



JÕELÄHTME VALLAVOLIKOGU

OTSUS

Jõelähtme

13. veebruar 2020 nr 384

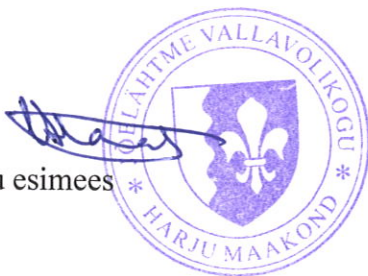
Taotluse esitamine Riigikohtule

Võttes aluseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 42 lg 1 p 2 ja § 45 lg 5, Jõelähtme Vallavolikogu

o t s u s t a b:

1. Kiita heaks juurdelisatud taotlus Riigikohtule .
2. Volitada Jõelähtme Vallavolikogu esimeest Väino Haabi alla kirjutama otsuse punktis 1 nimetatud taotlusele.
3. Jõelähtme vallasekretäril korraldada otsuse punktis 1 nimetatud taotluse esitamine Riigikohtule ning tagada Jõelähtme valla esindamine vastavalt kohaliku omavalitsuse seaduse § 55 lg 4 p 6.
4. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

Väino Haab
vallavolikogu esimees





Riigikohus

Lossi tn 17
50093 Tartu

TAOTLUSE ESITAJA

Jõelähtme Vallavolikogu

Postijaama tee 7
Jõelähtme küla
Jõelähtme vald
74202 Harjumaa

Jõelähtme Vallavolikogu taotlus 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

1. Faktilised asjaolud

1.1. 01.07.2018 jõustus maakatastriseaduse (edaspidi: MaaKatS) § 18² lg 4 järgmises sõnastuses: „*Katastriüksusele, millele on välja antud maavara kaevandamise luba, määratakse kaevandamisloast tulenev mäetööstusmaa või turbatööstusmaa sihtotstarve.*“

Nähtuvalt MaaKatS § 18 lg-st 1 on katastriüksuse sihtotstarbe määramine linna- või vallavalitsuse pädevuses. Seejuures peab linna- või vallavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe määramisel lähtuma kehtivast üldplaneeringust või detailplaneeringust või ehitisea katastriüksuse tegelikust kasutusest või ehitise tegelikust kasutusest, ehitusloast, ehitistestisest, valla- või linnavalitsuse kirjalikust nõusolekust või kasutusloast.

Seega kujutab 01.07.2018 jõustunud MaaKatS § 18² lg 4 endast olulist erandit ja piirangut, mis kohustab valla- või linnavalitsust katastriüksusele, mille suhtes on välja antud maavara kaevandamise luba, igal juhul määrama selle katastriüksuse sihtotstarbeks mäetööstusmaa või turbatööstusmaa (järgnevas tekstis on mäetööstusmaad ja turbatööstusmaad tähistatud sõnaga „mäetööstusmaa“). See, millist maakasutust näevad katastriüksuse suhtes, millele on väljastatud kaevandamise luba, ette kehtestatud planeeringud või millisel viisil toimub maa tegelik kasutus antud katastriüksusel, MaaKatS § 18² lg 4 kohaselt mingisugust tähendust ei oma.

1.2. 01.01.2017 jõustus maapõueseadus (edaspidi: MaaPS), milles ei ole sätestatud kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena kaevandamise vastuolu kehtivate planeeringutega.

Tõigale, et kaevandamise vastuolu kehtivate planeeringutega ei ole kaevandamisloa väljastamisest keeldumise aluseks, on viidanud ka Riigikohus.

Nii on Riigikohus haldusasjas nr 3-3-1-35-13 tehtud kohtulahendi motiveeriva osa punktides 19 ja 20 märkinud, et kuni 31.12.2016 kehtinud „MaaPS § 34 ei näe kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena ette vastuolu planeeringuga. Seetõttu on kolleegium seisukohal, et kaevandamist välistav planeering ei muuda kaevandamisloa õigusvastaseks, ega pea vajalikuks

korrata selles osas kohtute põhjendusi. 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. ... 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 on Riigikohus lahendi nr. 3-17-563 motiveeriva osa punktis 11.1. märkinud: „Liati oli kaevandamine vastuolus kehtivate planeeringutega. Seega ei saanud kaevandamisluba anda kaebajale veel kindlust selles, et tal on võimalik selle alusel kaevandama asuda ...“.

1.3. Seega märgib Jõelähtme Vallavolikogu käesoleva taotluse punktis 1 toodud kokku võttes, et ühelt poolt on kaevandusalade kindlaks määramine planeeringute ülesandeks. Vastavalt planeerimisseaduse (edaspidi: PlanS) § 75 lg 1 p-dele 15 ja 18 on kohaliku omavalitsuse üldplaneeringu ülesanneteks muuhulgas maardlatest ja kaevandamisest mõjutatud aladest tekkivate kitsenduste määramine ning üldiste kasutus- ja ehitustingimuste, maakasutuse juhtotstarbe jmt kindlaks määramine. PlanS § 126 lg 1 p-st 3 ja lg 4 p-st 1 ilmneb, et detailplaneeringu üheks ülesandeks on krundi kasutamise sihtotstarbe või sihtotstarvete määratlemine.

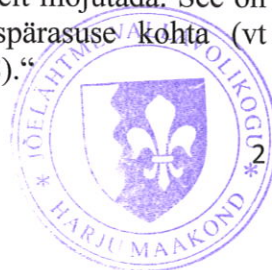
Seisukohale, et kehtivad planeeringud omavad maavara kaevandamisega seondult olulist tähtsust ning vastuolu korral kehtivate planeeringutega ei ole kaevandamisloa alusel võimalik maavara kaevandamisega alustada, on asunud ka Riigikohus lahendi nr 3-3-1-35-13 motiveeriva osa punktides 19 ja 20 ja lahendi nr. 3-17-563 motiveeriva osa punktis 11.1.

Seevastu 01.07.2018 jõustunud MaaKatS § 18² lg 4 kohaselt tuleb valla- või linnavalitsusel kaevandamisloa välja andmise korral muuta maa-ala, mille osas kaevandamisluba on väljastatud, sihtotstarve mäetööstusmaaks ning kehtivates planeeringutes sama maa-ala sihtotstarbe kohta sätestatud nõuded nagu ei oma enam mingisugust tähendust.

2. Jõelähtme Vallavolikogul on õiguslikult võimalik käesolev taotlus Riigikohtule esitada

Vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi: PSJKS) §-ile 7 võib kohaliku omavalitsuse volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada jõustunud seadus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-26-14 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 47.1. leidnud, et „Kollegiumi hinnangul võimaldab PSJKS § 7 taotlejal vaidlustada ka seadusandja õigustloova akti andmata jätmist.“

Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-34-14 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 30 seondult PSJKS §-iga 7 selgitanud: „Osutatud sätte alusel on Riigikohus pädev sisuliselt läbi vaatama selliseid taotlusi, mille puhul on täidetud kaks tingimust: esiteks peab taotluse olema esitanud omavalitsusüksuse volikogu ja teiseks peab taotluses olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu KOV põhiseaduslike tagatistega. Kollegium ei hinda taotluse lubatavuse eeldusena KOV põhiseaduslike tagatiste riive võimalikkust, sest riive võimatuse ehk selle ilmselge puudumise kindlakstegemine eeldab asjakohase põhiseadusliku tagatise kaitseala avamist ja selle selgitamist, kas vaidlustatud õigusakt või säte võib seda kaitseala negatiivselt mõjutada. See on aga juba sisuline hinnang vaidlustatud õigusakti või sätte põhiseaduspärasuse kohta (vt Riigikohtu üldkogude 16. märtsi 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p-d 44 ja 48).“



Seega on kohalikul omavalitsusel võimalik pöörduda PSJKS §-i 7 alusel Riigikohtu poole, kui

- a.) taotluse Riigikohtule õigustloova akti või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamiseks esitab kohaliku omavalitsuse volikogu ja
- b.) taotluses tuginetakse õigustloova akti või selle sätte vastuolule kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

Jõelähtme Vallavolikogu hinnangul on mõlemad viimati nimetatud kaks tingimust antud juhul täidetud.

2.1. Käesoleva taotluse on esitanud Jõelähtme Vallavolikogu.

Seejuures on Jõelähtme Vallavolikogu lähtunud Riigikohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-3-16 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktides 76 ja 81 toodust. Jõelähtme Volikogu otsus esitada käesolev taotlus Riigikohtule on vastu võetud volikogu koosseisu hääلteenamusega ning Jõelähtme Vallavolikogu kõnealuse otsuse lahutamatuks osaks on ka käesoleva taotluse tekst.

2.2. Mis puutub teise PSJKS §-is 7 sätestatud eeldusesse – jõustunud seadus või selle sätte on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega – siis soovib Jõelähtme Vallavolikogu märkida järgmist.

2.2.1. Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-8-09 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 53 märkinud: „Omavalitsusüksuste olulisim põhiseaduslik tagatis on PS § 154 lg-s 1 sätestatud õigus iseseisvalt otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi (omavalitsusüksuste enesekorraldusõigus). Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorani kompetentsi.“ Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on seonduvalt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse garantiiga selgitatud, et tegemist on kohaliku omavalitsuse põhigarantiiga, mille eesmärgiks on tagada kohaliku omavalitsuse üksuse autonoomia ja mille peamiseks sisuks on otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel.¹

Seega on kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste tuum fikseeritud PS § 154 lg-s 1, mille kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

2.2.2. Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-16-09 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 37 andnud järgmise suunise: „Kui omavalitsusüksus väidab, et tal on õigus nõuda mõne õigusakti põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist, siis saab ta seda teha põhjendusega, et see riivab tema põhiseaduslike tagatise ehk peamiselt tema õigust iseseisvalt otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi (enesekorraldusõigust). See tähendab, et vaidlustatav õigusakt peab reguleerima kohaliku elu küsimust. Kohaliku elu küsimuste reguleerimine kuulub aga algselt omavalitsusüksuse pädevusse.“

Jõelähtme Vallavolikogu on seisukohal, et MaaKatS § 18² lg 4 riivab Jõelähtme valla PS § 154 lg-s 1 sätestatud põhiseaduslikku enesekorraldusõigust, täpsemalt õigust tegeleda oma haldusterritooriumil ruumilise planeerimisega.

