Teatud riikide kaevandamisalase seadusandluse võrdlusanalüüs

Soovitused Eestile

Uuring
Eesti majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumile

Magnus Ericsson ja Olof Löf, mai 2021

Sisukord

Taust 5
Käsitlusala 6
Rootsi 7
1. Uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted 7
Maavaradealane poliitika/strateegia 7
Olulised õigusaktid ja load 7
Omandiõigused 8
2. Tasud, kasutustasud/maksud 8
Kontsessiooni tähtajad 9
3. Muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade kontsessiooni pakkumisprotsess 9
4. Riigi osalus 9
Poola 10
1. Uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted 10
Maavarade alane poliitika/strateegia 10
Olulised õigusaktid ja load 10
Omandiõigused 10
2. Tasud ja kasutustasud 11
Kontsessiooni tähtajad 12
3. Muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade kontsessiooni pakkumisprotsess 12
4. Riigi osalus 13
Soome 14
1. Uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted 14
Maavarade alane poliitika/strateegia 14
Olulised õigusaktid ja load 14
Omandiõigused 15
2. Tasud, kasutustasud/maksud 15
Kontsessiooni tähtajad 16
3. Muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade kontsessiooni pakkumisprotsess 16
4. Riigi osalus 17
Ungari 18
1. Uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted 18
Maavarade alane poliitika/strateegia 18
Olulised õigusaktid ja load 18
Omandiõigused 19
2. Tasud, kasutustasud/maksud 19
Kontsessiooni tähtajad 19

3. Muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade kontsessiooni pakkumisprotsess 19
4. Riigi osalus 20
Portugal 21
1. Uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted 21
Maavarade alane poliitika/strateegia 21
Olulised õigusaktid ja load 21
Omandiõigused 22
2. Tasud, kasutustasud/maksud 23
Kontsessiooni tähtajad 23
3. Muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade kontsessiooni pakkumisprotsess 23
4. Riigi osalus 23
Queensland (Austraalia) 24
1. Uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted 24
Maavarade alane poliitika/strateegia 24
Olulised õigusaktid ja load 24
Omandiõigused 25
2. Tasud, kasutustasud/maksud 25
Kontsessiooni tähtajad 26
3. Muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade kontsessiooni pakkumisprotsess 26
4. Riigi osalus 27
Ontario (Kanada) 28
1. Uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted 28
Maavarade alane poliitika/strateegia 28
Olulised õigusaktid ja load 28
Omandiõigused 29
2. Tasud, kasutustasud/maksud 30
3. Muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade kontsessiooni pakkumisprotsess 30
4. Riigi osalus 30
Riigi osalus 31
Aafrika riigid ning riigi osalemine kaevandamisprojektides – mõned näited 32
Angola 32
Burkina Faso 32
Botswana 32
Kamerun 32
Kongo Demokraatlik Vabariik 32
Keenia 32
Lesotho 32
Senegal 32

Mosambiik 33
Tansaania 33
Jaapan ja JOGMEC 33
Ettepanekud Eestile 35
Sissejuhatus 35
Lubade väljastamise põhimõtted 35
Tähtajad, tasud, kasutustasud 36
Tähtajad 36
Tasud ja kasutustasud 37
Pakkumisprotsess 38
Riigi osalus 40
Kestliku seadusandluse väljatöötamine 41
Lisa 42
India maavarade kaevandamisõiguse oksjonil pakkumise kord: raskused ja tulevikuväljavaated 42
Allikad 44
Interviews 44
General 44
Sweden 45
Finland 45
Poland 45
Hungary 46
Portugal 47
Ontario 47
Queensland 48
State participation 48
Proposals for Estonia 48

Joonis 1 Load Rootsis kaevanduste avamiseks (lihtsustatud). 8
Joonis 2 Load Poolas kaevanduste avamiseks (lihtsustatud) 11
Joonis 3 Load Soomes kaevanduste avamiseks (lihtsustatud) 15
Joonis 4 Load Ungaris kaevanduste avamiseks (lihtsustatud). 20
Joonis 5 Load Portugalis kaevanduste pidamiseks (lihtsustatud) 22
Joonis 6 Load Queenslandis kaevanduste pidamiseks (lihtsustatud) 25
Joonis 7 Load Ontarios kaevanduste avamiseks (lihtsustatud). 29
Joonis 8 Riigi omandis olemas metallitootmisettevõtted maailmas 31
Joonis 9 Jaapani riigi toetusel teostatavate uuringute mudel 34

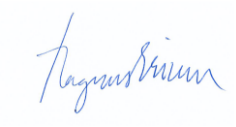
Taust

Eesti majandus- ja kommunikatsiooniministeerium palus pärast esialgset kontakti 2021. aasta veebruaris ettevõttel RMG Consulting (RMG) esitada pakkumine seitsme riigi kaevandamisalase seadusandluse teatud aspektide võrdlusuuringuks ning Eesti kohta järelduste tegemiseks. RMG koostas ja esitas ametliku pakkumuse. Pakkumus kuulutati edukaks ning pakutud uuringu ametlik leping allkirjastati märtsis.

Koostati projektimeeskond, millesse kuulusid ministeeriumist Margus Raha ja Ene Jürjens ning RMG-st Magnus Ericsson ja Olof Löf. Töö edenes vastavalt ettepanekus kirjeldatule ning tehti mitmeid projektiga seotud videokõnesid, mille käigus esitleti ning arutati esialgseid aruandeid ja järeldusi. Projekti andmete kogumisfaas lõppes aprilli keskpaigas ning lõpparuande projekti esimest versiooni esitleti 7. mail toimunud videokõne käigus. Lõpparuande koostasime nimetatud kõne käigus esitatud märkuste, küsimuste ja soovituste alusel.

Stockholm, 20. mai 2021

RMG Consulting



Käsitlusala

Eesti – nagu ka mitmed Euroopa Liidu ja maailma riigid – tegeleb praegu oma maavarasid käsitlevate õigusaktide läbivaatamisega, et kasutada maad täielikult ära vastavalt dokumendis „Maapõuepoliitika põhialused aastaks 2050“ toodud pikaajalistele poliitikaeesmärkidele. Eestis leiduvad fosforiit, haruldased muldmetallid, magneesium ja vanaadium, tsink, tina ja raud võivad olla EL-i kriitilise tähtsusega toorainete loetelu kontekstis eriti huvipakkuvad. Lubjakivi varud on tähtsad riiklikus kontekstis. Ärialasest seisukohast võivad olla huvipakkuvad ka molübdeen, raud, tina ja tsink (tähestikulises järjekorras).

Lepiti kokku, et mitme erineva riigi maavarasid puudutavatest õigusaktidest käsitletakse järgmisi aspekte:

- uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted;
- lubade andmisega seotud tasud, kasutustasud ning lubade väljastamiseks kuluvad ajad;
- muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade pakkumisprotsess;
- riigi osalus.

Euroopa oluliste kaevandamisriikidena valiti uuringusse Rootsi, Soome ja Poola. Ungari ja Poola kaasati, sest mõlema riigi maavaradealane seadusandlus hõlmab ka pakkumiste võimalust. Viimaks kaasati ka Queensland ja Lääne-Austraalia, sest on kaks ülemaailmset juhtivat geoloogiliste uuringute ja kaevandusriiki.

Uuring põhineb eelkõige kirjutuslaua taga tehtud uurimistööl, sealhulgas valitsuste veebilehtedelt ning teistest asjaomastest allikatest kogutud andmetel. Kirjaliku materjali täiendamiseks intervjueeriti piiratud arvu valitud riikide sektori ja/või valitsuse esindajaid.

Selleks, et maavarade kasutamise hetkeolukorrast tutvustada lähemalt riigi osalemist, uuriti kokkuvõtlikult ka teatud Aafrika riikide olukorda. Aruandesse on kaasatud ka kokkuvõte Jaapani aktiivsest osalemisest maavaradele juurdepääsu tagamisel.

Uuringu eesmärk on anda Eesti seadusandlikule protsessile rahvusvaheline taust. Esiteks selles osas, kuidas protsess üles ehitada, et töötada välja Eesti geoloogilist ja ajaloolist olukorda arvestades sobiv seadusandlus. Teiseks selleks, et muuta kaevandamislubade taotluste käsitlemise protsess tulevikus ladusaks ning prognoositavaks.

Rootsi

1. Uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted

Maavaradealane poliitika/strateegia

Rootsil on alates 2013. aastast maavarade strateegia, mille visioon on tagada kõikjal riigis majanduskasv pikaajalise eesmärgi kaudu kasutada riigi maavarasid harmooniliselt keskkonna, looduse ning kultuuriväärtustega. Rootsi tugevdab oma positsiooni Euroopa juhtiva kaevandamis- ja maavarariigina. Strateegias on visiooni saavutamiseks välja toodud viis strateegilist eesmärki:

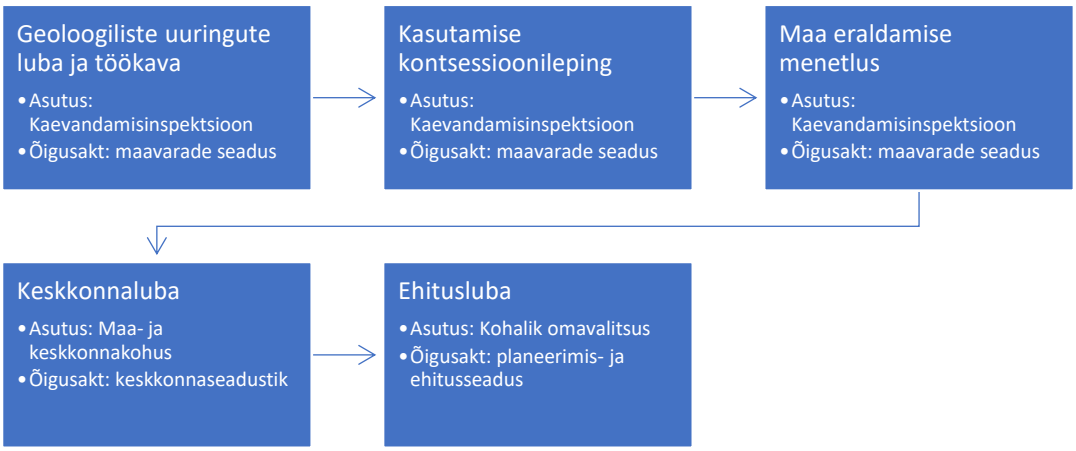
- kaevandamis- ja maavarasektor, mis on kooskõlas keskkonna, kultuuriväärtuste ja muu äritegevusega;
- dialoog ja koostöö uuenduste ning majanduskasvu edendamiseks;
- raamistik ja taristu konkurentsivõime ning majanduskasvu tagamiseks;
- uudne kaevandamis- ja maavarasektor ning suurepärane teadmistebaas;
- rahvusvaheliselt tuntud, aktiivne ning atraktiivne kaevandamis- ja maavarasektor.

Olulised õigusaktid ja load

Kontsessioonimaavarade uurimist ja kasutamist reguleerib maavarade seadus (1991 : 45). Nimetatud kontsessioonimaavarad on tööstuslikult kasutatavad ja majandusliku tähtsusega maavarad, mille kaevandamiseks on vaja ulatuslikke, süstemaatilisi ning sageli teadusandmetel põhinevaid geolooglisi uurimismeetodeid. Maavarade seaduse eesmärk on määratleda kontsessioonimaavarade uurimise ja kaevandamise eeltingimused sõltumata nende kuuluvusest. See tähendab ka, et maaomanikku saab tema tahte vastaselt sundida maast loobuma, et kaevandada maavarasid. Maavarade seadust kirjeldatakse sageli kontsessioonisüsteemil põhineva seadusena, millel on ka tugevad nõude esitamise süsteemi elemendid.

Maavarade seaduse kohaselt on lube väljastav asutus Kaevandamisinspektsioon, kus otsuseid teeb peainspektor. Kaevandamise peainspektor võib aga kasutamise kontsessioonilepingutega seotud küsimusi esialgseks hindamiseks anda üle ka valitsusele, näiteks eriti suurte või vastuoluliste kaevandamisprojektide korral. Maavarade uurimise õiguse saamiseks on vaja uuringuluba. Enne uuringu- ja mõõdistamistöid tuleb koostada töökava. Maaomanik peab tööplaani heaks kiitma või, kui kokkuleppele ei jõuta, teeb otsuse kaevandamise peainspektor. Maavarade kaevandamisõiguse saamiseks on vaja kasutamise kontsessioonilepingut. Kasutamise kontsessioonilepingu sõlmimise või selle sõlmimisest keeldumise otsuse tähtis osa on keskkonnaseadustiku alusel keskkonnamõju hindamine. Kui keskkonna seisukohast lähtudes liigitatakse kaevandamine ohtlikuks tegevuseks, on selle alustamiseks vaja keskkonnaseadustiku alusel väljastatavat keskkonnaluba. Loa annab maa- ja keskkonnakohus. Maad tuleb eraldada, et saada kasutamiseks vajalik mööda maad juurdepääs. Seda tehakse spetsiaalse maa eraldamise menetlusega, mida juhib kaevandamise peainspektor. Kaevandamisalasse hoonete ehitamiseks on vaja ehituslube. Kaevetöödeks on tarvis ka maaparandusluba. Need load väljastab kohaliku omavalitsuse ehituskomisjon.

Joonis 1 Load Rootsis kaevanduste avamiseks (lihtsustatud).



Omandiõigused

Maavarade seadusega ei ole kontsessiooni alla kuuluvate maavarade omandiõigused täpsemalt sätestatud. Sellega ainult reguleeritakse, kes võib neid maavarasid teatud tingimustel käsutada. Maavarade seaduse kohaldamisalasse jäävate maavarade omandiõigused jäävad ebaselgeks. Seadusega ei ole sätestatud, kas maavarad kuuluvad riigile või rahvale. Võib öelda, et maaomaniku maavarade seadusega reguleeritud õigus maavarasid käsutada on piiratud, sest keegi teine võib selle õiguse endale saada. Vaatamata sellele, et riiki ei käsitleta maavarade seaduse kohandamisalasse kuuluvate maavarade tegeliku omanikuna, on riigil omandiõigustele vaatamata varade uurimise ning kasutamise üle otsustav mõju.

2. Tasud, kasutustasud/maksud

Rootsi tasude süsteemi eesmärk on uuringutegevust kiirendada ning alasid uutele taotlejatele avada, tõstes aja jooksul tasusid. Süsteem koosneb fikseeritud tasust, mis katab lube väljastava asutuse käitlemiskulud. Sellele lisandub tasu, mille suurus sõltub kasutatavast piirkonnast. Töödega seotud kohustusi ei ole vaja võtta, ent esitada tuleb töökava, mida peab järgima. Maavarade kontsessiooni korral kehtib sama käsitlemistasu ning maavarade seaduse alusel tuleb ka maavara eest maksta hüvitist. Kompensatsiooni summa on võrdne kahe tuhandikuga kontsessiooni alla jäävate ja aasta jooksul kaevandatavate maavarade hinnangulisest väärtusest. Kolm neljandikku kontsessioonisummast antakse kontsessiooniala omanikule ja üks neljandik jääb riigile. Hüvitise eesmärk on kontsessiooniala omanikele maksta maa kasutamise eest hüvitist. Väiksem, riigile jääv osa on mõeldud teadus- ja arendustööks ning seda ei käsitleta kasutustasuna, vaid maavara kaevandamise loa maksuna. Hüvitist maavarade eest ei maksta teiste õiguste omanikele, näiteks rentnikele ega põhjapõtrade karjatajatele. Maa mõõdistamise ja eraldamise menetluskulud kannab samuti taotleja ning neid nimetatakse maa eraldamise tasuks.

Uuringutaotluse tasu summa on 500 Rootsi krooni 2000 hektari kohta. Kui taotlus on seotud metallide või tööstuslike maavaradega, on uuringutasu 20 Rootsi krooni hektari kohta. Kui taotlus on seotud nafta, maagaasi või teemantidega, on uuringutasu 2 Rootsi krooni hektari kohta. Uuringuloa pikendamisel suurendatakse tasu progressiivselt loa alla kuuluva maa pindala minimeerimiseks.

Kontsessiooni tähtajad

Rootsis ei ole maavarade geoloogilise uurimise loa ega teiste lubade väljastamiseks sätestatud tähtaegu. 2015. aastal kulus uurimisloa saamiseks keskmiselt 82 päeva. Kaevandamise kontsessiooni saamiseks kulus 2015. aastal keskmiselt 31 kuud.

Terve keskkonnaloa saamise protsess võtab tavaliselt aega umbes 2 kuni 3 aastat. Maa- ja keskkonnakohtusse esitatud taotlused töödeldakse tavaliselt umbes 12–18 kuu jooksul, ent mõnede juhtumite korral võib töötlemisele kuluda palju kauem kui kolm aastat. Taotlus peab hõlmama kõiki vajalikke lube ehituslubade ja kultuuripärandiga seotud lubade. Need ligikaudsed tähtajad kehtivad juhul, kui kaebusi ei esitata. Viimasel kümnendil on ette tulnud, et mõne juhtumi käsitlemisele kulub palju rohkem kui kümme aastat. Eriti juhul, kui lõpliku otsuse peab tegema valitsus. Pikkade menetlusaegade teemat on intensiivselt arutatud ja kritiseeritud, kuna see takistab oluliselt uute kaevanduste rajamist. Eriti Põhja-Rootsis, kus kaevandamisel on piirkonna majanduses oluline roll. Need probleemid on eriti päevakorda kerkinud praegu käimasoleva energeetika fossiilsete kütuste vabale tulevikule ülemineku oludes, mil niinimetatud akude valmistamiseks kasutatavate metallide ja teiste elementide pakkumise suurendamine on äärmiselt tähtis roheenergiale, et suurendada tootmismahtusid.

3. Muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade kontsessiooni pakkumisprotsess

Rootsis ei kasutata pakkumisprotsessi, metallide kaevandamise puhul kehtib esimese õigus. Kütuseks kasutatavatele maavaradele rakendatakse kontsessioonisüsteemi. Praegu arutatakse Rootsis kontsessioonisüsteemi laiendamist suurte maardlatena esinevale mustale kildale. Neid maardlaid ei ole viimase 50 aasta vältel kaubanduslikul eesmärgil kasutatud, ent sisaldavad elemendisegu, mis võib tulevikus majanduslikust seisukohast lähtudes muutuda oluliseks, eriti fossiilkütuste vaba energiale ülemineku varustamisel.

