



Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 20.02.2020 nr 5-20-2/2

Meie 18.03.2020 nr 1-17/20/820-3

**Arvamuse andmine põhiseaduslikkuse
järelvalve asjas nr 5-20-2**

Austatud Riigikohtu esimees

Keskkonnaministeeriumi hinnangul on MaaKatS § 18² lõige 4 põhiseadusega kooskõlas. Isegi kui säte riivaks KOV-i õigusi, oleks riive seadusega lubatud, kuna see on vajalik, sobiv ja mõõdukas ning on tingitud ülekaalukast avalikust huvist. Ka Riigikohus on sihtotstarvete määramist reguleerivaid analoogseid sätteid varem põhiseaduspäraseks pidanud. MaaKatS § 18² lõige 4 reguleerib ainult juhtumeid, kus maavara kaevandamise luba on juba välja antud ehk kus KOV-i enesekorraldusõigust ja riiklikku avalikku huvi on juba eelneva menetluse käigus igakülgset kaalutud. Kui KOV saaks ainuüksi katastriüksusele ebaõige sihtotstarbe määramisega kaevandamist takistada, muudaks see kogu MaaPS-is sätestatud menetluse ning Vabariigi Valitsuse nõusoleku sisutühjaks, kahjustaks oluliselt kaevandamisloa omaja õigusi ning takistaks oluliselt kaevandamisloa menetluse käigus juba tuvastatud ülekaaluka avaliku huvi realiseerimist.

Keskkonnaministeeriumi hinnangul ei ole ka alust tunnistada põhiseadusevastaseks õigusnormide andmata jätmise, milles sätestatakse kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena maavara kaevandamise vastuolu kehtivate üldplaneeringutega.

I. FAKTILISED ASJAOLUD

Jõelähtme vald otsustas vallavolikogu 13.02.2020 otsusega nr 384 „Taotluse esitamine Riigikohtule“ esitada Riigikohtule taotluse maakatastriseaduse (edaspidi *MaaKatS*) § 18² lõike 4 põhiseadusevastaseks tunnistamiseks või alternatiivselt õigusnormi(de) andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamiseks, milles sätestatakse kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena maavara kaevandamise vastuolu kehtivate planeeringutega.

Taotluse esitaja on seisukohal, et MaaKatS § 18² lõige 4 on põhiseadusevastane, kuivõrd see rikub kohaliku omavalitsuse (edaspidi *KOV*) põhiseaduslikke tagatise, riivab KOV-i enesekorraldusõigust ja on ebaselge. Kaebaja märgib, et puudub ka õigusnorm, mis annaks aluse kaevandamisloa andmisest keeldumiseks juhul, kui maavara kaevandamine on vastuolus kehtivate planeeringutega. Kaebaja taotleb MaaKatS § 18² lõike 4 põhiseadusevastaseks tunnistamist või alternatiivselt tunnistada põhiseadusevastaseks õigusnormide andmata jätmise, milles sätestatakse

kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena maavara kaevandamise vastuolo kehtivate üldplaneeringutega.

MaaKatS § 18² lõige 4 kehtib käesoleval ajal järgmises sõnastuses:

„(4) Katastriüksusele, millele on välja antud maavara kaevandamise luba, määratakse kaevandamisloast tulenev mäetööstusmaa või turbatööstusmaa sihtotstarve“.

II. KOHALIKU OMAVALITSUSE ENESEKORRALDUSÕIGUS

Esmalt käsitleb Keskkonnaministeerium KOV-i enesekorraldusõiguse küsimust. KOV-i enesekorraldusõigus tuleneb põhiseaduse (edaspidi PS) § 154 esimesest lausest, mille kohaselt kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

PS kommentaarides selgitatakse, et (tsit) „*Enesekorraldusõiguse garantii (PS § 154 lg 1 ja § 160; EKOH art 4 lg-d 2 ja 4; art 6 lg 1) kui KOV põhigarantii (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 29) eesmärk on tagada KOVü enesekorraldusõigus e autonoomia, mille põhisisuks on otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel (RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 22). /.../ KOVü eelkäsitatud õigusi võivad riivata arvukad õigustloovad aktid ja haldusaktid. KOV garantii riive on põhiseaduspärane, kui vastuvõetud õigustloov akt või selle alusel antud haldusakt on kehtestatud ettenähtud menetluskorras ja vormis pädeva organi poolt (formaalne õiguspärasus) ning see kehtestati andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas (sisuline e materiaalne õiguspärasus). Kas KOVü-le PS XIV ptk ja EKOH sätetega tagatud õiguste riive esineb, ja kui, siis kas see on õiguspärane või mitte, selles võivad KOVü ja vastava riigiorgani seisukohad lahkneda. /.../ KOVü-de ja riigi vaheliste avalik-õiguslike vaidluste kohtulikuks lahendamiseks on kehtestatud kaks menethuskorda – halduskohtumenetlus ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus.*

Seega hõlmab KOV-i enesekorraldusõigus õigust otsustada oma territooriumil kohaliku elu küsimusi, kuid seda tuleb KOV-il teha kooskõlas kehtiva õigusega. KOV-i enesekorraldusõiguse riive on lubatud, kui see on formaalselt ja materiaalselt õiguspärane ehk tuleneb kehtivast seadusest.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on selgitanud kohtuasja nr 3-4-1-4-07 08.06.2007 otsuse punktis 12, et *kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.*

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on märkinud kohtuasja nr 3-4-1-9-06 16.01.2007 otsuse punktis 23, et kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei ole piiramatu. Põhiseaduse § 154 lõige 1 näeb ette, et kohalikud omavalitsused tegutsevad iseseisvalt seaduste alusel. Niisiis võib seadusandja kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiranguid. Põhiseadusele vastavad ei ole siiski igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangud. Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed ehk siis piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.

