



K E S K  
KONNA  
ÕIGUSE  
KESKUS

# Osalemisvõimalused ehitusmaavarade kaevandamist puudutavates otsustes

Juhis kohalikele inimestele ja keskkonnaorganisatsioonidele

Koostajad:

Kärt Vaarmari  
Tiina Georg

Oktoober 2021

# Sisukord

<b>Sissejuhatus .....</b>	<b>3</b>
1. Missugustele õigustele saab tugineda kaevandamiseni viivates menetlustes? .....	4
1.1 Kaevandamiseks vajalike lubade menetlusest .....	4
1.2 Isiklike õiguste riive ja osapoolte vaheline dialoog.....	4
2. Kaasarääkimisvõimalused etappide kaupa.....	7
2.1 Uuringuloa menetlus .....	7
2.2 Kaevandamisloa menetlus.....	8
2.3 Keskkonnamõju hindamise (KMH) menetlus .....	9
2.4 Kaevandamisloa andmise otsustamine .....	10
3. Kaevandamisloa vaidlustamine .....	11
3.1. Vaie.....	11
3.2 Kaevandamisloa vaidlustamine kohtus .....	11
4. Muud võimalused kaevanduste rajamist mõjutada .....	14
4.1 Planeeringud.....	14
4.2 Alade kohaliku kaitse alla võtmine .....	15



Juhise valmismist toetas [Avatud Eesti Fond](#) koos [Vabaühenduste Liiduga Aktiivsete Kodanike Fondist](#) projekti [Maavarade kaevandamisest mõjutatud kogukondade koostööplatvorm](#) (2020-2021) raames.

## Sissejuhatus

Viimastel aastatel on maavarade kaevandamise teema muutunud iseäranis aktuaalseks. Rail Balticu ja neljarealise Via Baltica rajamise plaanid on suurendanud kaevandamissurvet tunduvalt ning eelduslikult süveneb see edaspidi veelgi. See on suureks katsumuseks kodanikuühendustele oma kodukoha eest seismisel. Siinne juhise on mõeldud abimaterjaliks olukorrast arusaamiseks ning annab näpunäiteid ja juhiseid tähelepanu erinevates menetlusetappides avanevatele võimalustele.

Juhise on suunatud eelkõige planeeritava kaevanduse piirkonnas elavatele inimestele ja seal tegutsevatele keskkonnaorganisatsioonidele, aga üht-teist kasulikku võivad leida siit ka kohalikud omavalitsused.

Joonealustes viidetes on toodud asjakohaseid kohtulahendeid, mille numbril on link lahendi tervikversioonile, et huvilistel oleks lihtsam lahend üles leida. Juhises viidatud õigusaktid leiab [Riigi Teataja veebilehe otsingu kaudu](#).

# 1. Missugustele õigustele saab tugineda kaevandamiseni viivates menetlustes?

## 1.1 Kaevandamiseks vajalike lubade menetlusest

Maavara kaevandamiseks on esiteks vajalik, et maavara oleks konkreetses piirkonnas uuritud (st teada selles oleva maavara liik, varude suurus ja olukord). Selleks peab kaevandamisest huvitatud isik, enamasti ettevõtte, taotlema geoloogilise uuringu loa. Uuringuloa menetluses on võimalik osaleda igapähe. Juhul, kui ala on varem uuritud ja selle kohta on andmed olemas, võib see etapp ära jääda.

Kui uuringud on tehtud ja maavara on riiklikusse maavarade registrisse kantud, saab kaevandaja esitada keskkonnaametile kaevandamisloa taotluse. Ka kaevandamisloa menetluses saavad kaasa rääkida nii otseselt kaevandamisest mõjutatud isikud kui kõik teised huvilised üldisemalt. Üle 25 hektarilise kaevanduse puhul on keskkonnaametil kohustus teha keskkonnamõju hindamine (KMH), teatud juhtudel tuleb KMH läbi viia ka väiksemate karjäärade puhul.

Nii uuringu- kui ka kaevandamisloa puhul on kohalike elanike seisukohast väga tähtis etapp kohaliku omavalitsuse (KOV) kooskõlastus – kui KOV ei ole uuringuloa või kaevandamisloa andmisega nõus, ei saa keskkonnaamet niisama lihtsalt luba anda.

Menetlustes tasub osaleda kõigil, kes soovivad kaevandamise alustamises või selle tingimustes kaasa rääkida. Täpsemalt on osalemise võimalusi kirjeldatud allpool.

## 1.2 Isiklike õiguste riive ja osapoolte vaheline dialoog

### 1.2.1 Kaitstavad õigused

Loamenetlustes osalemisel saavad isikud, kelle isiklike õigusi plaanitav kaevandamine võib mõjutada (puudutatud isikud), oma õiguste riivele viidata ja sellega oma õigusi kaitsta. Järgnevalt on nimetatud mõned isiklikud õigused, mida on õigusaktides või kohtupraktikas keskkonnamõju hindamises oluliseks peetud.

**Õigus era- ja perekonnaelu puutumatus** on sätestatud Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artiklis 8. Oma praktikas on Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) artikli 8 kaitseala sisustanud laialt. EIK praktika kohaselt võib tõsine keskkonnareostus mõjutada inimeste heaolu ning kodu normaalset kasutamist, tuues kaasa artikli 8 rikkumise ka juhul, kui inimese tervis ei ole tõsiselt ohus.<sup>1</sup> Artikli 8 riivena on EIK mõõnnd ka sellise riski esinemist, mis on piisavalt tihedalt seotud kaebajate eraelu ja kodudega.<sup>2</sup>

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast järeldub, et sellesse kohtusse saab pöörduda siis, kui keskkonnaprobleemid on juba tekkinud ja keskkonnareostus tõsine. Selliseks juhtumiks võib olla näiteks olukord, kus saastav kaevandus asub inimese elukoha läheduses ning sellest tulenevad mõjud kahjustavad tõsiselt keskkonda.

