



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Maavara kaevandamise lubade tingimused praktikas

Õiguslik analüüs



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Autorid: Mirjam Reinthal, Kärt
Vaarmari, Siim Vahtrus

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	7
2. Metoodika	8
2.1. Kasutatud andmed	8
2.2. Töö ülesehitus	8
3. Üldandmed	10
4. Ülevaade maavara kaevandamise lubade täiendavatest tingimustest	12
4.1. Mürä tekke tõkestamisega seotud tingimused (v.a. tööaja piiramine)	12
4.2. Tööaja piiranguga seotud tingimused	13
4.3. Tolmu tekke tõkestamisega seotud tingimused	14
4.4. Teede seisundi ja liiklusega seotud tingimused	15
4.5. Veekaitsega seotud tingimused	16
4.6. Seadmed	17
4.7. Maa kasutamise alused	18
4.8. Korrastamine	19
4.9. Muud tingimused	19
4.10. Kõrvaltingimuste sõltuvus piirkonnast ning KMH läbiviimisest	21
5. Hinnang täiendavate tingimuste tõhususele	23
5.1. Tingimuste seadmise õiguslik alus	23
5.2. Läbivaadatud lubade tingimuste analüüs	24
5.2.1. Õigusaktidele viitavad tingimused	24
5.2.2. Kokkulepped erinevate osapoolte vahel kõrvaltingimusena	27
5.2.3. Lubades kehtestatud tingimuste selgus, täidetavus ja kontrollitavus	28
5.2.4. Näited heast praktikast	33
5.2.5. Tähelepanekud järelevalve teostamise probleemide kohta	35
5.3. Järeldused kaevandamislubade tingimuste piisavuse ja täidetavuse osas	36
Kasutatud materjal	38

Kasutatud lühendid

HMS – haldusmenetluse seadus

KaevS – kaevandamiseseadus

KeA – Keskkonnaamet

KeM – Keskkonnaministeerium

KKI – Keskkonnainspeksioon

KLIS – Keskkonnalubade Infosüsteem

KMH – keskkonnamõju hindamine

KÕK – SA Keskkonnaõiguse Keskus

LKS – looduskaitseeseadus

MaaPS – maapõueseadus

VeeS – veeseadus

Lühikokkuvõte ja peamised soovitused

Käesoleva analüüsi eesmärgiks oli uurida viimastel aastatel välja antud maavara kaevandamise lubade tingimusi, et teha kindlaks, kuivõrd on nendes lubades pandud paika tõhusaid kõrvaltingimusi keskkonna- ja inimtervise kaitseks.

Analüüsis uuritud kolme aasta praktika (perioodil 1.07.2011 kuni 30.06.2014 välja antud load) hõlmab 156 välja antud kaevandamisluba üle Eesti. Suurem osa välja antud kaevandamislubade arvust puudutab liiva ja kruusa kaevandamist, ent kogupindalalt on kõige rohkem antud lube põlevkivi kaevandamiseks. Lisaks neile on antud lube veel dolokivi, ehituslubjakivi, turba ning keraamilise savi kaevandamiseks.

Kõrvaltingimusi ehk täiendavaid tingimusi keskkonna, inimtervise ja vara kaitseks on kehtestatud 152 loos. Täpsemalt puudutavad lubades esitatud tingimused järgmisi teemasid:

- müra tekke tõkestamise tingimused (enamjaolt karjääri tööaja piiramisega, ent ka piirnormide järgimise kohustusega, vallide rajamisega vmt);
- tolmu tekke tõkestamise tingimused (kõige sagedasemaks tingimuseks on teede ja karjääride niisutamine või kastmine, tee katmine mustkatttega või tolmuvaabakatttega; seatud on ka nõudeid töömeetoditele, kohustus arvestada tuule suunaga jmt);
- tingimused teede seisundi säilitamiseks ja liiklusohutuse tagamiseks;
- veekaitsega seotud tingimused (enamjaolt veetaseme ja/või kvaliteedi mõõtmise kohustus, samuti kohustus tagada lähipiirkonna kaevudes veevarustus ja/või rajada vajadusel uued kaevud)
- nõuded seadmete tankimisele ja remondile, et kaitsta pinnast ja põhjavett;
- kaevandatud ala korrastamisega seotud tingimused;
- muud tingimused (nt tingimused elektriliinide kaitseks; üksikutel juhtudel on seatud tööaja piiranguid seoses looduskaitseliste väärtustega jm).

Ehkki peaaegu kõigis vaadeldud lubades on täiendavaid tingimusi kehtestatud, näitavad analüüsi tulemused, et sageli on tingimuste näol tegemist lihtsalt õigusaktidest tulenevate nõuete ülekordamisega. Näiteks viidatakse müranormidest kinnipidamise vajadusele, looduskaitseliste nõuetele vmt. Selliste nõuete puhul ei ole sisuliselt tegemist täiendavate tingimuste kehtestamisega keskkonna ja inimtervise kaitseks.

16 kaevandamisloas on esitatud tingimusena kaevandusettevõtte ja kolmandate osapoolte vahelise kokkuleppe sõlmimise või juba sõlmitud kokkuleppe järgimise kohustus. Ehkki selliste kokkulepete sõlmimine ei ole otseselt väär, ei ole nende täitmise kohustus loa kõrvaltingimusena üldjuhul õiguspärane. Kohustuslikuks saavad selliste kokkulepete tingimused loos muutuda üksnes juhul, kui need tingimused on sõnaselgelt loos kehtestatud.

Analüüsis vaadeldi ka seda, kas ülejäänud (st mitte õigusaktidest juba tulenevad või kokkulepetega seotud) kõrvaltingimused on piisavalt selged, et need oleksid täidetavad ja kontrollitavad. Põhijäreldusena tuleb nentida, et lubades kehtestatud tingimused on sageli kas väga üldised või ebaselged. Kasutatakse mitmetimõistetavaid või ebaselgeid termineid,

paljudel juhtudel tuleb tingimusi täita üksnes „vajadusel“ või „soovituslikult“. Kõrvaltingimuste tõhusust vähendab ka asjaolu, et mitmel juhul on rakendatud praktikat, mille puhul loa tingimused on suunatud üksnes karjääris toimuvale tegevusele, ent ei käsitle mõjusid, mis jäävad mäeeraldisest väljapoole.

Kui jätta kõrvale lubades kehtestatud tingimused, mis tulenevad juba õigusaktidest, kokkulepetele viitavad tingimused, ning sõnastuse poolest liiga üldised või halvasti kontrollitavad tingimused, on analüüsis käsitletud perioodil antud kaevandamislubades seatud väga väike hulk tingimusi, mis reaalselt võiksid kaevandamise keskkonnamõju vähendada. Kõrvaltingimuste seadmise aluseks on maapõuseaduse § 35 lg 2 p 8, mis näeb selliste tingimuste seadmise eesmärgina „vähendada inimese tervisele, varale ja keskkonnale kaevandamisest tulenevat kahjulikku mõju“. Analüüsi tulemustest järeldeb, et senises praktikas ei ole seda eesmärki piisavalt täidetud.

Selleks, et load leevendaksid kaevandamistegevusest keskkonnale avalduvat mõju tõhusamalt, tuleks muuta senist praktikat:

- 1) mitte korrata lubade täiendavates tingimustes üle õigusaktidest juba tulenevaid nõudeid, või lisada need lubadesse selgelt eristatavate selgitustena kehtiva õiguse nõuete kohaldamise kohta;
- 2) kehtestada kaevandamislubades kõik tingimused, mis on vajalikud nii kaevandamisest kui kaevandatud maavara väljaveost vm kaevandamisega seotud tegevusest tulenevate negatiivsete mõjude leevendamiseks;
- 3) vältida lubades täiendavate tingimuste kehtestamist, mis kohustavad sõlmima kolmandate osapooltega kokkuleppeid, või täitma juba sõlmitud kokkuleppeid, ilma et neist kokkulepetest tulenevaid tingimusi loas välja oleks toodud;
- 4) kasutada täiendavate tingimuste sõnastamisel üheselt mõistetavaid termineid ning kohustavat kõneviisi, vältida sõnu „vajadusel“ ja „soovituslikult“.

Kuna need soovitused lahendavad vaid osa lubade tõhususe probleemidest, leiavad analüüsi koostajad, et kaevandamislubade andmise praktika vajab asjaomaste riigiasutuste (eelkõige Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaameti) poolt ka ulatuslikumat ülevaatamist ning muutmist. Vaja oleks alustada laiemat diskussiooni kaevandamise mõjude leevendamise võimaluste tõhustamiseks.

1. Sissejuhatus

Käesolev analüüs uurib sügavuti viimaste aastate kaevandamislubade andmise praktikast, täpsemalt kaevandamislubades kehtestatavoid täiendavaid tingimusi ehk kõrvaltingimusi looduskeskonna ja inimeste kaitseks. Keskkonnaõiguse Keskuse 2010. aastal koostatud analüüsis kaevanduste rajamise korralduse kohta Eestis¹ tegime tollase praktika põhjal kaks olulist järeldust:

- 1) et kaevandamislubades määratavate negatiivseid keskkonnamõjusid leevendavate meetmete osas leiavad ametnikud, et kui mõjud jäävad normide piiresse, siis ei saa kaevandajalt enam nõuda;
- 2) et paljudes küsimustes on konkreetsed normid kehtestatud (nt müra), on kaevandamislubades sätestatud meetmed üldsõnalised ega pruugi tegelikult pakkuda negatiivsete keskkonnamõjude eest kaitset.

Pärast 2010. a analüüsi avalikustamist KÕKi praktikast läbi käinud juhtumite raames oleme samuti probleemina täheldanud kaevandamislubade kõrvaltingimuste üldist sõnastust ning näinud, et mitmeid loamenetluse käigus huvitatud isikute poolt välja pakutud tingimusi lõplikesse lubadesse ei lisata. Kaevandamislubade tingimuste ebapiisavusele on viidanud Riigikontroll 2009. a avalikustatud auditaruandes ehitusmaavarade kasutamise kohta² ning 2014. a avalikustatud auditaruandes põlevkivi kasutuse suunamise kohta³. Leidsime, et kahtluste tõendamiseks ja olukorra parandamiseks on vajalik põhjalik praktika analüüs, mis annaks selge vastuse, kuivõrd kehtestatakse kaevandamislubade väljaandmisel ka reaalselt selliseid täiendavaid tingimusi, mis looduskeskonda ja inimesi võimalikult tõhusalt kaitseksid.

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

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

Analüüsi tööversioon saadeti tutvumiseks ja arvamuste avaldamiseks Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaameti vastava valdkonna spetsialistidele. Saadud tagasiside põhjal võime järeldada, et üldjoontes on riigiasutused analüüsis väljatoodud probleemidega üldjoontes nõus ning näevad samuti vajadust lubade väljaandmise praktikast tõhustada. Keskkonnaministeeriumi tagasisides leiti, et parema praktika saavutamiseks võib olla vajalik loa andjatele ühine juhend, koolitus vmt. Keskkonnaameti tagasisides toodi välja, et KeA on juba välja töötanud keskkonnakaitseloa hea tava, mis peaks praktikast ühtlustama. KeA seisukohti, milles ei olnud analüüsi järeldustega nõus, oleme analüüsis kajastanud ning andnud neile omapoolse arvamuse.

¹ http://k6k.ee/files/K6K_Kaevanduste_rajamise_analyys_juuni_2010.pdf

² <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2091/Area/15/language/et-EE/Default.aspx>

³ <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2314/Area/15/language/et-EE/Default.aspx>

2. Metoodika

2.1. Kasutatud andmed

Analüüsi koostamisel vaadati läbi kõik Keskkonnalubade Infosüsteemi (KLIS) sisestatud maavara kaevandamise load, mis on välja antud perioodil 01.07.2011 – 30.06.2014.

Analüüsist jäeti välja sel perioodil KLISi andmetel väljastatud load, mis tegelikult olid varem kehtinud loa kehtivusaja pikendamised või loa ümberregistreerimised loa uuele omanikule, juhul kui loa muid tingimusi ei muudetud.

Kokku kajastab analüüs andmeid 156 vastaval perioodil väljastatud maavara kaevandamise loa või loa muudatuse (kui sellega kehtestati uusi täiendavaid tingimusi) kohta.

Lubade olulisemad andmed on koondatud tabelisse (analüüsi lisa 1). Informatsioon on tabelis jagatud kahte suuremasse kategooriasse: loa andmed ja loa tingimused.

Loa andmise tingimusi on analüüsitud järgnevate alamkategooriatena:

- 1) müra;
- 2) tööaja piiramine (ainult kohalike elanike elukeskkonna mõjutuste vähendamiseks seatud tingimused);
- 3) tolm (s.h. teetolmu vähendamise meetmed);
- 4) teede seisund ja liiklusohutus;
- 5) veekaitse;
- 6) seadmed (tingimused, mis on seatud masinate ja seadmete kasutamisele pinnase ja põhjavee kaitseks);
- 7) korrastamine;
- 8) maa kasutamise alused;
- 9) muud tingimused (s.h. ka looduskaitsealadel eesmärkidel seatud tööaja piirangud).

Analüüsis ei ole kajastatud lubades toodud tingimust, millega määrati maavaravaru kaevandamise protsentuaalne jaotus, kuna analüüsi koostajate hinnangul ei ole see käsitletav inimese tervisele, varale ja keskkonnale kaevandamisest tulenevat kahjulikku mõju vähendava meetmena.

Andmed keskkonnamõju hindamise algatamise kohta on saadud vastavate maavara kaevandamise lubade andmise korraldustest. Osa korraldusi saadi KLISist, kus need on lisatud vastava loa juurde. Kui KLISis korraldus puudus, otsiti seda Keskkonnaameti või Keskkonnaministeeriumi dokumendiregistritest. Juhul, kui ka sealt ei olnud korraldused leitavad või halva kvaliteedi tõttu loetavad, küsiti korraldused asutustelt välja teabenõude korras.

2.2. Töö ülesehitus

Töö esimeses osas on esitatud statistilised andmed käsitletud perioodil väljastatud lubade kohta, mis puudutavad maavara liike, mäeeraldiste suurust, lubades kehtestatud täiendavate tingimuste iseloomu ning KMH algatamist.