III. KAS MAAKATS § 18² LÕIKE 4 PUHUL ESINEB VÕIMALIK KOV-i ÕIGUSTE RIIVE

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 30.09.2009 kohtulahendis 3-4-1-9-09 käsitlenud küsimust, kas maavara uuringuload ja kaevandamisload riivavad kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust. Kõnealusel asjas ei ole küll käsitletud katastriüksuse sihtotstarbe küsimust, kuid Riigikohtu seisukohad kaevandamise lubamise kohta on kohalduvad ka käesolevas asjas, kus küsimus on lõppastmes selles, kas kohalik omavalitsus saab katastriüksuse

sihtotstarbe määramisega kaevandamist vältida. Nimetatud lahendi punktis 26 selgitas kohus, et ruumiline planeerimine üldplaneeringute ja detailplaneeringute kaudu, mis hõlmab erinevate keskkonnahoidlike, kultuuriliste, majanduslike ja sotsiaalsete huvide tasakaalustamist, on KOKS § 6 lõike 1 ja PlanS § 4 lõike 2 järgi kohaliku elu küsimus ja hõlmatud enesekorraldusõiguse kaitsealasse. Vabariigi Valitsuse nõusolek kõnealuste lubade väljastamiseks on seega üks etapp nende otsuste langetamises, mis kitsendavad omavalitsusüksuste vabadust planeerimisotsuste tegemisel üldplaneeringute ja detailplaneeringutega. Vabariigi Valitsuse nõusoleku andmine kaevandamisloa väljastamiseks riivab enesekorraldusõigust intensiivsemalt, kuna selle loa toel võib omavalitsusüksuse territooriumi pöördumatult muuta. Seega tuleb asuda seisukohale, et vaidlustatud sätted riivavad kohaliku omavalitsuse üksuste enesekorraldusõigust ruumilise planeerimise valdkonnas.

Sama lahendi punktides 28-33 analüüsis Riigikohus ka seda, kas selline riive on lubatav. Kohus märkis, et (ref) kuigi vaidlustatud sätted riivavad enesekorraldusõigust, ei tähenda see veel, et nad seda õigust rikuksid ja oleksid seetõttu põhiseadusega vastuolus. Kohaliku omavalitsuse üksuste enesekorraldusõigus ei ole absoluutne õigus, kuid riigivõim võib sellesse sekkuda üksnes proportsionaalsete meetmetega, mis peavad silmas selgelt määratletud õiguspärast eesmärki. Ei kehtiva ega ka eelmise maapõueseaduse (RT I 1994, 86/87, 1488) seletuskirjast ega menetlemise materjalist ei selgu, mis võiks olla sellise enesekorraldusõigusesse sekkumise eesmärk. Kolleegium näeb selle eesmärgina vajadust tagada, et riigil oleks lõpliku otsuse tegemise õigus maavarade uurimist ja kaevandamist kui rahvusliku rikkuse säästlikku kasutamist puudutavates küsimustes. Niisugune eesmärk tuleneb eelkõige PS §-st 30. Vaidlustatud sätetega valitud lahendus on eesmärgi saavutamiseks kahtlemata sobiv. See välistab lubade andmisest keeldumise üksnes kohaliku omavalitsusüksuse vastuseisu tõttu. Kolleegiumi hinnangul on kõnesolev lahendus ka vajalik. Tegemist on tõhusa lahendusega, kuivõrd selle abil ületatakse omavalitsusüksuse veto loa väljastamisele ning välditakse selle kaudu lõpliku otsustusõiguse kandumist riigiorganilt kohaliku omavalitsuse üksusele. Menetlusosalised ei ole ka toonud esile ühtki teist selle eesmärgi saavutamiseks sama tõhusat vahendit. Omavalitsusüksuse kohustus põhjendada nõusoleku andmisest keeldumist, mida taotluse esitaja peab sama efektiivseks, kuid vähem koormavaks lahenduseks, lasub omavalitsusüksusel tulenevalt hea halduse põhimõtetest ka sõnaselge sätetuseta maapõueseaduses. Mõõdukuse kohta leiab kolleegium järgmist. Vaidlustatud sätteis sisalduv enesekorraldusõiguse piirang ei ole kuigi intensiivne. Esiteks ei otsusta Vabariigi Valitsuse nõusoleku andmine seda, kas luba ka tegelikult väljastatakse või millised nõuded selles seatakse. Teiseks on omavalitsusüksustel võimalik loa väljastajale esitada keskkonnanõu ja sotsiaalseid kaalutlusi lubade andmiseks korraldatavas avatud haldusmenetluses või keskkonnamõju hindamise menetluses, kui see konkreetse loa andmisel korraldatakse. Loa andjal on kohustus neid kaalutlusi arvestada ning tal on ka võimalik MaaPS § 35 lõike 2 punkti 8 kohaselt lisada loale nõudeid maapõue kaitse ja maavaravarude ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning inimese tervisele, varale ja keskkonnale kaevandamisest tuleneva kahjuliku mõju vähendamiseks. Kolmandaks on omavalitsusüksusel võimalik oma huve kaitsta ka lõplikku loa andmise otsust ja luba kohtus vaidlustades. Neljandaks ei tähenda ka lubade väljastamine vältimatult seda, et omavalitsusüksuse territooriumil avalduks tegelik negatiivne mõju. Mõõdukas saab vaatlusalune riive olla kolleegiumi hinnangul aga üksnes siis, kui Vabariigi Valitsus kaalub nõusoleku andmisel, millised on need üleriigilised sotsiaalsed, keskkonnanõu- või majandushuvid, mis siiski tingivad vajaduse kaaluda lubade väljastamist just konkreetse omavalitsusüksuse territooriumi kohta. See on aga võimatu, kui omavalitsusüksus nõusoleku andmisest keeldumisel ei põhjenda, millised on need omavalitsusüksuse ja kohaliku kogukonna huvid, mille tõttu konkreetsetes asukohas ei peaks olema võimalik teha üldgeoloogilist uurimistööd ja geoloogilist uuringut või rajada kaevandust. Lisaks eeldab vaatlusaluse riive mõõdukaks tunnistamine kolleegiumi hinnangul ka seda, et omavalitsusüksusel oleks peale menetluse kaasatuse võimalik Vabariigi Valitsuse nõusolekut kohtus vaidlustada. Kuigi on õige, et kõige intensiivsemalt riivab omavalitsusüksuse enesekorraldusõigust lõpliku loa ja iseäranis kaevandamisloa alusel toimuv tegevus, avab selleks riiveks võimaluse vaidlustatud sätete alusel antav Vabariigi Valitsuse nõusolek. Omavalitsusüksus peab saama oma õigusi tõhusalt maksma panna loamenetluse võimalikult varajases staadiumis, kuna loa andmise kohta lõpliku otsuse tegemisel võib kohaliku omavalitsuse üksuse huvidel muude