EIÕK ja EIK praktika on olulised ka Eesti õiguse kohaldamisel, kuna Riigikohtu (RK) seisukoha järgi on EIÕK Eesti õiguskorra lahutamatu osa ning selles sisalduvate õiguste ja vabaduste tagamine Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 14 kohaselt seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus (EIKo) 09.12.1994, [16798/90](#), López Ostra vs Hispaania, p 51.

<sup>2</sup> EIKo 14.02.2012, [31965/07](#), Hardy ja Maile vs Ühendkuningriik, p 192.

<sup>3</sup> Riigikohtu üldkogu otsus (RKÜKo) 06.01.2004, [3-1-3-13-03](#), p 31.

**Õigus tervise kaitsele** tuleneb mitmetest rahvusvahelistest õigusaktidest, millest olulisimad on Inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 25 lõige 1, Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakti artikli 12 lõige 1 ja Euroopa sotsiaalharta artikli 11 lõige 1. Õigust tervise kaitsele ei ole sätestatud EIÕK-s, kuid EIK on keskkonnateguritest tulenevat tervise mõjutamist käsitletud artikli 8 riivena.

Igaühe õiguse tervise kaitsele sätestab ka PS § 28 lg 1. Põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt<sup>4</sup> tuleneb sellest sättest ka riigi kohustus rakendada positiivseid meetmeid, et inimeste elukeskkond oleks tervislik ja ohutu. Riik peab õigusaktides kehtestama meetmed tervisliku ja ohutu elukeskkonna tagamiseks ning korraldama tõhusa järelevalve nende meetmete täitmise üle.

**PS § 5 ja PS § 53** on põhiseaduses ainsad otseselt keskkonnavalased normid. PS § 5 sätestab riigi kohustuse keskkonda kaitsta, PS § 53 isikute põhikohustuse säästa elu- ja looduskeskkonda ning hüvitada kahju, mis nad on keskkonnale tekitanud. Nendest PS sätetest ei tulene iseseisvalt kaitstavat põhiõigust puhtale keskkonnale, küll aga tuleneb õigus puhtale keskkonnale keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) §-st 23.

KeÜS § 23 järgi on igaühel **õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale**, millega tal on oluline puutumus. Tervis on Maailma Terviseorganisatsiooni põhikirja preambuli kohaselt täieliku füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisund, mitte üksnes haiguse või puuete puudumine. Tervis hõlmab KeÜS kommentaaride järgi ka heaolu selle laias tähenduses. Heaolu mõiste esile toomine näitab, et isikut tuleb kaitsta ka selliste negatiivsete mõjutuste eest, mis ei too tingimata kaasa tervisehäiret. Heaolu mõiste ei pruugi olla seotud mingitest arvulistest normidest kinnipidamisega – nt pidevas mürafoonis viibimine võib tekitada stressi ka juhul, kui müranorme ei ületata. Samuti võib isiku heaolu negatiivselt mõjutada vähene valgus või kaevu kuivamine kaevandamise tagajärjel.

Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale on isikul üksnes sellise keskkonna puhul, millega tal on oluline puutumus. KeÜS § 23 lg 2 kohaselt on oluline puutumus isikul, kes viibib tihti mõjutatud keskkonnas, kasutab sageli mõjutatud loodusvara või kellel on muul põhjusel eriline seos mõjutatud keskkonnaga. Oluline puutumus saab tekkida eelkõige juhul, kui isik kasutab keskkonnaosa intensiivselt, nt kalastab sageli järvel või kasutab allikat veevõtuks.<sup>5</sup> Lihtsamalt öelduna – kui plaanitav kaevandamine mõjutab näiteks roheala või veekogu, mida inimene sageli oma vajadusteks kasutab, siis võib seda üldjuhul lugeda oluliseks puutumuseks.

Keskkonna mittevastavust tervise- ja heaoluvajadustele eeldatakse, kui on ületatud keskkonna kvaliteedi piirväärtus (KeÜS § 23 lg 4). Riigikohus on möönnud isiku tervise- ja heaoluvajaduste kahjustamise võimalikkust ka olukorras, kus arvulist normi ei ole ületatud.<sup>6</sup> Näiteks võib tervise- ja heaoluvajadustele mittevastav olla ka karjäärast lähtuv riiklike normide piiresse jääv müratase.

**Omandiõiguse** sätestavad PS § 32, EIÕK esimese lisaprotokolliga artikkel 1 ja ka Euroopa Liidu (EL) põhiõiguste harta artikkel 17. EIK on EIÕK esimese lisaprotokolliga artikkeliga 1 seotud omandiõiguse rikkumisi tuvastanud eeskätt äärmuslikel juhtudel - siis kui on rikutud ka õigust elule.<sup>7</sup>

**Keskkonnaühendused** ei pea menetlustes osalemiseks välja tooma isiklike õigusi. Nende õiguste rikkumist eeldatakse, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga (vt KeÜS § 30 lg 2). Keskkonnaühenduste ülesanne on kaitsta avalikku huvi ning nemad peaksid jälgima ennekõike seda, kas

<sup>4</sup> Henberg, A., Muller, K., Sarapuu, A. Põhiseadus. Kommenteeritud Väljaanne. Paragrahv 28, p 7. Veebis: [https://pohiseadus.ee/sisu/3499/paragrahv\\_28](https://pohiseadus.ee/sisu/3499/paragrahv_28)

<sup>5</sup> Kask, O jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. 2015; KeÜS § 23 kommentaar p 3; (<https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-23>)

<sup>6</sup> RKHKo 11.10.2019, [3-15-2232/93](https://www.rkko.ee/3-15-2232/93), p 8.2.

