

Keskkonnatasude seaduse ja maapõuaseaduse muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsus

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

1.1. Strateegiliste ja kriitiliste maavarade kasutuselevõtt

Euroopa Liidus eeldab strateegiliste ja kriitiliste ressursside¹ materjalivoogude tagamine kohaliku tootmisvõimekuse arendamist ja investori (mh välisinvestori) kaasamiseks atraktiivse loastamise süsteemi sisse viimist, mis oleks ajaplaanis lühike, aga haaraks tegevust komplekselt alates maakasutusest kuni kaevandatud ala korrastamiseni.

Maavara uurimiseks ja kaevandamiseks loa andmine on reguleeritud maapõuaseadusega ja keskkonnaseadustiku üldosa seaduse 5. peatükiga. Kehtiv õigusruum võimaldab kokku leppida vaid piiratud hulgas tingimustes, kuid tulevikumaavarade uurimis- ja kaevandamisõiguse andmisel on vajalik igal konkreetsel juhul arvesse võtta tunduvalt enam aspekte (väärimine, riigi tulu jm) kui see täna võimalik on.

Praegu on Eestis selline praktika, et ettevõtte ise valib geoloogilise uuringu ala teatud maavara (isegi riigile kuuluva maavara) uurimiseks, kasutades võimaluse korral varem tehtud uurimistööde andmeid ja oma parimat teadmist maa-ala geoloogilise ehituse kohta. Pole määratletud, mis on tulevikumaavarad, kuidas nende perspektiivse leviku piirkonnas geoloogilised uuringud ja sellele järgnev kaevandamine ning kohapealne väärimine toimuma saavad ja kuidas valida välja parim isik nende tööde tegemiseks, et maksimeerida ühiskonna poolt sellest saadavat kasu.

Tulevikumaavaradena saab rääkida nendest Eesti strateegilistest maavaradest, mida senimaani pole kasutatud, aga mille kasutusele võtmine võib eeldada suurt arengupotentsiaali (väetise- ja metallitoormed: fosforiit, haruldased muldmetallid, glaukoniitliivakivi, graptoliitargilliit, rauamaak, kristalse aluskorra erinevad metallid). Tulevikumaavarad on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2024/1252, millega sätestatakse kriitiliste toormete kindlate ja kestlike tarnete tagamise raamistik ja muudetakse määrusi (EL) nr 168/2013, (EL) 2018/858, (EL) 2018/1724 ja (EL) 2019/1020,² (*Critical Raw Materials Act*, jõustus 23.05.2024) (edaspidi *Euroopa Liidu kriitiliste toormete määrus*) defineeritud kui Euroopa Liidu nimekirjas olevad strateegilised ja kriitilised maavarad³ ning lisaks teised mitte

¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401252

² https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en;
<https://www.consilium.europa.eu/et/infographics/critical-raw-materials/>

³ **Strateegilistena käsitatakse järgmisi toormeid:** boksiit/alumiiniumoksiid/alumiinium, vismut, boor – metallurgiline, koobalt, vask, gallium, germaanium, liitium – akudes kasutamiseks vajaliku puhtusastmega, magneesiummetall, mangaan – akudes kasutamiseks vajaliku

kasutusel olevad aluspõhja maavarad nagu glaukoniitliivakivi ja muu metallitoore (sh kristalse aluskorra metallitoore nagu raud).

Eestis kehtiv regulatsioon ei käsitle eespool nimetatud strateegiliste maavarade uurimist ja kaevandamist piisavalt ning puuduvad meetmed nende kasutamise ja väärimise suunamiseks, mis võimaldaks ühiskonnal teenida õiglast ja piisavat tulu.

Geoloogilise kaardistamise ja detailsemate uurimistööde alusel on teada, et Eestis esineb rohetehnoloogiate- ja digiarenguks ning kaitse- ja kosmosetööstuse jaoks vajalikke strateegilisi ja kriitilisi maapõueressursse, nagu fosforiit, haruldased muldmetallid, vanaadium, magneesium, mida võib olla mõistlik peale täpsustavat uurimist ja kaevandamisõiguse andmist, kohapeal väärimada.

Nende, keerulistes geoloogilistes tingimustes (eelkõige aluspõhi, sh kristalne aluskord) asuvate, ressursside järele on Euroopa Liidus ja maailmaturul suur nõudlus ning mille toodangule kõrge lisandväärtuse andmisest on riigil ja ühiskonnal võimalik teenida täiendavat tulu. Selleks, et neid ressursse kasutusele võtta, on vajalik komplekselt lahendada **nimetatud maavarade rahvusvahelise standardite järgi maavaravaru uurimine, varu arvele võtmine ja arvestuse pidamine ning keskkonnamõju eelhindamisel kaevandamisega seotud põhjaveekaitse, jäätmetekke, eluslooduse ja maakasutuse ning ehitusõiguse küsimused.** Samuti suurendada riigi rolli uurimisel ja uute kaevanduste ning karjääride rajamisel ning kaevandamise korraldamisel, kuna nimetatud ressursid on enamjaolt aluspõhja maavarad, mis kuuluvad riigile.

Kehtiva regulatsiooni alusel ei teeni riik, omavalitsus ega elanikkond nende ressursside kasutusele võtmisel piisavalt õiglast ja suuremat tulu, kuid vajalik on, et positiivne mõju jõuaks ka tegevusest otseselt mõjutatud isikuteni.

Praegune maavarade kasutusse andmise regulatsioon ei võimalda piisaval määral arvesse võtta pikaajalisi sotsiaalmajanduslikke, keskkonna- ja julgeolekualaseid aspekte ega taga keerulise allmaakaevanduse, karjääri või ka allmaarajatiste/kaeveõõnte kompleksi rajamisel (nt teise projekti rajamisel tekkiva kaevise kasutamisel) parima võimaliku tehnoloogia kasutuselevõttu, lisandväärtuse loomist ega anna maavara ammendumisel kaevanduse sulgemise või kaevandatud ala korrastamisel piisavaid garantiisid.

Kuna neid küsimusi ei saa lahendada kehtiva uuringu- ja kaevandamislubade andmise ning maksusüsteemi alusel, siis tuleb leida uued täiendavad lahendused muuhulgas riigi majandusarengu ja riigitulu teenimise seisukohast lähtudes. Süsteemi muutus eeldab uuringute ning kaevandamisõiguse andmise suunamisel suuremat riigi juhtrolli võtmist ning lubade andmise süsteemi muutmist sellisel, et see tagaks pikemas perspektiivis suurema kasu ühiskonnale ja riigi majandusele.

Seoses suuremahuliste ja kulukate projektidega vajab selgelt defineerimist ka riigi huvi nimetatud projektide elluviimisel, et tagada ruumilise planeerimise ja maakasutuse vastuoludeta korraldus. Praegune õigusruum eelkirjeldatud lähenemist ei toeta, mis annaks suurema kindlustunde nii uuringuteks ja/või kaevandamiseks õiguse saanud ettevõttele kui ka

puhtusastmega, grafiit – akudes kasutamiseks vajaliku puhtusastmega, nikkel – akudes kasutamiseks vajaliku puhtusastmega, plaatinarühma metallid, haruldased muldmetallid püsimgnetite jaoks (Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm ja Ce), ränimetall, titaanmetall, volfram
Kriitiliste toormetena käsitatakse järgmisi toormeid: antimon, arseen, boksii/alumiiniumoksiid/alumiinium, barüüt, berüllium, vismut, boor, koobalt, koksisüsi, vask, päevakivi, fluoriit, gallium, germaanium, hafnium, helium, rasked haruldased muldmetallid, kerged haruldased muldmetallid, liitium, magneesium, mangaan, grafiit, nikkel – akudes kasutamiseks vajaliku puhtusastmega, nioobium, fosfor, plaatinarühma metallid, skandium, ränimetall, strontsium, tantaal, titaanmetall, volfram, vanaadium

avalikule sektorile ja kohalikule kogukonnale ning maksimeeriks maavarade kasutamisest ühiskonnale saadavat kasu selliselt, et tegevusega kaasnevad keskkonnamõjud oleksid leevendatud terviklikult kogu tarneahela lõikes. Lisaks tuleb tagada, et maapõue kasutamisega seotud olulisemad keskkonna-, majanduslikud ja sotsiaalsed mõjud oleks eelnevalt analüüsitud ning tegutsemisel valitakse kõige kliimaneutraalsemad ja puhtamad tehnoloogiad. Oluline on maksimaalselt vääridada maavarasid Eestis, võttes arvesse juba olemasolevat maavarade töötlemise ja rikastamise võimekust (nt NPM Silmet OÜ), aga ka võimalikke arendusi ning rajada täiendavalt madala süsinikuheitmega tööstuskomplekse.

Keeruliste allmaakaevanduse, karjääri või ka allmaaratistite/kaeveõõnte kompleksi rajamisel on vaja suurendada kaevandaja vastutust võimaliku keskkonnareostuse likvideerimise, keskkonnaseisundi taastamise või selle likvideerimise ja tehtud kahju hüvitamise, et oleks tagatud võimalikest keskkonnaõnnetustest tulenevad kulud ning täidetud ettevõtte majandustegevuse lõpetamisega seotud keskkonnakohustused.

1.2. Kehtivate kaevandamisõiguse tasude ülevaatamine

Kehtiva keskkonnatasude seaduse (edaspidi ka *KeTS*) alusel maksavad kaevandajad maavara kaevandamisõiguse tasu **ainult riigile kuuluvate** maavarade ja riigimaal oleva maavara kaevandamise või võõrandamise eest ning tasu jaguneb riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *KOV*) vahel. *KOV*i osa on liiva ja kruusa puhul *ca* 70% ning lubja- ja dolokivi puhul *ca* 20%, mis arvestades nende **maavarade kaevandamisõiguse tasu suurust, ei ole piisav stiimul KOVidele maavarade, eelkõige lubja- ja dolokivi, kaevandamisõiguse andmisega nõustumiseks.**

Liiva ja kruusa puhul on stiimul vähenenud peamiselt asjaolu tõttu, et *KOV*idele laekuva tasu osa tõus jäi seisma aastal 2021, samas kui riigile laekuv osa jätkab tõusu (keskkonnatasude seaduses on osa määratud summana, mitte protsentuaalselt). Teatud juhtudel võib kaevandamise lubamine olla kohaliku omavalitsuse üksusele finantsilises mõttes kahjumlik, kuna saadav tulu on väiksem kui kaevandamisest tekkivate mõjude ja häiringute (näiteks müra ja tolm) leevendamise kulutused ning teede rekonstrueerimine. *KOV*idel puudub ka võimalus kehtestada selliseid kohalikke makse või määrata seaduse alusel tema territooriumil kogutavate riiklike maksude tasemeid ulatuses, millel oleks oluline mõju ettevõtjate otsustele. Mõned *KOV*id on sõlminud kaevandajatega koostöökokkuleppeid, mille raames kaevandajad korrastavad teid või rajavad piirkonda uusi puurkaeve, kuid selliste kokkulepete sõlmimine on väga vaevaline protsess ja ei taga alati kaevandamisega kaasnevate mõjude kompenseerimist.

