EESTI MAAPÕUE KASUTAMISE JA KAITSE

REGULATSIOONI ANALÜÜS

TALLINN

2017

Töö tellija: Eesti Vabariigi Keskkonnaministeerium

Töövõtja: OÜ Inseneribüroo STEIGER koostöös advokaadibürooga Ellex Raidla

Töövõtuleping: 4-1/16/106

SISUKORD

I. SISSEJUHATUS 4

II. KÜSIMUSED 4

III. METOODIKA 5

IV. KOKKUVÕTE 7

V. ANALÜÜS 11

1. Kinnisasja omaniku nõusolek maavarade uurimiseks ja kaevandamiseks 11

1.1. Eesti regulatsioon 11
1.2. Välisriikide regulatsioonid 12
1.3. Järeldused ja ettepanekud 18

2. Maavara varu arvelevõtmine ning sellega seotud piirangud ja kitsendused 25

2.1. Eesti regulatsioon 25
2.2. Välisriikide regulatsioonid 27
2.3. Järeldused ja ettepanekud 29

3. Ruumiline planeerimine ja kaevandamine 34

3.1. Eesti regulatsioon 34
3.2. Välisriikide regulatsioonid 34
3.3. Järeldused ja ettepanekud 36

4. Kaevandatud maa korrastamise tagamine (sh maksejõuetu ettevõtte puhul) 49

4.1. Eesti regulatsioon 49
4.2. Välisriikide regulatsioonid 50
4.3. Järeldused ja ettepanekud 53

5. Kaitstava loodusobjekti moodustamine mäeeraldisele 62

5.1. Eesti regulatsioon 62
5.2. Välisriikide regulatsioonid 63
5.3. Järeldused ja ettepanekud 65

6. Muud kitsaskohad kehtivas maapõueõiguses 73

6.1. Mäeeraldise põhja sügavuse ületamise küsimus 73
6.2. Mäeeraldise maade moodustamine 77
6.3. Kaevandamise piirmäärad 77
6.4. Geoloogilise uuringu loa prioriteedi tähtaeg 78
6.5. Kontsessioon 78
6.6. Loamenetluste lihtsustamine 79
6.7. Investeeringukindlus 79

I. SISSEJUHATUS

Käesolev analüüs on koostatud OÜ Inseneribüroo STEIGER, Ellex Raidla advokaadibüroo poolt vastavalt Keskkonnaministeeriumi antud ülesandele analüüsida Eesti maapõue kasutamise ja kaitse regulatsiooni. Töö käigus on konsulteeritud ka majandusvaldkonnaga seotud küsimustes, eeskätt kaevandamisega seotud kohustuste finantsaruandluses kajastamisega seoses vandeadvokaat Mart Nõmperiga.

Vastavalt Keskkonnaministeeriumi juhistele on käesoleva analüüsi eesmärk uurida põhjalikult Eesti maapõueõigust, tuua esile õigusnormide ala- või ülereguleerimise kohad ning esitada õigusloome mahu ja bürokraatia vähendamise võimalused.

Analüüsi läbiviimisel on lähtutud Eesti Vabariigi põhiseaduse, maapõueseaduse, keskkonnaseadustiku üldosa seaduse, haldusmenetluse seaduse, looduskaitseseaduse, planeerimisseaduse, maakatastriseaduse, asendustäitmise ja sunniraha seaduse, kiirgusseaduse ja teiste asjakohaste õigusaktide kehtivatest redaktsioonidest.

Analüüsi aluseks on võetud Eesti, Saksamaa, Prantsusmaa, Norra ja Soome õigus, samuti Euroopa Liidu parimad praktikad.

II. KÜSIMUSED

Keskkonnaministeerium on palunud selgitusi eeskätt järgmistes küsimustes:

1. **Kui suur tähtsus on geoloogilise uuringu tegemisel kinnisasja omaniku nõusolekul?**

2. **Kas varu arvelevõtmisega seotud piirangud ja kitsendused on proportsionaalsed? Milline on võimalik kompenseerimissüsteem kinnisasja omanikule, kui kinnisasja piires võetakse arvele maavara?**

3. **Kuidas tagada ruumilise planeerimise ja kaevandamise kavandamise kooskõla täiendava bürokraatia tekitamiseta? Millisel määral ja kuidas on otstarbekas kaevandamise lubamist ning ruumilist planeerimist ühildada?**

4. **Milline on kaevandatud maa korrastamise tagamise parim viis, muuhulgas olukorras, kus ettevõte kuulutatakse maksejõuetuks?**

5. **Kas, mida ja millisel määral tuleb kompenseerida, kui mäeeraldisele moodustatakse kaitstav objekt?**

III. METOODIKA

Analüüsi koostajad on käsitlenud teemasid Keskkonnaministeeriumi poolt esitatud küsimuste kaupa. Lähteülesandest tulenevalt on iga teemat põhjalikult analüüsitud.

Lähteülesande süsteemeks analüüsimiseks jaotati töö kolme etappi:

I – Eesti maapõueseaduse analüüs ja asjakohaste välismaiste seaduste lähtematerjalideks koondamine;
II – huvigruppide kaasamine ja seisukohtade kogumine;
III – kogutud andmete analüüs ja argumentide esitamine.

Analüüsi koostamiseks analüüsiti esmalt Eesti kehtivat maapõueõigust ning maapõue kasutuse praktilist toimimist. Maapõue kasutamise protsessi analüüsimise tulemusel hinnati maapõue regulatsiooni võimalikke üle- ja alareguleerimise kitsaskohti.

Eesti maapõueõiguse kõrval uuriti ka Saksamaa, Prantsusmaa, Norra ja Soome maapõue regulatsioone vastavalt kerkinud küsimustele ja probleemidele. Arvestades, et tööprotsessi ei olnud kaasatud väliseksperte ja et välisriikide maapõueõiguste alussüsteemid erinevad Eesti õiguse omast, ei ole läbi viidud kõikehõlmavat välisõiguse analüüsi, vaid iga Eesti õiguse pinnalt kerkinud probleemi või küsimuse osas on välja toodud konkreetse küsimusega enim haakuvad välisõiguse sätted. Välisriikide õigust on analüüsitud koostajatele kättesaadavas mahus.

Lisaks Saksamaa, Prantsusmaa, Norra ja Soome õigusele on analüüsitud ka Euroopa Liidu parimaid praktikaid kättesaadavate Euroopa Komisjoni dokumentide pinnalt. Euroopa Liidu parimate praktikate näited on välja toodud vastavalt lähteülesandes püstitatud küsimustele ja töö käigus tõusetunud probleemidele.

Maapõueõigusega seonduvate probleemidest parema ülevaate saamiseks ja põhjalikuma analüüsi koostamiseks kaasati analüüsi koostamisel maavarade kaevandajaid, erialaliite ja riiklikke institutsioone. Kaasatud isikutelt küsiti seisukohti lähteülesandes püstitatud küsimuste osas ja neilt koguti informatsiooni nii küsimustiku kui ka fookusintervjuu formaadis. Kokku on töösse hõlmatud tagasiside kuuelt kaevandamisettevõttelt (sh põlevkivi, lubjakivi, liiva ja kruusa ning savi kaevandajad), kuuelt erialaliidult (sh lisaks mäenduse ja geoloogia valdkonna liidule ka keskkonna valdkonna liit) ja kahelt riiklikult asutuselt.

Erinevate regulatsioonide, Euroopa Liidu parimate praktikate ja kaasatud isikute tagasiside on koondatud ühtseks terviklikuks analüüsiks erinevaid teemasid puudutavate küsimuste alla. Lõplik analüüs esitab kombineeritult tagasiside tulemuste ja analüüsi põhjal töö teostajate poolt tehtud järeldused, argumenteeritud seisukohad, ettepanekud õigusaktide muutmiseks ja poliitiliste otsustuste kujundamiseks ning soovitused eraldi, täiendavat analüüsi vajavate teemade kohta. Siinkohal võib märkida, et töö koostajad leiavad, et mitmed varasemalt probleemsed küsimused on kehtivate õigusaktidega juba piisavalt hästi reguleeritud, kuid ajakohastamist ja efektiivsemaks muutmist vajab asjakohane halduspraktika.

IV. KOKKUVÕTE

Kokkuvõtlikult on käesoleva analüüsi olulisimad järeldused ja ettepanekud alljärgnevad:

1. Eesti maapõueseaduse regulatsioon, mille järgi on võimalik kolmandale isikule kuuluval kinnisasjal geoloogilist uuringut teostada üksnes kinnisasja omaniku nõusolekul, on tugevalt kinnisasja omaniku huve kaitsev. Olukord, kus geoloogilist uuringut ei ole võimalik ilma kinnisasja omaniku nõusolekuta ühelgi juhul läbi viia, võib teatud juhtudel osutuda ettevõtlust pärssivaks ja ebamõistlikult takistada Eesti maavaradest tuleneva majandusliku potentsiaali realiseerimist. Arvestades, et geoloogilise uuringu läbiviimine on vähese keskkonnamõjuga tegevus, võiks kaaluda senise regulatsiooni asemel (nt riigile kuuluvate tööstusmineraalide ja strateegiliste maavaravarude uurimiseks) järgnevate lahenduste väljatöötamist:

(a) MaaPS § 89 lõigetega 1 ja 2, s.o regulatsiooniga, mis puudutab üldgeoloogilist uurimistööd, mis ei ole suunatud maavara otsimisele, sarnase regulatsiooni loomine ka geoloogilise uuringu läbiviimise jaoks. Kui lubada geoloogilise uuringu läbiviimist ilma kinnisasja omaniku nõusoleku küsimiseta, ei tohiks sarnaselt MaaPS § 89 lõigetega 1 ja 2 geoloogilise uuringu läbiviimine ilma omaniku nõusolekuta olla siiski lubatud õuemaal, hoonete all ning elamute lähedal, arvestades, et nendel aladel on eelduslikult kinnisasja omaniku erahuvi kinnisasja kasutamiseks suurim. Normitehniliselt lihtsaim lahendus oleks MaaPS § 89 lõigete 1 ja 2 täiendamine sellisel viisil, et sätte reguleerimisalasse lisatakse ka maavara otsimisele suunatud üldgeoloogilised uurimistööd ja geoloogilised uuringud;

(b) sundvalduse süsteemi loomine, kus avalikest huvidest lähtuvalt oleks võimalik teatud olukordades asendada kinnisasja omaniku nõusolek pädeva haldusorgani otsusega, mille saamisel oleks võimalik vastavad uuringud teha hoolimata omaniku seisukohast. Sellise lahenduse korral oleks võimalik kasutada juba õiguskorras olemasolevaid instrumente, eeskätt kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud võimalusi. Uue regulatsiooni järgi võiks ette näha, et haldusorgani poolt nõusoleku andmisega seatakse kolmandale isikule kuuluvale kinnisasjale uuringute ajaks tähtajaline sundvaldus.

2. Varu arvelevõtmisega ning kinnisasjale maardla moodustamisega kaasnevad kinnisasjale kitsendused ja piirangud, mida reguleerivad MaaPS § 14 ja § 15. Neid piiranguid võib lugeda vajalikeks meetmeteks seoses riiklikult oluliste maavaradega – strateegilised maavaravarud, tööstusmineraalid, keramsiidisavi – ja maardlatega, kus plaanitakse lähiajal kaevandamist alustada. Arvestades aga, et praegu on maavarade registrisse kantud mitmeid väheoluliste maavaradega alasid ning moodustatud maardlaid, kuhu reaalset kaevandamistegevust ei ole lähiajal planeeritud, oleks vajalik omandipõhiõiguse riive proportsionaalsuse tagamiseks seadusjärgses regulatsioonis eristada neid maardlaid, kus kaevandamistegevusega plaanitakse mõistlikus lähitulevikus alustada ning maardlaid, kuhu vastavat tegevust lähiajal või üleüldse plaanitud ei ole. Omandipõhiõiguse tagamiseks parema süsteemi loomiseks võiks kaaluda järgmiseid lahendusi:

(a) senise süsteemi ümbertöötamine selliselt, et (i) eraldi säilitataks informatsiooni kõikide Eestis leiduvate maavaravarude kohta ning (ii) informatsiooni moodustatud maardlate kohta, mis ühtlasi ka tekitavad kinnisasjadele kasutuspiiranguid. See tähendaks, et kuigi säilitataks eraldi informatsiooni kõigi teadaolevate maavaravarude kohta, ei tekitaks mitte kõik registreeritud maavarad kinnisasjale piiranguid, vaid üksnes maavarad, mille osas on moodustatud ja registreeritud maardla. Selline lahendus võimaldaks senise süsteemiga võrreldes suuremat paindlikkust;

(b) ette võiks näha regulatsiooni, mille järgi oleks võimalik kinnisasja omaniku taotlusel arvata ka kaalukale omaniku erahuvile tuginevalt kinnisomandi hulka kuuluvad maavarad ja moodustatud maardla registrist välja ning seeläbi kinnisasjal kehtivad piirangud kaotada. Nagu eelnevas punktis välja toodud, tuleks aga PS §-le 5 tuginedes säilitada maardlate registrist eraldiseisvalt kättesaadav informatsioon olemasolevate maavarade kohta;

(c) pikemas perspektiivis soovitame eelneva edasiarendusena üle vaadata kõik praegu registrisse kantud maavaravarud, register korrastada ja töötada maardlate süsteem ümber selliselt, et moodustatud ei oleks selliseid maardlaid, kus kaevandamistegevust tõsiseltvõetava tõenäosusega ei plaanita. Selliselt oleks välistatud, et osa kinnisasjade omanike õigusi riivatakse kitsenduste kehtestamisega sellisel viisil, mis ei ole eesmärgipärane ja seetõttu põhiseadusega kooskõlas. Vastav lahendus tagaks, et kinnisasjadele, kuhu on moodustatud maardlad, kehtestatud kitsendused on avalikest huvidest, maavarade kasutamise vajadusest, riigile lisandväärtuse loomise vms põhjusest tulenevalt põhjendatud ja põhiseadusega kooskõlas.

3. Maavarade kasutamisele on tihti takistuseks olemasolev planeeringulahendus ning teiste huvide eelistamine kaevandushuvi ees. Seetõttu on oluline tähelepanu pöörata sellele, et maavaradele juurdepääsu ebamõistlikult ei takistataks. Seda aitaks praegusest paremini saavutada maavarade kaevandamise kavandamise suurem integreeritus ruumilisse planeerimisse. Ruumilise planeerimise protsessis on oluline arvesse võtta ka kaevandamishuvi ning jälgida, et maavaradele juurdepääsu ebamõistlikult ei takistataks. Maavarade säästliku kasutamise tagamiseks peame oluliseks planeeringutes maakasutuse määratlemist. Näeme, et seda oleks võimalik teha näiteks teemaplaneeringuga, määrates alad, kus kaevandamine on põhimõtteliselt keelatud, mingitel tingimustel võimalik ning põhimõtteliselt lubatud. See eeldab olemasolevate andmete korrastamist, täiendamist ja asjakohast rakendamist planeerimisprotsessis. Samuti on kaevandamise paremal integreerimisel planeerimisse väga oluline valdkonnaspetsiifilise teabe jagamine planeeringute koostajatele.

4. Maavarade kasutamise kavandamisel on oluline ka, et riik kaaluks nii looduskaitse kui ka maavarade kaevandamise huve. Eestis on kerkinud esile probleemid seoses kaevandamishuvi väiksema kaaluga võrdluses looduskaitseliste huvidega. Seda nii riigi kui kohaliku omavalitsuse tasandil. Tugevalt on esile kerkinud ka probleemid seoses looduskaitseala moodustamisega mäeeraldisele pärast seal kaevandamiseks loataotluse esitamist. Esmalt peame vajalikuks kaevandamishuvide asjakohase arvessevõtmise tagamiseks looduskaitseseadusesse sisse viia selgesõnaline nõue

sotsiaal-majanduslike mõjude hindamiseks kaitseala moodustamisel, et seeläbi veenduda täiendavate kaitserežiimide rakendamise põhjendatuses. Teiseks tõusetub küsimus kompensatsiooni maksmisest ettevõtjatele, kes on teinud kulutusi kaevandamiseks alal, mis võetakse looduskaitse alla ning kus seetõttu kaevandamine võimalikuks ei osutu. Näeme kompromissi saavutamise võimalust läbi alternatiivse kaevandusala leidmise, milleks tehtud mõistlikud kulud võiksid olla kompenseeritavad. Samuti näeme, et võiks kaaluda kaevandamisloa omajale eraldi kompensatsioonimehhanismi sätestamist maapõueseaduses.

5. Kaevandatud maa korrastamist käsitlev kehtiv regulatsioon on Eestis jäik ning suurt osa kaevandatud maa korrastamise juhtumeid koheldakse ühtemoodi ehk läbida tuleb seadusest tulenev võrdlemisi keeruline korrastamise protsess. Samas on kaheldav, kas suure karjääri või kaevanduse sulgemine on võrreldav olukorraga, kus isik enda maal väikeses ulatuses maavara kaevandab ning selle osa oma maast seejärel korrastab. Seetõttu leiame, et kaevandatud maa korrastamise regulatsioon peaks olema mitmekülgsem ja paindlikum. Väiksemate ja lihtsamate kaevandusalade puhul (nt kui kaevandamine toimub ühe kinnistu piires, maaomanik ise kaevandab väikeses mahus) võiks korrastamise temaatika olla käsitletud kaevandamisprojektis, mis juhul eraldi korrastamisprojekti koostamise kohustus puuduks. Korrastamine saaks sellisel juhul lähtuda maaomaniku nägemusest enda kinnistu korrastamisel, samas saaks korrastamistingimused väljastada siiski Keskkonnaamet, et oleks tagatud keskkonna seisukohast kõige parem lahendus.

Suurte kaevandusalade korrastamise paindlikumaks muutmiseks peame vajalikuks ala osalise korrastamise võimaldamist lihtsustatud korras. Kehtiva regulatsiooni alusel on vaja muuta kaevandamisluba, teatud juhtudel ka viia läbi uus keskkonnamõju hindamine, moodustada uued katastriüksused, et ettevõtja saaks juba korrastatud maa bilansist maha arvata. Kuna see protsess on hetkel sedavõrd aeganõudev ja keeruline, ei soovi ettevõtjad seda läbi teha ning peavad mõistlikumaks kogu ala korrastamist kaevandamise lõpetamisel. Maa osalise korrastamise protsess peaks meie hinnangul olema oluliselt lihtsam, et suunata ettevõtjaid maad varem korrastama ja muusse kasutusse andma. See vähendaks ka kaevandamise keskkonnamõjusid (nt varasem metsastamine hakkab toetama süsiniku sidumist). Tegelikult piisab, kui ettevõtja koostab maa osalise korrastamise kohta plaani, mis määratleb täpselt juba korrastatud maa ja selle ala, kus kaevandamine jätkub. Plaani lisamisel kaevandamisloa juurde ongi võimalik uutest asjaoludest lähtuda.

Eesti maapõueõigus seab ettevõtjatele küll kohustuse kaevandud ala korrastada, sätestamata samas selle eesmärgi täitmiseks tagatisi. Välisriikide õiguse ja Euroopa Liidu parimate praktikate toel pakkusime käesolevas analüüsis välja erinevad võimalused korrastamiskohustuse täitmise tagamiseks. Töös väljatoodud alternatiivide vahel kaalumisel tuleb kindlasti lähtuda tegelikust olukorrast Eestis. Töö käigus analüüsitud materjal ei viita, et Eestis esineks massilist maksejõuetuse tekitamist eesmärgiga pääseda korrastamiskohustusest. Seetõttu on esmalt oluline põhjaliku riskianalüüsi läbiviimine. Parima lahenduse leidmiseks võib pärast riskianalüüsi läbiviimist kaaluda järgmisi variante:

(a) väiksemate ja pisikarjääride korrastamist saab tagada vähem koormavate meetmetega nagu jooksvalt tegevuse üle järelevalve teostamine ning vajadusel operatiivselt haldussunni rakendamine;
(b) keskmiste ja suuremate karjääride puhul võib nõuda loa andmisel ja jooksvalt finantsvõimekuse tõendamist tagatise määramise õigusega;
(c) moodustada riigi poolt kaevandamisõiguse tasudest korrastamise reservfond.

6. Maavarade kasutuselevõtmise valdkonnas investeeringukindluse parandamiseks oleks otstarbekas tulevikus luua menetluskord, kus kaevandamise eesmärgil tehtavate uuringute lubamisel tehtaks põhimõtteline otsustus ka kaevandamise võimalikkuse kohta ning sellised otsustused annaksid looksid teatava õiguslikult kaitstava ootuse, et tulevikus on võimalik uuritavale varule kaevandamisluba saada.

V. ANALÜÜS

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 5 kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Maapõueseaduse (MaaPS) § 11 lg 1 kohaselt kuuluvad riigile aluspõhja maavara ja avalikus veekogus asuv maavara. MaaPS § 11 lg 2 kohaselt kuulub aluspõhja kivimi, setendi, vedeliku või gaasi arvele võtmata looduslik lasund riigile ning sellele kinnisomand ei ulatu, kui seda ei tingi kinnisasja kasutamise otstarve. Seadusest tulenevalt kuuluvad aluspõhja maavarad riigile, olenemata sellest, kellele kuulub kinnisasi, mille all maavarad paiknevad ehk läbi mille on võimalik maavaradeni jõuda. Ülejäänud maavarad kuuluvad konkreetse kinnistu omanikule, kelle kinnistul maavarad paiknevad.

1. Kinnisasja omaniku nõusolek maavarade uurimiseks ja kaevandamiseks

1.1. Eesti regulatsioon

1.1.1. Põhiseaduse § 32 lg 1 sätestab, et igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. PS § 32 lg 2 järgi on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. Põhiseadusest tulenevalt on isiku omand vastava põhiõiguse kaitsealas ja see käib ka sellise kinnisasja kohta, mille all võivad asuda riigile kuuluvad maavarad. Seega tuleb maavarade kaevandamiseks eraisiku maalt (sh eraisiku maad kasutades) üldjuhul saada isiku eelnev nõusolek. Lisaks näeb kehtiv seadus ette, et eraomandis oleva maavara puhul on omaniku nõusolek ka kaevandamisloa saamise eelduseks. MaaPS § 50 lg 8 sätestab, et eraõigusliku isiku omandis oleva maavara korral, kui maavara ei kuulu kaevandamisloa taotlejale, tuleb kaevandamisloa taotluse menetluse käigus esitada kaevandamisloa andjale mäeeraldise ja mäeeraldise teenindusmaa asukoha kinnisasja omaniku nõusolek tema omandis oleva kinnisasja kasutamiseks. Seega on ilmne, et ilma isiku loata tema kinnisasjal tema omandis olevat maavara kaevandada ei ole võimalik.

1.1.2. Enne kaevandamiseni jõudmist on aga oluline, et oleks kindlaks tehtud, kus maavarad asuvad. Seda võimaldavad üldgeoloogiline uurimistöö ja maavara geoloogiline uuring. MaaPS § 4 lg 1 kohaselt on üldgeoloogiline uurimistöö maapõue geoloogilise ehituse või maavara leviku selgitamise eesmärgil tehtav teadusuuring või geoloogiline töö. MaaPS § 4 lg 2 kohaselt on maavara geoloogiline uuring maavara kaevandamise ja kasutusele võtmise eesmärgil tehtav geoloogiline töö. Nimetatud tegevused põrkuvad samuti omaniku õigusega omandi puutumatusele. Sellest tõusetub küsimus, kui suur tähtsus on geoloogilise uuringu tegemisel kinnisasja omaniku nõusolekul.

1.1.3. MaaPS § 89 lg 1 sätestab, et kui üldgeoloogiline uurimistöö ei ole maavara otsing, on kinnisasja omanik kohustatud seda oma kinnisasjal lubama. MaaPS § 89 lg 2 sätestab, et üldgeoloogilist uurimistööd, mis ei ole maavara otsing, ei või teha kinnisasja omaniku nõusolekuta õuemaal, hoonete all ning elamule lähemal kui 50 meetrit. MaaPS § 89 lg 3 kohaselt võib teisele isikule

kuuluval kinnisasjal teha maavara otsinguks üldgeoloogilist uurimistööd, geoloogilist uuringut või kaevandada maavara kokkuleppel kinnisasja omanikuga.

1.1.4. MaaPS § 21 lg 4 sätestab lisaks, et üldgeoloogilise uurimistöö loata või uuringuloata kameraaltöö põhjal saadud geoloogilise teabe alusel era- või munitsipaalmaa kohta keskkonnaregistrisse kande tegemiseks on vajalik kinnisasja omaniku nõusolek, kui kande tulemusena tekib kinnisasjale maardla.

1.1.5. Vastavalt MaaPS § 90 lõikele 1 on riigile kuuluva kinnisasja kasutamiseks maavara otsingu eesmärgil üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu tegemiseks vajalik riigivara valitseja nõusolek.

1.2. Välisriikide regulatsioonid

– ***Saksamaa***

1.2.1. Saksa õiguses reguleerib maavarade kaevandamisega seotut riiklik kaevandamise seadus (*Bundesberggesetz*) (edaspidi **BBergG**).

1.2.2. BBergG järgi eristatakse üksikuid kinnisasja omaniku täieliku omandiõiguse alla kuuluvaid maavarasid, nagu näiteks savi ja talk, millele ulatub kinnisasja omaniku omand ning vabalt kaevandatavaid maavarasid, millele kinnisasja omaniku omand ei laiene. Kaevandamisõigus kui selline hõlmab seejuures nii õigust kaevandada vabalt kaevandatavaid maavarasid kui ka kinnisasja omaniku täieliku omandiõiguse alla kuuluvaid maavarasid. Luba uuringu läbiviimiseks või kaevandamiseks on aga nõutud vaid vabalt kaevandatavate maavarade uurimiseks ja kaevandamiseks.

1.2.3. Uuringu- või kaevandamisloa saamiseks tuleb esitada taotlus loa väljastamiseks päevale asutusele.

1.2.4. Uurimine (uuring) (*Aufsuchung*) tähendab BBergG mõttes tegevust, mis on kaudselt või otseselt suunatud maavarade otsimisele ning nende ulatuse kindlakstegemisele, välja arvatud ametlik geoloogilise uuringu läbiviimine; tegevus, mis on suunatud otseselt ja üksnes õpetamistegevusele ja kivimitest väikeste näidiste kogumine kivimite või geoloogiliste kollektsioonide jaoks (§ 4 lg 1). Kaevandamine tähendab BBergG mõttes maavarade kogumist ja pinnasest eraldamist, sh sellise tegevusega seotud ettevalmis-, kaasnevaid ja järgnevaid töid (§ 4 lg 2).

1.2.5. BBergG järgi ei ole vajalik uuringu läbiviimise loa taotlemisel ega väljastamisel küsida kinnisasja, millel maavarad paiknevad, omaniku nõusolekut. § 11 lg 4 järgi ei väljastata uuringuluba juhul, kui taotleja ei nõustu avaldama pädevale asutusele viimase nõudmisel uuringu tulemusi ega tulemusi viivitamatult pärast uurimistööde lõpetamist või hiljemalt loa kehtivuse lõppemisel.

1.2.6. Siiski on BBergG § 39 lg 1 punkti 1 järgi vajalik kinnisasjal uuringu läbiviimiseks kinnisasja omaniku ja ka võimalike teiste lubade omanike nõusolek. Seejuures tuleb aga arvestada Saksa tsiviilkoodeksi (*Bürgerliches Gesetzbuch*) (edaspidi BGB) § 905 teise lausega, mille järgi ei ole kinnisasja omanikul õigust takistada tegevusi, mis toimuvad sellises kõrguses või sügavuses, milleni ei ulatu omaniku huvi.

1.2.7. Kui kinnisasi on seaduse alusel või seadusest tulenevalt ette nähtud avalikuks kasutamiseks, on § 39 lg 1 p 2 järgi lisaks kinnisasja omaniku nõusolekule vajalik ka pädeva asutuse nõusolek, kes teostab vastava kinnisasja avaliku kasutamise üle järelevalvet. Juhul, kui selline kinnisasi teenib üksnes ette nähtud avaliku kasutamise eesmärki, ei ole § 39 lg 2 p 1 järgi vajalik kinnisasja omaniku nõusoleku küsimine ning piisab vaid pädeva asutuse nõusoleku saamisest.

1.2.8. Kui kinnisasja omanik keeldub uuringuks nõusoleku andmisest, võib loa omanik nõuda BBergG § 40 lg 1 alusel pädevalt asutuselt kinnisasja omaniku nõusoleku asendamist, kui uuringu läbiviimine on vajalik avalikest huvidest ja eelkõige kasutatavate maavarade leidmise eesmärgist tulenevalt. Juhul, kui uuring viiakse läbi ehitisealusel maal, ärilisel eesmärgil kasutataval maal, aias või suletud hoovis, võib pädeva asutuse otsus asendada kinnisasja omaniku nõusolekut vaid juhul, kui erinevate huvide kaalumise tulemusena osutub avalik huvi uuringu läbiviimiseks teistest huvidest oluliselt ülekaalukamaks.

– ***Prantsusmaa***

1.2.9. Prantsuse õiguses reguleerib maavarade määratlemise, uurimise ja kaevandamisega seotut kaevandamise seadustik (uus) (*Code minier (nouveau)*) (edaspidi **CM**).

1.2.10. Prantsuse õiguse kohaselt on üldjuhul vajalik kinnisasja omaniku nõusolek geoloogiliste uuringute läbiviimiseks. CM artikli L121-1 järgi võib geoloogilise uuringu maavarade avastamiseks läbi viia kinnisasja omanik või kolmas isik kinnisasja omaniku nõusolekul pärast haldusorganilt nõusoleku saamist. Kui kinnisasja omanik ei ole kolmandale isikule andnud nõusolekut maavarade uurimiseks, siis on lubatud teostada uurimist haldusorgani otsuse alusel, mis antakse pärast kinnisasja omanikult arvamuse küsimist ning vajalike tingimuste täitmist.

1.2.11. Lisaks võib maavarade uurimist teostada kolmas isik, kellel on CM alusel antud eksklusiivne luba Eksklusiivne luba antakse üksnes uuringute tegemiseks, kaevandada saab kontsessiooni alusel (lepinguline luba riigi loodusvarade kasutamiseks) või riik ise. Eksklusiivne luba annab piiramatu õiguse teostada uuringuid ning uuringute käigus saadud maavarasid kasutada. Eksklusiivne luba antakse üksnes isikule (füüsilisele või juriidilisele isikule), kellel on olemas vajalikud tehnilised ja finantsilised võimalused, et uuringuid läbi viia ning täita talle seadusega sätestatud kohustusi. Eksklusiivse loa omandamise ning muude asjaolude täpsemad tingimused sätestatakse määrusega.

1.2.12. Sõltumata kinnisasja omaniku või muude isikute nõusolekust võib riik või kontsessiooni omanik viia uuringuid läbi kontsessiooniga kaetud alal.

1.2.13. CM artikli L153-1 kohaselt ei või üldjuhul uurimistegevuse ega maavara eraldamisega alustada ilma kinnisasja omaniku nõusolekuta. See tähendab, et ilma kinnisasja omaniku nõusolekuta ei või alustada pinna sondeerimise ega kaevandamisega.

1.2.14. Samas on prantsuse õiguses loodud alused (CM artiklid L153-3, 153-4), mille kohaselt saab uurimis- ja kaevandamistegevusega alustada ka ilma kinnisasja omaniku nõusolekuta. Selleks on vajalik saada haldusorgani otsus, millega antakse kolmandale isikule, kellel on luba kaevandada või uurida maa-ala, teatud piiratud asjaõigus uurimiseks või kaevandamiseks vajalikus ulatuses.

1.2.15. Haldusorgan saab sellise otsuse teha alles pärast seda, kui ta on andnud kinnisasja omanikule ja kinnisasja kasutajale võimaluse arvamuse avaldamiseks. Piiratud asjaõiguse andmiseks tuleb tasuda selle eest maa omanikule või anda tagatis tasu maksmata jätmise eest.

1.2.16. Prantsusmaal haldab kaevandusi riik. Riik võib delegeerida ettevõtetele õiguse uurida ja toota. Maapõue uurimine toimub loa alusel, mis annab selle omajale eksklusiivse õiguse uurida. Luba antakse viieks aastaks ning seda saab pikendada kaks korda, maksimaalselt viieks aastaks. Loa ulatust saab suurendada täiendavatele aladele, kuid läbi sama protsessi kui algne loa andmine.

1.2.17. Uurimisloa saamiseks peab ettevõte esitama koos taotlusega tõendid oma finantsilise suutlikkuse kohta ehk panga kinnituse (näiteks panga krediidireitingu kinnitus) ning ettevõtte viimased kolm bilansilehte ja kasumiaruannet.

– ***Norra***

1.2.18. Norras reguleerib maavarasid ja kaevandamist puudutavaid küsimusi maavarade seadus (*Lov om erverv og utvinning av mineralressurser*). Maavarade seadus eristab riigile kuuluvaid maavarasid (§ 7 lg 1) ja kinnisasja omanikule kuuluvaid maavarasid (§ 7 lg 2). Maavarade seadus sätestab erinevate nõuete osas mitmeid erisusi, mis puudutavad konkreetselt Norra Finnmarki ala ning neid erisusi käesoleva analüüsi osas eraldi välja ei tooda.

1.2.19. Igal isikul on maavarade seaduse § 8 järgi õigus otsida maavarasid teisele isikule kuuluval kinnisasjal, võttes arvesse seadusega sätestatud piiranguid. Otsimise õigus ei hõlma maavarade kogumise õigust ning otsimine ei tohi takistada geoloogilise uuringu läbiviimist, kaevandamist ega teisi maavarade seadusega ette nähtud tegevusi.

1.2.20. Vastavalt §-le 9 võib otsimist teostav isik viia maapinnal läbi selliseid töid, mis on vajalikud, et maavarade asukoht ja olemasolu kindlaks teha. Samas ei tohi ilma kinnisasja omaniku või valdaja nõusolekuta rakendada selliseid meetmeid, mis võivad tekitada olulist kahju.

