

Maapõueseaduse ja säästva arengu seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

Sissejuhatus

Maapõueseadus (RT I 2004, 84, 572; 2007, 42, 303) (edaspidi *MPS*) jõustus 1. aprillil 2005.

Käesoleva muudatuse vajaduse tingivad valmiva dokumendiga “Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2008-2015” seonduvad asjaolud.

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse ja -tehnoloogiaosakonna juhataja Rein Raudsep (tel 626 2971). Õigusekspertiisi on teinud õigusosakonna jurist Annemari Vene (tel 626 2820).

Seaduse Riigikogus vastuvõtmiseks on vajalik lihthälteenamus.

Seaduse eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Seaduse eesmärk

Alates 2005. aastast on seis põlevkivi kaevandamise lubade osas väga keeruline, sest lisaks väljaantud lubadele (kõikide kaevandamislubadega lubatud maksimaalne aastane kaevandamismaht ehk aastamäär on kokku 23,75 mln t) oli Keskkonnaministeeriumis menetlusse võetud veel 16 põlevkivi kaevandamise loa taotlust, sealhulgas mõnele piirkonnale mitu taotlust, kokku 26,32 mln t aastamäära peale. Seadustega ei ole olnud võimalik põlevkivi kasutamist riiklikult suunata. Kõiki geoloogilise uuringu ja kaevandamise loa saamiseks esitatud nõuetekohaseid taotlusi tuli menetleda. Seaduses on küll toodud võimalus loa väljastamisest keelduda – seda vastavalt lõikele, kus on märgitud: „kaevandamine on vastuolus riiklike huvidega”. Riiklik huvi ei olnud aga seni konkreetselt määratletud.

Riigikogu võttis 8. märtsil 2006 vastu maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõu, millega:

- 1) peatati enne maapõueseaduse muutmise seaduse jõustumist Keskkonnaministeeriumile esitatud põlevkivi kaevandamise lubade taotluste menetlemine kuni põlevkivi kasutamise riikliku arengukava kinnitamiseni (*MPS* § 75 lg 6);
- 2) luba ei anta kui taotletakse põlevkivi kaevandamiseks, kuid puudub põlevkivi kasutamissuundade kindlaksmääramiseks, sealhulgas põlevkiviõli, põlevkivigaasi ning põlevkivist toodetud elektri- ja soojusenergia kasutusvõimaluste hindamiseks, koostatud riiklik arengukava (edaspidi *põlevkivi kasutamise riiklik arengukava*, *MPS* § 34 lg 1 p 17);
- 3) luba ei anta kui kaevandamiseks taotletava maavaravaru kasutamissuund on vastuolus põlevkivi kasutamise riikliku arengukavaga (*MPS* § 34 lg 1 p 18);
- 4) põlevkivi kasutamise riikliku arengukava kinnitab Vabariigi Valitsus (hiljem muudeti seda Maapõueseaduse sätet, mis käsitleb põlevkivi kasutamise riikliku arengukava kinnitamist ja asendati “kinnitab Vabariigi Valitsus” uue sõnastusega “kinnitab Riigikogu”, *MPS* § 34 lg 3).

Põlevkivi kasutamise maht ning suunad lepatakse riiklikul tasemel kokku „Põlevkivi kasutamise riiklikus arengukavas 2008-2015” ja kinnitatakse ka põlevkivi kaevandamise lubatud aastamäär, eeldatavalt 20 mln t tasemel. Põlevkivi arengukava elluviimisel seatakse

sihiks saavutada 2015. aastaks põlevkivi kaevandamise ülempiiriks 15 mln t aastas, milleks on vajalik põhjalikult analüüsida energiamajanduse arengusuundi. Kui lubatud aastamahuku koheselt seada 15 mln t, tekib tõsine probleem Eesti varustamisel elektrienergiaga.

Kuna kehtivatele lubadele kantud põlevkivi kaevandamise maksimaalne aastamäär kokku on 23,75 mln t, tuleb anda õiguslikud võimalused lubadele märgitud aastamäära vähendamiseks.

Eelnõu eesmärk on maapõueseadusesse lisada asjakohased sätted, et oleks tagatud põlevkivi kasutamise riiklikus arengukavas kehtestatava põlevkivi kasutamise aastamäära saavutamine.

Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu §-s 1 muudetakse maapõueseadust.

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse maapõueseadust §-ga 25¹ nii, et lisaks turba kaevandamise lubatud maksimaalsele aastamäärale kehtestatakse üldine kaevandamise lubatud maksimaalne aastamäär ka põlevkivi kaevandamisel. Säte on kooskõlas põlevkivi kasutamise riiklikus arengukavaga ja vajalik selleks, et piirata põlevkivi kasutamist. Põlevkivi aastane kaevandamismäär on kalendriaastas kõigi lubade alusel kokku maksimaalselt kaevandada lubatud põlevkivi kogus. Põlevkivi aastane kaevandamismäär on 20 mln t. MPS § 34 lõige 1 punkt 6 võimaldab lubade andmisest keelduda kui sama maavara kaevandamiseks varem antud kaevandamislubades fikseeritud aastased kasutusmäärad ületavad maksimaalselt kaevandada lubatud maavaravaru kogust aastas või kui loa andmise korral see ületatakse.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse MPS § 26 lõiget 4 nii, et põlevkivi kaevandamise lubatud maksimaalset aastamäära või osa sellest on lubatud võõrandada isikule, kellel on kehtiv põlevkivi kaevandamise luba. Säte on vajalik selleks, et mõistlikult ja sujuvalt reguleerida põlevkivi kaevandamise kogust ja tagada Eesti varustamist elektrienergiaga. Praegu on olukord selline, et AS Eesti Põlevkivi varustab põlevkiviga ettevõtteid (nt OÜ VKG Aidu Oil), kellel põlevkivi kaevandamine on algusjärgus. See vajadus langeb ära, kui nad ise hakkavad põlevkivi kaevandama koguses, mis on kaevandamisloaga lubatud. Sellest alates ei ole ASil Eesti Põlevkivi enam vajadust kaevandada põlevkivi maksimaalses koguses nagu kaevandamislubadega sätestatud.

Võõrandamislepingu ära kirja ning loa muutmise taotluse loa andjale esitamisel loetakse võõrandatav kaevandamise lubatud maksimaalne aastamäär loovutatuks omandaja kasuks, välja arvatud kui võõrandaja või omandaja loobub loa muutmise taotlusest või loa andja keeldub loa muutmisest. MPS § 42 sätestab loa muutmise alused.

Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse § 26 lõikega 5¹ selliselt, et põlevkivi kaevandamise loaga võib põlevkivi aastase kaevandamismäära paindlikumaks kasutamiseks lisaks lubatud maksimaalsele aastamäärale määrata ka kaevandada lubatud aastamäära. Kaevandada lubatud aastamäär võib olla aastate lõikes erinev, kuid ei või olla suurem kui loale märgitud maksimaalne aastamäär. Kaevandada lubatud aastamäär määratakse, kui põlevkivi kaevandamise lubade omanike vahel on kokkulepe, millega tagatakse põlevkivi kaevandamine põlevkivi aastase kaevandamismäära piires. Kokkuleppes peab olema määratud iga kokkuleppe osaliseks oleva kaevandamise loa omaniku kaevandada lubatud aastamäär kokkuleppe kehtivusaja jooksul. Sellisel juhul ei ole loa alusel lubatud kaevandada aastas rohkem kui loaga määratud kaevandada lubatud aastamäär. Igal kaevandamisloal on ainult üks omanik, kuid kaevandamisloa omanikul võib olla rohkem kui üks maavara kaevandamise luba.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse § 30 lõikega 2¹. Selles sätestatakse põlevkivi kaevandamisel mäeeraldise laiendamise võimalus. Seda saab teha vaid kaevandaja taotluse esitamise ajal kehtivatele lubadele kantud põlevkivi kaevandamise lubatud maksimaalse aastamäära ja kaevandada lubatud aastamäära piires. Kaevandada lubatud aastamäära võib uuel loal suurendada juhul, kui sõlmitakse uus kokkulepe vastavalt § 26 lõikele 5¹.

Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse seadust §-ga 30¹, mille lõige 1 käsitleb uue mäeeraldise andmist põlevkivi kaevandamisel. Kui kehtiva põlevkivi kaevandamisloaga antud kaevandavat maavaravaru jätkub kuni viieks aastaks ning kaevandamisloa omanik taotleb uut kaevandamisluba uue mäeeraldise saamiseks, menetletakse nimetatud taotlust eelisjärjekorras kehtivat põlevkivi kaevandamisluba mitteomavate isikute taotluste ees. Sellisel juhul ei kohaldata § 32.

