

**RIIGIKOHUS  
HALDUSKOLLEGIUM**

**KOHTUOTSUS**  
Eesti Vabariigi nimel

<b>Kohtuasja number</b>	3-3-1-86-06
<b>Otsuse kuupäev</b>	28. veebruar 2007
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Tõnu Anton, liikmed Indrek Koolmeister, Julia Laffranque, Jüri Põld ja Harri Salmann
<b>Kohtuasi</b>	Maidla Vallavalitsuse kaebused Keskkonnaministeeriumi toimingute ja 7. veebruari 2005. a vaideotsuse peale
<b>Vaidlustatud kohtulahend</b>	Tallinna Ringkonnakohtu 13. juuli 2006. a otsus haldusasjas nr 3-05-145
<b>Menetluse alus Riigikohtus</b>	Maidla Vallavalitsuse kassatsioonkaebus
<b>Asja läbivaatamine</b>	23. november 2006
<b>Kohtuistungil osalenud isikud</b>	Maidla Vallavalitsuse esindaja vandeadvokaat Margo Lemetti, Keskkonnaministeeriumi esindajad õigusosakonna jurist Annemari Vene ning keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna spetsialist Maris Saarsalu, OÜ VKG Aidu Oil esindaja vandeadvokaat Raul Ainla

**RESOLUTSIOON**

1.

**Jätta Maidla Vallavalitsuse kassatsioonkaebus rahuldamata.**

2.

**Jätta jõusse Tallinna Ringkonnakohtu 13. juuli 2006. a otsus haldusasjas nr 3-05-145, muutes selle põhjendusi vastavalt käesoleva otsuse põhjendustele.**

3.

**Menetluskulud jätta menetlusosaliste enda kanda.**

4.

**Arvata kautsjon riigituludesse.**

## **ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK**

1.

OÜ Merko Kaevandused, OÜ VKG Aidu Oil ja Põlevkivi Kaevandamise AS esitasid Keskkonnaministeeriumile **kaevandamisloa taotlused** põlevkivi kaevandamiseks Maidla ja Mäetaguse vallas Uus-Kiviõli uuringuväljal mäeeraldise pindalaga 6206,70 ha. Keskkonnaministeerium avaldas Ametlikes Teadaannetes teated maavara kaevandamise loa taotluste menetlusse võtmise kohta vastavalt 23. ja 24. detsembril 2004 ning 24. jaanuaril 2005. Teatiste kohaselt said huvitatud isikud kahe nädala jooksul teatise ilmunisest esitada kaevandamisloa väljaandjale taotluse kohta ettepanekuid ja vastuväiteid.

2.

Maidla Vallavalitsus esitas 21. jaanuaril 2005 Keskkonnaministeeriumile **vaide**, milles palus OÜ VKG Aidu Oil ja OÜ Merko Kaevandused kaevandamisloa taotluste menetlusse võtmise toimingud tagasi täita, sest esitatud taotlused olid puudustega ja neid ei oleks tohtinud seetõttu menetlusse võtta.

### **Keskkonnaministeerium**

otsustas 7. veebruari 2005. a **vaideotsusega** nr 13-4-6/12242-9 avaldada kaevandamisloa taotlemise kohta teate ajalehes Põhjarannik ning pikendas valla seisukoha andmise tähtaega 30 päevani. Vaideotsuses märgiti, et vaide esitaja märgitud taotluste puudused on võimalik kõrvaldada menetluse käigus. Kaevandamisloa taotlused edastas kohalikule omavalitsusele menetlust läbiviiv haldusorgan. Mäeeraldise teenindusmaa piiridesse jäävate kõigi kinnisasjade omanike kohta õiendi esitamine ei olnud veel võimalik, sest ei ole teada teenindusmaa asukoht ega selle suurus, mis selgub alles kaevanduse projekteerimise käigus.

### 3.

7. veebruaril 2005 teatas Keskkonnaministeerium kaevandamisloa taotlejatele kirjalikult, et on taotlustega tutvunud ning algatab vastavalt Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanõuditeerimise seadusele (KeHAS) keskkonnamõju hindamise. Samas märgiti, et kuna esitatud on mitu maavara kaevandamise loa taotlust, siis peab ministeerium otstarbekaks jätkata keskkonnamõju hindamist pärast enampakkumise tulemuste selgumist. Keskkonnaministeeriumi 12. mai 2005. a käskkirjaga nr 625 otsustati müüa põlevkivi kaevandamisluba Eesti põlevkivimaardla Uus-Kiviõli kaeveväljal enampakkumisel.

### 4. Maidla Vallavalitsus

esitas Tallinna Halduskohtule **kaebused** kaevandamisloa taotluste menetlusse võtmise, avalikustamise ja menetlemise toimingute õigusvastasuse kindlakstegemiseks ning Keskkonnaministeeriumi vaideotsuse ja keskkonnamõju hindamise algatamise otsuste tühistamiseks.

Lisaks eeltoodule paluti kaebuses tunnistada õigusvastaseks kuni asja halduskohtus arutamise lõpuni Keskkonnaministeeriumi tehtavad menetlustoimingud seoses keskkonnamõju hindamisega. Kohus liitis kaebused ühte menetlusse.