¹ Vt. Ü.Madise, H.Kalmo jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura; 2017; lk 931, äärenumber 5.2.2.



2.2.2.1. Vastavalt KOKS § 6 lg-le 1 on ruumiline planeerimine kohaliku omavalitsuse ülesandeks.

Seda, et ruumilise planeerimise korraldamine on kohaliku omavalitsuse olemuslikuks ülesandeks, on selgitatud ka põhiseaduse kommenteeritud väljaandes, kus on märgitud järgmist: „Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt KOVü-delt nõuab. Seadusega võib muuta mõne omavalitsusliku ülesande täitmine KOVü-le kohustuslikuks, kui see on viimase enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu PS-ga lubatud eesmärgi saavutamiseks (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 53). Ülesande täitmise kohustus võib olla tingimatu (ülesanne tuleb igal juhul täita) või tingimuslik (ülesanne tuleb täita vajaduse korral või teatud tingimustel). Põhimõtteliselt on KOVü kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas vastavat ülesannet täita, mitte aga seda, kas seda teha. Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sätestatud nt KOKS § 6 lg-tes 1–2¹ : korraldada antud vallas või linnas ... ruumilist planeerimist ...“.²

Seega on ruumiline planeerimine kohustuslikuks kohaliku omavalitsuse ülesandeks ning kohaliku omavalitsuse õiguseks ja kohutuseks on kaalutusõigust teostades otsustada, kuidas ruumilist planeerimist läbi viia.

2.2.2.2. Jöelähtme Vallavolikogu leiab, et ruumilise planeerimisega on hõlmatud katastriüksuste sihtotstarvete kindlaks määramine.

Ühelt poolt kinnitab sellise lähenemise õigsust PlanS § 75 lg 1 p-de 15 ja 18 ning § 126 lg 1 p 3 ja lg 4 p 1 regulatsioon.

Teisalt on seisukohaga, et katastriüksuste sihtotstarvete määramine on osa ruumilisest planeerimisest kui kohaliku elu küsimusest, nõustunud ka Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-13-09 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktides 22 ja 23, märkides 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.“ Kuigi Riigikohtu viimane lahend on tehtud kuni 30.06.2015 kehtinud PlanS ja ajaliselt enne 01.07.2018 kehtinud MaaKatS redaktsiooni kontekstis, on Jöelähtme Vallavolikogu hinnangul Riigikohtu viimati tsiteeritud seisukohad asjakohased ka käesoleval ajal kehtivas õigusruumis.

2.2.2.3. Alates 01.07.2018 kehtiv MaaKatS § 18² lg 4 paneb valla- või linnavalitsuse olukorda, kus kaevandamisloa väljastamise korral lasub kohalikul omavalitsusel kohustus määrata maaüksuse, mille osas kaevandamisluba on väljastatud, sihtotstarbeks mäetööstusmaa. See tähendab ühelt poolt, et valla- või linnavalitsusel ei ole mingisugust kaalutusõigust, otsustamaks kas või millisel viisil muuta katastriüksuse sihtotstarvet, mille osas on väljastatud

² Vt. Ü.Madise, H.Kalmo jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura; 2017: lk 942, äärenumber 1.4.1.2.



kaevandamisluba. Teisalt tähendab see, et kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud planeeringud, mis näevad maaüksuse osas, mille suhtes on väljastatud kaevandamisluba, ette mingisuguse teise sihtotstarbe, kaotavad kõnealuse maaüksusega seondult igasuguse tähenduse.

Seetõttu leiab Jõelähtme Vallavolikogu, et alates 01.07.2018 kehtiv MaaKatS § 18² lg 4 on vastuolus PS § 154 lg-s 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse garantiiga, kuna maaüksuste puhul, mille osas on väljastatud kaevandamisluba, redutseeritakse kohalike omavalitsuste katastriüksuse sihtotstarbe määramise pädevus kui osa kohaliku omavalitsuse ruumilise planeerimise pädevusest nullini. Valla- või linnavalitsusele pannakse kohustus määrata katastriüksuse sihtotstarbeks mäetööstusmaa andmata seejuures valla- või linnavalitsusele mingisugust kaalutlusõigust.

2.2.3. Jõelähtme Vallavolikogu alternatiivseks seisukohaks (kui Riigikohus ei peaks nõustuma käesoleva taotluse punktis 2.2.2. avaldatuga) on, et kui isegi alates 01.07.2018 kehtiv MaaKatS § 18² lg 4 ei rikuks kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi, siis rikuks kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi see, et kaevandamisloa väljastamisest keeldumise õigusliku alusena ei ole märgitud taotletava kaevandamisloaga soovitava tegevuse vastuolu kehtestatud planeeringutega.

Jõelähtme Vallavolikogu leiab alternatiivselt (kui Riigikohus ei peaks nõustuma käesoleva taotluse punktis 2.2.2. avaldatuga), et PS § 154 lg-s 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust rikub olukord, kus riigil on kaevandamisloa väljastamise läbi võimalik mööda minna kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud planeeringutest, kui kehtestatud planeering(ud) ei näe ette konkreetsel maaüksusel maavara kaevandamist ning kus kaevandamisloa väljastamine toob automaatselt kaasa kohaliku omavalitsuse kohustuse maaüksuse, mille osas kaevandamisluba väljastatakse, sihtotstarbe muutmise mäetööstusmaaks. Sellises olukorras muutuks kohaliku omavalitsuse poolt planeerimisdiskretsiooni teostamine illusoorseks, kuna kaevandamisloa väljastamise läbi oleks riigil võimalik kohalike omavalitsuste poolt kehtestatud planeeringuid sisuliselt muuta kehtestatud planeeringu muutmise haldusmenetlust läbimata.

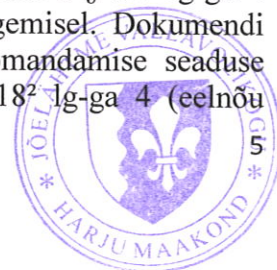
3. Õiguslikud argumendid

Järgnevalt esitab Jõelähtme Vallavolikogu oma õiguslikud argumendid. Käesoleva taotluse punktis 3.1. on Jõelähtme Vallavolikogu põhjendanud, miks tuleks tunnistada alates 01.07.2018 kehtiv MaaKatS § 18² lg 4 vastuolus olevaks põhiseadusega ja kehtetuks. Käesoleva taotluse punktis 3.2. on Jõelähtme Vallavolikogu põhjendanud oma alternatiivset taotlust ja on selgitanud, miks tuleks tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks õigusnormi(de) andmata jätmise, milles sätestatakse kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena maavara kaevandamise vastuolu kehtivate planeeringutega.

3.1. Alates 01.07.2018 kehtiv MaaKatS § 18² lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamisest

3.1.1. Alates 01.07.2018 kehtivas MaaKatS § 18² lg-s 4 on sätestatud: „*Katastriüksusele, millele on välja antud maavara kaevandamise luba, määratakse kaevandamisloast tulenev mäetööstusmaa või turbatööstusmaa sihtotstarve.*“

MaaKatS-i viidi § 18² lg 4 sisse kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 54 p-ga 65. Mõte täiendada kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusega MaaKatS-i § 18² lg-ga 4 tekkis kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu teisel lugemisel. Dokumendi „598 SE II Muudatusettepanekute loetelu kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu juurde“ leheküljel 11 punktis 24.3. on MaaKatS täiendamist § 18² lg-ga 4 (eelnõu



kohaselt lg 5) põhjendatud järgmiselt: „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 muutmisest, takistab see kaevandamisloa omajal kaevandamisõiguse realiseerimist. Praktikast 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.“³

Jõelähtme Vallavolikogu mõistab käesoleva taotluse eelmises lõigus tsiteeritud seadusandja seisukohta järgmiselt: MaaKatS § 18² lg 4 eesmärgiks on õigusselguse loomine selles osas, et kui kaevandamisluba on väljastatud, siis tuleb väljastatud kaevandamisloast lähtudes muuta maaüksuse sihtotstarve mäetööstusmaaks, et oleks võimalik maavara kaevandamisega alustada. Seejuures ei taksita kohaliku omavalitsuse poolt kaevandamisloa väljastamise eelselt kehtestatud planeeringud, mis ei näe maaüksusel kaevandamistegevust ette, kaevandamisloa alusel maavara kaevandamisega alustamist samal maaüksusel.

3.1.2. Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-4-07 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 12 leidnud, et tulenevalt PS §-s 154 sisalduvast lihtsast seadusreservatsioonist on seadusandjal võimalik kohaliku omavalitsuse iseseisvust piirata, kuid seejuures tuleb silmas pidada, et kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii jääks püsima. Samale seisukohale on Riigikohus jäänud ka põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-3-16 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 128.

Seega leiab Jõelähtme Vallavolikogu, et põhimõtteliselt on võimalik PS § 154 lg-s 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse garantiid piirata, kuid selline piirang ei tohi viia kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku enesekorraldusõiguse kaotamiseni.

Analüüsimaaks alates 01.07.2018 kehtiva MaaKatS § 18² lg 4 PS § 154 lg-ga 1 kooskõlas olekut on Jõelähtme Vallavolikogu järgnevalt käsitlenud

- a.) MaaKatS § 18² lg 4 eesmärgi legitiimsust (käesoleva taotluse punkt 3.1.2.1.),
- b.) MaaKatS § 18² lg-s 4 sätestatud kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku enesekorraldusõiguse garantii piirangu sobivust, vajalikkust ja mõõdukust MaaKatS § 18² lg-st 4 tuleneva eesmärgi saavutamiseks (käesoleva taotluse punkt 3.1.2.2.).

