

hariduskomisjon	
majanduskomisjon	JK
kultuuri- ja spordikomisjon	
kogukonnakomisjon	
revisjonikomisjon	
sotsiaalkomisjon	
eestseisus	X

PÕLTSAMAA VALLAVOLIKOGU

O T S U S

Põltsamaa

08.12.2023 nr 1-4.2/2023/462

Vaideotsus OÜ Aigren 25.10.2023 vaidele Põltsamaa Vallavolikogu 21.09.2023 otsuse nr 1-3/2023/59 peale

Haldusmenetluse seaduse § 73 lõike 2 ja 85 punkti 4 alusel ja arvestades vaidemenetluse käigus esitatud seisukohti, Põltsamaa Vallavolikogu otsustas:

1. jätta OÜ Aigren 25. oktoobri 2023. a vaie rahuldamata.
2. Teha vaideotsus teatavaks OÜ-le Aigren ja Keskkonnaametile.
3. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

Edasikaebamise kord

Otsuse peale on kaebeõigusega isikul õigus esitada kaebus Tartu Halduskohtule halduskohtumenetluse seadustiku §-s 46 sätestatud tähtaegadel ja halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

1. Asjaolud ja menetluse käik

- 1.1. OÜ Aigren (registrikood 10853367), mida esindab juhatuse liige Meelis Kibena, esitas Keskkonnaametile Rõstla IV dolokivikarjääri mäeeraldise keskkonnakaitseloa taotluse (registreeritud keskkonnaotsuste infosüsteemis KOTKAS 05.06.2023 numbriga DM-125015-1, parandatud taotlus registreeritud 11.07.2023 numbriga DM-125015-4). Tuginedes maapõueseaduse § 49 lõikele 6 edastas Keskkonnaamet kõnealuse taotluse 01.08.2023 kirjaga nr

DM-125015-6 Põltsamaa Vallavolikogule (registreeritud 02.08.2023 Põltsamaa Vallavalitsuse dokumendiregistris Delta (edaspidi Delta) nr 6-2/2023/1611-1) arvamuse avaldamiseks hiljemalt 01.10.2023.

- 1.2. Põltsamaa Vallavolikogu (edaspidi: volikogu) andis 21.09.2023 välja otsuse nr 1-3/2023/59 „Arvamuse andmine Rõstla IV dolokivikarjääri keskkonnaloa taotluse kohta“, asudes seisukohale, et ei näe võimalust toetada keskkonnakaitseloa menetluse jätkamist ilma keskkonnamõjude igakülgse kumulatiivse hindamiseta, kaevandamisega seotud häiringute leevendusmeetmete esitamise ja arvestuste täpsustamiseta ning otsustas mitte nõustuda OÜ Aigren Rõstla IV dolokivikarjääri keskkonnaloa taotluse menetluse jätkamisega esitatud kujul.
- 1.3. Keskkonnaamet edastas vallavolikogu otsuse taotlejale teadmiseks 25.09.2023 ja küsis seisukohta keskkonnakaitseloa esmataotluse menetluse jätkamise kohta. Ettevõtte taotles Keskkonnaametilt 16.10.2023 seisukoha esitamise tähtaja pikendamist põhjusel, et kavatseb volikogu otsuse vaidlustada.
- 1.4. 25.10.2023 esitas OÜ Aigren volikogule vaide (registreeritud Deltas 25.10.2023 nr 6-2/2023/2141-1), millega taotleb 21.09.2023 otsuse nr 1-3/2023/59 kehtetuks tunnistamist ja uue otsuse tegemist OÜ Aigren esitatud Rõstla IV kaevandamisloa taotluse suhtes arvamuse andmisel ja kaevandamisloa väljaandmisega nõustumist, või alternatiivselt Keskkonnaametilt arvamuse andmise tähtaja pikendamise taotlemist kuni eelhinnangus sisalduvate mõjude hindamiseni. Vaide kohaselt on rikutud vaide esitaja haldusmenetluse seaduse (HMS) § 40 lg-st 2 tulenevat õigust esitada oma arvamus või vastuväited enne tema õigusi kahjustava toimingu sooritamist.
- 1.5. Kuivõrd volikogu ei võimaldanud enne vaidlustatud haldusakti väljaandmist OÜ-le Aigren esitada arvamust ega vastuväiteid, siis anti 08.11.2023 kirjaga nr 1-9/2023/2233-1 vaide esitajale ja Keskkonnaametile kui menetlusosalistele teada, et volikogu vaatab vaide läbi 16. novembri 2023 istungil. Vaide esitaja esindajatena ilmusid volikogu istungile juhatuse liige Meelis Kibena, Ove Lillmaa ja Jüri Kaver, Keskkonnaameti esindajana ilmus volikogu istungile maapäeva vanemspetsialist Kerstin-Acta Kerner. Menetlusosalistele anti ärakuulamismenetluse korras sõna selgituste ja vastuväidete esitamiseks. Vaide esitaja esindajad tutvustasid ettevõtet ja kavandatavate tegevuste sisu, kuid uusi, vaide lahendamisel tähtsust omavaid asjaolusid ei esitatud. Keskkonnaameti esindaja ei soovinud esitada seisukohti ega avaldada arvamust. Volikogu 16.11.2020 istungi protokoll nr 10 on registreeritud Deltas nr 1-1/2023/10.
- 1.6. Volikogu andis teada, et teeb vaideotsuse teatavaks järgmisel volikogu istungil, so 21. detsembril 2023. a.

2. Vaide seisukohad ja taotlus

- 2.1. Vaide esitaja leiab, et volikogu otsus on ebaproportsionaalne ning rikutud on kaalutlusõigust. Kaevandamise keskkonnamõju väljaselgitamise kohustus lasub eelkõige Keskkonnaametil kui loa andjal. Vaide esitaja taotleb luba selliseks tegevuseks, mille puhul Keskkonnaametil tuleb

alati anda eelhindang keskkonnamõju olulisusele. Kui Keskkonnaamet leiab, et kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju, tuleb algtada keskkonnamõju hindamine (edaspidi KMH). Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 6¹ „Eelhindang“ kohaselt esitab arendaja koos tegevusloa taotlusega või § 6 lõikes 24 nimetatud juhul otsustaja nõudmisel järgmise teabe: 1) tegevuse eesmärk, iseloom ja füüsilised näitajad ning asjakohasel juhul vajalike lammutustööde kirjeldus; 2) tegevuse asukoha kirjeldus, sealhulgas eeldatavalt mõjutatava ala tundlikkus; 3) tegevusega eeldatavalt oluliselt mõjutatavate keskkonnamelementide kirjeldus; 4) olemasolev teave tegevusega eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju kohta, arvestades eeldatavalt tekkivaid jääke ja heiteid ning jäätmeteket, kui see on asjakohane, ning loodusvarade, eelkõige mulla, maa, maavarade ja vee kasutamist ning mõju looduslikule mitmekesisusele; 5) muu asjakohane teave, lähtudes käesoleva paragrahvi lõike 5 alusel kehtestatud nõuetest; 6) soovi korral teave kavandatava tegevuse erisuste või võetavate keskkonnameetmete kohta, millega kavandatakse vältida või ennetada muidu ilmnedav võivat olulist ebasoodsat keskkonnamõju. OÜ Aigren on vastavand andmed Keskkonnaametile esitanud keskkonnavaloes esmataotluses 05.06.2023 a. ning täiendavad selgitused Keskkonnaameti nõudmisel parandatud esmataotluses 11.07.2023 a. Maapõueseadus (MaaPS) varasem redaktsioon nägi ette, et kohalikule omavalitsusele (edaspidi: KOV) saadetakse kooskõlastuse otsustamiseks kaevandamisloa andmise eelnõu, millest nähtus, kas kaevandamist sai Keskkonnaameti hinnangul selle keskkonnamõjude poolest lubada. Alates 01.01.2020 näeb MaaPS § 49 lg 6 ette, et KOV-le saadetakse kaevandamisloa taotlus ja KOV peab andma oma arvamuse kahe kuu jooksul taotluse saamisest arvates. Kehtivas õigusruumis eelhindangu koostamist ning kohalikule omavalitsusele tutvumiseks esitamist selgitab Riigikohus 30.09.2022 a. otsuse 3-20-1247 punktis 21: „õigusnormidest ei selgu, millises järjekorras ja milliste tähtaegade järgi tuleb Keskkonnaametil ja KOV-l sooritada oma menetlustoimingud juhul, kui ametil tuleb kaevandamisloa menetluses KeHJS järgi anda eelhindang keskkonnamõju olulisusele. Kui haldusmenetluse üksikasjad pole õigusaktidega paika pandud, otsustab menetlust korraldava haldusorgan need kaalutlusõiguse alusel (HMS § 5 lg 1). Kaalutlusõigust kasutades tuleb haldusorganil jälgida, et ta ei läheks vastuollu menetlust reguleerivate normide eesmärgiga ning keskkonnalubade puhul ka keskkonnakaitse põhimõtetega (KeÜS 2. peatükk, 1. jagu)“. Sama kohtulahendi punktis leiab Riigikohtu halduskolleegium, et „Keskkonnaamet ei või pärast taotluse KOV-le saatmist jääda KeHJS järgi kohustusliku eelhindangu andmisega ootama KOV MaaPS § 49 lg 6 kohase arvamuse valmimist. Eelhindang tuleb koostada ja KeHJS § 11 lg 22 järgi KOV-le esitada niipea kui võimalik, seejuures võimaluse korral nii, et KOV-l jääks pärast eelhindanguga tutvumist veel piisavalt aega oma arvamuse kujundamiseks“. Eelnevalt tulenevalt leiab vaide esitaja, et Põltsamaa Vallavolikogu mittenõustumine toob kaasa taotleja jaoks ebaproportsionaalselt rasked tagajärjed. Keelduva otsuse korral jäävadki võimalikud keskkonnamõjud välja selgitamata (vt keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS) § 11 lg 2) ning leiab aset ulatuslik maaomaniku omandiõiguste riive. Keeldumisele alternatiivsete lahenduste mitteotsimist võib pidada oluliseks kaalutlusreeglite rikkumiseks. Oluline on Riigikohtu 30.09.2022 a. otsusest 3-20-1247 tulenev tõsiasi, et eelhindangu õigeaegne mitteesitamine ei ole OÜ Aigren tegevuse tulemus ning selle koostamine pole keskkonnavaloes taotleja kontrolli all.

