

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
AVALIKU ÕIGUSE OSAKOND

Kärt Puistama

**ÜLDSUSE OSALEMISÕIGUSEGA SEOTUD PROBLEEMID MAAVARADE  
KAEVANDAMISLOA MENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja  
dr. iur. Hannes Veinla

Tallinn  
2016

## Sisukord

Sissejuhatus .....	4
1. Osalemisõigus kui keskkonnaalane menetluslik õigus.....	8
1.1. Keskkonnaalane haldusmenetlus kui avatud menetlus.....	8
1.2. Osalemisõiguse olulisus keskkonnaasjade otsustamisel.....	11
1.3. Osalemisõiguse põhinõuded .....	16
1.3.1. Menetlusest teavitamine .....	16
1.3.2. Kaasamine varajases etapis .....	19
1.3.3. Menetlustähtaegade pikkus .....	20
1.3.4. Materjalide kättesaadavus.....	22
1.3.5. Seisukohtade avaldamise võimalus ja nende arvesse võtmine.....	24
2. Osalemisõiguse nõuete täitmisega seotud probleemid maavarade kaevandamisloa menetluses .....	27
2.1. Maavarade kaevandamisloa menetlus.....	27
2.2. Nõuete täitmine praktikas .....	29
2.2.1. Menetlusest teavitamine .....	29
2.2.2. Kaasamine varajases etapis .....	31
2.2.3. Menetlustähtaegade pikkus .....	35
2.2.4. Materjalide kättesaadavus.....	38
2.2.5. Seisukohtade avaldamise võimalus ja nende arvesse võtmine.....	40
2.3. Vahekokkuvõte .....	45
3. Lahendusvõimalused osalemisõiguse nõuete täitmisega seotud probleemidele .....	48
3.1. Teavitamiskanalite valiku laiendamine .....	48
3.2. Kaasamistähtaegade pikendamine .....	49
3.3. KMH eelhinnangu materjalide kättesaadavaks tegemine.....	49
3.4. Keskkonnaalase arengukava koostamisele üldsuse kaasamise nõuete ja korra kehtestamine .....	50
3.5. Keskkonnaasjades menetluskulude eriregulatsiooni väljatöötamine.....	50

3.6. Muud osalemisõigust toetavad lahendused.....	50
Kokkuvõte .....	56
Problems Related to the Public's Right to Participate in Mineral Resources Extraction Permit Proceedings. Summary .....	62
Kasutatud materjalid.....	67

## Sissejuhatus

Avalikul võimul tuleb pidevalt teha mitmesuguseid keskkonnavalaseid otsuseid. Üldsuse õigus osaleda keskkonnavalasjade otsustamisel tähendab seadusega garanteeritud võimalust osaleda otsuste tegemisel isiklikult või keskkonnaorganisatsioonide kaudu. Õigus osaleda keskkonnavalasjade otsustamisel on vajalik selleks, et isikud saaksid efektiivselt kaitsta enda materiaalõiguseid nagu omandiõigus või õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Kaalukate, avara diskretsiooniruumiga keskkonnaotsuste tegemisel saab kaasamise eesmärgiks pidada ka otsuse legitimeerimist, sest neil juhtudel määratakse suuresti alles menetluse käigus, milliseid keskkonnavalaske tuleb taluda.

Üldsuse kaasamine parandab otsuse kvaliteeti ja võimaldab neid paremini ellu viia, samuti võib osalistel olla uusi ideid või asjakohaseid erialaseid teadmisi ning arvamuste paljusus ja sisukas kaasamine aitavad avara kaalutlusruumiga otsuste tegemisel huve paremini tasakaalustada. Osalemisõigus aitab otsuseid realiseerida, sest selle kaudu paraneb üldsuse teadlikkus küsimustest, suureneb usaldus otsuse tegija ja lõpliku otsuse suhtes ning väheneb hilisem vaidlustamise risk.<sup>1</sup> Kuigi üldsusel on võimalik oma huve ja õiguseid kaitsta ka pärast otsuse vastuvõtmist kohtus, on see menetluse kestel optimaalsem ja tulemuslikum. Kohtuvaidlused on keerukad ja pikad ning inimestel ei ole tihti piisavalt vajalikke teadmisi osalemiseks või ressursse õigusabi teenuste eest tasumiseks. Seega peab avalikkuse tõhus kaasamine olema tagatud menetluse ajal.

Neil põhjuseil on igaihe õigust osaleda keskkonnavalasjade otsustamises rahvusvaheliselt tunnustatud juba alates 1992. aastast, kui ÜRO võttis vastu Rio deklaratsiooni.<sup>2</sup> Selgesõnalise õigusena on keskkonnavalasjades osalemine sätestatud Århusi konventsioonis.<sup>3</sup> Avalikkuse osalemisõigus keskkonnavalasjade otsustamises on laialdaselt reguleeritud ka Euroopa Liidu õiguses. EL direktiivides on üldjuhul sätestatud konkreetsed nõuded avalikkuse kaasamiseks otsusetegemise protsessi: kohustus teha asjassepuutuvad dokumendid avalikult kättesaadavaks, näha ette asjaomase üldsuse võimalus nende osas seisukoha avaldamiseks ning üldsuse esindajate poolt otsuste vaidlustamise võimalused. Eesti kehtivas õiguses on igaihe osalemisõigus keskkonnaotsuste tegemises leidnud väljenduse juba mitmetes

---

<sup>1</sup> H. Veinla, E. Lopman, K. Relve, M. Triipan. Keskkonnaõigus. Kirjastus Juura 2016, lk 205

<sup>2</sup> Rio deklaratsioon keskkonnahoidliku arengu põhimõtete kohta. Internetis kättesaadav: <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=78&articleid=1163>

<sup>3</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnavalasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (edaspidi Århusi konventsioon) – RT II 2001, 18, 89

eriseadustes, kuid üldjuhul siiski haldusmenetluse seadusest (HMS) tuleneva avatud menetluse üldpõhimõtete erisuste või täpsustustena.<sup>4</sup> 2014. aastal jõustus keskkonnaseadustiku üldosa seadus<sup>5</sup> (KeÜS), mille § 28 sätestab konkreetse õiguse osaleda võimaliku olulise keskkonnamõjuga tegevustele loa andmise menetluses, sh ka maavarade uurimise ja kaevandamise loamenetluses. Maavarade kaevandamine on ühelt poolt küll vajalik maavarade hankimiseks, ent sellel on oluline mõju nii lähikonnas elavate inimeste heaolule kui ka looduskeskkonnale. Seega on tähtis, et kaevandamist lubavad otsused oleksid tehtud hoolega erinevaid huve kaaludes.

Käesoleva magistritöö teema valik on tingitud sellest, et tutvudes asjakohase materjaliga on autorile jäänud mulje, et praktikas ei kaasata üldsust tõhusalt menetlustesse ega arvestata kaevandamise lubamisel piisavalt inimeste tervise ja heaolu ning keskkonnakaitseliste vajadustega. Loamenetluses lähtutakse kaasamisel tihti seaduses sätestatud miinimumnõuetest ning ei kasutata diskretsiooniõigust eesmärgipäraselt. Vastutav ametnik on kohustatud iga üksiku juhtumi puhul kaaluma, keda ja millisel viisil kaasata ning võimaldama huvitatud isikutel juurdepääsu vajalikule informatsioonile. Isegi kui materjal tehakse üldsusele kättesaadavaks, on sellest tihti keeruline ilma kõrvalise abita aru saada. Seaduses sätestatud materjalidega tutvumise periood ei ole avalikkusele piisav, et dokumendid läbi töötada ja nende põhjal argumenteeritud seisukoht esitada. Eesmärgipärast kaasamist takistab ka haldusorgani praktika jätta huvitatud isikute küsimustele vastamata ning mitte arvestada nende seisukohti lõplikus otsuses.

Käesoleva magistritöö eesmärk on välja selgitada, kas ja kuidas on üldsuse osalemisõigus tagatud maavarade kaevandamisloa menetluses. Autor uurib, millised on seaduses sätestatud üldsuse kaasamise nõuded, kuidas haldusorgan neid rakendab ning kas praktikas on kaasamine täitnud oma eesmärgi. Kui ei, siis kas probleemid nõuete täitmisel on tingitud puudujääkidest seadusloomes või hoopis õiguse rakendamisel.

Magistritöö aktuaalsus seisneb selles, et 2014. aastal jõustus KeÜS ning hetkel muudetakse sellega seotud eriseaduseid, et viia need KeÜS-iga kooskõlla ja seejärel jõustada ka KeÜS-i 5. peatükk loamenetluse kohta. KeÜS 5. peatüki kohaselt saab üheks tegevuseks (nt kaevandamiseks) mitut erinevat luba taotleda ühes menetluses, mis võimaldaks ka tegevuse mõjusid paremini hinnata. Teema on oluline ka selletõttu, et Vabariigi Valitsus on esimest

---

<sup>4</sup> Haldusmenetluse seadus (HMS) – RT I 2001, 58, 354

<sup>5</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS) – RT I, 28.02.2011, 1

korda koostamas maapõue katusstrateegiat, et luua terviknägemus maapõueressursside kasutamisest arvestades sotsiaalmajanduslikke, keskkonnaalaseid ja julgeolekuaspekte. Strateegias püütakse määrata riigi huvid ja hea peremehepoliitika põhimõtted maapõue uurimisel ja kasutamisel. Århusi konventsioonist tuleneb riigile kohustus oma kodanike ees tagada keskkonnalal üldsusele laiaulatuslik, lihtne ja tõhus juurdepääs teabele, otsustamisprotsessile ja õigusemõistmisele. Seega on nende tegevuste valguses aktuaalne uurida, millised on üldsuse võimalused hetkel maapõuealases haldusmenetluses kaasa rääkides oma huvide ja õiguste ees seista ning kas on vajalik muuta sellealast õiguslikku regulatsiooni.

Töö esimene peatükk annab ülevaate osalemisõigusest kui keskkonnaalasest menetluslikust õigusest. Selleks analüüsitakse keskkonnalast haldusmenetlust avatud menetluse regulatsiooni kaudu ning tuuakse välja osalemisõiguse olulisus keskkonnanägemuste üle otsustamisel. Muuhulgas otsib autor vastust küsimusele, kuidas aitab osalemine menetluses kaasa isikute subjektiivsete õiguste kaitsele ja miks on ratsionaalsem neid huve kaitsta enne menetlust või menetluse ajal ning mitte pärast otsuse vastu võtmist kohtus. Samuti tuuakse välja osalemisõiguse põhiolemused ning analüüsitakse nende vajalikkust tõhusa kaasamise tagamiseks.

Töö teises peatükis käsitletakse osalemisõigusega seotud probleeme maavarade kaevandamisloa menetluses. Selleks uurib autor kaasamispraktikat ja analüüsib seaduses sätestatud kaasamisnõuete täitmist. Peatüki vahekokkuvõttes tuuakse välja esinenud probleemid ning nende põhjused seadusloome ja rakendamise tasandil.

Töö kolmandas peatükis on esitatud autoripoolsed lahendused siseriikliku õiguse muutmiseks eesmärgiga tagada efektiivsem üldsuse osalemisõiguse rakendamine. Samuti on autor lisanud ettepanekuid kohalike omavalitsuste ja riigiametnikele kaasamisega seotud töö tõhustamiseks.

Käesolevas töös on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit, mille käigus kogutakse ning tõlgendatakse andmeid samaaegselt. Selle meetodi abil viiakse läbi uurimisküsimustega seotud õigusaktide, kohtupraktika ja juhtumite analüüs. Saadud tulemuste põhjal tehakse järeldused ning formuleeritakse vastused tõstatatud uurimisküsimustele.

Töö eesmärgi saavutamiseks on analüüsitud maapõuealase haldusmenetlusega seotud juhtumeid ja kohtupraktikat. Samuti on töös tuginetud Euroopa Liidu ja siseriiklikele õigusaktidele, nende kommentaaridele ning teemakohastele teaduslikele artiklitele.

Tööd kõige enam iseloomustavad märksõnad on: keskkonnaõigus, keskkonnalaad, keskkonnamõjud, kaasamine, maapõu.

# 1. Osalemisõigus kui keskkonnaalane menetluslik õigus

## 1.1. Keskkonnaalane haldusmenetlus kui avatud menetlus

Keskkonnalubade ja arengukavade koostamise puhul on juba üsna pikka aega kasutatud reeglina menetlusviisi, mida nimetatakse õigusterminina avatud menetluseks. Selline korraldus tuleneb erinevatest valdkondlikest seadustest koostoimes haldusmenetluse seadusega. Tegemist on menetlusliigiga, mis sisaldab endas erinevaid menetlusetappe tavapärase menetlusega võrreldes suurema hulga isikute teavitamiseks ning otsustusprotsessi kaasamiseks, et anda neile võimalus menetluses kaasa rääkida.<sup>6</sup>

Kuigi huvitatud isikuid saaks põhimõtteliselt kaasata ka neid eraldi teavitades, on haldusorganil sageli keeruline asjast huvitatud isikute ringi välja selgitada, eriti kui konkreetne otsus võib puudutada suurt hulka isikuid. Sellisel juhul on õigustatud rakendada kindlaid avalikkuse kaasamiseks mõeldud protseduure, et vajalik info jõuaks huvitatud isikuteni ning neil oleks tagatud võimalus oma seisukohti avaldada. Sellised avalikkuse kaasamiseks mõeldud menetlusetapid moodustavadki kokku avatud menetluse.

Keskkonnanõuajade puhul on õigustatud suurema ringi isikute kaasamine ja avatud menetluse kohaldamine. Samuti on isikute menetluslikud õigused keskkonnanõuajades avaramad kui vastavad menetluslikud õigused üldiselt. Põhjuseid selleks on mitmeid. Keskkonnanõuaste menetluslike õiguste lähtekohaks on Århusi konventsiooni sätted, mille Eesti ratifitseeris 2001. aastal. Konventsioonis tunnustatakse sõnaselgelt igapäevase õigust elada oma tervise- ja heaoluvajadustele vastavas keskkonnas ning konventsioonis sätestatakse ka keskkonnanõuaste menetluslikud õigused (nn kolm sammast): õigus keskkonnateabele, õigus osaleda otsusetegemises ja juurdepääs õigusemõistmisele keskkonnanõuajades. Konventsioon on tugevalt mõjutanud Euroopa Liidu õigust, mille tõttu EL õiguse normid reguleerivad ulatuslikult õigust keskkonnateabele ning õigust osaleda otsusetegemises. Lisaks on Euroopa Kohus kohaldanud konventsiooni norme mitmetes EL liikmesriikidega seotud kohtuvaidlustes.<sup>7</sup> Samuti on Riigikohus oma seisukohtades tuginenud Århusi konventsiooni sätetele, eriti seoses keskkonnanõuajades kohtumõistmisele juurdepääsu küsimustes.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 377

<sup>7</sup> Euroopa Kohtu 15.10.2009 otsus nr C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening vs. Stockholms kommun genom dess marknämnd; Euroopa Kohtu 15.01.2013 otsus nr C-416/10, Jozef Krížan jt vs. Slovenská inšpekcia životného prostredia

<sup>8</sup> nt RKHKo 12.01.2012, 3-3-1-68-11; RKHKo 19.03.2012, 3-3-1-87-11

Keskkonnaküsimused on sageli keerulised ja inimtegevus võib keskkonna kaudu mõjutada väga erinevaid keskkonnaväärtusi, aga ka isikute muid huve. On ilmne, et igapähe on huvi end keskkonnaohtude ja riskide eest kaitsta ja keskkonda enda vajaduseks kasutada. Samas ei ole selge, mis ulatuses ja kuidas peaksid need huvid olema tagatud õigustega. Iseseisev keskkonnavalane õigus on siseriiklikul tasemel sätestatud KeÜS §-s 23, mille kohaselt on igapähe õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus. Seadusandja eesmärk oli luua antud sättega subjektiivne kohtulikult kaitstav materiaalõigus, mille rikkumisel võib esitada vaide haldusorganile või kaebuse halduskohtusse. Sisult on KeÜS §-i 23 säte siiski väga üldine, jättes rakendajale palju otsustusruumi.<sup>9</sup> Kuna tegemist on küllaltki uue sättega, võib selle konkretiseerimisele ning sättes esitatud mõistete sisustamisele tulevikus kaasa aidata kohtupraktika.

Üksmeelt iseseisva keskkonnavalase materiaalõiguse sisu osas on väga keeruline saavutada ning see on ka üheks põhjuseks, miks on kompromissina laiendatud menetluslike õiguseid. Menetluslike õiguste avardamine on oluline ka keskkonnavalaste omapära tõttu. Teaduslik ebakindlus, keskkonnakahju pöördumatus ja keskkonnavalaste hajusus tingib vajaduse tõhusama ennetava kaitse järele ja vastuväidete aktsepteeritavuse ka olukorras, kus pole võimalik näidata teistest eristuvad puutumust. Üldine püüdlus avatuma ja demokraatlikuma ühiskonna poole toetab samuti isikutele laialdaste menetluslike õiguste tagamise. Sõltumata keskkonnavalaste mõjust subjektiivsele õigusele, tuleneb demokraatia põhimõttest, et üldsuse kaasamine on eriti põhjendatud sellistes küsimustes nagu keskkonnavalaste, mis puudutavad paljusid ning kus kaalutusruum on avar. Menetluslikud garantiid aitavad neid asjades tagada otsuste parema läbipaistvuse ja suurendavad nende legitiimsust.<sup>10</sup>

Keskkonnavalaste menetluslike õigustena käsitletakse õigust keskkonnateabele, õigust osaleda keskkonnavalaste otsustamisel ja juurdepääsu õiguskaitsele keskkonnavalastes. Nende õiguste eesmärk on suurendada igapähe võimalusi rääkida kaasa keskkonnakasutuse ja -kaitse küsimustes, et lõppkokkuvõttes oleks nii praegustele kui ka tulevastele põlvetele tagatud elamisvääne keskkond.<sup>11</sup> Eesti elanike seas levib siiski pigem pessimistlik hoiak oma võimalustesse keskkonnavalastes otsustes kaasa rääkida või neid mõjutada. 2013. aastal läbi viidud uuringu kohaselt hoolivad eestlased küll keskkonnast, kuid osalevad seda puudutavate

---

<sup>9</sup> H. Veinla, E. Lopman, K. Relve, M. Triipan, lk 192

<sup>10</sup> *Ibid*, lk 195

<sup>11</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnavalaste otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (edaspidi Århusi konventsioon) – RT II 2001, 18, 89, artikkel 1

otsuste tegemises harva. Üks peamine põhjus on madal usk kaasarääkimise tulemuslikkusesse.<sup>12</sup> Kuigi teoreetiliselt on avalikkusel menetluses osalemiseks võimalused olemas, võib antud uuringu tulemustele tuginedes väita, et praktikas ei ole haldusorganid loonud üldsusele muljet, et nende osalemist oodatakse või nende seisukohtadega arvestatakse piisavalt.

Tagades keskkonnaküsimustes informeerituse, võimaluse kaasa rääkida ning õigusvastaseid tegevusi vaidlustada, võib keskkonnaalaste otsuste tegemisel jõuda kõiki rahuldavate kompromissideni. Kaasatud isikutel on informatsiooni ja ettepanekuid, mis võimaldaks keskkonnaloa andmisel arvestada laia probleemide ringiga ning teha õige ja võimalikult hea kvaliteediga otsus, seda nii tõhusama keskkonnakaitse kui ka puudutatud isikute huvide kaitse aspektist. Näiteks viidi Rootsis 2014. aastal läbi küsitlus üldsuse seas, kelle kodukohas planeeriti kaevanduse avamist ning uuriti nende seisukohti kaasamise osas. Elanikud, keda kaasati varakult ja pidevalt, näitasid üles usaldust projekti suhtes, tundsid, et nendepoolset panust arvestati ja olid koostööaldisid.<sup>13</sup>

Paraku on praktikas keskkonnast huvitatud isikute võimalused otsustusprotsessi mõjutada väga erinevad ning ka õiguspärane menetlus ei pruugi viia kõiki osapooli rahuldava lahenduseeni, seda eriti olukorras, kus puudub selge arusaam, milline keskkonnaseisund peab olema tagatud.<sup>14</sup> Eestis toimub maavarade kaevandamine ettevõtja initsiatiivil, mis toob kaasa ühiskonna teadmatuse, millises maardlas järgmisena kaevandamist alustatakse. Ka riigil pole täpseid teadmisi sellest, millised on maavarade väärtused ja nendega seotud keskkonnaohud igas konkreetses maardlas. Selline olukord on ebaefektiivne ning loob ühiskonnas pingeid.<sup>15</sup> Selleks, et kaasamine aitaks jõuda õige ja hea kvaliteediga otsuseni maapõuealases otsustusprotsessis, tuleks üldsuse teadlikkust tõsta ning selgitada, mis on tegevuse head ja halvad küljed ning eesmärk. Sellist üldsuse harimist peab läbi viima juba kaasamise kõige varasemas etapis ning abiks on arendajate initsiatiivil toimuvad arutelud kohalike elanikega juba enne tegevusloa taotlemist. Näiteks Kose karjääri projektiga alustades kaasas Eesti

---

<sup>12</sup> Eesti elanike keskkonnaõigusealase teadlikkuse uuring. SA Keskkonnaõiguse Keskus. Tartu: Klaster uuringukeskus 2013. Internetis kättesaadav: [http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/k6kuuringuraport20.10.2013.pdf](http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/k6kuuringuraport20.10.2013.pdf) (20.03.2016)

<sup>13</sup> G.A. Poelzer. A stake in mining: Participatory Elements in Swedish Mine Development. The Northern Development 39 (2015), lk 50

<sup>14</sup> H. Veinla, E. Lopman, K. Relve, M. Triipan, lk 178

<sup>15</sup> XXIII Aprillikonverents Eesti maapõue strateegiast: Teesid. Eesti Geoloogiakeskus, Tallinn 2014. Internetis kättesaadav: [http://www.egk.ee/wp-content/uploads/2015/01/XXIIIAprillikonverents\\_teesidA4px.pdf](http://www.egk.ee/wp-content/uploads/2015/01/XXIIIAprillikonverents_teesidA4px.pdf) (25.04.2016)

Energia Kaevandused kohaliku kogukonna juba idee tasandil, enne taotluse esitamist, et kõik küsimused ja vastuväited lahendatud saaksid.<sup>16</sup>

2014. aastal jõustunud KeÜS jätkab senist keskkonnalubade avatud menetluse traditsiooni ning erinevates sätetes on püütud kindlaks määrata võimalikult täpsed reeglid just keskkonnalubade väljaandmise iseärasusi ning avalikkuse tõhusa kaasatuse eesmärki silmas pidades. Nii ongi sätestatud, et keskkonnavalua taotluse menetlus on üldreeglina avatud menetlus ning erand sellest reeglist tuleb sätestada seadusega. KeÜS-i keskkonnavalua menetlust puudutav peatükk jõustub ülejäänud seadusest eraldi vastava rakenduseseadusega. Selle ajani reguleerib maavarade uurimise ja kaevandamise loa menetlusi maapõueseadus.<sup>17</sup> Seoses KeÜS-i keskkonnavalua menetluse peatüki jõustumisega, suureneb ka loa andja rollis oleva haldusorgani kohustused üldsuse menetlusest teavitamise ja kaasamisega. Kuigi üldsuse kaasamisel otsustusprotsessi peaks loa andja teoreetiliselt igakordselt kaaluma, mil viisil ja kui intensiivselt menetluse alustamisest teada anda ning avalikkust kaasata, sätestab KeÜS-i 5. peatükk selleks ka uued seaduslikud miinimumnõuded. Seaduslike miinimumnõuete täpsustamine võib toetada avatumat ja kaasavamat menetlust, ent vaid edasine praktika näitab, kas seda on tehtud piisavalt tõhusalt.

