

Riigikohus

06. aprill 2020

Lossi 17

50093, Tartu

TAOTLUSE ESITAJA:

Jõelähtme Vallavolikogu

Postijaama tee 7

Jõelähtme küla

Jõelähtme vald

74202, Harju maakond

Tel: 60 54 887

E-post: kantselei@joelahtme.ee

TAOTLUSE ESITAJA ESINDAJA:

Vandeadvokaat Karl Haavasalu

Advokaadibüroo Barrister

Tõnismägi 3a

10119, Tallinn

Tel: 52 45 795

E-post: karl.haavasalu@barrister.ee

Jõelähtme Vallavolikogu täiendavad seisukohad põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr. 5-20-2

Jõelähtme Vallavolikogu esitas 13.02.2020 Riigikohtule taotluse maakatastriseaduse § 18² lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamiseks või alternatiivselt õigusnormi(de) andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamiseks, milles sätestatakse kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena maavara kaevandamise vastuolu kehtivate planeeringutega.

Riigikohus menetleb Jõelähtme Vallavolikogu kõnealust taotlust põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr. 5-20-2 raames.

Riigikohtule on oma seisukohad seonduvalt Jõelähtme Vallavolikogu taotlusega esitanud Õiguskantsler, Justiitsministeerium, Keskkonnaministeerium, Riigikogu ning Eesti Linnade ja Valdade Liit. Õiguskantsler, Justiitsministeerium, Keskkonnaministeerium ja Riigikogu on

leidnud, et Jõelähtme Vallavolikogu taotlus tuleks jätta rahuldama. Eesti Linnade ja Valdade Liit on toetanud Jõelähtme Vallavolikogu taotlust.

Riigikohus on andnud võimaluse täiendavate seisukohtade esitamiseks kuni 06.04.2020 ning seega on käesolev dokument esitatud tähtaegselt.

Olles tutvunud Õiguskantsleri, Justiitsministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Riigikogu ning Eesti Linnade ja Valdade Liide seisukohtadega, soovime märkida järgmist.

1. Planeerimise õiguslikust tähendusest

Õiguskantsleri, Justiitsministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ja Riigikogu seisukohtades on üksikasjaliku analüüsi üle libisetud küsimusest, kuidas suhestuvad omavahel kehtestatud planeering ja maavara kaevandamine. Teiste sõnadega, kas maavara kaevandamine on võimalik üksnes juhul, kui kehtiv(ad) planeering(ud) seda konkreetses asukohas ette näevad või ei oma kehtestatud planeeringu(te) regulatsioon maavara kaevandamise seisukohalt mingisugust tähendust. Kõige kaugemale minnakse seejuures Õiguskantsleri seisukohas, mille leheküljel 4 alt eelviimases lõigus on väidetud: „See, et seaduses pole eraldi sättega täpsustatud, kuidas tuleb lahendada kaevandamisloa vastuolu planeeringuga, ei tähenda õigusselgusetust. Niisuguse olukorra saab lahendada kehtivates seadustes ette nähtud menetlusreeglite kohaselt: planeeringud, mida ei saa enam ellu viia, tuleb kehtetuks tunnistada või muuta.“

Leiame, et Õiguskantsleri, Justiitsministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ja Riigikogu selline lähenemine on ebaõige ning kehtivate planeeringute tähendust alahindav.

1.1. Jõudmaks selgusele, kuidas suhestuvad omavahel kehtestatud planeeringud ning maavara kaevandamine, tuleks süüvida PlanS-i sätetesse.

Leiame, et antud juhul omavad olulist tähtsust PlanS-i järgmised sätted:

- nähtuvalt PlanS § 3 lg-st 1 on planeering konkreetse maa-ala (edaspidi planeeringuala) kohta koostatav terviklik ruumilahendus, millega määratakse seaduses sätestatud juhtudel maakasutus- ja ehitustingimused. PlanS § 2 lg 1 esimesest lausest ilmneb seejuures, et planeerimisel hõlmatakse nii maa- kui ka veeala, õhuruumi ja maapõue;
- PlanS § 9 lg-de 1 ja 2 kohaselt on planeerimismenetlus avalik. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab avalikkust planeerimismenetlusest arusaadavalt teavitama, menetlusse piisavalt kaasama ning korraldama planeeringu koostamise käigus planeeringu tutvustamiseks avalikke väljapanekuid ja avalikke arutelusid. Igaühel on õigus osaleda planeerimismenetluses ja selle ajal avaldada arvamust planeeringu kohta;
- PlanS §-is 10 on sätestatud, et planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tasakaalustama erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringulahendusse. Riiklikku huvi väljendav planeering peab lähtuma riiklikest huvidest, arvestades võimaluse korral kohalikke huve ja vajadusi. Kohalikku huvi väljendav planeering peab lähtuma kohalikest huvidest ja olema kooskõlas riiklike huve väljendava planeeringuga ning vajaduse korral teiste ruumilist aspekti väljendavate strateegiliste dokumentidega;
- PlanS § 14 lg 1 p 4 kohaselt on üleriigilise planeeringu üheks ülesandeks maapõue kasutamise üldiste põhimõtete ja suundumuste määramine;
- PlanS § 27 lg-st 1 ilmneb, et võimalik on riigi eriplaneeringu koostamine maavarade kaevandamise valdkonnas;
- PlanS § 56 lg 1 p 5 järgi on maakonnaplaneeringu üheks ülesandeks maardlate ja kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määramine;

- PlanS § 75 lg 1 p 15 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üldplaneeringu üheks ülesandeks maardlatest ja kaevandamisest mõjutatud aladest tekkivate kitsenduste määramine;
- PlanS § 126 lg 1 p 3 ja p 12 järgi on detailplaneeringu ülesanneteks muuhulgas krundi ehitusõiguse määramine ning müra-, vibratsiooni-, saasteriski- ja insolatsioonitingimusi ning muid keskkonnatingimusi tagavate nõuete seadmine.