4. Riigi osalus

Rootsis tegutseb kaevandamissektoris üks aktiivne riigile kuuluv ettevõte – LKAB. LKAB käitab Kirunas ja Malmbergetis suuri rauamaagi kaevandusi. LKAB oli 20. sajandi alguses eraettevõtte, ent riik kasutas juba 1905. aastal ettevõtte riigiomandisse võtmise võimalust, makstes omanikele selle eest nõuetekohast hüvitist. Pool ettevõttest omandati sel ajal otse. Võimalus realiseeriti lõplikult 1955. aastal, mil LKAB-st sai täielikult riigile kuuluv ettevõte. Rootsi maavarasid käsitlev seadusandlus kujundati 1990-ndate alguses ümber. Selle ajani oli riigil õigus mis tahes kaevandamisprojekt 50% ulatuses enda omandisse võtta, makstes selle eest täies ulatuses hüvitist. Keelatud oli anda kaevandamisõigusi välismaistele üksustele, jne. Kõik need õigusaktidega kehtestatud õigused ja eeskirjad tühistati ning Rootsist sai nii selles kui teistes valdkondades täielikult välisinvesteeringutele avatud riik. LKAB roll on viimastel aastatel suurenenud ning sellest on saanud Rootsi maavarade kaevandamise klastri võtmekomponent. See on Euroopa tasandil oluline rauamaagi tootja, Põhja-Rootsi piirkondliku majanduse alus, tehnoloogiliste uuenduste ja arendustöö eestvedaja ning piirkondlik uuringuettevõtte.

Poola

1. Uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted

Maavarade alane poliitika/strateegia

Poolas ei ole kitsamas tähenduses maavarade poliitikat ega strateegiat. Olemas on energeetikapoliitika (Poola energeetikapoliitika aastani 2030), mis hõlmab ka olulist kivisöetööstust. Praegust poliitikat iseloomustavad sisuliselt suuresti meetodid, mis võeti kasutusele majanduse tsentraalse planeerimise perioodil. Kaevandusettevõtted on enamasti riigi omandis või riigi kontrolli all. Poolas tegutsemisest huvitatud välismaised ettevõtted seisavad silmitsi raskustega ning Poola ettevõtted ise tegutsevad välismaal harva. Keskkonnalubade väljastamisprotsess on seevastu rohkem tsentraliseeritud kui enamikus teistest kaevandamisriikidest, kuna varasem, sageli kohalike arvamusi ning keskkonnaprobleeme eirav otsuste tegemise protsess ei olnud tulemuslik. Maavarade poliitika puudumine on kuum teema. Õpetlaste ja ekspertide rühm avaldas 2015. aasta alguses elegantse pealkirjaga aruteludokumendi „Poola loodusvarade poliitika – aruanne asja kohta, mida ei ole olemas, ent mida oleks hädasti tarvis“. Aruandes väidetakse, et poliitikud peavad mõistma, et toorainete haldamine on vägagi pikaajaline ning rahvusvaheline ettevõtmine. Meile teadaolevalt ei ole 2020. aasta lõpuks avaldatud veel ühtki strateegiat.

Olulised õigusaktid ja load

Maavarade uurimist ja kaevandamist reguleeritakse peamiselt järgmiste õigusaktidega: 2011. aasta kaevandamisseadus; 2001. aasta keskkonnakaitseseadus; 2008. aasta kaevandamisjäätmete seadus; 2008. aasta keskkonnateabe avaldamise ja keskkonnakaitse seadus; üldsuse keskkonnakaitses osalemise seadus; 2008. aasta keskkonnamõju hindamise seadus.

Poolas metallivarude uurimiseks või kaevandamiseks loa saamiseks tuleb esmalt hankida niinimetatud kasutusvaldus. See annab õiguse maavara kasutada ning sellega sätestatakse ka tasu riigi omandi (maavara) kasutamise eest. Kasutusvalduse väljastab riigikassa. Kui kasutusvalduses on kokku lepitud, saab taotleda kontsessiooni.

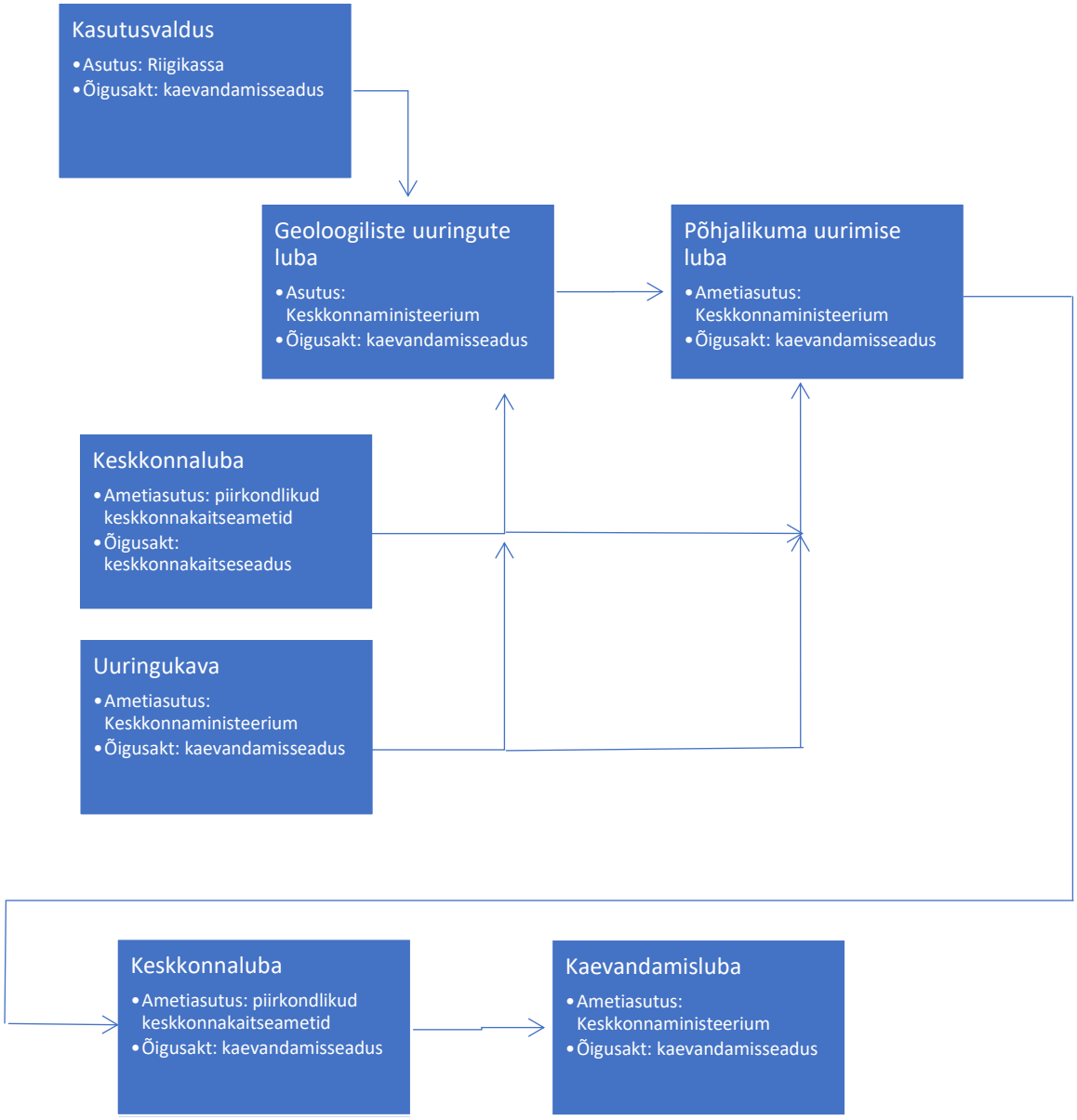
Kontsessioone on kolme tüüpi:

- uurimisluba, mida kasutatakse nendes piirkondades, mille geoloogiat ei tunta hästi (roheline ala). Kontsessioon annab omanikule õiguse teha geoloogilisi uuringuid vastavalt plaanile, mis peab juba tööde alustamiseks olema suhteliselt üksikasjalik.
- põhjalikuma uurimise luba. Seda liiki kasutatakse piirkondades, mille geoloogiat tuntakse paremini ning kust on juba maavarasid leitud. Keskendutakse varude suurusele ja levikule. Loaga saab jätkata üksikasjaliku kava alusel uuringuid ning võidakse lubada väikses ulatuses kaevandamise katsetamist. Ametiasutus otsustab, kas taotleja alustab tööd selle loaga või uurimisloaga;
- kaevandamisluba on luba kaubanduslikus ulatuses kaevandamiseks. Kaevandamisloa taotlemise protsess on Poolas keeruline. Selle tähtsamaid etappe kirjeldatakse joonisel 2.

Omandiõigused

Riigile kuuluvad järgmised varud: süsivesinike, söe, metaani ja söe, pruunsöe, kõigi rauamaakide (peale sooraua), esialgsel kujul metallide, radioaktiivsete elementide maagi, esialgsel kujul väävli, kivisoola, kaaliumsoola, kõigi teiste soolade, kaaliummagneesiumi, kipsi ja anhüdriidi, vääriskivide ning ravitoimeliste vete ja soolvee. Kõik muud maavarad kuuluvad maaomanikule sügavuseni, kus neid saab tehniliselt ja majanduslikult kaevandada.

Joonis 2 Load Poolas kaevanduste avamiseks (lihtsustatud)



2. Tasud ja kasutustasud

Poola tasude süsteem põhineb taotlemis- ja piirkonnast sõltuval tasul. Tasude summad suurenevad aja jooksul. Kui esialgse loa kehtivusaja lõpus ei tagastata 50% esialgsest kontsessioonipiirkonnast, rakendatakse rangeid trahve tasude suurendamise näol. Tööde osas ei kehtestata ametlikke kohustusi, ent ametiasutused jälgivad töid hoolikalt ning võrdlevad neid uuringuprogrammiga. Programmi täitmata jätmise korral võidakse kohaldada suuri trahve. Uuringufaasi osas on süsteem Rootsi ja Soomega võrreldes keerulisem ning varieerub sõltuvalt sellest, kas maavarad kuuluvad riigile või maaomanikule, ning sõltuvalt uuritavatest või kaevandatavatest maavaradest või metallidest. Kohaldatakse järgmisi tasusid:

- nominaalne haldustasu;
- iga-aastane kontsessioonitasu (kaevandamise kasutusvalduse tasu);

- kasutustasu sõltuvalt tootmistasemest;
- spetsiaalne kaevandamistasu (täiendav kasutustasu) vase ja/või hõbeda kaevandamise korral (vt allpool).

Iga-aastane kontsessioonitasu koosneb fikseeritud ja muutuvast osast.

- *Fikseeritud osa* on protsent kaevandatava lademe väärtusest, mis põhineb varude tõestatud suurusel ning varieerub sõltuvalt kaevandatavast maavarast 0,0005%-st lademe 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* suurusest ning arvutatakse osana (5–50 protsenti) eelnenud aastal tasutud kasutustasust. Metalli kaevandamise korral on see määr 30%.

Uurimistasu tähendab sisuliselt kasutustasu. Poolas on kasutustasu määrad kehtestatud kaevandamisseadusega ning põhinevad toodetavate maakide väärtusel. Ministeerium otsustab, kas konkreetne kaevandus liigitatakse kulla- või vasekaevanduseks. Sellest sõltub kõrvalsaadus. Kõrvalsaadustele rakendatav maks on kogusummast 50% väiksem.

2012. aasta märtsis kehtestati spetsiaalne kaevandamismaks, mida nimetatakse ametlikult „teatud toormele kehtivaks maksuks“. Esialgu kohaldus see vase ja hõbeda kaevandamisele. 2014. aastal laiendati selle kehtivusala ka nafta ja maagaasi tootmisele. Maksusumma ei põhine ettevõtte kasumil, vaid ainult kaevandatava toorme väärtusel (sõltumata sellest, kas seda müüakse või mitte – maksukohustus tekib metallikontsentraadi tootmisel). Seega võib seda käsitleda pigem kasutustasu kui maksuna. Maksumäär progresseerub hüppeliselt. Vase hinnast sõltuvalt kasutatakse kahte valemit. Praegu maksab Poolas makse ainult üks ettevõte – riigi kontrolli all olev vasekaevandamishiiglane KGHM Polish Copper – kuna üksi teine Poola ettevõte ei tooda vaske ega hõbedat. Sama valemit kasutatakse ka hõbedatootjate puhul. Ka sellega tegeleb praegu ainult KGHM Polish Copper. Uuringuettevõtted ei tasu seda maksu, sest nad ei tooda midagi. Ent selle maksuga tuleb arvestada tulevaste projektide analüüsimisel ja tasuvusuuringute korraldamisel. Täpsema teabe saamiseks tutvuge originaalaruandega.

Kontsessiooni tähtajad

Poolas on seadustega kehtestatud teatud tähtajad, mille jooksul ametiasutused peavad otsustama. Sätestatud on, et luba tuleb anda põhjendamatu viivituseta. Keskkonnakaitseasutused peavad keskkonnalubade osas teatud tähtaja jooksul otsustama. Seaduse alusel tuleb ehitus-, veekasutus-, jäätmekäitlus- või kaevandamisjäätmete luba väljastada või selle väljastamisest keelduda 60 päeva jooksul. Kõik need load saab väljastada paralleelselt.
Maaomaniku enda maavarade (muud maavarad peale metallide) jaoks uuringuloa saamiseks kulub hinnanguliselt keskmiselt neli kuud. Väga väikeste, alla kahe hektari suuruste lademete korral saadakse kaevandamisluba üldiselt kolme kuu jooksul. Suurte maardlate korral võib selle saamiseks kuluda 3 kuni 4 aastat.

3. Muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade kontsessiooni pakkumisprotsess

Poolas kasutatakse pakkumisprotsessi asemel esimese taotleja õiguse põhimõtet.

4. Riigi osalus

KGHM Polska Miedz SA on Poola juhtiv vase ja väärismetallide tootja. See ettevõte on kümne maailma suurima vasetootja seas. KGHM asutati 1991. aastal riigiomandis aktsiaseltsina, et jätkata endise Kombinat Górniczo-Hutniczy Miedzi tegevust, mis alates 1961. aastast Edela-Poolas leiduvatest vaselademetest maagi tootmisega tegeles. Ettevõte erastati osaliselt 1997. aastal ning noteeriti Londoni ja Varssavi börsidel. Riigile jäi 44,3% suurune osalus. Poola valitsus müüs 2010. aastal osa osalusest ettevõttes, vähendades oma osalust 41,8%-lt 31,8%-ni. Polish Copper on endiselt suure poliitilise mõju all.

Soome

1. Uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted

Maavarade alane poliitika/strateegia

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“. Maavarade strateegia siht on toetada Soome majanduskasvu ning suurendada jõukust, ületades maavarade tarneahelat mõjutavad ülemaailmsed väljakutsed ning vähendades keskkonnale tekitatavat kahju. Maavarade strateegia visiooni kohaselt on Soome 2050. aastal maavarade jätkusuutlikus kasutamises ülemaailmne teerajaja ning maavarade sektor on üks majanduse tähtsamatest valdkondadest. Maavarade strateegiaga tegeletakse Soome loodusvarade strateegia väljatöötamise raames.

Olulised õigusaktid ja load

Kaevandatavate maavarade uurimist ja kaevandamist reguleeritakse kaevandamisseadusega (621/2011). Alates 2018. aastast seda õigusakti kaasajastatakse ning vaadatakse läbi. COVID-19 pandeemia tõttu on see protsess aeglustunud, ent hiljuti kogus taas kiirust ning viiakse eeldatavasti 2021. aastal lõpule. Seaduse esimese lõigu kohaselt on eesmärk edendada kaevandamistegevust ning tagada, et kaevandamiseks ja maavarade uurimiseks vajalikke piirkondi kasutatakse sotsiaalselt, majanduslikult ning ökoloogiliselt jätkusuutlikult. Kaevandamisseadus tagab ühelt poolt maagi uurimiseks ning kaevandamiseks vajalikud tingimused. Teisalt kinnipidamise keskkonnaaspektidest, kodanikuõigustest ja -vabadustest, maaomanike õigustest ning kohalikele omavalitsustele protsessi mõjutamise võimaluse andmise. Kaevandamisseadus kehtib nende kaevandatavate maavarade ja kivimite kaevandamisele, mis on haruldased, mida esineb juhuslikes kohtades ning mis nõuavad seega spetsialistide uurimist ning suurte majandusriskide võtmist. Kaevandamisseadus põhineb – nagu ka vanemad õigusaktid – nõudeõiguse süsteemile. See tähendab, et maavara avastajal on eelisõigus selle kaevandamiseks sõltumata sellest, kellele kuulub maaomand. Maaomanik ei saa maavara kaevandamist keelata.

Kaevandamisseaduse alusel väljastab litsentse Kaevandamisamet ning mõnel juhul valitsus. Kaevandamistegevuse eest vastutab Soomes Ohutus- ja Kemikaaliamet (Tukes). Teatud küsimused, mille osas valitsus otsuseid teeb, valmistab ette ka Tööhõive- ja Majandusministeerium. Uuringute korraldamiseks ja kaevanduse esialgseks arendamiseks on vaja uuringuluba. Väiksema ulatusega tegevusi võib teha maaomaniku loata, näiteks niinimetatud geoloogilised uuringud. Sellised tegevused on näiteks geoloogiline mõõdistamine, jälgimine ning vähemulatuslik proovivõtt. Proovivõtust tuleb siiski ette teatada. Kaevanduse rajamiseks ning kaevandamistegevusteks on vaja kaevandamisluba. Valitsus võib anda õiguse kaevandamisalana kasutada kellelegi teisele kuuluvat maa-ala. Seda nimetatakse kaevandamisala väljaostuloaks. Selle otsuse alusel väljastab Soome Maamõõduamet korralduse kaevandamispiirkonna loomiseks. Kaevanduse ehitamiseks on vaja ka ohutu kaevandamise luba, mille väljastab kaevandamisamet. Kaevandamistegevus tuleb keskkonnakaitseseaduse alusel heaks kiita ning selleks on vaja keskkonnaluba, mille väljastavad piirkondlikud riiklikud haldusasutused.

Joonis 3 Load Soomes kaevanduste avamiseks (lihtsustatud)

Omandiõigused

Maaomandi omanikul on põhimõtteliselt maapinnas leiduvatele kaevandatavatele maavaradele õigus, mis tuleneb kaevandamisseadusest. See ei tähenda, et maaomanikel on õigus oma äranägemisel maavarasid kaevandada. Maavara varude leidjal on nende kaevandamiseks eelisõigus. Riik ei ole kusagil deklareerinud et maavarad kuuluvad riigile. Nende maavarade osas, mis ei ole kaevandatavad maavarad ning millele kaevandamisseadus ei kehti, on maaomanikul õigus otsustada, kuidas maavarasid kasutatakse. Ehkki nende kaevandamiseks võib olla vaja maavarade kaevandamise seaduse alusel väljastatud luba.

2. Tasud, kasutustasud/maksud

Soomes rakendatav tasude süsteem sarnaneb eesmärkide ja struktuuri poolest Rootsi süsteemiga. See kehtib nii uurimise kui kaevandamise faasile, ehkki tasumisele kuuluvad summad on väga erinevad. Süsteemide vahel on siiski üks tähtis erinevus. Soome kaevandamisseaduse alusel peab uuringuloa omanik ka kõigile uuritava ala maaomanikele maksma iga-aastast hüvitist ehk uuringutasu. Nii uuringu- kui kaevandamisloa korral rakendatakse põhitasu ja lisatasu 95 eurot tunnis juhul, kui taotluse töötlemine võtab tavapärasest kauem aega. Kaevandamispiirkonna maaomanikele makstakse iga-aastast hüvitist ehk kaevandamistasu. Tasu koosneb ala suurusest sõltuvast osast ja osast, mis on võrdne 0,15%-ga kaevandamissaaduse hinnangulisest väärtusest. Taotleja peab kinni maksma ka kaevandamispiirkonna loomiskulud (mõõdistamised jms). Rootsist erinevalt tegeleb Soome endiselt Geoloogiateenistuse kaudu mõnede uuringuprogrammidega, ehkki seda tehakse varasemast piiratumas ulatuses. Seoses esmaste geoloogiliste uuringutega leitud võimalikud maardlad müüakse riiklikel oksjonitel ning nendega võivad kaasneda kasutustasud, mis sätestatakse ostulepingutega. Kasutustasude rakendamine ei ole Soomes kohustuslik.