<sup>7</sup> Vt nt EIKo 30.11.2004, [48939/99](https://www.eiko.ee/48939/99), Öneryildiz vs Türgi, p 138.

kaevandamine on selles piirkonnas ja kaevandaja soovitud tingimustel keskkonnakaitsealiselt vastuvõetav.

### *1.2.2 Teiste osalistega dialoogi pidamine*

Uuringuloa ja kaevandamisloa menetluse kõige olulisem osapool on **keskkonnaamet**, kes menetleb loataotlusi ning otsustab, kas ja millistel tingimustel loa väljastada. Et tagada enda esitatud seisukohtade kaalumise ja arvestamise loamenetluses, tuleb need esitada avaliku väljapaneku jooksul just keskkonnaametile.

Oluline on ka suhtlus kohaliku omavalitsusega, mis võib kohalike elanike õiguste või keskkonna kaitseks teinekord tõhusamgi olla. KOV saab tulemuslikult kaasa rääkida uuringuloa või kaevandamisloa menetluses kooskõlastuse andmise otsustamisega või piirangute seadmisega. Seega tasub välja uurida, kas KOV on valmis kohalike huvide eest seisma. Eestis on kohalikke huve aktiivselt kaitsvate omavalitsuste kohta üksjagu näiteid, tuntuim neist on ehk Jõelähtme Vallavalitsus.

Teatud juhtudel on menetlusosalisteks ka **Vabariigi Valitsus** (kui KOV ei ole loa väljaandmisega nõus, vt allpool) ja **keskkonaministeerium**. Ka neile tasub asjakohastel juhtudel seisukohti saata.

## 2. Kaasarääkimisvõimalused etappide kaupa

### 2.1 Uuringuloa menetlus

**Üldgeoloogiline uurimistöö** on maapõueseaduse (MaaPS) § 4 lg 1 järgi maapõue geoloogilise ehituse selgitamise eesmärgil tehtav teadusuuring või geoloogiline töö. **Maavara geoloogiline uuring** on maavara arvele võtmise ja **kaevandamise eesmärgil** tehtav geoloogiline töö (MaaPS § 4 lg 2). Kohalike elanike seisukohalt on olulisem just geoloogilise uuringu jaoks antav luba, kuna selle raames kaardistatakse täpsemalt konkreetsetes maardlas olev maavara.

Uuringuluba antakse reeglina avatud menetluses. Seega on igaühel õigus loamenetluses osaleda. Loataotluse kohta avaldatakse teade Ametlikes Teadaannetes, keskkonnaamet võib otsustada teate avaldada ka ajalehes. Teates peab keskkonnaamet ära märkima, mis tähtjaks ning kellele saab esitada seisukohti ja vastuväiteid. Tähtaeg ei saa olla lühem kui 2 nädalat.

Uuringuloa menetlusest peab keskkonnaamet eraldi teavitama inimesi, kelle õigusi võib uuringuluba puudutada.<sup>8</sup>

Et keskkonnaameti ja kohalike elanike arusaamad puudutatud isikute ringist võivad erineda, tasub ka ise ametiasutuste infosüsteemides olevat infot käimasolevate ja algavate menetluste kohta jälgida ning vajadusel järelepärimisi teha, et selgitada, kas ja millal on võimalik kaasa rääkida - vastasel juhul võib menetlusest teada saada alles siis, kui otsus juba tehtud.

**Kui KOV ei ole nõus uuringuloa andmisega, keeldub keskkonnaamet uuringuluba andmast** (MaaPS § 35 lg 1 p 10). Riigikohtu seisukoha järgi on kohaliku omavalitsuse keeldumine uuringuloa kooskõlastamisest loa andjale siduv.<sup>9</sup>

Teisalt, kui KOV ei ole nõus uuringuloa andmisega, võib keskkonnaamet kaevandamisloa taotleja ettepanekul taotleda **loa andmise nõusolekut Vabariigi Valitsuselt** (VV). VV annab loa andmiseks nõusoleku, kui selleks on ülekaalukas riigi huvi (MaaPS § 35 lg 3), mis kaalub üles kohaliku omavalitsuse väljatoodud põhjused loa mitteandmiseks<sup>10</sup>. Viimase 10 aasta jooksul on VV Eestis [ühel korral](#) leidnud, et riigi huvi on kaalukam KOVi keeldumise põhjendusest – [maavara geoloogilise uuringu loa andmiseks Harjumaal Maardus 2020. aastal](#).

Kuna kohaliku omavalitsuse keeldumist nõusoleku andmisest on võimalik vaidlustada ja Vabariigi Valitsuse nõusolekul võib kaevandamisloa anda, on KOVi nõusolekust keeldumisel kõige tugevam jõud siis, kui nõusolekust keeldumist on põhjalikult põhjendatud, arvestades ka Riigikohtu antud juhiseid.

Üldjuhul ei hinnata uuringuloa menetluses kaevandamisega seotud mõjusid, ning uuringuloa andmisel ei otsustata otseselt kaevandamise üle. Ent kui asjaoludest tulenevalt on ebatõenäoline, et uuringute eesmärgiks seatud kaevandamine tulevikus võimalikuks osutub, on see üks kaalutlus, mille esitamine on Riigikohtu hinnangul KOVi puhul asjakohane.<sup>11</sup>

Keskkonnaamet võib keelduda VV nõusoleku taotlemisest, kui keskkonnaministri hinnangul loa andmiseks riigi huvi ilmselgelt puudub (MaaPS § 35 lg 4).

<sup>8</sup> Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 11.