PlanS-i viimati nimetatud sätetest ilmneb, et maavara kaevandamisega seonduv tuleb lahendada planeeringutega. Teiste sõnadega, kehtestatud planeeringud peavad andma vastuse sellele, millistesse piirkondadesse on võimalik kaevandusi rajada eeldusel, et kõik kaevanduse rajamiseks tarvilikud muud tingimused on täidetud (kaevandamine ei kahjusta liiga rängalt keskkonda, on väljastatud kõik tarvilikud keskkonnalaadid jne). Piirkondade, kuhu on võimalik kaevanduste rajamine eeldusel, et kõik kaevanduse rajamiseks tarvilikud tingimused on täidetud, sätestamine kehtestatud planeeringutega on kooskõlas planeerimismenetluse avalikkuse kaasamise ja teavitamise, huvide tasakaalustamise ning lõimimise põhimõtetega.

1.2. Seisukohale, et kaevanduse rajamist peavad ette nägema kehtestatud planeeringud, on nõustunud ka Riigikohus. Antud juhul omavad tähtsust Riigikohtu lahendi nr. 3-3-1-35-13 motiveeriva osa punktides 19 ja 20 nähtuvad järgmised suunised: „Kaevandamisluba ei anna reservatsioonideta õigust kaevandamiseks. Kaevandamisluba ei asenda muid kaevandamiseks vajalikke haldusakte. Juhul kui kaevandamine on vastuolus õigusaktidega, tuleb vastuolu enne kaevandamistegevusega alustamist kõrvaldada. Kolleegium peab vajalikuks täiendavalt märkida järgmist. Olukord, kus samaaegselt kehtib nii kaevandamisluba kui ka planeering, mis vastavasse asukohta maardlat ette ei näe, võib isikuid eksitada. Kaevandamisloaga tutvujale võib jääda mulje, nagu poleks kaevandamistegevusele täiendavaid takistusi, samas kui tegelikkuses võib planeeringu muutmise vajadus tuua kaasa olulise viivituse ning on võimalik, et kaevandamisluba ei õnnestugi realiseerida. Selgusetust aitaks mõnevõrra vähendada kaevandamisloa andmine koos selgitusega, et esineb vajadus planeeringu muutmiseks.“

Samuti omavad tähtsust Riigikohtu lahendi nr. 3-3-1-31-16 motiveeriva osa punktides 14 ja 19 toodud järgmised selgitused: „Kaevandamisluba küll annab subjektiivse õiguse kaevandamiseks, kuid isikul tuleb kaevandamiseks järgida ka muid õigusakte, sh üldplaneeringut. ... Kaevandamise vastuolu korral valla üldplaneeringuga ei saa seega kaevandamisega alustada enne üldplaneeringu muutmist, kui vastupidist ei näe selgelt ette mõni üldplaneeringust kõrgem õigusakt (vt ka Riigikohtu haldus-kolleegiumi 15. oktoobri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-35-13, p 19). Ringkonnakohus leidis, et praegusel juhul sätestas maakasutuse otstarbe määruse nr 155 § 2 lg 2 alusel sellise õigusaktina MaaPS § 25 lg 1 (otsuse p 18). Kolleegium sellega ei nõustu. MaaPS § 25 lg 1 järgi tekib õigus kaevandada kaevandamisloa alusel. Kaevandamisloast tulenev õigus ei ole aga piiranguteta ja selle adressaat peab järgima ka teisi asjakohaseid õigusakte.“

Seejuures ei saa Riigikohtu lahendi nr. 3-3-1-31-16 motiveeriva osa punktide 22, 24 ja 29 pinnalt teha üldistavat järeldust, nagu oleks kaevandamisloa väljastamise korral kohaliku omavalitsuse kaalutlusruum seonduvalt üldplaneeringu muutmisest keeldumisega alati väga piiratud. Haldusajal nr. 3-3-1-31-16 tehtud kohtuotsuses on käsitletud olukorda, kus Haaslava vald ei esitanud kaevandamisloa taotluse menetlemise kestel vastuväiteid kaevandamisloa väljastamisele, kuid ajaliselt peale kaevandamisloa väljastamist keeldus maaüksuse sihtotstarbe muutmisest mätööstusmaaks, viidates kaevandamise vastuolule valla üldplaneeringuga. Just sellises olukorras on Riigikohus lahendi nr. 3-3-1-31-16 motiveeriva osa punktis 24 selgitanud: „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).“ Kui aga kohalik omavalitsus on kogu kaevandamisloa taotluse menetlemise kestel selgelt avaldanud vastuseisu kaevandamisloa väljastamisele, siis ei ole võimalik ka rääkida vastuolulisest halduspraktikast ning kohaliku omavalitsuse kaalutlusruum, põhjendamaks vaatamata kaevandamisloa väljastamisele üldplaneeringu muutmisest keeldumist viisil, mis võimaldaks maavara kaevandamist, on tunduvalt avaram.