Samuti ei ole kaevandajal kohustust hüvitada elanikele kaevandamisega kaasnevaid mõjusid. Seetõttu on *KOV*id ja elanikud sageli maavarade uurimisele ja kaevandamisele vastu.

Lisaks ei maksa täna **era- ega munitsipaalmaal pinnakatte maavarade (liiv, kruus, turvas) kaevandajad riigile ega KOVile maavara kaevandamisõiguse tasu**, kuigi *KOV*id peavad taluma ja kompenseerima ka selle kaevandamisega kaasnevad mõjud (korrastama teid jms). Kaevandamisega kaasnev keskkonnamõju ei sõltu sellest, kas karjäär asub riigi-, munitsipaal- või eramaal, mõju on ikka samasugune. Ühtlasi on era- ja munitsipaalmaal era- või munitsipaalomandis oleva maavara kaevandamisega tegelevad ettevõtjad põhjendamatult eelistatud olukorras, kuna ei pea maksma keskkonnatasu.

Munitsipaalmaa näol ei ole tegemist riigimaaga, vaid see on kohaliku omavalitsuse üksuse omandis olev maa. Seega ei ole täna ka munitsipaalmaal asuval pinnakatte maavaral tasukohustust. Küll võib *KOV* kaevandajaga sõlmida lepingu tasu saamiseks kaevandatud maavara eest, analoogselt eraomanikuga.

Keskkonnatasude seaduse § 4 lõike 1 kohaselt on keskkonnatasude rakendamise eesmärk vältida või vähendada keskkonnakasutusega, sealhulgas loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda väljutamisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju, suunata loodusvara tõhusamalt kasutama, hüvitada keskkonnahäiringut ning teenida riigile tulu loodusvara kasutada andmisest.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (edaspidi ka *KeÜS*) § 12 kohaselt peab keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju hindamise, vältimise, vähendamise või heastamisega seotud kulud kandma nende põhjustaja, kui seadusest ei tulene teisiti. Keskkonnakasutus on tasuline seaduses sätestatud juhtudel. Keskkonna kui rahvusliku rikkuse kasutuse eest makstakse tasu, mille suurus määratakse keskkonnakaitse põhimõtete alusel ning mille kasutamise eesmärk on KeÜSi §-s 1 sätestatud eesmärkide saavutamisele kaasaaitamine.

KeÜSi § 1 kohaselt on seaduse eesmärk tagada:

- 1) keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara ning kultuuripärandit;
- 2) säästva arengu edendamine, et kindlustada tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond praegusele põlvele ja tulevastele põlvetele;
- 3) loodusliku mitmekesisuse säilimine ja kaitse;
- 4) keskkonna hea seisund;
- 5) keskkonnale kahju tekitamise vältimine ja keskkonnale tekitatud kahju heastamine.

Kõik need eesmärgid esinevad ühtviisi maavara kaevandamisel nii era- ja munitsipaal- kui riigimaal, seega puudub sisuline põhjus teha maa omandi alusel vahet KeTSi § 4 lõikes 1 sätestatud eesmärkidel makstava keskkonnatasu tasumise kohustuses⁴.

2. Sihtrühm

Otsene sihtrühm on **ettevõtted**, kes tegelevad aluspõhjamaavarade (sh aluskord) uurimise ja kaevandamisega. Keskkonnakaitsealuste registri andmete järgi on 11.06.2024 seisuga erinevaid kaevandamislubade omanikke 278. Samuti ettevõtted, kes tegelevad era- või munitsipaal- omandis oleva maavara kaevandamisega, ning eramaaomanikud kelle maal asub selline maavaravaru (KOVid munitsipaalomandis oleva maavara osas). Lisaks Eestis tegutsevatele **uuringu- ja kaevandamisettevõtetele** on sihtrühmaks ka vastavad rahvusvahelised ettevõtted.

Sihtrühm, keda eelnõu mõjutab, on kõik **kohaliku omavalitsuse üksused**, kuna kavas on muuta maavara kasutusõiguse andmise menetlust ja kaevandamisõigusest saadava tulu jaotamist, ning riigiasutused, kes on seotud kaevandamisõiguse andmisega (maavara kaevandamise lube, uuringulube ja üldgeoloogilise uurimistöo lube annab kehtiva maapõueseaduse alusel Keskkonnaamet). Kavas on muuta kohaliku omavalitsuse üksustele laekuva maavara kaevandamisõiguse tasumäära osa ja kehtestada era- ja munitsipaalmaal pinnakatte maavara kaevandamise eest tasu. Kuivõrd kaevandamine mõjutab ümbritsevat keskkonda, mõjutab see ka paljusid elanikke, mistõttu on kavas välja töötada kohaliku kasu instrument kaevanduste **lähipiirkondades elavatele inimestele**.

⁴ Ainukese erandina ei saa nt eramaal eraomandis oleva maavara kaevandamisel (sama munitsipaalomandis oleva maavara puhul) keskkonnatasu sisaldada riigitulu komponenti, mistõttu peavad tasumäärad seda arvestades olema erinevad riigimaal kaevandamisel kohalduvatest tasumääradest.

Loodusressursi tervikliku ja läbikaalutud kasutusmehhanismi kavandamine aitab kaasa ressursi efektiivsemale ja seega ka keskkonnasäästlikumale kasutamisele.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Regulatsiooni eesmärk on tagada, et strateegiliste maavarade ning teatud juhtudel ehitusmaavarade (peamiselt kõrgemargiline lubjakivi) kasutuselevõtt oleks meile sobivatel tingimustel võimalik ning et ühiskond teeniks selliste maavarade kasutuselevõttust õiglast ja maksimaalset võimalikku tulu. Selleks pakutakse õigusaktide muudatused uuringu ja kaevandamisega seotud tegevuste täpsemaks määratlemiseks ja meetmed nende kasutamise ja väärimise suunamiseks. Õiglane ja tõhus tulude jaotus võimaldab saavutada lokaalset ja riiklikku (järjepidevat) nõusolekut ning ka rahalist tootlust riskidega investeringule.

Spetsiifiliselt on eesmärgiks käesoleva väljatöötamiskavatsusega kavandatavate muudatustega jõuda järgmiste tulemusteni:

- 1) strateegilise tähtsusega ressursside kasutusse andmist kavandab riik - see tähendab, et erinevalt praegusest olukorrast, kus varu kasutusse võtmine on juhitud ettevõtjate majandushuvidest, lähtutakse selle otsustamisel kuhu ja millise varu kasutusõigus antakse riigi otsustest, tuginedes läbi viidud uuringutele (sh riigi poolt tehtutele), analüüsidele ja muudele olulistele asjaoludele;
- 2) ettevõtte, kellele strateegilist maavara kasutada antakse, valitakse riigi poolt selleks ettenähtud menetluse tulemusel (eeldatavalt enampakkumine), millega tagatakse ühiskonna jaoks ressursi kasutusse andmise kasumlikkuse maksimeerimine;
- 3) ressursi kasutusse võtmise kavandamise, uuringute läbiviimise ja kaevandamisega seotud põhiotsused tehakse terviklikult enne kasutusse andmist, mis annab menetluses osalevale ettevõtjale ja ühiskonnale selgema arusaama, milline tegevus, millises ajaraamis ja tingimustel on kavas ja aitab maandada sellega seotud riske kõikidele osapooltele. Erinevalt praegusest olukorrast, kus kõik otsused tehakse enamasti eraldiseisvatena, hõlbustab see nii ettevõtjate poolt majandusotsuste tegemist kui ka tegevuse mõju hindamist;
- 4) tagatakse kaevandatud ressursi vähemalt esialgne väärimine Eestis, näiteks fosforhappe tootmine väetise- ja/või akutööstusele;
- 5) strateegilise tähtsusega ressurssi väärimataks kasumlikult ja kõrge lisandväärtusega ning kaasaegse tehnoloogiaga, mis peaks tulemuseks andma vähima võimaliku keskkonnajälje;
- 6) kaevandamisõiguse tasu kompenseerib kohaliku omavalitsuse üksustele ja mõjutatud elanikele kaevandamisega kaasnevad mõjud piisavas ulatuses, selleks kavandatakse kehtestada ka eraomandis oleva maavara kaevandamise eest tasu ja välja töötada kaevandamise mõjualas asuvatele elanikele kohaliku kasu instrument;
- 7) kehtestatakse eramaal eraomandis oleva maavara kaevandamise eest tasu KOVile eraldatavas (sh kohalik kasu) määras.

Aastatel 2018-2022 tegi Kliimaministeeriumi (tol ajal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi) hallatav asutus Eesti Geoloogiateenistus (EGT) fosforiidi ja kaasnevate ressursside uuringu, mille üheks eesmärgiks oli üldisel tasemel hinnata fosforiidi ja kaasnevate ressursside majanduslikku potentsiaali (<https://fond.egt.ee/fond/egf/9643>). Lisaks valmisid 2023. aastal ETAGi maapõueressursside väärimisega seotud uuringud,

mis annavad infot fosforiidis oleva fosfori ning haruldaste muldmetallide sisalduse ja jaotumise kohta, samuti ka graptoliitargilliidid esineva vanaadiumi leviku ja selle eraldamise tehnoloogiate kohta.

Täiendavalt otsustas Vabariigi Valitsus 23.02.2023. a rahastada EGT projekti “Fosforiidi ja kaasnevate ressursside teadus- ja arendusuuringuid Eesti Geoloogiateenistuses 2023-2025“. Uuringu eesmärgiks on tööstuslikul skaalal uurida, kuidas fosforist saab eraldada haruldasi muldmetalle ning graptoliitargilliidist vanaadiumit ning milliseid lõpptooteid on fosforist otstarbekas toota. Muuhulgas otsitakse lahendusi fosforiidiga kaasneva mitmete raskemetallidega rikastunud graptoliitargilliidiga seonduvate keskkonnoahtude vältimiseks.