edasise menethuse jooksul lisanduvate kaalutluste kõrval olla väiksem kaal. Tõlgendust, mille kohaselt Vabariigi Valitsuse nõusolek võib olla lõplikult loast eraldiseisvana vaidlustatav, tuleb eelistada halduskohtusse pöördumist reguleerivate sätete võimalikele teistsugustele tõlgendustele, kuna see tagab erinevate põhiseaduslike väärtuste suurima kaitse. Ühest küljest jätab see riigile maavarade uurimise ja kaevandamise küsimustes lõpliku otsuse tegemise õiguse, teisalt aga tagab kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseadusliku enesekorraldusõiguse ulatuslikuma kaitse.

Seega kokkuvõttes on kaevandamise puhul olemas KOV-i õiguste võimalik riive, kuid see on kooskõlas põhiseadusega, kuna on vajalik, mõõdukas ja proportsionaalne. **Keskkonnaministerium rõhutab, et kui kaevandamine kui kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse lubatud riive on põhiseadusega kooskõlas, ei saa kuidagi KOV-i õigusi rikkuda olukord, kus KOV peab ilma kaalutlusõigust omamata määrama katastriüksusele, mille suhtes on kaevandamisluba väljastatud, mäetööstusmaa sihtotstarbe.**

IV. VAIDLUSTATUD SÄTTE REGULEERIMISALA JA EESMÄRK

Vaidlustatud sätte – MaaKatS § 18² lõike 4 – eesmärk on tagada, et juhul, kui riik on väljastanud kaevandamisloa ja kõik muud kaevandamise eeldused on täidetud, ei saaks KOV takistada kaevandamist ainuüksi sellega, et keeldub muutmast katastriüksuse sihtotstarvet.

Kaebuse esitaja avaldab punktis 3.1.2.1.4, et (tsit) „Teisalt on PlanS § 75 lg 1 p-de 3, 15 ja 18 ning § 126 lg 1 p 3 ja lg 4 p 1 regulatsioon jäänud muutmata. Samuti kehtib PlanS § 126 lg 6 alates 01.07.2018 redaktsioonis, mille kohaselt krundi kasutamise sihtotstarve määrab, millisel otstarbel võib krundi pärast planeeringu kehtestamist kasutada. Krundi kasutamise sihtotstarbe alusel määrab linna- või vallavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe ja ehitise kasutamise otstarbe. Ka ilmneb alates 01.07.2018 kehtiva MaaKatS § 18 lg-st 1, et esmajoones peab valla- või linnavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe määramisel lähtuma kehtivast detailplaneeringust ning selle puudumisel kehtivast üldplaneeringust.