<sup>9</sup> RKHKo 11.11.2015, [3-3-1-37-15](#), p 11.

<sup>10</sup> RKHKo 10.06.2010, [3-3-1-38-10](#), p 17.

<sup>11</sup> RKHKo 11.11.2015, [3-3-1-37-15](#), p 14.

## 2.2 Kaevandamisloa menetlus

### 2.2.1 Kaasarääkimise etapid

Kaevandamisloa taotluse esitab kaevandamisest huvitatud isik keskkonnaametile, kes kontrollib taotluse nõuetele vastavust ning algatab loamenetluse. Taotlust menetletakse avatud menetluses, mis tähendab, et 1) taotluse kohta avaldatakse avalikud teated ning 2) korraldatakse loataotluse ja eelnõu avalik väljapanek ja avalik arutelu. **Avaliku väljapaneku jooksul ja avalikul arutelul on igaühel õigus plaanitava kaevandamise kohta oma seisukohti esitada.**

Reeglina viiakse kaevandamisloa menetlus läbi avatud menetlusena ning keskkonnaamet peab taotluse kohta teate avaldamisel ära märkima, millal ja kuidas saab kaevandamise plaani kohta seisukohti esitada. Tutvumiseks saadetakse ka kaevandamisloa eelnõu. **Seisukohtade esitamiseks mõeldud avalik väljapanek kestab vähemalt kaks nädalat**, keskkonnaamet võib määrata ka pikema tähtaja.

Seisukohti kaevandamise osas võib esitada ka varem, ent **oluline on oma arvamus esitada hiljemalt avaliku väljapaneku lõpuks**, kuna vastasel juhul ei pruugi keskkonnaamet seisukohti enam arvesse võtta.

### 2.2.2 Kaevandamisloa menetlusest teadasaamine

Avalikud teated kaevandamise plaani kohta avaldatakse Ametlikes Teadaannetes ja kohalikus või maakondlikus ajalehes (va juhul, kui kaevandamisega kaasnev keskkonnahäiring oleks väike). Samuti peab teate oma veebilehel avaldama KOV.<sup>12</sup>

Lisaks avalikele teadetele peab keskkonnaamet teavitama kaevandamise plaanist ka isikuid, kelle kinnistu piirneb kavandatava karjääri kinnistuga. Samuti isikuid, *“kelle valduses olevat kinnisasja kavandatud tegevus mõjutab määral, mis ületab oluliselt tavapärast mõju”* (KeÜS § 46 lg 1 p 2). Kui keskkonnaamet ei ole puudutatud isikut teavitanud, saab paluda end ise menetlusse kaasata.

Keskkonnaamet peab edastama nii ameti algatusel kaasatutele kui ka ise kaasamissoovi esitanud isikutele kavandamisloa menetlusega seotud dokumente ja hoidma kaasatud isikuid kursis menetluse käiguga. Igaks juhuks tasub huvilistel aeg-ajalt ise kontrollida menetluse käiku keskkonnalubade infosüsteemist KOTKAS.

### 2.2.3 Võimalikud argumendid

Eelkõige kohalikud elanikud, kinnisvaraomanikud ning kohalikud või üle-eestilised keskkonnaorganisatsioonid saavad esitada vastuväiteid ja seisukohti plaanitava kaevandamise mõjude kohta - näiteks joogivee, müra, tolmu, õhusaaste ja liikluskoormuse kohta. Samuti eeltoodud teguritega seotud õiguse kohta tervise- ja heaoluvajadustele vastava keskkonnale, kinnisvaraomanikel oma kinnisvara väärtuse muutumisest.

Keskkonnaorganisatsioonid saavad käsitleda looduskaitsete liikide ja elupaikade, sh Natura võrgustiku liikide ja elupaikade kaitse küsimusi ja seda, kuidas kavandatav karjäär võib neid mõjutada.

Käsitletavad aspektid on kaevandamise puhul sageli maastikumuutused, müra ja tolm ning mõju põhjaveetasemele, ent osad aspektid sõltuvad ka konkreetsest kaevandatava maavara liigist. Näiteks turba kaevandamisel on kliimamuutuste tõttu sagenenud rabapõlengud, sh kuivendatud turbatööstuse aladelt alguse saanud tulekahjud.

Oluline on seisukohtades välja tuua, kui mõjusid on ebapiisavalt käsitletud või kui nende leevendamiseks kavandatud meetmed on ebapiisavad.

---

<sup>12</sup> Täpsed nõuded teadete avaldamisele on kirjas KeÜS §-s 47.



Kohalike elanike seisukohad võivad muuhulgas olla üheks kohaliku huvi näitajaks, millele KOV tugineb kaevandamisloas kooskõlastuse andmisel või sellest keeldumisel.

#### 2.2.4 Kohaliku omavalitsuse seisukoha olulisus

Sarnaselt uuringuloaga on ka kaevandamisloa puhul väga oluline kohaliku omavalitsuse esitatav seisukoht kaevandamisloa taotluse kohta. Seega võib öelda, et kohalik omavalitsus on kogukonnale kaevandamisloa menetluses kõige olulisem partner.

Ka siis, kui kohalik omavalitsus ei ole asunud ise aktiivselt kohalikke huve kaitsma, tasub KOV-le esitada enne kaevandamisloa kooskõlastuse üle otsustamist seisukohti. Kohalikul omavalitsusel on seisukoha andmiseks MaaPS § 49 lg 6 kohaselt aega kaks kuud, arvates kaevandamisloa taotluse saamisest. Juhul, kui viiakse läbi ka keskkonnamõju hindamine, annab KOV oma seisukoha alles pärast KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamist.