2.2. Vaide esitaja leiab, et vaidlustatav otsus tugineb lubamatutel põhjendustel. KeÜS kommentaarides on leitud, et kavandatava tegevuse vastavuse hindamisel õigusaktidega sätestatud nõuetele on keskkonnavaloes andja ülesanne eelkõige kontrollida õigusnormide täitmist keskkonda mõjutavast vaatepunktist ning keskkonnavaloes keeldumise aluseid tuleks hinnata

keskkonnaseadustiku ja keskkonnavalda andja pädevuse valguses. Kommentaaride kohaselt ei tulene KeÜS § 52 lg 1 p 4 sätte sõnastusest vahetult, et keskkonnavalda andjal tuleks KeÜS § 52 lg 1 p 4 keeldumise aluse kontrollimisel kontrollida vastuolu kehtestatud planeeringutega. Samuti on Riigikohtu halduskolleegium 15.10.2013 otsuse nr 3-3-1-35-13 p-s 19 leidnud, et MaaPS ei näe kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena ette vastuolu planeeringuga. Ka Põltsamaa Vallavolikogu ise on analüüsinud sama teematikat näiteks 27. augusti 2020 otsuses nr 1-3/2020/53 ja jõudnud järeldusele, et maa sihtotstarve ei ole ja ei tohigi olla takistuseks avamuse andmisel. Seda põhjusel, et maakatastriseaduse (MaaKatS) § 18² lõike 4 kohaselt määratakse katastriüksusele, millele on välja antud maavara kaevandamise luba, kaevandamisloast tulenev mäetööstusmaa või turbatööstusmaa sihtotstarve. See erisus on kohustuslikult rakendatav vaatamata valla üldplaneeringus määratud juhtfunktsioonile.

2.3. Põltsamaa Vallavolikogu viited varustuskindluse hindamisel alusandmetena kasutatud allikmaterjalide ebatõesusele või moonutatusele pole asjakohased. Kasutatud on kaasaegseid ning tegelikkusele vastavaid andmeid. KOV ei saa tugineda väitele, et varustuskindlus on tagatud, kuna selle hindamine pole tema ülesanne. KOV-l ei ole võimalik kaaluda maakonnaüleseid või üleriigilisi huve. Arvamust andes võib KOV tugineda üksnes enda pädevuses olevatele huvidele. Maavara varustuskindluse hindamine ei ole KOV-i ülesanne (vt Tallinna Ringkonnakohtu 30.04.2019 otsus asjas nr 3-18-1298, p 10; Riigikohtu 30.09.2009 otsus asjas nr 3-4-1-9-09, p 25). Riiklikke huve arvestavad loa andja ja vajaduse korral ka Vabariigi Valitsus. KOV-il ei ole põhimõtteliselt keelatud viidata olemasolevatele sama maavara kaevandavatele karjäärile, kuid eeltoodu ei saa üldjuhul olla nõusoleku andmisest keeldumisel olulise kaaluga argumendiks. Ühestki asjakohasest õigusaktist ei tulene otseselt, et kavandatava kaevanduse mõjusid ei peakski hindama ega arvesse võtma olukorras, kus samas piirkonnas juba on mõni kaevandus avatud ja nendest tulenevaid mõjusid uuritud. Siiski on Tallinna Halduskohus 15.09.2016 otsuses nr 3-16-740 nentunud, et maardlate suur arv iseenesest ei pruugi tähendada KOV õiguste intensiivset riivet.

2.4. Volikogu on kaevandamisloa alustamise vajalikkuse kahtluse alla seadmisega ületanud oma pädevuse piire. Nimelt kuulub vara kasutamise otsustusõigus omandipõhiõiguse kaitsealasse (Eesti Vabariigi põhiseadus (PS) § 32). Riigikohus on märkinud, et omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise õigus ning omandi võrdne kaitstus tagab vaba turu (RKPKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 24) ja rõhutanud, et omandipõhiõiguse riive on PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasugune kitsendamine ja omanikule varalise kaotuse põhjustamine (RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 57). Omandipõhiõigusesse sekkumine on seega avaliku võimu niisugune käitumine, mis teeb põhiõiguse kasutamise õiguslikult või faktiliselt võimatuks või keeruliseks. Euroopa Inimõiguste Kohus on kaevandamisloa väljastamise menetluses (EIKo 12033/86 Fredin vs. Rootsi, 18.02.1991) jõudnud järeldusele, et kaevandamise alustamise vajalikkuse põhistamine ei saa olla taotleja ülesandeks. On ilmselge, et ehitusdolokivi kasutusele võtmise vajaduse üle ei anna hinnanguid kaevandamisloa taotleja. Selleks on ja peabki olema PS § 5 kohaselt riik. Seega peaks hea halduse tava kohaselt just volikogu, koostöös kaevandamisloa taotluse menetlejaga (Keskkonnaamet), välja selgitama ehitusdolokivi kasutuselevõtu vajaduse, mitte asetama viidatud kohustust taotlejale.

2.5. Vaidlustatud otsus ei ole oma sisult selge ega üheselt mõistetav.

2.5.1. KOV ei pea võimalikuks loamenetluse jätkamist täiendavate uuringuteta, kuid resolutiivosas ei nõustu menetluse jätkamisega. Seega sisulises osas ei ole KOV

väljendanud selget vastuseisu kaevandamisele, vaid leidnud, et selle mõjusid tuleks täiendavalt uurida. Ometi toob vastuvõetud otsuse sõnastus kaasa loamenetluse lõpetamise KeÜS § 11 lg 2 alusel. Keskkonnakaalutlustele tuginemiseks tulnuks KOV-il hinnata kaevandamise mõju ja selle vähendamise või vältimise võimalusi (vrd RKHKO 3-17-796/39, p 14) ning tuua esile, milliste konkreetsete isikute õigusi ja millises ulatuses kaevandamine kahjustaks. Põltsamaa Vallavalitsus ei ole praegusel juhul esile toonud ega tõendanud ühtegi kahjulikku mõju ega hinnanud seda koosmõjus teiste oluliste asjaoludega, mille hulka kuulub ka kaebaja ärihuvi.