Uuringuluba võib korraga pikendada maksimaalselt 3 aastat ning luba võib kokku kehtida maksimaalselt 15 aastat.

Ühe maaomandi kohta aastas tasutava uuringuloa summa on järgmine:

20 eurot hektari koha uuringuloa esimesel neljal kehtivusaastal;
30 eurot hektari kohta uuringuloa viiendal, kuuendal ja seitsmendal kehtivusaastal;
40 eurot hektari kohta uuringu loa kaheksandal, üheksandal ja kümnendal kehtivusaastal;
50 eurot hektari koha uuringuloa üheteistkümnendal ja edasistel kehtivusaastatel.

Uuringuluba pikendatakse juhul, kui täidetud on järgmised eeltingimused:

- uuringud on olnud tõhusad ja süstemaatilised;
- maardla kasutamise võimaluste välja selgitamiseks tuleb täiendavalt uurida;
- loa omanik on täitnud oma kaevandamisseadusega kehtestatud kohustused ja järginud loa väljastamise eeskirju;
- loa pikendamine ei koorma põhjendamatult avalikke ega eraõiguslikke huve.

Kontsessiooni tähtajad

Tukes ega teised asutused ei ole Soomes uuringulubade ega kaevandamiskontsessioonide väljastamiseks kehtestanud tähtaegu. Kohustuslikud tähtajad on kehtestatud looduskaitse- ja keskkonnakaitseseadusega. Natura 2000 seisukohast antava hinnangu osas tuleb teha otsus kuue kuu jooksul. Keskmine seadusega kehtestatud tähtaeg uuringuloa väljastamiseks on Soomes 120 päeva. Natura 2000 aladel on see üks aasta juhul, kui kaebusi ei esitata.

3. Muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade kontsessiooni pakkumisprotsess

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 leiduda 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.

Õigusaktid, mis võimaldavad valitsuse rahastatud (Soome Geoloogiateenistuse (GTK) kaudu) uuringute käigus avastatud maavarade maardlaid pakkuda oksjonil, kehtivad Soomes juba alates 1940-ndatest. Õigusaktid lõi GTK – mis oli aastakümneid üks vähestest Soomes aktiivselt geoloogiliste uuringutega tegelevatest organisatsioonidest – avastatud maardlate edasise arendamise tagamiseks. GTK uuringutegevus on aga järk-järgult vähenenud, kuna seda peetakse maksudest ja riigi vahenditest rahastamiseks liiga riskantseks. On väidetud, et geoloogiliste uuringutega peaks tegelema erasektor. Seetõttu on nende maardlate arv, mida saaks potentsiaalselt oksjonil pakkuda, vähenenud ning viimased oksjonid toimusid umbes kümne aasta eest. Tulevikus võidakse veel oksjoneid korraldada, ent lähiajal on uute oksjonite korraldamise tõenäosus väike.

4. Riigi osalus

Mäe- ja sulatustööstus on Soomes traditsiooniliselt kuulunud valdavalt riigile. Ka rahvusvahelises kontekstis suur uuringu- ja kaevandamisettevõte Outokumpo oli esialgu täielikult riigiomandis. See on tingitud asjaolust, et Soomes oli 20. sajandi alguses vähe kapitali. 1990-ndatel algas järkjärguline erastamisprotsess ning 2000-ndate alguses otsustati, et Outokumpu peaks kaevandamise ja uurimise lõpetama ning keskenduma roostevabale terasele.
Ida-Soomes Sotkamos tegutsev Talvivaara nikli- ja tsingikaevandus kuulus ettevõttele Talvivaara Mining Company. Kaevandus hakkas karjäärina tootma 2008. aastal. 2014. aastal, kui niklihinnad olid madalad, esitas Talvivaara Mining Company pankrotiavalduse. Riigiettevõte Finnish Minerals Group rahastamisel asutati ettevõte Terrafame Oy, mis võttis kaevanduse juhtimise üle ning haldab nüüd seda. Praegu kuulub 67% ettevõttest Terrafame Oy kontsernile Finnish Minerals Group ning ettevõtte vähemusosanik on kaubandusettevõte Trafigura.

Soome on seadnud eesmärgi olla elektrisõidukite akude tööstuses esirinnas. Riigist on saanud investeerimisettevõtte Finnish Minerals Group ning Talvivaara/Terrafame kaevanduste omandamise kaudu selle eesmärgi täitmisel suur eestvedaja. Terrafame ehitab oma nikkel- ja koobaltsulfiiditoodete edasiseks töötlemiseks akudes kasutatavate kemikaalide tehast. Finnish Minerals Groupi missioon on vastutustundlikult Soome maavarade väärtust maksimeerida ning luua Soomes ühtne elektrisõidukite akude väärtusahel. Finnish Minerals Group osaluse väärtus oli aastatel 2020 ja 2021 486 miljonit eurot. Riigiettevõttel on ka 26,3% suurune osalus liitiumivarude uurimisettevõttes Keliber, mille eesmärk on toota väga puhast liitiumhüdroksiidi, mis on eelkõige suunatud liitiumakude turu vajaduste rahuldamiseks. 2020. aasta lõpus allkirjastas Finnish Minerals Group tehingu ettevõttega Yara Suomi Oy, et saada Põhja-Soome Sokli fosforiidi ja raua kaevandamisõigus ning lõid firma Sokli Oy, mida omab täielikult Finnish Minerals Group. Finnish Minerals Groupi strateegia põhineb kaasinvesteerimisel, eesmärgiga koguda investeeringuid materjalide tootmiseks, millest toodetakse akusid ja elemente ning töötada välja ringlussevõtu lahendused.

Ungari

1. Uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted

Maavarade alane poliitika/strateegia

Ungaris ei ole konkreetset maavarade alast poliitikat. Poliitikat on püütud koostada, ent seni edutult. Mõned praeguse energeetikapoliitika lõigud kehtivad ka maavaradele ning olemas on teatud maardlate kasutamist reguleeriv poliitika, ent see ei kehti üleriigiliselt. Viimati nimetatud poliitikat kasutatakse enamasti maakasutuse planeerimisvahendina. Poliitika peaks olema tulevase seadusandluse alus.

Olulised õigusaktid ja load

Maavarade uurimist ja kaevandamist reguleerib eelkõige kaevandamisseadus (XLVIII/1993) selle parandatud kujul ning vastavalt valitsuse määrustele (HU-L6; HU-L7). Geoloogilise uurimise ja maavarade kasutamise ning keskkonnalubade saamise ja vajalike uuringuprotsesside üksikasju reguleerivad mitmed teised seadused. Ungari õigusakte muudetakse sageli vastavalt kohtuasjade lahenemisele.

Ungari maavarasid puudutav seadusandlus on pärast Nõukogude Liidu lagunemist mitu korda järsult 180 kraadi muutunud. 1993. aastal võeti vastu kontsessioonil põhinev seadusandlus, mis jäeti kõrvale juba 1998. aastal, uuesti kehtestati 2010. aastal. Sellised õigusaktide sagedased muutumised on kaevandamissektori arengule väga kahjulikud. Viimastel aastatel ei ole geoloogiliste uuringutega üldse tegeletud ning praegu tegutsevad vaid mõned väikesed metallikaevandused. Varem oluline boksiidi kaevandamine on seiskunud, paljulubavad Recski vase- ja kullavarud olid paar aastat tagasi enampakkumisel, ent viimaks ei laekunud ühtki pakkumist. Tõenäoliselt olid valitsuse seatud tingimused liiga karmid, et muuta võimalik kaevanduse atraktiivseks variandiks.

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 geotermilise energia kasutamist.

Seega on MBFH alates 2015. aastast põhimõtteliselt tsentraalne asutus, mis vastutab nii kaevandamisseaduse haldamise kui kõigi metallidega seotud lubade väljastamise protseduuride eest. Teiste maavarade osas (ehitusmaavarad ja tööstuslikud maavarad) on otsuste tegemine detsentraliseeritud kahekümnele (üheksateist maakonda ja Budapest) piirkondlikule valitsusasutusele. Need asutused vastutavad nimetatud toorainetega seotud uurimise ja nende kasutamise taotluste alusel lubade väljastamise eest. Need asutused vastutavad kaevandamis-, keskkonna- ja kultuuripärandialase ning igasuguse muu uuringuloa taotlemisega seotud seadusandluse eest.

Piirkondliku valitsusasutuse otsuse vaidlustamise korral kaasatakse protsessi MBFH ja teised asjaomased tsentraalsed asutused, näiteks Riiklik Keskkonna-, Looduse ja Vee Inspektsioon. Piirkondliku valitsusasutuse otsuse vaidlustamise õigus on paljudel isikutel ja üksustel, mitte ainult otsestel asjaosalistel. Piirkondlike valitsusasutuste tehtud otsuseid vaidlustatakse väga sageli. Kolmanda sammuna saab MBFH tehtud otsuse edasi kaevata, kasutades kohtusüsteemi kolme astet.

Avatud piirkondades maavarade (st maardlate ja tööstuslike maavarade) uurimis- ja kasutamisloa saamise protseduur on vähemalt teoreetiliselt suhteliselt lihtne ning otsene ja võib alata 2–3 kuu jooksul. Loa väljastamise protsess koosneb kahest etapist: esialgne uuringuluba, mille saamiseks tuleb esitada minimaalsed andmed, näiteks tuleb täpsustada tööde piirkond. Teises etapis tuleb esitada tehniline töökava, mille kinnitamise korral võivad uuringud alata. Samalaadset kaheetapilist protsessi kasutatakse ka kaevandamisloa taotlemisel.
Lõplik uuringuluba väljastatakse neljaks aastaks ning seda on võimalik maksimaalselt 2 + 2 aasta võrra pikendada.

Alljärgnevalt kirjeldatakse metallide uuringuloa ja kasutusloa taotlemise protsessi. Tähtis on märkida, et taotluse saab esitada siis, kui pakkumisprotsess on tehtud. Sellega kaasnevad pakkuvale ettevõttele muidugi suured riskid: võib juhtuda, et vaatamata pakkumisprotsessi võitmisele ei saa projekt kõiki vajalikke lube ning seda ei ole võimalik ellu viia.

Omandiõigused

Kõik Ungaris leiduvad maavarad kuuluvad riigile.

2. Tasud, kasutustasud/maksud

Kontsessiooniõiguse saamiseks tuleb maksta teatud tasu või tagada riigile muu hüvitis. Minister kehtestab kontsessiooni pakkumisprotsessis tasu minimaalse summa, ent taotleja võib pakkuda suuremat summat. Järgmised summad kajastavad tavaliselt rakendatavaid tasusid. Uuringuloa väljastamise tasu: 100 eurot; uurimiseks nõusoleku andmine: 170 eurot; uurimise lõpparuande kinnitamine: 170 eurot; puurimisluba: 450 eurot. Kaevandamiskrundi luba: 400 eurot (300 eurot katmata kaevanduse korral); kaevandamisluba: 300 eurot (170 eurot katmata kaevanduse korral); maaparandustööde kava kinnitamine: 140 eurot; kaevanduse jäätmekäitluskava kinnitamine: 120 eurot; kaevanduse jäätmekäitlusruumide heakskiitmine: 200 eurot; load teiste kaevanduse rajatiste (sh töötlemisettevõtte) rajamiseks: 100–400 eurot.

Ungaril on vastutasuks õigus kasutustasule, kui maavarasid kasutatakse kontsessioonilepingu alusel. Kontsessioonilepingu alusel kaevandamise kasutustasu minimaalne summa lepitakse kokku eraldi vastavalt konkreetse pakkumisvaldkonna eest vastutava ministri otsusele. Minister avaldab kasutustasu miinimumsumma nii pakkumiskutses kui pakkumismenetluse väljakuulutamise teates. Pakkuja võib pakkuda ministri määratust suuremat kasutustasu. Värviliste metallide mineraalmaakide maa-alusele kaevandamisele kohaldub 2% suurune kasutustasu ning värviliste metallide karjäärides kaevandamisele 5% kasutustasu. Valitsuse määruses (HU-L8) 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.

Kontsessiooni tähtajad

Kui terve protsess kulgeb ladusalt ning vastavalt kõigile eeskirjadele, võivad avatud piirkondades ehitusmaavarade ja tööstuslike maavarade uurimiseks luba taotlevad isikud alustada uurimisega 2–3 kuu ning kaevandamisega 1–1,5 aasta jooksul. Suletud piirkondades mineraalmaakide kaevandamise korral, millele kohaldub pakkumisprotsess, kulub kontsessiooniprotseduurile veel 1,5–2 aastat.

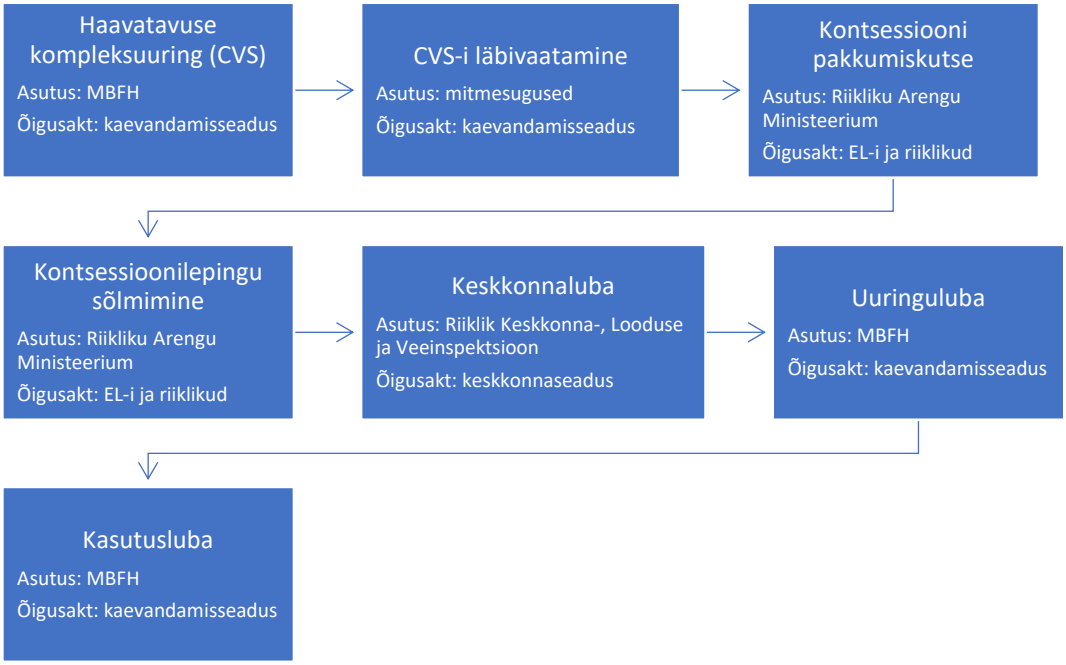
3. Muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade kontsessiooni pakkumisprotsess

Kontsessiooni pakkumisprotsess on palju keerulisem kui avatud piirkondades taotluste esitamise protsess. Viimastel kümnenditel on metallide kaevandamiseks ka väga vähe kontsessioone väljastatud, kui üldse. Protsessi võib algatada valitsus või taotleja (ettevõte või eraisik). Esmalt tuleb

koostada niinimetatud keskkonna haavatavuse kompleksuuring (CVS). See annab ülevaate keskkonna-, maakasutuse, tervishoiu ja ohutusalastest ning teistest mõjudest ning mille koostamise portsessis osaleb rida valitsusasutusi ja ka üldsus. Uuringu korraldab MBFH. Pärast CVS-i koostavad asjaomased asutused hankedokumendid ning avaldatakse pakkumiskutse. Pakkumisprotsess on üksikasjalikult reguleeritud. Kui hankelepingu läbirääkimised on lõppenud, käivitab kontsessionäär kõigi maavarade uurimiseks ja hiljem kasutamiseks vajalike lubade saamiseks protsessi, mis sarnaneb eespool kirjeldatud avatud piirkondades läbitava protsessiga. Kontsessioon antakse 35 aastaks ning seda saab pikendada 17,5 aastaks.

Metallimaakide uurimislube väljastatakse pakkumisprotsessi alusel. Iga viie aasta tagant vaadatakse üle riigi suletud piirkondades potentsiaalselt leiduvad maavarad ning alused piirkond liigitada suletud piirkonnaks. Kaevandamisküsimuste eest vastutab innovatsiooni- ja tehnoloogiaminister. Suletud piirkondade korral annab minister kontsessioonilepinguga õiguse maavarasid uurida. Kontsessioonipakkumused koostab MBFH/MBFSZ.

Joonis 4 Load Ungaris kaevanduste avamiseks (lihtsustatud).



Pakkumuse saab esitada pärast hankedokumentide ostmist ja pakkumisvõlakirja esitamist. Pakkumuste hindamiseks koostab minister komitee. Komitee vaatab pakkumised läbi ja soovitab ministrile, kes peaks hankemenetluse võitma. Minister väljastab komitee soovituse alusel kontsessiooni. Ülaltoodud pakkumisprotsessi rakendamine ei ole viimastel aastatel olnud edukas, vähemalt mitte metallide osas. Kivisöe osas on see süsteem toiminud veidi paremini. Kokkuvõtlikult paistab, et praeguse keerulise pakkumissüsteemi eesmärk ei olnud metallide uurimist ja kaevandamist täielikult lõpetada, ent see on olnud selle tegelik tagajärg.

4. Riigi osalus

Riigi kaevandusprojektides osalemine ei ole kohustuslik ega õigusaktidega sätestatud.
Riigi alumiiniumiettevõtte omandis olnud Ungari boksiidikaevandused erastati 1995. aastal. Pärast eraettevõtte pankrotistumist 2013. aastal võeti kaevandused taas riigi omandisse.
Boksiidikaevandused suleti järk-järgult ning boksiidi kaevandamine lõppes täielikult 2018. aastal.

Portugal

1. Uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted

Maavarade alane poliitika/strateegia

Portugali riiklik geoloogiliste ressursside/maavarade strateegia jõustus 2012. aastal. Strateegia eesmärk on edendada kaevandamissektorit, mis on:

- dünaamiline, tagab pidevad investeeringud ning loodusvarade nõuetekohase kasutamise;
- jätkusuutlik majanduslikul, sotsiaalsel, keskkonnaalasel ning territoriaalsel tasandil;
- võimeline toetama riigi majanduskasvu, tagades varustatuse hädavajalike toorainetega, ning annab oma panuse riigi sisemajanduse koguprodukti ja ekspordi suurendamisel;
- võimeline toetama piirkondlikku arengut, tagades majanduslikud tulud, töövõimalused kohalikele inimestele ja kohalike kogukondade arengu.