## **1.2. Osalemisõiguse olulisus keskkonnaasjade otsustamisel**

Tulenevalt esindusdemokraatia põhimõttest, on rahval võimalik avaliku võimu otsuste tegemisel osaleda kaudselt, valides endale esindajad Riigikokku ja kohalike omavalitsuste volikogudesse. Õigus osaleda keskkonnaasjade otsustamisel tähendab seadusega garanteeritud võimalust osaleda otsuste tegemisel isiklikult või keskkonnaorganisatsioonide kaudu.<sup>18</sup> Maapõue valdkonnas on inimestel teoreetiliselt õigus osaleda maapõuealaste arengukavade välja töötamisel ning maavara uurimise ja kaevandamise loamenetluses.

Õigus osaleda keskkonnaasjade otsustamisel on eelkõige vajalik selleks, et isikud saaksid efektiivselt kaitsta enda materiaalõiguseid nagu omandiõigus või õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Selliste isikute ärakuulamisele on ka iseseisev protseduuriline väärtus, sest tagaselja otsuseid tegev asutus käsitab isikut kui pelgalt menetluse objekti, mitte kui õigusvõimelist kodanikku.<sup>19</sup> Keerukate avara kaalutlusruumiga

---

<sup>16</sup> K. Kriis. Kose küla rahvas ei taha karjäärast kuulda. – Põhjarannik 18.04.2015. Internetis kättesaadav: [http://pr.pohjarannik.ee/?p=17382\\_\(14.04.2016\)](http://pr.pohjarannik.ee/?p=17382_(14.04.2016))

<sup>17</sup> Maapõueseadus (MaaPS) – RT I 2004, 84, 572

<sup>18</sup> H. Veinla, E. Lopman, K. Relve, M. Triipan, lk 205

<sup>19</sup> RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02, p 9

keskkonnaotsuste tegemisel saab kaasamise eesmärgiks pidada ka otsuse legitimeerimist, sest neil juhtudel määratletakse suuresti alles menetluse käigus, milliseid keskkonnaniske tuleb taluda. Ka Riigikohtu seisukohalt on osalemisõiguse tagamine iseäranis oluline, kui otsuse tegijal on suur kaalutlusruum või kui otsuse tegemine eeldab määratlemata õigusmõiste sisustamist.<sup>20</sup>

Üldsuse kaasamisel on mitu eelist. Kaasamine parandab otsuste kvaliteeti ja võimaldab neid paremini ellu viia. Heade otsuste eelduseks on täpne, täielik ja ajakohane informatsioon ning kohalikel elanikel on tihti väärtuslikku teavet kohalike olude kohta. Teatud keskkonnaotsuste tegemisel on oluline teada ka üldsuse soove ja ootuseid. Samuti võib osalistel olla uusi ideid või asjakohaseid erialaseid teadmisi ning vaatekohtade paljusus ja sisukal kaasamisel toimuv diskussioon aitavad avara kaalutlusruumiga otsuste tegemisel huve paremini tasakaalustada. Avalikkus võib omada olulist teavet, mida haldusorganil pole ning asjakohaste ettepanekute ja vastuväidete arvestamine viib ühiskonnale sobiva lahenduse leidmisele s.o akt on avalikkuse silmis legitimeeritud. 2013. aastal läbiviidud uuringust eestlaste keskkonnaalaste menetluslike õiguste teadlikkusest nähtub aga, et keskmiselt vaid iga kaheksas inimene leiab, et tal on õigus kaasa rääkida otsuste tegemisel oma elukoha naabruses, linnas/vallas või Eestis üldiselt.<sup>21</sup> See tulemus näitab, et Eesti elanike hoiakud kipuvad olema oma õiguste suhtes siiski üsna skeptilised. Keskkonnaalaseid menetluslikke õiguseid on viimase kümne aasta jooksul küll avardatud, kuid viidates 2013. aasta uuringu tulemustele on jätkuvalt oluline pöörata tähelepanu inimeste osalusmotivatsiooni tõstmisele ning arusaama tekitamisele, et ka nende arvamus on tähtis ning sellega tuleb arvestada.

Maavarade uurimise ja kaevandamise menetluse puhul on eriti vajalik, et kohalikud elanikud saaksid oma arvamust avaldada tõhusal viisil, kuna maapõuealane tegevus võib mõjutada nende elu märkimisväärselt. Samas on autor arvamusel, et üldsuse teadlikkust tuleks tõsta nii nende menetluslike õiguste suhtes kui ka konkreetse tegevusest. Nicola Hartley ja Christopher Wood leidsid, et teadmatus tegevuse mõjudest on üheks peamiseks takistuseks osalemisõiguse efektiivsel rakendamisel.<sup>22</sup> Seega vaid informeeritud üldsus aitab enam kaasa heade ja kvaliteetsete otsuste langetamisele.

---

<sup>20</sup> RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 2

<sup>21</sup> Eesti elanike keskkonnaõigusealase teadlikkuse uuring. SA Keskkonnaõiguse Keskus. Tartu 2013.

<sup>22</sup> N. Hartley, C.Wood. Public participation in environmental impact assessment – implementing the Aarhus Convention. Environmental Impact Assessment Review 25 (2005), lk 334

Osalemisõigus aitab otsuseid ka ellu viia, sest selle kaudu paraneb üldsuse teadlikkus küsimusest, suureneb usaldus otsuse tegija ja otsuse suhtes ning väheneb otsuse vaidlustamise risk. Seega ei tohiks huvitatud ja puudutatud isikutelt saadud ettepanekutesse ja vastuväidetes suhtuda kergekäeliselt ega pidada avalikku väljapanekut ja ettepanekute ning vastuväidete esitamist paljaks formaalsuseks.<sup>23</sup> Riigikohus on märkinud: "... ilmnenu menetlus- ja motiveerimisvead tekitavad kaalutusotsuse sisulises õiguspärasuses kahtlusi. Formaalsete vigade tõttu ei ole võimalik ligikaudseltki selgitada, kas positiivsed sotsiaalsed ja majanduslikud mõjud ning riigil tekkiv kokkuhoid kaaluvad üles keskkonnakahju, kas keskkonnakahju kompenseerimine on reaalne ja millised kulutused see kaasa toob.”<sup>24</sup>

Kergekäeline suhtumine avalikkuse ettepanekutesse ning nendega sisuliselt mitteamistamine on tõenäoliselt peamine põhjus avalikkuse madalale motivatsioonile ja üleüldisele heitumusele menetluses osalemisel. 2013. aasta uuringus küsiti inimestelt, kes olid oma elukeskkonda mõjutavate otsustega kokku puutunud, põhjuseid mitteosalemiseks. Ligi pooled vastanutest väljendasid erinevaid heitumuse vorme – nende tegevusest ei oleks midagi realselt muutunud. Leiti, et neil ei ole sõnaõigust, osalemine ei muudaks midagi, arvamust ei võeta kuulda või arendajate vastu ei saa võidelda. Mitmed vastajad jätsid sekkumata, kuna neil puudus varasem teave, et õigeaegselt osaleda või põhjusel, et keegi ei andnudki võimalust otsustusprotsessist osa võtta.<sup>25</sup> Eelnevale tuginedes võib järeldada, et sellise suhtumise põhjuseks enamasti haldusorgani puudulik kaasamisnõuete rakendamine. Haldusorgan ei kasuta õigesti diskretsiooniõigust, mis on talle avalikkuse teavitamiseks ja kaasamiseks jäetud. Loa andja peaks igakordselt kaaluma, milliseid kanaleid avalikkuse teavitamiseks kasutada, kui suurt osa üldsusest kaasata ning milliseid kaasamismeetodeid kasutada. Samuti aitab avalikkuse tõhusamale osalemisele kaasa arendajapoolne initsiatiiv kohalike elanikega kohtuda ning nende seisukohad ära kuulata juba enne loataotluse haldusorganile esitamist.

Üldsuse kaasamisel on ka puuduseid. Paratamatult pikeneb otsustusprotsess ning reeglina suurenevad ka kulud, nt seoses kohustusega teavitada osalemisvõimalusest intensiivsemalt, kui seaduses sätestatud miinimum. Just ajalise ja rahalise ressursi kulu on tõenäoliselt peamine põhjus, miks lähtutakse praktikas enamasti seaduses sätestatud miinimumist. Kahenädalane periood dokumentidega tutvumiseks ning nende põhjal argumenteeritud seisukohtade loomiseks ei ole alati piisav, samuti ei ole mõistlik eeldada, et Ametlikud

---

<sup>23</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene, lk 386

<sup>24</sup> RKHKo, 14.10.2003, 3-3-1-54-03

<sup>25</sup> Eesti elanike keskkonnaõigusealase teadlikkuse uuring. SA Keskkonnaõiguse Keskus. Tartu 2013.

Teadaanded on parim kanal üldsuse teavitamiseks. Üldsuse sisukas kaasamine nõuab tihti menetluse läbiviijatelt oskusi, mille arendamisega või vastava teenuse ostmisega kaasnevad lisakulud. Samas pinnapealselt või oskamatult läbi viidud kaasamine võib anda tagasilöögi, näiteks suurendades usaldamatust ja tekitades otsuse suhtes protesti, mis võib oluliselt takistada otsuse elluviimist. Asjakohaseks näiteks on kohalike omavalitsuste praktika võtta elanike survele kõnealune maa-ala loodukaitse alla, et vältida kaevandamisloa väljaandmist või keeldumine uuringuloa andmisest vaid põhjusel, et ei nähta tulevikus võimalust kaevandamiseks.<sup>26</sup> Samuti varieerub huvigruppide võimekus otsustusprotsessis osaleda ning menetluses saavutatud kompromissid ei pruugi seetõttu kajastada huvide õiget tasakaalu.<sup>27</sup> Kohalikul elanikul ei ole alati erialaseid või juriidilisi teadmisi, mis teda otsustusprotsessil osalemisel aitaksid, mistõttu on autori arvates kohaliku omavalitsuse ametnike ülesanne viia huvitundev isik kurssi vajalike dokumentidega ning selgitada talle osalemisvõimalusi. Selline kaasamise hea praktika omaks tulevikus mõju ka laiemalt ning aitaks kaasa üleüldise passiivse mentaliteedi muutmisele.

Osalemisõigusele lisaks on üldsusel õigus pöörduda oma subjektiivsete õiguste kaitseks kohtusse. Juurdepääsuta õiguskaitsele ei oleks subjektiivsed materiaalõigused ja menetluslikud õigused tõsiselt võetavad. Keskkonnaasjades ei seisne juurdepääs õiguskaitsele teoreetiliselt siiski vaid subjektiivsete õiguste kaitstes, sest keskkonnaorganisatsioonidel on sisuliselt võimalik kaitsta ka keskkonnaalaseid avalikke huve. Jätkusuutliku arengu põhimõtte kohaselt tuleb majanduslike argumentide kõrval arvestada sotsiaalseid ja keskkonnakaalutlusi. Paraku varjutavad maavarade kaevandamises majandushuvid praktikas sageli muud keskkonnaga seonduvad huvid. Sellele probleemile viitas ka Riigikontroll oma 2009. aasta auditaruandes „Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine”.<sup>28</sup> Aruande kohaselt ei ole ehitusmaavarade kaevandamine korraldatud jätkusuutlikult, uute karjäärade avamine lähtub eelkõige ettevõtjate huvist ning järelevalve kaevandamise üle on puudulik. Ehitusmaavarade kaevandamine ei ole keskkonna- ega inimsõbralik, sest karjäärade avamine pole riiklikult koordineeritud, elanike huvide ja looduskeskkonnaga arvestatakse vähe ning vanu karjääre enamasti ei korrastata.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Nt RKKKo 30.09.2009 3-4-1-9-09, Tln RKKo 7.07.2008 3-07-2599

<sup>27</sup> H. Veinla, E. Lopman, K. Relve, M. Triipan, lk 205

<sup>28</sup> Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 14. mai 2009. Internetis kättesaadav: [http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Estonia\\_f\\_est\\_Arrangement%20of%20Mining%20Mineral%20Resources%20Used%20in%20Construction.pdf](http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Estonia_f_est_Arrangement%20of%20Mining%20Mineral%20Resources%20Used%20in%20Construction.pdf) (02.03.2016)

<sup>29</sup> *Ibid*, lk 1

Peamiselt selleks, et lihtsustada varju jäävate huvide kaitset, on viimasel paarikümnel aastal oluliselt avardatud juurdepääsu õiguskaitsele keskkonnaasjades. Rahvusvahelisel tasandil on olulisim asjakohane lepe Århusi konventsioon, täpsemalt selle artikkel 9. Konventsiooni vastav regulatsioon on piisavalt täpne, et seda otse kohaldada ning Riigikohus on seda ka korduvalt teinud.<sup>30</sup> Teoorias on üldsusel võimalik kaitsta oma keskkonnaalaseid õiguseid ja huve nii menetluse käigus kui pärast menetluse lõppu, kuid kohtuvaidlused keskkonnaasjades on tihti keerukad ja pikad ning nende tulemuslikkust on raske ennustada. Olemasoleva kohtupraktika näitel võivad vaidlused venida mitme aasta pikkuseks. Andrus Miller esitas Neeme küla eestseisuse liikmena küla huvides Tallinna Halduskohtule kaebuse 2010. aastal AS-ile Tallinna Sadam väljastatud kaevandamisloa osas ning viimase otsuse tegi Riigikohus asjas 2015. aasta maikuus.<sup>31</sup> Üldsuse liikmetel ei ole kohtumenetluses osalemiseks reeglina vajalikke teadmisi ning neil pole ka piisavalt ressursse ulatusliku õigusabi teenuse eest tasumiseks. Autor toob näitena välja MTÜ Audevälja Arengukeskuse, kes läks kohtusse AS-ile Kiirkandur antud kaevandamisloa vaidlustamiseks ning kelle õigusabikulud on tõusnud juba mitmetesse tuhandettesse eurodesse. MTÜ kogub kohtukulude tasumiseks raha kohalike elanike ja teistelt huvitatud isikutelt sotsiaalmeedia kaudu. Juhul kui kohtuasi kaotatakse, tuleb riigisisese õiguse kohaselt tasuda ka vastaspoole kulud. Niiöelda tavalise inimese, külaseltsi või muu väikese keskkonnaorganisatsiooni vaatepunktist on potentsiaalsed kulud peamine juurdepääsupiirang õiguskaitsele.<sup>32</sup> Eeltoodust ajendatuna tuleb autori hinnangul keskkonnaasjades menetluskulusid arvestada teistel alustel kui tavalise kohtumenetluse puhul, et igaühel oleks võimalik oma keskkonnaalaseid õiguseid kaitsta. Kuigi Riigikohus on rõhutanud, et õigusabikulude väljamõistmine ei tohi liigselt piirata isiku kaebeõigust ning tuleb arvestada tema maksevõimet<sup>33</sup>, peab kaebuse esitamisel alati vastava riskiga arvestama. Määramatuse vältimiseks oleks mõistlik see küsimus siiski seaduse tasandil reguleerida.

Optimaalsem on avalikkust kaasata tõhusalt siiski juba enne menetluse alustamist või selle kestel. Üldsuse osalemine menetluse kestel parandab otsuste kvaliteeti ja võimaldab otsuseid paremini ellu viia. Haldusorgani, kuid ka arendaja roll avalikkuse kaasamisel on kasvamas ja muutumas, kuna traditsionaalsed kaasamismeetodid (avalik väljapanek ja arutelu) ei ole praktikas enam nii tulemuslikud.<sup>34</sup> Selleks, et kaasamine oleks tõhus, tuleb järgida sellele sätestatud nõudeid. Keskkonnaotsused on keerukad ja avara kaalutlusruumiga ning nende

---

<sup>30</sup> H. Veinla, E. Lopman, K. Relve, M. Triipan, lk 211

<sup>31</sup> RKHKo 13.05.2015 3-3-1-8-15

<sup>32</sup> H. Veinla, E. Lopman, K. Relve, M. Triipan, lk 214

<sup>33</sup> nt RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07, p22 ja RKHKo 16.04.2009, 3-3-1-7-09, p 14

<sup>34</sup> A. Booth, G. Halseth. Why the public thinks natural resources public participation processes fail: A case study of British Columbia communities. Land Use Policy 28 (2011), lk 899

otsuste tegemisel on menetlusnõuete järgmine, eriti avalikkuse kaasamise nõuete järgimine, iseäranis oluline.<sup>35</sup> Samuti on tänapäeval tulemusliku kaasamise jaoks nõuete täitmise kõrval oluline ka arendajapoolne initsiatiiv saavutada kohalike elanikega kokkulepped juba enne ametliku menetluse algust.

### **1.3. Osalemisõiguse põhinõuded**

Keskkonnaalast osalemisõigust reguleeritakse erinevates õigusaktides ning seetõttu erinevad mõneti ka kaasamise nõuded. Siiski saab välja tuua tüüpilise keskkonnaotsuse üldnõuded, mis tulenevad peamiselt Århusi konventsiooni artiklist 6, HMS-st ja KeÜS §-ist 28. Need puudutavad menetlusest informeerimist, kaasamise ajastust, menetlustähtaegade pikkust, asjakohaste materjalide kättesaadavust ning osalejate seisukohtadega arvestamist.

Alljärgnevates alapeatükkides uurib autor põhilisi üldsuse kaasamisele seatud nõudeid ning kuidas nende eesmärgipärane täitmine tõhusale osalemisele kaasa aitab.

#### **1.3.1. Menetlusest teavitamine**

Menetluse alustamisest teavitamine on üks fundamentalsemaid hea halduse tunnuseid ja kaasamise vältimatu eeldus.<sup>36</sup> Tõhus teavitamine on keskkonnaasjades sageli keeruline, sest potentsiaalsete osalejate arv on suur. Näiteks arengukava koostamisse kaasamisel ei ole konkreetseid reegleid sätestatud. Kaasamise Hea Tava<sup>37</sup> järgi hindab kaasaja kavandatava otsuse mõju huvirühmadele ja ühiskonnale laiemalt vastavalt mõjude hindamise metoodikale ning otsustab kaasamise vajaduse, ulatuse ning ajastuse. See tähendab, et kaasamise eest vastutav organ peab ise kaalutletult otsustama, keda ja millises ulatuses kaasata.

Loamenetluses näevad konkreetset menetlusreeglid ette teavitamist väljaandes Ametlikud Teadaanded ja kohalikus, maakondlikus või üleriigilises ajalehes. Siiski on olukordi, kus seaduses sätestatud miinimumnõuetest ei piisa ning isikuid tuleb teavitada intensiivsemalt. Riigikohus on asunud seisukohale: „Tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast, peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa

---

<sup>35</sup> RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 22

<sup>36</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene, lk 148

<sup>37</sup> Kaasamise Hea Tava. Internetis kättesaadav: <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava> (02.03.2016)

ebamõistlikke kulusid. ... Iseäranis kehtib see nõue keskkonnaalaste otsuse puhul.”<sup>38</sup> KeÜS § 28 lõikes 2 sätestatakse nõuded keskkonnaotsuse menetlusest avalikkuse teavitamiseks. Kuna KeÜS § 28 lõikes 1 sätestatud osalemisõigus on igapäevane, peab olulise keskkonnamõjuga tegevustest teavitamine olema võimalikult laiaulatuslik, arvestades sättest tulenevaid piiranguid ja tingimusi.

Teavitada tuleb igasuguse olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemise menetlusest. See hõlmab nii vastavaid lubasid kui ka arengukavasid. Enamikes keskkonnakaitselubade menetlustes on teavitamisnõuded juba sätestatud kehtivates eriseadustes. KeÜS 5. peatüki jõustumisel hakkavad keskkonnalubade puhul teavitamist täpsemalt reguleerima aga KeÜS loamenetluse sätted. Juhul kui eriseadustest tulenevad nõuded tagavad KeÜS § 28 lg-s 2 sätestatud kohustuse täitmise, tuleb lähtuda eriseadustest. Kui aga eriseaduses vastavad nõuded puuduvad või ei ole need KeÜS § 28 lg-s 2 sätestatu täitmiseks piisavad, tuleb lähtuda viimasest. Seda, kas eriseaduse nõuded on piisavad KeÜS § 28 lg 2 järgimiseks, peab hindama haldusorgan. Kavandatava tegevuse kohta teate avaldamisel ei saa haldusorgan lähtuda pimesi üksnes eriseaduses sätestatud nõuetest, vaid peab alati kaaluma, kas seadusandja poolt ettenähtud kanalid on konkreetse juhtumi puhul teavitamiseks piisavad või tuleks rakendada lisameetmeid. Ka juhul, kui haldusorgan on andnud teatud tegevuste läbiviimise menetluses üle teisele isikule (nt arendajale), vastutab ta lõppkokkuvõttes teavitamiskohustuse täitmise eest ise, kuna just haldusorgan peab tagama, et menetlus ning selle tulemusena antav haldusakt oleks õiguspärane.<sup>39</sup> Seega peab haldusorgan igakordselt otsustama, kas seadusest tulenevaid komponente sisaldav teade on antud olukorras piisavalt informatiivne või tuleks teates käsitleda mõnd täiendavat aspekti.

Ometi praktikas lähtub loa andja eelkõige seaduses sätestatud miinimumist ning tihti omaalgatuslikult sellest intensiivsemalt teavitamist ette ei võeta. 2013. aasta uuringus küsimusele “Kas te olete kunagi märganud teateid keskkonnalubade menetluse kohta?” vastasid jaatavalt vaid kolmandik küsitletutest. Inimesed ei märka ajaleheveergudel pisikeses kirjas menetlusteateid ning isegi kui märkavad, ei saada täpselt aru, mida see teade tähendab, kuna informatsioon on esitatud väga spetsiifilises vormis (näe „ametnike keeles”). See aga vähendab tõenäosust, et inimene õigel hetkel otsustusprotsessist osa võtab ning selles kaasa räägib. Samuti ei satu inimene tavaliselt jälgima veebilehte Ametlikud Teadaanded.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 26; RKHKm 23.04.2008, 3-3-1-12-08, p 13

<sup>39</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene, lk 382

<sup>40</sup> Eesti elanike keskkonnaõigusealase teadlikkuse uuring. SA Keskkonnaõiguse Keskus. Tartu 2013.

Tuginedes 2013. aasta uuringu tulemustele võib väita, et keskkonnalubade menetlusest teavitamine Ametlike Teadaannete ja vahel ka kohaliku ajalehe kaudu ebaefektiivne. Oluline on kasutada ajakohasemaid viise nagu veebilehed ja sotsiaalmeedia. Mõistlik oleks luua ühtne e-süsteem, kus huvitatud isikul oleks lihtne end kurssi viia tema kodukoha ümbruses menetluses olevate keskkonnalubadega ja koostatavate arengukavadega.

Lisaks tõhusale kanalile peab teave olema sellise vormi ja sisuga, et selles oleks selgelt mõistetav nii tegevuse laad, asukoht kui ka võimalik mõju. Eriseadustest tulenevad teadete sisule üldjuhul täpsed nõuded, ent ka nende täitmisel tuleb silmas pidada teate tõhusust osalemisõiguse tagamiseks. Elanike osaluse suurendamisel aitaks kindlasti kaasa teadaannete muutmine sisult ja vormilt inimlikumaks, arusaadavamaks ja osalemisele ärgitavamaks. Selle eelduseks on aga, et teadet kirjutav ametnik on motiveeritud ning ka hästi informeeritud ehk teab põhjalikumalt teate sisu ja saab aru, kellele see kõige enam võiks olla suunatud.

