaevandamise mahu aruande esitamise kord" järgi ei ole kõigil kaevandajatel kohustust kvartaalselt esitada kaevandamise mahu aruandeid mõõdistamistulemuste põhjal. Vastavalt määruses sätestatule (paragrahvi 3 lõige 1) on kaevandatud, kasutatud või kasutuskõlbmatuks muudetud maavara varu suuruse mõõdistamise sagedus lähtuv kaevandamise aastamahust karjääris või kaevanduses järgmine:
 - üle 200 ühiku – kord kvartalis;
 - 50–200 ühikut – kord aastas;
 - 10–50 ühikut – kord 2 aasta jooksul;
 - alla 10 ühiku – kord 5 aasta jooksul.

Seega, kohustus kord kvartalis teha mõõdistamine on vaid ehitusmaavarade kaevandajatel, kes kaevandavad üle 200 ühiku aastas (ühik on tuhat tonni või tuhat kuupmeetrit). Sellest tulenevalt ei saagi Keskkonnaamet iga üksiku mõõdistamise vahelise mahu aruande ja tasu arvutuse õigsust kohehelt kontrollida. Vaid põhjendatud kahtluse korral saab nõuda kontrollmõõdistamist. Tagamaks esitatavate andmete võimalikult suur tõepärasus nõuab Keskkonnaamet markšneidermõõdistamiste tegemist vastavalt kehtivale korrale. Suuremat tähelepanu suuname mõõdistamisaruannete õigeaegse esitamise nõudmisele. Rikkumiste ennetamiseks ja kiireks avastamiseks loome koostöövõrgustiku Keskkonnainspeksiooni, Maa-ameti ning Tehnilise Järelevalve Ametiga.

- Nõustun selle ettepanekuga. Efektivseima tegutsemise tagab siinjuures infotehnoloogiline lahendus, mille abil oleks võimalik jooksvalt jälgida jääkvaru suurust ja aasta algusest kaevandatud maavara mahtu. See tagab ülevaate kaevandatud ja kaevandada jäänud varudest ning võimaldab operatiivselt tuvastada lubatust suuremas mahus kaevandamist.
- Keskkonnaministerium astub vajalikud sammud KKI järelevalvealase tegevuse tõhustamiseks maapõueseaduse valdkonnas. Muu hulgas on käesolevaks ajaks esitatud e-õiguse kaudu kooskõlastusringile eelnõu „Keskkonnavaldkonna seaduste vastutuse ja järelevalvega seotud sätete muutmise seadus”, mille ühe osana muudetakse maapõueseadust.

Leiame, et hiljutise reformi käigus Keskkonnaameti loomine ja eraldiseisvate keskkonnateenistuste kaotamine aitab läbi asutustevahelise koostöö paranemise kaasa nii üldmõttes kaevandamise järelevalve tõhustumisele kui ka käesolevaga tõusetunud probleemide lahendamisel seonduvalt kaevandamismahtude arvestamisega ja selle kontrolliga.

Ehitusmaavarade maardlate kasutuselevõtmist ei suunata riiklikul ega kohaliku omavalitsuse tasandil

Kas teadsite, et

EÜ kuuendas keskkonnaalases tegevusprogrammis on ressursside säästva kasutamise ja majanduse arendamise ühe meetmena märgitud loodusvarade tõhusamat ja vähesemat kasutamist käsitlevate eesmärkide ja ülesannete kehtestamist. Üldiseks eesmärgiks on katkestada side loodusvarade kasutuse ja majanduskasvu vahel. Seda põhimõtet on korduvalt rõhutatud loodusvara kasutamise, majanduse arendamise ja tööhõive korrastamise strateegilistes dokumentides.

53. Taastumatu loodusvara kasutamist tuleb kavandada nii, et varusid jätkuvalt võimalikult pikaks ajaks ning võimalikult palju kasutataks asendamist jäätmete või teisese toormega. See põhimõte on ka säästva arengu seaduses, mis näeb ette taastumatute loodusvarade aastaste kasutusmäärade kehtestamise. Lisaks kasutusmääradele saab riik maavarade kasutamist suunata maakondliku ja kohaliku tasandi planeeringute kaudu. Ruumilise planeerimisega tuleb maavarade jätkusuutlikuks ja tasakaalustatud kasutamiseks leida sellised karjääride asukohad ja kaevandamise tingimused, mis kahjustaksid loodust ja inimesi võimalikult vähe.

54. Kaevandamisloa väljaandmisele eelneb mitmeid otsustuskohti (joonis 3), kuid praeguse praktika kohaselt ei suudeta kaevandajaid maavara kaevandamise asukohtade valikul suunata.

Joonis 3. Kaevandamisloa väljaandmisele eelnevad otsustuskohad



Riiklikult pole loodud tingimusi ehitusmaavarade säästlikuks ja pikaajaliseks kasutamiseks

55. Ehitusmaavarade kui taastumatute loodusvarade kaevandamiseks tuleb kehtestada üleriigilised iga-aastased maksimaalsed kasutusmäärad. Selline nõue on sätestatud ka säästva arengu seaduses.

56. Kasutusmäärade kehtestamine võimaldab nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil reguleerida uute karjääride rajamist. Sellisel juhul on võimalik kaevandamislubade väljaandmisega uute karjääride avamisele seada piirid. Sobivad kasutusmäärad soodustaksid maavarade jätkusuutlikku kasutamist, sest nii luuakse paremad tingimused avatud

karjäärides maavara ammendamiseks ja karjääride kiiremaks rekultiveerimiseks, samuti alternatiivsete materjalide (näiteks põlevkivi aheraine, lammutusjätmed jne) kasutamiseks ning investeringuteks kaevandamisjätmeid vähendavasse tootmisse. Lisaks tekitab kasutusmäärade rakendamine tervikuna kaevandamisel suurema stabiilsuse, kuna uute karjääride rajamise tingimused on pikka aega ette teada. Põlevkivi ja turba puhul on aastased kasutusmäärad riiklikul tasemel kehtestatud, mille tulemusel jälgitakse kaevandamislubade väljaandmisel üleriigilistest ja maakondlikest kasutusmääradest kinnipidamist.

Ehitusmaavarade aastaste kaevandamismäärade kehtestamisel ei järgita säästva arengu seadust

57. Riik ei ole ehitusmaavarade kaevandamise suunamiseks siiani kehtestanud säästva arengu seadusest tulenevat riiklikku planeerimisvahendit – kasutusmäärasid. Maapõueseadus on ehitusmaavaradele aastaste kasutusmäärade kehtestamisel mõnevõrra kaugenenud säästva arengu seaduse mõttest ja sätestab, et aastaseid kasutusmäärasid võib kehtestada, kui seda tingivad keskkonnakaitselised vajadused. Seda sätet on kasutatud, et kehtestada kaevanduslubades maksimaalset aastast kaevandamise mahtu. Põhimõtet, et ehitusmaavarasid ehk taastumatuid loodusvarasid peaks jätkuma võimalikult pikaks ajaks, maapõueseaduses pole.

58. Kasutusmääradeta võidakse maavarad ammendada väga lühikese aja jooksul. Regionaalsel tasandil saabub varude ammendumine kiiremini ja on nähtavam kui üleriigiline ammendumine. Näiteks Kurevere maardlas 2001. aastal kaevandamisluba taotlede teatas ettevõtte, et taotletud mahus kaevandamine on vajalik ettevõtte tööga kindlustamiseks vähemalt 20–25 aastaks, kuid tegelikult kaevandati 6 aastaga tühjaks kogu loaga kaevandamiseks määratud mäeeraldis ja rohkemgi veel. Nüüd on karjäär ammendunud ja kaevandaja soovib kiiresti avada läheduses uusi.

59. Teisal on probleemiks ka see, et juba avatud karjääridest ei kaevandata kogu maavara optimaalse aja jooksul. Seetõttu võib osa karjääre jääda lõpuni kasutamata ja rikutud maastik korrastamata, samal ajal kui läheduses avatakse uusi karjääre. Näiteks Rakke ehk Kamariku lubjakivikarjääris kaevandamiseks väljastati kaevandamisluba 1998. aastal, kuid ettevõtte ei alustanud kaevandamist. Seega on kaevandamisloa omanik sisuliselt kinni pannud enam kui 2 miljonit m³ tehnoloogilist lubjakivi, sest seda ei saa ka keegi teine kaevandada. Samal ajal kurdab ettevõtte maavara puudust ja taotleb umbes 20 km kaugusel oleva Karinu lubjakivikarjääri laiendamist. Märkimisväärne on siinjuures veel see, et sama kaevandaja kasutuses olevas Karinu karjääris on ettevõtte andmetele tugineva maavarade bilansi järgi kaevandamata veel üle miljoni kuupmeetri tehnoloogilist lubjakivi. Kasutusmäärade olemasolu korral ei oleks võimalik lähestikku korraga mitmeid karjääre rajada ning sellega maastikku rikkuda ja elanikke häirida.

60. Ehitusmaavarade kaevandamiseks pole kehtestatud aastaseid kasutusmäärasid, sest Keskkonnaministeerium pole seda vajalikuks pidanud, kuna ei näe sellest tulenevat kasu. Kasutusmäärade kehtestamist

ei kavandata ka ministeeriumi koostatud ehitusmaavarade kasutamise riikliku arengukava ettepanekus.⁹

61. Riigipoolne ehitusmaavarade kaevandamise planeerimatus on põhjustanud olukorra, kus uusi karjääre võetakse kasutusele vastavalt kaevandajate soovidele väga palju, et maavara võimalikult odavalt kaevandada. Praeguseks on Eestis teada mitmeid juhtumeid, kus kohalikud omavalitsused ja elanikud on uute karjäärade avamise vastu just seetõttu, et piirkonnas on juba avatud karjääre ja neile uute lisamine on liiga suur koormus elu- ja looduskeskkonnale. Kuigi maapõueseadus näeb ette olukorra, et kaevandajad konkureeriksid kaevandamislubade saamisel, siis tegelikkuses konkurentsi selles tähenduses pole ja tavaliselt saab iga kaevandada sooviv ettevõtte oma karjääri rajada soovitud kohta.

62. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: Selleks et karjääre ei avataks korraga põhjendamatult palju ja et avatud karjäärid ammendataks mõistliku aja jooksul ning samuti selleks, et soodustada konkurentsi kaevandamislubade saamisel ja alternatiivsete materjalide kasutamist:

- Töötada ehitusmaavarade arengukava koostamise käigus välja ja rakendada ehitusmaavarade kaevandamise riiklikud kasutusmäärad, nagu on tehtud põlevkivi ja turba puhul.
- Koostada maapõueseaduse muutmisettepanek, et viia seadus kooskõlla säästva arengu seaduse mõttega, mille kohaselt kehtestataks taastumatu loodusvara kasutamisele aastased määrad tagamaks, et teadaolevaid varusid jätkuvalt võimalikult pikaks ajaks.

Keskkonnaministri vastus: Aastaste kasutusmäärade (kvoodi) kehtestamine maavarale, mille nõudluse määrab siseturg, ei ole asjakohane. Kuna praegu on koostamisel Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava 2010–2020. Ehitusmaavarade arengukava koostamisel võetakse seisukoht, kas ja millistele maavaradele on vaja seada kasutusmäärad. Samas arengukavas nähakse ette ka alternatiivsete materjalide (nt aheraine) kasutamise võimalused.

Märgin samuti, et vaid pealiskaudsel tõlgendamisel võib jõuda järeldusele, et maapõueseadus on vastuolus säästva arengu seadusega. Selgitan, et säästva arengu seadus on üldnorm, mille sisu avavad kõik keskkonna valdkonda reguleerivad eriseadused. Asjaolu, et eriseadus, sh maapõueseadus, võib üldnormist erinevaid sätteid kehtestada, on Eesti õigusruumis tavapärane.

Planeeringud ei suuna maardlate kasutuselevõtmist ega karjäärade rajamist

63. Maakasutuse kavandamiseks, sh maavarade kasutuselevõtuks sobivate alade planeerimine peab toimuma maakonnaplaneeringutega ja kohalike omavalitsuste üldplaneeringutega, sest nii saab leida karjäärade jaoks sobivaimad asukohad. Planeeringutele tuleb teha keskkonnamõju

⁹ Looduslike ehitusmaterjalide kasutamise riiklik arengukava 2010–2010; mille koostamise algatamine otsustati Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 276, 19.06.2008. a.

strateegiline hindamine (KSH) ja selle käigus kaaluda karjääride võimalike asukohtade alternatiive ning hinnata kaevandamise eeldatavaid mõjusid.

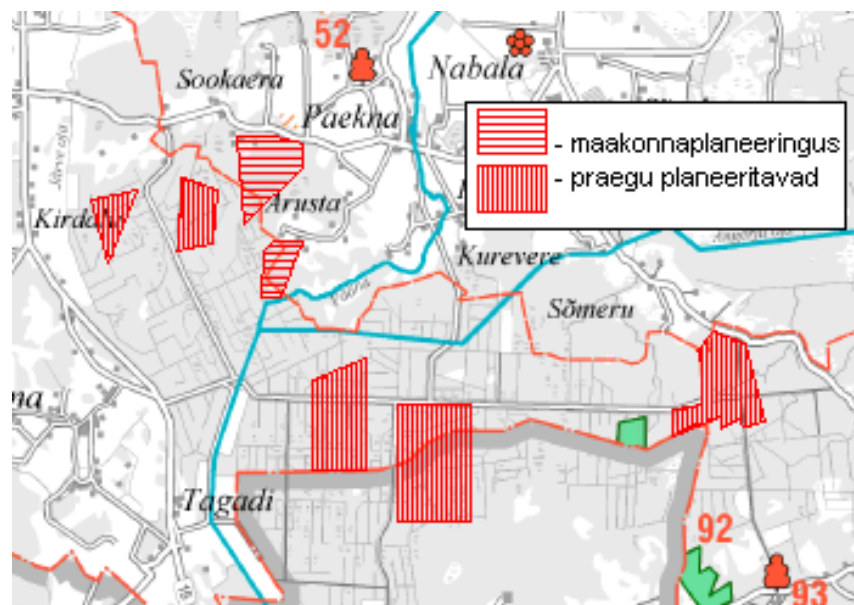
64. Planeerimisseadus sätestab, et maakonnaplaneeringu eesmärgiks on muu hulgas maardlate ja maavaravaru kaevandamisest mõjutatud alade kasutamistingimuste kindlaksmääramine, loodusvarade säilimist tagavate meetmete kavandamine, maa-alade üldiste kasutamistingimuste kindlaksmääramine ning säästva ja tasakaalustatud arengu aluste kujundamine.

Maakonnaplaneeringutega ei planeerita maavarade kasutuselevõtmist

65. Riigikontrolli analüüs näitas, et maakonnaplaneeringuid maavaravarude kasutuselevõtu suunamiseks praegu ei kasutata. Kui ehitusmaavarade temaatikat on erineva detailsusega käsitletud kõikides maakonnaplaneeringutes, siis vaid 7 planeeringus viidatakse ka üksikutele perspektiivsetele maardlatele. Nt Harjumaa maakonnaplaneeringus on perspektiivsetena märgitud vaid Kallavere savimaardla ja Nabala lubjakivimaardla Kiili vallas väikesel pindalal Sookaera ja Arusta külas. Ka palju avalikkuse pahameelt tekitanud planeeritavad paekarjäärid Nabala piirkonnas ei vasta planeeringus märgitule (joonis 4). Samal ajal näiteks enam kui 17 mln m³ suuruse aktiivse tarbevaruga ja juba avatud karjääriga Valkla lubjakivimaardlat planeeringus kajastatud pole, samuti nagu pole planeeritud muude olemasolevate karjääride laiendamist.

66. Konkreetseid tingimusi uute karjääride avamiseks on käsitletud üksnes 4 maakonnaplaneeringus, neist ainult Jõgevamaa ja Läänemaa planeeringutes on oluliseks peetud maavarade kasutamise võimaldamist tulevikus.

Joonis 4. Väljavõte Harju maakonnaplaneeringu kaardist, millele on lisatud praegu planeeritavad kaevandused. Kaardilt on näha, et praegused probleemsed planeeritavad paekarjäärid ei vasta maakonnaplaneeringus märgitud Nabala perspektiivsele maardlale.



Allikas: Harju maakonnaplaneering (1998), Eesti Päevaleht (29.04.08)

67. Lisaks planeeringutele on koostatud ka maakondade arengukavasid. Riigikontrolli vaadeldud nelja maakonna arengukavast käsitleti maavarasid vaid Rapla maakonna arengukavas. Samuti ei tähtsusta ehitusmaavarade temaatikat maakondade strateegiad – ainult kahes strateegias vaadeldud kümnest leidsid maavarad mainimist. Sealjuures Järva maakonna strateegia ja planeering olid maavarade osas vastuolulised.

68. Kõikide maakondade planeeringutele on kehtestatud ka teemaplaneeringud – asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused. Teemaplaneeringutes on maavaradele viidatud peamiselt seoses konfliktialade tekkimisega (nt karjäärid ja rohevõrgustik samal maa-alal). Valdavalt on teemaplaneeringutes ainult märgitud, et karjäärade avamine rohevõrgustiku alal või piiranguvööndis ei ole soovitatav. Sellele vaatamata pole alati arvestatud planeeringutes äramärgitud rohevõrgustiku aladega. Näiteks Tallinn-Saku liivamaardlasse väljastati kaevanduslubasid sedavõrd suurele alale, et rohevõrgustiku tuumala poolitati ning Männiku raba ja Männiku mets sisuliselt isoleeriti üksteisest.