1.2.21. Lisaks on maavarade otsimine ja uurimine ilma maaomaniku, maa kasutaja ja pädeva asutuse nõusolekuta § 47 lg 2 alusel keelatud haritaval maal; tööstuslikel aladel, sh töötavates kaevandustes; aladel, mis on ehitistele, mida kasutatakse elamiseks, lähemal kui 100 meetrit; üldkasutatavatel aladel ja aladel, mis on sellistele üldkasutatavatele aladele lähemal kui 20 meetrit; kaitseväe kasutuses olevatel aladel; mahajäetud kaevandustes. Pädev ministeerium võib anda määrusi, millega võib laiendada eelnimetatud alade nimekirja.

1.2.22. Tulenevalt § 47 lg-st 4 võib pädev asutus taotluse alusel otsustada, et riigi omandis olevaid maavarasid, mis asuvad eelmises punktis nimetatud aladel, võib siiski uurida, kui uurimisega seotud kasud on suuremad kui kahju ja häiringud, mida uurimisega kinnisasja omanikule ja kinnisasja kasutajale tekitatakse.

1.2.23. § 10 järgi on otsimist teostaval isikul kohustus teavitada maaomanikku ja kinnisasja valdajat hiljemalt üks nädal enne otsimise alustamist. Teavitada võib seejuures nii kirjalikult kui ka suuliselt. Kui kirjaliku või suulise teate esitamine oleks ebamõistlik, on lubatud ka teavituse avaldamine piirkonnas loetavas ajalehes. Vastutav ministeerium võib anda teate esitamise ja sellest erandite kohaldamise osas määrusi.

1.2.24. Kui isik soovib uurida maavarasid eraisikule kuuluval kinnisasjal, tuleb § 11 järgi sõlmida kinnisasja omanikuga kokkulepe. Juhul, kui kokkuleppele ei jõuta, võib esitada sundvõõrandamise taotluse vastavalt §-le 37, mille lõike 1 järgi võib esitada pädevale asutusele taotluse loa saamiseks omandada sundvõõrandamise teel kinnisasi ja õigused, mis on vajalikud, et viia läbi uuring tuvastamaks, kas kinnisasjal on kinnisasja omaniku omandis sellises koguses, ulatuses ja iseloomuga maavarasid, mida võib pidada majanduslikult elujõuliseks või majandusliku elujõulisuse ilmnemist võib eeldada mõistliku aja jooksul. § 39 järgi makstakse sellisel juhul kinnisasja omanikule hüvitist, mille suurus määratakse kindlaks vastavalt kinnisasja turuväärtusele. Hüvitist makstakse üldjuhul iga-aastaselt, välja arvatud juhul, kui esinevad erilised asjaolud, millest tulenevalt on põhjendatud ühekordse makse kehtestamine.

1.2.25. Lisaks kokkuleppele maaomanikuga on esialgse kaevandamise läbiviimiseks nõutud § 12 järgi ka pädeva asutuse luba. Esialgne kaevandamine tähendab kaevandamist, mis on vajalik, et teha kindlaks maavarade majanduslik elujõulisus. Loa võib anda tingimuslikult ning enne loa väljastamise otsustamist küsib pädev asutus muu hulgas ka kinnisasja omaniku arvamust.

1.2.26. Kui isik soovib uurida riigile kuuluvaid maavarasid, tuleb § 13 järgi taotleda pädevalt asutuselt uuringuks luba. Uuringuloa väljastamisest võib keelduda üksnes juhul, kui isik on varem rikkunud

maavarade seaduses sätestatud olulisi nõudeid. Luba väljastatakse vastavalt §-le 22 seitsmeks aastaks võimalusega luba pikendada.

1.2.27. Riigi maavarasid uuriv isik teavitab pädevat asutust, kinnisasja omanikku ja valdajat § 18 alusel vähemalt kolm nädalat enne tööde alustamist. Teade peab sisaldama tööde läbiviimise ning maa-alale pääsemise ja maa-alal liikumise plaani, samuti võimalike kahjude kirjeldust ja meetmeid, mida selliste kahjude ärahoidmiseks rakendatakse. Vastutav ministeerium võib anda teate nõuete täpsustamiseks määrusi.

1.2.28. Uuringuluba annab § 19 alusel loa omanikule õiguse teostada selliseid uurimistöid, mis on vajalikud, et teha kindlaks, kas kinnisasjal on majanduslikult elujõulisi maavarasid. Uuringuluba annab õiguse kinnisasja kasutamiseks, kuid ei garanteeri kinnisasjale ligipääsu. Ligipääsu kindlustamiseks tuleb sõlmida kokkulepe kinnisasja omanikuga. Lisaks, § 19 lg 2 järgi võib kinnisasjal rakendada selliseid meetmeid, mis võivad tekitada olulist kahju üksnes kinnisasja omaniku ja valdaja loal.

1.2.29. Vastutav ministeerium võib § 25 järgi kehtestada määrusega nõudeid, mis puudutavad geoloogilise uuringu läbiviija kohustust koostada, arhiveerida ja esitada uuringuraporteid, mõõtmistulemusi ja kogutud näidiseid.

1.2.30. Selleks, et kaevandada kinnisasja omaniku omanduses olevaid maavarasid, on vastavalt §-le 28 vajalik sõlmida kinnisasja omanikuga kokkulepe. Kui sellist kokkulepet ei sõlmita, võib käesolevas dokumendis eelpool kirjeldatud viisil esitada sundvõõrandamise taotluse § 37 alusel.

1.2.31. Riigile kuuluvate maavarade kaevandamiseks on vastavalt §-le 29 vajalik pädevalt asutuselt kaevandamisloa taotlemine. Kaevandamisluba väljastatakse, kui taotleja põhjendab, et taotletav kaevandamisala sisaldab sellises koguses, ulatuses ja sellist liiki maavarasid, mis on majanduslikult elujõulised. Kaevandamisluba registreeritakse kinnistusraamatus.

1.2.32. § 32 järgi võib kaevandamisloa omanik kaevandada riiklike maavarade kaevandamiseks väljastatud loa alusel eraisikule kuuluvaid maavarasid ulatuses, mis on vajalik selleks, et kaevandada riigile kuuluvaid maavarasid. Samamoodi võib kaevandamisloa omanik sellisel viisil kaevandatud eraisikule kuuluvaid maavarasid kasutada. Siiski, see ei kehti juhul, kui pädev asutus on enne tööde alustamist kindlaks teinud, et neid maavarasid on ilmselgelt võimalik iseseisvalt ekspluateerida. Sellisel juhul on kinnisasja omanikul õigus võtta tema omandis olnud kaevandatud maavarad endale, makstes kaevandajale sobiva hüvitise, või nõustuda, et kaevandaja jätab maavarad endale, kuid maksab kinnisasja omanikule hüvitise.

– ***Soome***

1.2.33. Soomes reguleerib maavarade ja kaevandamise alaseid küsimusi kaevandamisseadus (*Kaivoslaki*). Kaevandamisseadus sätestab mitmeid erisusi saami alade ja põhjapõtrade alade osas ning neid erisusi käesoleva analüüsi raames ei analüüsita.

1.2.34. Kaevandamisseaduse § 7 lg 1 järgi võib igaüks maavarade leidmise eesmärgil viia kinnisasjal, sh kolmandale isikule kuuluval kinnisasjal, läbi geoloogilisi mõõtmisi, teha tähelepanekuid ja võtta minimaalsel määral näidiseid eeldusel, et see ei tekita kahju ega rohkem kui minimaalselt ebameeldivusi või häiringuid (geoloogilised tööd/tuvastustööd).

1.2.35. Selliseid töid ei või § 7 lg 2 järgi läbi viia surnuaial; alal, mida kasutavad kaitsejõud või mis on piirivalve kontrolli all; alal, kus on liikumine piiratud või kolmandatele isikutele sisenemine keelatud; maanteel või avalikult kasutataval teel; 150 meetri raadiuses elamust või ametialases kasutuses olevast ehitisest või sarnasest alast ning sellega ühendatud eraaiast või sellisele ehitisele mõeldud alast, kui ehitus on alanud ja ehitisele on antud seadusega ettenähtud luba; aiandusmaal; 50 meetri raadiuses avalikust hoonest või rajatisest või elektriliinist võimsusega üle 35 000 voldi või trafojaamast; igal muul alal, mis seondub eelmainitutega ja on mõeldud erikasutuseks.

1.2.36. Siiski, § 7 lg 3 järgi võib ka eelnimetatud aladel (v.a surnuaial) viia töid läbi, kui selleks annab loa vastavas valdkonnas pädev asutus või asjakohaseid õigusi omav isik.

1.2.37. Tööde läbiviija peab § 8 lg 1 järgi enne töö alustamist sellest teavitama kinnisasja omanikku või valdajat, kelle huve või õigusi uuring puudutab.

1.2.38. § 9 lg 1 sätestab, et juhul, kui uuringut ei ole võimalik läbi viia geoloogiliste töödena/tuvastustöödena § 7 mõttes või kui kinnisasja omanik ei anna uuringu läbiviimiseks nõusolekut, on uuringu läbiviimiseks vajalik luba, mille väljastab pädev asutus.

1.2.39. § 9 lg 2 järgi on luba alati vajalik ka juhul, kui uuring võib kahjustada inimeste tervist või üldist heaolu, kahju teistele tööstuslikele või ärilistele tegevustele või tekitada kõrvalekalde maastiku või looduse kaitse eesmärkidest; uuringu eesmärgiks on tuvastada uraani või tooriumi leiukohti või kui luba on vajalik selleks, et oleks võimalik maavaravaru ka kasutada.

1.2.40. § 9 lg 4 sätestab, et antud valdkonnas pädeva asutuse või institutsiooni või õiguste omaja nõusolek on uuringu läbiviimiseks vajalik alati, kui ala, millel uuringut läbi viiakse, on tänav või turu ala Soome maakasutuse ja ehitusseadustiku mõttes; kiirtee ala; lennujaam või muu ala, mida kasutatakse lennunduses; raudtee ala; kanal, mida kasutatakse avalikus liikluses või mõni muu selline liikluseks mõeldud ala või iga ala 30 meetri raadiuses eelnimetatud aladest.

1.2.41. § 10 sätestab, et geoloogilise uuringu loa omanikul on õigus loas märgitud alal (k.a kolmandale isikule kuuluval alal) uurida geoloogiliste formatsioonide struktuure ja kompositsioone ning viia läbi

teisi uuringuid eesmärgiga valmistada ette kaevandamistegevust ja teisi uuringuid, et teha kindlaks maavarade asukoht ja maavarade kvaliteet ja ulatus. Sama paragrahvi teise lõike järgi võib loa omanik transportida ja ehitada kinnisasjale ajutisi konstruktsioone ja tehnikat, mis on uuringu läbiviimiseks vajalik.

1.2.42. § 99 kohaselt maksab uuringuloa omanik kinnisasja omanikule iga-aastast kompensatsiooni, mille summa arvutatakse vastavalt uuringuala moodustavatele hektaritele. Lisaks hüvitab uuringuloa omanik kinnisasja omanikule vastavalt §-le 103 uuringuga tekitatud häiringud ja kahju.

1.2.43. Vastavalt §-le 14 esitab uuringuloa omanik iga-aastaselt pädevale asutusele raporti, mis sisaldab informatsiooni läbiviidud töödest ja tööde tulemustest. Raporti sisulisi nõudeid võib täpsustada valitsuse määrusega.

1.2.44. Kaevandamisseaduses ei ole selgesõnaliselt välja toodud, et kaevandamiloa saamiseks oleks vajalik saada kinnisasja omaniku nõusolek. Siiski, kaevandamisluba annab kaevandajale õiguse maavarasid kaevandada, kuid mitte õigust kinnisasja, millel maavarad asuvad, kasutada või sellele ligi pääseda. Selline ligipääs tuleb tagada kokkuleppe teel kinnisasja omanikuga.[1] Kui kokkulepet ei saavutata, võib kaevandamisseaduse § 20 alusel taotleda valitsuselt loa andmist kinnisasja kasutamiseks. § 20 sätestab, et valitsus võib anda õiguse kasutada kaevandamisalana ala, mis on kolmanda isiku valduses (loovutamisluba (*redemption permit*) kaevandamisala kasutamiseks). Selline luba antakse § 49 järgi aga üksnes juhul, kui kaevandamisprojekt vastab üldistele vajadustele ning kui kaevandamisala vastab seaduses sätestatud kindlatele nõuetele. Üldisi vajadusi hinnatakse eelkõige vastavalt projekti mõjule kohalikule ja regionaalsele majandusele ja tööhõivele ning sotsiaalsele vajadusele toormaterjali järele.

1.3. Järeldused ja ettepanekud

– ***Geoloogilise uuringu läbiviimiseks kinnisasja omaniku nõusoleku küsimise nõudest kõrvalekaldumise võimalikkus***

1.3.1. Eraisiku kinnisasjal maavarade otsingu, geoloogilise uuringu või kaevandamise läbiviimine riivab PS § 32 järgset omandipõhiõiguse kaitseala, sest takistab selle konkreetse ala osas kinnisasja omanikul oma omandit vabalt vallata ja kasutada. Riigikohus on märkinud, et „*{o]lukorras, kus piiratakse isiku õigust oma omandit vabalt kasutada, on tegemist PS §-s 32 tagatud omandiõiguse riivega*“ (RKPJKo 17.04.2012 otsus nr 3-4-1-25-11, p 35). Saksamaa Riigikohus (*Bundesverfassungsgericht*) on aga

[1] P. Hojem. Mining in the Nordic Countries. A comparative review of legislation and taxation. – Nordic Council of Ministers 2015, lk 27.

2013. aastal leidud, et omandiõigusega kaitstavaid erahuvisid võib riivata juba ainuüksi üldise kaevandamise tegevusplaani väljatöötamine.[2]

1.3.2. Eesti maapõueseaduse regulatsiooni järgi ei ole võimalik ilma kinnisasja omaniku nõusolekuta viia eraisikule kuuluval kinnisasjal läbi maavara otsingule suunatud üldgeoloogilist uurimistööd, geoloogilist uuringut ega kaevandada maavara.

1.3.3. Kõik põhiõiguste riived peavad vastavalt PS §-le 11 olema demokraatlikus ühiskonnas proportsionaalsed. Kaaludes ühelt poolt, et geoloogiline uuring ei tekita kinnisasjale olulist kahju ega muuda oluliselt kinnisasja välisilmet, kuid teiselt poolt, et geoloogilise uuringu läbiviimine takistab teatavaks ajaks kinnisasja omanikul ala kasutamist ja hilisem maavara arvele võtmine võib tekitada kinnisasjale olulisi kasutamise piiranguid (vt allpool), on praegu kehtiv regulatsioon piisavalt omanikku kaitsev. Kui omanik on omandipiiranguga nõus, siis omandipõhiõiguse riivet ei esine,[3] kuid siinkohal tuleb arvestada ka võimalusega, et juhul kui omanik otsustab oma nõusoleku tagasi võtta, tõusetub taas ka omandipõhiõiguse riive küsimus.

1.3.4. Võrreldes aga Saksamaa, Norra, Soome ja Prantsusmaa seadustega, tuleb nentida, et maapõueseadus on vähemalt geoloogilise uuringu läbiviimise osas tugevalt omaniku huvisid kaitsev. Samas tõusetub eelpool selgitatud välisriikide regulatsioonide valguses küsimus, kas ka Eestis oleks sarnaselt näiteks Prantsusmaa regulatsioonile põhjendatud sellise regulatsiooni kehtestamine, mille alusel oleks teatud juhtudel võimalik maavarade hilisema kaevandamise eesmärgil teostatavaid geoloogilisi uuringuid teha kolmandale isikule kuuluval kinnisasjal ka ilma kinnisasja omaniku nõusolekuta.

1.3.5. Kui läbiviidavate tööde minimaalsust arvestades ei saa kinnisasja omanikul olla põhjendatud huvi, mille alusel tööde läbiviimist oma kinnisasjal keelata, kuid uuringute teostamise kasuks räägivad kaalukad huvid, võiks argumenteerida, et omaniku nõusolek ei peaks igal juhul olema primaarne. Selliselt on MaaPS § 85 lg 1 alusel täna ka lubatud ilma kinnisasja omaniku nõusoleku küsimiseta teostada kolmandale isikule kuuluval kinnisasjal üldgeoloogilisi uurimistöid, mis ei ole maavara otsimine.

1.3.6. Maapõueseaduse regulatsioon, mille alusel ei ole aga võimalik geoloogilist uuringut ilma kinnisasja omaniku nõusolekuta ühelgi juhul läbi viia, võib teatud juhtudel osutuda ettevõtlust pärssivaks ja ebamõistlikult takistada Eesti maavaradest tuleneva majandusliku potentsiaali realiseerimist. Kui kinnisasja võib kaevandamise eesmärgil üldistes huvides sundvõõrandada (KASVS § 3 lg 1 p 4), siis oleks loogiline, et sõltumata omaniku vastuseisust on võimalik teostada mõistlikus mahus ka

[2] Umwelt Bundesamt. Bergrecht. 29.11.2016 – Arvutivõrgus: http://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/umweltrecht/umweltschutz-im-fachrecht/bergrecht.

[3] Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne – Tallinn: Juura 2012, § 32, p 5.3, lk 399.

vajalikke geoloogilisi uuringuid, mis riivavad omaniku õigusi kahtlematult vähem, kui võimalik kaevandamine.

1.3.7. PS § 5 järgi on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Selline loodusvarade ja –ressursside määratlus hõlmab endas ka eeldust, et loodusvarasid ja –ressursse on võimalik kasutada, sh neid uurida. Seda arvesse võttes tuleb järeldada, et vähemalt teatavate maavarade puhul on võimalik, et avalik huvi maavarade uurimiseks on niivõrd kaalukas, et kaalub üles kinnisasja omaniku erahuvi oma kinnisasja teataval ajavahemikul kasutada või lihtsalt oma kinnisasjal maavarade uurimist tõrjuda. Sellist ülekaalukat huvi võib täheldada eelkõige seoses riigile kuuluvate tööstusmineraalide (tehnoloogiline dolokivi, tehnoloogiline lubjakivi ja tehnoloogiline liiv), strateegiliste maavaravarude (põlevkivi, fosforiit, metallimaagid) ja keramsiidisaviga (arvestades, et Eestis on üksnes üks keramsiidisavi maardla). Nimetatud maavarad ei ole kvaternaari setted ning ei kuulu kinnisomandi hulka. Ülekaalukat avalikku huvi pigem aga ei ole võimalik täheldada kinnisasja omaniku omandisse kuuluvate ja teiste, mõnevõrra vähem tähtsate maavarade, nagu turvas, ehitusmaavarad, ravimuda jms puhul.

1.3.8. Järgnevalt on analüüsitud erinevaid võimalikke lahendusi kaldumaks kõrvale praegusest rangest kinnisasja omaniku nõusoleku küsimise nõudest.

– ***Alternatiivsed lahendused geoloogilise uuringu läbiviimiseks kinnisvara omaniku nõusoleku nõudele***

1.3.9. Eesti Geoloogia Selts on käesoleva analüüsi koostamiseks läbi viidud intervjuu käigus avaldanud arvamust, et kuna üldgeoloogiline uurimistöö ja geoloogiline uuring ei hõlma keskkonda muutvaid ega ohustavaid töid, on tänane loamenetlus põhjendamatult kaasav ja aeganõudev ning pidurdab riigile oluliste uurimistööde korraldamist. Lahendusena on Eesti Geoloogia Selts pakkunud senise kaasava menetluse asemel üksnes osapoolte teavitamise süsteemi loomist.

1.3.10. Nagu eelpool selgitatud, võiks selline kinnisasja omaniku nõusoleku nõudest loobumise süsteem põhjendatud olla eelkõige strateegiliste maavarade ja tööstusmineraalide puhul. Siiski, omandipõhiõiguse rikkumise välistamiseks võiks eristada neid uuringu läbiviimiseks vajalikke töid, mida võib läbi viia ilma kinnisasja omaniku nõusoleku küsimiseta ja töid, mille teostamiseks on omaniku nõusoleku küsimine vajalik. Näiteks on uuringuks puuraugu rajamine, hüdrogeoloogilised katsetööd, topomõõdistamised jms väikese keskkonnamõjuga tegevused, mis üldjuhul ei piira oluliselt kinnisasja kasutamise võimalusi, mistõttu võiks nende tööde osas piirduda kinnisasja omaniku teavitamisega. Kui aga geoloogilise uuringu läbiviimine eeldab ka katsekaevandi rajamist, on tegemist suurema keskkonnamõju ja kinnisasja kasutamist enam piirava tööga, mille puhul võiks omandipõhiõiguse tagamise huvides omaniku nõusoleku vajadus olla põhjendatud.

1.3.11. Lisaks, asjaõigusseaduse (AÕS) § 127 lg 2 alusel ei või kinnisasja omanik keelata tegevust, mis toimub sellises kõrguses või sügavuses, milleni tema huvi vastavalt kinnisasja kasutamise otstarbele ei ulatu. Seega piisab sõltumata uuritavast maavarast üksnes kinnisasja omaniku teavitamisest ka juhul, kui uuring toimub sellises sügavuses, kuhu kinnisasja omaniku põhjendatud huvi ei ulatu ning millist uuringut ei ole seetõttu omanikul õigus keelata. Ka Saksa BBergG on seoses kinnisasjal uuringute läbiviimisega viidanud Eesti AÕS § 127 lõikega 2 sarnasele regulatsioonile BGB-s, mille järgi ei ole kinnisasja omanikul õigust takistada tegevusi, mis toimuvad sellises kõrguses või sügavuses, milleni ei ulatu omaniku huvi. Seega, juhul, kui geoloogilist uuringut kinnisasja all on praktiliselt võimalik teha nii, et kinnisasja omaniku huvisfääris olevat osa ei kasutata (nt kõrvaloleva kinnistu kaudu), ei oleks vajalik ka omaniku nõusolek alale geoloogilise uuringu teostamiseks. Sellele vaatamata peaks olema ette nähtud omaniku teavitamise kohustus, sest varu arvele võtmine tekitab kinnisasja kasutamisele piiranguid ning arvele võtmise eelduseks on kinnisasja omaniku nõusoleku saamine.

1.3.12. Eelnimetatud alustel võiks kaaluda MaaPS § 89 lõigetega 1 ja 2, s.o regulatsiooniga, mis puudutab üldgeoloogilist uurimistööd, mis ei ole suunatud maavara otsimisele, sarnase regulatsiooni loomist ka geoloogilise uuringu läbiviimise jaoks. Ka juhul, kui geoloogilise uuringu läbiviimine oleks lubatud ilma kinnisasja omaniku nõusoleku küsimiseta, ei tohiks sarnaselt MaaPS § 89 lõigetega 1 ja 2 geoloogilise uuringu läbiviimine ilma omaniku nõusolekuta olla lubatud õuemaal, hoonete all ning elamute lähedal (nt 100 m), arvestades et nendel aladel on eelduslikult kinnisasja omaniku erahuvi kinnisasja kasutamiseks suurim. Sarnaselt peaksid teatud piirangud laienema põldudele ja kultuurheinamaadele, mida ei tohiks kahjustada. Normitehniliselt lihtsaim lahendus oleks MaaPS § 89 lõigete 1 ja 2 täiendamine sellisel viisil, et sätte reguleerimisalasse lisatakse ka maavara otsimisele suunatud üldgeoloogilised uurimistööd ja geoloogilised uuringud.

1.3.13. Teiseks alternatiiviks praegu kehtivale kinnisasja omaniku nõusoleku küsimise süsteemile võiks olla sarnaselt Prantsusmaal ette nähtud sundvalduse süsteemile ka Eestis sellise regulatsiooni kehtestamine, mille alusel oleks avalikest huvidest lähtuvalt võimalik teatud olukordades asendada kinnisasja omaniku nõusolek pädeva haldusorgani otsusega, mille saamisel oleks võimalik vastavad uuringud teha hoolimata omaniku seisukohtadest.

1.3.14. Üheks lahenduseks oleks selleks kasutada juba õiguskorras olemasolevaid instrumente, eeskätt kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud võimalusi. Võimaliku uue regulatsiooni järgi võiks ette näha, et haldusorgani poolt nõusoleku andmisega seatakse kolmandale isikule kuuluvale kinnisasjale tähtajaline sundvaldus uuringute ajaks.

1.3.15. Selline ajutise sundvalduse kehtestamine võib langeda PS § 32 lg 1 teise lause reguleerimisalasse ning kujutada endast omaniku nõusolekuta omandi võõrandamist. Kuigi sundvalduse seadmine ei oleks klassikalises mõttes PS § 32 lg 1 teise lause reguleerimisalas, tuleb „omaniku nõusolekuta võõrandamise“ all põhiseaduse kommentaaride valguses mõista igasugust omaniku formaalset

omanikustaatusest ilmajätmist.[4] Lisaks kuulub Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi omandi kaitse reguleerimisalasse ka olukord, kus omanikule jäänud õiguslik positsioon ei võimalda rahas mõõdetavat väärtust omava asja mõistlikku majanduslikku kasutamist.[5]

1.3.16. Kui selline sundvaldus on PS § 32 lg 1 teise lause reguleerimisalas, tuleb enne sundvalduse kehtestamise otsustamist esiteks kaaluda, kas esinevad kaalukad üldised huvid, millele tuginedes on omaniku õiguste piiramine põhjendatud, ning teiseks võib olla vajalik näha ette omanikule õiglase ja kohese kompensatsiooni maksmine. See eeldab vastavalt kinnisasja sundvõõrandamise seaduse täiendamist ja samuti sundvalduse tasu regulatsiooni väljatöötamist.

1.3.17. Kuigi esimesena nimetatud omaniku teavitamise süsteemi loomine võiks olla normitehniliselt lihtsam lahendus, oleks sundvaldusel põhineva süsteemi loomine siiski välisriikide regulatsioonide võrdluses põhjendatud ja ilmselt võiks kujuneda efektiivsemaks meetmeks, et reaalselt saavutada omaniku vastuseisu korral uuringute teostamise võimalus.

1.3.18. Eeltoodud leevendustele vaatamata peaks uuringu tegija uuringukoha korrastama (hõlmaks vajadusel ka juurdepääsuteede korrastamist) ning kui uuringu käigus tekitatakse kinnistule kahju, tuleb tekitatud kahju kompenseerida.

– ***Maavaravaru arvele võtmiseks kinnisasja omaniku nõusoleku küsimine***

1.3.19. MaaPS § 21 lg 4 järgi on vajalik kinnisasja omaniku nõusolek ka üldgeoloogilise uurimistöö loata või uuringuloata kameraaltöö põhjal saadud geoloogilise teabe alusel keskkonnaregistrisse kande tegemiseks, kui kande tulemusena tekib kinnisasjale maardla.

1.3.20. Arvestades, et maardla moodustamine kolmandale isikule kuuluvale kinnisasjale tekitab kinnisasjale olulisi kasutamispiiranguid, on iseenesest põhjendatud kinnisasja omaniku nõusoleku küsimine ja sellega arvestamine seoses maavaravaru kohta registrikande tegemisega.

1.3.21. Siiski, keskkonnaregistrisse kande tegemine puudutab ka maavarasid, mis on riigi omandis. Vastavalt PS §-le 5 on Eesti maavarad rahvuslik rikkus ning seda arvestades on avalikes huvides, et riigil oleks objektiivne ülevaade riiklikest maavaradest. Lähtudes AÕS § 127 lg-s 2 sätestatust, et kinnisasja omanik ei või keelata tegevust, mis toimub sellises kõrguses või sügavuses, milleni tema huvi vastavalt kinnisasja kasutamise otstarbele ei ulatu, võiks lugeda avalikku huvi strateegiliste maavaravarude ja tööstusmineraalide arvelevõtmiseks kaalukamaks kinnisasja omaniku erahuvidest.

[4] Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne – Tallinn: Juura 2012, § 32, p 5.1.1, lk 397.
[5] EIKo Brumărescu vs. Rumeenia, 28.10.1999, 28342/95, p 77.

1.3.22. Seega oleks vähemalt riiklikelt tähtsaimate strateegiliste maavarade (põlevkivi, fosforiit, metallimaagid), tööstusmineraalid (tehnoloogiline dolokivi, tehnoloogiline lubjakivi, tehnoloogiline liiv) ja keramsiidisavi puhul põhjendatud kaaluda kehtiva regulatsiooni muutmist selliselt, et teatud strateegilised riigile kuuluvad maavaravarud oleks võimalik arvele võtta sõltumata kinnisasja omaniku nõusolekust. Seda nii juhul, kui varu olemasolu on kindlaks tehtud läbi kinnisasjal korraldatud geoloogilise uuringu kui ka läbi uuringute naaberkinnistutel, ilma konkreetsel kinnistul uuringu läbiviimiseta.

1.3.23. Varude arvele võtmise küsimus on tihedalt seotud piirangutega, mida arvele võtmine tekitab ja millest tulenevad omandi riived (vt ptk 2 allpool). Arvestades varude arvelevõtmisega kaasnevaid piiranguid, on täiendavate varude arvelevõtmisel siiski vajalik arvestada sellega, et arvele võetakse täiendavaid varusid sellises ulatuses, mille puhul on olemas ka mõistlik tõenäosus, et neid asutakse kasutama.

– ***Muud geoloogilise uuringu läbiviimisega seotud küsimused***

1.3.24. MaaPS § 22 lg 1 järgi esitatakse üldgeoloogilise uurimistöö aruanne ja geoloogilise uuringu aruanne keskkonnaregistri maardlate nimistu volitatud töötlejale esimesel võimalusel pärast aruande valmimist, kuid hiljemalt 30 päeva pärast loa kehtivuse lõppemist. Sarnased regulatsioonid, mille järgi on uuringu läbiviijal kohustus esitada uuringu tulemuste kohta raport, sisalduvad ka välisriikide maavarasid ja kaevandamist puudutavates seadustes. Sellest tulenevalt võib lugeda uuringutulemuste avalikustamist üldlevinud praktikaks ning regulatsiooni muutmiseks ei ole alust. Arvestades aga asjaoluga, et uuringute läbiviimisel võivad suuremahuliste tööde teostamised langeda ka loa lõpuperioodi või võib osutuda vajalikuks teha lisatöid, mistõttu võidakse aruande koostamisega alustada alles pärast loa lõppemist, võiks kaaluda eelnimetatud 30-päevase tähtaja teatavat pikendamist.

1.3.25. Tõusetunud on ka küsimused seoses uue uuringuloa taotlemise vajadusega, kui kaevandamisel ilmneb, et uuritavad ja kasutatavad maavarad ulatuvad ka alale, millele uuringuluba ei kehti või kui juba kaevandamise perioodil soovitakse täpsustada mäeeraldise põhjas maavara levimust, kuid puudub geoloogilise uuringu luba.

1.3.26. Kehtiv regulatsioon näeb uuringuala horisontaalsuunas laiendamise puhuks ette kogu loamenetluse algusest alustamise. Sarnased regulatsioonid sisalduvad ka välisriikide seadustes ja ilmselt on erinevaid põhjendusi, miks horisontaalsuunas uuringute lubamiseks nõuda uut loamenetlust. Samas võiks kaaluda erandi loomist olukorras, kus sama kinnistu piires soovitakse uurida ja edasiselt kaevandada maavarasid, mis kuuluvad kinnisomandi hulka (liiv, kruus, savi, turvas). Sellisel puhul võiks tervikliku loamenetluse läbiviimise asemel piirduda tegevuse lubamiseks kinnisasja omaniku kirjaliku nõusoleku küsimise ja lihtsama haldusmenetlusega juhul kui uuritav ala ei paikne looduskaitsealal, piirivööndis vms kohas, kus uuringu tegemine võiks põhjustada olulisi keskkonnahäiringuid.

1.3.27. Juhul aga, kui soovitakse uurida maapõue vertikaalsuunas olemasoleva mäeeraldise alal, millel uuritud maavara kaevandamiseks on juba väljastatud luba, on küsitav, kas on vajalik nõuda uuringute teostamiseks täiemahulist geoloogilise uuringuloa menetluse läbimist. Tegemist on alaga, millele on juba väljastatud kaevandamisluba, mis tähendab, et ala on nii või teisiti kaevandamisest mõjutatud. Otstarbekas oleks välja töötada lihtsustatud kord sellises olukorras geoloogilise uuringu teostamiseks (nt kaevandamisloaga reguleeritud võimalus uurida teatud sügavuses kaevandatavat maavara või uuringuloa taotlemise ja uuritud varule täiendava kaevandamisõiguse taotlemise lihtsustatud kord).

1.3.28. Vertikaalsuunas võiks seega lamami uurimine olla ilma uue loa taotlemiseta lubatud, kui uuritakse sama kivimit või setendit olemasoleva karjääri lamamis. Siiski peaks ka sellisel juhul säilima vähemalt omaniku nõusoleku küsimise ja Keskkonnaameti informeerimise kohustus. Lisaks tuleb ka selliselt ilma uue loata kaevandamisel järgida kõiki varasemalt väljastatud loa nõudeid, nagu asjaolu, et uuringut võib läbi viia üksnes pädev isik, senise metoodika kasutamise nõuet jms. Ilma loata uurimisel ei peaks seejuures olema lubatud üleminekud teistele maavaradele, st liivakarjääri lamamis ei tohiks uurida paasi ja paekarjääri põhjas fosforiiti, põlevkivi või diktüoneemat jne.

1.3.29. Lihtsam ja kiirem võimalus saada olemasoleva karjääri töötamisel seni uurimata maavara arvele ja kasutusele võtta võimaldaks kasutusväärse maavara efektiivsemat kasutamist ja väldiks maavara raiskamist. Näiteks, kui kaevandaja ei vaevu keerulise bürokraatia tõttu kaevandamise käigus ilmnenud täiendavat varu uurima ja välja kaevandama, võib see tuua kaasa olukorra, kus tulevikus (eriti pärast algse mäeeraldise korrastamist) ei ole majanduslikult enam otstarbekas vastavat varu väljama hakata.