1.3. Võttes kokku käesoleva dokumendi punktis 1 toodut, leiame seega, et üksnes kaevandamisloa väljastamisest ei piisa selleks, et oleks võimalik asuda selle kaevandamisloa alusel maavara kaevandama.

Maavara kaevandamine kaevandamisloa alusel on võimalik vaid siis, kui kehtivad planeeringud maa-alal, kus maavara kaevandamiseks konkreetne kaevandamisluba on väljastatud, maavara kaevandamist võimaldavad.

Puuduvad põhjused, miks tuleks aktsepteerida lähenemist, nagu oleks maavara kaevandamine võimalik konkreetset maa-alal võimalik ka siis, kui see oleks vastuolus kehtestatud planeeringutega.

2. Maaüksuse sihtotstarbe määramine on kohaliku omavalitsuse üld- või detailplaneeringu üheks ülesandeks

2.1. Vastavalt PlanS § 75 lg 1 p-dele 18 ja 26 on kohaliku omavalitsuse üldplaneeringu ülesanneteks muuhulgas planeeringuala üldiste kasutus- ja ehitustingimuste, sealhulgas projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate tingimuste, maakasutuse juhtotstarbe, maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuete määramine ning detailplaneeringu koostamise kohustusega alade või juhtude määramine.

Nähtuvalt PlanS § 126 lg 1 p-st 3 ja lg 4 p-st 1, on detailplaneeringu ülesandeks muuhulgas krundi ehitusõiguse määramine, sealhulgas ka krundi kasutamise sihtotstarbe või sihtotstarvete määramine. PlanS § 126 lg-s 5 on täpsustatud, et Krundi kasutamise sihtotstarbe määrab, millisel otstarbel võib krundi pärast planeeringu kehtestamist kasutada. Krundi kasutamise sihtotstarbe alusel määrab linna- või vallavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe ja ehitise kasutamise otstarbe. Krundile võib määrata mitu kasutamise sihtotstarvet.

2.2. Ka Riigikohus on asunud seisukohale, et maaüksuse sihtotstarbe määramine on osa kohaliku omavalitsuse poolt läbi viidavast ruumilisest planeerimisest. Nii on Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr. 3-4-1-13-09 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktides 22 ja 23 märkinud järgmist: „Maakasutuse otstarbe määramine on kohaliku elu küsimus. Omavalitsusüksuse ülesanne on KOKS § 6 lõike 1 järgi korraldada vallas või linnas muu hulgas territoriaalplaneerimist. ... Nagu kolleegium eelmises punktis märkis, on ruumiline planeerimine üldplaneeringute ja detailplaneeringute kaudu KOKS § 6 lõike 1 ja PlanS § 4 lõike 2 järgi kohaliku elu küsimus ja hõlmatud enesekorraldusõiguse kaitsealasse. Planeerimistegevusega seostub tihedalt ka katastriüksuse sihtotstarbe määramine, mis on MaaKatS § 18 lõigete 2 ja 6 alusel samuti kohaliku omavalitsusüksuse pädevuses. Enesekorraldusõigus laieneb seega ka katastriüksuse sihtotstarbe määramisele.“

2.3. Oluline põhiseaduslik probleem, mis MaaKatS § 18² lg-ga 4 seondub, seisneb selles, et kõnealune õigusnorm ei jäta valla- või linnavalitsusele mitte mingisugust kaalumisruumi, vaid kohustab kohalikku omavalitsust kaevandamisloa väljastamise korral määrama maaüksuse sihtotstarbeks mäetööstusmaa või turbatööstusmaa.

MaaKatS § 18² lg 4 sisuliselt redutseerib kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku enesekorraldusõiguse nullini, andmata võimalust mistahes viisil kaaluda, milline kohaliku omavalitsuse arvates peaks olema konkreetse maaüksuse sihtotstarve. Piisab üksnes faktist, et kaevandamisloa on väljastatud, et kohalikul omavalitsusel tekiks kohustus maaüksuse sihtotstarbe muutmiseks mäetööstusmaaks ning seda sõltumata sellest, mida seonduvalt sama maaüksusega näevad ette enne kaevandamisloa väljastamist kehtestatud planeeringud.

Eriti komplitseerituks muutub õiguslik olukord juhul, kui konkreetsele maaüksusele, mille osas kaevandamisloa on väljastatud, mäetööstusmaa sihtotstarbe määramine oleks vastuolus ajaliselt enne kaevandamisloa väljastamist kehtestatud kohaliku omavalitsuse üld- või detailplaneeringuga. Ühelt poolt ilmneb käesoleva dokumendi punktis 1.1. nimetatud PlanS-i sätetest ja punktis 1.2. mainitud Riigikohtu lahenditest, et maavara kaevandamisega alustamine eeldab lisaks kaevandamisloa olemasolule ka seda, et kehtivad planeeringud võimaldavad konkreetsele maaüksusele kaevanduse rajamist. Teisalt ilmneb käesoleva protsessidokumendi punktis 2.1. nimetatud PlanS-i sätetest ja punktis 2.2. mainitud Riigikohtu lahendist, et maaüksuse sihtotstarve kuulub kindlaks määramisele kohaliku omavalitsuse poolt planeerimismenetluse tulemusena ning maaüksuse sihtotstarbe määramine on kohaliku omavalitsuse pädevuses. Jääb mõistetamatuks, kuidas on kooskõlas põhiseadusega õiguslikult võimalik kohalikku omavalitsust MaaKatS § 18² lg 4 alusel sundida määrama konkreetse maaüksuse sihtotstarbeks mäetööstusmaad või turbatööstusmaad, kui

- a.) maavara kaevandamine konkreetsele maaüksusele on vastuolus ajaliselt enne kaevandamisloa väljastamist kehtestatud kohaliku omavalitsuse üld- ja/või detailplaneeringuga ning
- b.) konkreetse maaüksuse sihtotstarbe määramine kohaliku omavalitsuse poolt peaks toimuma planeerimismenetluse käigus, mitte aga planeerimismenetluse väliselt.