Kaebaja leidis, et vaideotsuse tegemisel rikuti vaide läbivaatamise tähtaega ja eksiti kaalutusõiguse teostamisel ning otsus on ka sisuliselt vale, sest taotlused olid puudustega ja neid ei võinud menetlusse võtta, vaid tulnuks tagastada. Kaevandamisloa taotluste menetlusse võtmine rikub kaebaja õigusi, sest Uus-Kiviõli maardlas kaevandamine ei ole kooskõlas Maidla valla huvidega. Kuna puudustega taotlusi menetleda ei saanud, siis on õigusvastased ka selles menetluses teostatud toimingud, sh keskkonnamõju hindamise algatamine. Keskkonnamõju hindamise algatamine on õigusvastane ka seetõttu, et sellest ei teavitatud kohalikku omavalitsust ega maaomanikke, samuti ei ole avaldatud sellekohast teadet Avalikes Teadaannetes. Kaevandamisloa taotlejatele saadetud 7. veebruari 2005. a kirjad ei vasta haldusaktile esitatavatele nõuetele ja on allkirjastatud selleks pädevust mitteomava isiku (Keskkonnaministeeriumi kantsler) poolt.

### 5.

Kolmandate isikutena kaasati menetlusse

Põlevkivi Kaevandamise AS, OÜ VKG Aidu Oil ja OÜ Merko Kaevandused.

### 6. Tallinna Halduskohus

rahuldab **18. oktoobri 2005. a otsusega** haldusajlas nr 3-283/2005 kaebuse osaliselt, tunnistades õigusvastaseks vastustaja toimingut, mis seisnes keskkonnamõju hindamise algatamise otsuste tegemise järgselt KeHAS §-s 16 sätestatud teavitamiskohustuse täitmata jätmises, samuti Keskkonnaministeeriumi 2. juuli 2005. a otsustega algatatud keskkonnamõju hindamise menetluse peatamise. Ülejäänud osas jättis kohus Maidla Vallavalitsuse kaebuse rahuldamata.

Kohus leidis, et Maidla Vallavalitsuse õigusi ei riiva iseenesest fakt, et taotlused esitati ja registreeriti ning kas need olid nõuetekohased või puudustega. Haldusmenetluse seadus nõuab ka puudustega taotluse menetlemist. Kaevandamislubade andmise menetluse alustamist ei pea õigusaktide järgi kooskõlastama kohaliku omavalitsusega. Maapõueseaduse (MaaPS) § 27 järgi tuleb kaevandamisloa taotluse esitamisest teatada Ametlikes Teadaannetes ja saata koopia kaevandusala asukohajärgsele kohalikele omavalitsusele. Need nõuded on täidetud.

Maidla Vallavalitsuse vaie sisuliselt vaideotsusega rahuldati, sest kuigi põhimõtteliselt kindlaksmääramata asukohaga mäeeraldise piiresse jäävate maaüksuste arv on suur ja üksikult kõigi teavitamine ebamõistlik, otsustas Keskkonnaministeerium vaideotsuses avaldada taotluste kohta teabe kohalikus ajalehes Põhjarannik ja andis vallale pikema aja seisukoha andmiseks. Seega võimalik õiguste rikkumine kõrvaldati juba vaideotsusega. Selle üle, millises menetlusstaadiumis nõuda taotlejalt taotluses esinevate puuduste kõrvaldamist, otsustab haldusorgan ise. Keskkonnaministeerium on piisavalt põhjendanud, miks ei olnud otstarbekas nõuda keskkonnaministri 1. veebruari 1995. a määruse nr 3 "Maapõue kasutamist käsitlevate normatiivaktide kinnitamine" osa "Maavara kaevandamise loa taotlemise ja väljaandmise kord" (Kord) p 7 ap-s 5 sätestatud dokumentide ära kirju koheselt. Kaebaja ei ole toonud esile ühtegi niisugust menetluslikku rikkumist, mis võiks kaasa tuua menetluse lõpptulemusena antava haldusakti õigusvastasuse.

Kaebuse haldusakti või toimingut õigusvastasuse kindlakstegemiseks võib esitada isik, kellel on selleks põhjendatud huvi. Kohtu hinnangul puudub Maidla Vallavalitsusel põhjendatud huvi Keskkonnaministeeriumi toimingute, millega võeti menetlusse, avalikustati ja menetleti kolmandate isikute esitatud maavara kaevandamise lubade taotlusi, õigusvastasuse tuvastamiseks ning kaebus on selles osas ilmselgelt põhjendamatu. Vald ei saa kohtus esindada võimalikule kaevealale jäävaid vallaelanikke, asjakohatud on kõik kaebaja väited, mis seonduvad tulevase mäeeraldise teenindusmaa piiridesse jääda võivate kinnisasja omanikest vallaelanike õiguste kaitsega ja sellest tuleneva valla väidetava põhjendatud huviga. Paljasõnaline on valla väide, et tema põhjendatud huvi seisneb võimaliku tulevase kahju ärahoidmises.

Kaebuses ja vaides on esitatud samad nõuded, mistõttu vaideotsuse tühistamist saaks kaebaja taotleda vaid juhul, kui see rikub tema õigusi sõltumata vaidemenetluse esimest. Selliseid

asjaolusid ei esine. Rahuldamisele ei kuulu ka nõue tühistada kaevandamisloa taotluste menetluses antud keskkonnamõju hindamise algatamise otsused. Keskkonnamõju hindamise algatamine on menetlustoiming, mitte haldusakt ja selleks pole kehtestatud eraldi vormi. Vaidlust ei ole selle üle, et uue põlevkivimaardla rajamine on olulise keskkonnamõjuga. Seega puudus vastustajal diskretsioon otsustamaks, kas algatada keskkonnamõju hindamine või mitte. Ministeeriumi kantsler on KeHAS § 11 lg 1, MaaPS § 28 lg 7 ja Korra p 17 kohaselt pädev kaevandamisloa andmise menetluses keskkonnamõju hindamist algatama. Võimalike arengukavade puudumine ja/või uue kaevanduse avamise väidetav vastuolu Maidla valla arengukavaga ei ole iseenesest takistuseks keskkonnamõju hindamise algatamiseks.