2. Maavara varu arvelevõtmine ning sellega seotud piirangud ja kitsendused

2.1. Eesti regulatsioon

2.1.1. MaaPS § 21 lg 1 kohaselt peetakse maavarade arvestust üldgeoloogilise uurimistööga, geoloogilise uuringuga, maavara kaevandamise mahu aruannetega ning Keskkonnaameti nõusolekul markšeidermõõdistusega saadud geoloogilise teabe alusel keskkonnaregistri seaduses sätestatud korras.

2.1.2. MaaPS § 22 lg 1 sätestab, et kui maavara vastab §-s 22 nimetatud või selle alusel kehtestatud nõuetele või § 22 lõike 4 alusel määratud ulatuses üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa taotleja või omaja esitatud nõuetele, võetakse see arvele.

2.1.3. Maavaravaru arvele võtmisel määratakse varu kategooria MaaPS § 23 kohaselt. MaaPS § 23 lg 1 kohaselt jaguneb arvele võetud maavara kogus olenevalt uurituse detailsusest tarbevaruks ja reservvaruks. Maardlaga piirneval alal võidakse määrata prognoosvaru. MaaPS § 23 lg 2 kohaselt on tarbevaru maavaravaru, mille geoloogilise uurituse detailsus võimaldab saada maavaravaru kaevandamiseks ja kasutamiseks vajalikud andmed. Tarbevaru võetakse arvele geoloogilise uuringu alusel. § 23 lg 3 kohaselt on reservvaru maavaravaru, mille geoloogilise uurituse detailsus võimaldab saada vajalikud andmed maavaravaru perspektiivi hindamiseks ja edasise geoloogilise uuringu suunamiseks. Reservvaru võetakse arvele üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu alusel. Tarbevaru ja reservvaru jagunevad omakorda nende kasutamisvõimalikkuse alusel aktiivseks ja passiivseks (MaaPS § 23 lg 5).

2.1.4. Varu arvelevõtmisega ning kinnisasjale maardla moodustamisega kaasnevad kinnisasjale kitsendused ja piirangud. MaaPS § 15 lg 1 kohaselt on maapõue seisundit ja kasutamist mõjutavaks tegevuseks vajalik Keskkonnaministeeriumi või valdkonna eest vastutava ministri volitatud asutuse luba. Loa taotlemine on vajalik, kui maardlal soovitakse teha maapõue seisundit ja kasutamist mõjutavat tegevust, milleks on vajalik esitada ehitusteatis või saada ehitusluba, muu luba või muu haldusakt ja katastriüksuse sihtotstarbe muutmiseks, kui kinnisasjal asub maardla või selle osa ja maareformi seaduse alusel kasutusvaldusesse antud maa omandamisel, kui maa sisaldab maavara. Maapõueseaduse seletuskirjas[6] selgitatakse, et maapõue seisundit ja kasutamist mõjutav tegevus hõlmab endas kõiki toiminguid ja ehitisi, mille tegemine või rajamine mõjutab maavara kaevandamisväärsust ja sellele juurdepääsu (nt elamu ja tehnovõrgu ehitamine). Keskkonnaministeerium või valdkonna eest vastutava ministri volitatud asutus analüüsib ning hindab igakordselt, mida maavara peale ehitada kavatsetakse, kui kaua kavandatav tegevus kestab, milline on olemasolev olukord, kas tegevust kavandatakse tihe- või hajaasustusega alale, kas kavandatava tegevuse lähistel kehtib (nt looduskaitsest tingitud) kitsendusi, kas piirkonda saab rajada karjääri või kaevanduse jms.

[6] Maapõueseadus 213 SE seletuskiri, lk 12. – Kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e090ecff-9911-4721-822c-1ffd61c20ceb/Maap%C3%B5ueseadus/.

2.1.5. Eeltoodust nähtub, et kui isiku kinnisasja on üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu käigus uuritud ning sellelt on leitud maavara, mis seejärel maardlana registrisse kantakse, ei ole isikul enam täielikku vabadust oma kinnisasja kasutada. Isik on kohustatud järgima maapõueseaduses sätestatud kitsendusi. Nii peab maaomanik saama eraldi nõusoleku ehitustegevuseks ja katastriüksuse sihtotstarbe muutmiseks. Sealjuures on isikul keelatud ehitustegevust alustada ilma asjakohase asutuse loata (MaaPS § 15 lg 3). Sellise loa saamine võtab MaaPS § 15 lg 4 kohaselt aega 30 päeva alates vajalike dokumentide asutusele esitamisest. Ühtlasi on asutusel võimalik seda 30-päevast tähtaega pikendada. Loa küsimise vajadus pikendab märgatavalt ehitusloa saamist, mis võib riivata isiku õigusi oma kinnisasja vabalt vallata ja kasutada.

2.1.6. MaaPS § 15 lg 7 sätestab, et kui planeeritaval maa-alal asub maardla või selle osa, kooskõlastatakse maakonnaplaneering, üldplaneering, detailplaneering ja riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneering planeerimisseaduses sätestatud korras Keskkonnaministeeriumi või valdkonna eest vastutava ministri volitatud asutusega. Kitsendusena on seaduses seega ette nähtud vajadus planeeringud, sealhulgas detailplaneeringud, Keskkonnaministeeriumi või valdkonna eest vastutava ministri volitatud asutusega kooskõlastada, kui planeeritaval alal asub maardla. Seega seatakse maaomanikule täiendav kohustus detailplaneering asjakohase asutusega kooskõlastada, mis omakorda võib menetlust pikendada või tekitada maaomanikule lisakohustusi, tulenevalt kooskõlastava asutuse märkustest. Detailselt on kaevandamise ja ruumilise planeerimise seoseid analüüsitud käesoleva dokumendi peatükis 3.

2.1.7. Eelmises punktis nimetatud kooskõlastuse andmisel ning maapõue seisundit ja kasutamist mõjutavaks tegevuseks loa andmisel peab asutus lähtuma MaaPS §-s 14 välja toodud põhimõtetest. MaaPS § 14 lg 1 kohaselt tuleb haldusorganil tagada:

(a) maavara kaevandamisväärsena säilimine juhul, kui ei ole tegemist maavara kaevandamisega, muul viisil looduslikust seisundist eemaldamise, kasutamise ega tarbimisega käesolevas seaduses või selle alusel lubatud ulatuses;
(b) juurdepääs maavarale;
(c) maavara majanduslikult otstarbekas ja säästlik kasutamine.

2.1.8. Keskkonnaministeerium või valdkonna eest vastutava ministri volitatud asutus võib lubada maapõue seisundit ja kasutamist mõjutavat tegevust MaaPS § 14 lg 2 alusel üksnes juhul, kui kavandatav tegevus:

(a) ei halvenda maavara kaevandamisväärsena säilimise või maavarale juurdepääsu olemasolevat olukorda;
(b) halvendab maavarale juurdepääsu olemasolevat olukorda, kuid tegevus ei ole püsiva iseloomuga või;
(c) halvendab maavara kaevandamisväärsena säilimise või maavarale juurdepääsu olemasolevat olukorda, kuid tegemist on ülekaaluka avaliku huviga ehitise, sealhulgas tehnovõrgu, rajatise

või ehitusseadustiku tähenduses riigikaitselise ehitise ehitamisega, mille jaoks ei ole mõistlikku alternatiivset asukohta.

2.1.9. Kooskõlastust andev või luba väljastav asutus peab seega hindama, kuidas kavandatav planeering või ehitustegevus maavara ning sellele ligipääsetavust mõjutab. Kinnistule ehitatav ehitis võib suure tõenäosusega piirata ligipääsu maavarale või seal üleüldse tulevikus igasuguse kaevandamise välistada. Kui ehitis ei ole näiteks riigikaitseliselt oluline ehitis või muu ülekaaluka avaliku huviga ehitis, võib maaomanikul jäädagi luba maardlale ehitamiseks saamata. See piirab oluliselt isiku õigust ja vabadust oma omandit vabalt kasutada ja käsutada.

2.1.10. PS § 32 kohaselt on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kui aga kinnistul registreeritakse maardla, on isiku õigused enda omandi valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel selgelt ja oluliselt piiratud. Sellised kitsendused saavad tulla vaid seadusest ning need peavad olema vastavalt PS §-le 11 olema proportsionaalsed.

2.2. Välisriikide regulatsioonid

2.2.1. Arvestades, et uuritud välisriikide maapõueõiguste süsteemid on oma alustes Eesti maapõueõigusest erinevad, ei ole olnud võimalik välisriigi õigustest välja tuua konkreetseid sätteid, mis puudutaksid kitsalt kinnisasja kitsendusi maavaravaru arvele võtmise korral. Seda arvestades on ära märgitud antud küsimusega enim haakuvad regulatsioonid.

– ***Saksamaa***

2.2.2. BBergG § 107 lg 1 järgi, kui kinnisasja osi kasutatakse uuringuks ja maavarade kaevandamiseks, võib liidumaa valitsus anda korraldusi kitsendamaks maakasutamise õigusi, kui kaevandamine on avalikes huvides maavarade majandusliku olulisuse tõttu ja vajaduse tõttu maavarasid tõhusalt kasutada. Kitsendusi ei või kohaldada, kui kaevandamisega ei alustata eelduslikult 15 aasta jooksul. Sama paragrahvi lõike 3 järgi tehakse kitsenduste plaanid avalikkusele teatavaks vähemalt kolm kuud enne korralduste andmist. Kui kitsenduste kohaldamise aluseks olnud asjaolud osaliselt ei realiseeru, võib kitsendused lõike 4 järgi kas täielikult võib osaliselt tühistada.

2.2.3. § 108 sätestab, et maa-alale, millele on kohaldatud kitsendused, võib väljastada ehituslube üksnes pädeva asutuse nõusolekul. Sellest nõusolekust võib siiski keelduda üksnes juhul, kui ehitis takistaks kaevandamistegevust. Loetakse, et nõusolek on antud, kui sellest ei ole avalduse tegemisest alates kahe kuu jooksul keeldutud.

2.2.4. Juhul, kui nõusolekust keeldumise tõttu oluliselt väheneb kinnisasja väärtus, tuleb kinnisasja omanikule § 109 järgi maksta kohane kompensatsioon rahas. Kinnisasja omanik võib lisaks nõuda kompensatsiooni juhul, kui ehitusloast keeldumine põhjustab talle kahju ettevalmistuste tõttu, mida omanik tegi kinnisasja ettevalmistamiseks enne, kui kehtestati § 107 järgsed kitsendused, uskudes, et ta saab kinnisasja jätkuvalt kasutada.

2.2.5. § 109 lg 2 järgi võib kinnisasja omanik nõuda hüvitise maksmise asemel ka kinnisasja ülevõtmist, kui majanduslikke asjaolusid arvestades ei saa kinnisasja omanikult mõistlikult oodata, et ta oleks jätkuvalt kinnisasja omanik või kasutaks kinnisasja varasemal viisil või muul sobival viisi. Lõige 5 sätestab, et kinnisasja ülevõtmist võib hüvitise asemel nõuda, kui kitsenduste kohaldamise tõttu esineb kas või minimaalne kinnisasja väärtuse vähenemine.

2.2.6. Hüvitise maksab ettevõtja, kes saab maakasutamisõiguse kitsendustest kasu. Hüvitise suurus tehakse kindlaks vastavalt kinnisasja turuväärtusele eeldusel, et õiglane turuväärtus on vähemalt väärtus, mis oleks kinnisasjal ilma kitsendusteta. Kui hüvitise suuruses ei jõuta kokkuleppele, teeb otsuse hüvitise suuruse kohta pädev asutus.

– ***Prantsusmaa***

2.2.7. Vastavalt CM artiklile L153-7 juhul, kui kinnisasja kasutamiseks on haldusorgani otsuse alusel seatud ilma kinnisasja omaniku nõusolekuta piiratud asjaõigus kinnisasjal uurimistööde teostamiseks või kaevandamiseks ning kui see piiratud asjaõigus piirab kinnisasja omaniku võimalust kasutada kinnisasja rohkem kui ühe aasta või kinnisasja tervikuna või suuremas osas tavapäraselt kasutada, võib kinnisasja omanik nõuda, et haldusorgani otsuse adressaat omandaks kinnisasja tervikuna või osaliselt.

2.2.8. Vastavalt CM artiklile L153-10 kui piiratud asjaõiguse seadmine muudab kinnisasja omanikul kinnisasja kasutamise võimatuks, siis võib ta nõuda kinnisasja omandamist tervikuna, mitte ainult piiratud asjaõigusega kaetud osa.

2.2.9. CM artikli L153-12 järgi on kinnisasja omanikul, tema pärijatel ja sundvõõrandajal õigus nõuda kahju hüvitamist, mis on tekkinud seoses servituudi talumisega.

2.2.10. Kui pooled ei suuda hüvitise suuruse osas kokkulepet saavutada, siis määratakse CM artikli L153-13 kohaselt kinnisasja hind või kahjuhüvitise suurus seoses piiratud asjaõiguse või muu õiguse seadmisega samade reeglite alusel, nagu sundvõõrandamise korral.

– ***Norra***

2.2.11. Norra maavarade seadus ei reguleeri maavarade uurimise või kaevandamise alal kinnisasja omanikele kehtivate kitsenduste küsimusi. Kinnisasja omanikul ei ole võimalik kasutada ala, millel parasjagu teostatakse uurimistöid või kaevandatakse.

2.2.12. Maavarade seaduse § 57 näeb ette, et kaevandaja on kohustatud riigile kuuluvate maavarade kaevandamisel kolmandale isikule kuuluval kinnisasjal tasuma kinnisasja omanikule iga-aastaselt 0,5% kaevandatud maavara müügihinnast. Vastavalt §-le 39 makstakse kinnisasja omanikule kompensatsiooni ka juhul, kui kinnisasi sundvõõrandatakse kaevandamise eesmärgil.

– ***Soome***

2.2.13. Kaevandamisseaduse § 10 lg 4 järgi, kui ei ole teisiti sätestatud, siis ei limiteeri geoloogilise uuringu luba kinnisasja omaniku õigusi kinnisasja kasutada ega seda hallata.

2.2.14. § 47 lg 4 järgi on kaevandamisloa saamise eelduseks, et on välja selgitatud ja sätestatud kaevandamisala ja seda teenindavate alade suhe teiste nimetatud ala suhtes kehtivate kasutusõigustega.

2.2.15. Vastavalt § 85 lg-le 1 lõpevad kaevandamisala ja seda teenindavate alade kehtestamisega teised selle alaga seotud eriõigused. Samas võib lõike 2 alusel jätta konkreetse õiguse kehtima, kui see õigus ja selle kasutamine ei ohusta avalikku turvalisust ega takista kaevandamistegevust ning kui õiguse omamine ei muuda katastrisüsteemi ebaselgeks.

2.2.16. § 86 lg 1 näeb ette, et kui kaevandamisala või seda teenindav ala tekitab kinnisasja või selle osa kasutamisele olulisi takistusi, võib maaomanik nõuda, et kaevandamisala kasutamiseks õigustatud isik kinnisasja või selle osa omandaks.

2.2.17. Lisaks, § 82 lg 3 sätestab, et kui kaevandamiseks valduse omandamine toob tagajärjena kaasa kodu kaotamise või majandusliku seisu halvenemise, võib otsustada, et valdust ei anta üle enne kolme kuud pärast kohase kompensatsiooni tasumist. § 83 järgi, kui kaevandamisprojekt on oluliselt suurendanud või vähendanud kinnisasja hinda, seatakse kompensatsioon vastavalt väärtusele, mis kinnisasjal oleks ilma vastava soodustava või kahjustava mõjuta kinnisasja hinnale.

2.3. Järeldused ja ettepanekud

– ***Piirangute põhiseaduspärasus***

2.3.1. Nagu selgitatud käesoleva analüüsi esimeses peatükis, reguleerib omandipõhiõigust PS § 32. PS § 32 lg 2 järgi on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. Tegemist on lihtsa seadusreservatsiooniga, mille järgi võib omandiõigust üldjuhul piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.[7]

2.3.2. Riigikohus on märkinud, et „*[o]mandipõhiõiguse riive on PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasugune kitsendamine*“.[8] Selleks, et omandipõhiõiguse riive oleks põhiseadusega kooskõlas, peab riive vastavalt PS §-le 11 olema legitiimse eesmärgi suhtes proportsionaalne, see tähendab, et rakendatav meede peab olema sobiv, vajalik ja mõõdupärane.

2.3.3. Maardla loomisega kolmandale isikule kuuluvale kinnisasjale piiratakse vastavalt MaaPS §-dele 14 ja 15 kinnisasja omaniku võimalust oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Selliste

[7] RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37; 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 27.
[8] RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 57; 30.08.2011, 3-3-1-15-10, p 44.

piirangute kehtestamise legitiimseks eesmärgiks on antud juhul PS § 31 järgse ettevõtlusvabaduse tagamise ning PS § 5 järgsete riiklike väärtuste hulka kuuluvate maavarade kasutamise ja neile ligipääsemise võimaldamine. Seega esineb omandipõhiõiguse riiveks põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk.

2.3.4. Vastavalt PS §-le 11 peab legitiimse eesmärgi saavutamiseks kasutatav meede olema ka sobiv, vajalik ja mõõdupärane. Iseenesest on MaaPS §-des 14 ja 15 sätestatud kitsendused sobivad meetmed, millega tagada võimalus arvelevõetud maavarasid kaevandada. Meetmete sobivuse hindamisel tuleb aga arvestada, et Eestis praegu arvele võetud maavarade süsteem tugineb Nõukogude Liidu aegsele praktikale, kus maavarade uurimine ja arvelevõtmine oli riigi prioriteet. Seetõttu on tänaseks keskkonnaregistris registreeritud ja seeläbi kinnisasjadele piiranguid tekitavad nii riiklikult tähtsad varud kui ka väheolulised varud ning loodud on nii maardlad, kus potentsiaalselt hakatakse lähiajal kaevandama kui ka maardlad, kus pigem kaevandamistegevusega lähiajal või üleüldse ei alustata.

2.3.5. Sellist konteksti arvesse võttes tuleb järeldada, et MaaPS §-des 14 ja 15 sätestatud omandiõiguse piirangud, mis kehtivad ühetaoliselt nii oluliste ja aktiivsete kui ka väheoluliste ja passiivsete maavaravarude osas, ei pruugi olla igas olukorras vajalikud ja mõõdupärased vahendid legitiimse eesmärgi saavutamiseks, sest esineks ka lahendusi, mis oleksid vähem kinnisasja omaniku õigusi piiravad.

2.3.6. MaaPS §-des 14 ja 15 sätestatud piiranguid võib lugeda vajalikeks meetmeteks seoses riiklikult oluliste maavaradega – strateegilised maavaravarud, tööstusmineraalid, keramsiidisavi – ja maardlatega, kus plaanitakse lähiajal kaevandamist alustada. Ebavajalikkuse küsimus tõusetub aga väheoluliste maavarade, nagu liiv ja kruus, ning eriti maardlate osas, kus ei ole plaanitud kaevandamistegevust alustada. Lisaks tuleb MaaPS §-des 14 ja 15 sätestatud kitsenduste puhul nende mõõdupärasuse kindlakstegemiseks kaaluda ühelt poolt erahuvisid kinnisasja kasutamiseks ning teiselt poolt avalikke ja ettevõtjate huvisid maavara kaevandamiseks.

2.3.7. Siinkohal oleks mõistlik eristada kinnisasja omaniku omandisse kuuluvaid maavarasid ja riiklikke maavarasid. Kui riiklike maavarade osas ei saa olla kinnisasja omaniku otsustusõigus liialt lai, siis kinnisomandiga hõlmatud maavarade puhul peaks kinnisasja omaniku otsustusõigus olema suurem. See tähendab, et ette võiks näha regulatsiooni, mille järgi oleks võimalik kinnisasja omaniku taotlusel arvata kinnisomandi hulka kuuluvad maavarad registrist välja ja seeläbi kinnisasjal kehtivad piirangud kaotada. Selline regulatsioon oleks omandipõhiõiguse paremaks tagamiseks vajalik ja põhjendatud. Eelnevalt toodule vaatamata tuleks aga tuginedes PS §-le 5 säilitada registrist eraldiseisvalt kättesaadav informatsioon olemasolevate maavarade kohta.

2.3.8. Seetõttu võiks kaaluda senise süsteemi ümbertöötamist selliselt, et (i) eraldi säilitataks informatsiooni kõikide Eestis leiduvate maavaravarude kohta ning (ii) informatsiooni moodustatud maardlate kohta, mis ühtlasi ka tekitavad kinnisasjadele kasutuspiiranguid. Selline lahendus võimaldaks senise süsteemiga võrreldes suuremat paindlikkust.

2.3.9. Riigikohus on varasema maapõueseaduse kontekstis leidnud, et maavaravaru juurdepääsu piirava tegevuse kooskõlastamisel tuleb *„[l]isaks riigi huvile säilitada juurdepääs maavaravarule /…/ arvestada nii kaebaja erahuvi kui ka võimalikke muid avalikke huvisid (nt kasu tuuleenergia tootmisest, keskkonna-säästlikkus)*“.[9] Kuigi MaaPS § 15 alusel tegevuse kooskõlastamise korral peab Keskkonnaministeerium või valdkonna eest vastutava ministri volitatud asutus arvestama MaaPS §-s 14 sätestatud nõuetega ehk tegemist on teataval määral kaalumisotsustusega, ei sätesta MaaPS § 14 konkreetselt, et peale näiteks maavaradele juurdepääsu ja kaevandamisväärsena säilimise tagamise tuleb kaaluda ka omaniku erahuvisid. Tulenevalt Riigikohtu seisukohast oleks põhjendatud selgesõnaliselt selliste kaalumispunktide sätestamine. Võib esineda ka juhtumeid, kus erahuvi on kaalukam, kui näiteks vähese kasutuspotentsiaaliga maavaradele juurdepääsu tagamine konkreetses kohas.

2.3.10. Tulenevalt asjaolust, et praegu on registrisse kantud mitmeid väheoluliste maavaradega alasid ning moodustatud maardlaid, kuhu reaalset kaevandamistegevust ei ole lähiajal planeeritud, tuleks PS § 32 järgse omandipõhiõiguse riive mõõdupärasuse tagamiseks seadusjärgses regulatsioonis eristada neid maardlaid, kus kaevandamistegevusega plaanitakse mõistlikus lähitulevikus alustada ning maardlaid, kuhu vastavat tegevust lähiajal või üleüldse plaanitud ei ole. Sellise eristuse tegemine võib eeldada tänase maardlate süsteemi ümbertöötamist.

– ***Ettepanekud***

2.3.11. Tänane maapõueseadusejärgne kinnisasja omaniku õiguste kitsendamise regulatsioon on tugevalt omanike õigusi piirav.

2.3.12. Teeme ettepaneku kehtestada regulatsioon, mille alusel on mitteoluliste maavaravarudega ja passiivsete[10] maardlatega aladel omandiõiguse kitsendamise võimalused oluliselt piiratumad kui oluliste maavaravarudega ja aktiivsete või potentsiaalselt aktiivsete maardlatega aladel.

2.3.13. Üheks selliseks võimaluseks oleks juhinduda Saksamaa regulatsiooni loogikast, kus BBerG järgi ei või kinnisasjale kitsendusi kohaldada, kui kaevandamisega ei alustata eelduslikult 15 aasta jooksul. Ka Eestis võiks olla põhjendatud sarnase regulatsiooni kehtestamine, kus teatava ajaperioodi möödudes hinnatakse uuesti kinnisasjale kehtestatud kitsenduste vajalikkust ja põhjendatust ning vajadusel kitsendused ka kaotatakse või muudetakse nende iseloomu.

2.3.14. Praegune regulatsioon, mis ka väheoluliste maavarade ja selliste maardlate osas, kus kaevandamistegevust ei plaanita alustada, osas näeb ette üldreegli järgsete piirangute kehtestamise, ei arvesta piisavalt maaomaniku õiguste ja huviga oma omandit vallata, kasutada ja käsutada. Kui riigil ja ettevõtjatel puudub tegelik huvi maavarasid kaevandada, ei ole põhjendatud pikaajaliseks määratlemata ajaperioodiks kinnisasja omaniku huvide piiramine. Juhul kui

[9] RKHKo 24.04.2014, 3-3-1-15-14, p 24.
[10] Silmas ei ole peetud maavara passiivsete varude tähenduses, vaid laiemas mõttes madala kasutuspotentsiaaliga varusid.

ettenähtavas tulevikus reaalse kaevandamistegevusega nii või teisiti alustada ei plaanita, on põhjendatud omanikupoolse täieliku omandiõiguse rakendamise lubamine.

2.3.15. Selliselt peab lubade kooskõlastamise otsustamine põhinema teadmistepõhisel ja informeeritud otsustusel maardlate perspektiivikuse kohta, mis eeldab ka lõplike kooskõlastusotsuste tegijate informeerituse tõstmist maardlate perspektiivikuse osas.

2.3.16. Sellist lähenemist toetab põhimõtteliselt ka Riigikohtu seisukoht, et *„[k]uigi tingimus on sobiv vastustaja eesmärgi – maavaravarule juurdepääsu tagamine – saavutamiseks, paneb see kaebaja äärmiselt ebakindlasse olukorda. /…/ Erinevalt tegutsemisest konkreetse teada-oleva tähtajani /…/ ei ole kaebajal praegusel juhul võimalik ette näha, kas kohustus tuulikud demonteerida tekib näiteks 5, 20 või 35 tegutsemisaasta järel. Selline olukord ei ole kooskõlas õiguskindluse põhimõttega (PS § 10), mille kaitseala hõlmab isiku mõistliku ootuse, et õiguskorras talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas /…/ Juhul kui riigil siiski tekib ootamatu vajadus fosforiidivaru kasutamiseks enne teemaplaneeringuga seatud tähtaja lõppu, tuleb õiguspärase ootuse põhimõttest lähtuvalt konkreetseid asjaolusid arvestades kaaluda, kas tekkinud vajadus on piisavalt oluline, et õigustada tuulikupargi tegevuse lõpetamist enne tähtaja lõppu.*“[11]

2.3.17. Niisiis on Riigikohus pidanud põhjendatuks sellist lähenemist, kus loa kooskõlastamise korral sisuliselt välistatakse teatavaks perioodiks alal kaevandamistegevus ning isegi, kui kaevandamise vajadus sellel perioodil tekib, peab kaevandamishuvi eelistamiseks see vajadus olema niivõrd oluline, et see kaaluks üle erahuvid, mida kaevandamisega kitsendatakse.

2.3.18. Võttes arvesse ka PS § 32 lg 1 teist lauset ja välisriikide regulatsioone, mis puudutavad kinnisasjaomanikele kinnisasjal uurimise ja kaevandamise eest hüvitise maksmist, võiks MaaPS §-de 14 ja 15 alusel kinnisasja omanike õiguste kitsendamise korral kõne alla tulla ka omanikele hüvitise maksmise süsteemi loomine, et selliselt vähendada piirangute koormavust. Välisriikide regulatsioone arvestades võiks sellise hüvitise maksjaks olla kitsendustest kasu saaja ehk kaevandaja, kui see on konkreetse maardla puhul olemas. Hüvitise maksmise süsteemi ei oleks vajalik luua juhul, kui alternatiivselt loodaks süsteem, kus ülekaalukast erahuvist lähtudes oleks võimalik vähemalt teatav osa maardlast registrist välja arvata või muul moel lubada omaniku soovitud maakasutust (seejuures mitte üksnes kinnisomandi hulka kuuluvaid maavarasid hõlmava maardla korral, vaid ka riigi omandis olevaid maavarasid puudutava maardla korral). Alternatiivina võiks kaaluda võimalusel kaaluda ka ümberkruntimist, kui riigil oleks võimalik ümberkruntimisega eraldada omanikule piirangutega maa asemele piirangutest vaba maad.

2.3.19. Pikemas perspektiivis soovitame üle vaadata kõik praegu registrisse kantud maavaravarud, register korrastada ja töötada maardlate süsteem ümber selliselt, et registreeritud ei oleks selliseid varusid ja moodustatud selliseid maardlaid, kus kaevandamistegevust tõsiseltvõetava tõenäosusega ei

[11] RKHKo 24.04.2014, 3-3-1-15-14, p 22.

plaanita. Selliselt oleks välistatud, et osa kinnisasjade omanike õigusi riivatakse kitsenduste kehtestamisega sellisel viisil, mis ei ole põhiseadusega kooskõlas. Vastav lahendus tagaks, et kinnisasjadele, kuhu on moodustatud maardlad, kehtestatud kitsendused on avalikest huvidest, maavarade kasutamise vajadusest, riigile lisandväärtuse loomise vms põhjusest tulenevalt põhjendatud ja põhiseadusega kooskõlas.

2.3.20. Lisaks on analüüsi koostamise käigus läbi viidud intervjuude käigus tõstatatud küsimus passiivse ja aktiivse maavaravaru liigutuse otstarbekusest. Tänane liigitus ei väljenda aktuaalset olukorda, mistõttu võiks eelnimetatud maardlate süsteemi ümbertöötamise käigus kaaluda ka passiivse ja aktiivse varu liigutusest loobumist.

3. Ruumiline planeerimine ja kaevandamine

3.1. Eesti regulatsioon

3.1.1. Hetkel kehtivas regulatsioonis käsitletakse Eestis ruumilise planeerimise ja kaevandamise seost planeerimisseaduse erineva tasandi planeeringute juures.

3.1.2. Planeerimisseaduse (PlanS) § 14 lg 1 p 4 kohaselt on üleriigilise planeeringu ülesanne maapõue kasutamise üldiste põhimõtete ja suundumuste määratlemine.

3.1.3. PlanS § 56 lg 1 p 5 kohaselt on maakonnaplaneeringu ülesanne maardlate ja kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määramine. Seega nähakse seadusega ette võimalus maakonnaplaneeringus maardlate ja kaevandamisega seotud tingimusi määrata.

3.1.4. PlanS § 75 lg 1 p 15 kohaselt määratakse üldplaneeringuga maardlatest ja kaevandamisest mõjutatud aladest tekkivad kitsendused.

3.2. Välisriikide regulatsioonid

– ***Saksamaa***

3.2.1. Saksamaa riikliku regionaalse planeerimise seaduse (*Raumordnungsgesetz*) (edaspidi ROG) § 2 sätestab regionaalse planeerimise põhiprintsiibid. § 2 lg 2 p 9 sätestab, et rõhku pannakse hästi balansseeritud majandusliku struktuuri loomisele, mis oleks pikas perspektiivis konkurentsivõimeline, looks töökohti ja väljaõppevõimalusi. Sellel eesmärgil reserveeritakse alasid konkreetsele alale omase toormaterjali ennetavaks kaitseks, süstemaatiliseks uurimiseks ja kaevandamiseks.

3.2.2. ROG § 7 lg 2 punkti 2b järgi peaksid regionaalsed plaanid sisaldama täpsustusi seoses alade struktureerimisega, eelkõige avatud alade struktureerimisega, mis võib hõlmata ka avaliku ala kasutamist, näiteks alade kasutamist, mis on ette nähtud kohaspetsiifilise toormaterjali kaitsmiseks, süstemaatiliseks otsimiseks ja kaevandamiseks.

3.2.3. BBergG § 124 järgi kavandatakse kaevandamisööd ning ühistranspordi korraldamine ja hooned üksteist arvesse võttes selliselt, et ühistransport häirib võimalikult vähe kaevandamist ja kaevandamine häirib võimalikult vähe ühistranspordi korraldamist.

– ***Prantsusmaa***

3.2.4. Prantsuse õiguses reguleerib ruumi planeerimist jms planeerimise seadustik (*Code de l'urbanisme* (edaspidi **CU**)). CU artikli L113-1 kohaselt võivad kohalikud arengukavad liigitada metsaalad, metsad, pargid, üksikute puude alad, hekkide alad jms kaitstavaks alaks. CU artikli L 113-2 kohaselt ei või muuta selle ala kasutusviisi ega mingil muul viisil muuta seda ala. Sama artikli kohaselt on võimalik teha erandeid riikliku või regionaalse tähtsusega maavarade osas, mis on tehtud avalikuks

maakasutamise plaaniga või kinnitatud enne 10. juulit 1973. Erandi kohaldamise eelduseks on, et isik, kes soovib erandit kasutada, taastab kasutatud ala ja sealse keskkonna.

– ***Norra***

3.2.5. Norra planeerimis- ja ehitusseaduse (*Plan- og bygningslov*) § 22-4 lg 1 p 3 näeb ette, et regionaalses üldplaneeringus sätestatakse seoses maakasutamise küsimustega ka maavarade kaevandamise alad.

3.2.6. Sama paragrahvi lõike 2 punkti a järgi võib üldplaneeringus seoses maavarade kaevandamise aladega täiendavalt sätestada, et nendel aladel ei ole lubatud püstitada põllumajanduslikke ehitisi (planeerimis- ja ehitusseaduse § 81 mõttes), alustada väiksemate projektide elluviimisega (§ 86a), alustada ehitusega (§ 86 b) ega tegevusega, mis eeldab taotluste esitamist ja lubade saamist (§ 93) enne, kui konkreetne ala on kantud detailplaneeringusse (*zoning plan, building development plan*).

3.2.7. § 25 järgi tuleb detailplaneeringus [12] sätestada vajalikus ulatuses muu hulgas maavara kaevandamiseks mõeldud alad.

3.2.8. Juhul, kui üldplaneeringus on teatud ala sätestatud kui maavarade kaevandamise ala, võib kohalik omavalitsus seada § 67 lg 2 alusel eelduseks, et kinnisasja jagamiseks või arendamiseks (kinnisasjale teede, veetorude või kanalisatsioonitorude ehitamiseks) loa saamiseks peavad olema täidetud teatud täpsemad nõuded.

3.2.9. Maavarade seaduse § 31 järgi võib pädev ministeerium määrusega reguleerida kaevandamisala kuju, suurust ja tähistamist.

– ***Soome***

3.2.10. Maakasutuse ja ehitusseaduse (*Maankäyttö- ja rakennuslaki*) § 28 lg 3 punkti 4 järgi tuleb regionaalse planeerimise juures erilist tähelepanu pöörata muu hulgas ka vee ja kaevandatavate maavarade kohasele kasutamisele.