Seega on 01.07.2018 jõustunud MaaKatS § 18² lg 4 tekitanud õigusselgusetuse küsimuses, kas MaaKatS § 18² lg 4 on vaadeldav erinormina MaaKatS § 18 lg 1 ja PlanS § 126 lg 5 suhtes. Või tuleb MaaKatS § 18² lg 4 tõlgendada koosmõjus MaaKatS § 18 lg-ga 1 ja PlanS § 126 lg-ga 5, mis omakorda tähendaks, et vaatamata MaaKatS § 18² lg 4 sõnastusele on valla- või linnavalitsusel ikkagi õigus kaevandamisloa väljastamise korral keelduda katastriüksuse sihtotstarbe muutmisest mäetööstusmaaks, kui see oleks vastuolus kehtestatud planeeringutega.“

Juhime tähelepanu asjaolule, et viidatud MaaKatS ja PlanS sätted on erinevate reguleerimisesemetega. PlanS § 1 lõigete 1 ja 2 kohaselt sätestab seadus planeerimise põhimõtted ning nõuded planeerimismenetlusele ja planeeringu elluviimisele ning seaduse eesmärgiks on luua ruumilise planeerimise kaudu eeldused ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna kujunemiseks, soodustades keskkonnahoidlikku ning majanduslikult, kultuuriliselt ja sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut. MaaKatS § 1 lõike 1 kohaselt sätestab MaaKatS maakatastri pidamise alused, katastri pidamise eesmärgi, katastriüksuste registreerimise korra, katastriandmete koosseisu ja nende töötlemise korra ning katastri finantseerimise korra. MaaKatS § 1¹ lõige 1 sätestab, et katastri pidamise eesmärk on kinnisasja piiri ja ruumilist ulatust, maa väärtust, maa looduslikku seisundit ja maa kasutamist kajastava informatsiooni registreerimine katastris ning informatsiooni kvaliteedi, säilimise ja avalikkusele kättesaadavuse tagamine.

Mõiste „katastriüksus“ legaaldefiniitsioon tuleneb MaaKatS § 2 punktist, mis sätestab, et katastriüksuse sihtotstarve on õigusaktidega lubatud ja nendes sätestatud korras määratud katastriüksuse kasutamise otstarve või otstarbed. MaaKatS § 9 lõige 2 sätestab maaregistri andmekoosseisu, mille punkti 9 kohaselt on maaregistris kajastatavaks infoks mh maaüksuse sihtotstarve. Katastriüksuse sihtotstarbe määramise põhimõtted sisalduvad samuti MaaKatS-is,

mitte PlanS-is. PlanS vaid täpsustab teatud kindlateks juhtudeks sihtotstarbe määramise seoseid planeeringutega. Seega on MaaKatS § 18² lõige 4 erisättteks katastriüksustele sihtotstarbe määramise üldregulatsioonile.

V. ÜLDPLANEERINGU OLEMUSEST JA ÜLESANNETEST

PlanS § 75 lõike 1 kohaselt on üldplaneeringu ülesandeks mh määrata planeeringuala üldised kasutus- ja ehitustingimused ning maakasutuse juhtotstarve, samuti määrata detailplaneeringu koostamise kohustusega alad või juhud. PlanS § 6 punkti 9 ja § 75 lõike 4 kohaselt määrab üldplaneeringus toodud maakasutuse juhtotstarve kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad. Seega ei ole üldplaneeringust tulenev maakasutuse juhtotstarve samastatav konkreetse katastriüksuse sihtotstarbega. Kuni 01.07.2009 kehtinud PlanS ei sätestanud üldplaneeringu eesmärgina “maa sihtotstarbe” ega “maakasutuse juhtotstarbe” üldplaneeringuga määramist. PlanS § 8 lõike 3 punkt 3 sätestas, et üldplaneeringu eesmärk on maa- ja veeladele üldiste kasutamise- ja ehitustingimuste määramine. PlanS muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse 410 SE seletuskirja kohaselt täiendatakse PlanS §-i 8 lõikega 3 ning (tsit) “*lisatakse maakasutuse juhtfunktsiooni määramise kohustus üldplaneeringuga. [...] Lõikega 3¹ tuuakse seadusesse praktikas üldkasutatav maakasutuse juhtfunktsiooni mõiste, mis oli kasutusel ka enne planeerimiseaduse jõustumist kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduses aastatel 1995 kuni 2002. **Juhtfunktsiooniks** nimetatakse üldplaneeringuga määratavat territooriumi valdavalt (**reeglina vähemalt 51%**) **kasutamise funktsiooni, mis annab kogu määratletud piirkonnale või kvartalile edaspidi põhisuunad. Juhtfunktsioonile lisaks võib piirkonnal või kvartalil olla teisigi funktsioone, kuid need ei tohi domineerida.***”. Eelnõu seletuskirjas II lugemise juurde asendas majanduskomisjon teiseks lugemiseks oma muudatusettepanekuga sõna “juhtfunktsioon” sõnaga “juhtotstarve”. Seega, legaaldefiniitsioon mõistele “maakasutuse juhtotstarve” anti 01.07.2009 jõustunud PlanS § 8 lõikes 3¹.

Ka käesoleval ajal kehtiva PlanS kohaselt ei ole juhtotstarbe mõiste sisu muutunud. PlanS seletuskirja § 71 kommentaaride lk-l 107 selgitatakse mõistet *juhtotstarve* järgmiselt (tsit): “*Sarnaselt seni kehtiva regulatsiooniga on endiselt üldplaneeringu ülesandeks maakasutuse juhtotstarbe määramine, kusjuures maakasutuse juhtotstarbe definitsioon on toodud lõikes 3, mille kohaselt on maakasutuse juhtotstarve üldplaneeringuga määratav maa-ala kasutamise valdav (üle 51%) otstarve, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad.*”.