- 2.5.2. Vaide esitaja arvates on põhjendamatu nõuda veetaseme alandamise hinnangu koostamist olukorras, mil see on juba varasemalt ära hinnatud Rõstla III kaevandusalal. Nimelt ulatuvad nii Rõstla IV kui Rõstla III kaevandused samale sügavusele ning teineteise lähedusest tulenevalt mõjutavad sama veemassiivi. Keskkonnaamet on 27.04.2023 otsusega nr DM-121731-10 „Rõstla III dolokivikarjääri keskkonnaloa muutmise taotlusele keskkonnamõju hindamise algatamata jätmine“ tuvastanud, et piirkonnas on senise kaevandustegevuse tulemusena varasemalt esinenud põhjaveerežiim juba mõjutatud, kuid pikaajalise kaevandamise tulemusena on põhjaveetasest stabiliseerunud. Tuvastatud asjaolu pinnalt on alusetu nõuda juba stabiliseerunud põhjaveetaseme analüüsi koostamist Rõstla IV KL taotluse esitajalt. Isegi kui asuda seisukohale, et Rõstla IV kaevanduse avamine omab suuremat mõju põhjaveele, kui senine Rõstla III kaevandus koos laiendusega, on põhjendatud nõuda täiendava uuringu teostamist üksnes ulatuses, mis ei ole juba teostatud KMH-ga hõlmatud ning mis väljuks Keskkonnaameti poolt juba tuvastatud piiridest.
- 2.5.3. Põltsamaa vald viitab väljaveoteede omanikega kokkulepete puudumisele. Rõstla karjääri tee (tee number 6160167) ei ole määratud avaliku kasutusega teeks, kuigi seda kasutavad lisaks tee omanikele ka vallakodanikud (Mikosaare kinnistu omanik ning tema äriühingu põllumajandustehnika). Asjaõigusseaduse (AÕS) § 156 võimaldab omanikul, kelle kinnisasjale puudub juurdepääs avalikult kasutatavalt teelt või kinnisasja eraldi seisvalt osalt, nõuda juurdepääsu üle võõra kinnisasja. Eratee kasutamist mitteomaniku poolt reguleerivad ka mitmed teised õigusaktid (Planeerimisseaduse (PlanS) § 126 lg 1 p 4 reguleerib juurdepääsutee asukoha määramist või muude kinnistule juurdepääsu puudutavate küsimuste reguleerimist (nt servituudi vajadust vms, eratee määramisest avalikuks kasutamiseks sätestavad AÕS § 155 lg 3 ning Ehitusseaduse (EhS) § 94), sundvalduse seadmise võimaluse näeb ette kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus (KAHOS) § 2 lg 2 ja juurdepääsutee avalikes huvides omandamisest kas omaniku nõusolekul või sundvõõrandamise teel KAHOS § 2 lg 1. OÜ Aigren kinnitab, et ei kavatse keskkonnaloa saamise korral sulgeda ega kaotada senise Rõstla karjääri tee (tee number 6160167) teelõiku, mis paikneb OÜ-le kuuluvatel Lepikumetsa (tunnus 61601:001:0384) ja Lepiku (tunnus 61601:001:0383) maaüksustel. OÜ Aigren on veendumusel, et Rõstla IV dolokivikarjääri tööks vajalikud kokkulepped erateede omanikega on võimalik sõlmida, alternatiivina jääb võimalus kasutada teisi ülalviidatud õigusnorme.
- 2.5.4. Volikogu on jõudnud järeldusele, et KL taotlusele arvamuse andmiseks on vaja läbi viia keskkonnamõjude hindamine kumulatiivse mõju hindamiseks. Vaide esitaja sellega ei nõustu. Ilmselgelt kaasnevad dolokivi kaevandamisega erinevad keskkonnamõjud, kuid arvestades piirkonna eripära ei saa neid mõjusid kumulatiivselt hinnata olulisteks. Piirkonnas täiendava kaevandusala avamine ei too enesega kaasa olulist keskkonnamõju. Pigem võib väita, et alade arvelt, mis langevad lähiaastatel aktiivsest kaevandustegevusest välja ning alad, kus kaevandusega on alustatud, kuid kus edaspidist kaevandustegevust dolokivi nõrga kvaliteedi tõttu ei teostata, stabiliseerivad avatavad uued alad olemasolevat

olukorda ja on seetõttu koosmõjult väiksemahulised. Kõiki võimalikke keskkonnamõjusid on võimalik leevendada kõrvaltingimuste seadmise kaudu (MaaPS § 56 lg 1 p 9 ja lg 2). Loataotluses selgitas kaebaja, milliseid leevendusmeetmeid oleks võimalik kasutada. Põltsamaa vallavolikogu ei ole leevendusmeetmete kasutamist analüüsinud.

2.6. Vaide esitajat ei ole ära kuulatud. HMS § 40 lg 2 kohaselt enne menetlusosalise suhtes sellise toimingu sooritamist, mis võib kahjustada tema õigusi, peab haldusorgan andma talle võimaluse arvamuse ja vastuväidete esitamiseks. Volikogu ei küsinud OÜ-lt Aigren täiendavaid selgitusi ega kutsunud ettevõtte esindajat volikogu istungile. Sellega on rikutud vaide esitaja õigust ära kuulamisele.

2.7. Eeltoodud põhjustel palub vaide esitaja tunnistada kehtetuks Põltsamaa Vallavolikogu 21.09.2023 aasta otsus nr. 1-3/2023/59 ja teha uus otsus OÜ Aigren poolt esitatud Rõstla IV kaevandamisloa taotluse suhtes arvamuse andmisel, millega nõustuda kaevandamisloa väljaandmisega või alternatiivselt taotlema Keskkonnaametilt arvamuse andmise tähtaja pikendamist kuni eelhinnangus sisalduvate mõjude hindamiseni.

3. Otsuse põhjendused

3.1. Põltsamaa Vallavolikogu tuvastas enne arvamuse andmist, et Jõgeva maavanema 1. detsembri 2017 korraldusega nr 1-1/2017/305 kehtestatud Jõgeva maakonnaplaneeringu punkti 3.1.7 kohaselt paikneb kavandatud uuringuruum roheline võrgustiku kohaliku tasandi (Rõstla tuumala) tuumalal (T3). Tuumaladel on keelatud püsiv ja pikaajaline loomade elutegevust takistav tegevus, prioriteediks on väärtuslike metsa- ja soolade säilimine ning tuumaladega tuleb arvestada ruumikasutuse kavandamisel. Lisaks on uuringuala määratletud kui riigi tasandi roheline koridor (K1). Rohelise võrgustiku eesmärgiks on toetada ökosüsteemide toimimist, säilitades ja luues tingimusi, mis tagavad ökosüsteemiteenused nagu puhas vesi, õhk, tootlik maapind, elurikkus, atraktiivsed puhkepiirkonnad jne. Roheline võrgustik aitab hoida looduslikku mitmekesisust ja rikastab inimese elukeskkonda ning toetab kaudselt majandust ja kogukondi. Rohelise võrgustiku aladel on prioriteediks väärtuslike metsa- ja soolade säilitamine, erinevate liikide ja elupaikade hoid ning võrgustiku alade jätkusuutlik kasutamine. Rohevõrgustiku piire, maakasutus- jm tingimusi täpsustakse üldplaneeringu ja teiste asjakohaste planeeringutega. Kuigi üldjuhul on tuumaladel vastunäidustatud metsamaa sihtotstarbe muutmine võib maavarade kaevandamisel tuumala ulatuse säilimine tagada rekultiveerimise või asendusala leidmise kaudu.

3.2. Arvestades piirkonnas tegutsevaid karjääre (väljastatud kaevandamislubade alusel), kinnitatud maavaravarusid ning planeeringuid on volikogu juba 12.04.2018 otsusega nr 1-3/2018/25 „Arvamuse andmine geoloogilise uuringu loa taotlusele“ viidanud vajadusele hinnata kaevandamisloa taotluse menetlemisel kumulatiivset mõju keskkonnale laialdasemalt. Nõustudes geoloogilise uuringuga on sama otsuse punkt 2 sõnastatud: „Uuringuloa taotleja peab arvestama asjaoluga, et uuringu korraldamine, sõltumata uuringu tulemustest, ei saa tekitada õiguspärast ootust anda talle tulevikus kaevandamise luba.“. Seega pidi vaide esitaja vähemalt eeldama vallavolikogu seisukohta antud küsimuses, mistõttu ei saa pidada volikogu vaidlustatud otsust üllatavaks ja ebaproportsionaalseks.