Töö teises osas analüüsitakse kaevandamislubade andmisel seatud lisatingimusi sisuliselt. Muu hulgas on antud hinnang:

- 1) kas seatud täiendavad tingimused sisaldavad kohustusi, mis tulenevad loa omanikele muudest õigusaktidest;
- 2) kui tõhusad, s.t. selged, täidetavad ja kontrollitavad on seatud tingimused;
- 3) kas täiendavad tingimused, mis ei tulene teistest õigusaktidest, on piisavad selleks, et vähendada kahjulikku mõju keskkonnale ning inimeste tervisele ja tagada kohalike elanike heaolu.

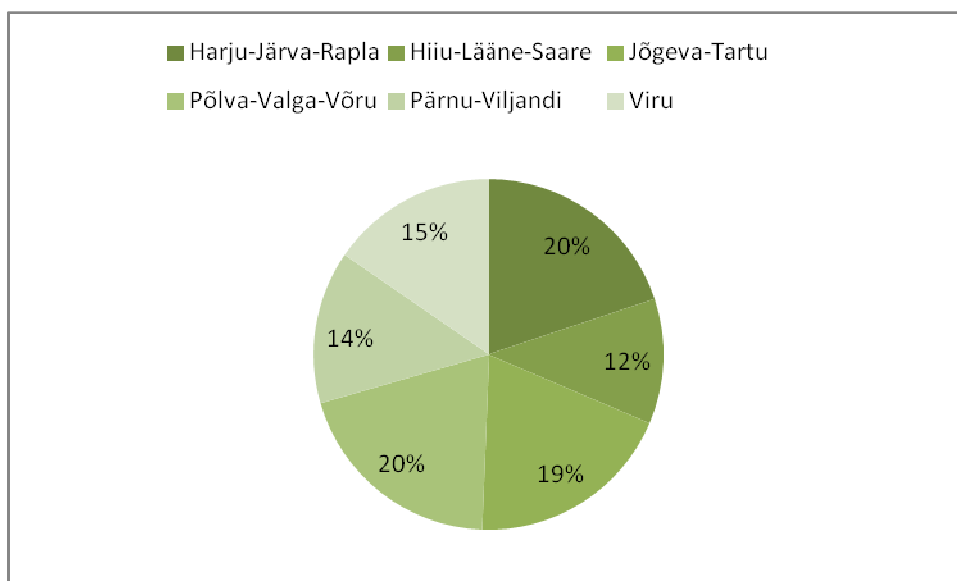
3. Üldandmed

Ajavahemikul 01.07.2011 – 30.06.2014. a väljastasid Keskkonnaamet ja Keskkonnaministeerium 156 maavara kaevandamise luba (s.h. varem välja antud lubade muutmised, kui selle käigus lisati loale täiendavaid tingimusi).

Piirkonniti (Keskkonnaameti regioonide kaupa) jagunevad väljastatud load ning nendega hõlmatud määraldiste pindalad alljärgnevalt:

Piirkond	Väljastatud lubade arv	Määraldiste pindala (ha)
Harju-Järva-Rapla	31	375,21
Hiiu-Lääne-Saare	18	143,5
Jõgeva-Tartu	30	313,84
Põlva-Valga-Võru	31	165,85
Pärnu-Viljandi	22	642,03
Viru	24	6705,3
Kokku	156	8345,69

Andmed näitavad, et välja antud lubade arv jaguneb üsna ühtlaselt erinevate KeA regioonide vahel:



Joonis 1. Välja antud lubade arvu jagunemine KeA regioonide kaupa

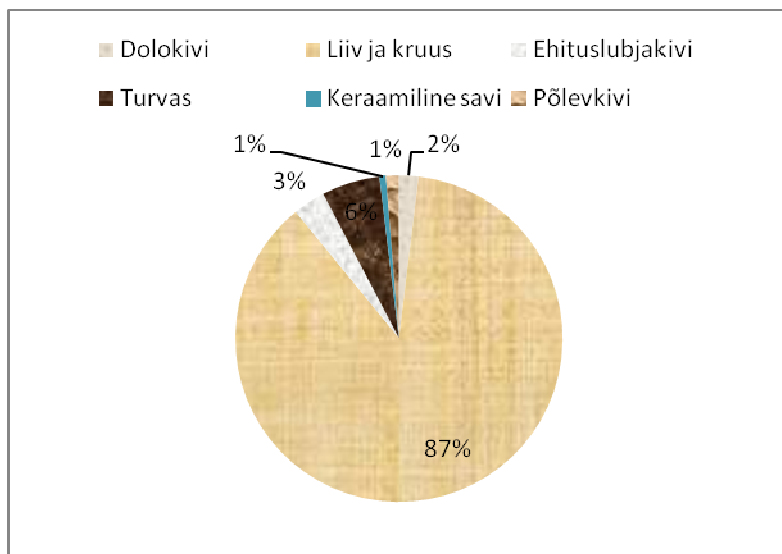
Seega puudutavad vaadeldud perioodi load kõiki KeA regioone ning annavad ülevaate nende praktikast.

Maavara liikide kaupa jagunevad väljastatud load alljärgnevalt:

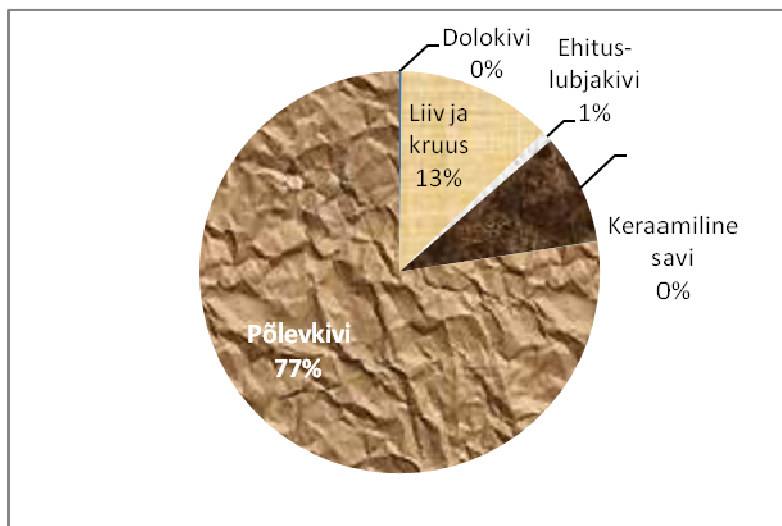
Maavara	Väljastatud lubade arv	Määraldiste pindala (ha)
Dolokivi	3	14,34
Liiv ja kruus	136	1049,1

Ehituslubjakivi	5	72,14
Turvas	9	746,13
Keraamiline savi	1	2,67
Põlevkivi	2	6461,31

Andmed näitavad, et ehkki suurem hulk lube on välja antud liiva ja kruusa kaevandamiseks, puudutavad need pigem väikese pindalaga karjääre. Kõige suurema pindalaga on põlevkivikaevandused, ehkki nendes kaevandamiseks on välja antud üksnes kaks luba. Seda olukorda näitlikustavad järgnevad joonised (Joonis 2 ja Joonis 3):



Joonis 2. Väljastatud lubade arvuline jaotus maavarade kaupa



Joonis 3. Väljastatud lubade jaotus mäeeraldiste pindalade järgi

4. Ülevaade maavara kaevandamise lubade täiendavatest tingimustest

Kokku seati 156 väljastatud loast täiendavaid tingimusi keskkonna, inimtervise ja vara kaitseks 152 loos.

9 Täiendavad tingimused	1. Kivimi purustamisel killustikuks ja kaevandust teenindava transpordi liikumisel tuleb vältida ülemäärase tolmu teket ning vajadusel kasta kaevanduse juurdepääsuteid. 2. Reostuse vältimiseks teostada pidevat tehnilise korrasoleku kontrolli karjääris kasutatava tehnika üle, hooldust ja tankimist viia läbi selleks kohandatud alal. 3. Kaevandamine võib toimuda ainult tööpäevadel ja päevasel ajal. 4. Materjali võib välja vedada ainult läbi Maleva karjääri ning enne kaevandamisloa väljastamist tuleb veotee kooskõlastada maaomanikuga. 5. Teostada veetaseme mõõtmised Tamme ja Järve kinnistutel enne kaevandamise algust ja intensiivse kaevandamise ajal. 6. Intensiivse kaevandamise korral teha mürataseme mõõtmised Tamme, Järve, Mäesauna ja Ilvese hoovides. 7. Üks kord intensiivse kaevandamise ajal teha tolmusisalduse mõõtmised Tamme, Järve, Mäesauna ja Ilvese hoovides. 8. Hoida korras väljaveotee ning kaevandamise lõppedes taastada tee.
--	--

Märkus: maavara kaevandamise luba L.MK/321996 on antud Keskkonnaameti Viru regiooni juhataja 17.07.2012 korraldusega nr V1-15/12/323. Luba on muudetud Keskkonnaameti Viru regiooni juhataja 03.07.2013 korraldusega nr V1-15/13/270

Joonis 4. Näide kaevandamisloa täiendavatest tingimustest kaevandamisloas

4.1. Müra tekke tõkestamisega seotud tingimused (v.a. tööaja piiramine)

Müra tekke tõkestamiseks on paljudes lubades seatud lisatingimuseks tööaja piiramine. Et see on spetsiifiline tingimus ning seotud omalaadsete probleemidega, on seda tingimust käsitletud pikemalt analüüsi järgmises punktis.

Muid tingimusi müra tekke tõkestamiseks, mis ei seisne tööaja piiramises, on seatud 56 loos. Nendest 26 korral on viidatud, et kaevandaja peab järgima müra (piir)norme. 13 korral on tingimuseks läbi viia mürataseme mõõtmine või seire. Tingimus mürataseme mõõtmiseks on kas seatud perioodiliselt (nt kord aastas) või vastavalt kaebusele. Kümnes loos on konkreetselt määratletud, millistes piirkondades/eramutes ja millal tuleb mürataseme mõõtmine sooritada.

Kümnes loos on ette nähtud müra leevendavate meetmete rakendamine üldiselt, meetmeid täpsustamata:

Kaevandaja peab järgima kehtestatud müra piimorme ning nende ületamisel tuleb rakendada leevendavaid meetmeid⁴.

Mõnel juhul on lisatud leevendavate meetmete loetelu näitlikuna:

Kaevandaja peab järgima kehtestatud müra piimorme ning nende ületamisel tuleb rakendada leevendavaid meetmeid (nt müratõkke rajamine, katendivallid vms)⁵.

Kohustuslikud, kindlaksmääratud müra leevendamise meetmed (v.a. müra seire meetmed) on tingimuseks seatud 26 loas. Neid on sõnastatud näiteks järgmiselt:

Kaevandamisloa taotleja peab müra häiringu vähendamiseks rakendama erinevaid meetmeid: kinnistu põhjapoolse metsariba säilitamine ning rajama katendivallid mäeeraldise äärealadele⁶;

Müra ja tolmu leviku piiramiseks rajada mäeeraldise lõuna, lääne ja põhja servadele katendivallid ning paigutada kõik masinad võimalikult kiiresti karjääri põhja⁷;

Jälgima lõhketööde läbiviimisel tuule suunda. Kui tuule suund on lähedal asuvatele (<500 m) elumajadele ja kui tuule kiirus ületab 5 m/s, tuleb lõhketööd ajutiselt peatada, kuni tuule suuna muutumiseni või tuule vaibumiseni. Mürataseme vähendamiseks katma metallist punkrite välisseinad müra summutava kerge materjaliga. Müra leviku vähendamiseks rajama 3-4 m kõrguse piirdevalli⁸.

4.2. Tööaja piiranguga seotud tingimused

Tööaja piiranguga seotud tingimusi on seatud 54 kaevandamisloas.

Kõige sagedamini (47 loas) on tööaega piiratud selliselt, et kaevandamine, väljavedu ja/või konkreetsed tööd (lõhkamine, purustussõlme töö) on lubatud vaid tööpäeviti. Enamasti on siis lubatud töötamine konkreetselt määratud ajavahemikul (nt 7-19 või 8-21 jne). Viies loas on kellaajalised tööaja piirangud esitatud ebamäärasemalt:

Kaevandamine võib toimuda ainult tööpäevadel ja päevasel ajal⁹;

Väljavedu karjäärist on lubatud tööajal ja tööpäeviti¹⁰.

Kaheksas loas nähakse ette võimalus, et kokkuleppel kohaliku omavalitsuse või kohalike elanikega on võimalik ka muudel aegadel kaevandada või teatud töid teha.

Kui reeglina on tööaja piirang sõnastatud lubatud ajavahemiku ja/või keelatud töö tegemise ajana, siis ühes loas nähakse piirang ette soovitusena tööaja planeerimiseks teatud ajavahemikku:

⁴ Näiteks Ahimäe liivakarjäär, luba nr VILM-064

⁵ Näiteks Ainja II kruusakarjäär, luba nr VILM-062

⁶ Helmi-Aakre V liivakarjäär, luba nr L.MK/321323

⁷ Kogula II lubjakivikarjäär, luba nr L.MK/321367

⁸ Anelma II dolokivikarjäär, luba nr KMIN-121

⁹ Maleva IV kruusakarjäär, luba nr L.MK/321996

¹⁰ Vinni kruusakarjäär, luba nr L.MK/322486

Võimalike häiringute vähendamiseks on soovitatav planeerida peamist ehk tavapärast karjääri tööaega perioodile 8:00-17:00, vajadusel kuni kell 20:00. Vältida töötamist puhkepäevadel¹¹.

Kolmes loos on lubatud tööaeg määratud konkreetse ajavahemikuna, kuid soovituslik tööajapiirang on ette nähtud konkreetsetele töödele, näiteks:

Karjääri lubatud tööaeg on tööpäevadel ajavahemikus 8:00 kuni 19:00. Mürarikkaid tegevusi (purustus-sorteerimissõlme käitamine) on soovitatav teha vaid 8:00 – 17:00¹².

4.3. Tolmu tekke tõkestamisega seotud tingimused

Tolmu teket takistavate meetmete rakendamine on seatud lisatingimuseks 90 kaevandamisloas.