Üldplaneeringutes ei kavandata karjäärade rajamist

69. Samuti puudub maavarade kasutuselevõtu planeerimine ka kohaliku omavalitsuse tasandil. Üheks põhjuseks on, et paljudel omavalitsustel on üldplaneeringud veel puudu. Auditis vaadeldud 19 üldplaneeringust nähtub, et enamasti on neis kajastatud vaid olemasolevad karjäärid, nende laiendamist või uute avamist ei ole kavandatud. Samuti ei ole maavarade kajastamine planeeringutes ühetaoline ning on üldplaneeringuid, kus maavaravarasid ei ole üldse kajastatud.

Kohaliku omavalitsuse seisukohtadega ei pruugita arvestada

70. Maavarade kasutuselevõtu planeerimisest üldplaneeringuga ei pruugi praegu ka kasu olla, sest planeeringutega ei arvestata. Näiteks Koigi vallas otsustas Vabariigi Valitsus geoloogilise uuringu loa välja anda, hoolimata kohaliku omavalitsuse vastuseisust ning vastuolust valla arengukava ja koostatava üldplaneeringuga. Märkimisväärne on siinjuures veel see, et loa andmisel jäeti arvestamata olemasolevate karjäärade lähedus ning asjaolu, et vaidlusaluse alaga piirneb enam kui 70 ha suurune ala, millele oli kohaliku omavalitsuse nõusolekul juba välja antud geoloogilise uuringu luba ning kus planeeritakse lähiajal alustada kaevandamist.

71. Riigikontrolli hinnangul pööratakse nii maakonna- kui ka üldplaneeringutega vähe tähelepanu uute karjäärade avamisele ja olemasolevate laiendamisele seetõttu, et ruumiline maakasutuse planeerimine pole Eestis veel praktiliselt rakendunud. Paljudel omavalitsustel ei ole üldplaneeringud veel kehtestatud. Omavalitsused pole olnud ka eriti huvitatud uute karjäärade avamise temaatika tõstatamisest planeeringuprotsessis, sest vastavasisulised vaidlused pikendaksid oluliselt planeeringu koostamise aega.

72. Lisaks tuleb arvestada Eestis praegu domineeriva praktikaga, mille kohaselt detailplaneeringute koostamisel enamasti ei arvestata kõrgematasemelise planeeringuga ning detailplaneeringuid koostataksegi tihti üldplaneeringu muutmise eesmärgil.

73. Kuna karjäärade avamist või laiendamist planeeringutega enamasti ei kavandata ja piirdatakse üksnes olemasoleva olukorra kirjeldamisega, siis on paratamatu, et hilisem kaevandajate eelistustest lähtuv karjäärade

kavandamine toob kaasa konflikte kohalike elanikega. Just planeeringute koostamise käigus saab hinnata karjäärade võimalike asukohtade alternatiive ja selle tulemusel leida karjääridele sobivaimad asukohad, see omakorda vähendaks oluliselt hilisemaid konflikte kaevandajate ja kohalike elanike vahel.

74. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: Selleks et planeeringutega suunataks maavarade kasutuselevõtmist ja hinnataks karjäärade asukohtade alternatiive ning selle tulemusel ennetataks kaevandajate ja kohalike elanike konflikte:

- Juhtida maardlaid hõlmavate planeeringute kooskõlastamisel maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste tähelepanu vajadusele karjäärade avamist või laiendamist kajastada. Soovitada planeeringu koostajatel kaaluda KSH käigus karjääride võimalikke alternatiive ja selle tulemusena leida kaevandamiseks sobivaimad asukohad.
- Koostöös regionaalministriga analüüsida maakonna- ja üldplaneeringute koostamist ning kaevandamisega seotud riigi huvide kajastamist neis. Koostada ettepanek olulise ruumilise mõjuga objektide nimekirja (Vabariigi Valitsuse määrus nr 198 15.07.2003) täiendamiseks pealmaakaevandustega, vajadusel täpsustades olulise ruumilise mõjuga pealmaakaevanduste määratlust.
- Tagada, et uuringu- ja kaevandamislubade väljastamisel arvestataks maakonna- ja üldplaneeringutega. Koostada maapõueseaduse muutmise ettepanek, mille kohaselt geoloogilise uuringu loa ja kaevandamisloa väljaandmisest keeldutakse ka juhtudel, kui neid tegevusi pole planeeringutes kavandatud.

Keskkonnaministri vastus:

- Olete soovitanud Keskkonnaministeeriumil juhtida maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste tähelepanu karjäärade avamise või laiendamise kajastamise vajadusele planeeringute kooskõlastamisel. Keskkonnaministeerium nõustub soovitusega. Kindlasti tuleb lisada, et planeeringus tuleb kajastada ka keskkonnaregistri maardlate nimistus olevaid maardlaid. Keskkonnaministeerium on juhtinud planeeringute kooskõlastamisel omavalitsuste tähelepanu maardlate kajastamise vajadusele ja kohustusele, maavalitsuste tähelepanu me eraldi juhtinud ei ole, küll on maavalitsused määranud järelevalve korras Keskkonnaministeeriumiga planeeringu kooskõlastamise nõude. Keskkonnaministeerium kavandab maavalitsuste teavitamist maavarade kajastamise vajadusele maakonnaplaneeringutes. Keskkonnaministeerium saab kohalike omavalitsuste planeerimistegevusest (detailplaneeringud) üsna sageli teada alles pärast planeeringu kehtestamist ja seda juhtudel, mil on esitatud kaevandamisloa taotlus ja selle kooskõlastamisel selgub, et maardlatele või nende vahetusse lähedusse on kavandatud tegevus, mille tagajärjel on maardla avamine muutunud võimatuks (nt Jõelähtme, Harku vald).

- Keskkonnaministeerium analüüsib nimetatud ettepanekut koostöös siseministriga.
- Keskkonnaministeerium saab arvestada uuringu- ja kaevandamislubade väljastamisel maakonna- ja üldplaneeringutega juhul, kui nendes on arvestatud maardlate olemasoluga ning need on kooskõlastatud Keskkonnaministeeriumiga. Palju planeeringuid on Keskkonnaministeeriumiga kooskõlastamata, hoolimata sellest, et kehtivas maapõueseaduses (paragrahvi 63 lõikes 4) on sätestatud planeeringute kooskõlastamise nõue Keskkonnaministeeriumiga, kui planeeringuala piires on riigi omandisse kuuluv maavaravaru. Tõepoolest on planeerimismenetluse ja kaevandamise kavandamise omavaheliste seoste täpsustamine hädavajalik ning sellele on korduvalt tähelepanu juhtinud ka Keskkonnaministeerium. Tõenäoliselt on probleemide lahendamiseks vajalik tunduvalt komplekssem seadusemuudatus, kui auditi eelnõu ettepanekus esitatu.

Uute karjäärade avamine otsustatakse geoloogilise uuringu lubamisega, ilma kaevandamise mõju hindamata

Tarbevaru – maavaravaru, mille uuritus võimaldab saada vajalikku teavet maavara kaevandamiseks ja kasutamiseks.

Maavaravaru on **aktiivne**, kui selle kaevandamine on nii keskkonnakaitseliselt kui ka tehnoloogiliselt võimalik ning majanduslikult kasulik. Maavaravaru on **passiivne**, kui selle kasutamine ei ole keskkonnakaitseliselt võimalik või kui kaevandamiseks puudub vastav tehnoloogia, kuid tulevikus võib kaevandamine olla võimalik.

Maavara tunnistatakse kaevandamisväärseks enne kaevandamise mõju hindamist

75. Maavara kaevandamist ei tohi otsustada enne, kui pole kindlaks tehtud kaevandamise võimalikkus (sh vajaduse korral hinnatud kaevandamise keskkonnamõju). Kaevandamisel on enamasti oluline keskkonnamõju, sest see põhjustab looduskeskkonnas pöördumatuid muutusi ning võib halvendada inimeste tervist või heaolu.

76. Maapõueseadus sätestab, et maavarad kategoriseeritakse, lähtudes maavara uurituse astmest, kaevandamise võimalikkusest ja võimaliku keskkonnamõju ulatusest.¹⁰ Seaduse kohaselt kvalifitseeritakse **tarbevaru** geoloogilise uuringu alusel. Maavaravaru jaguneb selle kasutamisevõimalikkuse ja majandusliku tähtsuse alusel **aktiivseks** ja **passiivseks**.

77. Kuigi maapõueseaduse kohaselt peab enne, kui maavaravaru geoloogilise uuringu alusel aktiivseks tarbevaruks kinnitatakse, hindama ka võimalikku keskkonnamõju ulatust ja kaevandamise võimalikkust, siis tegelikkuses kinnitatakse aktiivne tarbevaru ainult maavara uurituse andmetest lähtudes ja ilma kaevandamise mõju hindamata. Maavara kinnitamisega aktiivseks tarbevaruks muudetakse see vormiliselt „tõestatud kaevandamisväärseks“¹¹.

78. Auditeeritaval perioodil ehk aastatel 2005–2008 on väljastatud 133 geoloogilise uuringu luba, kuid mitte ühelgi korral ei ole samal ajal algatatud kaevandamise keskkonnamõju hindamist (KMH).¹² 2007. a

¹⁰ Maapõueseaduse §10 lg 8 (RTI 2004, 84, 572;...; 2009, 3, 15).

¹¹ Väljend „aktiivne ehk tõestatud kaevandamisväärne maavaravaru“ pärineb keskkonnaministri määrusest „Nõuded maavaravarude kategooriatele ning maavarade kasutusvalade nimistu“ (Keskkonnaministri 21. aprilli 2005. a määrus nr 29).

¹² Ametlike Teadaannete põhjal.

algatati küll geoloogilise uuringu loa väljastamisega seoses keskkonnamõju hindamine Arussaare uuringualal, kuid hiljem võttis KKT selle korralduse tagasi. Keskkonnateenistus põhjendas KMH algatamisotsuse tühistamise otsuses, et loa taotleja ei soovi kaevandamise mõjusid hinnata.



Nabala piirkonna karstiaala tuntuim vaatamisväärsus on Tuhala nõiakaev

79. Näiteks kinnitas keskkonnaminister 11.06.2007. a Nabala lubjakivimaardla maavarad aktiivseks tarbevaruks, hindamata kaevandamise võimalikku mõju karstiaala veerežiimile, looduskeskkonnale ja kohalike elanike huvidele. Sellele järgnenud ettevõtjate kaevandamissoov tõi kaasa kohtuvaidluse Kose vallas Rahkvälja maastikukaitseala moodustamise küsimuses. Kohtulahendi kohaselt tuli volikogu määrus kaitseala moodustamiseks tühistada, sest geoloogilise uuringu loa omaniku seisukohtadega polnud arvestatud. Tegemist oli olukorraga, kus kohalik omavalitsus seisis looduse kaitsmise ja kohalike elanike huvide eest, kuid ettevõtja ja Keskkonnaministeerium soovisid võtta kasutusele maavara aktiivset tarbevaru.¹³ Analoogne vaidlus on Kohila vallas Pahkla maastikukaitseala moodustamisega seotud küsimustes.¹⁴

Maavarauuringuid tehakse jupi kaupa ja kaevandamise kogumõju ei analüüsita

80. Lisaks süvendab probleeme see, et maavarade varusid ei uurita kogu maavara lasundi piires korraga, vaid seda tehakse väiksemate alade kaupa. Sel juhul hinnatakse alguses, et kaevandamise mõju olevat väike, ja karjääri avamine on suhteliselt lihtne. Kui väike karjäär on juba avatud, on hiljem lihtne kaevandamise pindala suurendada, kuid suurel alal kaevandamise mõju jääb hindamata. Näiteks Jaani maardla registreeriti 2005. aastal umbes 3 ha suurusena, sest esimene geoloogiline uuring tehti väikesel alal. Pärast seda hakati uuringuid tegema ja varusid kinnitama ribadena kinnistute kaupa ning praeguseks on maardla pindala üle 40 ha. Juba on kaevandamislubasid väljastatud ligikaudu 10 ha suurusel maaalal kaevandamiseks. Uusi karjääre rajatakse seal üksteisele väga lähedale, ilma et need vahetult kokku puutuksid. Seega alguses arvestati kaevandamisega väikeses karjääris ja selle vähese mõjuga, kuid kaevandamine on hakanud kontrollimatult laienema. Kõigi karjääride kumulatiivne mõju on hindamata ning selgusetu on, millal ja millise kaevandaja käest nõutakse KMH tegemist.

81. Maavara geoloogiline uuring ja kaevandamine on eri toimingud ja nende tegemiseks antakse välja eraldi load. Vormiliselt ei tähenda maavara geoloogilise uuringu luba, et pärast uuringu tegemist tuleb loa omanikule väljastada ka kaevandamisluba. Samas eksisteerib tegelikkuses tugev seos maavara geoloogilise uuringu ja sellele järgneva hilisema kaevandamise vahel. Ka maapõueseadus sätestab üheselt, et maavara geoloogilist uuringut tehakse kaevandamise eesmärgil.

82. Kohtud on leidnud, et geoloogilise uuringu luba ei anna veel alust kaevandamisloa väljaandmiseks.¹⁵ Samas näitab Rahkvälja

¹³ Tallinna Ringkonnakohtu otsus haldusasjas 3-07-2599 (7. juuli 2008).

¹⁴ Eesti Päevaleht, 23.01.2009.

¹⁵ Tallinna Ringkonnakohtu otsus haldusasjas 3-07-2599 (7. juuli 2008), Tartu Ringkonnakohtu otsus haldusasjas nr 3-08-76 (18. november 2008).

maastikukaitseala moodustamise kohtulahend, et geoloogilise uuringu loaga antakse loa omanikule õigused, mis olulisel määral takistavad kaitsealade moodustamist, kaevandamise võimalikkuse sõltumatut otsustamist ning vaba konkurentsi kaevandada soovivate ettevõtete vahel.

83. Geoloogilise uuringu luba omava ettevõtte eristaatus tuleneb kehtivast maapõueseadusest, mille kohaselt luba omava ettevõtte nõusolekuta ei saa kaevandamisloa välja anda kellelegi teisele.¹⁶ See on kaasa toonud olukorra, et kaevandajad soovivad geoloogilise uuringu loaga endale kaevandamiseks maid broneerida. Näiteks Harjumaal taotles üks ettevõtte luba geoloogilisteks uuringuteks 370 ha suurusel alal. Kuigi maapõueseadus näeb ette uuringu- ja kaevandamisloade väljaandmisel rakendada ka enampakkumist, siis üldiselt enampakkumisi ei korraldata, sest iga kaevandada soovija on taotlenud load enda poolt väljavalitud aladele.

84. Keskkonnaministeerium on seisukohal, et keskkonnamõju hindamisel tuleb lähtuda ainult loaga kavandatavast tegevusest, mistõttu geoloogilise uuringu loa väljaandmise puhul pole vajalik ega võimalik hinnata kaevandamise keskkonnamõju. Lisaks peab Keskkonnaministeerium maavara geoloogilist uuringut ettevõtte äririskiks.

85. Riigikontrolli hinnangul ei ole põhjendatud Keskkonnaministeeriumi seisukoht, et kaevandamise keskkonnamõju saab hinnata alles pärast kaevandamisloa taotlemist. Keskkonnamõju hindamise seaduse kohaselt tuleb mõju hindamisel lähtuda tegevusloa taotlemise põhjuseks olevast tegevusest¹⁷ ning maapõueseaduse kohaselt on geoloogilise uuringu loa taotlemise põhjuseks kaevandamine. Selle kinnituseks, et kaevandamise keskkonnamõju on võimalik hinnata enne geoloogilise uuringu loa väljaandmist, on näiteks 2003. a algatatud kaevandamise KMH seoses geoloogilise uuringu loa väljaandmise taotlusega merealal Prangli uuringuruumis.

86. Riigikontrolli hinnangul on maavara geoloogilise uuringu näol tegemist maavara kaevandamise esimese etapiga, sest sellise sisu annab geoloogilisele uuringule nii maapõueseadus kui praeguseks väljakujunenud praktika. Nii kohalike elanike kui ka ettevõtjate suhtes on ausam, selgem ja läbipaistvam, et geoloogilise uuringu luba ei anta enne, kui planeeringute käigus on kaevandamise võimalikud mõjud hinnatud, karjääri rajamiseks sobivaim koht leitud ja kaevandamise võimalikkus otsustatud. Otstarbekas on kaotada geoloogilise uuringu loa omaniku eristaatus, sest see takistab kaevandamise võimalikkuse sõltumatut otsustamist, vaba konkurentsi ja kaitsealade rajamist.

87. Praegu on geoloogiliste uuringute lubamine ja aktiivsete tarbevarude kinnitamine tekitatud õigusliku nõiarangi: kaevandamise võimalikkuse hindamine pole protsessi alguses veel vajalik, kuid protsessi edenedes on juba justkui hiljaks jäänud. Kuna Keskkonnaministeeriumi arvates geoloogilise uuringu tegemisel kaevandamist ei otsustata, siis pole veel

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
§ 3. 1) Keskkonnamõju hinnatakse, kui: taotletakse tegevusloa /.../ ning tegevusloa taotlemise /.../ põhjuseks olev kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju.

¹⁶ Maapõueseaduse §33 lg 1 p 4 ja §34 lg 1 p 4.

¹⁷ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimise seadus, §3 p 1.

vaja kaevandamise mõju ja võimalikkust hinnata. Kuid uuringutulemuste põhjal kinnitab keskkonnaminister maavara aktiivseks ehk tõestatud kaevandamisväärses ja seetõttu pole ministeeriumi arvates enam vaja kaevandamise võimalikkust hinnata.