Lisaks on Ida-Virumaal tehtud Eesti kristalse aluskorra uuringutel leitud erinevate metallide, sealhulgas väärismetallide mineralisatsiooni ilminguid. Juhul, kui Eesti aluskorra või aluspõhja kivimi ja sellega kaasnevate ressursside majandusliku potentsiaali ning elu- ja looduskeskkonna mõjude uuringutest järeldub, et aluskorra või aluspõhja kivimi ja sellega kaasnevate ressursside kaevandamine ja töötlemine on sotsiaalmajandusliku analüüsi, keskkonnamõju ja vajalikke leevendusmeetmeid arvestades kokkuvõttes ühiskonnale kasumlik, on võimalik kaaluda nende ressursside kasutuselevõtmist.

Eesti fosforiidist on võimalik saada ligi 2,2 miljardit tonni fosforiidikonsentraati P_2O_5 , sisaldusega üle 30%, mille hind väärindades oleks umbes paarsada miljardit eurot. Kuna samas maavaras on haruldased muldmetallid, siis konsentraadi väärtusele lisandub haruldaste muldmetallide väärtus. Näiteks Aru Lõuna uuringualal, kus leidub umbes 16 Mt fosforiidi konsentraati P_2O_5 , sisaldusega umbes 30% leiduva konsentraadi turuväärtus oleks viimase viie aasta keskmiste hindade kohaselt 2,8 miljardit, 2024. aasta alguse hindadega 5,6 miljardit. Saadav tulu suureneb märgatavalt konsentraadi väärindamisel näiteks fosforhappeks, peale selle on potentsiaalselt võimalik saada täiendavat tulu kaanevatest ressurssidest nagu haruldased muldmetallid, täiendav lisandväärtus graptoliitargilliidi (vanaadium) ja muude kaasnevate ressursside väärindamisest.

Strateegiliste maavarade kaevandamise ja töötlemise tulemused (toodang) on ülemaailmse turuga materjalid, mille hind määratakse maailmaturul ning seetõttu erineb selliste maavarade kasutuselevõtt kehtivas maapõueseaduses sätestatud maavarade kasutusse võtmise korrast. Olemasolevate õigusaktide maavara kaevandamiseks andmise regulatsioon ei võimalda kokku leppida enamates kohustustes ja õigustes, mis lubaksid teenida kaevandatud ja väärindatud ressursilt suuremat hüve kasutades samas parimat võimalikku kaevandamise ja väärindamise tehnoloogiat.

Kuigi kontsessiooni andmise süsteemi loomise ajendiks on strateegiliste ja kriitiliste ressursside võimaliku kasutusse andmise lahenduse tekitamine, on selle väljatöötamise käigus mõttekas analüüsida selle rakendamise otstarbekust teatud juhtudel ka teiste aluspõhja ja aluskorra (näiteks kõrgemargiline lubjakivi, graniit-gneiss, rauamaak) maavarade puhul. Kontsessiooni rakendamist tuleks kaaluda aladel kus on kehtestatud maakonnaplaneeringu maavarade teemaplaneeringuid ja kus on avaldatud ühiskondlikult suurt soovi kontsessiooni andmiseks.

Kaevandamisõiguse tasu laekumisest suurema osa suunamine kohaliku omavalitsuse üksuste kasuks aitaks suurendada kohaliku omavalitsuse üksuste nõusolekut arendustega. KOVi tulubaasi suurenemine on võimalik kas tänaste tasumäärade jaotumispõhimõtete muutmisel või siis mõnevõrra kõrgemate tasumäärade kehtestamisega. See omakorda eeldab kaevandamisõiguse alamäärade muutmist, kuna need on otseselt seotud KOV tasumääraga.

Samas peab kõrgemate ehitusmaavarde kaevandamisõiguse tasumäärade puhul säilima ettevõtete konkurentsivõime turul. Ehitusmaavarade turul on tihe konkurents Lätiga.

Strateegiliste maavarade atraktiivse loastamise süsteemi väljatöötamine on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023-2027 (54. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2024-2027 ei ole veel lõplikult paigas) aluspõhimõttega 6.1.20. *Toetame Eesti ja Euroopa Liidu jaoks oluliste maavarade kasutuselevõtu uurimise jätkamist ning otsime võimalust keskkonda hoides luua Eesti rahvale seeläbi uut jõukust ja selle ülesandega Maapõueseaduse väljatöötamiskavatsus.*

Maavarade kaevandamisõiguse tasude põhimõtete ülevaatamine on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023-2027 aluspõhimõttega 3.3.12. *Vaatame üle keskkonna- ja ressursitasud ning selle ülesandega Keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse eelnõu (maksupakett – vee erikasutustasu ja maavarade kaevandamisõiguse tasu).*

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

- Maapõueseadus;
- Keskkonnatasude seadus;
- Keskkonnaseadustiku üldosa seadus;
- Maapõuepoliitika põhialused kuni aastani 2050;
- Euroopa Liidu kriitiliste toormete määrus.

5. Tehtud uuringud, analüüsid jms

Maapõueseaduse kasutamise ja kaitse regulatsiooni analüüsis (OÜ Inseneribüroo Steiger ja Ellex Raidla, 2017) on välja toodud kontsessioon kui piiritletud territoorium, kus on lubatud uuringu tegemine, mh täpsustatud piirides kaevandamine.

EL riikide geoloogilise uuringu ja kaevandamise lubade andmise protseduure sisaldavate õigusaktide analüüs (Euroopa Komisjon, MinPol 2016, *Legal framework for mineral extraction and permitting procedures for exploration and exploitation in the EU*). Erinevates EL riikides on uuringu- ja kaevandamislubade andmine lahendatud erineval moel, osades riikides on selleks kasutatud kontsessiooni menetlust ja teistes tehakse seda kaevandamisõiguse andmise korras.

Keskkonnahoidlike riigihangete analüüs (Tallinn, 2020, lk 27). Üks peamisi eesmärkide rakendamise vahendeid on pakumuste hindamise kriteeriumide mõiste (2014/24/EL, pkt 3.3.5). Näiteks võib hankija kontrollida pakkuja sobivust tegelda hankelepingu täitmiseks vajaliku kutsetööga ja kehtestada kvalifitseerimistingimusi pakkuja majanduslikule ja finantsseisule ning tehnilisele ja kutsealasele pädevusele. Kuid ka sellele, millist liiki ja millise kvaliteediga kaupa või teenust soetada.

Riigihangete valdkonna 2020. aasta ülevaade (RaM, 2021). Kvalifitseerimise tingimuste kehtestamisel tuleb edaspidises praktikas arvestada Euroopa Kohtu 20.05.2021 otsuses kohtuasjas C-ja/20 toodud seisukohtadega. Kohus leidis, et pakkujal peab olema võimalik tõendada oma võimet riigihankelepingut täita, tuginedes sellistele dokumentidele, nagu tõend erialaregistrisse või äriregistrisse kandmise kohta, mille on väljastanud tema asukohaliikmesriigi pädev asutus. Seisukoht tugineb põhimõttele, et ühe liikmesriigi hankijad peavad tunnustama teiste liikmesriikide asutuste samaväärseid tõendeid. Kohus asus

seisukohale, et nõue, et pakkujatel peab olema Eesti riigiasutuse tunnustus või et nad täidaksid Eestis teatamis- ja loakohustust, on diskrimineeriv ning pole teistes liikmesriikides asutatud pakkujate suhtes põhjendatud.

„Teatud riikide kaevandamisalase seadusandluse võrdlusanalüüs. Soovitused Eestile“ (MKM, 2021). Analüüsiga on tehtud ettepanek kaevandamisõiguse andmiseks oksjoni korras. Soovitus on antud Rootsi, Soome, Poola, Ungari, Queensland ja Lääne-Austraalia, kehtiva regulatsiooni analüüsi alusel, millistes riikides on kontsessiooni menetlus kohaldamisel. Analüüsimisel on Tšiili liitiumi uurimisele ja kaevandamisele rakendatud kontsessiooni enampakkumise ülesehitus ja Põhja-Makedoonia riiklik kontsessioonipoliitika.

"Eesti keskkonnakasutuse välismõjude rahasse hindamise analüüs" - II etapp (2019).

Analüüsi eesmärk oli välja tuua, milliseid kulusid tuleb kanda selleks, et vähendada teatud valdkondade keskkonnakasutuse mõjusid ning milliseid kulusid need mõjud ühiskonnale kaasa toovad. Analüüsis vaadeldi ka EL riikides keskkonnahäiringute kompenseerimiseks kohalikele kogukondadele ja elanikele pakutavaid hüvesid ja hüvitisi. Töös antud soovitus: *„Täiendavate hüvede ning hüvitiste Eestis pakkumisel tuleb läbiva põhimõtena säilitada paindlikkus, st võimalus pakkuda selliseid hüvesid ja hüvitisi, millest konkreetne kogukond huvitatud oleks. Jäikade õigusaktidega kaasneb oht, et arendajale seatakse põhjendamatult kohustusi, millest kohalikud kogukonnad ja elanikud ise huvitatud ei ole. Lisaks tänasele võimalusele vabatahtlike lepinguid sõlmida, väärib kaalumist võimalus reguleerida hüvede ja hüvitiste pakkumist planeeringu või loa kõrvaltingimustena. See võimaldaks tagada senisest parema läbipaistvuse ning võrdse kohtlemise.“*

„Kohaliku kasu instrumentide analüüs (taluvushuvi mõjuanalüüs)“ (Tellis: Riigikantselei; tegi Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2020). Uuringu põhifookuseks oli analüüsida, kuidas võimaldavad kohaliku kasu kokkulepped suurendada taluvushuvi ehk kogukonna ja kohaliku omavalitsuse nõustumist sedalaadi ettevõtlusega. Uuringu anti soovitus kohaliku kasu ja kohaliku kasu jagamise mehhanismi osas, samuti otsustusprotsessi ja rakendamismehhanismi ülesehitamiseks ning millest tuleks kohaliku kasu kompenseerimise üldpõhimõtetena lähtuda.

6. Kaasatud osapooled

Strateegiliste maavarade kontsessiooni VTK koostamiseks on 2023. a märtsis moodustatud töörühm ja toimunud on VTK koostamist tutvustavaid avalikkusele suunatud koosolekuid (kontsessiooni puudutavates küsimustes). Lisaks on toimunud täiendavaid VTK koostamiseks vajalikke arutelusid kitsamas töörühma koosseisus, et töötada välja kontsessiooni lahendus. Töörühmades saadud infot on kasutatud ka käesolevas dokumendis. Kontsessiooni töörühm oli moodustatud tasakaalustatult, sellesse kuulusid ülikoolide, kohalike omavalitsuste, erialaorganisatsioonide esindajaid ning kaevandamisettevõtte ja inseneribüroo Steiger. Lisaks sellele ka valdkonda koordineerivate ministriumite, Maa-ameti ja Eesti Geoloogiateenistuse esindajad.