Kõige sagedamini on tolmu levikut leevendava meetmena ette nähtud **teede ning karjäärialala niisutamine või kastmine** – tervelt 72 maavara kaevandamiseks antud loa puhul. Selle tingimuse sõnastus aga varieerub – kord nõutakse niisutamist vajadusel, teistes lubades kuival ajal:

Transpordi liikumisel tuleb vältida ülemäärase tolmu teket ning vajadusel kasta karjääri juurdepääsuteid¹³;

Tolmu leviku tõkestamiseks tuleb kuival ajal ja tuulisel perioodil regulaarselt niisutada väljaveoteid ja liivakuhilaid.¹⁴

18 loos on toodud ka **muud konkreetsed tolmu leviku piiramise meetmed**. Näiteks esitatakse nõuded kasutatavale tehnikale ning töömeetoditele, nõutakse töötajate täiendavat instrueerimist, kohustatakse jälgima ja arvestama tuule suunda ja kiirust jms:

Kasutada purustus-sorteerimissõlme konveierliinidel tolmu leviku vähendamiseks katteid ja sprinklereid, vajadusel niisutada täiendavalt purustatavat ja purustatud kaevist. Puuraukude puurimiseks kasutada märgpuurmeetodit või pneumomeetodit (seade varustada tolmutpüüduriga). Tolmu ja müra taseme vähendamiseks viia läbi laadurijuhtide täiendav instruktaaz. Killustiku transportimisel kasutada koormakatteid. Jälgida lõhketööde läbiviimisel tuule suunda. Kui tuul on suunatud lähedal asuvatele (< 500 m) elumajadele ja kui tuule kiirus ületab 5 m/s, tuleb lõhketööd peatada tuule suuna muutumiseni või tuule vaibumiseni. Lõhketööde tegemisel mäeeraldisega läänest piirneva katastriüksuse ja mäeeraldise teenindusmaa ühisest piirist alates 200 m kauguselt kasutada spetsiaalseid kattematte lõhatava ploki katmiseks¹⁵;

Tolmu ja müra leviku leevendamiseks tuleb mäetööde 3. etapis (kus jõutakse elamutele lähemale) transportida kaevist taotletavalt Partsi VI mäeeraldiselt kallurautodega Partsi maardlas asuvale Partsi 2 mäeeraldisel asuvale statsionaarsele

¹¹ Kobratu IV liivakarjäär, luba nr L.MK/322010

¹² Nogopalu Vikruusakarjäär, luba nr L.MK/323519

¹³ Sämi liivakarjäär, luba nr L.MK/320835

¹⁴ Kaasiku II liivakarjäär, luba nr L.MK/320845

¹⁵ Harku V lubjakivikarjäär, luba nr KMIN-123

purustus-sorteerimissõlme, kus toimub kaevisse edasine purustamine ja sorteerimine¹⁶.

11 loos on seatud tingimuseks **liikumiskiiruse vähendamine** konkreetsel teelõigul või karjääris sees, kuid neist vaid neljas loos on täpsustatud piirkiirust. Näited kiirusepiirangute tingimustest:

Tolmu tekke ja leviku tõkestamiseks tuleb kasta kuival ajal karjääri veoteid ja territooriumi ning piirata kallurite liikumiskiirust kuni 30 km/h¹⁷;

Tolmu tekke ja leviku tõkestamiseks tuleb kasta kuival ajal karjääri veoteid ja territooriumi ning piirata liikumiskiirust¹⁸.

Üheksas loos on toodud **nõue järgida tolmutaseme piirnorme**. Vaid kuues loos on ette nähtud tolmutaseme mõõtmise või seire kohustus.

Samuti on tolmu leviku piiramiseks ette nähtud **katendivallide rajamine** (seitsmes loos).

Tee katmine mustkattega või tolmuvaba kattega, vältimaks ülemääraste tolmu teket, on ette nähtud seitsmes loos.

Ühe loa lisatingimus näeb ette, et *tolmu leviku vältimiseks tuleb kasutada parimat võimalikku tehnikat¹⁹*.

Kolmes loos on määratud kohustus hoida teed tolmuvabad, täpsustamata aga konkreetseid meetmeid selle saavutamiseks. Näiteks:

Kuivades ilmastikutingimustes tuleb mäeeraldise sisesed ja väljaveoteed hoida tolmuvabana²⁰;

Karjäärist väljasõidu teed hoida tolmuvabad²¹.

4.4. Teede seisundi ja liiklusega seotud tingimused

Teedega seotud tingimused võib jagada kolme suuremasse rühma: teede seisundi säilitamiseks ja liiklusohutuse tagamiseks mõeldud meetmed ning teede kasutamise õigused.

Kokku on vaadeldaval perioodil väljastatud lubades seatud teedega seotud tingimusi (välja arvatud teede tolmamise seonduvaid tingimusi, mida on käsitletud punktis 4.3) 61 korral.

Teede kasutamise õigusega seotud tingimused panevad loa omanikule **kohustuse kasutada konkreetset teed või teelõiku kokkuleppel tee omanikuga** (eraisik, kohalik omavalitsus või Maanteeamet) või **keelavad maavara väljaveoks konkreetse tee(lõigu) kasutamise**. Selliseid tingimusi on esitatud näiteks järgmises sõnastuses:

¹⁶ Partsu VI kruusakarjäär, luba nr L.MK/324485

¹⁷ Tatramäe II kruusakarjäär, luba nr HARM-124 (L.MK/323895)

¹⁸ Nogopalu VII liivakarjäär, luba nr L.MK/323535

¹⁹ Lavassaare II turbatootmisala, luba nr KMIN-125

²⁰ Kapasto IV kruusakarjäär, luba nr L.MK/321398

²¹ Vahelaane IV kruusakarjäär, luba nr HARM-123

Ei tohi kasutada Vao ja Loksa - Põdrangu ning Mõisamaa - Vao - Ilmandu teid veoteedena²²;

Maavaravaru väljavedu Malvaste II liivakarjäärist toimub mööda Malvaste liivakarjääri ja Malvaste karjääri mäeeraldistele viivat teed²³.

Teede seisundiga seotud tingimustega kohustatakse loa **omanikku teed hooldama või remontima**, samuti pidama kinni koostöökokkuleppest või sellist lepet sõlmima. Samuti täpsustatakse meetmeid, mis tagavad tee normaalse seisukorra säilimise.

Liiklusohutuse tagamiseks on lubades esitatud nõue korraldada koostöös Maanteeametiga karjääri väljaveoteede ja riigimaanteede ristumised, tagada jalakäijate ohutus, piirata liikumiskiirust.

4.5. Veekaitsega seotud tingimused

Veekaitsega seotud tingimusi on seatud kaevandamislubades viimase kolme aasta jooksul 50 korral.

Enamik seatud tingimustest sisaldab üsna konkreetseid kohustusi, kuid esineb ka üldisemaid. Üldiste tingimustena on toodud näiteks:

Maavara kaevandamistöödega seonduvate tegevustega ei tohi rikkuda põhjavee režiimi²⁴;

Kaevandamisega kaasnevate mõjude korral põhjaveele ja selle tasemele kannab tekkivad kulutused tööde teostaja²⁵.

31 loos on seatud veetaseme ja/või kvaliteedi mõõtmise ja seire kohustus. Seda on tehtud näiteks järgmises sõnastuses:

Kogu kaevandamisperioodi jooksul korraldada regulaarne ümbruskonna kaevude seire 1 kord aastas järgmistel kinnistutel ...²⁶;

Enne kaevetööde alustamist tuleb teostada veetaseme mõõtmine mäeeraldistele kõige lähemal paiknevas kaevus Pansu kinnistul. Mõõtmisel tuleb fikseerida ka kaevu üldine tehniline seisukord. Veetaseme mõõtmised tuleb teostada 2 korda aastas: jaanuar-veebruari (põhjaveetaseme talvine miinimum) ning juuli-august (põhjaveetaseme suvine miinimum). Vee kvaliteedi kontroll tuleb teostada üks kord aastas. Vee kvaliteedi hindamiseks määrata järgmised näitajad: pH, üldine karedus, nitraadid, hägusus, üldraud ja permanganaatne hapnikutarve (PHT). Juhul, kui toimub vee kvaliteedi halvenemine, on loa andjal õigus seire sagedust muuta. Seire andmed esitada kuu aja jooksul peale seire läbiviimist²⁷.

²² Meibaumi II kruusakarjäär, luba nr L.MK/323393

²³ Malvaste II liivakarjäär, luba L.MK/321444

²⁴ Paluküla liivakarjäär, luba nr TARM-036

²⁵ Helmi-Aakre V liivakarjäär, luba nr L.MK/321323

²⁶ Paali liivakarjäär, luba nr L.MK/320812

²⁷ Soomra kruusakarjäär, luba nr L.MK/317843

Kohustus tagada veevarustus lähipiirkonna kaevudes ja/või rajada vajadusel uued kaevud oli seatud 17 loas, näiteks:

Kui tuvastatakse, et joogiveeallikate kvaliteet on halvenenud kaevandamise tagajärjel, siis tuleb rajada uued kaevud kaevandaja kulul²⁸;

Juhul, kui veetase või vee kvaliteet lähipiirkonna kaevudes langeb turbatootmisala kaevandustegevuse tõttu, tuleb maavara kaevandamise loa omanikul tagada majapidamistes kvaliteetse joogivee kättesaadavus. Pikaajalisest kaevandustegevusest tingitud veetaseme alanemise puhul peab arendaja rajama mõjutatud kinnistule uue puurkaevu²⁹;

Lahendada enne kaevandamisetöödega (st juba enne ettevalmistustööde staadiumit) alustamist Kasemäe talu joogivee probleem (süvendada olemasolev salvkaev, rajada uus salvkaev või puurkaev). Nõue kehtib kogu kaevandamise loa kestel ka järgnevatel aastatel probleemide jätkumisel Kasemäe talu joogivee osas³⁰;

Juhul, kui veetase lähiümbruse kaevudes langeb Pitsalu liivakarjääri kaevandustegevuse tõttu, tuleb maavara kaevandamisloa omanikul enda kuludega hiljemalt kahe kuu jooksul tagada mõjutatud kaevust vee kättesaadavus, rajada mõjutatud kinnistule uus puurkaev või muuta tegevust selliselt, et veetase mõjutatud kaevus taastub³¹.

Samuti on lubades seatud tingimusi kraavide ning settetiikide rajamiseks ja puhastamiseks, näiteks:

Kongla oja elustikule osutatava mõju leevendamiseks tuleb rajada väljalaskude settebasseinid (40 x 20 x 1 m) pindalaga 800 m² ja mahuga 800 m³³²;

Vee ärajuhtimise kraavidesse rajatud ja rajatavaid settetiike tuleb perioodiliselt puhastada³³;

Pinnasevee puhastamiseks rajatud settetiigid peavad olema ehitatud nii, et sealt läbi voolava vee voolukiiruseks oleks tagatud $\leq 1,5$ cm/s. Settetiike tuleb puhastada vastavalt vajadusele (vähemalt üks kord aastas) vooluvee miinimumtaseme juures³⁴.

Vee ja pinnase kaitseks on seatud ka nõuded masinatele ja seadmetele, mida on käsitletud analüüsi punktis 4.6.

4.6. Seadmed

Keskkonnareostuse, täpsemalt põhjavee ja pinnase kaitse eesmärgil on tingimusi seatud 108 loas.

²⁸ Sämi liivakarjäär, luba nr L.MK/320835

²⁹ Aimplametsa turbatootmisala, luba nr L.MK/321240

³⁰ Miti kruusakarjäär, luba nr L.MK/323025

³¹ Pitsalu liivakarjäär, luba nr L.MK/323997

³² Varudi II turbatootmisala, luba nr L.MK/323045

³³ Urissaare II liivakarjäär, luba nr L.MK/322660

³⁴ Vääna turbatootmisala, luba nr HRAM-32

84 loas on esitatud tingimus, mille kohaselt seadmete tankimine ja remont võib toimuda selleks ettenähtud või kohandatud alal. Tingimused on sõnastatud üldjuhul järgmiselt:

Seadmete või masinate tankimine ja remont võib toimuda selleks ettenähtud teenindusplatsil;

Kaevandamisel ja kaevisel transportimisel kasutatavaid masinaid tohib tankida ja remontida selleks kohandatud platsil vältimaks kütuse ning õli leket pinnasesse ja põhjavette.

22 loas on toodud üldine nõue pideva tehnilise korrasoleku kontrolli teostamiseks kasutatava tehnika üle:

Tuleb teostada pidevat tehnilise korrasoleku kontrolli karjääris kasutatava tehnika üle ning seadmete hooldust ja tankimist viia läbi selleks kohandatud alal³⁵.

Mõnedel juhtudel on täpsustatud ka nõudeid teenindusplatsile. Samuti on ette nähtud esmaste õlitõrjevahendite olemasolu karjääris ning nõute kaasaegse ja keskkonnasõbraliku tehnika kasutamine.

Kolme loa tingimuste kohaselt on *jäätmete ladustamine, masinate tankimine ja remont karjääris keelatud³⁶.*

4.7. Maa kasutamise alused

Maa sihtotstarvet või maa kasutamise õigust puudutavad tingimused on toodud 83 loas. Need tingimused ei ole analüüsi koostajate hinnangul küll otseselt suunatud inimeste, vara ja keskkonna kaitsele, ent kuna mõnes loas on tegemist ainsa täiendava tingimusega, siis on siinkohal antud ülevaade ka selliste tingimuste esinemisest praktikas.

Kokku on 24 korral toodud täiendava tingimusena välja, et kaevandada on lubatud vaid juhul, kui kaevandajal on kinnisasja kasutamise õigus:

Kaevandamine on lubatud vaid juhul, kui kaevandajal on kinnisasja kasutamise õigus³⁷.

Mõnel üksikul juhul on määratud, mis ajaks tuleb kinnisasja jätkuva kasutamise õigust tõendav dokument esitada, kui see maavara kaevandamise loa kehtivuse ajal lõpeb:

Esitada loa andjale täiendav kirjalik nõusolek eraisikule kuuluva maa kasutamise õigusest maavara kaevandamiseks hiljemalt 30.04.2016³⁸.