88. Nii Keskkonnaministeerium kui ka kaevandajad on seisukohal, et maavarade aktiivseid tarbevarusid peab saama kaevandada, kuid enamasti on praeguste aktiivsete tarbevarude puhul kaevandamise mõjud veel hindamata ja kohalike elanike huvid arvesse võtmata. See on toonud kaasa kaevandamisega seotud teravad konfliktid ning senist praktikat jätkates konfliktid tõenäoliselt suurenevad. Riigikontroll on seisukohal, et maavarade bilansis „aktiivse tarbevaruna“ tähistatud ei tohi üle tähtsustada ja kaevandamist ei tohi otsustada enne, kui kaevandamise mõju ei ole hinnatud.

89. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: Selleks, et lõpetada praegu reegliski kujunenud ning looduskeskkonda ja kohalikke elanikke mitte arvestav praktika, mille kohaselt kaevandamine otsustatakse sisuliselt enne selle võimalikkuse hindamist:

- Tagada, et pärast geoloogiliste uuringute tegemist kinnitataks maavara tarbevaru passiivseks ehk tinglikult kaevandamisväärses. Alles pärast seda, kui kaevandamise mõjud looduskeskkonnale ja kaevandamise mõjusfääri jäävatele inimestele on hinnatud ning kaevandamise võimalikkus on otsustatud, kinnitada maavara aktiivseks tarbevaruks. Kasutada kaevandamise võimalike mõjude hindamiseks ja kaevandamise võimalikkuse otsustamise alusena KSHd või KMHd.
- Käsitleda maavaravarusid, mis on aktiivseks tarbevaruks kinnitatud ilma kaevandamise keskkonnamõju hindamata, passiivsetena. Jälgida, et varem aktiivseks varuks kinnitatud varude puhul arvestataks planeeringute kooskõlastamisel ja lubade väljastamisel kohalike omavalitsuste, kaevandamise mõjupiirkonna elanike ja valitsusväliste organisatsioonide seisukohtadega. Vajaduse korral kinnitada osa praegustest aktiivsetest varudest passiivseteks.
- Valmistada ette eelnõu maapõueseaduse muutmiseks, millega kaotataks tingimus, et kaevandamisloa andmisel on vaja nõusolekut geoloogilise uuringu loa omanikult. Sellega kaotataks geoloogilise uuringu loa omaniku eristaatus kaevandamise otsustamisel ning võimalus kaevandamiseks maid broneerida. Ühtlasi täiendada maapõueseadust sättega, mis kohustab enampakkumisel kaevandamisõiguse saanud ettevõtet kompenseerima geoloogiliste uuringute kulud. Muudatused vähendaksid kaevandamisega seotud konflikte ning soodustaksid vaba konkurentsi.
- Korraldada geoloogiliste uuringute ja kaevandamislubade väljaandmine selliselt, et pärast riiklike huvide väljaselgitamist, planeeringutega kaevandamiseks sobivate alade leidmist ja kaevandamise võimalikkuse otsustamist tellib ja rahastab geoloogilisi uuringuid riik, misjärel otsustatakse kaevandusloa saaja avalikul enampakkumisel ning enampakkumise võitja peab hüvitama uuringutega seotud kulud.

Keskkonnaministri vastus:

- Keskkonnaministeerium ei nõustu väitega, et pärast geoloogiliste uuringute tegemist tuleks maavara tarbevaru kinnitada passiivsena ja et varule „aktiivne“ kategooria määramisel on otsustatud koheselt selle kaevandamise või töötlemise tehnoloogia, samuti kaevandamise võimalikkus. Märgime, et maavara varu aktiivsena kinnitamisel ehk uuringu tulemusel teostatakse alati esmane keskkonnamõju hinnang: kas uuringualal või selle läheduses on kaitstavaid objekte, püsivalt elavaid inimesi jne. Keskkonnamõju hindamise ja juhtimissüsteemi seaduse mõistes võiks seda määratleda varu kaevandamise võimalikkusele eelhinnanguna. Kaevandamise võimalikkuse või võimatuse üle otsustatakse ikkagi loapõhise (algatatud sellekohase taotluse põhjal) KMH tulemuste alusel.

Varu passiivseks kinnitamise aluseks on olukord, kui puudub kaevandamise või töötlemise tehnoloogia, kaevandamine on majanduslikult ebaotstarbekas või ei vasta keskkonnanõuetele (vastavalt maapõueseadusel põhineva Keskkonnaministri 21.04.2005 määruse nr 29 „Nõuded maavaravarude kategooriatele ja maavaradele ning maavaravarude kasutusala nimistu“ paragrahvi 1 lõikes 9 sätestatule).

- Selline tõlgendus oleks võimalik ja asjakohane, kui mõlemad tegevused teostatakse ühe loa raames. Nagu Keskkonnaministeeriumi ja Riigikontrolli kahepoolsetel töökohtumistel oleme rääkinud, saadakse geoloogilise uuringu käigus palju andmeid, mis on olulised kaevandamisest tuleneva keskkonnamõju hindamiseks: lasundi lasumistingimused, kasuliku kihi paksus, selle omadused, põhjaveetase jpm. Lisaks on keskkonnamõju hindamiseks vajalikud andmed määratletud kaevandamisloa taotluses: mäeeraldise asukoht, suurus, sügavus, aastatoodang jne. Lähtudes sellest, et KMH on loapõhine (st KMH algatatakse siis, kui on taotlus olulise keskkonnamõjuga tegevuse alustamiseks), on Keskkonnaministeerium seisukohal, et enne geoloogilise uuringuloa andmist ja uuringute tegemist ei ole võimalik kaevandamisest tingitud keskkonnamõju hinnata, kuna puuduvad selleks vajalikud olulised andmed. Vastavalt keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses sätestatule (§ 6 lg 1 p 28) on pealmaakaevandamine suuremal alal kui 25 ha, allmaakaevandamine või turba mehhaniseeritud kaevandamine olulise keskkonnamõjuga tegevus ja enne selliste tegevuste alustamist tuleb KMH teha. See on EL direktiivi nõuetest tulenev (Nõukogu direktiiv 97/11/EÜ, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta. I lisa ja II lisa). Keskkonnaministeerium nõustub, et planeeringute kooskõlastamisel ja lubade väljastamisel tuleb arvestada kohalike omavalitsuste ja valitsusväliste organisatsioonide seisukohtadega. See nõue on sätestatud vastavates õigusaktides ja vastavalt on seni ka toimitud.
- See on huvipakkuv ettepanek, mis tuleb põhjalikult läbi töötada 2009. aastal maapõuekontseptsiooni koostamise käigus.

Kontseptsiooni alusel, mis käsitleb kõigi maavaradega seonduvat, kavandab Keskkonnaministeerium alustada maapõuealaste õigusaktide muutmist.

- Ettepanekus toodu on tõepoolest üks võimalusi parandada maapõue kasutamist riigi (ka üldsuse) huvisid arvestades. Kuna tegemist on olulise muutusega kehtivas maapõue kasutamist käsitlevas regulatsioonis, eeldab see põhjalikke arutelusid ning analüüsi, sh finantsanalüüsi.

Keskkonnamõju hindamise roll kaevandamise võimalikkuse hindamisel on olnud tühine

90. Enne maavarade kaevandamisloa väljaandmist peab olema hinnatud kaevandamise keskkonnamõju. Keskkonnamõju hindamise tulemus võib olla selline, mis välistab kaevandamise, ja siis tuleb kaevandamisloa väljaandmisest keelduda. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus sätestab, et KMH tuleb teha, kui kavandatakse pealmaakaevandamist suuremal kui 25 ha suurusel alal, ning KMH vajalikkust kaaluda, kui kaevandamist kavandatakse väiksemal alal.

KMH tulemuste põhjal pole kaevandamisloa väljaandmisest keeldutud

91. Üldsusel on ootus, et kaevandamise võimalikkus tuvastatakse kaevandamisloa menetlemisel tehtava keskkonnamõju hindamisega. Ka näiteks Rahkvälja maastikukaitseala moodustamise kohtuvaidluses avaldas geoloogilise uuringu loa omanik seisukohta, et kaevandamise võimalikkuse otsustamiseks tuleb teha kaevandamisloa KMH, kuid kaitseala moodustamine ei võimaldavat kaevandamise mõju hinnata.

92. Tegelikuses pole ühtegi juhtumit, kus kaevandamisloa taotlemise protsessis oleks KMH põhjal leitud, et karjääri ei rajata. KMH tulemusel on küll mõnel juhul vähendatud kaevandatava ala pindala, kuid kunagi pole leitud, et kaevandada ei saa. Keskkonnaministeeriumi töötajad on ka avalikult selgitanud, et kui keskkonnamõju hindamine tehakse, siis kaevandus ka tuleb, sest arendaja ei taha raha kulutada ilmaasjata tehtava KMH peale.¹⁸

93. Auditi käigus tehtud küsitluse tulemustest selgus, et aastatel 2005–2008 on välja antud üle 140 kaevandamisloa ja loa väljaandmisest on keskkonnateenistused keeldunud kokku 9 korral. Kuigi enamasti on KMH aruannetes märgitud, et kaevandamisel on negatiivne mõju, siis pole see kunagi olnud kaevandamisloa andmisest keeldumise põhjuseks. Kaevandamisload on jäänud välja andmata vaid kaitseala moodustamise või kohaliku omavalitsuse vastuseisu tõttu.

94. Kuigi geoloogilise uuringu loa väljaandmise staadiumis pole kaevandamise keskkonnamõju veel hinnatud, siis kaevandamise mõju jääb enamasti hindamata ka kaevandamisloa väljaandmisel. Aastatel 2005–2008 algatati 140 kaevandamisloa taotlemisel keskkonnamõju hindamine vaid 26 korral.¹⁹ Enamik kaevandamise taotlusi esitatakse

¹⁸ Postimees, 17. november 2008.

¹⁹ Ametlike Teadaannete põhjal.

aladele, mis on väiksemad kui 25 ha ning mille puhul pole KMH kohustuslik. Kaevandamise korral väiksemal kui 25 ha alal on keskkonnateenistused algatanud auditeeritud perioodil keskkonnamõju hindamise vaid 10 korral.

95. Samas ei pruugi KMH kaevandamise kahjulikke mõjusid leevendada. Näiteks Tallinn-Saku liivamaardla kasutuselevõtmisel tegelikult kaevandamist ega selle negatiivset keskkonnamõju ära ei hoitud, vaatamata sellele, et tehti isegi mitu KMHd. Tallinn-Saku liivamaardla asub kehtiva maakonnaplaneeringu kohaselt rohevõrgustiku tuumalal. Praeguseks on välja antud kaevandamislood, mis sisuliselt välistavad sellel alal rohevõrgustiku toimimise: esimeses KMH-s arvati rohekoridori jaoks olevat piisav, kui karjääri ja tee vahele jäetakse 50 m metsariba (millest praeguseks ajaks on osaliselt juba puud raiutud ja kändudki juuritud), järgmistes KMH aruannetes märgid rohevõrgustikuga arvestamisest puuduvad. Riigikontrolli hinnangul saanuks negatiivseid keskkonnamõjusid leevendada ja rohevõrgustiku toimimist tagada lahendusega, et esialgu oleks lubatud kaevandada ainult kas maardla põhja- või lõunaosas ja teine pool toiminuks rohekoridorina ning alles pärast esimese poole karjäärade korrastamist saanuks alustada kaevandamisega teisel poolel.



Tallinn-Saku liivamaardla. Aerofotol on punasega piiritletud mäeeraldised vastavalt maardlate registrile ning eelduste kohaselt muutuvad need varsti karjäärideks. Rohelise viirutusega ala on rohekoridor, mis KMH aruandes hinnati piisavaks, et ühendada läänepoolset metsamassiivi ja idapoolset Männiku raba ning tagada sellega eriliigiliste isendite vaba liikumine.

Foto: Maa-amet

KMH tehakse liiga hilja, et analüüsida kaevandamise alternatiivseid asukohti

96. Riigikontrolli hinnangul omistatakse kaevandamisloa keskkonnamõju hindamisele liiga suurt kaalu, sest arvatakse, et sellega otsustatakse kaevandamise võimalikkus. Praktikas on juurdunud, et kaevandamisloa KMH protsessis otsitakse vastust küsimusele „kuidas?“, mitte küsimusele „kas?“. Kaevandamise peamine mõju tuleneb karjääri asukohast, kuid asukoha alternatiive kaevandamisloa menetlemisel ei hinnata. Karjäärade asukoha valikuks võimalike alternatiivide kaalumist tuleb teha keskkonnamõju strateegilise hindamisega (KSH) maakonna- ja üldplaneeringute koostamise käigus ning karjäärade asukoha valik peab olema tehtud ja kaevandamise võimalikkus otsustatud, enne kui hakatakse taotlema kaevandamisluba mingile konkreetsele alale.

97. Praegune olukord, kus maavara geoloogilist uuringut võimaldatakse teha suhteliselt lihtsalt ja seda kaevandamisega ei seostata, on toonud ja

toob edaspidigi kaasa konflikte kaevandamist soovivate ettevõtete ning kohalike kogukondade vahel. KMH objektiivsust ohustab see, et KMH eest tasub kaevandamisloa taotlejate ettevõtte. Kaevandamisloa taotlemise ajaks on ettevõtte kulutanud mingi maa-ala geoloogilisteks uuringuteks palju raha (geoloogiliste uuringute maksumus on hinnanguliselt suurusjärgus 100 000 kr/ha) ning on huvitatud kaevandamise alustamisest.

98. Kavandustegevuse suunamise eri võimalustest – riiklike kasutusmäärade kehtestamine, planeeringud, geoloogiliste uuringulubade väljaandmine, maavaravarade kinnitamine ja kaevandamislubade väljaandmine – on kaevandamise mõjude hindamine ja võimalikkuse otsustamine jäetud praegu vaid kaevandamislubade väljaandmise etappi. Selleks ajaks on konfliktid kaevandamise ja kohalike huvide vahel sageli juba suureks paisunud ja otsustajal on vähe võimalusi suunata kaevandamist piirkonda, kus kaevandamise negatiivsed mõjud oleksid väiksemad. Avalikkusele jäänud ootus, et kaevandamine otsustatakse kaevandamisloa väljastamise protsessis KMH tulemusena, on petlik. Kaevandamise eeldatav mõju tuleb hinnata ja võimalikkus otsustada varasemas planeerimisstaadiumis.

Ehitusmaavarade kaevandamine põhjustab probleeme kohalikele elanikele ja keskkonnale

99. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus sätestab, et keskkonna kahjustamist tuleb vältida ja kavandatavate tegevuste puhul tuleb leida lahendusvariandid, mis inimeste tervist ja heaolu, elukeskkonda ning loodust ei kahjusta või kahjustavad võimalikult vähe.

100. Maavarade kaevandamine on tegevus, mis paratamatult mõjutab nii inimesi kui looduskeskkonda: looduslike elupaikade kahjustamine, põhjaveerežiimi mõjutamine, tolm, müra, teede lõhkumine jne. Sellepärast on oluline leida lahendused, mis arvestaksid kõige paremini erinevaid huve. Osapooled saavad oma arvamust avaldada KMH protsessi käigus toimuvatel aruteludel, mille tulemusena saab kehtestada tingimused nii kaevandamisele kui ka karjääri korrastamisele pärast kaevandamise lõppu.

Kaevandamislubades ei ole enamasti seatud tingimusi, mis hoiaksid ära kaevandamise negatiivsed mõjud

101. Kaevandamine muudab keskkonda pöördumatult. Kaevandamise negatiivsete mõjude vähendamiseks tuleb kaevandamisloas kehtestada tingimused, mis hoiaksid ära või vähemalt leevendaksid kaevandamisega seotud negatiivseid mõjusid ehk **olulist keskkonnamõju**. Üks võimalusi kaevandamisele leevendavaid tingimusi seada on keskkonnamõju hindamise (KMH) menetlus.

102. Euroopa Liidu keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaselt loetakse KMH esimeseks etapiks eelhindamist, mille käigus otsustatakse KMH vajalikkus kaalutlemisega. Euroopa Komisjoni välja antud eelhindamise juhend sätestab, et KMH algatamise üle otsustamisel tuleb arvesse võtta lisaks kavandatava tegevusega kaasnevatele häiringutele ka koosmõju teiste tegevustega, loodusvarade kasutamise jätkusuutlikkust,

Oluline keskkonnamõju - võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu.

Kaevandamislubade tingimused on pealiskaudsed

maakasutust, looduskeskkonna vastupanuvõimet ja võimaliku kaasneva mõju laadi (ulatus, tugevus, kestus, sagedus, pöördumus).

103. Riigikontrolli analüüs näitas, et kaevandamislubades ei ole alati seatud kaevandamise tingimusi (nt tegevusi keskkonnamõju leevendamiseks, ohutusnõudeid, rekultiveerimise, aruandluse nõudeid jne). Keskkonnalubade infosüsteemis (KLIS) registreeritud kaevandamislubade tingimuste analüüsimisest selgus, et väljaantud enam kui 260 loast on 50 luba (19%) ilma täiendavate tingimusteta.

104. KMH aruannetest on näha, et sageli ei paku need kaevandamisloa väljaandjale keskkonnamõju leevendavate tingimuste seadmiseks palju tuge. Samas pole kaevandamisloa väljaandjal piisavat pädevust, et otsustada, millised tingimused seada kaevandamise negatiivsete mõjude vähendamiseks. Nii on keskkonnamõju hindamise tulemuste heakskiitmise järel KKT poolt kaevandamislubades sätestatud nõuded enamasti pealiskaudsed ja sellised, mida saaks määrata ka ilma KMHd tegemata (tabel 5).