- 3.3. Vallavolikogule teadaolevalt on vaide esitaja taotluse avalikustamise ajal esitatud Keskkonnaametile mitmeid vastuväiteid (KOTKAS andmetel), millele ei ole seni antud pädevaid vastuseid. Kavandatud maardla kattub maakonnaplaneeringuga kindlaks määratud roheline võrgustiku aladega. Kaevandamisega kaasneb oluline täiendav mürahäiring, hindamata on lõhkamistööde ohutus ning alternatiivseid lahendusi pole kaalutud. Täielikult on hindamata mõju loomastikule ja taimestikule. Olemasolev info kaevandamise mõju kohta piirdub arvamuse andmise hetkel üksnes huvitatud isiku taotluse seletuskirjas tooduga. Taotluse ajal esitatud arvamuste põhjal ilmneb, et kaevandamine taotletavas kohas oleks teravas vastuolus piirkondliku avaliku huviga. Alternatiivseid kaevandamiskohti ei ole kaalutud.
- 3.4. Kaevandamisloa taotlusele arvamust andes viib KOV ellu oma põhiseaduslikku enesekorraldusõigust, lähtudes omavalitsusüksuse ja kohaliku kogukonna huvidest. Seejuures on KOV-il avar kaalutlusruum. Kuna kaalutlusruum piirdub antud juhul ja antud ajaaknas kas taotlusega nõustumisega või sellega mittenõustumisega, on kaalutlusruum suhteliselt piiratud ja kaalutlusel saabki lähtuda üksnes taotluses sisalduvast infohulgast. Taotluses pole analüüsitud, kuidas ohustaks kaevandamine rohevõrgustiku toimimist.
- 3.5. Volikogu juhib tähelepanu, et ta ei ole väljendanud ilmselt vastuseisu kaevandamisele, vaid on leidnud, et selle mõju ei ole piisavalt hinnatud. Ka vaide esitaja ise on viidanud KMH algatamise võimalusele. Keskkonnaamet ei ole kaevandamisloa menetluses andnud eelhinnangut KMH vajalikkuse kohta ja seetõttu ei teadnud vald arvamust andes, milline on Keskkonnaameti seisukoht kaevandamise keskkonnamõju kohta. Kuna kaevandamise ala on väiksem kui 25 ha, ei ole tegu tegevusega, mille keskkonnamõju loetakse oluliseks KeHJS § 6 lg 1 p 28 põhjal, mistõttu on vajalik Keskkonnaameti eelhinnang selle kohta, kas kaevandamise mõju ümbritsevale keskkonnale on oluline. Enne KMH vajalikkuse üle otsustamist tuleb Keskkonnaametil küsida KOV arvamust selle kohta (KeHJS § 11 lg 2²), mistõttu Keskkonnaamet edastas vallale kaevandamisloa taotluse, aga mitte eelhinnangut. MaaPS §-st 49 ja KeÜS §-st 43 ei tulene, et amet peaks kaevandamisloa taotluse kohta arvamust küsides saatma KOV-le kohe ka eelhinnangu ja KMH algatamise või algatamata jätmise otsuse eelnõu. Volikogu leiab, et piisava ja kontrollitud teabe puudumine annab aluse nõusolekust keelduda. KeÜS § 43 lg 3 kohaselt peavad kõik vajalikud uuringud olema tehtud enne KOV-lt arvamuse küsimist, seda nii KeHJS § 6 lg-s 1 kui ka lg-s 2 nimetatud tegevuste puhul. Vastasel juhul ei ole vallal võimalik kujundada oma seisukohta objektiivse teabe põhjal. KeÜS § 43 lg 1 rakendub üksnes juhul, kui KMH-d ei tehta.
- 3.6. Antud olukorras ei ole volikogul piisavalt teavet taotlusega nõustumise kaalumiseks. Enne keskkonnariskiga tegevuse lubatavuse üle otsustamist tuleb välja selgitada selle mõju keskkonnale (KeÜS § 11 lg 2). Piisav teave on oluline ettevaatus- ja vältimispõhimõtte järgimiseks ja eri huvide kaalumiseks. Sama tuleneb ka uurimispõhimõttest (HMS) § 6, vt ka § 4 lg 2 ja RKHKo [3-17-796/39](#), p 10). KMH annab asendamatut infot nii looduskeskkonnale avalduva kui ka muu mõju kohta (nt mõju inimese tervisele, heaolule ja varale ning kultuuripärandile). Isegi kaevandamise vastavust planeeringutele ei olnud praegu võimalik kontrollida ilma eelhinnangu või KMH-ta. Vaidlustatud otsuses tõi volikogu kaalutlused välja niivõrd, kuivõrd see piiratud infot omades võimalik oli. Keskkonnaamet pole praeguses menetluses oma seisukohti kaevandamisloa taotluse ja kaevandamise keskkonnamõju kohta esitanud, seda ei tehtud ka volikogu 16.11.2023 istungil toimunud ärakuulamismenetluse käigus.

- 3.7. MaaPS § 49 lg 6 muutub sisutühjaks, kui KOV-i siduvat arvamust küsitakse enne tema kaasamist KMH menetlusse. Selline toimingute järjekord ei ole kooskõlas ka KeÜS § 43 lg 3 ja KeHJS § 11 lg 2² eesmärkidega. Edasises menetluses antavatel arvamustel ei ole MaaPS § 49 lg 6 alusel antavaga võrreldavat tähendust ja jõudu. KMH algatamisel avaldab KOV arvamust KMH vajalikkuse, mitte taotluse kohta. MaaPS § 49 lg 6 muutmise selliselt, et KOV arvamust küsitakse taotluse, mitte eelnõu kohta, ei tähenda, et arvamus tuleks anda üksnes taotluse materjalidele tuginedes enne, kui on hinnatud taotluse sisu ja kaevandamise mõju. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 55 SE (Riigikogu XIV koosseis) teise lugemise seletuskirjast ei saa järeldada, et muudatuste eesmärgiks oleks olnud viia KOV-lt seisukoha küsimine eelhinnangu (ning KMH) eelsesse etappi. Eesmärgiks oli see, et Keskkonnaamet ei peaks koostama kaevandamisloa eelnõu enne KOV-lt seisukoha küsimist. Eelhinnangu andmine pole aeganõudev ja KMH kuludega peab taotleja arvestama. Samuti tuleb tal arvestada sellega, et KOV võib otsustamiseks vajada KMH-st saadavat teavet ja pärast KMH tegemist loa andmisega mitte nõustuda.
- 3.8. Volikogul ei ole võimalik MaaPS-st tulenevalt anda nõustuvat arvamust ja seada seejuures mingeid tingimusi, kui puudub selleks oluline ja vajalik teave. Selgusetu on, kas selliste tingimuste seadmine oleks täitmiseks kohustuslik ja kellele ning kes ja kuidas tingimuste järgimist kontrolliks. Sel põhjusel ei pea volikogu võimalikuks anda positiivset tingimuslikku arvamust ning juhib tähelepanu, et MaaPS ei välista KOV-lt sama taotluse kohta uuesti arvamuse küsimist pärast KMH eelhinnangu andmist ja KMH-d.
- 3.9. Riigikohus on vaires viidatud otsuse nr 3-20-1247 punktides 10-12 märkinud järgmist: „Kaevandamisloa kooskõlastamisel on KOV-l lai kaalumiseruum. Kohus võib sekkuda juhul, kui KOV on lähtunud lubamatutest, asjakohatutest või sobimatutest kaalutlustest, mistõttu tekkivad kahtlused otsuse ratsionaalsuses (vrd maavara uuringuloo kohta RKHKo [3-3-1-37-15](#), p 20). Otsustades selle üle, kas anda kaevandamisloa taotlusele nõusolek, tuleb KOV-l lähtuda omavalitsusüksuse ja kohaliku kogukonna huvidest, kaaludes muu hulgas keskkonnahoiualaseid ja sotsiaalseid argumente. Seejuures ei ole KOV jäigalt seotud MaaPS §-s 55 sätestatud kaevandamisloa andmisest keeldumise alustega, kuna see paragrahv puudutab loa andja võimalust loa andmisest keelduda, mitte KOV kooskõlastust (RKHKo 3-17-796/39, p 10). Asjakohaseks ja kaalukaks argumendiks on see, et kaevandamine halvendaks ümbruskonna elanike elutingimusi (RKHKo [3-3-1-37-15](#), p 17). Omavalitsusüksusel on võimalik tugineda ka argumendile, et kaevandamine oleks vastuolus kehtiva planeeringuga (RKPKo [5-20-2/11](#), p 34). ... KeÜS § 11 lg 2 järgi tuleb keskkonnariskiga tegevuste kohta otsuste tegemisel selgitada välja nende mõju keskkonnale. Menetluses tähtsate asjaolude väljaselgitamise kohustus on sätestatud ka HMS §-s 6. Vajaduse korral tuleb haldusorganil koguda selleks tõendeid omal algatusel. Üksnes siis, kui otsustajal on piisavalt teavet, saab ta seada tingimusi, mille abil keskkonnariski võimalikult suurel määral vähendada (KeÜS § 11 lg 1). Teavet on vaja koguda ka selleks, et keelduda kooskõlastusest, kui see peaks osutuma vajalikuks, et vältida keskkonnoahtu (KeÜS § 10, RKHKo [3-17-796/39](#), p 14). ... Kaevandamise keskkonnamõju väljaselgitamise kohustus lasub eelkõige Keskkonnaametil kui loa andjal (vt MaaPS § 48 ja KeHJS § 3¹ lg 1). Kolleegium on selgitanud, et kooskõlastuse andmine ei eelda KOV-lt põhjalike keskkonnauuringute tegemist. Siiski tuleks tal selgitada, millel tema väited põhinevad, ja vajaduse korral taotlejalt täpsemaid andmeid küsida. Sellisel juhul on taotlejal võimalik KOV väiteid enda selgituste või uuringutega kinnitada või ümber lükata (RKHKo [3-3-1-37-15](#), p 18).“.