3.1.2.1. MaaKatS § 18² lg 4 eesmärgi legitiimsusest

3.1.2.1.1. Jõelähtme Vallavolikogu jääb käesoleva taotluse punktis 3.1.1. avaldatu juurde, mille kohaselt on seadusandja avaldanud dokumendis „598 SE II Muudatusettepanekute loetelu kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu juurde“ MaaKatS § 18² lg 4 eesmärgina

³ 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%20seaduseelnou%20teist%20lugemist%20kajastava%20lingi%20Muudatusettepanekute%20loetelu> alt



õigusselguse loomise selles osas, et kui kaevandamisloa on väljastatud, siis tuleb väljastatud kaevandamisloast lähtudes muuta maaüksuse sihtotstarve mäetööstusmaaks, et oleks võimalik maavara kaevandamisega alustada. Seejuures ei taksita kohaliku omavalitsuse poolt kaevandamisloa väljastamise eelselt kehtestatud planeeringud, mis ei näe maaüksusel kaevandamistegevust ette, kaevandamisloa alusel maavara kaevandamisega alustamist samal maaüksusel.

3.1.2.1.2. Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-18-4 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktides 61 ja 62 selgitanud, et „õigusselgusetusega on tegemist üksnes juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärgi ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning selline selgusetus takistab kohalikul omavalitsusel oma seadusest tulenevaid kohustusi kindlaks teha ning täita (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14. oktoobri 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-23-15, p 98). Eriti kehtib see ruumiplaneeringute kui keeruliste haldusotsuste puhul, mis peavad tasakaalustama suure hulga erinevaid huve ja võtma üksikjuhtumil arvesse palju asjaolusid. Just seetõttu on planeerimisõigusele omased laia diskretsiooniruumiga, määratlemata õigusmõisteid sisaldavad eesmärginormid, mis ei kirjuta ette üht ja ainuõiget lahendit konkreetsete juhtumite jaoks, vaid jätavad eesmärgi saavutamiseks sobivate lahenduste leidmise halduse otsustada (viidatud otsus asjas nr 3-4-1-23-15, p 99). Õigusselguse põhimõte ei välista määratlemata õigusmõistete kasutamist ega kaalutlusõiguse sätestamist (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31. märtsi 2011. a otsus asjas nr 3-4-1-19-10, p 40).“ Seega saab tegemist olla õigusselgusetusega üksnes siis, kui õigusnorme erinevate tõlgendamisviisidega tõlgendades ei ole võimalik õigusnormide sisu välja selgitada. Määratlemata õigusmõistete kasutamine ja/või kohalikule omavalitsuse ulatusliku kaalutlusõiguse andmine planeerimisdiskretsiooni teostamisel ei ole käsitletav õigusselgusetu olukorrana.

3.1.2.1.3. Pidades silmas Riigikohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-18-4 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktides 61 ja 62 antud suuniseid õigusselgusetuse kohta, tuleb analüüsida, kas enne MaaKatS § 18² lg 4 jõustumist 01.07.2018 esines õigusselgusetust olukorras, kus a.) riik oli väljastanud kaevandamisloa, kuid b.) kehtestatud planeeringud välistasid konkreetsetes asukohas maavara kaevandamise.

PlanS tähtsust omavad sätted, mis kehtisid seisuga 30.06.2018 (ja suures osas kehtivad samas redaktsioonis ka tänasel päeval), on järgmised. PlanS § 75 lg 1 p-dest 3, 15 ja 18 nähtub, et kohaliku omavalitsuse üldplaneeringu ülesanneteks on muuhulgas olulise ruumilise mõjuga ehitise aukoha valimine, maardlatest ja kaevandamisest mõjutatud aladest tekkivate kitsenduste määramine ning planeeringuala üldiste kasutus- ja ehitustingimuste, sealhulgas maakasutuse juhtotstarbe määramine. Vastavalt PlanS § 126 lg 1 p-le 3 koosmõjus sama paragrahvi lg 4 p-ga 1 on detailplaneeringu üheks ülesandeks krundi kasutamise sihtotstarbe või sihtotstarvete määramine. Samuti sätestas PlanS § 126 lg 5 kuni 30.06.2018 kehtinud redaktsioon, et krundi kasutamise sihtotstarbe määrab, millisel otstarbel võib krundi pärast planeeringu kehtestamist kasutada. Krundi kasutamise sihtotstarbe alusel määrab kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe ja ehitise kasutamise otstarbe. Krundile võib määrata mitu kasutamise sihtotstarvet.

Seega leiab Jõelähtme Vallavolikogu, et johtuvalt PlanS § 75 lg 1 p-dest 3, 15 ja 18 ning § 126 lg 1 p-st 3 regulatsioonist, mis kehtis seisuga 30.06.2018, oli katastriüksusele mäetööstusmaa sihtotstarbe määramise ning maavara kaevandamisega alustamise eeltingimuseks, et lisaks väljastatud kaevandamisloale võimaldavad maavara kaevandmaist ka kehtivad planeeringud. Samale seisukohale on asunud ka Riigikohus haldusasjas nr 3-3-1-35-13 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktides 19 ja 20.



Samuti nähtub kuni 30.06.2018 kehtinud MaaKatS §-i 18 regulatsioonist, et katastriüksuse sihtotstarbe määramine kohaliku omavalitsuse poolt sõltus reeglina ära kehtestatud planeeringust. Nii sätestasid kuni 30.06.2018 kehtinud MaaKatS § 18 lg-d 2 ja 6, et planeerimisseaduses sätestatud detailplaneeringu koostamise kohustuse korral määrab kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe kehtestatud detailplaneeringu alusel ning detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral määrab kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe üldplaneeringu alusel.

Seega leiab Jõelähtme Vallavolikogu, et ka kuni 30.06.2018 kehtinud MaaKatS § 18 sätestas põhimõtte, mille kohaselt kaevandamisloa väljastamine ei anna alust katastriüksuse sihtotstarbe muutmiseks mäetööstusmaaks ning mäetööstusmaa sihtotstarbe määramise eelduseks on sellise katastriüksuse sihtotstarbe kooskõla kehtestatud detailplaneeringu või valla või linna kehtestatud üldplaneeringuga.

Võttes kokku käesoleva taotluse punktis 3.1.2.1.3. toodut, on seega Jõelähtme Vallavolikogu seisukohal, et seisuga 30.06.2018 õigusselgusetust seondult katastriüksusele, mille osas on välja antud kaevandamisloa, mäetööstusmaa sihtotstarbe määramisega ei esinenud. Nii seisuga 30.06.2018 kehtinud PlanS kui ka seisuga 30.06.2018 kehtinud MaaKatS sätestasid üheselt mõistetavalt, et ainuüksi kaevandamisloa väljastamine ei anna alust katastriüksuse sihtotstarbe muutmiseks ning katastriüksuse sihtotstarbe muutmine mäetööstusmaaks on võimalik vaid juhul, kui kehtestatud detailplaneering või detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel kehtestatud kohaliku omavalitsuse üldplaneering katastriüksuse sihtotstarbe sellist muutmist võimaldab.

3.1.2.1.4. Jõelähtme Vallavolikogu on seisukohal, et olukorras, kus seisuga 30.06.2018 õigusselgusetust seondult maaüksuse, mille osas on väljastatud kaevandamisloa, sihtotstarbe muutmiseks mäetööstusmaaks ei esinenud, ei olnud 01.07.2018 jõustunud MaaKatS § 18² lg-ga 4 ka võimalik õigusselgusetust likvideerida. Teiste sõnadega, puudus tarvidus MaaKatS § 18² lg 4 järele, kuna kuni 30.06.2018 kehtinud PlanS-i ja MaaKatS-i maa sihtotstarbe määramist ja muutmist käsitlevad sätted olid selged ja arusaadavad.

Küll tekitas aga MaaKatS § 18² lg 4 jõustumine 01.07.2018 õiguslikku ebaselgust.

Ühelt poolt nähtub MaaKatS § 18² lg-st 4 ühemõtteliselt, et kaevandamisloa väljastamise korral peab valla- või linnavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe muutma mäetööstusmaaks ning mingisugust kaalutlusõigust valla või linnavalitsusel ei ole.

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 sihtotstarbe 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. Teiste sõnadega, 01.07.2018 jõustunud MaaKatS § 18² lg 4 tekitatud õigusselgusetus seisneb selles, et jääb arusaamatuks,

- a.) kas valla- või linnavalitsusel on peale kaevandamisloa väljastamist konkreetse maaüksusega seonduvalt olemas kaalutlusõigus, otsustamaks, kas muuta maaüksuse sihtotstarve mäetööstusmaaks või sellest keelduda või
- b.) tekitab kaevandamisloa väljastamine olukorra, kus valla- või linnavalitsus peab selle maaüksuse, millega seonduvalt kaevandamisluba on väljastatud, sihtotstarbe igal juhul muutma mäetööstusmaaks, kaalutlusõigus valla- või linnavalitsusel puudub ning see, mida konkreetse maaüksusega seonduvalt näevad ette varasemalt kehtestatud planeeringud, mingisugust tähendust ei oma.

Leiame, et õigusselge olukorra likvideerimine ja õigusliku ebaselguse tekitamine, nagu see on MaaKatS § 18² lg 4 jõustumise tagajärjel juhtunud, ei saa olla legitiimseks ehk põhiseaduspäraseks eesmärgiks.