2.4. Põhiseaduslikele probleemidele seonduvalt MaaKatS § 18² lg-ga 4 viitab ka selle õigusnormi tekkelugu.¹

2.4.1. Esmalt väärrib mainimist, et MaaKatS-i otsustati täiendada §-iga 18² kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 54 p-ga 65. Võttes arvesse, et kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse ning maakatastriseaduse reguleerimisalad on tuntavalt erinevad, on maakatastriseaduse muutmise kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusega üllatav.

2.4.2. Teiseks on oluline, et ettepanek viia kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusesse sisse § 54 (eelne § 53 ja hiljem § 55) p 65, millega täiendati MaaKatS-i §-iga 18², tehti alles kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse teisel lugemisel.

Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu täiendamine maakatastriseaduse muudatustega selle eelnõu teisel lugemisel tekitas Riigikogu majanduskomisjoni liikmetes arusaamatust. Nii küsis Riigikogu liige T.Kivimägi Riigikogu majanduskomisjoni 07.05.2018 istungil, „miks MKM on teinud nii palju muudatusettepanekuid. Täiskogus peab juhtivkomisjoni ettekandjal olema teada muudatusettepanekute arvukuse põhjus“. Sellele küsimusele vastas Maa-ameti peadirektori asetäitja Maa-ameti peadirektori asetäitja Triinu Rennu, märkides, et „Riigikogu palvel tehti kõik tehnilised muudatused algataja

¹ Järgnevate käesoleva dokumendi punktis 2.4. avaldatud seisukohtade puhul on muuhulgas võetud aluseks Harku Vallavalitsuse konsultandi Hannes Raudlehe poolt 02.03.2020 Eesti Linnade ja Valdade Liidule seonduvalt käesoleva põhiseaduslikkuse järelevalve asjaga saadetud arvamusest nähtuvat

muudatusettepaneku vormis. Tavaliselt tehniliste täpsustuste tegemiseks algataja muudatusettepanekuid esitama ei pea. Kõige olulisem on, et seadus oleks selge ja arusaadav.²

Seega põhjendas Maa-ameti peadirektori asetäitja 07.05.2018 toimunud Riigikogu majanduskomisjoni istungil kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu täiendamist selle eelnõu teisel lugemisel vajadusega teha kõik tehnilised muudatused, et seadus oleks selge ja arusaadav.

MaaKatS § 18² lg 4 ei ole vaadeldav tehnilise muudatusena ning maakatastriseadust selline muudatus selgemaks ja arusaadavamaks ei tee. Siit saab järeldada, et täitevvõimu esindaja poolt Riigikogu majanduskomisjoni 07.05.2018 istungil antud selgitused kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu täienduste kohta olid eksitavad.

2.4.3. Samuti tuleks silmas pidada, et Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrusega nr 180 kehtestatud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lg 5 kohaselt toimub seaduseelnõu ettevalmistamisel huvirühmade ja avalikkuse kaasamine ning kooskõlastamine Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määramises nr 10 kinnitatud Vabariigi Valitsuse reglemendis sätestatud ja kõnealuse reglemendi § 4 lõike 2 alusel kehtestatud kaasamise hea tava korras.

Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lg 1 kohaselt tuleb enne õigusakti eelnõu esitamist Vabariigi Valitsusele see kooskõlastada üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitudega, kui eelnõu puudutab kohaliku omavalitsuse õigusi, kohustusi ja ülesandeid või kohaliku elu korraldust.

Niivõrd olulist muudatust, nagu seda on maakatastriseaduse täiendamine § 18² lg-ga 4, mis sisuliselt redutseerib kohalike omavalitsuste poolt planeerimisdiskretsiooni teostamise nullini, kohalike omavalitsustega eelnevalt läbi ei arutatud. Seetõttu puudus kohalikel omavalitsustel ning sealhulgas Jõelähtme vallal ka võimalus oma seisukohtade avaldamiseks seonduvalt kavandatava kohalike omavalitsuste kohustamisega määrata maaüksuse sihtotstarbeks mäetööstusmaa, kui kaevandamisloa peaks väljastatama.

Tekib küsimus, kas esines mingi kiireloomuline hädavajadus kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu täiendamiseks eelnõu teisel lugemisel maakatastriseaduse muudatustega. Riigikogu majanduskomisjoni 07.05.2018 istungi protokollist ega ühestki teisest kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse menetlemist kajastavast dokumendist sellist kiireloomulist hädavajadust ei nähtu.