Maavarade kaevandamisõiguse tasusid puudutavate küsimuste osas ei ole veel laiemas ringis arutelusid toimunud.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

1) Avalikkuse teavitamine	JAH
2) Rahastuse suurendamine	JAH
3) Olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
4) Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
5) Muu (palun täpsusta):	EI

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Avalikkuse teavitamine. Kontsessioonilepingu menetlus eeldab ka avalikkuse teavitamist, kuid ei lahenda küsimust tervikuna. Teavitamine ei ole piisav tegevus, et leida sobiv kontsessioonäär ja leppida kokku kontsessioonilepingus õigused ja kohustused.

Avalikkuse teavitamise läbi saavad teatavaks ka kohalike elanike ootused kaevandamisega kaasnevale kohaliku kasu instrumendile, samas eeldavad need ootused lisaks teavitamisele täiendavate analüüside tegemist.

Rahastuse suurendamine piiratud mahus võimaldab tõsta kontsessioonilepingu ettevalmistamise kvaliteeti, kuid selleks, et lahendada kogu ülesannet, on vajalik mahukat finantseeringut. Rahastuse suurendamise all võib silmas pidada ka riiklikku otsust, et maavara kasutusele võtmiseks teeb vajalikud toimingud riik sarnaselt põlevkivi kaevandamise ja töötlemise riigiettevõtte käitamisega. Samas eeldab see õigusaktide muutmist.

Kaevandamisega seotud mõju on võimalik elanikele kohaliku kasu instrumendi kaudu hüvitada, sh kaevandaja poolt, samas on selle ühtlaseks korraldamiseks vajalik õiguslik raamistik.

Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine toimub vaikimisi, kuna andmeid ja tehnoloogiaalast teavet on ebapiisavalt, sh keskkonnaküsimuste ja sotsiaalmajanduslike küsimuste lahendamiseks. Käimas on projekt "Fosforiidi ja kaasnevate ressursside teadus- ja arendusuuringud Eesti Geoloogiateenistuses 2023-2025", mis aga üksi ei võimalda saavutada soovitud lõpp-tulemust.

Senisel kujul kaevandamisõiguse tasudega jätkamine ei aita kaasa kohaliku omavalitsuse üksuste kaevandamisest tulenevate mõjude jaoks tulubaasi kasvamisele ja uute kaevanduste avamise või olemasolevate laiendamise meelsuse muutmisele ning ehituseks vajalike ressursside kättesaadavusele. Seda näitab asjaolu, et viimastel aastatel on elanikud ja kohaliku omavalitsuse üksused tihtipeale kaevandamistegevuse vastu, kuna kaevandamisest saadav tulu ei kompenseeri piisavalt kaevandamisega kaasnevaid mõjusid ning nendega seotud kulutusi.

Senise regulatsiooni parem rakendamine on põhimõtteliselt võimalik, kuid jääb siiski ebapiisavaks, kuna senise regulatsiooni parema rakendamise võimalustele seab piirid olemasolev regulatsioon. Riigil on küll põhimõtteliselt võimalik ise uuringuid läbi viia ja kaevandamist korraldada nii nagu see on olemasolevas õigusruumis praegu sätestatud, kuid see ei taga soovitud eesmärgi saavutamist, kuna olemasolevad õigusaktid ei sätesta põhimõttelisi erandeid nn tulevikumaavaradega seoses ning kehtiv õigusruum ei võimalda mõistlikult ja ühiskonnale võimalikult suurt kasu tooval viisil nende maavarade kasutuselevõtmist. Samuti on osad KOVid ja ettevõtted teinud ettepaneku rakendada kontsessioonimenetlust teatud ehitusmaavarade puhul.

Olemasolevale regulatsioonile tuginemise ja selle parema rakendamise võimalikkust on küll kaalutud, kuid punktis 1 esitatud selgitustest nähtub, miks see ei taga vajalikku riigi juhtrolli tugevdamist uuringu- ja kaevandamisõiguse andmise, kontsessiooni, korrastamise ja ruumilise planeerimise küsimustes.

KeTS ei võimalda regulatsiooni muutmata suunata kohaliku omavalitsuse üksustele suuremat osa kaevandamisõiguse tasudest, samuti ei ole võimalik seadust muutmata muuta eraomandis oleva maavara tasustamise aluseid.

KOVidel puudub ka võimalus kehtestada selliseid kohalikke makse või määrata seaduse alusel tema territooriumil kogutavate riiklike maksude tasemeid ulatuses, millel oleks oluline mõju ettevõtjate otsustele. KOVidel on endiselt võimalik sõlmida kaevandajatega koostöökokkuleppeid, kuid seda sel juhul kui vastavad load on juba väljastatud ja teine osapool on sellest ka huvitatud (puudub õiguslik kohustus).

Põhimõtteliselt on võimalik, et KOV suunab talle laekuvast osast ise teatud osa kohalikele elanikele kaevandamise mõju kompenseerimiseks, kuid see oleks sellisel juhul kohaliku omavalitsuse üksuse otsustada ja ilma seaduses raamistikku kehtestamata ei saa tagada kogu riigis ühtset, keskkonnatasude seadusest lähtuvate, põhimõtete rakendamist.

Punktis 1 kirjeldatud probleemi lahendamiseks on seega vajalik maapõueseaduse ja keskkonnatasude seaduse muutmine.

7.2. Kokkuvõte

Strateegiliste maavarade puhul ja teatud juhtudel teiste aluspõhja ning aluskorra maavarade puhul on riigil otstarbekas kehtestada maavarade kontsessioonimenetlus, mis tähendab mitmest kriteeriumist lähtuvat konkursi uurimis- või kaevandamisloa saamiseks konkreetsele alale või mäeeraldisele, riigi poolt määratud tingimustel. Eesmärk on tagada ressursikasutuse tingimuste määramisel riigi võimalused protsessi juhtida, et saada ressursikasutusest ühiskonnale maksimaalset hüve (sh avalikkuse ja mõjutatud elanike kaasamine protsessi), leppida kokku tasustamise/hinnastamise põhimõtted ning arvestades samal ajal ka äririski võtvate ettevõtjate vajadusi. **Maavarade kontsessioon võimaldab riigil valida partneriks arendaja, kelle esitatud pakkumises on arvestatud pikaajaliste sotsiaalmajanduslike, keskkonnakaitse ja julgeolekualaste aspektidega ning sealhulgas tagada parima tehnoloogia kasutuselevõtt, optimaalse lisandväärtuse loomise ahelate väljaarendamine ja kaevandatud ala sulgemisjärgne korrastamine ning taastamine.**

Planeeritav riigi osalus kontsessiooniprojektis võimaldab kõrgemat läbipaistvust keskkonnariskide vältimiseks ning selline omandistruktuur tagab kindlamalt investeeringud ja alandab pikaajalisi riske arendajale.

Maapõueseaduse ja keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamine on vajalik seetõttu, et olemasolev seadus ei taga riigile juhtrolli ressursikasutuse tingimuste määramisel, et teenida ressursikasutusest ühiskonnale maksimaalset hüve ja teistpidi ei soodusta see ka keerulisematesse ja suurema äririskiga projektidesse investeerimist ega motiveeri kohalikke elanikke projekte toetama. Muude lahendusvariantide kaudu ei ole selle eesmärgi saavutamine võimalik.

Samuti aitab kohaliku omavalitsuse üksustele laekuva maavara kaevandamisõiguse tasumäära osa muutmine, sh era- ja munitsipaalmaal oleva pinnakattemaavara kaevandamise eest tasu

kehtestamine ja kaevandamise mõjualas asuvatele elanikele kohaliku kasu instrumendi väljatöötamine eeldatavasti vähendada kohalike omavalitsuste ja elanike vastuseisu kaevandamisele.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

„Teatud riikide kaevandamisalase seadusandluse võrdlusanalüüs. Soovitused Eestile“ (MKM, 2021). ⁵Analüüsiga on tehtud ettepanek kaevandamisõiguse andmiseks oksjoni korras. Soovitus on antud Rootsi, Soome, Poola, Ungari, Queensland ja Lääne-Austraalia, kehtiva regulatsiooni analüüsi alusel, millistes riikides on kontsessiooni menetlus kohaldamisel.

Ungari näide: Ungari maavarasid puudutav seadusandlus on pärast Nõukogude Liidu lagunemist mitu korda järsult muutunud. 1993. aastal võeti vastu kontsessioonil põhinev regulatsioon. Ungari kaevandamisalase seadusandluse kesksed mõisted on geoloogilisteks uuringuteks avatud ja suletud piirkonnad. Avatud piirkonnas väljastab geoloogiliste uuringute lube piirkondlik valitsusasutus. Suletud piirkonnas väljastatakse load aga pakkumisprotsessi tulemusena kontsessiooni kujul, ning neid väljastab Ungari Geoloogia- ja Kaevandusamet (MBFG)/Ungari Geoloogiateenistus (MBFZ). 2010. aastal kuulutati terve Ungari territoorium suletud piirkonnaks, et leida metallide ja kütuseks kasutatavate maavarasid ning uurida geotermaalse energia kasutamist. Ungaris on mitmed boksiidi, vase ja kulla kontsessioonikonkursid nurjunud tõenäoliselt liiga karmide osalustingimuste tõttu.