Kui kohalik omavalitsus esitab Keskkonnaametile kaevandamisloast keelduva seisukoha, peab Keskkonnaamet jätma kaevandamisloa välja andmata, välja arvatud Vabariigi Valitsuselt nõusoleku saamisel.

Kui kohalik omavalitsus arvamuse esitamise etapis kaevandamisloale nõusolekut ei anna, võib kaevandaja teha keskkonnaametile ettepaneku, et amet taotleks nõusolekut Vabariigi Valitsuselt (VV). VV saab anda nõusoleku siis, kui selleks on ülekaalukas riigi huvi.

VV nõusoleku andmine sõltub eelkõige maavaravaru varustuskindlusest, st sellest, mitmeks aastaks eelduslikult maavara jätkub. Varustuskindluse arvutusi on ka kohalikel elanikel võimalik omal kulul ekspertidelt tellida, kui tekib kahtlus olemasolevate arvutuste õigsuses.

Praktikas on olnud mõned juhtumid, mil hoolimata kohaliku omavalitsuse keelduvast seisukohast kaevandamisloa andmiseks on VV nõusolekul ikkagi kaevandamisluba antud (nt Ruu lubjakivikarjäär<sup>13</sup> (2010) ja Koonga dolokivikarjäärid<sup>14</sup> (2015)).

### 2.3 Keskkonnamõju hindamise (KMH) menetlus

Pealmaakaevanduste puhul, mille pindala on üle 25 hektari, on kohustuslik keskkonnamõju hindamine (KMH). Sellest piirist väiksemate kaevandamisalade puhul peab keskkonnaamet eelhinnangus otsustama, kas kaevandamisel võib olla oluline negatiivne keskkonnamõju. Kui kaevandamisala läheduses asub üle-euroopalisel võrgustikku kuuluv Natura ala, on otsustustingimused tulenevalt ELi õigusest rangemad: KMH ja Natura hindamise tohib jätta tegemata vaid siis, kui esinevad objektiivsed asjaolud, mis välistavad olulise negatiivse mõju Natura alale<sup>15</sup>. Natura alade paiknemist saab vaadata näiteks [Maa-ameti kaardirakendusest](#) ning kaitseala kuulumist Natura võrgustikku kontrollida [Eesti looduse infosüsteemi \(EELIS\)](#) otsingust.

KMH menetluse käigus hindab kaevandaja valitud litsentseeritud keskkonnamõju hindaja kavandatava kaevandamistegevuse vahetut ja kaudset mõju keskkonnale, inimese tervisele ja heaolule, kultuuripärandile või varale. KMH programmile ning aruandele saab igaüks ka seisukohti esitada.

KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamisega ei tehta veel lõplikku otsust kaevandamisloa andmiseks – KMH on vaid üks etapp kaevandamisloa menetlusest. Seetõttu ei saa seda üldjuhul ka eraldiseisvalt vaidlustada. KMH eesmärk on anda keskkonnaametile piisavalt infot kaevandamise

<sup>13</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/13347671>

<sup>14</sup> Koonga I: <https://www.riigiteataja.ee/akt/324112015006> ja Koonga II: <https://www.riigiteataja.ee/akt/324112015007>

<sup>15</sup> Euroopa Kohtu otsus (Eko) [C-127/02](#), *Waddenzee*, p 44.

keskkonnamõjude kohta, ent ka selle kohta, keda kaevandamine selles piirkonnas puudutab ning milliste huvidega tuleb kaevandamisloa andmise otsustamisel arvestada.

## 2.4 Kaevandamisloa andmise otsustamine

Kui keskkonnaamet on saanud kogu info plaanitava kaevandamise ja selle mõjude kohta – kaevandamisloa taotluse, seisukohad piirkonna üldsuse esindajatelt ja puudutatud isikutelt, KOV seisukoha, KMH kohustuse korral ka keskkonnamõju hindamise tulemused, vajadusel seisukohad muudelt asutustelt - asub ta otsustama, kas ja millistel tingimustel saab kaevandamisloa välja anda.

Kohalike elanike või keskkonnaühenduste vastuväited kaevandamisele ei tähenda automaatselt, et KeA peaks kaevandamisloa andmisest keelduma. Küll peab KeA **esitatud seisukohti kaaluma** ja nendega arvestamist või arvestamata jätmist kirjalikult **põhjendama**. See puudutab lisaks kaevandamisloa andmisele ka tingimuste määramist lubades. Sellised **kaalutlused ja põhjendused peavad kirjas olema kaevandamisloa andmise otsuses**.

Kaevandamisloa andmisel ei ole oluline mitte üksnes see, kas kaevandamist lubatakse või ei lubata, vaid ka see, **millistel tingimustel kaevandamist lubatakse**. Keskkonnaametil on võimalik seada kaevandamisloas tingimusi, mis kaevandamise mõjusid leevendavad (nt tolmu ja müra vähendamine meetmed, kaevandamine väiksemas mahus või väiksemal alal jm). Ka nende tingimuste seadmise kohta tuleb keskkonnaametil esitada kaalutlused ja põhjendused. Praktikas on tingimused olnud sageli liiga üldsõnalised<sup>16</sup>, mistõttu tuleks loamenetluses jälgida, et need oleksid sõnastatud piisavalt konkreetselt ning et nende täitmist oleks võimalik kontrollida.

**Kaevandamisloa andmisest keeldumise alused** on loetletud KeÜS § 52 lõike 1 punktis 1 ning punktides 3–10, samuti MaaPS § 55 lõikes 2. Keskkonnaamet võib kaevandamisloa andmisest keelduda üksnes nendel tingimustel. Kaevandamisloa andmisest tuleb keelduda ka, kui kaevandamistegevusega 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 (KeÜS § 52 lg 1 p 6).