Asjast huvitatud avalikkuse hulka tuleb lugeda ka valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid. Valitsusväliseid keskkonnaorganisatsioone loetakse nii Århusi konventsiooni kui ka EL direktiivide<sup>41</sup> kohaselt asjaomaseks või asjast huvitatud üldsuseks, keda seetõttu tuleb kavandatavast otsusest teavitada. Milliseid valitsusväliseid organisatsioone konkreetsel juhul teavitada, sõltub üksikjuhtumi asjaoludest, sh kavandatava tegevuse mõjupiirkonnast ning haldusorgani ülesanne on otsustada, keda kaasata.<sup>42</sup> Teatud juhtudel on sellist kaalutusotsust äärmiselt keeruline vastu võtta, kuna puudub teave tegevusest huvitatud organisatsioonidest ja haldusorganil on piiratud ajaressurss otsustamiseks. Autor pakub välja lahenduse e-registri näol, kuhu on koondatud kõik (vähemalt keskkonnavalased) valitsusvälised organisatsioonid, keda on võimalik otsida nende tegevusala ja asukoha järgi. See hõlbustaks kindlasti tõhusat kaasamist nii arengukavade puhul kui ka loamenetluses. Valitsusvälistel organisatsioonidel võib omakorda olla informatsiooni aktiivsematest ühiskonnaliikmetest oma asukohas, kes sooviksid kindlasti olla kaasatud.

---

<sup>41</sup> nt KMH direktiivi 2011/92/EL art 1 lg 2 p e)

<sup>42</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid (2015), § 28. Internetis kättesaadav: <http://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-28> (02.03.2016)

### 1.3.2. Kaasamine varajases etapis

Kaasamine ei saa olla tõhus, kui arvamust saab avaldada alles siis, kui põhimõttelised valikud on juba tehtud. Kui otsus on mitmetasandiline, tähendab kaasamine varajases etapis võimalust osaleda juba alates esimesest võimalikust menetlusest. Näiteks maavara kaevandamise loa andmisel, tähendab see kohustust kaasata üldsus kaevandamisloa menetluse alguses, mitte alles KMH menetluses. Ühtlasi tähendab kaasamine varajases etapis võimalust osaleda konkreetse menetluse varajases etapis.<sup>43</sup> Autori hinnangul on Eesti kaasamispraktikas jäänud tähelepanuta ka proaktiivse kaasamise vajadus. Proaktiivne on selline kaasamine, mille haldusorgani või arendaja algatab, ilma et selleks oleks veel seaduslikku nõuet. Seda väidet toetab ka organisatsiooni World Resource Institute algatusel koostatud rahvusvaheline uuring keskkonnaalaste õiguste tagamisest erinevates riikides (*ingl. k. Environmental Democracy Index*)<sup>44</sup>, mille kohaselt on materjal küll avalik ja üldsust teavitatakse võimalusest otsuste tegemisel kaasa rääkida, kuid asutused täidavad reeglina vaid hädavajalikke miinimumnõudeid ning ei kaasa avalikkust omal initsiatiivil rohkem, kui seadus nõuab. 2013. aasta uuringus tuli küsitletute vastustest mitmel korral välja, et menetlustest ei võeta just sellepärast osa, et informatsioon on inimesteni jõudnud liiga hilja ning sel hetkel ei ole olnud võimalust enam midagi muuta.<sup>45</sup> Üldsuse proaktiivse kaasamise puudumine (ja sellega seoses ka võimetus kaasata piisavalt varajases etapis) on Eestis üks peamiseid tõhusa osalemisõiguse takistusi.

Avalikkuse varajases etapis kaasamise nõue on sätestatud siseriiklikul tasemel KeÜS § 28 lg 3. Algselt tuleneb see Århusi konventsioonist (artikli 6 lg-d 3 ja 4), kuid ei kajastunud enne KeÜS-i jõustumist konkreetse nõudena Eesti õigusnormides. KeÜS § 28 lg-st 3 tuleneb kohustus menetlust kavandavale ja läbiviivale haldusorganile, kes peab jälgima, et kaasamine toimuks tõhusal viisil ja varajases etapis. Kui kavandatava tegevuse elluviimiseks on vaja erinevaid haldusakte (nt kaevandusloa puhul on tihti vaja ka saasteluba ja vee erikasutusluba) tuleks tagada kogu tegevuse kavandamise protsessis, et avalikkus saaks osaleda kõigi otsuste tegemisel võimalikult varajases etapis. Maavarade uurimise ja kaevandamise puhul on autori arvates vaieldav, kas hetkel kehtiv üksikute tegevuslubade andmise menetlus on piisav, et ära hoida elanike, kohalike omavalitsuste ja arendaja vahelist huvide konflikti. Loamenetluse puhul on näiteks kaevanduse asukoht juba ette ära otsustatud ning selle kohta kohalikud

---

<sup>43</sup> ACCC/C/2006/16 (Leedu), ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, p 71

<sup>44</sup> Environmental Democracy Index 2015. Internetis kättesaadav: <http://www.environmentaldemocracyindex.org/country/est> (14.04.2016)

<sup>45</sup> Eesti elanike keskkonnaõigusealase teadlikkuse uuring. SA Keskkonnaõiguse Keskus. Tartu 2013.

elanikud arvamust avaldada ei saa. Vabariigi Valitsus on alustanud üleriigilise maapõue strateegia koostamist, mis loob terviknägemuse maapõueressursside kasutamisest ja annab pikaajalised suunised ja põhimõtted maapõud puudutavate otsuste jaoks. Mõistlik oleks kaaluda koos maapõue strateegia koostamisega võimalust maavarade kaevandamise ruumiliseks planeerimiseks ning kaasata avalikkus ka sellesse protsessi. See annaks üldsusele reaalse võimaluse osaleda etapis, kus kaalutakse erinevaid alternatiivseid lahendusi ka kaevanduse asukoha suhtes.

Ka KMH menetluse puhul on probleemseks avalikkuse kaasamine varajases etapis. Haldusorgan peab teatud tegevuste puhul (mh ka kaevandamine alla 25-hektari suurusel maapinnal) tegema kaalutusotsuse, kas KMH algatada või mitte ehk andma eelhinnangu (*ingl. k. screening*). Eelhinnangu otsus on küll avalikkusele kättesaadav, kuid materjal, mille põhjal see otsus tehti, mitte. Kuna Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 kohaselt peab menetlusosalistel olema võimalik keskkonnaotsuste puhul vaidlustada igasuguseid otsuseid (sh menetlustoiminguid ehk KMH algatamise otsust), siis sellise õiguse paremaks kaitseks peab autor vajalikuks võimaldada avalikkusel ligipääsu ka eelhinnangu otsuse aluseks olnud materjalile.

### **1.3.3. Menetlustähtaegade pikkus**

Menetlustähtaja pikkus peab võimaldama avalikkusel menetluses tõhusalt osaleda. Eelkõige peab olema piisava pikkusega väljapaneku aeg, ehk aeg, mil saab taotluse, otsuse eelnõu ning muude asjakohaste materjalidega tutvuda ning sellega seonduv periood, mil saab asjas arvamust avaldada. Menetlustähtaegu puudutav nõue on sätestatud KeÜS § 28 lg-s 4, mille eesmärgiks on tagada üldsusele reaalne osalemisõigus. Selle kohaselt peab „menetlustähtaja pikkus olema selline, mis asja mahukust ja keerukust arvestades võimaldab avalikkusel tõhusalt osaleda, sealhulgas peab menetlustähtaeg võimaldama piisavat ettevalmistusaega.” Århusi konventsiooni artikli 6 lg-st 3 tuleneb säte, mille kohaselt peab avalikkuse kaasamise otsustuskord nägema ette erinevates etappides mõistlikud tähtajad, et võimaldada avalikkust tõhusalt informeerida ning avalikkusel keskkonnavalaseks otsustusprotsessiks valmistuda ja selles osaleda.

KeÜS § 28 lg 4 kohaldub kõigile keskkonnavalaste haldusmenetluste tähtaegadele, mis on seotud osalemisvõimalustega. Peamiselt puudutab see olulise keskkonnamõjuga otsuste eelnõude (nt keskkonnakaitselubade, arengukavade) avalike väljapanekute kestust või

tähtaega arvamuse andmiseks, kuid ka arutelude aja määramist. Just viimasega on seotud sättes nimetatud „piisav ettevalmistusaeg”. Ka Riigikohtu praktikast tuleneb lähenemine, mille kohaselt peab avaliku väljapaneku ja arutelu vahele jääma piisav periood, et haldusorganil oleks võimalik väljapaneku käigus esitatud seisukohtadele vastata ning seisukoha esitajal omakorda vastusega tutvuda.<sup>46</sup> Teisalt ei tohi tähtajad olla ülemäära pikad, sest haldusmenetluse üldpõhimõtete kohaselt tuleb menetlus läbi viia võimalikult kiirelt.

KeÜS § 28 lg-s 4 ei ole seatud menetlustähtaja miinimumi, ent HMS § 49 lg-st 2 tulenevalt ei saa avaliku väljapaneku kestus haldusmenetluses olla lühem kui kaks nädalat. Samas näeb KeÜS § 28 lg 4 selgelt ette, et menetlustähtaja määramisel ei saa lähtuda seaduses sätestatud miinimumist, vaid tähtaja määramisel tuleb arvestada asja mahukust ja keerukust. Seejuures ei pruugi kahe nädala pikkune tähtaeg mahuka aruandega vms materjalidega tutvumiseks olla piisav. Seda, milline menetlustähtaeg on igal konkreetsel juhul piisav, otsustab haldusorgan juhtumipõhise kaalutusotsusena, lähtudes sätte eesmärkidest. Samuti on oluline arvestada, et üldsuse võimalused on nii teadmiste kui ka ressursside poolest piiratumad kui näiteks teistel menetluses osalevatel haldusorganitel.

Arusaadavalt ei või menetlustähtaja määramisel jõuda teise äärmusesse ega määrata kuudepikkust avalikku väljapanekut, kui tegemist ei ole just ülimalt keeruka ja mahuka teemaga. Arvestada tuleb HMS § 5 lg-s 4 sätestatud põhimõttega, mille kohaselt viiakse menetlustoimingud läbi viivituseeta. Menetlustähtaegade kaalumisel tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest ning leida tasakaal osalemise tõhususe tagamise ja menetluse viivituseeta läbiviimise vajaduse vahel.<sup>47</sup> Näiteks Århusi konventsiooni kontrollikomitee on oma praktikas leidnud, et üks nädal või 10 päeva ei ole kindlasti piisav kaevandusprojekti KMH dokumentatsiooniga esmakordseks tutvumiseks, samas kui teistkordse arutelu puhul on kahenädalane etteteatamistähtaeg piisav.<sup>48</sup> Samuti on kontrollikomitee leidnud, et 10 tööpäeva KMH aruandega jms materjalidega tutvumiseks ning aruteluks valmistumiseks, nagu on ette nähtud Leedu keskkonnamõju hindamise õigusnormides, ei ole suure prügila rajamise otsustusprotsessis mõistlik menetlustähtaeg.<sup>49</sup> Määratava tähtaja pikkus sõltub muu hulgas sellest, millisele perioodile avaliku väljapaneku aeg langeb – suveperioodil ning jõulude ja aastavahetuse ajal peavad tähtajad olema pikemad. Århusi konventsiooni kontrollikomitee on leidnud, et 20 päeva ei ole avalikkuse jaoks efektiivseks osalemiseks ja valmistumiseks

---

<sup>46</sup> RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 12

<sup>47</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid (2015), § 28

<sup>48</sup> ACCC/C/2009/43 (Armeenia), ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, p 67

<sup>49</sup> ACCC/C/2006/16 (Leedu), ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, p 70

piisav, kui see hõlmab vastavas riigis üldist pühadeaega.<sup>50</sup> Samuti tuleb tähtaja määramisel arvestada materjalide kättesaadavusega.

#### **1.3.4. Materjalide kättesaadavus**

Asjast tähtsust omavad materjalid peavad olema lihtsalt ja võimalikult kiiresti kättesaadavad. Reeglina sisaldavad eriseadused konkreetset loetelu materjalidest, mis peavad olema kättesaadavad, muu hulgas peavad materjalid hõlmama mittetehnilisi kokkuvõtteid olulistest keskkonnamõjudest ja nende leevendamise meetmetest.<sup>51</sup>

Materjalide kättesaadavuse nõue on sätestatud KeÜS §-i 28 lg-s 5, mille eesmärgiks on tagada analoogselt eelnevate lõigetega üldsuse tõhus osalemisvõimalus. Samas on materjalide lihtne kättesaadavus oluline ka menetluse kiirendamise seisukohast. Siiski tuleb arvesse võtta, et mida keerulisem on materjale kätte saada, seda pikem tähtaeg tuleks avalikkusele osalemiseks määrata. Kui materjalid on kättesaadavad ainult paber kandjal ja tööajal haldusorgani tööruumides või nende kättesaamiseks tuleb esitada teabenõue, ei saa lähtuda tähtaegade kehtestamisel seaduses sätestatud miinimumist. Kohaliku omavalitsuse ametnike aktiivne roll informatsiooni jagamisel ja ka selle informatsiooni arusaadavaks tegemisel inimestele, on äärmiselt oluline.

Materjalide kättesaadavuse nõue keskkonnaalase otsuse tegemise protsessis tuleneb algselt Århusi konventsiooni artikli 6 lg-st 6, milles on lisaks sätestatud, et info peab olema kättesaadav tasuta ning see tuleb kättesaadavaks teha viivitamata. KeÜS § 28 lg-t 5 kohaldades tuleb silmas pidada ka konventsiooni nõudeid. Vastavalt HMS § 48 lg-le 4 peab materjalide kättesaadavuse tagama menetlust läbiviiv haldusorgan. Samuti on haldusorgan kohustatud tagama nii väljapaneku toimumise koha olemasolu, väljapandavate materjalide olemasolu kogu avaliku väljapaneku kestel, kui ka reaalse juurdepääsu väljapandud dokumentidele. Avaliku väljapaneku võib korraldada korraga mitmes kohas, kuid kindlasti tuleb avalik väljapanek korraldada kohas, kus tulevikus tegutsema hakatakse või mis kavandatavast tegevusest kõige rohkem mõjutatud on. Avalik väljapanek vaid kohaliku omavalitsuse ametnike ruumides tööpäevadel ei ole kindlasti piisav eesmärgipäraseks kaasamiseks. Siinkohal toob autor välja taas ühtse e-süsteemi loomise eelise. Antud süsteemis oleks vajalik informatsioon kättesaadav kiiresti ja tasuta. Huvitatud isikul oleks võimalik

---

<sup>50</sup> ACCC/2008/24 (Hispaania), ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, p 92

<sup>51</sup> H. Veinla, E. Lopman, K. Relve, M. Triipan, lk 210

tutvuda oma kodukohas toimuvaga ning igal ajal menetluse kestel tagatud juurdepääs kogu asjakohasele materjalile.

KeÜS § 28 lg 5 ei sätesta, millise perioodi jooksul tuleb materjalide kättesaadavus tagada. Sätte eesmärgist tulenevalt peab teave olema lihtsalt juurdepääsetav vähemalt perioodil, mis on vajalik igapäevase osalemisõiguse tagamiseks. Teabe kättesaadavusest sõltub otseselt teiste üldsuse kaasamise nõuetekohane täitmine (tõhus teavitamine varases etapis, avalikkuse kaasamine tõhusalt ja varajases etapis, mõistlikud menetlustähtajad). Århusi konventsiooni kontrollikomitee on juhtinud tähelepanu, et konventsiooni artikli 6 lg 6 sõnastusest tulenevalt peavad materjalid olema kättesaadavad „menetluse ajal”.<sup>52</sup> MaaPS kohaselt kohaldatakse selles küsimuses HMS-i avatud menetluse sätteid. HMS § 48 lg 1 kohaselt tuleb avalikkusele tagada dokumentidega tutvumise võimalus “vähemalt kuni ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaja lõpuni”. Selle sätte kooskõla Århusi konventsiooniga on kaheldav, sest ettepanekute esitamise tähtajaga avalikkuse osalemisvõimalused veel ei lõpe, nt järgneb avalikule väljapanekule avalik arutelu. KeÜS-i loamenetluse peatüki jõustumisel on loa andjal kohustus tagada juurdepääs materjalile oma veebilehel kuni loamenetluse lõpuni, mis peaks vastuolu konventsiooniga kaotama.

Asjas tähtsust omavate materjalide sisu või koosseis võib samuti olla täpsemalt määratletud eriseadustes. Kui info loetelu ei ole eriseaduses sätestatud, tuleks lähtuda Århusi konventsiooni artikli 6 lg-s 6 sätestatud miinimumnõuetest avalikustatavale infole. Kehtivas MaaPS-s täpsustavaid nõuded materjali sisule ja koosseisule ei leidu. HMS-ist tuleneb kohustus avalikustada taotlus, õigusakti eelnõu ja selgituskiri ning menetluse käigus haldusorganile esitatud või tema poolt koostatud muud asjassepuutuvad olulised dokumendid.<sup>53</sup>

Kui õigusakti eelnõud või taotlust muudetakse pärast väljapanekut isiku kahjuks, kelle õigusi eelnõu või taotlus puudutab, teavitab haldusorgan teda sellest posti teel ja annab talle võimaluse tutvuda eelnõu või taotlusega ja esitada selle kohta ettepanekuid ja vastuväiteid. Arvestades siiski laia isikute ringi, kes võivad olla taotlusest huvitatud, kuid kes ei ole end positioneerinud avaliku väljapaneku käigus ettepanekuid või vastuväiteid esitades, siis oleks mõistlik avaldada teade vastavatest muudatustest ka haldusorgani veebilehel ning ajalehes. Eraldi ärakuulamine või uus väljapanek selles menetlusetapis ei ole reeglina kohustuslik,

---

<sup>52</sup> ACCC/2008/24 (Hispaania); ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, p 96

<sup>53</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene, lk 384

puudutatud isikutel on võimalik oma seisukohta avaldada avalikul istungil. Avaliku istungi läbiviimine juhul, kui pärast väljapanekut muudetakse oluliselt eelnõu või taotlust, on lähtudes avatud menetluse üldprintsipiidest kohustulik, vastasel juhul võidakse avatud menetlus viia läbi teadlikult teistsuguse taotluse suhtes ning taotleja avaldab oma tegelikud plaanid alles pärast avalikkuselt heakskiidu saamist.<sup>54</sup> Siinkohal tekib küsimus, et kui vahetult enne avalikku arutelu muudetakse oluliselt taotlust või eelnõu, kuidas tagatakse arutelust osavõtjate piisav ettevalmistus. Avalik istung on eelkõige ette nähtud väljapaneku käigus esitatud ettepanekute ja vastuväidete arutamiseks, nii arendaja, haldusorgan kui ka üldsus on ette valmistanud just ettepanekute ning vastuväidetega seonduvad seisukohad. Autor peab vajalikuks sellisel juhul anda osalistele siiski mõistlik aeg muudatustega enne avalikku arutelu tutvuda ning oma seisukohtades nendega arvestada.

### **1.3.5. Seisukohtade avaldamise võimalus ja nende arvesse võtmine**

Kaasamisel esitatud seisukohti tuleb otsuse tegemisel arvesse võtta ning reeglina tuleb kirjalikele seisukohtadele ka kirjalikult vastata. Arvesse võtmine ei tähenda, et seisukohtadest tuleks täiel määral juhinduda – alati ei ole see võimalik, sest esitatud seisukohad võivad olla vastandlikud. Küll aga peavad otsustest nähtuma põhjendused, kuidas on seisukohti arvestatud või miks need on arvestamata jäetud. Selle nõude olulisust on rõhutanud ka Riigikohus.<sup>55</sup>

HMS § 49 lg-st 1 tulenevalt on huvitatud isikul ja puudutatud isikul õigus määratud tähtaja jooksul esitada menetlust läbiviivale haldusorganile eelnõu või taotluse kohta ettepanekuid ja vastuväiteid. Ettepanekute ja vastuväidete esitaja on vaba esitatavate seisukohtade sisu osas, asjassepuutumatud arvamused on menetluse hilisemas etapis võimalik motiveeritult kõrvale jätta. Millised ettepanekud on asjakohased ja millised mitte, seda tuleb haldusorganil analüüsida.<sup>56</sup> Riigikohtu hinnangul ei pea ettepanekud olema kantud algatatud menetlusega samadest eesmärkidest. On loomulik, et erinevad huvid menetluse käigus põrkuvad. Ettepanekute tegemise õiguse mõte seisnebki eeskätt selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus menetluse algatajate eesmärkidega. Väljapanekul võib teha igasuguseid ettepanekuid algselt välja pakutud lahenduste muutmiseks, samuti ettepanekuid täiendavate menetlustoimingute sooritamiseks ja täiendava

---

<sup>54</sup> *Ibid*, lk 387

<sup>55</sup> RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 40

<sup>56</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene, lk 385

informatsiooni kogumiseks.<sup>57</sup> Keskkonnalubade ja KMH menetluses on seaduste järgi seisukohti õigustatud esitama igäüks. Probleemaatilisem õigusloome pinnalt on arengukavade koostamise protsessis seisukohtade esitamine – selleks ei ole siseriiklikus õiguses täpseid nõudeid ja korda sätestatud. Selline olukord on aga vastuolus nii keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi<sup>58</sup> kui Århusi konventsiooniga, kus on sätestatud, et avalikkusel peab olema võimalus esitada seisukohti arengukava eelnõule samamoodi nagu selle käigus läbiviidavale KSH-le. Seega on oluline sätestada ka riigisisest keskkonnaalastele arengukavadele konkreetne üldsuse kaasamise kord ja nõuded.

Ettepanekuteks ja vastuväideteks tuleks lugeda mistahes huvitatud või puudutatud isikutelt selles menetlusetapis saadud seisukohti, mis oma sisult on sellena käsitatavad. Keskkonnamõju taotluse esitajale või kava väljatöötavale haldusorganile tuleb enne asja otsustamist anda võimalus ettepanekute ja vastuväidetega tutvumiseks ning nende kohta arvamuse avaldamiseks. Selles etapis ei tähenda asja otsustamine mitte asja lõplikku otsustamist, s.t otsustamist, milline õigusakt välja anda, vaid silmas peetakse ettepanekute ja vastuväidete arvestamise otsustamist, seega siis otsustust, millistest ettepanekutest ja vastuväidetest lähtuvalt õigusakti eelnõud tuleks muuta.<sup>59</sup> Kuna ettepanekud ja vastuväited on enamasti tingitud osapoolte vastandlikest huvidest, siis tuleb menetluses anda arvamuse avaldamiseks ja tulevase õigusakti sisu kujundamiseks võrdsed võimalused mõlemale poolele.

Avaliku arutelu korraldamine võimaldab kirjalikult esitatud seisukohti täpsustada, esitada täiendavaid arvamusi ja vastuväiteid ning saada vastuseid tekkinud küsimustele. Viimase puhul ei saa siiski eeldada, et arutelul esitatud küsimustele ammendavalt vastamine peab olema võimalik arutelu käigus. Kui küsimuse esitaja piisavat vastust ei saa, tuleb tal sellegipoolest esitada taotlusi ja vastuväiteid arutelu käigus, sest nende hilisemat esitamist seaduses ette ei nähta.<sup>60</sup> Selle tõttu tuleb võimaldada üldsusele avaliku väljapaneku ajal juurdepääs kõigile asjakohastele materjalidele ja selgitada neile menetluse olulisi aspekte nii, et nad saaksid oma seisukohad õigeaegselt esitada ning vastused tekkinud küsimustele.