Olulised õigusaktid ja load

Peamine maavarade uurimist ja kasutamist reguleeriv õiguslik raamistik koosneb järgmistest õigusaktidest:

- 1976. aasta põhiseadus;
- seadus nr 54/2015;
- maavarade dekreet nr 88/90, millega sätestatakse üksikasjalikud maavarade maardlate asutamise eeskirjad.

Need seadused kehtivad metallidele, mis pakuvad majanduslikult suurt huvi. Ehitusmaavarad ja teatud tööstuslikke maavarasid nimetatakse maavaramassideks ning nendele (ja ka kütuseks kasutatavatele maavaradele) kehtivad teised õigusaktid.

1990. aasta maavarade dekreet asendatakse peagi uute määrustega, mis on 2015. aastal jõustunud seadusandlusega rohkem kooskõlas. Nende määruste jõustamine on mõned aastad edasi lükkunud, ent valitsus peaks need 2021. a jooksul vastu võtma. Eeldatakse, et uued õigusaktid annavad Portugali kaevandamis- ja uuringusektorile uue elu.

Maavarade maardlate uurimise ja kaevandamise lubade väljastamise eest vastutab Energeetika- ja Geoloogia Peadirektoraat (DGEG). DGEG tegutseb Majandusministeeriumi alluvuses. DGEG-d nimetatakse ka asutuseks, mille alla on koondatud kõik tegevused. Kaevandamisfaasis võib olla vaja ka teiste asutuste spetsiifilisi pädevusi, näiteks tervishoiu ja ohutuse, looduskaitse või kultuuripärandi osas. DGEG on ka kontrolliasutus ning valvab lepingute alusel tehtavate tööde järele. Taotlusaluse piirkonna kohalikud omavalitsused on kaasatud keskkonnaalasesse ning ruumilisse planeerimisse. Kohalike omavalitsuste märkused võetakse arvesse, ent majandusminister (DGEG) väljastab maavaradega seotud load oma ainuäranägemisel.
Portugali Keskkonnaamet (APA) väljastab lepingute täitmiseks keskkonnalube. Uuringuteks ei ole spetsiifilist keskkonnaluba vaja.

Uuringuleping hõlmab üksikasjalikke kohustusi, muuhulgas investeeritavaid summasid, tähtaegasid ning võimalikke aastatasusid. Leping sõlmitakse tavaliselt maksimaalselt viieks aastaks, mis hõlmab esialgset 1–2 aastat ning maksimaalselt kolme üheaastast pikendust. Litsentsisaaja peab lepingu igal pikendamisel uuritavat ala vähendama vähemalt 50% võrra. Tegevuse jätkamiseks peab litsentsisaaja kaks korda aastas esitama tegevusaruanded. Piirkonna mahajätmise korral tehakse kõik tulemused

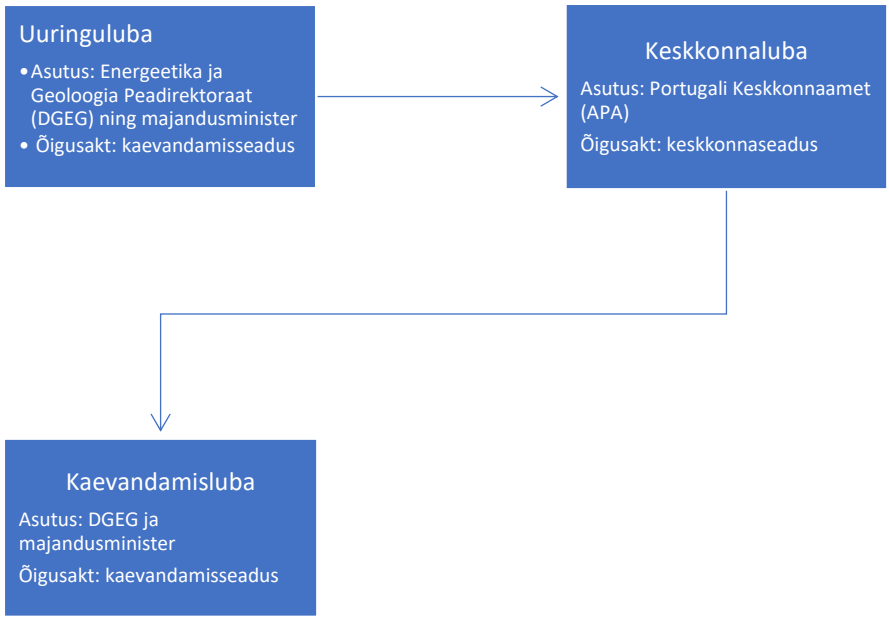
edasise uurimise soodustamiseks kohe avalikult kättesaadavaks. Kõigi projektide puhul tuleb järgida kehtestatud avalikku konsultatsiooniprotsessi.

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 võidaks 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. Täpsem teave on toodud allpool.

Kasutuslepingu taotlust töötleb samuti DGEG. Taotlus peaks hõlmama keskkonnamõju hinnangut, mille APA läbi vaatab, ning rahvusvahelisel tasandil tavaliselt nõutavaid kavasid, näiteks kaevanduskava, tervishoiu- ja ohutuskava, maastiku taastamise kava, jäätmekäitluskava ning majandusliku tasuvuse eeluuringut. Kui kaevandamistegevuse maht on vähemalt 200 000 tonni või kui tegevus toimub enam kui 15 hektari suurusel maa-alal, tuleb lepingu sõlmimiseks esitada KHM ja kaitsekava, mille kiidab heaks Keskkonnaministeerium. Kaevandamistaotlus avaldatakse avalikuks aruteluks, ent keskkonnamõju uuringu APA heakskiitmise lõpliku otsuse teeb DGEG teistest pooltest sõltumatult.

Kaevandamislubadega seotud küsimustega tegeles varem Majandus- ja Tööstusministeerium, ent 2018. ja 2019. aastal anti need küsimused üle Keskkonnaministeeriumile. See on olnud sektori jaoks ebasoodne ning on taotletud endise korralduse juurde naasmist. Praegu ei ole teada, mis saab edasi. <Mõned jälgijad on mures, et uus dekreet muudab tulevikus uuringu- ja kasutuslubade saamise raskemaks.

Joonis 5 Load Portugalis kaevanduste pidamiseks (lihtsustatud)



Omandiõigused

Kõik metallid, mineraalmaagid ning tööstuslikud maavarad kuuluvad riigile. Ehituses kasutatavad maavarad, muuhulgas lubjakivi, kuuluvad maaomanikule.

2. Tasud, kasutustasud/maksud

Kasutusloa saamiseks tuleb tasuda aastamaksu. Selle suurus põhineb maa-ala suurusest, 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.

Kontsessiooni tähtajad

Ametiasutustele ei ole otsuste tegemiseks ega küsimustele vastamiseks seatud tähtaegu. Uuringuload väljastatakse ning kaevandamise kontsessioonilepingud sõlmitakse keskmiselt vastavalt seitsme ja üheteistkümne kuu jooksul, kui kaebusi ei esitata. Need perioodid on nii lühikesed eelkõige seetõttu, et kõike teeb sama asutus. Viimase 30 aasta jooksul on Portugalis kohtulikul lahendatud vaid väheolulisi küsimusi ning neid on lahendatud vaid kohalikes kohtutes, kus on vaidlustatud DGEG otsuseid.

Pärast keskkonnamõju uuringu heakskiitmist kulub kaevandamisloa saamiseks umbes viis kuud. Uuringut hindab keskkonnaameti koordineerimisel juhtkomitee ning sellele kulub 4–6 kuud. Projektile kõigi vajalike lubade saamiseks kulub keskmiselt üksteist kuud.

3. Muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade kontsessiooni pakkumisprotsess

Kui otsustatakse, et maavara maardlad on riigi majanduse jaoks strateegilise tähtsusega, võidakse korraldada avalik hankemenetlus. Valitsus on viimasel ajal tundnud suurt huvi liitiumitööstuse vastu. Portugal on Euroopa suurim liitiumi tootja. Liitiumivarusid peetakse riiklikes huvides olevateks varudeks ning Portugal on teinud ettevalmistusi pakkumisprotsessi korraldamiselt. Valitsus kiitis 2018. aastal heaks liitiumistrateegia nimelise resolutsiooni, millega soovitakse Portugali liitiumitööstust nii kaevandamise kui ka töötlemise osas tugevdada. Pakkumisprotsess on aga uue mitu aastat edasi lükkunud õigusakti tõttu, millega kavatsetakse täpsustada uusi keskkonnaalaseid nõudeid.

Peagi vastu võetav uus dekreet suurendab tõenäoliselt kohalike kogukondade tähtsust. Uued eeskirjad hõlmavad suure tõenäosusega ka nõuet viia juba enne loa taotlemist läbi esialgsed keskkonnauuringud. Nüüd prognoositakse, et liitiumi pakkumisprotsess algab 2021. a lõpuosas.

4. Riigi osalus

Riigi kaevandusprojektides osalemine ei ole kohustuslik ega õigusaktidega sätestatud.

Queensland (Austraalia)

1. Uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted

Maavarade alane poliitika/strateegia
Tervele Austraaliale kehtiva riiklike geoloogiliste uuringute strateegia kohaselt on visioon selgitada välja nende varude potentsiaal, mida ei ole veel liivast ja settekivimitest koosnevate kaitsekihtide tõttu tõhusalt uuritud. Sektori reguleerimisel kogukonna ning sidusrühmadega usaldussuhete loomine on üks prioriteetidest, nagu ka kultuuri rajamine, mis erinevate meetodite abil tuleb riskidega toime.

Queenslandi kõige suurema potentsiaaliga osa on niinimetatud loode maavaraprovints (North West Mineral Province). 2017. aastal koostatud dokument „Queenslandi loode maavaraprovintsi strateegiline mudel“ on platvorm, mis võimaldab Queenslandi valitsusel tagada piirkonnale tugev tulevik, mis on rajatud piirkonna majanduslikele tugevustele ning aitab kogukondadel jääda tugevaks. Strateegiline mudel tugevdab olemasolevaid algatusi ning selles keskendutakse kolmele strateegilisele prioriteedile:

1. sektori arendamiseks pidev ressursside eraldamine;
2. piirkondliku majanduse mitmekesistamine ning töövõimaluste loomine;
3. koostöö ettevõtete ja kogukondadega, et osutada ühendatud ning sobivaid teenuseid.

Kõige olulisem on see, et strateegilise mudeliga püütakse anda tugev alus riigi, osariigi ja kohaliku omavalitsuse, ettevõtete, tööstussektori ja kohalike kogukondade vahelise lõimitud ja jätkuva partnerluse tõhustamiseks, et aidata provintsi piirkondlikel kogukondadel jääda tugevaks ja jõukaks.

Olulised õigusaktid ja load

Maavarade uurimist ja kaevandamist reguleerib 1989. aasta maavarade seadus. Mitmetel Austraalia osariikidel on maal leitavatele maavaradele omaenda seadused. Kaevandamisprojektile võivad näiteks kaubanduse, maksustamise, põlisrahvaste või keskkonnakaitse osas kohalduda siiski ka riiklikud õigusaktid. Kaevandamisseadus kehtib riigile (Queenslandi osariigile) kuuluvatele maavaradele, see tähendab enamikule maavaradest. Eraomandis olevatele maavaradele see seadus ei kehti. Õigusi maavaradele annab riik taotluse esitamise süsteemi alusel (esimese taotleja õigus). Seadusega sätestatud maavarade definitsioon on lai, hõlmates kõiki looduslikke aineid. Mitmed ained on maavaradena käsitletavad ainult juhul, kui need asuvad riigile kuuluval maal. Kui liiv, kruus, lubjakivi või põlevkivi on eramaal, kehtivad sellele hoopis kohalike omavalitsuste eeskirjad. Ulatuslike ja kapitalimahukate kaevandamisprojektide reguleerimiseks kasutatakse kaevandamisseaduse kõrval ka lepinguid, mis sõlmitakse osariigiga. Need lepingud võivad maavara kasutamiseks õiguste andmise kõrval hõlmata ka taristu, elamute ja rahandusküsimuste arendamist puudutavaid sätteid.

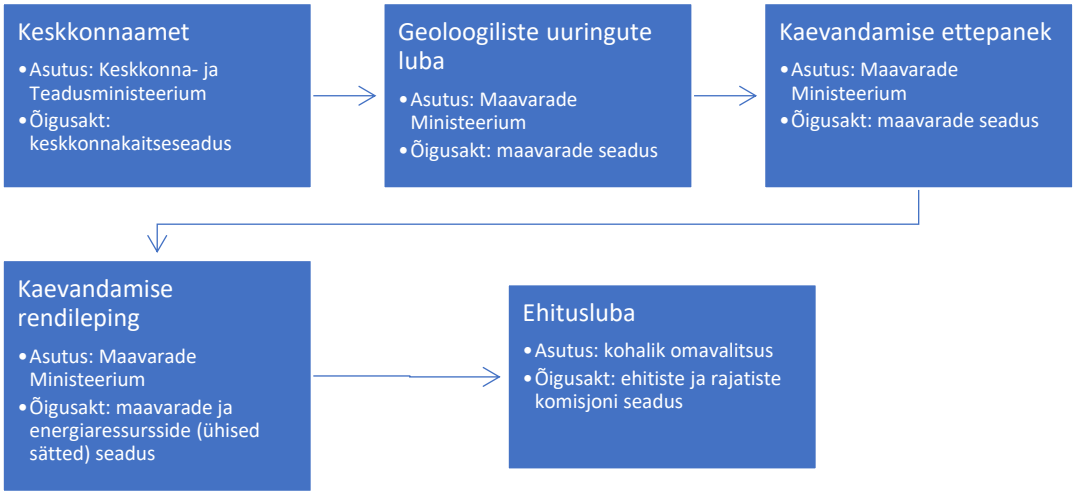
Õigusi maavaradele (kaevandamise rendilepingud ja maavarade omandiõigused) väljastab maavarade seaduse alusel Maavarade Ministeerium. Maavarade seadust haldab minister. Enne Queenslandis uuringute või maavara kaevandamise alustamist tuleb hankida asjaomane luba maavara kasutamiseks. Taotlusi saab esitada otse (näiteks enamiku puhul metallidest ja mineraalmaagist) või mõnel juhul pakkumisprotsessi kaudu. Pakkumisprotsessi kasutatakse nafta ja maagaasi, kivisöe ning vajalikel juhtudel maavarade uurimisel. Taotlejad peavad maavara kasutamisloa taotlemisel taotlema ka tegevusi hõlmavat keskkonnaluba. Projektile on sellega kaasnevast keskkonnariskist sõltuvalt vaja keskkonnaluba, muudatuse taotlust või kohapõhist

taotlust. 1994. aasta keskkonnakaitseseaduse kohaselt väljastab kaevandamis- ja uuringutegevuseks keskkonnalube Keskkonna- ja Teadusministeerium (DES).

Omandiõigused

Üldiselt kuuluvad kõik Queenslandis leiduvad maavarad ja kivisüsi riigile.

Joonis 6 Load Queenslandis kaevanduste pidamiseks (lihtsustatud)



2. Tasud, kasutustasud/maksud

2013. aasta maavarade määruse alusel tasumisele kuuluv määr on maavarast sõltuvalt protsent maavara väärtusest või kindel määr tonni kohta. Maavara (välja arvatud söe vahekihtide gaas) väärtuse arvutamiseks selgitatakse välja vastava maavara brutoväärtus, millest arvatakse maha teatud lubatud kulud. Mitteväärismetallide ja väärismetallide (sh koobalt, vask, kuld, tina, nikkel, hõbe ja tsink) rakendatava kasutustasu määr jääb keskmistest väärtusest metallihindadest sõltuvalt 2,50% ja 5,00% vahele (suureneb 0,02% astmega). Igal kasutustasu arvutamisperioodil kehtiv määr avaldatakse riigi ametlikus teatajas. Töötlemisele (välja arvatud kulla ja hõbeda puhul) rakendub järgmine hinnasoodustus ning rakendatakse järgmist kasutustasuta töötlemise piirmäära:

- kasutustasu ei tasuta majandusaastal müüdud, võõrandatud või kasutatud kaevandamistegevuse käigus kaevandatud asjaomase maavara koguväärtuse esimese 100 000 Austraalia dollari eest.
- Enam kui ühe kaevandustegevuse raames kaevandatud maavara majandusaasta jooksul müümise, võõrandamise või kasutamise korral
    - peab isik, kellele seaduse alusel maavarade eest makstakse kasutustasu, nimetama ühe maavaradest (valitud maavara) ja
    - kasutustasu ei tasuta majandusaasta jooksul müüdud, võõrandatud või kasutatud valitud maavara koguväärtuse esimese 100 000 Austraalia dollari eest.
- Kui valitud maavara on majandusaastal müüdud, võõrandatud või kasutatud vähem kui 100 000 Austraalia dollari väärtuses, võib isik punktis (2) kirjeldatud protsessi korrata, kuni isiku nimetatud ja majandusaastal müüdud, võõrandatud või kasutatud asjaomaste maavarade väärtus küündib kokku 100 000 Austraalia dollarini.

Maavara arendamise luba (MDL) väljastatakse selleks, et ettevõte saaks hinnata konkreetse maavara arendamise potentsiaali. MDL võidaks väljastada kasutusloaga ettevõttele, kui ulatuslikult esineb võimaliku majandusliku potentsiaaliga maavara.
MDL võimaldab ettevõtetel teha geoteaduslikke programme (nt puurimine, seismilised uuringud), kaevandamise tasuvusuuringuid, metallurgilisi katseid ning turunduse, keskkonna-, tehnilise teostuse ja projekteerimise alaseid uuringuid. Kaevandamisluba võimaldab nimetatud maavarasid masinatega kaevandada ning teha teisi kaevandamisega seotud või kaevandamistegevust edendavate tegevusi. Kaevandamislube väljastatakse ja pikendatakse ainult juhul, kui maaomanikule makstavas hüvitises on kokku lepitud lepingu või maakohtu otsusega. Kaevandamisloa taotlus võidakse tagasi lükata, kui vastavat kokkulepet ei ole sõlmitud või kui maakohtule ei ole taotlust esitatud kolme kuu jooksul:

- alates päevast, mil kuberner kiitis nõukogus taotluse heaks;
- alates taotluse vaidlustamise perioodi viimasest päevast (kui taotlust ei ole vaidlustatud);
- alates päevast, mil maakohus väljastas soovituse kaevandamisloa väljastamiseks.