Keskkonnamõju hindamise algatamisega seotud dokumendid edastas ministeerium vallale alles 10. märtsil 2005 vastuseks viimase teabenõudele. Seega on vastustaja rikkunud Maidla Vallavalitsuse õigust olla õigeaegselt ja menetluse võimalikult varajases staadiumis informeeritud valla territooriumil kavandatavast olulise keskkonnamõjuga tegevusest. Enampakkumise korraldamine ei tähenda, et menetlusnõudeid ei peaks järgima. KeHAS § 16 nägi tähtajaks ette kümme päeva, seda pidi Keskkonnaministeerium järgima.

Keskkonnamõju hindamise algatamise otsuste tegemise ajal kehtinud KeHAS ega MaaPS ei näinud ette võimalust kaevandamisloa taotluse menetluse peatamiseks kuni enampakkumise võitja selgumiseni või enampakkumise nurjunuks tunnistamiseni. Seega puudus Keskkonnaministeeriumil õiguslik alus keskkonnamõju hindamise kui kaevandamisloa taotluse menetluse ühe osa peatamiseks. Keskkonnamõju hindamise menetluse peatamine ja selle jätkamine alles pärast enampakkumise tulemuste selgumist ning sellega seoses üldsuse menetluse kaasamata jätmine on oluline menetlusnormi rikkumine, mis võib mõjutada kaevandamisloa andmise menetluse lõpptulemuse õiguspärasust. Seetõttu on kaebus põhjendatud osas, milles leiti, et keskkonnamõju hindamise peatamine on õigusvastane.

7.

Halduskohtu otsuse peale esitasid **apellatsioonkaebused Maidla Vallavalitsus, Keskkonnaministeerium ja OÜ Merko Kaevandused.**

## **8. Tallinna Ringkonnakohus**

rahuldas **13. juuli 2006. a otsusega** haldusasjas nr 3-05-145 Keskkonnaministeeriumi ja OÜ Merko Kaevandused appellatsioonkaebused ning jättis rahuldamata Maidla Vallavalitsuse appellatsioonkaebuse. Ringkonnakohus tühistas halduskohtu otsuse osas, millega kohus tunnistas õigusvastaseks Keskkonnaministeeriumi poolt 7. veebruaril 2005 algatatud keskkonnamõju hindamise menetluse peatamise, ning osas, milles kohus mõistis vastustajalt Maidla Vallavalitsuse kasuks välja kohtukulud. Lisaks muutis ringkonnakohus halduskohtu otsuse põhjendusi osas, millega jäeti rahuldamata Maidla Vallavalitsuse kaebus

Keskkonnaministeeriumi 7. veebruari 2005. a vaideotsuse ning OÜ Merko Kaevandused ja OÜ VKG Aidu Oil kaevandamisloa taotluste menetlusse võtmise, menetlemise ja kaevandamisloa taotluste menetluses 7. veebruari 2005. a keskkonnamõju hindamise algatamise otsuste peale esitatud kaebus, asendades nimetatud osas halduskohtu otsuse põhjendused ringkonnakohtu otsuse põhjendustega. Ülejäänud osas jättis ringkonnakohus halduskohtu otsuse muutmata.

Ringkonnakohus tõlgendas Maidla Vallavalitsuse nõudeid selliselt, et kaebaja eesmärk on saavutada olukord, kus esitatud kaevandamisloa taotlusi ei menetleta ja need tagastatakse läbivaatamatult taotluste esitajatele, samuti lõpetatakse algatatud keskkonnamõju hindamise menetlus. Ringkonnakohtu hinnangul puudub Maidla Vallavalitsusel kaebuses nimetatud Keskkonnaministeeriumi toimingute ja vaideotsuse vaidlustamiseks kaebeõigus ning kaebus tuleb sellel põhjusel jätta rahuldamata. Esimese astme kohtuotsuse motiivid kaebuse rahuldamata jätmise kohta tuleb asendada ringkonnakohtu motiividega. Kuna apellatsioonkaebust ei esitatud halduskohtu otsuse osa peale, milles kohus tunnistas õigusvastaseks Keskkonnaministeeriumi toimingut, mis seisnes keskkonnamõju hindamise algatamise järgselt KeHAS §-s 16 sätestatud teavitamiskohustuse täitmata jätmises, siis selles osas ringkonnakohus halduskohtu otsuse seaduslikkust ei kontrolli. Vaideotsuse vaidlustamine on lubatav, kui see rikub kaebaja õigusi iseseisvalt. Ringkonnakohus ei tuvastanud vaideotsusega kaebaja õiguste iseseisvat rikkumist.

Kaebaja on vaidlustanud menetlustoimingud (milleks on ka keskkonnamõju hindamise algatamine) lõpliku haldusakti (kaevandamisloa) andmisel. Taotletud haldusakti (luba) väljastatud ei ole. Menetlustoiminguid haldusakti andmisel ei saa reeglina iseseisvalt vaidlustada, välja arvatud juhul, kui menetlusnõude rikkumine toob kaasa menetlusosalise subjektiivsete õiguste rikkumise sõltumata menetluse lõpptulemusest või kui menetlusnõude rikkumisel on nii oluline tähendus, et rikkumine mõjutab igal juhul hilisema haldusakti sisu. Ringkonnakohtu hinnangul käesoleval juhul menetlustoimingu iseseisva vaidlustamise eeldused täidetud ei ole. Kolmandate isikute poolt vastustajale esitatud kaevandamisloa taotluste menetlusse võtmine ning menetlemine, samuti vastustaja otsustus algatada kolmandate isikute poolt kavandatava tegevusega seonduvalt keskkonnamõju hindamine ei too kaebajale kaasa õiguslikke tagajärgi ega saa seetõttu iseseisvalt rikkuda tema õigusi või vabadusi. Kaugemaleulatuvat õigust menetlustoimingute vaidlustamiseks ei tulene ka Århusi konventsioonist (Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon).