Seega on üldplaneeringu kui üldisema astme planeeringuga määratud maakasutuse juhtotstarve ehk maa-ala kasutamise perspektiivne valdav otstarve, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise, kaugemasse tulevikku suunatud maakasutuse põhisuunad, kuid ei välista teiste sihtotstarvete määramist piirkonnas. Sh ei välista üldplaneeringus toodud maakasutuse juhtotstarve iseenesest ka mõnedele katastriüksustele mäetööstusmaa sihtotstarbe määramist, kui see moodustab vähem kui 51% vastavast maa-alast.

VI. KOHALIKU ELU KÜSIMUSE (KOV-i ENESEKORRALDUSÕIGUS) JA RIIKLIKU HUVI PIIRITLEMINE

Käesoleval juhul ei ole vaidlust selles, et katastriüksuse sihtotstarbe määramine on kohaliku omavalitsuse pädevuses ning ruumiline planeerimine kohaliku omavalitsuse territooriumil on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega hõlmatud. Kuna aga käesolev küsimus katastriüksuse sihtotstarbe määramisest on tihedalt seotud ning tuleneb otseselt kaevandamisest, tuleb analüüsida ka kaevandamise kui riigi huvi küsimust.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on analüüsinud küsimust, kas maavarade kaevandamine on kohaliku elu või riigi huvi küsimuse. Riigikohus selgitab põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse 30.09.2009 kohtuotsuse 3-4-1-9-09 punktis 25, et (tsit) *maavarade uurimise ja kaevandamise üle lõplike otsuste tegemine ei ole kolleegiumi hinnangul kohaliku elu küsimus.*

PS § 5 kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Ka maavarad on kahtlemata mõistetavad loodusvarade ja loodusressurssidena PS § 5 tähenduses ning on sellistena osa rahvuslikust rikkusest. Maavarade säästliku kasutamise kavandamine ei saa põhiseaduse kohaselt toimuda üksnes ühe omavalitsusüksuse piires, vaid see peab lähtuma riiklikest huvidest ja vajadusest tagada maavarade säästlik kasutamine kogu riigis. Üksikul omavalitsusüksusel ei ole täielikku ülevaadet maavarade levikust kogu riigis ja seetõttu nende uurimise ja kaevandamise üksikasjadest, mis võimaldaksid tal langetada kaevandamisega nõustumise kohta üleriigiliselt adekvaatse lõppotsuse. Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et maavarade kasutamise üle otsustamine on põhiseadusega haaratud riigielu küsimuste hulka. Kui mingi küsimus on põhiseadusest tulenevalt riigielu küsimus, siis ei ole kolleegiumil alust hinnata, kas see võiks oma sisu poolest olla kohaliku elu küsimus. Ka Vabariigi Valitsuse seaduse § 61 lõikest 1 nähtub, et maavarade uurimise ja kaevandamise otsused kuuluvad riigi pädevusse. Selle sätte kohaselt on Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise korraldamine, loodus- ja mereuuringute, geoloogiliste, kartograafiliste ja geodeetiliste tööde korraldamine. Samuti annab maapõueseadus tunnistust sellest, et maavarade kasutamise üle otsustamine on haaratud riigi kompetentsi. Nimelt sätestab MaaPS § 4, et maavara kuulub üldjuhul riigile. Riigile kuuluva maavara kasutamise üle otsustamine on kahtlemata riigi ülesanne.

Kokkuvõttes võib öelda, et põrkuvad kaks vastandlikku huvi – riiklikuks küsimuseks olev maavarade kaevandamine ja kohaliku elu küsimuseks olev ruumiline planeerimine (sh katastriüksuse sihtotstarbe määramine). Kuna taotluse esitamise ajendiks ja põhjuseks on kohaliku omavalitsuse soov katastriüksuse sihtotstarbe mäetööstusmaaks muutmisest keeldumise kaudu takistada kaevandamist, ei saa analüüsida kitsalt vaid katastriüksuse sihtotstarbe määramise küsimust kui iseseisvat toimingut, vaid seda tuleb vaadelda kaevandamisloa kontekstis. Tuleb analüüsida, kas kaevandamisloa olemasolul riivab katastriüksuse sihtotstarbe määramise puhul kaalutlusruumi puudumine KOV-i enesekorraldusõigust ebaproportsionaalselt suures ulatuses või on selline riive lubatav.

VII. PROPORTSIONAALSUS

Selleks, et hinnata põhiõiguste riive lubatavust, on vaja analüüsida, kas võimalik riive on sisuliselt sobiv, vajalik ja mõõdukas.

