



K E S K
K O N N A
Õ I G U S E
K E S K U S

Maavarade kasutamise ruumilise planeerimise võimalused

Õiguslik analüüs



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Autorid: Kärt Vaarmari, Siim Vahtrus,
Mirjam Reinthal

SA Keskkonnaõiguse Keskus

Aleksandri 8, 51004 Tartu

www.k6k.ee, k6k@k6k.ee

Detsember 2014

Analüüsi koostamist rahastas
EMP toetuste Vabaühenduste
Fond Avatud Eesti Fondi
vahendusel.



Avatud Eesti Fond
Open Estonia Foundation



Sisukord

Sisukord	3
Kasutatud lühendid	4
Lühikokkuvõte ja peamised soovitused	5
1. Sissejuhatus ja metoodika.....	7
2. Senine õigus ja praktika	9
2.1. Maavara kasutamise ruumilise planeerimise regulatsioon senikehtinud õiguses	9
2.1.1. Ruumilise planeerimise normid	9
2.1.2. Maapõue kasutamist reguleerivad normid	10
2.1.3. Looduskaitset reguleerivad normid	10
2.2. Maavara ja maardlate kasutustingimuste määratlemine arengukavades.....	11
2.3. Maavarade kasutamise käsitus kehtivates planeeringutes	13
2.3.1. Üleriigiline planeering.....	13
2.3.2. Maakonnaplaneeringud	14
2.3.1 Kohalike omavalitsuste planeeringud	15
2.4. Kohtupraktika	16
2.4.1. Maapõue kaitse	16
2.4.2. Planeeringute ja KOV arengudokumentide tähendus kaevandamise üle otsustamisel	17
2.4.3. Kohalike omavalitsuste nõusolek geoloogilise uuringu loa andmisele.....	18
2.4.4. Kaevandamise välistamine kohalike kaitsealade loomise läbi	19
2.4.5. Kokkuvõte senisest kohtupraktikast	20
2.5. Senised analüüsid ja hinnangud	21
3. Lähtekohad uutes eelnõudes	24
3.1. Maardlate kasutustingimuste määratlemine menetluses olevates eelnõudes.....	24
3.2. Maardlate kasutustingimuste käsitus algatatud uute maakonnaplaneeringute lähtekohtades ning menetlusedokumentides	24
4. Teiste riikide teadaolevate normide ülevaade.....	27
5. Maardlate kasutamise ruumilise planeerimise võimaluste analüüs	29
5.1. Ruumilise planeerimise vajadus ja põhjendatus	29
5.2. Ettepanekud maavarade kasutamise ruumiliseks planeerimiseks	30
5.2.1. Üldpõhimõtted	30
5.2.2. Riigi tasand.....	31
5.2.3. Maakondlik tasand.....	32
5.2.4. Kohaliku omavalitsuse tasand.....	33
5.3. Alternatiivsed lahendused maavarade kasutuse ruumiliseks planeerimiseks	34
5.3.1. Absoluutsete tegevuspiirangute kehtestamine maardlatel.....	34
5.3.2. Keskkonnaregistri kanded	34
5.3.3. Erikorra sätestamine maardlate kasutusvõimaluste ja -tingimuste määramiseks.....	35
5.3.4. Muu strateegiline kava.....	36
5.3.5. Maakonnaplaneeringu teemaplaneeringud	36
5.4. Miinimumsoovitused	37
Kasutatud materjal	38
Arengukavad, analüüsid jm kirjandus.....	38
Maakonnaplaneeringud.....	39
Planeeringud.....	40
Riigikohtu lahendid.....	40
Ringkonnakohtute ja halduskohtute lahendid	40

Kasutatud lühendid

KeA – Keskkonnaamet

KeM – Keskkonnaministeerium

KMH – keskkonnamõju hindamine

KOV – kohalik omavalitsus

KSH – keskkonnamõju strateegiline hindamine

KÕK – SA Keskkonnaõiguse Keskus

LKS – looduskaitseseadus

MaaKatS – maakatastriseadus

MaaPS – maapõueseadus

PES – planeerimis- ja ehitusseadus

PlanS – planeerimisseadus

PS – põhiseadus

ÜRP – üleriigiline planeering

Lühikokkuvõte ja peamised soovitused

Käesoleva analüüsi eesmärgiks oli anda ülevaade maavarade kasutuse ruumilisest planeerimisest senises õiguses ja praktikas, ning pakkuda välja lahendusi maavarade kasutamise integreerimiseks ruumilisse planeerimisse.

Kehtiva õiguse ning senise praktika pinnalt võib järeldada, et lähenemine maavarade kasutamise ruumilisele planeerimisele on olnud küllaltki erinev. Ühest küljest on kehtivas planeerimiseseaduses nõue, mille kohaselt maardlate kasutamise tingimused määratakse maakonnaplaneeringutes, teisalt ei ole seda nõuet praktikas märkimisväärselt rakendatud. Arusaam sellest, milliseid tingimusi saab planeeringutega reguleerida, on sõltunud suuresti praktikast ning konkreetse otsuse või planeeringuga tegelevate ametnike isiklikest vaadetest. Samas on hakatud nii viimaste aastate analüüsides kui strateegilistes kavades teadvustama, et maavarade kaevandamisega seotud konfliktid vajavad lahendamist laiemal tasandil kui üksikotsused seda võimaldavad.

Analüüsis pakutakse lahendusena välja maardlate kasutustingimuste määratlemine maakonnaplaneeringutes, jagades kogu maakonna territooriumi kolme kategooriasse:

I kategooria: alad, kus kaevandamine peaks olema **põhimõtteliselt lubatav** selleks, et saavutada riiklikus strateegias määratletud mahud (alad, kus kaevandamisele vastanduvad huvid puuduvad või on vähem kaalukad kui alternatiivsetel kaevandamisaladel). Kas kaevandamine on ka konkreetsetes asukohas ja tehnoloogiatega keskkonnamõjude poolest lubatav, tuleb välja selgitada konkreetse loamenetluse käigus.

II kategooria: alad, kus kaevandamise või muu maakasutusviisi lubamise üle otsustatakse **juhtumipõhiselt**. Kaevandamine on lubatud eelkõige siis, kui uusi I kategooria alasid enam kasutule võtta ei saa (aladel juba toimub kaevandamine või on selgunud, et seal ei saa tulenevalt keskkonnamõjudest siiski kaevandamist läbi viia).

III kategooria: alad, kus kaevandamine on tulenevalt muudest ülekaalukatest huvidest või piirangutest **põhimõtteliselt välistatud**. Kaevandamine oleks võimalik vaid juhul, kui kaevandamisega on seotud ülekaalukad avalikud huvid ning uusi I või II kategooria alasid ei ole võimalik kasutusele võtta. Sellesse kategooriasse kuuluksid nt looduskaitsealad, tiheasustusalad ja nende lähiümbrus. Samuti on kohane kaaluda rohevõrgustiku, väärtuslike maastike ja väärtuslike põllumaade jms määratlemist sellesse kategooriasse.

Selle lahenduse eelduseks on see, et maavarade varustuskindlus on välja selgitatud ning maavarade levik vähemalt mingil määral teada. Maavarade kasutuse ruumilisele planeerimisele raamistiku andmiseks oleks asjakohane koostada **riiklik maavarade kasutuse strateegia**, mis käsitleks kõiki Eestis leiduvaid maavarasid ja mille raames oleks võimalik erinevaid huve laiemas plaanis ja koosmõjus kaaluda. Arengukavas saaks paika panna ka maavarade kasutuse ruumilise planeerimise üldisemad põhimõtted (nt milliseid piiranguid/huve perspektiivsete kaevandamisalade määratlemisel arvesse võtta, millised neist on prioriteetsemad jmt).

Samuti **eeldab erinevate huvide kaalumise võimalikkus MaaPS § 62 muutmist**, mis hetkel näeb ette maavara kaitse küllaltki jäiga prioriteetsuse muude huvide ees.

Ehkki kõik analüüsi soovitused ei pruugi praegusel ajahetkel uute maakonnaplaneeringute koostamisel realiseeritavad olla, oleks oluline ka nende raames lahendada huvide konfliktid võimalikult suures ulatuses ära. Selleks tuleks koostamisel olevates maakonnaplaneeringutes määratleda ära vähemalt teadaolevad huvide konfliktiga piirkonnad, ning panna nendes piirkondades paika maardlate kasutamise tingimused (sh otsustada, kus kaevandamine peaks olema välistatud, kus peaks otsustamine toimuma juhtumipõhiselt).

1. Sissejuhatus ja metoodika

Käesolev analüüs on omamoodi mõtteliseks jätkuks Keskkonnaõiguse Keskuse 2010. a koostatud analüüsile, milles käsitleti kaevanduste rajamise korraldust Eestis, lähtuvalt praktikas tekkinud probleemidest. Selle üheks soovitusel oli planeerida kaevanduste rajamist planeeringutega, mille koostamisel viiakse läbi keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH) ning mille koostamisse kaasatakse avalikkus. Sellise soovitusel peamiseks põhjuseks oli arusaam, et praktikas tekkinud konfliktid kaevanduste ja karjäärilise rajamisel on tingitud erinevate huvide põrkumisest.

Kuna avalikkus ja kohalikud omavalitsused ei saa oma arvamust avaldada piisavalt varases etapis, uute kaevandusalade valimine toimub ettevõtjate algatusel ning uue kaevanduse või karjääri rajamise otsustamisel ei kaaluta võimalusi kaevandada teisest kohast, on puudu etapist, mis võimaldaks otsustajatel vaadelda erinevaid huve laiemal territooriumil ning valida kaevandamiseks asukohti, kus kaevandamise keskkonnamõju oleks kõige väiksem.

Täna on uute karjäärilise ja kaevanduste planeerimise teema iseäranis aktuaalne, kuna koostamisel on nii maapõueseaduse olulised täiendused kui uus planeerimiseseadus, rääkimata uutest maakonnaplaneeringutest. Sestap on õige hetk lähemalt uurida, millised oleksid võimalused integreerida ka maardlate kasutamise tingimused planeeringutesse, ning millised on selle lahenduse poolt- ja vastuargumendid.

Analüüsi käigus on läbi vaadatud ning arvestatud järgmiste dokumentidega:

- 1) maardlate ruumilist planeerimist reguleerivad õigusnormid ning koostamisel olevad maapõueseaduse ja planeerimiseseaduse eelnõud;
- 2) kehtivad ja koostamisel olevad arengukavad, mis seonduvad otseselt maavarade kasutuse ruumilise planeerimisega;
- 3) kehtivad maakonnaplaneeringud ja üleriigiline planeering;
- 4) koostamisel olevate uute maakonnaplaneeringute lähteseisukohad ning Keskkonnaameti seisukohad nende koostamise protsessis;
- 5) teemaga seotud kohtulahendid nii Riigikohtu kui alamaste astmete poolt menetletud haldusajades;
- 6) Euroopa Komisjoni juhtimisel 2010. a koostatud analüüs, mis käsitleb maavarade kasutust ja ruumilist planeerimist.

Vaatasime läbi ka muid dokumente (nt kehtivad veemajanduskavad), ent analüüsis on kajastatud ainult selliseid haldusakte ja kavasid, mis käsitlevad selgelt just maavarade kasutuse ruumilist planeerimist.

Dokumentide analüüsimisel on kasutatud materjale, mis olid veebis asjaomaste asutuste (Siseministeerium, maavalitsused, Keskkonnaministeerium, Keskkonnaamet) kodulehtedel kättesaadavad, osade dokumentide (KeA seisukohad) puhul oleme teostanud otsinguid ka asutuste dokumendiregistritest.

Analüüsi koostasid Keskkonnaõiguse Keskuse juristid Kärt Vaarmari, Siim Vahtrus ja Mirjam Reinthal, info kogumisel ja vormistamisel oli abiks Pille Priks.

Analüüs on osa projekti „Ühiskonna kaasatus looduslike maavarade kaevandamise otsustesse“ tegevustest, mida rahastab EMP toetuste Vabaühenduste Fond Avatud Eesti Fondi vahendusel.

Analüüsi tööversioon saadeti tutvumiseks kõigile maavalitsustele, Keskkonnaministeeriumile, Siseministeeriumile, Maa-ametile ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule, samuti Virumaa omavalitsuste liidule ja Riigikontrollile. Samuti saadeti analüüs tutvumiseks uue maapõueseaduse protsessis osalenud ettevõtetele ja organisatsioonidele – Eesti Mäetööstuse Ettevõtete Liidule, Turbaliidule, AS-le Eesti Energia, AS-le Viru Keemia Grupp, AS-le Lemminkäinen. Maavalitsustele ja uute maakonnaplaneeringute koostajatele tutvustasime analüüsi esialgseid tulemusi Siseministeeriumi poolt 29. augustil 2014 Paides korraldatud arutelupäeval. Konsulteerimise tulemusel saadud tagasisidega on analüüsi lõppversioonis arvestatud. Seisukohad ja ettepanekud, millega analüüsi koostajad ei nõustunud, on analüüsis välja toodud ja mittenõustumise põhjuseid selgitatud.

2. Senine õigus ja praktika

2.1. Maavara kasutamise ruumilise planeerimise regulatsioon senikehtinud õiguses

2.1.1. Ruumilise planeerimise normid

1995. a kehtestatud ning kuni 2003. aastani kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduses (PES)¹ puudutasid maavarade kaevandamise teemat otseselt üksnes kaks sätet. Esiteks oli maakonnaplaneeringu ülesandeks seatud loodusvarade kasutamistingimuste määratlemine (PES § 7 lg 4 p 9), ning teiseks olid ette nähtud erireeglid planeeringu kooskõlastamiseks vastava riigiameti või inspeksiooniga juhul, kui planeeringualal asub riigi omandisse kuuluv maavara või altkaevandatud maa-ala (PES § 17 lg 2 p 3).

2003. a 1. jaanuarist jõustunud planeerimisseadus (PlanS)² maavarade kaevandamisega seotud norme eelnevaga võrreldes märkimisväärselt ei muutnud. Maakonnaplaneeringu ülesandeid siiski täpsustati – PlanS § 7 lg 3 p 9 kohaselt on maakonnaplaneeringu üheks ülesandeks maardlate ja maavaravaru kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määratlemine.

Mida nende tingimuste all selles sättes täpsemalt on mõistatud, ei ole selge. Samuti ei ole täielikult selge, millise õigusliku tähendusega kasutustingimuste määratlemine peaks olema, kuna maakonnaplaneeringu õiguslik tähendus on praktikas tekitanud vaidlusi. Käimas on vähemalt üks kohtuvaidlus, mille raames Lääne-Virumaal asuv kohalik omavalitsus on tuginenud geoloogilise uuringu loale nõusolekut andmata jättes asjaolule, et Lääne-Virumaa rohevõrgustiku teemaplaneering ei pea konkreetset rohevõrgustiku alal kaevandamist võimalikuks. Selle vaidluse raames on Siseministeerium väljendanud järgmist seisukohta: „(---) nõustun, et ka geoloogiliste uuringute tegemiseks loa andmise kohta arvamuse esitamisel võivad aluseks olla maakonnaplaneeringud ja nende teemaplaneeringud, aga ka üldplaneeringud ja detailplaneeringud.”³

Analüüsi koostajad leiavad, et seisukoht, nagu ei oleks maakonnaplaneeringutes määratletud tingimused mingilgi määral siduvad, ei ole õige. Vastavalt planeerimisseaduse loogikale peavad üldplaneeringud vastama maakonnaplaneeringutele. Kui üldplaneering näeb mingid küsimused (nt teetrass, rohevõrgustiku ala piirid, tegevuspiirangud mingitel aladel) ette maakonnaplaneeringust teistsuguse lahenduse, on sellist üldplaneeringut võimalik kehtestada üksnes juhul, kui maakonnaplaneeringut muudetakse. Maakonnaplaneeringu muutmise otsustamine ei ole üldplaneeringu kehtestaja (kohalik omavalitsus) pädevuses, vaid maavanema pädevuses.

Kohaliku tasandi planeeringud (üld- ja detailplaneeringud) PlanS kohaselt maardlate kasutustingimusi määrata ei saa (st sellist sõnaselget ülesannet ei ole nendele planeeringutasanditele PlanS-ga pandud). Samas võivad kohaliku tasandi planeeringutest tuleneda piirangud, mis tooksid kaasa maavara kaevandamise piiramise või selle keelamise. Vt ka käesoleva analüüsi p 2.1.3 seoses looduskaitset reguleerivate normidega ja p 2.4.4, milles antakse ülevaade samateemalisest kohtupraktikast.

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/193813>

² <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032014097>

³ Siseministeeriumi 18.02.14 kiri nr 13-4/21-2, vastus Vihula valla selgitustaotlusele

2.1.2. Maapõue kasutamist reguleerivad normid

1994. a kehtestatud maapõueseadus⁴ (edaspidi *vana MaaPS*) planeeringutega seonduvat ei reguleerinud.

2005. a 1. aprillist jõustunud maapõueseadus (MaaPS)⁵ uute karjäärade ja kaevanduste ruumilist planeerimist ette ei näe ega puuduta. Maavarade kaevandamiseks antavaks esimeseks haldusaktiks on kaevandamisluba, sellele eelnevaks geoloogiliseks uuringuks tuleb taotleda geoloogilise uuringu luba.

Kaevandamisluba on võimalik taotleda alale, millel asuv varu on määratud aktiivseks. Maavaravaru määratlemine aktiivse/passiivse varuna on kehtiva seaduse sõnastusest tulenevalt teatud mõttes ruumilise planeerimise analoog, või vähemalt sisaldab sellele vastava otsustuse elemente, kuna passiivseks varuks määratlemisel otsustatakse ära piirkonnad, kus maavara kindlasti kaevandada ei saa. Praktikas levinud tõlgendus, nagu oleks passiivseks varuks määramise alusena võimalik käsitleda üksnes seadusest tulenevaid piiranguid, on ekslik. Vastavalt kehtiva MaaPS § 10 lõikele 6 on maavaravaru aktiivne, kui selle kaevandamisel kasutatav tehnoloogia ja tehnika tagavad maapõue ratsionaalse kasutamise ja keskkonnanõuete täitmise ning maavara kasutamine on majanduslikult kasulik. Sama paragrahvi lõike 7 kohaselt on maavaravaru passiivne, kui selle kasutamine ei ole keskkonnaministri seisusest võimalik või puudub vastav tehnoloogia, kuid mis võib tulevikus osutuda kasutuskõlblikuks. Mõlemas sättes nimetatakse terve rida tingimusi, mille sisu määratlemine jääb otsustaja hooleks – see, kes otsustab aktiivseks/passiivseks varuks määramise, otsustab:

- 1) kas plaanitav tehnoloogia tagab maapõue ratsionaalse kasutamise ja keskkonnanõuete täitmise;
- 2) kas maavara kasutamine on majanduslikult kasulik;
- 3) kas maavara kasutamine on keskkonnaministri seisusest võimalik.

Seejuures annab maapõueseadus muude tegevustega (nt infrastruktuuri rajamine, puhkealad, riigikaitse objektid) võrreldes kaevandamise võimalikkuse tagamisele selgelt suurema prioriteedi. MaaPS § 62 sätestab maapõue kaitse põhinõuded, mille hulgas on maavaravarule juurdepääsu tagamine, kui korraldatakse maapõue seisundit ja kasutamist mõjutavat tegevust. Sellist tegevust võib ellu viia üksnes Keskkonnaministeeriumi (KeM) loal ning üksnes juhul, kui tegevus ei ole püsiva iseloomuga, või ei halvenda varu kaevandamisväärsena säilimise või sellele juurdepääsu osas olemasolevat olukorda. Kõik maakonnaplaneeringud, üldplaneeringud või detailplaneeringud, millega planeeritavale maa-alale jääb maardla, tuleb kooskõlastada KeM või keskkonnaministri volitatud isikuga (MaaPS § 63 lg 4). Volitatud isikuks on praktikas Maa-amet.

2.1.3. Looduskaitset reguleerivad normid

MaaPS sätete suhtes on omakorda erisäteteks looduskaitsele nõuded, mis tulenevad looduskaitseseadusest (LKS) ja selle rakendusaktidest. Ka LKS alusel kaitse alla võetavad kaitstavad loodusobjektid (kaitsealad, hoiualad, püsielupaigad, üksikobjektid) ei ole ruumilise planeerimise objektiks, vaid nende moodustamiseks viiakse läbi eraldi menetlus. LKS kohaselt on maavara kaevandamine eelduslikult keelatud nii sihtkaitsevööndis (LKS § 30 lg 2 p-d 1 ja 2 keelavad sihtkaitsevööndis eelduslikult majandustegevuse ja loodusvarade

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/752930>

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032014046>

kasutamise) kui piiranguvööndis (LKS § 31 lg 2 p 3). See keeld kehtib siiski ainult juhul, kui kaitse-eeskirjaga ei ole sätestatud teisiti.

Seejuures on LKS kohaselt võimalik looduskaitse alla võtta nii riikliku tähtsusega kui kohaliku tähtsusega objekte. Riikliku tasandi looduskaitse alla võtmise otsustamine toimub Vabariigi Valitsuse otsustusega, kohalikul tasandil on otsustusõigus kohalikul omavalitsusel. Omavalitsus võib võtta objekti kohaliku tasandi kaitse alla kas planeeringu alusel või üksikotsustusega (LKS § 10 lg 7). Selline regulatsioon on andnud KOV-dele võimaluse oma (planeerimis) tegevuse kaudu ka kaevandamistegevust piirata, kui kohalikul tasandil kaitse alla võetava objekti kaitsereežiim näeb ette kaevandamiskeelu või -piirangud.

2.2. Maavara ja maardlate kasutustingimuste määratlemine arengukavades

Riigikogu poolt 14.09.2005 heaks kiidetud Eesti säästva arengu riikliku strateegia Säästev Eesti 21⁶ (SE21) kohaselt (lk 71) eeldab teadmusühiskonna tegevussuund, et peab kasvama loodusteadlaste osa üldpoliitiliste otsuste tegemisel, keskkonnasäästliku tehnoloogia arendamine ning sellele vastavalt majanduslike otsuste langetamine. Üldise heaolu kasvu jaoks vajaliku ressursibaasi loomiseks on loodusressursside kaasamine paratamatu, ent vältida tuleb nende ebamõistlikku tarbimist. Loodusressursside kasutuselevõtule peavad eelnema põhjendatud ja suurimat majanduslikku tulu töotavad optimaalse kasutamise skeemid. SE21 eeldab sõnaselgelt, et selleks töötatakse välja „kogu riiki haaravad maastike planeeringud“, mis peavad „tagama, et regionaalses plaanis toimiksid tehnogeenseid maastikke ja looduslikke arenguid tasakaalustavad mehhanismid“.

Riigikogu poolt 14.02.2007 heaks kiidetud Keskkonnastrateegias aastani 2030⁷ on seatud strateegiline suund, et vähemalt mineraalsete maavarade puhul tuleb eelistada intensiivset kaevandamistehnoloogiat, mille puhul keskkonna koormamine on lühiajaline ja kaevandatud ala korrastatakse kiirelt (lk 19). Ekstensiivne kaevandamine ei ole välistatud, ent selle eelistamine sõltub maavara liigist (näiteks, kui tegemist on turbaga), piirkonna tingimustest ja looduse isetaastumisvõimest. Strateegiliseks eesmärgiks on maavarade keskkonnasõbralik kaevandamine, mis säästab vett, maastikke ja õhku, ning maapõueressursi efektiivne kasutamine minimaalsete kadude ja minimaalsete jäätmetega (lk 29). Määratletud on kaks tegevussunda: 1) maavarade kasutamise pikaajaliste riiklike arengukavade koostamine ja rakendamine (arengukavade aluseks on ressursi optimaalse kasutamise skeemid, mis soodustavad ressursi kasutamist vastavalt riigi vajadustele teaduslikel alustel); 2) maavara kaevandavate ja kasutavate ettevõtjate tegevuse suunamine keskkonnasäästlikkusele regulatsioonide ja toetuste süsteemi rakendamise kaudu. Maardlate kasutamise ruumilist planeerimist keskkonnastrateegia ei käsitle.

Põlevkivi kaevandamise arengut suunab Riigikogu poolt 21.10.08 heaks kiidetud „Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2008-2015“⁸. Selles käsitletakse mh ka põlevkivi kaevandamise ruumilisi aspekte ja arengusuundi, ent seda pigem põlevkivivaru energiatootmiseks kasutamise seisukohalt. Perspektiivikate kaevandamisaladena nähakse arengukava kohaselt Eesti põlevkivimaardla kesk- ja lääneosa. Konkreetsemalt peetakse perspektiivikateks uuteks kaevandamisaladeks ka keskkonnakaitse piiranguid arvestades Uus-Kiviõli ja Puhatu uuringuväljasid (lk 34, lk 42).

⁶ http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/se21_est_web.pdf

⁷ http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/ks_lopil_riigikokku.pdf.pdf

⁸ http://www.envir.ee/sites/default/files/polevkivi_kasutamise_arengukava_2008_2015.pdf

Lisatud on üldine hinnang põlevkivimaardla piirkonna keskkonnaseisundile ning käsitletud piirkonna rahvastikuprobleeme, kusjuures ühe vajadusena on välja toodud, et „keskkonnaseisundi ja elanikkonna elukvaliteedi hindamiseks ja parandamiseks on vaja läbi viia kompleksseid süvauuringuid ja nendest tulenevaid ettepanekuid ellu rakendada“ (lk 27).

Põlevkivi kaevandamistingimusi mõjutab ka Riigikogu poolt 15.06.2009 heaks kiidetud „Energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020“,⁹ mis näeb ette põlevkivi osakaalu vähendamise Eesti sisemaises energiabilansis, põlevkivi kasutamise tõhustamise (s.t. põlevkivi kasutamise mahu vähendamise) ning põlevkivitehnoloogiate arendamise. Ka Vabariigi Valitsuse 26.02.2009 korraldusega nr 74 heaks kiidetud „Eesti elektrimajanduse arengukava aastani 2018“¹⁰ suunab põlevkivielektri osakaalu vähendamisele elektri brutotootmises (m.h. põhjusel, et säästlikumalt kasutada põlevkivivarusid).

15.03.2011 Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 127 heaks kiidetud „Ehitusmaavarade kasutamise riikliku arengukava 2011-2020“¹¹ meetmete abil soovitakse suurendada riigi huvide esindatust ehitusmaavarade kavandamisel. Riigi olulisima huvina näeb arengukava varustuskindluse tagamist. Selleks nähakse arengukavas ette varustuskindluse tagamise mudeli kasutamine, mis on üles ehitatud maakondade ja maavarade kaupa. Vastav maatriks, mis näitab kitsaskohti varustuskindluse osas erinevates maakondades, on esitatud arengukava tabelis 3. Varustuskindluse mudelit on arendatud edasi KeM kantsleri 13.06.2013. a käskkirjaga „Juhend riiklike huvide kaalumiseks ehitusmaavarade kaevandamis- ja uuringulubade taotluste menetlemisel lähtuvalt varustuskindluse tagatusest“¹². Erinevalt arengukavast ei lähtu juhend varustuskindluse hindamisel mitte maakonnapiiridest, vaid mäeeraldisest nn teeninduspiirkonnast. Selleks piirkonnaks on juhendi kohaselt „ala kuni 50 km raadiuses tema ümber, sõltumata haldusjaotusest ja arvestades reaalseid veokauguseid ning veoteede tehnilist seisundit“. Sellega annab arengukaval tuginev ja seda täpsustav juhend varustuskindluse kontseptsioonile selge geograafilise mõõtme, mis samas ei järgi olemasolevat haldusjaotust ja seetõttu ei oma otsest seost planeeringutega.

Ehitusmaavarade arengukava viitab korduvalt ka vajadusele vähendada konflikte kohalike elanike huvide ja kaevandamistegevuse vahel. Konkreetsete tegevustena nähakse ette maapõueseaduse ja planeerimisseaduse nõuete ühtlustamine seoses maardlatest tulenevate piirangutega KOVide üld- ja detailplaneeringutes ning maakonnaplaneeringutes. Selleks, et oleks võimalik ruumilisel planeerimisel maavarade kaevandamisega arvestada, näeb arengukava konkreetse tegevusena ette planeerimisseaduse muutmise selliselt, et „planeerimist käsitletaks kolmemõõtmelise tegevusena“ (tegevus 1.1.1.4). Kuna arengukavas ei ole lähemalt selgitatud, milles muutus sisuliselt seisneks, ei olnud analüüsi koostajatel võimalik hinnata, kuivõrd see reaalsuses konflikte vähendada aitaks.

Eeltoodud meetmete sõnastustest nähtub, et võimalike konfliktide lahendus seisneb arengukava koostajate arvates selles, et planeeringutesse kantakse kõik teadaolevad maardlad ning seatakse nendest tulenevad kitsendused kõigile teistele võimalikele maakasutusviisidele (nt elamu- ja tootmishoonete ehitusele). Niisiis ei nähta planeeringuid diskussioonivahendina, vaid olemasoleva info fikseerimise vahendina.

⁹ https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/majandus-ja-kommunikatsiooniministeerium/Energiamajanduse_riiklik_arengukava_aastani_2020.pdf

¹⁰ https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/majandus-ja-kommunikatsiooniministeerium/Eesti_elektrimajanduse_arengukava.pdf

¹¹ <https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/keskkonnaministeerium/ehitusmaavarade%20arengukava%202011-2020.pdf>

¹² http://dh2.envir.ee/atp/index.php?id=10351&op=doc_details&dok_id=631530&asutus_id=1

Seejuures käsitleb ehitusmaavarade arengukava maardlate kandmist keskkonnaregistrisse mitte formaalse, vaid sisulist laadi otsusena, millega otsustatakse (põhimõttelise) kaevandamise lubatavuse üle. Seega oleks keskkonnaregistrisse maardlate nimistu kannete tegemine (maavaravaru määratlemine passiivse või aktiivse, prognoos-, tarbe- või reservvaruna) omalaadseks kaevandusalade ruumilise planeerimise mehhanismiks.

Arengukava kohaselt tuleb maavara registrisse kandmisel geoloogilise uuringu tulemusena määrata maardla mõjuala (sh puhvertsoon), mis hoiab ära kaevandamisala kavandamise elamute vahetusse lähedusse (lk 38). Samas on arengukavas välja toodud, et kaevandamise keskkonnamõju vähendamiseks tuleb täiendada keskkonnaregistri maardlate nimekirja, võttes arvesse loodus- ja muinsuskaitsest, ehitistest jm tulenevad kitsendused (lk 43). Arengukavast ei selgu seega üheselt, milliseid väärtuseid – maavarade kättesaadavust või loodus- ja muinsuskaitset, elamuid vms – peetakse maavarade registrikannete tegemisel prioriteetseks.

Eeltoodust nähtuvalt on kaevandamise keskkonnamõjude vähendamine seatud strateegiliseks eesmärgiks pea kõigis sellega seotud arengukavades. Konkreetseid maavara liike – põlevkivi ja ehitusmaavarasid – puudutavad kehtivad arengukavad on seejuures pööranud tähelepanu ka ruumilistele aspektidele. Seejuures on lähenemisviisid olnud erinevad. Põlevkivi kasutamise riiklik arengukavas on tulenevalt asjaolust, et põlevkivi leidub Eestis vaid ühes maardlas, määratud kindlaks konkreetseid perspektiivseid kaevandamisalad. Ehitusmaavarade arengukavas seevastu on püütud määratleda põhimõtteid ning meetodeid, milles lähtuvalt lahendada konflikte maavarade kaevandamise ja muude maakasutusviiside vahel. Seejuures on kaevandamist peetud prioriteetseks kõigi teiste võimalike maakasutusviiside ees ning sobivaks konfliktide lahendamise meetodiks keskkonnaregistri kannete tegemine ja olemasoleva teabe ühildamine ja täiendamine. Arengukavast ei selgu aga üheselt, milliste kriteeriumite alusel andmete ühildamise ja täiendamise üle otsustatakse.

2.3. Maavarade kasutamise käsitlus kehtivates planeeringutes

2.3.1. Üleriigiline planeering

Kehtivas üleriigilises planeeringus¹³ (ÜRP) ei ole maavarade kaevandamise teemat märkimisväärselt käsitletud. ÜRP keskendub enam transpordi ja asustuse suunamise ning energeetika teemadele. Kaevandamisega seoses käsitletakse üksnes rohevõrgustiku ja kaevandamise vahelisi seoseid ning antakse suunis, et kui rohevõrgustiku tuumaladele kavandatakse riigi toimimiseks vajalikku maavara kaevandamist, tuleb tagada rohevõrgustiku sidusus kaevandusalade rekultiveerimise või asendusalade leidmise kaudu (ÜRP lk 47). Muus osas käsitleb ÜRP maavara kaevandamisega seoses üksnes seniste kaevandusalade potentsiaali tuulikuparkide rajamiseks või maasoojuspumpade kasutamiseks (ÜRP lk 41).

Maavaradega on tihedalt seotud energeetikaküsimus, mille osas ÜRP näeb ette, et on vaja suurendada alternatiivsete energiaallikate osakaalu, pikemas perspektiivis uusi erilaadilisi energiatootmisüksusi (ÜRP lk 39). Kavas on väärindada põlevkivi keemia- ja kütusetööstuse jaoks ning kasutada seda senisest piiratumalt elektritoomisel (lk 42).

¹³ <https://eesti2030.files.wordpress.com/2014/07/eesti2030.pdf>

2.3.2. Maakonnaplaneeringud

Kehtivates maakonnaplaneeringutes (kehtestatud ajavahemikul 1998-2002) on lähenetud maardlate kasutustingimuste määratlemisele erinevalt. Enamikus (ehkki mitte kõigis) planeeringutes on kajastatud maavarade levikut ning paljudes on prognoositud maavarade edasist kasutust. Ülevaade maardlate kajastamisest maakonnaplaneeringutes on esitatud analüüsi lisades 1 ja 2.

Maardlate kasutamiseks on selgesõnalisi tingimusi määratletud üksnes kolmes planeeringus.

Jõgevamaa maakonnaplaneeringus on seatud tingimuseks, et:

- tagada tuleb piirkonna jaoks oluliste maavarade kasutamise võimaldamine; planeeringus on määratud ära maavarade kaevandamise seisukohast väärtuslikud alad, mis on maakondliku tähtsusega ja tuleb seetõttu reserveerida maavarade kaevandamiseks;
- soodustada tuleb toorainevajaduse vähendamist, sh sekundaartooraine kasutamise ja uute tehnoloogiate kasutamisega;
- maavarade kaevandamise planeerimisel tuleb püüda tekitada võimalikult väikest keskkonnamõju; kasutusele võetud karjäärid tuleb võimalikult täielikult ammendada ning ammendunud karjäärid kujundada võimalikult looduslikuks maastikuks;
- maapõuevarude uurimisel ja hindamisel tuleb võimalikult varakult taotleda kooskõla erinevate huvide vahel, eriti tuleb püüda huvide ristumist vältida tiheasustusalade läheduses ning võimalusel tuleb maavarade kaevandamiseks valida kohad, kus need tekitavad muudele kasutushuvidele võimalikult väikest konkurentsi.

Lääne maakonnaplaneeringus on määratud, et dolomiidi ja lubjakivi kaevandamine peaks üldjuhul toimuma ilma lõhketöödeta, kuna leiukohad paiknevad kaitsealade ja inimasustuse läheduses. Erandina peaksid lõhketööd olema lubatud talvisel ajal eriprojekti alusel. Uute lubjakivi- ja dolomiidileiukohtade kasutuselevõtuks on nõutav keskkonnaekspertiis, eriti veealuste varude kaevandamise puhul.

Valga maakonnaplaneeringus on osadele olemasolevatele liiva- ja kruusakarjääridele seatud tingimus "mitte laiendada" (osadel juhtudel lisamärkega „asustus”), turbamaardlate puhul "soovitav looduslik seisund".

Rohevõrgustiku teemaplaneeringud täpsustavad kehtivaid maakonnaplaneeringuid. Vastavalt Riigikontrolli ehitusmaavarade teemalisele auditile (2009) on teemaplaneeringutes maavaradele viidatud peamiselt seoses konfliktialade tekkimisega (nt karjäärid ja rohevõrgustik samal maa-alal). Valdavalt on teemaplaneeringutes ainult märgitud, et karjääride avamine rohevõrgustiku alal või piiranguvööndis ei ole soovitatav. Auditis tuuakse välja, et sellele vaatamata pole alati arvestatud planeeringutes äramärgitud rohevõrgustiku aladega. Näiteks Tallinn-Saku liivamaardlasse väljastati kaevanduslubasid sedavõrd suurele alale, et rohevõrgustiku tuumala poolitati ning Männiku raba ja Männiku mets sisuliselt isoleeriti üksteisest.

Temaatilistest planeeringutest on Ida-Viru maakonnas koostatud ka Ida-Virumaa põlevkivikaevandamisalade ruumiline planeering (2001)¹⁴. Selles planeeringus on paika pandud maakasutus- ja ehitustingimused altkaevandatud aladel, ning planeering on tervikuna suures osas suunatud juba kaevandatud alade kasutustingimuste määratlemisele. Enamik planeeringu tekstiosast on pühendatud edasiste tegevuste kavandamisele. Kavandatavate tegevuste hulgas puudutavad ruumilist planeerimist järgmised:

- Omavalitsustes Ida-Virumaa põlevkivikaevandamisalade piirkonna ruumiline planeeringu geoinfoga seonduva arengudokumendi koostamine (arengukava, üldplaneering, soovitavalt 10-15 a arengustrateegia), milles koondada ja analüüsida omavalitsust puudutavat informatsiooni, selgitada kohalike elanike seisukohti ja töötada välja kõikide ressursside (looduslikud eeldused, inimpotentsiaal, olemasoleva infrastruktuur jm) optimaalseim kasutusviis (vastutajateks omavalitsused, tähtaeg 2003)
- põlevkivikaevandamispiirkondade planeerimise metoodika koostamine (vastutajaks Keskkonnaministeerium, tähtaeg 2003).

2.3.1 Kohalike omavalitsuste planeeringud

Kehtiv õigus annab kohalikele omavalitsusele teatud võimalused reguleerida maavara kaevandamist oma territooriumil ka üld- või detailplaneeringutega. Käesoleva analüüsi mahtu arvestades ei ole võimalik anda ammendavat ülevaadet kogu kohalike omavalitsuste vastavast praktikast, kuna see nõuaks kõigi planeeringute läbivaatamist. Küll saame esitada tähelepanekuid KÕKi juristide senise kogemuse ning ka käesolevas analüüsis kajastatud kohtupraktika pinnalt.

Osade kohalike omavalitsuste üldplaneeringutes tulenevad kaevandamisega seotud piirangud sellest, et maardla jääb rohevõrgustiku alale. Sellistel juhtudel lähtub üldplaneering tavaliselt vastava maakonnaplaneeringu teemaplaneeringust (nt Jõelähtme valla üldplaneering, vt ka Riigikohtu lahendit asjas 3-3-1-35-13).

Mõned kohalikud omavalitsused on üldplaneeringute koostamise käigus näinud vajadust kaevandamise võimalusi piirata. Urvaste valla üldplaneeringus aastast 1997 on näiteks märgitud, et "turbatootmise laiendamine pole soovitatav". Sõmeru valla üldplaneeringus aastast 2006¹⁵ ei ole seatud kaevandamisele otseseid piiranguid, ent on tehtud ettepanek muuta osa piirkonnas paiknevast põlevkivivarust passiivseks.

Omaette probleemkohaks on praktikas osutunud küsimus, kas kaevandamiseks vajalikuks maa sihtotstarbe muutmiseks on nõutav kohaliku omavalitsuse planeering. Käesoleva analüüsi koostamise käigus ning koostajate senise praktika pinnalt on selgunud, et erinevad riigiasutused ja kohalikud omavalitsused tõlgendavad seadust selles küsimuses erinevalt. Osad kohalikud omavalitsused on praktikas lahendanud sihtotstarbe muutmise volikogu otsusega, ilma planeeringut kehtestamata. Suulises suhtluses Maa-ametiga on analüüsi koostajatele selgunud, et osade maavalitsuste arvates on selline lähenemine õiguspärane. Osad kohalikud omavalitsused ning maavalitsused peavad sihtotstarbe muutmiseks nõutavaks aga planeeringu kehtestamist. Käesoleva analüüsi koostajate hinnangul on õiguspärane just viimatimainitud lähenemine.

¹⁴ <http://ida-viru.maavalitsus.ee/ida-virumaa-polevkivikaevandamisalade-ruumiline-planeering-kehtestatud-2001-a.->

¹⁵ http://www.ekonsult.ee/uploads/t88d/Someru/docs/E994_Someru_YP_20060605-1.pdf

Vastavalt maakatastriseaduse (MaaKatS) § 18 saab sihtotstarvet määrata:

- 1) detailplaneeringuga, kui tegemist on detailplaneeringu koostamise kohustusega alaga (§ 18 lg 2);
- 2) ehituse kasutusloas nimetatud otstarbe alusel, kui tegemist on juba valmisoleva ehitise kasutusotstarbe muutmisega, millega ei kaasne ehitamist (§ 18 lg 4) või ehitusloas nimetatud otstarbe alusel, kui otstarbe muutmisega kaasneb ehitamine, ent detailplaneeringu kohustus puudub (§ 18 lg 5);
- 3) üldplaneeringuga, kui puudub detailplaneeringu kohustus (§ 18 lg 6).

Kuna uue kaevanduse või karjääri rajamisel ei ole tegemist valmisoleva ehitise kasutusotstarbe muutmisega, jäävad sihtotstarbe muutmiseks alles vaid need alused, mis eeldavad selleks planeeringu kehtestamist. Ka Riigikohus on leidnud nõ Ruu lubjakivikarjääri puudutavas kohtuasjas (3-3-1-35-13, vt analüüsi p 2.4.2) sõnaselgelt, et kui vaidlusaluse maa sihtotstarbeks on maatulundusmaa, tuleks selleks määrata mäetööstusmaa, ent MaaKatS § 18 lg-te 2 ja 6 kohaselt saab see toimuda ainult üldplaneeringu või detailplaneeringuga.

Niisiis tuleks praktikas viia uue karjääri või kaevanduse rajamisel lisaks kaevandamisloa menetlusele läbi ka planeerimismenetlus, kui kaevandatava maa-ala sihtotstarve vajab muutmist. Analüüsi koostajate hinnangul ei ole seejuures päris selge, kui suur on kohaliku omavalitsuse kaalutlusruum sellise planeeringu algatamise ja kehtestamise otsustamisel.

2.4. Kohtupraktika

Riigikohus ja ka alamate astmete kohtud on maapõue kaitse nõudeid, kohalike omavalitsuste pädevust maavarade kasutamisel ning planeeringute ja kaevanduste suhet käsitletud mitmes lahendis, millest samuti tuleneb olulisi järeldusi maavara kasutamise ruumilise planeerimise võimaluste kohta. Allpool on tutvustatud olulisemaid lahendeid ja järeldusi.

2.4.1. Maapõue kaitse

RKKHK 3-3-1-63-12¹⁶ (Aaspere Agro)

Selles vaidluses lahendas Riigikohus küsimust, kas Keskkonnaministeerium võis keelduda põllumaa võõrandamisest põllumajandusettevõttele põhjusel, et see takistaks juurdepääsu põllumaa all asuvale maavarale (põlevkivile). Riigikohus leidis, et maa erastamine ettevõtjale tooks endaga kaasa selle, et edaspidi oleks maavara võimalik alalt kaevandada vaid ettevõtja loal või kinnistu sundvõõrandamisel. Seega halveneks maavarale juurdepääs, võrreldes algse olukorraga.

Ettevõtte leidis, et võõrandamislepingutes oleks võimalik sätestada kinnistu omaniku kohustus taluda kaevandamist tema kinnistul või kanda kinnistusraamatusse riigi või kaevandamisloa omaniku kasuks kasutusõigus juhuks, kui kaevandamisluba kunagi väljastatakse. Riigikohus leidis, et ka sellisel juhul halveneks juurdepääs maavarale. Põhjuseks on, et ka sellisel juhul tekiks kaevandajal kohustus hüvitada kinnistuomanikule maavaravaru kaevandamisega tekitatud kahju, sõltumata süüest.

¹⁶ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-63-12>

Neil põhjustel leidis Riigikohus, et keskkonnaminister ei saanudki teha muud otsust, kui keelduda maa võõrandamisest. Riigikohus leidis, et see ei ole ettevõtja suhtes ka ebaproportsionaalselt piirav, kuna ta saab maad jätkuvalt kasutada kasutusvalduse alusel.

RKHK 3-3-1-15-14¹⁷ (Purtse tuulikupark)

Sarnaselt Aaspere Agro juhtumiga lahendas Riigikohus küsimus sellest, millisel viisil tuleb tagada maapõue kaitse ning millistel juhtudel ja tingimustel võib Keskkonnaministeerium lubada maapõue seisundit ja kasutamist mõjutavaid tegevusi. Selles vaidluses leidis Riigikohus selgesõnaliselt, et MaaPS § 62 tuleb tõlgendada selliselt, et see võimaldab kaalumist. Vastupidine tõlgendus, nagu oleks igasugune maavarale juurdepääsu halvendamine keelatud, ei oleks mõistlik. Seega tuleb igal üksikjuhtumil hoolikalt kaaluda erinevaid avalikke ja erahuve ning leida tasakaalustatud lahendus.

Seejuures leidis Riigikohus, et antud juhul ei olnud ebaproportsionaalne tuulikupargi ehitusõigusele tähtaja seadmine olukorras, kus tähtaja määramisel lähtuti prognoosist, et vastava perioodi vältel maardlat kasutusele ei võeta. Tingimust, mille kohaselt pidanuks tuulepargi omanik tuulikud aga demonteerima 2 aasta jooksul kaevandamisloa väljastamisest, Riigikohus seevastu proportsionaalseks ei pidanud. Riigikohus leidis, et see paneks isiku olukorda, kus viimane ei saa ennustada oma investeeringute tasuvust ning see oleks vastuolus põhiseadusliku õiguskindluse printsiibiga.

2.4.2. Planeeringute ja KOV arengudokumentide tähendus kaevandamise üle otsustamisel

RKHK 3-3-1-86-06¹⁸ (Maidla vald)

Riigikohus käsitles vaidlust, mille algatajaks oli Ida-Virumaal asuv Maidla vald. Vald vaidlustas Keskkonnaministeeriumi tegevust, mis seisnes menetluse algatamises Uus-Kiviõli uuringuväljal kaevandamisloa väljastamiseks. Maidla valla hinnangul oleks pidanud menetluse algatamata jätma, sest esitatud taotluste rahuldamine oli ilmselgelt võimatu. Taotluste rahuldamisel pidas Maidla vald takistuseks vastolu riikliku arengukavaga „Kütuse- ja energiamajanduse riikliku arengukavaga aastani 2015” ning Maidla valla arengukavaga 2004-2012. Viimase mittejärgimine oleks valla hinnangul vastuolus kohalike omavalitsuste õigusega korraldada oma territooriumil kohalikku elu. Samuti ei näinud kaevandamist ette 2005. a vastu võetud Eesti keskkonnanäiteaastani 2010.

Riigikohus sedastas 28. veebruari 2007. a otsuses, et menetluse algatamine oleks õigusvastane vaid juhul, kui taotluse rahuldamine (kaevandamisloa andmine) oleks ilmselgelt võimatu. Riigikohus sellist võimatust ei tuvastanud. Põlevkivi kaevandamine üldiselt ning ka konkreetsest asukohast ei oleks olnud vastuolus ei menetluse algatamisega ega otsuse tegemise ajal kehtinud riiklike arengukavadega. Mis puudutab kohalikku arengukava, siis ei muutnud ka selle vastuolu kaevandamisloa taotlusega loa andmist ilmselgelt võimatuks, kuna sellist kaevandamisloa keeldumise alust maapõueseaduses ei leidu. Riigikohus rõhutas veel, et maardlate ja maavaravaru kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määratlemine on maakonnaplaneeringu eesmärgiks.

¹⁷ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-15-14>

¹⁸ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-86-06>

RKHK 3-3-1-35-13¹⁹ (Ruu lubjakivikarjäär)

Riigikohus lahendas selles asjas vaidlust seoses kaevandamisloa väljastamisega Jägala lubjakivikarjääris. Otsuse vaidlustanud kohalik kodanikeühendus pidas luba õigusvastaseks muuhulgas seetõttu, et luba oli vastuolus Harju maakonna planeeringuga, selle teemaplaneeringuga ning Jõelähtme valla üldplaneeringuga. Planeeringute kohaselt oli kaevandamisala näol tegemist rohevõrgustiku tuumalaga.

Riigikohus leidis 15. oktoobri 2013. a lahendis, et vastuolu planeeringutega ei takista kaevandamisloa väljastamist ning ei muuda seda õigusvastaseks. Vastavat kaevandamisloa andmisest keeldumise alust ei ole maapõuseaduses sätestatud. Samas ei tähenda kaevandamisloa väljastamine, et kaevandamistegevust võib ka tingimusteta alustada. Enne kaevandamist välistavate planeeringute muutmist isik kaevandamisega alustada ei tohiks. Riigikohus mõonis, et sellises olukorras kaevandamisloa väljastamine võib loa saajat ja ka teisi isikuid eksitada. Mõnevõrra aitaks kohtu hinnangul seda vähendada kaevandamisloa andmine koos selgitusega, et esineb vajadus planeeringu muutmiseks.

2.4.3. Kohalike omavalitsuste nõusolek geoloogilise uuringu loa andmisele

RKPJK 3-4-1-9-09²⁰ (Koigi vald)

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium lahendas selles asjas Koigi valla taotlust tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks maapõuseaduse sätteid, mille kohaselt võib üldgeoloogilise uurimistöo loa, geoloogilise uuringu loa ja kaevandamisloa Vabariigi Valitsuse nõusoleku alusel väljastada ka kohaliku omavalitsuse vastuseisu korral. Küsimus tõusetus valla jaoks seoses kohaliku tähtsusega paekivimaardlale esitatud uuringuloa taotlusega. Vald loa andmisega ei nõustunud, kuna kaevandamine uuringualal ei oleks kooskõlas sel ajal kehtinud valla arengukava ega koostamisel olnud üldplaneeringuga.

Koigi vald leidis, et uuringutele ja kaevandamisloale nõusoleku andmine on kohaliku elu küsimuseks, eriti kohaliku tähtsusega maardlas. Kohaliku elu küsimusega on tegemist ka seetõttu, et avaliku ruumi kujundamine ehitustegevuse ja planeerimise kaudu on planeerimisseaduse § 4 lg 2 kohaselt kohaliku omavalitsusüksuse enesekorralduslik küsimus. Kohaliku omavalitsuse nõusoleku asendamine Vabariigi Valitsuse nõusolekuga oli valla hinnangul ebaproportsionaalseks riiveks. Soovitud eesmärk – säilitada maavaravarude pikaajaline kasutamise võimalus – oli küll legitiimne, ent sama eesmärki oli võimalik saavutada läbi KOVi põhjendamiskohustuse. Viimane võiks valla hinnangul olla ka osaks planeerimismenetlusest, mis sobiks kõige paremini võimalike riigi ja KOVi konfliktide ennetamiseks.

Riigikohus sedastas 30. septembri 2009. a otsuses, et maavarade uurimise ja kaevandamise üle lõplike otsuste tegemine ei ole kohaliku elu küsimuseks. Seda põhjusel, et maavarade kui rahvusliku rikkuse säästliku kasutamise kavandamine ei saa toimuda vaid ühe omavalitsusüksuse piires. Maavarade säästlik kasutamine tuleb tagada kogu riigis, üksikul KOVil puuduvad selleks vajalikud teadmised.

Samas leidis kohus, et vaidlusaluste sätete näol on siiski tegemist normidega, mis mõjutavad kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Geoloogilise uuringu läbiviimise tagajärjena on võimalik moodustada maardla ja määrata maavaravarule kategooria. Sellesse otsusesse ei kaasata huvitatud isikuid, ent samas piirab see KOVi otsustusvabadust ruumilise

¹⁹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-35-13>

²⁰ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-9-09>

planeerimise alal, kuna maardlat hõlmavad planeeringud tuleb kooskõlastada keskkonnaministeeriumi või volitatud isikuga.

Riigikohus leidis seega, et tegemist on KOVi enesekorraldusõiguse riivega. Samas ei pidanud kohus riivet ebaproportsionaalseks, juhul kui Vabariigi Valitsus kaalub nõusoleku andmisel, millised on üleriigilised huvid, mis tingivad vajaduse kaaluda lubade väljastamist just konkreetse KOVi territooriumil. See omakorda aga eeldab, et KOV põhjendaks oma nõusoleku andmisest keeldumist kohalike huvidega.

Alamate astmete kohtupraktika

Kohalike omavalitsuste keeldumine geoloogilise uuringu loale nõusoleku andmisest on põhjustanud vaidlusi ka haldus- ja ringkonnakohtutes. Samaselt Riigikohtu poolt asjas 3-4-1-9-09 sedastatule on alamate astmete kohtud leidnud, et selline keeldumine peab olema igal juhul motiveeritud. Keelduvas otsuses peab kohtupraktika kohaselt olema välja toodud asjakohane faktiline ja õiguslik alus²¹. Seejuures peab otsusest nähtuma, kuidas erinevaid asjassepuutuvaid asjaolusid kaaluti²². KOV võib otsust langetades tugineda vaid objektiivselt hinnatavatele ja tõestatud asjaoludele²³.

Alamate astmete kohtud on hinnanud ka seda, kas geoloogilise uuringu loale nõusolekust keeldumine on lubatud ka põhjusel, et KOV ei pea võimalikuks hilisemat kaevandamist. Varasemas praktikas²⁴ leiti, et KOV ei peaks uuringutele nõusoleku andmisel kaevandamise võimalikkust hindama, kuna tegemist on erinevate menetlustega. Alates Tartu Ringkonnakohtu poolt haldusasjas 3-10-571 (AS Vestman Varahaldus kaebus Tapa Vallavolikogu otsusele) tehtud lahendist on praktika aga muutunud. Selles lahendis ning hilisemas kohtupraktikas²⁵ on leitud, et kooskõlas ausa, tõhusa ja ökonoomse haldusmenetlusega tuleks geoloogilise uuringu loale nõusoleku andmisest keelduda ka juhul, kui KOV ei pea hilisemat kaevandamist võimalikuks. Oluliseks eeltingimuseks on, et KOV selgitab välja olulised asjaolud ning kaalutleb kaevandamise võimalikkust nõuetekohaselt.

2.4.4. Kaevandamise välistamine kohalike kaitsealade loomise läbi

Üheks viisiks, kuidas kohalikud omavalitsused on sekkunud maavarade kasutusse, on ka kohalike kaitsealade loomine. LKS § 30 lg 2 p-de 2 ja 4 koosmõjus on kaitsealade sihtkaitsevööndis maavarade kaevandamine keelatud. Samuti on maavara kaevandamine reeglina keelatud kaitsealade piiranguvööndis. Seega võib kaitseala loomine KOVi poolt täielikult välistada maardla kasutamise. See asjaolu on põhjustanud ka mitmeid kohtuvaidlusi, millest ükski pole tänaseni Riigikohtusse jõudnud.

Üheks peamiseks küsimuseks on alamates astmetes olnud see, kuivõrd peavad kohalikud omavalitsused kohaliku kaitseala loomist otsustades arvestama riiklike huvidega, mis on

²¹ vt nt Tartu Halduskohtu otsust asjas 3-08-2525 (AS Talteri kaebus Puurmani Vallavolikogu otsusele)

²² vt nt Tartu Halduskohtu otsus asjas 3-09-1532 (AS Vestman Varahalduse kaebus Tapa Vallavolikogu otsusele) ja Tartu Halduskohtu otsust asjas 3-10-311 (OÜ Viirma kaebus Narva Linnavolikogu otsusele)

²³ Tartu Halduskohtu otsus asjas 3-08-1023 (OÜ Viirma kaebus Narva Linnavolikogu otsusele)

²⁴ nt Tartu Halduskohtu otsuses asjas 3-08-2525 (AS Talteri kaebus Puurmani Vallavolikogu otsusele), Tallinna Halduskohtu otsuses asjas 3-09-477 (OÜ Laikum kaebus Saue Vallavolikogu otsusele), Tallinna Halduskohtu otsuses asjas 3-09-1658 (OÜ Laikum kaebus Saue Vallavolikogu otsusele)

²⁵ nt Tartu Halduskohtu otsus asjas 3-10-2962 (OÜ Lignator Mets kaebus Palupera Vallavolikogu otsusele), Tartu Halduskohtu otsus asjas 3-11-2030 (Suuremäe Karjäär OÜ kaebus Iisaku Vallavolikogu otsusele).

seotud maavarade kasutamisega. Asjas 3-07-2599 (Paekivitoodete Tehas OÜ kaebus Kose Vallavolikogu määrusele) leidis Tallinna Ringkonnakohus, et Keskkonnaministeeriumi poolt väljendatud riikliku huvi (vajadus lubjakivi kaevandamiseks) kaalumata jätmine kohaliku omavalitsuse poolt oli oluliseks kaalutusveaks, mis tingis kohaliku kaitseala moodustamise otsuse tühistamise. Teises kohtuvaidluses, kus riigi huvi seoses maavaradega tõusetus²⁶, leidis Tartu Ringkonnakohus, et üksnes Keskkonnaministeeriumilt Maa-ametile saadetud kirjas väljendatud seisukoht, nagu ei nõustuks ministeerium kohaliku kaitseala loomisega, ei väljenda riiklikku huvi. Kohus rõhutas ka, et võimalik riigi huvi ei saa ilma lähemate selgitusteta olla alati prioriteetne teiste huvide, sh avalike huvide ees.

2.4.5. Kokkuvõtte senisest kohtupraktikast

Senisest kohtupraktikast nähtub, et kaevandamisega seotud vaidlustes on tuumküsimuseks kohalike ja riiklike huvide põrkumine. Maavarade säästlik kasutamine ja varustuskindluse tagamine on ühelt poolt riigi huvides, samas riivab kaevandamine oma mõjude tõttu intensiivselt kohaliku tasandi huve. Maavarade uurimine ning registreerimine võib muuhulgas oluliselt piirata kohalike omavalitsuste otsustusõigust maakasutuse planeerimise alal, kuna vastavalt kehtiva MaaPS § 62 kohaselt võib maapõue seisundit ja kasutamist mõjutavat tegevust lubada vaid Keskkonnaministeerium. Seaduses on loetletud ka kriteeriumid, millest lähtudes tegevust lubada võib.

Eeltoodust tulenevalt on kohtupraktikas kinnistunud kolm olulist järeldust. Esimene puudutab maapõue uurimist ja kasutamist puudutavate otsuste põhjendamist, teine seda, millises etapis on kohane erinevaid huve kaaluda. Kolmas järeldus puudutab aga kohalike omavalitsuste otsustusõiguse piiramise ulatust pärast maardla registrisse kandmist.

Riigikohus sedastas asjas 3-4-1-9-09, et kuigi kohalike omavalitsuste autonoomia piiramine selle läbi, et Vabariigi Valitsuse loal on võimalik uuringu- ja kaevandamislube anda välja ka ilma KOVi nõusolekuta, on õiguspärane, tuleb **Vabariigi Valitsusel vastavas otsuses esitada need ülekaalukad riiklikud huvid, mis tingivad loa andmise**. Selleks, et Vabariigi Valitsus seda teha saaks, **peab ka kohalik omavalitsus oma mittenõustumist põhjendama kohalike huvidega**, mille tõttu ei peeta uuringuid või kaevandamist võimalikuks. Seda seisukohta on järgitud ka alamate astmete kohtute üpriski ulatuslikus praktikas.

Asjas 3-4-1-9-09 sedastas Riigikohus teisegi olulise põhimõtte. Nimelt leidis kohus, et kohalike omavalitsuste autonoomia piiramise ning kohalike huvide riive seisukohalt on otsustav juba geoloogilise uuringu tegemise etapp. Pärast uuringu läbiviimist võidakse maavara leiukoht kanda maardlana keskkonnaregistrisse. Kuigi selle otsusega kaasnevadki eelkirjeldatud olulised piirangud, ei näe seadus ette sellesse otsusesse ei kohaliku omavalitsuse ega teiste isikute kaasamist. Selle seisukohaga on kooskõlas ka alamate astmete viimase aja kohtupraktika, mille kohaselt **võib kohalik omavalitsus geoloogilise uuringu loale nõusoleku andmisel arvesse võtta ka tulevase kaevandamise võimalikkust**.

Hiljutine Riigikohtu praktika selgitab lisaks, millise ulatusega võib olla kohalike omavalitsuste õiguste riive, mis kaasneb maavara keskkonnaregistris arvele võtmisega. Haldusasjas 3-3-1-15-14 sedastas Riigikohus, et **maavaravarude kaitse ei saa olla absoluutne**. Keskkonnaministeerium peaks igal üksikjuhtumil hindama, mil määral halvendab kavandatav tegevus juurdepääsu maavarale ning otsima erinevaid huve tasakaalustavaid,

²⁶ Tartu Ringkonnakohtu otsus asjas 3-08-1195 (Seltsingu Roheline Urvaste kaebus Urvaste Vallavolikogu otsusele).

proportsionaalseid ja teiste õiguspõhimõtetega kooskõlas olevaid lahendusi. Näiteks võib ministeerium lubada ehitustegevust maardla kohal tähtajaliselt, vastavalt maavaravaru kasutuselevõtu prognoositavale ajale.

Riigikohus on veel sedastanud, et **vastuolu kohalike arengukavaga ei ole kaevandamist välistavaks asjaoluks** (haldusasjas 3-3-1-86-06), ent samas ei tohi kaevandamistegevust läbi viia, kui see oleks vastuolus õigusaktidega, sh planeeringutega (haldusasjas 3-3-1-35-13²⁷). Viimases lahendis viitas Riigikohus ka sellele, et **kuigi vastuolu planeeringutega ei ole kaevandamisloa andmisest keeldumise aluseks, ei pruugi selle loa realiseerimine olla üldsegi võimalik, mis võib adressaati eksitada**.

Üheks viisiks, kuidas kohalikud omaavalitsused on tekkinud olukorras kohalikke huve (eeskätt loodusväärtusi) kaitsnud, on olnud ka kohalike kaitsealade loomine. Kuigi selles küsimuses puudub siiani Riigikohtu praktika, on Tartu ja Tallinna Ringkonnakohtud (asjades 3-08-1195 ja 3-07-2599) sedastanud, et **riigi huve tuleks selliste otsuste tegemisel küll hoolikalt kaaluda, ent need ei saa olla alati ülimuslikud teiste huvide, sh avalike huvide ees**.

Kohtupraktika demonstreerib analüüsi koostajate hinnangul selgelt, et praktikas on selge vajadus erinevate huvide, sh riiklike ja kohalike huvide, tasakaalustamise järele. Kuigi senine kohtupraktika on üritanud loovalt leida lahendusi kehtiva õiguse pinnalt, ei saa neid pidada ideaalseteks. Nii ei ole kohalikul omaavalitsusel geoloogilistele uuringutel või kaevandamisloale nõusoleku andmisel kohustust kaasata laiemat avalikkust. Kohalike kaitsealade loomisel või kaevandamist (kohalike) planeeringutega välistades ei pruugi riigi huvid olla piisaval määral esindatud. Maardlatel alternatiivsete maakasutusviiside lubamise üle otsustades on Keskkonnaministeeriumi otsuseid küll võimalik vaidlustada kohtus, ent erinevate huvide tasakaalustamiseks haldusmenetluse raames kehtiv õigus võimalusi ei paku.

2.5. Senised analüüsid ja hinnangud

Riigikontrolli 2009. a auditis „Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine“ leitakse, et maavarade kaevandamise korraldus oleks senisest oluliselt tõhusam, kui kaevandamislubade väljastamisel lähtutaks riiklikest kasutusmääradest, karjäärade avamine kavandataks elanike huve ja keskkonnamõjusid arvestavate riigi ja kohaliku omaavalitsuse planeeringutega ning kui kaevandamisega rikutud maa korrastataks esimesel võimalusel.

Auditis tuuakse välja, et ehitusmaavarade karjäärade asukoha valikul lähtutakse kaevandajate huvidest, selle asemel et kaaluda erinevaid võimalusi sobivaima leidmiseks. Maakonna- ja üldplaneeringutes enamasti uute karjäärade rajamist või olemasolevate laiendamist ei käsitleta ja seega pole võimalik alternatiive kaaludes leida karjäärile sobivaimaid asukohti. Uute karjäärade rajamine otsustatakse sisuliselt maavara geoloogilise uuringu loa väljaandmisega enne kaevandamisega kaasnevate keskkonnamõjude hindamist.

Riigikontroll leiab auditis selgesõnaliselt (lk 24), et riik saab maavarade kasutamist suunata maakondliku ja kohaliku tasandi planeeringute kaudu. Ruumilise planeerimisega tuleb maavarade jätkusuutlikuks ja tasakaalustatud kasutamiseks leida sellised karjääride asukohad ja kaevandamise tingimused, mis kahjustaksid loodust ja inimesi võimalikult vähe.

Auditis leitakse, et seni ei ole maakonnaplaneeringud maardlate kasutamist suunanud ning mitmed kasutusele võtmiseks kavandavad maardlad (nt Nabala) ei ole

²⁷ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-35-13>

maakonnaplaneeringutes kajastatud (lk 27). Riigikontroll soovib hakata karjäärade ja kaevandustega planeeringutes rohkem arvestama ning lisada pealmaakaevandus olulise ruumilise mõjuga objektide nimekirja (lk 29).

Riigikontrolli 2014. a auditis „Riigi tegevus põlevkivi kasutamise suunamisel” ei viidata selgesõnaliselt kaevanduste planeeringutega planeerimise vajadusele, ent tegelikkuses on auditis esitatud soovitused maardlate kasutamise ruumiliseks planeerimiseks. Riigikontroll soovib (lk 32):

- selgitada tervikliku mõju hindamise põjal välja alad, kus kaevandamise mõju on väiksem, ja alad, kus kaevandamine avaldab tervikuna suuremat mõju. Arvestada hindamise tulemusi kaevandamisalade valikul ning täiendada selle põhjal põlevkivi arengukava tegevusi ja meetmeid.
- võtta põlevkivivaru ümberhindamisel ja uute varude kaevandamisväärsaks tunnistamisel arvesse põlevkivi kaevandamise tervikliku mõju hindamise tulemusi, lubades kaevandada vaid aladel, kus eeldatav mõju on väikseim. Pöörata erilist tähelepanu Pandivere kõrgustiku ja selle ümbruse põhjavee kaitsele.
- Kaasata kohalikke omavalitsusi senisest enam ja vahetu esindaja kaudu põlevkivi kasutamist puudutavate otsuste langetamisse. Omavalitsusi tuleb kaasata näiteks põlevkivivaru kaevandamisväärsaks tunnistamise, kaevandamislubade andmise, sh keskkonnamõju hindamise protsessi ning põlevkivi arengukava väljatöötamisse.

Keskkonnaõiguse Keskuse 2010. a analüüsis „Kaevanduste rajamise korraldus Eestis”²⁸ tuuakse probleemina välja, et kaevanduste rajamise vajaduse hindamine ja valik konkreetsetes asukohas toimub etapis, kus avalikkus ei saa osaleda ning kus keskkonnamõju hindamist läbi ei viida. Ruumilist planeerimist planeerimisseaduse tähenduses kaevanduste rajamisel praktikas ei toimu. Analüüsis on soovitatud lahendada kaevanduste rajamine planeeringutega, mille koostamisel viiakse läbi keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH) ning mille koostamisse kaasatakse avalikkus. Juhuks, kui senine planeering ei määratle maardla kasutamise tingimusi, tuleks kaevandusi käsitleda olulise ruumilise mõjuga objektidena, mille asukoha valikuks tuleb koostada maakonnaplaneering ning kaaluda mitut erinevat asukohta.

Keskkonnaministeeriumi poolt 2013.a tellitud maapõueseaduse kontseptsioonidokumendis (avalikustatud 2013. a novembris) on soovitatud suurendada maakasutuse planeerimise rolli ulatuslikult levinud pinnakatte maavaravarude kaevandamisel (lk 24). Maakonnaplaneering ja üldplaneering peaksid mitte ainult kirjeldama registrisse kantud maavara paiknemist, vaid kavandama ka ehituseks vajaliku tooraine kättesaadavuse. Riigi omandis olevate maavarade kasutamise kavandamisel tuleb kontseptsioonidokumendi kohaselt kasutada aga üldisemaid strateegiadokumente, mis käsitlevad vastava valdkonna küsimusi laiemalt, ning nende maavarade kaevandamisloa andmise eelduseks ei tuleks seada planeeringu olemasolu. Samuti leitakse kontseptsioonidokumendis, et ka turbamaardlate avamisel ei ole planeeringu rakendamine põhjendatud.

Kui maavarade kasutamist planeeringuga planeerida, on kontseptsioonidokumendi kohaselt vaja leevendada kehtivas seaduses sätestatud absoluutset maavarade kaitset muude maakasutusviiside ees. Ulatuslikult levinud maavarade ja eraomandis olevate maavarade suhtes peab planeerimismenetlus leidma tasakaalu erinevate huvide vahel. Selle tagamiseks

²⁸ http://www.k6k.ee/files/K6K_Kaevanduste_rajamise_analyys_juuni_2010.pdf

soovib kontseptsioonidokument kehtestada planeeringu kohustusliku osana nõue kaaluda maavara kasutusele võtmise vajalikkust, kusjuures kaitsmisväärse maavaravaru esinemisalal tuleb parima maakasutusviisi üle otsustamisel anda senisest oluliselt laiem kaalutusõigus.

3. Lähtekohad uutes eelnõudes

3.1. Maardlate kasutustingimuste määratlemine menetluses olevates eelnõudes

Riigikogus teisel lugemisel oleva **planeerimisseaduse eelnõu (571 SE²⁹)** § 53 lg 1 p 5 kohaselt on maakonnaplaneeringu ülesandeks maardlate ja kaevandamisest mõjutatud alade asukohtade määramine.

Koostamisel oleva **maapõueseaduse eelnõu** kohaselt jätkub senine aktiivse/passiivse varu määratlemise süsteem ning säilib KOV võimalus kaevandamisega mitte nõustuda, lisaks on kaalutud võimalust tuua sisse kontsessiooni mõiste strateegiliste maavarade puhul. Seega ei ole järgitud kontseptsioonidokumendis esitatud soovitus vähemalt ulatuslikumalt levinud maavarade kasutuse planeerimiseks planeeringutega.

Uue **põlevkivi kasutamise arengukava** koostamise plaanis oli algselt kavandatud „kaevandamistundlikkuse uuringu“ läbiviimine. Plaanis oli jaotada maardlad kaevandamistundlikkuse järgi, et välja eraldada need piirkonnad, kus kaevandamisega tekitatud keskkonnamõju on võimalikult väike (arengukava eelnõu 2014. a juuni seisuga; p 4.1.1., lk 53). Arengukava algses eelnõus (2014. a juuni) märgiti, et riik võiks määratleda aktiivse põlevkivivaru territooriumid, kus nähakse ette võimalused põlevkivi kaevandamiseks ja arvestatakse mõju muule arengupotentsiaaliga majandustegevusele. Passiivse põlevkivivaruga piirkondades tuleks eelnõu kohaselt lubada vabamat majandustegevust ja elamuarendust. 2014. a novembris avalikustatud arengukava eelnõu näib esmapilgul viitavat sellele, et nn kaevandamistundlikkuse analüüsimisel lähtutakse siiski üksnes looduskaitsestest piirangutest.³⁰

3.2. Maardlate kasutustingimuste käsitlemine algatatud uute maakonnaplaneeringute lähtekohtades ning menetlusdokumentides

Koostamisel olevate **uute maakonnaplaneeringute lähteseisukohtades**³¹ on välja toodud viide PlanS § 7 lg 3 p-le 9 koos muude maakonnaplaneeringu ülesannetega. Lähteseisukohtades märgitakse: vastavalt PlanS § 7 lg-le 3 on maakonnaplaneeringu ülesanded järgmised: 9) maardlate ja maavaravarude kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määratlemine. Teemat on lähemalt käsitletud lähteseisukohtade punktis 2.3.6 (lk 10). Tuuakse välja, et seni on maavaravarude käsitlemine olnud valdavalt passiivne ning maardlaid näidatakse üksnes planeeringu taustainfona; riiklikud ja maakondlikud maavarade kasutusele- või mittekasutuselevõtuga seotud huvid on aga nii maakonna- kui üldplaneeringutes määratlemata. Lähteseisukohtades leitakse, et juhul kui

²⁹ <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43&>

³⁰ Kuna arengukava ja selle KSH aruande avalikustamise hetkel oli käesoleva analüüsi vormistamine juba lõppjärgus, ei olnud võimalik analüüsis arengukava eelnõu uut versiooni põhjalikumalt käsitleda.

³¹ https://www.siseministeerium.ee/public/LSK_MKP_koostamiseks_2013.pdf

maakonnaplaneering määratleks ja piiritleks avaliku huvi konkreetsete maardlate suhtes, oleks võimalik paljusid konflikte ennetada ning määratakse, et maardlatega seotud problemaatika osas tuleb maakonnaplaneeringu koostamisel teha koostööd Keskkonnaministeeriumiga ja Maa-ametiga.

Lisaks Siseministeeriumi kinnitatud lähteseisukohtadele on maavalitsused kinnitanud maakonnaplaneeringutele ka omapoolsed täpsemad lähteseisukohad, mis üldjoontes järgivad Siseministeeriumi lähteseisukohti, ent on osalt täpsemad, kusjuures maardlatele on erinevad maavalitsused pööranud tähelepanu erinevalt. Osad lähteseisukohad viitavad vajadusele järgida ehitusmaavarade arengukavas määratud (Harju, Järva maakonnad), osad määratlevad täpsemalt vajaduse pöörata maardlatele ja maavaravaru kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määratlemisele erilist tähelepanu (Ida-Virumaa). Järvamaa uue maakonnaplaneeringu lähteseisukohtades on ette nähtud, et konfliktide ennetamiseks tuleb planeerimisel vältida asustuse ja muude maa kasutusviiside kavandamist, mida kaevandamine võib häirida, nii kasutuses, avamata kui ka potentsiaalsete maardlate lähedusse. Mitme maakonnaplaneeringu puhul ei olnud lähteseisukohad analüüsi põhiosa koostamise ajal (mai 2014) maavalitsuste kodulehtedelt veel leitavad (nt Rapla, Viljandi, Lääne, Hiiu, Pärnu maavalitsused).

Uute maakonnaplaneeringute KSH lähtekohad³² (2013) näevad muuhulgas ette järgmiste küsimuste lahendamise (p 2.2.6, lk 25):

- *Kas maakonnaplaneeringus määratletavad asustuse arengusuunad loovad võimalused maavara kasutamiseks?*
- *Kas ette on näha potentsiaalseid konfliktalasid – piirkondi, kus tänase või perspektiivse kaevandustegevusega võivad eeldatavalt kaasneda negatiivsed mõjud elukeskkonnale tulenevalt tänasest või arvatavalt laienevast asustusest? Millised on võimalused mõjude ennetamiseks?*
- *Kas maakonnas on piirkondi, kus olemasolevad kaevandused võidakse sulgeda järgneva 10-20 aasta jooksul? Millised on sulgemisega kaasnevad mõjud tööhõivele, asulate elujõulisusele?*
- *Kuidas saab toimuma alade taastamine kasutuselevõtt peale kaevandustegevust?*

Maakonnaplaneeringute³³ menetluses on **KeM esitanud maavalitsustele oma ettepanekud ja seisukohad**. Esitatud seisukohtadest võib järeldada, et KeM hinnangul tuleb planeeringutes seada prioriteetseks maardlate kasutamisevõimalused. Nii toob KeM oma 11.03.2014 seisukohas Hiiu maavalitsusele välja, et KSH käigus tuleb arvestada, et maardlate ja maavaravaru kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määratlemisel ei tohi KeM nõusolekuta kavandada tegevusi, mis halvendavad juurdepääsu maavarale ning maavara kaevandamisväärsust. Ka Põlva ja Valga maakonnaplaneeringute ja nende KSH programmide osas märgib KeM oma 27.03.2014 kirjas maavalitsustele, et planeeringutes tuleb arvestada MaaPS §-ga 62, mille kohaselt tuleb maapõue seisundit ja kasutamist mõjutava tegevuse korraldamisel tagada keskkonnaregistris arvele võetud maavara kaevandamisväärtuse säilimine ja juurdepääs maavaravarule.

³²https://www.siseministeerium.ee/public/Sotsiaalsed_ja_kultuurilised_mojud_maakonnaplaneeringut_e_keskkonnamoju_strateegilise_hindamise_labiviimisel.pdf

³³ Tartu, Põlva, Valga, Võru, Ida-Viru, Pärnu, Hiiu ja Viljandi maakonnaplaneeringud, Lääne-Viru maakonnaplaneering 2030+ ja Harju maakonnaplaneering 2030+ ning Pärnu maakonnaga piirneva mereala maakonnaplaneering.

Sarnasel seisukohal on ka KeA, soovitades oma 17.02.2014 arvamuses Põlva, Valga ning Võru maakonnaplaneeringute kohta mõelda piirangute seadmisele maardlate peale ehitamise suhtes, et maavarasid kaitsta ja tagada ka tulevikus nende kättesaadavus. Teisalt teeb KeA samas arvamuses ettepaneku mõelda läbi karjäärade rajamise tingimused rohevõrgustike ja väärtuslike maastike aladel ning riikliku tähtsusega rohevõrgustike aladel (hästisäilinud suured metsamassiivid, mille elustiku seisukohalt on nende killustatuse vältimine oluline) ja väärtuslikel maastikel (eriti olulised või hästisäilinud maastikud, mille kaevandamine rikuks) kaevandamine keelata.

KeA märgib oma arvamuses Põlva, Valga, Võru, Pärnu ja Viljandi maakonnaplaneeringutele, et viimastel aastatel on maakondadesse lisandunud ohtralt uusi karjääre ning varustuskindlus paljudes piirkondades on tagatud aastakümneteks, mistõttu uute karjäärade lisandumine peaks olema väga lähimõeldud. Selleks soovitab KeA läbi mõelda maakonna tasandil piirkonnad, kus kaevandamine ei ole soovitatav ja kus see on eelistatud. Eelistada võiks KeA hinnangul olemasolevate karjäärade ümbruses (kus on mitu mäeeraldist ja mis piirnevad vahetult üksteisega) olevate varude ammendamist, et tekiks lõpuks terviklik ja lihtsamini korrastatav ala.

Ida-Viru ja Pärnu maakonnaplaneeringute osas antud seisukohtades palub KeA arvestada „Ehitusmaavarade riiklikust arengukavast 2011-2020“ tulenevat, viidates ka keskkonnaministri 13.06.2013 käskkirjaga nr 610 kinnitatud juhendile riiklike huvide kaalumiseks ehitusmaavarade kaevandamis- ja uuringulubade taotluste menetlemisel lähtuvalt varustuskindluse tagatusest. Harju maakonnaplaneeringule 2030+ antud arvamuses täpsustab KeA, et „*maardlate kasutustingimuste määratlemisel palume kasutada „Ehitusmaavarade kasutamise riikliku arengukava 2011-2020“ ning samaselt sellega määratleda piirkonnad, kus on maavarade varustatus problemaatilisem. Ühtlasi on selle alusel hea määratleda Harjumaal olulisemad maardlad.*“

Koostamisel olevas **Hiiu maakonnaga piirneva mereala³⁴ planeeringus³⁵** on kasutatud lähenemist, milles prioriteetseks on loetud maardla kasutamisevõimalust. Planeeringu seletuskirjas tuuakse välja, et veeliiklusalade kattumisel maardlaga tuleb tagada maardla kasutamisevõimalus, vajadusel korraldada ajutiselt ümber laevaliiklust (seletuskirja lk 14). Tuuleenergia tootmise ala kattumisel maardla alaga tuleb tagada maavara kaevandamisväärsena säilimine ja juurdepääs maavaravarule (seletuskirja lk 21). Maardlate kasutamisele selle planeeringuga täiendavaid tingimusi ei seata (seletuskirja lk 21). Kõpu merekaitseala kavandamisel tuleb arvestada maardlaga ning kaitseala piir määrata maardla kasutamist arvestavalt; maardla kasutamisele looduskaitsepiiranguid seades tuleb hinnata ka piirangutega tekkivat sotsiaalmajanduslikku mõju (seletuskirja lk 23).

³⁴ <http://hiiu.maavalitsus.ee/merealade-teemaplaneering>

³⁵ Koostamisel on ka [Pärnu mereplaneering](#), ent selle seletuskirja kohaselt planeeringu alal maardlaid ei asu.

4. Teiste riikide teadaolevate normide ülevaade

Maavarade kasutus ja ruumiline planeerimine on teemavaldkondadeks, milles EL õiguse osakaal on tagasihoidlik, mistõttu erinevad Euroopa riikide lähenemisviisid üksteisest oluliselt. Samas on probleemid varustuskindluse tagamisega ning omavahel võistlevate maakasutusviiside lepitamisega aktuaalsed ka mujal Euroopas. Osalt seetõttu koostas Euroopa Komisjoni juhtimisel töötanud töörühm (*Raw Materials Initiative*) 2010. a maavarade kasutust ja ruumilist planeerimist käsitleva analüüsi³⁶. Analüüsis, mis on omamoodi jätkuks 2004. a Leobeni Ülikooli eestvedamisel koostatud põhjalikule võrdlevale analüüsile³⁷, tutvustatakse teiste mitmete riikide lähenemist maavarade kasutuse ruumilisele planeerimisele ning antakse soovitusi, kuidas seda võiks läbi viia.

Analüüsi kohaselt planeeritakse maavarade kasutuse ruumiliselt paljudes EL riikides. Analüüsi kohaselt on kasutusel erinevaid lähenemisi:

- Kreekas ja Leedus käsitletakse maavarade teemat üleriigilises ruumilise planeerimise strateegias, millel ei ole täpset geograafilist määramist.
- Hollandis on maavarade teemat üldistatumalt käsitletud üleriigilises ruumilise arengu strateegias (planeeringus), kus käsitletakse maavarade kaevandamise olulisust ja üldpõhimõtteid. Täpsemaid üksikasju käsitletakse regionaalse tasandi planeeringutes.
- Suurbritannias on olemas üleriigiline strateegiline raamistik, mida Inglismaal täpsustavad regioonide planeeringud.
- Taanis ning Hispaanias, mis on föderaalsema riigikorraga riikideks, planeeritakse maavarade kasutust regionaalsel tasandil.
- Saksamaa planeerimisõiguses puuduvad täpsed erisätted maavarade kasutuse kohta, ent maavarade kaevandamine võidakse määrata teatud aladel kas põhiliseks kasutusviisiks (Vorranggebiet, ROG § 8 lg 7 p1) või prioriteetseks/eelistatud kasutusviisiks (Vorbehaltsgelände).
- Poolas kaitakse kantakse teadaolevad maardlad planeeringutesse, kaitsmaks neid teiste, konkureerivate kasutusviiside eest.
- Portugalis on maavarude maardlad jagatud nelja klassi: a) alad, kus ressursi vaja veel uurida; b) alad, kus ressurss olemas, aga teatud põhjustel (nt keskkonnakaitse, sotsiaal-majanduslikud põhjused) ei saa seda hetkel kaevandada; c) töötava kaevandusega külgnevad alad, kus põhimõtteliselt saab kaevandada ja d) kaevandamiseks juba kasutatavad alad.
- Austrias koostati koos uue maavarade seaduse vastuvõtmisega põhjalik maavarade kasutamise kava „Österreichische Rohstoffplan“³⁸. Plaani koostamisel kaardistati esimeses etapis olemasolevaid maavaravarusid, hinnati nende kasutusvõimalusi ja

³⁶ Improving Framework Conditions for Extracting Minerals for the EU. Exchanging Land Use Planning, Permitting and Geological Knowledge Sharing. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/best-practices/sust-full-report_en.pdf

³⁷ http://ec.europa.eu/eip/raw-materials/en/system/files/ged/14%20leoben_2004_en.pdf

³⁸ http://opac.geologie.ac.at/wwwopacx/wwwopac.ashx?command=getcontent&server=images&value=AL0026_001_A.pdf

tulevikuvajadusi maavarade järele. Teises etapis tuvastati konfliktikohad teiste väärtustega (asutustalad, rahvuspargid, Natura-alad). Tuvastatud konfliktivabasid, perspektiivseid kaevandusalasid tuleb regionaalsetel ametiasutustel planeeringute abil kaevandamist välistavate tegevuste (nt elamuehitus) eest kaitsta.

Euroopa Komisjoni analüüsis soovitatakse eeltoodud riikide praktikale tuginedes eristada maavarade kasutuse strateegilist kavandamist ning selle kasutuse ruumilist planeerimist. Selleks tuleks liikmesriikidel:

- 1) koguda informatsiooni maavarade esinemise kohta;
- 2) seada paika meetodika maavarade pikaajalise vajaduse arvutamiseks;
- 3) anda materjalivajaduse tagamisele (varustuskindlusele) ruumiline väljund planeeringutes.

Parimaks praktikaks maavarade kasutuse ruumilise planeerimise küsimuses oleks 2010. a analüüsi kohaselt juba 2004. a Leobeni ülikooli analüüsis toodud põhimõtete järgmine:

1. Maavarade kasutust tuleks planeerida kõrgel tasandil (riiklikul või regionaalsel);
2. Maavarade kasutust tuleks planeerida pikaks perioodiks (vähemalt 20 aastaks);
3. Maa-alad tuleks üldistatult jagada kolme kategooriasse:
 - alad, kus kaevandamine on põhimõtteliselt keelatud;
 - alad, kus kaevandamine on teatud tingimustel võimalik;
 - alad, kus kaevandamine on põhimõtteliselt lubatud.

5. Maardlate kasutamise ruumilise planeerimise võimaluste analüüs

5.1. Ruumilise planeerimise vajadus ja põhjendatus

Kaevandamislubade andmisega otsustatakse kaevanduste rajamine üksikjuhtumite kaupa, ilma et kaalutaks laiemalt erinevaid huve ja seda, millisest piirkonnast on kaevandamine mõistlikum. Vajadus erinevaid konfliktipiirkondi kaaluda ja võimalikke asukohti diferentseerida tuleb selgelt välja ka riiklikest arengukavadest (nt põlevkivi arengukava), samuti on sellele vajadusele viidatud Riigikontrolli auditiaruannetes.

Maakonnaplaneeringutes maardlate kasutustingimuste määratlemise kohustus tuleneb kehtivast planeerimisest. Kehtivate maakonnaplaneeringute analüüs näitab, et senises praktikas ei ole seda tehtud, kuivõrd nende kehtestamise ajal kehtisid teised nõuded. Samas näitab ka uute maakonnaplaneeringute koostamine, et planeerimisest nõuet ei plaanita igal pool järgida, mis viitab vajadusele seaduse nõuet täpsustada või anda selle täitmiseks selgemaid juhiseid.

Ka teistes riikides kaalutakse maavara kaevandamise lubamisel/kavandamisel erinevaid huve, mitmeski riigis toimub see läbi planeeringute. Teiste EL liikmesriikidega võrreldes toimub Eestis vastav kaalumine aga nõ tagurpidi, eeldusega et ligipääs maardlatele peab olema suurim prioriteet, vastavalt MaaPS §-le 62. Muudes riikides (v. a Poola) sellist eeldust ei ole ning neis on eesmärgiks määratleda konfliktalad ja kokku leppida, mis väärtused on sellistel aladel olulisemad. Analüüsi koostajad leiavad, et Eestis on seadusandja otsustanud anda maapõuele juurdepääsu vajadusele sellise kaalu, mis ei ole proportsionaalne, vähemalt mitte MaaPS kehtivas sõnastuses (seda kinnitab ka kohtupraktika).

Maavarade kasutamise ruumilise planeerimisega kaasneksid järgmised hüved/kasud:

- see võimaldaks lahendada erinevate huvide konflikte laiemal tasandil kui üksikotsustused, andes sellega võimaluse kanaliseerida vaidlused ühte menetlusse ning teha läbimõeldumaid ja kvaliteetsemaid otsuseid;
- eeldusel, et valitakse õige planeerimistasand, oleks võimalik kaaluda erinevaid asukohaalternatiive laiemal territooriumil;
- kuna see võimaldaks konfliktide lahendamist avatud, kaasaval ja läbipaistval viisil, oleks tagatud otsuste legitiimsus;
- see annaks ka suurema selguse ja kindluse nii mäetööstusettevõtetele investeringute (maade ostmine/kasutusele võtmine, uuringute läbiviimine) tegemisel kui kohalikele kogukondadele selles osas, kas ja millistel tingimustel tohib nende lähikonnas tulevikus kaevandada;
- riigil oleksid senisest suuremad võimalused maavarade kasutamist suunata.

Senistes diskussioonides on peamiseks vastuväiteks maardlate kasutamise ruumilisele planeerimisele olnud väide, et planeeringuid muudetakse harva, ent andmed maavarade

kohta muutuvad kiiresti. Euroopa Komisjoni uuring viitab sellele, et oluline on planeerida ka maavaradega seotud ruumikasutust pikaajaliselt. Arvestades, et kaevandamisload antakse välja 15-30 aastaks, ei ole analüüsi koostajate hinnangul sugugi ebamõistlik püüda planeeringutes (mis kehtivad 10 aastat) ka maavarade kaevandamisega seotud piiranguid reguleerida.

Planeeringutes ei pea tingimata ära määratlema konkreetseid tegevuspiiranguid või võimalusi absoluutselt kõigi alade kohta, võimalik on alade kategoriseerimine. Kus maardla esinemine on teada, seal on võimalik erinevad huvid põhjalikumalt läbi kaaluda, otsustada kaevandamise lubatavuse üle ja seada konkreetsemad tingimused. Kus maardla esinemine teada ei ole, seal tuleks hinnata eelkõige seda, kas potentsiaalselt on piirkonnas üldiselt kaevandamine mõeldav (ning määratleda alad, kus see oleks eelduslikult kindlasti välistatud -kehtivate normide kohaselt on sellisteks aladeks näiteks looduskaitse all olevad alad). Oluline oleks määratleda minimaalne vajalik maavaravaru, millele tuleb planeeringutega tagada ligipääs, ülejäänud varude üle otsustamine on võimalik ka juhtumipõhiselt.

5.2. Ettepanekud maavarade kasutamise ruumiliseks planeerimiseks

5.2.1. Üldpõhimõtted

Maavarade kasutamise võimalikkuse üle otsustades tuleks arvestada juba eksisteeriva maakasutusega ja selles tulenevate piirangutega (nt tiheasustusalade paiknemisega). Teisalt on maavarade kasutuselevõtu tagamiseks vaja piirata alternatiivseid maakasutusviise (nt põlluharimist, ehitustegevus). Maavarade kasutamine on seega tihedalt seotud teiste võimalike maakasutuse viisidega. Seetõttu leiame, et maavarade kasutamise ruumiliselt suunamisel on sobivaimaks mehhanismiks ruumilised planeeringud.

Maavarade kasutamise ruumilisel planeerimisel on esmaseks küsimuseks, milliseid maavarade kaevandamisega seotud küsimusi on asjakohane millisel tasandil kindlaks määrata. Eesti õigusruumis ei oleks sobivaks lahenduseks, et maavarade kasutuse ruumilise planeerimise üle otsustataks ainult kohaliku omavalitsuse tasandil (nt üldplaneeringuga). Riigikohus leidis haldusajal 3-4-1-9-09³⁹ (nn Koigi valla juhtum), et kaevandamise üle lõplike otsuste tegemine ei kuulu kohalike omavalitsuste pädevusse, kuna PS §-st 5 tulenevat maavarade säästliku kasutuse kohustust on võimalik tagada vaid riigi kui terviku tasandil. Riigikohus tunnistas samas otsuses, et maavarade kaevandamisega seotud otsused piiravad oluliselt kohalike omavalitsuste autonoomiat. Kuna kaevandamisega on seega seotud nii olulised kohaliku kui riigi tasandi huvid, oleks kohane konkreetsete maardlate kasutusvõimaluste üle otsustada tasandil, kus mõlemad huvisid arvesse võetaks ja tasakaalustataks.

Eesti õigusruumis on ruumilise planeerimise valdkonnas riigi ja kohalike huve arvesse võtvaks ning tasakaalustavaks olnud maakondlik (maakonnaplaneeringu) tasand. Kehtiva PlanS § 7 lg 3 kohaselt on maakonnaplaneeringu üheks ülesandeks riigi ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamine. Seega leiame, et maavarade kasutuselevõtu üle konkreetsetes asukohtades oleks sobilik otsustada **maakonnaplaneeringutega**. Maakondlik tasand on kohane ka arvestades vajaliku dokumendi täpsusastet. Väiksemate maardlate asukohtade ja kasutustingimuste käsitlemine kogu riiki hõlmavas ruumilises planeerimisdokumendis ei sobiks sellist laadi dokumentidele omase üldistusastmega. Senise

³⁹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-9-09>

käsitluse kohaselt on üleriigilise planeeringu ruumiline väljund väga abstraktne, tegemist on pigem üleriigilisi strateegilisi suundi määratleva dokumendiga.

Maavarade kasutuse planeerimine vaid maakondlikul tasandil ei pruugi samas tagada maavarade säästlikku kasutamist kogu riigis. Maavalitsustel ei pruugi olla selget ülevaadet maavarade vajadusest ja paiknemisest väljaspool oma territooriumi. Maavalitsused ei ole ka pädevad mõjutama maavarade kasutust teistes maakondades. Seetõttu on maakonna tasandil tehtavad otsustele vaja luua teatud **raamistik riigi tasandil**. Sellise raamistiku üheks tähtsaimaks osaks on otsus, kui suures mahus on maavarade kaevandamine eri maakondades maavarade säästlikku kasutust silmas pidades vajalik ja võimalik. Taoline raamistik tugineb maardlate ja maavarade kasutuskohdade paiknemisele, ent kuna sellega määratakse kaevandamismahud maakondade kogu territooriumi suhtes, on riigi tasandil tehtav otsus olemuslikult arengukavaks.

5.2.2. Riigi tasand

Vastavalt Euroopa Komisjoni soovitudele peaks maavarade kasutuse ja kaitse ruumiline planeerimine tuginema kahele eeldusele – nn minimaalse **varustuskindluse väljaselgitamisele** ning **maavarade leviku kaardistamisele**. Viimast eeldust ei seejuures saa pidada absoluutseks – tõenäoliselt on maailmas vähe riike, mis suudaksid endale lubada oma maapõue täiemahulist uurimist. Teadaolevalt on ka Euroopa Liidu riikidest võtnud sellise ülesande endale vaid üks riik – Austria. Samas rakendavad maavarade ruumilist planeerimist ka mitmed teised EL riigid, kes oma maavarade levikut sedavõrd ulatuslikult kaardistanud ei ole.

Minimaalse maavarade hulga, mis on majanduse toimimiseks vajalik (ehk minimaalse varustuskindluse vajaduse), hindamine on maavarade leviku põhjaliku kaardistamisega võrreldes oluliselt hõlpsamini teostatav. Ehitusmaavarade osas on seda Eestis ka juba teatud määral tehtud. Keskkonnaministeeriumi tellimusel on Eesti Konjunkturiinstituut koostanud Eesti ehitusmaavarade nõudluse prognoosi aastateks 2012-2020⁴⁰. Prognoosi põhjal pidanuks vastavalt kehtivale ehitusmaavarade arengukavale juba 2013. a koostatama ehitusmaavarade prognoosi mudel. Seda dokumenti analüüsi koostamise hetkel Keskkonnaministeeriumi kodulehel veel avaldatud ei olnud.

Põlevkivi jt strateegilise iseloomuga maavarade osas on vajalike või mõistlike kaevandamismahtude kindlakstegemine keerulisem ülesanne. Põlevkivist vedelkütuste tootmisel on valmistoote turu piiriülene, see on nii ka teiste strateegiliste maavarade, nt fosforiidi puhul. Kuna Eesti riigil puudub kohustus tagada teiste riikide varustatust oma maavaradega, ei saa sellisel juhul rääkida varustuskindlusest kui kaevandamismahte dikteerivast vajadusest. Kuigi maavarade pikaajalisi kaevandamismahte on seetõttu võimatu kindlaks määrata arvutuslikul teel, on riigil maavarade kui rahvusliku rikkuse kasutuse suunajal siiski mõistlik need strateegilisel tasandil kindlaks määrata. Seejuures tuleks hoolega kaaluda erinevate, teinekord vastandlike huvide (nt keskkonnasääst ja maksutulude laekumine) vahel ning neid võimalikult suurel määral tasakaalustada.

Maavarade kasutuse ruumilisel planeerimisele raamistiku andmiseks oleks seega asjakohane koostada riiklik maavarade kasutuse strateegia (arengukava), mis käsitleks kõiki Eestis leiduvaid maavarasid. Sellise strateegia koostamisel tuleks välja selgitada erinevad huvid, sh minimaalne varustuskindlus, ning neist lähtuvalt määratleda maakondade kaupa mahud, mille piires tuleb tagada maavarade kaevandamise võimalus (arengukava perioodi jooksul). Arengukava oleks ka sobilikuks dokumendiks, kus panna paika maavarade kasutuse ruumilise planeerimise üldisemad põhimõtted (nt milliseid piiranguid/huvisid

⁴⁰<http://www.envir.ee/sites/default/files/ehitusmaavaradeproгноos2012-20.pdf>

perspektiivseid kaevandamisalasid määratledes arvesse võtta, milliseid võib pidada üldjuhul prioriteetsemaks).

5.2.3. Maakondlik tasand

Riiklikule strateegiale annaksid konkreetse ruumilise väljundi maakonnaplaneeringud.

Maardlate kasutamise ruumiliseks planeerimiseks tuleks:

- 1) selgitada välja kõik piirangud, mis võivad muuta maavarade kaevandamise konkreetsetes asukohtades ebasoovitavaks;
- 2) selgitada välja võimalikud erinevate maakasutusviiside konfliktipiirkonnad (nt olukorrad, kus kohalikud omavalitsused soovivad lubada hoonete rajamist teadaolevatele maardlatele);
- 3) lähtudes riiklikus strateegias määratletud vajalikest kaevandamismahtudest ning väljaselgitatud piirangutest ja konfliktipiirkondadest, kategoriseerida maakonna territoorium erinevateks piirkondadeks, kus kehtiksid kaevandamise kavandamisele ja lubatavusele erinevad reeglid.

Maakondade territooriumid on võimalik jagada maavarade leviku, uurituse ja piirangute alusel kolme kategooria vahel:

I kategooria: alad, kus kaevandamine peaks olema **põhimõtteliselt lubatav** selleks, et saavutada riiklikus strateegias määratletud mahud (alad, kus kaevandamisele vastanduvad huvid puuduvad või on vähem kaalukad kui alternatiivsetel kaevandamisaladel). Kas kaevandamine on ka konkreetsetes asukohtades ja tehnoloogiatega keskkonnamõjude poolest lubatav, tuleb välja selgitada konkreetse loamenetluse käigus.

II kategooria: alad, kus kaevandamise või muu maakasutusviisi lubamise üle otsustatakse **juhtumipõhiselt**. Kaevandamine on lubatud eelkõige siis, kui uusi I kategooria alasid enam kasutule võtta ei saa (aladel juba toimub kaevandamine või on selgunud, et seal ei saa tulenevalt keskkonnamõjudest siiski kaevandamist läbi viia).

III kategooria: alad, kus kaevandamine on tulenevalt muudest ülekaalukatest huvidest või piirangutest **põhimõtteliselt välistatud**. Kaevandamine oleks võimalik vaid juhul, kui kaevandamisega on seotud ülekaalukad avalikud huvid ent uusi I või II kategooria alasid ei ole võimalik kasutusele võtta. Sellesse kategooriasse kuuluksid nt looduskaitsealad, tiheasustusalad ja nende lähiümbrys. Samuti on kohane kaaluda rohevõrgustiku, väärtuslike maastike ja väärtuslike põllumaade jms määratlemist sellesse kategooriasse.

Eelkirjeldatud kategooriate määratlemiseks ja erinevate huvide igakülgselt kaalumiseks maakonnaplaneeringute koostamisel **on vaja muuta maapõueseaduse maapõu kaitse nõudeid**. Kehtiva MaaPS § 62 lg-d 2 ja 3 annavad maavarade kaitsele selge prioriteedi teiste huvide ees, raskendades või isegi välistades erinevate huvide tasakaalustamist planeeringumenetluses. Praktikas on Maa-amet volitatud nende sätete alusel nõ riigi eest otsustama, millistel juhtudel võib maardlate aladel arendada muid tegevusi peale kaevandamise (nt elamuehitus, tuuleparkide rajamine, tööstushoonete rajamine, põllumajandus). Käesoleva analüüsi käigus ei olnud selle mahu piiratuse tõttu võimalik läbi

analüüsida kogu Maa-ameti praktikat planeeringutele kooskõlastuste andmisel (või andmata jätmisel). Pisteline tutvumine viimaste aastate praktikaga näitab, et Maa-amet küll üldjuhul kooskõlastab maardlatele jäävad planeeringud, ent selle tingimuseks võivad sageli olla kavandatavale tegevusele seatavad olulised piirangud. Üheks markantseks näiteks on Riigikohtusse jõudnud vaidlus seoses Purtse tuulikupargiga, kus tegevuse elluviimiseks seatavad piirangud (ehitusõigusele tähtaja seadmine, tuulepargi omaniku kohustus tuulikud 2 aasta jooksul kaevandamisloa väljastamisest demonteerida) osutusid lõpuks vähemalt osalt ebaproportsionaalseks (vt ka analüüsi p 2.4.1). Praktikas kooskõlastab Maa-amet sageli plaanitava tegevuse ka argumendiga, et maavarale juurdepääsu olemasolevat olukorda ei halvendata (nt on kavas rajada uus elumuala piirkonda, kus juba on tiheasustusala, ehkki see asub maardlal), mistõttu võib jääda mulje, et probleem puudub (kooskõlastus üldjuhul ju saadakse). Analüüsi koostajad leiavad, et kuna mõiste „olemasoleva olukorra halvendamine“ sisustamine sõltub otseselt Maa-ameti praktikast, ei ole seaduse ühetaoline kohaldamine siiski tagatud. Lisaks ei ole jätkuvalt selge, millega on põhjendatud just maavarale juurdepääsu säilitamise prioriteetsus muude väärtuste/huvide ees.

Maakonnaplaneeringus määratletud piirangud on seejuures siduvad üldplaneeringute koostajatele (eri tasandi planeeringute õigusliku tähenduse kohta vt lähemalt p 2.1.1.). Üldplaneeringust tulenevad kitsendused võivad omakorda vahetult siduvad isikutele, kes soovivad teatud maa-alal kaevandada või muud, konkureerivat tegevust läbi viia (nagu sedastas ka Riigikohus asjas 3-3-1-35-13⁴¹ (nn Ruu lubjakivikarjääri juhtum)). Vastavalt Riigikohtu seisukohale ei saa isik sellisel juhul enne planeeringu muutmist (sõltumata kaevandamisloa andmisest) kaevandama asuda. Selleks, et vältida kaevandamist sooviva isiku eksitamist, **oleks mõistlik lisada maapõuaseaduses sätestatud kaevandamisloa andmisest keeldumise alustele ka vastuolu planeeringu(te)ga.**

5.2.4. Kohaliku omavalitsuse tasand

Kohalike omavalitsuste tasandil tuleks üldplaneeringutesse kanda alad, kus kaevandamine peaks olema põhimõtteliselt lubatud, ning alad, kus see on põhimõtteliselt välistatud samal viisil ja ulatuses, nagu need on määratletud maakonnaplaneeringus. Kuna maavarade kaevandamise üle lõplike otsuste tegemine ei kuulu KOV-de pädevusse, ei oleks õigustatud ka maakonnaplaneeringus määratletud eri kategooriaga alade piiride muutmine KOV-de poolt.

Aladel, kus kaevandamise või alternatiivsete maakasutusviiside üle peaks saama otsustada juhtumipõhiselt, oleks KOV-l õigus määrata maakasutusviis üld- ja detailplaneeringutes kaalutusotsusena. Seejuures tuleb KOV-l teadaolevate maardlate puhul arvestada ka riigi huve, sh huvi tagada maavarade säilimine ja kättesaadavus pikemas perspektiivis. Küsimusi võib tekitada, kust peaks kohalik omavalitsus saada piisava info riigi huvide kohta. Riigikohus on seejuures asjas 3-4-1-9-09⁴² (nn Koigi valla juhtum) leidnud, et kohalikul omavalitsusel puudub piisav info, et langetada kaevandamisega nõustumise üle adekvaatne lõppotsus.

Analüüsi koostajad leiavad, et planeeringumenetluses, milles oluline roll on avalikkuse ja teiste haldusorganite kaasamisel, on kohalikul omavalitsusel otsuse ettevalmistamisel siiski võimalik välja selgitada riigi huvi maavarade kaevandamise suhtes, küsides selles osas seisukohta sisulise pädevusega riigiasutustelt. Riigi huvide piisava esindatuse lõppotsuse tegemisel aitab tagada KeM siduva kooskõlastuse nõue, nagu see on sätestatud kehtivas MaaPS-s.

⁴¹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-35-13>

⁴² <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-9-09>

Eeltoodud ettepanekurakendamisel võib osutuda takistuseks PlanS § 7 lg 5, mille kohaselt saab maakonnaplaneeringutega teha ettepanekuid üldplaneeringute muutmiseks vaid kohalike omavalitsuste nõusolekul. Samuti võib praktikas tekitada probleeme olukord, kus kohalik omavalitsus keeldub maakonnaplaneeringuga määratud maa-alade kategooriaid üldplaneeringutesse kandmast. See tooks tagajärjeks kaasa selle, et riigi huve (varustuskindluse tagamine) ei ole võimalik kohalike omavalitsuste vastuseisu tõttu realiseerida. Probleemi vältimiseks tuleks sätestada planeerimisseaduses reegel, et vastavad muudatused tuleb üldplaneeringutesse teatud aja jooksul (muutumatul kujul) sisse kanda. Eeskujuks võiksid olla joonobjektide kohta käivad erireeglid (sh PlanS § 29.1 lg 5), mille sätestamise eesmärk oli samuti ülekaalukate riigi huvide realiseeritavuse tagamine.

5.3. Alternatiivsed lahendused maavarade kasutuse ruumiliseks planeerimiseks

Maavarade planeerimine eelkirjeldatud viisil ei ole ainuvõimalikuks lahenduseks. Seetõttu on järgnevalt antud lühike ülevaade alternatiivsetest võimalustest huvide konfliktide, kaasamise ja mõjude hindamisega seotud probleemide lahendamiseks. Koos kirjeldustega on selgitatud ka seda, miks on analüüsi koostajad soovitanud teistsugust lähenemisviisi.

5.3.1. Absoluutsete tegevuspiirangute kehtestamine maardlatel

Maavarade kättesaadavuse ning maavarade kasutusega seotud konfliktide vältimiseks oleks üheks (teoreetiliselt) lihtsaimaks lahenduseks keelata nii teadaolevatel kui tulevikus arvele võetavatel maardlatel igasugune muu tegevus, mis võiks maardlate kasutuselevõttu takistada (nt tootmishoonete, elamute rajamine).

Selline piirang oleks küll maavarade kaevandamise huvi seisukohast väga tulemuslik, ent teisi huve arvestades ilmselgelt ebaproportsionaalne. Riigikohus on haldusasjas 3-3-1-15-14⁴³ (nn Purtse tuulepargi juhtum) rõhutanud, et mõistlikuks ei saaks pidada kehtiva õiguse tõlgendust viisil, et igasugune maavaravarule juurdepääsu halvendamine on keelatud. Erinevate huvide kaalumise vajadust maapõue kasutust puudutavate otsuste tegemisel on Riigikohus rõhutanud ka asjas 3-4-1-9-09⁴⁴ (nn Koigi valla juhtum).

5.3.2. Keskkonnaregistri kanded

Kehtiva MaaPS § 10 kohaselt jaotatakse maavaravaru passiivseks ja aktiivseks, seda tehakse läbi vastava keskkonnaregistri kande. Maavaravaru passiivseks kategoriseerimine tähendab sisuliselt seda, et seda maavaravaru kasutada ei saa. Seetõttu oleks teoreetiliselt võimalik maavarade kasutust suunata ka erinevate maardlate kategooriate muutmise läbi. Keskkonnaregistri kannetele suurema rolli andmist nähakse ühe lahendusena ka ehitusmaavarade arengukavas, mille kohaselt aitaks maardlate keskkonnaregistrisse kandmisel nende mõjuala määratlemine vältida kaevandamisalade kavandamist elamute vahetusse lähedusse. Samuti tuleks arengukava kohaselt anda maapõuealase teabe ülevaate tulemuste põhjal vajadusel maardlatele majandushinnang kaevandamisvõimaluste ja otstarbekuse seisukohalt (arengukava lk 38).

⁴³ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-15-14>

⁴⁴ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-9-09>

Analüüsi koostajate hinnangul ei ole keskkonnaregistri kannete tegemine kaevandamisega seotud huvide tasakaalustamisel siiski sobivaks mehhanismiks. Tegemist on otsusega, mille tegemisele ei eelne avalikustamist ja mille tegemisse ei kaasata huvitatud isikuid. Seega puuduvad menetluslikud tagatised erinevate huvide väljendamiseks ja väljaselgitamiseks. Otsused selle üle, millistel aladelt on kaevandamine põhimõtteliselt võimalik, on samas olulise keskkonnamõjuga otsusteks. Selliste otsuste tegemisse tuleks avalikkust nn Aarhusi konventsiooni⁴⁵ art 7 ja art 6 lg 4 kohaselt kaasata võimalikult varases etapis. Seega oleks selline otsustuskord vastuolus Eesti kui Aarhusi konventsiooni osapoole kohustustega.

Põhjalikumalt läbi uurimata maardlate puhul tooks maavarade kasutuse suunamine keskkonnaregistri kannetega praktikas kaasa geoloogilise uuringu lubade tähtsuse tõusu. Kohalike omavalitsuste ja ka kohalike elanike jaoks oleks just geoloogilise uuringu lubade menetlus etapiks, milles neil on võimalik väljendada oma huvisid ja vastuargumente kaevandamisele (nagu sedastas ka Riigikohus asjas 3-4-1-9-09⁴⁶, p 26). Sellega kaasneksid mitmed probleemid esiteks kasvaks uuringulubadega seotud vaidluste arv; selleteemalisi vaidlusi on alamaste astmete praktikas varem esinenud ning analüüsi koostajatele teadaolevalt toimub käesoleval hetkel veel vähemalt kaks kohtuvaidlust uuringulubade üle. Samuti ei oleks üksikute uuringulubade menetluses võimalik läbipaistvalt ja põhjalikult hinnata ning kaaluda alternatiivseid asukohti maavarade kaevandamiseks. Enne uuringu läbiviimist ei ole maavarade esinemine ja koostis põhjalikult välja selgitatud, seetõttu on ka riigipoolset huvi selle kaevandamise vastu raske või võimatu välja selgitada.

Ka juhul, kui sätestada keskkonnaregistri kannete muutmiseks senisest avatum, kaasavam ja läbipaistvam otsustuskord, ei annaks see võrreldes analüüsis tehtud ettepanekutega samaväärseid tulemusi. Maavarade kasutusvõimaluste üle otsustamine toimuks jätkuvalt üksikute maardlate kaupa, hindamata ja kaalumata alternatiive laiemal geograafilisel tasandil.

5.3.3. Erikorra sätestamine maardlate kasutusvõimaluste ja –tingimuste määramiseks

Üheks alternatiiviks oleks sätestada maardlate kasutusvõimaluste ja –tingimuste määramiseks eraldiseisev menetlus, analoogselt looduskaitsealade moodustamise ja kaitsetingimuste määramise korraga.

Selline otsustuskord võimaldaks välja selgitada ning kaaluda konkreetse maardla ja selle maa-alaga seotud erinevaid huve. Samas tähendaks ka selline otsustuskord, et erinevaid maardlaid vaadataks üksteisest n-ö sõltumatult. See ei oleks mõistlik varustuskindluse tagamise seisukohast, samuti ei oleks tagatud kaevandamise mõjude minimeerimine, kuna maavarade kaevandamise alternatiivsete asukohtade võrdlust laiemal tasandil ei toimuks. Täiendavaks vastuargumendiks võiks pidada kaasnevat halduskoormust, mis on tulenevalt maardlate suurest arvust eelduslikult oluliselt suurem, kui maakonnaplaneeringute koostamisel.

Looduskaitsealade moodustamise ja kaitsetingimuste määramisega analoogse korra kehtestamine ei oleks põhjendatud ka põhjusel, et looduskaitsealade kaitse alla võtmisel tuleb LKS § 7 ja § 8 lg 5 kohaselt hinnata ala ja sellel leiduvate väärtuste ohustatust, haruldust, tüüpilisust jne, mis eeldab ala väärtuste hindamist laiemas kontekstis (kogu Eesti territooriumit silmas pidades).

⁴⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/78466>

⁴⁶ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-9-09>

5.3.4. Muu strateegiline kava

Alternatiivina maakonnaplaneeringutele oleks maavarade kasutusvõimalused ja -tingimused laiemal territooriumil (kas maakonna tasandil või ka kogu Eesti territooriumil) võimalik kindlaks määrata ka muu strateegilise kavaga, millel oleks selge ruumiline väljund. Tegemist oleks sisu poolest planeeringulaadse kavaga, mis aga ei oleks juriidiliselt planeering. Eesti õiguskorras on otsustatud ruumiline planeerimine lahendada planeeringutega ning puuduvad selged sisulised põhjendused antud teema teisel viisil lahendamiseks.

Selline kava võimaldaks kaaluda alternatiivseid asukohti kaevanduste rajamiseks laiemal territooriumil ning arvestada ja kaaluda seejuures erinevaid huve. Seega oleksid lahendatud eelmiste lahenduste puhul väljatoodud probleemid.

Analüüsi koostajad on siiski seisukohal, et maavarade kasutuse planeerimine maakonnaplaneeringutega oleks otstarbekam. Kuna maavarade kaevandamine on vastastike mõjude tõttu tihedalt seotud teiste maakasutuse viisidega, ei ole selle temaatika eraldi käsitlemisel tagatud alternatiivsete maakasutusviiside süsteemne ja täiemahuline kaalumine. Sisuliselt otsustataks kava koostamisel selle üle, kas jätkata senist maakasutust või otsustada kaevandamise kasuks, kaalumata muid maakasutuse viise.

Lisaks sisulistele puudustele oleks eraldiseisva strateegilise kava koostamine ka ressursikulukam, kuna haldusorganite ja kaasatud isikute jaoks tähendaks see vajadust läbi viia eraldiseisev menetlus ning selles osaleda. Seejuures oleks tegemist uut laadi menetlusega, mille reeglid ja läbiviimine oleksid osapooltele võõrad, mistõttu oleks menetluste läbiviimine ja neis osalemine maakonnaplaneeringutega võrreldes keerulisem. Seejuures ei leia analüüsi koostajad, et täiendav ressursikulu ja ebamugavused osapooltele oleks saavutatava tulemuse läbi õigustatud, pigem vastupidi.

5.3.5. Maakonnaplaneeringu teemaplaneeringud

Alternatiivina maavarade planeerimise käsitlemisele maakonnaplaneeringutes võiks maapõuega seotud küsimusi käsitleda vastavates maakonnaplaneeringu teemaplaneeringutes. Selline lahendus võimaldaks tasakaalustatult ja osapooltele tuttavas menetluslikus raamistikus hinnata erinevaid huve, sarnanedes selle poolest nn tavapärasele maakonnaplaneeringule. Ent seejuures oleks võimalik keskenduda üksnes kaevandamisega seotud küsimustele.

Analüüsi koostajad leiavad, et maakonnaplaneeringu teemaplaneeringud on kõige realistlikumaks alternatiiviks maardlate kasutustingimuste käsitlemisele terviklike maakonnaplaneeringute koostamise käigus. Miinustena võib siiski välja tuua täiendava ressursikulu, mis kaasneb eraldiseisva menetluse läbiviimisega, ning ohu, et alternatiivseid maakasutusviise ei käsitleta süsteemselt ja täiemahuliselt (vt selles osas ka eelmist alternatiivi). Seetõttu tuleks analüüsi koostajate hinnangul eelistada maardlate kasutustingimuste määramist üldiste maakonnaplaneeringute kaudu.

5.4. Miinimumsoovitused

Juhul, kui koostamisel olevates maakonnaplaneeringutes ei ole territooriumide kategoriseerimine mingil põhjusel kindlasti võimalik, tuleks peamised probleemid (huvide konfliktid, üldsuse osalemisvõimaluste piiratus) lahendada muul viisil. Miinimumina tuleks:

- 1) koostamisel olevates maakonnaplaneeringutes **määratleda selgelt ära vähemalt teadaolevad huvide konfliktiga piirkonnad**, ning panna nendes piirkondades paika **maardlate kasutamise tingimused** - otsustada, kas kaevandamine peaks teatud piirkonnas olema välistatud, või peaks otsustamine toimuma juhtumipõhiselt – samuti saaks kaevandamisele seada üldisi tingimusi, nt lõhkamise kui meetodi kasutamise osas, rekultiveerimise üldsuundade osas vmt. Infot võimalike konfliktide kohta on võimalik saada nii kehtivatest üldplaneeringutest kui avalikkust maakonnaplaneeringu menetlusse oskuslikult kaasates;
- 2) **üldsuse osalemisvõimaluste parandamiseks** näha loamenetlust reguleerivates õigusaktides ette tõhusamad meetmed nende teavitamiseks uuringuloa ja kaevandamisloa menetlusest; samuti oleks oluline rakendada uuringu- ja kaevandamislubade menetluses lisameetmeid avalikkuse teavitamiseks, miinimumist pikemaid osalemistähtaegu ning korraldada võimalusel mitu arutelu. Kaasamise reeglite paremaks mõistmiseks ja juurutamiseks peame oluliseks vastavateemalise juhise koostamist;
- 3) **huvide paremaks tasakaalustamiseks** muuta maapõueseaduse sätteid, mis reguleerivad kaevandamisloa andmisest keeldumise aluseid (MaaPS § 34) ning maavaravarule juurdepääsu (MaaPS § 62) ning võimaldada kaaluda kaevandamisloa andmisel erinevaid huve ja keelduda loa andmisest (või lubada maardlale muud kasutusviisi) ka juhul, kui esinevad kaevandamisest prioriteetsemad muud huvid.

Kasutatud materjal

Arengukavad, analüüsid jm kirjandus

Der Österreichische Rohstoffplan. Austria, 2012

http://opac.geologie.ac.at/wwwopacx/wwwopac.ashx?command=getcontent&server=images&value=AL0026_001_A.pdf

Eesti ehitusmaavarade nõudluse prognoos aastateks 2012-2020. Eesti Konjunkturiinstituut, 2011.

<http://www.envir.ee/sites/default/files/ehitusmaavaradeprognoos2012-20.pdf>

Eesti elektrimajanduse arengukava aastani 2018

https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/majandus-ja-kommunikatsiooniministeerium/Eesti_elektrimajanduse_arengukava.pdf

Eesti säästva arengu riiklik strateegia Säästev Eesti 21. Keskkonnaministeerium, 2005.

http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/se21_est_web.pdf

Eesti Keskkonnastrateegia aastani 2030. Keskkonnaministeerium

http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/ks_loplil_riigikokku_pdf.pdf

„Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine”, Riigikontrolli audit, 2009

<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2091/Area/15/language/et-EE/Default.aspx>

Ehitusmaavarade kasutamise riikliku arengukava 2011-2020

<https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/keskkonnaministeerium/ehitusmaavarade%20arengukava%202011-2020.pdf>

Energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020.

https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/majandus-ja-kommunikatsiooniministeerium/Energiamajanduse_riiklik_arengukava_aastani_2020.pdf

Improving Framework Conditions for Extracting Minerals for the EU. Exchanging Land Use Planning, Permitting and Geological Knowledge Sharing. Euroopa Komisjon, 2010.

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/best-practices/sust-full-report_en.pdf

Juhend riiklike huvide kaalumiseks ehitusmaavarade kaevandamis- ja uuringulubade taotluste menetlemisel lähtuvalt varustuskindluse tagatusest. Keskkonnaministeerium, 2013.

http://dh2.envir.ee/atp/index.php?id=10351&op=doc_details&dok_id=631530&asutus_id=1

Kaevanduste rajamise korraldus Eestis. Keskkonnaõiguse Keskus, 2010

http://www.k6k.ee/files/K6K_Kaevanduste_rajamise_analyys_juuni_2010.pdf

Lähteseisukohad maakonnaplaneeringute koostamiseks. Siseministeerium, 2013

https://www.siseministeerium.ee/public/LSK_MKP_koostamiseks_2013.pdf

Minerals Planning Policies and Supply Practices in Europe. Euroopa Komisjon, 2004.

http://ec.europa.eu/eip/raw-materials/en/system/files/ged/14%20leoben_2004_en.pdf

Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2008-2015. Keskkonnaministeerium, 2008
http://www.envir.ee/sites/default/files/polevkivi_kasutamise_arengukava_2008_2015.pdf

Riigi tegevus põlevkivi kasutamise suunamisel. Riigikontrolli audit, 2014
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2314/Area/15/language/et-EE/Default.aspx>

Siseministeeriumi 18.02.14 kiri nr 13-4/21-2, vastus Vihula valla selgitustaotlusele

Sotsiaalsed ja kultuurilised mõjud maakonnaplaneeringute keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimisel. Pille Metspalu, 2013.
https://www.siseministeerium.ee/public/Sotsiaalsed_ja_kultuurilised_mojud_maakonnapaneeeringute_keskkonnamoju_strateegilise_hindamise_labiviimisel.pdf

Maakonnaplaneeringud

Harju maakonnaplaneering 2030+
<http://harju.maavalitsus.ee/harju-maakonnapaneeering-2030-1>

Hiiu maakonnaga piirneva mereala planeering
<http://hiiu.maavalitsus.ee/merealade-teemaplaneering>

Hiiu maakonnaplaneering
<http://hiiu.maavalitsus.ee/maakonnapaneeering>

Ida-Virumaa põlevkivikaevandamisalade ruumiline planeering, 2001
<http://ida-viru.maavalitsus.ee/ida-virumaa-polevkivikaevandamisalade-ruumiline-planeering-kehtestatud-2001-a.->

Ida-Viru maakonnaplaneering
<http://ida-viru.maavalitsus.ee/maakonnapaneeering>

Jõgevamaa maakonnaplaneering
<http://jogeva.maavalitsus.ee/maakonnapaneeering>

Lääne maakonnaplaneering
<http://laane.maavalitsus.ee/maakonnapaneeering>

Lääne-Viru maakonnaplaneering 2030+
<http://laane-viru.maavalitsus.ee/maakonnapaneeering>

Põlva maakonnaplaneering
<http://polva.maavalitsus.ee/maakonnapaneeering>

Pärnu maakonnaga piirneva mereala maakonnaplaneering
<http://parnu.maavalitsus.ee/koostatav-parnu-maakonnaga-piirneva-mereala-maakonnapaneeering>

Pärnu maakonnaplaneering
<http://parnu.maavalitsus.ee/maakonnapaneeeringud>

Tartu maakonnaplaneering
<http://tartu.maavalitsus.ee/maakonnapaneeering>

Valga maakonnaplaneering

<http://valga.maavalitsus.ee/maakonnaplaneering>

Viljandi maakonnaplaneering

<http://viljandi.maavalitsus.ee/maakonnaplaneering>

Võru maakonnaplaneering

<http://voru.maavalitsus.ee/maakonnaplaneering>

Planeeringud

Sõmeru valla üldplaneeringus aastast 2006

http://www.ekonsult.ee/uploads/t88d/Someru/docs/E994_Someru_YP_20060605-1.pdf

Üleriigiline planeering „Eesti 2030+”. Siseministeerium, 2013

<https://eesti2030.files.wordpress.com/2014/07/eesti2030.pdf>

Riigikohtu lahendid

RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-86-06>

RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-9-09>

RKHKo 11.02.2013, 3-3-1-63-12

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-63-12>

RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-35-13>

RKHKo 24.04.2014, 3-3-1-15-14

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-15-14>

Ringkonnakohtute ja halduskohtute lahendid

TlnRnKo 7.07.2008, 3-07-2599

https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-07-2599/31

TrtHKo 9.02.2009, 3-08-1023

https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-08-1023/19

TrtHKo 20.03.2009, 3-08-2525

https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-08-2525/10

TrtRnKo 9.04.2009, 3-08-1195

https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-08-1195/30

TlnHKO 12.05.2009, 3-09-477

https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-09-477/28

TrtHKO 3.11.2009, 3-09-1532

https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-09-1532/12

TrtHKO 13.04.2010, 3-10-311

https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-10-311/8

TlnHKO 22.11.2010, 3-09-1658

https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-09-1658/65

TrtHKO 15.04.2011, 3-10-2962

https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-10-2962/27

TrtHKO 15.03.2012, 3-11-2030

https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-11-2030/12