3.10. KMH eelhindangust sõltub, kas menetluses tehakse KMH või mitte. Kui menetluses KMH tehakse, pikeneb KOV kooskõlastuse otsustamise tähtaeg ning kooskõlastus tuleb anda 21 päeva jooksul pärast seda, kui KOV on saanud tutvuda KMH aruandega. See võimaldab KOV-l tugineda oma arvamuses KMH aruandele ning selle koostamise raames ekspertide väljaselgitatud andmetele. See on oluline põhjusel, et mitmed KOV kooskõlastuse otsustamisel olulised küsimused sõltuvad sellest, millised on kaevandamisega kaasnevad keskkonnahäiringud ning nende leevendamise võimalused (nt kaevandamise mõju ümbruskonna elanike elutingimustele või planeeringutega määratud rohe- ja miljöaladele, aga ka KOV ülesannetega seotud keskkonnaelementidele (vrd RKHKo [3-17-796/39](#) (p 11), kus oli kõne all kaevandamise mõju KOV ülesandele korraldada veevarustust). Ettevaatus- ja vältimispõhimõtte rakendamiseks on KOV jaoks oluline teave kaevandamise keskkonnamõju ja selle leevendamise võimaluste kohta. Kvaliteetse info olemasolu on tähtis ka keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõtte järgimiseks (KeÜS § 8). KeÜS § 43 lg 3 eesmärkidega läheks vastuollu olukord, kus KOV-l tuleks kujundada oma arvamus enne KMH tegemist. Kui KOV-l tuleb anda oma arvamus enne eelhindangu tegemist, võibki see osutuda keelduvaks, sest ei ole teada, kas menetluses KMH tehakse või mitte ja kui, siis milliste tulemustega. KOV on paratamatult sunnitud sellises olukorras andma keelduva arvamuse isegi juhul, kui hiljem peaks eelhindangu põhjal ilmnenema, et kavandataval kaevandusel puudub keskkonnamõju. Samas kohtuasjas on Riigikohus asunud seisukohale, et Keskkonnaamet ei või pärast taotluse KOV-le saatmist jääda KeHJS järgi kohustusliku eelhindangu andmisega ootama KOV arvamuse valmimist: „Eelhindang tuleb koostada ja KeHJS § 11 lg 2² järgi KOV-le esitada niipea kui võimalik, seejuures võimaluse korral nii, et KOV-l jääks pärast eelhindanguga tutvumist veel piisavalt aega oma arvamuse kujundamiseks (vrd KeÜS § 43 lg 3, mille järgi peab KOV-l jääma pärast KMH aruandega tutvumist 21 päeva arvamuse andmiseks)“. Kui KOV talle arvamuse andmiseks ette nähtud kahe kuu jooksul Keskkonnaametilt KMH eelhindangut ei saa, tuleb tal sellegipoolest seaduses sätestatud tähtaja jooksul taotluse kohta seisukoht kujundada. Sellisel juhul tuleb KOV arvamuse õiguspärasuse hindamisel arvestada seda, et KOV-l tuleb anda tegevuse lubatavuse kohta arvamus olukorras, kus tal puudub ameti koostatud, sellist laadi tegevuse puhul seadusega nõutav eelhindang tegevuse mõju ulatuse ja olulisuse kohta.

3.11. Nagu eespool märgitud, asub taotletav keskkonnaloa objekt maakonnaplaneeringu rohevõrgustiku alal. Taotluse sisuks on rohevõrgustiku tuumalal maakasutuse sihtotstarbe muutmine, metsa raadamine ja rohevõrgustiku tuumala sisuline likvideerimine. Raiet (lageraiet, mis on sisuliselt raadamise leebem variant, kuna metsakooslus eelduslikult taastatakse) rohevõrgustiku alal on käsitlenud Riigikohtu halduskolleegium ka 28. septembri 2023 otsuses nr 3-21-979, märkides, et metsa paiknemine rohevõrgustiku tuumalal iseenesest metsa raiumist, sh lageraiet ei välista: „PlanS § 6 p 17 sätestab, et rohevõrgustik on eri tüüpi ökosüsteemide ja maastike säilimist tagav ning asustuse ja majandustegevuse mõjusid tasakaalustav looduslikest ja poollooduslikest kooslustest koosnev süsteem, mis koosneb tugialast ja tugialasid ühendavatest rohekoridoridest. Rohevõrgustiku säilimise ja planeerimise olulisemad eesmärgid on elurikkuse kaitse ja säilitamine, kliimamuutuste leevendamine ja nendega kohanemine ning rohemajanduse, sh puhkemajanduse edendamine. Selleks peavad rohevõrgustiku struktuurid toimima liikide ja populatsioonide jaoks sidusalt funktsioneeriva elupaikade ja liikumisteede võrgustikuna - see aitab vähendada liikide elupaikade killustatust (Riigikohtu otsus nr [3-20-1310/52](#), p 26). ...Tulenevalt PlanS § 6 p-st 17 on rohevõrgustiku eesmärk iseäranis eri tüüpi ökosüsteemide, sh erinevat tüüpi metsade kui elupaikade säilitamine, mitte pelgalt senise

metsaala säilitamine loodusliku alana. Ka raiesmiku või noore uueneva metsa elustik kujutab endast looduskooslust, kuid lageraie toob aastakümneteks kaasa hoopis teistsugused keskkonnatingimused kui raieküps mets ning need ei pruugi tagada kõigile liikidele piisaval hulgal elupaiku ja ühendusteid ning seeläbi geneetilist mitmekesisust. Osa liikide puhul ei ole metsa raiumine olulise tähendusega, samas kui spetsiifilisema elupaiganõudlusega liikide jaoks võib nt lageraie olla elupaiku killustav ja rohevõrgustiku funktsiooni nõrgestav tegevus (lk 14). Üksnes ala looduslikuna säilitamiseks ei oleks rohevõrgustikku tarvis. Selleks piisaks enamasti planeeringutes metsamaa senise kasutusotstarbe allesjätmisest.“. (Riigikohtu otsus nr 3-21-979, pd 11, 13).

3.12. Kaevandamisloa taotleja taotleb rohevõrgustiku ala likvideerimist ilma selle tegevuse kohta hinnangut andmata. Karjääri rajamine eeldab raadamist alal, kus ka lageraie tegemine on Riigikohtu poolt kahtluse alla seatud. Kavandatav tegevus on seega otseses vastuolus planeeringute põhisuunistega: „Rohevõrgustiku ruumielementide kaitse ei ole kõikjal range. Rohevõrgustiku toimimise tagamiseks ei ole selle elemente tarvis tingimata loodusobjekti või vääriselupaigana kaitse alla võtta, kuid see ei tähenda, et rohevõrgustiku ökosüsteeme mõjutava majandustegevuse kohta käivad nõuded ei erineks millegi poolest muudel aladel kehtivatest. PlanS § 6 p-st 17 järeldeb ühtlasi, et seadusandja hinnangul ei ole Eestis elurikkuse kaitsmiseks piisavad kaitstavad loodusobjektid, sh Natura 2000 alad, vaid täiendavalt on tarvis neid ühendavat ja toetavat maastikuvormide võrgustikku kooskõlas direktiivi 92/43 art 3 lg-ga 3 ja art 10 lg-ga 1 (vt ka Komisjoni teatis, ELi elurikkuse strateegia aastani 2030, COM(2020) 380, ptk 2.1). Rohevõrgustiku eesmärgid ei piirdu samas vaid Natura 2000 raames kaitstavate liikidega.“. (Riigikohtu otsus nr 3-21-979, p 14).

3.13. Samas otsuses on Riigikohus rõhutanud, et rohevõrgustiku säilitamise tingimused sõltuvad PlanS § 14 lg 1 p 5, § 56 lg 1 p 9 ja § 75 lg 1 p 10 kohaselt esmajoones riigi ja kohaliku omavalitsuse planeeringutest. Lähtuda tuleb sellest, et ükski ruumielement ei ole rohevõrgustikku haaratud tarbetult ja rohevõrgustik peab lisaks inimese elukeskkonna kaitsmisele teenima ka elurikkuse säilitamise eesmärki. PlanS § 14 lg 1 p 5 ja § 56 lg 1 p 9 kinnitavad, et rohevõrgustiku säilitamine ei ole vaid kohaliku omavalitsuse, vaid ka riigi pädevate asutuste vastutusalas. Seda järeldest toetavad põhiseaduse (PS) § 5 ja § 53 esimene lause, samuti Euroopa Liidu toimimise lepingu art 191 lg 1. Raadamine viiakse läbi metsaseaduse alusel ja Keskkonnaamet peab kontrollima raiete lubatavust. Riigikohus on selgitanud, et õigusliku aluse kaalutusotsuse tegemiseks annab metsaseadus (MS) § 41 lg 8 koos KeÜS §-ga 10 ja PlanS § 6 p-ga 17. MS § 41 lg 8 kohaselt on Keskkonnaametil õigus metsateatise registreerimisest keelduda, kui kavandatud raie ei vasta õigusaktide nõuetele. Selliseks „õigusakti nõudeks“ on ka KeÜS § 10, mille järgi tuleb keskkonnaohtu vältida. „Keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut tuleb sama paragrahvi järgi erandina taluda, kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ja keskkonnaohtu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed. Keskkonnaoht on KeÜS § 5 kohaselt olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Keskkonnahäiring on sama seaduse § 3 lg 1 esimese lause järgi inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale või kultuuripärandile. Rohevõrgustiku säilimise, toimimise, terviklikkuse või sidususe oluline kahjustamine on oluline keskkonnahäiring. Konkreetne oht säärase tagajärje tekkimiseks on keskkonnaoht KeÜS § 10 mõttes. MS § 41 lg 8 nagu ka KeÜS §-d 5 ja 10 on sõnastatud silmatorkavalt avaralt. See on aga ootuspärane, sest metsa raiumise kui keskkonnahäiringuid

põhjustava tegevuse puhul peab huvitatud isik järgima igaühe kohustust keskkonda säästa (PS § 53 esimene lause). Seepärast ei ole viidatud sätete üldisele iseloomule vaatamata põhjust kahelda nende põhiseaduspärasuses.“. (Riigikohtu otsus nr 3-21-979, p 22).