- Sobivus. Meede on sobiv, kui see soodustab eesmärgi saavutamist ja on õiguspärane. Seega esmalt tuleb hinnata, kas meetmega on võimalik saavutada soovitud eesmärki. Ainuüksi kehtiva kaevandamisloa olemasolu ei anna õigust asuda maavara kaevandama, kuna lisaks on vaja muuta katastriüksuse sihtotstarve mäetööstusmaaks. Katastriüksuse sihtotstarbe muutmine mäetööstusmaaks on vältimatult vajalik enne kaevandama asumist, kuid praktikas on juhtumeid, kus kohalikud omavalitsused ei ole oma vastuväiteid esitanud mitte kaevandamisloa menetluses (või on esitanud, aga kaevandamisluba on väljastatud Vabariigi Valitsuse nõusolekul), vaid on kaevandamise takistamiseks keeldunud muutmast katastriüksuse sihtotstarvet, kui kaevandamisluba on juba välja antud. Kaevandamisloa olemasolu korral mäetööstusmaa sihtotstarbe määramiseks kohustava õigusnormi sätestamine aitab tagada seda, et kõigi teiste eelduste olemasolul ei takistaks kohalik omavalitsus kaevandamist sellega, et keeldub muutmast katastriüksuse sihtotstarvet. Seega on meede sobiv.
- Vajalikkus. Meede on vajalik, sest vastasel juhul ei ole kehtiva õiguse ja kohtupraktika kohaselt võimalik asuda maavara kaevandama. Meede on vajalik ka praktilisest elust tulenevalt, kuna maa sihtotstarbe muutmise osas esineb vaidlusi ka selliste maade puhul, mille kohta on väljastatud kaevandamisluba. Lisaks on õiguspärase sihtotstarbe määramine katastriüksusele vajalik ka sellest aspektist, et registris oleks tõene info tegeliku maakasutuse kohta. Katastriüksuse sihtotstarve peab vastama tegelikule õiguspärasele maakasutusele. Katastriüksuse sihtotstarve on aluseks maamaksu määramisel ning see on vajalik õiglase ja ühetaolise maksustamise tagamiseks.

- Mõõdukus. Riive on lubatud vaid juhul, kui see on ka mõõdukas ehk ei piira subjekti õigusi liiga intensiivselt. Kui tegemist ei ole KOV-ile kuuluva maaga, siis ei saa öelda, et katastriüksuste sihtotstarvete muutmise puhul puuduv kaalutusõigus iseenesest KOV-i õigusi väga suurel määral riivaks. Katastriüksuse sihtotstarbe muutmisel on seos küll kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluva ruumilise planeerimisega, kuid KOV-i õiguste riive on mõõduks, kuna neid maaüksusi, mille suhtes on riik väljastanud kaevandamisloa, on arvuliselt vähe, võrreldes kogu KOV-i territooriumil asuvate maaüksustega. Riive ei oleks mõõdukas juhul, kui seadusega sätestataks absoluutsed reeglid või võetaks KOV-ilt igasugune kaalutusõigus katastriüksuste sihtotstarvete määramisel. Kehtiva õiguse kohaselt on KOV-i kaalutusõigus viidud nullini ainult kaevandamisloa olemasolu korral ja isegi sellisel juhul on KOV-i huve igakülgsest kaalutud eelneva kaevandamisloa andmise menetluse käigus. Samuti on KOV sellisel juhul juba varasemalt saanud arvamust avaldada geoloogilise uuringu loa menetluses. Kõnealune säte on seadusega ette nähtud erand tavapärase sihtotstarvete regulatsiooni suhtes ehk erisäte konkreetseks juhtumiks, st kaevandamisloa olemasolul, seega sätte kohaldamisala on väga kitsas. Vaidlusaluse normi poolt- ja vastuargumente kaaludes on raske leida põhjendust, mille tõttu võiks kaevandamisloaga katastriüksusele korrektse ja tegelikku maakasutust kajastava sihtotstarbe määramise kohustus olla lubamatu või liigne KOV-i õiguste riive. KOV-i õiguste riive võib seisneda küll kaevandamisloa väljastamises, mitte aga katastriüksuse sihtotstarbe määramise kohta erisuste sätestamises. Kaevandamisloa väljastamise osas on seadusandja näinud ette erandina avalike huvide tagamise eesmärgil kohaliku omavalitsuse vastuseisu korral kaevandamisloa välja andmise Vabariigi Valitsuse nõusolekul. Katastriüksusele, mille kohta on välja antud kaevandamisloa, tegelikule maakasutusele vastava sihtotstarbe määramine ei saa KOV-i õigusi pärast kaevandamisloa väljastamist enam rikkuda, kuna riik on juba teinud otsustuse kaevandamise võimalikkuse ja lubatavuse kohta. KOV-i õigusi on juba kaevandamisloa menetluse käigus hinnatud ning KOV-il on olnud võimalik eespool kirjeldatud menetluse tulemusi vaidlustada.

Kokkuvõttes on KOV-i enesekorraldusõiguse võimalik riive sobiv, vajalik ja mõõdukas ning seega õiguspärane.

VIII. RIIGIKOHTU VARASEMAD SEISUKOHAD

Riigikohus on lahendanud haldusasja nr 3-3-1-31-16, milles toimus vaidlus selle üle, et väljastatud oli kaevandamisloa, kuid kohalik omavalitsus keeldus katastriüksuse sihtotstarbe muutmisest mäetööstusmaaks. Seega on nimetatud kohtulahendi näol tegemist just käesolevat olukorda käsitletud praktikaga Riigikohtu tasandil, mis on käesoleva põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kontekstis asjakohasem kui mistahes taotleja viidatud kohtulahendid. Nimetatud lahend käsitleb otseselt katastriüksuse sihtotstarbe muutmisest keeldumise õiguspärasust juhul, kui katastriüks jääb alale, mille kohta on väljastatud kaevandamisloa.