Soome näide: Soomes kehtib alates 2010. aastast maavarade strateegia, mille pikaajaline eesmärk on „elujõuline, ülemaailmselt konkurentsivõimeline maavarade valdkond, mis tagab kindlustatuse Soome toorainetega, suurendab piirkondade elujõulisust ning edendab loodusvarade vastutustundlikku kasutamist“. Soome Geoloogiateenistus (GTK), mis kogub ja levitab geoloogilist teavet, on Tööhõive- ja Majandusministeeriumile alluv ekspertorganisatsioon. GTK edendab Soomes maavarade uurimist ja kaevandamist. GTK (Soome riik) tegeleb ka geoloogiliste uuringutega, selgitab välja ja dokumenteerib piirkonnad, kus võib leida maavarasid, et julgustada edasist erasektori uurimist ning maavarade kasutamist. Geoloogiliste uuringute tulemustest teatatakse regulaarselt. Uusi võimalikke majandusliku potentsiaaliga maavaraleide pakutakse erasektorile avatud pakkumisprotsessi kaudu, mille korraldab Tööhõiveministeerium. Võimalike uuringupiirkondadega seotud pakkumisprotsessid on ainsad, mida korraldatakse Soome õigusaktide alusel. Alates 01.01.2024 hakkas Soomes kehtima uus kaevandatud maavarade maksustamise seadus, kus metallitooret maksustatakse 0,6%-ga kaevandatud metalli väärtusest ja mittemetallidele (sh ehitusmaavaradele) kehtestatud tasu on 0,2 €/tonn Varasemalt ei olnud Soomes kaevandatud maavaradel ressursitasu. Siinkohal on tegemist klassikalise ressursitasu, mitte kontsessioonitasuga. Tulud jaotuvad järgmiselt: 60% maavara kaevandamise asukoha KOVile ja 40% riigile. Osad Soome kaevandamisalased arendused kuuluvad riigiettevõttele Finnish Minerals Group.

Portugali näide: maavarade maardlate uurimise ja kaevandamise lubade väljastamise eest vastutab Energeetika- ja Geoloogia Peadirektooraat (DGEG). DGEG tegutseb Majandusministeeriumi alluvuses. DGEG-d nimetatakse ka asutuseks, mille alla on

⁵ https://www.kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-02/Teatud%20riikide%20kaevandamisalase%20seadusandluse%20v%C3%B5rdlusanal%C3%BC%C3%BCs_1.pdf

koondatud kõik tegevused. Kui ühte piirkonda soovib uurida mitu ettevõtet, võib DGEG korraldada avaliku hankemenetluse. Seda protseduuri kasutatakse siiski väga harva, ehkki kaevandamisseaduses käsitletakse seda võimalust. Edukalt sõlmitud uurimisleping annab litsentsisaajale automaatselt õiguse taotleda kasutuslepingut. Avalik hankemenetlus võidakse korraldada ka juhul, kui maavara maardlaid peetakse riigi majanduse jaoks strateegiliselt oluliseks. Sel juhul tagatakse nendele juurdepääs hankekonkursiga, mis kuulutatakse välja riiklikes ja kohalikes ajalehtedes, seades ka tähtajad pakkumuste esitamiseks.

Kasutusloa saamiseks tuleb tasuda aastamaksu. Selle suurus põhineb maa-ala suurusel, mille kohta luba väljastati. Mõnel juhul võib aasta- või teiste tasude maksmine olla reguleeritud kasutuslepinguga. Taotleja peab igal juhul katma järgmised kulud:

- DGEG-i otsuse riigi ametlikus teatajas avaldamine;
- esialgne tagatis, millega tagatakse, et taotleja täidab kontsessiooni vastavalt kokkulepitule;
- kõik kontsessioonilepinguga seotud kulud.

Kasutustasud ja muud rahalised kompensatsioonid räägitakse iga kord eraldi läbi ning nende summad täpsustatakse kontsessioonilepingus. Määr jääb tavaliselt kaevandusest väljastatava toodangu väärtusest 2–5% vahele.

Ressursi-ja kontsessioonitasude erinevate riikide võrdlus:

RIIK	RESSURSI TASU	KONTSESSIOONITASU
SOOME	0,6% metallitoore; 0,20 €/t mittemetallid	puudub
UNGARI	Valitsuse määruses on välja toodud sageli kasutatavad tasumäärad: ehitusmaavarad 3–40 EUR/m ³ , tööstuslikud maavarad: 4–130 EUR/m ³ , metallimaagid: 150–200 EUR/m ³ .	Värviliste metallide mineraalmaakide maa-alusele kaevandamisele kohaldub 2% suurune kasutustasu ning värviliste metallide karjäärides kaevandamisele 5% kasutustasu.
PORTUGAL		Kasutustasud ja muud rahalised kompensatsioonid räägitakse iga kord eraldi läbi ning nende summad täpsustatakse kontsessioonilepingus. Määr jääb tavaliselt kaevandusest väljastatava toodangu väärtusest 2–5% vahele.
POOLA		Iga-aastane kontsessioonitasu koosneb fikseeritud ja muutuvast osast. • Fikseeritud osa on protsent kaevandatava maavara väärtusest, mis põhineb varude tõestatud suurusel ning varieerub sõltuvalt kaevandatavast maavarast 0,0005%-st maardla tegelikust väärtusest 0,1%-ni. Metallimaagi korral on see määr 0,005%. Riigikassa avaldab selles arvutuses kasutatava toorme hinna kord aastas. • Varieeruv element sõltub kaevandaja eelnenud aastal makstud kasutustasu suurusel ning arvutatakse osana (5–50 protsenti) eelnenud aastal tasutud kasutustasust. Metallikaevandamise korral on see määr 30%.

9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Probleemi lahendamiseks võib olla mitmeid erinevaid regulatiivseid lahendusi.

Punktis 1.1 kirjeldatud probleemide lahendamiseks tehakse VTKs järgmine ettepanek: maapõueseadust muudetakse ja täiendatakse lisades sinna maavarade kontsessiooni puudutav peatükk, mis kirjeldab kontsessiooni algatamise, sisustamise ja menetluse läbiviimise põhimõtteid. Konkreetsed asjaolud määratakse igakordselt juhtumipõhiselt, konkreetse kontsessioonimenetluse ettevalmistamise käigus.

Seaduses tuleb käsitleda vähemalt järgmisi küsimusi:

1. Kontsessiooni algataja ja läbiviija (volitatud ministeerium)
2. Kontsessioonääri kvalifitseerimise tingimused
3. Kontsessiooni ulatus (maapõue osa)
4. Etapid (uuring, kaevandamine, väärindamine, aruandlus)
5. Ligipääs maaomandile, õigusaktidest tulenevad piirangud, kinnisasja avalikes huvides omandamine, kompensatsioonimehhanismid
6. Keskkonnaküsimused
7. Sotsiaalmajanduslikud küsimused, kaasamine
8. Kohaliku kasu instrument
9. Tehnoloogia ettekirjutamise tase
10. Ajagraafik (investeeringud, töö)
11. Riigiosaluse määr
12. Vastastikused garantiid, äririski ulatus ja jagamine
13. Tasustamise (hinnastamise) põhimõtteid
14. Kontsessiooni lõpetamine, sh kaevandatud maa ja kasutatud tööstusalade korrastamine.
15. Järelevalve.

Kontsessioonikonkursi uuringualal või konkreetsel mäeeraldisel algatab Vabariigi Valitsus volitatud ministeeriumi või kontsessioonikomisjoni ettepanekul. Kontsessioonikonkursi korra kehtestab valdkonna eest valitsev minister käskkirjaga. Kontsessiooni läbiviimise ajakava ja kontsessiooni tingimused otsustab kontsessioonikomisjon lähtuvalt kontsessiooniobjekti mastaabist ja keerukusest.

Muudatused kavandatakse sisse viia senisesse maapõueseaduse struktuuri, mistõttu ei ole uue tervikseaduse väljatöötamine vajalik.

Kaevandamisega kaasnevate keskkonnamõjude kompenseerimise kitsaskohtade (vt punkt 1.2) lahendamiseks tehakse ettepanek muuta keskkonnatasude seadust. Muudatused viiakse sisse senisesse keskkonnatasude seaduse struktuuri, mistõttu ei ole uue tervikseaduse väljatöötamine vajalik. Muudetud keskkonnatasude seaduse alusel kehtestatakse Vabariigi Valituse määrusega maavarade kaevandamisõiguse tasumäärad alates 01.01.2026.

VTKs tehakse ettepanek täiendada ja muuta KeTSi järgmises osas:

1. Era- ja munitsipaalmaal pinnakattemaavarade kaevandamise tasustamise põhimõtteid – sätestatakse kohustus tasuda maavarade kaevandamisõiguse tasu ka era- ja munitsipaalomandis oleva maavara kaevandamisel. Seejuures tuleb kehtestada võrreldes riigi omandis oleva maavaraga erinevad kaevandamisõiguse tasu määrad,

- kuna riigile mittekuuluva maavara kaevandamisõiguse tasus ei saa olla riigitulu komponenti;
2. Kaevandamisõiguse tasu alam- ja ülemmäärad – lähtuvalt KeTSi § 3 lõikest 4 lähtutakse maavara kaevandamisõiguse tasumäära kehtestamisel üle seaduses sätestatud alammäärade riigi tulu teenimise eesmärgist ehk kui KOVi osa suurendatakse, siis on vaja tõsta ka kaevandamisõiguse alam- ning teatud juhtudel ka kehtivaid ülemmäärasid;
 3. Laekunud kaevandamisõiguse tasude jaotumine riigieelarve ja kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete vahel – KOVi suunatakse suurem osa maavarade kaevandamisõiguse tasust, mis oleks piisav, et kompenseerida maavara kaevandamisega kaasnevaid mõjusid (sh lähipiirkonna elanikele). Eelnõu väljatöötamise käigus selgub täpselt, kas ja kui suures ulatuses on vaja tõsta keskkonnatasu määrasid, et kohaliku kasu instrument oleks piisavalt mõjus, ning samuti, milliste maavarade puhul seda rakendatakse.
 4. Seadust täiendatakse kohaliku kasu instrumendiga, eeldatavalt keskkonnatasude seaduse § 55³ (tuuleenergia kohaliku kasu instrument) eeskujul.

Kaevandamisega kaasnev keskkonnamõju ei sõltu sellest, kas karjäär asub riigimaal, munitsipaal- või eramaal, mõju on ikka samasugune, mistõttu tuleks ka era- ja munitsipaalmaadel kehtestada tasu, mis laekuks ainult KOVile ja KOV jagaks piirkonna elanikele. Tegemist ei ole eraldi tasuga, KOVile laekuks kaevandamisõiguse tasu, millest on maha arvatud riigile laekuv tasu osa.

Kuivõrd kaevandamine mõjutab ümbritsevat keskkonda, mõjutab see ka paljusid elanikke. Kavas on välja töötada kaevanduste lähipiirkondades elavatele inimestele kohaliku kasu instrument, mille aluseks võetakse tuuleenergiast elektrienergia tootmise tasu jagamise põhimõtted. Näiteks tõstes ehitusmaavarade (liiv, kruus, savi, lubja- ja dolokivi) ja turba kaevandamisõiguse tasumäära 10% (ning ühtlustades hästilagunenud ja vähelagunenud turba tasumäärad), laekuks täiendav 10% keskkonnatasu KOVile, kes omakorda suunab selle kaevanduste lähipiirkondades elavatele inimestele.