3.2.11. Maakasutuse ja ehitusseaduse § 140 lg 3 sätestab, et kui kaevandamisloa väljastamisest keeldutakse kohalikus üldplaneeringus või konkreetset ala puudutavas kohalikus detailplaneeringus sisalduva eriregulatsiooni tõttu, tuleb rakendada kohustust nimetatud ala sundvõõrandada. Kui keeldutakse loast teiste tegevuste läbiviimiseks kõnealusel alal ning maaomanik ei saa seetõttu oma kinnisasja kasutada tulu tooval viisil, võib omanik nõuda kohalikelt võimudelt või riigilt kahjuhüvitis, kui ala on ette nähtud riiklike huvide teenimiseks.

[12] Välisriikide osa lugemisel tuleb arvestada, et kasutatud mõisted ei pruugi olla samas Eesti planeerimisõiguses kasutatavate mõistetega sh planeeringuliikidega.

3.2.12. Kaevandamisseaduse § 19 lg 3 järgi planeeritakse kaevandamisala ja seda teenindavad alad selliselt, et need ei kahjustaks avalikke või erahuvisid sellisel viisil, mis on mõistlikult ärahoitav, arvestades kaevandamistegevuse kogukulusid.

3.2.13. Kaevandamisseaduse § 47 järgi peab kaevandamistegevus põhinema õiguslikult siduval plaanil, mis on kooskõlas maakasutuse ja ehitusseadusega. Alternatiivselt, võttes arvesse kaevandamise mõju, peab kaevandamistegevus olema muul viisil piisavalt analüüsitud koostöös kohalike võimude, Regionaalse Nõukogu ja Majandusarengu, Transpordi ja Keskkonna Keskusega.

3.2.14. Maakasutusplaani õiguslikku jõudu käsitlevad sätted on toodud maakasutamise ja ehitusseaduses.

3.3. Järeldused ja ettepanekud

– ***Maavarade ja kaevandamise integreerimise võimalused ruumilisse planeerimisse***

3.3.1. Arengudokumendi „Maapõuepoliitika põhialused aastani 2050“[13] (edaspidi **maapõue põhialused**) punkti 5.3 kohaselt seatakse eesmärk maapõue kasutuse asukoha valimiseks kasutada parimate praktikate põhjal Eestile otstarbekaid, mõistlikke ja säästlikke lahendusi. Maapõue kasutamise korraldus ja ruumiline planeerimine peavad toimima kooskõlas. Punktis 5.3.1. sätestatakse, et maapõue kasutuse paremaks korraldamiseks ja riigi huvide realiseerimiseks rakendab riik maapõueressursside kasutamise asukoha valiku suunamise lahendused olukordades, kus see aitab kaasa ressursside ratsionaalsele ning säästlikule kasutamisele, vähendab olulisi negatiivseid keskkonna-, sotsiaalseid ja majanduslikke mõjusid ning lihtsustab maapõue kasutuse korraldamist. Punktis 5.3.2 nähakse ette, et planeerimise ja maapõue valdkonna õigusnormide reguleerimisalades kooskõla loomiseks määratletakse selgelt erineva tasandi planeeringute seos maapõue kasutuse korraldusega.

3.3.2. On selge, et maavarade kaevandamine saab toimuda vaid seal, kus maavarad asuvad. Seega on maavarade kaevandamise asukoht määratud sellega, kus maavarad leiduvad. Enamikel juhtudel on võimalik maavarade leiukohtade vahel valida ning leida kohad, kus maavarade kaevandamine on võimalik teisi huve võimalikult vähe riivaval viisil, kuid on maardlaid, mis on unikaalsed ning sisulisi asukohalaternatiive ei esine.

3.3.3. Euroopa Liidu parimate praktikate raportis[14] märgitakse, et planeerimissüsteem on võti saavutamaks riiklikus maapõuepoliitikas seatud eesmärke, kuid võib esineda mitmeid erinevaid potentsiaalseid maakasutuse viise ning vastavaid probleeme – põllumajandus, turism, elukohad ja teistes majandustegevustes kasutamine, pinnase erosiooni ennetamine, kliimakontroll, kaitsealad jne – ja need võivad omavahel võistelda. Tüüpiliselt ei ole kaevandamine püsiv tegevus selles tähenduses, et lõpuks on see maa-ala saadaval muudeks kasutusviisideks. Parimate praktikate raportis[15] tuuakse

[13] Maapõue strateegiadokument „Maapõue põhialused aastani 2050“, 2017. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/maapou/maapoue-strateegia
[14] European Commission „Evaluation and exchange of good practice for the sustainable supply of raw materials within the EU“, Final Report, March 2014, lk 33.
[15] Samas.

välja, et tulevaste maakasutusviiside üle otsustamise protsess peab sisaldama informeeritud ja tasakaalustatud hindamist erinevate valikute vahel ning see peab olema piisavalt paindlik, et kohaneda uute maavara leidudega.

3.3.4. „Seletuskiri maapõuepoliitika põhialustele aastani 2050“ (edaspidi **maapõue põhialuste seletuskiri**) punktis 5.3 tuuakse välja, et maapõue kasutuse asukoha valimine toimub praegu eelkõige kasutaja initsiatiivil. Peamiselt seondub probleemistik maavarade kaevandamise asukoha valikuga, mis ruumilist planeerimist silmas pidades ei pruugi sattuda alati kõige sobivamasse kohta. Samas peab silmas pidama, et maavara saab kaevandada seal, kus see asub. Seletuskirja kohaselt takistab praegu maavara kasutuse ruumilist planeerimist puudulik info olemasolevate ressursside kohta. Seletuskirjas nenditakse ka, et võib arvata, et piisavalt detailset infot kõigi maavarade paiknemise ja kvaliteedi kohta ei saa meil ka maapõuepoliitika põhialuste elluviimise perioodi (kuni 2050) jooksul olema. Lisaks ei ole sellise planeerimise kohta palju näiteid ka mujal maailmas ja kaheldav on sellise lahenduse otstarbekus kõigi maavarade puhul. Samas ei välistata seletuskirjas, et mingi konkreetse maavara või piirkonna või muu tunnuse alusel määratud olukorras võib maapõue kasutuse asukoha riiklik suunamine olla võimalik ja mõistlik.

3.3.5. Euroopa Liidu maapõueõiguse analüüsi dokumendi „Soovitused raamtingimuste kehtestamiseks energia tootmiseks mittekasutatavate toorainete kaevandamiseks Euroopa Liidus“ [16] (edaspidi **raamtingimuste soovitused**) punktis 4.1 rõhutatakse, et kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides esineb vajadus arendada suuremat ühilduvust riiklike maavarapoliitikate ja maakasutuse planeerimise vahel. Raamtingimuste soovitustes märgitakse, et maa kasutamise ja maakasutuse planeerimise konflikt on põhjustatud võistlevatest huvidest: erinevad majanduslike tingimustega tegevused, elu toetavate keskkonnaväärtuste kaitse vajadus, kultuuripärand ja haldusreeglid. Rahvuslik strateegiline maakasutuse planeerimise poliitika vajab usaldusväärset geoloogilist informatsiooni teadaolevate ja potentsiaalsete leiukohtade kohta, et kaitsta maavarasid ja nende keskkonda ebavajalikust juurdepääsu takistamisest. Maavarade kaevandamine võib, aga ei pruugi toimuda lähemas tulevikus või tulevaste generatsioonide poolt. Siiski, nendele juurdepääsu peab mõistlikus ulatuses tagama. Maakasutuse ja ruumilise planeerimise poliitika mõjutab otseselt säästva arengu strateegiaid energia tootmiseks mittekasutatavate toormetööstuses. Raamtingimuste soovitustes nenditakse, et paljudel ELi liikmesriikidel ei ole endiselt selgelt defineeritud riiklikku maavarade poliitikat, üldiselt ei ole riiklikul tasemel strateegilist planeerimist maavaradele juurdepääsuks. See omakorda mõjutab operatiivset (regionaalset/kohalikku) planeerimisprotsessi. Seetõttu soovitatakse riiklikus maavarade poliitikas esmalt koostada maavarade aruanne, millega tõstetakse teadlikkust ühiskonna vajaduse osas tooraine järele, sealhulgas juurdepääsu osas toorainele ning seatakse tasakaalustatud lähenemine kaevandamise hindamisel ja kaevandamistegevuse arendamisel ruumilise maakasutuse menetluses.

[16] *„Recommendations on the framework conditions for the extraction of non-energy raw materials in the European Union“, report of the Ad Hoc Working Group, Exchange of best practices on minerals policy and legal framework, information framework, land-use planning and permitting*, 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=7608

3.3.6. Raamtingimuste soovitustes märgitakse samuti, et oluline on võtta arvesse ennustatavat keskmist kuni pikaajalist vajadust maavarade järele, kindlustades, et on olemas piisav kohalik varustuskindlus, mis on kohaliku ruumilise planeerimise oluline osa. Seega jõuame siinkohal tagasi eespool väljatoodud seisukoha juurde, et äärmiselt oluline on olemasoleva olukorra kaardistamine. Seda nii varustuskindluse seisukohast, kui olemasolevate maavarade paiknemise ja kvaliteedi seisukohast. Täieliku informatsiooni valguses on võimalik parimal viisil ühildada kaevandamist ja ruumilist planeerimist.

3.3.7. Euroopa Komisjoni analüüs „Parandades Euroopa Liidus maavarade kaevandamise raamtingimusi. Vahetades parimaid praktikaid maakasutuse planeerimisel, loamenetluses ja geoloogiliste teadmiste jagamisel“ (edaspidi **Euroopa Komisjoni raamtingimuste analüüs**)[17] on suures osas toetunud Leobeni Ülikooli (Austria) tööle „Maavarade planeerimise poliitika ja varustuspraktika Euroopas“[18] (edaspidi Leobeni uuring). Viitega Leobeni tööle on Euroopa Komisjoni raamtingimuste analüüsis parima praktikana välja toodud, et maakasutuse planeerimine peaks toimuma kõrgemal tasemel (riiklik või regionaalne) ja võtma arvesse pikki perioode (20 aastat ja rohkem). Parimaks praktikaks leiti olevat tugev ja hästi põhjendatud andmebaas informatsiooniga, mis kataks kõik maakasutused ning geoloogilised ressursid. Samuti peeti parimaks praktikaks sellist hindamisprotsessi, mis lubab maakasutuse planeerimisega tegeleval asutusel tuvastada alad, kus kaevandamine on või ei ole lubatud sõltuvalt kindlatest tingimustest, mis katavad kõik olulised aspektid, sealhulgas maardlaid puudutava informatsiooni.

3.3.8. Konkreetsete parimate praktikate näidiskaasustena[19] tõstetakse seoses maakasutuse ruumilise planeerimisega eriti esile Austriat, samuti Portugali ja Walesi.

3.3.9. Austria maavarade plaani tuuakse esile kui kõige parema praktika näidet maakasutuse ruumilises planeerimisel Euroopa tasandil. 1977 ja 1982 aasta vahel oli terve Austria territoorium õhust aeromagnetiliselt uuritud. Need tulemused olid olemas osaliselt prinditud kaartidena ning osaliselt digitaalselt. Samuti koguti sarnase perioodi jooksul maavarade näidiseid ning neid analüüsiti. Need tulemused on olemas kaartidena ja digitaalselt. 1990 ja 2010 aasta vahel uuriti ülejäänud Austria territooriumit ning koguti näidiseid ning seega katabki geokeemiline uuring tervet Austria territooriumit. Austria maavarade plaan avaldati 2012. aastal ning see põhineb Euroopa Liidu toormegrupi analüüsil ning seal väljatoodud kolmel sambal. Austria maavarade plaani läbiviimine toimus kahes etapis, et liidumaade ja provintside haldusasutuste, ettevõtete, huvigruppide ja teaduse kogukonna kogemusi oleks võimalik töö käigus arvesse võtta. Esmalt viidi läbi alusuuring. Seejärel oli põhiliseks eesmärgiks tuvastada alad maavarade ekspluateerimiseks läbi konfliktide välistamise strateegia. Viidi läbi hindamine ning see informatsioon on kättesaadav läbi infosüsteemi (IRIS). Järgmiseks sammuks oli võrrelda geoloogilist potentsiaali maavarade majandusliku tähtsusega

[17] „Improving framework conditions for extracting minerals for the EU. Exchanging best practice on land use planning, permitting and geological knowledge sharing“, toormaterjalide hanke grupi *ad-hoc* töögrupp, 2010.
[18] „Minerals planning policies and supply practices in Europe“, Department of Mining and Tunnelling, University of Leoben, Austria, November 2004.
[19] „Evaluation and exchange of good practice for the sustainable supply of raw materials within the EU. Annex A – Good practice cases“, European Commission, March 2014, lk 82 jj.

regionaalsel tasandil (võttes arvesse tegureid nagu transpordi kaugus, rahvastiku tihedus jne). Teises faasis võrreldi piisavalt sobivat liiva ja kruusa esinemist süstemaatiliselt keelu- ja konfliktialadega, mis tõusetusid regionaalsetest planeerimisnõuetest. Keelualadel on kaevandamine föderaal- või liidumaa seadustega keelatud. Konfliktikohad on kohad, kus on takistused kaevandamisele, sealhulgas Natura 2000 alad. Asukoha osas, kus oli konflikt, oli süstemaatiline diskussiooni protsess liidumaa ametivõimudega, et teha kindlaks, kus sellised konfliktid on lahendatavad ja kus need ei ole lahendatavad. Aladel, mis ei olnud keelu- ega konfliktialad, viidi läbi mahtanalüüs, et teha kindlaks, kas varu on piisav täitmaks regionaalseid vajadusi ja veel täiendav analüüs, et eristada märg ja kuiv töö. Sellise analüüsi tulemused on kättesaadavad kaartidena.

3.3.10. Austria maavarade plaani alusel on mitmetes kohtades tunnustatud vajadust maavarade kättesaadavuse järele. Maavarade plaan on rakendatud kui maakasutuse korralduse seaduse instrument, nii et seda peab arvestama maakasutuse korraldamisel teatud liidumaadel, plaani põhimõtted on integreeritud regionaalses planeerimisõiguses ja protseduurides. Ülem-Austria liidumaal on keskendutud sellele, et tuvastada keelualad ning teha kaevandamine võimalikuks aladel mis ei ole keelualad. Erinevatel liidumaadel on seega maavarade plaani rakendamine erinev, kuid seda arvestatakse, kui kogu Austria territooriumit käsitlevat plaani, mis on aluseks edasistele otsustele seoses kaevandamisega.

3.3.11. Parima praktika näitena Portugalis [20] on välja toodud maakasutuse ruumilise planeerimise kolmeastmelise süsteemi loomine. Portugali initsiatiivi eesmärgiks oli markeerida alad, mis on reserveeritud geoloogilistele ressurssidele, hõlbustada ja kiirendada maavarade lubade protsessi ja aidata vältida või leevendada maakasutuse konflikte. See annab tervikliku raamistiku olemasolevate maavaravarude piiritlemiseks ja potentsiaalsete huvidega alade määratlemiseks ning tagab kooskõla erinevate maakasutuse ruumilise planeerimise tasandite vahel (riiklik, regionaalne, kohalik). Pidevate konfliktide tõttu ongi Portugali kaevandamisega tegelev haldusasutus (DGEG) taganud, et uurimis- ja kaevandamisloa alad ja potentsiaalse maavarade huviga alad on piiritletud maakasutuse ruumilistes planeeringutes ja kaevandamis- ja mäetööstustegevusi võetakse alati maakasutuse ruumilisel planeerimisel arvesse. Maakasutus on Portugalis jagatud kolme kategooriasse – potentsiaalsed alad, hoiualad, uuringualad. See uus lähenemine on leidnud tunnustust, kui äärmiselt oluline samm vajaliku selguse saavutamiseks maakasutuse ruumilises planeerimises ja suurema kindluse andmisel tuleviku uuringupotentsiaali jaoks. See ühtlasi tagab, et maavarasid tunnistatakse ja nähakse võrdsena teiste looduslike ressurssidega ning ühtlasi, et kohalikesse planeeringutesse on integreeritud kõige uuem ja asjakohasem võimalik informatsioon geoloogilistest uuringutest.

3.3.12. Parima praktika näitena välja toodud Walesi [21] 2000. aastal avaldatud maavarade planeerimise poliitika toob detailselt välja planeerimisprotsessis võetava lähenemise, mis seondub kaevandamisega ja sellega seotud arendustega. Walesi planeerimisasutused valmistavad oma

[20] „Evaluation and exchange of good practice for the sustainable supply of raw materials within the EU. Annex A – Good practice cases“, European Commission, March 2014, lk 89 jj.
[21] „Evaluation and exchange of good practice for the sustainable supply of raw materials within the EU. Annex A – Good practice cases“, European Commission, March 2014, lk 92 jj.

ühtsed kohalikud arenguplaanid ette täpselt määratletud, kooskõlastatud ja integreeritud viisil, sealhulgas kaasates palju teisi huvitatud osapooli. See lähenemine on ehitatud üles ühtsete arenguplaanide loomisele, mis vaatavad 15 aastat tulevikku ning vaadatakse üle vähemalt iga viie aasta tagant. Planeerimisasutused peavad ühtlasi regulaarselt hindama maavaravarusid oma aladel ja reserve, milleks on planeerimisluba (*planning permission*) antud. Ühtsed arenguplaanid peavad määratlema näiteks, kus on maavarade kaevandamine ilmselt võimalik, samuti välja tooma, kus on vajalik puhvertsoonide loomine erinevate maakasutusviiside vahele, andma juhiseid kaevandusala korrastamise kohta. Planeerimisasutused peaksid ühtlasi regulaarselt hindama kohalikke, regionaalseid ja riiklikke huve silmas pidades kõikide seal piirkonnas toimuvate maavaratööde tähtsust. Äärmiselt oluline on omada asja- ja ajakohast informatsiooni. Samuti tuuakse välja, et on nõue kaaluda alal maavarade kaevandamise potentsiaali enne muus vormis arenduste lubamist alal. Selleks on oluline teada maavaravarude asukohta ja kvaliteeti, kaaluda keskkonnaalaseid piiranguid sellisele kaevandamisele ning määratleda sellised alad kaartidel ja poliitikates. Selline lähenemine vajab suurt hulka informatsiooni ning selle jagamist erinevate huvigruppide vahel. See areng on loonud parema aluse lubade andmise protsessile (sealhulgas keskkonnamõjude hindamisele, mis on seotud loastamisprotsessiga). Sellise ühildamise puhul on eelduseks planeerimisasutuste pädevus ja piisava teabe omamine. Eestis näeme seda hetkel probleemkohana.

3.3.13. Hetkel kehtivas regulatsioonis käsitletakse Eestis ruumilise planeerimise ja kaevandamise seost planeerimisseaduses. PlanS § 56 lg 1 p 5 kohaselt on maakonnaplaneeringu ülesanne maardlate ja kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määramine. PlanS § 75 lg 1 p 15 kohaselt määratakse üldplaneeringuga maardlatest ja kaevandamisest mõjutatud aladest tekkivad kitsendused. Praeguse regulatsiooni põhjal on praktika kaevandamise ja planeeringutega seoses aga segane. Ka maapõue põhialuste seletuskirjas[22] märgitakse, et mis selle sätte [PlanS § 56 lg 1 p 5] täpne sisu on ja kuidas seda oleks õige rakendada, on segane. Üldplaneeringus tuleb maardlaid sisuliselt käsitleda vaid piiranguna, mille määramise aluseks on keskkonnaregistris arvel olevad maavarad. Nenditakse, et on vajalik analüüsida, kas olemasolevad nõuded maapõue kasutuse ruumiliseks planeerimiseks on asjakohased. Võimalik, et mingitele tingimustele vastavate juhtumite puhul peaks planeeringu roll olema praegusest suurem ja see peaks maapõue kasutust suunama. Samas on ka võimalik alternatiiv see, et planeeringud ei tegele üldse maapõue kasutuse suunamisega ja maardlad ongi planeeringutes vaid piiranguna.

3.3.14. Planeerimisseaduse seletuskirja kohaselt on Keskkonnaministeerium kui maavarade ja maardlatega seonduvate küsimuste eest vastutaja seni olnud seisukohal, et maardlate kavandamisega seonduvate küsimuste käsitlemist planeeringutes ei saa pidada põhjendatuks, mistõttu ei ole maardlate planeerimise nõuet eelnõusse lisatud. Küll on sarnaselt kehtivas PlanS-s tooduga sätestatud, et maakonnaplaneeringus saab määrata maardlate ja kaevandamisest mõjutatud alade asukohta.

[22] „Seletuskiri maapõuepoliitika põhialustele aastani 2050“, lk 17, p 5.3.2.

3.3.15. Euroopa Liidu parimates praktikates rõhutatakse vajadust suurema kooskõla järele maavarade kaevandamises ja maakasutuse ruumilises planeerimises. Kõik Euroopa Liidu tasandil heade näidetena väljatoodud riigid on astunud samme kaevandamise ja ruumilise planeerimise ühildamiseks ja konfliktolukordade lahendamiseks. Kuivõrd Euroopa Liidu tasandil ja välisriikide õiguses peetakse äärmiselt oluliseks ruumilise planeerimise ja kaevandamise ühildamist, ei saa siinkohal nõustuda põhialuste seletuskirja punktis 5.3.2 välja toodud võimaliku alternatiiviga, et planeeringud ei tegele üldse maapõue kasutuse suunamisega. Leiame, et olukorras, kus Euroopa Liidu tasandil ja välisriikides liigutakse suurema kooskõla ja protsesside ühildamise suunas, ei oleks põhjendatud Eesti puhul liikuda suurema eraldatuse poole. Parima praktika soovitus on selgelt integreerida kaevandusalade planeerimine maakasutuse ruumilisse planeerimisse. Oleme seisukohal, et see on vajalik ja põhjendatud.

3.3.16. Teisalt näeme ka probleemkohti ruumilise planeerimise ja kaevandamise ühildamisel. Planeeringute koostamine ning kaevandamistegevus ei käi samas taktis ehk nende tegevuste intervall on erinev. Kaevandamistegevuseks soovi tekkimine ning kaevandusloa taotlemine ja selle saamine toimub kindlasti lühema ajaperioodi jooksul, kui suurte planeeringute, nagu seda on maakonnaplaneering või üldplaneering, muutmine ja kehtestamine. Täiesti loomulik on seega olukord, kus planeeringute koostamisel ja kehtestamisel ei ole seda informatsiooni ja piisavalt võimalust kaevandamishuvi ja –tegevust arvestada. Seega, kuna planeeringu koostamisel ei ole alati teada, milline on ettevõtjate arendushuvi, ei saa seda planeeringu koostamisel ka arvestada. Sellegipoolest usume, et kaevandamist on võimalik praegusest rohkem ruumilisse planeerimisse integreerida. Minimaalselt aitab nimetatud eesmärgile kaasa juba parem informatsiooni liikumine erinevate asutuste vahel ehk Keskkonnaameti ja Keskkonnaministeeriumi poolt planeeringu tegijale informatsiooni andmine asjakohaste uuringulubade, kaevandamisloa taotluste ja kaevandamislubade kohta.

3.3.17. Tuleb tähele panna, et maavarade kaevandamise kavandamise paremal integreerimisel ruumilisse planeerimisse on paremini saavutatav ka maavarade kaitse neile juurdepääsu takistamise eest. Kui potentsiaalne maavara esinemine on geoloogiliste uuringutega (või mingi muu uurimise protsessiga) kindlaks tehtud, on maavarade kaitsmise eesmärk läbi ruumilise planeerimise, et maavaradele juurdepääsu ebamõistlikult ei takistataks muude tegevustega (elamute ehitamine, teede ehitus jne). Maavarade kaitsmine ei tähenda tingimata, et seda maavara ka kaevandatakse, vaid pigem seab paika kontrolli vajaduse, et tagada, et kaevandamist vähemalt kaalutakse enne mingi muu arendustegevuse lubamist, mis maavarale juurdepääsu takistab.[23] Käesoleval hetkel on Eestis lähenemine pigem seda pidi, et kuivõrd looduskaitsele ja omandikaitsele omistatakse praktikas suurt kaalu, kasutatakse rohkem lähenemist, kuhu kaevandamine nö mahub ehk kui lähedale tohib mäeeraldis minna elualadele või looduskaitsealadele. Tegelikult saab ja tuleb seda küsimust vaadata ka teistpidi, nimelt kui lähedale saaks ja tohiks tiheasustusala tulla mäeeraldisele.

[23] „Improving framework conditions for extracting minerals for the EU. Exchanging best practice on land use planning, permitting and geological knowledge sharing“, toormaterjalide hanke grupi *ad-hoc* töögrupp, 2010, lk 12.

3.3.18. Eelmises punktis väljatoodu laiemaks rakendamiseks nähakse Euroopa Liidu parimates praktikates[24] ette, et ruumilises planeerimises tuleks maavarade kaevandamise otstarbeks määrata maad. Leobeni uuringus pakuti välja maadele kategooriate määramine kohalikul tasandil järgmiselt:

(a) maa-alad, kus põhimõtteliselt mitte mingit kaevandamist ei lubata;
(b) maa-alad, kus kaevandamist võidakse lubada teatud tingimustel;
(c) maa-alad, kus põhimõtteliselt on kaevandamine lubatud.

3.3.19. Parimates praktikates viidatakse, et väljatoodud kategooriate määramine aitab kaasa pideva kindluse, selguse ja aktsepteerimise tekkimisele. Samas tuuakse välja, et maa kategooriate määramine peab siiski olema paindlik, et kohanduda ajas muutuvatele tingimustele. Näiteks võib selguda, et kaevandamisväärseks peetud varu kaevandamiseks mõeldud alal ei osutu kaevandamisväärseks. Teist pidi võib looduskaitseliselt tekkida olukord, kus kaitsealused liigid alalt kaovad ning puudub põhjus keelata nendel aladel kaevandamist.

3.3.20. Usume, et väljatoodud lahenduse rakendamine Eestis aitaks oluliselt kaasa kaevandamise ja maakasutuse ruumilise planeerimise integreerimisele ning vastuolude vähendamisele, mistõttu peame antud lahenduse paindlikku rakendamist vajalikuks ja põhjendatuks.

3.3.21. Euroopa Liidu parimates praktikates väljatoodud lahendust on rakendanud Portugal, kus regionaalsetes plaanides on välja toodud kaevandamiseks eelistatud alad. Saksamaal on samuti maakasutusplaanides märgitud ära potentsiaalselt kaevandatavad maavarad. Saksamaal nähakse eelistatud alade määramist väga positiivse arenguna, kuivõrd see säästab aega ja raha. Nähakse, et see annab suurema kindluse ettevõtjatele, et teatud aladel on kaevandamine võimalik, mis õigustab ettevõtete poolt tehtavaid investeeringuid, mis on vajalikud alale loa saamiseks ja selle kasutusele võtmiseks. Seega ollakse seisukohal, et eeltoodud meede on stabiilse maavaravaru olemasolu kindlustamiseks äärmiselt oluline[25].

3.3.22. Sama lahendust on oma analüüsis „Maavarade kasutamise ruumilise planeerimise võimalused. Õiguslik analüüs“ [26] (edaspidi KÕK analüüs) toetanud ka SA Keskkonnaõiguse Keskus (edaspidi KÕK). KÕK pakub välja, et maardlate kasutustingimuste määratlemine maakonnaplaneeringutes võiks toimuda kogu maakonna territooriumi kolme kategooriasse jagamise teel järgmiselt:

(a) I kategooria: alad, kus kaevandamine peaks olema põhimõtteliselt lubatav, et saavutada riiklikus strateegias määratletud mahud – kaevandamisele vastanduvad huvid kas puuduvad või on vähem kaalukad kui alternatiivsetel kaevandamisaladel;
(b) II kategooria: alad, kus kaevandamise või muu maakasutusviisi lubamise üle otsustatakse juhtumipõhiselt – kaevandamine on lubatud eelkõige siis, kui uusi I kategooria alasid enam kasutusele võtta ei saa;

[24] Samas, lk 14.
[25] Samas, lk 15.
[26] SA Keskkonnaõiguse Keskus „Maavarade kasutamise ruumilise planeerimise võimalused. Õiguslik analüüs.“ Kättesaadav: www.k6k.ee/files/Maavarade_kasutamise_analyys_K6K_l6plik_18.12.14.pdf

(c) III kategooria: alad, kus kaevandamine on tulenevalt muudest ülekaalukatest huvidest või piirangutest põhimõtteliselt välistatud – kaevandamine on võimalik vaid juhul, kui kaevandamisega on seotud ülekaalukad avalikud huvid ning uusi I või II kategooria alasid ei ole võimalik kasutusele võtta (nt looduskaitsealad, tiheasustusalad jne).

KÕK on seega pakkunud välja, et pakutud tsoneeringut võiks kasutada maakonnaplaneeringutes.

3.3.23. Hetkel Eestis kehtivates planeeringutes kajastatakse maavarade kaevandamist väikesel määral. Praegusel hetkel kehtivas üleriigilises planeeringus Eesti 2030+[27] käsitletakse maavarasid ja nende kaevandamist minimaalselt. Eraldi tähelepanu neile pööratud ei olegi, neid kajastatakse vaid seoses rohevõrgustiku sidususe temaatikaga. Üleriigilise planeeringu punktis 6 [28] viidatakse, et rohevõrgustiku kavandamisel kasutati Eestis integreeritud lähenemist, kuivõrd võrgustiku toimimist vaadeldi koos asustuse ja tehnilise taristuga, et leida konfliktikohad ja pakkuda lahendusi rohevõrgustiku sidususe tagamiseks. Seega on rohevõrgustik planeeringuline meede, mis parandab loodushoiu olukorda ja kestliku arengu võimalusi. Sellist tasakaalustatud vaatenurka tuleb tehnilise taristu planeerimisel ja maavarade kaevandamisel rakendada ka edaspidi. Üleriigilises planeeringus märgitakse veel, et suurte tuumalade ulatus ei tohi eriti (üle 10%) väheneda. Kui rohevõrgustiku tuumaladele kavandatakse suuri, riigi toimimiseks vajalikke objekte, tuleb tagada tuumalasisene ja tuumaladevaheline sidusus. Maavarade kaevandamisel tuleb see tagada rekultiveerimise või asendusalade leidmise kaudu. Üleriigiline planeering seega maavaradele ja nende kaevandamisele ei keskendu.

3.3.24. Kehtivates maakonnaplaneeringutes maardlate kasutustingimuste määratlemist on kajastanud oma analüüsis KÕK[29]. KÕK analüüsist nähtuvalt on enamikus (ehkki mitte kõigis) planeeringutes kajastatud maavarade levikut ning paljudes on prognoositud maavarade edasist kasutust. Enamjaolt käsitletakse planeeringutes maardlaid lihtsalt piirangutena. Ida-Virumaa maakonnaplaneeringus on välja toodud näiteks ka konfliktsituatsioonid, seadmata samas eesmärgiks nende lahendamist. Seletuskirjas tuuakse vaid välja, et lõplike lahenduste leidmine sõltub otsustest riigi tasandil.

3.3.25. Maardlate kasutamiseks on selgesõnalisi tingimusi määratletud üksnes kolmes planeeringus: Jõgevamaa, Lääne ja Valga maakonnaplaneeringutes.

(a) Jõgevamaa maakonnaplaneeringus on määratud ära maavarade kaevandamise seisukohast väärtuslikud alad, mis tuleb reserveerida maavarade kaevandamiseks. Lisaks tuuakse välja, mida tuleks maavarade kaevandamise planeerimisel arvestada – võimalikult väikese keskkonnamõju tekitamine, kasutusele võetud karjääride võimalikult täielik ammendamine, rekultiveerimine, võimalikult varajane kooskõla taotlemine erinevate huvide vahel.

(b) Lääne maakonnaplaneeringus on määratud, kuidas peaks dolomiidi ja lubjakivi kaevandamine toimuma ning et uute leiukohtade kasutuselevõtuks on vajalik keskkonnaekspertiis. Samuti

[27] Kättesaadav: https://eesti2030.wordpress.com/
[28] Üleriigiline planeering Eesti 2030+, lk 36.
[29] SA Keskkonnaõiguse Keskus „Maavarade kasutamise ruumilise planeerimise võimalused. Õiguslik analüüs.“ Kättesaadav: www.k6k.ee/files/Maavarade_kasutamise_analyys_K6K_l6plik_18.12.14.pdf.

määratletakse perspektiivalad ning sätestatakse, et omavalitsused peaksid planeeringute koostamisel ja ehituslubade väljastamisel jälgima, et perspektiivalade kasutusele võtu võimalus säiliks.

(c) Valga maakonnaplaneeringus on teatud olemasolevatele liiva- ja kruusakarjääridele seatud tingimus „mitte laiendada“, turbamaardlate puhul „soovitav looduslik seisund“.

3.3.26. Kehtivate üldplaneeringute kohta on KÕK oma analüüsis viidanud, et osade kohalike omavalitsuste üldplaneeringutest tulenevad kaevandamisega seotud piirangud sellest, et maardla jääb rohevõrgustiku alale. Sellisel juhul lähtub üldplaneering tavaliselt vastava maakonnaplaneeringu teemaplaneeringust.

3.3.27. Teine võimalus eespool välja toodud kolmeastmelist maa-alade kategooriate süsteemi rakendada, on teemaplaneeringuga, nagu seda on tehtud rohevõrgustike puhul. Vastava teemaplaneeringu koostamine annaks ülevaatliku lähtealuse edasisele kaevandamisele. Teemaplaneering ei peaks lähtuma vaid maardlate aladest, vaid peaks pigem määratlema alad, kus kaevandamine on põhimõtteliselt keelatud, mingitel tingimustel võimalik ning põhimõtteliselt lubatud.