Küll annab teavet põhjuste kohta, mis võisid kaasa tuua kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu täiendamise maakatastriseaduse muudatustega dokumendi „Maapõueseaduse eelnõu avalike arutelude kokkuvõte“ lehekülgedelt 2 ja 3 nähtuv: „Huvirühmade ettepanek: kui maavara kaevandamise luba on antud, siis tuleb kohustada kohalikku omavalitsust katastriüksuse sihtotstarvet muutma. Arutelu kokkuvõte: ei ole head juriidilist lahendit. Ehk tuleneb vastus maakatastriseadusest. Mõistlik on sel teemal kohtuda Keskkonnaameti ja Siseministeeriumiga ning ka kohalike omavalitsuste esindajatega. Lõplik seisukoht on kujundamisel.“³

Seega on suure tõenäosusega maakatastriseaduse täiendamine § 18² lg-ga 4 olnud tingitud kaevandamisettevõtete lobitööst, survestamiseks kohalikke omavalitsusi, et oleks lihtsam peale kaevandamisloa väljastamist alustada maavara kaevandamisega.

² Riigikogu majanduskomisjoni 07.05.2018 protokoll lehekülj 2; protokoll on kättesaadav internetileheküljelt <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4bf419b9-13c1-4e3d-9c3a-923356d542ad/Kinnisasja%20avalikes%20huvides%20omandamise%20seadus>

³ Dokument „Maapõueseaduse eelnõu avalike arutelude kokkuvõte“ on kättesaadav internetileheküljelt http://www.egeos.ee/egeos/wp-content/uploads/MaaPS_arutelu_OTSIIVER_11062014.pdf

2.4.4. Riigikogu majanduskomisjoni 07.05.2018 istungi protokollileheküljel 15 on seonduvalt MaaKatS täiendamisega § 18² lg-ga 4 märgitud, et „kehtiva maavara kaevandamise loa (edaspidi kaevandamisluba) korral määratakse katastriüksusele mäetööstusmaa või turbatööstusmaa sihtotstarve. Kui kehtiva kaevandamisloaga katastriüksusele on määratud ebaõige sihtotstarve või keeldub kohalik omavalitsus kaevandamisloa alusel sihtotstarbe muutmise, takistab see kaevandamisloa omajal kaevandamisõiguse realiseerimist. Praktikas on tekkinud vaidlusi, kas ainuüksi kaevandamisluba saab olla aluseks katastriüksuse sihtotstarbe muutmiseks või peab muutma ka kohaliku omavalitsuse üldplaneeringut, kui üldplaneeringus ei ole kehtiva kaevandamisloa alal kaevandamist ette nähtud. Kuivõrd kaevandamisloa andmise menetlus on avatud menetlus, saab ka kohalik omavalitsus selle käigus avaldada oma seisukohti. Kui kohalik omavalitsus ei nõustu kaevandamisloa andmisega, on võimalik kaevandamisluba anda üksnes Vabariigi Valitsuse nõusolekul, kui selleks on ülekaalukas riigi huvi. Seega kui katastriüksuse kohta on juba välja antud kehtiv kaevandamisluba, on riik kaevandamise võimaldamise suhtes positiivse seisukoha võtnud.“⁴

Samasisuliselt on MaaKatS täiendamist § 18² lg-ga 4 (eelnou kohaselt lg-ga 5) selgitatud dokumendi „598 SE II Muudatusettepanekute loetelu kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu juurde“ leheküljel 11 punktis 24.3.: „MaaKatS § 18² lõikes 5 sätestatakse õigusselguse huvides, et kehtiva maavara kaevandamise loa (edaspidi kaevandamisluba) korral määratakse katastriüksusele mäetööstusmaa või turbatööstusmaa sihtotstarve. Kui kehtiva kaevandamisloaga katastriüksusele on määratud ebaõige sihtotstarve või keeldub kohalik omavalitsus kaevandamisloa alusel sihtotstarbe muutmise, takistab see kaevandamisloa omajal kaevandamisõiguse realiseerimist. Praktikas on tekkinud vaidlusi, kas ainuüksi kaevandamisluba saab olla aluseks katastriüksuse sihtotstarbe muutmiseks või peab muutma ka kohaliku omavalitsuse üldplaneeringut, kui üldplaneeringus ei ole kehtiva kaevandamisloa alal kaevandamist ette nähtud. Kuivõrd kaevandamisloa andmise menetlus on avatud menetlus, saab ka kohalik omavalitsus selle käigus avaldada oma seisukohti. Kui kohalik omavalitsus ei nõustu kaevandamisloa andmisega, on võimalik kaevandamisluba anda üksnes Vabariigi Valitsuse nõusolekul, kui selleks on ülekaalukas riigi huvi. Seega kui katastriüksuse kohta on juba välja antud kehtiv kaevandamisluba, on riik kaevandamise võimaldamise suhtes positiivse seisukoha võtnud.“⁵

Süüvides Riigikogu majanduskomisjoni 07.05.2018 istungi protokollis ning dokumendi „598 SE II Muudatusettepanekute loetelu kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu juurde“ leheküljel 11 punktis 24.3. toodud põhjendustesse, miks on tarvilik MaaKatS täiendamine § 18² lg-ga 4, ilmneb, et seadusandja on täielikult jätnud analüüsimata järgmise temaatika:

- a.) planeerimisseaduse tähenduse ja eesmärgi;
- b.) kohaliku omavalitsuse üksuse õiguse ja kohustuse tähenduse planeerimisseaduse alusel ruumilist planeerimist korraldada;
- c.) kohaliku omavalitsuse üksuse õiguse ja kohustuse tähenduse üldist elukeskkonda kohaliku elu edendamise eesmärgil kujundada;

⁴ Riigikogu majanduskomisjoni 07.05.2018 protokollilehekülj 2; protokoll on kättesaadav internetileheküljelt <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4bf419b9-13c1-4e3d-9c3a-923356d542ad/Kinnisasja%20avalikes%20huvides%20omandamise%20seadus>