74 juhul nähakse tingimusena ette, et karjäärialuse maa sihtotstarbeks peab olema määratud (ka) mäetööstusmaa:

Karjäärialuse maa sihtotstarbe liigiks peab olema määratud mäetööstusmaa³⁹.

³⁵ Näiteks: Oleski liivakarjäär, luba nr LMK/321944

³⁶ Siimusti III liivakarjäär, luba nr LMK/322187; Jaska liivakarjäär, luba nr JÕGM-023; Sõõru liivakarjäär, luba nr JÕGM-022

³⁷ Näiteks: Viikmanni II liivakarjäär, luba nr LMK/323454

³⁸ Palusaare kruusakarjäär, luba nr HARM-121

40 korral on sellele lisatud, et maa sihtotstarbe muutmise korraldab loa omanik:

Sihtotstarbe muutmise korraldab loa omanik⁴⁰.

4.8. Korrastamine

Korrastamist puudutavad tingimused on seatud 99 loas. Levinuim on selgitus, et korrastamine peab toimuma korrastamisprojekti alusel, mis koostatakse, lähtudes Keskkonnaameti poolt esitatud korrastamistingimustest (51 loas):

Kaevandamisega rikutud maa tuleb korrastada korrastamisprojekti alusel. Korrastamisprojekt koostatakse lähtudes Keskkonnaameti poolt esitatud korrastamistingimustest.

Täpsustatakse ka, millal tuleb korrastamisega alustada. Enamasti on selleks määratud 2 aastat enne loa kehtivuse lõppemist või kui jääkvaru suuruseks on jäänud loas märgitud kogus (42 loas):

Korrastamisega tuleb alustada kas vähemalt kaks aastat enne kaevandamise loa kehtivuse lõppu või kui jääkvaru suuruseks on jäänud 40 tuh m³.

Mõnedel juhtudel nõutakse korrastamisprojekti esitamist ka mäeeraldise asukoha kohalikule omavalitsusele (neljas loas).

Neljas loas on tingimusena välja toodud, et hilisemal maa-ala korrastamisel tuleb arendajal kinni pidada keskkonnaministri 26.05.2005 määrusest nr 43 „Üldgeoloogilise uurimistööga, geoloogilise uuringuga ja kaevandamisega rikutud maa korrastamise kord”.

Üksikutes lubades nõutakse korrastamise ühendamist kõrvalasuva karjääri korrastamisega.

4.9. Muud tingimused

Kaevandamislubades on seatud ka mitmeid eelnevatesse kategooriatesse mitteliigitavaid tingimusi (78 loas). Siia kuuluvad muu hulgas piirkonnas kehtivatest looduskaitse normidest tulenevad tingimused (püsielupaikade kaitse jm) ning alal asuvate objektidega (liinid, maaparandussüsteemid, muinsuskaitse objektid) seotud piirangutest tulenevad tingimused.

Seoses maa-alal asuvate elektriliinidega on tingimusi seatud 13 loas, näiteks:

Kaevandamise käigus ei tohi kahjustada maakaabelliini LK Mätiku 0101⁴¹;

Elektriõhuliini Oleski kaitsevööndis tuleb kinni pidada elektriõhusseadusest ja elektripaigaldise kaitsevööndi ulatuse ja kaitsevööndis tegutsemise korrast tulenevatest nõuetest⁴².

Alal asuvate objektidega seoses on seatud näiteks järgmised tingimused:

³⁹ Näiteks: Vangja III kruusakarjäär, luba nr L.MK/321001

⁴⁰ Näiteks: Tuule kruusakarjäär, luba nr L.MK/322736

⁴¹ Nogopalu VI kruusakarjäär, luba nr L.MK/323519

⁴² Oleski liivakarjäär, luba nr L.MK/321944

Tagada naaberkatastriüksustele jääva maaparandussüsteemi osa nõuetekohane toimimine⁴³.

Triangulatsioonipunkti märgi eemaldamisel lähtutakse Maa-ameti seatud tingimustest: geodeesia osakonnale antakse kirja teel või osakonna juhataja e-kirja aadressi kaudu (paludes teadet e-kirja kättesaamise kohta) teada, kui kavandatakse märgi ümbrusest metsa mahavõtmist; uuesti antakse geodeesia osakonnale teada, kui mets on geodeetilise märgi ümbrusest maha võetud; kaevetöödega oodatakse, kuni Maa-amet on saanud vajalikud GPS-mõõtmised teostada; punkti võib hävitada pärast Maa-ameti poolt teostatud mõõdistuste lõppu⁴⁴.

Looduskaitselistel eesmärkidel on seatud näiteks alljärgnevad tingimused:

I kategooria loomaliigi pesitsemisedukuse tagamiseks ei kaevandata ajavahemikul 15. veebruar kuni 15. mai⁴⁵.

Metsise püsielupaiga kaitseks ei tohi kaevandamistöid teostada Piiraja liivakarjääris veebruari algusest mai lõpuni. Metsise püsielupaiga kaitseks on vajalik säilitada mäeeraldise teenindusmaa põhjapoolne metsariba. Kaevise väljaveoks ja teenindava transpordi liikumiseks peab kasutama seda tee osa, mis ei kattu metsise püsielupaiga sihtkaitsevööndi piiriga⁴⁶.

Linnukaitse seisukohast tuleb viimasena kaevandada mäeeraldise see osa, millel asub III kaitsekategooria hiireviu pesapaik⁴⁷.

Maavara kaevandamisel ja kaevandatava materjali transpordil vältida keskkonna reostamist ning mitte kahjustada piirkonna ökoloogilisi tingimusi⁴⁸.

Muude tingimuste laiaast reguleerimisalast võib veel näidatena tuua:

Mäeeraldise teenindusmaa piires on keelatud prügi mahapanek⁴⁹;

Esitada kaevandamisjäätmekava hiljemalt 01.04.2012⁵⁰;

Alustada kaevandamist Kobratu IV karjääris mäeeraldise keskosa läänepoolsemast küljest (KMH aruande joonis 4.2), st mäeeraldisele lähimatest elamutest eemal. Aktsepteeritav on kaevandamise alustamine ka mäeeraldise loodepoolsemast nurgast, st joonisel 4.2 toodud asukohast loode suunda jäävalt alalt. Kaevandada mäeeraldisel järk-järgult, st kaevandamine toimub korraga vaid osal mäeeraldise maa-alal kuni varude ammendumiseni. Keelatud on kaevandustegevus üheaegselt üle kogu mäeeraldise otsimaks sobivamat materjali. Sellega minimeeritakse negatiivset mõju maastikuilmele (KMH aruande peatükk 4.3.1)⁵¹;

⁴³ Iisaku kruusakarjäär, L.MK.IV-191777

⁴⁴ Sõreste IV liivakarjäär, luba nr L.MK/322137

⁴⁵ Kiruveri liivakarjäär, luba nr HARM-114

⁴⁶ Piiraja liivakarjäär, luba nr L.MK/321429

⁴⁷ Metsaniidu II liivakarjäär, luba nr L.MK/321856

⁴⁸ Sämi liivakarjäär, luba nr L.MK/320835

⁴⁹ Tammiku III liivakarjäär, luba nr L.MK/321852

⁵⁰ Mäeküla II liivakarjäär, luba nr VILM-053

⁵¹ Kobratu IV liivakarjäär, luba nr L.MK/322010

Maavarade kaevandamistööde projekt kooskõlastada Haaslava Vallavalitsusega⁵²;

Arendaja peab intensiivsemast (mis vähemalt 3 korda ületab tavapärase) vedude perioodist andma eelnevalt teada valla ajalehes⁵³.

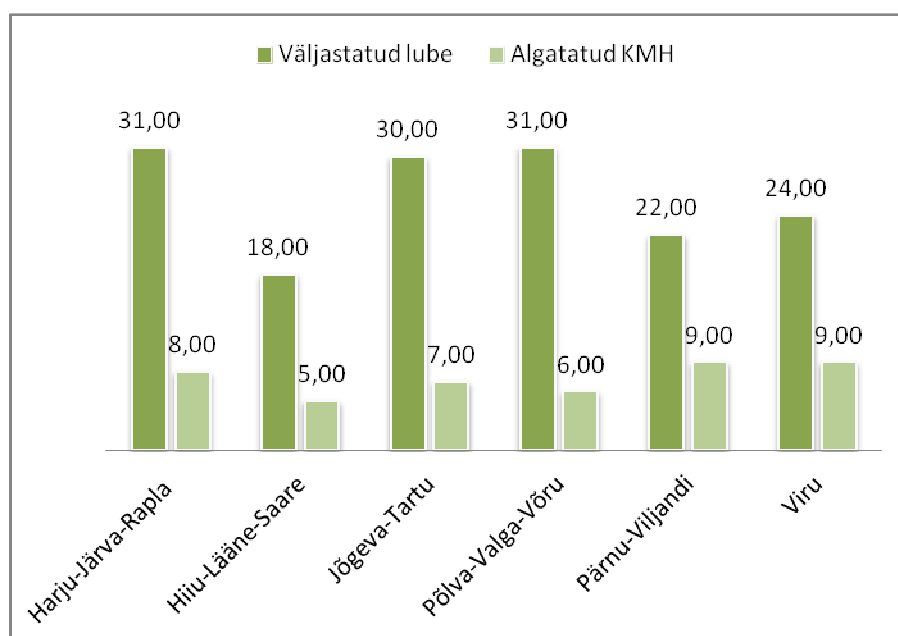
Teavitada Eesti Orienteerumisliitu kaevandamistegevuse alustamisest⁵⁴.

4.10. Kõrvaltingimuste sõltuvus piirkonnast ning KMH läbiviimisest

Analüüsi käigus püüti muu hulgas leida vastust küsimusele, kas maavara kaevandamise lubade kõrvaltingimused erinevad, sõltuvalt sellest, millises Keskkonnaameti regioonis on luba välja antud või kas loa andmise menetluses viidi läbi KMH.

Keskkonnamõju hindamine on algatatud perioodil 01.07.2011 – 30.06.2014 välja antud 156 maavara kaevandamise loa juures 44 korral. Seega on Eestis viimase kolme aasta jooksul 28 % maavara kaevandamise lubade andmise juures algatatud KMH.

Erinevates KeA regioonides algatati KMH järgnevalt:



Joonis 5. Välja antud kaevandamislubade ja nende menetluses algatatud KMHde arvu suhe

Alljärgnevas tabelis on toodud täiendavate tingimuste esinemise osakaal väljaantud lubades juhul, kui KMH viidi läbi ning juhul, kui KMHd läbi ei viidud.

Lisatingimuse liik	Tingimuse esinemise % kui KMH viidi läbi	Tingimuse esinemise %, kui KMHd ei viidud läbi
Muud müras leevendusmeetmed	59	26

⁵² Paluküla liivakarjäär, luba nr TARM-036

⁵³ Urissaare II liivakarjäär, luba nr L.MK/322660

⁵⁴ Karude IV liivakarjäär, luba nr JARM-034

Tööaja piirangud	61	24
Tolmu leevendusmeetmed	86	46
Teede seisund ja liiklusohutus	46	37
Veekaitse	64	20
Seadmed	71	69
Korrastamine	52	68
Maa kasutamise alused	43	57
Muud tingimused	68	46

Eeltoodust nähtub, et lubades, mille puhul viidi KMH läbi, seati keskmiselt rohkem lisatingimusi. Erandiks on korrastamist ning maa kasutamist puudutavad lisatingimused, mida esines keskmiselt rohkem nendes lubades, mille puhul KMHd läbi ei viidud.

Kõige suuremad vahed tingimuste esinemissageduses sõltuvalt KMH läbiviimisest on tööaja piirangute ning veekaitse osas, kus KMH läbiviimine on ilmselt tingimuste seadmist oluliselt suurendanud.

Märkimisväärne on, et muidu äärmiselt levinud korrastamist puudutav lisatingimus esineb Viru regioonis ainult kahes loas (24 väljastatud loast). Samuti väga sageli esinev maa sihtotstarvet ja/või kasutamise õigust puudutav lisatingimus on Viru regioonis toodud ainult ühes loas. Kõige sagedamini esineb mõlemat tingimust Jõgeva-Tartu piirkonna lubades, korrastamistingimust ka Põlva-Valga-Võru piirkonnas. Tartu-Jõgeva piirkonnas on korrastamist puudutav lisatingimus seatud 29 loas 30-st.

Jõgeva-Tartu piirkonnas on ka seadmete käitlemist puudutavaid lisatingimusi sisaldavate lubade osakaal teistest piirkondadest suurem, kõige väiksem on see Hiiu-Lääne-Saare regioonis.

Müraga seotud tingimusi seatakse protsentuaalselt teistest oluliselt rohkem Pärnu-Viljandi regioonis. Teistes regioonides esineb müraga seotud tingimusi lubades pigem harvemini kui muid tingimusi.

Veekaitsega seotud tingimusi on kõige rohkem seatud Viru regioonis, kõige vähem aga Jõgeva-Tartu ning Põlva-Valga-Võru regioonis.

Tolmu teket leevendavaid tingimusi esineb märkimisväärselt enam Pärnu-Viljandi, Viru ja Harju regioonides, kõige harvemini aga Jõgeva-Tartu piirkonnas.

Teid puudutavad tingimused esinevad sagedamini Harju ning Viru regiooni lubades. Kõige vähem on neid Hiiu-Lääne-Saare ning Põlva-Valga-Võru regioonis.

Muid tingimusi on sagedamini seatud Harju, Viru ning Hiiu-Lääne-Saare regioonides, oluliselt harvemini Jõgeva-Tartu, Põlva-Valga-Võru ning Pärnu-Viljandi regioonides.

Analüüsi koostajate hinnangul võivad osad viidatud mustrid olla tingitud küll kaevandatava maavara erisustest, kaitse all olevate alade rohkusest konkreetses piirkonnas vmt, ent tõenäoliselt on erinevates KeA piirkondades kujunenud teatud tüüptingimuste esitamisel välja erinev praktika. Analüüsi üheks eesmärgiks on ka praktikat ühtlustada. Ühtlustamise vajadusega on analüüsi koostamise protsessis nõustunud ka KeA ja KeM.