Kontsessiooni tähtajad

Maavarade ministeeriumil on üksikasjalikke andmeid, kui palju aega kulub erinevate taotluste töötlemisele. 2020. aastal kulus uute geoloogiliste uuringute taotluste töötlemisele keskmiselt üheksa kuud. 75% geoloogiliste uuringute lubadest töödeldi 12,8 kuu jooksul. Geoloogiliste uuringute lubade pikendamisele kulus keskmiselt 2,3 kuud ning 75% taotlustest töödeldi 3,5 kuu jooksul. Kaevandamisloa taotlemisele kulus 2020. aastal keskmiselt 28,7 kuud, loa pikendamisele aga 11,5 kuud. Maavarade Ministeerium on püstitanud eesmärgi töödelda 80% taotlustest ettenähtud tähtajaks. Uuringutaotluste rahuldamise ja kaevandamislubade väljastamise erinevatele etappidele on püstitatud teatud eesmärgid. Kaevandustegevuste uuringutaotlustele on seatud järgmised eesmärgid: esialgne hindamine kahe tööpäeva jooksul, tehniline hindamine 40 tööpäeva jooksul, otsuse kokkuvõte 30 tööpäeva jooksul. Kaevanduses tootmislubade taotlustele on seatud järgmised eesmärgid: esialgne hindamine 2 tööpäeva jooksul, tehniline hindamine 5 kuu jooksul, otsuse kokkuvõte 3 kuu jooksul.
Konkreetse taotluse läbivaatamisele kuluvat aega võivad mõjutada protseduurid, mis ei ole läbivaatava asutuse kontrolli all. Näiteks põlisrahvaste omandiõigused või keskkonnamõju hindamised, millest on tingitud ka erinevus kasutuse seatud eesmärkide ja tegeliku taotluste heakskiitmisele kuluva aja vahel.

3. Muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade kontsessiooni pakkumisprotsess

Pakkumisprotsessi rakendatakse nafta, maagaasi, kivisöe ning vajalikel juhtudel maavarade uurimise korral. Queenslandis ei kasutata üldiselt maavarade korral pakkumisprotsessi. Viimati tehti pakkumisprotsess näiteks kasvuhoonegaaside säilitamise uurimise vallas.

Pakkumisprotsessiga tagatakse Queenslandi loodusvarade vastutustundlik haldamine, andes uuringuõigusi ettevõtetele, millel on vastavate loodusvarade osas kõige suurem uuringu- ja arendamisvõime. See tagab ka õiglase ning läbipaistva protsessi eelistatud pakkuja valimiseks. Pakkumisprotsess koosneb kahest etapist: pakkumine ise, mille käigus esitavad taotlejad pakkumusi, et saada valduse taotlemiseks õigusi, ning tegelik taotlemisprotsess. Pärast seda kui taotleja jõuab teise etappi (taotluse esitamine), kulub eduka pakkuja staatuse saamiseks veel keskmiselt 3,6 kuud. Pakkumiskutse esitamiseks avaldab minister riigi ametlikus teatajas teate (kutse kaevandamistööde rendilepingu pakkumuste esitamiseks), kutsudes nõuetele vastavaid isikuid üles kaevandamistöödeks taotlema rendilepingut.

Pakkumuste hindamisel ning eelistatud pakkuja valimisel järgitakse ranget protsessi. Igas pakkumiskutses kirjeldatakse vastavat protsessi ning tuuakse välja kriteeriumid, mis tavaliselt hõlmavad taotleja majanduslikku ja tehnilist võimekust ning kogukonnaga suhtlemise strateegiat. Eelistatud pakkujad peavad enne maavara kasutamisloa saamist vastama keskkonnaalastele ning teistele vajalikele nõuetele (nt juurdepääs maale ja hüvitamine), et saada heakskiit.

Alad, mille osas pakkumisprotsesse korraldatakse, valitakse mitmete tegurite alusel, sealhulgas järgmiste:

- keskkonnaalased, piirkondlikud ning osariigi planeerimisalased huvid (nt elurajoonide ja rahvusparkidega seotud kitsendused);
- piirkonna kasvuhoonegaaside säilitamispotentsiaal;
- ärialased ja turuga seotud kaalutlused;
- konkureerivad maakasutusviisid;
- olemasolevad geoloogilised teadmised.

4. Riigi osalus

Riigi osalemine kaevandusprojektides ei ole Queenslandis kohustuslik ega õigusaktidega sätestatud.

Ontario (Kanada)

1. Uuringu- ja kaevandamislubade andmise põhimõtted

Maavarade alane poliitika/strateegia

Alates 2015. aastast kehtib Ontarios maavarade strateegia, mis kehtestati 2006. aastal jõustunud esimese strateegia asemel. Provintsi maavarade kaevandamise sektori visioon on saada ülemaailmselt juhtivaks kaevandajaks. Strateegias on välja toodud sektori neli strateegilist prioriteeti. Sektor peab jääma konkurentsivõimeliseks ja uuenduslikuks, ohutuse ja keskkonnakaitse alal vastutustundlikuks, tulemuslikult ning tõhusalt reguleerituks, laienevaks ja jõukaks, andes põliselanikele suurema sõnaõiguse ja tagades nende tähendusrikka osalemise ning suurendades oskuslike töötajate arvu.

Olulised õigusaktid ja load

Maavarade uurimist ja kaevandamist reguleerib kaevandamisseadus. Visioon, mille alusel esimene maavarastrateegia koostati, viis muuhulgas 2009. aastal ka kaevandamisseaduse moderniseerimiseni. Mitmetel Kanada provintsidel on maal leitavatele maavaradele omaenda seadused. Kaevandamisprojektile võivad siiski kaubanduse, põlisrahvaste, keskkonnakaitse ning kalanduse ja laevatatavate vete osas kohalduda ka riiklikud õigusaktid. Kaevandamisseadus kehtib riigi omandis maavaradele. Maavarasid, millele seadus kehtib, defineeritakse looduslikult esinevate maavaradena (metallid ja mittemetallid), mille seas on gaas, nafta, kivisüsi, sool, kivimurrud, kuld, hõbe ja väärismetallid, ent mitte liiv, kruus ega turvas. Liivale ja kruusale kehtib maavaralademete seadus. Mõnda loodusvara, näiteks lubjakivi ja marmorit, nimetatakse nii kaevandamisseaduses kui ehitusmaavarade seaduses. Kaevandamisseaduse eesmärk on julgustada geoloogiliste uuringute tegemist, maavarade kasutamise õiguse taotlemist ja uuringutegevust, et arendada põliselanike õigustega kooskõlas maavararessursse, pidades kinni konsulteerimiskohustusest ning minimeerides nende tegevuste mõju rahvatervisele, ohutusele ja keskkonnale. Õigusi maavaradele antakse nõude esitamise süsteemi kaudu.

Põlisrahvaste õigusi kaitseb põhiseadus. Paljudel Ontario põlisrahvastel (päriselanikud) on põlisrahvaste õigused ja lepinguga sätestatud õigused. Kaevanduse avamisprotsessi käigus tuleb nende rühmadega hoida ühendust. Kaevandamise eest vastutav ministeerium välja töötanud mitmeid suuniseid (poliitikameetmeid), et uuringute ja maavarade kaevandamise käigus tagamiseks põlisrahvaste õiguste tunnustamine.

Esimene samm uuringute ainuõiguse saamiseks on maa enda valdusesse nõudmine. Selleks, et saada enda valdusesse maa, mida on võimalik enda valdusesse taotleda, on aga vaja geoloogiliste uuringute tegija luba. See õigus ei ole ainuõigus, ent on eeltingimus maa enda valdusesse nõudmiseks. Kõige levinum viis, et maa enda valdusesse nõuda, on välitingimustes valiku tegemine (õiguse nõudmine). Õiguse nõudmisele kehtivad üksikasjalikud eeskirjad ning plats tuleb märgistada ruudu- või ristkülikukujuliselt. Õiguse nõudmise kõrval on olemas ka uuringutegevuse luba (ELO), mis lubab eraldatud piirkondades uurida maad ja vett ning mille eraldamisel võib minister konkreetsest juhtumist sõltuvalt rakendada mitmesuguseid erinevaid tingimusi.

Maavarade kaevandamisõiguse saamiseks tuleb kaevandustegevuseks loa saamise nõue muuta rendilepinguks (maa omandamine). Nõude rendilepinguks muutmise õigus tuleneb kaevandamisseadusest tingimusel, et kõiki õigusaktidega sätestatud nõudeid täidetakse. Loodusvarade Ministeerium väljastab kaevandamiseks rendilepingu. Rendilepingu võib väljastada nii kaevandamisõigusele kui pindalaõigusele, ainult kaevandamisõigusele või ainult pindalaõigusele. Kui

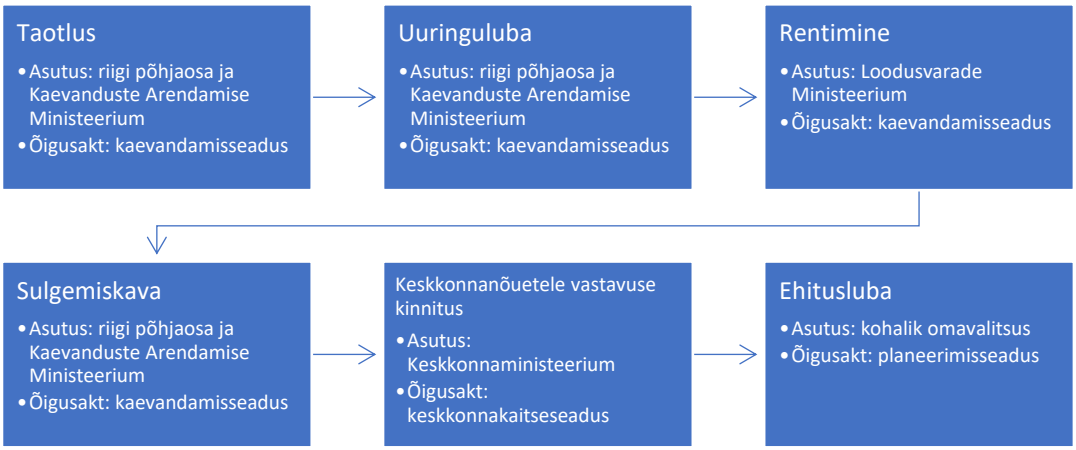
pindalaõigus ei ole riigi omandis, saab selle õiguse ainult kokkuleppel maaomanikuga. Kui ei tehta erandit, tuleb Kanadas kõiki maapinnast saadud lademeid ning maavarasid töödelda ning rafineerida vastavalt kaevandamisseadusega sätestatule. Rendileping on loa alusel üleantav.

Nõude esitamise või rendilepingu sõlmimise alusel teatud uuringutegevuseks tuleb Põhjaosa ja Kaevanduste Arendamise Ministeeriumile (MNDM) enne töö alustamist esitada uuringukava. Kava kasutatakse põliselanike kogukondade, valitsuse, maaomanike ja teiste õiguste omanike teavitamiseks. Sõltuvalt sellest, missuguste tegevustega kavatsetakse tegeleda, võib olla vaja ka uuringuluba. Minimaalse või väikese keskkonnamõjuga tegevuste puhul kasutatakse varases uuringufaasis uuringukavade ja uuringulubade süsteemi. Enne põhjalikumaid uuringuid tuleb MNDM-ile esitada sulgemiskava. Kava üks osa on ka rahaliste vahendite olemasolu kinnitus, mis tuleb esitada taastamistööde tagamiseks.

Keskkonnamõju hindamist (EA) hõlmavate kaevandamisprojektide arv ning nende ulatus varieeruvad sõltuvalt vajaliku loa liigist ning projekti suurusest. Mõnikord tuleb projekt ka riiklike seaduste alusel läbi vaadata. Samuti võib olla vaja mitmeid keskkonnalube. Kui projekt mõjutab pinna- või põhjavett, on vaja ka luba vee ammutamiseks. Õhusaaste tekitamise korral on tarvis kinnitust keskkonnanõuetele vastavusest. Hoone ehitamiseks on vaja kohaliku omavalitsuse väljastatud ehitusluba. Riigi omandis oleval maal asuvate rajatiste ja hoonete jaoks on vaja tööluba, mille väljastab Loodusvarade Ministeerium. Töölube on vaja ka siis, kui riigi maale ehitatakse teid ja juhul, kui tööd puudutavad sildu.

Lubade väljastamisprotsessi kiirendamiseks töötavad MNDM-is maavarde arendamise ametnikud, kelle ülesanne on koordineerida ning toetada kaevandamisseaduse alusel sektori, üldsuse ning ministeeriumite ja valitsusasutuste vahelist teabevahetust.

Joonis 7 Load Ontarios kaevanduste avamiseks (lihtsustatud).



Omandiõigused

Kuna valdav osa maast on riigi kontrolli all, on ka maavarade omandiõigused sageli seotud riigiga. Alates 1900-ndate algusest jättis riik uute maa kontsessioonilepingute või lubade väljastamisel õigused maavaradele enamasti endale, ent viimasel ajal on kasutatud muid lähenemisviise. Kui riik ei ole maavaradele maa eraldamisel õigusi endale jätnud, on vastavad maavarad eraomandis. Eristatakse õigusi maavaradele ja pinnaõigust. Õigused maavaradele on õigused maatükis, maatükil või maatüki all maapõues leiduvatele maavaradele.

2. Tasud, kasutustasud/maksud

Ontarios sõltub nõude registreerimistasu suurus maatükkide arvust, mille osas nõue esitatakse. Ühe maatüki suurus on 16 hektarit. Lisaks kehtib ka konkreetne nõue töödele, mis tuleb aastas teha. Kui töid ei tehta, võidakse õigused tühistada. Rendilepingu taotlemistasu on 75 Kanada dollarit ning aastane renditasu on 3 Kanada dollarit hektari kohta. Alates 1907. aastast rakendatakse uuringutegevuseks ning kaevandamiseks kasutatavale maale (maavarade kasutamise õiguse eest) maksu (kaevandamise maamaks). Maksu kogutakse summas 4 Kanada dollarit hektari kohta aastas.

Kaevandamisseaduse alusel makstakse kasutustasu teemantide eest osana (protsendina) toodangu netoväärtusest. Suured maa-alad jäetakse riigi omandisse. Riiki võib siinkohal käsitleda nii maaomaniku kui maavarade omanikuna, kellel on õigus saada tasu nii maa (rent) kui ka maavarade eest (kasutustasu või maks). Täpsema teabe saamiseks tutvuge originaalaruandega.

3. Muul viisil kui kütusena kasutatavate maavarade kontsessiooni pakkumisprotsess

Ontarios ei ole kehtestatud pakkumisprotsessi, õigus antakse esimesele taotlejale.

4. Riigi osalus

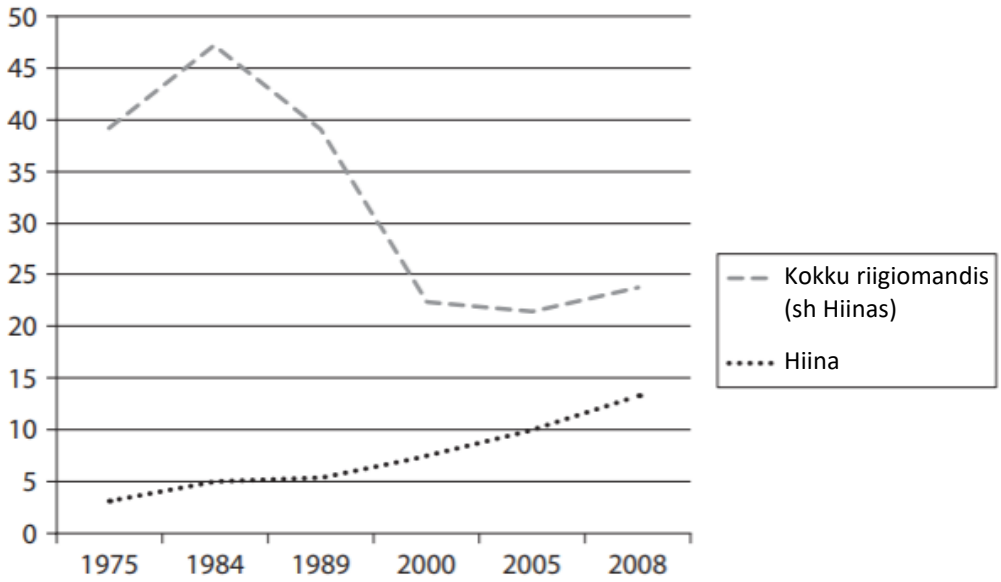
Ontarios ei osale riik kaevandustegevuses.

Riigi osalus

Rikkalike maavaravarudega riikides on mäetööstus juba sajandeid olnud valitsuse kontrolli all. Riigi majandusliku ning sotsiaalse arengu jaoks on hädavajalik metallide ja teiste maavaradega varustamine. Seega on see ka poliitiliselt tähtis. Mäetööstuse maksustamine on valitsustele pakkunud otsest sissetulekuallikat. Peaaegu kõigis riikides kuuluvad metallid ja paljud kõige väärtuslikemast maapõues leiduvatest maavaradest riigile. Liiv, kruus ning kivimid kuuluvad sageli maaomanikule. Riik reguleerib siiski kõigis riikides kõigi maavarade uurimist ja kaevandamist üksikasjalikult, et täita mitmeid poliitilisi eesmärke: toetada kaevandamistegevust ning metallide tootmist, vähendada keskkonnariske ning töötajate tervise ja ohutusega seotud riske, teenida riigile sissetulekut, luua töökohti, arendada majandust, minimeerida taastumatute ressursside raiskamist jne.

Et saada kaevandamistegevusest kasu, kasutatakse sageli ka riigi omandis olevaid kaevandusi ja sulatustehaseid. Nagu alltoodud joonisel näha, on riigi kontrolli kaevandustes tootmise üle viimase 50 aasta jooksul oluliselt muutunud. Pärast 1980-ndate alguse tipphetke ja 2000-ndate alguse madalseisu on see tase nüüd kasvamas, kuna riigile kuuluvate kaevandusettevõtete kontroll kaevandustegevuse üle suureneb nii Hiinas kui ka mujal.

Joonis 8 Riigi omandis olevad metallitootmisettevõtted maailmas
(% kaevanduste toodangu ülemaailmsest koguväärtusest)



Allikas: *Overview of State Ownership in the Global Minerals Industry*

2010-ndate aastate alguses käivitasid kõrged metallihinnad (niinimetatud supertsükli ajal) taas arutelu kaevandamisektoris riigi omandi suurendamise teemal. Riigi kui kaevandusettevõtete omaniku osalemist nähti võimalusena: saada osa kaevandusettevõtete suurtest kasumitest riigi valdusesse; saada ettevõtte juhatuse tegevuses osalemise kaudu teavet ettevõtte ning selle strateegia kohta; neid mõjutada. See arutelu oli eriti elav Aafrika riikides. Paljudes nendes riikide võeti vastu õigusaktid, millega anti valitsusele enamasti õigust saada kõigis kaevandamisettevõtetes tasuta juurdepääs 10–15% osakapitalile. Mõnedes riikides võib riik hüvitise eest enda kontrolli alla

võtta kuni 50% kaevandamisprojektist. Aafrika riikides valitsevast olukorrast ülevaate saamiseks lugege palun järgmist osa.

Aafrika riigid ning riigi osalemine kaevandamisprojektides – mõned näited

Angola

Kaevandamisseadustikuga on sätestatud, et Angolal on õigus hüvitisele, kui kaaluvad kaevandamisõiguste andmist. Hüvitis võib olla tegevusi läbiviivas ettevõttes vähemalt 10% osaluse saamine ja/või mitterahalise hüvitisena kaevandanud maavarade eraldamine.

Burkina Faso

Kontsessiooni kujul kasutusluba annab riigile õiguse tasuta 10% osalusele osakapitalist ettevõtetes, kus maavarasid tööstuslikult kasutatakse.