105. Kaevandamisega seotud negatiivsete mõjude leevendamiseks vajalike tingimuste seadmist raskendab seegi, et paljudel juhtudel ei algata loa andjad KMH menetlust isegi siis, kui nenditakse, et kaevandamisega võib kaasneda oluline negatiivne keskkonnamõju. Näiteks ei ole keskkonnamõju peetud oluliseks vaatamata sellele, et KMH algatamata jätmise otsustes on kirjeldatud kaevandamisega kaasnevat olulist keskkonnamõju. Näiteks on neis märgitud, et Jaani maardlas on risk, et põhjavesi alaneb, et Harku maardlas jäävad lõhketööde mõjuraadiusse elamud ning et Arussaare uuringuruumis kavandatakse kotkapesa läheduses puurimistöid, mille müra vastab tööstuspiirkondades lubatud müratasemele.

Tabel 5. Näited kaevandamislubade tingimustest, mida negatiivse keskkonnamõju vähendamiseks on kaevandajatele enamasti seatud, kuid milleks Riigikontrolli hinnangul pole vaja kallist ja aeganõudvat KMH protseduuri

Negatiivse keskkonnamõju vähendamiseks seatud tingimused
Kinni pidada kehtivatest eeskirjadest ja nõuetest.
Transpordist tekkiva tolmu vähendamiseks tuleb kuival ajal karjääri teid regulaarselt niisutada.
Määrdeainete ja kütuse põhjavette sattumise vältimiseks teha mehhanismide hooldus- ja tankimistöid selleks kohandatud kohtades, lekked koheselt likvideerida.
Karjääris on keelatud prügi mahapanek.
Jälgida põhjavee taset ja kvaliteeti. Kaevandamise tagajärjel toimunud põhjavee kvaliteedi halvenemisel kindlustada elanikud kvaliteetse veega, vajadusel rajada uued kaevud.
Pärast kaevandamise lõpetamist rekultiveerida karjäär metsamaaks/veekoguks.

Allikas: keskkonnalubade infosüsteem KLIS

Väikeste karjääradena alanud kaevandused suurenevad ajapikku, kuid keskkonnamõju ei hinnata

106. Keskkonnamõju tuleb hinnata enne olulise mõjuga tegevusele loa andmist. Keskkonnamõju hindamise seaduse kohaselt on pealmaakaevandamine üle 25 ha pindalaga alal kindlasti olulise mõjuga²⁰ tegevus ning muudel juhtudel peab loa andja maavara kaevandamise mõjude olulisust eraldi hindama.

107. Kaevandamise mõjust tulenevaid probleeme ilmestavad juhtumid, kus esimese karjääri lähedal avatakse üksteise järel uusi. Sageli alustatakse kaevandamist väikeses karjääris, mille keskkonnamõju ei peeta oluliseks, ja hiljem karjääri laiendatakse. Isegi karjääri laienemisel suuremaks kui 25 ha ei tehta tavaliselt KMHD, arvestatakse üksnes laienduse pindalaga ja KMHD ei algatata kogu kaevanduse mõju väljaselgitamiseks. Näiteks:

- Miti-Palupera maardlas on kõrvuti mitu mäeeraldist ja kaevandamislubasid on väljastatud mitmele kaevandajale. Ühes ringpiiris oleva karjääri kogupindala on praegu ligikaudu 30 ha. Kaevandamise keskkonnamõju hindamist ei ole tehtud. Praeguseks on karjäär jõudnud lähimast elumajast 50 m kaugusele. Külaelanikke häirib kaevandamisest lähtuv tolm ja müra, kuid nüüd on nad sunnitud leppima rikutud elukeskkonnaga.



Miti-Palupera maardlas väljastati vana karjääri kõrvale luba kaevandamiseks Kasemäe mäeeraldisel. Kuna karjääri laiendamise mõju jäeti hindamata, siis polnud kohalikel elanikel võimalust karjääri laienemist vaidlustada. Praeguseks on kaevandamisega jõutud juba 50 m kaugusele lähimast elumajast. Fotol on näha puude taga oleva elamu valged aknaraamid.

Foto: Riigikontroll

- Siimusti maardlas on lähestikku asuvate ja eri ajal avatud karjääride pindala üle 30 ha, aga keskkonnamõju hindamist nii suurel alal kaevandamise mõju väljaselgitamiseks pole tehtud.

²⁰ Pealmaakaevandamine pindalaga üle 25 ha on ka Euroopa Nõukogu vastava direktiivi järgi tegevus, mille puhul on nõutav keskkonnamõju hindamine (Euroopa Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ, 27.juuni 1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta).



Siiumusti maardla. Aerofotol on punasega piiritletud maardlate registris märgitud mäeeraldised, mille kogupindala on 32,5 ha, kuid kaevandamise keskkonnamõju pole hinnatud. Rikutud maa-ala kogupindala on suurem kui praeguste mäeeraldise pindala, sest aerofotol on näha ka vanemad ja praeguste mäeeraldise hulka mittekuuluvad karjäärid.

Foto: Maa-amet

108. Seda, et kaevandajate taotluste puhul saab teha ühise KMH, näitavad Riigikontrollile teadaolevad juhtumid, kus eri ettevõtted on soovinud ühiselt hinnata kõrvuti asuvate karjäärade keskkonnamõju: näiteks Koonga dolokivimaardlas ning Soodla ja Tallinn-Saku liivamaardlates.

109. KMH algatamisega seonduvaid probleeme ilmestab, et KMH algatamata jätmise ja loa väljaandmise otsustest ei ole võimalik tuvastada, kas on kaalutud kõiki KMH algatamise otsust mõjutanud asjaolusid. Riigikontroll vaatles 13 KMH algatamata jätmise otsust ning selgus, et mõnel juhul KMH kaalutusõiguse korras algatamisel määravaks saanud asjaolu on ära märgitud ka KMH algatamata jätmise otsusel. Näiteks on KMH algatamise jätmise otsusel käsitletud koosmõju läheduses asuvate karjääridega positiivse aspektina: loa andja on arvanud, et kuna läheduses on varem rajatud karjäär, siis järelikult karjääri laiendamisel olulist keskkonnamõju pole.

110. Seega on tegemist olukorraga, kus keskkonnamõju hindamist võidakse nõuda juhtudel, kus selleks tegelikku vajadust pole, ning see jäetakse tegemata, kui seda teha tuleks. See näitab, et KMH algatamisel lähtutakse eelkõige vormilistest nõuetest ja sisuline vajadus on jäänud tagaplaanile.

KMH algatamisel ei kaaluta kõiki olulisi mõjusid

111. Probleemide üheks põhjuseks on sisuliste argumentide vähene kasutamine kaalutusõiguse korras KMH algatamisel. Tavaliselt lähtutakse ainult seaduses toodud kriteeriumidest – kas loa taotluses märgitud ala on väiksem või suurem kui 25 ha. Nelja KMH algatamise korralduse (kõik karjäärid väiksemad kui 25 ha) vaatlemisel selgus, et kaalutusõiguse rakendamisel nimetatakse KMH algatamisel mitmeid aspekte, mis võivad olla olulise mõjuga, kuid need jäetakse enamasti tähelepanuta ja nõudeid hindamisele ei seata. Tavaliselt saab määravaks ainult üks asjaolu, näiteks läheduses olev kaitseala või prügila või kohaliku omavalitsuse nõudmine KMH teha. Lisaks ei sõnastata KMH algatamisel küsimusi, millele KMH peab vastuse leidma. Mõjude hindamise tingimusi on KMH algatamise otsustes sisuliselt seatud vaid ühel juhul (Sopimetsa II) vaadeldud 14 otsusest.

112. KMH protsess on aeganõudev ja kulukas. KMH tegemine üksnes selleks, et seada kaevandamisele selliseid elementaarseid tingimusi (nt tolmu vähendamine, jäätmete ladustamise keelamine jne), mida saaks ka ilma KMHd tegemata, on aja ja raha raiskamine. Seega on kaevandamisloa menetlemisel võimalik kokku hoida KMH protsessile kulutatavat aega ja raha, sest kaevandamise mõjusid tuleb hinnata planeeringute KSH käigus. Samas on formaalne suhtumine KMH algatamise toonud kaasa juhtumeid, kus vaatamata vormiliselt korrektsel asjaajamisele on kaevandamisega siiski kaasnenud sellised negatiivsed mõjud, mida keskkonnamõju hindamisega saanuks ära hoida või leevendada.

113. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** Selleks, et ettevõtjatelt ei nõutaks põhjendamatult keskkonnamõjude hindamisi, kuid kaevandamisele seataks tingimusi, mis väldivad või vähendavad negatiivseid mõjusid:

- Tõhustada Keskkonnaameti tööd keskkonnamõju hindamise vajalikkuse üle otsustamisel. Tagada, et kaevandamispiidala laiendamisel olemasolevate karjäärade läheduses hinnataks kogu kaevandamise kumulatiivset keskkonnamõju.
- Vaadata üle kaevandamise keskkonnamõju hindamise protseduurid ja muuta neid tagamaks, et kaevandamise negatiivsete mõjude vältimiseks või vähendamiseks tehtaks planeeringute käigus KSH, millega juba selgitatakse välja võimalikud kaevandamisega kaasnevad riskid, ning seoses maavara geoloogilise uuringuga kaevandamise KMH. Kaevandamisloa taotlemisel nõuda KMHd üksnes siis, kui see on vajalik KSH tulemusel selgunud riskide vältimiseks, või kui varasemate geoloogiliste uuringute käigus pole kaevandamise keskkonnamõju hinnatud.
- Koostada juhendmaterjal, kuidas hinnata kaevandamise KMH algatamise vajadust ja asjaolusid, et tagada kõigi asjasse puutuvate aspektide arvessevõtmine.

Keskkonnaministri vastus:

- Keskkonnaamet tegeleb hetkel oma protsesside kaardistamisega. Sellele allutatakse ka keskkonnamõju hindamine ning seaduses lubatu piires toimub ametisiselt asjakohaste meetmete rakendamine. Kaevandamise kumulatiivse keskkonnamõju arvestamise kohustus on otsustajale pandud 01.08.2008 jõustunud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse redaktsioonis ning Keskkonnaamet võtab kasutusele meetmed, et tagada seaduse korrektne rakendamine.
- Kehtiva keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimise seaduse § 33 seab sisuliselt kahekordselt kohustuse hinnata kaevandamisega seotud keskkonnamõju juba planeerimismenetluse käigus. § 33 lg 2 kohaselt korraldatakse KSH, kui tegemist on üleriigilise-, maakonna või üldplaneeringuga, ning lg 1 p 3 kohaselt ka sellise DP puhul, millega kavandatakse seaduse § 6 lg 1 sätestatud tegevust või eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga tegevust. Sellest tuleneb, et

kehtiv õigus juba kohustab kaevandamise keskkonnamõju hindama planeerimismenetluse käigus. Seetõttu tuleb eelkõige tähelepanu pöörata kehtiva õiguse rakendamisele.

- Sellise juhendi koostamine on vajalik. Seni on olemas üldine juhend “Keskkonnamõju hindamine”, juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil. Juhendmaterjal koostati 2007. aastal ja on kõigile kättesaadav Keskkonnaministeeriumi kodulehel. Selles on käsitletud detailselt turba kaevandamise ja maavaravaru kaevandamise lõpetamise keskkonnamõju hindamist.

Kaevandusega rikutud maa pindala suureneb

114. Maapõueseadus sätestab, et kaevandamisloa omanik on kohustatud korrastama kaevandamisega rikutud maa. Rikutud maa korrastamiseks koostatakse korrastamise projekt. Maavara kaevandamisega rikutud maa tuleb korrastada enne kaevandamisloa kehtivuse lõppemist. Lisaks sätestab seadus, et kui kaevandamisega rikutud maad ei ole korrastatud enne kaevandamisloa kehtivuse lõppemist, teeb kaevandamisloa andja vastava ettekirjutuse, mille täitmata jätmise korral kohaldatakse sunnivahendeid.

115. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus sätestab, et KMH tuleb teha suurema kui 25 ha pealmaakaeandamise lõpetamisel ning väiksema pindalaga karjääride puhul tuleb KMH algatamist kaaluda.

116. Auditi käigus tehtud küsitlus näitas, et keskkonnateenistuste hinnangul on Eestis praegu 27 karjääri kogupindalaga üle 200 ha, mis vajavad korrastamist. Aastatel 2005–2008 on 8-le KKT-le esitatud 17 rekultiveerimiskava. Lisaks on korrastamata väga vanad karjäärid, mis on avatud nõukogude ajal ja millel pole kehtivaid kaevandamislubasid. Paljudes sellistes karjäärides on veel kaevandamata maavaravaru.

117. Praegu peab kaevandusloa omanik taotlema keskkonnateenistusest korrastamistingimuste väljastamist, kuid enamasti ei ole kaevandajad seda teinud. Näiteks Harjumaa ja Viljandimaa KKTd saatsid kaevandajatele meeldetuletusi, et kaevandamisload hakkavad lõppema ning seetõttu peaksid kaevandajad esitama taotluse, et KKTd väljastaksid neile tingimused karjääride korrastamiseks. Samas on osa keskkonnateenistusi (Harju, Ida-Viru, Jõgeva, Järva, Lääne-Viru ja Pärnu) üksikutel juhul sätestanud kaevandamisloa tingimustes tähtajad korrastamistingimuste taotlemiseks või korrastamisprojektide esitamiseks. See näitab, et juba kaevandamisloa väljaandmisel saab seada korrastamisega seotud tähtaegasid. Korrastamistingimuste varane kehtestamine on oluline ka sellepärast, et sageli saab juba kaevandamise ajal korrastamisega alustada, kujundades näiteks nõlva kallet.

118. Karjääride korrastamata jätmisel kaasneb lisaprobleem, et selliseid karjääre kasutatakse sageli jäätmete ebaseaduslike ladestuskohtadena. Näiteks selgus auditi käigus, et Preediku karjääri Tartumaal oli veetud vana asfaldi ja KKI alustas jäätmete ladestaja väljaselgitamiseks väärteomenetlust.

Enamik karjääre on pärast kaevandamisloa kehtivuse lõppemist korrastamata

Korrastamata karjäär võib muutuda prügilaks

119. Ammendunud karjääride ja nende korrastamise tähtsuse alahindamine avaldub ka keskkonnamõju hindamise vähesuses. Karjääride sulgemise korral on algatatud vaid üks KMH – Tondi-Väo karjääris Harjumaal. Alla 25 ha suuruste karjääridele ei ole kaalutusõiguse korras algatatud mitte ühtegi KMHd, kuid vajadus selleks on olemas. Näiteks Preediku karjääri korrastamiseks koostatud kavaga nähakse ette puhastamata reoveesetete ladestamist karjääri ning Riigikontrolli hinnangul on sellel eeldatavasti mõju, mida tuleks hinnata. Kuna karjääride põhi on enamasti põhjaveele väga lähedal, siis on karjääridesse veetud jäätmete korral põhjavee reostamise oht tunduvalt suurem, kui näiteks jäätmete avamaale ladestamise korral.



Lubjatöötlemisjääd Rakke (Kamariku) karjääris

120. Näiteks Lääne-Virumaal Rakke (Kamariku) lubjakivikarjääris on kaevandatud ala kogupindala 84 ha. Rakke lubjakivikarjääri rekultiveerimise projekt kinnitati 1999. a, mille kohaselt pidi karjäär korrastatama kaheks veekoguks kogupindalaga 37 ha ja metsamaaks 47 ha. Ettevõttele väljastatud kaevandamisloa kohaselt pidi karjäär olema korrastatud hiljemalt 1. jaanuariks 2008. a. Lubjatehase tootmisjäädade kasutusvõimaluste keskkonnamõju hindamine viidi läbi 2002. a. Ettevõtja veab karjääri lubjatöötlemisjäädke, milleks on keskkonnateenistus ka load väljastanud, kuigi jäätmete ladustamine ei vasta karjääri rekultiveerimise tingimustele ega korrastamise projektile. Kuna ettevõtte vedas jäätmeid karjääri ka pärast maakasutusõiguse lõppemist, siis algatas Keskkonnainspeksioon juhtumi asjaolude selgitamiseks haldusmenetluse.

121. Senine kaevandamise kultuur on toonud kaasa probleeme kohalikele omavalitsustele ja elanikele, mistõttu paljudel juhtudel on kohalikud omavalitsused uute kaevanduste rajamisele vastu. Näiteks Kuusalu Vallavolikogu otsustas mitte toetada uute geoloogiliste uuringute (v.a üldgeoloogilised uuringud ja geoloogilised kaardistamised) tegemist ja kaevandamislubade väljaandmist kuni kasutuses olevate maardlate varude ammendumiseni. Kuusalu asula on juba praegu ümbritsetud avatud või planeeritavatest karjääridest kogupindalaga üle 150 ha, kuid ammendatud karjääre on senini korrastatud väga vähe (alla 7 ha).

122. Riigikontrolli hinnangul ei taga praegune asjaajamise korraldus karjääride õigeaegset korrastamist. Otstarbekam on juba kaevandamisloa väljaandmise menetluses mäetööde projekti koostamisel välja selgitada karjääri korrastamistingimused ning need kaevandamisloas fikseerida. Sel juhul on võimalik järgida neid tingimusi juba kaevandamise ajal ja teha nende täitmise üle ka järelevalvet, samas jääks ära täiendav korrastamistingimuste taotlemise ja väljastamise protseduur.

123. Aastatel 2005–2008 on karjääride korrastamiskohustuse täitmata jätmisega seoses teinud ettekirjutuse ainult kaks keskkonnateenistust: Läänemaa KKT ühe kruusakarjääri ja Ida-Virumaa KKT nelja maa-ainese karjääri rekultiveerimiseks.