5. Hinnang täiendavate tingimuste tõhususele

5.1. Tingimuste seadmise õiguslik alus

Maapõueseaduse (MaaPS) § 24 sätestab kaevandamise üldnõuded:

- 1) kaevandamisel tuleb rakendada tehnoloogiaid, mille puhul keskkonnale ja isikutele tekitatav kahju oleks minimaalne;
- 2) kaevandaja on kohustatud rakendama abinõusid keskkonnakahjustuste prognoosimiseks ja ennetamiseks, tekkinud keskkonnakahjustuste likvideerimiseks või leevendamiseks ning kaevandamisjärgsete võimalike kahjustuste tekkimise jälgimiseks.

Lisaks tulenevad nõuded kaevandamisele ka kaevandamiseseadusest (KaeVS), mille § 4 näeb ette ohutusnõuded. KaeVS § 4 lg 1 kohaselt tuleb kaevandamisel ja kaeveõhne teisese kasutamise korral tagada inimese, vara ja keskkonna ohutus.

Kaevandamise üldnõuete kõrval võib maavara kaevandamise loas lisaks kehtestada täiendavaid tingimusi. Keskkonnaametil ja Keskkonnaministeeriumil on võimalik kõrvaltingimusi kehtestada üldsättena juba haldusmenetluse seaduse (HMS) § 53 lg 2 p 3 alusel, kuna loa andmise otsustavad asutused kaalutlusõiguse alusel. HMS § 53 lg 1 p 2 kohaselt võib kõrvaltingimuseks olla lisakohustus, mis on haldusakti põhiregulatsiooniga seotud.

MaaPS § 35 lg 2 täpsustab, milles saavad seisneda kaevandamisloa kõrvaltingimused. Vastavalt § 35 lg 2 p-le 8 märgitakse loale „nõuded, mis seatakse maapõue kaitse ja maavaravarude ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning inimese tervisele, varale ja keskkonnale kaevandamisest tuleneva kahjuliku mõju vähendamiseks.” MaaPS § 35 lõike 3 alusel on keskkonnaminister kehtestanud kaevandamislubade andmise täpsemad nõuded⁵⁵ (edaspidi Kaevandamisloa määrus), mille § 8 lg 4 järgi märgitakse kaevandamisloa lahtrisse „Täiendavad tingimused” nõuded maapõue kaitse ja maavaravarude ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning inimese tervisele, varale ja keskkonnale kaevandamisest ja kaevandamisjäätmete käitlemisest tuleneva kahjuliku mõju vähendamiseks.

Eelkirjeldatud sõnastus on küllaltki üldine, piirates võimalike kõrvaltingimuste hulka vaid tingimuste eesmärgiga. Kaevandamisloas on lubatud seega kehtestada igasuguseid tingimusi, mis aitavad vähendada inimese tervisele, varale ja keskkonnale tekitatavaid kahjulikke mõjusid, kui nende tingimuste seadmisel järgitakse kaalutlusnõudeid. Põhimõtteliselt on niisiis lubatud nt üldised tööaja piirangud või piirangud teatud tegevuste läbiviimise ajale, müratõkete rajamise kohustuse seadmine, kohustus kasutada vaid kindlaid (väiksema mõjuga) kaevandamistehnoloogiaid jms. Kuna kõrvaltingimused võivad olla suunatud mh vara kahjustamise vähendamisele, on analüüsi koostajate hinnangul õiguspärased ka nt maavarade väljavedu piiravad tingimused, mille eesmärgiks on vähendada ümbruskonna teede kahjustamist, või väljaveotedel liikluskiirust piiravad tingimused, mille eesmärgiks on kaitsta liiklusohutust.

⁵⁵ Keskkonnaministri 06.05.2005. a määrus nr 36 „Maavara kaevandamisloa taotluse vorm, kaevandamisloa taotlusele, seletuskirjale ja graafilisele lisale esitatavad täpsustatud nõuded, kaevandamisloa andmise, muutmise ja ümberregistreerimise menetlustoimingute tähtajad ja kaevandamisloa vorm”

5.2. Läbivaadatud lubade tingimuste analüüs

5.2.1. Õigusaktidele viitavad tingimused

Ehkki analüüsi peatükis 4 esitatud ülevaatest tundub, et lubades kehtestatakse hulgaliselt täiendavaid tingimusi, mis puudutavad kaevandamise erinevaid mõjusid, tuleb lubade tingimusi lähemalt uurides nentida, et neis tingimustes viidatakse sageli õigusaktidest tulenevatele nõuetele. Sealjuures on esitatud nii üldisi viiteid mingit valdkonda reguleerivatele normidele kui ka viidatud konkreetsele õigusaktile (seadusele või määrusele).

Kuna vastavad nõuded tulenevad õigusaktist ka ilma, et neid lubades mainitaks, ei ole selliste nõuete puhul tegemist kaevandamisloa iseseisvate kõrvaltingimustega, mis aitaksid keskkonda, inimest vti või vara kuidagi paremini kaitsta. Selliste tingimuste lubades esinemise arvukus on aga küllaltki sage.

Paljudel juhtudel on lubades esitatud **viited konkreetsetele õigusaktidele või – normidele**, millest nõuded otseselt tulenevad, näiteks järgmise sõnastusega tingimused:

- *kaevandatud maavara väljaveo korraldamisel arvestada teeseaduses kehtestatud tingimusi erateedel liiklemiseks;*
- *tagada kohalike elanike tavapärane ligipääs oma kinnistutele vastavalt majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.12.2002 määrusele nr 45 "Tee seisundinõuded";*
- *hilisemal maa-ala korraldamisel tuleb arendajal kinni pidada keskkonnaministri 26.05.2005 määrusest nr 43 „Üldgeoloogilise uurimistööga, geoloogilise uuringuga ja kaevandamisega rikutud maa korraldamise kord“;*
- *elektriõhuliini kaitsevööndis tuleb kinni pidada elektriõhusseadusest ja elektripaigaldise kaitsevööndi ulatuse ja kaitsevööndis tegutsemise korrald tulenevatest nõuetest;*
- *mäeeraldisel teenindusmaal oja kalda piiranguvööndis tuleb kinni pidada looduskaitseadusest tulenevatest nõuetest;*
- *hilisemal maa-ala korraldamisel tuleb arendajal kinni pidada keskkonnaministri 26.05.2005 määrusest nr 43 „Üldgeoloogilise uurimistööga, geoloogilise uuringuga ja kaevandamisega rikutud maa korraldamise kord“;*
- *enne kaevandamistööde alustamist taotletaval mäeeraldisel tuleb Keskkonnaametilt taotleda III kaitsekategooria taimeliigi aas-karukella eksemplaride ümberasustamist vastavalt Vabariigi Valitsuse 15.07.2004 määrusele nr 248 „Kaitsealuse liigi isendi ümberasustamise kord“;*
- *töödel elektripaigaldiste territooriumil või läheduses täita EV Valitsuse määrusega kehtestatud tööohutuse nõudeid.*

Mõnikord viidatakse lihtsalt kohustusele täita muudest õigusaktidest tulenevaid nõudeid või norme, ent ilma viiteta konkreetsele seadusele või määrusele:

- *maavara kaevandamise ja kaevandatava materjali transpordi tagajärjel ei või karjääri ümbruses paiknevate eluhoonete juures müra normtase ja välisõhu saastetase ületada seadusandlusega kehtestatud piire;*
- *kaevandaja peab järgima kehtestatud müra piirnorme;*
- *kaevandamisel tekkiv müra, tolmu ja heitgaasid ei tohi ületada normatiivseid tasemeid karjääri ümbritsevas elukeskkonnas;*
- *tuleb täita tervishoiu ja ohutuse nõudeid.*

Lisaks on täiendavates tingimustes toodud ka muid viiteid õigusaktidele või –normidele, mida ei saa käsitleda maavaravaru või keskkonna, tervise ja vara kaitseks ette nähtud meetmetena ehk loa kõrvaltingimustena. Pigem on tegemist **selgitustega seadusest tulenevate nõuete täitmiseks**. Selliseid selgitusi on lubades esitatud näiteks järgmises sõnastuses:

- Maapõueseaduse § 48 lõikest 2 tulenevalt annab korrastamisprojekti rakendamiseks nõusoleku Keskkonnaamet;
- karjäärialuse maa sihtotstarbe liigiks peab olema määratud mäetööstusmaa. Sihtotstarbe muutmise korraldab loa omanik.

Kaevandamislubade täiendavates tingimustes nähakse ette mitmeid muid kohustusi, mis samuti tulenevad tegelikult muudest õigusaktidest, ehkki muule õigusaktile otseselt viidatud ei ole. Näiteks nähakse täiendavates tingimustes ette:

- maavara kaevandamise käigus ilmsiks tulevate arheoloogiliste või kultuuriväärtusega leidude korral on tööde tegija kohustatud tööd seiskama ning viivitamatult teavitama leiust Muinsuskaitseametit; samas tulenevad iga leidja sellised kohustused muinsuskaitseaduse §-st 32;
- kaevandamisega rikutud maa tuleb korrastada korrastamisprojekti alusel; korrastamisprojekt koostatakse lähtudes Keskkonnaameti poolt esitatud korrastamistingimustest; kaevandatud maa-ala korrastamine on lubatud pärast vastava projekti heakskiitmist Keskkonnaameti poolt; tingimused kaevandatud maa-ala korrastamisprojekti koostamiseks väljastab Keskkonnaamet loa omaniku taotluse alusel; samas näeb kõik need tingimused ette MaaPS § 48;
- projektikohase korrastamisega alustada kohe pärast seda, kui mäeeraldise või mäeeraldise teenindusmaa mistahes osa korrastamine on tehnoloogiliselt võimalik; samas tuleneb see MaaPS § 49 lõikest 1;
- kaevandamine on lubatud vaid maakasutusõiguse olemasolu korral; samas tuleneb selline nõue MaaPS § 34 lg 1 punktist 1;
- karjäärialuse maa sihtotstarbe liigiks peab olema määratud ka mäetööstusmaa; vastav tingimus tuleneb maakatastriseadusest ning selle alusel kehtestatud õigusaktidest;
- mäeeraldisel kasvavate ja elavate liikide ümberasustamiseks tuleb esitada taotlus Keskkonnaametile; vastav tingimus tuleneb looduskaitseaduse §-st 58 ning selle lõike 6 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusest;
- Kaitsevæle ja Kaitseministeeriumile tekkinud kahjud tuleb hüvitada; samas reguleerib kahju hüvitamist võlaõigusseadus;
- tagada karjääri territooriumi kord ja keskkonnoahutus; maavara kaevandamisel ja kaevandatava materjali transpordil vältida keskkonna reostamist ning mitte kahjustada piirkonna ökoloogilisi tingimusi; samas tuleneb see nõue MaaPS §-st 24;
- maavara kaevandamistöödega seonduvate tegevustega ei tohi rikkuda põhjavee režiimi; samas tuleneb see nõue veeseadusest;
- põhjavee ära juhtimise vajaduse ilmnemisel mäeeraldiselt tuleb taotleda vee erikasutusluba; samas tuleneb see nõue veeseadusest;
- tagada teid kasutades tee ja selle koosseisu kuuluvate rajatiste seisukord peale igakordset väljaveo perioodi vähemalt esialgsel tasemel, väljaveo perioodil tee konstruktsioonide kahjustamisel peatada koheselt vedu, teede konstruktsioonide kahjustumisel väljaveo perioodil teostatakse vajalikud remonttööd kaevandaja kulul; samas tulenevad need kohustused teeseadusest;

- määeraltisest loodesse jääva puurkaevu sanitaarkaitsealas 50 m raadiuses ümber kaevu on kaevandamine keelatud; samas tuleneb see keeld ka veeseadusest;
- enne maavara kaevandamistöõde alustamist kaevandajal tuleb sõlmida eratee kasutamise lepingud Reinumäe, Kopli ja Järvendi kinnistute omanikega; samas tuleneb see kohustus teeseadusest.

Lube, mille puhul kõik täiendavad tingimused olid tegelikult õigusaktidest tulenevad nõuded, oli kokku 8. Peale selle sisaldasid 100 luba muude täiendavate tingimuste kõrval ka vähemalt üht juba õigusaktis sisalduvat nõuet.

Niisiis võib järeldada, et lubades muudest õigusaktidest tulenevatele kohustustele viitamine on sage praktika. Iseenesest ei ole selliste kohustuste väljatoomine loas kohustuse tekkimiseks vajalik ning jätab pigem vale mulje, nagu loas oleks tõepoolest ette nähtud kaevandamise keskkonnamõju leevendavaid täiendavaid meetmeid.

Üheks põhjuseks selliste tingimuste esitamiseks loas võib aga olla hoopis see, et kui neid lubades välja ei tooks, ei saaks nende rikkumist arvestada tulevikus loa kehtetuks tunnistamise otsustamisel või MaaPS alusel algatatud vääртеomenetluses.

Nimelt näeb MaaPS § 68¹ ette karistuse kaevise, maavara või maapõue ebaseadusliku kasutamise eest, sh kaevandamise loa nõuete rikkumise eest. MaaPS § 43 lg 1 p 2 järgi saab kaevandamisloa kehtetuks tunnistada ainult **MaaPS või selle alusel kehtestatud õigusaktide** nõuete rikkumise korral (kui nimetatud rikkumise eest on rohkem kui üks kehtiv karistus). Analüüsi koostajate hinnangul ei ole muudes õigusaktides esitatud nõuete lauseline kordamine kaevandamislubades täiendavate tingimustena siiski kohane ning vajadusel tuleks muuta MaaPS sõnastust.

Igal juhul ei oleks aga ka praeguse seaduse sõnastust arvestades vajalik lubade täiendavatesse tingimustesse ümber kirjutada **otse MaaPS-st tulenevaid nõudeid**, näiteks korrastamisprojekti kooskõlastamise kohustust, või et „korrastamistingimused väljastab Keskkonnaamet“. MaaPS § 48 reguleerib maavaravaru kaevandamisega rikutud maa korrastamist. Nii näeb MaaPS § 48 lg 1 ette, et kaevandamisloa omanik on kohustatud maavaravaru kaevandamisega rikutud maa korrastama korrastamisprojekti alusel. Lõike 2 kohaselt annab korrastamisprojekti rakendamiseks nõusoleku Keskkonnaamet, arvestades Eesti Maavarade Komisjoni arvamust. Lõike 8 järgi tuleb maavaravaru kaevandamisega rikutud maa korrastada enne kaevandamisloa kehtivuse lõppemist. Kõiki neid MaaPS-st tulenevaid korrastamistingimusi on esitatud läbivaadatud kaevandamislubades täiendavate tingimustena kokku 76 korral.