3.3.28. Igal juhul peavad vastava planeeringu aluseks olema kvaliteetsed andmed, mis on sisendiks asjakohaste alade määramisel ning mis arvestavad kindlasti ka näiteks maavara varustuskindlusega. Ka Euroopa Liidu parimates praktikates rõhutatakse, et oluline on geoloogiline informatsioon, maavaravarude kindlakstegemine (kvaliteet, kvantiteet, kohalik tähtsus), pikaajalised hinnangud maavarade nõudlusele (regionaalne ja kohalik miinimumvajadus) ning maavarade kindlaks tegemine ja kaitse, et täita vähemalt varu miinimumvajadus[30]. Oleme seisukohal, et eeldused riikliku ja maakondlike teemaplaneeringute koostamiseks on Eestis soodsad. Kui võtta eesmärgiks arvestada senisest rohkem maavara kasutamise aspektide integreerimist planeeringute koostamisse, siis tuleks riigil suunata täiendavaid jõupingutusi keskkonnaregistri maardlate nimistu sisulisse haldamisse, st maavarade konditsiooniliste tingimuste perioodiline ülevaatamine, maardlate perspektiivsuse ja väärtuse hindamine ja nimistu vastav korrigeerimine, pärast mida on võimalik juba kaasajastatud andmete alusel maavara kaevandamisega senisest rohkem arvestavate planeeringute koostamine või muutmine. Iseenesest on Eestis informatsioon maardlate olemasolu ja andmete kohta olemas, seda informatsiooni on vaja lihtsalt korrastada, täiendada ja õigesti rakendada. Ilmselt ei ole võimalik kõikide maavarade puhul sedavõrd kiiresti seda uuringut läbi viia, kuid maavarade kaupa oleks võimalik sellise planeerimisega alustada juba lähitulevikus.

3.3.29. Sealjuures kui näiteks Austrias oli maavarade plaani koostamiseks suures osas vaja just uut informatsiooni koguda, siis on Eestis eelkõige vaja juba olemasolevad andmed läbi töötada. Eestis on äärmiselt vajalik registris olevate maavarade osas teha nö bilansi korrektuur, mida oleme täpsemalt käsitlenud käesoleva töö alapeatükis 2.3. Nimetatud korrektuur olemasolevates andmetes annaks riigile ja kohalikele omavalitsustele adekvaatsema ülevaate olemasolevatest maavaradest ja

[30] Improving framework conditions for extracting minerals for the EU. Exchanging best practice on land use planning, permitting and geological knowledge sharing“, toormaterjalide hanke grupi *ad-hoc* töögrupp, 2010, lk 10.

nende kaevandamisväärsusest ja võimalikkusest. Sellise informatsiooni pinnalt on võimalik teha asjakohaseid otsuseid ka ruumilise planeerimise kontekstis.

3.3.30. Maavara kaevandamise huvide suuremale arvestamisele aitaks eelduslikult kaasa ka see, kui planeeringu koostajatel oleks kasutada nö alus- või juhendmaterjalid maavara kaevandamise tüüpiliste mõjude ja ulatuse kohta. Kaevandamise valdkonna spetsialistidel on see teave olemas, kuid samaväärselt ei ole see info teada planeeringute koostajatele. Abiks on ka koolitused, kuid ka senise olemasoleva info koondamine ja süstematiseerimine võiks olla oluliseks sisendiks ja abiks asjakohasele ruumilisele planeerimisele.

3.3.31. Käesoleval hetkel tehakse lubade alusel mäeeraldistel seiret, mille käigus kogutakse vajalikke andmeid. Kaevandamisel kogutavad seireandmed ei jõua hetkel aga vajalike isikuteni, neid ei suunata otsustusprotsessi tagasi, mistõttu nende andmete kogumisel puudub suurem eesmärk ja tähtsus. Nimetatud andmeid oleks aga võimalik kasutada, et töötada välja teatud normide kogu või ka näiteks käsiraamat. Vajalik oleks koostada üldine kaevandamise keskkonnamõju uuring, milles käsitletaks enamlevinud kaevandamistehnoloogiate füüsikalist keskkonnamõju ja selle ulatust. Selle väljundiks oleks süstematiseeritud andmed olemasolevate karjääride ja kaevanduste kohta, mille põhjal saab koostada normide kogu või käsiraamatu, kus kajastub, millised on mõjud ja kui kaugele need tavapäraselt ulatuvad. Seda oleks võimalik kasutada planeerimismenetluses, et täpsustada kaevandamiseks sobivad ja mittesobivad alad. Selline normide kogu või käsiraamat aitaks samuti otsustajatel lihtsamalt hinnata, kas teatud kohas kaevandamiseks on vajalik keskkonnamõju hinnata või mitte. Sellise mudeli koostamiseks on suures osas kasutatavad juba olemasolevad seireandmed, mida tuleb analüüsida ja süstematiseerida.

3.3.32. Oleme seisukohal, et olemasolevate seireandmete analüüsimine ja keskkonnaregistri pidamine võiks kuuluda Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse loodava Riikliku Geoloogiateenistuse ülesannete hulka. Näeme, et Riikliku Geoloogiateenistuse peamine ja olulisim ülesanne peakski olema ressursside haldamine ehk eelkõige maavarade registris sisalduva informatsiooni korrastamine ja kaasajastamine ning seejärel vajadusel täiendavate uuringute tellimine, et riigil oleks oma maavaradest terviklik ning ajakohane informatsioon, mille põhjal tulevikku suunatud otsuseid põhjendatumalt teha. Eesti Geoloogia Seltsi hinnangul on oluline fikseerida Riikliku Geoloogiateenistuse ülesanded maapõueseaduses.

3.3.33. Olles analüüsinud olemasolevat olukorda, leiame, et Eesti puhul ei ole probleem niivõrd seaduses sätestatud regulatsioonis, sest seadus sätestab planeeringutes maavarade ja kaevandamise kajastamist, kuivõrd pigem on probleem praktikas. Eespool välja toodud võimaluste rakendamisel praktikas on võimalik kaevandamine paremini integreerida ruumilisse planeerimisse selleks seadusi muutmata. Kitsaskohaks on siiski planeeringu koostamisel selge ja kasutatava sisendinformatsiooni puudumine või lünklikkus, mida oleks võimalik kõrvaldada eeltoodud maavarade kaupa teostatava analüüsiga.

– ***Kohalike omavalitsuste õigus ja võimalus kaevandamist takistada***

3.3.34. Ruumilise planeerimisega seondub veel teinegi probleem. Kui loa andja on andnud ettevõtjale kaevandamisloa, ei tähenda see tingimata, et seejärel ongi ettevõtjal võimalik hakata kaevandama. Kaevandamise eelduseks on, et vastava katastriüksuse sihtotstarve lubab kaevandamist. Vabariigi Valitsuse 23.10.2008 määruse nr 155 „Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord“ § 6 p 11 kohaselt on mäetööstusmaa maavara (v.a turba) kaevandamiseks ja töötlemiseks kasutatav maa. Kaevandamiseks peab vastava kinnistu sihtotstarve olema seega mäetööstusmaa. Vastavat seisukohta kinnitab ka Riigikohtu praktika. Riigikohus on haldusasjas 3-3-1-31-16 tehtud lahendi punktis 20 märkinud, et kaevandamisluba ei reguleeri kinnisasja sihtsotstarvet. Seda kinnitavad ka maakatastriseaduse § 18 lg-d 2 ja 6, mille järgi saab katastriüksuse sihtotstarbe muutmine toimuda ainult KOV üksuse detail- või üldplaneeringu või viimase puudumisel eraldi KOV volikogu otsuse alusel. Viidatud lahendi punktis 21 selgitab Riigikohus, et kaevandamise alustamiseks on vajalik, et vald muudab oma kehtivat üldplaneeringut, mis keelab rohelise võrgustiku alal intensiivse maakasutse. Seejärel on võimalik muuta vaidlusaluse maa sihtotstarvet ja määrata selleks senise maatulundusmaa asemel mäetööstusmaa. Eeltoodust tuleneb praktikas probleem, kuivõrd kohalikel omavalitsustel on võimalik oma tegevusega kaevandamisele takistusi seada.

3.3.35. Maakatastriseaduse § 18 lg 6 kohaselt määrab kohalik omavalitsus planeerimisseaduse kohase detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral katastriüksuse sihtotstarbe planeerimisseaduse kohase üldplaneeringu alusel. Üldplaneeringu puudumise korral määrab katastriüksuse sihtotstarbe kohaliku omavalitsuse volikogu. Seega on kohaliku omavalitsuse pädevuses kas määrata kinnistu sihtotstarbeks mäetööstusmaa või sellest keelduda. Olukorras, kus kohalik omavalitsus oma territooriumil kaevandamist lubada ei taha, on see kohaliku omavalitsuse võimalus seda takistada, mida on ka praktikas juhtunud kas otsese keeldumisena või põhjendamatult koormavate ja ajakulukate menetluste läbiviimisena.

3.3.36. Praktikas on see probleem üles kerkinud näiteks MTÜ Ruu küla heakorra seltsi vaidluses Keskkonnaametiga OÜ Väo Paas kaevandamisloa üle. Riigikohus käsitles selles vaidluses haldusasjas 3-3-1-35-13[31] kaevandamise ja ruumilise planeerimise seost järgmiselt: „MaaPS § 34 ei näe kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena ette vastuolu planeeringuga. Seetõttu on kolleegium seisukohal, et kaevandamist välistav planeering ei muuda kaevandamisluba 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.“. Samas lahendis on toodud, et: „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

[31] RKHK nr 3-3-1-35-13, 15.10.2013, p 19 jj.

mõnevõrra vähendada kaevandamisloa andmine koos selgitusega, et esineb vajadus planeeringu muutmiseks.“.

3.3.37. Nimetatud lahendist ja seaduse üldisest loogikast tulenevalt võib kaevandamisloa alusel ka tegelikult kaevandamise alustamiseks olukorras, kus vastava kinnistu sihtotstarve ei ole mäetööstusmaa, vajalik olla üldplaneeringu muutmine (kui üldplaneeringust ei tulene muid võimalusi sihtotstarbe muutmiseks). On arusaadav, et üldplaneeringu koostamisel ei ole saadud uute maardlatega alati täpselt arvestada ning seega ei ole üldplaneeringus vastavat sihtotstarvet maale seatud. Sellisel juhul tulebki lihtsalt üldplaneeringut muuta (kehtestada vastavale alale uus planeering). Uues planeeringus tuleks siis aga selliselt juhul juba täpsemalt läbi mõelda, et oleks arvestatud karjääride/kaevanduse mõjusid teistele tegevustele, aga ka teiste tegevuste mõju kaevandamisele ning oleks tagatud maavarade kaitse.

3.3.38. MaaPS § 15 lg 7 sätestab, et kui planeeritaval maa-alal asub maardla või selle osa, kooskõlastatakse maakonnaplaneering, üldplaneering, detailplaneering ja riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneering planeerimisseaduses sätestatud korras Keskkonnaministeeriumi või valdkonna eest vastutava ministri volitatud asutusega. Seega olukorras, kus alal juba asub maardla, on Keskkonnaministeeriumil planeerimismenetluses võimalik omapoolne arvamus planeeringule anda ning läbi selle peaksid ka riigi huvid kaevandamiseks vastavas planeeringus kohaselt kajastuma. Leevendust vajavad aga ka olukorrad, kus näiteks olemasolevat maardlat veel ei ole.

3.3.39. Kohalike omavalitsuse enda territooriumi planeerimine on osa nende enesemääramisõigusest. Seega on arusaadav, et kohalikelt omavalitsustelt ei saa ära võtta õigust oma territooriumi osas otsuseid, nagu kinnistu sihtotstarbe määramine, langetada. Töö raames tehtud intervjuudest saadud tagasisidest saab järeldada, et praegusel hetkel tunnetavad aga ka ettevõtjad, et kohalikud omavalitsused jätavad teatud juhtudel kõrvale üldised, avalikud huvid ja riigi huvid ning lähtuvad sageli soovist kaevandamist mitte lubada. Intervjuudes ettevõtjatega toodi samuti ühe ohukohana välja kohalike omavalitsuste suured õigused, mis sisuliselt annavad neile võimaluse kaevandamine oma territooriumil praktikas täielikult välistada või muuta selleni jõudmine äärmiselt raskeks ning kulukaks ja seda sõltumata riigi huvidest. Väideti, et kohalike omavalitsuste seisukohad ja hoiakud on täna oluliseks komplikatsiooniks lubade taotlemisel. Samas peaks olema välistatud kohalike omavalitsuste põhjendamatu ning vaid lühiajalistest kohalikest huvidest lähtuv keeldumine. Samuti nägi seda probleemina Eesti Geoloogia Selts, kes viitas, et praktikas on tekkinud olukord, kus uuringutele ei tasu teha kulutusi tingimustes, kus kaevandamine on erinevatel põhjustel, nagu kohalike omavalitsuste traditsiooniline vastuseis, vastuvõetamatu.

3.3.40. Kohalikud omavalitsused peavad iseenesest arvestama avalikke ja riigi huve planeerimisotsuste tegemisel. Seda kinnitab ka kohtupraktika. Välistatud peaksid olema olukorrad, kus kohalik omavalitsus keeldub kinnistu sihtotstarbe muutmisest eesmärgiga kaevandamist välistada, kui kaevandamise kasuks räägivad avalikud huvid ning tegevus on saanud vajalikud keskkonnaload. Tegemist on praktilise probleemiga, mille lahendamiseks on vajalik tihedam koostöö kohalike

omavalitsuste ja Keskkonnaministeeriumi vahel, et tagada ka kohalikul tasandil riigi huvide arvestamine.

3.3.41. Seadusega on sätestatud küll võimalus teatud juhtudel mööda minna kohaliku omavalitsuse poolt nõusoleku andmisest keeldumisest kaevandamisloa andmiseks (MaaPS § 55 lg 4), kuid sihtotstarbe muutmist ei saa otsustada keegi teine peale kohaliku omavalitsuse. Seega peab praktikas olema tagatud, et kohalik omavalitsus teeb kaalutletud otsuse kõiki huve ja asjaolusid arvesse võttes. Leiame, et ka see probleemolukord saaks teatavat leevendust kaevandamise suuremal integreerimisel ruumilisse planeerimisse, sh maakonnaplaneeringu tasemel. Maakonnaplaneering annab omakorda suuniseid üldplaneeringute koostamiseks.

3.3.42. Kui mõni suuremahulise karjääri või kaevanduse rajamine kujutab endast näiteks alusepanekut täiesti uuele töötusharule, võiks selliste objektide planeerimine tulla ilmselt kõne alla ka riigi poolt riigi eriplaneeringu alusel (PlanS § 27 lg 3), kuigi planeerimisseadus karjääre või kaevandusi riigi eriplaneeringuga planeeritava objektina otseselt ei nimeta. Selline lahendus oleks siiski erandlik ja saaks piiruda mõne üksiku suurema maavarade kaevandamisega seotud tööstuskompleksi planeerimisega.

4. Kaevandatud maa korrastamise tagamine (sh maksejõuetu ettevõtte puhul)

4.1. Eesti regulatsioon

4.1.1. Euroopa Komisjoni raamtingimuste analüüsis tuuakse välja, et varasematel aegadel ei olnud kaevandavatel tööstustel kohustusi seoses kaevandamisala taastamisega peale kaevandamistegevuse lõppu. See on aga oluliselt muutunud. Nüüd on hoolika juhtimise ja huvigruppide varajase osalusega võimalik saavutada kõrgetasemeline kaevandusala taastamine, mis võib tihti päädida uues maakasutuses, nagu looduskaitse või rekreatsioon. Üldiselt on tänu Euroopa Liidu õigusaktide ülevõtmisele liikmesriikides täna kõikidel ettevõtetel kohustus taastada/korrastada kaevandusala.

4.1.2. Eestis käsitleb uuritud ja kaevandatud maa korrastamist MaaPS 5. peatükk koos seal viidatud valdkonna eest vastutava ministri määrustega. MaaPS § 80 lg 1 kohaselt on üldgeoloogilise uurimistöö loa, uuringuloa või kaevandamisloa omanikul kohustus korrastada uuritud või kaevandatud maa tehnoloogia seisukohalt otstarbekal ajal. Maa korrastamiseks likvideeritakse või kohandatakse asupaiga keskkonnaga üldgeoloogilise uurimistöö, geoloogilise uuringu või kaevandamisega tehtud kaevandid, puuraugud ja muud rajatised ning kohandatakse kaevandatud maa metsamaaks, veekoguks, muuks tarbimisväärseks maaks või tunnustatud väärtusega maastikuks (MaaPS § 80 lg 4). Maa korrastamise eesmärk on tagada, et maa sobiks ümbritsevasse maastikku ega kujutaks oma iseärasuste tõttu ohtu seal liikuvatele inimestele või loomadele.

4.1.3. Kaevandatud maa korrastatakse MaaPS § 81 lg 1 kohaselt vastavalt kaevandatud maa korrastamise projektile.[32] Sealjuures esitab Keskkonnaamet MaaPS § 81 lg 3 kohaselt kaevandamisloa omajale korrastamistingimused ning annab nõusoleku korrastamisprojekti rakendamiseks. Korrastamistingimused esitab Keskkonnaamet kuue kuu jooksul alates kaevandamisloa omajalt sellekohase taotluse saamist (§ 81 lg 6). MaaPS § 81 lg 5 kohaselt küsib Keskkonnaamet korrastamistingimuste kohta maaomaniku ja kohaliku omavalitsuse üksuse arvamust ja juhul, kui kaevandatud maa asub riigikaitselise ehitise maa-alal või selle piiranguvööndis, ka Kaitseministeeriumi arvamust. Lisaks esitab Keskkonnaamet korrastamisprojekti koos nõusoleku kavandiga maavara komisjonile arvamuse saamiseks (§ 81 lg 8), kes esitab oma arvamuse kahe kuu jooksul.

4.1.4. Kaevandatud maa korrastamise kohta peab kaevandamisloa omaja tegema lisaks markšeidermõõdistamise andmete alusel koostatud aruande, mis tuleb esitada kaevandamisloa andjale (MaaPS § 82 lg 1).

[32] Projektile esitatud nõuded on antud keskkonnaministri 07.04.2017 määruses nr 12 „Uuritud ning kaevandatud maa korrastamise täpsustatud nõuded ja kord, kaevandatud maa korrastamise projekti sisu kohta esitatavad nõuded, kaevandatud maa ning selle korrastamise kohta aruande esitamise kord ja aruande vorm ning maa korrastamise akti sisu ja vorm“.

4.1.5. Pärast uuritud maa korrastamist tuleb MaaPS § 86 lg 1 kohaselt koostada akt, mis tuleb seejärel MaaPS § 86 lg 3 kohaselt esitada heakskiitmiseks Keskkonnaametile, misjärel loetakse korrastamiskohustus uuritud maa puhul täidetuks. Kaevandatud maa korral tuleb kaevandamisloa andjal moodustada korrastamistööde vastuvõtukomisjon, kes hindab maa korrastamise vastavust nõuetele (MaaPS § 87). Kui korrastamistööde vastuvõtukomisjon teeb ettepaneku lugeda korrastamiskohustus täidetuks, tunnistab kaevandamisloa andja kohustuse täidetuks (MaaPS § 87 lg 1).

4.2. Välisriikide regulatsioonid

– ***Saksamaa***

4.2.1. BBergG § 39 lg 3 järgi on geoloogilise uuringu loa omaja kohustatud pärast uuringu läbiviimist taastama kolmanda isiku omandis oleval kinnisasjal samasuguse olukorra, nagu seal oli enne uuringu läbiviimist. Taastamise kohustust ei ole, kui pädev organ otsustab, et muudatuste jätmine on vajalik järgneva kaevandamistegevuse läbiviimiseks või leiab, et muudatused on vajalikud kinnisasja kasutamiskõlblikkuse taastamiseks.

4.2.2. Uuringuloa omanik on BBergG § 39 lg 4 järgi kohustatud hüvitama kinnisasja omanikule ja teistele kinnisasjale õigusi omavatele isikutele varalise kahju, mida kannatati kinnisasjal uuringu läbiviimise tõttu ning mis ei ole juba kaetud heastamiskohustusega. Hüvitamiskohustus hõlmab ka vastutust piiratud asjaõiguste omanike ees.

4.2.3. BBergG § 39 lg 5 järgi võivad kinnisasja omanik ja teised kinnisasjale õigusi omavad isikud nõuda heastamis- ja hüvitamiskohustuse tagamiseks kohast tagatist.

4.2.4. Juhul, kui pooled ei jõua vastavale kokkuleppele, võib BBerG § 40 lg 2 alusel nõuda ka pädevalt asutuselt hüvitise ja/või tagatise suuruse kindlaksmääramist. Sellise menetluse kulud katab uuringuloa omanik. Uuringuga võib alustada või uuringut jätkata üksnes pärast hüvitise maksmist või tagatise deponeerimist.

4.2.5. BBergG järgi eristatakse kaevandamistöid, mille läbiviimseks on nõutud eelnevalt pädevale asutusele tegevusplaani esitamine ja pädevalt asutuselt kooskõlastuse saamine ning kaevandamistöid, mille läbiviimiseks sellist plaani esitada ega kooskõlastust saada ei ole vaja. Juhul, kui ettevõtja ei ole kohustatud tegevusplaani esitama, on tal siiski kohustus teavitada pädevat asutust kaevandamistööde alustamisest. Sellisele teatele peab kaevandaja § 50 lg 3 p 4 järgi lisama kaevandamisplaani, milles on muu hulgas selgitus, milliseid meetmeid rakendatakse pinnase kasutatavuse taastamiseks kaevandamise kestel ning pärast kaevandamise lõpetamist.

4.2.6. Juhul, kui ettevõtja on kohustatud esitama tegevusplaani ja saama kooskõlastuse, on ta kohustatud enne tööde lõpetamist esitama pädevale asutusele ka tööde lõpetamise plaani ning saama ka sellele kooskõlastuse. Tegevuse lõpetamise plaani kooskõlastuse saamise üheks eelduseks on seejuures § 55 lg 2 järgi kaevandamise maa-ala eelnev korrastamine.

4.2.7. BBergG § 66 lg 1 p 8 sätestab, et töötajate ja kolmandate isikute ohutuse tagamiseks võivad liidumaad võtta vastu regulatsioone (kaevandamise eeskirju), milles nähakse muu hulgas ette milliseid ettevaatusabinõusid ja meetmeid tuleb rakendada, et taastada pinnase kasutatavus uuringu, kaevandamise ja/või rikastamise läbiviimisel ja pärast neid tegevusi ning millised eemärgid tuleb nende meetmetega täita.

4.2.8. BBerG järgi võib pädev asutus anda nõusoleku, et projektiga alustatakse juba enne tegevusplaani kooskõlastamist. Selline nõusolek n-ö varajaste tööde alustamiseks antakse § 57b lg 1 p 4 järgi üksnes juhul, kui ettevõtja nõustub hüvitama igasuguse kahju, mis tekib kuni nõusoleku andmise otsuseni ning kui projekti ei kooskõlastata, siis taastama maa-ala algse seisundi.

4.2.9. Kui kinnisasi loovutatakse kaevandamise eesmärgil, kuid selgub, et kinnisasi ei ole sundvõõrandamise objektiks, siis pärast loovutatud kinnisasja kasutamise lõpetamist on § 81 lg 3 järgi isik, kellele kinnisasi loovutati, kohustatud taastama kinnisasja sellise seisukorra, mis eksisteeris enne loovutamist, välja arvatud juhul, kui taastamisega kaasneksid ebamõistlikud kulud või kui pädev asutus on määranud sellise seisukorra taastamise, mis erineb algsest seisukorrast.

– ***Prantsusmaa***

4.2.10. Uurimisloa saamiseks peab ettevõte esitama koos taotlusega tõendid oma finantsilise suutlikkuse kohta ehk panga kinnitus (näiteks pangagarantii) ja ettevõtte kolme viimase lõppenud majandusaasta bilanss ja kasumiaruanne.

4.2.11. Vastavalt CM artiklile L153-8 peab maavarade kaevandaja pärast tööde lõppemist taastama kinnisasja varasema seisukorra taastades pinnase ning teedevõrgustiku.

4.2.12. CM artikli L155-1 järgi peab maavara kaevandaja andma kautsjoni enne oma tegevuse alustamist majade, asustatud alade või nende lähedustes, selleks, et oleks võimalik tasuda mistahes kahju, mis võib tekkida kaevandaja tegevuse tõttu.

4.2.13. Vastavalt CM artiklile L162-2 on uurimis- ja kaevandamistegevuse alustamine seotud sellega, kas on olemas piisavad finantstagatised juhul, kui tegemist on selliste maavarade kaevandamisega, mille puhul võib ükskõik missugune rike või tõrge tuua kaasa suure õnnetuse. Nende tagatiste eesmärk on tagada maavarade kaevandamine ning vähendada riske, mis sellega seoses tekkida võivad. Need tagatised ei kata kolmandatele isikutele tekitatud kahju.

4.2.14. Kaevandamisalade korrastatuse tagamiseks on Prantsusmaal loodud avalik asutus BRGM (*Bureau de Recherches Géologiques et Minières*). BRGM on Prantsusmaa avalik asutus, kellele riik andis 2006. aastal üle vastutuse jälgimaks kaevanduste sulgemisega seotud olukorda ning tegelemaks riskide ennetamisega ja reostusega. BRGMile on riigi poolt delegeeritud vastutus kõikide kaevanduste turvalisusega seotud ehitustööde eest. Turvalisuse peale kaevandamist ja riskide ennetamise tagavad avaliku võimu organid. Erinevatest õigusnormidest tulenevalt võtab riik

vastutuse kahjude eest, mis on põhjustatud kaevandamisest, kui kaevandaja ei ole enam ise seda võimeline tegema.[33]

– ***Norra***

4.2.15. Maavarade seaduse § 50 järgi on uuringu või kaevandamise läbiviijal kohustus tagada, et ala, millel uuringut või kaevandamist teostatakse, on nii tööde läbiviimise ajal kui ka pärast tööde lõpetamist kohaselt korrastatud. Pädev asutus võib määrata selliste korrastamistööde tähtaja.

4.2.16. § 21 sätestab, et geoloogilise uuringu läbiviija on kohustatud kinnisasja omaniku või valdaja nõudmisel maksma tagatise, mis kataks turvalisuse nõuete täitmise, maa korrastamise või § 52 järgse vastutuse kulud. Vaidlused, mis tõusetuvad seoses tagatise suurusega, lahendatakse hindamismenetluses vastavalt §-le 52. Kuni selline vaidlus on lahendatud, ei ole lubatud geoloogilise uuringu läbiviimine ilma hindamismenetluse vahekohtu loata.

4.2.17. § 51 sätestab, et pädev asutus võib nõuda, et isik, kes soovib alustada või on alustanud uuringu (sh proovide võtmiseks kaevandamise) või maavaradega seotud muude tegevustega, annaks tagatise turvalisuse nõuete ja korrastamiskohustuse täitmiseks. Lisaks võib pädev ministeerium anda tagatise andmise reguleerimiseks määrusi.

4.2.18. § 52 järgi on isik, kes otsib maavarasid, kohustatud sõltumata süüst hüvitama kahju, mis on otsimise tõttu tekitatud maa-alale, hoonetele või ehitistele. Hüvitamiskohustus on isikul ka ebamugavuste suhtes, mis on põhjustatud kinnisasja omanikule või kinnisasja kasutajale.

4.2.19. Hüvitamiskohustus on lisaks ka riigimaal geoloogilise uuringu läbiviijal, kuid ka isikutel, kes uurivad maavarasid maa-alal, mis on eraisiku omandis, välja arvatud juhul, kui vastutus on eraldi reguleeritud kinnisasja omanikuga sõlmitud lepingus.

4.2.20. Vastavalt §-le 53 lahendatakse kahjuhüvitise nõuetest tulenevad vaidlused kohtuistungi vormis läbiviidavas hindamismenetluses, mille kulud katab maavarade otsija, geoloogilise uuringu läbiviija või kaevandaja.

– ***Soome***

4.2.21. Kaevandamisseaduse § 15 järgi peab juhul, kui geoloogilise uuringu loa tähtaeg lõpeb või kui see tühistatakse, loa omaja:

(a) viivitamatult taastama uuringu ala avaliku korra nõuete järgsesse seisukorda, eemaldama ajutised ehitised ja tehnika, korrastama ja puhastama maa-ala ning taastama selle võimalikult loomulikku seisukorra;
(b) esitama 6 kuu jooksul kaevandamisvaldkonna pädevale asutusele uuringu raporti.

[33] Allikas: http://www.brgm.eu/activities/post-mining/decommissioned-mines-risk-prevention

4.2.22. Loa omanik peab lisaks esitama pädevale asutusele, kinnisasja omanikule/omanikele ja teistele õiguste omajatele kirjaliku teate, kui eelnimetatud meetmed on rakendatud.

4.2.23. §-s 15 sätestatud nõudeid ei kohaldata juhul, kui uuringuloa omanik on taotlenud loa pikendamist või kaevandamisluba. Kui vastav taotlus täielikult või osaliselt tagasi lükatakse, on loa omanik kohustatud kuue kuu jooksul rakendama §-s 15 sätestatud maa-ala korrastamise meetmeid.

4.2.24. § 15 lg 5 järgi võib valitsus määrusega kehtestada täiendavaid geoloogilise uuringu ala korrastamise ja teavitamise kohustusi. Selliseks määruseks on Valitsuse määrus kaevandamistegevuste kohta nr 391/2012 (*Valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta*), mille §-i 5 järgi peab korrastamismeetmete teade sisaldama informatsiooni meetmete rakendamise lõppkuupäeva ja rakendatavate meetmete kohta.

4.2.25. § 34 lg 2 p 7 järgi peab geoloogilise uuringu ja kaevandamise loa taotluses märkima (ning loa väljastamiseks pädev asutus võtab seda informatsiooni loa väljastamise otsustamisel arvesse) ka tegevuse lõpetamise ja maa korrastamisega seoses võetavad meetmed. § 51 järgi sätestatakse järelkorrastamise nõuded ka geoloogilise uuringu loas.

4.2.26. Kaevandamise korral on kaevandaja § 143 järgi kohustatud mitte hiljem kui kahe aasta jooksul kaevandamise lõpetamisest viima kaevandamisala ja seda teenindavate alade seisukorra vastavusse avaliku korra nõuetega, tagama nende taastamise, korrastamise ja haljastamise ning rakendama kõik teised kaevandamisloas sätestatud meetmed.

4.2.27. § 107 järgi on geoloogilise uuringu loa omanik kohustatud hoiustama tagatise, mis katab potentsiaalselt tekkida võiva kahju, häiringud ja maa korrastamise kulud. Sellist kohustust ei ole, kui tagatise maksmine on tegevuse kvaliteeti ja ulatust, maa-ala erilisi omadusi, väljastatud loa tingimusi ja loa omaniku maksevõimet arvestades ebavajalik.

4.2.28. § 108 järgi on ka kaevandamisloa omanik kohustatud tasuma kaevandamise lõpetamise ja maa korrastamise meetmete rakendamiseks vajaliku tagatise, sellises suuruses, mis on piisav, arvestades kaevandamise iseloomu ja ulatust, väljastatud loa tingimusi ning teiste regulatsioonide järgi nõutud tagatisi.

4.2.29. Vastavalt §-le 109 teeb tagatise igakordse suuruse kindlaks loa väljastamiseks pädev asutus ning tagatis ka deponeeritakse selle asutuse juures.

4.3. Järeldused ja ettepanekud

4.3.1. Kaevandusala korrastamisega seoses käsitleme järgnevalt kahte erinevat teemat – esmalt küsimus sellest, kas korrastamise regulatsioon on õiglane ja põhjendatud või on selles liiga palju bürokraatiat ning teiseks, kas on vajadus täiendavalt tagada korrastamise kohustuse täitmine ning kui selline vajaduse esineb, siis kuidas seda teha.

– ***Kehtiva maa korrastamise regulatsiooni põhjendatus***

4.3.2. Eesti maapõueseaduses on uuritud ja kaevandatud maa korrastamise protsess väga sarnane ning eriti kaevandamise järgse korrastamise puhul on üldiselt tegemist aeganõudva ja keerulise protsessiga. Samas tuleb tähele panna, et olukorrad, kus maa korrastamine on vajalik, on väga erinevad. Näiteks erineb suure kaevanduse sulgemine oluliselt olukorrast, kus isik on enda maal väiksemas mahus maavara kaevandanud ning selle maaosa enda kinnistul seejärel korrastab. Kas on põhjendatud sellistel juhtudel nõuda korrastamist sama rangetel tingimustel ja sedavõrd keerulise protsessina, on kaheldav.

4.3.3. Maapõue põhialuste seletuskirjas on asutud seisukohale, et väikese liivakarjääri puhul ei ole otstarbekas teha samu toiminguid, mida tehakse mitmesaja hektari suuruse lubjakivikarjääri korrastamisel ja sulgemisel. Tuuakse välja, et on näiteid, kus kulutused paberite koostamisele ületavad kulutusi reaalsetele korrastamistöödele.

4.3.4. Käesoleval hetkel on maapõueseaduses sätestatud eriregulatsioon püsiasustusega väikesaare kohaliku omavalitsuse üksuse kohustuse kohta maa korrastada. MaaPS § 104 kohaselt korrastatakse maa korrastamistingimuste kohaselt, mille annab Keskkonnaamet, kes küsib ka maaomaniku arvamust. Maa korrastamise kohta koostab püsiasustusega väikesaare kohaliku omavalitsuse üksus akti. Nimetatud akti alusel tunnistab Keskkonnaamet MaaPS § 104 lg 7 kohaselt maa korrastamise kohustuse täidetuks, kui maa on korrastatud vastavalt nõuetele. Seega on sellisel juhul menetlus oluliselt lihtsam ja bürokraatiat vähem. Puudub vajadus komisjoni moodustamiseks, korrastamisprojekti koostamiseks ja täiendavate nõusolekute ja heakskiitude saamiseks. Piisab korrastamistingimustest ning kohaliku omavalitsuse enda aktist korrastamise kohta.

4.3.5. Kehtiv regulatsioon ei tee korrastamise osas vahet, kas tegemist on suure karjääriga või näiteks väikese liivakarjääriga isiku enda maal. Kaevandatud maa korrastamise regulatsioon peaks olema mitmekülgsem ja paindlikum. Maapõue põhialustes on samuti välja toodud, et korrastamise korralduse reaalsetele vajadustele vastavaks muutmiseks riik diferentseerib ja võtab kasutusele kaevandatud maa ning maapõue korrastamise nõuded lähtuvalt karjääride ja kaevanduste suurusest, keerukusest, ohtlikkusest ning muudest asjassepuutuvatest asjaoludest selliselt, et nõuded oleks eelnimetatud asjaolusid arvestades proportsionaalsed.