Botswana

Valitsus saab kaevandamisloa väljastamisel võimaluse omandada kuni 15% osalusest vastavas ettevõttes ning teatab taotlejale, kas kavatseb seda võimalust kasutada või mitte. Kui valitsus otsustab seda võimalust kasutada, väljastatakse üks eriaktsia. See annab valitsusele õiguse nimetada ametisse kaks direktorit ja nende asendajad ning saada vastavalt oma osaluse protsendile dividende ning muid eraldisi. Samuti on valitsus kohustatud sarnaselt teiste osanikega tegema ettevõtte töökapitali sissemaksed.

Kamerun

Riigile kuulub väikese kaevandusettevõtte koguosakapitalist 10%. Riigil kui maavara omanikul on nimetatud osale õigus tasuta ja ilma igasuguste koormatisteta. Riigiomandi osakute väärtus ei vähene osakapitali vähenemisel. Riik võib oma osakute arvu teiste poolte nõusolekul kasumi teenimise eesmärgil suurendada kuni täiendava 10% võrra. Ülejäänud osakuid võivad omandada nii riiklikud kui ka välisinvestorid.

Kongo Demokraatlik Vabariik

Kongo Demokraatlikus Vabariigis suurenes riigi kohustusliku tasuta osaluse määr omavahendites hiljuti 5%-lt 10%-ni. Kehtestati nõue, et uued asutatavad kaevandusettevõtted peavad vähemalt 10% ulatuses kuuluma Kongo Demokraatliku Vabariigi isikutele.

Keenia

Uue seaduse kohaselt võib riik tasuta omandada 10% suure kaevandamisettevõtte osakapitalist ja/või strateegilise tähtsusega maavarade kaevandamisega tegeleva ettevõtte osakapitalist. Tal on õigus tavapärase turuhinnaga omandada ka täiendavaid osalusi. Selle sätte rakendamist reguleerivad määrused on väljatöötamisel ning avaldatakse pärast väljatöötamist.

Lesotho

Valitsus võib Loodusvarade Ministeeriumi kaudu omandada kavandatavas kaevanduses vähemalt 20% suuruse osaluse ning peab kaevandamise rendilepingu taotlejale teatama, kas valitsus soovib kavandatavas kaevanduses osalust.

Senegal

Valitsusele eraldatakse tasuta 10% maavara kasutamisega tegeleva ettevõtte omakapitalist. Valitsus võib pidada läbirääkimisi, et valitsusele ja/või riigi erasektorile eraldataks omakapitalist täiendavalt 25%.

Mosambiik

Mosambiigi parlament kinnitas 2014. aasta augustis kaevandamisseaduse nr 20/2014, uue kaevandamistegevuse seaduse spetsiifilise maksustamise ning maksusoodustuste korra. Need seadused annavad riigile õiguse kõigis kaevandamisprojektides oma osalust progressiivselt suurendada, 32% maksule otseselt või kaudselt kaevandamisõiguse loovutamisest saadud tuludelt ning 10% tulumaksule Mosambiigis asuvate kaevandusettevõtete mitteresidendist üksustele osutatud teenustest saadud tuludelt.

Tansaania

Valitsus saab vähemalt 16% kaevandamisettevõtte, kaevandamisloa või kaevandamise eriloa omaniku lahjendamatutest intressivabadest osakutest. Valitsus võib omandada kuni 50% kaevandamisettevõtte, kaevandamisloa või kaevandamise eriloa omaniku osakutest summas. See on võrdne valitsusele vastava kaevandamisettevõttega seoses tekkinud maksukulude kogusummaga.

Jaapan ja JOGMEC

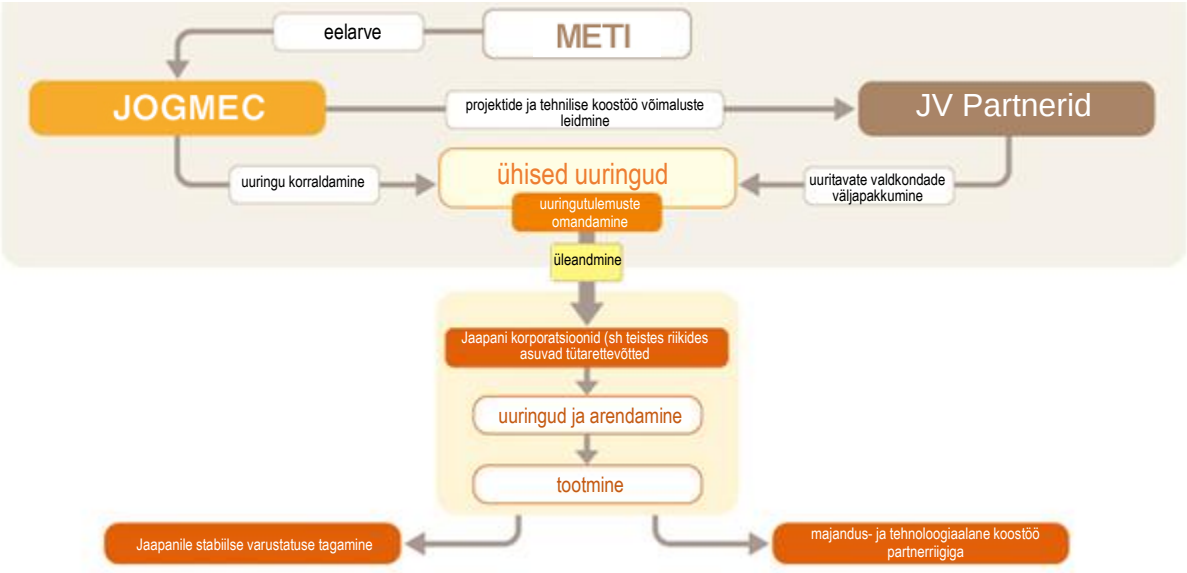
Jaapani Riiklik Nafta-, Maagaasi- ja Metallide Korporatsioon (JOGMEC) asutati 2004. aastal. JOGMEC-i raames on ühendatud endise Jaapani Riikliku Naftakorporatsiooni (vastutas riigile stabiilsete nafta- ja maagaasivarude tagamise eest) ja Jaapani Metalli Kaevandamise Ameti (vastutas riigi stabiilse mitteraudmetallide ning mineraalsete maavaradega varustamise ja kaevandustest tuleneva saaste ohje) ülesanded.

Ühendatud organisatsiooni eesmärk on tagada Jaapani tööstuse jaoks asendamatult tähtsate maavaradega stabiilne varustamine. JOGMEC tegutseb mitmetes valdkondades, mille seas on maamõõtmine, uuringud, arendustöö, tootmine ning varumine, samuti ringlussevõtt ja keskkonnakaitse. Asutus annab tööd enam kui 600 inimesele, peamiselt Jaapanis, ent ka teistes maailma riikides. Asutuse aastaeelarve on umbes 15 miljardit USA dollarit. Asutus teeb tihedat koostööd Jaapani tööstussektoriga ning moodustab ühisettevõtteid ka välismaiste ettevõtete ja teiste riikide valitsustega. JOGMEC-i veebilehel on öeldud:

„JOGMEC toetab võimalike metallivarude leiupiirkondade geoloogiliste uuringute ja uuringutele kaasaaitamise kõrval ka Jaapani ettevõtete uuringu- ja arendustegevust, tagades vajaliku omakapitali ja vastutuse garantiid. JOGMEC tegeleb ka aktiivselt tehnoloogilise arendustööga, toetab tehniliselt kõiki metallivarade arendamise etappe ning juhib riiklikke varude kogumise programme, et tagada kaitstus katkestuste eest piirkondade lõikes ebaühtlaselt jaotunud haruldaste metallidega varustamisel. JOGMEC tegutseb ka keskkonnakaitse vallas, tegeledes muuhulgas kaevandustest tuleneva saaste ennetamisprojektide ning sellega seotud projektide arendamisega ning varustades suurte ressursivarudega riike ennetavalt asjaomase tehnoloogia ja teadmistega.“

JOGMEC on välja töötanud peamiselt Jaapani, aga ka välismaiste äriettevõtetega koostöö mudeli, mida on kujutatud alltoodud joonisel.

Joonis 9 Jaapani riigi toetusel tehtavate uuringute mudel



Allikas: Jogmeci veebileht.

JOGMEC pakub huvitava mudeli, et riik osaleks aktiivsemalt maavarade uurimisel ning arendamisel. Tegemist on terve maailma mastaabis üsna ainulaadse ettevõttega. See põhineb suuresti asjaolul, et Jaapan sõltub nii energiavarude kui maavarade osas peaaegu 100% ulatuses imporditud maavaradest ning riigi nimetatud varade olukord on nii EL-i kui Ameerika Ühendriikidega võrreldes üldiselt haavatavam. Tihe Jaapani riigi ja Jaapani ettevõtete ning ettevõtete omavaheline koostöö põhineb Sogo Shosha süsteemi kauaaegsetel traditsioonidel ning pärast 1960-ndate aastate Jaapani majandusime tarnekindluse aspektide mõistmisel.

Ettepanekud Eestile

Sissejuhatus

Kaevandamine on ülemaailmne tööstusala. Kaevandusettevõtted konkureerivad rahvusvahelisel tasandil ning hinnad kujundatakse maailma turgudel ja on sageli väga volatiilsed. Kaevandamissektori areng konkreetses riigis sõltub suuresti globaalsetest trendidest. Mitte ainult spetsiifiliste metallide või maavarade nõudlusest ja hindadest, vaid ka maavarasid puudutavatest õigusaktidest ning määrustest. Rohkelt maavarasid omavate industrialiseeritud riikide, muuhulgas Euroopa Liidu, poliitiliselt kindlaks määratud maavarade strateegiad ja poliitika muutub aina enam võrreldavaks ning asjaomased õigusaktid on nüüd sarnasemad kui iial varem.

Paljud riigid on viimase kümne aasta jooksul oma mäetööstuse konkurentsivõime säilitamiseks läbi vaadanud maavaradega seotud poliitika ja õigusaktid, et nii välismaistele kui kodumaistele investoritele jääda atraktiivseks ja muuta kaevandamissektor üldsusele aktsepteeritavamaks. Arvesse tuleb võtta ka sektori nõudmist kehtestada stabiilsemad, ettenähtavamad ning järjepidevamad õigusaktid ja maksurežiim, samuti õigusaktide läbivaatamisele ja vajaduse korral uute õigusaktide kehtestamisele kuluvat raha ja aega. Erinevate ja sageli vastandlike poliitiliste eesmärkide vahelise tasakaalu leidmine on muutunud tähtsamaks ning ka raskemaks, näiteks keskkonnakaitse, ühiskonna kaevandustegevusega leppimine ning rohepöörde jaoks vajalike elementide nõudluse suurendamine.

Nende sageli vastassuunaliste huvide tasakaalustamiseks toimivate mudelite leidmine muutub tähtsamaks kõigis riikides, kus loodetakse tulevikus kasutada maavarade varusid majandusliku ja sotsiaalse arengu tagamiseks, sealhulgas ka Eestis. Edu saavutamiseks on hädavajalikud läbipaistvad protsessid ja selged meetodid, et tagada sidusrühmade osalemine. Samuti kohalike, riiklike ja võib-olla ka rahvusvaheliste huvide tasakaalustamise mehhanismid.

Lubade väljastamise põhimõtted

Eesti maavarade strateegia on välja toodud dokumendis „Maapõuepoliitika põhialused aastaks 2050“. Selles dokumendis on öeldud, et „leitud loodusvarasid ... uuritakse ja kasutatakse viisil, mis loob Eestile võimalikult palju väärtust, arvestades samal ajal nende tegevuste keskkonna-, sotsiaalsete, majanduslike, geoloogiliste ning turvalisuse aspektidega“. Riik püüab aktiivselt koguda ressursside arendamiseks vajalikke investeeringuid ning rakendada mehhanisme, millega tagatakse uuringutegevusest ja maavarade kasutamisest maksimaalne kasu. Samas peaksid need tegevused toetama ka positiivseid sotsiaalmajanduslikke muutusi ning leevendama negatiivseid keskkonna- ja sotsiaalmajanduslikke riske. Need kaevandamissektori selged pikaajalised eesmärgid loovad tulevaste arengute jaoks tugeva aluse. Ilma sellise otsekohese poliitilise tahteta ei piisa maavarasid puudutavatest õigusaktidest, eeskirjadest ega maksurežiimist geoloogiliste uuringute ja kaevandamise rahastamiseks investeeringute saamiseks. Ebakindlus ja nii kodumaiste kui rahvusvaheliste investorite tajutavad riskid suurenevad ning huvi investeerimise vastu väheneb.

Pakkumisprotsessi üksikasju käsitletakse selles peatükis hiljem lähemalt. Siinkohal piisab märkimisest, et parim variant oleks ehk kehtestada oksjonite korraldamise kord, mida rakendataks teadaolevate piirkondade ja/või maavarade korral juhul, kui hankeprotsessi korraldamiseks on piisavalt huvitav geoloogiline alus. Nende piirkondade ja/või maavarade osas, mille kohta ei ole palju teada, võib esimese taotleja õiguse rakendamine olla vähem kulukas, ent tagada siiski mäetööstuse pikaajaliste eesmärkide täitmiseks piisava uuringutegevuse.

Sotsiaalse litsentsi saamine on uuringute ja hiljem kaevandamisprojekti õigeaegse ning eduka rakendamise tagamiseks aina tähtsam. Mitmel, muuhulgas selles aruandes käsitletud riikidel, on kogemusi mitmesugustest koostööalti keskkonna loomise variantidest. Paistab, et nendest kogemustest enamiku puhul on juba varases staadiumis kõigile sidusrühmadele läbipaistva teabe andmine edu aluseks. Nendest kogemustest õppimine on äärmiselt tähtis, et tagada käimasolevate õigusaktide ja maksurežiimi läbivaatamise katsete omaksvõtt ning – mis veel tähtsam – tulevaste uuringu- ja kaevandamisprojektide eduvõimalused. Muude aspektide seas tuleb ka leida kohalike ja riiklike huvide vaheline tasakaal. Kohalikul tasandil nõutakse sageli tungivalt osa kaevanduse kasumist ehk niinimetatud geoloogilise õiguse tagamist. Siiski tuleb täpsustada, et maapõues olevad maavarad on iseenesest väärtusetud ning kohalik kogukond ei ole maavarade maardlate loomiseks midagi teinud. Väärtus tekib alles geoloogiliste uuringute käigus ning kui uurimisele ja täpsustamisele kulutatakse raha. Sageli nõutakse ka, et ettevõtete tasutavad maksud peaksid jääma kogukonnale. See on samuti kahe otsaga küsimus, sest siis peaksid ka teised majandussektorid andma oma panuse otse kogukondadele, kus nad tegutsevad. Tavaliselt see nii aga ei ole. Kohalik kogukond peab muidugi kaevandamistegevuse kasumist ja kasuteguritest saama ausa ja mõistliku osa ja see *ei* ole minevikus alati nii olnud. Ent selleks, et kõik sidusrühmad jääksid rahule, tuleb kohalike ja riiklike huvide vahel leida täpselt õige tasakaal.

Soome parlament on arutanud ettepanekut, millega kehtestataks uus, terviklik lähenemisviis, et kaasata lubade väljastamise protsessi rohkem erinevaid aspekte. Kavandatava kaevanduse majanduslike näitajate ning selle keskkonnamõjude kõrval tuleb mõõta ka sotsiaalmajanduslikke mõjusid. See on täiesti uus lähenemisviis, mis on Soomes põhjustanud intensiivse arutelu. On selge, et see lähenemine annab maaomanikest uuringu- ja kaevandamisprojektide vastastele suurema mõju. See on tõstatanud ka järgmised küsimused: kas lubade väljastamise protsess muutub liiga keeruliseks ning kuidas mõjutab see investeerimisvalmidust? Eestil soovitatakse seda ideed üksikasjalikumalt uurida. Sellest teest tuleks hoiduda või siis kasutada juba tehtud tööd. Soome uue kaevandamisalase seadusandluse arendamise eest vastutava ministeeriumi tellitud uuring valmis 2021. a mai lõpus ning see peaks ka Eestile pakkuma suurt huvi.

Kui kogu vajalik teave on esitatud, kõik nõutud uuringud tehtud ja taotleja järgib kõiki eeskirju ning protokolle, peaks lubade väljastamise protsess olema läbipaistev ja prognoositav. Rootsis hõlmab lubade väljastamise protsess näiteks sageli mitmeid edasikaebamisi, võib kesta koguni kümme aastat ning lõpuks võidakse taotlus siiski tagasi lükata. Sellised juhtumid on rahvusvaheliste investorite hinnangul halvendanud Rootsi investeerimiskliimat.

Paistab, et oluline on luua olukord, milles mäetööstuse positiivsete külgede ja selle võimalike probleemidega tegelevad kaks eraldiseisvat asutust. Üks pooldaja ning üks vastane, et tagada mõlema külje selge väljatoomine. Oleme siiski selle uuringu väliselt tähele pannud, et nendes riikides, kus lubade väljastamise protsessiga tegeleb keskkonnaamet (näiteks Poolas), võib mäetööstuse tulevik võrreldes teiste riikidega, kus keskkonna- ja sotsiaalsete aspektidega tegeleb üks asutus ning majandus- ja tööhõive aspektidega teine asutus, olla piiratud.

Tähtajad, tasud, kasutustasud

Tähtajad

Mõnedes uuritud riikides on õigusaktidega sätestatud maksimaalsed reageerimisajad asutustele, kes vastutavad uuringu- ja kaevandamislubade väljastamise protsessiga seotud sammude eest. Tähtajad sätestatakse protsessi etapist sõltuvalt nädalates või päevades. Siiski paistab, et see ei garanteeri alati taotluse kiiret ning nõuetekohast käsitlemist. Hiljuti Rootsis aset leidnud juhtumi puhul nõudis piirkondlik maa- ja keskkonnakohus mitu korda, et asjaomane piirkondlik asutus esitaks kohtu määratud tähtaja jooksul taotluse kohustusliku vastuse ning kommentaarid. Midagi ei juhtunud ja

kuna piirkondliku asutuse vastu ei saanud sanktsioone rakendada, jäi üle ainult oodata ning protsess lükkus edasi kaheksa kuu võrra. Keskkonnaloa väljastamise esialgne osa pidanuks kestma veidi üle aasta, ent kestis 2 aastat.

Queenslandis tehakse loa väljastamise eest vastutava asutuse protsessile kuluv aeg pidevalt avalikult teatavaks, et asutusele veidi survet avaldada.

Paistab, et tähtsaim viis viivituste ja vaidlustamise vältimiseks on tagada, et kõik sidusrühmad on algusest peale loa väljastamise protsessiga seotud ning et neile antakse vajalikku teavet juba varastest etappidest alates. See on üsna lihtne tähelepanek, millest on siiski raske ladusa protsessi tagamiseks kinni pidada. Taotlejale on kindlasti oluline saada load ja vastused võimalikult lühikese aja jooksul. Investori jaoks on aga kindlasti tähtsam vähemalt tähtaegade osas ennustatav protsess, mille käigus ei tule ette üllatusi ega ettenägematuid viivitusi.