⁵ Dokument „598 SE II Muudatusettepanekute loetelu kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu juurde“ on kättesaadav internetileheküljelt <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4bf419b9-13c1-4e3d-9c3a-923356d542ad/Kinnisasja%20avalikes%20huvides%20omandamise%20seadus> seaduseelnõu teist lugemist kajastava lingi „Muudatusettepanekute loetelu“ alt

- d.) Riigikohtu praktikast nähtuva seisukoha, et katastriüksuse sihtotstarbe määramine on kohaliku elu küsimus (lahendi nr. 3-4-1-13-09 motiveeriva osa punktid 22 ja 23);
- e.) maakatastriseaduse § 18² lg 4 mõju kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõiguse teostamisele olukorras, kus kaalutusõigus on redutseeritud nullini;
- f.) Riigikohtu praktika, milles on selgitatud, et ainuüksi kaevandamisloa olemasolu ei anna õigust maavara kaevandamisega alustamiseks ning maavara kaevandamine peab olema kooskõlas kehtivate planeeringutega (lahendi nr. 3-3-1-35-13 motiveeriva osa punktides 19 ja 20 ja lahendi nr. 3-3-1-31-16 motiveeriva osa punktides 14 ja 19);
- g.) asjaolu, et kohalik omavalitsus saab kaevandamisloa andmise menetluses avaldada oma seisukohti, ei muuda olematuks kehtestatud üldplaneeringu ega kehtestatud detailplaneeringu mõju.

2.5. Võttes kokku käesoleva dokumendi punktis 2 toodut, leiame seega, et kohaliku omavalitsuse poolt maaüksuse sihtotstarbe määramiseküsimus kuulub lahendamisele planeerimismenetluses.

MaaKatS § 18² lg 4 põhiseaduslikkuse probleem seisneb eelkõige selles, et kõnealuse õigusnormiga välistatakse kohaliku omavalitsuse poolt mistahes viisil kaalutusõiguse teostamine, otsustamaks, kas ja millistel tingimustel on põhjendatud maaüksuse sihtotstarbe muutmine mäetööstusmaaks või turbatööstusmaaks.

Uurides kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu, millega täiendati MaaKatS-i § 18² lg-ga 4 menetlemise käiku Riigikogus, materjale, ilmneb esmalt, et Riigikogu majanduskomisjonis on MaaKatS-i muudatusi iseloomustatud kui tehnilise iseloomuga muudatusi. Vähemalt MaaKatS § 18² lg 4 puhul ei ole kindlasti tegemist tehnilise iseloomuga muudatusega, vaid olulise sisulise muudatusega, mis väga oluliselt rikub kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust. Samuti ilmneb Riigikogu majanduskomisjoni 07.05.2018 istungi protokollist ning dokumendist „598 SE II Muudatusettepanekute loetelu kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu juurde“, et seadusandja on MaaKatS-i täiendamisel § 18² lg-ga 4 jätnud arvesse võtmata PlanS-i tähenduse ja eesmärgi. Leiame, et ka viimati nimetatud asjaolud omavad tähtsust MaaKatS § 18² lg 4 põhiseaduspärasuse hindamisel.

3. MaaPS § 55 lg 2 p 11 ning lg 4 regulatsioon ei muuda MaaKatS § 18² lg-d 4 põhiseadusega kooskõlas olevaks

Õiguskantsleri, Justiitsministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ja Riigikogu seisukohtadest ilmneb, nagu oleks MaaKatS § 18² lg 4 kooskõla PS-iga, kuna vastavalt MaaPS § 55 lg 2 p-le 11 on kohalikul omavalitsusel õigus keelduda nõusoleku andmisest kaevandamisloa väljastamiseks ja kohaliku omavalitsuse poolse keeldumise korral on kaevandamisloa väljastamine võimalik üksnes Vabariigi Valitsuse nõusoleku olemasolul.

Leiame, et selline käsitus on väär.

3.1. Eristada tuleb planeerimismenetlust ning kaevandamisloa väljastamise haldusmenetlust. Tegemist on olemuslikult erinevate haldusmenetlustega.

Planeerimismenetluse eesmärgiks on avalikkust kaasates, erinevaid huvisid kaaludes ja tasakaalustades ning ruumilist arengut puudutavat asjakohast teavet arvesse võttes tervikliku ruumilahenduse loomine. Seega on planeerimismenetlus sihiks jõuda ühiskonna erinevatele osapooltele vastuvõetava lahenduseni, millisel viisil hakatakse terviklikult teatud territooriumit kasutama või arendama.

Seevastu kaevandamisloa näol on tegemist keskkonnaloaga, mis annab õiguse maavara kaevandamiseks.

Oma ulatuselt on planeering sageli tunduvalt keerulisem ja mitmekihilisem haldusakt, kui seda on kaevandamisluba keskkonnaloana.

3.2. Samuti tuleb eristada kohaliku omavalitsuse rolli planeerimismenetluse läbi viimisel ning osalemisel kaevandamisloa väljastamise haldusmenetluses.

Planeerimismenetlust läbi viies teostab kohalik omavalitsus oma põhiseaduslikku enesekorraldusõigust. Põhiseadusliku enesekorraldusõiguse teostamise raames otsustab kohalik omavalitsus muuhulgas

- a.) kas ja millistel tingimustel planeeringu menetlemine algatada,
- b.) kas ja millistel tingimustel planeering vastu võtta ning
- c.) kas ja millistel tingimustel planeering kehtestada.