Selliste tingimuste seadmine maavara kaevandamise loa täiendavateks tingimusteks on arusaamatu. Mõistlik oleks eristada lubades (või lubade andmise korraldustes) keskkonnakaitseks seatud kõrvaltingimusi ning selgitusi seadusest tulenevate nõuete täitmiseks.

Teisalt ei arvesta lubades üksnes korrastamisprojekti esitamise tähtaja väljatoomine MaaPS § 49 lõikes 1 sätestatud tingimusega, mille kohaselt tuleb kaevandamisega rikutud maa korrastamisega alustada **esimesel tehnoloogilisel võimalusel**. Lubade täiendavad tingimused nõuavad sageli korrastamistingimuste taotlemist 2 või 3 aastat enne loa kehtivuse lõppu. Loa andmise korraldustes on sellise ajaperioodi põhjenduseks toodud, et ligikaudu nii kaua võib aega võtta korrastamisdokumentatsiooni koostamine ning korrastamine. Analüüsi koostajate hinnangul on otse MaaPS-st tulenevat korrastamisnõuete

lünklik esitamine loa täiendavates tingimustes eksitav ning võib viia selleni, et loa tingimustest juhindudes jäetakse muud seadusest tulenevad nõuded tähelepanuta.

5.2.2. Kokkulepped erinevate osapoolte vahel kõrvaltingimusena

Mitmetes kaevandamislubades on kõrvaltingimusena välja toodud kaevandusettevõtte ja kolmandate osapoolte vahelise kokkuleppe sõlmimise või juba sõlmitud kokkuleppe järgimise kohustus. Näiteks on kaevandamislubades seatud tingimusteks:

- loa omanik kohustub täitma N. vallaga XX.XX.XXXX. a sõlmitud koostöölepingut;
- sõlmida kirjalikud kokkulepped Sapi, Miti, Kasemäe ja Palupera karjääri kinnistute omanikega;
- arendajal tuleb kinni pidada 28.06.2011 sõlmitud koostöökokkuleppes;
- koostöös teiste liivamaardlas tegutsevate ettevõtete ja Maanteeametiga leida vajadusel lahendused tolmu tõrjeks Maaritsa-Otepää maanteel, Maaritsa küla ja Krüüdneri liivamaardla vahelisel majapidamiste lähedusse jäävatel teelõikudel;
- sõlmida enne maavara väljaveo algust vallavalitsusega leping kohaliku tee (nr XX) kasutamise tingimuste kohta;
- tuleb teavitada oma tegevusest Maanteeameti lääne regiooni, kellega koostöös leitakse vajadusel leevendavate meetmete rakendamise võimalusi liiklusohutuse ja riigimaantee seisukorra halvenemise küsimuse lahendamiseks.
- motoraja ja karjääri kumulatiivsete mõjude vältimiseks ei ole lubatud üheaegselt motovõistluste pidamine ja karjääri töötamine. Loa omanikul tuleb saavutada vastavad kokkulepped aegade suhtes, millal toimuvad motovõistlused, millal kaevandamine;
- mürataseme määramine, kui töid teostatakse elamutele lähemal kui 250 m. Kui ületab soovitusliku maksimaalse taseme, tuleb kokkuleppel elanikega muuta tööaegu ja tegevuse intensiivsust elanikele sobival viisil."

Selliseid tingimusi oli seatud kokku 16 analüüsitud kaevandamisloas.

Kokkulepete sõlmimine kaevandamisest mõjutatud isikute või kohaliku kogukonna ja kaevandusettevõtte vahel ei ole küll otseselt väär. Õigusvastane on aga sellise kokkuleppe sõlmimise või järgimise kohustuse seadmine loa kõrvaltingimusena, kui kokkuleppe tingimusi loas kõrvaltingimustena välja ei tooda.

Esiteks **ei ole loa omanike ja teiste isikute vahel sõlmitud kokkulepped ja nende tingimused avalikult kättesaadavad** (nt keskkonnalubade infosüsteemis ei ole neid viidatud lubadele lisatud). Pärast loa andmist sõlmitavate kokkulepete puhul on nende avalikustamine koos loaga juba põhimõtteliselt võimatu. Kaevandamislubade näol on tegemist keskkonnainfoga, mis peab nii rahvusvaheliste kui EL õigusest tulenevate nõuete kohaselt olema avalik. Alates 1. augustist 2014 seab selleks selgesõnalise nõude ka keskkonnaseadustiku üldosa seadus, mille § 26 lg 3 p 5 kohaselt peavad keskkonnakaitselood olema avalikustatud.

Teiseks **võivad kokkulepped sõlminud pooled seda soovi korral muuta**, ilma et loa andjal oleks võimalik sellesse sekkuda või koguni sellest teada saada. Sellisel juhul muutuks läbi kokkuleppe muutmise ka kaevandamisloa enda täpsem sisu. Kaevandamisloa selline muutmine oleks selges vastuolus haldusmenetluse üldise põhimõttega, mille kohaselt on

haldusakti muutmise õigus vaid seda andnud haldusorganil ja vastavalt HMS §-des 64-70 sätestatud tingimustele.

Kolmandaks **ei ole loa andjal võimalik loa andmisel ette näha tulevikus sõlmitavate kokkulepete sisu.** Seetõttu on taolisele tingimusele tuginemine loa andmise üle otsustamisel problemaatiline. Teadmata, milline saab olema osapoolte vaheline kokkulepe leevendusmeetmete osas, ei ole võimalik hinnata ka nende tõhusust. Meetmete tõhusus on oluline asjaolu, millest lähtuvalt tuleb loa andjal kaalutusõiguse korras otsustada tegevuse lubatavuse ning teiste kõrvaltingimuste üle. Nt võivad kaevandaja ja kohalik omavalitsus küll kokku leppida karjääri tööaja piirangutes, mis võib kaevandamise mõjusid leevendada, ent enne kui ei ole täpselt teada, millistel kellaaegadel tegevuste toimumises kokku lepitakse, ei saa loa andja hinnata, kas selline tingimus on mõju leevendamiseks piisav.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kui loas nähakse kõrvaltingimusena ette pelgalt kokkuleppe sõlmimine või täitmine, ilma et selle kokkuleppe tingimusi oleks loas kajastatud:

- 1) ei ole otsustusprotsess läbipaistev
- 2) ei ole tagatud kaebeõigus loa vaidlustamiseks, ning
- 3) ka järelevalve teostamine sellise loa täitmise üle ei ole võimalik.

5.2.3. Lubades kehtestatud tingimuste selgus, täidetavus ja kontrollitavus

Selleks, et MaaPS § 35 lg 2 punktis 8 toodud eesmärkide täitmine oleks tagatud, peavad maavara kaevandamise lubadesse täiendavate tingimustena märgitavad meetmed olema tõhusad. Tõhususe kriteerium on täidetud esiteks juhul, kui loa omanik/kaevandaja saab tingimust täita – tingimus on piisavalt selge ja üheselt mõistetav. Teisalt peab tingimus olema seatud ning sõnastatud viisil, mis võimaldaks teostada selle täitmise üle järelevalvet ning mille mittetäitmise korral oleks võimalik loa omanikku karistada või luba kehtetuks tunnistada.

Analüüsis on jälgitud, kas käsitletud perioodil välja antud kaevandamislubades seatud täiendavad tingimused:

- 1) on piisavalt selged ning täidetavad, et tagada MaaPS §-s 24 toodud kaevandamise üldnõuete täitmist ja
- 2) on piisavalt selged, et nende rikkumise korral oleks võimalik määrata karistus või kaevandamisluba kehtetuks tunnistada.

Lubade analüüsi põhijäreldusena tuleb nentida, et kaevandamisega seotud keskkonnamõju vähendamine võib olla raskendatud, kuna lubades kehtestatud tingimused on sõnastuse poolest sageli kas üldised või ebaselged. Kasutatakse mitmetimõistetavat või ebaselget terminoloogiat, paljudel juhtudel ei määrata tingimusi konkreetselt, vaid neid võib loa kohaselt rakendada „vajadusel” või „soovituslikult”. Sageli ei ole lubades isegi selge, kas tingimus on kohustuslik või soovituslik.

Ning lõpuks on rakendatud mitmel juhul praktikat, mille puhul loa tingimused on suunatud üksnes karjääris toimuvale tegevusele, ent ei käsitle mõjusid, mis jäävad mäeeraldisest väljapoole.

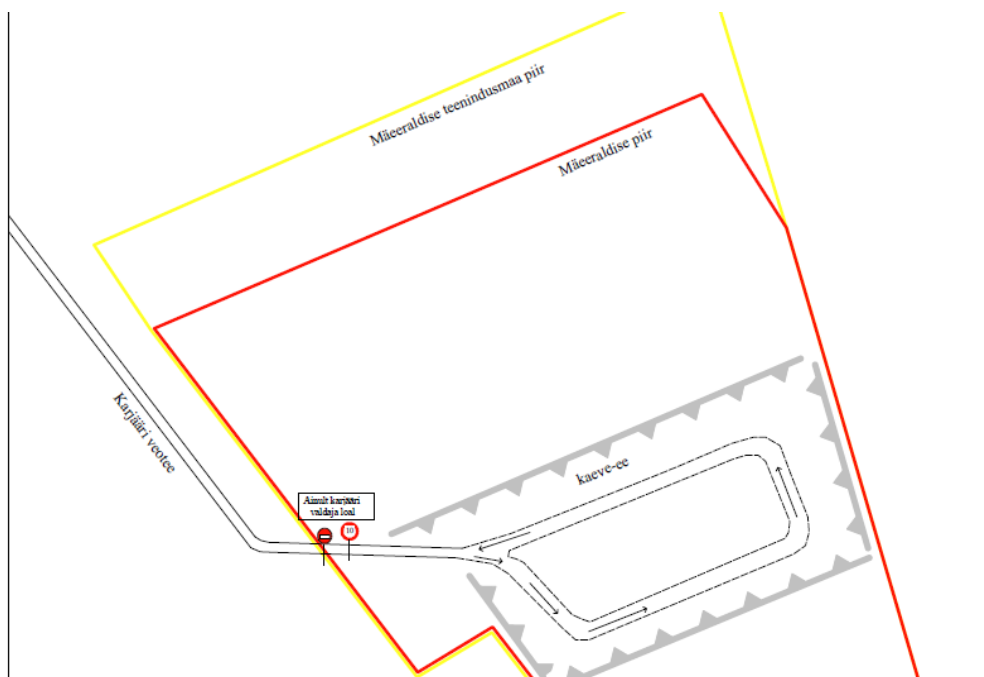
Sõnastuse ebamäärasus

Lubades on seatud kohustusi näiteks järgmises sõnastuses:

- „katendist rajatud vallid tuleb hoida korras“;
- „keskkonnaseisundi jälgimiseks tuleb teostada seiret“;
- „masinate tehniliste rikete vältimiseks tuleb kasutada kaasaegset ja keskkonnasõbralikku tehnikat“; „kaevandamisel kasutada tehniliselt korrasolevaid masinaid“;
- „avariohtlike olukordade vältimiseks on vajalik perioodiliselt jälgida masinate tehnilist seisundit, ning pöörata tähelepanu kütuste, õlide või muude kemikaalide käitlemisele“.

Need kohustused ei ole sõnastatud piisavalt selgelt ja konkreetselt, et nad tegelikult täidaksid ohtliku mõju vähendamise eesmärki. Nii ei ole näiteks selge, millist seisundit peetakse silmas „katendivallide korrasoleku“ all. Keskkonnaseire teostamise kohustus on sellisel kujul samuti üldine ning arusaamatuks jääb, kui tihti ja millist seiret (millistel tingimustel) teha tuleb. Samuti ei ole piisavalt täpne määratlus „kaasaegne ja keskkonnasõbralik tehnika“, jättes lahtiseks, millistele nõuetele peab tehnika vastama, et seda loetaks kaasaegseks ja keskkonnasõbralikuks.

Küsimusi tekitab tolmu tõkestamise ning teedega seotud tingimuste puhul kasutatavate terminite ebaühtlus. Kasutatakse mõisteid „juurdepääsutee“, „väljaveotee“, „transporditee“, „karjääri veotee“, „karjääri teenindav tee“ jms. Ebaselgeks jääb, millisel juhul peetakse silmas karjäärisiseseid ning teenindusmaal asuvaid teid, millisel juhul aga väljaspool mäeeraldise ja selle teenindusmaa piire asuvaid teid. Karjääri tegevusega seotud teedele tingimuste seadmise kohta vt ka käesoleva peatüki alapunkti „Tingimuste seadmine üksnes mäeeraldise piires toimuvale tegevusele“ (allpool).



Joonis 6. Kobratu IV liivakarjääri veoskeem (väljavõtte karjääri projektdokumentatsioonist) – kaevandamisloas on kehtestatud piirangud väljaveoteele, ent veotee on ära märgitud ka mäeeraldisest väljaspool

Tingimuse kohaldamine „vajadusel” või „soovituslikult”

Sageli on lubades täiendavate tingimuste täitmine ette nähtud üksnes juhul, kui kaevandaja ise seda täita otsustab – „vajadusel” või „soovituslikult”. Näiteks on tüüpiline tingimuste sõnastus lubades: „vajadusel tuleb arendajal kasutusele võtta tolmu levikut piiravad meetmed (niisutamine)”⁵⁶, „transpordi liikumisel tuleb vältida ülemääraste tolmu teket ning vajadusel kasta karjääri juurdepääsuteid”⁵⁷.