---

<sup>16</sup> Keskkonnaõiguse Keskus analüüs (2014):

[http://www.k6k.ee/files/Kaevandamislubade\\_tingimused\\_analyys\\_l6plik\\_18.12.14.pdf](http://www.k6k.ee/files/Kaevandamislubade_tingimused_analyys_l6plik_18.12.14.pdf)

## 3. Kaevandamisloa vaidlustamine

### 3.1. Vaie

Kaevandamisluba (ja ka uuringuluba) on võimalik vaidlustada vaide kaudu (HMS § 71 lg 1). Vaidemenetlus algab **vaide esitamisega** keskkonnaametile (HMS § 74). Vaie haldusaktile või toimingule tuleb esitada **30 päeva jooksul**, arvates päevast, millal isik **vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saama**. Vaide esitamine on enamasti kõige lihtsam e-posti teel digiallkirjaga. Vaides on vaja märkida haldusorgani nimetus, kellele vaie on esitatud; vaide esitaja nimi, postiaadress ja kontaktandmed (eelkõige e-posti aadress); kaevandamisloaga lubatud tegevus; põhjused, miks vaide esitaja leiab, et haldusakt või toiming rikub tema õigusi; selgelt väljendatud nõue vaide esitaja selgelt väljendatud nõue (näiteks *Tuginedes eeltoodule, palun Keskkonnaametil kaevandamisluba nr ... kehtetuks tunnistada*).

Nõue ei pea olema juriidiliselt korrektne. Vajadusel peab haldusorgan nõuet vaide esitaja eesmärgist lähtuvalt tõlgendama.<sup>17</sup> Riigikohtu seisukoha järgi peab vaide saama esitada igaüks ka õigusabi kasutamata ning sõltumata sellest, kas tal on eriteadmisi või kogemusi.<sup>18</sup> Vaideorgani (kaevandamisloa vaidemenetluses keskkonnaameti) ülesandeks on tagada, et vaide esitajal oleks menetluses võimalikult lihtne osaleda ning oma õigusi kaitsta.<sup>19</sup>

Vaidele on vaja lisada ka **vaide esitaja kinnitus** selle kohta, et vaieldavas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust (*Kinnitan, et vaieldavas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust*).

E-posti teel esitatud vaidele vastuseks saadab keskkonnaamet üldjuhul ka vaideotsuse e-posti teel. Vaie **lahendatakse 10 päeva jooksul**, arvates vaide edastamisest vaiet läbivaatavale haldusorganile. Kui vaiet on vaja täiendavalt uurida, võib vaiet läbivaatav haldusorgan vaide läbivaatamise tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra. Tähtaja pikendamise teade edastatakse vaide esitajale (HMS § 84 lg 2).

Isikul, kelle vaie jäi rahuldamata või kelle õigusi vaidemenetluses rikuti, on **õigus pöörduda** halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras **kaebusega halduskohtusse** (HMS § 87 lg 1).

### 3.2 Kaevandamisloa vaidlustamine kohtus

#### 3.2.1 Vaidlustamise alused

Kui isik leiab, et avalik-õiguslik isik (kaevandamisloa andmise puhul keskkonnaamet) on mõne haldusakti andmisega (nt kaevandamisloa andmisega) või toimingu<sup>20</sup> tegemisega rikkunud tema õigusi või piiranud tema vabadusi, võib ta oma õiguste kaitseks pöörduda halduskohtusse.<sup>21</sup> Keskkonnaasjades saab kohtusse pöörduda isik, kellel on vaidlusaluse keskkonnaga oluline puutumus, samuti keskkonnaorganisatsioon (vt lähemalt allpool).

<sup>17</sup> RKHko 28.06.2019, [3-18-253/46](#), p 16.

<sup>18</sup> RKHko 16.03.2005, [3-3-1-93-04](#), p 14.

<sup>19</sup> RKHko 28.06.2019, [3-18-253/46](#), p 17.

<sup>20</sup> HMS § 106 lg 1: Toiming on haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. Toimingul puudub regulatiivne sisu (sellega ei panda peale kohustust või keeldu ega konkretiseerita üksikjuhtumil seadusest tulenevat üldist kohustust või keeldu ega muudeta isiku õiguslikku staatust). Toiminguks, mille peale võib halduskohtusse kaevata, on avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku tegevus või tegevusetus või viivitus avalik-õiguslikus suhtes.

<sup>21</sup> Vt ka <https://www.kohus.ee/et/kohtusse-poordumine/haldusasjad>.

Halduskohtumenetlust reguleerib halduskohtumenetluse seadustik (HKMS), kaebeõiguse erisused tulenevad ka KeÜS §-dest 30 ja 31.

### 3.2.2 Kaebuse esitamine

Eestis on kaks halduskohtu (Tallinna halduskohus ja Tartu halduskohus), mille tegevus toimub neljas kohtumajas (Tallinnas, Pärnus, Tartus ja Jõhvis).

Halduskohtumenetlus algab kohtule **kaebuse esitamisega** (HKMS § 37 lg 1). Kaebuse esitajat nimetatakse halduskohtumenetluses **kaebajaks**. Tema vastaspooleks menetluses (kelle vastu kaebus esitatakse, kaevandamisloa vaidlustamisel keskkonnaamet) on **vastustaja**.

Kaevandamisloa puhul on levinuimaks kaebuse liigiks tühistamiskaebus: kohtul palutakse kaevandamisloa tühistada.

Kaebuse võib esitada kirjalikult posti teel, elektrooniliselt või toimetades selle ükskõik millisesse Eesti haldus- või maakohtu kohtumajja (HKMS § 40).

Halduskohtusse kaebuse esitamise üldine **tähtaeg on 30 päeva** alates kaebajale haldusakti (kaevandamisloa, uuringuloa või vaideotsuse) teatavaks tegemisest (HKMS § 46 lg 1).