Nimelt selgitab Riigikohtu halduskolleegium 18.10.2016 otsuse 3-3-1-31-16 punktides 24-29 järgmist (tsit):

24. Kaevandamisele takistuste seadmine kaevandamisloa menetluse järel riivab kaevandamisloa saanud ettevõtja ettevõtlusvabadust ja kulutab mh kohtumenetlusele ebamõistlikult riigi ja KOV üksuse ressursse. Tegemist on vastuolulise halduspraktikaga, mis planeerimismenetluses kahandab KOV üksuse kaalutusõigust asjassepuutuva lõppotsuse tegemisel (vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi 3. märtsi 2015. a otsus asjas nr 3-3-1-82-14, p 22).

25. Planeerimiseseaduse (vaidlustatud 4. septembri 2014. a korralduse tegemise ajal kehtinud redaktsioonis) § 4 lg 2 p 2 järgi peab KOV üksus planeerimisalase tegevuse korraldamisel oma haldusterritooriumil tagama avalike huvide ja väärtuste ning erahuvide tasakaalustatud arvestamise. Praegusel juhul on Haaslava vald vaidlustatud otsuse tegemisel lähtunud ainult kohalikest huvidest. KOV üksus ei või aga planeerimisalases tegevuses arvestada ainult kohalikke huve ja jätta riiklikud huvid kõrvale (Riigikohtu halduskolleegiumi 14. oktoobri 2003. a otsus

haldusajlas nr 3-3-1-54-03, p 41). Kohalikud huvid on küll legitiimsed, kuid neid tuleb planeerimismenetluses kaaluda koos riiklike ja regionaalsete huvidega ning praegusel juhul nendega seotud erahuvidega.

26. Haaslava vald ei ole vaidlustatud otsuse tegemisel eeltähenatud piiratud diskretsiooni piires kaalunud tasakaalustatult kaevandamisloa adressaadi erahuve ja nendega seotud riiklike, regionaalsete ja kohalike huve. Haaslava valla vaidlustatud otsus ja sellega seoses rohealal intensiivse maakasutuse keelu muutmata jätmise üldplaneeringus kahjustab kaebaja majandustegevust.

27. Tõrjumaks kaevandamisloa menetluse järel kaevandamisloa adressaadi huve ja nendega samasuunalisi riiklike ning regionaalsete huve kaevandamiseks, peavad kohalikust kogukonnast võrsuvad riigi maavarade kaevandamise vastased huvid olema ülekaalukad. KOV üksus peab sellisel juhul üldplaneeringu muutmise keeldumisel näitama selgelt ära, miks kaevandamine põhjustaks väga raskeid tagajärgi kohaliku kogukonna heaolule. Haaslava vald ei ole selliseid kaalutlusi esitanud.

28. Eeltoodud põhjustel on Haaslava Vallavalitsuse 4. septembri 2014. a otsus mitte muuta Metsa katastriüksuse sihtotstarvet kaalutusveaga otsus (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 158 lg 3).

29. Uue otsuse tegemisel peab Haaslava vald esitama kaalukad põhjendused eeskätt juhul, kui jätab valla üldplaneeringu ja Metsa katastriüksuse sihtotstarbe muutmata. Sellised põhjendused alluvad kohtulikule kontrollile ja nende esitamata jätmise võib kaasa tuua üldplaneeringu muutmiseks kohtuotsusega kohustamise (PlanS § 93 lg 4). Seni, kuni Haaslava vald ei ole välja toonud riigi maavarade kaevandamise väga raskeid tagajärgi kohaliku kogukonna heaolule, ei saa Metsa katastriüksuse sihtotstarbe mätööstusmaaks muutmata jätmise olla põhjendatud.

Samuti on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 19.01.2010 otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-13-09 MaaKatS § 18² lõikega 4 analoogsete sätete põhiseaduspärasusele juba hinnangu andnud. Muuhulgas andis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium hinnangu kuni 30.06.2018 kehtinud MaaKatS § 18 lõikele 7, mis kohustas ehitise, välja arvatud teede ning tehnovõrgu ja -rajatise püstitamiseks maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksusele, millel ei asu ehitisi, moodustama iseseisva, ehitise alust ning selle teenindamiseks vajalikku maad hõlmava katastriüksuse. Selle katastriüksuse sihtotstarbe määrab detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral kohaliku omavalitsuse volikogu ehitise kasutamise otstarbe alusel. Detailplaneeringu koostamise kohustuse korral määratakse moodustatava katastriüksuse sihtotstarve detailplaneeringu alusel. Riigikohtu hinnangul ei saanud viidatud säte KOV-i enesekorraldusõigust riivata ning taotlus ei olnud selle osas seega lubatav. Riigikohtu selgitas, et (tsit) *viidatud säte ei pane omavalitsusüksusele kohustust koostada detailplaneering, kui soovitakse püstitada ehitist detailplaneeringu kohustusega alal. Detailplaneeringu koostamise kohustus tuleneb PlanS § 3 lõikest 2. MaaKatS § 18 lõikest 7 ei tulene taotleja jaoks ka uue katastriüksuse omal initsiatiivil moodustamise kohustust ega kohustust kanda sellega seotud kulud.*

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukoht on asjakohane ka MaaKatS § 18² lõike 4 puhul. **Ka see säte ei pane KOV-ile ühegi täiendava toimingute tegemise kohustust, vaid sätestab selle, millisest alusdokumendist või asjaolust lähtuvalt tuleb katastriüksusele sihtotstarve määrata.** Arvestades, et Riigikohus on kohtuasjas nr 3-4-1-13-09 MaaKatS § 18² lõikega 4 analoogsete sätete põhiseaduspärasuseks pidanud, ei ole mingit kahtlust, et ka MaaKatS § 18² lõige 4 on põhiseaduspärase.