124. Kuigi Keskkonnaministeerium on seisukohal, et karjääri korrastamistöödega tuleb alustada esimesel tehnoloogilisel võimalusel ehk juba kohe, kui mingi osa mäeeraldisest on kaevandatud, siis seda ei järgita ning selle üle ei tehta ka järelevalvet. Keskkonnainspeksioonil on raske kindlaks määrata, millal on saabunud esimene tehnoloogiline võimalus karjääri korrastada, kui vastavaid kriteeriume ei ole iga

Ettekirjutusi karjääride korrastamiseks on tehtud väga vähe

konkreetsed karjääri jaoks seatud kaevandamisloas, korrastamistingimustes, korrastamisprojektis või mäetööde projektis.

125. Kaevandajad ei ole huvitatud karjäärade korrastamisest, sest see on täiendav kulu. Sageli jäetakse mäeeraldisel mingi osa veel kaevandamata ja taotletakse kaevandamisloa pikendamist või karjääri laiendamist, põhjendades sellega korrastamistöde tegemata jätmist. Riigikontrolli hinnangul on Keskkonnaministeerium ja selle allasutused karjäärade korrastamise järelevalvel näidanud üles vähe initsiatiivi.

126. Praegu avatakse karjääre rohkem, kui vanu korrastatakse, mistõttu rikutud maastike pindala suureneb pidevalt. Seega tervikuna muutub avamaakaevandamise mõju negatiivsemaks ja see omakorda teravdab avalikkuse vastuseisu uute karjäärade avamisele.

127. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: Selleks, et tagada ammendatud karjäärade korrastamine:

- Tõhustada Keskkonnaameti tööd kaevandajate karjäärade korrastamise tingimuste seadmisel. Korraldada kaevandamislubade andmine selliselt, et korrastamistingimused antaks välja koos kaevandamisloaga või vähemalt seataks tähtaeg tingimuste taotlemiseks ja korrastamisprojektide esitamiseks.
- Tõhustada Keskkonnaameti tööd, et jälgitaks karjäärade korrastamist esimesel tehnoloogiliselt sobival võimalusel ning vajaduse korral tehtaks ettekirjutusi karjäärade korrastamiseks või rakendataks sunnivahendeid. Et parandada järelevalvet karjäärade korrastamise üle, märkida kaevandamisloas või korrastamistingimustes korrastamistöde alustamise tähtaeg ja määrata kindlaks, milles seisnevad esmased tehnoloogilised võimalused.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium nõustub soovitustega.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritavate vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Keskkonnaministeeriumile mitmeid soovitusi. Riigikontrolli järeldustele ja soovitustele saatsid oma vastused keskkonnaminister Jaanus Tamkivi 08. mail 2009, majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts 24. aprillil 2009, regionaalminister Siim Kiisler 30. aprillil 2009, Keskkonnainspektiooni peadirektor Peeter Volkov 23. aprillil 2009 ja Maa-ameti peadirektori esimene asetäitja peadirektori ülesannetes Raivo Valner 22. aprillil 2009.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Keskkonnaministri üldised kommentaarid:

On tänuväärne, et peatselt pärast Keskkonnaministeeriumi intensiivsemat tähelepanupööramist ehitusmaavarade kaevandamise riiklikule korraldamisele asus ka Riigikontroll nimetatud küsimusega tegelema. Mitmed Teie kontrolliaruande eelnõus toodud asjaolud olid meile teada ajaks, mil keskkonnaministri algatusel otsustati ehitusmaavarade kaevandamise paremaks koordineerimiseks alustada vastava riikliku arengukava koostamisega. Märgin, et Riigikontroll on õigesti mõistnud mitmeid probleeme, millele on ka Keskkonnaministeerium korduvalt tähelepanu juhtinud. Kahtlemata oleks auditi läbiviimisest võinud saada laialdasemat kasu, kui Riigikontroll oleks mõnevõrra enam pööranud tähelepanu asjaoludele, millele Keskkonnaministeerium ise varem tähelepanu pööranud ei ole, ning kui oleksite tutvunud kõikide vastava valdkonna õigusaktidega.

Samal ajal ei saa ma kahjuks nõustuda mitmete lahendustega, mida olete kontrolliaruande eelnõus pakkunud.

Esmase lahendusena näete – järeldan seda kontrolliaruande eelnõu kokkuvõtva osa ülesehitusest – ehitusmaavarale aastase kasutusmäära kehtestamist, sh otsust “kui kauaks peab teadaolevaid varusid jätkuma”. Leian, et ehkki kahtlemata on võimalik sedalaadi otsuse langetamine, ei saa sellise otsuse tegemist pidada jätkusuutlikkuse võtmeks. Nii näiteks võiks möödunud kolme aasta ehitustegevuse intensiivsuse põhjal jõuda sootuks teisele järeldusele kui viimase kümne aasta andmete aluseks võtmisel. Ükski üldnumber kaevandamismahule ei saa põhimõtteliselt tugineda absoluutselt tõesel teadmisel meie majanduse vajadustest 5 või 10 aasta pärast. Eelkõige tuleb tähelepanu pöörata kaevanduste asukohtadele, kaevandamistehnoloogiatele ning hilisemale korrastamisele. Seda sõltumata sellest, kui mitmeks aastaks maavaravaru jätkub.

Leiate ka, et kaevandamise korralduse tõhusust määrab elanike huve ning keskkonnamõjusid arvestavate planeeringute seadmine kaevandamise eelduseks. Olen seisukohal, et planeering ei ole senini osutunud ruumilise arengu koordineerituse tagajaks isegi tehiskeskonna kujundajana linnades või teistes tiheasustusega asumites. On vähe tõenäoline, et planeeringust saaks piisav ravim sellise kompleksse keskkonnahäiringu ja intensiivse majandustegevuse puhul nagu maavara kaevandamine.

Leiate ka, et maavaravaru kaevandamise intensiivistumisega ning maaomandi muutumisega (maareform) seonduvad põhimõttelise muutuse eest maapõue kasutamise valdkonnas vastutab Keskkonnaministeerium. Ometi olete ka kontrolliaruande eelnõus jõudnud järeldusele, et kaevandamistegevuste riiklik korraldus on jaotatud kahe ministeeriumi, sh Keskkonnaministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vahel. Loodan, et kontrolliaruande lõppversioonis parandate eelnõu kokkuvõtte lõplausesse sattunud kahetsusväärse eksituse riigi korralduspädevuse kirjeldamisel.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri kommentaarid, mille koostamisel on arvestatud ka Tehnilise Järelevalve Ameti seisukohtadega:

Maapõueseadus sätestab maapõue uurimise, kaitsmise ja kasutamise korra ning põhimõtted eesmärgiga tagada maapõue majanduslikult otstarbekas ja keskkonnasäästlik kasutamine. Tulenevalt eeltoodust näeb maapõueseadus (§ 25 lg 1) maavara kaevandamiseks ette Keskkonnaministeeriumi või Keskkonnaameti (§ 28 lg 4) poolt väljastatava kaevandamisloa olemasolu, millega määratletakse muu hulgas maavara kaevandamise keskmine aastamäär või maavara kaevandamise maksimaalne lubatud aastamäär (§ 35 lg 2 p 5). Pidamaks arvestust maavaravaru kaevandamise mahtude kohta on kaevandamisloa omanik kohustatud kord kvartalis esitama kaevandamisloa andjale vastavasisulise aruande (§ 40 lg 1).

Keskkonnaministeeriumi põhimääruse § 8 kohaselt on Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine /.../ loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise korraldamine. Maapõueseaduse § 73 lg 2 kohaselt on maapõueseaduse § 681 lg-s 1 sätestatud väärteo - kaevise, maavara või maapõue ebaseaduslik kasutamine – kohtuväliseks menetlejaks Keskkonnainspektioon. Samuti on Keskkonnainspektiooni pädevuses kaevandamise käigus kaevandamisloaga lubatud maavara kaevandamise maksimaalse aastamäära ületamisega tekitatud keskkonnakahju sissenõudmine (maapõueseaduse § 74 lg 5).

Kaevandamiseseadus sätestab nõuded inimese, vara ja keskkonna ohutuse ning maardlate säästliku kasutamise tagamiseks muu hulgas kaevandamisel ja allmaakaevetööde teisel kasutamisel. Seega kontrollitakse kaevandamiseseaduse alusel läbiviidava järelevalvemenetluse käigus kaevandamisele sätestatud ohutusnõuete täitmist.

Tehnilise Järelevalve Ameti (ka Tehnilise Järelevalve Inspektiooni) pädevuses on kontrollida, kas maavara kaevandamisel on teostatud kaevandamiseseaduse §-le 8 ja majandus- ja kommunikatsiooniministri 9. detsembri 2003. a määrusele nr 258 „Markseidertöö kord“ vastav markseidertöö. Markseidertööga tuleb tagada kaevetööde projektikohane suunamine, teostatud tööde mõõdistamine ja dokumenteerimine, väljatud maavara koguse ning maavara varu määramine ning markseidertöödokumentatsiooni koostamine. Seda, kas kaevandamisloa omanik on pidanud kinni kaevandamisloaga lubatud maavara kaevandamise maksimaalsest aastamäärast, Tehnilise Järelevalve Amet kui ohutuse üle järelevalvet teostav organ ei kontrolli. Nimetatud ülesanne kuulub Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse. Samas ei ole korrektne auditi aruandes sisaldunud väide, mille kohaselt Tehnilise Järelevalve Amet ei saaks markseidertööde teostamise üle järelevalvet teha põhjusel, et Tehnilise Järelevalve Ameti põhimäärus seda ei võimalda. Tehnilise Järelevalve Ameti pädevust määratlevad vastavad

seadused, milleks antud juhul on eelkõige kaevandamiseseadus.

Keskonnainspektsiooni peadirektori kommentaarid:

I. Täiendavatest ülesannetest

KKI ei toeta ettepanekut, mille kohaselt tuleks kaevandatud mahtude ja kaevandamisandmete õigsuse ning ka markšeideritööde tegemise üle riikliku järelevalve teostamine lisada KKI järelevalve ülesannete hulka. Leiame, et antud valdkond on kaevandamise mahtude kontrolli tagamise võimaluste mõttes piisavalt reguleeritud.

Leiame, et tekkinud olukorra peamine põhjus seisneb ebapiisavas järelevalves kaevandamiseseaduse tähenduses vastutavate spetsialistide tegevuse üle. Kaevandamiseseaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle teostab järelevalvet Tehnilise Järelevalve Amet.

Selgitame järgmist:

Vastavalt kaevandamiseseadusele on kaevandamine lubatud vaid vastutava spetsialisti ja majandustegevuse registri registreeringu olemasolul. Kaevandamisel peab ettevõtja tagama muu hulgas oma tegevuse kooskõla nõuetekohase projektiga, rakendama kaevandamisel üksnes erialase ettevalmistusega isikuid, määrama vastutava spetsialisti ja tagama vastutava spetsialisti kohustuste täitmise ning teatama kaevandamisloa omanikule uuringu- või kaevandamisloa või projekti nõuetest kõrvalekaldumisest.

Vastutav isik on kaevandamiseseaduse kohaselt isik, kes on pädev õigusaktides sätestatud nõuete kohaselt korraldama ja juhtima kaevandamist või vastavate projektide koostamist ning kes võtab endale kohustuse tagada kaevandamisel või vastavate projektide koostamisel õigusaktides sätestatud nõuete täitmise. Oluline on ka see, et vastutava spetsialisti määramine ei vabasta ettevõtjat kaevandamisest või vastavate projektide koostamisest tulenevast vastutusest.

Seaduse kohaselt on vastutav isik kohustatud tagama tööde tegemise vastavalt projektile ja kaevandamiseseadusest tulenevate nõuete täitmise. Vastutav spetsialist on kohustatud ka tagama, et kõiki töid tehtaks erialase ettevalmistusega isikute poolt kelle käsutuses on tööde tegemiseks vajalik dokumentatsioon, samuti loa omaniku teavitamine kaevandamisloa või projekti nõuetest kõrvalekaldumiseks. Kuivõrd markšeideritööd on kaevandamisel tehtav mõõdistamine ja dokumenteerimine, millega tagatakse väljutatud maavara koguse ja maavaravaru määramine, on ka sellise tegevuse õigsus ja saadud andmete tegelikkusele vastavus vastutava spetsialisti kohustuste hulgas.

Juhul, kui vastutav spetsialist täidaks kõiki temale pandud ülesandeid (eelkõige kohustust tagada projektist ja kaevandamist reguleerivate õigusaktide nõuetest kinnipidamine ja kõikide tööde tegemine erialase ettevalmistusega isikute poolt, kelle käsutuses on tööde tegemiseks vajalik dokumentatsioon, samuti loa omaniku teavitamine kaevandamisloa või projekti nõuetest kõrvalekaldumistest), oleks välistatud olukorrad, kus markšeiderimõõdistamiste tulemused ei vasta tegelikkusele, esitatavad andmed kaevandamisloa kohta on valed või kaevandatakse projektile mittevastavalt väljaspool kaevandamiseks ettenähtud ruumi (olukord, mida KKI on kohustatud käsitlema loata kaevandamisena) või avastab kaevandamisloa omav ettevõtte ennast olukorrad, kus kaevandamisel on juba pikema perioodi jooksul rikutud seadust.

Seega tuleb riigil tagada järelevalve eelkõige vastutavate spetsialistide tegevuse ja nende nõuetele vastavuse osas. See on meie hinnangul pigem kaevandamiseseaduse järelevalvevaldkond.

Vaieldamatult on ka KKI-I ja Keskonnaametil täita oma roll. Keskonnaameti ja KKI töö tulemuslikkuse parandamise osas on vajalik täpsemalt määratleda kohustuste jaotus kaevandaja poolt esitatud aruannete kontrollimisel ja andmete analüüsil. Senini ei ole läbi viidud piisavalt põhjalikku riskianalüüsi, mis tagaks sellele tugineva süsteemse koostöö kontrolli ja analüüsi korraldamisel.

Kujunenud olukorras leiame, et KKI peaks tulevikus olema nimetatud valdkondades tunduvalt enam kaasatud. Leiame, et Keskonnaministeriumi haldusalas võiks KKI-le jätta koordineeriva ja juhtiva rolli kogu selle teemaatika üle, mis on seotud kaevandamise mahu aruannete kogumisega, analüüsiga ja kaevandatud mahtude kontrolliga. Oleme valmis andma oma panuse tõhusate kontrollimehhanismide väljatöötamisel ja nende põhjal esitatud aruannete ja muu asjakohase teabe analüüsimisel.

KKI ei poolda ettepanekut lisada KKI ülesannete hulka markšeideritööde riiklik järelevalve. Selgitame, et riikliku järelevalve kohustuse panek korrakaitseorganile mingis kindlas valdkonnas on oluline küsimus, eeldades teatud oluliste tingimuste olemasolu. Eelkõige tähendab see nii valdkondliku eripädevuse kui vastava hariduse ja ettevalmistusega personali olemasolu. Riikliku järelevalve kohustuse panek markšeideritööde osas KKI-le tähendaks kohustuste seadmist väga spetsiifilises ja mahukas valdkonnas ja seda olukorras, kus sellel valdkonnal puudub seos KKI põhitegevusega. Selleks puudub ka vajadus. Kaevandamisloa tegevuse seotud mõõtmiste kontroll on Keskonnaameti ja KKI pädevuses, muutudes kohustuseks juhtudel, kui andmete analüüsil ilmnevat väljaselgitamist vajavad küsitavused.

Markšeideritööd on üldises mõttes TJA pädevuses (vt TJA kodulehte www.tja.ee/?id=11081&highlight=markš ja www.tja.ee/?id=11078&highlight=markš). TJA hindab ja tõendab isiku nõuetele vastavust, hinnates markšeideritööde tegeva ettevõtja vastutava spetsialisti sobivust. TJA on asutuseks, kes markšeideritöödega tegeleva ettevõtja vastutava spetsialisti pädevust hindab ja tõendab seda pädevustunnistuse väljastamisega. Väljastades pädevustunnistuse kinnitab TJA, et vastav isik on markšeideritööde tegeva ettevõtja vastutava spetsialistina:

- vastava ettevalmistusega;
- pealmaatöödel erialase töökogemuse ja teadmistega ulatuses, mis tagab nõuetekohase mäetööde mõõdistamise ja dokumentatsiooni koostamise;
- allmaatöödel vähemalt kolmeaastase erialase töökogemusega markšeideritööde tegeva ettevõtja juures ulatuses, mis tagab nõuetekohase mäetööde mõõdistamise ja dokumentatsiooni koostamise.

Seega tagab riik nimelt TJA kaudu, et markšeideritööd teevad pädevad isikud, kellel on vajalik ettevalmistus. Kui peaks ilmneva, et markšeideritööde tegijad teevad mõõtmistel vigu ebapiisava hoolsuse tõttu või koguni tahtlikult, tuleks sellised isikud jätta ilma pädevustunnistustest ja seadusega ettenähtud juhtudel ka karistada. Võimalik, et otstarbekas oleks koguni karmistada markšeideritööde vastutavale spetsialistile esitatavaid nõudeid. Leiame, et TJA võiks pädevustunnistuse andjana teha pistelist

kontrolli markseidertööde tegeliku kvaliteedi üle. Selle asemel järelevalvekohustuse panek keskkonnajärelevalve kohustusega KKI-le ei ole meie arvates mõistlik ja otstarbekas.

II. Keskkonnainspektiooni töö parandamisest

KKI korraldab vajaliku tegevuse järelevalvealase tegevuse tõhustamiseks maapõueseaduse valdkonnas.

