

## Riigikogu Keskkonnakomisjon

Lossi plats 1a

15165 Tallinn

E-post: [keskkonnakomisjon@riigikogu.ee](mailto:keskkonnakomisjon@riigikogu.ee)

Koopia: [elle.kaur@riigikogu.ee](mailto:elle.kaur@riigikogu.ee)



K E S K  
KONNA  
ÕIGUSE  
KESKUS

9.10.2019. a

## Seisukohad seaduseelnõule 55 SE

Riigikogu menetluses on seaduseelnõu 55 SE, millega soovitakse muuta nii keskkonnaseadustiku üldosa seadust (KeÜS) kui ka valdkondlikke seadusi, sh maapõueseadust (MaaPS). Käesolevaga soovime juhtida teie tähelepanu eelnõu sätetele, mis käsitlevad kohaliku omavalitsuse üksuse (KOV üksuse) arvamuse andmist maavara geoloogilise uuringu loa (edaspidi: uuringuloa) ja kaevandamisloa menetluses (eelnõu § 10 p 13 ning p 44, millega muudetakse MaaPS § 27 lg 7 ning tunnistatakse kehtetuks MaaPS § 49 lg 6).

Sisuliselt kaasneks muudatusettepanekutega see, et kohaliku omavalitsuse üksusel oleks nii uuringuloa kui kaevandamisloa menetluses senise kahe kuu pikkuse perioodi asemel vastavalt 30 päeva (uuringuloa puhul) ning 1 kuu (kaevandamisloa puhul) selleks, et kujundada ja esitada oma arvamus loataotluste suhtes. Leiame, et vastavasisulisi muudatusettepanekuid ei ole asjakohaselt põhjendatud ning tehtavad muudatused oleks vastuolus hea õigusloome põhimõtetega.

Seaduseelnõu seletuskirjas on muudatusi kokkuvõtvalt põhjendatud sellega, et uuringulubade puhul on taotlus suhteliselt lühike ning tegevuse mõjud tagasihoidlikud, kaevandamislubade puhul aga ei olevat erisus võrreldes teiste keskkonnalubadega (kus KOV üksusel arvamuse andmiseks 30 päeva) põhjendatud ja pikem tähtaeg pikendab loa taotluse menetlemist.

Vastavasisulised väited on eksitavad ning sisuliselt väärad. Kaevandamislubade, aga ka geoloogilise uuringu lubade puhul on KOV üksuse arvamus teiste keskkonnalubade menetlustes antavatest arvamustest oluliselt erinev, mistõttu on erinev (pikem) tähtaeg põhjendatud:

1. KOV üksuse arvamusel on erinev õiguslik iseloom. Jäätme-, vee erikasutus- ja õhusaastelubade menetluses on KOV üksuse arvamusel mittesiduv iseloom, st loa andja peaks arvamust teiste asjaolude seas arvesse võtma, ent see ei ole loa andjale siduv. Seevastu maapõue valdkonnas on KOV üksuse arvamus loa andjale ehk Keskkonnaametile siduv. Kui kohalik omavalitsus ei anna oma nõusolekut, võib uuringuloa või kaevandamisloa anda vaid Vabariigi Valitsuse vastavasisulisel nõusolekul, kui selleks on ülekaalukas riigi huvi (MaaPS § 35 lg 3 ja § 55 lg 4).
2. Lubadel on ulatuslik ja pikaajaline mõju piirkonna ruumilisele arengule. Kaevandamistegevus tekitab pikemaajalisi (sageli 30 aastat ja enam) negatiivseid keskkonnamõjusid, mis piiravad oluliselt alternatiivset maakasutust ka kaevandusala

lähiümbruses. Geoloogiline uuring ei too küll endaga kaasa vahetult kaevandamistegevust ja selle mõjusid. Samas piirab kohaliku omavalitsuse planeerimisdiskretsiooni uuringule järgnev ning selle põhjal tehtav maavarade arvele võtmine, kuna MaaPS § 14 ja § 15 kohaselt on maardlal alternatiivne maakasutus (nt elamuehitus, tööstuse arendamine) sisuliselt välistatud, kui see halvendaks püsivalt juurdepääsu maavarale.

3. Tulenevalt erinevast õiguslikust iseloomust ja otsuse kaalukusest, peab KOV üksuse arvamus kui menetlustoiming olema põhjalikult kaalutletud. See tähendab, et tavapärasest enam tuleb teha eeltööd erinevate huvide ja asjaolude väljaselgitamisega. Samuti on tulenevalt väljakujunenud Riigikohtu praktikast (vt nt otsust asjas 3-3-1-37-15) nõutav, et põhilised kaalutlused oleks otsuses välja toodud, mis tähendab täiendavat ajakulu ka otsuse koostamisel ja vormistamisel. Viimane on oluline ka seetõttu, et KOV üksuse arvamus on eraldiseisvalt kohtulikult vaidlustatav vähemalt loa taotleja poolt; viimast on praktikas kaevandusettevõtete poolt ka sageli tehtud.
4. Tulenevalt otsuste suurest kaalust ja mõjust KOV üksuse enesekorraldusõigusele, on paljudes KOV üksustes arvamus andjaks õigustatult volikogu. Seevastu teiste keskkonnalubade puhul, mille menetlustes pole KOV üksuse arvamus siduv ning arvamusel on ka sisuliselt väiksem mõju omavalitsuse ülesannetele ja enesekorraldusõigusele, on sageli volitatud arvamus andmiseks valla- või linnavalitsust. Olukorras, kus otsuse langetab volikogu, kes koguneb regulaarselt vaid korra kuus ning peaks lisaks otsuse ettevalmistamise ja vormistamisega seotud väljakutsetele tagama ka puudutatud isikute (vähemalt loa taotleja) ärakuulamise, on ühe kuu pikkust tähtaega praktikas sisuliselt võimatu järgida. Meile teadaolevalt on mitmete kaevandamislubade puhul olnud probleeme ka seni kehtiva kahekuulise tähtaja järgimisega - muudatuste tegemise järel muutuks menetlustähtaegade mittejärgimine veelgi massilisemaks.

Eeltoodud erisused on objektiivseteks põhjusteks, miks on senises regulatsioonis KOV üksusele uuringuloa ja maavara kaevandamise loa osas arvamus andmiseks ette nähtud tavapärasest pikem tähtaeg. Need erisused jäävad püsima ka menetluses oleva eelnõu vastuvõtmise järel; seetõttu oleme veendunud, et uuringu- ja kaevandamislubade puhul tuleks KOV üksuse arvamus andmiseks ka edaspidi ette näha kahe kuu pikkune periood.

Rõhutame, et hea õigusloome põhimõtetega on vastuolus olukord, kus riik loob õigusnorme, mille täitmine ei ole praktikas võimalik. Usutavasti ei ole kellegi huvides olukord, kus KOV üksustele seaduses ette nähtud menetlustähtaegu hakatakse massiliselt eirama, kuna nendest ei ole võimalik objektiivsetel põhjustel kinni pidada.

Soovi korral selgitame hea meelega keskkonnakomisjoni liikmetele oma seisukohti ka suuliselt.

Lugupidamisega  
Siim Vahtus

SA Keskkonnaõiguse Keskus  
Juhatuse esimees  
*/allkirjastatud digitaalselt/*