Ringkonnakohus ei jaganud kaebaja seisukohta, et menetlustoimingute vaidlustamine enne lõpliku haldusakti andmist on õigustatud, sest juba taotluste esitamise hetkel pidi olema Keskkonnaministeeriumile ilmselge, et taotlusi ei saa rahuldada, sest kaevandamisloa väljastamine oleks vastuolus Maidla valla arengukavaga, Säästva arengu seadusega (SäAS) ja Riigikogu 15. detsembri 2004. a otsusega kinnitatud "Kütuse- ja energiamajanduse riikliku

arengukavaga aastani 2015". Kohus nõustus vastustajaga, et arengukavadele ja muudele seadustele vastavuse hindamine toimub mitte kaevandamisloa taotluse menetlusse võtmise otsustamise staadiumis, vaid taotluse sisulise läbivaatamise käigus. Riigikogu kinnitatud arengukavast ei tulene uute põlevkivikaevanduste avamise keeldu. Asjaolu, et Maidla valla arengukava põlevkivi kaevandamist kõnealuses kohas ette ei näe, ei tähenda iseenesest, et kaevandamisloa ei saagi välja anda. Maapõueseadusest ei tulene, et valla mittenõustumine on igal juhul kaevandamisloa andmist välistavaks asjaoluks. Alates 28. märtsist 2006 kehtiva MaaPS § 75 lg 6 kohaselt enne selle sätte jõustumist esitatud põlevkivi kaevandamise lubade taotluste menetlemine peatatakse kuni põlevkivi kasutamise riikliku arengukava kinnitamiseni. Ka sellest ei järeldu, et kaevandamisloa taotluse rahuldamine oleks välistatud.

Halduskohtule esitatud kaebus ei sisalda taotlust tunnistada õigusvastaseks keskkonnamõju hindamise menetluse peatamine. Selline taotlus ei oleks ka kooskõlas kaebaja eesmärgiga lõpetada kaevandamisloa taotluste ja keskkonnamõju hindamise menetlused. Seega väljus halduskohus kaebuse piiridest ning tegi otsuse nõude kohta, mida polnud esitatud (kõnealuse toiminguga leidis õigusvastase olevat kolmas isik Põlevkivi Kaevandamise AS). Selles osas tuleb halduskohtu otsus tühistada.

## MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

### 9. Maidla Vallavalitsus

esitas ringkonnakohtu otsuse peale **kassatsioonkaebuse**, milles palub kohtute otsused tühistada osas, milles kaebus on jäetud rahuldamata, ning teha asjas uus otsus, millega tunnistada OÜ Merko Kaevandused ja OÜ VKG Aidu Oil esitatud kaevandamisloa taotluste menetlemine õigusvastaseks ja kohustada Keskkonnaministeeriumi taotlused tagastama; tühistada Keskkonnaministeeriumi 7. veebruari 2005. a vaideotsus; tunnistada õigusvastaseks Keskkonnaministeeriumi 7. veebruari 2005. a keskkonnamõju hindamise algatamise otsused ja kohustada ministeeriumi lõpetama keskkonnamõju hindamise menetlus.

Maidla Vallavalitsus leiab, et tal on kaebeõigus, sest ta on kaevandamisloa andmise menetluses menetlusosaline HMS § 11 lg 1 p 4 järgi koos kõige sellest tulenevaga ning Keskkonnaministeerium on oma tegevusega piiranud valla õigust seaduspärasele haldusmenetlusele. Seaduspärane haldusmenetlus on vastava menetluse tulemusel õiguspärase haldusakti andmise peamiseks eelduseks. Kuna Maidla Vallavalitsuse õigusi on menetluses rikutud, siis on vallavalitsusel HKMS § 7 lg 1 kohaselt kaebeõigus. Kaebeõigus tuleneb ka Århusi konventsiooni art 9 lg 2 p-st 4. Maidla Vallavalitsus loeb ennast isikuks, keda hakkaks planeeritav kaevandus otseselt mõjutama, samuti on ta kohaliku elanikkonna kui avalikkuse huvides tegutsev isik.

Kassaator leiab, et OÜ Merko Kaevandused ja OÜ VKG Aidu Oil kaevandamisloa taotluste tagastamata jätmise oli õigusvastane, sest juba taotluse esitamise hetkel oli selge, et need ei kuulu rahuldamisele, kuna MaaPS ja SäAS kohaselt pole Uus-Kiviõli kaeveväljal kaevanduse avamine lubatud. Taotlused olid ka selliste puudustega (polnud lisatud kohaliku omavalitsuse õiendit), et need tuli tagastada. Kassaatori arvates tuleneb "Maavara kaevandamise loa taotlemise ja väljaandmise korra" p-st 14, et Keskkonnaministeerium ei või ilma põhjaliku kaalumise otsustada esitatud taotluste edasist menetlemist. Sätte eesmärk on hoida ära ilmselt põhjendamatute taotluste menetlemine. Käesoleval juhul on Keskkonnaministeerium rikkunud kaalutusreegleid, jättes kasutamata temale antud diskretsiooniõiguse. Kohaliku omavalitsuse õiendi lisamine on oluline ja vajalik, et tagada mäeeraldise teenindusmaa piireesse jäävate maatükkide omanike omandiõiguse kaitse. Kinnisasja omandit või kasutamise õigust tõendavate dokumentide ärakirju pole taotlejad seniajani esitanud, mistõttu taotlused tuli ja tuleb tagastada.