Esiteks – eesmärgi saavutamisele aitab kahtlemata kaasa käesolevaks ajaks e-õiguse kaudu kooskõlastusringile esitatud eelnõu „Keskkonnavaidkonna seaduste vastutuse ja järelevalvega seotud sätete muutmise seadus“. Nimetatud eelnõu ühe osana muudetakse maapõueseadust. Maapõueseaduses viiakse sisse rida muudatusi, muu hulgas lisatakse uus järelevalvealane peatükk. Maapõueseaduses puudus seni viide KKI-le kui seaduse täitmise üle järelevalvet teostavale asutusele. Uue sõnastuse järgi teostab riiklikki järelevalvet maapõueseadusest tulenevate nõuete täitmise üle Keskkonnainspektioon keskkonnajärelevalve seaduses sätestatud korras.

Teiseks – Keskkonnaministeeriumi haldusalas tervikuna avaldab lähitulevikus positiivset mõju hiljutine reform, mille käigus toimus Keskkonnaameti loomine ja eraldiseisvate keskkonnateenistuste kaotamine. See peaks aitama kaasa asutustevahelise koostöö paranemisele ja laiemalt järelevalvetöö tõhustumisele (ka maapõueseadusega kaetud valdkonnas).

Kolmandaks – koolituste läbiviimine. KKI on pööranud selle aasta algusest enam tähelepanu maapõuealasele järelevalvetöö kvaliteedile. Lisaks tänavu jaanuaris toimunud maapõuealasele koolitusele on tulekul maapõuealane jätkukoolitus. Koolituste eesmärgiks on parandada inspektorite teadmisi nii markseidermõõdistamiste valdkonnas kui ka aruandluse ja kaevandamislubade tingimuste täitmise kontrolli valdkonnas.

Neljandaks – 2008. aasta lõpus alustati KKI prioriteetide ülevaatamist ja tõhustati kaevandamisalast järelevalvet. Alustatud on mitmed kriminaal- ja väärteo- ja haldusasjad.

Juba nimetatud meetmete lisaks leiame, et olulist rolli järelevalve tõhustamisel kannab ka kaevandajate suhtes aruandluse auditeerimiskohustuse rakendamine (vastavad põhimõttelised ettepanekud on Keskkonnaministeeriumile KKI poolt esitatud). Toetudes sellisel viisil riskianalüüsile on võimalik kokku hoida nii aega kui raha.

Maa-ameti peadirektori esimese asetäitja kommentaarid:

Kuni 2005. aastani ei olnud keskkonnaregistri maardlate nimistu registrikaartide pidamine ja maavarade koondbilansi pidamine omavahel andmebaasilisel ühendatud. Registripidaja sai välja antud kaevandamislubadest teada peale lubade välja andmist. Seetõttu on varasemates lubades võimalik leida vastuolusid registriandmetega ja on võimalik, et need vead on kandunud ka koondbilanssidesse mäeeraldise ridadesse. Iga üksikjuhtum vaadatakse ja lahendatakse eraldi.

Alates 2006. aastast on uuringu ja kaevandamise loa taotlused ja muutmise taotlused Maa-ameti poolt eelnevalt üle kontrollitud pindala, arvelolevate varude, kitsenduste ja katastriüksuste piiride suhtes, mistõttu uutest lubades enam eeltoodud vigu ei esine.

Vuti karjäär – jääkvaru hulk täpsustati 2006. aastal markseidermõõdistuse käigus, markseidermõõdistuse aruande on läbi vaadanud loa andja, kes saatis Maa-ametile markseidermõõdistuse aruande koos Keskkonnaministeeriumi arvamusega ja ettepanekuga varu hulga täpsustamiseks. Maa-amet on Vuti karjääri registrikande vastavalt loa andja ettepanekule muutnud, täpsustus kajastub 2008. aasta bilansis.

Ruusmäe karjäär – Valgamaa keskkonnateenistus teavitas Maa-ametit septembris 2008, et mäeeraldiseiga on seotud ebatäpne varu kogus. Kande kontrollimise tulemusena täpsustas Maa-amet mäeeraldiseiga seotud varu kogust, täpsustus kajastub 2008. aasta bilansis.

Kaasiku karjäär – varu hulk bilansis pole muutunud, kuna aruandeid pole esitatud.

Kurevere karjäär – varu hulga täpsustus on Maa-ameti poolt 2007. aasta bilansis tehtud, kuna loa andja edastas Maa-ametile kaevandaja esitatud mahtude aruande muutmise aruande. Täna on selgunud, et ka see muudetud aruanne pole usaldusväärne. Niisugustel juhtumitel toob selguse ainult riigi poolt teostatav kontrollmõõdistamine.

Maa-amet teostab alates 2009. aastast KIKi toetuse saanud projekti „Kaevandamistegevuse aerokontroll“, mille tulemusena saab lennukilt teostatava pildistamise ja laserskaneerimise andmete alusel ülevaate kaevandamislubade tingimustest kinnipidamisest ja kaevandatud mahtude aruannete õigsusest. Tegelik andmete alusel (ortofotod ja kõrgusandmed) kontrollitakse mäeeraldise piiridest kinnipidamist nii plaaniiselt kui ka vertikaalselt, rikkumise korral antakse mahu hinnang. „Kaevandamistegevuse aerokontrolli“ projekti kaudu tõstab riik kaevandamistegevuse sisulise kontrolli mahtu kiirelt ja suuremahuliselt. Kaevandamislubade tingimuste rikkumised saavad faktilise tõestuse ja on võimalik teha keskkonnakahjude arvestusi ja kaevandamisõiguse tasu arvestuse kontrolli.

Regionaalministri kommentaarid:

Kehtiv planeerimiseseadus § 7 lg 3 p 9 näeb ette maardlate ja maavaravaru kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määratlemise maakonnaplaneeringutega. Kehtiv seadus ei näe ette maavarade teema käsitlemist kohustuslikuna üldplaneeringus, kuid igasuguseid maakasutamist mõjutavaid tingimusi saab kajastada vastavalt punktile 17. Seega kehtiva seaduse alusel ei ole maavarade kaevandamise otsustamine otseselt planeeringute ülesanne.

Kehtiva seaduse kohaselt omab maavarade üle otsustamise õigust riik Keskkonnaministeeriumina, kes omab ka vastavaid spetsialiste. Spetsialistid teevad oma otsused riigi maavarade ja karjääride kohta, lähtudes ühelt poolt üldistest vajadustest ja looduskaitsest ning teiselt poolt konkreetsetest uuringutest, markseidermõõdistustest ja keskkonnamõju hindamise tulemustest. Seega on spetsialistidel otsustuse aluseks instrument (keskkonnamõju hindamine), mis vaatleb, millised on keskkonnale avalduvad mõjud. Enne ei tohi kaevandada, kui pole hinnatud mõju või tehtud eksperdi hinnanguid (auditis p 89), seega mõnab ka Riigikontroll ise, et tegelikult on vaja hinnata konkreetsetes kohas maavara kaevandamise mõjusid.

Audit leiab, et olemasolev süsteem ei tööta nii nagu vaja ja välja on pakutud variant otsustada kaevandamise üle läbi planeeringute. Asutused, kes kehtestavad vastavalt maakonnaplaneeringud ja üldplaneeringud, on kas maavalitsused või kohalikud omavalitsused. Siseministeerium on Riigikontrolliga nõus, et sellist olulist ruumilist mõju omav otsustamine peaks

lähima avaliku planeerimise protsessi, kuid selline muudatus eeldab riigi tasandil halduskorralduse muutmist, lisaks tuleb tagada vastav kompetents otsustajate ringis.

Välja pakutud skeemi juures tuleb muuta kehtivat riigihalduse ja rahastamise süsteemi ja põhimõtteid. Siseministeerium, nõustumata eelpool toodud põhjustel Riigikontrolli kriitikaga kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste aadressil, leiab, et vastava riigihalduse ja rahastamise süsteemi ning põhimõtete muutmisele peaks eelnema põhjalikum arutelu. Vastavat ettepanekut muudatuseks audit selgelt välja ei too. Näeme lisaks probleemina ka seda, et riik ei ole seniajani defineerinud selgelt oma huvi, pole vastavat arengukavagi. Seega, kui hakkame kaevanduste avamiseks tegema planeeringuid, jääb probleem samaks – ikka ei oska keegi otsustada, mida ja kus võiks kaevandada.

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
<p>Ülevaade maavaravarudest</p> <p>24. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Selleks et riigil, avalikkusel ja eri valdkondade spetsialistidel oleks täielikum ülevaade maavarade varudest, nende paiknemisest ja uute karjäärade rajamiseks sobivatest asukohtadest, samuti olemasolevatest karjääridest ja kaevandamismahudest:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Kajastada maavarade bilansis ka varasematel aastatel üldgeoloogiliste uuringutega ja geoloogilise kaardistamisega kogutud andmed maavarade prognoosvarude paiknemise ja varude hinnanguliste suuruste kohta, märkides need erikategooriana ja eristades maardlate nimistu andmetest. Nende varude asukohtade avalikustamine tuleb korraldada nii, et see ei seaks maaomanikele täiendavaid kitsendusi. ■ Kajastada maavarade bilansis ka maa-ainese karjäärid ja kaevandamismahud. Tähistada need vajaduse korral erikategooriana, et maa-aines oleks eristatud maardlate nimistu andmetest. Vajaduse korral nõuda maa-ainese kaevandamisloa omanikelt vajalike uuringute läbiviimist, et selgitada maavara kvaliteet ja jääkvarud. 	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Soovitus ei ole kooskõlas kehtiva õigusega ning selle rakendamiseks täies ulatuses puudub ka sisuline põhjus. <p>Märgite aruande eelnõus (p 11), et maavaravarude bilanss peab teie hinnangul sisaldama kõiki teadaolevaid maavaravarusid, selleks, et ülevaade maavara varudest oleks "õige".</p> <p>Selgitan, et maavaravarude riikliku arvestuse pidamise aluseks on keskkonnaregistri seadus. Keskkonnaregistri seaduse § 8 lg 1 kohaselt peetakse maavarade arvestust maardlate nimistuna. Maavaravarude bilansi mõiste sätestab keskkonnaregistri 13.01.2005 määrus nr 2 "Keskkonnaregistri pidamise täpsustatud kord" § 40 lg 2 kohaselt on maavaravarude bilansi koostamise alusdokument keskkonnaregistris registreeritud maardlate nimistu.</p> <p>Prognoosvaru on maapõueseaduse § 10 lg 4 kohaselt "maavaravaru, mille uurituse mahu määrab üldgeoloogiline uurimistö. Prognoosvaru eraldatakse maardlaga piirneval alal väljaspool tarbe- ja reservvaru kontuuri või piirkonnas, kus maavarailmingute esinemise põhjal võib eeldada uue maardla olemasolu. Prognoosvaru võimaldab hinnata maardla maavaravaru suurendamise või uue maardla kindlakstegemise võimalust ning on aluseks maavara otsingu ja geoloogilise uuringu suunamisel". Prognoosvaru määratakse geoloogilise kaardistamise või maavara otsingu käigus (keskkonnaministri 21.04.2005 määrus nr 29).</p> <p>Eelnevast tuleneb, et prognoosvarud ei ole veel maavara ega kuulu maardla koosseisu ja seega ei kuulu maavaravarude bilansis kajastamisele. Selle põhjuseks on asjaolu, et prognoosvarud on oletatavad ja nende kvantiteedi ning kvaliteedi näitajad on vajalikul määral uurimata, et neid arvestada maavarade hulka. Prognoosvarude oletuslik iseloom ei annaks ka prognoosvarude keskkonnaregistrisse kandmisel meile "õiget" ülevaadet maavaravarudest. Märgin, et maavarade puhul jääb alati, ükskõik kui hea on nende uurituse tase, teatud ulatuses määramatust. Ükski maavara lasund, kogum ei moodusta homogeenset ruumi, mille mõõtmed on joonlauaga määratavad.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Selgitan, et maa-ainest ei loetud maavaraks, kuni 2005. aastal hakkas kehtima praegune maapõueseadus. Maa-ainese kaevandamise lube on välja andnud kohalikud omavalitsused ja lube anti välja sageli väga väheste uuringuandmete põhjal. Vähenen uuritus ja sellest tulenevad vead oli ka üks põhjuseid, miks maa-ainest keskkonnaregistrisse ei kantud 2005. aastal ega pole seda tehtud hiljem. Kuna maa-ainese kohta teada olevad andmed on ebakvaliteetsed, siis ei pea Keskkonnaministeerium võimalikuks neid praegusel kujul keskkonnaregistrisse kanda. Olen veendunud, et hinnanguliste, st geoloogilise uuringuga tõestamata varude kandmine keskkonnaregistrisse toob kaasa bilansis vigade arvu hüppelise tõusu. <p>Maa-ainese lube ei pikendata. Need kehtivad olemasoleva loa kehtivuse aja lõpuni. Kui soovitakse kaevandada kauem, tuleb kaevandajal teha jääkvaru uuring, täpsustada varu kogus ja kasutusala vastavalt tänapäeval kehtivale korrale ja varu kanda keskkonnaregistrisse täieliliva või täitekrusana või osaliselt ka ehitusliiva või ehituskrusana vastavalt kaasaegsele uuringumetoodika tulemusle.</p> <p>Praegu moodustavad maa-ainese kaevandamise load liiva, kruusa, savi mäeeraldiste kogupindalast 13,7 protsenti. Arvestades, et maavara</p>

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
<ul style="list-style-type: none"> ■ Rakendada senisest tõhusamalt keskkonnaregistri pidamise täpsustatud korda maardlate nimistu ja maavarade bilansi muutmise ja täiendamise kohta ning kohustada Keskkonnaametit kontrollima kaevandajate esitatud andmeid. Juhul kui kaevandajate esitatud kaevandamismahtude või jääkvarude andmed on vastuolus bilansis olevate andmetega, selgitada tegelikud varud ja kaevandatud mahud, vajaduse korral täiendavate markseideritööde abil. Kui on tuvastatud, et kaevandajad esitavad ebaõigeid andmeid või et esitatud kaevandamisvahud on lubatust suuremad, teavitada sellest Keskkonnainspeksiooni (p-d 11-23). 	<p>kaevandamiseks antud mäeeraldiste pindala säilib ka aastaks 2015 sarnasel tasemel, moodustab maa-ainese lubade osakaal kaevandamise lubadest ca 4 protsenti, mida võib lugeda ebaoluliseks.</p> <p>Lisaks märkin, et kuna avalikkuse vajadus kehtivate maa-ainese lubade info järele on Keskkonnaministeeriumile arusaadav, siis on Maa-ametil kavas avalikustada maa-ainese mäeeraldiste ruumikujud ja teadaolevad tärgandmed 2009. aasta kevadel Maa-ameti poolt loodavas geoloogia veebirakenduse maavarade teemakaardil, kus leiavad kajastamist kõik teadaolevad keskkonnaregistrisse mitte kantud potentsiaalsed maavarade leiukohad (perspektiivalad, levialade ja ilmingud).</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Kaevandamislubade taotluste kontroll käivitati Maa-ameti poolt 2006. aastal. Kõik kaevandamislubade taotlused kontrollitakse nüüd registriandmete suhtes üle enne, kui luba välja antakse. Vanemate lubade andmetes võib esineda ebatäpsusi, mis võivad olla kandunud ka bilanssi. <p>Alates 2009. aastast on rakendunud KIKi rahastamisel kaevandamise aerokontrolli projekt, mille käigus Maa-ameti poolt teostatakse aeropildistamise ja laserskaneerimise kaudu tegelikku järelevalvet kaevandajate tegevuse üle. Kaevandamislubade tingimuste rikkumised saavad faktilise tõestuse ja on võimalik teha keskkonnakahjude arvestusi ja kaevandamisõiguse tasu arvestuse kontrollid.</p> <p>Kuni 2005. aastani ei olnud keskkonnaregistri maardlate nimistu registrikaartide pidamine ja maavaravarude koondbilansi pidamine omavahel andmebaasiliselt ühendatud. Samuti ei kontrollitud välja antavaid kaevandamisloa taotlusi registriandmete suhtes üle, enne kui luba välja anti. Lubade taotluste kontroll käivitati Maa-ameti poolt 2006. aastal. Varem sai registripidaja lubadest teada alles peale nende välja andmist, mitte enne. Seetõttu on varasemates lubades võimalik leida vastuolusid registriandmetega ja on võimalik, et need vead on kandunud ka koondbilanssidesse mäeeraldise ridadesse.</p> <p>Kui praegune registri volitatud töötaja Maa-amet leiab kannete teostamisel andmetes vasturääkivusi või saab mujalt infot ekslikest andmetest, siis kannete aluseks olevad algdokumendid vaadatakse läbi, vajadusel küsitakse täiendavaid andmeid ja vastavalt vea olemusele kas parandatakse kannet, soovitakse aruanne KKM-i läbivaatamiseks ja kinnitamiseks saata, tehakse loa andjale ettepanek muuta vigast luba. Iga üksikjuhtumit tuleb vaadata ja lahendada eraldi.</p> <p>Alates 2006. aastast on uuringu ja kaevandamise loa taotlused ja muutmise taotlused Maa-ameti poolt eelnevalt üle kontrollitud pindala, arvelolevate varude, kitsenduste ja katastriüksuste piiride suhtes, mistõttu uutest lubades enam eeltoodud vigu ei esine.</p> <p>Maa-ameti peadirektori esimese asetäitja vastus: Soovituse rakendamine eeldab muudatusi õigusaktides. Keskkonnaministeerium on moodustanud uue maapõuekontseptsiooni loomiseks töörühma. Töörühma esimene koosolek toimus 09.04.2009. Töörühmas osaleb ka Maa-ameti esindaja. Kontrolliaruandes esitatud ettepanekud analüüsitakse põhjalikult läbi ja vajadusel tehakse ettepanek õigusaktide muutmiseks.</p>
<p>Järelevalve korraldus</p> <p>42. Soovitus keskkonnaministritele:</p> <p>Maavarade kaevandamismahtude järelevalve pädevuse selgeks kindlaksmääramiseks ja järelevalve tõhustamiseks:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Koostöös majandus- ja kommunikatsiooniministriga analüüsida järelevalveülesannete jagunemist eri järelevalveasutuste vahel kaevandamiseseaduse ja maapõueseaduse ning nende alamaktide nõuete täitmise seisukohalt. Selle tulemusena valmistada ette eelnõud vastavate õigusaktide muutmiseks või täiendamiseks, sealhulgas ministrite vastavate määrustega ühtlustada karjäärade mõõdistamise sagedused. 	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Keskkonnaministeerium analüüsib täiendavalt koos Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga järelevalveülesannete jagunemist. Vajadusel valmistatakse ette vastavad eelnõud õigusaktide muutmiseks või täiendamiseks.