3.1.2.1.5. 01.07.2018 jõustunud MaaKatS § 18² lg-ga 4 tegelikuks eesmärgiks, millele küll dokumendis „598 SE II Muudatusettepanekute loetelu kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu juurde“ otseselt ei viidata, võib olla seadusandja soov hõlbustada peale kaevandamisloa väljastamist võimalikult kiiresti maavara kaevandamisega alustamist, et oleks tagatud maavara varustuskindlus ning andes selleks võimaluse jätta tähelepanuta kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud planeeringud.

Kui nõustuda eelmises lauses toodud MaaKatS § 18² lg-ga 4 tegeliku eesmärgiga, siis tähendaks see, et

- a.) linna- või vallavalitsus peab kaevandamisloa väljastamisel muutma katastriüksuse sihtotstarbe mäetööstusmaaks ja ei oma seejuures mingisugust kaalutlusõigust ning
- b.) varasemalt kehtestatud planeeringud, mis näevad sama katastriüksuse osas ette mingi muu sihtotstarbe, ei omaks mingisugust tähendust.

Teiste sõnadega, riigi poolt kaevandamisloa väljastamine tähendaks sisuliselt kehtivate planeeringute muutmist ilma planeeringute muutmise haldusmenetlust läbi viimata. Vastavalt PlanS § 93 lg-le 2 saab valla või linna üldplaneeringut muuta üksnes uue planeeringu koostamise ja kehtestamise läbi ning samuti on valla või linna üldplaneeringut võimalik muuta vastavalt PlanS §-ile 142 üldplaneeringut muutva detailplaneeringu kehtestamise kaudu. Jõelähtme Vallavolikogu on seisukohal, et ka kehtestatud detailplaneeringut saab muuta kas uue detailplaneeringu kehtestamise või olemasoleva kehtestatud detailplaneeringu osalise kehtetuks tunnistamise kaudu.

Jõelähtme Vallavolikogu on seisukohal, et ka antud taotluse käesolevas punktis 3.1.2.1.5. määratletud MaaKatS § 18² lg 4 võimalik eesmärk ei saaks olla legitiimne. Seda põhjusel, et kohaliku omavalitsuse PS §-ist 154 tuleneva enesekorraldusõiguse garantii üheks komponendiks olev ruumilise planeerimise õigus kaotaks oma õigusliku tähenduse. Piisab vaid riigi poolt maavara kaevandamise loa väljastamisest, kui selle kohaliku omavalitsuse poolt varasemalt kehtestatud planeeringud kaotaksid piirkonna osas, millega seonduvalt kaevandamisluba väljastatakse, igasuguse tähenduse. Näiteks, kui kohalik omavalitsus on ajaliselt enne kaevandamisloa väljastamist kehtestatud üldplaneeringuga näinud ette, et piirkond, millega seonduvalt kaevandamisluba hiljem väljastatakse, on kasutatav pargina ja tervisespordiga tegelemise alana, siis toob kaevandamisloa väljastamine kaasa kohaliku omavalitsuse tahte murdmise ning pargi asemele mäetööstusmaa sihtotstarbe määramise.

Siinjuures tuleks eraldi pöörata tähelepanu nii sellele, kuidas toimub kaevandamisloa väljastamise üle otsustamine kohaliku omavalitsuse vastuseisu korral kaevandamisele (oleme



seda küsimust täpsemalt analüüsinud käesoleva taotluse punktis 3.1.2.1.5.1.) kui ka sellele, millise õiguspärase ootuse kohaliku omavalitsuse poolt planeeringu kehtestamine endaga kaasa toob (oleme seda küsimust täpsemalt analüüsinud käesoleva taotluse punktis 3.1.2.1.5.2.).

3.1.2.1.5.1. MaaPS § 55 lg 2 p-s 11 on sätestatud, et kaevandamisloa väljastamisest tuleb keelduda, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole nõus kaevandamisloa andmisega.

Samas tuleb MaaPS § 55 lg 2 p-d 11 vaadelda koosmõjus sama paragrahvi lõikega 4, millest nähtub, et kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole nõus kaevandamisloa andmisega, võib kaevandamisloa andja taotleja ettepanekul taotleda loa andmiseks nõusolekut Vabariigi Valitsuselt. Vabariigi Valitsus annab loa andmiseks nõusoleku, kui selleks on ülekaalukas riigi huvi.

Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-9-09 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktides 32 ja 33 seondult Vabariigi Valitsuse poolt nõusoleku andmisega kaevandamisloa väljastamiseks selgitanud puutuvalt kohaliku omavalitsuse õigusliku positsiooniga järgmist: „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 keskkonnanahoiu 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. Nii üldgeoloogilise uurimistöö kui ka geoloogilise uuringu tulemusena võib näiteks selguda, et maavaravaru ei ole sobiva kvaliteediga, ja maardlat arvele ei võeta. Kaevandamistegevust võib takistada ka asjaolu, et ettevõtjale ei väljastata muid selleks vajalikke lube. ... Lisaks eeldab vaatlusaluse riive mõõdukaks tunnistamine kolleegiumi hinnangul ka seda, et omavalitsusüksusel oleks peale menetluse kaasatuse võimalik Vabariigi Valitsuse nõusolekut kohtus vaidlustada.“

Kui riik on aga otsustanud Vabariigi Valitsuse nõusolekust lähtudes ja vaatamata kohaliku omavalitsuse vastuseisule juba kaevandamisloa väljastada, siis on kohaliku omavalitsuse eelmises lõigus tsiteeritud võimalused oma õiguste kaitsmiseks tunduvalt kitsamad. Ainsaks sisuliseks võimaluseks vaidlemaks vastu kaevandamisloa väljastamisele on kohaliku omavalitsuse poolt kaevandamisloa välja andmise haldusakti vaidlustamine. Seega olukorras, kus a.) kohaliku omavalitsuse vastuseistust johtuvalt on Vabariigi Valitsus otsustanud kaevandamisloa väljastamiseks nõusoleku anda ning b.) Keskkonnaamet on Vabariigi Valitsuse nõusolekust lähtudes otsustanud kaevandamisloa välja anda, ei oma kohaliku omavalitsuse vastuseis kaevandamisloa väljastamisele enam mingisugust sisulist tähendust ega takistust kaevandamisloa väljastamisest keeldumiseks.

3.1.2.1.5.2. Vastavalt PlanS § 91 lg-le 1 ja § 139 lg-le 1 on kohaliku omavalitsuse üldplaneeringu ja detailplaneeringute kehtestamise otsustamine kohaliku omavalitsuse pädevuses.

Jõelähtme Vallavolikogu on seisukohal, et üldplaneeringu ning detailplaneeringu kehtestamise tulemusena tekib nii üldsusel kui ka kohalikul omavalitsusel õiguspärane ootus, et kehtestatud planeering jääb vähemalt mõisliku pikkusega ajaks kehtima. Selles kontekstis omavad tähtsust Riigikohtu poolt haldusasjas nr 3-3-1-9-14 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktides 19 ja 20 avaldatud järgmised suunised: „Samas ei saa kohalik omavalitsus loobuda planeeringu



elluviimisest meelevaldselt. See oleks vastuolus avaliku võimu omavoli keeluga (PS § 13 lg 2) ning võiks tuua kaasa ebaproportsionaalse sekkumise omandiõigusesse ja ettevõtlusvabadusse. ... Kolleegiumi hinnangul tuleb PlanS § 9 lg-t 1 ja § 27 lg-t 1 koostoimes mõista selliselt, et need jäätavad planeeringu kehtimajäämisest huvitatud kinnistuomanikule õigustatud ootuse, et tal on vähemalt lähiaastate jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist mõistlik võimalus detailplaneeringus sätestatud krundi ehitusõigus realiseerida. PlanS § 9 lg-st 1 ja § 27 lg-st 1 tulenevalt ei ole detailplaneeringuid õige võrdsustada ajutiste normidega, mis ei loo üldse õiguspärast ootust (vrd Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. oktoobri 2000. aasta otsus asjas nr 3-4-1-9-00, punkt 14; 2. detsembri 2004. aasta otsus asjas nr 3-4-1-20-04, punktid 15–21).“

Seega leiab Jõelähtme Vallavolikogu, et 01.07.2018 jõustunud MaaKatS § 18² lg-ga 4 tekitab olukorra, kus õiguspärase ootuse nõuet, et kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud planeeringud teatud mõistliku aja jooksul kehtivad, oluliselt rikutakse. Piisab riigi poolt kaevandamisloa väljastamisest, et valla- või linnavalitsusel tekkiks MaaKatS § 18² lg-st 4 tulenev kohustus kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud planeeringud selle maa-ala osas, millega seondult kaevandamisluba väljastatakse, ära unustada ja ruumilise planeerimise asemel lubada maa-alal üksnes kaevandamisloaga ette nähtud tegevusi, määrates maa-ala sihtotstarbeks mäetööstusmaa.

3.1.2.1.5.3. Võttes kokku käesoleva taotluse punktis 3.1.2.1.5. toodut, ei saa Jõelähtme Vallavolikogu arvates 01.07.2018 jõustunud MaaKatS § 18² lg 4 eesmärgi pidada legitiimseks ehk põhiseaduspäraseks ka siis, kui seadusandja sooviks selle õigusnormi kehtestamisel oli hõlbustada ja kiirendada maavara tegeliku kaevandamisega alustamist peale kaevandamisloa väljastamist, et oleks tagatud maavara varustuskindlus. Seda põhjusel, et MaaKatS § 18² lg 4, mis paneb kohalikule omavalitsusel kohustuse muuta peale kaevandamisloa väljastamist maaüksuse sihtotstarbe mäetööstusmaaks ning võtab kohalikult omavalitsuselt seejuures igasuguse kaalutlusõiguse maaüksuse sihtotstarbe muutmise üle otsustamisel, mitte ei piira kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku enesekorraldusõiguse osaks olevat ruumilise planeerimise pädevust, vaid välistab kohaliku omavalitsuse poolt ruumilise planeerimise pädevuse teostamise täielikult ning rikub samas ka kohaliku omavalitsuse õiguspärast ootust, et kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud planeeringud kehtivad mõistliku aja jooksul. Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr. 3-4-1-9-06 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 22 märkinud, et „Enesekorraldusõiguse põhisisuks on kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel“, kuid 01.07.2018 jõustunud MaaKatS § 18² lg 4 välistab valla- või linnavalitsuse igasuguse diskretsiooni nende maaüksuste sihtotstarbe muutmise seondult, mille osas riik väljastab kaevandamisloa.