Kaevandamisõiguse tasu tõstmisel peab arvestama ka seda, et lisanduv keskkonnatasu avaldub lõpptoodete hinnas. Riik ja KOVid on ca 80% ulatuses ise ehitusmaavarade tarbijad läbi teede ehituse, seega suurenevad läbi kaevandamistasude tõstmise nii riigi kui KOVide kulud.

Alternatiivina võiks jätta kehtima ka olemasoleva olukorra, kus KOVid sõlmivad ise kaevandajatega koostöökokkuleppeid, mille raames kaevandajad korrastavad teid või rajavad piirkonda uusi puurkaeve, kuid selliste kokkulepete sõlmimine on väga vaevaline protsess ja ei taga alati kaevandamisega kaasnevate mõjude kompenseerimist elanikele.

10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Põhiseaduse § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. See säte paneb riigile kohustuse kujundada looduskeskkonna säästlikku ja avalike huvide kohast kasutamist tagav õiguslik režiim⁶.

⁶ [EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS \(pohiseadus.ee\)](http://eesti.vabariigi.pohiseadus.ee), § 5 selgitused, p 2.

Euroopa Liidu tasandil on kehtestatud EL majanduse jaoks oluliste ressursside tagamiseks kriitiliste toormete määrus, milles sätestatakse kriitiliste toorainete ja kestlike tarnete tagamise raamistik. Määruse eesmärk on tagada ELi majanduse jaoks olulistele, kuid suure tarneriskiga toormetele juurdepääs. Need kriitilised toorained on sageli asendamatud sisendid mitmesugustes strateegilistes sektorites, sealhulgas taastuvenergeetikas, digivaldkonnas, kosmose- ja kaitsetööstuses ning tervishoiusektoris.

Kriitiliste toormete määrusega sätestatakse seal käsitletud ressursside kasutuse korraldamise põhimõtted, mida tuleb arvestada asjakohases ulatuses ka Eesti MaaPSi regulatsiooni kavandamisel. Määruses on seatud sihttasemed, mille põhjal suunata jõupingutusi ja jälgida edusamme:

- 1) kaevandamine: vähemalt 10% ELi aastasesst tarbimisest tuleb katta ELis kaevandatud toormega
- 2) töötlemine: vähemalt 40% ELi aastasesst tarbimisest tuleb katta ELis töödeldud toormega;
- 3) ringlussevõtt: vähemalt 25% ELi aastasesst tarbimisest tuleb katta ELis ringlusse võetud toormega;
- 4) välised allikad: ühest kolmandast riigist tohib tarnida maksimaalselt 65% iga strateegilise tooraine liidus aastas ükskõik millises asjakohases töötlemisetapis tarbitavast kogusest.

Eesmärk on suurendada iga strateegilise tooraine puhul võimsust kõigis väärtusahela etappides ning saavutada strateegiliste toorainete kaevandamise, töötlemise ja ringlussevõtu koguvõimsuse sihttasemed. Ühe olulise osana sätestab kriitiliste toormete määrus strateegiliste ressursside projektidele loamenetluse tähtsajad.

Põhiseaduse § 32 sätestab omandipõhiõiguse, samas ei ole see absoluutne ega piiramatult. Omandipõhiõigust võib seadusega kitsendada. Omandipõhiõiguse piirangu ehk tasu kehtestamist õigustab avalik huvi, mis on väljendatud KeTS § 4 lõikes 1 - keskkonnakasutusega seotud võimaliku kahju vältimine või vähendamine, loodusvara tõhusamalt kasutama suunamine ja keskkonnanäringu hüvitamine. Need eesmärgid on samad sõltumata maavara omandist ning seega ei ole sisulist põhjendust tasukohustuses vahe tegemiseks. Külla aga tuleb valida kohased tasumäärad, mis ei hõlma tasu riigitulu komponenti.

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

Kavandatud muudatustel puudub oluline mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, kohaliku omavalitsuse korraldusele, eelduslikult on positiivne sotsiaalmajanduslik mõju elanikele ja KOVidele, kellele suunatakse kohaliku kasu instrumendi rakendamisega seotud keskkonnatasuosa. Kavandatud muudatustel on positiivne mõju majandusele, kuna kontsessioonimenetluse rakendamine tooks riigile majanduslikku kasu ja looks ühiskonnale lisaväärtust. Kohaliku kasu instrumendi loomine aitab kompenseerida elanikele kaevandamisega kaasnevad mõjud ning seeläbi paraneb kohalik eluolu.

Kaudselt võib kaasneda positiivne mõju elu- ja looduskeskkonnale, maavara kasutuselevõtu tervikliku ja paremini läbi kaalutud maavarade kasutuselevõtu kaudu.

Järgnevalt on loetletud olulisemad kavandatud muudatused teemade kaupa ja selgitatud nende peamist mõju.

11.1. Mõju avaldav muudatus: kontsessiooni regulatsiooni lisamine maapõueseadusesse

VTK-ga kavandatakse MaaPSi kontsessioonimenetlust käsitleva regulatsiooni lisamine. Vabariigi Valitsus otsustab määratud kriteeriumite alusel kontsessiooni algatamise, kui kontsessiooni maavaral on suur majanduslik potentsiaal, sh ekspordi potentsiaal. Kontsessiooniga määratletakse õigused ja kohustused konkreetsetes maapõue osades geoloogiliseks uuringuks ja kaevandamiseks ning väljatud toorme väärimiseks. Kontsessiooni menetluse ja konkreetse kontsessiooniga seotud kriteeriumite väljatöötamise kaasatakse kohaliku omavalitsuse üksus, kelle territooriumil kontsessiooni objekt asub. Kontsessiooni menetluse pakkuja ja võitja selgitatakse välja konkreetse lävendi alusel. Menetluses on mitu etappi, see ei lõpe ainult kontsessiooni andmisega uuringule või kaevandamisele, vaid järgneb järelevalve, kus lisaks tavapärasele kaevandamise järelevalvele, tehakse kontrolli ka kontsessioonilepingu täitmise üle. Kontsessiooniks loetakse kontsessioonilepingu alusel tehtavaid tegevusi alates lepingu sõlmimisest kuni kaitse sulgemiseni kõigis kontsessioonilepingus kirjeldatud aspektides.

Muudatuse sihtrühm 1: Eesti riik, riigiasutused (sh Keskkonnaamet, EGT)

Kaasnev mõju: mõju riigiasutuste korraldusele, mõju majandusele

Riigi jaoks on alusinformatsiooni kogumine kriitilise tähtsusega, et põhjalikult hinnata maavarade kasutuselevõtuga seotud hüvesid ja riske. EGT tegeleb hetkel tulevikumaavarade uuringutega, et need riskid ja kindlaks määrata.

Muudatus on seega vajalik riigi maavara kasutamise korraldamisega seotud funktsioonide täitmiseks.

Muudatus ei suurenda EGT töökulu, kuna teenistus on selleks vajalike töötajatega komplekteeritud. Muudatusega kaasneb riigile lisakulu seoses tegemist vajavate uuringutega. Muudatusega võib suurendada töökoormust Keskkonnaametis (keskkonnalubade menetlus), kuid kokkuvõttes võib eeldada, et kontsessioonimenetluse läbimisel üksikute keskkonnalubadega seotud menetluskoormus väheneb, kuna olulised küsimused otsustatakse kontsessiooni andmisel ja ei jää üksiku loa tasemele. Kontsessioonimenetlusega kaasnevad riigile täiendavad ülesanded, millega seoses kontsessioonimenetlust korraldava riigiasutuse töökoormus kasvab.

Kaasnev mõju: mõju riigi ja KOVi tuludele

Muudatusega kaasneb riigile ja ühiskonnale tulu kontsessioonitasu näol. Riigi osaluse määr kontsessioonilepingus lepitakse kokku iga lepingu puhul eraldi.

Kehtiva keskkonnatasude seaduse alusel makstakse kaevandamisõiguse tasu kaevandatud maavara koguse alusel, kuid aluspõhjamaavarade nagu fosforiidi ja kaasnevate ressursside kaevandamisel on iga kaevandatud tonni kohta saadav tulu erinev, võrreldes mahupõhise arvestusega, kuna kasuliku osa (maavara) osa kaevises on erineva kontsentratsiooni/sisaldusega kui see on täna Eestis kaevandatavate maavarade korral (ehitusmaavarad, turvas, põlevkivi).

Kontsessioonimaavarade (peamiselt strateegiliste maavarade) puhul saadakse tulu lisaks kaevandatava maavara väärtusest (kontsessioonitulu) ka kontsessioonipakkumisest, millede võimalik jaotumine võiks olla järgmine:

- 1/3 tulust eraldatakse omavalitsusüksustele, mille territooriumil kontsessiooniobjekt asub, ja mäeeraldise lähistel asuvatele majapidamistele.
- 2/3 tulust kantakse riigieelarvesse.

Seega suurenevad nende kohaliku omavalitsuse üksuste tulud, kus toimub kaevandamistegevus ja seeläbi suureneb eeldatavalt nende võimekus kaevandamisega kaasnevaid mõjusid leevendada. Kui suures ulatuses selgub edaspidise jaotuspõhimõtete kokkuleppimise tulemusel.

Näiteks Aru-Lõuna pilootalal leidub ligikaudu 42 Mt fosforiiti, millest saab 16 Mt fosforiidi kontsentraati P₂O₅, sisaldusega umbes 30%. Sellise kontsentraadi turuväärtus on keskmist maailmaturu hinda (2024) arvestades ~5,6 miljardit eurot.

Lisaks leidub pilootala fosforiidis u 18 000 t haruldasi muldmetalle (~100 €/kg), fosforiidil lasuvas graptoliitargilliidis 25 000 t vanaadiumi (~10 €/kg) ja selle peal veel 27 mln³ lubjakivi (rakenduks ressursitasu). Pilootala ressursi koguväärtus: ~5,6 mlrd (P₂O₅) + ~1,8 mlrd (HMM) + ~250 mln (vanaadium) = ~7,65 mlrd €.

Rahvusvahelise praktika kohaselt lepitakse kasutustasud ja muud rahalised kompensatsioonid iga kord eraldi kokku ning fikseeritakse kontsessioonilepingus. Hüvitamise määr on jäänud teiste riikide praktika kohaselt kaevandusest väljastatava toodangu väärtusest metallitoorme puhul 2–5% piiresse. Selle juures võetakse muuhulgas arvesse kaevandatavat maavara, sellest saadavad tulu ja ka kaevandamise kulusid aga ka laiemalt riigi maksubaasi. Maksustades pilootala maavara näiteks 10% väärtusmaksuga, saab fosforiidikontsentraadi ning kaasnevate maavarade (haruldased muldmetallid, vanaadium) väärtusest kogutulu ~770 mln €.