### 3.2.3 Kaebeõigus

Reeglina võib isik halduskohtusse pöörduda üksnes **oma õiguse kaitseks** (HKMS § 44 lg 1). **Kaebeõiguse** eelduseks on kaebaja subjektiivse õiguse võimalik riive.<sup>22</sup>

Keskkonnaasjades saab **avaliku huvi kaitseks** kohtusse pöörduda **keskkonnaorganisatsioon**. Enamik keskkonnaorganisatsioone Eestis on mittetulundusühingud (MTÜ), ent kohaliku tasandi keskkonna kaitsmiseks on praktikas loodud ka seltsinguid. Kaebeõiguse tekkimiseks peab keskkonnaorganisatsiooni põhikirjas või seltsingulepingus organisatsiooni eesmärgina olema nimetatud keskkonnakaitse, piirkondlikult tegutseva ühenduse puhul just selles konkreetses piirkonnas. Keskkonnaorganisatsiooni mõiste ja kaebeõiguse tingimuste kohta vt lähemalt KeÜS § 30 lg 2 ning § 31.

Kaevandamisloa vaidlustamiseks saab kaebuse esitada nii keskkonnaorganisatsioon kui ka füüsiline isik (nt mõni kohalik elanik). Praktikas on olnud kohtuvaidlusi, milles kaebajate poolel ong nii keskkonnaorganisatsioon(id) kui ka füüsilised isikud. Sel juhul on tagatud, et vaidluses on esindatud nii looduskaitse avalik huvi kui ka kohalike elanike isiklikud õigused.

### 3.2.4 Kulud

Lisaks esindajakulule võib kaebuse esitajal kohtus kaotuse korral tekkida mõne teise menetlusosalise õigusabikulude hüvitamise kohustus. Kui haldusorgan osaleb kohtuasjas oma pädevuse raames, siis üldiselt tema kulud kaebajatelt välja ei mõisteta. Küll aga on risk, et kohtuasja kaotades tuleb **kolmanda isiku** (kaevandustega seonduvalt näiteks kaevandust taotleva ettevõtja) **õigusabikulud** hüvitada. Kohtud peaksid küll jälgima, et kulude väljamõistmine ei oleks kaebajatele ebamõistlikult koormav ja ei heidutaks isikuid kohtu kaudu oma õigusi kaitsmast<sup>23</sup>, kuid keskkonnavaidlustes võidakse siiski füüsilisest isikust kaebajalt tema kaotuse korral välja mõista kolmandaks isikuks oleva äriühingu kulud tuhandetes eurodes.

Mõnevõrra kulukas võib olla ka eksperdi hinnangute tellimine. Eksperthinnangut võib tarvis olla tellida siis, kui see on kohtuasjas näiteks negatiivse keskkonnamõju tõendamiseks vajalik.

<sup>22</sup> RKHKo 16.12.2015, [3-3-1-55-15](#), p 10.

<sup>23</sup> Århusi konventsiooni art 9 lg 4.

Kaebaja võidu korral aga mõistab kohus tavaliselt vastaspoolelt kaebaja õigusabikulud välja, otsustades, missuguses ulatuses on kulud põhjendatud.

## 4. Muud võimalused kaevanduste rajamist mõjutada

### 4.1 Planeeringud

#### 4.1.1 Maakonnaplaneering

Maakonnaplaneering on suure üldistusastmega planeering, mille eesmärk kehtiva planeerimisseaduse (PlanS) järgi on maakonna või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine. PlanS § 55 lg 1 kohaselt koostatakse maakonnaplaneering eelkõige kohalike omavalitsuste ülestev huvide väljendamiseks ning riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamiseks. PlanS § 56 lg 1 p 6 kohaselt on maakonnaplaneeringu üheks ülesandeks maardlate ja kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määramine.

Seega võiks maakonnaplaneering olla ideaalne vahend kaevandamisega seotud riiklike huvide ning kohalike huvide tasakaalustamiseks. Praktikas maakonnaplaneeringutes sellist huvide kaalumist üldjuhul ei toimu ning kehtivad maakonnaplaneeringud lihtsalt arvestavad olemasolevate maardlatega.

Küll määratakse maakonnaplaneeringutega muid tingimusi, mis võivad kaevandamise plaanidega vastuollu minna. Näiteks tingimused kultuuripärandi säilitamiseks, väärtuslike põllumajandusmaade, maastike ja looduskoosluste säilitamiseks, oluliste puhkealade kasutamiseks ning rohevõrgustiku toimimise tagamiseks.

Kohtupraktikas on leitud, et KOV võib uuringuloo andmiseks nõusolekust keeldumisel tugineda maakonnaplaneeringule, ent peab täpsustama, kuidas kaevandamine konkreetsel juhul maakonnaplaneeringuga vastuollu läheks. Riigikohus on leidnud: *Maakonnaplaneeringute üldisuse tase on selline, et täpsemate selgitusteta ei ole võimalik väita, et kaevandamine ei ole võimalik. Seega ei piisa uuringuloo kooskõlastamata jätmiseks üksnes maakonnaplaneeringutele viitamisest. Selgitada tuleb ka seda, kas ja kuidas kavandatav tegevus maakonnaplaneeringutega seatud eesmärkide saavutamist takistaks.*<sup>24</sup>

#### 4.1.2 Üldplaneeringuga rohealade ja nende kasutustingimuste määramine

Üldplaneering on kaevandamise tingimuste mõjutamiseks juba konkreetses tööriist kui maakonnaplaneering. PlanS § 75 lg 1 p 10 järgi saab kohalik omavalitsus üldplaneeringuga määrata **rohevõrgustiku toimimist tagavaid tingimusi** ning **sellest tekkivaid kitsendusi**. Sellised kitsendused võivad muu hulgas hõlmata piiranguid metsaraiete, täisehitamisele ja maavarade kaevandamisele. Üldplaneeringuga on kohalikul omavalitsusel võimalik moodustada ka kohalik kaitseala, millest juttu järgmises punktis.