IX. KOKKUVÖTE

Kokkuvõttes ei riku MaaKatS § 18² lõige 4 kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ega muid subjektiivseid õigusi, ei ole põhiseadusevastane, ning puudub alus sätte põhiseadusevastaseks või kehtetuks tunnistamiseks. Isegi kui tegemist oleks KOV-i õiguste ulatusliku riivega, ei tähendaks see tingimata seda, et riive oleks lubamatu. Formaalne ja materiaalne põhiõiguste riive on seadusega lubatud, kui see on vajalik, sobiv ja mõõdukas ning see on tingitud ülekaalukast

avalikust huvist. Sama probleematika lahendamiseks seoses on olemas Riigikohtu tasemel kohtupraktika ning Riigikohus on öelnud, et kui kaevandamine on vastuolus kohaliku omavalitsuse planeeringutega, tuleb kohalikul omavalitsusel muuta planeeringut, kui planeering välistab kaevandatavale katastriüksusele mäetööstusmaa sihtotstarbe määramise. Samuti on Riigikohus sihtotstarvete määramist reguleerivaid analoogseid sätteid põhiseaduspäraseks pidanud.

Tuleb rõhutada, et MaaPS kehtestab spetsiaalse regulatsiooni juhtumiks, kui KOV on ülekaalukale avalikule huvile vaatamata vastu kaevandamisloa andmisele. Seadus näeb ette, et sellisel juhul võib kaevandamisloa anda Vabariigi Valitsuse nõusolekul. Vastavas menetluses kaalutakse KOV enesekorraldusõigust ja KOV-il on võimalik menetluse tulemus soovi korral vaidlustada. **MaaKatS § 18² lõige 4 reguleerib ainult juhtumeid, kus maavara kaevandamise luba on juba välja antud ehk kus KOV-i enesekorraldusõigust ja riiklikku avalikku huvi on juba eelneva menetluse käigus kaalutud. Kui KOV saaks eelnevale vaatamata ainuüksi katastriüksusele ebaõige sihtotstarbe määramisega kaevandamist takistada, muudaks see kogu MaaPS-is sätestatud menetluse ning Vabariigi Valitsuse nõusoleku sisutühjaks, kahjustaks oluliselt kaevandamisloa omaja õigusi ning takistaks oluliselt kaevandamisloa menetluse käigus juba tuvastatud ülekaaluka avaliku huvi realiseerimist.**

Keskkonnaministeerium on seisukohal, et ei ole mõistlik kaaluda taotluse esitaja pakutud teist alternatiivi ehk näha ette täiendav maavara kaevandamisloa andmisest keeldumise alus – maavara kaevandamise vastuolu kehtivate planeeringutega. Planeeringute kehtestamisel tuleb tagada MaaPS §-dest 14 ja 15 tulenevad maavara kaitse ja kaevandamisväärseks säilimise tagamiseks kehtestatud nõuded, sh maardla aladel kehtestatavate planeeringute kooskõlastamise kohustus Keskkonnaministeeriumi või volitatud asutusega. Nimetatud sätetest tuleneb põhimõte, et maardla alal ei ole võimalik kehtestada selliseid planeeringuid, mis on MaaPS nõuetega vastuolus. MaaPS § 15 lõike 1 punkti 2 kohaselt on maapõue seisundit ja kasutamist mõjutavaks tegevuseks on vajalik Keskkonnaministeeriumi või valdkonna eest vastutava ministri volitatud asutuse luba mh katastriüksuse sihtotstarbe muutmiseks, kui kinnisasjal asub maardla või selle osa. Seega maardla alade puhul tuleneb KOV-i enesekorraldusõiguse reservatsioon ka MaaPS-st. Seadusandja loogika on olnud selline, et maardla aladel on piiratud KOV-i enesekorraldusõigust ning sätestatud KOV-ile kooskõlastamise kohustus Keskkonnaministeeriumi või volitatud asutusega.

Seega kõiki asjakohaseid õigusnorme koostoides vaadeldes on ilmne, et seaduses sätestatud maapõue kaitse ja kaevandamise tagamiseks sätestatud nõuded, KOV-i kohustused ja piirangud prevaleerivad kohaliku omavalitsuse planeerimisdiskretsiooni ees maardlate aladel. Seega ei ole alust tunnistada põhiseadusevastaseks õigusnormide andmata jätmine, milles sätestataks kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena maavara kaevandamise vastuolu kehtivate üldplaneeringutega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Rene Kokk

Minister

Kaire Bamberg, 675 0823
kaire.bamberg@maaamet.ee
Glen Roosaar, 626 2941
glen.roosaar@envir.ee