4.3.6. Kaevandatud maa korrastamise kohustuse määratlemisel võiks kaaluda karjääri suuruse ja muude tingimuste (nt vee alla minemine) arvesse võtmist. Näeme, et kui tegemist on suure karjääriga, mis asub avalikult ligipääsetavas kohas, on põhjendatud kõrgendatud nõuete rakendamine, nagu seda teeb hetkel kehtiv maapõueseaduse regulatsioon. Kui tegemist on asukohaga, kuhu on igaühel ligipääs, on äärmiselt oluline tagada, et endine kaevandusala ei oleks ohtlik. Samuti on oluline, et oleks kaalutud, milline on konkreetse ala parim võimalik korrastamisviis, arvestades terviklikku ning sobivaimat lahendust ja piirkonna arengut[34].

[34] „Maapõue põhialused aastani 2050“, p 2.

4.3.7. Kaevandusala korrastamise oluline eesmärk on, et maa sobituks sellesse piirkonda ning keskkonda, kus see asub. Seega ei saa korrastamisnõuete leevendamisel loobuda nõudest, et korrastamine peab toimuma keskkonna seisukohast kõige mõistlikumal viisil ning rakendada tuleb keskkonda silmas pidades parimat lahendust. Samas näeme siiski, et bürokraatiat oleks võimalik vähendada korrastamisprojekti ja menetluse nõudeid teatud juhtudel leevendades.

4.3.8. Ühe võimalusena näeme, et väiksemate ja lihtsamate kaevandusalade puhul (kui kaevandamine toimubki näiteks ühe kinnistu piires, maaomanik ise kaevandab) võiks korrastamise temaatika olla täielikult käsitletud kaevandamisprojektis, mis juhul eraldi korrastamisprojekti koostamise kohustus puuduks. Keskkonnaamet võiks ka sel juhul väljastada konkreetset ala silmas pidades korrastamistingimused, aga vajadust korrastamisprojekti koostamise järele ei ole. Lihtsamatel juhtudel, kui näiteks maaomanik enda maal kaevandab ning tegevus on siiski loastatud, peaks korrastamine lähtuma ehk rohkem maaomaniku enda soovist ja nägemusest oma kinnistu korrastamisel.

4.3.9. Saksamaa regulatsioonis on ette nähtud, et teatud juhtudel, kui kaevandamistööde jaoks ei ole vaja esitada tegevusplaani, vaid pädevat asutust tuleb lihtsalt teavitada, on ka korrastamine lihtsam. Sellisel juhul peab pädevale asutusele esitatavale teatele lisama plaani, kus on selgitus, milliseid meetmeid rakendatakse pinnase kasutatavuse taastamiseks pärast kaevandamise lõpetamist.

4.3.10. Näeme, et kaevandatud maa korrastamise regulatsioon on koht, kus bürokraatiat oleks võimalik vähendada. Liigne aja- ja rahakulu võib eriti väiksemate karjääride puhul mõjuda pärssivalt reaalsete korrastustööde läbiviimisele. Konkreetseid leevendavaid tingimusi ja erandeid tuleks täiendavalt analüüsida, kuidas täpselt ja millistest tingimustest lähtuvalt määrata see piir, kust alates võiks rakendada korrastamise lihtsustatud korda. Teatud osas võiks see olla ka Keskkonnaameti diskretsiooniotsus. See eeldaks vastavaid koolitusi, et menetlev ametnik oleks pädev selle üle otsustama ja tal oleks selleks vajalikud teadmised.

4.3.11. Oluline teema, mis puudutab korrastamise regulatsiooni põhjendatust, on seotud korrastatud maa osalise tagastamisega. Leiame, et korrastamine võiks ja peaks toimuma dünaamilisemalt. Maapõue põhialuste punktis 2.2.2. tuuakse välja, et nõuete väljatöötamisel tuleb lähtuda põhimõttest, et maa ja maapõue korrastamine algaks võimalikult varases kaevandamise staadiumis ning toimuks võimalikult suures ulatuses paralleelselt kaevandamisega. See soovitus käib läbi ka Euroopa Liidu parimatest praktikatest – nähakse, et korrastamine peab toimuma võimalikult varases etapis. Seda toetaks meie hinnangul dünaamilisema korrastamise võimaldamine. Käesoleval hetkel on osaline maa korrastamine ja tagastamine oluliselt tülikam, kui selle tegemine kaevandamise lõpus kogu maa osas korraga. Kui ettevõtja otsustab hetkel korrastada maa-ala järk-järgult selles osas, kus kaevandamine on juba lõpetatud, vajab see kaevandamisloa muutmist. Kaevandamisluba tuleb sellisel juhul teha ümber vaid sellele maa-alale, kus veel kaevandamine toimub. Sellega kaasneb kogu loa muutmise menetlus, halvemal juhul ka uus keskkonnamõjude hindamine, samuti uute katastriüksuste moodustamine jne, et ettevõtja saaks juba korrastatud maa bilansist maha arvata.

Kuivõrd see protsess on hetkel sedavõrd keeruline ja aeganõudev, ei soovi ettevõtjad seda läbi teha. Vajalik oleks muuta ka riigimaade valduse tagastamise praktikat.

4.3.12. Leiame, et see protsess peaks olema oluliselt lihtsam, et suunata ettevõtjaid maad varem korrastama ja seda muusse kasutusse andma. Näeme, et selleks ei oleks tegelikult vaja muuta kaevandamisluba ning seega kogu sellega seotud menetlust läbi teha. Samuti on ebavajalik katastriüksuste muutmine sellel eesmärgil. Peame piisavaks lahendust, kus kaevandusettevõtja koostab osaliselt korrastatud maad kajastava uue plaani, mis määratleb täpselt, milline osa maast on korrastatud ning millisel osal maast jätkatakse kaevandamist. Koostatav uus plaan tuleks lisada kaevandamisloale ning sellest oleks võimalik seejärel lähtuda. Põhjendamatu on nõuda eraldi kaevandamisloa muutmist, menetluse läbitegemist ja katastriüksuste muutmist. Seatud eesmärgi täitmisel on selline protsess kindlasti pigem varasemale korrastamisele takistuseks.

– ***Maa korrastamise kohustuse tagamine***

4.3.13. Maapõue põhialustes rõhutatakse, et maapõue kasutamise lõpetamisel on oluline, et keskkonnakasutaja taastaks alati tarbimisväärse ja edasise kasutusotstarbega kokku sobiva maa ning maapõue. Põhialused sätestavad, et vältimaks korrastamata karjääride ja kaevanduste hülgamist kaevandamislubade omanike poolt, võtab riik kasutusele õiguslikud ja/või majanduslikud mehhanismid, millega tagatakse kaevandatud maa ning maapõue korrastamisel kõigil juhtudel.

4.3.14. Eesti maapõue põhialuste seletuskirja kohaselt on maapõue kasutamise lõpetamisel oluline taastada tarbimisväärne või edasise kasutusotstarbega sobiv maa. Maa ja maapõue korrastamine peab olema igal juhul tagatud. Välistatud peavad olema skeemid, mis võimaldavad maapõue kasutajatel ala korrastamata jätta ja sellega seonduvad kulud jätta riigile. Kuigi olemasoleva regulatsiooni põhjal on loa andjal õigus kohaldada sunnivahendeid asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras, ei ole tegemist täielikku kindlust andva mehhanismiga. Olukorras, kus kaevandusettevõtja on muutunud maksejõuetuks, kas majandusoludest tulenevalt või pahatahtlikult, jäävad korrastamise kulud sisuliselt riigi kanda. Sellise olukorra vältimiseks on võimalik kehtivat regulatsiooni korrastamise kohustuse tagamise osas muuta. Maapõue põhialuste seletuskirja punktis 2.2.2 viidatakse võimalusele, et potentsiaalselt suuremate korrastamiskuludega objektide puhul kaaluda kaevandatud maa korrastamise plaani ja maksumuse arvutuste esitamise nõudmist juba kaevandamisloa saamise eeldusena, mis võimaldaks kasutada garantiifondi põhimõtet korrastamise tagamiseks.

4.3.15. Euroopa Komisjoni raamtingimuste analüüsis tuuakse parimate praktikate all välja[35], et Taanis on kaevandusala korrastamine või taastamine tagatud läbi kohustusliku nõusoleku saamise nõude kavandus- ja järelhoolduse programmile ning paika pandud finantsgarantii, et täita järelhoolduse kohustus. Sarnaselt on korrastamise ja taastamise kohustus tagatud Soomes läbi keskkonnaregulatsiooni ja kaevandusala põhise finantsgarantii nõude. Hollandis ei aktsepteerita

[35] „Improving framework conditions for extracting minerals for the EU. Exchanging best practice on land use planning, permitting and geological knowledge sharing“, lk 27.

isiku loataotlust ilma põhjaliku korrastamisplaanita. Lisaks peab taotleja andma finantsgarantii, et tagada kaevandusala korrastamine ja taastamine. Belgias on kaevandusala korrastamine ja taastamine tagatud dekreediga, mis käsitleb pindmisi maavarasid, läbi kaevandamislubade, finantstagatiste ja korrastamise või taastamise plaani väljaarendamise. Sealjuures selle plaani töötab välja komisjon, mille liikmed on kohalike ja regionaalsete haldusorganite liikmed, kus on esindajaid omavalitsusest, provintsist ja piirkondlikest volitatud asutustest, näiteks põllumajanduse või looduse osakonnast (olenevalt plaanitavast uuest maakasutusest). Selline komisjon töötab välja korrastamise ja/või taastamise strateegia, mis viib juba detailsema plaanini iga konkreetse ala jaoks.

4.3.16. Samuti on finantsgarantii nõue kehtestatud Kreekas, Prantsusmaal, Hispaanias. Prantsusmaal tuuakse parimate praktikate juures välja, et kaevandamiseks loa saamiseks peab ettevõte saama pangalt finantsgarantii kaevandusala korrastamiseks. Ka Poolas on seatud sisse finantstagatise süsteem. Poolas peab kaevandusettevõtja eraldama vahendid tulevikus teostatavateks korrastamistöödeks. Kaevandusala korrastamiseks kõrvale pandud raha kasutamine ei ole võimalik, välja arvatud, kui luba andev organ annab selleks nõusoleku.

4.3.17. Euroopa Liidu parimate praktikatena väljatoodud riikides on kõikides seatud ettevõtjale kohustuseks teatud vormis finantsgarantii andmine. Eestis hetkel ettevõtetel selline kohustus puudub. Ka uuringuloa ja kaevandamisloa taotluse esitamisel ei ole seadusjärgset nõuet esitada informatsiooni ja kinnitusi ettevõtte finantsolukorra kohta. Seega on Eestis kaevandamisloa andmine üsna liberaalne, samas on oluliselt vähem kindlust, et ettevõte suudab kaevandusala hiljem ka korrastada.

4.3.18. Analüüsitud allikate pinnalt on ilmne, et välisriikides on kaevandusala korrastamise tagamiseks jõus mitmed garantiid, mida Eestis seni ei rakendata. OECD Eesti 2017. aasta ülevaates[36] tuuakse samuti esile, et kaevandamisload ei sisalda mitte mingeid finantsnõudeid ega garantiisid, et täita korrastamiskohustus. Ülevaates leitakse, et see võib viia probleemideni pankrotistunud kaevandamisloa omajate puhul, kui kohustused antakse üle maaomanikule, kes ei ole võimeline korrastamiskohustust täitma. Soovituste osas tuuakse välja, et Eesti peaks tugevdama loa andmise regulatsiooni, kindlustades, et kaevandamisload ja keskkonnaload sisaldavad selgeid tingimusi jäätmete vähendamiseks ja kaevandamisjärgse maa korrastamiseks. Samuti peaks paremini jõustama maa korrastamise nõuded, eriti ehitusmaavarade kaevandusalade osas ning pakkuma finantsilist tuge innovaatilistele maa korrastamise projektidele.[37]

4.3.19. Tuginedes Euroopa Liidu parimatele praktikatele ja välisriikide õigusele, leiame, et Eestis oleks võimalik korrastamisekohustuse täitmise tagamiseks maapõueseaduses sisalduvat kaevandusala korrastamist puuduvata regulatsiooni muuta ning võimalik on pakkuda välja erinevaid lahendusi. Järgnevalt toome välja erinevad alternatiivid, mida on võimalik rakendada.

4.3.20. Esmalt toome välja, et raamatupidamise toimkonna juhendis RTJ 8 on kaevandamise kohta erisätted, mille kohaselt on rikutud maa korrastamise kohustus bilansis kajastatav kohustus, kuivõrd

[36] OECD Environmental Performance Review: Estonia, 2017, lk 175, p 5.
[37] Samas, lk 179.

see nõuab tulevikus ressurssidest vabanemist ja on olemuselt juriidiline kohustus. Korrastamiskohustuse maksumus lisatakse vara soetusmaksumusele, sest vara võetakse bilansis arvele soetusmaksumuses, mis sisaldab kõiki vara kasutuselevõtuks vajalikke kulutusi. Selliste asjaolude korrektset kajastamist kontrollivad ka audiitorid, kuivõrd tegemist ei ole väikeste summadega ning nendest nõuetest kinnipidamist järgitakse. Korrektselt koostatud majandusaasta aruanne peab võimaldama aru saada, kas ja mis summas on maa korrastamisfond moodustatud ehk vahendeid selle kohustuse täitmiseks arvestatud. Seega, kuivõrd ettevõttel on raamatupidamisreeglitest tulenevalt kohustus korrastamisreserv luua, on asjakohasel asutusel võimalik seda ka kontrollida.

4.3.21. Teiseks on kõige lihtsama ja ettevõtjate jaoks vähem koormava variandina võimalik ja teatud juhtudel kindlasti ka põhjendatud juba koos kaevandamisloa taotlusega nõuda informatsiooni kaevandusettevõtja finantsolukorra kohta analoogselt Prantsusmaale, kus on seatud loa saamise nõudeks koos taotlusega tõendite esitamine oma finantsilise suutlikkuse kohta. Selliselt saab ettevõtte finantsolukorrale ja suutlikkusele hinnangu anda juba kaevandamisloa andmise etapis ning see peaks suurendama kindlust, et ettevõte suudab kaevandusala hiljem ka korrastada.

4.3.22. Kolmandaks on asjakohastel asutustel võimalik teostada ettevõtjate üle tõhusamat järelevalvet ka jooksvalt. Ettevõtjatele võib seada kohustuse oma finantsolukorra kohta loa andjale jooksvalt informatsiooni anda, et loa andjal oleks võimalik hinnata ettevõtte võimekust ka korrastamine nõuetekohaselt läbi viia. Samuti on võimalik asjakohasel asutusel teostada vajadusel järelevalvet kohapeal. Kui see on tehnoloogiliselt põhjendatud, saab asjakohane asutus nõuda korrastamise tegemist jooksvalt ehk enne kaevandamise tegelikku lõppu.

4.3.23. Kehtiva MaaPS § 50 lg 3 p 4 kohaselt peab kaevandamisloa taotluse seletuskiri sisaldama lisaks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 42 lõike 1 punktides 3 ja 5 – 15 nimetatud andmetele teavet kaevandamisega rikutava maa edasise kasutamise otstarve ning tehnilise ja bioloogilise korrastamise, korrastatava maa veerežiimi kujundamise ning korrastamistööde eeldatava maksumuse kohta. Seega peab kaevandusettevõtja juba kaevandamisloa taotlusega koos olema esmaselt läbi mõelnud kaevandusala korrastamise võimalikud viisid, mis peaksid vastama KMH-s väljendatule, kui KMH on koostatud.

4.3.24. Leiame, et eeltoodud sätet annab edasi arendada ja neljanda variandina saaks korrastamisega seotud kohustusi tuua menetluses ettepoole. Näiteks on võimalik seada maapõueseadusega nõue, et kaevandamisloa saamise eeldus on juba korrastamise eskiisprojekti esitamine, mitte vaid seletuskirjas korrastamise kohta teabe esitamine (ilmselt väiksemate ehitusmaavarade mäeeraldiste puhul ei pruugi see olla põhjendatud). See eeldaks korrastamistingimuste esitamise regulatsiooni muutmist ning korrastamisprojekti menetlemise regulatsiooni muutmist.

4.3.25. Viiendaks on võimalik juba kehtivas regulatsioonis eksisteeriva haldussunni kohaldamine. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse alusel on võimalik ettevõtjale ettekirjutuse tegemine

korrastamiskohustuse täitmiseks. Samuti on võimalik määrata sunniraha ning rakendada asendustäitmist.

4.3.26. Kuuenda ning ettevõtjate õigusi kõige enam koormava alternatiivina on võimalik reaalse finantstagatise andmise kohustuse sisseseadmine.

4.3.27. Punktides 4.3.20 – 4.3.26 välja toodud alternatiivide vahel kaalumisel tuleb kindlasti arvesse võtta Eestis hetkel eksisteerivat olukorda. Korrastamiskohustuse täiendava tagamise vajalikkust ei ole õige järeldada ilma olukorra sisulise analüüsita, mistõttu meie esimene soovitus on igatahes enne alternatiivide kaalumist viia läbi adekvaatne riskianalüüs ja hinnata, mis on sellise riski rahaline väärtus. Vaid siis saab riik valida, milliseid meetmeid on põhjendatud rakendada. Põhjendatud ei ole koormavate meetmete rakendamine olukorras, kus probleemi tegelikult hetkel ei ole ja risk on väike.

4.3.28. Käesoleva analüüsi koostamise käigus saadi Keskkonnaministeeriumilt informatsioon, kus kajastuvad karjäärid, mis on praegusel hetkel korrastamata. Selliseid karjääre, kus kaevandaja on kas läinud pankrotti, äriregistrist kustutatud või surnud, on kolmteist. Sealhulgas nendest kolmeteistkümnest on viie karjääriga seotud kaevandamisload on müüdud teisele isikule. Lisaks eeltoodud kolmeteistkümnele on kaheksa korrastamata jäänud karjääri kaetud uue kaevandamisloa taotlusega või on antud lubadus uue kaevandamisloa taotluse esitamise kohta. Viies karjääris on hetkel korrastamine pooleli. Lisaks on teatud hulk karjääre, kus korrastamise seisund on teadmata või sellel teemal on käimas kirjavahetus Keskkonnaametiga.

4.3.29. Eelneva info põhjal ei saa tuvastada massilist tahtlikku maksejõuetuse tekitamist eesmärgiga pääseda korrastamiskohustusest. Selle pinnalt võiks väita, et tegelikult ei ole Eestis korrastamiskohustuse täitmine praegu suur probleem, see nähtub ka Keskkonnaministeeriumi enda andmetest. Rõhutame siiski, et Euroopa Liidu parimates praktikatest ning käesoleva analüüsi käigus uuritud välisriikide õigusest tulenevalt on teistes riikides siiski seatud mingil kujul sisse finantsnõuded ning me ei välista sellist vajadust ka Eestis.

4.3.30. Olemasolevat olukorda arvestades tuleb kaaluda erinevate alternatiivide rakendamise võimalusi. Reaalse finantstagatise andmise kohustuse sisseseadmist olukorras, kus kaevandusalade korrastamata jäämine ei ole väga suur probleem, ei pea me igas olukorras põhjendatuks. Erinevate tagatiste nõudmisel peab ettevõtja osa oma vahenditest panema tagatiste alla kinni, mis tähendab muu hulgas vajadust leida suuremaid vahendeid kaevandamise alustamiseks. See omakorda teeb keerulisemaks turule sisenemise. Ressursside kinnipanemine saab toimuda vaid motiveeritud ja kaalukatel juhtudel.

4.3.31. Analoogilist lahendust finantstagatise nõudmise regulatsioonist näeb Eesti õiguses kiirgustegevusega seotud regulatsioonis. Kiirgusseaduses on ette nähtud kohustus radioaktiivsete jäätmete ohutustamiseks, mida saab analoogia korras võrrelda kaevandatud ala korrastamise kohustusega.

4.3.32. Radioaktiivsete jäätmete ohutustamise kohustuse tagamiseks nähakse kiirgusseaduses ette teatud tagatis. Kiirgusseaduse § 70 lg 1 p 7 kohaselt esitatakse juba kiirgustegevusloa taotluses lisaks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 42 lõikes 1 sätestatule andmed radioaktiivse aine, seda sisaldava seadme ning radioaktiivsete jäätmete ohutustamiseks vajaliku finantstagatise kohta. Sealjuures kiirgusseaduse § 74 p 5 kohaselt keeldub loa andja kiirgustegevusloa andmisest lisaks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse §-s 52 sätestatud juhtudele, kui kiirgustegevusloa taotleja ei tõenda kiirgusseaduse 6. peatükis sätestatud tagatise olemasolu kiirgustegevusloa andja määratud suuruses ja tingimustel. Kiirgusseaduse § 98 lg 1 kohaselt võib kiirgustegevusloa andja nõuda kiirgustegevusloa taotlejalt finantstagatist radioaktiivse aine, seda sisaldava seadme ja radioaktiivsete jäätmete ohutustamiseks. Lõike 2 kohaselt otsustab tagatise vajaduse üle kiirgustegevusloa andja 20 päeva jooksul kiirgustegevusloa või selle muutmise taotluse registreerimisest arvates. Otsuse tegemisel võetakse arvesse radioaktiivse aine, seda sisaldava seadme või radioaktiivsete jäätmete ohutustamise tagamise olulisust kiirgusohutuse seisukohalt ja ohutustamise eeldatavat maksumust. § 98 lg 4 kohaselt on tagatise suuruseks kiirgustegevusloa taotluses esitatud andmete alusel radioaktiivse aine, seda sisaldava seadme või radioaktiivsete jäätmete ohutustamise eeldatav maksumus ning selle määrab kiirgustegevusloa andja. § 98 lg 5 kohaselt tõendatakse tagatise olemasolu kiirgustegevusloa andja aktsepteeritud Eesti või rahvusvahelise krediidi- või finantseerimisasutuse garantiiga. Kiirgustegevusloa andjal on õigus jätta garantii andja aktsepteerimata, kui garantii andja senise tegevuse, majandusliku seisundi või maine põhjal on alust kahelda tema antava tagatise usaldusväärsuses. Tagatis peab kiirgusseaduse § 98 lg 6 kohasel kehtima ohutustamise lõpuni. Tagatise regulatsioone leidub ka maksukorralduse seaduses (MKS § 120-127), samuti keskkonnavastutuse seaduses (KeVS § 29).

4.3.33. Kaevandusettevõtted ise rõhutasid käesoleva analüüsi käigus läbi viidud intervjuudes, et küsimust kaevandatud maa korrastamise tagamisest tuleb vaadata nii riigi kui kaevandajate seisukohast. Ettevõtjad leidsid, et eraldi tagatisraha nõudmine ei ole hea lahendus, kuivõrd see hoiab ettevõtte raha kasutult kinni. Lihtsaima lahendusena nähakse ettevõttesisest korrastamise fondi (välja toodud esimeses alternatiivis). Suuremad kaevandajad toimivad selliselt juba täna. Probleemina nähakse väikekaevandajaid, kellel võib puududa motivatsioon jätkusuutlikuks tegevuseks. Ettevõtjad rõhutasid ka, et korrastamiskohustuse tagamist ei saa lahendada selliselt, et ausate ja oma kohustusi korrektselt täitvate kaevandajate kohustused kasvavad oma kohustusi mittetäitvate kaevandajate tõttu. Ettevõtted ise näevad, et ettevõtted, kelle põhitegevus on kaevandamine, on pädevad ning nende puhul on oht, et maa jääb korrastamata, väike.

4.3.34. Täiendava võimalusena pakuti välja riigi poolt kaevandamisõiguse tasudest reservi moodustamine, kuivõrd lõppastmes on siiski oluline kaevandusala korrastatus. Eesti Geoloogia Selts tõi samuti välja, et lootusetute maksejõuetuse juhtumite lahendamiseks on riigil võimalik moodustada reserv, kasutades kaevandamiselt laekunud makse. Siit kasvabki välja uus probleem, mis seondub kaudselt riigi rolliga kaevandusalade korrastamisel. On alust väita, et praegusel hetkel on kolmandatel isikutel usaldus korrastamise süsteemi ja sealhulgas riigi suhtes madal. Olemasoleva regulatsiooni alusel on keeruline kaevandamise suhtes umbusklikke kolmandaid isikuid veenda, et korrastamiskohustus

ka tegelikult täidetakse ning kolmandad isikud ei näe, et keegi lõppastmes korrastamise eest vastutaks, kui ettevõtja tõepoolest seda ise teha ei suuda. Tulenevalt Prantsusmaa näitest ning ettevõtjate intervjuudest näeme siinkohal täiendavat võimalust, et riik võiks moodustada kaevandamisõiguse tasudest korrastamise reservfondi. Seda fondi ei pea alustama väga suure summaga, kuid seda tuleks iga-aastaselt suurendada. Selliselt oleks olemas täielik kindlus, et see väike osa karjääre, mis tõepoolest jääb korrastamata, saaksid siiski riigi poolt korrastatud. See suurendaks kolmandate isikute usaldust süsteemi vastu ja eelduslikult riigi garantii rikutud maa korrastamisele vähendab umbusku ja vastasseisu maavarade kasutamisele.

4.3.35. Lisaks leiame, et parima lahenduse leidmiseks oleks otstarbekas jagada olukorrad kategooriatesse sõltuvalt eeldavast korrastamiskulude suurusest järgmiselt:

(a) väiksemad ja pisikarjäärid (nt liiva- ja kruusakarjäärid) – korrastamiskulud on suhteliselt odavad – selliste karjääride korrastamist on võimalik tagada vähem koormavate meetmetega nagu jooksvalt tegevuse üle järelevalve teostamine ning vajadusel operatiivselt haldussunni rakendamine, sest oht, et karjäär jääb korrastamata, on väiksem;

(b) keskmised ja suuremad karjäärid – korrastamiskulud on suuremad, mistõttu võib olla suurem oht, et karjäär jääb korrastamata – selliste karjääride puhul võiks nõuda loa andmisel ja ka jooksvalt finantsvõimekuse tõendamist tagatise määramise õigusega. See tähendab, et ettevõtjal on kohustus tõendada oma finantsvõimekust ning esitada jooksvalt aruandeid. Kui loa andjal on finantsandmetest tulenevalt põhjendatud kahtlus karjääri korrastamiskohustuse täitmise osas, võib ta nõuda tagatist. Sealjuures võib tagatis olla rahaline (osaline või täielik) või ka mitterahaline. Mitterahaline tagatis saaks olla näiteks nõue, et aktiivse maavaravaru jääkvaru ei tohi minna teatud piirist madalamale enne, kui ettevõtja ei ole alustanud teatud karjääri osa korrastamist.

4.3.36. Kokkuvõtvalt rõhutame, et esmajärgus peame oluliseks, et riik teostaks asjakohase riskianalüüsi ning hindaks, kui suur probleem on karjääride/kaevanduste korrastamata jätmine Eestis ning milline on see risk, et selline kohustus jääb riigi kanda. Riskianalüüs peaks sisaldama ka potentsiaalse riski rahalise väärtuse hinnangut. Seejärel on riigil võimalik kaaluda käesolevas peatükis korrastamise kohustuse tagamise tõhustamiseks väljapakutud meetodite vahel ning neid põhjendatud vajaduse korral vajalikus ulatuses rakendada. Sealjuures peaks silmas pidama ka käesolevas töös viidatud kolmandate isikute usalduse küsimust ka riigi enda suhtes.

5. Kaitstava loodusobjekti moodustamine mäeraldisele

5.1. Eesti regulatsioon

5.1.1. Kinnistu kaitse alla võtmist käsitleb looduskaitseseadus. LKS § 7 lg 1 kohaselt on looduskaitseseaduse alusel loodusobjekti kaitse alla võtmise eeldus selle ohustatus, haruldus, tüüpilisus, teaduslik, ajaloolis-kultuuriline või esteetiline väärtus või rahvusvahelisest lepingust tulenev kohustus. Looduskaitseala moodustamine takistab aga teisi potentsiaalseid maakasutusi sellel alal.

5.1.2. LKS § 20 lg 1 näeb ette, et kaitstavat looduse üksikobjekti sisaldava või kogu ulatuses kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas asuva kinnisasja, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab, omandab riik kokkuleppel kinnisasja omanikuga kinnisasja väärtusele vastava tasu eest. LKS § 20 lg 1^1 p 1 alusel tekib riigil kohustus kinnitu omandada, kui kinnisasja suhtes kohaldatav kaitsekord muutub rangemaks.

5.1.3. LKS § 20 lg 3 alusel kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise korra ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, samuti kinnisasja väärtuse määramise korra ja alused. Viidatud Vabariigi Valitsuse 08.07.2004 määruse nr 242 § 3^1 lg 3 p 4 sätestab, et kaitseala, püsielupaiga või kaitstava looduse üksikobjekti piiranguvööndis ei piira kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt, välja arvatud juhul, kui mäetööstusmaa sihtotstarbega kinnisasjal on keskkonnaregistris aktiivse tarbevaruna registreeritud kinnisasja oluliseks osaks olev maavara ja ala kaitsekord keelab maavara kaevandamise. Sihtkaitsevööndis on LKS § 30 lg 2 p 1 ja 2 kohaselt keelatud majandustegevus ja loodusvarade kasutamine, kui kaitse-eeskirjaga ei sätestata teisiti. LKS § 30 lg 1 kohaselt ei arvestata sihtkaitsevööndis asuvaid loodusvarasid tarbimisvarudena. Määruse nr 242 § 3^1 lg-st 2 tulenevalt kaitseala või püsielupaiga sihtkaitsevööndis piirab kaitsekord eelduslikult kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt.

5.1.4. Kinnisasja omandamise hinna määramine toimub määruse nr 242 § 7^1 kohaselt, mille lõige 1 sätestab, et kinnisasja väärtus, välja arvatud metsaga kinnisasja väärtus, määratakse hinnatava objektiga sarnaste objektidega sooritatud tehingute hindade põhjal tehingute võrdlemise meetodil. Tehinguhindadena käsitatakse ainult neid müügitehingute hindu, mis kajastavad hindamise hetkele vastavat turusituatsiooni. § 7^1 lg 2 kohaselt arvestatakse kinnisasja väärtuse määramisel asjaõigustega, mida nende olemuse tõttu ei ole võimalik kinnistusraamatust kustutada (servituudid, naabrusõigused jms), samuti seadusest tulenevate kinnisomandi kitsendustega. Lõikes 3 nähakse ette võimalus tellida vajadusel kinnisasja väärtuse määramiseks ka maa erakorraline hindamine või selgitab katastripidaja tehingute andmebaasi alusel tehingute keskmise tehinguväärtuse. Looduskaitseseaduses ja selle alusel antud määruses seda, kas maardla paiknemine omandataval kinnisasjal mõjutab kinnistu omandamise väärtust, selgesõnaliselt ei sätestata. Ühtlasi pole selge, kas ja kuidas arvestatakse maavara kaevandamise potentsiaali kui väärtust suurendavat faktorit. Küll aga nähtub määruse nr 242 § 7^1 lg-st 2, et hinna määramisel võetakse arvesse seadusest

tulenevaid kinnisomandi kitsendusi. Kinnistul maardla asumine tekitabki aga kinnisasjale maapõueseadusest tulenevad kitsendused. Seega tuleb kinnistu omandamisel, kus asub maardla, võtta arvesse MaaPS §-st 15 tulenevaid kitsendusi ning määrata kinnistu väärtus neid arvestades.

5.2. Välisriikide regulatsioonid

– ***Saksamaa***

5.2.1. Saksamaa looduskaitse ja maastikuhaldamise seaduse (*Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege*, edaspidi **BNatSchG**) § 68 lg 1 sätestab, et kui antud seaduse või mõne muu looduskaitsele suunatud seaduse alusel tekivad kinnisomandile sellised kitsendused, mida ei ole võimalik heastada muude meetmete kaudu, eelkõige läbi erandi tegemise, nähakse ette kohane hüvitis.

5.2.2. § 68 lg 2 järgi tasutakse selline hüvitis rahas ning see võib koosneda ka perioodilistest maksetest. Seejuures võib kinnisasja omanik nõuda ka omandi võõrandamist, kui omanikuna jätkamine paneks talle ebamõistliku majandusliku koorma.

5.2.3. § 68 lg 4 täpsustab, et liidumaad võivad kehtestada regulatsioone, mille järgi makstakse vastava nõudmise esitamisel kinnisasja omanikule või kinnisasja kasutajale konkreetse liidumaa eelarvest proportsionaalne hüvitis, kui kinnisasja omaniku või kinnisasja kasutaja võimalust kinnisasja kasutada on oluliselt raskendatud (eelkõige, kui on raskendatud maa- ja metsakasutust ning kalastuse eesmärgil maa kasutamist) tulenevalt BNatSchG sätetest, BNatSchG alusel kehtestatud määrustest või liidumaade looduskaitseõigustest ning kui neile isikutele juba ei maksta hüvitist BNatSchG § 68 lg 1 alusel.

5.2.4. § 30 lg 6 sätestab, et kui õiguslikult kaitstavad biotoobid on moodustunud aladel, kus lubatud maavarade kaevandamine oli takistatud või peatatud, siis biotoopide olemasolust tulenevaid teatavaid tegevuspiiranguid ei kohaldata kaevandamistegevuse jätkamisele viie aasta jooksul pärast nimetatud takistust või peatamist.

5.2.5. § 39 lg 6 perioodil 1. oktoobrist kuni 31. märtsini on keelatud külastada kaevikuid, kaevandustunneleid ja teisi sarnaseid kohti, kus talvituvad nahkhiired; see piirang ei kehti edasilükkamatute tegevuste läbiviimisele, mis tekitavaid vaid väiksemaid häiringuid, turismieesmärgil kasutatavatele aladele ega üldkasutatavatele aladele.