- 3.14. Kuna rohevõrgustik on loodud elurikkuse säilitamiseks ja selleks vajalike ökosüsteemide kaitseks, tuleb kõrgendatud tähelepanu pöörata looduskaitseaduse §-le 51², mis keelab hävitada ja kahjustada nende loomaliikide isendite selgelt märgatavaid paljunemis- või puhkekohti, mida Euroopa Ühenduste Nõukogu 21. mai 1992 direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta nimetab IV lisa punktis a.
- 3.15. Eeltoodule tuginedes võib eeldada, et taotletavas kohas ei ole võimalik raadamist läbi viia ja maakasutuse sihtotstarvet muuta. Maakasutuse sihtotstarbe muutmine aga ongi taotleja eesmärk. Vastavalt maakatastri seaduse erisusele määratakse mäetööstusmaa maavara kaevandamisloa alusel ilma üldplaneeringu juhtotstarvet järgimata. Seega läheks volikogu vastuollu planeeringute põhimõtetega, kui ta nõustuks kaevandamisloa andmisega. Ilma sedavõrd olulise ruumilise mõju kumulatiivset mõju (eriti rohekoridori osas) hindamata ei ole võimalik kaevandamisloa andmisega nõustuda. Vallavolikogu tugineb arvamuse andmisel muuhulgas Riigikohtu otsuse nr 3-21-979 punktis 21 öeldule, mille kohaselt võib rohevõrgustikku ebasoodsalt mõjutada „vaid ülekaaluka huvi korral, kuid omandipõhiõigus või ettevõtlusvabadus ei saa olla igal juhul olulisem rohevõrgustiku eesmärkidest“. Keskkonnaoht on KeÜS § 5 kohaselt olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Rohevõrgustiku säilimise, toimimise, terviklikkuse või sidususe oluline kahjustamine on oluline keskkonnahäiring. Konkreetne oht säärase tagajärje tekkimiseks on keskkonnaoht KeÜS § 10 mõttes.
- 3.16. KOV-l ei ole võimalik seada Keskkonnaametile siduvaid tingimusi loamenetluse üksikasjade kohta, kuigi KOV saab väljendada oma põhjendatud arvamust, et KMH on loa otsustamiseks vajalik. Olukorras, kus KOV leiab, et kaevandamise mõju võib olla kohalike huvide vaatepunktist lubamatult suur, oleks kaevandamisloaga nõustumine enne KMH tegemist ennatlik: KMH käigus alles tuvastatakse, kirjeldatakse ja hinnatakse kavandatava tegevuse olulist keskkonnamõju. KMH tegemine iseenesest ei garanteeri veel, et KOV vaatepunktist ülemäärast mõju ei esine.
- 3.17. Vaides leitakse, et „maa sihtotstarve ei ole ja ei tohigi olla takistuseks avamuse andmisel. Seda põhjusel, et peale maakatastriseaduse § 182 lõike 4 kohaselt määratakse katastriüksusele, millele on välja antud maavara kaevandamise luba kaevandamisloast tulenevalt mäetööstusmaa või turbatööstusmaa sihtotstarve. See erisus on kohustuslikult rakendatav, vaatamata valla üldplaneeringus määratud juhtfunktsioonile.“. Volikogu juhib vaide esitaja tähelepanu esmalt asjaolule, et kaevandamisluba ei ole veel välja antud ja vaidlus käib selle väljastamise põhjendatuse üle. Volikogu nõustub iseenesest vaide esitaja väitega selle kohta, et katastriüksuse sihtotstarve ja üldplaneering ei saa olla takistuseks arvamuse andmisel. Kuid ei tohi jätta tähelepanuta, et ilma maakasutuse tegelikke mõjusid teadmata ja hindamata ei ole võimalik nõustuda kaevandamisloa andmisega, sest nõustudes kaevandamisloa andmisega antakse ühtlasi ka nõusolek katastriüksuse sihtotstarbe muutmisele. Kuna hetkel ei ole mõju ja võimalikud tagajärjed teada, oleks maa sihtotstarbe arvestamata jätmine vastuolus planeerimiseaduse põhimõtetega. Maa sihtotstarve on kaevandamisega nõustumise või mittenõustumise hindamisel oluline asjaolu hindamaks, kas kaevandaja huvid võivad olla olulisemad maakasutuseesmärkidest. Vaidest ei nähtu üheselt mõistetavalt, millised taotleja jaoks

ebaproportsionaalselt rasked tagajärjed toob kaasa taotlusega mittenõustumine ja kuidas kaalub taotleja ärihuvi üles rohevõrgustiku säilitamise. Volikogu on kaalunud maakasutuse alternatiive, kuid hetkel on eelistatud senise maakasutuse jätkumine. Taotlejale oli maa sihtotstarve teada maa omandamise ajal ja tal on õigus jätkata maa otstarbekohast kasutamist.

3.18. Volikogu peab oluliseks siinkohal välja tuua, et planeerimisseaduse eesmärk ja reguleerimisala on luua ruumilise planeerimise kaudu eeldused ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna kujunemiseks, soodustades keskkonnahoidlikku ning majanduslikult, kultuuriliselt ja sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut. Planeering on konkreetse maa-ala kohta koostatav terviklik ruumilahendus, millega määratakse seaduses sätestatud juhtudel maakasutus- ja ehitustingimused. Planeerimisseaduse kohaselt on „oluline ruumiline mõju“ selline mõju, millest tingitult muutuvad eelkõige transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus ehitise kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile. Planeeringu põhilahendus on planeeringu oluline osa, mis tagab planeeringuga kavandatu elluviimisel lahenduse tervikliku toimimise, planeeringulahendus on planeeringuala kohta koostatav terviklik ruumilahendus, mis elluviimisel võimaldab planeeringuga kavandatud maa ja ehitiste sihtotstarbelist kasutamist planeeringuga määratud maakasutus- ja ehitustingimustest kinnipidamisel. Rohevõrgustik on eri tüüpi ökosüsteemide ja maastike säilimist tagav ning asustuse ja majandustegevuse mõjusid tasakaalustav looduslikest ja poollooduslikest kooslustest koosnev süsteem, mis koosneb tugialast ja tugialasid ühendavatest rohekoridoridest. Planeeringuga tuleb luua eeldused kasutajasõbraliku ning turvalise elukeskkonna ja kogukondlikke väärtusi kandva ruumilise struktuuri olemasoluks ja säilitamiseks ning esteetilise miljöö arenguks, säilitades olemasolevaid väärtusi. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tasakaalustama erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringulahendusse. Maakonnaplaneeringu ülesanneteks on muuhulgas väärtuslike põllumajandusmaade, maastike ja looduskoosluste säilitamiseks üldiste kasutustingimuste määramine ja rohevõrgustiku toimimise tagamiseks üldiste kasutustingimuste määramine. Valla üldplaneeringu ülesanneteks on muuhulgas rohevõrgustiku asukoha ja toimimist tagavate tingimuste täpsustamine ning nendest tekkivate kitsenduste määramine, väärtuslike põllumajandusmaade, rohealade, maastike, maastiku üksikelementide ja looduskoosluste määramine ning nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine ja maardlatest ja kaevandamisest mõjutatud aladest tekkivate kitsenduste määramine. Maakasutuse juhtotstarve on üldplaneeringuga määratav maa-ala kasutamise valdav otstarve, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad. Vaide esitaja taotlusega nõustudes minnakse vastuollu kõikide eeltoodud planeerimisseaduse põhimõtetega.

3.19. Nõustudes esitatud taotluse alusel piiratud informatsiooni tingimustes kaevandamisloa andmisega nõustuks volikogu ka maakasutuse tingimuste muutmisega jäädavalt ja tagajärgi teadmata. Kaevandamisloa alusel oleks kohustuslik muuta katastriüksuse sihtotstarvet. See oleks vastuolus planeeringute põhilahenduste ja selgelt ka planeeringute eesmärkidega. Arvestades looduslike tingimustega muutub mitmetele kinnistutele juurdepääs keeruliseks või koguni võimatuks. Seda lõplikult. Vaide esitaja taotluses ja vaides on antud teema täielikult käsitlemata, mõistlikke ja usaldusväärseid selgitusi ei antud ka 16.11.2023 ärakuulamismenetluse käigus.

Rikutud saavad mitmed naabrusõigused. Sellest johtuvalt ei saa volikogu planeeringute põhilahendusi ja terviklikkust järgides kaevandamisloaga nõustuda.

3.20. Riigikohus on 29.06.2020 otsuse nr 3-20-1247/27 punktis 31 selgitanud, et üksikul omavalitsusüksusel ei ole ülevaadet maavarade levikust ning nende uurimise ja kaevandamise üksikasjadest, mistõttu KOV ei saa langetada lõplikku otsust selle kohta, kas varustuskindlus piirkonnas on tagatud või mitte, kuid „KOV-l pole siiski keelatud viia ennast ajakohaste ja usaldusväärsete andmete põhjal kurssi sellega, milline on eeldatav riiklik huvi, ning arvestada seda kohalike huvide kõrval lisaargumendina nii kaevandamist kooskõlastades kui ka kooskõlastamisest keeldudes.“. Vaide esitaja on loa vajalikkust põhistanud peamiselt varustuskindluse tagamise vajadusega. Taotluse seletuskirja punkti 1 kohaselt olevat ehitusmaavarade varustuskindlus taristuehituses Eestis tagatud lähema viie aasta jooksul, kuid järgneva 5-10 aastase perioodi vältel hakkab esinema regionaalseid probleeme, mistõttu tuleb käesoleval ajal tee-ehitusobjektide puhul arvestada ka naaberregioonides paiknevaid ehitusmaavarade varusid. See suurendab veokauguse tõttu ehitusmaksumust, mille kallinemise tegelik prognoosimine on suuresti raskendatud, kuivõrd kasutatavate karjääride valikut ei saa ehitustööde hangetel ette anda. Seletuskirja kohaselt on Sopimetsa lubjakivikarjääris ehituslubjakivi ja -dolokivi praktiliselt ammendud ning hetkel kaevandatakse sealt ainult tehnoloogilist lubjakivi. Rõstla ja Rõstla III dolokivikarjäärid moodustavad ühtse terviku, mõlemal mäeeraldisel on üks arendaja ning seda saab võtta kui ühe ehitusmaterjalide tootmisüksusena.