Tasud ja kasutustasud

Eesti riigile maapõues leiduvate metallide ja muude maavarade kaevandamise eest tasutav hüvitis koosneb kahest olulisest osast:

- element ise, mis on hävimatu ning lõpmatult ringlussevõetav;
- maavara eest tasutav rent, mida tasutakse metalli kaevandamise ning sellest kasu saamise eest.

Maksurežiimi eesmärk on koguda piisav osa maavarade eest tasutavast rendist kõigi eestlaste kasuks, võimaldades samal ajal jätta investoril endale piisavalt suur osa, et tal oleks investeerimiseks majanduslik motivatsioon. Põhiinstrumendid, mida valitsused teoreetiliselt saavad mäetööstuse maksurežiimi üldiste eesmärkide täitmiseks kasutada, on järgmised:

- kasutustasud – protsent toodangust või brutotulust;
- sissetulekul või kasumil põhinevad maksud – peamiselt ettevõtte tulumaks;
- maavarade rent – maksud, mida rakendatakse kasumile, mis jääb üle üldiselt investeeringute ligimeelitamiseks vajalikust kasumist.

Kuna Eestis ei ole ettevõtte tulumaksu, saab kasutada kahte teist varianti.

Kasutustasu ei ole rangelt võttes maks, vaid hüvitis kellelegi teisele, kas eraomanikule või riigile kuuluvate maavarade kaevandamise eest. Kõige sagedamini kasutatakse väärtuselisi kasutustasusid. Väärtuseline kasutustasu on läbipaistev, kergesti kohaldatav ning investoritele tuttav. See võiks olla Eesti jaoks vastuoluvaba alternatiiv. Kasumipõhine süsteem ehk maavarade rentimise maks on aga alternatiiv, mida tuleks üksikasjalikult hinnata. Selliseid makse kasutatakse ainult paaris riigis, seega on nende kasutamise ja mõjude vallast vaid piiratud kogemusi. Üks kõige tähtsamaid kasutustasude süsteemi ulatusliku kasutamise põhjuseid on selle kasutamise lihtsus. Ei ole vaja kõrgetasemelist maksuasutust, mis suudaks kontrollida, kas kaevandusettevõtte esitatud kasumiaruanded annavad ettevõtte konkurentsivõimest ja kasumlikkusest õiglase pildi. Paljudes riikides, kus leidub rohkem maavarasid, eelkõige uutes esilekerkivates riikides, ei ole see nii ning kasutustasude rakendamise kord on ainus realistlik alternatiiv.

Kasutustasude rakendamise korra kindlaksmääramise aluseks sobib kõige paremini meetod, mis on läbipaistev, kergesti jälgitav, tagab piisava tulu, on stabiilne ning vastab teistele halduslikele ja riikliku maavarde poliitikaga sätestatud parameetritele. Me ei seadnud maksustamiskorra välja pakkumist üheks uuringu eesmärkidest. Kasutustasu rakendamise valimise puhul on tähtis variante võrreldes ja valikut tehes kaaluda kahte muutujat – kasutustasu alust ning kasutustasu määra.

Lisaks kasutustasudele nõutakse enamikus õigusruumidest reguleerivate asutuste lubade haldamise ning reguleerimiskorra järelevalvega kaasnevate kulude katmiseks uuringu- ja kaevandamislubade eest haldustasusid. Need tasud peaksid katma ka uuringute ja kaevandamise tõhusa, järjepideva ning jätkusuutliku läbiviimise kontrollimise kulud.

Rohkete maavaravarudega riikides ühtlustatakse ja muudetakse maavarade maksustamise kordasid (nagu ka maavarade alaseid õigusakte) pidevalt, et jääda konkurentsivõimeliseks. Seega peab olema ka Eestis võimalik tulevikus turu- ja teiste tingimuste muutumise korral maksurežiimi korrigeerida ning läbi vaadata.

Pakkumisprotsess

Muude kui kütuseks kasutatavate maavarade uurimislubade andmisel kasutatakse kõikjal maailmas kõige sagedamini endiselt esimese taotleja õigust. See süsteem on tavaliselt seotud kaevandamisloa taotlemisel uuringufaasis avastatud maardlate kasutamiseks eelisõiguse saamisega, kui teatud tingimused on täidetud. Nafta ja maagaasi osas on paljudes riikides aastaid edukalt kasutatud oksjonisüsteemi. Metallide kaevandamise ja naftavarude uurimise vahel on kaks suurt erinevust:

- naftamaardla on sageli palju suurema majandusliku tähtsusega kui metalliladem ed ning seega on võimalik õigustada oksjoni korraldamise suuremaid kulusid (võrreldes esimese taotleja õiguse rakendamisega).
- Naftavarude korral on ala kohta vajaliku geoloogilise teabe hulk selleks, et piirkond ettevõtetele pakkumisprotsessis osalemiseks piisavalt huvitavaks muuta, üldiselt metallidega võrreldes väiksem. Pakkumisprotsessiks potentsiaalselt huvipakkuva piirkonna tuvastamise kulud on seega tulevase majandusliku kasuga suuremad (võrreldes maavarade maardlate korral naftaväljaga).

Vaatamata maavarade edukat oksjonil pakkumist takistavatele raskustele on huvi selle vastu kõikjal maailmas viimase kümnendi jooksul suurenenud. Paistab, et see areneb ka tulevikus. Indias kehtestati näiteks õigusaktid, millega nõutakse mitmetel põhjustel oksjonite korraldamist. Huvitav on, et üks neist põhjustest on korruptsiooni vältimine (vt lisa). Indias on saadud erinevaid kogemusi ning nad rõhutavad vajadust töötada hoolikalt välja pakkumisprotsess, mida poleks võimalik väärkasutada.

Oksjonite korraldamise protsess ei lahenda kõiki probleeme. Portugalis on erilist huvi pakkuvate maavara lademete oksjonil pakkumise võimalus eksisteerinud juba aastaid. Seni ei ole aga ühtki oksjonit korraldatud. Eelkõige seetõttu, et terve maavarade alane seadusandlus on ümbertöötamisel ning ei ole veel lõplikult kehtestatud. Ungaris ei ole õnnestud keerulise oksjonite mehhanismiga enampakkumisele pandud maardlatele pakkujaid saada. See võib olla tingitud sellest, et kaevandamisse suhtutakse poliitilisel tasandil üldiselt suhteliselt negatiivselt. Austraalias kaaluti 2000-ndate aastate alguses oksjonisüsteemi muutmist, ent need plaanid jäeti mitmetel erinevatel põhjustel kõrvale ja need ei materialiseerunud. Üks peamisi põhjuseid oli, et piiratud oli nende maardlate arv, mille kohta oli piisavalt geoloogilisi andmeid ning mis olid seega pakkumisprotsessi kulude õigustamiseks piisavalt väärtuslikud. Leedus ebaõnnestus osalejate vähesuse tõttu esimene korraldatud hankemenetlus, mis oli seoses merevaiguga.

Üheski riigis ei ole pakkumisprotsess meile teadaolevalt hõlmanud keskkonnalubade väljastamise protsessi ega selle toimimist.

Ungaris rõhutatakse nii pakkumisprotsessi enda kui ka sellele järgneva lubade uurigu- ja keskkonnalubade väljastamise protsessi osas lihtsa ning prognoositava protsessi tähtsust. Kui pakkujatel ei ole võimalik enne pakkumuse esitamist mõistlikult hinnata kaevandamistegevusele kehtivaid keskkonnanõudeid ning lubade saamisele kuluvat aega, võidakse riske liiga suureks pidada ning pakkumine jätta esitamata. Enne pakkumisprotsessi keskkonna- ja kasutuslubade väljastamist ei soovitata rakendada. Üks alternatiiv oleks enne pakkumisprotsessi algust hinnata keskkonnamõju, mis suurendaks valitsuse kulusid ning millega kaasneks ka oht, et saadud luba ei ole vastavuses võiduka pakkuja valitud kaevandamisprotsessiga, mida ta lõpuks kasutab.

Nende riikide kogemused rõhutavad kõige tähtsamaid tingimusi edukaks oksjoniks:

- piisav geoloogiline teave;
- läbipaistev ja objektiivne protsess;
- piisav arv konkureerivaid pakkujaid.

Oksjoni korraldamisprotsess tuleb hoolikalt välja töötada nii, et see oleks atraktiivne, ent samas mitte nii kulukas või aeganõudev, et see takistaks sobivate maavarade arendamist. Oksjoni eesmärgid tuleb sõnastada selgelt. Eesmärgid võivad olla järgmised: pikaajalise rendisumma maksimeerimine, lühiajaliselt raha teenimine, taristu arendamine, järgnevale tasandile lisandväärtuse tagamine, töökohtade loomine jne. Pakkujad peaksid vastama eelnevalt kindlaks määratud miinimumnõuetele, näiteks kaevandamisalaste kogemuste, rahaliste vahendite, majanduslike tagatiste esitamise jms osas.

Tegurid, mida tuleb pakkumises käsitleda, ning pakkumuste hindamise kriteeriumid tuleks väga hoolikalt valida ja selgelt sõnastada. Soomes on kasutatud kolme teguri kombinatsiooni:

- ettemaks;
- töökavad, rahalised ja tehnilised tagatised ning eduka uuringuprogrammi võimekus;
- kasutustasu rakendamise süsteem, sh kasutustasu määr ja alus.

Soomes on pakkumuste hindamisel esmatähtsaks peetud teist punkti. Valitsuse peamine eesmärk on olnud tagada, et huvitavaid maavarasid arendatakse esimesel võimalusel parima tehnoloogia ning oskustega, mida on võimalik kasutada. Ettemaksu eesmärk on katta eelmise omaniku (Soomes GTK või riigi) maavarade leidmiseks ning piiritlemiseks tehtud uuringukulud. Eestis, kus oksjonit kavatsetakse eelkõige kasutada kaevandamisprojekti kasutusfaasis, tuleb muidugi valida teised kriteeriumid. Kasutada võib näiteks maardlate arendamiskiirust ja kindlasti ka pärast esialgset kaevandamisetappi edasise töötlemisega järgmistele astmetele tagatavat lisandväärtust. Kõige olulisem on sätestada enne pakkumisprotsessi algust läbipaistvad reeglid pakkumiste hindamiseks, et pakkujad saaksid keskenduda sellele, mis on valitsuse hinnangul oluline.

Paljud valitsused, eelkõige uute esilekerkivate riikide korral, keskenduvad riigisisesele lisandväärtuse loomisele. Soome ja Rootsi ajaloolised näited tõestavad kaevandamissektori võimalikku tähtsust riigi majanduslikule ja sotsiaalsele arengule. Samas on tähtis märkida, et Rootsi ja teised tööstusriigid, näiteks Kanada ning Austraalia, ekspordivad suurema osa oma maavaradest ilma sellele eriti lisandväärtust andmata. Lisandväärtuse kasutegureid tuleb iga konkreetse riigi ja maavara osas hoolikalt uurida, et vältida lisandväärtuse väärtuse kaotamist. See võib juhtuda siis, kui kaevandamistegevuse etapp on konkurentsivõimeline, ent lisandväärtuse andmise etapp seda ei ole.

Hiljuti on rohkem keskendutud horisontaalsete seoste loomise, edasiste kapitalikaupade ja teenuste sektori arendamise võimalusele. Rootsi ja Soome on taas näited ülemaailmselt juhtivatest kaevandamisseadmete ja -tehnoloogia pakkujatest, mida tasub uurida. Hoolikalt tuleks uurida

võimalust luua kaevanduse ümber klaster, mis hõlmab teadustööd, koolitust, kaupade ja teenuste pakkujaid. Võimaluse korral ka kaevandatavate maavarade tarbijaid.

Oksjonite korraldamise mudeleid on sageli, uuenduslikult ja edukalt kasutatud peale geoloogiliste uuringute ka teistes valdkondades, näiteks mobiilsete telekommunikatsioonivõrkude jaoks lainepikkuste leidmiseks. Teiste riikide kaevandamislubade oksjonil pakkumise kogemuste kõrval võib uurida ka neid juhtumeid. Kasu võib olla ettevõtetest, millel on märkimisväärsed kogemused pakkumisprotsesside korraldamises.

Eesti juhtumi puhul soovitame hoolikalt hinnata Geoloogiateenistuse maavarade arendamise jätkamise võimalust. See peaks toimuma ühiskonna jaoks mõistliku, pakkumisprotsessile sobiva hinnaga. On ilmselge, et fosforiidi kui haruldase muldmetalli potentsiaal tekitaks palju huvi. Ent majandusliku kasu saamise võimalust ja kaevandamisega kaasnevaid geoloogilisi riske tuleks võrrelda, et veenduda, et riik ei võta enda kanda kulusid, kui pärast vastavat tasu ei saa ja et ettevõtmise lõplik tulemus oleks positiivne.

Riigi osalus

Arengumaades, kus riigi võime tagada kaevandamis- ja maksueeskirjadele vastavus, on väheste ressursside (töötajata kogemused, transpordivõimalused või muud tegurid) tõttu piiratud. Sageli kasutatakse kaevandamisprojektidest ja -ettevõtetest sissetuleku saamiseks riigiomandit. Ka paljud Euroopa riigid on seda kasutanud majanduse arengu varasemates faasides. Paljudes riikides tegutseb endiselt arvukalt riigi omandis olevaid kavandusettevõtteid. Rootsi LKAB võeti 1907. aasta alguses järk-järgult riigi omandisse, majanduslikus ja poliitilises olukorras mis tänasest täielikult erineb. Poola Polish Copper asutati 1960-ndate aastate alguses plaanimajanduse ajastul ning Soome Outokumpu asutati enne teist maailmasõda, kui Soome majanduses valitses tõsine kapitalipuudus. Kõik need ettevõtted asutati praegustest radikaalselt erinevates majandus- ja poliitilistes tingimustes. Need kõik on väga edukad ning täidavad nii Rootsis kui Soomes tähtsaid rolle eelkõige piirkondliku majandus- ja sotsiaalse arengu tagamisel. Rootsi LKAB on riigi põhjaosas majanduse ankur ning paljud peavad seda ettevõtet järjepidevuse ja jätkusuutlikkuse tagajaks vaatamata sellele, et ettevõtte tegevus põhineb mittetaastuval maavaral. Pärast enam kui sada aastat kestnud kaevandustegevust, on Kiruna ja Gällivare linnade ümberkolimisse kaasamine näited LKAB ühiskondlikust vastutusest. Samal ajal juhitakse seda ettevõtet tavalise börsil noteeritud ettevõttena, millel on ettevõttevälised juhatuse liikmed ning mis esitab kõiki nõutud majandusaruandeid.

Praegu osalevad riigid Euroopas kaevandamissektoris peamiselt uuenduste taganttõukamiseks ning tagamiseks, et energiasüsteemi fossiilsete kütuste vabale tulevikule üleminekuks vajalikele metallidele on juurdepääs. Osa sellest tegevusest toimub EL-i innovatsioonialgatuste kaudu, riigi rahastatud tegevustega tegeleb näiteks Finnish Minerals Group. Finnish Minerals Groupi tasub täiendavalt uurida, kuna see on näide sellest, kuidas Soome valitsus osaleb aktiivselt kaevandamisektoris ning seda toetab. Kontserni kuuluvad muuhulgas kapitalikao vältimiseks valitsuse üle võetud pankrotistunud, ent praeguseks taas kasumlik Talvivaara niklikaevandus (nüüd Terrafame), liitiumi kaevandamise projektid (Keliber) ja ka teised akude tootmise väärtusahela osad. Kontsern ei ole pelgalt äriettevõte, vaid on ka vahend uuenduste ning Soome akutööstuse toetamiseks.

On selge, et igasuguse osalusega ettevõttes kaasnevad kohustused – isegi juhul, kui osalus on saadud rahalise kuluta ja intressivabalt. Mis saab siis, kui ettevõttel läheb halvasti ja selle päästmiseks tuleb rakendada meetmeid? Valitsusel võib olla tarvis töökohtade ning ehk ka keskkonna kaitsmiseks

investeerida täiendavat kapitali, ka juhul, kui esimesed osakud saadi tasuta. See võib olla poliitilise surve tõttu eriti oluline valimiste ajal.

Täiendavad riigi kaevandamisprojektis osalemise aspektid, mida ei tohiks tähelepanuta jätta, on stabiilsus, majanduslik võim ning pikaajalised vaated, mille valitsus saab lisada. Teatud tingimusel võib vaadelda riigi maavaravarude kasutamisel avaliku sektori osalemist sobilike ja jätkusuutlike töömeetodite kasutamise garantiina.

Soovitame uurida Põhjamaade ja võib-olla ka Jaapani (JOGMEC) valitsuse geoloogilistes uuringutes ning mäetööstuses osalemise kogemusi. Seejuures tuleb võrreldes nimetatud riikidega arvesse võtta olulisi erinevusi, mis tulenevad Eesti ajaloost, majanduse suurusest ning maavarade uuritavusest. Leidub mitmeid näiteid sellest, kuidas valitsused saavad omandiõiguste kaudu ja muul viisil osaleda riiklikus kaevandamissektoris, et vältida lühiajalise ärialase kasumi saamise eesmärgi liiga tähtsaks muutumist.

Kestliku seadusandluse väljatöötamine

Sobiva kaevandamisalase seadusandluse väljatöötamiseks kulub palju aega ning see nõuab hoolikat planeerimist, eriti kõigi asjaomaste sidusrühmade kaasamiseks. Selle kaasamise eesmärk on tagada ühtne arusaam tulevasest õigusaktist ning kaevandamisprojektidest, mis loodetavasti kutsub esile nende käivitamise, huvi nende vastu ning neile pühendumise. Paralleelselt tuleks koostada teavitamiskava, et suurendada ka laiema üldsuse huvi ja teadlikkust.

Kaasata tuleks kõik asjaomased riiklikud, piirkondlikud ja kohaliku tasandi sidusrühmad mitmesugustest erinevatest huvigruppidest. Näiteks valitsus ja valitsusasutused kui kaevandamise pooldajad või vastased, mäetööstus ning selle organisatsioon, ametiühingud, kodanikuühiskonna rühmitused, akadeemikud, teised ettevõtted, kohalikud omavalitsused ja parlamendi liikmed, meedia ja ka kolleegid sarnaste probleemide lahendamisega tegelenud Põhjamaade vastutavatest asutustest. Esmalt tuleks kaardistada kõik sidusrühmad, kellega tuleb suhelda, ning töötada välja selleks sobilik ajakava. Rootsis algas see lai ja suhteliselt edukas protsess 2010-ndate aastate alguses pärast uue maavarade strateegia väljatöötamist. Viimastel aastatel on arutatud maavarade alase seadusandluse läbivaatamist, ent selles ei osaleta seekord nii laiaulatuslikult. Saadud õppetunnid seisnevad kahtlemata selles, et väga erinevate huvide kaasamiseks ning huvigruppidega suhtlemiseks tehtud jõupingutustele kuluv aeg tasub pikemas perspektiivis ära juhul, kui uue õigusakti koostamisele kulub aasta kauem aega.