Isegi juhul, kui taotlused oleksid vormiliselt korrektsed, ei kuuluks need sisuliselt rahuldamisele, sest on vastuolus Riigikogu 15. detsembri 2004. a otsusega kinnitatud "Kütuse- ja energiamajanduse riikliku arengukavaga aastani 2015" ning Maidla Vallavolikogu 27. veebruari 2004. a määrusega nr 23 kinnitatud "Maidla valla arengukavaga 2004-2012". SäAS § 12 lg 1 järgi suunatakse arengut riigi algatatud arengukava alusel, sama paragrahvi teine lõige näeb ette arengukava koostamise teiste hulgas ka energeetika valdkonnas. Loetletud majandusharudes on igasugune loodusvarade kasutamine lubatud üksnes juhul, kui see on vastavas arengukavas ette nähtud. Täitevvõim on arengukava eesmärkidega seotud. Uus-Kiviõli uuringuväljal ei ole põlevkivi kaevandamist ette nähtud ka Riigikogu 26. oktoobri 2005. a otsusega heaks kiidetud "Eesti keskkonnastrateegias aastani 2010".

Maidla valla arengukavaga mitteametlikult vestamine oleks vastuolus Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 2 lg-st 1 tuleneva kohaliku omavalitsuse pädevusega korraldada oma territooriumil kohalikku elu. Sisuliselt on igaühel Maidla valla territooriumil (sealhulgas kohalikul omavalitsusel endal) õiguspärane ootus, et valla territooriumil viiakse läbi ainult sellist tegevust, mis on kooskõlas valla arengukava ja selle eesmärkidega. MaaPS § 34 p 11 kohaselt keeldutakse kaevandamisloa väljaandmisest, kui see on seadusega vastuolus, praegusel juhul on vastuolu SäAS-ga ja arengukavadega. Alates 28. märtsist 2006 sätestab MaaPS § 34 lg 1 p 17 sõnaselgelt, et kaevandamisloa andmisest keeldumise aluseks on riikliku arengukava puudumine, millega kaevandamine konkreetses piirkonnas oleks ette nähtud. Muudatuse seletuskirjas on toodud ka näide, et lisatav säte annab võimaluse keelduda põlevkivi kaevandamise loa taotluse menetlusse võtmisest kuni Vabariigi Valitsuse poolt põlevkivi kasutamise arengukava kinnitamiseni. Sellest ilmneb seadusandja tahe, et põlevkivi kaevandamisloa taotlusi ei või menetleda ning lubasid väljastada, kui kaevanduse avamine pole ette nähtud arengukavas, vastasel juhul on tegemist ebaseadusliku menetlusega.

Kassaator leiab, et vaideotsus tuleb tühistada, sest sellega rikutakse sarnaselt taotluste menetlemisele tema õigust seaduspärasele haldusmenetlusele. Kehtiva õigusega on vastuolus vaideotsuse järelendus, et menetlus on õiguspärane, seetõttu rikub vaideotsus Maidla valla õigusi. Vaideotsuse vaidlustamine koos vaidealuse akti või toiminguga on põhjendatud, sest tühistamise korral kaotaksid sel juhul kehtivuse või tunnistatakse õigusvastaseks kõik konkreetsetes menetluses antud aktid või sooritatud toimingud. See tagaks halduse tegevuse selguse.

Kassaator peab õigusvastaseks ka Uus-Kiviõli uuringuväljal keskkonnamõju hindamise algatamist ning leiab, et Keskkonnaministeerium on kohustatud keskkonnamõju hindamise menetluse lõpetama. KeHAS § 16 lg 1 p-st 1 ja § 17 lg-st 2 tuleneb, et kohalik omavalitsus annab keskkonnamõju hindamise menetluses arvamuse, mistõttu on ta menetlusosaline ja talle peab olema garanteeritud õigus seaduslikule menetlusele. Iseenesest oleks keskkonnamõju hindamine põlevkivi kaevandamise loa taotluse menetlemisel küll vajalik ja nõutav, kuid olukorras, kus loamenetlus ise on õigusvastane, ei saa õiguspärane olla ka selle raames keskkonnamõju hindamine. Esineb kahtlus, et menetlus sooviti teadlikult algatada varemkehtinud ja liberaalsema KeHAS, mitte 3. aprillil 2005 jõustunud Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) alusel. Keskkonnaministeerium oli teadlik, et varasem KeHAS oli vastuolus EÜ Nõukogu direktiividega 85/337/EMÜ ja 97/11/EÜ. Võrreldes varasema seadusega tuleb KeHJS kohaselt elanikkonna puhul varale ja tervisele avalduva mõju kõrval arvestada inimeste heaolu üldisemalt. Kassaator on seisukohal, et Uus-Kiviõli uuringuvälja puhul tuleb arvesse võtta inimeste heaolu üldisemalt, sealhulgas sotsiaalmajanduslikke aspekte, elanike elamistingimusi. Käesoleval juhul hinnatakse formaalselt varem alustatud menetluse tulemusena põhjendamatu keskkonnamõju kitsamalt.

## 10. Keskkonnaministeerium

vaidleb **kirjalikus vastuses** kassatsioonkaebusele vastu ja palub selle jätta rahuldamata ning kohtuotsused muutmata. Vastustaja on seisukohal, et ringkonnakohus leidis õigesti, et Maidla Vallavalitsusel puudub asjas kaebeõigus. Vaatamata kaebaja põhjendustele ja viidetele vallavalitsuse staatusele menetlusosalisena jääb ebaselgeks, kuidas vaidlustatud toimingud tema õigusi rikuvad. Vallavalitsuse positsioon kohaliku elanikkonna kui avalikkuse esindajana Århusi konventsiooni art 9 lg 2 p 4 tähenduses on küsitav. KOKS ei anna kohalikule omavalitsusele õigust esindada kohalikke elanikke kohtus. Århusi konventsiooni art 2 mõttes ei ole kohalik omavalitsus asjast huvitatud üldsus, vaid avaliku võimu organ. Konventsiooni art 6 lg-st 1 ei tulene ka menetlustoimingute vaidlustamise õigust, vaidlustada saab sisulisi otsuseid. Antud haldusmenetluses selliseid otsuseid veel tehtud ei ole. MaaPS § 75 lg 6 (jõustus 28. märtsil 2006) kohaselt peatatakse enne seaduse jõustumist esitatud põlevkivi kaevandamise lubade taotluste menetlemine kuni põlevkivi kasutamise riikliku arengukava kinnitamiseni. Hiljem esitatud taotlused tuleb MaaPS § 34 lg 1 p 17 kohaselt jätta rahuldamata.