Sel sättel on praktiline tähtsus, sest nii on võimalik jätkata uue kaevandamisloa alusel kaevandamist selle piirkonna naabruses, kus juba on kaevandamisega keskkonna seisundit halvendatud. Sättel on kaks positiivset aspekti: 1) majanduslik – mitte alustada olemasoleva karjääri kõrval uue karjääri rajamist uue arendaja poolt, kes võib-olla alles alustab kaevandamiseks vajaliku tehnika muretsemist; kõik see takistaks majanduse sujuvat toimimist; 2) keskkonnahoiu seisukohalt on oluline, et olemasoleva karjääri kõrvale ei rajataks eraldi uut karjääri, mis tekitaks uusi keskkonnamõjusid.

Sama punkti § 30¹ lõikes 2 on sätestatud, et lõikes 1 nimetatud tingimustel antakse põlevkivi kaevandamisluba ainult kaevandaja taotluse esitamise ajal kehtivatele lubadele kantud põlevkivi kaevandamise lubatud maksimaalse aastamäära ja kaevandada lubatud aastamäära piires. Kaevandada lubatud aastamäära võib uuel loal suurendada juhul, kui sõlmitakse uus kokkulepe vastavalt § 26 lõikele 5¹.

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse seaduse § 42 lõiget 1 punktiga 7, mis sätestab, et kaevandamisluba muudetakse, kui põlevkivi aastane kaevandamismäär on väiksem kui kehtivatele lubadele märgitud kaevandamise lubatud maksimaalsed aastamäärad kokku ning põlevkivi aastasest kaevandamismäärast kinnipidamist ei tagata MPS § 26 lõikes 5¹ sätestatud meetodikat kasutades.

Eelnõu § 1 punktiga 7 täiendatakse MPS § 42 lõikega 3, mis sätestab varuavariandi juhuks kui eespool nimetatud kokkulepet ei saavutata. Sel juhul vähendatakse iga kaevandamislubade omaniku aastast põlevkivi kaevandamise lubatud maksimaalset aastamäära proportsionaalselt talle kaevandamislubadega antud maksimaalse aastamäära osakaalule selle mahu suhtes, mille võrra põlevkivi aastane kaevandamismäär on väiksem kui kehtivatele lubadele märgitud maksimaalsed aastamäärad kokku. Kaevandamisloa omanik võib ise määrata, millistel talle antud lubadel millises osas lubatud maksimaalset aastamäära vähendatakse. Kaevandamisloal lubatud maksimaalse aastamäära muutmisel muudetakse vajadusel ka kaevandamisloa kehtivusaega, vastavalt MPS § 26 lõikele 6.

Vähendamisel tuleb rakendada võrdse kohtlemise printsiipi ja vähendada proportsionaalselt iga kaevandaja aastast põlevkivi kaevandamise maksimaalset mahtu vastavalt kaevandajale kaevandamisloaga antud maksimaalse aastase kaevandamismahu osakaalule 23,75 mln t suhtes.

Kaevandaja	Maksimaalne aastane kaevandamismaht, tuh t	% leitud 23750 tuh tonnist*
Põlevkivi Kaevandamise AS	18950	79,79
AS Kunda Nordic Tsement	300	1,26
Kiviõli Keemiatööstuse OÜ	1000	4,21
OÜ VKG Aidu Oil	3500	14,74
KOKKU	23750	100

Märkus*: leitud protsent näitab, kui palju moodustab iga kaevandaja lubatud maksimaalne aastane kaevandamismaht kaevandamislubade alusel moodustunud summaarsest 23,75 mln tonnist.