Varem välja toodud tähelepanekuid ning esitatud soovitusi kordamata tuleb rõhutada, et ka Eesti läbiümbruses on pragu käimas mitmeid protsesse uue kaevandamisalase seadusandluse loomiseks. Soome, Rootsi kui ka Norra olukorda ja arenguid saab Eesti protsessis kasutada nii tähtsa inspiratsiooniallika kui ka hoiatussignaalina.

Lisa

India maavarade kaevandamisõiguse oksjonil pakkumise kord: raskused ja tulevikuväljavaated

Maavaradega seotud seaduste (parandamise) eelnõu, 2020
India kaevandamissektorit reguleeritakse üldiselt kaevanduste ja maavarade (arendamise ja reguleerimise) seadusega (MMDR). 2015. aasta MMDR-i parandamise seadusega lisati korrale läbipaistvus ja maavarade kontsessioonilepingute sõlmimisel kaalutlusõiguse kasutamisest hoidmine. Nüüd sõlmitakse kõiki oluliste maavaradega seotud kontsessioonilepinguid oksjoni korraldamise teel. Loodusvarade eraldamisel esimese taotleja õiguse rakendamine oli kohtu hinnangul põhiseaduse vastane, sest sellega eksiti põhimõtte vastu, mis tagab võrdsed võimalused. Kohus väitis ka, et „riik on kohustatud loodusvarade üleandmisel või võõrandamisel kasutama meetodit, mis teenib kolme tähtsat eesmärki, milleks on läbipaistvus, kõigile konkreetse vara omandamisest huvitatutele võrdsed võimalused ning üldsuse huvide kaitse“.

Kohus tegi järgmise tähelepaneku: loodusvarad kuuluvad inimestele, ent need on inimeste nimel riigi omandis. Sellest seisukohast lähtudes käsitletakse loodusvarasid riiklike varadena. Kuna loodusvarad on avalik/riiklik vara, peab riik nende jaotamisel tegutsema vastavalt võrdsuse ning üldsuse usalduse põhimõtetele ning tagama, et ei tehta midagi, mis üldsuse huve võiks kahjustada.
Kohus lisas, et oksjon on parim viis igasuguste loodusvarade jaotamiseks, nii nafta kui maagaasi, mineraalmaagi ja kivisöe. Oksjonist sai seega loodusvarade eraldamisel võrdlusmeetod.

Kohus on korduvalt kinnitanud, et avaliku sektori asutus peab lepingu sõlmimisel või loa väljastamisel tegema valikuid läbipaistvalt ning õiglaselt, et tagada võrdsed võimalused kõikidele inimestele, kes vastavad konkureerimisnõuetele. Teisti väljendudes peavad riik ja riigiasutused riigi vara käsutamisel kasutama alati ratsionaalset meetodit ja ei tohi püüda vääriliste taotlejate taotlusi jätta tähelepanuta.

Nõuetekohaselt välja kuulutatud ning õiglaselt ja erapooletult korraldatud oksjon on ilmselt parim meetod selle kohustuse täitmiseks. Hoolimatud inimesed väärkasutavad selliseid meetodeid nagu esimese taotleja õigus loodusvarade / riigi vara võõrandamisel. Neid huvitab vaid maksimaalne rahaline kasu ning nad ei pea lugu põhiseaduslikest põhimõtetest ega väärtustest.
Kõigi nende otsuste põhjal saab teha järgmised järeldused:

(i) ühegi loodusvara puhul ole põhiseadusega ega muul viisil sätestatud selle ainult oksjoni või konkureerivate pakkumuste esitamise teel võõrandamise või eraldamise kohustus;
(ii) kui loodusvara jagatakse, eraldatakse, võõrandatakse või antakse üle eraõiguslikule isikule kasumi maksimeerimise eesmärgil ärialaseks kasutamiseks, tuleb sellise eraldamise meetodina eelistada oksjonit;
(iii) otsust loodusvara oksjoni teel mitte eraldada võib vaidlustada ning põhiseaduse artikli 14 alusel piiratud ulatuses kohtulikult kontrollida;
(iv) loodusvara oksjoni teel eraldamisest ja maksimaalse tulu saamise võimalusest loobumine võib olla põhjendatud, kui see otsus tehakse muuhulgas ühiskonna või üldsuse huvides või üldiseks hüvanguks;
(v) kui loodusvara ei võõrandata või ei anta üle üldiseks hüvanguks, ühiskondlikul või heaolu tagamise eesmärgil, ei saa seda eraettevõttele üle anda sisuliselt tasuta või selle väärtusele mittevastava tasu eest. Sel juhul rakenduvad põhiseaduse artikkel 14 ning artikli 39 punkt b.

Goa osariigi otsus kaevandamise liisingulepingute sõlmimiseks oksjoni kasutamisest loobuda ning lihtsalt teist korda pikendada olemasolevaid lepinguid oli õigustatud. Selle küsimuse paremaks mõistmiseks tasuks veel kord tutvuda Goa maavarade poliitika, EAC aruande, kaevandamise liisingulepingute sõlmimise eeskirja ning Bombay kõrgema astme kohtu otsusega, millele täiendavalt tugines peaõigusnõunik. Kõrgema astme kohus tegeleb veel juhtumi lahendamisega.
Komitee ütles, et „oksjonite korraldamise kord ei ole toonud soovitud edu“, et „kasumite maksimeerimise asemel tuleb hakata keskenduma tootmise maksimeerimisele“. Komitee soovitas ka maavarade kontsessioonilepingute oksjonitel pöörata tootmismahule suuremat tähelepanu. Nende kokku 334 (seejuures eriti 44 töötava) kaubandusliku kaevanduse aeglane töö võib põhjustada olulisi häireid siseriiklikus rauamaagi, mangaani ja kroomiga varustatuses. Komitee soovitas selle vältimiseks rendilepingud oksjoni teel välja anda 31. jaanuariks 2020 ehk kaks kuud enne nende kehtetuks muutumist.

See peaks ka tähendama, et valitsus saab kaevandamissektorist suurema osa. Kaevandamise kontsessioonilepinguid ei uuendata, erinevalt 1957. aasta seadusest. Maavarade kontsessioonilepingute kehtivusaega on pikendatud 30 aastalt 50 aastani. Seejärel hakatakse kaevandamise rendilepinguid sõlmima oksjoni alusel, mitte uuendamise teel nagu varasema süsteemi puhul.

Väljavõtted dr Pradeep Kumar Jaini väljaandes „Mineral Economics“ avaldatud artiklis.
Täispikka artiklit saab lugeda järgmisel aadressil:
https://link-springer-com.proxy.lib.ltu.se/content/pdf/10.1007/s13563-020-00244-1.pdf

Allikad

Interviews

Ferenc Madai, Hungary
Riikka Aaltonen, Finland
Luis Martins, Portugal
Eva Liedholm Johnsson, Sweden
Saul Kavonic, Australia

General

Ali, S.A., Giurco, D., Arndt, N., Nickless, E., Brown, G., Demetriades, A., Durrheim, R.,Enriquez, M.A., Kinnaird, J., Littleboy, A., Meinert, L.D., Oberhänsli, R., Salem, J., Schodde, R., Schneider, G., Vidal, O., Yakovleva, N., 2017. Mineral supply for sustainable development requires resource governance. Nature 543, pp. 367–372.

Baker McKenzie Global Mining Guide 2020.
https://resourcehub.bakermckenzie.com/en/resources/global-mining-guide.

Cooney, J. (2017) Reflections on the 20th anniversary of the term 'social licence' in *Journal of Energy &Natural Resources Law,* 35:2, 197-200, DOI:10.1080/02646811.2016.1269472.

Guj, Pietro (2012) Mineral royalties and other mining-specific taxes, International Mining for Development Centre. http://im4dc.org/wp-content/uploads/2012a/01/UWA_1698_Paper-01_-Mineral-royalties-other-mining-specific-taxes.pdf.

Hojem, P. (2015) *Mining in the Nordic Countries. A comparative review of legislation and taxation.* Köpenhamn, Nordic Council of Ministers.

Johnson, Ericsson & Löf (2016). Tillstånd och miljöprövning för att öppna gruvor – en internationell utblick. PM 2016:05. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. Östersund.
https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.62dd45451715a00666f1ff87/1586366202694/pm_2016_05_Tillst%C3%A5nd%20och%20milj%C3%B6pr%C3%B6vning%20f%C3%B6r%20att%20%C3%B6ppna%20gruvor.pdf.

Liedholm Johnson, E., Ericsson, M. (2015) State ownership and control of minerals and mines in Sweden and Finland in *Mineral Economics,* DOI 10.1007/s13563-015-0063-2. Springer.

MIN-GUIDE – D1.3 The MIN-GUIDE Policy Guide: Guidance for EU and MS mineral policy and legislation
https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5bf9b150c&appId=PPGMS

MinPol and partners, Study – Legal framework for mineral extraction and permitting procedures for exploration and exploitation in the EU 2017.
https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/18c19395-6dbf-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-en

Williams, J.P. (2012) Global Trends and Tribulations in Mining Regulation in *Journal of Energy & Natural Resources Law,*30:4, 391-422, DOI:10.1080/02646811.2012.11435304.

Sweden

Legislative Bill (1989) *Ny minerallagstiftning mm.* Regeringens proposition 1988/89:92.

Ministry of Enterprise Energy and Communications (2013) *Sweden's Minerals Strategy*, Sweden.

http://www.bergsstaten.se
(Bergsstaten/Mining Inspectorate of Sweden).

http://www.lagrummet.se
(Portal for Swedish public administration legal information).

Finland

Legislative Bill (2009) *Regeringens proposition med förslag till gruvlag och vissa lagar som har samband med den.* RP 273/2009, Finland.

Ministry of Employment and the Economy (2010) *Finlands mineralstrategi,* Finland
http://mineraraalistrategia.fi
(Finnish mineral strategy)

Ministry of Employment and the Economy (2013) *Making Finland a leader in the sustainable extractive industry – action plan.* Publications of the Ministry of Employment and the Economy Concern 22/2013.

Ministry of Employment and the Economy (2011) Mining Act, unofficial translation.

Pokki J. (2016) Finland: Mineral Policy. In: Tiess G., Majumder T., Cameron P. (eds) Encyclopedia of Mineral and Energy Policy. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-40871-7_45-2

Rinne, Tomi; Simonen, Ari (2020-09-23) Termination and after-care measures covered by collateral under the Mining Act
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162444
(not directly related to our topic but interesting example of work initiated by Finnish government)

Vihervuori, Pekka (2019-06-17) Assessment of the effectiveness of legislation on mining operations
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161756

http://www.finlex.fi
(Database of Finnish laws)

https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1940/19400174
(Law on tenders for certain mineral deposits)

Poland

MINLEC Country Report Poland
https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/cprofiles/MINLEX_CountryReport_PL.pdf

"Daniny i Podatki płacone przez górnictwo w Polsce" in Wspolne Sprawy, Nr 3 (263), March 2015
(Biuletyn Zarządu Głównego Stowarzyszenia inżynierów i techników górnictwa).

"Podatki i opłaty w polskim górnictwie" (Taxes and fees in Polish mining industry) in PRZEGLĄD GÓRNICZY, Issue 5/2016, accessed 1 June 2020.

Infrastructure, Environment Geology II, No 212, April 20, 2015.

https://www.mos.gov.pl/srodowisko/geologia/informacje-dla-przedsiebiorcow/
(Archive of the Ministry of the Environment)

https://www.mos.gov.pl/srodowisko/geologia/informacja-geologiczna/
(Ministry of the Environment, geological information)

http://www.mf.gov.pl/en/ministry-of-finance/news/about-mf
Ministry of Finance (Ministerstwo Finansów)

http://www.mf.gov.pl/pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/baza-wiedzy#
(Ministry of Finance)

http://opis.sejm.gov.pl/en/index.php
Polish Parliament (Sejm)

http://isap.sejm.gov.pl/KeyWordServlet?viewName=thasG&passName=geologiczne+prawo
(Portal for Polish public administration legal information).

- *Prawo geologiczne i górnicze 2011* (Mining Act)
- *Prawo ochrony środowiska 2001* (Environment Protection Act)
- *Ustawa o odpadach wydobywczych 2008* (Extraction Waste Act)
- *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko 2008* (Act on Disclosure of Environmental Information and its Protection, Public Participation in Environment Protection, and on Environmental Impact Assessment).

Niec, M., Galos, K., Szamalek, K. (2014) Main challenges of mineral resources policy in Poland. *Resources Policy 42, pp. 93-103.*

Polityki energetycznej Polski do 2030 roku, Uchwala Rady Ministrów nr 202/2009.

T. Smakowski, S. Speczik, *Kierunki polityki surowcowej Polski*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi", 2008, t. 24, z. 4/4, s. 383 (s. 381-394); J. Hausner (red.) *Polityka surowcowa Polski, rzecz o tym czego nie ma a jest bardzo potrzebne*, Wyd. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015.

Hungary

MINLEX_Country Report Hungary
https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/cprofiles/MINLEX_CountryReport_HU.pdf

Hungarian Mining and Geological Survey (MBFSZ)
https://mbfsz.gov

Closed areas
https://mbfsz.gov.hu/en/closed-areas

Concession tenders
https://mbfsz.gov.hu/en/concession-procedure

Hungarian Official Journal no. 66 2018
Communique of the Hungarian Mining and Geological Survey defining the set of concession-obliged minerals.

Portugal

MINLEX Country Report Portugal
https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/cprofiles/MINLEX_CountryReport_PT.pdf

Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG)
https://www.dgeg.gov.pt/pt/areas-setoriais/geologia/depositos-minerais-minas/
(Portuguese Geological Survey)

M. Santos Vitor, Mining in Portugal: overview
https://content.next.westlaw.com/Document/I95e1f2bb3ad811e9adfea82903531a62/View/FullText.html?productData=categoryPageUrl%3aHome%2fPracticalLawGlobal%2fCountries%2fPortugal&ScopedPageUrl=Home%2fPracticalLawGlobal%2fCountries%2fPortugal&navId=F1498BAFB989C708F3A0F3D6B7FBFEB4&transitionType=CategoryPageItem&contextData=(sc.Default)&firstPage=true

Portugal to launch tender of lithium exploration licenses this year Commodities News
September 25, 2018
https://www.reuters.com/article/us-portugal-lithium-exclusive-idUSKCN1M5199

Overview of the mineral resources policy in Portugal (2014)
https://www.cobalt-fp7.eu/pdf/2014%20-%20regional%20dialogue%201/presentations/2-DGEG.pdf

Ontario

Ontario government. https://www.fin.gov.on.ca/en/tax/cit/index.html.

Natural Resources Canada. https://www.nrcan.gc.ca/home.
(responsible federal ministry)

Natural Resources Canada (no year) Provincial and Territorial Mining Taxes and Royalties Deduction. https://www.nrcan.gc.ca/our-natural-resources/minerals-mining/mining/taxation/mining-taxation-canada/mining-specific-tax-provisions/8892#a1.

Government of Canada, PDAC, The Mining Association of Canada, Canadian Aboriginal Minerals Association (2013) *Exploration and Mining Guide for Aboriginal Communities.*

Ministry of Northern Development and Mines (2008) *A Practitioner's Guide to Planning for and Permitting a Mineral Development Project in Ontario.*

Ministry of Northern Development and Mines (2009) *One Window Coordination Process for Mineral Development Projects in Ontario.*

Ministry of Northern Development and Mines (undated) *Project Definition Template for Advanced Exploration and Mine Development Projects A guide to the information needed to plan for permitting and approval of a mineral sector project in Ontario.*

Ministry of Northern Development and Mines (undated) *Regulatory Requirements Outside of MNDM Affecting Mineral Exploration and Development Activities.*

http://www.mndm.gov.on.ca
(Ministry of Northern Development and Mines)

www.e-laws.gov.on.ca
(Legislation Province of Ontario)

Queensland

Mineral resources Act 1989, Mineral Resources Regulation 2013:
https://www.legislation.qld.gov.au/view/pdf/inforce/current/sl-2013-0170.

Australian Government, Australian Taxation Office, Company tax rates,
https://www.ato.gov.au/Rates/Company-tax/.

Queensland Government, Business Queensland, https://www.business.qld.gov.au.

Queensland Government (2020) Environmentally relevant activities Summary of fees for environmentally relevant activities (ERAs)
https://environment.des.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0025/88702/era-is-summary-annual-fees.pdf.

Guj, Pietro (2015) Outline of the Australian Mining Taxation Regime.
https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2015/natrestax/pdf/guj.pdf.

PwC (2019) Worldwide Tax Summaries – Australia. https://taxsummaries.pwc.com/australia.

State participation

Johnson E., Ericsson M. State ownership and control of minerals and mines in Sweden and Finland, Mineral Economics vol 28 no 1-2 pp 23-38 2015.

Radetzki, Marian State Mineral Enterprises – AN investigation into their impact on international mineral markets, Resources for the Future 1985.

World Bank Raw Materials Group (2011). *Overview of State Ownership in the Global Minerals Industry. Long Term Trends and Future.* Extractive Industries for Development Series #20.

Japan Oil, Gas and Metals National Corporation (JOGMEC)
http://www.jogmec.go.jp/english/

African state participation in various countries
https://www.lexafrica.com/wp-content/uploads/2019/02/LEX-Africa-MINING-GUIDE-DIGITAL.pdf

Proposals for Estonia

African Minerals Development Centre, A country mining vision guidebook – Domesticating the Africa Mining Vision, no year pp. 37-38

UNECA United Nations Economic Commission for Africa, Minerals and Africa's development: The International Study Group Report on Africa's mineral regimes, 2011, pp. 1-3 and Appendix L pp. 206-210.

Fraser Institute, Annual Survey of Mining Companies 2020
https://www.fraserinstitute.org/studies/annual-survey-of-mining-companies-2020

Jain, PK, Mineral Auction Regime in India: Challenges and Future Outlook
Mineral Economics https://doi.org/10.1007/s13563-020-00244-1

"Sectoral Licensing Studies: Mining Sector" was prepared under the Global Business Operations Product Line by consultant Charles Krakoff

MIN-GUIDE Minerals policy guidance for Europe (2018)
https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5bf9b150c&appId=PPGMS

Min Pol and partners, Study – Legal framework for mineral extraction and permitting procedures for exploration and exploitation in the EU 2017, op. cit. p. 498.

Vijay Kumar, S and R K Sinha. 2020. Mineral Auctions in India: Winner's Curse or Owner's Pride? TERI Discussion Paper. New Delhi: The Energy and Resources Institute.

S Vijay Kumar, Distinguished Fellow, TERI Email: SVijay.kumar@teri.res.in R K Sinha, former Controller-General, Indian Bureau of Mines Email: sinhark57@rediffmail.com

A Strategic Blueprint for Queensland's North West Minerals Province: supporting strong and prosperous regional communities
State of Queensland, July 2017.
https://www.statedevelopment.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/12231/nwmp-strategic-blueprint.pdf

Assessment of the effectiveness of legislation on mining operations
Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment Enterprises • 49/201
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161756

Industry commission mining and minerals processing in australia volume 3: issues in detail
Report No. 7 25 February 1991 Australian Government Publishing Service Canberra
https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/mining/07miningv3.pdf

Australia Government Productivity Commission Inquiry Report Mineral and Energy Resource Exploration No. 65, 27 September 2013
https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/resource-exploration/report/resource-exploration.pdf