3.21. Vaide esitaja võrdlustabelis nr 1.1. on taotletava karjääri teeninduspiirkonna karjääride nimistus OÜ Eesti Killustik Rõstla dolokivikarjäär (kaevandatav jääkvaru 496,657 tuh. m³), Rõstla III dolokivikarjäär (kaevandatav jääkvaru 1453,030 tuh. m³), Vão Paas OÜ Kareda dolokivikarjäär (kaevandatav jääkvaru 2815,807 tuh. m³), AS Kaltsiit Otisaare lubjakivikarjäär (2863,656 tuh. m³), OÜ Moreen Sopimetsa II lubjakivikarjäär (kaevandatav jääkvaru 3179,930 tuh. m³), AS TREV-2 Marinova dolokivikarjäär ja OÜ Aigren Marinova II dolokivikarjäär. Viimased kaks asuvad Setumaal Vene Federatsiooni piiri ääres ega tohiks taotletava karjääri teeninduspiirkonda mõjutada, mistõttu volikogu neid varusid analüüsimisel arvesse ei võtnud.

3.22. Volikogu selgitas enne arvamuse andmist välja tegeliku (loastatud) maavarade varu seisu Põltsamaa valla haldusterritooriumil ning võttis analüüsimisel arvesse vaide esitaja võrdlustabelist puudu olevad Põltsamaa valla haldusterritooriumil asuvad kaevandamisloaga Pikknurme dolokivikarjääri (OÜ KTM vara, mäeeraldisel varu loa vormil kõrgemargiline ehitusdolokivi 3638 tuh. m³), Pudivere dolokivikarjääri (AS Kiirkandur, mäeeraldisel varu loa vormil kõrgemargiline ehitusdolokivi 1779,7 tuh. m³ ja täitedolokivi 958,3 tuh. m³), Sopimetsa lubjakivikarjääri (OÜ Luige Kivi, mäeeraldisel varu loa vormil ehituslubjakivi 45,264 tuh. m³; ehitusdolokivi 7,023 tuh. m³, tehnoloogiline lubjakivi 813,305 tuh. m³, ehitusdolokivi 853 tuh. m³) ja Põhja-Sakala vallas asuv Arussaare dolokivikarjääri (Metsasaadused OÜ, mäeeraldisel varu vormil ehitusdolokivi 586 tuh. m³). Varustuskindluse arvutamisel on taotleja kaasanud Põltsamaa valla haldusterritooriumil asuva Otisaare lubjakivikarjääri (AS Kaltsiit, mäeeraldisel varu loa vormil ehituslubjakivi 3905,260 tuh. m³), Sopimetsa II lubjakivikarjääri (OÜ Moreen, mäeeraldisel varu loa vormil ehituslubjakivi 1505,145 tuh. m³, ehitusdolokivi 2556,9 tuh. m³), Rõstla III dolokivikarjääri (Osäühing Eesti Killustik, mäeeraldisel varu loa vormil täitedolokivi 994,18 tuh. m³, madalamargiline ehitusdolokivi 1455,89 tuh. m³) ja Rõstla (Osäühing Eesti Killustik, mäeeraldisel varu loa vormil ehitusdolokivi (madalamargiline) 1347 tuh. m³).

- 3.23. Vaide esitaja kaevandamisloa taotluse põhiargumendina välja toodud varustuskindluse tagamise algandmed on oluliselt puudulikud või vananenud ja seetõttu on tema väide varustuskindluse kohta ebausaldusväärne. Märkimist väärib ka asjaolu, et turu hetkeseisust tingituna (ehitusdolokivi vajadus on majanduse seisust tingituna languses) on osa varusid kasutuse ootel: Pudivere karjääris on kaevandamine peatatud, Pikknurme ja Arussaare karjääris ei ole kaevandamisega alustatud. Seetõttu on kaheldav veel ühe kaevanduse rajamise vajadus.
- 3.24. Varustuskindluse tagamise argumendina on viidatud mh Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 17.11.2016. a. kirjale nr 17-1/16-00206/046, et vaadeldavas piirkonnas ja suuremas pildis Lõuna-Eesti varustuskindluse tagamiseks on täiendavate kaevandamislubade (keskkonnalubade) andmine kooskõlas riigi huviga. Volikogu juhib tähelepanu, et kõnealune kiri on pärit seitsme aasta tagusest majandustõusu ajast ega ole tänases majanduskeskkonnas asjakohane. Vaatamata Riigikohtu otsuse nr 3-20-1247 punktis 31 märgitule, mille kohaselt ei saa KOV langetada lõplikku otsust selle kohta, kas varustuskindlus piirkonnas on tagatud või mitte, on varustuskindluse tagatus üks asjaoludest, mis võib kinnitada riigi ülekaaluka huvi esinemist konkreetsel juhul (MaaPS § 55 lg 4). Seega ei ole KOV-l keelatud viia ennast ajakohaste ja usaldusväärsete andmete põhjal kurssi sellega, milline on eeldatav riiklik huvi, ning arvestada seda kohalike huvide kõrval lisaargumendina kaevandamise kooskõlastuse andmise otsustamisel. Samas otsuse punktis 33 on riigikohus selgitanud, et kaevandamisloa taotlejal ei ole „õigust nõuda, et ta saaks kasutada maavara kui rahvuslikku rikkust oma ettevõtluse huvides (RKPKo [5-20-2/11](#), p 29 ja seal viidatud lahendid). Vastustaja leidis seetõttu põhjendatult, et taotleja huvi kaevandamisluba saada ei ole määrava kaaluga olukorras, kus kaevandamist ei saa KOV hinnangul oluliste kohalike huvide vaatepunktist lubada (vrd RKHKo [3-17-563/70](#), p 11.2 ja [3-17-196/39](#), p 16).“. Taotlejal on üksnes õigus nõuda, et KOV teeks põhjendatud ja kaalutusvigadeta otsuse.
- 3.25. Volikogu asub seisukohale, et omandipõhiõigus või ettevõtlusvabadus ei saa olla igal juhul olulisem rohevõrgustiku eesmärkidest ning piirkonna terviklikust arengust vastavalt planeeringutele. Kogukond on oma elu korraldades arvestanud just kindlust tagavate planeeringute põhilahendustega. Kinnisasja omanik on omandanud maatulundusmaa sihtotstarbega maa, ega saa automaatselt eeldada selle muul otstarbel kasutamist. Nimetatud asjaolule on viidatud geoloogilise loa uuringu loale arvamust andes. Taotleja on nimetatud asjaolu täielikult eiranud.
- 3.26. Vaide esitaja leiab, et sisulises osas ei ole kohalik omavalitsus väljendanud selget vastuseisu kaevandamisele, vaid on leidnud, et selle mõjusid tuleks täiendavalt uurida. Ometi toob vastuvõetud otsuse sõnastus kaasa loamenetluse lõpetamise keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 11 lg. 2 alusel. Volikogu nõustub, et vaidlustatud otsus ei sisalda selget vastusesisu kaevandamisele. Otsusena vormistatud arvamus on kujundatud vastavalt esitatud taotlusele. Nagu kohtud on selgitanud, tuleb arvamus Keskkonnaametile anda kahe kuu jooksul vastava teate saamisest. Samas ei saa kohalik omavalitsus Keskkonnaametile täiendavaid kõrvaltingimusi ega nõudeid seada. Sellest johtuvalt tuleb arvamus anda esitatud informatsiooni alusel. Vallavolikogul puudub õigus ja pädevus tõendada võimalikke kahjulikke mõjusid nii elukeskkonnale kui looduskeskkonnale. Arvamuse andmine saab tugineda vaid esitatud taotluse

materjalidele. Kui esitatud taotlus ja selle lisamaterjalid ei sisalda kõiki otsustamiseks vajalikke andmeid (ennekõike KMH), ei ole võimalik objektiivset arvamust anda.