3.1.2.2. MaaKatS § 18² lg-s 4 sätestatud kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku enesekorraldusõiguse garantii piirangu sobivusest, vajalikkusest ja mõõdukusest MaaKatS § 18² lg-st 4 tuleneva eesmärgi saavutamiseks

3.1.2.2.1. Jõelähtme Vallavolikogu on seisukohal, et kuivõrd 01.07.2018 jõustunud MaaKatS § 18² lg 4 eesmärk ei ole legitiimne ehk põhiseaduspärane (vt. käesoleva taotluse punktis 3.1.2.1. toodud põhjendused), siis puudub ka tarvidus MaaKatS § 18² lg-s 4 sätestatud piirangu sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse hindamiseks. Jõelähtme Vallavolikogu selline järeldus rajaneb Riigikohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve asjades avaldatud järgmistele seisukohtadele.

Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-2-09 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 32 märkinud: „Enesekorraldusõigusesse võib riigi keskvoim sekkuda üksnes proportsionaalsete meetmetega, mis peavad silmas selgelt määratletud õiguspärast eesmärki.“

Samale seisukohale on Riigikohus jäänud ka põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-9-09 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 28.

Põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-3-16 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktides 87 ja 88 on Riigikohus selgitanud, et PS § 154 lg-s 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku garantii piiramisel seadusandja poolt kehtib meelevaldsuse keeld. „See keeld kujutab endast PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu meelevaldse teostamise üldise keelu konkretiseeringut konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes ning väljendab sellisena kohaliku omavalitsuse tagatist PSJKS § 7 tähenduses. Kolleegium sisustab sellise keelu järgmiselt. Meelevaldsuse keeld eeldab, et kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes tuleb järgida põhiseaduse formaalseid nõudeid, mida kolleegium käsitleb otsuse osas (C) (vt otsuse punktid 106–113). Lisaks formaalsetele nõuetele vastamisele peab kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmine olema ka materiaalses mõttes põhiseaduspärane, st teenima põhiseaduspärast eesmärki ning aitama seda saavutada (olema selle saavutamiseks asjakohane).“

Samuti nähtub Riigikohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-19-26 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktist 41, et põhiseaduses sätestatud õiguste piiramiseks peab esmalt esinema õiguste piiramise legitiimne eesmärk.

3.1.2.2.2. Isegi juhul, kui käesoleva taotluse punktis 3.1.2.2.1. toodud käsitlusega mitte nõustuda, on Jõelähtme Vallavolikogu seisukohal, et MaaKatS § 18² lg-st 4 tuleneva eesmärgi saavutamiseks kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku enesekorraldusõiguse garantii piiramise sobivus on vaieldav (oleme sellel küsimusel peatunud käesoleva taotluse punktis 3.1.2.2.2.1.). Samuti leiab Jõelähtme Vallavolikogu, et MaaKatS § 18² lg-st 4 tuleneva eesmärgi saavutamiseks kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku enesekorraldusõiguse garantii piiramine ei ole vajalik (oleme seda teemat täpsemalt käsitlenud käesoleva taotluse punktis 3.1.2.2.2.2.) ega mõeldukas (oleme seda temaatikat analüüsinud käesoleva taotluse punktis 3.1.2.2.2.3.).

3.1.2.2.2.1. Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-16-08 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 29 selgitanud, et sobiv on selline põhiseaduses sätestatud õiguse piiramise abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist.

Nagu käesoleva taotluse punktis 3.1.2.1. on selgitatud, on antud juhul ebaselge, mis on MaaKatS § 18² lg 4 eesmärgiks. Dokumendi „598 SE II Muudatusettepanekute loetelu kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu juurde“ leheküljel 11 punktist 24.3. järeldub, nagu oleks seadusandja soovinud MaaKatS § 18² lg 4 läbi suurendada õigusselgust. Jõelähtme Vallavolikogu jääb käesoleva taotluse punktides 3.1.2.1.3. ning 3.1.2.1.4. toodu juurde ning toonitab veelkordselt, et MaaKatS § 18² lg 4 mitte ei loo õigusselgust, vaid likvideerib õigusselguse, mis eksisteeris enne selle õigusnormi jõustumist ja loob õigusselgusetust. **Seega, kui asuda seisukohale, et MaaKatS § 18² lg 4 eesmärgiks on õigusselguse loomine maaüksuse sihtotstarbe muutmisel mäetööstusmaaks tulenevalt kaevandamisloa väljastamisest, siis MaaKatS § 18² lg 4 ei ole sobiv sellise eesmärgi saavutamiseks.**

Kui aga nõustuda käesoleva taotluse punktis 3.1.2.1.5. tooduga ning lugeda MaaKatS § 18² lg 4 eesmärgiks hõlbustada peale kaevandamisloa väljastamist võimalikult kiiresti maavara kaevandamisega alustamist, et oleks tagatud maavara varustuskindlus, siis leiab Jõelähtme Vallavolikogu järgmist. Mäetööstusmaa sihtotstarbe kui kaevanduse rajamiseks sobiliku maa kasutamise sihtotstarbe määramine maaüksusele, millega seonduvalt on kaevandamisluba väljastatud, aitab kaasa maavara kaevandamisega alustamisele. Samas tuleb silmas pidada, et maavara kaevandamisega alustamiseks tuleb astuda veel ka mitmeid muid samme, nagu näiteks veeloa saamine, õhusaasteloa saamine, kaevandamisprojekti koostamine, mäeeraldise



territooriumile jäävate kinnistute omanikega kokkulepete saavutamine kaevandamise lubamiseks jne. Seetõttu leiame, et seos katastriüksuse sihtotstarbe muutmise mäetööstusmaaks ning maavara tegeliku kaevandamisega alustamise vahel on pigem kaudne ning mäeeraldise territooriumile jäävatele maaüksustele mäetööstusmaa sihtotstarbe määramine ei garanteeri veel seda, et tegelikkuses maavara kaevandamisega ka võimalikult kiiresti peale kaevandamisloa väljastamist alustatakse. Kuna aga mäeeraldise maaüksustele mäetööstusmaa sihtotstarbe määramine ei takista kaevandamisega alustamist, siis ilmselt tuleb mõnda, et pidades MaaKatS § 18² lg-s 4 sätestatud eesmärgiks hõlbustada peale kaevandamisloa väljastamist võimalikult kiiresti maavara kaevandamisega alustamist, et oleks tagatud maavara varustuskindlus, on MaaKatS § 18² lg 4 sobiv sellise eesmärgi saavutamiseks.

3.1.2.2.2. Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-16-08 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 29 selgitanud, et vajalik on selline põhiseaduses sätestatud õiguse piiramise abinõu, mille puhul eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.

Juhul, kui pidada MaaKatS § 18² lg 4 eesmärgiks õigusselguse loomist, siis puudub tarvidus MaaKatS § 18² lg 4 vajalikkuse analüüsimiseks, sest see õigusnorm ei ole sobiv õigusselguse eesmärgi saavutamiseks.

Juhul, kui pidada MaaKatS § 18² lg 4 eesmärgiks peale kaevandamisloa väljastamist võimalikult kiiresti maavara kaevandamisega alustamise hõlbustamist, et oleks tagatud maavara varustuskindlus, siis soovib Jõelähtme Vallavolikogu märkida järgmist.

Jõelähtme Vallavolikogu on seisukohal, et mõiste „maavara varustuskindlus“ sisustamisel tuleb lähtuda avalikust ehk ühiskonna kui terviku huvist maavarade kättesaadavuse vastu ühiskonna jaoks oluliste objektide rajamiseks ning korras hoidmiseks säästva arengu põhimõtteid silmas pidades, mitte aga konkreetse ettevõtja või tellija ärihuvist. Jõelähtme Vallavolikogu selline lähenemine on kooskõlas MaaPS eelnõu algatamise seletuskirja leheküljel 3 toodud maavarade varustuskindluse määratlusega, milleks on vajadused tagada, et maapõueressurss oleks kättesaadav just seal, kus seda on vaja ühiskonna arenguks, ning samuti tagada, et ressursi kasutataks säästvalt.⁴

Järelikult tuleb selle üle otsustamiseks, kas MaaKatS § 18² lg 4 on eesmärgi – hõlbustada peale kaevandamisloa väljastamist võimalikult kiiresti maavara kaevandamisega alustamist, et oleks tagatud maavara varustuskindlus – saavutamiseks sobilik, esmalt uurida, kas ja millisel viisil on Eesti Vabariigis määratletud avalikkuse vajadused maavarade säästlikuks kasutamiseks.