Selle pilootala maavara kaevandamiseks ja väärimiseks läheks ligikaudu 10 aastat, mistõttu jaotuvad eelpooltoodud tulud ära 10 aasta peale. Arvutus näitab, et aastas teeniks riik u 54 mln € ja kohalik omavalitsus 23 mln €.

Maksustades 5%-ga on tulud nii riigile kui ka KOVile poole väiksemad.

Tasu määr	RIIK	KOV
10%	540 mln €/54 mln € aastas	230 mln €/23 mln € aastas
5%	270 mln €/27 mln € aastas	115 mln €/11,5 mln € aastas

Nii riigil kui ka omavalitsusel tekib lisaks võimalus täiendavat tulu teenida toorme edasisel kohapealsel väärimisel (rajatakse näit fosforhappe tootmise üksus; fosforhappe maailmaturu hind 2024. aastal üle 1000 €/t).

Muudatuste sihtrühm 2: kohaliku omavalitsuse üksused

Kaasnev mõju: mõju kohaliku omavalitsuse üksustele

Kontsessioonitasu hulka on arvestatud ka kohaliku tasu komponent, mille suurus määratakse iga kontsessioonilepingu puhul eraldiseisvalt. See osa tasust on kavandatud laekuma kohaliku omavalitsuse üksusele.

Riigi korraldatud uuringu- ja kaevandamise kontsessioonimenetlusel on positiivne mõju kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigiasutuste koostööle. Maapõueressursside kasutamine on nähtav ja avaldab mõju eelkõige kohalikul tasandil. Seetõttu on väga oluline kaasata kohaliku omavalitsuse üksused maapõueressurssidega seotud otsustusprotsessidesse võimalikult varases staadiumis, et toimuks infovahetus ja oleks selged kohaliku omavalitsuse üksuste ootused. Kohaliku omavalitsuse üksuste varane kaasamine aitab muu hulgas võimalikult palju arvestada nende arvamusega ja leevendada sel moel potentsiaalseid konflikte. Efektiivne ja varajane kaasamine on võimalik, kui riigi käsutuses on võimalikult põhjalik informatsioon maavara ning selle kasutamise ja sellega seotud keskkonnaningimuste koht.

Kontsessioonilepingu sõlmimisel maavarade kaevandamiseks rakendatakse analoogseid kohaliku kasu tasustamise põhimõtteid kui on keskkonnatasude seaduses kehtestatud tuuleenergia tootmisest tasu „Tuuleenergiast elektrienergia tootmise tasu kandmine kohaliku omavalitsuse üksuse poolt maismaa tuulepargi mõjualas elavatele füüsilistele isikutele“ (KeTS § 55²). Analoogselt on vajalik kehtestada kohaliku kasu instrumendi rakendamiseks vajalik keskkonnatasu osa mäeeraldise (avatud karjäär) mõjualas elavatele isikutele, mille eraldab KOV temale laekuvast tulust kokkulepitud ulatuses, näiteks mäeeraldise (avatud karjäär) mõjualas (kuni 1 km) elavatele inimestele maksimaalselt aastas kuni kuue alampalga suuruse sissetuleku.

Muudatuste sihtrühm 3: avalikkus

Kaasnev mõju: mõju majandusele

Riigi korraldatud kontsessioonimenetlusel on positiivne mõju valdkonna mainele ja huvitatud osaliste koostööle. Kodanikud ja otsustajad ei ole piisavalt teadlikud maapõue kasutusest, keskkonnamõjudest, potentsiaalset, nüüdisaegsetest tehnoloogilistest lahendustest ega valdkonna õiguslikust reguleerimisest. See pärsib valdkonna arengut ja diskussiooni lahenduste leidmiseks. Valdkonna maine on kindlasti osaliselt mõjutatud okupatsiooniperioodi ajaloolisest kogemusest. Seni pole riik tegelenud sihipäraselt avalikkuse teadlikkuse suurendamisega maapõue valdkonnas ning erinevad loamenetluse ja regulatiivsed konfliktid on jätnud mulje, et riik pigem ei soosi valdkonna arengut. Seetõttu on vaja tagada usaldus riigi ja arendajate tegevuse vastu. Selle eelduseks on avalikkuse objektiivne teavitatus, et tegevus lähtub parimast võimalikust teadmisest. Seega on otstarbekas riigil endal ehk EGT kaudu teha esmased uurimistööd, et selgitada enne detailsemat arendustööd ressursi maht ja potentsiaal. Nimetatud skeem mahendab esilekerkivaid sotsiaalmajanduslikke ja keskkonnakaitselisi teemasid ja võimaldab hinnata kõiki poolt- ja vastuargumente objektiivselt. Muudatusega on riigil võimalik saada paremat teavet maavara kohta ning seetõttu ka anda avalikkusele täielikumat ning õigemad informatsiooni. Lisaks loob kontsessioonimenetluse rakendamine tulevikus uusi töökohti ja on võimalikuks ajendiks noortele minna õppima seda valdkonda.

Muudatuste sihtrühm 4: võimalikud uuringute tegemisest huvitatud ettevõtted, potentsiaalsed kaevandamisest huvitatud ettevõtted - Eestis on ligikaudu 270 ettevõtet, kes omavad kaevandamisluba ning Statistikaameti järgi on Eestis 168 ettevõtet, kelle tegevusalaks on mäetööstus. Kuna kavandatav regulatsioon puudutab vaid uusi menetlusi, siis on sihtrühm pigem väike (võrreldes ettevõtjate koguarvuga). Samas tuleb arvestada, et kontsessiooni pakkumises võivad osaleda ka teiste riikide ettevõtjad ning seetõttu on puudutatud isikute arvu keeruline hinnata.

Kaasnev mõju: mõju majandusele

Mõju sihtrühmale on positiivne, kuna saab kasutada juba olemasolevat infot tehtud geoloogiliste uuringute kohta ja planeerida selle alusel täiendavaid uuringuid või majandustegevust.

Strateegiliste maavarade kasutusele võtmisel rakendatakse võimalikult suures mahus kohalikke tehnoloogiaid, oskustööjõudu ja sisendressursse ning arvestatakse kohalike kogukondade ja loodusliku mitmekesisuse võimalustega. Riigi korraldatud kontsessioonimenetlusel on positiivne mõju maapõueressursside kasutuselevõtmisele, investeeringute võimaldamisele ning ka ringmajanduse arendamisele. Maapõuevaldkonna investeerimisvõimalusi ei ole potentsiaalsetele investoritele märkimisväärselt tutvustatud. Maapõuepoliitika põhialuste, riigi ja piirkonna (maakonna või kohaliku omavalitsuse) arengustrateegia eesmärkidega kokku sobivate investeerimisvõimaluste tutvustamine aitaks kaasa majanduse arengule. Eesmärk on tagada riigile juhtroll ressursikasutuse tingimuste määramisel ning tuua ühiskonnale maksimaalne hüve ressursikasutusest, arvestades samal ajal ressursi kasutamiseks olulist äririski võtvate ettevõtjate vajadusi.

Kaasnev mõju: mõju regionaalarengule

Regionaalarengule mõjub seadusemuudatus positiivselt, sest ressursside uurimine, maavaravaru arvele võtmine ja võimalik kasutuselevõtt toob kaasa regionaalses plaanis majanduse elavnemise.

11.2. Mõju avaldav muudatus: kohaliku kasu instrumendi loomine keskkonnatasude kaudu kaevandamisega kaasnevate mõjude hüvitamiseks kohaliku omavalitsuse üksusele ja kohalikele elanikele ning era- ja munitsipaalmaal asuvale pinnakattemaavarale kaevandamisõiguse tasu kehtestamine KOV tasumäära ulatuses.

Kavas on suunata suurem osa kaevandamisõiguse tasust KOVidele, et kompenseerida suuremal määral kaevandamisega seotud mõjusid, sh töötada välja kohaliku kasu instrument kaevandamise lähipiirkonna elanikele. KOVi tulubaasi suurenemine on võimalik, kas tänaste tasumäärade jaotumispõhimõtete muutmisel või siis mõnevõrra kõrgemate tasumäärade kehtestamisel, mis eeldab kaevandamisõiguse alam- ja ülemmäärade tõstmist. Lisaks muudetakse era- ja munitsipaalmaal pinnakattemaavara kaevandamisega seotud tasustamise põhimõtteid, kuna ka selle tegevusega kaasnevad mõjud, mida kaevandaja peab hüvitama. Sealjuures võetakse arvesse, et riigile mittekuuluva maavara kaevandamisõiguse tasu ei saa sisaldada riigitulu komponenti.

Muudatuse sihtrühm 1: Eesti riik, riigiasutused (sh Keskkonnaamet), KOVid

Kaasnev mõju: mõju riigi ja KOVi tuludele

Arvestades tänaseid maavarade kaevandamisõiguse tasumäärasid, siis tõenäoliselt tasumäärade tõstmiseta ei suudeta täita seatud eesmäärke ehk tagada KOVidele ja elanikele piisav kaevandamisega kaasnev hüvitis kohalik kasu instrumendi kaudu.

KOV tulud suurenevad ka seeläbi, kui eramaal pinnakattemaavarade kaevandajad peavad hakkama tasuma maavara kaevandamisõiguse tasu KOVile mineva määra ulatuses. Kui võtta arvesse kõik era- ja munitsipaalmaal asuvad karjäärid, kus pinnakattemaavara eest tasu ei maksta, siis laekuks neilt KOVidele täiendavalt 3,4 milj. eurot.

Kaevandamisõiguse tasude suurenemise korral kandub tasumäära tõus edasi lõpptoodete hindadesse. Riik ja KOVid on *ca* 80% ulatuses ise ehitusmaavarade tarbijad läbi teede ehituse, seega selles osas suurenevad nii riigi kui KOVide kulud.

Kaasnev mõju : mõju riigiasutuste korraldusele

Keskkonnaamet täidab maksukorralduse seaduses sätestatud maksuhalduri ülesandeid maavara kaevandamisõiguse tasu arvutuse kontrollimisel, tasumisele kuuluva keskkonnatasu arvutamisel ja määramisel.