Arutelu korraldamine ei ole avatud menetluse käigus alati kohustuslik. Tulenevalt HMS § 50 lg-st 2 võib õigusakti andmise otsustada ilma avalikku arutelu korraldamata, kui tähtja

---

<sup>57</sup> RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 40

<sup>58</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27.06.2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (edaspidi KSH direktiiv)

<sup>59</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene, lk 386

<sup>60</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid (2015), § 48<sup>1</sup>

jooksul ettepanekuid või vastuväiteid ei esitatud ja menetlusosalised loobusid asja arutamisest avalikul istungil. Seejuures peavad olema täidetud mõlemad eeltoodud tingimused või asja otsustamise võimalus ilma asja avalikul istungil arutamiseta on ette nähtud seadusega.<sup>61</sup> Seega on oluline, et otsustaja jälgib eelnevalt mainitud eelduste täitmist, kuna alusetult ära jäetud avalik arutelu pärsib üldsuse osalemisõigust. Maavarade kaevandamisega seotud otsustusprotsessis on avalikel aruteludel eriline väärtus: kohalikel elanikel on nende kaudu võimalik väljendada oma muret, saada vastuseid küsimustele ning anda omalt poolt vajalikku informatsiooni arendajale. Selliseid arutelusid soovitatakse korraldada regulaarselt ka kaevandustegevuse kestel.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene, lk 388

<sup>62</sup> G. Hilson. An overview of land use conflicts in mining communities. *Land Use Policy* 19 (2002), lk 70

## 2. Osalemisõiguse nõuete täitmisega seotud probleemid maavarade kaevandamisloa menetluses

### 2.1. Maavarade kaevandamisloa menetlus

Üldsuse osalemise aspektist on maapõue valdkond väga oluline, sest märkimisväärseid mõjusid inimesi ümbritsevale keskkonnale võib põhjustada juba maavarade otsing ning uurimine, kuid maavara kaevandamisel on enamasti juba mitmesuguseid olulisi mõjusid pinna- kui põhjaveerežiimile, mullale, taimestikule ja loomastikule. Kaevandamisega kaasnevate keskkonnaprobleemide hulka kuuluvad ka kaevandamisest rikutud maa ning kaevandamisjäätmel.<sup>63</sup> Seetõttu tuleb maavarade kaevandamise (aga ka maavarade otsimise ja uurimise) üle otsustamisel arvestada ümbruskonnas elavate inimeste seisukohtadega.

Maapõuealase tegevuse reguleerimise üheks vahendiks on kohustus hankida enne alustamist avaliku võimu kandjalt keskkonnakasutamist lubav haldusakt (keskkonnaluba). Maapõues tehtavate tööde jaoks on Eestis kehtestatud üldgeoloogilise uurimistöö luba, geoloogilise uuringu luba ning maavara kaevandamise luba. Keskkonnalubadel on mitmeid olulisi funktsioone, eelkõige kavandatava tegevuse eelkontroll. Eelkontroll on vajalik, et enne tegevuse alustamist uurida, kas antud tegevust saab lubada, kas see on ühiskonnale vastuvõetav ning vastav õigusaktide nõuetele.<sup>64</sup> Kaasnevate funktsioonidena võib loakohustuse sätestamise eesmärk olla ka tegevuse kohta informatsiooni kogumine ja huvikonfliktide lahendamine arendaja ning tegevusest mõjutatud isikute vahel. Konfliktide parema lahendamise eesmärgil toimub keskkonnalubade väljaandmine enamasti avatud menetluses ehk suurel hulgal huvitatud isikutel võimaldatakse esitada välja antava keskkonnaloa kohta oma ettepanekuid ja vastuväiteid.

Eestis on kaevandamislubade andmisel kaalukas roll ka riiklikel arengukavadel.<sup>65</sup> Valdonna arengukavad kajastavad valdkonna eesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikke meetmeid, mille elluviimist korraldab kas üks ministeerium või mitu ministeeriumit koostöös.<sup>66</sup> Århusi konventsiooni artikli 7, EL direktiivi 2001/42/EÜ artikli 6 ja kaudselt KeÜS § 28 lg 1 kaudu

<sup>63</sup> H. Veinla, E. Lopman, K. Relve, M. Triipan, lk 333

<sup>64</sup> M. Maurer. Halduõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 139

<sup>65</sup> Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava 2011-2020. Internetis kättesaadav: [http://www.envir.ee/sites/default/files/ehitusmaavarade\\_kasutamise\\_riiklik\\_arengukava\\_2011-2020.pdf](http://www.envir.ee/sites/default/files/ehitusmaavarade_kasutamise_riiklik_arengukava_2011-2020.pdf); Põlevkivi arengukava 2016-2030. Internetis kättesaadav: <http://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/maapou/polevkivi-arengukava-2016-2030> (14.04.2016)

<sup>66</sup> Vabariigi Valitsuse 17.10.2014 määrus "Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord". – RT I 2014, 10, 302, §2 lg 2

on üldsuse kaasamise nõuded kehtestatud ka taoliste kavade koostamisele. Praktikas on aga arengukavade koostamisse avalikkuse kaasamine ebatõhus, mida on tõestatud ka järgnevas peatükis toodud ehitusmaavarade arengukava koostamise näitel.

Eesti praktikas on juhtumeid, kus ei arvestata maavara kaevandamise lubamisel siiski piisavalt kohalike elanike seisukohtadega. Kaevanduste rajamine toimub üksikotsuste kaudu, kaalumata seda, kas tegu on selle maavara kaevandamiseks just kõige õigema ja parema kohaga. Seetõttu on kaevanduste planeerimine läbipaistmatu ja avalikkuse jaoks suletud protsess ning tihti jäävad hindamata kaevandamise kumulatiivsed mõjud.

Just kumulatiivse mõjuga ehk ümberkaudsete teiste maapõues tehtavate töödega arvestamine on tihti probleemne, kuna vajalikud andmed on ebamäärased või puuduvad sootuks. Informatsiooni hankimine teistelt arendajatelt on keeruline ning ka lähteandmete kogumine on kallis ja ajamahukas.<sup>67</sup> Selle tulemusena jääb andmete ebapiisavus tervet KMH protsessi mõjutama. Ümbruskonnas elavad inimesed aga peavad mitme kaevanduse kumulatiivset mõju just kõige suuremaks mureks järjekordse uue kaevanduse planeerimisel.

Näiteks Padise vallas Audevälja külas on mitmeid kruusakarjääre ning plaanitakse rajada ka uus kaevandus. Ehkki uue karjääri kaevandamisloa menetluses algatas Keskkonnaamet keskkonnamõju hindamise, ei ole see täielikult lahendanud kumulatiivse mõju hindamise probleemi. Arendaja jaoks ei ole selge, miks just tema peaks arvestama juba olemasolevate karjääride mõjuga, ning sellest tulenevalt leevendavaid meetmeid planeerima.<sup>68</sup> Seega on kumulatiivse mõju hindamise puudulikkus on üks põhjustest üldsuse vastuseisule kaevandamistegevuste puhul. Kumulatiivse mõju probleemile tuleb rohkem tähelepanu pöörata, viia läbi selle teemalisi küsitlusi KMH ekspertide ja haldusorganite ametnike seas ning vastavalt tulemustele korraldada koolitusi. Maavarade kaevandamise ruumiline planeerimine aitaks kindlasti kaasa kumulatiivsest mõjust tulenevate konfliktide lahendamisele, sest annaks parema ettekujutuste olemasolevate kaevanduste asukohtadest ja piirkondadest, kuhu on võimalik uusi kaevandusi rajada.

---

<sup>67</sup> D. Dalmer. Cumulative Impact Assessment: Is It Just a Fancy Way of Identifying and Managing Risk? Environment and Energy Bulletin, Volume 4, Issue 6 (2012), lk 5.

<sup>68</sup> Tatramäe II karjääri juhtumianalüüs. Keskkonnaõiguse Keskus 2013. Internetis kättesaadav: [http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Juhtumianalys\\_Tatramae\\_II\\_karjaar\\_K6K\\_2013.pdf](http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Juhtumianalys_Tatramae_II_karjaar_K6K_2013.pdf) (02.03.2016)

## 2.2. Nõuete täitmine praktikas

Käesolevas alapeatükis uurib autor osalemisõiguse nõuete täitmise praktikat juhtumisanalüüside, kohtulahendite ja meedia kaudu maavarade kaevandamise otsustusprotsessis (nii loamenetluses kui ka strateegilise arengukava koostamisel). Juhtumid on aset leidnud viimase seitsme aasta jooksul ning valitud antud töösse selle tõttu, et toovad hästi esile seaduses sätestatud osalemisõiguse nõuete mittekohast täitmist.

Alapeatüki vahekokkuvõttes on analüüsitud osalemisõiguse nõuete täitmisega seotud probleeme ning nende põhjused seadusloome ja rakendamise tasandil.

### 2.2.1. Menetlusest teavitamine

Esivere I karjääri juhtumist taotles AS Nordkalk luba dolokivi kaevandamiseks Läänemaal Hanila vallas asuvas Esivere karjääris. Tegemist on teise karjääriga selles piirkonnas. Hanila valla kodanikud, kes koondusid seltsingusse nimega Hanila Selts, tõstasid plaanitava Esivere I karjääri osas probleemküsimusi. Hanila Selts heitis AS-le Nordkalk ette, et kaevandamine toob senise kogemuse kohaselt kaasa müra ja tolmu, lõhkamistest satuvad suured kivid kaevanduse naabruses asuvatele põldudele. Ka ei olnud nende jaoks selge karjääri mõju põhjaveele ning kardeti kaevude kuivaksjäämist. Kaevandamise mõjude hindamiseks viidi küll läbi keskkonnamõju hindamine, ent selle tulemusena ei kehtestatud elanike arvates piisavalt leevendavaid meetmeid.<sup>69</sup>

Hanila Seltsi jaoks tegi oma seisukohtade esitamise keeruliseks eelkõige see, et lisaks maavara kaevandamisloa menetlusele, tuli osa võtta ka teistest menetlustest (vee erikasutusloa ja saasteloa menetlus), mille toimumisest ei saanud õigeaegselt teada. Loamenetluse kohta anti teada vaid Avalikes Teadaannetes, mille igapäevane jälgimine on tavainimese jaoks ilmselgelt ülemääraselt koormav ja ebamõistlik. Esivere karjääri puhul avastas Hanila Selts vee erikasutusloa taotluse kohta Ametlikes Teadaannetes 25.05.2009 avaldatud teate alles poolteist kuud hiljem, mis muutis võimatuks taotlusele seisukohtade esitamise kahe nädala jooksul pärast teate avaldamist, milleks teate kohaselt võimalus anti.<sup>70</sup>

Hanila Selts sai oma ettepanekud nii saasteloa kui vee erikasutusloa taotlustele siiski esitada, kuna palus Keskkonnaametilt tähtaja pikendamist ning KKA tuli Hanila Seltsile vastu. Kui

---

<sup>69</sup> Esivere I karjääri juhtumianalüüs. Keskkonnaõiguse Keskus 2010. Internetis kättesaadav: [http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Esivere\\_juhtumianalyy.pdf](http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Esivere_juhtumianalyy.pdf) (02.03.2016)

<sup>70</sup> *Ibid.*

AS Nordkalk esitas 2009.a. novembris uue saasteloa taotluse, teavitas KKA sellest Hanila Seltsi koheselt, avalikustades materjalid elektrooniliselt ka oma dokumendiregistris.<sup>71</sup> Samas ei peaks kaasamise tõhusus sõltuma vaid ühe ametnikkonna vastutulelikkusest. Kui haldusorganile on teada mõni organisatsioon või isik, kes kindlasti on menetlusest huvitatud, tuleks haldusorganil teda selle alustamisest ka tõhusalt teavitada.

Ühegi kõnealuse loa puhul ei teavitanud Keskkonnaamet ega KKM Hanila Seltsi lubade väljaandmisest. Lubade väljaandmise teated on avaldatud ainult Ametlikes Teadaannetes.<sup>72</sup> Sisuliselt eeldab selline teavitamisviis, et huvitatud isikud jälgivad järjepidevalt kõiki Ametlikes Teadaannetes avaldatud teateid ja keskkonnalubade infosüsteemi.

Esivere karjääri juhtum on näide sellest, kuidas praktikas ametnikud lähtuvad loamenetlusest teavitamisel seaduses sätestatud miinimumist. 2009. aastal kehtinud maapõueseaduses oli ainsa kohustusliku teavitamise kanalina märgitud Ametlikud Teadaanded ning selle kaudu ka antud juhul avalikkust teavitati. Käesoleva töö kirjutamise hetkel kehtivas maapõueseaduses on siiani ainsaks kohustuslikuks teavitamise kanaliks Ametlikud Teadaanded, lisatud on vaid, et vajadusel tuleb teavitada ka kohalikus või maakondlikus ajalehes. KeÜS-i loamenetluse peatüki jõustumisel muutub ajalehes teavitamine kohustuslikuks, mis võib autori hinnangul avalikkuse teavitamise praktikat pisut parandada.

Teavitamise viisi valik on menetlust läbiviiva haldusorgani otsustada, kuid ta peab otsustamisel arvestama KeÜS §-s 28 esitatud tingimusega – teave peab jõudma nende isikuteni, kellel on oluline puutumus mõjutatud keskkonnaga. Ka asjast huvitatud avalikkusel peab säilima tõhus võimalus info kätte saada, ent selleks võib kasutada vähem otseseid vahendeid. Hoolimata laiaulatusliku teavitamise kohustusest, ei tohiks see panna haldusorganile ebamõistlikke kohustusi. Kui teabe edastamine osutuks ebamõistlikult kulukaks, tuleb valida vähem kulukad meetmed. Mida olulisema ja ulatuslikuma mõjuga on otsus, seda laiem ja ulatuslikum peab olema menetlusest teavitamine, ning seda kaugemale nihkub ka piir, millest alates muutuvad teavitamise kulud ebamõistlikuks.

2013. aasta uuringus töid küsitletavad välja menetlusest õigeaegselt mitte teada saamise kui ühe peamise takistuse menetluses osalemises. Näiteks keskkonnalubade menetluse teateid olid küsitletutest näinud vaid kolmandik. Inimesed ei märka tihti ajalehtedes väikses kirjas

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*

väljatoodud teateid ning isegi kui märgatakse, ei saada täpselt aru, mida see teade tähendab.<sup>73</sup> Eeltoodu pinnalt võib väita, et seaduses sätestatud menetlusest teavitamise kanalid on aegunud ning mõistlik oleks kohustuslike kanalite hulka lisada haldusorganite veebilehed ja massimeediakanalid ning praktikas kasutada ka rohkem sotsiaalmeediat. Mõjuvaks kanaliks on kindlasti ka teateid üldkasutatavates kohtades, nagu raamatukogu või külapood. Teateid koostavate ametnike kohustuseks tuleb seada teadete koostamine arusaadaval ja osalemisele ärgitaval viisil.

Meinhard Doelle ja A. J. Sinclair pakuvad välja, et esialgne avalikkuse teavitamise kohustus peab hoopis lasuma arendajal. Haldusorgan teavitaks elanikke küll traditsiooniliselt välja kujunenud viisidel ja ajal, kuid arendaja võtaks kogukonnaga ühendust omal initsiatiivil juba varem, enne loataotluse esitamist.<sup>74</sup> Autor on antud käsitlusega nõus, kuid pakub siinkohal välja ka eelnevalt mainitud e-süsteemi lahenduse, mis võib küll esmasel väljatöötamisel olla kulukas, kuid pikas perspektiivis tõhus ja mõistlik viis puudutatud ja huvitatud isikute teavitamiseks. Üldsusel oleks võimalik süsteemis määrata asukoht ja tegevus, mis neid huvitab ning mille kohta nad sooviksid teateid ja informatsiooni saada ning selle kaudu väheneks loa andja koormus igakordselt isikuteringi määramisel ja neile teabe edastamisel. Loomulikult ei saa selline süsteem (vähemalt alguses) jääda ainukeseks variandiks, kuid teiste viiside kõrval vajaks selle rakendamine kindlasti kaalumist.

### **2.2.2. Kaasamine varajases etapis**

Esivere karjääri puhul oli Hanila Seltsi esimeseks osalemise võimaluseks kaevandamisloa menetlus. See tähendas sisuliselt aga vaid võimalust esitada seisukohti kaevandamisloas kehtestatavate meetmete osas. Võimalust kaevandamisluba üldse mitte anda ja kaevandamist mitte lubada ei pidanud reaalseks ei Keskkonnaministerium, arendaja ega Hanila vald. Ilmselt on selle põhjuseks, et tegemist on riigi poolt aktiivseks määratud maavaravaruga. Maavaravaru aktiivseks määramise menetluses ei ole avalikkusel aga võimalik osaleda.<sup>75</sup> Seega ei ole avalikkusel võimalik osaleda nendes etappides, kus kaevandamise lubatavuse üle tegelikult otsustatakse. Hiljem on võimalik vaielda vaid kaevandamise tingimuste üle. Probleemile, et avalikkus ei saa realselt osaleda (ja ka kaevandamise keskkonnamõju ei hinnata) nendes etappides, kus kaevandamise üle tegelikult otsustatakse, on tähelepanu

---

<sup>73</sup> Eesti elanike keskkonnaõigusealase teadlikkuse uuring. SA Keskkonnaõiguse Keskus. Tartu 2013.

<sup>74</sup> Doelle, M., Sinclair, A.J. Time for a new approach to public participation in EA: Promoting cooperation and consensus for sustainability. *Environmental Impact Assessment Review* 26 (2006), lk 197

<sup>75</sup> *Ibid.*, viide 69

juhtinud ning olukorda põhjalikult selgitanud Riigikontroll oma 2009. aasta kaevandamisalases auditaruandes.<sup>76</sup> Vabariigi Valitsus astunud olulise sammu maapõues läbiviidavate tegevuste suunamisel maapõue strateegia koostamise alustamisega. Sellega koos tuleks tõsiselt kaaluda maapõue uurimist riiklikul tasemel (st viia maapõue ja selles leiduvate maavarade uurimine riikliku geoloogiateenistuse ülesannete alla) ning kaevandustegevuse ruumilist planeerimist. Antud ideede rakendamine lubaks ka avalikkusel varasemas etapis osalemisõigust rakendada ning sisendaks üldsusele usaldust, et lubade andmisel lähtutakse eelnevalt paika pandud laiemast strateegiast, mitte vaid konkreetsest juhtumist ja kaevandaja huvist.

Varajases etapis kaasamise vajadust ilmestab ka Sonda kaevanduse juhtum. Poliitikauuringute Keskus Praxis viis 2014. aastal läbi Sonda põlevkivikaevanduse sotsiaalmajandusliku mõju hindamise.<sup>77</sup> Kaevandus planeeritakse avada hinnanguliselt 2020. aastal ning planeeritavaks põlevkivi kaevandusmahuks on 4,7 miljonit tonni aastas. Uuringus viidi muuhulgas läbi ka rahvaarutelu kohalike elanike hinnangute väljaselgitamiseks, kus osales 17 inimest, kes olid peamiselt Sonda valla ja aleviku elanikud. Üldiselt tunnetavad kohalikud elanikud, et põlevkivitööstus on pikka aega nende elu mõjutanud ja sellega ollakse juba harjunud, kuid mitte leppinud.

Sonda kaevanduse osas ei ole neil piisavalt infot ning täpselt ei teata, millal uus kaevandus avatakse ning kus hakkavad paiknema kaevandustegevust teenindavad rajatised. Sellest tulenevalt on ka ilmselt kartused ja hirmud suuremad. Ennekõike tunnetatakse füüsilisi tegureid, nagu hais, müra ja tolm. Kõige olulisema häiringuna tuuakse välja hinnang, et joogivee kvaliteet võib halveneda. Ühelt poolt mõistetakse, et piirkonnas arendatakse välja tsentraalne vee- ja kanalisatsioonisüsteem, mis on küll positiivne areng, kuid see toob teisalt kaasa täiendavad kulud majapidamistele.<sup>78</sup>

Kohalike elanike kartus on, et ettevõtjad ei hakka kahjusid kompenseerima või toetavad kohalikku kogukonda vaid niikaua kui kaevandusluba on käes. Elanikud tõdesid, et põlevkivitööstuse ettevõtted peaksid enam teavitama kohalikke elanikke Sonda kaevanduse

---

<sup>76</sup> Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 14. mai 2009. Internetis kättesaadav: [http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Estonia\\_f\\_est\\_Arrangement%20of%20Mining%20Mineral%20Resources%20Used%20in%20Construction.pdf](http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Estonia_f_est_Arrangement%20of%20Mining%20Mineral%20Resources%20Used%20in%20Construction.pdf) (02.03.2016)

<sup>77</sup> Sonda kaevanduse sotsiaalmajandusliku mõju hindamine. Uuringuaruanne. 10. detsember 2014. Poliitikauuringute Keskus Praxis. Internetis kättesaadav: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/09/Sonda-kaevanduse-sotsiaalmajandusliku-mõju-hindamine.pdf> (14.04.2016)

<sup>78</sup> *Ibid.*

asukohast ja jagama muud asjakohast infot. Teadmatusest võivad inimeste kartused ja hirmud olla suuremad.<sup>79</sup> Antud juhtum on hea näide proaktiivse kaasamise olulisusest. Arendaja peaks enne menetluse algust korraldama kohalike elanikega arutelusid, et kuulda ära nende seisukohad ning anda omapoolset informatsiooni alustatava tegevuse kohta. Proaktiivne kaasamine on ka arendajale endale kasulik, kuna üldsusel võib olla tema jaoks vajalikku teavet ning huvitatud isikute ärakuulamine varajases etapis võib vähendada konfliktide tekkimist menetluse kestel.

Kaasamine varajases etapis tähendab, et avalikkuse võimalused osalemiseks peavad olema sisulised, mitte formaalsed. Avalikkuse kaasamise hetkeks ei tohi kavandatava tegevuse kohta olla otsuseid langetatud ning avalikkusel peab olema reaalne võimalus tehtavat otsust sisuliselt mõjutada. See ei tähenda, et avalikkuse poolt esitatud seisukohtade järgi peaks ilmtingimata otsuse tegema, ent lubatav ei ole olukord, kus haldusorgan ei ole enam valmis erinevaid alternatiive kaaluma, või on alternatiivide kaalumise haldusorgani jaoks varasemate otsuste tõttu oluliselt piiratud.

Autori hinnangul tagab kaasamise tõhustamise kohalike omavalitsuste ametnike pädevuse tõstmine üldsuse osalemisõiguse teemal. 2013. aasta uuringu tulemuste kohaselt on kohalikud omavalitsused üks peamisi ja esimesi kohti, kuhu inimene pöördub keskkonnaotsustes informatsiooni saamiseks.<sup>80</sup> Kui ametnik võtab juba varajases staadiumis ühendust nende inimestega, keda tegevus mõjutama hakkab, neile muudatused arusaadavaks teeb ja neilt tuleneva informatsiooni menetlusega seob, on võimalik vähendada hilisemat rahulolematust ning konflikte elanike ja arendaja või otsustaja vahel. Kui elanik pöördub ise kohaliku omavalitsuse poole, on oluline, et ta saaks kompetentset ja erapooletut nõu planeeritava tegevuse kohta.