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lisada järelevalve kaevandatud mahtude ja kaevandamisandmete õigsuse ning ka markšeideritööde tegemise üle Keskkonnainspektsiooni ülesannete hulka, sest arvestuse pidamine maavarade varude ja ressursitasude üle kuulub Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas. Sellega koos tõsta Keskkonnainspektsiooni pädevust kas inspektorite täiendkoolituse või vastavate erialaspetsialistide palkamisega. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keskkonnaministeerium ei toeta ettepanekut lisada seadusemuudatuse kaudu Keskkonnainspektsiooni (KKI) ülesannete hulka kaevandatud mahtude ja kaevandamisandmete õigsuse ning markšeideritööde riikliku järelevalve teostamise kohustus. <p>Keskkonnaministeerium nõustub sellega, et KKI peab tulevikus olema maapõue valdkonnas tunduvalt enam kaasatud. See tähendab, et KKI-l peaks olema kohustus osaleda koostöös Keskkonnaministeeriumi, Keskkonnameti ja Maa-ametiga kaevandamise aruannete uute tõhusamate kontrollimehhanismide väljatöötamisel ja nende põhjal esitatud aruannete ja muu asjakohase teabe analüüsimisel. KKI kui riikliku järelevalve kogemusega valitsusasutuse kanda jääb seejuures juhtiv, koordineeriv ja vastutav roll.</p> <p><u>Põhjendused:</u></p> <p>a) Kehtiv regulatsioon on piisav, ülesanded kaevandatud mahtude ja kaevandamisandmete õigsuse kontrollil on fikseeritud.</p> <p>Keskkonnaministri 21.04.2005 määrus nr 26 „Maavaravaru kaevandamise mahu aruande esitamise kord“ (edaspidi Määrus) reguleerib maavaravaru kaevandamise mahu aruande (edaspidi Aruanne) esitamist. Aruande õigsuse kontrolli kohustus lasub Määruse kohaselt kaevandamisloa andjal.</p> <p>Aruande õigsuse kontrolli toiming juures tuleb enam tähelepanu pöörata selle sisulisele analüüsile (kas on kooskõlas loaga ja seni esitatud aruannetega; kas ei nähtu lubatud aastamahtude ületamist või alakaevandamist jne). Seega on aruande õigsuse kontroll aktiivne ja analüüsiv tegevus, mille puhul on loa andjal võimalus ja kohustus (põhjendatud kahtluse korral) selgitada välja tegelikkusele vastavad andmed.</p> <p>Keskkonnatasude seaduse (KeTS) kohaselt kontrollitakse keskkonnatasude arvestust kaevandamisel aruande alusel. Selle võimaldamiseks on kaevandajal kohustus vastavalt KeTS § 33 lg 1 punktis 1 sätestatule esitada loa andjale hiljemalt aruandekvartalile järgneva kuu 10. kuupäevaks aruanne ja kaevandamisõiguse tasu arvutus. Keskkonnaloa andja on kohustatud kontrollima 15 päeva jooksul esitatud keskkonnatasu arvutuse õigsust (KeTS § 36 lg 1) ning kahtluse korral on <u>arvutuse aluseks olevate dokumentide</u> kontrollimiseks võimalik teha kontrollmõõtmisi.</p> <p>Kuivõrd aruande sisuks on kaevandaja tellitud instrumentaalmõõdistamiste tulemusel saadud andmed aruandeperioodi jooksul kaevandatud, kasutatud või kasutuskõlbmatuks muudetud maavaravaru suuruse kohta, on KeTS § 36 lõikes 1 nimetatud kontrollmõõtmiste all mõeldud mõõtmisi, millega kontrollitakse, kas Määruse § 2 lõikes 2 nimetatud mõõdistamine kajastab tegelikku olukorda karjääris või mitte. Seega ei seisne keskkonnatasu arvutuse õigsuse kontroll pelgalt matemaatiliste tehete kontrollil, vaid eeldab alusdokumendi sisu kriitilist hindamist. Selline kohustus on kaevandamise loa andjal ja selle täitmisele tuleb pöörata olulist tähelepanu.</p> <p>Kaevandatud mahtude kontrollmõõdistamise või kordumõõdistamise õigus on põhjendatud kahtluste olemasolul ka KKI-l. Toimuda saab see KKI-poolsete ülesannete täitmisel riikliku keskkonnajärelevalve teostamisel olukordades, kus KKI hindab riikliku järelevalvemenetluse või juba algatatud süüteomenetluse käigus kaevandaja tegevuse vastavust loa nõuetele. Otsest, seadusest tulenevat kohustust lausaliseks kontrollmõõtmisteks või kaevandatud mahtude kontrolliks KKI-l ei ole.</p> <p><u>Kokkuvõttes võib öelda</u>, et loa andjal ei ole mitte ainult õigus, vaid ka kohustus kahes erinevas situatsioonis hinnata kaevandamise mahu aruande aluseks olevaid mõõtmisi (mõõtmiste hindamise kaudu tuvastada, kas aruandes esitatud mahud vastavad tegelikkusele või mitte). Selle eelduseks on esitatud aruannete süsteemne kontroll ja andmete analüüs. Juhtivat ja koordineerivat rolli hakkab seejuures Keskkonnaministeeriumi haldusalas täitma KKI, kes on käesoleva ajani keskkonnakasutust kaevandamisaluste alusel kontrollinud vastavalt oma võimalustele. Vajadusel on võimalik teha kontrollmõõtmisi. Mõõtmisi võib teha ja on ka kohustatud tegema KKI oma tavapäraste ülesannete täitmisel.</p>

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tagada, et keskkonnalubade infosüsteemi KLIS korrastataks ja täiendataks, et nii avalikkusele kui järelevalvet tegevatele isikutele oleksid kättesaadavad õiged ja täielikud andmed kõigi kehtivate kaevandamislubade, sealhulgas maa-ainese kaevandamislubade kohta (p-d 25-41). 	<p>b) Markšeideritööde järelevalve ei ole keskkonnajärelevalve pädevuses.</p> <p>Riikliku järelevalve kohustuse panek korraaitseorganile mingis kindlas valdkonnas on oluline küsimus. Eelkõige tähendab see valdkondliku eripädevuse olemasolu ja vastava hariduse ja ettevalmistusega personali. Riikliku järelevalve kohustuse panek markšeideritööde kvaliteedi üle tähendaks KKI-le väga spetsiifilises ja mahukas valdkonnas järelevalvekohustuste panemist olukorras, kus sellel ei ole puutumust KKI põhitegevusega, asutusel puudub vastav erialane pädevus ning personal.</p> <p>Selleks puudub ka vajadus. Nagu selgitatud punktis a, on kaevandamismahtudega seotud mõõtmiste ülekontrollimine Keskkonnaameti ja KKI pädevuses, muutudes kohustuseks juhtudel, kui andmete analüüsil ilmnevad väljaselgitamist vajavad küsitavused.</p> <p>Markšeideritööd reguleerib kaevandamiseseadus. Kaevandamiseseaduse nõuete täitmise üle on järelevalvepädevus nimetatud seaduse §-ga 25 antud Tehnilise Järelevalve Ametile (TJA) pädevuses. TJA on asutuseks, kes hindab ja tõendab isiku nõuetele vastavust, hinnates markšeideritööd tegeva ettevõtja vastutava spetsialisti sobivust. TJA on asutuseks, kes markšeideritöödega tegeleva ettevõtja vastutava spetsialisti pädevust hindab ja tõendab seda pädevustunnistuse väljastamisega. Seega tagab riik TJA kaudu, et markšeideritööd teevad pädevad isikud, kellel on vajalik ettevalmistus. Eeldades, et markšeideritööd on halva kvaliteediga, mille tulemuseks on kohatised ebaõiged andmed (mistõttu tuleks kogu markšeiderimõõdistamisega seotud tegevus allutada täiendavale riiklikule järelevalvele), väljendab riik tegelikult seisukohta, et pädevustunnistuse saanud spetsialistid on ebapiisava ettevalmistusega. Seega tuleks pigem karmistada sellisele spetsialistile esitatavaid nõudeid ning juhtudel, kui kontrollimisel ilmnevad vead markšeideritöödes, kaaluda vastava mõõtmispädevuse äravõtmist.</p> <p>Leiame, et TJA võiks pädevustunnistuse andjana teha pistelist kontrolli markšeideritööde tegeliku kvaliteedi üle. Vastavalt kaevandamiseseaduses sätestatud (paragrahv 5) teostab nimetatud seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle riiklikku järelevalvet TJA. Sellise kontrolli asendamine järelevalvekohustuse panekuga KKI-le ei ole Keskkonnaministeeriumi hinnangul mõistlik ja otstarbekas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Keskkonnaministeeriumi prioriteediks on efektiivse ja ammendava keskkonnalubade infosüsteemi loomine, sõltumata sellest, kas tegemist on maavara kaevandamise lubadega või mõne muu keskkonnaloaga. Avalikkusele riigi poolt pakutavad andmed peavad olema õiged, mistõttu KLISi andmete täies mahus avalikustamine on võimalik siis, kui Keskkonnaministeerium on veendunud andmete õigsuses.
<p>Kaevandamismahud</p> <p>52. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Selleks et kaevandatud maavara eest tasutaks ressursitasu õigel määral ning ei kaevandataks suuremas mahus, kui on lubatud:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Korraldada Keskkonnaameti töö nii, et kaevandajate esitatud kaevandamisandmeid kontrollitaks jooksvalt, võrreldaks neid markšeideritöö aruannetega ning jälgitaks, et markšeideritööde aruanded sisaldaksid teavet nii kaevandatud mahtude kui ka jääkvarude kohta. Tagada, et vastuolude ilmnemisel teavitab Keskkonnaamet sellest viivitamatult Keskkonnainspektsiooni. 	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Maapõueseaduse alusel kehtestatud Keskkonnaministri 21.04.2005 määruse nr 26 "Maavaravaru kaevandamise mahu aruande esitamise kord" järgi ei ole kõigil kaevandajatel kohustust kvartaalselt esitada kaevandamise mahu aruandeid mõõdistamistulemuste põhjal. Vastavalt määruses sätestatud (paragrahvi 3 lõige 1) on kaevandatud, kasutatud või kasutusõhmatuks muudetud maavara varu suuruse mõõdistamise sagedus lähtuv kaevandamise aastamahust karjääris või kaevanduses järgmine: <ul style="list-style-type: none"> üle 200 ühiku – kord kvartalis; 50–200 ühikut – kord aastas; 10–50 ühikut – kord 2 aasta jooksul; alla 10 ühiku – kord 5 aasta jooksul. <p>Seega, kohustus kord kvartalis teha mõõdistamine on vaid ehitusmaavarade kaevandajatel, kes kaevandavad üle 200 ühiku aastas (ühik on tuhat tonni või tuhat kuupmeetrit). Sellest tulenevalt ei saagi Keskkonnaamet iga üksiku mõõdistamise vahelise mahu aruande ja tasu arvutuse õigsust kohe kontrollida. Vaid põhjendatud kahtluse korral saab nõuda kontrollmõõdistamist. Tagamaks esitatavate andmete</p>

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tagada, et lubatust suuremas mahus kaevandamise korral nõuab Keskkonnaamet kaevandajatelt kõrgendatud keskkonnatasu. ▪ Parandada Keskkonnainspektsiooni tööd ebaseaduslike kaevandamiste avastamisel. Lisaks keskkonnale tekitava kahju vähendamisele aitab see vältida rahalist kahju, mida ebaseaduslik või lubatust suurem kaevandamine riigile põhjustab, ning suurendada õiguskülekust (p-d 43-51). 	<p>võimalikult suur tõepärasus nõuab Keskkonnaamet markseidermöödistamiste tegemist vastavalt kehtivale korrale. Suuremat tähelepanu suuname möödistanisaruannete õigeaegse esitamise nõudmisele. Rikkumiste ennetamiseks ja kiireks avastamiseks loome koostöövõrgustiku Keskkonnainspektsiooni, Maa-ameti ning Tehnilise Järelevalve Ametiga.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nõustun selle ettepanekuga. Efektiveima tegutsemise tagab siinjuures infotehnoloogiline lahendus, mille abil oleks võimalik jooksvalt jälgida jääkvaru suurust ja aasta algusest kaevandatud maavara mahtu. See tagab ülevaate kaevandatud ja kaevandada jäänud varudest ning võimaldab operatiivselt tuvastada lubatust suuremas mahus kaevandamist. ▪ Keskkonnaministeerium astub vajalikud sammud KKI järelevalvealase tegevuse tõhustamiseks maapõueseaduse valdkonnas. Muu hulgas on käesolevaks ajaks esitatud e-õiguse kaudu kooskõlastusringile eelnõu „Keskkonnavaldkonna seaduste vastutuse ja järelevalvega seotud sätete muutmise seadus”, mille ühe osana muudetakse maapõueseadust. <p>Leiame, et hiljutise reformi käigus Keskkonnaameti loomine ja eraldiseivate keskkonnateenistuste kaotamine aitab läbi asutustevahelise koostöö paranemise kaasa nii üldmõttes kaevandamise järelevalve tõhustumisele kui ka käesolevaga tõusetunud probleemide lahendamisel seonduvalt kaevandamismahtude arvestamisega ja selle kontrolliga.</p>
<p>Loodusvara kasutusmäärad</p> <p>62. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Selleks et karjääre ei avataks korraga põhjendamatult palju ja et avatud karjäärid ammendataks mõistliku aja jooksul ning samuti selleks, et soodustada konkurentsi kaevandamislubade saamisel ja alternatiivsete materjalide kasutamist:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Töötada ehitusmaavarade arengukava koostamise käigus välja ja rakendada ehitusmaavarade kaevandamise riiklikud kasutusmäärad, nagu on tehtud põlevkivi ja turba puhul. ▪ Koostada maapõueseaduse muutmissettepanek, et viia seadus kooskõlla säästva arengu seaduse mõttega, mille kohaselt kehtestataks taastumatu loodusvara kasutamisele aastased määrad tagamaks, et teadaolevaid varusid jätkuvalt võimalikult pikaks ajaks (p-d 55-61). 	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Aastaste kasutusmäärade (kvoodi) kehtestamine maavarale, mille nõudluse määrab siseturg, ei ole asjakohane. Kuna praegu on koostamisel Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava 2010–2020. Ehitusmaavarade arengukava koostamisel võetakse seisukoht, kas ja millistele maavaradele on vaja seada kasutusmäärad. Samas arengukavas nähakse ette ka alternatiivsete materjalide (nt aheraine) kasutamise võimalused.</p> <p>Märgin samuti, et vaid pealiskaudsel tõlgendamisel võib jõuda järeldusele, et maapõueseadus on vastuolus säästva arengu seadusega. Selgitan, et säästva arengu seadus on üldnorm, mille sisu avavad kõik keskkonna valdkonda reguleerivad eriseadused. Asjaolu, et eriseadus, sh maapõueseadus, võib üldnormist erinevaid sätteid kehtestada, on Eesti õigusruumis tavapärane.</p>
<p>Kaevandamise planeerimine</p> <p>74. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Selleks et planeeringutega suunataks maavarade kasutuselevõtmist ja hinnataks karjääride asukohtade alternatiive ning selle tulemusel ennetataks kaevandajate ja kohalike elanike konflikte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Juhtida maardlaid hõlmavate planeeringute kooskõlastamisel maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste tähelepanu vajadusele karjääride avamist või laiendamist kajastada. Soovitada planeeringu koostajatel kaaluda KSH käigus karjääride võimalikke alternatiive ja selle tulemusena leida kaevandamiseks sobivaimad asukohad. 	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Olete soovitanud Keskkonnaministeeriumil juhtida maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste tähelepanu karjääride avamise või laiendamise kajastamise vajadusele planeeringute kooskõlastamisel. Keskkonnaministeerium nõustub soovitusel. Kindlasti tuleb lisada, et planeeringus tuleb kajastada ka keskkonnaregistri maardlate nimistus olevaid maardlaid. Keskkonnaministeerium on juhtinud planeeringute kooskõlastamisel omavalitsuste tähelepanu maardlate kajastamise vajadusele ja kohustusele, maavalitsuste tähelepanu me eraldi juhtinud ei ole, küll on maavalitsused määranud järelevalve korras Keskkonnaministeeriumiga planeeringu kooskõlastamise nõude. Keskkonnaministeerium kavandab maavalitsuste teavitamist maavarade kajastamise vajadusele maakonnaplaneeringutes. Keskkonnaministeerium saab kohalike omavalitsuste planeerimistegevusest (detailplaneeringud) üsna sageli teada alles pärast planeeringu kehtestamist ja seda juhtudel, mil on esitatud kaevandamisloa taotlus ja selle kooskõlastamisel selgub, et maardlatele või nende vahetusse lähedusse on kavandatud tegevus, mille tagajärjel on maardla avamine muutunud võimatuks (nt Jõelähtme, Harku vald).