Seega planeerimismenetluse läbi viimisel osaleb kohalik omavalitsus aktiivselt teatud maa-ala tervikliku ruumilahenduse välja töötamisel. On küll õige, et kohalik omavalitsus võib sõlmida detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga planeeringu koostamise või planeeringu koostamise tellimise üleandmiseks, kuid esiteks on tegemist kohaliku omavalitsuse õiguse ja mitte kohustusega, teiseks näeb PlanS § 130 lg 2 ette mitmed juhud, kui sellise lepingu sõlmimine on keelatud ning kolmandaks, vaatamata halduslepingu sõlmimisele jääb planeeringu algatamise, vastu võtmise ja kehtestamise otsustamine ikkagi kohaliku omavalitsuse pädevusse.

Seevastu kaevandamisloa väljastamise haldusmenetluses on kohaliku omavalitsuse roll tunduvalt väiksem. On õige, et kohalikul omavalitsusel on võimalik MaaPS § 55 lg 2 p 11 keelduda nõusoleku andmisest kaevandamisloa väljastamiseks, mis toob kaasa Keskkonnaameti kohustuse keelduda kaevandamisloa väljastamisest. Samas on kohaliku omavalitsuse sellisest keeldumisest võimalik nii-öelda ümber minna, kui Vabariigi Valitsus ülekaalukale riiklikule huvile viidates annab vastavalt MaaPS § 55 lg-le 4 nõusoleku kaevandamisloa väljastamiseks ning Keskkonnaamet otsustab seejärel kaevandamisloa väljastada.

Seega, kui kohaliku omavalitsuse poolt läbi viidavas planeerimismenetluses on kohaliku omavalitsuse ainupädevuses otsustada, kas ja millistel tingimustel planeerimismenetlus algatada, kas ja millistel tingimustel planeering vastu võtta ja kas ja millistel tingimustel planeering kehtestada, siis kaevandamisloa väljastamise menetluses on kohaliku omavalitsuse võimalused mõjutada kaevandamisloa andmist või sellest keeldumist tunduvalt väiksemad. Juhul, kui kohalik omavalitsus vaidleb vastu kaevandamisloa väljastamisele, siis Vabariigi Valitsuse nõusolekul on ikkagi võimalik kaevandamisloa väljastamine.

Siinjuures tuleks eraldi pöörata tähelepanu Keskkonnaameti praktikale, kus Keskkonnaamet kaevandamisloa väljastajana enam teistkordselt ei küsigi kohalikult omavalitsuselt nõusolekut kaevandamisloa väljastamiseks, kui

- a.) kohalik omavalitsus on olnud kaevandamisloa väljastamise vastu,
- b.) sellele vaatamata on kaevandamisluba Vabariigi Valitsuse nõusolekul väljastatud, kuid see kaevandamisluba on kohtu poolt tühistatud ning
- c.) päevakorras on kaevandamisloa teistkordse väljastamise otsustamine.

Seejuures on Keskkonnaameti põhjenduseks, et Vabariigi Valitsus on juba ühel korral andnud nõusoleku kaevandamisloa väljastamiseks ning seetõttu puudub tarvidus uuesti küsida kohalikult omavalitsuselt nõusolekut kaevandamisloa väljastamiseks.

3.3. Ka tuleb silmas pidada, et maa-alade kindlaks määramine, kus on võimalik maavara kaevandada (eeldusel, et kõik muud kaevandamise alustamist võimaldavad tingimused on täidetud), toimub planeeringutega. Seetõttu ei ole õige väita, et puuduvat MaaKatS § 18² lg 4 vastuolu PS § 154 lg-ga 1, kuna kohalikul omavalitsusel on võimalik keelduda nõusoleku andmisest kaevandamisloa väljastamiseks.

Kaevandamine kui olulise keskkonnamõjuga tegevus on võimalik ikkagi ja ainult eeldusel, et asjakohased kehtivad planeeringud seda ette näevad.

3.4. Seega leiame käesoleva dokumendi punktis 3 toodud kokku võttes, et MaaPS § 55 lg 2 p 11 ning lg 4 regulatsioon ei muuda MaaKatS § 18² lg-d 4 põhiseadusega kooskõlas olevaks.

4. Eesti Vabariigis on olulisi puudujääke avalikkuse vajaduste määratlemisel maavarade säästlikuks kasutamiseks

Riigikohtule esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise taotluse lehekülgedel 13-15 on Jõelähtme Vallavolikogu tuginenud sellele, et Eesti Vabariigis on olulisi probleeme avalike huvide määratlemisel seondvalt maavarade kättesaadavuse ja varustuskindlusega. On märkimisväärne, et Õiguskantsler, Justiitsministeerium, Keskkonnaministeerium ega Riigikogu sellele seisukohale vastu vaielnud ei ole.

Järgnevalt täpsustame seda seisukohta, kuna antud tematika võib omada tähtsust MaaKatS § 18² lg 4 põhiseaduseriive proportsionaalsuse hindamisel.