Samuti peab kaaluma proaktiivset kaasamist arendaja initsiatiivil juba enne loataotluse esitamist. Arendajal peaks ka endal olema huvi kohalike elanikega arutelusid pidada ja kuulata nende ettepanekuid ja vastuväiteid, sest nii on võimalik vähendada vastuseisu menetluse ajal. Jaroslaw Badera ja Pawel Kocon uurisid Poolas kogukondade suhtumist maavarade kaevandamisse ning leidsid, et kommunikatsioon kohalike elanike ja arendaja vahel enne loamenetluse alustamist ning selle kestel on esmatähtis iga uue kaevanduse rajamisel. Nad rõhutavad oma artiklis eelkõige dialoogi tüüpi koostöö olulisust ning toovad

---

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Eesti elanike keskkonnaõigusealase teadlikkuse uuring. SA Keskkonnaõiguse Keskus. Tartu 2013.

näidetena infopunktide rajamist, erialaspetsialistidest nõustajate kättesaadavust ning korduvaid arutelusid kohalike organisatsioonide ja elanikega. Selline tegevus on oluline just enne ametliku menetluse algust, mitte konfliktide ilmnemise ajal.<sup>81</sup>

Üheks tõhusaks huvide konflikti ennetajaks võib pidada ka „hea tahte kokkuleppeid” arendaja ja kohalike elanike vahel, mis sisaldavad reegleid ja tingimusi, mille abil tegevus mõlemale poolele vastuvõetavaks ja kasulikuks muuta (nt kokkulepped karjääri korrastamise kohta). Sellised keskkonnaalased lepingud on maapõuealaste tegevuste planeerimisel muutumas üha tavapärasemaks, kus ühelt poolt arendaja ning teiselt poolt piisava huvi ja teadmistega kohalikku kogukonda esindav organisatsioon sõlmivad kokkuleppe, mille tingimustel on mõlemad pooled kaevandustegevusega nõus.<sup>82</sup>

Kose põlevkivikarjääri juhtum on hea näide sellest, kuidas Eesti Energia Kaevandused on proaktiivset kaasamist juba oma tegevuses kasutamas. Kose küla elanikud on viimase kümne aasta jooksul põlevkivikarjääri vastu arvamust avaldanud juba kolmel korral. Kolmandal korral, 2015. aprillis, alustasid Eesti Energia Kaevandused juba varajases etapis kohalike elanikega läbirääkimiste pidamisega, et vältida järjekordset huvide konflikti.<sup>83</sup>

2015. aasta oktoobris saatis keskkonnaministerium Eesti Energia Kaevandustele kirja, milles tõi esile nende Kosel kaevandamiseks vajaliku kaevandamisloa taotluse kohta esitatud erinevate ametkondade arvamused ja seisukohad ning küsis, kas arendaja soovib loa menetlemisega edasi minna. Arvamuse kaevandamisloa muutmise kohta esitasid maanteamet ning kaitse- ja kultuuriministerium; kohalike elanike eitavat suhtumist karjääri rajamisse väljendas oma otsuses Jõhvi vallavolikogu. 2015. aasta detsembris teatas AS Eesti Energia Kaevandused keskkonnaministeriumile, et ettevõtte võtab oma kaevandamisloa taotluse tagasi ning soovib selle menetlemise lõpetamist. Arendaja sõnul oli põhjuseks muuhulgas kohaliku omavalitsuse ja enamiku kohaliku kogukonna selge vastumeel kaevandustegevuse jätkamise suhtes. Samuti lisas arendaja, et sellise mõjuga projekte tuleb rajada ettevõtete ja kohaliku kogukonna koostöös.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> J. Badera, P. Kocon. Badera, Local community opinions regarding the socio-environmental aspects of lignite surface mining: Experiences from central Poland. *Energy Policy* 66 (2014), lk 515

<sup>82</sup> J.S. Rolston. Turning Protesters into Monitors: Appraising Critical Collaboration in the Mining Industry. *Society and Natural Resources*, 28, lk 166

<sup>83</sup> K. Kriis. Kose karjääri ei tule. – Põhjarannik 02.03.2016. Internetis kättesaadav: <http://pr.pohjarannik.ee/?p=17382> (14.04.2016)

<sup>84</sup> *Ibid.*

Kuigi Kosel kaevandamiseks seadsid erinevad ametkonnad arendaja jaoks väga ranged tingimused ning need olid tõenäoliselt kaalukamadki argumentid kaevandusest loobumiseks, on antud juhtum siiski hea näide ülal mainitud proaktiivse kaasamise praktika kohta. Olenemata sellest, et proaktiivset kaasamist ei ole seaduses mingil moel sätestatud ning seda oleks autori hinnangul ka üpriski võimatu õigusloome tasandil reguleerida, on arendaja läinud ühe sammu võrra seaduse miinimumnõuetest kaugemale ning pidanud arutelusid kohalike elanikega omal initsiatiivil juba enne ametlikku menetlust.

### **2.2.3. Menetlustähtaegade pikkus**

Esivere juhtumi puhul avaldati saasteloa taotluse teade 19. juunil 2009.a. ning anti huvitatud isikutele kaks nädalat seisukohtade esitamiseks. Kuna teade avaldati reedesel päeval enne nädalat, millele langesid nii jaanipäev kui võidupüha, jäi ettepanekute esitamiseks realselt palju vähem aega kui kaks nädalat (isegi eeldusel, et keegi kohalikest elanikest jaanipäeva eelsel reedel Ametlikke Teadaandeid luges).<sup>85</sup> Saastelubade menetluses on kahenädalane taotlusmaterjalide väljapaneku miinimumtähtaeg kehtestatud välisõhu kaitse seaduses. Vee erikasutuslubade menetluses lähtuti samuti HMS-is kehtestatud miinimumtähtajast.

Praktikas kasutatakse loamenetlustes üldjuhul kahenädalast väljapaneku tähtaega, olenemata sellest, mis laadi loaga (saasteluba, vee erikasutusluba, kaevandamisluba) või kui mahuka asjaga on tegemist. Arvestades teadete avaldamise ebatõhusust ning materjalide kättesaadavuse piiratust, ei anna selline praktika avalikkusele reaalselt osalemisvõimalust.

Kaevandamisloa menetluses sai avalikkus Esivere juhtumi puhul osaleda küll mitmes etapis ja tõhusamalt, kuna selles viidi läbi ka KMH menetlus (milles on teadete ja materjalide avaldamise nõuded rangemad kui loamenetlustes). Samas kasutatati ka KMH menetluses materjalide väljapanekuks valdavalt kahenädalast miinimumtähtaega, mis on ilmselgelt liiga lühike aeg, et materjalid läbi töötada ja läbimõeldud seisukohad esitada.<sup>86</sup>

Esivere karjääri puhul sai Hanila Selts oma ettepanekud nii saasteloa kui vee erikasutusloa taotlustele siiski esitada, kuna palus Keskkonnaametilt tähtaja pikendamist ning KKA tuli

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, viide 69.

<sup>86</sup> *Ibid.* 2015. aastal muudeti keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse §-i 21, mille kohaselt on KMH aruande avaliku väljapaneku miinimumtähtaeg 21 päeva. KMH programmi avaliku väljapaneku miinimumtähtaeg on endiselt 14 päeva.

Hanila Seltsile vastu.<sup>87</sup> Tegemist on näitega heast praktikast, kuid sellegipoolest tuleks tähtaegade miinimumnõuded seadustes üle vaadata.

Mitmes menetluses osalemisega seotud probleemid peaksid KeÜS-i loamenetluse peatüki jõustumisel saama õigusloome tasandil lahenduse – edaspidi, kui arendajal on tarvis kaevanduse avamiseks taotleda erinevaid lube (saasteluba, vee erikasutusluba, kaevandamisluba), saab seda teha ühes menetluses. See kindlasti kergendab ka avalikkuse osalemist.

Esivere karjääri juhtum toob esile probleemi, kus keskkonnalubade menetluse tähtajad on üheks peamiseks takistuseks avalikkuse efektiivsel kaasamisel. Tähtaegade pikendamine seadusega on vajalik, kuna praktikas lähtub haldusorgan tähtaegade määramisel liiga tihti seaduse miinimumist, kaalumata konkreetse juhtumi keerulisust või materjali mahukust. Samuti ei arvestata tähtaegade määramisel eesoleva puhkuseperioodi või pühadega. Autor pakub välja maapõuealaste lubade menetluses miinimumtähtaega seaduses pikendada 21 päevale ning kehtestada selle lühendamise võimalikkus kui puudub piisav avalik huvi.

KMH menetluses pikendati 14 päevast aruande avalikustamise perioodi 2015. aastal 21 päeva peale, mille eesmärk jääb pisut segaseks, kuna keskkonnamõju hindamise direktiivi<sup>88</sup> muudatuse kohaselt tuleb antud tähtaega pikendada hiljemalt 2017. aasta maikuuks nagunii 30 päeva peale. KMH programmi avalik väljapanek on sama oluline kui KMH aruande väljapanek, mille tõttu peab autor mõistlikuks ka selle tähtaja pikendamist vähemalt 21 päevale. KMH menetluses osamine, spetsiifiliste teaduslike dokumentide läbitöötamine ja nende põhjal argumenteeritud seisukohtade koostamine on üldsusele keeruline, seega on avaliku väljapaneku tähtaegade pikendamine vajalik.

Probleemne on ka arengukavade ja KSH menetluse tähtaegade määramine. Ehitusmaavarade arengukava KSH programmi avalikustamine kestis kaks nädalat, juuli algusest kuni keskpaigani, mis on Eestis tavaliselt suvepuhkuste ajaks. Avalik arutelu toimus 17. juulil 2009.<sup>89</sup> Kuna KSH programmi faas on väga oluline osa KSH menetlusest, kus pannakse

---

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/92/EL, 13.12.2011, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (edaspidi KMH direktiiv).

<sup>89</sup> Ehitusmaavarade juhtumianalüüs. Keskkonnaõiguse Keskus 2010. Internetis kättesaadav: [http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Ehitusmaavarad\\_juhtumianalyys.pdf](http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Ehitusmaavarad_juhtumianalyys.pdf) (02.03.2016)

paika edasise hindamise raamistik ja põhijooned, on oluline ka see, et avalikkus saaks selles mõistlikel tingimustel osaleda.

Eesti Maavarade Ühing (EMÜ) esitas olenemata limiteeritud tähtajast oma ettepanekud ja juhtis tähelepanu sellele, et puhkuste ajale korraldatud väljapanek võiks vähemasti olla pikem kui seaduses miinimumina ette nähtud kaks nädalat. KSH ekspert seda seisukohta ei jaganud ja jättis ettepaneku arvestamata. Samasugune probleem tähtajaga tekkis ka Ehitusmaavarade arengukava KSH aruande puhul. KSH programmi faasis esitas EMÜ arengukava ja selle KSH aruande mahukust, teema olulisust ja keerukust arvestades ettepaneku, et KSH aruande avalikustamisperiood oleks seaduses ette nähtud miinimumi kolme nädala ja KSH ajakavas välja pakutud nelja nädala asemel kuus nädalat. Ekspert vastas, et neli nädalat on piisav aeg ja rohkem analoogilisi ettepanekuid pole laekunud, mistõttu jäetakse ettepanek arvestamata. KSH aruande avalikustamisel aga anti lubatud nelja nädala asemel avalikuks väljapanekuks aega vaid kaks nädalat. Kui sellele huvitatud isikute poolt tähelepanu juhiti, määrati kaasamisperioodiks 25 päeva, mis jäi aga seaduses nõutud miinimumi ja KSH programmis lubatud nelja nädala vahele.<sup>90</sup>

On ilmne, et kaasamistähtaegade määramisel lähtutakse peamiselt seaduses sätestatud miinimumist, milleks on KSH programmi puhul 14 päeva ning KSH aruande puhul 21 päeva. Seaduses on tähtajad sätestatud miinimumnõudena, mis tähendab, et tegelikult tuleks avalikustamise tähtaja pikkust igakordselt kaaluda, lähtuvalt materjalide mahukusest, valdkonna olulisusest ja muudest asjaoludest nagu puhkuste periood ja riigipühad. Sarnaselt Esivere juhtumi järeldusega, on autor ka KSH menetluse puhul arvamusel, et seaduses sätestatud tähtaegu tuleb pikendada. Tuleks kaaluda KSH programmi väljapaneku tähtaja pikendamist neljale nädalale, s.o 28 päevale ning KSH aruande väljapaneku tähtaja pikendamist kuuele nädalale, s.o 42 päevale. Antud tähtajad ei ole ebamõistlikult pikad, kuna KMH direktiivi muudatusest tuleb KMH aruandele kohustuslik väljapaneku miinimumtähtaeg 30 päeva, kuid KSH menetluses on materjalid veelgi mahukamad ning nõuavad tõsisemat süvenemist.

---

<sup>90</sup> *Ibid.*

#### 2.2.4. Materjalide kättesaadavus

2013. aastal läbiviidud uuringus küsiti inimeste käest, kust nad otsiksid keskkonnaalaseid materjale oma elukoha kohta. Vastusevariante oli mitmeid ning enamus ei osanud üht konkreetset allikat nimetada. Tunnistati, et informatsiooni leidmine on üldiselt siiski üsna keeruline, eriti kui inimene üritab saada mingit tervikpilti sellest, mis keskkonnas ta elab. Väga oluliseks takistuseks menetluses osalemisel on erialase terminoloogia kasutamine ametnike poolt. Kui inimene pöördub haldusorgani poole, siis tihti on see teave, mis ta saab, väga raskesti arusaadav.<sup>91</sup> Seega võib väita, et menetluses osalemiseks vajalikud materjalid on tavalise inimese jaoks siiski raskesti kättesaadavad, eelkõige seetõttu, et inimestel ei ole teavet, kust kõiki vajalikke materjale otsida ning kohaliku omavalitsuse poole pöördumisel võib saadud informatsioon jääda ebaselgeks.

Ka juriidiliste eriteadmiste puudumine teeb materjalidest arusaamise keeruliseks ning kõrvaline juriidiline abi on tihti liiga kulukas. Avalikkusel on nimelt tarvis ligipääsu ka taustinformatsioonile, mis seletaks keskkonnaalast regulatsiooni ja otsustusprotsessi läbiviimist.<sup>92</sup> Lahendusena näeb autor avalikkuse harimist osalemisõiguse ja materjalide kättesaadavuse teemal. Aktiivsematele elanikele tuleks korraldada koolitusi kohalike omavalitsuste asutustes ning levitada informatsiooni Internetis ja sotsiaalmeedias. Konkreetse menetluse puhul on kohaliku omavalitsuse ametniku kohustus aidata inimesel materjalides orienteeruda ning enda jaoks vajalik informatsioon kätte saada.

Esivere juhtumi puhul ei saanud Hanila Selts tutvuda vee erikasutusloa materjalidega koheselt pärast menetlusest teadasaamist. Hanila Seltsi esindaja palus Keskkonnaametilt loataotluse materjale teabenõude korras elektrooniliselt, ent Keskkonnaamet vastas, et loa muutmise taotluse materjalidega paber kandjal saab tutvuda nende Läänemaa kontoris või vajadusel ka Penijõe kontoris, kuna arendaja esitas taotluse materjalid paber kandjal. Hanila Selts sai materjalid elektrooniliselt lõpuks tänu arendaja vastutulelikkusele, kes Hanila Seltsi palve peale materjalid talle edastas. Materjalide kättesaamine võttis aega üheksa päeva.<sup>93</sup>

Århusi konventsiooni artikli 6 lg-s 6 on sätestatud, et info peab olema kättesaadav tasuta ning see tuleb kättesaadavaks teha viivitamata. Esivere juhtumile tuginedes võib väita, et materjalide kättesaadavus ei ole alati konventsiooni antud sättega kooskõlas. Kõigi asjasse

<sup>91</sup> Eesti elanike keskkonnaõigusealase teadlikkuse uuring. SA Keskkonnaõiguse Keskus. Tartu 2013.

<sup>92</sup> N. Hartley, C. Wood, lk 334

<sup>93</sup> *Ibid.*, viide 69.

puutuvate materjalidega tutvumine on vajalik tõhusaks osalemiseks menetluses, seetõttu tuleks võimaldada nende materjalide kättesaamine lihtsalt ja tasuta. Siinkohal on parim lahendus ühtne e-süsteem, kus huvitatud isikutel on võimalik kogu informatsioon toimuva kohta kätte saada. Süsteemi loomine võib algul olla kulukas, kuid pikas perspektiivis mõistlik. Avalikkust tuleks informeerida sellise lahenduse olemasolust ning igaüks saaks enda huvist lähtuvalt jälgida, mis toimub tema kodukohas ning kuidas tal oleks võimalik otsuste tegemises kaasa rääkida. Haldusorgan teeks materjalid süsteemi kaudu kõigile osalistele kättesaadavaks ning tagaks, et kogu vajalik informatsioon on ühes kohas olemas. Loomulikult tuleks jätkata materjalide avalikku väljapanekut ka haldusorgani tegevusruumides, kuna ei saa eeldada kõigi huvitatud isikute juurdepääsu Internetile.

Kõigi asjasse puutuvate materjalide kättesaadavuse vajalikkust on rõhutanud ka Riigikohus oma 2013. aasta otsuses, milles tühistas KMH menetluses tehtud vigade tõttu Ruu lubjakivikarjääri kaevandamisloa. OÜ-le Väo Paas 2011. aastal antud loa oli vaidlustanud MTÜ Ruu küla heakorra selts. Selts leidis, et kaevandamise keskkonnamõjusid kajastav KMH aruanne on puudulik, kaevandamise mõjusid on hinnatud pealiskaudselt ning kavandatud leevendavad meetmed on negatiivsete mõjude ärahoidmiseks liiga üldised. Väiteid KMH ebapiisavuse kohta ei lugenud Riigikohus põhjendatuks. Kohus leidis, et ehkki algses KMH aruandes oli olulisi puuduseid, said need hilisema täiendamise käigus kõrvaldatud. Kaevandamisloa tühistamise põhjuseks oli aga asjaolu, et täiendatud KMH aruannet enam ei avalikustatud. Täiendatud KMH aruande uuesti avalikustamise nõue tuli 2013. aastal otse keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse<sup>94</sup> § 22 lg 5 punktist 2. Riigikohus leidis, et sellise imperatiivse sätte rikkumine oli nii oluline, et ei ole võimalik välistada, et õiguspärase menetluse korral olnuks menetluse lõpptulemus teistsugune.<sup>95</sup> Antud lahend toob esile materjalide avaliku väljapaneku olulisuse – seadusega sätestatud materjalide avalikustamise kohustuse rikkumine võib viia loa tühistamiseni.

---

<sup>94</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) – RT I 2005, 15, 87

<sup>95</sup> RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13

### 2.2.5. Seisukohtade avaldamise võimalus ja nende arvesse võtmine

Õiguspärase kaasamise puhul on oluline seisukohtade avaldamise võimaldamine ja nende arvesse võtmine lõplikus otsuses. Ei piisa vaid faktilisest asjaolust, et seisukohti on arvesse võetud, vaid haldusorganil on ka kohustus põhjendada, kuidas seda on tehtud.<sup>96</sup>

Esivere karjääri juhtumis ei saanud Hanila Selts vastuseid kaevandamisloale esitatud ettepanekutele mitte Keskkonnaministeeriumilt, vaid KMH läbi viinud Eesti Geoloogiakeskusele, seda alles pärast KMH aruande heakskiitmist. Samuti ei saanud Hanila Selts Keskkonnaametilt vastuseid vee erikasutusloa taotlusele esitatud seisukohtadele.<sup>97</sup> Nii KeÜS § 48 lg 4 kui HMS § 49 lg 1 kohaselt on huvitatud isikutel õigus esitada loa taotluse ja eelnõu kohta ettepanekuid ja vastuväiteid ning haldusorganil on kohustus neile vastata. Ka antud juhul oleks pidanud Keskkonnaministeerium kui loa andja Hanila Seltsi kirjalikele küsimustele ka kirjalikult vastama.

Kaasamisnõuete täitmist praktikas ilmestab ka Tatramäe II karjääri juhtum. Padise valda Audevälja külla taotles AS Kiirkandur luba rajada Tatramäe II karjäär kruusa kaevandamiseks, mis hõlmaks enda alla ka 12 hektarit riigimetsa. Tegemist oleks aga neljanda kruusakarjääriga piirkonnas, pindalaliselt oleks 2 km<sup>2</sup> suurusel alal karjääre kokku juba ligi 24 hektaril.<sup>98</sup>

Kohalikud elanikud osalesid Tatramäe II kruusakarjääri kaevandamisloa menetluses algusest peale. Nad väljendasid oma seisukohtades küll vastuseisu uue karjääri rajamisele, kuid esitasid ka sisulisi ettepanekuid. Kohalike elanike jaoks oli alguses menetlustes osaleda keeruline seetõttu, et avalikke arutelusid korraldati tööpäevadel ning aegadel, mis ei olnud nende jaoks sobivad (nt KMH aruande avalik arutelu toimus tööpäeval lõunasel ajal). Seisukohtades juhtisid nad sellele probleemile tähelepanu ja saavutasid, et KMH aruande viimase arutelu aeg lepidi arendaja ja kohalike elanike vahel eraldi kokku.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> N. Hartley, C. Wood, lk 337

<sup>97</sup> *Ibid.*, viide 69.

<sup>98</sup> *Ibid.*, viide 68. Keskkonnaõiguse Keskus 2013; Tatramäe II kruusakarjääri määeraldise kasutuselevõetuga seotud keskkonnamõju hindamise täiendatud programm. Keskkonnaamet 2011. Internetis kättesaadav: [http://www.keskkonnaamet.ee/public/Lisa16 -  
Tatramae II kruusakarjaari maeeraldise kasutuselevotuga seotud KMH taiendatud programm.pdf](http://www.keskkonnaamet.ee/public/Lisa16_-_Tatramae_II_kruusakarjaari_maeeraldise_kasutuselevotuga_seotud_KMH_taiendatud_programm.pdf)

(02.03.2016)

<sup>99</sup> *Ibid.*, viide 68

Ehkki Tatramäe II karjääri kaevandamisloa menetluses algatas Keskkonnaamet keskkonnamõju hindamise, ei lahendanud see täielikult kumulatiivse mõju hindamise probleemi. Arendaja jaoks ei olnud selge, miks just tema peaks arvestama juba olemasolevate karjääride mõjuga, ning sellest tulenevalt leevendavaid meetmeid planeerima. Arendaja kavandatud meetmed olid suunatud peaaesjalikult just tema karjäärist tulenevate otseste mõjude leevendamisele. Koosmõju muude piirkonnas toimuvate tegevustega ei hinnatud täielikult ega piisavalt. Otsustajal oli seetõttu keeruline määrata kaevandamisloas tingimusi, mis ei ole suunatud ainult konkreetse karjääri mõju leevendamiseks (nt vallid müra kaitseks), vaid mis oleksid vajalikud külaelanike heaolu kaitsmiseks laiemas plaanis (nt metsatuka säilitamine karjääri alal, et külaelanikel oleks võimalik kusagil marjul ja jalutamas käia).<sup>100</sup>

Külaelanikud osalesid aktiivselt menetluses ja kogusid ligi 200 allkirja kaevandusloa väljastamise vastu, kuid kohalik omavalitsus andis kogukonna seisukohast hoolimata nõusoleku loa väljastamiseks ning 16. juunil 2014 väljastas Keskkonnaamet kaevandamisloa Tatramäe II kruusakarjääri rajamiseks Tatramäe metsaalale. Kohalikud elanikud vaidlustasid loa kohtus ja Tallinna Ringkonnakohtu määrusega<sup>101</sup> peatati ajutiselt ja osaliselt AS-i Kiirkandur kaevandamisluba.

Antud juhtum esineb mitu avalikkuse kaasamisega seotud probleemi. Avalike arutelude korraldamine aegadel, mil üldsusel on võimatu neist osa võtta on haldusorgani poolt halb praktika, kuna kohalike elanike kui menetluse ühe huvigrupi puudumine avalikult arutelult vähendab selle tulemuslikkust. Haldusorgan peab tagama avalike arutelude korraldamisel, et kõigil osalistel on mõistlik võimalus arutelust osa võtta.

Arendajale väljastati küll antud juhul kaevandamisluba, kuid kohtu poolt rakendatud esialgse õiguskaitsse tõttu arendajal reaalselt võimalust kaevandada ei ole. Tatramäe juhtumi puhul on samuti puudu kohaliku kogukonna proaktiivsest kaasamisest arendaja poolt. Üldsuse kaasamine varakult enne ametliku menetluse algust ja nende seisukohtade ära kuulamine oleks tõenäoliselt vähendanud hilisemat konflikti. Arendajal on mõistlik kogukonnas teha eelnevat selgitustööd ja harida kohalikke elanikke uue kaevandustegevuse teemal, eriti piirkonnas, kus on rajatud juba mitu kaevandust.

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> TlnRKm, 18.08.2014, 3-14-51494

Paljudes riikides on avalikkuse küsimustele vastamata jätmine ja seisukohtade mitteamvestamine tingitud haldusorgani ebapiisavast finantsilisest ja inimressursist. Selle tulemusena kahaneb avalikkuse motivatsioon osaleda otsustusprotsessis ametlike viiside kaudu ning üha enam korraldatakse omaalgatuslikke proteste.<sup>102</sup>

Antud tendentsi on näha ka Eestis, kus paljud kogukonnad ja valitsusvälised organisatsioonid väljendavad oma seisukohti meedia vahendusel kuna haldusorganid ei ole nende küsimustele ja muredele piisavalt põhjalikult vastanud. Soome kontserni Vapo OY kuuluv AS Tootsi Turvas taotleb turba kaevandamise alustamiseks keskkonnaametilt vee erikasutusluba. Rohkem kui kahe aasta vältel on lähedalasuvate külade elanike nimel saadetud kirju keskkonnaametile ja keskkonnaministeeriumile soovidega, et turbatootmise mõju tuleks uurida põhjalikumalt.