Jõelähtme Vallavolikogu on seisukohal, et Eesti Vabariigis on olulisi puudujääke avalikkuse vajaduste määratlemisel maavarade säästlikuks kasutamiseks. Jõelähtme Vallavolikogu selline seisukoht rajaneb alljärgnevale teabele:

- 1.) Riigikontrolli aruande „Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine“⁵ leheküljel 1 on lõppjäreldusena märgitud: „Riigikontrolli hinnangul ei ole ehitusmaavarade

⁴ MaaPS eelnõu 213 SE seletuskiri on kättesaadav internetileheküljelt <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e090ecff-9911-4721-822c-1ffd61c20ceb/Maap%C3%B5ueseadus>

⁵ Riigikontrolli aruanne „Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine“ on kättesaadav internetileheküljelt <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2091/language/et-EE/Default.aspx>



kaevandamine korraldatud jätkusuutlikult, sest pole kehtestatud aastaseid kasutusmäärasid, uute karjäärade avamine lähtub eelkõige ettevõtjate huvist ning järelevalve kaevandamise üle on puudulik. Ehitusmaavarade kaevandamine ei ole keskkonna- ega inimsõbralik, sest karjäärade avamine pole riiklikult koordineeritud, elanike huvide ja looduskeskkonnaga arvestatakse vähe ning vanu karjääre enamasti ei korrastata. Paljud ettevõtted on ehitusmaavarasid kaevandanud lubatust suuremas mahus“;

- 2.) tõigale, et Riigikontrolli poolt esiletoodud kitsaskohad on jätkuvalt aktuaalsed, viitavad dokumendi „Maapõuepoliitika põhialused aastani 2050“ koostamise käigus valminud töörühmade koosolekute protokollid.⁶ Kõnealustest protokollidest järeldub, et puuduvad maapõue uurimise ja kasutamise riiklikud eesmärgid. Vajalik on lahendada küsimus, kuidas kasutada maavarasid sotsiaalmajanduslikult kõige mõistlikumalt. Maapõueressursside haldamisel puudub majanduslik vaade. Ühe lõppjäreldusena on toodud esile, et „Eesti maapõueressursside kasutamise sotsiaal-majanduslikku mõju on vähe uuritud (paljude ressursside puhul üldse mitte). Eesti maapõueressursside efektiivseima majandusliku kasutamise ja kõrgeimat lisandväärtust loovate võimaluste välja selgitamiseks oleks mõistlik luua üks riiklik kompetentsikeskus“;
- 3.) samuti omavad tähtsust dokumendist „Seletuskiri maapõuepoliitika põhialustele aastani 2050“⁷ nähtuvad seisukohad. Ka viimatinimetatud dokumendi lehekülgedel 6 ja 7 on viidatud sellele, et „Selgepiirilisel on määratlemata riigi ülesanded maapõue, sh maavarade uurimisel ja kasutamisel ning analüüsimata, kas nende täitmiseks on riigis olemas vajalikud struktuurid ja kas ülesannete täitmine toimub praegu kõige asjakohasemates struktuurides. ... Olemasolev teave maapõueressursside kohta on ebapiisav ja ei vasta täies ulatuses kaasaegsetele nõuetele, võimaldamaks maavarade uute kasutussuundade arendamist“;
- 4.) tähtsust omab Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt koostatud uuringu „Eesti ehitusmaavarade nõudluse prognoos aastateks 2012-2020“⁸ lehekülgedelt 4 ja 42 nähtuv, mille kohaselt kasutatakse järjest enam teede-ehituses imporditud graniitkillustikku ning seda eelkõige kvaliteetsemate ja suurema koormusega teede ehitusmahu suurenemise tõttu;
- 5.) puuduvad riiklikul tasandil koostatud dokumendid, milles oleks ära seostatud planeeritav ehitustegevus ehituslubjakivi prognoositavate tarbimisvajadustega. Riigiteede teehoiukava aastateks 2014-2020 ja riigiteede teehoiukava aastateks 2018-2022⁹ ei ole selles mõtte asjasepuutuv, et nendes dokumentides ei ole käsitletud, kui suur oleks vajadus ehituslubjakivi ja muude maavarade järele teehoiukava elluviimisel. Samuti omab tähtsust tõik, et riigiteede teehoiukava kujutab endast üksnes plaani, mille tegelikkuses realiseerimine sõltub ära erinevatest teguritest;
- 6.) riigi huvi ebaselgusele seonduvalt lubjakivi kaevandamisega Harju maakonnas viitavad ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 04.11.2019 kiri nr. 17-1/18-0148/8129

⁶ Kõnealused protokollid on kättesaadavad internetileheküljelt <http://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/maapou/maapoue-strateegia>

⁷ Dokument „Seletuskiri maapõuepoliitika põhialustele aastani 2050“ on kättesaadav internetileheküljelt <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5440f4fd-2575-4fb8-8294-87f82e624742#8KFibGIO>

⁸ Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt koostatud uuring „Eesti ehitusmaavarade nõudluse prognoos aastateks 2012-2020“ on kättesaadav internetileheküljelt <https://www.envir.ee/sites/default/files/ehitusmaavaradeprognoos2012-20.pdf>

⁹ Mõlemad kavad on kättesaadavad internetileheküljelt <https://www.mnt.ee/et/tee/teehoiukava-aastateks-2018-2022>



ja 15.11.2019 kiri nr. 17-1/18-0148/8494. Mõlema kirja viimasest lõigust ilmneb, et riigi huvi kaevandamislubade väljastamise vastu Harju maakonnas selgitatakse välja Harju maakonna maavarade teemaplaneeringu koostamise käigus;

- 7.) Tallinna Tehnikaülikoolis 2019 valminud töö "Eesti Energia Estonia kaevanduse lubjakivi killustiku ning tuha tehniline sobivus ja majanduslik põhjendatus Rail Baltic muldkeha ja kõrvalteede alusmaterjalina või stabiliseerimiseks"¹⁰ leheküljel 17 punktis 2.1. on märgitud: "Lubjakivikillustik puhtal kujul (pealt kiilutuna) sobib hästi madalamaklassiliste teede, metsateede, maaparanduslikel eesmärkidel kasutatavate teede, sh RB hooldusteede (viimase katendi näidis on esitatud peatükis 3.8) ehitamiseks, samuti kasutamiseks platside ja kergliiklusteede alla". Sama töö leheküljel 18 on märgitud: "Käesoleva projekti tulemused võimaldavad järeldada, et lubjakivikillustiku ja liiva segu sobib hästi kasutamiseks raudteede ja kõrgemaklassiliste teede muldkehade ehitamiseks. Sobiliku seguna saab käsitleda sellist, milles sisaldub 70% mahust lubjakivikillustikku fr 0/90 mm ja 30% mahust kvartslüüa (settekivimist valmistatud liiva kasutamine ei ole lubatud). 70/30 segu alternatiivina võib käsitleda ka erinevatest killustikufraktsioonidest ja liivast valmistatud sidumata segu, mis võimaldab vähendada liiva osakaalu. Peatükis 3.7.3 toodud näites kasutati segus 60% fr 0/90 mm, 25% fr 4/63 mm ja 15% kvartslüüa". Seega seab Tallinna Tehnikaülikoolis 2019 valminud töö "Eesti Energia Estonia kaevanduse lubjakivi killustiku ning tuha tehniline sobivus ja majanduslik põhjendatus Rail Baltic muldkeha ja kõrvalteede alusmaterjalina või stabiliseerimiseks" kahtluse alla väited selle kohta, nagu tingiks Rail Balticu ehitus tungiva vajaduse uute lubjakivikarjäärade avamiseks.

Kuivõrd Eesti Vabariigis on olulisi puudujääke avalikkuse vajaduste määratlemisel maavarade säästlikuks kasutamiseks, siis on Jõelähtme Vallavolikogu seisukohal, et MaaKatS § 18² lg 4 ei ole eesmärgi – hõlbustada peale kaevandamisloa väljastamist võimalikult kiiresti maavara kaevandamisega alustamist, et oleks tagatud maavara varustuskindlus – saavutamiseks vajalik. Eesmärgi hõlbustada peale kaevandamisloa väljastamist võimalikult kiiresti maavara kaevandamisega alustamist, et oleks tagatud maavara varustuskindlus on võimalik saavutada teiste, kuid kohalike omavalitsuste põhiseadusliku enesekorralduse garantii osaks olevat ruumilise planeerimise pädevust tunduvalt väiksemas ulatuses efektiivselt piiravate meetmetega.

Eelkõige peab Jõelähtme Vallavolikogu silmas

- 1.) Eesti Vabariigi poolt riigi ja ühiskonna vajaduste välja selgitamise erinevate maavarade säästliku kasutamise orienteeruvate mahtude kohta mingis ajaühikus (näiteks 10 või 20 aasta kontekstis),
- 2.) riigi eriplaneeringu(te) abil maavarade kaevandamise alade kindlaks määramist,
- 3.) Eesti Vabariigi poolt maavara kaevandamise õiguse müüki enampakkumistel ning
- 4.) kaevandamislubade kehtivuse aegade olulist lühendamist, soodustamaks maavarade kaevandamise lõpule viimist ning karjäärimaastike korrastamist võimalikult lühikese aja jooksul, et kaevandamisest tulenevad negatiivsed mõjud loodusele ning inimeste tervisele ja varale oleksid võimalikult lühiajalised.

Sellisel toimides on võimalik välja pääseda tänaseks päevaks tekkinud iseäralikust olukorrast, kus

¹⁰ Töö „Eesti Energia Estonia kaevanduse lubjakivi killustiku ning tuha tehniline sobivus ja majanduslik põhjendatus Rail Baltic muldkeha ja kõrvalteede alusmaterjalina või stabiliseerimiseks“ on kättesaadav internetileheküljelt <https://www.energia.ee/-/doc/8457332/pdf/lopparuanne.pdf>



- 1.) igal huvitatud isikul on võimalus esitada taotlusi kaevandamisloa saamise eesmärgil (kas geoloogilise uuringu loa väljastamiseks või kaevandamisloa väljastamiseks),
- 2.) tulenevalt väga suurest huvist ja survest maavarade kaevandamise vastu on kohalikud omavalitsused resoluutselt vastu mistahes uutele kaevandustele, vältimaks kohaliku omavalitsuse elukeskkonna halvenemist ja sellest tingitud elanike arvu vähenemist (näiteks ainuüksi Jõelähtme valla territooriumi osas on esitatud viimase 2 aasta jooksul 14 üldgeoloogilise uurimistöo loa, geoloogilise uuringu loa ning kaevandamisloa taotlust) ning
- 3.) kaevandamislubasid taotletakse ja väljastatakse sageli maksimaalselt pikaks ajaks ehk 15 või 30 aastaks ning harukordsed ei ole ka maksimaalselt pikaks ajaks antud kaevandamislubade kehtivuse tähtaegade pikendamised. Seda põhjustel, et turunõudlus maavarade järele ajas muutub ning esineb perioode, kus konkreetset kaevandatud maavara kas ei ole võimalik või ei ole majanduslikult soodne müüa,
- 4.) seejuures käib reeglina pea iga kaevandamisloa väljastamise taotluse juurde jutt selle kohta, kuidas varustuskindlus konkreetse maavara osas olevat väga halb ja esinevat tungiv vajadus kaevandamisloa väljastamiseks.