– ***Prantsusmaa***

5.2.6. CU artikli L113-3 kohaselt selleks, et kaitsta metsamaad ja rohelisi alasid (kaitstavaid alasid), võivad riik, kohaliku omavalitsuse üksused või avalikud üksused, kelle ülesandeks on tegeleda ruumi planeerimisega, pakkuda ehitamiseks maa-alasid isikutele, kes on tasuta andnud kaitstavad alad riigile, kohaliku omavalitsuse üksusele või avalikule üksusele. Lisaks võib riik anda maa-ala omanikule loa ehitada 1/10-le kaitstavast alast, kui maa omanik on ülejäänu andnud tasuta riigile,

kohaliku omavalitsuse üksusele või avalikule üksusele. Kompensatsioon antakse üksnes juhul, kui maa-ala on olnud kaitstav maa juba viimased viis aastat. Kompensatsiooniks antava maa väärtus ei tohi ületada ühiseks kasutamiseks antava maa väärtust.

– ***Norra***

5.2.7. Norra maastiku, geoloogilise ja bioloogilise mitmekesisuse korraldamise seaduse (*Lov om forvaltning av naturens mangfold*) § 42 sätestab ala kaitse alla võtmise ettepanekust ja kaitse alla võtmise tagajärgedest teavitamise alused. Seejuures on ka kinnisasja omanikele ja teistele kinnisasjale õiguste omajatele tagatud võimalus esitada kaitse alla võtmise osas omapoolne arvamus.

5.2.8. § 50 lg 1 järgi on kinnisasja omanik või teiste sellisele kinnisasjale õiguste omaja, mis on täielikult või osaliselt kaitstud looduspargina või muu kaitstava alana, õigustatud saama riigipoolset hüvitist rahaliste kahjude katmiseks, kui ala kaitse alla võtmine muudab senise kinnisasja kasutamise keerulisemaks. Juhul, kui kinnisasja kasutamine eeldab ametliku asutuse luba, tekib õigus hüvitise saamiseks vaid juhul, kui luba anti enne § 42 järgse teavituse tegemist.

5.2.9. § 50 lg 3 järgi võib anda täpsustavaid regulatsioone, mille järgi teha kindlaks, mis on kinnisasja senine kasutamine vastavalt tootmisloale, kaevandamisloale, maavarade seadusele jne.

5.2.10. Vastavalt § 51 lg-le 1 teeb riik hiljemalt üks aasta pärast kaitse alla võtmise otsuse tegemist kinnisasja omanikule või õiguste omajale, kes on nelja kuu jooksul kaitse alla võtmise otsuse tegemisest arvates esitanud vastava taotluse, § 50 järgse hüvitise maksmise ettepaneku. Sama paragrahvi lõike 2 järgi juhul, kui kinnisasja omanik või õiguste omaja ei aktsepteeri riigi ettepanekut hüvitise maksmiseks, võib omanik või õiguste omaja kuue kuu jooksul ettepaneku tegemisest pöörduda maavanema poole nõudega, et riik pöörduks kompensatsiooni hindamiseks ringkonnakohtu poole. Ringkonnakohus teostab hüvitise suuruse hindamist vastavalt sundvõõrandamist puudutavatele sätetele.

– ***Soome***

5.2.11. Soome looduskaitseseadus (*Luonnonsuojelulaki*) § 53 lg 1 sätestab, et kui kinnisasja omanik või teiste õiguste omaja kannatab maa-ala kaitse alla võtmise tõttu või kaitsealast tulenevate piirangute tõttu olulisi ebamugavusi, on tal õigus täielikule riigipoolsele kompensatsioonile. Siiski, õigus kompensatsioonile on vaid juhul, kui kinnisasja omanik on taotlenud erandi kohaldamist ja sellest on keeldutud.

5.2.12. Kui kompensatsiooni suuruses ei jõuta kokkuleppele, võib ringkondlikult järelevalveasutuselt taotleda hüvitise suuruse hindamist, mis viiakse läbi vastavalt sundvõõrandamise seaduse sätetele.

5.2.13. Soome looduskaitseseadus näeb ette, et kaalutlusõiguse alusel võib pädev asutus ka otsustada isiku taotluse alusel kohaldada erandit ja lubada kaitstaval alal teatud tegevuse eeldusel, et kaitstavate

liikide kaitsestaatus jääb soodsaks (§-d 48 lg 2, 49 lg 3), kui kaitse-eesmärke ei ohustata oluliselt või kui ala kaitsmine takistab ülekaaluka avaliku huviga projekti või plaani elluviimist.

5.2.14. Juhul, kui kaitseala on moodustatud eramaale – mis eeldab Soome looduskaitseseaduse järgi kinnisasja omaniku nõusolekut – võib § 27 järgi kinnisasja omaniku taotlusel, iga teise huvitatud isiku taotlusel, Keskkonnaministeeriumi või pädeva asutuse ettepanekul kaitseala lõpetada või võimaldada sellest erandeid juhul, kui kinnisasja ökoloogiline väärtus on oluliselt vähenenud või kui ala kaitsmine takistab ülekaaluka avaliku huviga projekti või plaani elluviimist.

5.2.15. § 53 lg 5 sätestab, et kui pädeva asutuse tehtud otsus, mis puudutab loa väljastamist või kooskõlastamist, takistab kinnisasja kasutamist sellisel viisil, et see tekitab kinnisasja omanikule või teisele kinnisasjale õiguste omajale olulisi ebamugavusi, kusjuures ilma kaitseala moodustamiseta ei oleks esinenud ühtegi takistust loa väljastamiseks või tegevuse kooskõlastamiseks, on riik isiku taotlusel kohustatud ebamugavused kompenseerima. Sellise hüvitise saamise õigust ei ole aga juhul, kui ebamugavusi on tekitanud muu hulgas uuringuloa, kaevandamise või kullasõelumise loa väljastamise otsustamine vastavalt kaevandamisseadusele.

5.3. Järeldused ja ettepanekud

– ***Looduskaitsealade moodustamine maardlatele***

5.3.1. Looduskaitseala moodustamine mõjutab teisi maakasutusi ja nendega seotud tegevuste elluviimise võimalikkust. Üheks suurimaks probleemiks seoses kaevandamisega on teiste potentsiaalsete maakasutuste kaalumine, sealhulgas looduskaitsealade moodustamine. Maapõue põhialuste seletuskirjas[38] tuuakse välja, et riigi huvi peaks olema majandusarengu ja keskkonnahoiu vahel tasakaalu saavutamine. Euroopa Liidu tasandil rõhutatakse[39], et maapõue ja maakasutuse poliitika põhiline eesmärk peaks olema tagada kõikide potentsiaalsete maakasutusviiside, sealhulgas maavarade kaevandamise, aus ja võrdne kaalumine.

5.3.2. Käesoleva analüüsi käigus läbi viidud intervjuudest selgus, et ettevõtjate silmis on kaevandamise ja looduskaitse vahel selgelt eelistatud looduskaitse ning maavarade kaevandamine on jäänud tagaplaanile. Seega nähakse, et praktikas tehtavad otsused ei ole tasakaalustatud ning vajalik on sisse viia selge nõue sotsiaal-majanduslike huvide hindamiseks. Seda rõhutas ka Eesti Geoloogia Selts, viidates, et praegu ei arvestata looduskaitsealade moodustamisel majanduslikke, sotsiaalseid ega looduskeskkonnale tekitatavaid mõjusid erapooletult. Need mõjud peaksid aga olema kaitseala moodustamisel hinnatud.

5.3.3. Hetkel nähtub LKS §-st 2 üheselt, et kaitseala moodustamise otsus on kaalutlusotsus HMS § 4 lg 1 mõttes. HMS § 4 lg 2 kohaselt tuleb kaalutlusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes

[38] „Seletuskiri maapõuepoliitika põhialustele aastani 2050“, lk 15.
[39] European Commission „Evaluation and Exchange of good practice for the sustainable supply of raw materials within the EU“, Final Report, March 2014, lk 20.

põhjendatud huve. Sellest tulenevalt peaks kaitseala moodustamisel igakordselt võtma arvesse kõiki olulisi asjaolusid ja põhjendatud huve, sealhulgas näiteks huvi antud alal kaevandada. Kuivõrd ettevõtjad tunnevad tugevalt, et kaevandamishuvi jäetakse tagaplaanile ning ka käesoleva töö teostamisel analüüsitud materjalid annavad alust väita, et tihti jäetakse maavaradega seotud kaalutlused kohaselt hindamata, teeme ettepaneku looduskaitseseadusesse sisse viia selgesõnaline nõue sotsiaal-majanduslike mõjude hindamiseks kaitseala moodustamisel. See aitab tagada kaevandamise huvi arvesse võtmise. Selliste mõjude väljaselgitamine ei tähenda, et looduskaitse peaks tingimata taanduma, kuid oluline on, et asjakohaseid kaalutlusi võetakse otsuste tegemisel arvesse.

5.3.4. Lisaks sellele, et ettevõtjad üldises plaanis tunnevad, et kaevandamishuvi arvestatakse vähem, kui looduskaitsehuvi, on sellest tõusetunud ka üks väga konkreetne probleem seoses looduskaitsealade moodustamisega. Probleeme tekitavad nimelt olukorrad, kus looduskaitseala moodustatakse maardlale pärast seal kaevandamiseks loataotluse esitamist. Seda nii riigi kui kohaliku omavalitsuse tasemel.

5.3.5. Riigi tasemel on praktikas selline probleem kerkinud näiteks Nabala-Tuhala looduskaitseala moodustamisega. Sellele alale oli mitu kaevandajat esitanud kaevandamisloa taotluse enne, kui ala kaitse alla võeti. See aga jätab ettevõtjatele mulje, justkui moodustataks looduskaitseala kaevandamise välistamiseks. On osalt arusaadav, et riik ei jõua ühekorraga igale poole ning kui kaevandajad teatud alale tähelepanu pööravad, uurib ka riik alal esinevaid loodusväärtusi ning ala üldist olukorda täpsemalt ning nii selgubki ala kaitsevajadus. Ettevõtjatele, kes on selle alaga seoses teinud juba suuri kulutusi, tekitab see asjatuid kulutusi ja kaotatud aega. Seetõttu oleks vajalik tagada töökorraldus selliselt, et hiljemalt geoloogilise uuringu loa menetluses antakse eelhinnang looduskaitse alla võtmisele, et vältida olukorda, kus ettevõtjad teevad suuri arenduskulusid (uuringud), aga lõpuks osutuvad need asjatuteks. Sellise olukorra vältimine on maavarade potentsiaali ära kasutamise seisukohalt oluline, sest kaevandusettevõtete ressursid on piiratud ja selle asemel, et kulutada aega ja raha projektile, mis ei pruugi realiseeruda, võinuks ressursse suunata mõne teise maardla uuringuks ja kaevandamiseks või ka muudes kaevandustes keskkonnahäiringute vähendamiseks või investeeringuteks maavara paremaks väärindamiseks.

5.3.6. Riiklikest kaitsealadest oluliselt tõsisem on aga probleem seoses kohalike omavalitsuste poolt kohalike kaitsealade moodustamisega. Käesoleva töö punktides 3.3.34 – 3.3.41 käsitlesime kohalike omavalitsuste suuri õigusi kaevandamise välistamisel seoses ruumilise planeerimisega. Sellega seonduv analoogne konflikt esineb ka kohalike kaitsealade loomisel, mis on taaskord üks võimalik viis kaevandamine oma territooriumil välistada. Juba 2011. aastal kirjutas KÕK jurist ja juhatuse liige Kärt Vaarmari[40], et *kohalikud omavalitsused kasutavad kohalike kaitsealade loomise võimalust, et takistada oma territooriumil kaevandamistegevust. Samas on tekkinud vaidlusi, kui suur ikkagi on KOV-de pädevus aktiivse varuga maardlatel kaitsealade loomiseks*. On tõepoolest küsitav, kuivõrd on kohalik omavalitsus pädev kaaluma riigi huve. Kohalikul omavalitsusel ei ole sellist

[40] https://keskkonna6igus.wordpress.com/2011/01/27/kohalike-kaitsealade-loomise-regulatsioon-vajab-tapsustamist/

kaevandamisalast pädevust, nagu seda on riigi asjakohasel asutusel. Riigikohus on oma otsuse 3-4-1-9-09 punktis 25 asunud seisukohale, et *üksikul omavalitsusüksusel ei ole täielikku ülevaadet maavarade levikust kogu riigis ja seetõttu nende uurimise ja kaevandamise üksikasjadest, mis võimaldaksid tal langetada kaevandamisega nõustumise kohta üleriigiliselt adekvaatse lõppotsuse. Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et maavarade kasutamise üle otsustamine on põhiseadusega haaratud riigielu küsimuste hulka.* Riigikohus märkis täiendavalt, et *kolleegium nõustub, et omavalitsusüksused esindavad avalikke huve, mis võivad kattuda riigi huvidega. Samas on omavalitsusüksustel ka oma spetsiifilised kohalikust kogukonnast võrsuvad avalikud huvid, mis võivad vastanduda riigi huvidele. Sellises olukorras aitab konflikti ületada, kui riigil on õigus langetada maavarade uurimise ja kasutamise kohta lõplik otsus.*

5.3.7. Riigikohus on uuemas otsuses 3-3-1-31-16 märkinud, et *planeerimisseaduse (vaidlustatud 4. septembri 2014. a korralduse tegemise ajal kehtinud redaktsioonis) § 4 lg 2 p 2 järgi peab KOV üksus planeerimisalase tegevuse korraldamisel oma haldusterritooriumil tagama avalike huvide ja väärtuste ning erahuvide tasakaalustatud arvestamise. Praegusel juhul on Haaslava vald vaidlustatud otsuse tegemisel lähtunud ainult kohalikest huvidest. KOV üksus ei või aga planeerimisalases tegevuses arvestada ainult kohalikke huve ja jätta riiklikud huvid kõrvale (Riigikohtu halduskolleegiumi 14. oktoobri 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-54-03, p 41). Kohalikud huvid on küll legitiimsed, kuid neid tuleb planeerimismenetluses kaaluda koos riiklike ja regionaalsete huvidega ning praegusel juhul nendega seotud erahuvidega.*

5.3.8. Otsuses 3-07-2599 on ringkonnakohus välja toonud, et *Keskkonnaministeerium teatas vallale, et vaidleb kaitseala moodustamisele vastu. Keskkonnaministeerium tõi esile tõsise vajaduse lubjakivi kaevandamiseks. /…/ Seletuskirja põhirõhk on asetatud looduskaitselistele asjaoludele. Loodusväärtuste säilitamist tulevastele põlvedele peetakse avaliku huvi sisustamisel määravaks, ehitusmaterjali kaevandamise vajalikkus lähiaastatel on jäänud vajaliku tähelepanuta. /…/ Seega puudusid vallal igakülgseks kaalumiseks vajalikud andmed, mis tähendab valla poolt uurimisprintsiibi rikkumist. Määrus on kaalutlusveaga ja tuleb eelneva tõttu tühistada. /…/ Kaitseala moodustamisel tuleb kaaluda, kas kaitset vajava loodusobjekti säilitamine kaalub üles piirangute seadmisest tekkida võiva kahju.*

5.3.9. Nii Riigikohus kui alama astme kohtud on korduvalt rõhutanud riiklike huvide olulisust ning kohaliku omavalitsuse kohustust riiklikke huve kaalumisel arvesse võtta. On ulatuslik kohtupraktika, mis kinnitab, et kohalik omavalitsus ei tohi planeerimisalases tegevuses ja looduskaitsealade moodustamisel arvestada ainult kohalikke huve ja jätta riiklikud huvid kõrvale. Ometi näitab juba seegi, et selles vallas on kohtupraktikat palju, et kohalikud omavalitsused kasutavad jätkuvalt oma võimu kohalike kaitsealade loomisel selleks, et kaevandamist oma territooriumil välistada.

5.3.10. Riigikohus on oma otsuse 3-4-1-27-13 p-s 73 rõhutanud, et *keskkonnakaitse on kindlasti kaalukas eesmärk. /…/ Teisalt on tähtsad ka ettevõtlusvabadus ja õiguspärase ootuse põhimõte. Õiguspärase ootuse põhimõte on õigusriigi põhimõtte üheks oluliseks osiseks. Seetõttu ei saa asuda seisukohale, et keskkonnakaitsest lähtuv eesmärk oleks juba iseenesest sedavõrd kaalukas, et õiguspärase*

ootuse põhimõte peaks selle ees alati taganema. Seega on Riigikohus eraldi rõhutanud keskkonnakaitseliste huvide kõrval ka ettevõtlusvabadust ja õiguspärast ootust, mida tuleb kaalutlusotsuste korral igakordselt kõrvuti kaaluda.

5.3.11. Kehtiva MaaPS § 140 nähakse ette, et looduskaitseseaduse §-i 9 täiendatakse lõikega 10^1 järgmises sõnastuses: *kui loodusobjekt, mida kavandatakse võtta kohaliku kaitse alla, asub maardlal, tuleb loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse eelnõu kooskõlastada Keskkonnaministeeriumiga.* Maapõueseaduse seletuskirja kohaselt on sätte eesmärk tagada alade kohaliku kaitse alla võtmisel riigi huvi kohane kaalumine, pidades silmas, et ala kaitse alla võtmine küll ei kahjusta maavara juurdepääsu püsivalt, kuid takistab kasutuselevõttu.

5.3.12. Viidatud sätte sisseviimine looduskaitseseadusesse peaks leevendama ka ettevõtjate poolt intervjuudes esile toodud probleemi seoses kohalike kaitsealade moodustamisega kaevandamise välistamiseks. LKS § 9 lg 10^1 peaks tagama, et kohaliku kaitseala moodustamisel alale, kus asub maardla, saavad kaalutud ka riigi huvid, kuivõrd kaitse alla võtmise otsuse eelnõu tuleb Keskkonnaministeeriumiga kooskõlastada. Keskkonnaministeerium saab seega kohaliku kaitseala moodustamise menetluses kaitsta maavaradele juurdepääsu tagamist.

5.3.13. Selle sätte eesmärgi tegelik saavutamine sõltub praktikas selle rakendamisest. On äärmiselt oluline, et Keskkonnaministeerium seisaks riiklike huvide eest ning esitaks asjakohasel juhul maavarade kaevandamisest tulenevad kaalutlused ning kontrolliks, et kohalik omavalitsus neid järgib.

5.3.14. Tegemist on selgelt probleemiga hetkel valitsevas praktikas, kuivõrd kohalikel omavalitsustel on palju vabadust maavaradele juurdepääsu takistamiseks ilma kaevandamishuvi, sealhulgas riiklikke huve, tegelikult kaalumata. Regulatsiooni poole pealt peaks looduskaitseseadusesse lisatud säte olema piisav tõrjumaks avalikes huvides olulise kaevandamise takistamist tagasihoidliku kaaluga looduskaitse argumendiga. Määravaks saab selle rakendamine praktikas.

– ***Kompensatsioon maaomanikele***

5.3.15. Esmalt käsitleme antud teemat maaomaniku aspektist. Maaomaniku õigused on selles olukorras kaitstud looduskaitseseaduse regulatsiooni alusel.

5.3.16. LKS § 20 lg 1 sätestab, et kaitstavat looduse üksikobjekti sisaldava või kogu ulatuses kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas asuva kinnisasja, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab, omandab riik kokkuleppel kinnisasja omanikuga kinnisasja väärtusele vastava tasu eest. Kinnistu omandamisele on looduskaitseseaduses seatud ka teatud piirangud, mis juhul üldse riigil tekib kohustus kinnisasi omandada ning mis juhul seda ei tehta. Näiteks, kui isik on kinnisasja omandanud pärast selle kaitse alla võtmist ning võõrandamistehing sisaldas informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta, ei omanda riik üldjuhul kinnisasja. Samas tekib riigil LKS § 20 lg 1^1 p 1 alusel siiski kohustus kinnistu omandada, kui kinnisasja suhtes kohaldatav kaitsekord muutub rangemaks.

5.3.17. Kaevandamist silmas pidades oleks selline omandamise nõue õigustatud kindlasti juhul, kui kaitsekord muutuks selliselt, et kaevandamine enam võimalik ei ole. Eesti regulatsiooni kirjelduses punktis 5.1.3 tõime välja, et kaitseala sihtkaitsevööndi kaitsekord piirab eelduslikult oluliselt kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist, mis juhul tuleb kinnistu riigi poolt omandada. Kui piiranguvööndi kaitsekord keelab mäetööstusmaa puhul kaevandamise, on ka see oluline piiramine ning ka sellisel juhul peab riik kinnistu omandama. Seega saab omanik seeläbi kompensatsiooni võimaluse kaotuse eest oma kinnisasja sihipäraselt kasutada.

– ***Kompensatsioon kaevandajale kaevandamisloa olemasolu korral***

5.3.18. Teise olulise teemana käsitleme potentsiaalset kompensatsiooni maksmist ettevõtjale, kes ei ole maa-ala omanik, kuid kellele on väljastatud alal kaevandamiseks kaevandamisluba. Kehtivas maapõueseaduses ei sisaldu eriregulatsiooni kaevandamisloa omajale kompensatsiooni maksmise kohta. Küll aga ei saa ka öelda, et Eesti õiguses tervikuna selline võimalus puuduks.

5.3.19. Esmalt on kaevandamisloa omaja olukorra leevendamiseks sätestatud prioriteetsus mäeeraldise laiendamiseks. MaaPS § 68 lg 3 p 3 kohaselt võib mäeeraldist laiendada § 68 lõikes 1 nimetatud tingimusi täitmata, kui mäeeraldise laiendamiseks on esitatud põhjendatud taotlus. Kaevandamisloa andja loeb taotluse põhjendatuks muu hulgas juhul, kui mäeeraldisele moodustatakse kaitseala või hoiuala või võetakse mäeeraldisel kaitse alla püsielupaik ning see piirab oluliselt kaevandamisloast tulenevate õiguste teostamist. Seega on kaitseala või püsielupaiga moodustamise korral, mis piirab oluliselt kaevandamist, võimalik kaevandamisloa omajal eelistingimustel mäeeraldise laiendamiseks.

5.3.20. Kompensatsiooni regulatsiooni jaoks tuleb pöörduda üldise haldusmenetlusest tuleneva hüvitamiskohustuse juurde. HMS § 66 lg 2 p 2 kohaselt võib haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, tunnistada isiku kahjuks edasiulatuvalt kehtetuks, kui haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude tõttu või hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima. HMS § 67 lg 1 sätestab, et isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamist otsustades arvestab haldusorgan peale HMS § 64 lõikes 3 sätestatu ka isiku usaldust, et haldusakt jääb kehtima, avalikku huvi ja haldusaktiga koormatud isiku huvi, et haldusakt tunnistataks kehtetuks. Nimetatud paragrahvi lõike 3 näeb ette, et kui ülekaalukast avalikust huvist tulenevalt tunnistatakse haldusakt isiku kahjuks kehtetuks, hüvitatakse isikule varaline kahju, mis tal haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib.

5.3.21. Seega näeme, et kuigi maapõueseaduses puudub eriregulatsioon kaevandamisloa omajale kompensatsiooni maksmiseks, on kaevandamisloa omajal haldusmenetluse seadusest tulenevalt õigus hüvitisele tulenevalt usaldusest, et kaevandamisluba jääb kehtima.

5.3.22. Välisriikide õigusest nähtub aga, et mujal on kasutusel spetsiaalne kompensatsioonimehhanism. Saksamaa looduskaitse ja maastikuhaldamise seaduse kohaselt on ette nähtud kohane hüvitis, kui kinnisomandile tekivad sellised looduskaitselised kitsendused, mida ei ole võimalik heastada.

Saksamaa looduskaitse ja maastikuhaldamise seaduse § 68 lg 4 täpsustab, et liidumaad võivad kehtestada regulatsioone, mille järgi makstakse vastava nõudmise esitamisel kinnisasja omanikule või kinnisasja kasutajale konkreetse liidumaa eelarvest proportsionaalne hüvitis, kui kinnisasja omaniku või kinnisasja kasutaja võimalust kinnisasja kasutada on oluliselt raskendatud. Norra maastiku, geoloogilise ja bioloogilise mitmekesisuse korraldamise seaduse kohaselt teavitatakse ala looduskaitse alla võtmisest. Üldreeglina nähakse ette rahaliste kahjude katmine nii kinnisasja omanikule kui sellele kinnistule õiguste omajale olukorras, kus kinnisasja kasutamine muudetakse looduskaitseala moodustamisega keeruliseks. Kui tegemist on loastatava tegevusega, nagu seda on kaevandamine, on kaevandamisloa omajal õigus hüvitist saada vaid juhul, kui kaevandamisluba oli välja antud enne looduskaitseala moodustamisest teavitamist. Välisriikide õiguses on seega siiski ette nähtud spetsiaalne hüvitamise võimalus kaevandusloa omajale looduskaitseala moodustamisel.

5.3.23. Töö käigus Eesti Energiaga läbi viidud intervjuus märgiti, et seaduses võiks sisalduda kompenseerimise võimalus olukorraks, kui mäeeraldise laiendamist MaaPS § 68 lg 3 alusel ei ole võimalik läbi viia või tegemist ei ole samaväärse mäeeraldisega.

5.3.24. Arvestades, et kaevandamisloa omajal on oluline huvi kinnisasja kasutamise vastu ning selleks on tehtud pingutusi ja kulutusi, võiks välisriikide näitel olla Eestis ka eriregulatsioon looduskaitseala moodustamisel hüvitise maksmiseks. Kuivõrd praktikast ei ole teada, kuidas haldusmenetluse seaduses ettenähtud hüvitise regulatsioon kaevandamisloa omaja puhul toimib ehk mille järgi arvestatakse hüvitis ning millised kulud täpselt selliselt juhul hüvitatakse, võiks siiski olla põhjendatud sellise hüvitamiskohustuse seadmine maapõueseaduses eriregulatsioonina.

– ***Kaevandaja positsioon kaevandamisloa puudumise korral***

5.3.25. Olukorras, kus ettevõtja on küll esitanud kaevandamisloa taotluse, kuid talle ei ole kaevandamisluba veel väljastatud ning ala, kus maardla asub, võetakse looduskaitse alla, puuduvad praegusel hetkel igasugused kompensatsioonimehhanismid. Tegelik küsimus ongi, kas sellised kompensatsioonimehhanismid on vajalikud ning kui, siis mis kujul.

5.3.26. Praegusel hetkel on reguleerimata olukord, kus loodusobjekt võetakse kaitse alla enne kaevandusloa väljastamist, kuid pärast selleks asjakohase taotluse esitamist ning kaevandamise eesmärgil kulutuste tegemist ettevõtja poolt. Kaevandamisloa saamise eelne seisund on seega kaitseta, sest sellele ei rakendu eelmistes punktides väljatoodud kaitsemehhanismid.

5.3.27. Käesoleva analüüsi käigus läbiviidud intervjuudest nähtuvalt näevad kirjeldatud olukorda probleemina ka Eestimaa Looduse Fond (ELF) ja SA Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK). Nad tõid intervjuudes välja, et käsitlemist vajab olukord, kui looduskaitseala moodustamine algatatakse kaevandamisloa taotluse esitamise järgselt, seega enne loa väljastamist, kuid pärast kulutuste tegemist. Nimetatud probleem on praktikas kerkinud ja viinud ka kohtuvaidlusteni, näiteks Nabala-Tuhala looduskaitseala moodustamisel (vt ka punkt 5.3.5)[41]. Tegemist on olukorraga, kus isikul ei ole

[41] Vt nt Tallinna Halduskohtu 15.02.2016 otsus haldusasjas 3-14-53249.

küll tekkinud õigustatud ootust kaevandamiseks kaevandamisloa andmise läbi, samas on isik teinud kulutusi kaevandamise võimalikkuse väljaselgitamiseks.

5.3.28. Töö käigus läbi viidud intervjuud ettevõtjatega näitasid, et ettevõtjad soovivad kaevandaja poolt tehtud mõistlike kulutuste kompenseerimist looduskaitseala moodustaja poolt. Samale seisukohale asus ka Eesti Geoloogia Selts. Mõistlikeks kulutusteks pidasid ettevõtjad reaalseid, tehtud rahalisi kulutusi. Eesti Geoloogia Seltsi hinnangul peaks hüvitatavate kulude hulgas olema keskkonnamõju hindamise kulu. Ettevõtjad olid seisukohal, et kulutud aeg on arendaja enda äririsk, kuid reaalsed kulud riigi omandis olevate varude uurimisele kujutavad endast teatavat hüve ka riigile.

5.3.29. Kompensatsioonimehhanismi hindamisel tuleb silmas pidada, et ettevõtja on kaevandamisloa saamiseks teinud ilmselt juba üsna suuri kulutusi. Tehtavad uuringud on väga kallid. Sealjuures toimib Eesti süsteem selliselt, et kõik uuringute tulemused esitatakse riigile ning need on avalikud. Seega saab riik ettevõtja tegevusest igatahes kasu. Riigi jaoks on väärtus igal uuringul, mis riigile kuuluvate maavarade osas täiendavat infot annab. Lisaks võivad tehtud uuringud lõppastmes näiteks kaasa aidata hoopis looduskaitseala moodustamisele ja kaitse-eeskirja loomisele. Seega võiks selle pinnalt öelda, et kui riik saab ettevõtja tegevusest kasu, võiks ette näha selliste mõistlike kulutuste (nt kulud uuringutele) hüvitamise ettevõtjale.

5.3.30. Teisalt ei saa aga seda saadud tulu informatsiooni näol rakendada, kuivõrd puudub võimalus kaevandamiseks. Ühtlasi tuleb tähele panna, et kaevandamisloast keeldumise põhjuseid on peale looduskaitseala moodustamise teisigi. Antud juhul on käsitlusel kitsalt vaid looduskaitsealade moodustamise korral hüvitise vajaduse hindamine. Siinkohal tuleb aga kaaluda, kas hüvitamise sidumine ainult looduskaitse alla võtmisega on põhjendatud, arvestades teisi potentsiaalseid kaevandamisloast keeldumise põhjuseid. Looduskaitsealade puhul hüvitise sisseseadmisel seataks need kaevandajad justkui eelisseisu, kes ei saa luba just seetõttu, et moodustatakse looduskaitseala. Samas teised kaevandajad, kes ei saa lõppastmes luba näiteks kohaliku omavalitsuse või kohalike elanike vastuseisu tõttu, oleks kehvemas olukorras, kuivõrd nendele kulutusi ei hüvitata. See tekitaks ebavõrdse seisu kaevandajate seas.

5.3.31. Lisaks rahalise kompenseerimise võimalusele pakkusid ettevõtjad intervjuudes välja, et olenevalt kaitstava objekti iseloomust võiks vajadusel välja pakkuda alternatiivse koha külgneval alal. Minevikus on oluliste objektide puhul erandlikult lubatud kaevandamist ka kaitseala piires. Siinkohal näeme ka võimalust kompromissi saavutamiseks selliselt, et kui looduskaitseala moodustamisega välistatakse juba uuritud maavaravaru kaevandamine, teeb kaevandaja uued vajalikud uuringud ning töö, et otsida alternatiivne koht kaevandamiseks. Sellise tegevuse ajakulu oleks kaevandaja enda äririsk, kuid riik võiks looduskaitseala moodustamisel kompenseerida tegelikult tehtud ja tõendatud kulud uuringutele, mis olid vajalikud kaevandamiseks alternatiivse koha leidmiseks. Sellise kompensatsiooni puhul oleks võimalik tasaarvestuse tegemine ka kaevandamisõiguse tasudega ehk riik ei peaks tegelikult kaevandajale raha tagasi maksma, vaid kaevandaja saaks tulevikus teatud summa ulatuses vabastuse kaevandamistasu maksmisest.

5.3.32. Arvestades, et uuringutele kuluvad summad on väga suured, võtavad ettevõtjad väga suure riski uuringuid tehes. Praeguse süsteemi puhul puudub ettevõtjatel uuringuid tehes igasugune kindlus, et lõpuks ka kaevandamisluba saadakse ning reaalselt ka kaevandamine võimalikuks osutub. Hetkel ei ole ettevõtjate poolt tehtav investeering korrelatsioonis investeeringukindlusega. Geoloogiline uuring tehakse kõige alguses, kui puudub õiguskindlus, et kaevandamisluba tegelikult ka antakse. Mida rohkem korrelatsioonist väljas on ettevõtja poolt tehtavad investeeringud ning nende tulemusel saadav kindlus edasise tegevuse osas, seda vähem on ettevõtjaid, kes sellist tegevust ette on nõus võtma. Vähene aktiivsus samas ei toeta maavarade potentsiaali parimat kasutamist. Meetmed, mis toetavad suuremat investeeringukindlust, toetavad seega ka maavarade potentsiaali kasutamist.

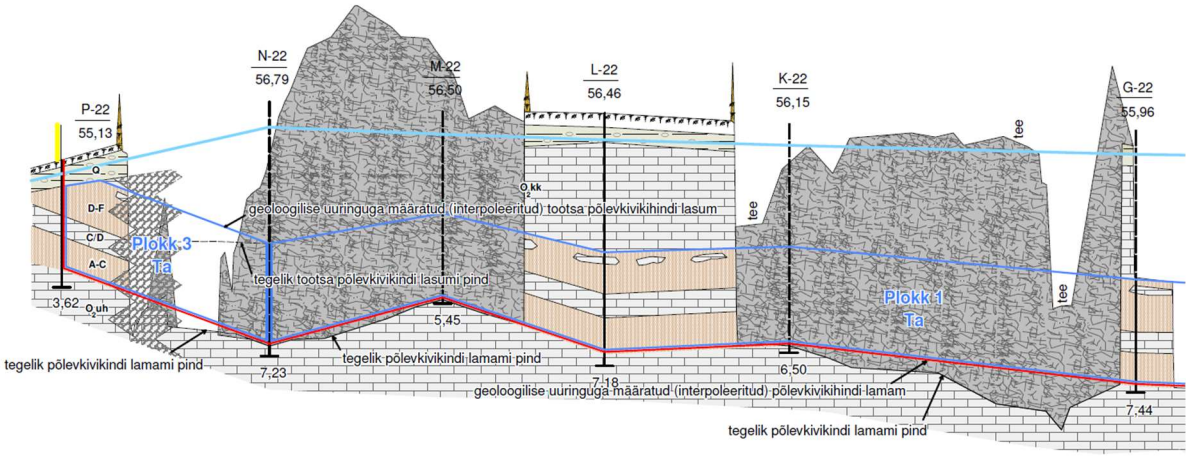
6. Muud kitsaskohad kehtivas maapõueõiguses

6.1. Mäeeraldise põhja sügavuse ületamise küsimus

6.1.1. Praktikas näeme probleemkohana mäeeraldise põhja sügavuse määratlemise ja määratud sügavuse ületamise küsimust. Töö käigus läbi viidud intervjuudes märkis Eesti Energia, et mäeeraldise ja uuringuruumi ruumiline piiritlemine on liiga jäik, mistõttu on raskendatud maavara säästlik ja otstarbekas kasutamine. Samuti tõi käesoleva probleemi esile Eesti Geoloogia Selts, viidates, et maavaravaru otstarbeka uurituse ja säästva kasutamise tagamiseks on põhjendatud piiride korrigeerimise võimaldamine lihtsamalt kui sisuliselt uue loa menetlusega. Lahendusena näeme eelkõige põhja sügavuspiiri järgimise regulatsiooni paindlikumaks muutmist.