Keskkonnaministeerium on sellest ka lähtunud, kassaator pole rakendussättele tähelepanu pööranud.

Maavara kaevandamise loa taotlemise ja väljaandmise korra p 14 alusel taotlusi läbivaatamatult tagastada ei olnud alust. Haldusmenetluse eesmärk ongi hinnata, kas ja millistel tingimustel on luba võimalik anda. Taotluse menetlusse võtmine ei tähenda veel selle rahuldamist. Korra p-st 7 tulenevat kohustust lisada taotlusele kaevanduse piiresse jäävate maatükkide omanike nimekiri ei ole rikutud. Aluspõhjale (ennejäaaegse tekkega maapõueosa) kinnisomand ei ulatu, kaevandus on planeeritud allmaakaevandusena maapõuekihis, mis on tekkinud keskkordoviitsiumis, seega ammu enne jääaega. Kuna kaevanduse asukoht pole veel teada, ei ole võimalik ka kinnisasjade omanikke välja selgitada, tõenäoliselt on neid üle 100. Omanike õigused tagatakse menetluse käigus. Ebaõige on kassaatori väide, et taotlused tulnuks tagastada, sest juba esitamise ajal oli ilmselge, et neid ei saa rahuldada. "Kütuse- ja energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2015" ei käsitle põlevkivi kasutamist, MaaPS näeb üheselt ette, et põlevkivi kasutamise kohta tuleb koostada eraldi arengukava. SäAS § 12 ei ole asjakohane, sest põlevkivi kasutatakse ka muuks kui vaid energiamajanduses. Esitatud taotluste menetlemine on praeguseks peatatud. Enne 28. märtsil 2006 jõustunud Maapõueseaduse muudatusi ei olnud arengukava puudumine taotluse rahuldamata jätmise aluseks. Maidla valla arengukaval ei ole sellist tähendust, et see välistaks kaevandamisloa andmise. Keskkonnaministeerium ei ole vastu, et vallavalitsust võib käsitada menetlusosalisena, kuid ekslik on seisukoht, et see annaks talle õiguse vaidlustada kõikvõimalikke menetlustoiminguid, näitamata ära, kuidas konkreetselt need tema õigusi rikuvad või mis on tema põhjendatud huvi nende õigusvastaseks tunnistamiseks. Valla huvides peaks olema pigem keskkonnamõju hindamise läbiviimine kui selle vältimine. Ebaõige on Maidla Vallavalitsuse väide, et Keskkonnaministeerium kiirustas keskkonnamõju hindamise algatamisega, et teha see kindlasti ära enne KeHJS jõustumist. KeHAS kohaselt tuli keskkonnamõju hindamine algatada ühe kuu jooksul. Sellest läks Keskkonnaministeerium isegi üle, sest esimesed taotlused esitati juba 17. ja 20. detsembril 2004, keskkonnamõju hindamine algatati aga 7. veebruaril 2005. Lisaks on Keskkonnaministeerium seisukohal, et mõlemad seadused annavad samad võimalused keskkonnamõju hindamiseks. Kehtivas seaduses nimetatud üldist heaolu võib varasema seaduse kontekstis sisustada läbi elanike tervise ning kultuuripärandit mõista varana. Olulise keskkonnamõju definitsiooni muutmine ei tähenda keskkonnamõju hindamise ulatuse muutmist, vaid seda on tehtud selguse huvides.

## 11. Kolmas isik OÜ VKG Aidu Oil

vaidleb **kirjalikus vastuses** kassatsioonkaebusele vastu. OÜ VKG Aidu Oil leiab, et Maidla Vallavalitsusel ei ole haldusmenetluse antud staadiumis kaebeõigust, ta võib MaaPS järgi küll jätta loa taotlusele kooskõlastuse andmata, aga see ei tähenda kohtutee võimalust. Tegemist ei saa olla selliste menetlusrikkumistega, mis igal juhul väärale lõpptulemusele viiksid. Kaebaja ei ole näidanud, kuidas vaidlustatud menetlustoimingud tema õigusi rikuvad. Ka Århusi

konventsioon ei anna kohalikule omavalitsusele kaebeõigust, teda ei saa käsitada asjast huvitatud üldsusena. KOKS ei anna vallavalitsusele õigust esindada vallaelanikke kohtus. Ka annab Århusi konventsiooni art 6 õiguse vaidlustada üksnes keskkonnaasjades tehtud otsuseid, mitte menetlustoiminguid. Kolmandate isikute kaaveloa taotluste menetlusse võtmine ja nende alusel võimaliku kaevanduse keskkonnamõju hindamine ei piira kassaatori õigusi, see peaks olema just tema huvides ja on pealegi kohustuslik. OÜ VKG Aidu Oil toetab Keskkonnaministeeriumi tõlgendust, mille järgi varasemas KeHAS-s ja praeguses KeHJS-s on sisuliselt identsed võimalused keskkonnamõju hindamiseks (st hindamise ulatus on sama).

**12.**

**Kolmas isik Põlevkivi Kaevandamise AS** märgib **kirjalikus vastuses**, et on kassatsioonkaebuse rahuldamise suhtes neutraalne ja jääb asjas varem esitatud seisukohtade juurde.