Näide: kui kõik kaevandajad kaevandaksid aastas maksimaalse lubatud koguse põlevkivi, ületataks sellega Põlevkivi arengukavas ette nähtud 20 mln tonni 3,75 mln tonniga. Järelikult tuleks iga kaevandaja maksimaalset aastast kaevandamismahtu vähendada järgmiselt:

Põlevkivi Kaevandamise AS	$3750 \times 0,7979 =$	2992,125 tuh t
AS Kunda Nordic Tsement	$3750 \times 0,0126 =$	47,25 tuh t
Kiviõli Keemiatööstuse OÜ	$3750 \times 0,0421 =$	157,875 tuh t
OÜ VKG Aidu Oil	$3750 \times 0,1474 =$	552,750 tuh t
KOKKU		3750 tuh t

Seega oleksid pärast proportsionaalset vähendamist kaevandajate maksimaalsed põlevkivi aastase kaevandamise mahud järgmised:

Põlevkivi Kaevandamise AS	$18950 - 2992,125 =$	15957,875 tuh t
AS Kunda Nordic Tsement	$300 - 47,25 =$	252,75 tuh t
Kiviõli Keemiatööstuse OÜ	$1000 - 157,875 =$	842,125 tuh t
OÜ VKG Aidu Oil	$3500 - 552,750 =$	2947,250 tuh t
KOKKU		20000 tuh t

Selles näites toodud võrdse kohtlemise printsiibi järgimisel on kaevandajatel summaarselt võimalik kaevandada põlevkivi maksimaalselt kuni 20 mln t aastas nii nagu on esitatud Põlevkivi arengukava eelnõus.

Õiguskindluse põhimõtte järgi peab seadusandja uue õigusliku olukorra loomisel tagama, et õiguse adressaadil oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks piisavalt aega.

Seega võiks kasutusmäära muutmisega kaasnevate negatiivsete mõjude vähendamiseks kaaluda ka lubade muutmist teatud üleminekuajaga (nt anda arengukava elluviimiseks aega aasta) või vähendamist järk-järgult.

Vähendamisega peab kaasnema loa kehtivusaja pikendamine, kui see on vajalik MPS § 26 lõikest 6 tulenevalt – „Mäeeraldise kaevandatav maavaravaru ei tohi olla suurem kui kaevandamise aastamäär või kaevandamise lubatud maksimaalse aastamäär ja kaevandamisloa aastateks ümberarvestatud kehtivusaja korrutis.”.

Et võimaldada Vabariigi Valitsuse poolt aastase kasutusmäära kehtestamist, oleks vajalik anda arengukavale teatud jõustumisaeg.

Eelnõu § 1 punktiga 8 sätestatakse, et MPS § 75 lõike 9 jõustumise ajal kehtivate ning enne selle sätte jõustumist taotletud põlevkivi kaevandamise lubade suhtes rakendatakse MPS § 42 lõike 1 punkti 7 ning § 42 lõiget 3, kui § 26 lõikes 5¹ sätestatud kokkulepet ei ole sõlmitud kolme kuu jooksul selle sätte jõustumisest.

Kokkuleppe sõlmimiseks sätestatav aeg – kolm kuud on piisav. See on põlevkivi kaevandavate ettevõtete esindajatega läbi räägitud ja arutelud on protokollitud (kõigi praegu põlevkivi kaevandavate ettevõtete esindajate osavõtul toimunud teine arutelu Keskkonnaministeriumis toimus 14. novembril 2007.a). Kaevandada lubatud aastamäär kantakse kaevandamise lubadele vastavalt kokkuleppele, mis sõlmitakse mõneks aastaks (eeldatavalt mitte kauemaks kui viieks aastaks, seejärel tuleb uus leping sõlmida). Kaevandamisloas tuleb lisaks põlevkivi kaevandamise lubatud maksimaalsele aastamäärale määrata ka aastate kaupa lubatud aastamäär.

Eelnõu §-s 2 tehakse ettepanek muuta säästva arengu seaduse § 6 lõiget 3 ja sõnastada see järgmiselt: “Taastumatu loodusvara aastased kasutusmäärad kehtestab Vabariigi Valitsus, välja arvatud põlevkivi aastane kaevandamismäär, mis kehtestatakse maapõueseadusega.”.

Kuna põlevkivi kaevandamise aastamäär on fikseeritud pikaks ajaks ning see on kogu Eesti kohta üks, on sobilik see kehtestada maapõueseadusega.

Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei võeta kasutusele uusi termineid.

Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Seadusel ei ole seoseid Euroopa Liidu õigusaktidega.