Üldplaneeringu menetluses on õigus osaleda igaühel. See tähendab, et seisukohti esitada võivad ka väljaspool konkreetset linna või valda elavad inimesed.

KOV jaoks on oluline ka üldplaneeringus rohealade kasutustingimusi ammendavalt põhjendada ja huve kaaluda, et vähendada võimaliku kohtuvaidluse riski.

Tuleb siiski arvestada, et kui üldplaneeringu alal asub maardla, tuleb kohalikul omavalitsusel kooskõlastada planeering keskkonnaministeeriumiga, kes ei pruugi olla nõus maardla kasutusvõimaluste kitsendamisega. Kui alal ei ole kinnitatud maardlat (tehtud geoloogilisi uuringuid), siis ministeeriumi kooskõlastuse kohustust ei ole.

<sup>24</sup> RKHKo 11.11.2015, [3-3-1-37-15](#), p 17.

## 4.2 Alade kohaliku kaitse alla võtmine

**Kohalik omavalitsus** saab omal algatusel ala kohaliku kaitse alla võtta, samuti saavad keskkonnaorganisatsioonid või füüsilised isikud (eraisikud) selleks asjaomasele valla- või linnavalitsusele või linnaosavalitsusele **avalduse** esitada. Avalduses peab sisalduma kaitse alla võtmise põhjendus (mida kaitstakse, nt puhkealad, kultuuriväärtused, maakonnas harvaesinevad pinnavormid, maastikud või puuderühmad), ühtlasi kaardile märgitud soovitud kaitseala piirid (LKS § 8 lg 2).

Kohaliku kaitseala moodustamise ajendiks saab olla üksnes **kohalike väärtuste kaitse**. Riigikohtu praktika kohaselt ei saa kohaliku tasandi kaitse alla võtmisel seada kaitse-eesmärkideks EL loodus- ega linnudirektiivi elupaiku ega kaitstavad liike, sest nende kaitse on Riigikohtu hinnangul ainuüksi riigi ülesanne.

Samas on Riigikohus leidnud, et kohalikul omavalitsusel on **õiguspärane põhjendada kohaliku kaitseala moodustamist sellega, et soovitakse kaevandust ära hoida**.<sup>25</sup> Tuleks aga tähele panna, et 2017. aastal jõustus looduskaitseaduse muudatus (LKS § 9 lg 10.1), mis sätestab, et kui loodusobjekt, mida kavandatakse võtta kohaliku kaitse alla, asub maardlal, tuleb loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse eelnõu kooskõlastada Keskkonnaministeeriumiga. See tähendab, et kui maavara on registrisse kantud (üldjuhul pärast geoloogilise uuringu tegemist), küsib kohalik omavalitsus Keskkonnaministeeriumilt kooskõlastust. Praktikast selle kohta veel ei ole.

Omavalitsusel või avalduse alusel saab kohalik omavalitsus alasid kaitse alla võtta kas üldplaneeringu raames või üldplaneeringust eraldiseisvalt. Looduskaitseadus ei näe sõnaselgelt ette, et üldplaneeringu käigus kohaliku kaitseala moodustamise korral oleks kohalik omavalitsus kohustatud ellu viima kaitseväärtuste ja kaitse alla võtmise otstarbekuse **ekspertiisi**, aga õiguslike riskide maandamiseks on seda ikkagi mõtet teha. Väljaspool üldplaneeringut kaitse alla võtmise korral on ekspertiisi elluviimine/tellimine seadusega ette nähtud (LKS § 8 lg 3).

Kui kohalik omavalitsus on asunud kaitse alla võtmise taotlust menetlema või alustanud omavalitsusel omal algatusel kaitse alla võtmise menetluse, on asjakohastel haldusorganitel õigus **peatada kuni 28 kuuks muude haldusaktide menetlused**, mis võivad tulevase kaitseala kaitseväärtusi kahjustada (LKS § 8 lg 6). Näiteks Keskkonnaametil on õigus **peatada uuringu- ja kaevandamisloa menetlus**, kuniks kaitse alla võtmine või võtmata jätmine on kohalikul omavalitsusel otsustatud. Kui Keskkonnaamet seda ise ei tee, saavad kohalik omavalitsus, füüsilised isikud või keskkonnaorganisatsioonid konkureeriva haldusmenetluse peatamist ka kohtu kaudu ametilt nõuda. Esmalt tuleks esitada Keskkonnaametile taotlus ning kui Keskkonnaamet seda ei rahulda, siis halduskohtusse pöörduda. Hiljuti esineski juhtum, kus Jõelähtme Vallavalitsus oli sunnitud Keskkonnaameti vastu kohtusse pöörduma, sest amet ei olnud peatanud taotluse alusel kaevandamisloa taotluse menetlust, ehkki Jõelähtme Vallavalitsus oli alustanud kohaliku kaitse alla võtmise menetlust<sup>26</sup>.

Samuti on olemas alade **riikliku kaitse alla võtmise võimalus**. Selleks tuleb esitada avaldus Keskkonnaministeeriumile. Kaitse alla võtmise ettepanekus tuleb esitada LKS § 8 lõikes 2 nimetatud andmed.

<sup>25</sup> RKHKo 30.05.2019, [3-17-563](#), p 12.3.

<sup>26</sup> RKHKm 07.12.2020, [3-19-2448](#).