Seega leiab Jõelähtme Vallavolikogu, et MaaKatS § 18² lg 4 ei ole eesmärgi – hõlbustada peale kaevandamisloa väljastamist võimalikult kiiresti maavara kaevandamisega alustamist, et oleks tagatud maavara varustuskindlus – saavutamiseks vajalik.

3.1.2.2.2.3. Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-16-08 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 29 selgitanud, et põhiseaduses sätestatud õiguse piiramise mõõdukuse üle otsustamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.

Juhul, kui pidada MaaKatS § 18² lg 4 eesmärgiks õigusselguse loomist, siis puudub tarvidus MaaKatS § 18² lg 4 mõõdukuse analüüsimiseks, sest see õigusnorm ei ole sobiv õigusselguse eesmärgi saavutamiseks.

Juhul, kui pidada MaaKatS § 18² lg 4 eesmärgiks peale kaevandamisloa väljastamist võimalikult kiiresti maavara kaevandamisega alustamise hõlbustamist, et oleks tagatud maavara varustuskindlus, siis puudub tarvidus MaaKatS § 18² lg 4 mõõdukuse analüüsimiseks, sest see õigusnorm ei ole vajalik maavara kaevandamisega alustamise hõlbustamise ja maavara varustuskindluse tagamiseks.

Kui aga Riigikohus peaks siiski pidama tarvilikuks analüüsida MaaKatS § 18² lg 4 mõõdukust seondult eesmärgiga hõlbustada peale kaevandamisloa väljastamist võimalikult kiiresti maavara kaevandamisega alustamist, et oleks tagatud maavara varustuskindlus, siis leiab Jõelähtme Vallavolikogu, et mõõdukuse nõue seondult MaaKatS § 18² lg 4 eesmärgiga täidetud ei ole ning soovib üksikasjalikumalt märkida järgmist.

Esiteks, MaaKatS § 18² lg 4 piirab intensiivselt ja ulatuslikult kohaliku omavalitsuse enesekorralduse põhiseaduslikku garantiid. Johtuvalt MaaKatS § 18² lg-st 4 ei oma see, mis on sätestatud kohaliku omavalitsuse poolt varasemalt kehtestatud planeeringutes seondult maa-alaga, mille osas kaevandamisluba väljastatakse, mingisugust tähendust. Tulenevalt kaevandamisloa väljastamisest peab valla- või linnavalitsus muutma mäeeraldise territooriumile jäävate maaüksuste sihtotstarbe mäetööstusmaaks ning mingisugust kaalutlusõigust valla- või linnavalitsusel ei ole. Tegemist on väga olulise sekkumisega kohaliku omavalitsuse õigusesse teostada oma territooriumil ruumilist planeerimist.

Lisaks sellele rikub MaaKatS § 18² lg 4 kohaliku omavalitsuse õiguspärasust, et selle kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud planeeringud kehtivad mõistliku pikkusega aja jooksul ning isikud võivad selle kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud planeeringute lahendusi ja kehtima jäämist usaldada.

Teiseks, iseenesest on maavarade varustuskindluse tagamine olulise kaaluga eesmärk. Siinjuures tuleb aga silmas pidada järgmiseid iseärasusi:

- 1.) seos MaaKatS § 18² lg 4 ning maavarade varustuskindluse tagamise vahel on kaudne. Selleks, et maavara kaevandamisega alustada, on lisaks kehtiva kaevandamisloa olemasolule ja mäeeraldise territooriumile jäävate maaüksuste sihtotstarbe muutmisele mäetööstusmaaks tarvilik veel mitmete teiste sammude astumine: kaevandamisest huvitatud isik peab sageli saama ka veeloa ja õhusaasteloa, tuleb saavutada kokkulepped mäeeraldise territooriumile jäävate kinnistute omanikega maavara kaevandamisega alustamise osas, valmima peab kaevandamisprojekt jne. **Seega ei taga ainuüksi mäeeraldise territooriumil paiknevate maaüksuste sihtotstarbe muutmine mäetööstusmaaks seda, et oleks tagatud maavarade varustuskindlus;**
- 2.) otsustamiseks, millal on tagatud maavarade varustuskindlus, tuleb esmalt välja selgitada, milline on avalikkuse põhjendatud vajadus erinevate maavarade järele teatud ajaperioodi jooksul, võttes seejuures arvesse säästva arengu põhimõtteid. Jõelähtme Vallavolikogu jääb käesoleva taotluse punktis 3.1.2.2.2. avaldatu juurde ning toonitab veelkordselt, et Eesti Vabariigis on olulisi puudujääke avalikkuse vajaduste määratlemisel maavarade säästlikuks kasutamiseks. **Teadmata, milline on põhjendatud ja säästva arengu põhimõtetega kooskõlas olev vajadus erinevate maavarade järele teatud ajaperioodi jooksul, ei ole ka võimalik kujundada seisukohta selle kohta, kas maavarade varustuskindlus on tagatud või mitte.**

Kolmandaks, käesolev kohtuasi erineb olemuslikult Riigikohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-9-09 käsitletud kaasusest.

Põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-9-09 menetles Riigikohus Koigi Vallavolikogu taotlust tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks 01.04.20015-31.12.2016 kehtinud MaaPS-i sätted, mis andsid võimaluse kohaliku omavalitsuse vastuseisu korral välja anda üldgeoloogilise uurimistöö luba, geoloogilise uuringu luba ning kaevandamisluba Vabariigi Valitsuse nõusolekul.

Riigikohus leidis põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-9-09 tehtud kohtuotsuses, et 01.04.20015-31.12.2016 kehtinud MaaPS-i vaidlusalused sätted põhiseadusega vastuolus ei ole, märkides kohtuotsuse motiveeriva osa punktides 32-33 järgmist: „Mõõdukuse kohta leiab kolleegium järgmist. Vaidlustatud sättes 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 keskkonnahoiu 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. Nii üldgeoloogilise uurimistöö kui ka geoloogilise uuringu tulemusena võib näiteks selguda, et maavaravaru ei ole sobiva kvaliteediga, ja maardlat arvele ei võeta. Kaevandamistegevust võib takistada ka asjaolu, et ettevõtjale ei väljastata muid selleks vajalikke lube. Mõõdukas saab vaatlusalune riive olla kolleegiumi hinnangul aga üksnes siis, kui Vabariigi

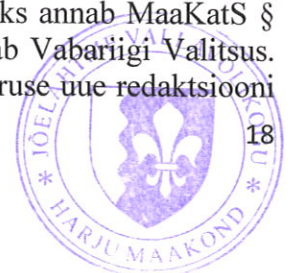
Valitsus kaalub nõusoleku andmisel, millised on need üleriigilised sotsiaalsed, keskkonnanahoiu- või majandushuvid, mis siiski tingivad vajaduse kaaluda lubade väljastamist just konkreetse omavalitsusüksuse territooriumi kohta. See on aga võimatu, kui omavalitsusüksus nõusoleku andmisest keeldumisel 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. Kolleegium leiab, et enesekorraldusõiguse rikkumise kohtuliku kontrolli tagamiseks tuleb halduskohtusse pöördumist reguleerivaid sätteid korralduse puhul, millega Vabariigi Valitsus annab kohaliku omavalitsusüksuse vastuseisust hoolimata nõusoleku üldgeoloogilise uurimistöö, uuringuloo või kaevandamisloa andmiseks, tõlgendada selliselt, et see korraldus võib olla vaidlustatav eraldiseisvana lõplikust haldusaktist.“

Jõelähtme Vallavolikogu arvates on käesolevas kohtuasjas tõstatunud küsimused põhimõtteliselt erinevad põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-9-09 käsitletust. Seda põhjusel, et erinevalt põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-9-09 analüüsist on MaaKatS § 18² lg 4 puhul kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirang väga intensiivne. MaaKatS § 18² lg-st 4 ilmneb, et sõltumata sellest, mis on ette nähtud kohaliku omavalitsuse poolt varasemalt kehtestatud planeeringutes seondult määraldisele jäävate maaüksustega, peab valla- või linnavalitsus peale kaevandamisloa väljastamist muutma määraldisele jäävate maaüksuste sihtotstarbe mäetööstusmaaks ning mingisugust kaalutusõigust valla- või linnavalitsusel ei ole. Seega näeb MaaKatS § 18² lg 4 sisuliselt ette kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud planeeringute muutmise ilma PlanS-is sätestatud planeeringute muutmise põhimõtteid järgimata, kusjuures kohaliku omavalitsuse poolt varasemalt kehtestatud planeeringute muutmiseks piisab ainuüksi kaevandamisloa väljastamisest. Seejuures rikutakse oluliselt kohaliku omavalitsuse õiguspärast ootust, et tema poolt kehtestatud planeeringud jäävad mõistliku pikkusega ajaks kehtima ning isikud võivad nende planeeringute kehtivust usaldada.

Neljandaks, käesolev kohtuasi erineb oluliselt Riigikohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-13-09 käsitletud kaasusest.

Põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-13-09 käsitles Riigikohus Harku Vallavolikogu taotlust tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks muuhulgas Vabariigi Valitsuse 23.10.2008 määruse nr 155 „Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord“ § 8 lg 2. Vabariigi Valitsuse 23.10.2008 määruse nr 155 § 8 lg-s 2 sätestati, et enne selle määruse jõustumist määratud mäetööstusmaa (004; K), karjäärade maa (0040; Kr), turbatootmismaa (0041; Tt), sotsiaalmaa (005; Ü), ühiskondlike hoonete maa (0050; Üh) ja üldmaa (0051; Üm) sihtotstarbed ning käesoleva määrusega vastuolus olevad liitsihtotstarbed jäävad kehtima seni, kuni kohalik omavalitsus on nende sihtotstarvetega katastriüksustele määranud käesoleva määruse §-s 6 sätestatud sihtotstarbe, arvestades käesoleva määruse §-s 7 sätestatud erisusi. Katastripidaja esitab ühe kuu jooksul käesoleva määruse jõustumisest arvates kohalikule omavalitsusele nimekirja katastriüksustest, mille sihtotstarbed ei vasta käesolevale määrusele. Kohalik omavalitsus on kohustatud käesolevast määrusest tulenevad sihtotstarbed määrama nelja kuu jooksul, alates katastripidajalt nimekirja saamisest.

Riigikohus jättis põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-13-09 Harku Vallavolikogu taotluse rahuldamata, märkides seondult Vabariigi Valitsuse 23.10.2008 määruse nr 155 § 8 lg-ga 2 kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 40 järgmist: „Vabariigi Valitsuse määruse § 8 lõike 2 kohta leiab kolleegium erinevalt taotleja ja justiitsministri arvamusest, et see säte on põhiseadusega formaalselt kooskõlas. Volituse selle määruse kehtestamiseks annab MaaKatS § 18 lõike 3, mille kohaselt sihtotstarvete liigid ja määramise korra kehtestab Vabariigi Valitsus. MaaKatS § 18 lõike 3 alusel kehtestatud määruse § 8 lõike 2 on selle määruse uue redaktsiooni



rakendussäte, mille eesmärk on tagada üleminek määruse eelmise redaktsiooni alusel maakatastris registreeritud katastriüksuste sihtotstarvete kasutamisele uues redaktsioonis kehtestatud sihtotstarvete nimetuste, liikide ja alaliikide kasutamisele. PS § 3 lõike 1 esimese lausega ja PS § 87 punktiga 6 ei ole vastuolus, kui Vabariigi Valitsuse määruses sätestatakse ka kohustused, mis on vajalikud selle määruse rakendamiseks. Määruse § 8 lõikes 2 sätestatud kohustus on ka proportsionaalne meede sihtotstarvete uute nimetuste, liikide ja alaliikide kasutamisele üleminekuks. Ilma sellise kohustuseta ei oleks määruse uut redaktsiooni rakendada võimalik. Sellega põhjustatud riive ei ole eriti intensiivne, kuna sihtotstarbe määramise kohta sisulise otsuse tegemise õigus on endiselt omavalitsusüksusel, mitte aga katastripidajal. Vabariigi Valitsuse määruse § 8 lõige 2 on seega põhiseadusega kooskõlas.“

Jõelähtme Vallavolikogu arvates on käesolevas kohtuasjas tõstatunud küsimused põhimõtteliselt erinevad põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-13-09 käsitletust. Seda põhjusel, et erinevalt põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-13-09 analüüsitust on MaaKatS § 18² lg 4 puhul kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirang väga intensiivne. Vabariigi Valitsuse 23.10.2008 määruse nr 155 § 8 lg-ga 2 ei kohustatud kohalikku omavalitsust olemuslikult muutma katastriüksuste sihtotstarbeid, vaid üksnes viima katastriüksuste sihtotstarbed vastavusse sama määruse §-is 6 sätestatud katastriüksuste sihtotstarvete liikide nimetustega. Seevastu MaaKatS § 18² lg 4 kohustab olemuslikult muutma määraldisele jäävate katastriüksuste sihtotstarbeid, määramaks uueks sihtotstarbeks mäetööstusmaa ning seda olenemata sellest, millised sihtotstarbed samadele maaüksustele on ette nähtud varasemalt kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud planeeringutega.

3.1.3. Seega leiab Jõelähtme Vallavolikogu käesoleva taotluse punktis 3.1. toodut kokku võttes, et MaaKatS § 18² lg 4 on vastuolus PS § 154 lg-s 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorralduse garantii osaks oleva ruumilise planeerimise pädevusega.

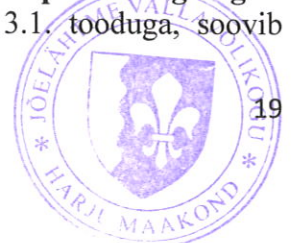
MaaKatS § 18² lg 4 eesmärk – kas õigusselguse loomine või peale kaevandamisloa väljastamist maavara kaevandamisega alustamise hõlbustamine maavara varustuskindluse tagamiseks – ei ole legitiimne. Seda põhjustel, et

- a.) MaaKatS § 18² lg 4 kaotab enne selle õigusnormi jõustumist olemas olnud õigusselguse ja toob endaga kaasa õigusselgusetuse ning**
- b.) MaaKatS § 18² lg 4, mis paneb kohalikule omavalitsusel kohustuse muuta peale kaevandamisloa väljastamist maaüksuse sihtotstarve mäetööstusmaaks ning võtab kohalikult omavalitsuselt seejuures igasuguse kaalutusõiguse maaüksuse sihtotstarbe muutmise üle otsustamisel, mitte ei piira kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku enesekorraldusõiguse osaks olevat ruumilise planeerimise pädevust, vaid välistab kohaliku omavalitsuse poolt ruumilise planeerimise pädevust teostamise täielikult.**

Samuti ei ole MaaKatS § 18² lg-ga 4 sätestatud piirang sobiv, vajalik ega mõõdukas.

Lisaks sellele rikub MaaKatS § 18² lg 4 kohaliku omavalitsuse õiguspärast ootust, et kohaliku omavalitsuse poolt ajaliselt enne kaevandamisloa väljastamist kehtestatud planeeringud kehtivad mõistliku aja jooksul ning isikud võivad neid planeeringuid usaldada.

3.2. Jõelähtme Vallavolikogu alternatiivne seisukoht õigusnormi(de) andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamiseks, milles sätestataks kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena maavara kaevandamise vastuolu kehtivate planeeringutega Juhuks, kui Riigikohus ei peaks nõustuma käesoleva taotluse punktis 3.1. tooduga, soovib Jõelähtme Vallavolikogu tugineda järgmisele alternatiivsele positsioonile.



Vastavalt PlanS § 3 lg-le 1 on planeering konkreetse maa-ala kohta koostatav terviklik ruumilahendus, millega määratakse seaduses sätestatud juhtudel maakasutus- ja ehitustingimused. PlanS § 74 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üldplaneeringu eesmärk kogu valla või linna territooriumi või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine. Nähtuvalt PlanS § 124 lg-st 2 on detailplaneeringu eesmärk eelkõige üldplaneeringu elluviimine ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine. Detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse alus.

Võttes arvesse eelmises lõigus nimetatud PlanS sätteid, on Jõelähtme Vallavolikogu seisukohal, et maavara kaevandamisega alustamine ei saa olla võimalik enne seda, kui kohaliku omavalitsuse kehtiv(ad) planeering(ud) seda ette näeb (näevad). Samale seisukohale on asunud Riigikohus haldusajlas nr 3-3-1-35-13 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktides 19 ja 20.

Seetõttu leiab Jõelähtme Vallavolikogu, et juhul, kui Riigikohtu arvates

- 1.) on MaaKatS § 18² lg 4 mõtteks sätestada, et kaevandamisloa väljastamise korral lasub valla- või linnavalitsusel kohustus määrata mäeeraldise territooriumile jäävate maaüksuste sihtotstarbeks mäetööstusmaa ja seda olenemata sellest, millise sihtotstarbe samadel maaüksustele määrab kohaliku omavalitsuse kehtiv planeering, ning seejuures valla- või linnavalitsusel mingisugust kaalutusõigust ei ole ja
- 2.) MaaKatS § 18² lg 4 põhiseadusega vastuolus ei ole, siis on põhiseaduse § 154 lg-ga 1, KOKS § 6 lg-ga 1 ja PlanS-iga vastuolus olukord, kus Eesti Vabariigi õiguskorras puuduvad õigusnormid, mis kaevandamisloa väljastamisest keeldumise alusena näeksid ette kaevandamise vastuolu kehtivate planeeringutega.

Sellisel juhul palub Jõelähtme Vallavalitsus alternatiivselt tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks õigusnormide andmata jätmine, milles sätestatakse kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena maavara kaevandamise vastuolu kehtivate planeeringutega.

Eeltoodust lähtudes palun:

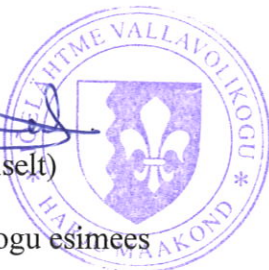
- 1. tunnistada MaaKatS § 18² lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks;**
- 2. alternatiivselt taotlusele 1 tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks õigusnormide andmata jätmine, milles sätestatakse kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena maavara kaevandamise vastuolu kehtivate planeeringutega.**

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Väino Haab

Jõelähtme Vallavolikogu esimees



Lisa: väljavõte MaaKatS §-ist 18².

Maakatastriseadus

Vastu võetud 12.10.1994
RT I 1994, 74, 1324
jõustumine 08.11.1994 (v.a § 3, mis jõustus 01.01.1995. a)

§ 18². Sihtotstarbe määramise erisused

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