**13.**

Riigikohtu halduskolleegiumi istungil jäid menetlusosalised oma seisukohtade juurde.

## **KOLLEEGIUMI SEISUKOHT**

**14.**

Käesolevas asjas on Maidla Vallavalitsus vaidlustanud OÜ Merko Kaevandused, OÜ VKG Aidu Oil ja Põlevkivi Kaevandamise AS kaevandamisloa taotluste menetlusse võtmise, avalikustamise ja menetlemise toimingud ning Keskkonnaministeeriumi 7. veebruari 2005. a vaideotsuse ja 7. veebruari 2005. a keskkonnamõju hindamise algatamise otsused. Samuti palus kaebaja tunnistada õigusvastaseks asja halduskohtus arutamise ajal Keskkonnaministeeriumi tehtavad menetlustoimingud seoses keskkonnamõju hindamisega.

Kõigepealt analüüsib kolleegium kohaliku omavalitsuse üksuse halduskohtulikku kaebeõigust keskkonnaasjades, sealhulgas

Århusi konventsiooni järgi (I). Seejärel võtab kolleegium seisukoha vaidlustatud menetlustoimingute ning vaideotsuse iseseisva vaidlustamise võimalikkuse osas (II) ning hindab, kas Keskkonnaministeerium oli kohustatud tagastama kaevandamisloa taotlused läbivaatamatult (III). Lõpuks võtab Riigikohtu halduskolleegium seisukoha kassatsioonkaebuse taotluste suhtes (IV).

**I****15.**

Asjas ei ole vaidlust selle üle, et esitatud taotlustele vastava kaevanduse rajamine oleks olulise keskkonnamõjuga tegevus ja rajatav kaevandus paikneks ning sellega seotud eeldatav negatiivne keskkonnamõju avalduks vähemalt osaliselt Maidla valla haldusterritooriumil. Kaevanduse keskkonnamõju võib seisneda nii vahetus kui ka kaudses, nii koheselt kui ka tunduvalt hiljem avalduvas mõjus vallas elavate inimeste tervisele ja heaolule, keskkonnale, kultuuripärandile või varale. Riigikohus nõustub vastustajaga, et varasemat regulatsiooni (KeHAS § 5 ja § 6 lg 1) tuleb sisustada sarnaselt kehtiva KeHJS §-dele 4 ja 5, et tagada keskkonna võimalikult ulatuslik kaitse. Olulise keskkonnamõju definitsiooni muutmine KeHJS-s ei tähenda, et keskkonnamõju hindamise ulatus oleks varemkehtinud KeHAS järgi olnud väiksem.

KOKS § 2 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse organitel õigus, võime ja kohustus korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. KOKS § 6 lg 1 järgi on kohaliku omavalitsuse üksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas ka heakorda, jäätmehooldust ja territoriaalplaneerimist. Asjaolule, et kohaliku omavalitsuse üksusel on üldine kohustus hoolitseda vastava valla või linna säästva arengu kaudu tema elanike heaolu ning neile elamisväärse elukeskkonna loomise eest, osundas ka varasema MaaPS § 29 lg 2 p 5 (kehtiva MaaPS § 34 lg 1 p 16 ja lg 2), mille kohaselt ei saa Vabariigi Valitsuse nõusolekuta kaevandamis luba välja anda, kui kohalik omavalitsus on selle vaidlustanud.

**16.**

Eelneva põhjal tuleb tunnustada kohaliku omavalitsuse üksuse õigust esitada halduskohtusse kaebusi selliste keskkonnaasjades tehtud otsustuste tühistamiseks või toimingute õigusvastaseks tunnistamiseks, mis võivad oluliselt mõjutada omavalitsusüksuse poolt kohaliku elu juhtimist ja kohaliku elu küsimuste otsustamist ning selle kaudu kahjustada kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannete täitmise võimalusi (vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi 15. märtsi 2006. a määrust haldusasjas nr 3-3-1-78-05).

Kolleegium peab vajalikuks märkida, et keskkonnaküsimuste otsustamist käsitlevates asjades ei ole võimalik kaebeõigust sisustada identselt tavapärase haldusasjadega subjektiivse avaliku õiguse rikkumise kaudu. Keskkonnaasjades võib, kuid ei pruugi subjektiivse õiguse rikkumine esineda. Seetõttu saab keskkonnakaitse küsimustes kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla mitte üksnes õiguste rikkumine, vaid ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või

toiminguga. Kaebuse esitaja peab ära näitama, et vaidlustatav tegevus puudutab tema huvisid. Puutumus ei tähenda pelgalt võimalust, et tegevus või kavandatav tegevus isikut mõjutab, vaid selline mõju peab olema oluline ja reaalne. Halduskohtul tuleb kaebuse esitaja sellist puutumust vaidlustatud tegevusega kontrollida iga kaebuse puhul eraldi. Olulise ja reaalse puutumuse nõue välistab ka keskkonnaasjades kaebuse esitamise avalikes huvides (s.o nn populaarkaebused), välja arvatud juhul, kui seadus sellise õiguse otse ette näeb.

## 17.

Kassatsioonkaebuses viitas Maidla Vallavalitsus oma kaebeõigust põhjendades Århusi konventsiooni art 9 lg 2 p-le 4 ning leidis, et teda tuleb lugeda isikuks, keda planeeritav kaevandus hakkaks otseselt mõjutama, samuti on vallavalitsus kohaliku elanikkonna kui avalikkuse huvides tegutsev isik. Kassaator möönis küll Riigikohtu istungil, et konventsioonist vallavalitsuse kaebeõiguse tuletamine võib olla probleemne, kuid leidis, et konventsiooni sätteid tuleks tõlgendada eesmärgipäraselt, s.o käesoleval juhul laiendavalt.