Kuna kirjavahetusest hoolimata turbatootmise alustamiseks vajalik asjaajamine jätkus, saatsid külavanemad 2015. aasta augustis kirja keskkonnaministrile palvega teostada järelevalvet, millistel alustel on AS-ile Tootsi Turvas väljastatud maavarade kaevandamise luba, jättes arvestamata Harjumaa teemaplaneeringut, mille järgi on Rummu raba koos ümbruskonnaga rohevõrgustiku ala. Ka vaidlustavad külavanemad pool aastat tagasi kinnitatud KMH aruande kvaliteedi. Külavanemad tegid ettepaneku tühistada AS-ile Tootsi Turvas antud maavarade kaevandamise luba Rummu raba kohta ning peatada vee erikasutusloa menetlus.<sup>103</sup>

Keskkonnaminister vastas 2015. aasta oktoobris, et nii ministeerium kui ka keskkonnaamet hindavad kohalike elanike huvi ja koostöövalmidust säärase projektide elluviimisel, ametkondade eesmärk on leida lahendus. Et vee erikasutusloa andmise protsess on pooleli, soovitas minister jätkata konstruktiivset koostööd keskkonnaametiga, et jõuda optimaalse lahenduseni. Selle peale teatasid külavanemad keskkonnaministrile, et on turbatootmisega seonduva koostöö osas tupikseisus, nende sisutihedatele kirjadele on vastatud pinnapealselt ja põiklevalt. Näiteks kirjutasid nad keskkonnaametile, et piirkonnas on allikad ja toimuvad karstialadele iseloomulikud protsessid ning lisasid fotod, kuid allika olemasolu lükkas keskkonnaamet ümber, väites, et tegu on kaevuga. „Kui kirjutame keskkonnaametile, et kaevanduse kavandatav transporditee läbib kaitsealuse liblika kaitsevööndit, saame vastuseks,

---

<sup>102</sup> Guckler, A.N., Driessen, P.P.J., Kolhoff, A., Runhaar, H.A.C. Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? *Environmental Impact Assessment Review* 43 (2013), lk 109

<sup>103</sup> Ü. Tamm. Külad palusid Kodusoo turbaraba pärast ministrilt abi. – Sõnumitooja 06.01.2016. Internetis kättesaadav: <http://sonumitooja.ee/kulad-palusid-kodasoo-turbaraba-parast-ministrilt-abi/> (14.04.2016)

et sealt on leitud vaid üks liblikas. Samas on liblika kaitsevööndiks määratud ligi 50 hektaril kohalike inimeste tegevus neile kuuluvatel kinnistutel rangelt piiritletud,“ kirjeldavad nad.<sup>104</sup>

Antud juhtum on järjekordne näide haldusorgani halvast praktikast. Õigusloome tasandil on sätestatud huvitatud isikute seisukohtade esitamise õigus ning loa andjal on kohustus isikute küsimustele vastata ning lõplikes otsustes nende seisukohtade arvesse võtmist või mittevõtmist põhjendada.

Käesolevas töös tutvustatud juhtumitega end kurssi viies on autor jõudnud järeldusele, et üldsusele seisukohtade avaldamise võimaldamine ning nende seisukohtadega arvestamine on nõue, mida haldusorganid pidevalt rikuvad või ebapiisavalt täidavad. Selle nõude mittetäitmisel on halvad tagajärjed nii konkreetsetele juhtumitele kui ka kaasamispraktikale üldiselt. Nagu juba 2013. aasta uuringu tulemustest nähtus, on Eesti elanikel osalemisheitumus. Levinud vastus küsimusele, miks ei osaletud oma elukeskkonda mõjutava otsuse tegemisel oli, et tavainimene ei ole võimeline otsuseid mõjutama ning seetõttu pole mõtet hakata proovimagi.<sup>105</sup> Autori hinnangul on taoline osalemisheitumus halva kaasamispraktika tulemus. Loomulikult ei ole võimalik võtta otsuseid vastu nii, et see kõigile osapooltele meeltnööda oleks, kuid otsustamisprotsessi teeks läbipaistvamaks juba see, kui kohalikud omavalitsused ja loa andja reaalset panustaksid kaasamispraktika parandamiseks. Seisukohtade avaldamise võimaldamine ja nende arvesse võtmine oli probleemne ka Ehitusmaavarade arengukava koostamisel. Milline on avalikkuse kaasamise eesmärk, millisesse menetlusse avalikkust tegelikult kaasatakse ja milline on kaasamise lõpptulemus jäi ebaselgeks.<sup>106</sup> Avalikkuse kaasamise nõuded on põhjalikult sätestatud KSH läbiviimist puudutavas regulatsioonis (KeHJS vastavates sätetes), kuid arengukava enda avalikustamise nõuded on fragmentaarsed ja ebatäielikud.

Kaasamise nõuete puudumise üheks ilminguks praktikas on mitteametlikud avalikustamised, mida viidi läbi ka ehitusmaavarade arengukava koostamise raames. Sellistele aruteludele ei kohaldu seadusest tulenevad teavitusreeglid ja avalikkusel puuduvad juriidilised tagatised oma ettepanekutele tagasiside saamiseks. Ehitusmaavarade arengukava koostamise käigus on korraldatud kaks ametlikku ja kaheksa mitteametlikku arutelu. Mitteametlikel avalikustamistel esitatud ettepanekute edasise käsitlemise kohta teave puudub, kuigi

---

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> Eesti elanike keskkonnaõigusealase teadlikkuse uuring. SA Keskkonnaõiguse Keskus. Tartu 2013.

<sup>106</sup> *Ibid.*, viide 89

protokollidest nähtus, et mitteametlikel aruteludel osales kokku 232 inimest ja võiks eeldada, et mõni neist esitas ka ettepanekuid. Avalikustamine ei toimu strateegilise planeerimisdokumendi ja KSH menetluses võrdsetel alustel, kuna KeHJS § 37 kohaselt oodatakse avalikkuselt ettepanekuid ja vastuväiteid ainult KSH programmi ja aruande kohta ning ainult KSH programm ja aruanne on ka avaliku arutelu objektiks. Ka ehitusmaavarade arengukava KSH programmi ja aruande avalikustamise teadetest nähtus, et kuigi arengukava eelnõuga oli võimalik tutvuda, ei oodatud sellele avalikkuselt ettepanekuid ja vastuväiteid.<sup>107</sup>

Arengukavade koostamist reguleerib Vabariigi Valitsuse 13.12.2005.a. määrus nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, koostamise kord hindamise aruandluse ja kord”. Selle määruse § 6 lg 1 kohaselt kaasatakse valdkonna arengukava koostamisse asjaomased huvitatud isikud ja asutused. Täpsemat kaasamise korda määrus aga ei sätesta. Seetõttu tuleb järeldada, et arengukavade eelnõude koostamisse avalikkuse kaasamise nõudeid õigusnormides ehitusmaavarade arengukava koostamise hetkel kehtestatud ei olnudki, mistõttu oli tagatud vaid avalikkuse kaasamine arengukavade mõjude hindamisse. Kaasamisnõuete puudumine on vastuolus KSH direktiiviga. Direktiivi artiklis 6 on ühesugused kaasamisnõuded sätestatud nii kavale või programmile kui ka selle keskkonnaaruandele. Artikkel 6 lõike 1 kohaselt tehakse kava või programmi eelnõu ja keskkonnamõju hindamise aruanne avalikkusele kättesaadavaks. Artikkel 6 lõike 2 kohaselt antakse lõikes 3 osutatud asutustele ja lõikes 4 osutatud avalikkusele varakult tõhus võimalus avaldada kohase aja jooksul oma arvamus kava või programmi eelnõu ja sellele lisatud keskkonnaaruande kohta enne kava või programmi vastuvõtmist või menetluse andmist. Seega tulnuks KSH direktiivi nõuete kohaselt avalikule väljapanekule panna sarnaselt KSH aruandega ka ehitusmaavarade arengukava eelnõu ning võimaldada avalikkusel neile ettepanekuid ja vastuväiteid esitada.

Lisaks KSH direktiivile tulenevad kaasamisnõuded ka Århusi konventsioonist. Konventsiooni artikli 7 kohaselt tuleb tagada üldsuse osalemine keskkonnaga seotud kavade ja programmide ettevalmistamisel. Selleks tuleb üldsusele anda võimalikult varajases etapis infot kava olemusest, osalemisvõimalustest ja seada mõistlikud tähtajad, mis võimaldaksid üldsusel otsustamiseks piisavalt valmistuda ja otsustamises osaleda. Artikli 6 lõike 8 kohaselt otsuseid tehes tuleb üldsuse seisukohti, mis on saadud tema osalemise tulemusel, asjakohaselt arvestada. Siseriikliku õigusesse ei ole Århusi konventsioonist ja KSH direktiivist tulenevaid kaasamisnõudeid kavade ja programmide kohta seniajani viidud. 2014. aastal kehtima

---

<sup>107</sup> *Ibid.*

hakanud KeÜS-i § 28 lg 1 kommentaarid mainivad küll, et §-s 28 sätestatud õigused kehtivad samamoodi ka keskkonnaalastele kavadele ja programmidele, kuid autori arvates tuleks kava eelnõu avalikustamise ja üldsuse seisukohtade esitamise kord täpsemalt sätestada.

### **2.3. Vahekokkuvõte**

Töös esitatud analüüsi ja välja toodud konkreetsete juhtumite näitel võib järeldada, et Eestis on teatud probleeme üldsuse osalemisõiguse rakendamisega. Kaasamisnõuete täitmisel esineb puudujääke, mis tulenevad nii seadusest kui ka haldusorgani tegevusest seaduse rakendamisel. Esimeseks probleemiks on avalikkuse teavitamine menetluse alustamisest, mille peamiseks põhjuseks võib eelneva analüüsi tulemusel pidada seaduses sätestatud teavitamiskanalite ebatõhusust. Loamenetluses on hetkel kehtiva maapõueseaduse kohaselt ainsaks kohustuslikuks kanaliks Ametlikud Teadaanded. KeÜS-i loamenetluse peatüki rakendumisel lisandub kohustus teavitada ka kohaliku ajalehe kaudu. KMH menetluse alustamisest teavitatakse avalikkust samuti vaid Ametlike Teadaannete kaudu. Autori hinnangul ei ole Ametlike Teadaannete kaudu teavitamine tänapäeval tõhusaks üldsuse osalemisõiguse tagamiseks piisav.

Teiseks probleemiks normiloome tasandil on ebapiisavad tähtajad. Tähtajad ei ole takistuseks vaid loamenetluses, vaid ka KMH menetluses ning arengukavade koostamisel läbi viidavas KSH menetluses. Loamenetluse puhul tuleb kahenädalane avaliku väljapaneku tähtaeg haldusmenetluse seadusest ning praktikas kipub haldusorgan lähtuma just seaduses sätestatud miinimumist. KMH menetluses on programmi avalikuks väljapanekuks samuti tähtaeg kaks nädalat, aruande väljapanekut pikendati 2015. aastal 21 päevale, kuigi KMH direktiivi kohaselt tuleb see pikendada hiljemalt 2017. aastal 30 päevale. KSH programmi avalik väljapanek kestab samuti vaid kaks nädalat, aruande väljapanek 21 päeva. Mainitud tähtajad on maapõuealases otsustusprotsessis materjalidega tutvumiseks ja argumenteeritud seisukohtade loomiseks liiga lühikesed.

Maavarade uurimise ja kaevandamise puhul on oluliseks menetlustoiminguks ka loa andja eelhindang KMH menetluse alustamise või alustamata jätmise kohta, mille põhjal tehtud otsus on küll avalikkusele kättesaadav, kuid eelhindangu materjali saamiseks tuleb esitada teabenõue. Kuna Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 kohaselt peab menetlusosalistel olema võimalik keskkonnaotsuste puhul vaidlustada igasuguseid otsuseid (sh menetlustoiminguid

ehk KMH algatamise otsust), siis sellise õiguse paremaks kaitseks peab autor vajalikuks võimaldada avalikkusel ligipääsu ka eelhinnangu otsuse aluseks olnud materjalile.

Ehitusmaavarade arengukava juhtum tõi esile probleemi sarnaste arengukavade konkreetsete kaasamisnõuete ja korra puudumisest. KSH menetlusse kaasamiseks on nõuded ja kord seaduses sätestatud, kuid arengukava koostamisse mitte. Kaasamisnõuete ja korra sätestamise kohustus on kirjas aga nii KSH direktiivis kui Århusi konventsioonis. Eestil tuleks keskkonnaalastesse arengukavadesse üldsuse kaasamise nõuded ja kord ka siseriiklikul tasandil õiguslikult reguleerida.

Mis puudutab õiguse rakendamist, siis peaaegu kõigi kaasamisnõuete täitmisel lähtuvad haldusorganid seaduses sätestatud miinimumist. Menetluse alustamise teavitused ei jõua avalikkuseni ning teadete tekstid on kirjutatud niivõrd ametlikus stiilis, et tavainimestel on neist keeruline aru saada. Teadetal puudub täielikult osalemisele ärgitav funktsioon. Haldusorganitel, eelkõige kohalikel omavalitsustel, puudub motivatsioon ning vahel ka pädevus huvitatud isikutele lisainformatsiooni jagada või neile materjali sisu lahti seletada.

Nõue kaasata üldsus varajases etapis sõltub just eelkõige haldusorgani ja ka arendaja valmisolekust huvitatud isikutega koostööd teha. Praktikas on selle nõude täitmine ehk kõige puudulikum. See on ka üks peamistest põhjustest üldsuse osalemisheitumuse tekkimiseks. Avalikkusel on tunne, et neid kaasatakse menetlusse alles siis kui kõik otsused on juba tehtud ning nende seisukoht midagi enam ei muuda. Eestis ja ka mujal Euroopas on maavarade kaevandamise valdkonnas kasvamas vajadus õigusliku regulatsiooni üleste ehk nõ "hea tahte" kokkulepete järele. Arendajal peaks endal olema huvi kohalikke elanikke juba enne menetluse algust kaasata, arutelusid korraldada ja küsimustele vastata, sest nii on võimalik vältida tõsisid huvide konflikte menetluse kestel. Kohaliku omavalitsuse ülesandeks on aidata menetluses esindada muuhulgas ka kogukonna huve ning KOV ametnike käest peab inimene saama erapooletut ja kompetentset nõu. Haldusorganite ja arendaja proaktiivne avalikkuse kaasamine tekitaks inimestes usaldust ja koostöövalmidust nii konkreetsetes juhtumites kui haldusmenetluses üldse.

Menetlustähtaegade sätestamine peaks olema haldusorgani kaalutusotsus, mis tähendab, et loa andja on kohustatud igakordselt kaaluma avaliku väljapaneku tähtsust, võttes

arvesse muuhulgas materjalide kättesaadavust ja nende mahukust. Nii 2013. aasta uuringust<sup>108</sup> kui ka juhtumianalüüsides nähtub, et tavaliselt lähtutakse siiski kahepäevasest miinimumtähtajast, mis ei jäta huvitatud isikutele piisavalt aega argumenteeritud seisukohtade loomiseks ja seetõttu pärsib ka nende tõhusat kaasamist.

Avalikkuse küsimustele vastamine ja nende seisukohtadega arvestamine otsuse vastu võtmisel on autori hinnangul üldsuse kaasamise juures kõige probleemsem. Seaduses on küll sätestatud õigus huvitatud isikutele oma seisukohti esitada ja küsimusi küsida ning sellest tuleb ka järeldada haldusorgani kohustust neile vastata, kuid praktikas sellest ei lähtuta. Paljudel juhtudel üldsuse küsimustele ei vastata või tehakse seda lühidalt ja pinnapealselt. Samuti ei põhjendata otsuses, kuidas ja kas nende seisukohtadega on arvestatud. Ainus viis üldsusel oma õiguseid ja huve sellisel juhul kaitsta on kohtusse pöördumisel, mida on ka mitmel korral tehtud. Kohtuvaidlused on pikad ja äärmiselt kulukad tavainimese või külaseltsi jaoks. Samuti ei ole garanteeritud neile oodatud tulemus.

---

<sup>108</sup> Eesti elanike keskkonnaõigusealase teadlikkuse uuring. SA Keskkonnaõiguse Keskus. Tartu 2013.

### **3. Lahendusvõimalused osalemisõiguse nõuete täitmisega seotud probleemidele**

Keskkonnaasjade omapära tõttu on seadusandja näinud üldsusele ette avarad menetluslikud õigused, sh ka menetluses osalemise õiguse. Haldusorganil lasub kohustus tagada nende õiguste tõhus rakendamine ka praktikas. Ometi esineb selles takistusi ning tulemusena on üldsus kas loobunud osalemisest või leidnud selleks muud alternatiivsed kanalid. Antud peatükis pakub autor omalt poolt välja lahendused töös eelnevalt välja toodud probleemidele. Võimalusi üldsuse osalemisõiguse edendamiseks on nii seadusloome kui ka õiguse rakendamise tasemel ning järgnevad ettepanekud aitavad autori hinnangul kaasa osalemisõiguse praktika parendamisele.

#### **3.1. Teavitamiskanalite valiku laiendamine**

Menetlusest peab teavitama avalikkust, mistõttu tuleb teavitamiseks kasutada eelkõige massimeediavahendeid (ajalehed, internetiportaalid, sotsiaalmeedia, raadio, televisioon), samas ka teateid avalikel teadetetahvlitel tiheda käidavusega kohtades või kavandatava tegevuse asukohas paikneval infotahvlil. Kanali valikul peab esmajoones silmas pidama selle tõhusust. Tänapäeval ei ole tõhusaks vahendiks teadete avaldamine üksnes paber kandjal ajalehtedes või Ametlikes Teadaannetes. Oluline on mitte üksnes see, et haldusorgan omalt poolt info välja saadaks, vaid et see ka sihtgrupini jõuaks. Seetõttu tuleb kanali valikul hinnata selle tõhusust kommunikatsioonivahendina, mh erinevate vanusegruppide seisukohalt. Noorte inimeste seas peab eelkõige pöörata tähelepanu teavitamisele sotsiaalmeedia ja veebilehtede kaudu. Vanemate inimeste puhul ei saa aga eeldada sama aktiivset Interneti kasutamist, mistõttu on neid palju efektiivsem teavitada teadete kaudu avalikus kohas (külapood, raamatukogu) või raadios.

Töös viidatud uuring ning juhtumianalüüsid toovad selgelt välja menetlusest teavitamise kanalite ebatõhususe. Keskkonnaasjades menetluses osalemise õigus on igapäevane, samas on ebatõenäoline järeltada, et avalikkus jälgib aktiivselt Ametlikke Teadaandeid. Vajalik on kaaluda kohustuslike teavitamiskanalite hulka kohalike omavalitsuste veebilehtede ja massimeediavahendite lisamist. Samuti ei pea autor ülemäära koormavaks, kui loamenetluse puhul sätestatakse seaduses kohustus menetlusteadete paigutamine üldkasutatavatesse hoonetesse, näiteks raamatukogu või pood, nagu see on kirjas KeHJS § 16 lg-s 2 KMH menetluse puhul.

### **3.2. Kaasamistähtaegade pikendamine**

Osalemisõigus ei ole tagatud üksnes kavandatavast tegevusest teadasaamisega, vaid üldsusel peab olema ka võimalus kavandatavat tegevust puudutava infoga tutvuda ning oma seisukohad kujundada. Menetlust läbiviiv haldusorgan peab seega tagama, et üldsus, kellel on huvi menetluses osaleda, saaks piisavalt aega materjalidega tutvumiseks, seisukohtade esitamiseks ja aruteludeks valmistumiseks.

KeÜS § 28 lg 4 on üldnõudeks kõigi olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemise menetlustes, sh menetlustes, kus tähtaeg on juba seaduses paika pandud. Näiteks on maavarade uurimise ja kaevandamise loa menetlustes avaliku väljapaneku tähtajad maapõueseaduse ja haldusmenetluse seaduse kaudu fikseeritud, ent KeÜS § 28 lg 4 paneb loamenetlust korraldavale haldusorganile sellest hoolimata kohustuse lähtuda väljapaneku tähtaja määramisel sellest, kas avalikkusel on tõhusaks osalemiseks ja valmistumiseks vaja MaaPS-s sätestatust pikemat tähtaega.

Siinkohal peab autor oluliseks kaevandamisloa menetluse, KMH ja KSH menetluste avaliku väljapaneku tähtaegade pikendamist. Hetkel on seadustes kehtestatud avaliku väljapaneku miinimumtähtaeg ning jäetud haldusorgani kaaluda, mis juhtudel peaks see olema pikem. Haldusorgani diskretsioon ei ole praktikas võimaldanud avalikkuse tõhusat kaasamist, mistõttu tuleb kaaluda seadusliku miinimumi tõstmist. Autor pakub välja, et kaevandamisloa eelnõu ja KMH programmi avaliku väljapaneku tähtaeg peaks olema vähemalt 21 päeva ning KMH aruande tähtaeg 30 päeva, nagu on ette nähtud KMH direktiivi muudatuses. Kuna KSH menetlus on mahukam, kui KMH menetlus, on mõistlik KSH programmi tähtaeg pikendada 28 päevale ja aruande tähtaeg 42 päevale. Seadusandja peab arvestama sellega, et üldsuse liikmetel ei pruugi olla sellist juriidilist ja tehnilist pädevust nagu ametnikel, samuti on neil piiratud ajaressurss. See teeb kahenädalase tähtaja puhul aktiivse osalemise ja argumenteeritud seisukohtade väljatöötamise keeruliseks.

### **3.3. KMH eelhindangu materjalide kättesaadavaks tegemine**

Kui keskkonnamõju hindamine ei ole kohustuslik, vaid seda tuleb kaaluda, siis tuleb koostada ka eelhindang, mis annaks infot selle kohta, milline mõju võib asjaga kaasneda. Avalikkuse seisukohast vaadatuna on probleem selles, et kohalikud omavalitsused ei koosta nõuetekohaseid eelhindanguid, vaid otsustavad KMH ja KSH algatamisi või algatamata

jätmisi ilma sisuliste põhjendusteta. Kuna KMH või KSH algatamise otsus on menetlustoiming ning üldsusel on õigus see menetlustoiming teatud juhtudel kohtus vaidlustada, on igati mõistlik, et kõik vajalikud materjalid, mille põhjal see otsus on tehtud, on ka avalikkusele kättesaadavad. Seega peab autor õigeks nende materjalide kättesaadavaks tegemise tasuta ja lihtsalt.

### **3.4. Keskkonnavalase arengukava koostamisele üldsuse kaasamise nõuete ja korra kehtestamine**

Ehitusmaavarade arengukava juhtum tõi esile probleemi seoses kaasamismõuete ja korra puudumisega valdkonna arengukavade koostamise regulatsioonis. Autori hinnangul on hetkel jäetud vastutavale haldusorganile selles küsimuses liiga suur diskretsiooniõigus ning lähtuvalt Århusi konventsiooni ja KSH direktiivi sätetest on vaja õiguslikult reguleerida keskkonnavalaste arengukavade koostamisele üldsuse kaasamise nõuded ja kord.

### **3.5. Keskkonnavalasjades menetluskulude eriregulatsiooni väljatöötamine**

Keskkonnavalasjades ei tohi õiguskaitsevahendid (sh kohtumenetlus) Århusi konventsiooni artikli 9 lg-st 4 tulenevalt olla takistavalt kallid. Autori hinnangul võib kolmandate isikute kohtukulude hüvitamise regulatsioon lähtuvalt „kaotaja maksab“ printsibiist kujutada endast vastuolu selle põhimõttega. Seda eriti seetõttu, et keskkonnavalasjades kaasatakse kolmandate isikutena tihti arendajad - äriühingud, kes muuhulgas lasevad end esindada professionaalsetel esindajatel kelle esinduskulu võib ulatuda tuhandetesse eurodesse. Kohtul on võimalus jätta kulud osaliselt või täielikult poole enda kanda, kui kaotanud poolelt kohtukulude väljamõistmine oleks tema suhtes äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik. Tegemist on aga väga kitsalt tõlgendatava erandjuhtumiga. Selline regulatsioon võib paljude potentsiaalsete kaebajate jaoks olla oluliseks kohtumenetluse algatamisel tõrjuvaks teguriks. Seega on vajalik kaaluda keskkonnavalasjades menetluskulude eriregulatsiooni väljatöötamist.