Olulist mõju Keskkonnaameti töökorraldusele ei ole, sest juba täna esitavad era- ja munitsipaalmaal kaevandajad elektroonselt keskkonnalubade infosüsteemi KOTKAS kaudu iga kvartal maavara kaevandamise mahu aruandeid ning maavara kaevandamisõiguse tasu arvutus ja jagamisloogika (sh KOVi osa) on seal juba välja arendatud. Tasu maksjate ring, kelle osas on ka järelevalve tegemise kohustus, suureneb, mistõttu suureneb teatud määral ka töökoormus.

Muudatuste sihtrühm 2: kohaliku omavalitsuse üksused

Kaasnev mõju: mõju kohaliku omavalitsuse üksuste tegevusele

Elanikele kohaliku kasu instrumendi rakendamisega seotud tasu suunamiseks peavad KOVid arendama oma toetuste taotlemiste infosüsteeme ja kaasneb mõningane (üks kord aastas) ametnike töökoormus taotluste läbivaatamise ja toetuse maksmisega. Praegu puudub KOVidel selleks ühtne süsteem.

Muudatuste sihtrühm 3: avalikkus

Kaasnev mõju: mõju majandusele

Mõju on üldjoontes sama kui toodud punktis 11.1 vastava sihtgrupi juures. Suureneb inimeste teadlikkus ja positiivne meelsus maavarade kaevandamise suhtes.

Muudatuste sihtrühm 4: kaevanduste lähipiirkonnas elavad inimesed

Kaasnev mõju: kaevanduste lähipiirkonnas elavatele inimestele

Lähipiirkonnas elavad inimesed on maavarade kaevandamisest rohkemal või vähemal määral mõjutatud (müra, vibratsioon, tolm, joogivee kättesaadavus, looduskeskkonna häving jms). Seni on lähipiirkonna elanike pöördumisi lahendanud kohaliku omavalitsuse üksus, kuid tihti on jäänud takistuseks rahaliste ressursside puudus. Nüüd suureneks lisaks KOVide tulubaasile ka inimeste sissetulek ja see pakuks tekitatud häiringu täiendava leevendamise võimalusi.

Planeeritava kohaliku kasu instrumendi rakendamiseks vajaliku tasu suurus sõltub eelkõige kaevandatud kogustest ning piirkonnas elavate inimeste arvust.

Potentsiaalsed kaevandamisega kaasneva kohaliku kasu näited.

Näidiskarjäär (mõjualas eluruume)	Kehtiv kaevandami sõiguse tasu kokku	Riigieelarve tasu	Kehtiv KOV tasu	Lisanduv tasu 10%	Uus KOV tasu	Tasu eluruumile /a
Lubjakivikarjäär Järvemaal (2)	29 245 €	23 788 €	5 457 €	2 925 €	8 381 €	1 462 €
Dolokivikarjäär Võrumaal (3)	58 090 €	47 157 €	10 934 €	5 809 €	16 743 €	1 936 €
Kruusakarjäär Võrumaal (3)	30 348 €	10 209 €	20 139 €	3 035 €	23 174 €	1 012 €

Arvutuse aluseks on võetud 2022. a kaevandatud kogused, 2025. a kaevandamisõiguse tasumäärad, kaevandamise mõjupiirkonnad: 250 m liiva- ja kruusakarjääridel ning 350 m lubja- ja dolokivikarjääridel ning eeldus, et kaevandamise tasumäär tõuseb 10%.

Muudatuste sihtrühm 5: maavarade kaevandajad

Kaasnev mõju: mõju majandusele

Maavarade kaevandajad (täna kokku ca 280 ettevõtjat) peavad rohkem maksma maavara kaevandamisõiguse tasu, kuid tõenäoliselt kantakse see tõus edasi lõpptoodete hindadesse ja see mõjutab eeldatavalt vähesel määral ettevõtete kasumeid. Tasumäärade kujunemine on väljatöötamisel.

Muudatuste sihtrühm 6: era- ja munitsipaalmaal maavarade kaevandajad

Eestis kaevandab era- ja munitsipaalmaalt ca 150 ettevõtet põhiliselt ehituskruusa ja -liiva ning liiva kui täitepinnast.

Kaasnev mõju: mõju majandusele

Seni on saanud era- ja munitsipaalmaal kaevandajad mõnevõrra madalama hinnaga müüa nimetatud maavarasid kui riigimaal kaevandajad, sest nad ei ole pidanud maavara kaevandamisõiguse tasu maksma.

Tulevikus, kui era- ja munitsipaalmaal kaevandamisel peab ka tasuma teatud ulatuses maavara kaevandamisõiguse tasu ja turul toodete hindasid sellises ulatuses täiendavalt tõsta ei saa, siis vähenevad tõenäoliselt ettevõtete kasumid makstud kaevandamisõiguse tasu ulatuses. Mitmed kaevandajad (ca 40) kaevandavad nii era- ja munitsipaal- kui riigimaal.

Era- ja munitsipaalmaal kaevandajad esitavad juba täna KOTKASes kaevandamise mahu aruandeid. KOTKASes on juba välja arendatud kaevandamisõiguse tasu arvutamise põhimõtted ning X-liidese kaudu kanduvad andmed Maksu- ja Tolliametisse (MTA). Tasu maksmine võib toimuda pangaülekandega, pangalingi- ja krediitkaardimaksega ning MTA kassa maksena.

Seega selle muudatuse sisse viimine ei too kaasa olulisi IT arendusi.

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Mõju halduskoormusele esineb loamenetlustes, kus kontsessiooni rakendatakse. Arvestades, et kontsessioonimenetluses selgitatakse välja lubade andmisega seotud olulised asjaolud juba tegevuse kavandamisel, kaasavas menetluses, siis võib eeldada, et hilisem konkreetne loamenetlus on kiirem ja vähem halduskoormav.

Mõju ulatust võib pidada oluliseks kaevandamisest huvitatud ettevõtetele, kuna lisandub kontsessiooni andmise menetlus, mis eeldab ka sotsiaalmajanduslike mõjude hindamist ning sisaldab lisaks uuringu- või kaevandamisõiguse andmisele muude õiguste andmist.

Mõju sagedus on keskmine, sest sihtrühm peab seaduse täitmist järgima oma igapäevases majandus- ja kutsetegevuses. Samas peab arvestama, et kontsessioonimenetlust ei ole kavas rakendada kõigi maavarade puhul.

Kaevandamisõiguse tasumäärade ja jaotamispõhimõtete muutmine ei mõjuta ettevõtete halduskoormust. Era- ja munitsipaalmaal asuva pinnakatteaavara tasustamine kaevandamisega seotud mõjude hüvitamiseks toob nendele ettevõtetele kaasa keskkonnatasu deklareerimise kohustuse.

Kaevanduste lähipiirkondades elavad inimesed peavad hüvitise saamiseks hakkama kord aastas esitama taotlusi, eeldatavasti läbi olemasolevate KOVi toetuste taotlemise süsteemide.

13. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Muudatused toovad riigile ja KOVidele kaasa tulu nii kaevandatud maavara väärtusest kui ka positiivsest tööhõivest juhul kui kontsessioonimenetluse tagajärjel antakse välja uuringu- ja/või kaevandamisluba. Kontsessioonikonkurss toob samuti sisse tulu riigile ja KOVile kontsessioonitasu näol olenemata sellest, kas vastavad load väljastatakse või mitte.

KOVide, kus maavarasid kaevandatakse, tulubaas suureneb. Elanikele kaevandamisega seotud mõjude kompenseerimiseks peavad KOVid, kus toimub kaevandamine, välja arendama või muutma olemasolevat toetuste andmise süsteemi, tuginedes selleks KeTSis kehtestatavatele alustele

Kehtivate tasumäärade ja nende jaotumise loogika alusel, laekuks era- ja munitsipaalmaal kaevandamise eest KOVidele täiendavat tulu kokku ca 3,4 miljonit eurot aastas. KOVid saavad täiendavat tulu ka munitsipaalmaadel kaevandamise eest, analoogselt eraomanikega, vastavalt kaevandaja ja KOVi vahel sõlmitud kokkulepete alusel.

Mil määral tõstetakse kaevandamisõiguse tasumäärasid ja kui palju sealt hakkab tulevikus rohkem laekuma KOVile selgub eelnõu väljatöötamise käigus.

14. Edasine mõjude analüüs

Põhjalikuma mõjuanalüüsi koostamine on kavas eelnõu ettevalmistamise protsessi käigus.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus			
Seaduse tasandil regulatsiooni loomine on vajalik seetõttu, kuna VTKs väljapakutud ettepanekud põhjustavad piiranguid maapõue kasutuses, mida ei ole võimalik reguleerida seadusest madalama taseme õigusaktiga. Samuti lähtuvalt maksukorralduse seadusest kehtestatakse riiklike maksude põhimõtted maksuseaduses, see tähendab, et kaevandamisõiguse tasu põhimõtted tuleb kehtestada keskkonnatasude seaduses.			
15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus		15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	X
15.3 Selgitus	Muudatused ja täiendused on võimalik sisse viia kehtivate maapõueseaduse ja keskkonnatasude seaduse struktuuri, mistõttu ei ole uute tervikseaduste väljatöötamine vajalik.		
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid			
Regulatsiooniga muudetakse keskkonnatasude seadust ja maapõueseadust. Edaspidi vajavad muutmist ka nende seaduste vastavad rakendusaktid.			
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse			
Väljatöötamise kavatsus saadetakse tutvumiseks ja tagasiside andmiseks ministeeriumidele, Rakvere ja Viru-Nigula vallale, mittetulundusühingute Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Mäetööstuse Ettevõtete Liit, Eesti Turbaliit, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liit, Eesti Mäeselts, Eesti Geoloogia Selts, Eesti Keskkonnaühenduste Koda ja Eesti Metsa Abiks			
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg			
Põhjalikuma mõjuanalüüsi koostamine on kavas keskkonnatasude seaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõu ettevalmistamise protsessi käigus.			
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Eelnõu kontseptsiooni ei koostata.		
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	MaaPS-i muutmise eelnõu 2025.a KeTSi muutmise eelnõu 2024.a IV kvartalis.		
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	01.01.2026 Lähtudes maksukorralduse seaduse §-s 4 ¹ sätestatust (Maksuseaduse, samuti selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele peab üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud.) peaks KeTSi muudatus olema vastu võetud ja selle alusel VV määrus (tasumäärad) olema kehtestatud hiljemalt 30.06.2025.		
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Margus Raha, margus.raha@kliimaministerium.ee ; Harry Kuivkaev, harry.kuivkaev@kliimaministerium.ee ; Eva Suurkaev, eva.suurkaev@kliimaministerium.ee		