



20.04.2016. a

Ettepanek seoses Riigikogu menetluses oleva Maapõueseaduse eelnõuga (213 SE)

Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK) on suure huviga jälginud kõigi keskkonnaseadustiku eriosa seaduste, eriti aga maapõueseaduse koostamist, milles oleme ka aktiivselt osalenud.

Tutvudes Riigikogu menetlusse võetud maapõueseaduse eelnõuga, avastasime sellest ühe puudujäägi, millele juhime järgnevalt Teie tähelepanu. Loodame siiralt, et Riigikogus eelnõud menetledes õnnestub seda täiendada viisil, mis väldib ilmselge ja põhimõttelise vastuolu maapõueseaduse ja keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) vahel. Oleksime sellele vastuolule juhtinud tähelepanu juba varem, ent tegu on muudatusega, mis tehti eelnõusse pärast selle avalikustamist Eelnõude Infosüsteemis eelmisel suvel.

Puudujääk seisneb Riigikogu menetluses oleva eelnõu §-s 55 sätestatud kaevandamisloa andmisest keeldumise alustes. Eelnõu § 55 1. lõige viitab reale KeÜSi sätetele, mille alusel võib ka kaevandamisloa andmisest keelduda. Viitamata on jäetud aga KeÜS § 52 lg 1 p-le 6, mille kohaselt keeldutakse loa andmisest, **kui tegevusega kaasneb keskkonnoaht**, mida ei ole võimalik vältida, välja arvatud juhul, kui huvi keskkonnoaloa andmiseks on ülekaalukas ja tegevusel puudub mõistlik alternatiiv ning on võetud ohu vähendamise meetmed.

Nimetatud säte on KeÜSis üks peamisi vahendeid, mille läbi on praktikas võimalik tagada keskkonnaseadustiku ja selle üldosa aluspõhimõtte - **keskkonnoahtude vältimise põhimõtte** (KeÜS § 10) realiseerimist. Oluline on silmas pidada, et keskkonnoahtude vältimise põhimõtte kui üks keskkonnoaiguse kodifitseerimise alusprintsipi seab raamistiku mitte ainult üksikotsuste tegemiseks vaid ka eriosa seadustele. Seega on Riigikogule esitatud eelnõu, mis ei võimalda keskkonnoahtu vältimiseks keskkonnoaloa andmisest keelduda, valdkonno üldosa seadusega põhimõttelises vastuolus ning seda olukorda tuleks seadusandjal kodifitseerimise käigus vältida.

Tegemist ei ole seejuures ainult õigusteoreetiliselt olulise küsimusega, vaid sellel võivad olla ka konkreetsed tagajärjed. Näiteks ei oleks võimalik eelnõu kohaselt keelduda kaevandamisloa andmisest, kui see tooks kaasa olulise ebasoodsa muutuse põhjavee kvaliteedis (ehk saastatuse KeÜS § 7 lg 5 tähenduses). Arvestades, et kaevandamisloaga kaasnevad mõjud võivad olla ulatuslikumad ja intensiivsemad, kui mitme teise keskkonnoaloa (nt vee erikasutusloa, välisõhu saasteloa) andmisega kaasnevad mõjud, ei ole loa andmisest keeldumise aluste piiramine kuidagi põhjendatud. Suurema keskkonnamõjuga tegevuse suhtes peaks eelduslikult rakendama mitte leebemaid, vaid vastupidi, rangemaid reegleid.

KÕiki hinnangul on seletuskirjas toodud selgitused, miks keskkonnaohu vältimise vajadust ei ole kaevandamisloast keeldumise alustena välja toodud, selgelt ekslikud. Seletuskirja kohaselt on regulatsiooni põhjuseks, et KeÜSi sätete koosmõjust tuleneb, et olulise keskkonnamõju teke on keskkonnaohuks, ning rida kaevandamistegevusi loetakse keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS § 6 lg 1) kohaselt olulise keskkonnamõjuga tegevuseks. Seega on eelnõu koostajad asunud seisukohale, nagu oleks vastava loa andmisest keeldumise aluse lisamisel võimatu kaevandamislube välja anda. Selgitame järgnevalt, miks selline arusaam on ekslik.

Esiteks **on väär tõlgendada KeÜS-i selliselt, nagu keelaks see seadus anda keskkonnalube tegevusteks**, mis on loetletud KeHJS § 6 lg-s 1 ja **mille suhtes tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine** (st lisaks kaevandamistegevusele ka rida vee erikasutusluba, välisõhu saasteluba, keskkonnakompleksluba nõudvaid tegevusi). See ei ole kindlasti olnud seadusandja eesmärgiks, ent just sellisest tõlgendusest on maapõueseaduse eelnõu koostajad lähtunud. Korrektne on KeÜSi sätteid tõlgendada selliselt, et loa andmisest tuleb keelduda, kui **pärast keskkonnamõju hindamist selgub, et ka mõjude hindamise käigus väljatöötatud leevendavaid meetmeid rakendades on tegevusel jätkuvalt oluline keskkonnamõju**. Siinkohal on oluline veelkord rõhutada, et ka olulise keskkonnamõju (ehk keskkonnaohu) esinemise korral on luba erandkorras võimalik välja anda, eeldusel, et esinevad järgmised tingimused: huvi keskkonnaloo andmiseks on ülekaalukas ja tegevusel puudub mõistlik alternatiiv ning on võetud ohu vähendamise meetmed.

Teiseks on selgitused ebaõiged seetõttu, et analoogne kaevandamisloa andmisest keeldumise alus on sätestatud ka kehtivas maapõueseaduses (MaaPS § 34 lg 1 p 19): "keskkonnamõju hindamise tulemusel selgub, et kaevandamisega **kaasneb oluline keskkonnamõju** ja seda ei ole võimalik ära hoida ega leevendada." Selle sätte olemasolu ei ole aga praktikas mingil moel välistanud kaevandamislubade andmist.

Vältimaks maapõueseaduse selget ja põhimõttelist vastuolu valdkonnas kehtestatud raampõhimõtetega, mis loob kogu keskkonnaõiguse kodifitseerimise seisukohalt negatiivse pretsedendi, **teeme ettepaneku muuta eelnõu § 55 ja sõnastada see viisil:**

"(1) Kaevandamisloa andmisest keeldutakse keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 52 lõike 1 punktis 1 ning punktides 3–10 sätestatud juhtudel."

Vältimaks valearusaamu ja juba eelnõu koostamise käigus ilmnenu väärtõlgendusi, on mõistlik eelpool kirjeldatud tõlgendus keskkonnaohu mõiste sisustamisele loamenetluse kontekstis esitada ka eelnõu seletuskirjas.

Täiendavate küsimuste korral vastan neile hea meelega kas e-maili või telefoni teel.

Lugupidamisega,

Siim Vahtrus

SA Keskkonnaõiguse Keskus juhatuse liige
/Allkirjastatud digitaalselt/