### **3.6. Muud osalemisõigust toetavad lahendused**

Õigusliku regulatsiooni muutmise kõrval on oluline ka selle rakendamise probleemidele lahenduste leidmine. Selleks, et jõuda soovitud eesmärgini – üldsuse osalemisõiguse tõhusta rakendamiseni – ei piisa üksnes seadusesätetest, ka haldusorgani ametnike ehk õiguse rakendajate tegevus peab seda toetama. Õiguse rakendamine on teiste isikute suhtes

õigusaktide elluviimisel isikute õigusi muutvate otsustuste tegemine. Seega sekkub ametnik oma tegevusega otseselt või kaudselt inimeste igapäevaellu ning mõjutab nende heaolu. Ametniku puudulikud õigusteadmised võivad tekitada kahju määratlemata hulgale isikutele, kellele tema õigust rakendav tegevus on suunatud. Seega peab ametnik omandama head õigusteadmised selleks, et mitte teisi isikuid ohustada või vähendada sellega seotud riski.<sup>109</sup> Samuti on oluline, et haldusorganil oleks avarate kaalutusotsuste tegemiseks juhised ja abivahendid, et vältida ülekoormust ja sellest tekkivaid diskretsioonivigu. Järgnevalt on esitatud mõned võimalused, mis tagavad tõhusama kaasamispraktika.

Pärast KeÜS-i loamenetluse peatüki jõustumist, muutub kohustuslikuks menetlusest teavitamine ajalehe kaudu. Senised teated on üldsusele kui nende adressaadile jäänud pigem nähtamatuks. Samuti on teadete sisu ametlikus keeles, millest tavainimesel on keeruline aru saada. Seda probleemi ei anna seadusloome tasemel lahendada, vaid kohaliku omavalitsuse ametnikud peavad võtma oma ülesandeks menetlusteade teavitamise inimlikumaks ja osalemisele ärgitavamaks.

Nii kohalike omavalitsuste ametnikke kui ka riigiametnikke tuleb koolitada avalikkuse kaasamise teemal maapõuealastesse otsustusprotsessidesse. KOV-id ja riigiasutused peaksid enam tähelepanu pöörama elanike teavitamisele planeeritavatest tegevustest ning muutma informatsiooni kättesaamist lihtsamaks. Üldsusel peab olema võimalus pöörduda lähima kohaliku omavalitsuse poole, sealt nõu küsida ning saada ka kompetentset ja erapooletut tagasiside. Osalemisõiguse teemal tuleb tõsta haldusorgani ametnike pädevust. Kui ametnik juba varajases staadiumis võtaks ühendust inimestega, keda uus arendus mõjutada või huvitada võiks, teeks neile muudatused arusaadavaks ning seoks avalikkuselt tulnud seisukohad võimalikult vara kavandatava tegevusega, siis oleks võimalik vältida hilisemat rahuolematust ja konflikte elanike ning arendaja ja otsustaja vahel. Võttes teadlikult kuulda elanike arvamusi ning neid efektiivselt kaasates võib üldisemalt aidata kaasa avalikkuse passiivse mentaliteedi muutumisele ning selle kaudu osalemisõiguse rakendamise parendamisele. Seega on haldusorgani ametnike koolitamisel ka laiem tulemus. Väino Puura sõnas oma ettekandes Eesti Geoloogiakeskuse XXIII Aprillikonverentsil Eesti maapõue strateegiast<sup>110</sup>, et tuleb alustada teaduspõhiseid uuringuid, mis peavad andma muuhulgas vastuse küsimusele, milliste meetmetega ja millistel põhimõtetel tuleb korraldada suhtlus

---

<sup>109</sup> S. Põllumäe. Sissejuhatus õigusesse. Näiteid ja harjutusi õppeaine "Sissejuhatus õigusesse" HLSC5001 loengukursuse juurde. Tallinn 2008, lk 4.

<sup>110</sup> *Ibid.*, viide 15.

avalikkuse, kohaliku elanikkonna ja KOV-ide vahel. Autor on nõus, et sellele teemale tuleb ilmtingimata tähelepanu juhtida. Peab uurima, mis on parimad võimalused osalemisõiguse tõhustamiseks ning harida haldusorgani ametnikke nende elluviimisel.

Koolitamisvajadus puudutab ka üldsust. Senine kaasamispraktika on Eestis tekitanud olukorra, kus üldsusel on osalemisheitumus või esitatakse oma seisukohti alternatiivsete kanalite kaudu (nt väljendatakse meedias oma vastuseisu uuele kaevandusprojektile). Menetluses osalemata jätmise või argumenteerimata seisukoha võtmine on tingitud muuhulgas avalikkuse puudulikest teadmistest maapõuevaldkonnast. Inimestele tuleb selgitada maavarade uurimise ja kaevandamise kasulikkust ja vajalikkust. Avalikkus peab teadma, kas ja kuidas teatud tingimuste täitmise korral saaks maavarasid kaevandada ning parandada sellega riigi üldist heaolu. Seos avalikkuse teadmatuse ja huvide konflikti ilmumise vahel leidis tõestust juba 1983. aasta uuringus.<sup>111</sup> Üldsus ei saa tõhusalt oma osalemisõigust rakendada ning kaasamine ei saa olla tulemuslik, kui ei ole piisavalt informatsiooni nii konkreetsest tegevusest, kui teemavaldkonnast üldiselt. Üksmeel on selles, et avalikkust tuleb koolitada, kuid pole kindel, kes seda tegema peaks.<sup>112</sup> Autor on arvamusel, et konkreetse projekti puhul tuleb ülesanne jätta kohalike omavalitsuste ametnikele. KOV-i ametnikud on kohalikele elanikele kõige lähemal ning praktikas esimene koht, kuhu pöördatakse. Ametnikud tutvustaksid inimesele plaanitavat tegevust, viiksid neid kurssi osalemisõiguse põhimõtete ja võimalustega ning tutvustaksid vajalikku materjali. Avalikkuse koolitamisega maapõue valdkonnast üldiselt peaksid tegelema Keskkonnaministerium ja Keskkonnaamet, koos teiste asutustega. Avalikkusel peab tekkima arusaam, et majandustegevust ja efektiivset keskkonnakaitset on võimalik Eestis ühildada nii nagu mujal maailmas.

Osalemisõiguse parema rakendamise tagab ka arendajapoolne initsiatiiv üldsusega koostööd teha. Århusi konventsiooni § 6 lg 5 õhutab arendajaid tegema kohaliku kogukonnaga koostööd juba enne loataotluse esitamist, ehk siis kaasama üldsust proaktiivselt. Autori hinnangul on õiguslik raamistik üldsuse osalemiseks äärmiselt oluline ning eelnevalt mainitud viisidel tuleb seadusi täpsustada, kuid suures osas sõltub kaasamise edukus arendaja proaktiivsest avalikkuse kaasamisest. Uuringuid maapõuealase tegevuse sotsiaalsete ja keskkonnaalaste probleemide kohta on tehtud juba 1990-ndate algusest. Neis uuringutes on valdavalt jõutud järeldusele, et lisaks õiguslikus regulatsioonis sätestatule on arendajatel

---

<sup>111</sup> J. Badera, lk 31

<sup>112</sup> A. Booth, G. Halseth, lk 903

vajalik parendada oma suhteid üldsusega. Jätkusuutliku arengu saavutamiseks on kesksel kohal kõiki huvigruppe hõlmav koostöö.<sup>113</sup> Edukas maavarade kaevandamine on võimalik vaid kõigi osaliste võrdse kohtlemise ja strateegilise partnerluse kaudu. Traditsioonilistest lähenemistest jääb väheks, kuna üldsus nõuab aina enam oma osalemisõigusega arvestamist.<sup>114</sup> Arendajatel Eestis on mõistlik rakendada proaktiivset kaasamist iga uue projekti puhul. Aktiivse koostöö tulemuseks on arendaja ja kohaliku kogukonna vahelised „hea tahte kokkuleppeid”, milles lepatakse kokku mõlemale poolele sobivad tingimused kaevandustegevuse läbiviimiseks, mõjude leevendamiseks ja kaevanduste korrastamiseks. Rahvusvahelisel tasandil on sellised lepingud on muutunud juba arendajate tavapäraseks praktikaks. See tõestab, et klassikalised kaasamismeetodid üksi ei ole enam avalikkuse poolt aktsepteeritavad. Sellegipoolest ei astu kokkulepped õigusliku regulatsiooni asemele, vaid peavad kehtima koos seaduslike garantiidega.<sup>115</sup> Küsimusele, kas proaktiivset kaasamist ja „hea tahte kokkuleppeid“ on ka kuidagi võimalik õiguslikult reguleerida, on vastandlikke seisukohti. Kui riigil on eesmärk maapõuealast tegevust edendada, on vajalik arendajaid seadusandlikult survestada üldsusega proaktiivse koostöö tegemise ja kokkulepete sõlmimise tagamiseks.<sup>116</sup> Teisalt, on aktiivne osalemine ja lahenduste otsimine eelkõige kantud osaliste motivatsioonist, mitte seaduse sätetest. Keeruline on õiguslikult reguleerida kõigile sobivate kokkulepeteni jõudmise tahet.<sup>117</sup> Autori hinnangul ei pea arendajatele seadusega ebamõistlikke nõudeid sätestama, kuid tuleks kindlasti kaaluda lihtsa ja tõhusa protsessi loomist, mille abil proaktiivset kaasamist läbi viia. Praktikas näeks see välja üldise juhiseks kõigile arendajatele, mille pinnalt on igaühel eraldi võimalik koostöös kohalike omavalitsustega töötada välja konkreetsem tegevusplaan.

Mis puudutab üldsuse osalemisõigust ja selle õiguse rakendamist maavarade uurimise ja kaevandamisega seotud otsustes, on autori arvates vajalik vaadata ka suurt pilti. Avalikkuse osalemisõigus on sätestatud selleks, et igaühel oleks võimalik enne lõpliku otsuse tegemist haldusorgani poolt kaitsta oma subjektiivseid õiguseid ja huve. Maapõuealane tegevus puudutab ja huvitab paljusid isikuid, kuid hetkel kehtiv regulatsioon (uurimise ja kaevandamise otsustamine üksikjuhtumite kaudu ilma üldise strateegilise plaanita) tekitab avalikkuses osalemisheitumust ning samas ka protesti. Eestis on puudu maapõue üldine

---

<sup>113</sup> J. Badera. Problems of the social non-acceptance of mining projects with particular emphasis on the European Union – a literature review. *Environmental & Socio-economic Studies*, 2014, 2, 1, lk 27

<sup>114</sup> *Ibid.*, lk 28

<sup>115</sup> J.S. Rolston, lk 166

<sup>116</sup> G.A. Poelzer, lk 50

<sup>117</sup> M. Doelle, A. J. Sinclair. Time for anew approach to publik participation in EA: Promoting cooperation and consensus for sustainability. *Environmental Impact Assessment Review* 26 (2006), lk 192

strateegia, mis sätestaks riiklikud vajadused ja eesmärgid selles valdkonnas ning aitaks kaasa kaevanduste ruumilisele planeerimisele. Avalikkus ei poolda praeguses olukorras isegi maavarade uurimist, kuna usub, et sellele järgneb kindel kaevandamine.

Kõiki maavarasid hõlmava katusstrateegia loomine on autori hinnangul igati õigustatud. Valitsus on sõnastanud maapõue strateegia järgmiselt: luua terviknägemus maapõueressursside kasutamisest Eesti ühiskonnale suurimat väärtust looval moel, arvestades sotsiaalmajanduslikke, keskkonnaalaseid ja julgeolekuaspekte. Strateegias määratakse riigi huvid ja hea peremehepoliitika põhimõtted maapõue uurimise, kasutamisel ja kasutusse andmisel.<sup>118</sup> Maapõue strateegia peab vastama küsimustele, kuidas tagada ühelt poolt vajalikul määral maavarade kättesaadavus, samas piirates läbimõtlematult liiga ulatuslikku uute kaevanduste avamist. Strateegia loomine annab eeldused kahele väga olulisele lahendusele. Esiteks, maavarade uurimine tuleb viia riigi vastutusalasse. Ebaõiglane on eeluuringute kulu panna arendaja õlgadele, kes töötab oma huvides ja soovib loomulikult pärast uuringuid kaevandada. Selle tagajärjel toimubki kaevanduste asukohtade valik arendaja initsiatiivil, mitte objektiivsel alternatiivide kaalumisel. Üldsusel ei ole selles etapis võimalik osaleda ja oma arvamust avaldada ning see toobki kaasa vastuseisu. Maavarade uurimine peab olema riiklik ülesanne, mida viib läbi riiklik geoloogiateenistus. Nii on tagatud, et üldrahvalikud huvid on ülimuslikud erahuvide suhtes. Olles selgitanud strateegia ja riiklike uuringute abil välja maavarade kaevandamise vajaduse, tuleks see vastavalt maavarade paiknemisele ruumiliselt planeerida maakondade vahel ning kategoriseerida alad, kus on kaevandamine lubatud, kus tuleb seda juhtumipõhiselt kaaluda ning kus on kaevandamine põhimõtteliselt välistatud. Arvesse tuleb võtta ka nt elamualade lähedust, väärtuslikke maastikke, põhjaveekaitset jms. Samuti peab ruumilise planeerimise protsessi kaasama üldsuse. Autori hinnangul looks see ülevaate kaevandustegevusest ning muudaks ka avalikkuse osalemisõiguse tulemuslikumaks. Strateegia loomine, riiklik maavarade uurimine ja kaevanduste ruumiline planeerimine looks avalikkusele vajaliku üldpildi ja legitimeeriks tehtavad maapõuealased otsused.

Viimase olulise lahendusena on käesolevas töös välja toodud e-süsteemid. Eesti on mitmes valdkonnas võtnud kasutusele e-lahendused ning mõistlik on ka keskkonnaalases menetluses osalemise tõhustamiseks luua e-süsteem. Selline süsteem võimaldaks huvitatud isikul asukoha ja täpsema tegevusvaldkonna järgi otsida informatsiooni selle kohta, mis tema elukohas

---

<sup>118</sup> Maapõue strateegia. Keskkonnaministeerium 2016. Internetis kättesaadav: <http://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/maapou/maapoue-strateegia> (02.03.2016)

toimub. Samuti oleks süsteemis saadaval materjal käimasoleva menetluse kohta või alternatiivina viide materjali asukohale. Huvitatud isikul oleks võimalik tellida ka teavitusi oma e-postiaadressile uue loamenetluse alustamise kohta. Süsteemis on ka lingid asjakohastele seadustele ja juhistele, et üldsuse esindajal oleks osalemisõigust parem rakendada.

Samuti peab autor oluliseks valitsusväliste keskkonnaalaste organisatsioonide e-registri loomist. Nii arengukavade koostamise kui loamenetluse puhul kaalub haldusorgan igakordselt, keda on sellistesse otsustusprotsessidesse vajalik kaasata ning e-register oleks abiks. Selles registris oleksid organisatsioonid liigitatud nende tegevusalade ja asukoha järgi, mille tulemusel on haldusorganil lihtsam kaasatavaid organisatsioone leida. Neil organisatsioonidel võib omakorda olla teadmisi aktiivsematest inimestest, kes sooviksid samuti olla kaasatud.

E-lahendused aitavad haldusorganil võtta vastu kaalutusotsuseid ja vähendavad ametnike koormust üldsuse teavitamisel ja kaasamisel, mis omakorda viib kontsentreerituma ja tulemuslikuma osalemisõiguse rakendamiseni.

## Kokkuvõte

Töö eesmärgiks oli välja selgitada, kas ja kuidas on üldsuse osalemisõigus tagatud maavarade kaevandamise loamenetluses. Tõstatatud eesmärgi saavutamiseks analüüsiti, millised on seaduses sätestatud üldsuse kaasamise nõuded, kuidas haldusorgan neid rakendab ning kas praktikas on kaasamine täitnud oma eesmärgi. Autor uuris, mis on osalemisõigusega seotud probleemid ja kuidas neid on võimalik lahendada.

Esimeses peatükis käsitleti keskkonnaalast haldusmenetlust avatud menetluse regulatsiooni kaudu ning analüüsiti osalemisõiguse olulisust keskkonnaalaste otsuste tegemisel. Autor otsis vastust küsimusele, kuidas aitab osalemine menetluses kaasa isikute subjektiivsete õiguste kaitsele ja miks on ratsionaalsem neid huve kaitsta enne menetlust või menetluse ajal ning mitte pärast otsuse vastu võtmist kohtus. Samuti analüüsiti osalemisõigusele seatud nõuete tulemuslikkust tõhusa kaasamise tagamisel.

Autor jõudis järeldusele, et kohtuvaidlused võivad olla pikad ja kulukad ning optimaalsem on avalikkust kaasata tõhusalt juba enne menetluse alustamist või selle kestel. Üldsuse osalemine menetluse kestel parandab otsuste kvaliteeti ja võimaldab otsuseid paremini ellu viia. Nii haldusorgani, kuid ka arendaja roll avalikkuse kaasamisel on kasvamas ja muutumas, kuna traditsionaalsed kaasamismeetodid ei ole praktikas enam nii tulemuslikud. Selleks, et kaasamine oleks tõhus, tuleb järgida sellele sätestatud nõudeid. Keskkonnaotsused on keerukad ja avara kaalutlusruumiga ning nende otsuste tegemisel on menetlusnõuete järgimine, eriti avalikkuse kaasamise nõuete järgimine, iseäranis oluline. Samuti on tänapäeval tulemusliku kaasamise jaoks nõuete täitmise kõrval oluline ka arendajapoolne initsiatiiv saavutada kohalike elanikega kokkulepped juba enne ametliku menetluse algust.

Teises peatükis käsitleti osalemisõigusega seotud probleeme maavarade kaevandamise loamenetluses. Selleks uuris autor kaasamispraktikat juhtumite kaudu ja analüüsis nendes kaasamisnõuete täitmist. Peatüki vahekokkuvõttes toodi välja esinenud probleemid ning nende põhjused seadusloome ja rakendamise tasandil. Töös esitatud analüüsi ja välja toodud konkreetsete juhtumite näitel võib järeldada, et Eestis on teatud probleeme üldsuse osalemisõiguse rakendamisega. Kaasamisnõuete täitmisel esineb puudujääke, mis tulenevad nii seadusest kui ka haldusorgani tegevusest seaduse rakendamisel.

Esimeseks probleemiks on avalikkuse teavitamine menetluse alustamisest, mille peamiseks põhjuseks võib eelneva analüüsi tulemusel pidada seaduses sätestatud teavitamiskanali ebatõhusust. Loamenetluses on hetkel kehtiva maapõueseaduse kohaselt ainsaks kohustuslikuks kanaliks Ametlikud Teadaanded. Praktika ja uuring näitab, et Ametlike Teadaannete kaudu teavitamine ei ole tänapäeval tõhusaks üldsuse osalemisõiguse tagamiseks piisav.

Teiseks probleemiks seadusloome tasandil on ebapiisavad tähtajad. Tähtajad ei ole takistuseks ainult loamenetluses, vaid ka KMH menetluses ning arengukavade koostamisel läbi viidavas KSH menetluses. Praktikas kipub haldusorgan lähtuma seaduses sätestatud kahe nädalasest miinimumist, mis on maapõuealases haldusmenetluses materjalidega tutvumiseks ja argumenteeritud seisukohtade loomiseks liiga lühike aeg.

Maavarade uurimise ja kaevandamise puhul on oluliseks menetlustoiminguks ka loa andja eelhinnang KMH menetluse alustamise või alustamata jätmise kohta, mille põhjal tehtud otsus on küll avalikkusele kättesaadav, kuid eelhinnangu materjali saamiseks tuleb esitada teabenõue. See pole aga kooskõlas Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2, mille kohaselt peab menetlusosalistel olema võimalik keskkonnaotsuste puhul vaidlustada igasuguseid otsuseid (sh menetlustoiminguid ehk KMH algatamise otsust), kuna antud otsuse vaidlustamiseks on avalikkusel vaja kiiret ja lihtsat ligipääsu kogu vajalikule materjalile.

Ehitusmaavarade arengukava juhtum tõi esile probleemi arengukavade koostamise menetluse konkreetsete kaasamisnõuete ja korra puudumisest. KSH menetlusse kaasamiseks on nõuded ja kord seaduses sätestatud, kuid arengukava koostamisse mitte. Kaasamisnõuete ja korra sätestamise kohustus on kirjas aga nii KSH direktiivis kui Århusi konventsioonis. Eestil tuleks keskkonnavalastesse arengukavadesse üldsuse kaasamise nõuded ja kord ka siseriiklikul tasandil õiguslikult reguleerida.

Peaaegu kõigi kaasamisnõuete puhul lähtuvad haldusorganid seaduses sätestatud miinimumist. Menetluse alustamise teavitused ei jõua avalikkuseni ning teadete tekstid on kirjutatud niivõrd ametlikus stiilis, et tavainimestel on neist keeruline aru saada. Teadetele puudub täielikult osalemisele ärgitav funktsioon. Haldusorganitel, eelkõige kohalikel omavalitsustel, puudub motivatsioon ning vahel ka pädevus huvitatud isikutele lisainformatsiooni jagada või neile materjali sisu lahti seletada.

Nõue kaasata üldsus varajases etapis sõltub just eelkõige haldusorgani ja ka arendaja valmisolekust huvitatud isikutega koostööd teha. Praktikas on selle nõude täitmine ehk kõige puudulikum. See on ka üks peamistest põhjustest üldsuse osalemisheitumuse tekkimiseks. Avalikkusel on tunne, et neid kaasatakse menetlusse alles siis kui kõik otsused on juba tehtud ning nende seisukoht midagi enam ei muuda.

Avalikkuse küsimustele vastamine ja nende seisukohtadega arvestamine otsuse vastu võtmisel on autori hinnangul üldsuse kaasamise juures kõige probleemsem. Paljudel juhtudel üldsuse küsimustele ei vastata või tehakse seda lühidalt ja pinnapealselt. Samuti ei põhjendata otsuses, kuidas ja kas nende seisukohtadega on arvestatud. Ainus viis üldsusel oma õiguseid ja huve sellisel juhul kaitsta on kohtusse pöördumisel, mida on ka mitmel korral tehtud. Kohtuvaidlused on pikad ja äärmiselt kulukad tavainimese või külaseltsi jaoks. Samuti ei ole garanteeritud neile oodatud tulemus.

Seega jõudis autor järeldusele, et osalemisõiguse tagamisega maavarade kaevandamisloa menetluses on probleeme, kuna haldusorganid ei rakenda seaduses sätestatud kaasamise nõudeid eesmärgipäraselt. Kehtiv õiguslik regulatsioon jätab ametnikele avalikkuse kaasamisel laia kaalutlusruumi, mille kasutamisest sõltub suurel määral kaasamise tulemuslikkus. Kuna praktika näitab, et ametnikud lähtuvad liialt seaduses sätestatud miinimumnõuetest, tuleb õiguslikku regulatsiooni muuta.