Neljas loos on soovituslikuna sõnastatud tööajapiirangu tingimus. Näiteks:

*Tihendatud graafiku alusel kruusa vedamise soovituslik aeg on mai ja september*⁵⁸;

*Karjääri lubatud tööaeg on tööpäevadel ajavahemikus 8:00 kuni 19:00. Mürarikkaid tegevusi (purustus-sorteerimissõlme käitamine) on soovitatav teha vaid 8:00 – 17:00*⁵⁹.

Soovitusi on antud ka teiste valdkondade tingimustes:

*Tegevused, mis võivad häirida linnustikku (võsa raie, pinnase koorimistööd jmt) tuleb **eelistatavalt** läbi viia talvel. Keelatud on sellised tegevused lindude pesitsemisperioodil märtsi algusest juuli lõpuni*⁶⁰;

*Moto- ja vabaajakeskuseks ala korrastamisel on soovitatav vähemalt 50 m laiuselt ümber vääriselupaiga nr 158152 taastada vääriselupaika kaitsev metsariba*⁶¹;

Sõna „vajadusel” on kasutatud vaadeldud lubade puhul üldse 79 juhul, neist:

- 51 loos seoses teede niisutamise kohustusega vm meetmetega tolmu vähendamiseks;
- 10 loos müra vähendamise meetmete rakendamiseks;
- 4 loos põhjavee kaitseks mõeldud meetmete rakendamiseks.

Arvestades, et tolmu kaitseks on üldse kokku seatud tingimusi 90 loos ning müra kaitseks 56 loos, võib järeldada, et nende häiringute kaitseks seatud meetmed ei pruugi praktikas tervikuna eriti efektiivsed olla. Selliselt sõnastatud tingimuste täitmist on keeruline kontrollida ning rikkumisi keeruline kõrvaldada või ettevõtjat nende eest vastutusele võtta. Müra kaitseks võivad olla efektiivsemad selged keelud nt karjääride tööaja piiramiseks, mida on paljudes lubades ka kehtestatud. Vt konkreetsemate tingimuste kohta ka analüüsi p 5.2.4.

⁵⁶ Sikuna III kruusakarjääris, luba nr L.MK/321173

⁵⁷ Kaasiku III kruusakarjäär, luba nr L.MK/320821, Sämi liivakarjäär, luba nr L.MK/320835

⁵⁸ Pahkla kruusakarjäär, luba nr Rapm-043

⁵⁹ Nogopalu VII liivakarjäär, luba nr L.MK/323535

⁶⁰ Aardlapalu II kruusakarjäär, luba nr L.MK/320807

⁶¹ Kose-Risti III kruusakarjäär, luba nr HARM-117

Kohustuse ebamäärasus

Mitmetes lubades on kasutatud sõnastust, mille tõttu jääb ebaselgeks, kas tegemist on soovituselise või kohustuselise:

Toodangu väljavedu tuleb planeerida päevasele ajale⁶²;

Väljavedu tuleb planeerida päevasele ajale;⁶³

Karjääri tööaeg kavandada tööpäevadel ajavahemikku 7:00-19:00⁶⁴.

Praktikas on tekkinud ka probleeme tööaja piirangu tingimuse seadmisel kasutatud mõistega „vältida“ (nt töötamist nädalavahetustel) (seda esineb kokku seitsmes loas)⁶⁵. Kuna sarnane piirang on enamasti sõnastatud konkreetse keeluna (või loana töötada ainult tööpäevadel), siis on näiteks Keskkonnainspeksioon asunud seisukohale, et „vältimise“ all ei tule mõista absoluutset keeldu⁶⁶.

Eeltoodu valguses võib vaidlusi tekitada ka tingimuse sõnastamine viisil, kus keeldu, luba või soovitus ei esitatagi, jättes lahtiseks, kas tegemist on soovituselise või kohustuselise:

Mürarikaid tegevusi (purustus-sorteerimissõlme käitamine) teha vaid 8:00 – 17:00⁶⁷.

Tuleb siiski asuda seisukohale, et kuivõrd lauses on kasutatud käskivat kõneviisi, siis on tegemist kohustuselise järgida tegevuses nimetatud ajavahemikku.

Kogu tööajapiirangutes kasutatava terminoloogia tegeliku tähenduse muudab küsitavaks ühes loas toodud piirang „Turbatootmine ja väljavedu tuleb teostada tööajal (tööpäevadel kell 8.00-17.00). Keelatud on tootmine ja väljavedu öisel ajal (kell 23.00-7.00) ja puhkepäevadel“⁶⁸. Tekib küsimus, kui öisel ajal on tegevused keelatud, kuidas mõista siis esimeses lauses sõna „tuleb“ tähendust nende tegevuste teostamiseks teistel kellaaegadel.

Tingimuste seadmine üksnes mäeeraldise piires toimuvale tegevusele

Kuivõrd mitmete lubade tingimustes määratakse konkreetse kohaliku tee või riigimaantee väljaveoks kasutamisele piirangud, siis järelikult reguleeritakse senises praktikas ka kaevandamisega kaasnevate tegevustega seotud kohustusi väljaspool mäeeraldise ja selle teenindusmaa piire. Teisalt on mitmes kaevandamisloa andmise korralduses viidatud, et loaga ei saa reguleerida kaevandamisega seotud tegevusi ja neist tulenevat keskkonnamõju väljaspool mäeeraldise piire.

Ka KKI on praktikas asunud seisukohale, et järelevalvet loa täitmise tingimuste üle saab teostada ainult mäeeraldise piires toimuva tegevuse üle (Kobratu IV liivakarjääri tegevuse

⁶² Vääna turbatootmisala, luba nr HRAM-32

⁶³ Lipniku turbatootmisala, luba nr L.MK/324933

⁶⁴ Kukemetsa V kruusakarjäär, luba nr L.MK/324132

⁶⁵ Näiteks: Kukemetsa IV kruusakarjäär, luba nr L.MK/321111; Kukemetsa kruusakarjäär, luba nr L.MK/321416; Kobratu IV liivakarjäär, luba nr L.MK/322010; Kose-Risti III kruusakarjäär, luba nr HARM-117. Miti kruusakarjäär, luba nr L.MK/323025

⁶⁶ Sellisele seisukohale on KKI asunud 2014. aastal Kobratu IV karjääri kaevandamisloa tingimuste täitmise üle järelevalvet teostades

⁶⁷ Miti kruusakarjäär, luba nr L.MK/323025

⁶⁸ Keressaare II turbatootmisala, luba nr L.MK/320779

üle järelevalve teostamisel). Sellisel juhul aga pole võimalik väljastatud lubade tingimuste jõustamine ning järelkult ei ole tagatud kaevandamisega kaasneva keskkonnamõju leevendamine.

Keskkonnaamet on käesoleva analüüsi koostamise protsessis väljendanud seisukohta, et ei ole õiguspärane ega otstarbekas kaevandamisloaga määrata tingimusi, mis ei reguleeri otseselt kaevandamist või kaevandamisjäätmete käitlemist, kuna keskkonnaministri 06.05.2005 määruse nr 36 § 8 lõike 4 alusel märgitakse kaevandamisloa lahtrisse «Täiendavad tingimused» nõuded, mis seatakse maapõue kaitse ja maavaravarude ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning inimese tervisele, varale ja keskkonnale kaevandamisest ja kaevandamisjäätmete käitlemisest tuleneva kahjuliku mõju vähendamiseks. Maavaravaru kaevandamine on MaaPS § 2 lõike 7 kohaselt maavara looduslikust seisundist eemaldamise ettevalmistamiseks tehtav töö, maavara looduslikust seisundist eemaldamine, kaevise tehnoloogiline vedu kaevandamise kohas ja kaevise esmane töötlemine. KeA leiab, et see samas ei tähenda, et tingimusi võib seada vaid mäeeraldise piires, vaid seda, et tingimused peavad reguleerima kaevandamist, mistõttu näiteks toodangu veole väljaspool teenindusmaad täiendavaid tingimusi seada ei saa. Kui see tekitab probleeme, siis tuleb need KeA hinnangul lahendada eraldi menetlustes. Samas on KeA asunud seisukohale, et ümbruskonna kaevude kuivaks jäämist kaevandamise tulemusena saab tingimustega vältida või näha ette leevendusmeede nt uute kaevude rajamise näol, kuna see mõju lähtub otseselt kaevandamisest.

Käesoleva analüüsi koostajad leiavad, et Keskkonnaameti ülalkirjeldatud tõlgendus ning sellekohane praktika toovad kaasa kolm probleemi.

Esiteks ei ole senises praktikas sellisest tõlgendusest lähtutud, mistõttu muutuksid mitmete kehtivate lubade tingimused edaspidi sisutuks, st nende täitmist ei oleks võimalik tagada. Näiteks on seni välja antud lubades seatud järgmised täiendavad tingimused seoses mäeeraldise teenindusmaa piirest väljaspool asuvate teede kasutamisega (st ei ole otseselt seotud kaevandamisega):

Maavara veol kasutada vajalikke meetmeid pori ja pinnase sattumise vältimiseks Paunküla-Kiruvere-Ardu riigimaanteele (T8-11208)⁶⁹;

Kaevise väljaveo ja teenindava transpordi liikumiseks mitte kasutada Kaku ja Männimäe elamuid läbivat teed⁷⁰;

Teedel, mis mööduvad elamutest, teostada väljavedu tööpäevadel ajavahemikul kl 7.00-20.00⁷¹;

Läbi Nasva alevi toimuv väljavedu ei tohi ületada 35 tuh m³ aastas⁷²;

Karjääri ja Jootme-Koeru kõrvalmaantee vahelise tee eluhoonete vahelt kulgevad lõigud viia mustkatte alla⁷³;

Enne materjali väljaveo alustamist karjäärist, viia Saarnakõrve külatee, alates karjääri teeotsast, kuni Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa maanteega ristumiseni, mustkatte alla. Suuremahuliste materjalitarnete puhul tuleb kavandada materjali väljavedu selliselt, et intensiivset materjali transporti Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa maanteel ei kavandata reedeti kl 16.00st kuni 20.00ni⁷⁴.

⁶⁹ Kiruvere liivakarjäär, luba nr HARM-114 (väljastatud 29.12.2011)

⁷⁰ Helmi-Aakre V liivakarjäär, luba nr LMK/321323 (väljastatud 09.01.2012)

⁷¹ Punamäe kruusakarjäär, luba nr HARM-116 (väljastatud 09.02.2012)

⁷² Nasva liivakarjäär, luba nr KMIN-118 (väljastatud 14.02.2013)

⁷³ Liivaku kruusakarjäär, luba nr JARM-029 (väljastatud 16.05.2013)

⁷⁴ Karude IV liivakarjäär, luba nr JARM-034 (väljastatud 14.03.2014)

Kui asuda seisukohale, et selliste tingimuste seadmine ei olnud õiguspärane ning kaevandamisloa tingimuste täitmise üle järelevalve teostamisel tuleb need jätta tähelepanuta, siis ei ole nende tingimuste täitmine mingil viisil tagatud. Need tingimused ei ole arendajale kohustuslikuks tehtud ka ühegi teise menetluse raames, kuna selleks on puudunud vajadus – vastavad tingimused on juba kaevandamisloas ju seatud.

Teiseks käsitleb kaevandamisloa menetluses läbi viidav keskkonnamõju hindamine kõiki negatiivseid mõjusid keskkonnale, ent ei ole tagatud, et selle tulemusena esitatud soovitused ka tegelikult mõnes loas kehtestatakse. Nimelt tuuakse KMH aruandes välja kõik negatiivsed mõjud keskkonnale, mis kaevandamistegevusega konkreetsetes kohas kaasnevad. Tegevust ei vaadelda kitsalt kaevandamisena – nt müra ja tolmu leviku modelleerimistel arvestatakse ka väljaveotranspordiga. Samuti antakse soovitused keskkonnamõju leevendamiseks, lähtudes karjääri või kaevanduse tegevusega kaasnevast mõjust. Aruande avaliku väljapaneku jooksul on kohalikud elanikud või kohalik omavalitsus saanud esitada oma ettepanekuid, mis võivad samuti viia konkreetsete soovitusteni keskkonnamõju leevendamiseks. Soovituste põhjal määrab KMH järelevalvaja tegevuse keskkonnanõuded. Kui KMH järelevalvaja ei sea kõikide esitatud soovituste põhjal keskkonnanõudeid (nt arvestusega, et osasid neist ei saa kaevandamisloas kehtestada), siis võib tekkida olukord, kus mõjud jäävad leevendamata, sest ei toimu ühtegi teist loamenetlust, mille raames neid saaks seada.

Kolmandaks ei taga kehtiv õigus keskkonnamõju leevendamist ka muude menetluste raames kui keskkonnalubade andmise kaudu, isegi kui KMH järelevalvaja määraks oma heakskiidus keskkonnanõuded ka sellise tegevuse jaoks, mis ei ole kaevandamisena käsitletav. Muu menetlus saaks olla näiteks kohaliku omavalitsuse ja arendaja vahel kokkuleppe sõlmimine teede kasutamiseks, niisutamiseks, hooldamiseks, remontimiseks. Selliste kokkulepete sõlmimiseks ei ole aga ette nähtud loamenetlust, mille raames tuleks kaaluda ka KMH algatamist. Avalikkus ega puudutatud isikud ei saa selliste kokkulepete sõlmimisel osaleda, oma huve väljendada, ettepanekuid esitada ega ka vastavaid otsuseid vaidlustada. Samuti puudub KOV-l kohustus sellise menetluse läbiviimiseks.

Analüüsi koostajad leiavad, et tõlgendus, mille kohaselt saab kaevandamislubades määrata ära piiranguid üksnes otsesele kaevandamistegevusele, lähtub põhjendamatult üksnes MaaPS § 35 lg 2 p 8 grammatikast. Arvestada tuleks ka sätte eesmärki, milleks on selgelt kaevandamise ja selleks vajalike/sellega seotud tegevuste keskkonnamõju vähendamine. Juhul, kui KeA laiemat tõlgendust mingil juhul võimalikuks ei pea, tuleks MaaPS § 35 lg 2 p 8 sõnastust muuta, et see annaks mõjusid leevendavate tingimuste kehtestamiseks suuremad võimalused.