Seaduse mõju

Keskkonnamõju:

Seaduse rakendumisel on positiivne mõju keskkonnale, sest uute sätete abil on võimalik piirata põlevkivi kaevandamise aastamäära ja seega vähendada keskkonna mõjutamist.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele ja regionaalarengule:

Seaduse muudatuse jõustumise korral paraneb riigi haldussuutlikkus ja täpsustuvad keskkonnaametnike tööülesanded. Suureneb riigi võimalus kontrollida maapõueseaduse täitmist ja sihipäraselt ning seega ühiskonnale tulusamalt suunata maapõue kasutamist ja maavarade kaevandamist, hoides ära või maksimaalselt vähendades negatiivset keskkonnamõju.

Mõju majandusele:

Majanduse arengule on seaduse rakendumise mõju positiivne, sest seaduses sätestatud regulatsioon suunab põlevkivi kasutamist süsteemsemalt ning stimuleerib ühtlasi taastuvate energiaallikate kasutusele võtmist.

Seadus ei avalda otsest mõju ettevõtluskeskkonnale ja konkurentsiolekorradele.

Energiaga varustatust lubade muutmine ei mõjuta, sest Põlevkivi Kaevandamise ASil, kes kaevandab põlevkivi elektrienergia tootmiseks, jääks hoolimata kaevandamislubades oleva

maksimaalselt lubatud aastamäära vähendamisest piisavalt suur põlevkivi kaevandamise lubatud aastamäär.

Seaduse rakendamisega seonduv koolitusvajadus:

Seaduse rakendumisega ei kaasne spetsiaalset koolitusvajadust.

Seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud

Seaduse rakendamisega riigile täiendavaid rahalisi kulutusi ei kaasne. Lubade muutmine toob ettevõtjatele kaasa majanduslikust küljest teatud negatiivseid tagajärgi, peamiselt on selleks realiseerimata arenguplaanide tõttu saamata jäänud kasum. Põlevkivi kaevandamise lubatud aastamäära vähendamine on avalikke huve arvestades vajalik, vajadust põhjendatakse pikemalt "Põlevkivi kasutamise riiklikus arengukavas 2008-2015". Maapõueseaduse muutmisel tuleb tagada, et valitud õiguslik lahendus aastamäärade muutmiseks oleks hoolikalt kaalutud ning arvestaks Põhiseaduses sätestatud õiguse üldpõhimõtetega. Samuti on vajalik, et piisavad alused täitevvõimule otsuste tegemiseks sisalduksid seaduses.

Riigivastutuse seaduse § 14 lõike 1 järgi võib isik nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega, rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ning isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. See ei välista vastutust õigustloova akti alusel antud haldusakti või sooritatud toiminguga tekitatud kahju eest. Seaduse § 15 lõike 1 kohaselt võib isik nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglasel ulatuses. Kui seadus ei sätesta teisiti, ei saa hüvitist nõuda ulatuses, milles isikute eriline kohtlemine on ette nähtud seadusega.

Seega peab seaduses ette nähtud lahendus olema eelkõige proportsionaalne, s.o sobilik, vajalik eesmärgi saavutamiseks ning mõõdukas. Kuna sisuline põhjendus sisaldub arengukavas, peab seaduses valitud vähendamise meede tagama selle, et negatiivne mõjutus oleks võimalikult väike. Antud juhul võimaldab ettenähtud lahendus, milleks on ettevõtjate vaheline kokkulepe aastamäära kasutamiseks, väga paindlikku lähenemist. Ka alternatiivvariandi - aastamäärade vähendamise - meetodika võimaldab loa omanikele maksimaalset otsustusvabadust arengukava poolt seatavates raamides.

Rakendusaktid

Tulenevalt seaduse punktides tehtavatest muudatusest ei ole vajalik sisse viia põhjalikke muudatusi asjaomaste lubade andmist reguleerivatesse määrustes. Keskkonnaministri 6.mai 2005.a määrusesse nr 36 "Maavara kaevandamisloa taotluse vorm, taotlusele, seletuskirjale ja graafilisele osale esitatavad täpsustatud nõuded, kaevandamisloa taotluse menetlemistoimingute tähtajad ja kaevandamisloa vorm" tuleb sisse viia täiendav säte kokkuleppeliselt määratud kaevandada lubatud aastamäära kohta ja vastav tabel, mis on loa osa.

Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

Vabariigi Valitsuse nimel

Heiki Loot
Riigisekretär