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
<ul style="list-style-type: none"> ■ Koostöös regionaalministriga analüüsida maakonna- ja üldplaneeringute koostamist ning kaevandamisega seotud riigi huvide kajastamist neis. Koostada ettepanek olulise ruumilise mõjuga objektide nimekirja (Vabariigi Valitsuse määrus nr 198 15.07.2003) täiendamiseks pealmaakaevandustega, vajadusel täpsustades olulise ruumilise mõjuga pealmaakaevanduste määratlust. ■ Tagada, et uuringu- ja kaevandamislubade väljastamisel arvestataks maakonna- ja üldplaneeringutega. Koostada maapõueseaduse muutmise ettepanek, mille kohaselt geoloogilise uuringu loa ja kaevandamisloa väljaandmisest keeldutakse ka juhtudel, kui neid tegevusi pole planeeringutes kavandatud (p-d 63 -73). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Keskkonnaministeerium analüüsib nimetatud ettepanekut koostöös siseministriga. ■ Keskkonnaministeerium saab arvestada uuringu- ja kaevandamislubade väljastamisel maakonna- ja üldplaneeringutega juhul, kui nendes on arvestatud maardlate olemasoluga ning need on kooskõlastatud Keskkonnaministeeriumiga. Palju planeeringuid on Keskkonnaministeeriumiga kooskõlastamata, hoolimata sellest, et kehtivas maapõueseaduses (paragrahvi 63 lõikes 4) on sätestatud planeeringute kooskõlastamise nõue Keskkonnaministeeriumiga, kui planeeringuala piires on riigi omandisse kuuluv maavaravaru. Tõepoolest on planeerimismenetluse ja kaevandamise kavandamise omavaheliste seoste täpsustamine hädavajalik ning sellele on korduvalt tähelepanu juhtinud ka Keskkonnaministeerium. Tõenäoliselt on probleemide lahendamiseks vajalik tunduvalt komplekssem seadusemuudatus, kui auditi eelnõu ettepanekus esitatu.
<p>Kaevandamise otsustamine</p> <p>89. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Selleks, et lõpetada praegu reegliks kujunenud ning looduskeskkonda ja kohalikke elanikke mitte arvestav praktika, mille kohaselt kaevandamine otsustatakse sisuliselt enne selle võimalikkuse hindamist:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Tagada, et pärast geoloogiliste uuringute tegemist kinnitataks maavara tarbevaru passiivseks ehk tinglikult kaevandamisväärsaks. Alles pärast seda, kui kaevandamise mõjud looduskeskkonnale ja kaevandamise mõjusfääri jäävatele inimestele on hinnatud ning kaevandamise võimalikkus on otsustatud, kinnitada maavara aktiivseks tarbevaruks. Kasutada kaevandamise võimalike mõjude hindamiseks ja kaevandamise võimalikkuse otsustamise alusena KSHd või KMHD. ■ Käsitleda maavaravarusid, mis on aktiivseks tarbevaruks kinnitatud ilma kaevandamise keskkonnamõju hindamata, passiivsetena. Jälgida, et varem aktiivseks varuks kinnitatud varude puhul arvestataks planeeringute kooskõlastamisel ja lubade väljastamisel kohalike omavalitsuste, kaevandamise mõjupiirkonna elanike ja valitsusväliste organisatsioonide seisukohtadega. Vajaduse korral kinnitada osa praegustest aktiivsetest varudest passiivseteks. 	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Keskkonnaministeerium ei nõustu väitega, et pärast geoloogiliste uuringute tegemist tuleks maavara tarbevaru kinnitada passiivseks ja et varule „aktiivne“ kategooria määramisel on otsustatud koheselt selle kaevandamise või töötlemise tehnoloogia, samuti kaevandamise võimalikkus. Märgime, et maavara varu aktiivseks kinnitamisel ehk uuringu tulemusel teostatakse alati esmane keskkonnamõju hinnang: kas uuringualal või selle läheduses on kaitstavaid objekte, püsivalt elavaid inimesi jne. Keskkonnamõju hindamise ja juhtimissüsteemi seaduse mõistes võiks seda määratleda varu kaevandamise võimalikkusele eelhinnanguna. Kaevandamise võimalikkuse või võimatuse üle otsustatakse ikkagi loapõhise (algatatud sellekohase taotluse põhjal) KMH tulemuste alusel. <p>Varu passiivseks kinnitamise aluseks on olukord, kui puudub kaevandamise või töötlemise tehnoloogia, kaevandamine on majanduslikult ebaotstarbekas või ei vasta keskkonnanõuetele (vastavalt maapõueseadusel põhineva Keskkonnaministri 21.04.2005 määruse nr 29 „Nõuded maavaravarude kategooriatele ja maavaradele ning maavaravarude kasutusala nimistu“ paragrahvi 1 lõikes 9 sätestatule).</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Selline tõlgendus oleks võimalik ja asjakohane, kui mõlemad tegevused teostatakse ühe loa raames. Nagu Keskkonnaministeeriumi ja Riigikontrolli kahepoolsetel töökohtumistel oleme ääkinud, saadakse geoloogilise uuringu käigus palju andmeid, mis on olulised kaevandamisest tuleneva keskkonnamõju hindamiseks: lasundi lasumistingimused, kasuliku kihi paksus, selle omadused, põhjaveetase jpm. Lisaks on keskkonnamõju hindamiseks vajalikud andmed määratletud kaevandamisloa taotluses: mäeeraldise asukoht, suurus, sügavus, aastatoodang jne. Lähtudes sellest, et KMH on loapõhine (st KMH algatatakse siis, kui on taotlus olulise keskkonnamõjuga tegevuse alustamiseks), on Keskkonnaministeerium seisukohal, et enne geoloogilise uuringuloa andmist ja uuringute tegemist ei ole võimalik kaevandamisest tingitud keskkonnamõju hinnata, kuna puuduvad selleks vajalikud olulised andmed. Vastavalt keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses sätestatule (§ 6 lg 1 p 28) on pealmaakaevandamine suuremal alal kui 25 ha, allmaakaevandamine või turba mehhaniseeritud kaevandamine olulise keskkonnamõjuga tegevus ja enne selliste tegevuste alustamist tuleb KMH teha. See on EL direktiivi nõuetest tulenev (Nõukogu direktiiv 97/11/EÜ, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta. I lisa ja II lisa). Keskkonnaministeerium nõustub, et planeeringute kooskõlastamisel ja lubade väljastamisel tuleb arvestada kohalike omavalitsuste ja valitsusväliste organisatsioonide

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valmistada ette eelnõu maapõueseaduse muutmiseks, millega kaotatakse tingimus, et kaevandamisloa andmisel on vaja nõusolekut geoloogilise uuringu loa omanikult. Sellega kaotatakse geoloogilise uuringu loa omaniku eristaatus kaevandamise otsustamisel ning võimalus kaevandamiseks maid broneerida. Ühtlasi täiendada maapõueseadust sättega, mis kohustab enampakkumisel kaevandamisõiguse saanud ettevõtet kompenseerima geoloogiliste uuringute kulud. Muudatused vähendaksid kaevandamisega seotud konflikte ning soodustaksid vaba konkurentsi. ▪ Korraldada geoloogiliste uuringute ja kaevandamislubade väljaandmine selliselt, et pärast riiklike huvide väljaselgitamist, planeeringutega kaevandamiseks sobivate alade leidmist ja kaevandamise võimalikkuse otsustamist tellib ja rahastab geoloogilisi uuringuid riik, misjärel otsustatakse kaevandusloa saaja avalikul enampakkumisel ning enampakkumise võitja peab hüvitama uuringutega seotud kulud (p-d 75-78). 	<p>seisukohtadega. See nõue on sätestatud vastavates õigusaktides ja vastavalt on seni ka toimitud.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ See on huvipakkuv ettepanek, mis tuleb põhjalikult läbi töötada 2009. aastal maapõuekontseptsiooni koostamise käigus. Kontseptsiooni alusel, mis käsitleb kõigi maavaradega seonduvat, kavandab Keskkonnaministeerium alustada maapõuealaste õigusaktide muutmist. ▪ Ettepanekus toodu on tõepoolest üks võimalusi parandada maapõue kasutamist riigi (ka üldsuse) huvisid arvestades. Kuna tegemist on olulise muutusega kehtivas maapõue kasutamist käsitlevas regulatsioonis, eeldab see põhjalikke arutelusid ning analüüsi, sh finantsanalüüsi.
<p>Negatiivsete mõjude vähendamine</p> <p>113. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Selleks, et ettevõtjalt ei nõutaks põhjendamatu keskkonnamõjude hindamisi, kuid kaevandamisele seatakse tingimusi, mis väldivad või vähendavad negatiivseid mõjusid:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tõhustada Keskkonnaameti tööd keskkonnamõju hindamise vajalikkuse üle otsustamisel. Tagada, et kaevandamispiindala laiendamisel olemasolevate karjääride läheduses hinnataks kogu kaevandamise kumulatiivset keskkonnamõju. ▪ Vaadata üle kaevandamise keskkonnamõju hindamise protseduurid ja muuta neid tagamaks, et kaevandamise negatiivsete mõjude vältimiseks või vähendamiseks tehtaks planeeringute käigus KSH, millega juba selgitatakse välja võimalikud kaevandamisega kaasnevad riskid, ning seoses maavara geoloogilise uuringuga kaevandamise KMH. Kaevandamisloa taotlemisel nõuda KMHd üksnes siis, kui see on vajalik KSH tulemusel selgunud riskide vältimiseks, või kui varasemate geoloogiliste uuringute käigus pole kaevandamise keskkonnamõju hinnatud. ▪ Koostada juhendmaterjal, kuidas hinnata kaevandamise KMH algatamise vajadust ja asjaolusid, et tagada kõigi asjasse puutuvate aspektide arvessevõtmine (p-d 101-112). 	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Keskkonnaamet tegeleb hetkel oma protsesside kaardistamisega. Sellele allutatakse ka keskkonnamõju hindamine ning seaduses lubatu piires toimub ametisiselt asjakohaste meetmete rakendamine. Kaevandamise kumulatiivse keskkonnamõju arvestamise kohustus on otsustajale pandud 01.08.2008 jõustunud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse redaktsioonis ning Keskkonnaamet võtab kasutusele meetmed, et tagada seaduse korrektne rakendamine. ▪ Kehtiva keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimise seaduse § 33 seab sisuliselt kahekordselt kohustuse hinnata kaevandamisega seotud keskkonnamõju juba planeerimismenetluse käigus. § 33 lg 2 kohaselt korraldatakse KSH, kui tegemist on üleriigilise-, maakonna või üldplaneeringuga, ning lg 1 p 3 kohaselt ka sellise DP puhul, millega kavandatakse seaduse § 6 lg 1 sätestatud tegevust või eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga tegevust. Sellest tuleneb, et kehtiv õigus juba kohustab kaevandamise keskkonnamõju hindama planeerimismenetluse käigus. Seetõttu tuleb eelkõige tähelepanu pöörata kehtiva õiguse rakendamisele. ▪ Sellise juhendi koostamine on vajalik. Seni on olemas üldine juhend "Keskkonnamõju hindamine", juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil. Juhendmaterjal koostati 2007. aastal ja on kõigile kättesaadav Keskkonnaministeeriumi kodulehel. Selles on käsitletud detailselt turba kaevandamise ja maavaravaru kaevandamise lõpetamise keskkonnamõju hindamist
<p>Karjäärade korrastamine</p>	

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
<p>127. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Selleks, et tagada ammendatud karjääride korrastamine:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tõhustada Keskkonnaameti tööd kaevandajatele karjääride korrastamise tingimuste seadmisel. Korraldada kaevandamislubade andmine selliselt, et korrastamistingimused antaks välja koos kaevandamisloaga või vähemalt seataks tähtaeg tingimuste taotlemiseks ja korrastamisprojektide esitamiseks. ▪ Tõhustada Keskkonnaameti tööd, et jälgitaks karjääride korrastamist esimesel tehnoloogiliselt sobival võimalusel ning vajaduse korral tehtaks ettekirjutusi karjääride korrastamiseks või rakendataks sunnivahendeid. Et parandada järelevalvet karjääride korrastamise üle, märkida kaevandamisloas või korrastamistingimustes korrastamistöde alustamise tähtaeg ja määrata kindlaks, milles seisnevad esmased tehnoloogilised võimalused (p-d 114-126). 	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Keskkonnaministeerium nõustub soovitustega.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas riigi tegevus ehitusmaterjalidena kasutatavate maavarade (ehitusmaavarade) kaevandamise korraldamisel tagab maavarade jätkusuutliku ja riigi huve arvestava kasutamise.

Hinnangu andmise kriteeriumid

1. Riigil on ülevaade maavarade varudest ja kaevandamisest:
 - a. Maavaravarude bilanss sisaldab andmeid kõigi teadaolevate maavaravarude kohta, samuti varude muutusi aastate lõikes.
 - b. Järelevalve kaevandamise üle tagab, et andmed kaevandatud mahtude kohta on õiged.
 - c. Riigile makstakse maavara kaevandamise eest õiget tasu.
2. Ehitusmaavarade kaevandamine on planeeritud jätkusuutlikult:
 - a. Maavarade kui taastumatute loodusvarade kasutamisel on riiklikul tasemel otsustatud, kui kauaks peab teadaolevaid varusid jätkuma, ja kehtestatud on aastased maksimaalsed kaevandamismäärad.
 - b. Maavarade kaevandamisalade planeerimine toimub maakonnaplaneeringute ja kohalike omavalitsuste üldplaneeringutega, mille keskkonnamõju strateegiliste hindamiste tulemusena leitakse kaevandustele sobivaimad asukohad.
 - c. Maavarasid ei käsitleta kaevandamisväärseks enne, kui pole hinnatud kaevandamise mõju looduskeskkonnale ja kaevandamispiirkonna elanikele ning selle tulemusel kindlaks tehtud kaevandamise võimalikkus.
3. Ehitusmaavarade kaevandamisega kaasnevad keskkonnamõjud on väikesed:
 - a. Kaevandamise negatiivsete mõjude vähendamiseks seatakse kaevandamislubades tingimused, mille järgimine hoiab ära või vähemalt leevendab kaevandamisega kaasnevaid negatiivseid mõjusid.
 - b. Kaevandamisloa omanikud korrastavad kaevandamisega rikutud maa esimesel võimalusel. Kui kaevandamisega rikutud maad ei ole korrastatud enne kaevandamisloa kehtivuse lõppemist, teeb kaevandamisloa andja vastavad ettekirjutused ja vajaduse korral rakendab sunnivahendeid.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Audit hõlmas küsimusi, mis on seotud ehitusmaterjalidena kasutatavate maavarade (lubjakivi, dolokivi, kruus, liiv) kaevandamisega. Tähelepanu all olid ehitusmaavarade varude andmete avalikustamine ja õigsus, kaevanduste rajamise planeerimine ja mõjude hindamine, järelevalve kaevandamise üle, kaevandamisandmete kontroll ja ressursitasu arvestamine ning ammendatud karjäärade rekultiveerimine. Auditi põhiküsimustele vastamiseks:

- Moodustati valim 26 karjäärist, et analüüsida andmeid varude ja kaevandamismahtude kohta, ning lisaks 10 maardlast, et analüüsida nende kajastamist planeeringutes ja kaevandamisest keskkonnamõju hindamist.

- Hindamaks maavarade kaevandamise käsitlemist planeeringutes vaadeldi kõikide maakondade maakonnaplaneeringuid ja valimi objektide puhul lisaks 19 valla üldplaneeringuid (valimi objektid asusid kokku 34 vallas, kuid 15-l neist üldplaneeringud puudusid).
- Analüüsi uuringu- ja kaevandamislubades märgitud tingimusi ning KMH algatamise ja algatamata jätmise otsuseid.
- Analüüsi KKI ja TJI/TJA kaevandamisalase järelevalve tulemusi.
- Vaadeldi jõustunud kohtuotsuseid, mis käsitlesid geoloogilise uuringu loa omaniku õigusi.
- Viidi läbi küsitlus keskkonnateenistustes, et selgitada välja aktiivsete ja ammendatud karjäärade hulk, maavarade kaevandamisega seotud info kogumise ja analüüsimise toimingud, ressursitasu arvestamine ja KMH algatamiste asjaolud.
- Viidi läbi intervjuud Keskkonnaministeeriumis, Maa-ametis, Tehnilise Järelevalve Ametis, neljas keskkonnateenistuses ja kahes omavalitsuses. Lisaks korraldati kaks nõupidamist Keskkonnaministeeriumi, Maa-ameti, keskkonnainspeksiooni, Keskkonnaameti regiooni ja kohalike omavalitsuste esindajate osavõtul.

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoiminguid alustati 2008. a juunis ja lõpetati 2009. a veebruaris.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Tuuli Rasso, vanemaudiitor Rainer Kuuba ja audiitor Kaire Kuldpere. Audititoimingutes osales ka koosseisuväline ametnik Kristi Orr.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on TAO-2-1.4/09/16.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid maavarade kaevandamise valdkonnas

14.07.2005 – Turbavarude kasutamine

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee