



## Kommentaariid maapõueseaduse eelnõule (avaldatud 19.06.2015)

Täname SA Keskkonnaõiguse Keskuse (KÕK) poolt Keskkonnaministeeriumi võimaluse eest tutvuda ning esitada kommentaare uuele maapõueseaduse (MaaPS) eelnõule. Samuti täname, et teavitasite meid koos teiste huvirühmadega sellest võimalusest otse. Kahjuks langes eelnõu avalikustamise periood kokku KÕKi puhkustehooajaga. Seetõttu esitame järgnevalt arvamusi vaid eelnõu aspektide osas, mis on meie hinnangul eriti olulised.

### 1. Maavarade komisjon

Juhtisime juba [2014. a septembris](#) tähelepanu asjaolule, et maavarade komisjonile on vastuoluliselt ette nähtud korraga nii huvigruppide esindaja kui ka eksperdi/nõuandja roll. Kahjuks ei ole selle küsimuse lahendamisele uue eelnõu sätetes tähelepanu pööratud. Jätkuvalt on maavarade komisjoni üheks tööülesandeks otsusetegijate nõustamine ning erinevate sisuliste ettepanekute tegemine.

Leiame, et sellise rolli andmine komisjonile ei ole põhjendatud, seda eriti olukorras, kus ei ole tagatud erinevate huvide tasakaalustatus. Vastavalt eelnõu § 17 lg-le 3 on seejuures seaduse tasandil tagatud küll ettevõtjate esindajate esindatus komisjonis, ilma et samal ajal oleks võrdväärset määral tagatud keskkonnaorganisatsioonide võimalus komisjoni töös osaleda. Huvide tasakaalustamatuse tõttu on meie hinnangul täiesti sobimatu ka vastavas määruse eelnõus ette nähtud komisjoni töökord, mille kohaselt võtab komisjon erinevaid otsuseid (nt ettepanekuid kaevandamisloa andmiseks või õigusaktide muutmiseks) vastu lihthäälteenamusega (määruse eelnõu § 7 lg 2).

Eeltoodu tõttu teeme ettepaneku selgemalt sätestada, et komisjonil on vaid nõuandev roll ning mitte anda komisjonile erinevate otsuste ettepanekute tegemise volitusi.

### 2. Maapõue kaitse põhimõtted

Juhime tähelepanu, et jätkuvalt on oluliselt piiratud erinevate tegevuste läbiviimine tuvastatud maavarade kohal. Kuna käsitlesime seda küsimust juba [2014. a septembris esitatud seisukohtades](#) (vt p 1.1), ei hakka me seda täies mahus siinkohal kordama. Kokkuvõtlikult jääme varasemalt väljendatud seisukohtade juurde, mille kohaselt oleks kohane lubada maardlatel ka alaliselt muid tegevusi, seda olukorras, kus sellega seonduvad huvid on ülekaalukamad kui maavara kaevandamisega seotud huvid.

Leiame, et praegune regulatsioon annab maavarade kaevandamisele põhjendamatult suure kaalu võrreldes muude avalike ja erahuvidena, olles seega vastuolus põhiseadusliku proportsionaalsuse põhimõttega. Seetõttu teeme ettepaneku lubada maardlatel ka muid alalisi tegevusi juhul, kui sellega seotud huvid on kaalukamad kui maavara kaevandamisega seotud huvid.

### 3. Maavaravaru kategooriad

Hea meel on tõdeda, et uues eelnõus on varasemast selgemalt väljendatud eelnõu arutelude järeldus, et maavaru jagamine passiivseks ja aktiivseks ei ole sisuline, vaid formaalne määratlus. Toetame omalt poolt kõigiti eelnõu § 28 lg 6 sõnastust.

Samas ei nõustu me põlevkivi osas kavandatud muudatusega, mis puudutavad varu määratlemist passiivseks või aktiivseks majanduslikust aspektist lähtudes. Vastavalt eelnõu seletuskirjale on plaanis senistest kriteeriumitest loobuda. Leiame, et selline muudatus ei too erinevalt eelnõu seletuskirja lk-l 58 väidetust kaasa mitte väiksema, vaid sootuks suurema keskkonnamõju. Uute põlevkivimaardla osade aktiivseks ja seega kaevandatavaks tunnistamise tagajärjena võetakse kasutusse varem kasutusest väljas olnud põlevkivimaardla osad. See toob kaasa kaevandusalade laienemise ning sellega seoses nii kohalike (müra, veetaseme ja –kvaliteedi muutumine, ohtlike jäätmete teke) kui globaalsete (kasvuhoonegaaside heide) keskkonnahäiringute suurenemise. Seejuures tuleb madalama kvaliteediga põlevkivi kaevandamisel sama koguse energia tootmiseks kaevandada põlevkivi varasemalt suuremal alal.

Leiame, et arvestades põlevkivikaevandamise niigi suurt keskkonnamõju ei ole sellise muudatuse tegemine üksikute äriettevõtete huvides mingil määral õigustatud.

### 4. Põlevkivi kaevandamise aastamäär

Eelnõu § 51 lg-te 2 ja 3 kohaselt tahetakse tulevikus põlevkivi kaevandamise aastamäär kindlaks määrata mitte seaduse, vaid Vabariigi Valitsuse määrusega. Seejuures oleks Valitsus uue seaduse kohaselt mitte õigustatud vaid lausa kohustatud aastamäära perioodiliselt üle vaatama. Leiame, et muudatus ei ole õigustatud, kuna toob kaasa otsuse legitiimsuse olulise vähenemise ning on vastuolus õiguskindluse põhimõttega. Eeltoodud silmas pidades on hämmastav, et eelnõu seletuskiri ei sisalda ei muudatuse lähemaid põhjendusi ega vastavate mõjude hinnangut.

Esiteks on muudatus problemaatiline otsuse legitiimsuse seisukohalt. Käesoleval ajal on põlevkivi kaevandamise aastamäär kindlaks määratud Riigikogu poolt (MaaPS §-s 25.1). Arvestades, et PS § 5 kohaselt on Eesti loodusvarad rahvuslik rikkus ning põlevkivi on kõigist loodusvaradest üks olulisemaid, peaks selle loodusvara kasutuse üle otsustama võimalikult kõrgel tasandil. Arvestades, et Riigikogu saadikud on erinevalt valitsuse liikmetest rahva poolt otse valitavad, tooks muudatus kaasa põlevkivi kaevandamise aastamäära otsuse legitiimsuse olulise langemise.

Põhiseadusliku õiguskindluse põhimõttega ei ole kooskõlas eelnõu § 51 lg-s 3 sätestatud nõue vaadata põlevkivi kaevandamise aastamäär läbi vähemalt kord viie aasta tagant. Arvestades, et põlevkivi kaevandamise mõjud on suure ulatusega ning nende avaldumise aeg on pikk, ei ole vastava otsuse ümberhindamine sedavõrd tihedalt õigustatud. Seejuures tuleb silmas pidada, et ka nt uus põlevkivi kaevandamist puutuv arengukava on kavandatud kestma 15 aastat. Leiame, et sagedane põlevkivi aastamäära ülevaatamise kohustus muudab otsuse ebamõistlikul määral sõltuvaks lühiajalistest poliitilistest ja majanduslikest tendentsidest ning võivad kaasa tuua pikaajaliste avalike huvide (sh inimeste tervise ja heaolu) kahjustamise.

Eeltoodu tõttu teeme ettepaneku sätestada põlevkivi kaevandamise aastamäär jätkuvalt seaduse tasandil.

## 5. Üldgeoloogilise uurimustöö ning geoloogilise uuringu loa menetlus

Juhime tähelepanu, et eelnõu §-s 38 on puudu analoogses keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) sättes (§ 48) sätestatud nõue avaldada menetletava loa dokumendid loa andja veebilehel. Eeldatavasti ei ole vastava nõude täitmine ebamõistlikult koormav ka üldgeoloogilise uurimustöö ning geoloogilise uuringu loa menetluses, arvestades et tegemist on avalikkusele reaalse ja tõhusate osalusvõimaluste tagamise seisukohalt olulise nõudega.

Teiseks leiame, et eelnõu § 39 lg-s 1 sätestatud loa andmise tähtaeg on põhjendamatult pikk. Vastavalt KeÜS §-le 49 on keskkonnalubade andmise tähtajaks reeglina 90 päeva. Tööstusheite seaduse (THS) § 37 lg 1 kohaselt on keskkonnalubadest oluliselt keerulisema keskkonnamoju kompleksloa andmise tähtaeg reeglina 180 päeva. Arvestades, et uuringuload peaksid sisuliselt olema lihtsamad nii keskkonnamoju komplekslubadest kui ka paljudest keskkonnalubadest, on aastane loa andmise tähtaeg ilmselgelt liiga pikk. Juhime tähelepanu, et erakordsete asjaolude ilmnemisel on eelnõu § 39 lg 2 kohaselt võimalik tähtaega ka pikendada. Samuti peatub loa menetlus ja selle tähtaja arvestamine keskkonnamoju hindamise läbiviimisel keskkonnamoju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 11 lg 1 kohaselt. Eeltoodu tõttu teeme ettepaneku sätestada üldgeoloogilise uurimustöö ning geoloogilise uuringu loa andmise tähtajaks 90 päeva.

## 6. Kaevandamisloa andmise menetlus

Analoogselt eelnõu § 39 lg-s 1 sätestatud tähtajaga peame põhjendamatult pikaks eelnõu § 57 lg-s 2 sätestatud 1 aasta pikkust tähtaega kaevandamisloa andmiseks. Arvestades, et kaevandamisload võivad olla tehniliselt siiski keerulisemad kui tavapärased keskkonnaload, võiks meie hinnangul olla loa andmise tähtajaks 180 päeva.

Juhime veel tähelepanu, et eelnõu § 57 lg 3 kordab tarbetult KeÜS § 49 lg-t 2, mis kehtib maavara kaevandamise lubade suhtes niikuinii.

## 7. Kaevandamisloa sisu

Kaevandamisloa sisu osas on sätted esitatud vastuolulisel viisil, mistõttu tuleks need põhjalikult üle vaadata ja vajadusel muuta.

Eelnõu § 61 lg-s 1 on esmalt tarbetult korratud mitmeid KeÜS § 53 lg-st 1 tulenevaid reegleid, millele viidatakse juba eelnõu vastava sätte sissejuhatuses (nt eelnõu § 61 lg 1 p 9 kordab KeÜS § 53 lg 1 p 6 sisu).

Teiseks on eelnõu § 61 lg-s 2 loetletud mitmeid KeÜS § 53 lg 1 tingimusi, mis tuleks vastavalt eelnõu § 61 lg-le 1 loas igal juhul kindlaks määrata (eelnõu § 61 lg 2 p-d 2-6 vastavad oma sisult KeÜS § 53 lg 1 p-dele 7-11). Seetõttu on selgusetu, kas nimetatud tingimused tuleks igal juhul loas kindlaks määrata või tuleks nende loas kindlaks määramise vajaduse üle otsustada juhtumipõhiselt.

Kolmandaks on probleemne eelnõu § 61 lg 2 p 1: vastava lõike kohaselt tuleb võtta meetmeid kaevandamisega kaasnevate „negatiivsete tagajärgede kõrvaldamiseks”. Arusaamatu on, kas ja kuidas erinevad nimetatud „negatiivsed tagajärjed” eelnõu § 61 lg 1 p-s 9 nimetatud keskkonnamoju üldtingimustest. Vältimaks segadust ning ilma sisulise

põhjenduseta KeÜSist erinevat terminoloogiat, soovitame § 61 lg 2 p 1 kustutada. Leiame, et sättega soovitud sisuline eesmärk on saavutatav juba § 61 lg 1 p 9 rakendamise läbi.