- 3.27. Vaide esitaja arvates on põhjendamatu nõuda veetaseme alandamise hinnangu koostamist olukorras, mil see on juba varasemalt ära hinnatud Rõstla III kaevandusala. Tuvastatud asjaolu pinnalt on alusetu nõuda juba stabiliseerunud põhjaveetaseme analüüsi koostamist Rõstla IV KL taotluse esitajalt. põhjendatud nõuda täiendava uuringu teostamist üksnes ulatuses, mis ei ole juba teostatud KMH-ga hõlmatud ning mis väljuks Keskkonnaameti poolt juba tuvastatud piiridest. Volikogu seisukohalt on oluline selgitada kaevanduse laiendamist senisest kaevandusest vastassuunas (lääne suunda). Kuna mõjutatav Navesti jõgi kuulub juba Pärnu jõe vesikonda ei ole üheselt selge mõju ka selle vesikonna ökosüsteemile. Peale Sindi paisude eemaldamist on jõgi osaks paljude merest pärit siirdekalade kudealast. Kuna eelnevate KMH de käigus on analüüsitud põhjavee depressioonilehtri mõju idasuunas, siis kaevandusala laienemine lääne suunas võib esile tuua uusi teadmata asjaolusid, näiteks kuhu ja kui kaugele võib ulatuda uue karjääri depresioonilehter koosmõjus Arusaare karjääri mõjuga. Hajaasustuse majapidamiste veega varustatust on seni uuritud OÜ Eesti Killustik karjäärade mõju ulatuses. Vastavalt on nende kaevandamisloale seatud ka kõrvaltingimused. Hetkel ei ole selge, kuidas kõrvaltingimused jagunevad uue karjääri mõjude lisandumisel.
- 3.28. Kaevandamisloa menetluse raames arvamuse andmine ei ole KOV põhitegevus ning KOV ei pea vastavaid uuringuid ise läbi viima (vrd KOV poolt kooskõlastuse andmine geoloogilise uuringu loa menetluses, mida Riigikohtu halduskolleegium käsitles 13.11.2015 otsuses asjas nr 3-3-1-34-15, p 10). Üks omavalitsusüksuse ülesannetest on korraldada vallas veevarustust (KOKS § 6 lõige 1). Volikogu saab tagada veevarustuse halvenemise vältimist vaid tuginedes otsustes vaid adekvaatsetele keskkonnamõju uuringutele. Vaide esitaja taotluses esitatud oletustele ei ole siin võimalik tugineda. Seni on kaevandamislubade eelnõudes konkreetselt ette nähtud, et kui kaevandamise tulemusena karjääri mõjupiirkonnas olevates kaevudes alaneb veetase tarbimist mittevõimaldavale tasemele või vee kvaliteet halveneb (oluline negatiivne mõju), tuleb arendajal asendada need sügavamatest veekihtidest toituvate kaevudega ja kanda kõik sellega kaasnevad kulud. Kuigi ka Keskkonnaamet peab loamenetluses kontrollima, millist mõju võib kaevandamine joogivee kvaliteedile avaldada, on KOV-l oma ülesannete täitmise raames õigus anda sellele küsimusele oma hinnang ning seda on volikogu käesoleval juhul ka taotlenud. See tingimus peab kohalduma kõigile karjääri mõjupiirkonnas olevatele kaevudele. Nende hulk ja ulatus on aga teadmata. Volikogu lähtub keskkonnaküsimustes eranditult ettevaatusprintsibiist.
- 3.29. Vaide esitaja ei näe probleeme asjaolus, et karjääri ühendustee avalikult kasutatava riigiteega on eraomandis, viidates asjaõigusseaduse § 156-le. Volikogu ei oma kindlustunnet ega veendumust, et viidatud asjaõiguslik juurdepääs on tagatud. Tuginedes teadaolevatele taotluse avalikustamise ajal laekunud arvamustele ja vaietele ei ole kindlustunnet kujunenud. Taotleja poolt on kaalumata alternatiivsete juurdepääsude võimalused. Vaides viidatud AÕS § 156 lõige 1 sätestab, et „omanikul, kelle kinnisasjale puudub vajalik juurdepääs avalikult kasutatavalt teelt või kinnisasja eraldi seisvalt osalt, on õigus nõuda juurdepääsu üle võõra kinnisasja. Juurdepääsu asukoht, kasutamise tähtaeg ja tasu määratakse kokkuleppel. Kui kokkulepet ei saavutata, määrab juurdepääsu ja selle kasutamise tasu kohus. Juurdepääsu määramisel tuleb arvestada koormatava kinnisasja omaniku huve.“. Põltsamaa vallale teadaolevalt ei ole kinnistuomanike vahel sõlmitud ühtegi kokkulepet ega nähtu vastavaid asjaõigusi kinnistusraamatu kannetest.

Kuni ei ole teada, kuidas kohus võimaliku kohtuvaidluse korral juurdepääsuküsimuse lahendab, on ennatlik nõustuda kaevandamisloa taotlusega ja kaevanduse avamisega. Liikluse oluline suurenemine juurdepääsuteedel ja teede laienemine on olulise keskkonnamõju tunnustega nähtus. Volikogu hinnangul on suur vahe, kas teed kasutatakse kohalike elanike poolt igapäevatoiminguteks või määratlemata aja ja koormusega töötava karjääri väljeveotena. Nimetatud tee (eratee nr 6160167) küsimusi on alates karjääri rajamisest arutanud erinevad volikogu koosseisud ja igakordselt on jõutud järeldusele, et puudub avalik huvi tee avalikus kasutuses olevaks tunnistamiseks, teed ei munitsipaliseerita (ei omandata avalikes huvides selle puudumisel), samuti puudub põhjus sundvalduse seadmiseks. Kaevandamisloa taotluse lisas olevate graafiliste materjalide põhjal ei kujunenud volikogul veendumust, et kaevandamise tagajärjel säilib kindlasti juurdepääs mäeeraldise taga olevatele kinnisasjadele. 16.11.2023 volikogu istungil toimunud ärakuulamismenetluse käigus selgitasid vaide esitaja esindaja, kuidas tehakse koostööd naaberkinnistute omanike ja läbisaamine olevat sõbralik, ent naaberkinnistute omanikud koostöö olemasolu ei kinnita (vastupidi: vaide esitaja esindajad on ühendust võtnud ainult paaril korral, kokkulepped puuduvad), mistõttu ei saa vaide esitajate selgitusi pidada usaldusväärseteks ja volikogul puudub kindlus, et vajalikud kokkulepped erateede omanikega on võimalik sõlmida kohtuväliselt.

3.30. Volikogu on seisukohal, et kumulatiivse mõju hindamine on eelduseks kaevandamisloa taotlusele uue arvamuse kujundamisel. Nagu eelnevalt kirjeldatud (sealhulgas volikogu otsuses, millega anti arvamus geoloogilise uuringu loa taotlusele), ei ole mõju rohevõrgustikule seni hinnatud. Toimivad karjäärid jäävad välja rohekoridoridest ja tuumaladest. Rohekoridoridel on väljakujunenud ökosüsteemide toimimisel ja loodusliku mitmekesisuse säilimisel hindamatu roll. Kohtud on leidnud, et isegi lageraided on rohekorides keelatud. Kui taotlusega tahetakse likvideerida rohekoridor ja selle asemele rajada täiesti läbimatu maastik, siis võivad sellele olla pöördumatult katastroofilised tagajärjed teatud liikidele. Rohekoridor on omakorda seotud Navesti jõe mõjualaga. Navesti jõgi on 2004.06.15 Keskkonnaministri 15. juuni 2004. a määruse nr 73 "Lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaikade nimistu" kohaselt vastava kaitsekorralduse objekt. Kuigi taotletava kaevanduse suurus jääb alla kohustusliku KMH künnise, jääb vallavolikogu seiskohale, et koos toimiva karjääriga on mõju kumulatiivne. Volikogul ei leidnud taotlusest kinnitust vaide esitaja väitele, mille kohaselt kõiki võimalikke keskkonnamõjusid on võimalik leevendada kõrvaltingimuste seadmise kaudu ja seda ennekõike seetõttu, et volikogule ei ole teada kõik võimalikud keskkonnamõjud, kuna neid ei ole uuritud ega hinnatud. Võimalikud leevendusmeetmed on taotleja poolt subjektiivselt esitatud ega ole koostatud pädeva keskkonnamõju hinnanguta. Keskkonnamõju all on silmas peetud nii mõju elukeskkonnale kui ka looduskeskkonnale.

3.31. Eeltoodut arvestades jääb volikogu 21.09.2023 otsuses nr 1-3/2023/59 „Arvamuse andmine Rõstla IV dolokivikarjääri keskkonnaloa taotluse kohta“ märgitud seisukohtade juurde ega pea võimalikuks valet rahuldada (välja arvatud vaide punktis 3.4. esitatud nõue, mille osas vaie rahuldati ja vaide esitajale anti võimalus olla ära kuulatud Põltsamaa Vallavolikogu 16.11.2023 istungil esimese päevakorrapunktina). Volikogu otsus ei too taotleja jaoks kaasa ebaproportsionaalselt raskeid tagajärgi. Vaide esitajal on võimalik võtta taotlus tagasi ja saada tagasi tasutud riigilõiv, säilib võimalus esitada põhjalikumalt koostatud kaalumist võimaldav taotlus ja maakasutus saab jätkuda senisel kasutusotstarbel.

(allkirjastatud digitaalselt)

Reet Alev

vallavolikogu esimees

Koostas: maa- ja keskkonnaspetsialist Ain Valu, jurist Eva Panksepp

Kooskõlastas: jurist Eva Panksepp

Ettekandja: maa- ja keskkonnaspetsialist Ain Valu