6.1.2. Maavara arvele võtmiseks keskkonnaregistrisse arvutatakse geoloogiliste uuringute tulemuse alusel maavaravaru kogus. Varu arvutamisel määratakse piirid, mille piires varu arvutatakse. Reeglina on ploki külgpiir üheselt määratud nii matemaatiliselt kui looduses, tulenedes maakasutusõigusest, uuringuruumi piirist, uuringukaevandite paiknemistest ning see koosneb sirglõikudest nurgapunktide vahel. Kuigi maavara varu jätkumine looduses ei pruugi sellist joont täpselt järgida, on varu arvutamisel piir matemaatiliselt täpne, sest etteantud või geoloogi poolt valitud nurgapunktid on määratlevad täpselt maa-ala, kus uuring tehakse ja potentsiaalselt kaevandatakse. Samamoodi määratletakse hetkel täpselt kindlaks maavaravaru ülemine piir (lasum) ja alumine piir (lamam/põhi). Näeme aga, et maavaravaru põhja piiri määramine on tegelikult problemaatiline. Eriti kuivõrd selle ületamine, kui see piir on määratud mäeeraldise põhjapiiriks, on käsitletav ilma loata kaevandamisena, mis on kriminaalkuritegu, samas ei ole selle järgimine sedavõrd lihtne ega ka põhjendatud kui kinnistu piiride järgimine külgsuunas.

6.1.3. Põhja piir määratakse geoloogilise uuringu uuringukaevandites mõõdetud sügavuse või geoloogi varu arvutamise interpoleerimise punktis määratud sügavuse kõrgusandmete geoloogilise korreleerimise teel ehk sirglõikudena uuringupunktist uuringupunkti. Tegemist on geoloogilise uuringu metoodikaga ja ainuvõimaliku viisiga varu koguse arvutamiseks. Oluline lisatähendus ja tähtsus omistatakse geoloogi määratud piirile hiljem, kaevandamisloa andmisel, kui see võetakse reeglina mäeeraldise põhjapiiriks. Kaevandamisloa andmisega muutub geoloogi poolt määratud piir kaevandajale kohustuslikuks. Samas ei ole algselt selle piiri määramisel sellist tähendust sellele antud, vaid tegemist on geoloogi parima teadmise ja kogemuse põhjal konstrueeritud piiriga. Tegemist ei ole ega saagi olla looduses suure täpsusega määratud piiriga, kuivõrd tegu on maavaravaru koguse määramisega kahe uuringupunkti vahel. Seda ei ole aga uuringupunktides võimalik ette näha, kuidas maavaravaru nende punktide vahel tegelikult paikneb. Tegemist on kaudse määranguga. Eelnevalt uuringutega saadud andmed ei saa kunagi olla sama täpsed, kui reaalse kaevandamise käigus saadav informatsioon.



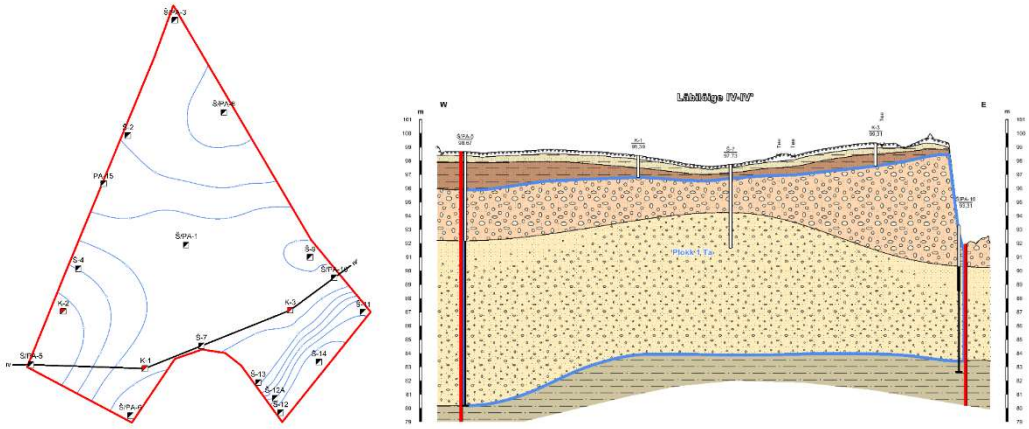
Joonis 1. Looduslik versus juriidiline piir põlevkivi näitel

6.1.4. Geoloogilise uuringuga määratud põhja piiri ja tegeliku loodusliku piiri vastavus sõltub uuringuvõrgu tihedusest ja geoloogilise situatsiooni keerukusest, kuid ükskõik kui tihe uuringuvõrk ei taga varu arvutuse piiri ja geoloogilise lasundi piiri täielikku kokkulangemist. Täiesti täpne piiride määramine ei olegi ega saagi olla seatud eesmärgiks, sest see ei ole mõistlike kultustega saavutatav. Tarbevaru tasemel tehtud uuringu täpsus jääb 85 - 90% vahemikku.

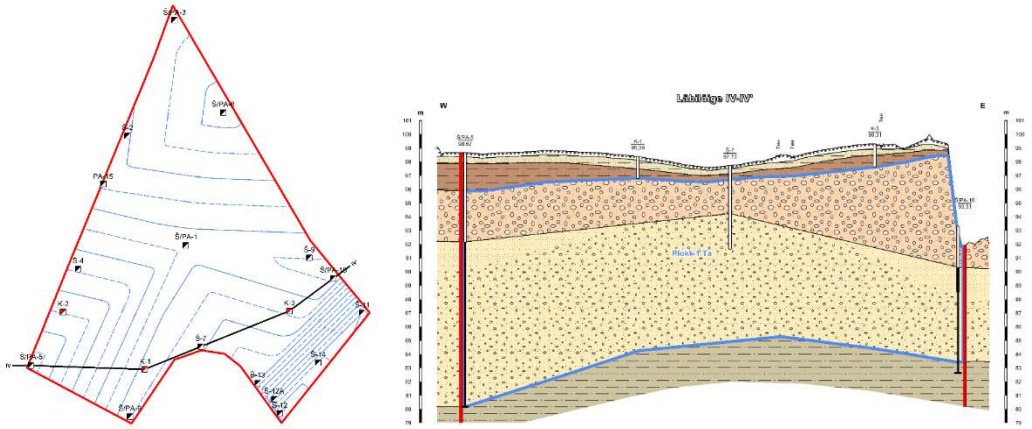
6.1.5. Kirjeldatu näitlikustamiseks lisasime käesolevale analüüsile joonised. Joonisel 1 on kujutatud ühe põlevkivikarjääri tegelik geoloogiline läbilõige, kus sinine ja punane horisontaaljoon ilmestavad geoloogiliselt määratud varu lamami piiri ning tumehalli leppemärgi ja lubjakivi leppemärgi vaheline piir tähistab põlevkivi varu tegelikku lamamit. Nagu näha, siis uuringupuuraukudes on lamam määratud õigesti ja kokkulangevus on hea. Samas on uuringupuuraukude vahel erinevused üsna suured, kohati kuni 1 m, mis moodustab 1/3 kaevandatavast põlevkivi lasundist. Olukorras, kus kaevandamisluba on antud põlevkivi kaevandamiseks, on mõeldamatu, et osa põlevkivivaru jäetaks väljamata üksnes põhjusel, et geoloogi määratud piir ei lange lasundi tegeliku piiriga looduses kokku. Selline varu muudetaks sellisel juhul kaevandamiskõlbmatuks, mis omakorda tähendab, et toimub maavara raiskamine.

6.1.6. Uuringupunktide järgi põhjapiiri konstrueerimine sõltub oluliselt kasutatavast modelleerimismeetodist. Seega ka määratav maavaravaru paiknemine võib erinevate meetodite korral olla üsna erinev, samas ei saa öelda, et üks meetod oleks korrektsem kui teine. Järgnevatel joonistel on sama geoloogilise andmestiku põhjal konstrueeritud kolm erinevat lamamipiiri, mis on kõik geoloogiliselt korrektsed. Samas on nendel joonistel põhja piir üsna erinev. Arvestades, et kaevandamisloa tingimused määratakse sellise geoloogilise uuringu tulemuste alusel ning kaevandamisloa omaja vastutus sõltub sellest, kuidas need tingimused on määratud, on sellise

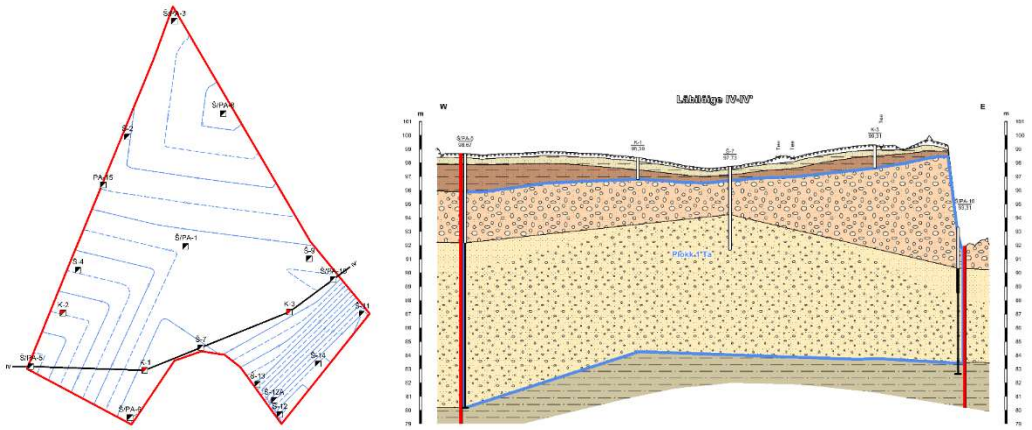
ebatäpse informatsiooni pinnalt täpsete kriteeriumite määramine kaevandaja tegevusele ebaõige.



Joonis 2. Kauguskaalutud keskmise meetodil loodud lamam



Joonis 3. Triangulatsiooni meetodil loodud lamam (variant 1)



Joonis 4. Triangulatsiooni meetodil loodud lamam (variant 2)

6.1.7. Joonistel 2 ja 3 kujutatud lamami mudelid on loodud kasutades samu algandmeid, kuid erinevaid interpoleerimise meetodeid. Joonistel 3 ja 4 on kasutatud ka sama meetodit, kuid pööratud on

kolmnurkmudelis ühte kolmnurga külge. Algandmed on samad, kuid saadud läbilõiked ja põhja piirid erinevad. Lamami jooned (sinised jooned) on kõigil piltidel juriidiliselt võrdse kaaluga, sellisest joonest lähtumine sõltubki vaid sellest, milline meetod on valitud ning ei ole võimalik öelda, et üks neist oleks õigem kui teine.

6.1.8. Eelneva põhjal leiame, et maavara kaevandamisloas määratud põhjapiiri absoluutne järgimine ei ole ratsionaalne ega põhjendatud. Eriti ilmneb praegu kasutatava süsteemi probleem olukorras, kus kasulik kiht on uuritud lamamini ning kaevandamise käigus selgub, et kohati jääb tegelik lamam loas määratud piirist allapoole ja osa varust tuleks jätta seetõttu väljamata.

6.1.9. Teiseks oluliseks probleemiks piiride puhul on olukord, kus mäeeraldise põhjapiir ei ole graafilistel lisadel märgitud ühtemoodi ehk kui lamam plaanil ja lõikel on erinevas kohas või langeb kokku üksnes osaliselt. Samas on kaevandamisloa graafilised lisad võrdväärse juriidilise kaaluga, mistõttu muudab see piirist kinnipidamise tegelikult võimatuks. Järgides ühte kaevandamisloa lisa ollakse justkui rikkumises teise lisa suhtes ja vastupidi. Ehk ka kaevandamisloas endas sisalduvad tegelikult ebatäpsused. Sellises olukorras ei saa aga kaevandamisloa omaja vastutus sõltuda ühest sellisest ebatäpsest piirist, millel puudub põhjendatud alus.

6.1.10. Sellise olukorra esinemise sisuliseks põhjuseks on erinevate lamami konstrueerimise meetodite kasutamine. Näiteks on varu arvutatud keskmiste paksuste meetodiga, plaanil kujutatakse lamamit sujuvate interpoleeritud ja käsitsi või arvutiga väljajoonistatud joontena aga lõigetel puuraukude omavahelisel sirgjoontena korreleerimisel. Kumbki meetod ei pruugi olla varu arvutuse suhtes täpne, sest selle käigus ei ole matemaatilist piiri määratud.

6.1.11. Mäeeraldise põhjapiiri tuleks enamikel juhtudel vaadelda kui illustratsiooni, mitte absoluutselt täpset matemaatilist või looduslikku piiri. Teeme ettepaneku, et maavaravaru põhja piiri ei tohiks arvestada geoloogilise uuringuga tulemusel tõmmatud piiri järgi, vaid see peaks olema seotud konkreetse maavara tegeliku paiknemisega looduses. Kui kaevandamisluba antakse ühe konkreetse maavara kaevandamiseks, siis kaevandatav varu ei ole määratud mitte kaudselt tõmmatud põhja piiri joonega, vaid kaevandatav varu ongi kogu see määratud maavara sellel konkreetsel alal. Nii palju, kui määratud maavara seal asub, nii palju on seda lubatud sealt kaevandada. Kaudne varu kogus on siiski teada, kuid kaevandaja ei tohiks olla õiguslikult seotud piiriga, mida ei ole tõsikindlalt olnud võimalik looduses kontrollida ning mis seetõttu ei vasta tegelikule varu piirile looduses. Maavarade säästliku kasutamise põhimõtte eesmärgiga on kooskõlas selles konkreetses asukohas asuva maavara ammendamine ehk täielik kaevandamine, mitte selle kaevandamata jätmine põhjusel, et geoloogilise uuringu piir on ühel või teisel põhjusel tõmmatud just ühte konkreetsesse kohta. Selline maavara raiskamine ei ole kuidagi põhjendatud.

6.1.12. Võimalik oleks ka loas lähtuda absoluutkõrgusest või lamami kõrgusest. Sellisel juhul peame aga oluliseks, et oleks määratud teatud tolerants, mille piires on lubatud eksida. Arvestada tuleb mäetöö tegemise mõistliku täpsusega ehk võtta arvesse kaevetööde tehnoloogiast tulenevat võimalikku ebatäpsust maavara väljamisel.

6.2. Mäeeraldise maade moodustamine

6.2.1. Riigimaadel toimuva kaevandamise puhul on tavapärane praktika, et suuremast riigimaa kinnistust eraldatakse jagamise teel kaevandamiseks antav osa, mis hõlmab mäeeraldise teenindusmaa. Arvestades, et suuremate maa-alade puhul võtavad sellised toimingud aega, vääriks kaalumist, kas see on tingimata vajalik. Võimalik oleks sõlmida ka rendilepinguid kaevandamisloas määratletud alale, mis moodustaks osa suuremast kinnistust, st rendile antakse kinnistu osa asendiplaani alusel. Kui iseseisvate katastriüksuste moodustamist peetakse siiski vajalikuks, ei ole tingimata vajalik seda seada eelduseks lepingute sõlmimisele, vaid võimalik on jätta katastriüksuste moodustamine hilisemaks, nähes lepingutes või vastavates kordades ette asjakohase regulatsiooni.

6.2.2. Riigimaa kaevandamiseks andmisel viib enne kaevandamise alustamist Riigimetsa Majandamise Keskus läbi kinnistu raadamise. Üldlevinud praktika kohaselt raadatakse sageli kogu kaevandamiseks määratud ala, hoolimata sellest, et korraga vajatakse kaevandamiseks sellest üksnes väikest osa. Teiselt poolt tuleb kaevandamisloa saajal kompenseerida raadamisega seotud kulud, kuid varutud metsamaterjal jääb Riigimatsa Majandamise Keskusele. Selline korraldus ei taga kaevandamise keskkonnamõju parimat leevendamist ning toob kaasa põhjendamatud kulud.

6.3. Kaevandamise piirmäärad

6.3.1. Käesoleva analüüsi koostamise käigus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt saadud tagasisides toodi välja, et maapõuega seonduv õiguslik regulatsioon on ülereguleeritud kaevandamise aastaste piirmäärade osas ning need ei ole tegelikult vajalikud.

6.3.2. Mitmed teised intervjueeritavad on käesoleva töö käigus läbiviidud intervjuudes samuti märkinud, et maavaravarude kaevandamise piirmäärad dubleerivad tegelikult muudest seadustest tulenevaid piiranguid (eelkõige õhuheitmete regulatsioon). Muudatused tehnoloogias ja keskkonnamõjude vähendamine on teiste vahenditega saavutatavad ning see on muutnud kaevandamisele aastaste piirmäärade seadmise ebavajalikuks.

6.3.3. Oleme seisukohal, et piirmäärade kaotamist võiks teatud maavarade puhul mingitel tingimustel kaaluda. Näiteks põlevkivi kaevandamise puhul võiks piirmäära kaotamist kaaluda. Kaevandamise piirmäärad tulenevad arengukavast ning nende eesmärk on olnud piirata sektori keskkonnamõju. Tegelikult näeme, et sellised maavara koguse piirangud ei motiveeri ettevõtjaid kaevandamise ja hilisema töötlemise keskkonnamõjuga tegelema.

6.3.4. Mõistlikum lahendus oleks just motiveerida ettevõtjaid kaevandamisest tuleneva keskkonnamõju vähendamisele mõtlema ja sellega tegelema. Seda julgustaks sektoriüleste keskkonnamõju nõuete määratlemine. Näiteks võiks kaaluda sektoriüleselt määrata piirmäär õhuheidetele. Kaevandatavale varu kogusele aga aastast piirmäära ei seataks. Sellisel juhul oleks kaevandajate teha, kui palju tegelikult aastas kaevandada suudetakse selliselt, et õhusaaste piirmäära ei ületataks. Kui kaevandajad suudavad välja töötada ja rakendada selliseid meetmeid ja tehnoloogiaid, mis viivad kaevandamise keskkonnamõju maavara ühiku kohta oluliselt väiksemaks ning suudavad seeläbi

väiksemate mõjudega rohkem kaevandada, on see majanduslikult kasulik. Sellele piiri ette seada ei ole seega tegelikult vaja.

6.3.5. Analoogselt õhusaaste piirmääradega saab riik analüüsida sektoriüleste piirmäärade kehtestamist vee kasutuse, jäätmete tekke, maakasutuse jms valdkondades.

6.3.6. Kuivõrd turba kaevandamisele seatud piirmäärad on erinevalt põlevkivi sektorist seatud maakonna tasandil, siis lisaks otsesele keskkonnamõju aspektile ühtlustab piirmäära olemasolu ressursikasutust territoriaalselt ja tagab ressursi parema jaotuse. Selle muutmine nõuab teistsugust ning põhjalikku analüüsi. Sektoris endas selles küsimus ühtne seiukoht puudub, on ettevõtteid, kes maakondliku või mistahes piirmäära kaotamist toetavad, kuid ka neid kes peavad olemasolevat regualstooni vajalikuks.

6.4. Geoloogilise uuringu loa prioriteedi tähtaeg

6.4.1. MaaPS § 53 lg 1 kohaselt on riigile kuuluva maavara kaevandamise loa saamiseks eesõigus sellel alal selle maavara uuringu loa omajal uuringuloa kehtivusajal ja kuni aasta pärast nimetatud loa kehtivuse lõppemist. § 53 lg 2 sätestab, et kaevandamisloa andja menetleb lõikes 1 nimetatud isiku taotlust eelisjärjekorras teiste isikute taotluste ees, kui see on esitatud lõikes 1 nimetatud eesõiguse kehtimise ajal.

6.4.2. Kehtivas regulatsioonis on seega uuringuloa omajale ette nähtud prioriteet uuringuloa kehtivuse ajal ja aasta peale loa kehtivuse lõppemist kaevandamisloa taotluse esitamiseks. Teatud keerulisematel juhtudel võib aga olla vaja läbi viia täiendavaid analüüse, teostatavusuuringuid, võib olla vajadus leida finantseerijaid, mis kõik võtab aega. Kaevandaja ei pruugi seega aasta jooksul peale uuringuloa lõppu kaevandamisloa taotluse esitamiseni jõuda. Sellest tulenevalt teeme ettepaneku pikendada uuringuloa omaja prioriteeti kaevandusloa esitamiseks kahe aastani uuringuloa kehtivuse lõpust. Sellega antaks ettevõtjale, kes on teinud uuringukulusid, pikem kindlus, et tema investeering ka kasulikuks osutub ehk ta ka kaevandamisloa saab.

6.4.3. Potentsiaalse vastuargumendina näeme, et võib tekkida küsimus sellest, kas prioriteedi pikendamisega ei panda varu ühele isikule liiga kauaks kinni ning teistele on see pikema perioodi vältel seetõttu kättesaamatu. Samas näeb MaaPS § 67 lg 1 ette, et kaevandamisluba on võimalik pikendada 15 – 30 aastaks, turba ja põlevkivi puhul kuni kaevandatava maavara ammendamiseni. Selles kontekstis ei ole prioriteedi pikendamine ühe aasta võrra probleem.

6.5. Kontsessioon

6.5.1. Käesoleva analüüsi koostajate hinnangul on kontsessioon väga oluline vahend maapõue ressursside kasutamise reguleerimisel ning selle rakendamise võimalust Eestis tuleks analüüsida. Näeme, et see oleks võimalus eristada suuri tööstusobjekte ja väiksemamahulist kaevandamist. Kontsessiooni rakendamine annaks riigile võimaluse talle kuuluvate maavarade kasutamist rohkem

kontrollida ja suunata. Tegemist on aga äärmiselt laia teemaga, mis vajab eraldiseisvat põhjalikku analüüsi, mis ei olnud käesoleva töö esemeks.

6.5.2. Kontsessioonide andmine ei ole Eestis põhimõttelisel tundmata küsimus. Teadaolevalt anti esimese isesesvusperioodi ajal põlevkivi kaevandamise load kontsessioonide alusel st kontsessioon piiritles ära territooriumi, kus kaevandada sooviv ettevõtte võis ja pidi etteantud tingimustel tegema uuringuid ning nende positiivsete tulemuste korral võis täpsustatud piirides ja tingimustel kaevandamist alustada.

6.5.3. Kaasajal on kasutatav kontsessiooni kogemus Eesti Energial, kelle projektiettevõte sõlmis kontsessiooni lepingu Jordaania Hašimiidi Kuningriiga põlevkivi uurimiseks ja kaevandamiseks Attarat Um Ghudrani maardlas. Olemasolev kontsessioon reguleerib kohustusi ja õigusi uuringute, kaevandamise ettevalmistamise ja kaevandamise faasis.

6.6. Loamenetluste lihtsustamine

6.6.1. Läbiviidud intervjuude käigus viidati korduvalt vajadusele tagada erinevate kaevandamiseks vajalike lubade väljaandmise lihtsam menetlus. Ühelt poolt peaks menetlust muutma arusaadavamaks ja kompaktsemaks uue maapõueseadusega rakendunud keskkonnaseadustiku üldosa seaduse keskkonnalubade regulatsioon, mille tulemuseks peaks edaspidi erinevate varem eraldi toimunud lubade (nt kaevandamisluba, vee erikasutusluba) menetluse asemel toimuma üks loa andmise menetlus, kus kõik küsimused lahendatakse terviklikult ühe haldusmenetluse raames. Selles osas on uute õigusnormide järgne praktika alles kujunemas. Igal juhul tuleks ka Keskkonnaametil korraldada menetlust selliselt, et ühe karjääri/kaevandusega seotud load antakse võimalikult ühtse ja tervikliku menetluse raames. Küllap on ka ettevõtjate poolt välja toodavatest probleemkohtadest mitmed seotud praktikaga, mistõttu ei pruugi olla otsest vajadust õigusnormide muutmiseks. Küll oleks mõistlik pidada laiemaid diskussioone teemal, millised probleemid praktikas uute menetlusreeglite rakendamisel tekivad ja kuidas neid lahendada.

6.6.2. Samuti on ilmnenud, et mitmed puudused kaevandamislubade menetlemisel ja andmisel tulenevad praktikast, mitte õigusnormidest. Näiteks Keskkonnaõiguse Keskus on toonud välja, et lubades sageli korratakse õigusaktidest juba otseselt tulenevaid tingimusi. Iseenesest on mõistlik menetluse käigus kaevandajat informeerida erinevatest õigusaktides sätestatud nõuetest, kuid nende üks-ühene ülekordamine loas ei ole mõistlik ega vajalik. See võib tekitada ka probleeme hiljem, kui õigusakte muudetakse. Kui jätta kõrvale tingimused, mille sõnastus on täitmise tagamiseks kas liiga üldine või halvasti kontrollitav, on praktikas seatud kaevandamislubades küllaltki väike hulk tingimusi, mis reaalselt võiksid kaevandamise keskkonnamõju vähendada. Selles osas võiks kaaluda praktika muutmist.

6.7. Investeeringukindlus

6.7.1. Analoogselt kontsessiooniga, mis annab arendajale investeeringu kindluse, täpsemalt öeldes tagab investeeringute ja riskide tasakaalu ning sätestab õigused ja kohustused, tuleks ümber vaadata ka

olemasolev ehitusmaavarade, turba jt mittestrateegiliste maavarade ja tööstusmineraalide kaevandamise loa andmise süsteem. Ning juhul kui kontsessiooni süsteemi ei rakendata, siis ka strateegiliste maavarade uuringuloa ja kaevadamise loa andmise süsteem eesmärgiga tagada maavarade kasutusele võtmise ettevalmistustöös järk-järgult suurem investeeringukindlus..

6.7.2. Käesoleva analüüsi koostamiseks läbi viidud intervjuude käigus esitasid mitmed vastajad arvamust, et kohalike omavalitsuste otsustusõigus geoloogilise uuringu loa andmise juures on ebapropostionaalselt suur. Levinud seisukoht oli, et kuna geoloogilise uuringuga ei kaasne olulisi häiringud ning ei mõjutata kohaliku elu tasandi küsimusi, siis ei peaks kohaliku omavalitsuse nõusolekul olema määrav tähtsus loa andmisel. Piisavaks loeti olukorda, kus kohalikku omavalitsust informeeritakse loa taotlemisest, mis tagab informeerituse ja seisukoha väljendamise võimaluse, mis ei oleks aga vastuseisu korral absoluutseks aluseks loa andmisest keeldumisele. Nimetatud seisukohta esitati eraldiseisvalt praktiliselt kõigi intervieeritud osapoolte poolt v.a keskkonnakaitse organisatsioonid ja riigiasutused, mis näitab küsimuse olulisust.

6.7.3. Varasema analüüsi põhjal näevad töö autorid sellise soovituse andmisel siiski konfliktolukordade tekkimise sagenemist, mitte vähenemist ning ei pea kohalike omavalitsuste kaasamise vähendamist otsustusprotsessi põhjendatuks. Kui kohaliku omavalitsuste nõusolekut ei ole uuringuteks vaja, võib praktikas jõuda kiiremini uuringute teostamiseni, kuid see ei taga, et oleks võimalik jõuda kaevandamiseni. Küll aga nõustuvad autorid, et tegemist on olulise küsimusega, kuna senine uuringuloa taotluste ja kaevandamisloa taotluste menetlus näitab, et kohaliku omavalitsuse tasandil sageli ei lähtuta loa andmise nõusoleku andmisel peatükis 3 kirjeldatud põhimõtetest. Eriti keeruliseks kujuneb olukord, kui varasemalt on antud nõusolek geoloogiliseks uuringuks, kuid kaevandamiseks samas kohas enam nõusolekut ei anta.

6.7.4. Senine analüüs on näidanud ja mitmed intervjueeritud osapooled on väljendanud arvamust, et praeguse regulatsiooni oluliseks puuduseks on investeeringukindluse puudumine. Arendaja peamised kulutused kaevandamisõiguse saamisel jäävad kaevandamise loa taotlemisele eelnevasse, uuringute tegemise perioodi. Uuringutega seotud kulutused, kui kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamine välja arvata, moodustab kõigist kuludest hinnanguliselt vähemalt 75%, kuid võib ulatuda kuni 95%-ni ja rohkemgi. See tähendab, et pärast uuringute tegemist ei ole arendajal enam võimalik kaaluda alternatiivseid asukohti, kuna uuringutulemused ei ole ülekantavad. Samas ei anna uuringute tegemise õiguse saamine kehtiva õiguse järgi mistahes õiguskindlust kaevandamisloa saamisel v.a. loa taotlemise eelisõigus. Samas ei ole töö autoritele teada sisuliselt ühtegi juhtumit, kus kaevandamise loa andmise nõusoleku andmata jätmise aluseks oleks uuringu käigus ilmnenud asjaolu, mis ka ilma kohaliku omavalituse keeldumiseta ei ole viinud loa andmata jätmiseni. On alust arvata, et ettevõtjate valmisolek investeerida maavarade kasutuselevõttu on madal olukorras, kus suhteliselt oluline investeering tuleb teha situatsioonis, kus on väga ebakindel investeeringu tagasiteenimise võimalus. Kui investeeringukindlust muuta tugevamaks, kaasneb sellega eelduslikult ka ettevõtjate huvi ja see tagaks maavarade potentsiaali parema rakendamise.

6.7.5. MaaPS § 55 sätestab asjaolud millal tuleb kaevandamise loa andmisest keelduda igal juhul. Kohalikku elu mõjutavates küsimustes ei esine selliseid asjolusid, mis oleks kaevandamise kaasnemisel vääramatud ja mis ilmnevad alles geoloogilise uuringu käigus. Enamik kohalikku tasandisse puutuvatest asjoludest on võimalik läbi analüüsida uuringute eelselt. Näiteks logistikaga seotud küsimused, maastikuilme muutus, kaitstavate liikide olemasolu, kohaliku tasandis kaitseväärtuste olemasolu jms. Kaevandamise füüsikaline mõju on eri maavarade puhul ka enne geoloogiste uuringute etappi teada täpsusega, mis võimaldab hinnata kaevandamise lubatavust põhimõttelisel tasandil. See kehtib isegi põhjaveega seotud küsimustes, kus geoloogilised uuringud võivad ja peavad andma olulist infot, kuna mõju põhjaveele on mitmel viisil leevendatav kuni veealuse maavara osa kaevandamata jätmiseni.

6.7.6. Sellest lähtuvalt soovitame tungivalt tulevikus luua menetluskord, kus kaevandamise eesmärgil tehtavate uuringute lubamisel tehtaks põhimõtteline otsustus ka kaevandamise võimalikkuse kohta ning sellised otsustused annaksid looksid teatava õiguslikult kaitstava ootuse, et tulevikus on võimalik uuritavale varule kaevandamisluba saada.

6.7.7. Üheks võimaluseks oleks liita kontsessiooni põhimõttel geoloogilise uuringu ja maavara kaevandamise luba ühtseks loaks, mille alusel tehtaks kaevandamise ettevalmistamiseks vajalikud uuringud kui ka kaevandataks.

6.7.8. Ühe loa andmisel saaks kõige olulisema kaevandamistegevusega seotud küsimuse, kas kaevandamine antud kohas on põhimõtteliselt võimalik või mitte, arutelu tuua arendusprotsessi algusesse, kus enamik investeeringust on veel tegemata. Juhul kui kaevandamise lubatavuse küsimuses jõutakse põhimõtteliselt kokkuleppele, siis hilisemas etapis peab arendajal jääma kohaliku omavalitsuse informeerimise kohustus arendusprotsessi kulgemisest ning loa andjal kohustus arvestada kõigi kohaliku omavalitsuse põhjendatud tingimustega, mis täpsema informatsiooni saamisel (pärast uuringutulemuste selgumist, keskkonnamõju hindamise või ekspertiiside tulemuste selgusmist, kui seda tehakse) esitatakse.

6.7.9. Ühe loa andmine nii uuringuks ja kaevandamiseks ning kohaliku omavalitsuse kaasamine praegusega samaväärse otsustusõiguse loa andmise faasis ning sisulise kaasamisega loa lõplike tingingimuste määramisel pärast kõigi uuringutulemuste selgumist, kuid enne kaevandamise alustamist, ei piiraks kohaliku omavalitsuse sisulisi õigusi kaevandamise loa andmise üle otsustamisel, kuid annaks arendajatale seni puuduva investeeringukindluse.

6.7.10. Juhul, kui uuringu ja kaevandamise lubamine otsustatakse siiski kahe eraldi haldusaktiga, on eelkirjeldatuga sarnast tulemust võimalik saavutada ka selliselt, kui näha ette, et uuringuloa andmisel ja sellele kohaliku omavalitsuse poolsel nõusoleku andmisel on teatav eelotsustuslik toime kaevandamisloa menetluse jaoks, näiteks võiks siis geoloogilise uuringu loa saamisel kaevandamise täielik keeldumine tulla kõne alla vaid uute seniteadmata kaalukate asjaolude ilmnemisel. Eeltoodu ei välista aga kaevandamisloas täpsemate eritingimuste sätestamist, kui nende vajadus ilmneb hilisemast uuringust või keskkonnamõjude hindamisest.