## 8. Kaevandamisloa ümberregistreerimine

Eelnõu § 75 lg 8 annab meie hinnangul oma praegusel kujul loa andjale liiga avara kaalutlusruumi avatud menetluse kohaldamisel. Vastava sätte kohaselt võidakse loa ümberregistreerimisel muuta ka loa tingimusi. Leiame, et sellisel juhul on asjakohane rakendada samu reegleid, mis kehtivad üldiselt loa muutmisele (eelnõu § 72 lg 2). Seetõttu teeme ettepaneku asendada eelnõu § 75 lg 8 viimane lause viitega loa muutmise menetlusele, nt viisil:

„Ümberregistreerimise menetlus viiakse läbi vastavalt loa muutmise menetluse sätetele.“

## 9. Kaevandamisloa kehtetuks tunnistamine

Eelnõu § 74 lg 2 p 2 kohaselt võib kaevandamisloa kehtetuks tunnistada alles juhul, kui ettevõtja sooritab oma kolmanda kaevandamisalaste nõuete rikkumise. Leiame, et selline regulatsioon ei ole sisuliselt õigustatud – kaevandamisalased nõuded on sätestatud eelkõige maavarade kui ühiskondliku rikkuse või inimeste tervise, heaolu või vara kaitseks. Selliste nõuete korduv rikkumine ei peaks olema aktsepteeritav. Loa kehtetuks tunnistamise võimalus omab kaevandajate suhtes kahtlemata tõhusat preventiivset mõju. Seetõttu teeme ettepaneku kehtestada kehtiva õiguse eeskujul, et kaevandamisloa saab kehtetuks tunnistada juba teise rikkumise järel (kehtiva MaaPS § 43 lg 1 p 2 eeskujul).

Juhime muuhulgas tähelepanu, et seletuskirjas on eksitavalt märgitud, nagu muutuks kaevandamisloa kehtetuks tunnistamist puudutavad reeglid ettevõtjate suhtes rangemaks. Vastav väide ja sellega seonduvad väited positiivse mõju osas (vt seletuskirja lk 65) on valed ning vähem teadlikku lugejat eksitavad.

## 10. Korrastamine

Kõigiti mõistlikuks võib pidada uut nõuet (eelnõu § 55 lg 3 p 3), mis kohustab kaevandamisloa taotlejat mõtlema kaevandamisala korrastamisega seotud tegevuste sisu ja maksumust juba loa taotluse koostamisel. Samas leiame, et täpsustamist vajaks eelnõu § 82 lg 1 sõnastus.

Vastavalt eelnõu seletuskirjale on praktikas probleemiks korrastamise liiga hiline algus. Nõustume probleemipüstitusega ja sellest tulenevalt soovitame § 82 lg 1 1. Lause sõnastust täiendada viisil, millest tuleneks üheselt kohustus alustada korrastamist võimalikult vara, nt viisil:

„Üldgeoloogilise uurimistöo loa, uuringuloa või kaevandamisloa omaja peab korrastama uuritud või kaevandatud maa võimalikult varajases etapis.“

Väljendit „Võimalikult varajane etapp“ tuleb lähtuvalt proportsionaalsuse põhimõttest tõlgendada viisil, mis arvestab ka korrastamise tehnoloogilise otstarbekusega. Selguse huvides võib seda ka seletuskirjas toonitada.

## 11. Vastutuse sätted

Selge põhjenduseta onn eelnõu §-s 113 jäetud sätestamata karistus juriidilistele isikutele. Eeldatavasti on tegemist mitte teadliku valikuga, mistõttu teeme ettepaneku ka vastava koosseisu osas ette näha juriidilistele isikutele kohaldatav karistusmäär.

Lugupidamisega,

Siim Vahtrus

[siim@k6k.ee](mailto:siim@k6k.ee)

SA Keskkonnaõiguse Keskuse juhatuse liige  
/Allkirjastatud digitaalselt/