Kolmandas peatükis pakubki autor välja lahendused töös eelnevalt välja toodud probleemidele. Võimalusi üldsuse osalemisõiguse edendamiseks on nii seadusloome kui ka õiguse rakendamise tasemel ning järgnevad ettepanekud aitavad autori hinnangul kaasa osalemisõiguse praktika parendamisele:

- 1) Teavitamiskanalite valiku laiendamine. Töös viidatud uuring ning juhtumianalüüsid toovad selgelt välja menetlusest teavitamise kanalite ebatõhususe. Vajalik on kaaluda kohustuslike teavitamiskanalite hulka kohalike omavalitsuste veebilehtede ja massimeediavahendite lisamist. Samuti ei pea autor ülemäära koormavaks, kui loamenetluse puhul sätestataks seaduses kohustus menetlusteadete paigutamine üldkasutatavatesse hoonetesse, näiteks raamatukogu või pood, nagu see on kirjas KeHJS § 16 lg-s 2 KMH menetluse puhul.
- 2) Kaasamistähtaegade pikendamine. Siinkohal on oluline kaevandamisloa menetluse, KMH ja KSH menetluste avaliku väljapaneku tähtaegade pikendamine. Hetkel on seadustes kehtestatud avaliku väljapaneku miinimumtähtaeg ning jäetud haldusorgani

kaaluda, mis juhtudel peaks see olema pikem. Haldusorgani diskretsioon ei ole praktikas võimaldanud avalikkuse tõhusat kaasamist, mistõttu tuleb kaaluda seadusliku miinimumi tõstmist. Autor pakub välja, et kaevandamisloa eelnõu ja KMH programmi avaliku väljapaneku tähtaeg peaks olema vähemalt 21 päeva ning KMH aruande tähtaeg 30 päeva, nagu on ette nähtud KMH direktiivi muudatuses. Kuna KSH menetlus on mahukam, kui KMH menetlus, on mõistlik KSH programmi tähtaeg pikendada 28 päevale ja aruande tähtaeg 42 päevale. Seadusandja peab arvestama sellega, et üldsuse liikmetel ei pruugi olla sellist juriidilist ja tehnilist pädevust nagu ametnikel, samuti on neil piiratud ajaressurs. See teeb kahenädalase tähtaja puhul aktiivse osalemise ja argumenteeritud seisukohtade väljatöötamise keeruliseks.

- 3) KMH eelhindangu materjalide kättesaadavaks tegemine. Avalikkuse seisukohast vaadatuna on probleem selles, et kohalikud omavalitsused ei koosta nõuetekohaseid eelhindanguid, vaid otsustavad KMH ja KSH algatamisi või algatamata jätmisi ilma sisuliste põhjendusteta. Kuna KMH või KSH algatamise otsus on menetlustoiming ning üldsusel on õigus see menetlustoiming teatud juhtudel kohtus vaidlustada, on igati mõistlik, et kõik vajalikud materjalid, mille põhjal see otsus on tehtud, on ka avalikkusele kättesaadavad. Seega peab autor õigeks nende materjalide kättesaadavaks tegemise tasuta ja lihtsalt.
- 4) Keskkonnaalase arengukava koostamisele üldsuse kaasamise nõuete ja korra kehtestamine. Ehitusmaavarade arengukava juhtum tõi esile probleemi seoses kaasamisnõuete ja korra puudumisega valdkonna arengukavade koostamise regulatsioonis. Autori hinnangul on hetkel jäetud vastutavale haldusorganile selles küsimuses liiga suur diskretsiooniõigus ning lähtuvalt Århusi konventsiooni ja KSH direktiivi sätetest on vaja õiguslikult reguleerida keskkonnaalaste arengukavade koostamisele üldsuse kaasamise nõuded ja kord.
- 5) Keskkonnaasjades menetluskulude eriregulatsiooni väljatöötamine. Keskkonnaasjades ei tohi õiguskaitsevahendid Århusi konventsiooni artikli 9 lg-st 4 tulenevalt olla takistavalt kallid. Kohtul on võimalus jätta kulud osaliselt või täielikult poole enda kanda, kui kaotanud poolelt kohtukulude väljamõistmine oleks tema suhtes äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik. Tegemist on aga väga kitsalt tõlgendatava erandjuhtumiga. Selline regulatsioon võib paljude potentsiaalsete kaebajate jaoks olla oluliseks kohtumenetluse algatamisel tõrjuvaks teguriks. Seega on vajalik kaaluda keskkonnaasjades menetluskulude eriregulatsiooni väljatöötamist.

Lisaks muudatusettepanekutele õiguslikus regulatsioonis, pakub autor välja ka lahendusi haldusorgani kaasamisalaste ülesannete tõhustamiseks. Nii kohalike omavalitsuste ametnikke kui ka riigiametnikke tuleb koolitada avalikkuse kaasamise teemal maapõuealastesse otsustusprotsessidesse. KOV-id ja riigiasutused peaksid enam tähelepanu pöörama elanike teavitamisele planeeritavatest tegevustest ning muutma informatsiooni kättesaamist lihtsamaks. Üldsusel peab olema võimalus pöörduda lähima kohaliku omavalitsuse poole, sealt nõu küsida ning saada ka kompetentset ja erapooletut tagasiside.

Koolitamisvajadus puudutab ka üldsust. Senine kaasamispraktika on Eestis tekitanud olukorra, kus üldsusel on osalemisheitumus või esitatakse oma seisukohti alternatiivsete kanalite kaudu (nt väljendatakse meedias oma vastuseisu uuele kaevandusprojektile). Menetluses osalemata jätmine või argumenteerimata seisukoha võtmine on tingitud muuhulgas avalikkuse puudulikest teadmistest maapõuevaldkonnast. Inimestele tuleb selgitada maavarade uurimise ja kaevandamise vajalikkust.

Osalemisõiguse parema rakendamise tagab ka arendajapoolne initsiatiiv üldsusega koostööd teha. Århusi konventsiooni § 6 lg 5 õhutab arendajaid tegema kohaliku kogukonnaga koostööd juba enne loataotluse esitamist, ehk siis kaasama üldsust proaktiivselt. Autori hinnangul ei pea arendajatele seadusega ebamõistlikke nõudeid sätestama, kuid tuleks kindlasti kaaluda lihtsa ja tõhusa protsessi loomist, mille abil proaktiivset kaasamist läbi viia. Praktikaks näeks see välja üldise juhiseks kõigile arendajatele, mille pinnalt on igapähe eraldi võimalik koostöös kohalike omavalitsustega töötada välja konkreetsem tegevusplaan.

Osalemisõiguse probleemide lahendamisele aitab kaasa ka Vabariigi Valitsuse poolt koostatav maapõue strateegia. Maapõue strateegia peab vastama küsimustele, kuidas tagada ühelt poolt vajalikul määral maavarade kättesaadavus, samas piirates läbimõtlematult liiga ulatuslikku uute kaevanduste avamist. Strateegia loomine annab eeldused kahele väga olulisele lahendusele. Esiteks, maavarade uurimine tuleb viia riigi vastutusalasse. Teiseks, olles selgitanud strateegia ja riiklike uuringute abil välja maavarade kaevandamise vajaduse, tuleks see vastavalt maavarade paiknemisele ruumiliselt planeerida maakondade vahel. Samuti peab ruumilise planeerimise protsessi kaasama üldsuse.

Viimase olulise lahendusena on käesolevas töös välja toodud e-süsteemid. Eesti on mitmes valdkonnas võtnud kasutusele e-lahendused ning mõistlik on ka keskkonnavalasest menetluses osalemise tõhustamiseks luua e-süsteem. Süsteem võimaldaks huvitatud isikul asukoha ja

täpsema tegevusvaldkonna järgi otsida informatsiooni selle kohta, mis tema elukohas toimub. Samuti aitaks see haldusorganil võtta vastu kaalutusotsuseid ja vähendada ametnike koormust üldsuse teavitamisel ja kaasamisel, mis omakorda viib kontsentreerituma ja tulemuslikuma osalemisõiguse rakendamiseni.

Kokkuvõttes saab järeldada, et kaevandamisloa menetluses esineb mõningaid osalemisõigusega seotud probleeme. Nende lahendamiseks tuleb teha muudatusi nii õiguslikus regulatsioonis kui ka haldusorgani kaasamispraktikas.

## **Problems Related to the Public's Right to Participate in Mineral Resources Extraction Permit Proceedings. Summary**

Public authorities constantly have to make decisions related to environmental matters. Public's right to participate in environmental proceedings is an opportunity, guaranteed by law, for the public to express their views personally or via environmental organisations. The right to participate is essential for the effective protection of one's substantive rights, for example right of ownership or right to environment that meets the needs of health and well-being. In case of broad discretion, where the tolerable environmental risks are specified during the proceedings, the objective of the right to participate additionally legitimates final decisions.

Public involvement improves the quality of the decision and facilitates its execution. The participants may have new ideas or appropriate professional expertise on the matter and the pluralism of opinions combined with comprehensive involvement promotes the balance of interests. The right to participate also helps to implement the decision as the public's knowledge of the matter and trust against the decision maker is increased which results in a decrease of the risk of challenging the decision.

Although the public has the opportunity to protect their rights and interests in court also, it is a lot more effective and reasonable to do so during the permit proceeding. Court disputes are intricate and timely and often the people do not possess necessary knowledge or monetary resources to cover the legal costs. Therefore the effective participation of the public has to be guaranteed throughout the permit proceeding.

For the above-mentioned reasons the right to participate in environmental matters has been internationally recognised already since 1992, when the United Nations adopted the Rio Declaration on Environment and Development. The right to participate in environmental matters is explicitly established in Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. The right has also been widely regulated in European Union legislation. The relevant directives provide specific requirements for the public participation in decision making: obligation to provide access to relevant information, access for the public to share their opinions during proceedings and opportunities for challenging the decision afterwards. In Estonian regulation,

the right to participate in environmental matters has been expressed in many specific laws, but in general as a clarification of open proceedings principles arising from the Administrative Procedure Act. In 2014, with the adoption of General Part of the Environmental Code Act, the right to participate in making decisions with significant environmental impact established a specific right to participate *inter alia* in mineral resources exploration and extraction permit proceedings. The extraction of mineral resources is on the one hand necessary for the economy but on the other hand it has a significant impact on the community's well-being and the natural environment. Therefore, it is important that the decisions permitting extraction are made considering all the relevant interests.

The objective of this Master's thesis is to identify if and how the public's right to participate is guaranteed in mineral resources extraction permit proceedings. For achieving this objective the author analysed participation requirements provided by law, how the administrative authority has implemented these and whether public participation in practice has carried out its function. The author investigated problems related to the right to participate and how these can be solved.

In the first paragraph environmental administrative proceedings are studied in accordance with the open proceedings regulation and the importance of the right to participate in environmental decision making is analysed. The author is reflecting on how participating in proceedings contributes to the protection of one's subjective rights and why it is more reasonable to protect these rights during the proceedings and not afterwards in court. Further, the effectiveness of the participation requirements in ensuring legitimate involvement was analysed.

The author concluded that court disputes can be timely and expensive, so it is more reasonable to involve the public thoroughly during or even before the commencement of the proceeding. Public participation within the proceeding improves the quality of the decision and enables its rightful implementation. The administrative authority's and also the developer's role in involving the public is growing and changing, as the traditional methods of engagement are no longer effective. To ensure legitimate involvement, participation requirements have to be followed. Environmental decisions are intricate and provide broad discretion for the administrative authority so complying with procedural requirements, especially public participation requirement, is particularly important. Also, the developer's

initiative to reach agreements with the local community even before the official proceeding, is of significant value.

In the second paragraph problems with the right to participate in mineral resource extraction permit proceeding are studied. The author investigates participation practice via case studies and court decisions and analyses the compliance with participation requirements. In the paragraph's conclusion the author outlines the problems encountered and their legislative and implementative causes. On the basis of the analysis and the case studies provided in the Master's thesis it can be concluded that there are problems with the implementation of the public's right to participate in proceedings. There are shortcomings in compliance with the participation requirements, arising both from legislation and implementation.

The first issue is notifying the public of the proceeding, which is due to the ineffectiveness of the communication channels. In permit proceedings, the only compulsory communication channel is a notice on the Official Announcements web page. The analysis shows that notifying the public via the Official Announcements web page is inefficient in ensuring effective participation.

Insufficient participation time limits are a second problem in effective public participation. This issue concerns the environmental impact assessment and development plan proceedings in addition to the permit proceedings. In practice, the administrative authority establishes time limits according to the two-week minimum standard provided by law, which in extraction proceedings is insufficient for examining the material and creating grounded opinions.

In mineral resource exploration and extraction proceedings the decision maker's preliminary judgement on initiation of the environmental impact assessment is an important procedural act, but the relevant materials are not available to the public. This situation is not in accordance with the Aarhus Convention article 9 section 2 which states that each party must have the opportunity to challenge all kinds of decisions, including procedural acts. This opportunity is not appropriately provided if all the relevant information is not made available.

The case study of the development plan for mineral resources used in construction revealed the issue of involving the public in environmental development plan proceedings. The obligation for establishing public participation regulation for development plan proceedings

arises from both the strategic environmental assessment directive and the Aarhus Convention, so Estonia is obliged to regulate the situation in national law also.

In complying with the participation requirements, the administrative authority almost always proceeds from legal minimum standards. Notifications of the proceedings do not reach the public and they are incomprehensive for the lay person. Administrative authorities, especially the local governments lack in motivation and sometimes in competence to share additional information with the public or explain the essence of the materials to them.

The requirement of early public participation is particularly dependent on the willingness of the authority and the developer to cooperate with the public. In practice, this requirement is probably most insufficiently complied with. It is also one of the main reasons for the public's discouragement from participating in the proceedings. The public feels that they are involved in the proceeding only when all the relevant decisions have already been made and their opinions would make no difference.

Answering the public's questions and taking their opinions into account is most problematic in conducting public participation. In many instances, the public's concerns are not addressed or they are dealt with superficially. Also, the decision does not reflect how the opinions of the public have been considered. The only way the public can protect their interests and rights in this situation is in court dispute. These disputes are time consuming and expensive for a lay person or a local community organisation, especially as the expected result is not guaranteed in court also.

Therefore, the author concludes that there are problems concerning the assurance of the public's right to participate in extraction permit proceedings, mainly because the administrative authority does not comply with the participation requirements to ensure a legitimate involvement. Current legal regulation gives broad discretion to the authority, so the effectiveness of the participation depends on the competence of the decision maker. Since the analysis of the case studies shows that the authority is relies heavily on the legal minimum standards, the author suggests that some changes in the legal regulation are necessary.

In the third paragraph the author provides solutions for the above-mentioned problems. Amendments to improve the public's right to participate can be made in legislation and

implementation and the following proposals contribute to improving the public participation practice:

- 1) Expanding the range of communication channels;
- 2) Extending participation time limits;
- 3) Providing access to environmental impact assessment preliminary judgement materials;
- 4) Establishing public participation regulation regarding environmental development plans;
- 5) Establishing special regulation regarding legal costs in environmental court disputes;
- 6) Providing additional schooling for administrative authorities on the public's right to participate in proceedings;
- 7) Providing additional information to the public on mineral resource exploration and extraction and their right to participate in these proceedings;
- 8) Developing a comprehensive national mineral resource strategy, which establishes the general principles for public participation in mineral resource related proceedings;
- 9) Developing an electronic information system for notifying and involving the public in environmental permit proceedings.

In conclusion, there are problems with the public's right to participate in extraction permit proceedings which can be solved by amending the legal regulation and the administrative authority's public participation practice.

## Kasutatud materjalid

### Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004
2. Badera, J. Problems of the social non-acceptance of mining projects with particular emphasis on the European Union – a literature review. *Environmental & Socio-economic Studies*, 2014, 2, 1
3. Badera, J., Kocon, P. Local community opinions regarding the socio-environmental aspects of lignite surface mining: Experiences from central Poland. *Energy Policy* 66 (2014)
4. Booth, A., Halseth, G. Why the public thinks natural resources public participation processes fail: A case study of British Columbia communities. *Land Use Policy* 28 (2011)
5. Dalmer, D. Cumulative Impact Assessment: Is It Just a Fancy Way of Identifying and Managing Risk? *Environment and Energy Bulletin*, Volume 4, Issue 6 (2012)
6. Doelle, M., Sinclair, A.J. Time for a new approach to public participation in EA: Promoting cooperation and consensus for sustainability. *Environmental Impact Assessment Review* 26 (2006)
7. Guckler, A.N., Driessen, P.P.J., Kolhoff, A., Runhaar, H.A.C. Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? *Environmental Impact Assessment Review* 43 (2013)
8. Hartley, N., Wood, C. Public participation in environmental impact assessment – implementing the Aarhus Convention. *Environmental Impact Assessment Review* 25 (2005)
9. Hilson, G. An overview of land use conflicts in mining communities. *Land Use Policy* 19 (2002)
10. Kriis, K. Kose küla rahvas ei taha karjäärist kuuldagi. – Põhjarannik 18.04.2015. Internetis kättesaadav: <http://pr.pohjarannik.ee/?p=17382>
11. Kriis, K. Kose karjääri ei tule. – Põhjarannik 02.03.2016. Internetis kättesaadav: <http://pr.pohjarannik.ee/?p=17382>
12. Maurer, M. Halduõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004
13. Poelzer, G.H. A stake in mining: Participatory Elements in Swedish Mine Development. *The Northern Development* 39 (2015)

14. Põllumäe, S. Sissejuhatus õigusesse. Näiteid ja harjutusi õppeaine "Sissejuhatus õigusesse" HLSC5001 loengukursuse juurde. Tallinn 2008.
15. Rolston, J., S. Turning Protesters into Monitors: Appraising Critical Collaboration in the Mining Industry. Society and Natural Resources, 28
16. Tamm, Ü. Külad palusid Kodusoo turbaraba pärast ministrilt abi. – Sõnumitooja 06.01.2016. Internetis kättesaadav: <http://sonumitooja.ee/kulad-palusid-kodasoo-turbaraba-parast-ministrilt-abi/>
17. Veinla, H., Lopman, E., Relve, K., Triipan, M. Keskkonnaõigus. Kirjastus Juura 2016

### **Kasutatud normatiivaktid**

18. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta
19. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/92/EL, 13. detsember 2011,
20. teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta
21. Haldusmenetluse seadus (HMS) – RT I 2001, 58, 354
22. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon– RT II 2001, 18, 89
23. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) – RT I 2005, 15, 87
24. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS) – RT I, 28.02.2011, 1
25. Maapõueseadus (MaaPS) – RT I 2004, 84, 572
26. Vabariigi Valitsuse 17.10.2014 määrus “Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord”. – RT I 2014, 10, 302

### **Kasutatud kohtupraktika**

27. ACCC/C/2006/16 (Leedu) ECE/MP.PP/2008/5/Add.6
28. ACCC/C/2009/43 (Armeenia) ECE/MP.PP/2011/11/Add.1
29. ACCC/2008/24 (Hispaania) ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1

30. Euroopa Kohtu 15.10.2009 otsus nr C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening vs. Stockholms kommun genom dess marknämnd
31. Euroopa Kohtu 15.01.2013 otsus nr C-416/10, Jozef Križan jt vs. Slovenská inšpekcia životného prostredia
32. RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02
33. RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02
34. RKHKm, 07.05.2003, 3-3-1-31-03
35. RKHKo, 14.10.2003, 3-3-1-54-03
36. RKHKo, 28.02.2007, 3-3-1-86-06
37. RKHKo, 19.04.2007, 3-3-1-12-07
38. RKHKm, 23.04.2008, 3-3-1-12-08
39. RKHKo, 15.01.2009, 3-3-1-87-08
40. RKHKo, 16.04.2009, 3-3-1-7-09
41. RKHKo, 30.09.2009, 3-4-1-9-09
42. RKHKo 12.01.2012, 3-3-1-68-11
43. RKHKo 19.03.2012, 3-3-1-87-11
44. RKHKo, 15.10.2013, 3-3-1-35-13
45. RKHKo, 13.05.2015, 3-3-1-8-15
46. TlnRnKo, 7.07.2008, 3-07-2599
47. TlnRnKm, 18.08.2014, 3-14-51494

### **Muud kasutatud materjalid**

48. Eesti elanike keskkonnaõigusealase teadlikkuse uuring. Tartu: Klaster uuringukeskus 2013. Internetis kättesaadav: [http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/k6kuuringuraport20.10.2013.pdf](http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/k6kuuringuraport20.10.2013.pdf)
49. Ehitusmaavarade juhtumianalüüs. Keskkonnaõiguse Keskus 2010. Internetis kättesaadav: [http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Ehitusmaavarad\\_juhtumianalyys.pdf](http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Ehitusmaavarad_juhtumianalyys.pdf)
50. Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 14.05.2009. Internetis kättesaadav: <http://www.environmental->

- [auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Estonia\\_f\\_est\\_Arrangement%20of%20Mining%20Mineral%20Resources%20Used%20in%20Construction.pdf](http://auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Estonia_f_est_Arrangement%20of%20Mining%20Mineral%20Resources%20Used%20in%20Construction.pdf)
51. Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava 2011-2020. Internetis kättesaadav: [http://www.envir.ee/sites/default/files/ehitusmaavarade\\_kasutamise\\_riiklik\\_arengukava\\_2011-2020.pdf](http://www.envir.ee/sites/default/files/ehitusmaavarade_kasutamise_riiklik_arengukava_2011-2020.pdf)
  52. Environmental Democracy Index 2015. Internetis kättesaadav: <http://www.environmentaldemocracyindex.org/country/est>
  53. Esivere I karjääri juhtumianalüüs. Keskkonnaõiguse Keskus 2010. Internetis kättesaadav: [http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Esivere\\_juhtumianalüüs.pdf](http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Esivere_juhtumianalüüs.pdf)
  54. Kaasamise Hea Tava. Internetis kättesaadav: <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>
  55. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid (2015), § 28. Internetis kättesaadav: <http://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-28>
  56. Maapõue strateegia. Keskkonnaministeerium 2016. Internetis kättesaadav: <http://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/maapou/maapoue-strateegia>
  57. Põlevkivi arengukava 2016-2030. Internetis kättesaadav: <http://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/maapou/polevkivi-arengukava-2016-2030>
  58. Rio deklaratsioon keskkonnahoidliku arengu põhimõtete kohta, 14.06.1992. Internetis kättesaadav: <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=78&articleid=1163>
  59. Tatramäe II karjääri juhtumianalüüs. Keskkonnaõiguse Keskus 2013. Internetis kättesaadav: [http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Juhtumianalüüs\\_Tatramae\\_II\\_karjaar\\_K6K\\_2013.pdf](http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Juhtumianalüüs_Tatramae_II_karjaar_K6K_2013.pdf)
  60. Tatramäe II kruusakarjääri mäeeraldise kasutuselevõtuga seotud keskkonnamõju hindamise täiendatud programm. Keskkonnaamet 2011. Internetis kättesaadav: [http://www.keskkonnaamet.ee/public/Lisa16\\_-\\_Tatramae\\_II\\_kruusakarjaari\\_maeeraldise\\_kasutuselevotuga\\_seotud\\_KMH\\_taiendatud\\_programm.pdf](http://www.keskkonnaamet.ee/public/Lisa16_-_Tatramae_II_kruusakarjaari_maeeraldise_kasutuselevotuga_seotud_KMH_taiendatud_programm.pdf)
  61. Sonda kaevanduse sotsiaalmajandusliku mõju hindamine. Uringuaruanne. 10. detsember 2014. Poliitikauuringute Keskus Praxis. Internetis kättesaadav: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/09/Sonda-kaevanduse-sotsiaalmajandusliku-mõju-hindamine.pdf>
  62. XXIII Aprillikonverents Eesti maapõue strateegiast: Teesid. Eesti Geoloogiakeskus, Tallinn 2014. Internetis kättesaadav: [http://www.egk.ee/wp-content/uploads/2015/01/XXIIIAprillikonverents\\_teesidA4px.pdf](http://www.egk.ee/wp-content/uploads/2015/01/XXIIIAprillikonverents_teesidA4px.pdf)

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Kärt Puistama (sünnikuupäev: 02.07.1990)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose  
„Üldsuse osalemisõigusega seotud probleemid maavarade kaevandamisloa menetluses“,

mille juhendaja on dr iur Hannes Veinla,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil,  
sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja  
lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas  
digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega  
isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õiguseid.

Tallinnas, 02.05.2016.a