5.2.4. Näited heast praktikast

Analüüsi käigus läbi vaadatud lubade tingimustes on ka selliseid näiteid, mille puhul tingimused on olnud piisavalt konkreetsed ja selged, et neid järgida ning nende täitmist efektiivselt kontrollida.

Sellisteks tingimusteks olid näiteks konkreetse loa või keeluna sõnastatud tööaja piirangud mürahäiringute leevendamiseks, katendivallide rajamise kohustus konkreetselt määratud asukohta, keeld karjääri töötamiseks lindude pesitsusperioodil, vee- ja õhuseire detailsed nõuded jne.

Näiteid selliste tingimuste sõnastusest:

Jälgima lõhketööde läbiviimisel tuule suunda. Kui tuule suund on lähedal asuvatele (<500 m) elumajadele ja kui tuule kiirus ületab 5 m/s, tuleb lõhketööd ajutiselt peatada, kuni tuule suuna muutumiseni või tuule vaibumiseni.

Mürataseme vähendamiseks katma metallist punkrite välisseinad müra summutava kerge materjaliga.

Müra leviku vähendamiseks rajama 3-4 m kõrguse piirdevalli.

Karjääri töötamisel tegema kord aastas (suvel, kui karjäär töötab maksimaalse võimsusega) mürataseme mõõdistamist ja selle kaardistamist.

Tagama, et mäetöid tehakse vaid tööpäevadel kella 7st 21ni.

Tolmu koguse minimeerimiseks kasutama koormakatteid dolokivijahu või killustiku jäätmete transportimisel.

Neli korda aastas kontrollima mõju piirkonda jäävate kaevude veetaseme muutusi ja vee kvaliteeti. Tagama kaevanduse mõju piirkonda jäävate elamute nõuetekohase varustatuse majandus/joogiveega. Kontrollima karjäärist väljapumbatava vee kvaliteeti.

Lõhketöödest tuleneva mõju leevendamiseks enne lõhketööde tegemist passistama lõhketööde mõjupiirkonda jäävad majad⁷⁵.

Tolmu ja müra leviku leevendamiseks tuleb mäetööde 3. etapis (kus jõutakse elamutele lähemale) transportida kaevis taotletavalt Partsi VI mäeeraldisel kallurautodega Partsi maardlas asuvale Partsi 2 mäeeraldisel asuvale statsionaarsele purustus-sorteerimissõlme, kus toimub kaevise edasine purustamine ja sorteerimine.

Enne Partsi VI karjääri mäetööde algust on vaja hinnata foonitingimused (mõõta tuleb mürataset ja tolmu kontsentratsiooni välisõhus) lähimate majapidamiste juures (Väike-Mäe, Aru, Martelle ja Lembitu) ja mäeeraldisel piiril, hetkel kui töötavad Partsi IV ja Partsi II kruusakarjäär maksimaalsel või sellele lähedasel koormusel (sealhulgas töötavad purustusseadmed, toimub väljavedu).

Välisõhu seiret tuleb kavandatava tegevuse vältel läbi viia vähemalt kahel korral: esimese mäetööde etapi lõpus (hetkel kui mäetööd on jõudnud mäeeraldisel läänepiirini) ja hetkel kui mäetööd on jõudnud mäeeraldisel põhjapoolse (kolmanda etapi) 2/3 kaugusele (mäeeraldisel põhjapoolsest piirist ~120 m kaugusele ja Aru majapidamisest ~170 m kaugusele). Kontrollmõõtmised tuleb teha ilmastikutingimustel, millal tolmu kontsentratsioonid on lähimate majapidamiste juures maksimaalsed (allatuult, suvisel kuival perioodil). Kui välisõhu seire mõõtmistulemused ülenormatiivseid või normi lähedasi tulemusi ei näita, puudub täiendavate mõõtmiste vajadus. Mõõtmisi tuleb teha ka siis, kui tekib oluline muudatus tehnoloogilises protsessis või kui esineb kaebusi⁷⁶.

Ehitada kruusa väljaveo tee Kakumäe külast eemale, Põlula metskonna maaüksusel nr 53 asuvale metsateele. Kasutada materjali väljaveoks ainult Kehala karjääri teed nr

⁷⁵ Anelema II dolokivikarjäär, luba nr KMIN-121

⁷⁶ Partsi VI kruusakarjäär, luba nr L.MK/324485

9003034 ning Kakumetsa teed nr 9000737 riigimaanteest nr 17194 kuni ristumiseni Kehala karjääri teega⁷⁷.

Lõhketööde ohutsoonis, mis on lähemal kui 160 m Lagedi teest, tuleb kasutada alternatiivset raimamise tehnoloogiat (näiteks hüdrovasarat)⁷⁸.

Enne kaevandamisele asumist teostada määratud kinnistute kaevudest veetasemete mõõtmine ja joogivee kvaliteedi kontrolli lämmastiku, hõljumi ja naftaproduktide näitajate osas. Edaspidi teostada veetasemete mõõtmine 2 korda aastas talvise ja suvise veetaseme miinimumi ajal. Kaevandamise ajal teostada karjäärivee sama keemiline analüüs, et vajadusel määrata kaevudevee ja karjäärivee kvaliteedi põhjuslikud seosed. Kui tuvastatakse, et joogiveeallikate veekvaliteet on halvenenud kaevandamise tagajärjel, siis tuleb rajada uued kaevud kaevandaja kulul⁷⁹.

Tuleb katta karjääri põhi 0,5 m paksuse katendimaterjali kihiga, mis on esimeseks puhvriks võimalike pinnareostuste puhul⁸⁰.

Kaevandamine toimub kahes jaos (I osas kaevandatakse lõunapoolne 1/3, II osas ülejäänud karjääri osa). Esimese osa ammendamisel korrastatakse ala sarvikpütile sobivaks elupaigaks. Masinad lähenevad kaevandamise I osas lõuna poolsest küljest, II osas põhjapoolsest küljest. Taotletavale alale planeeritakse laoplat, mis paigutatakse praeguse sarvikpüti tuumalast võimalikult kaugemasse nurka. Laoplatile kogutakse sarvikpüti pesitsusvälisel ajal (pesitsusaeg on 1. aprill- 30. juuni) materjal, mis transporditakse vastavalt arendaja vajadusele karjäärist ära. Karjääri alal kasvav mets võetakse maha järkjärgult, vastavalt kaevandamisjärjele. Purustamine toimub sarvikpüti pesitsusvälisel ajal⁸¹.

5.2.5. Tähelepanekud järelevalve teostamise probleemide kohta

Kaevandamislubade kõrvaltingimuste tõhusust mõjutab ka see, milliste mehhanismidega on tagatud nende täitmine, sh kui tõhus on järelevalve nende täitmise üle.

Kaevandamisloa täiendavate tingimuste mittetäitmisel on võimalik määrata loa omanikule rahaträhv, korduva rikkumise korral on võimalik luba kehtetuks tunnistada. Nii näeb MaaPS § 68¹ ette rahaträhvi kaevise, maavara või maapõue ebaseadusliku kasutamise eest, sh kaevandamise loa nõudeid rikkudes. MaaPS § 43 lg 1 p 2 järgi tunnistab kaevandamisloa andja loa kehtetuks, kui loa omanik on rikkunud loaga määratud mäeeraldise või mäeeraldise teenindusmaa piires MaaPS või selle alusel kehtestatud õigusaktide nõudeid ja tal on nimetatud rikkumise eest rohkem kui üks kehtiv karistus. Need sätted peaksid teoreetiliselt tagama, et lubades kehtestatud tingimusi ka täidetakse.

Praktikas on selgunud, et lisaks loatingimuste üldisele sõnastusele võib nende üle järelevalve teostamisel tekitada probleeme ka järelevalvepädevuse piiratus. Näiteks Kobratu IV liivakarjääri kaevandamisloa üle järelevalve teostamisel on KKI asunud seisukohale, et tema pädevuses ei ole teostada järelevalvet tööaja piirangute täitmise üle, samuti kontrollida erosioonimattide paigaldamise kohustuse täitmist uhtorgude tekkimisel.

⁷⁷ Vinni II kruusakarjäär, luba nr L.MK/324060

⁷⁸ Tondi-Väo II lubjakivikarjäär, luba nr KMIN-116

⁷⁹ Männikvälja liivakarjäär, luba nr L.MK/322005

⁸⁰ Väo IV lubjakivikarjäär, luba nr KMIN-122

⁸¹ Raatsiotsa II kruusakarjäär, luba nr L.MK/325046

Samuti asus KKI Kobratu IV liivakarjääri tegevuse järelevalvemenetluses järeldusele, et kaevandamisloa tingimuse täitmist, mis reguleerib kaevandaja kohustusi väljaspool mäeeraldise teenindusmaad (nt kohalikul teel), ei saaks inspeksioon kontrollida. Selline seisukoht on mõistetav, arvestades, et MaaPS § 43 lg 1 p 2 näeb ette loa kehtetuks tunnistamise ainult siis, kui MaaPS või selle alusel kehtestatud õigusaktide nõudeid on rikutud mäeeraldise piires või teenindusmaal.

Samas viib KKI selline seisukoht olukorrani, kus loas toodud tingimuse täitmist kontrollida ning mittetäitmise eest karistada ei olegi võimalik, seega ka loa omanikku ka nende täitmisele sundida mitte. Niisiis juhul, kui keskkonnamõju leevendavad meetmed on ette nähtud kaevandamisloas (nt tolmutõrje kohustus lähedalasuvat küla läbival teel, seire teostamise täpsed kohustused naaberkinnistute kaevudes), kuid KKI nende täitmise üle järelevalvet ei teosta, puudub ka igasugune muu järelevalveasutus või täitmisele sundimise meede ning tingimus muutub deklaratiivseks.

5.3. Järeldused kaevandamislubade tingimuste piisavuse ja täidetavuse osas

Kui jätta kõrvale lubades kehtestatud tingimused, mis tulenevad juba õigusaktidest, tingimused, mis viitavad kokkulepetele ning tingimused, mille sõnastus on täitmise tagamiseks kas liiga üldine või halvasti kontrollitav, on analüüsis käsitletud perioodil antud kaevandamislubades seatud küllaltki väike hulk tingimusi, mis reaalselt võiksid kaevandamise keskkonnamõju vähendada. Häid näiteid leidub (vt analüüsi p 5.2.4), ent lubade kogumahtu arvestades on tegemist pigem eranditega. Järelikult ei võimalda senine praktika täita piisavalt MaaPS § 35 lg 2 punktis 8 sätestatud eesmärki „vähendada inimese tervisele, varale ja keskkonnale kaevandamisest tulenevat kahjulikku mõju”.

Hüpoteetiliselt on võimalik, et väikestest karjääridest kaevandamisel ei olegi niivõrd suurt negatiivset keskkonnamõju, et seda peaks väga rangete meetmetega leevendama. Analüüsi koostajate hinnangul ei arvesta selline hüpotees tõenäoliselt aga sellega, et lisaks otsesele keskkonnakahju tekkimisele tuleks võimalikult suurel määral vältida ka inimeste heaolu halvenemist. Keskkonnamõju minimeerimine on näiteks üks keskkonnamõju hindamise eesmäärke vastavalt KeHJS § 2 lg 1 p-le 1.

Tulevikus tuleb kaevandamislubade andmisel arvestada ka 1. augustist 2014. a jõustunud keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) sätetega. Muuhulgas tuleneb KeÜS § 23 lõikest 1 igaühe õigus tervise- ja healuvajadustele vastavale keskkonnale. Heaolu mõistet ei saa alati siduda konkreetsetest kehtestatud arvulistest normidest kinnipidamisega. Näiteks võib pidevas mürafoonis viibimine tekitada stressi ka juhul, kui müranorme ei ületata ning heaolu vähenemine võib seisneda ka nõ negatiivsetes mõjutustes (nt väheses valguses kõrghoonestuse tõttu või kaevu kuivamises seoses põhjavee alanemisega kaevandamise tagajärjel).⁸²

Kaevandamise mõjude leevendamise probleemi suurendab see, et uute karjääride ja kaevanduste rajamine ei toimu läbi planeeringute, mis võimaldaks arvestada ka muude tegevuste mõjuga/vajadusega ning valida kaevandamiseks olemasolevate maardlate piires mõjude poolest sobivaim asukoht.

⁸² Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid, 2014, <http://k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-23>

Selleks, et load leevendaksid kaevandamistegevusest keskkonnale avalduvat mõju tõhusamalt, tuleks muuta senist praktikat:

- 1) mitte korrata lubade täiendavates tingimustes üle õigusaktidest juba tulenevaid nõudeid, või lisada need lubadesse selgelt eristatavate selgitustena kehtiva õiguse nõuete kohaldamise kohta;
- 2) kehtestada kaevandamislubades kõik tingimused, mis on vajalikud nii kaevandamisest kui kaevandatud maavara väljaveost vm kaevandamisega seotud tegevusest tulenevate negatiivsete mõjude leevendamiseks;
- 3) vältida lubades täiendavate tingimuste kehtestamist, mis kohustavad sõlmima kolmandate osapooltega kokkuleppeid, või täitma juba sõlmitud kokkuleppeid, ilma et neist kokkulepetest tulenevaid tingimusi loas välja oleks toodud;
- 4) kasutada täiendavate tingimuste sõnastamisel üheselt mõistetavaid termineid ning kohustavat kõneviisi, vältida sõnu „vajadusel“ ja „soovituslikult“.

Kuna need soovitusel lahendavad vaid osa lubade tõhususe probleemidest, leiavad analüüsi koostajad, et kaevandamislubade andmise praktika vajab asjaomaste riigiasutuste (eelkõige Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaameti) poolt ka ulatuslikumat ülevaatamist ning muutmist. Vaja oleks alustada laiemat diskussiooni kaevandamise mõjude leevendamise võimaluste tõhustamiseks.

Kasutatud materjal

Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine, Riigikontrolli audit, 2009
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2091/Area/15/language/et-EE/Default.aspx>

Kaevanduste rajamise korraldus Eestis. Keskkonnaõiguse Keskus, 2010
http://www.k6k.ee/files/K6K_Kaevanduste_rajamise_analyys_juuni_2010.pdf

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. Keskkonnaõiguse Keskus, 2014
<http://k6k.ee/keskkonnaseadustik>

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