Eesti Geoloogiateenistuse tööst „Ehitusmaavarade levik, kaevandamine ja kasutamine Harju maakonnas“⁶ nähtuvad järgmised olulised seisukohad:

- a.) töö leheküljelt 12 ilmneb: „Eestis kaevandatud ehitusmaavarade kasutamise kohta riigil ametlik teave puudub, kuna Statistikaametis neid andmeid ei käsitleta. ... Aruandes esitatud Harjumaa ehituslubjakivi varustuskindluse ülevaade põhineb maavarasid moodustava kasuliku kihi litostratigraafiliste üksuste – (geoloogiliste) kihistute levikul ja kivimite omadustel. Kuna ehitusmaavara toodete ja tootmisohje vastavuse hindamise ja tõendamise (sertifitseerimise) andmed esitatakse ehitusmaavaradest saadud toodangu kohta ja mitte loodusliku ehitusmaavara kohta, siis käesolevas aruandes tehtud varustuskindluse ülevaade ei põhine sertifikaatidel, vaid maavara kui kivimi või setendi kvaliteedi näitajatel, mille alusel on ehitusmaavara maardlate nimistus arvele võetud. Seega on sertifikaatide registrites nimetatud tooteid raske seostada konkreetse geoloogilise kihistu lubjakiviga, sest sageli toodetakse killustikku korraga kahest või enamast kihistust, muutes killustikus ühe või teise kihistu kivimite osakaalu vastavalt vajadusele. Kuna ehituslubjakivi tööstuslikul purustamisel saadud toodangu (killustiku) omadused sõltuvad otseselt kivimi purustamisprotsessist, siis väljastatakse teedeehitusel kasutamiseks mõeldud paekivikillustiku sertifikaadid valmistoodangu analüüside alusel“;
- b.) töö leheküljel 13 on selgitatud: „Maardlate nimistu andmete alusel on aruandes tehtud varustuskindluse prognoos mäeeraldistes arvel oleva kaevandatava varu põhjal, võttes aluseks viimase viie aasta jooksul kaevandatud keskmised ehitusmaavara mahud. Kuid

⁶ Eesti Geoloogiateenistuse töö „Ehitusmaavarade levik, kaevandamine ja kasutamine Harju maakonnas“ on kättesaadav internetileheküljelt <https://www.egt.ee/et/eesmargid-tegevused/maapoueressursside-otsingud-ja-uuringud/projektid/harju-ehitusmaavarad>

maavaravarude koondbilansis arvel oleva aktiivse varu järgi varustuskindluse arvutust tehtud ei ole, sest mitmetel kaitsealadel ja kaitsealuste objektide piiranguvööndites paiknevat aktiivset varu ei ole ümber hinnanud passiivseks kehtivate õigusaktide kohaselt (Nabala lubjakivimaardla, Kuusalu liivamaardla jt) ja seetõttu oleks saadud varustuskindlus avalikkusele desinformeeriv, näidates kaevandamiseks sobivat varu tegelikkusest suuremana“;

- c.) töö leheküljel 161 on märgitud: „Ehitusmaavaradega varustuskindluse prognoosimine aastateks 2019–2030 ja pikema perspektiiviga kuni 2050 on küllalt raske ülesanne, sest puuduvad andmed eelnevatel aastatel kasutatud ehitusmaavarade koguste kohta ja samuti ei ole ametlikku prognoosi ehitusmaavarade kogu vajaduse pikema perspektiivi kohta“;
- d.) töö lehekülgedel 182-183 on Eesti Geoloogiateenistus teinud ettepanekud seonduvalt ehitusmaavarade varustuskindluse temaatikaga, märkides muuhulgas järgmist:
„1) „Statistikaamet peab pidama arvestust kasutatud ehitusmaavarade üle (praegu riigil andmed puuduvad).

2) Riik peab paremini prognoosima ehitusmaavarade kasutamise vajadust nii lühemas kui ka pikemas perspektiivis (aastani 2050).

...

- e.) Maardlate nimistus arvel olev aktiivne tarbevaru tuleb viia vastavusse MaaPSist tuleneva aktiivse tarbevaru mõistega (lühendatult): aT geoloogilise uurituse detailsus võimaldab saada maavaravaru kaevandamiseks ja kasutamiseks vajalikud andmed ning selle varu kaevandamine ja kasutamine ei ole õigusaktide kohaselt keelatud. Praegu ei ole võimalik teha maardlate nimistus arvel oleva aT järgi varustuskindluse analüüsi, kuna arvel on suures koguses aktiivset varu, mida ei ole võimalik õigusaktidest tulenevalt kaevandada (Nabala maardla, osa Vão ja Kuusalu maardlast jt). Nendele aladele esitatud taotlusi ei võeta menetlusse. ... Maardlate nimistus arvel oleva ehitusmaavara kvaliteedinäitajate järgi ei saa hinnata selle maavara kasutamise võimalusi teedehituses, sest need näitajad ei ole vastavuses maanteede ja raudteede ehitus- ning remonditööde jaoks kehtestatud nõuetega. Eriti tungiv vajadus on arvele võetud ehitusliiva ja -kruusa varu ümberhindamiseks.
- f.) Maavaradega varustuskindluse arvutus tuleb viia vastavusse riigi tegelike vajadustega (sellele on juhtinud tähelepanu nii KOVid kui ka ettevõtjad).“

Seega ilmneb Eesti Geoloogiateenistuse tööst „Ehitusmaavarade levik, kaevandamine ja kasutamine Harju maakonnas“, viited ehitusmaavarade varustuskindluse probleemidele on suures osas spekulatiivsed.

Lisa – volikiri vandeadvokaat Karl Haavasalule

Lugupidamisega,

Karl Haavasalu

Vandeadvokaat

Allkirjastatud digitaalselt