Halduskolleegium kassaatori selle seisukohaga ei nõustu. Kolleegiumi hinnangul ei ole kohaliku omavalitsuse üksuse organ käsitatav asjast huvitatud üldsusena või üldsuse esindajana Århusi konventsiooni art 2 lg 5 tähenduses. Maidla Vallavalitsust tuleb konventsiooni tähenduses pidada avaliku võimu organiks (art 2 lg 2 p "a" - piirkonna või muu tasandi valitsus), seda isegi antud olukorras, kus otsustuspädevus on Keskkonnaministeeriumil (või Vabariigi Valitsusel) ning Maidla Vallavalitsus osaleb menetluses arvamuse andmise õigusega haldusorganina (HMS § 11 lg 1 p 4).

## II

## 18.

HMS § 51 lg 1 kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. HKMS § 4 lg 1 sätestab, et haldusaktiks, mille peale võib halduskohtusse kaevata või protestida, on avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku korraldus, käskkiri, otsus, ettekirjutus või muu õigusakt, mis on antud avalik-õiguslikes suhetes üksikjuhtumi reguleerimiseks. HMS § 106 lg 1 kohaselt on toiming haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. HMS § 106 lg 2 näeb ette, et toimingu suhtes sätestatud ei kohaldata menetlustoimingule. HKMS § 4 lg 2 järgi on toiminguks, mille peale võib halduskohtusse kaevata või protestida, avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku tegevus või tegevusetus või viivitus avalik-õiguslikus suhtes.

Kahtlust ei ole selles, et Keskkonnaministeerium on haldusorgan ning Maidla Vallavalitsus on vaidlustanud ministeeriumi tegevuse avalik-õiguslikus suhtes. Kuid kaevandamisloa taotluste menetlusse võtmine, avalikustamine ega keskkonnamõju hindamise algatamise otsused ei ole käsitatavad kaevatavate haldusaktidena HKMS § 4 lg 1 tähenduses. Loetletud tegevustega ei tekitata, muudeta ega lõpetata haldusvälise isiku õigusi ega kohustusi. Haldusakt kaevandamisloa taotluse menetluses on kaevandamisloa või selle väljaandmisest keeldumise otsus. Tegemist ei ole ka toimingutega HMS § 106 lg 1 tähenduses, vaid üksikute menetlustoimingutega kaevandamisloa taotluse menetluses.

Eelneva põhjal nõustub Riigikohtu halduskolleegium ringkonnakohtu seisukohaga, et käesolevas asjas on kaebaja vaidlustanud menetlustoimingud (sh keskkonnamõju hindamise algatamine) haldusakti (kaevandamisloa) andmise menetluses.

## 19.

Maidla Vallavalitsus on kassatsioonkaebuses leidnud, et tal on kaebeõigus menetlustoimingute vaidlustamiseks, sest ta on kaevandamisloa menetluses menetlusosaline HMS § 11 lg 1 p 4 järgi koos kõige sellest tulenevaga ning Keskkonnaministeerium on oma tegevusega piiranud valla õigust seaduspärasele haldusmenetlusele. Seaduspärane haldusmenetlus on selle menetluse tulemusel antava haldusakti õiguspärasuse peamiseks eelduseks. Kuna Maidla Vallavalitsuse õigusi on menetluses rikutud, siis on vallavalitsusel HKMS § 7 lg 1 kohaselt kaebeõigus.

Riigikohtu halduskolleegium nõustub Maidla Vallavalitsuse seisukohaga, et valda tuleb kaevandamisloa taotlemisel käsitada menetlusosalisena HMS § 11 lg 1 p 4 kohaselt. Nii varasema kui ka kehtiva Maapõueseaduse (vastavalt § 27 ja § 28 lg 3) järgi on kohaliku omavalitsuse üksusel õigus esitada kaevandamisloa menetluses oma seisukoht, kui kavandatav maardla asub tema haldusterritooriumil. Sama nägi ette keskkonnaministri 1. veebruari 1995. a määrusega nr 3 kinnitatud "Maavara kaevandamise loa taotlemise ja väljaandmise kord" (p-d 13 ja 15). Samuti on õige kassaatori seisukoht, et menetlusosalistel on õigus seaduspärasele haldusmenetlusele (õigus heale haldusele).

## 20.

Samas ei anna menetlusosalise õigus seaduspärasele haldusmenetlusele talle piiramatut õigust kõigi haldusmenetluse toimingute iseseisvaks vaidlustamiseks. Riigikohtu halduskolleegium leidis 18. veebruari 2002. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-8-02 (p 5), et haldusmenetluse käigus toimunud menetlusnormide rikkumist saab üldjuhul halduskohtus vaidlustada vaid koos lõpliku haldusaktiga. HMS § 58 kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Piirangud menetlustoimingute

iseseisvale vaidlustamisele on nähtud ette haldusmenetluse ökonoomsuse ja tõhususe põhimõttest (menetlusökonoomia põhimõte) lähtuvalt. Piiramatu menetlustoimingute vaidlustamise võimalus muudaks haldusmenetluse põhjendamatult kulukaks. HMS § 5 lg 2 kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

## 21.

Menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti iseseisev vaidlustamine on samas erandina õigustatud, kui tegemist on sedavõrd olulise ja ilmse menetlusveaga, mis vältimatult tingib antava haldusakti sisulise õigusvastasuse või muudaks menetluslik rikkumine haldusakti sisulise õiguspärasuse suhtes hinnangu andmise tagantjärele võimatuks. Enne haldusakti andmist saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub menetlusosalise subjektiivseid õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest. Sama seisukohta on Riigikohtu halduskolleegium korranud 18. juuni 2003. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-53-03 (p 18). Kehtiv õigus ei määra, millised menetlusnormide rikkumised on käsitletavad eelnimetatud tähenduses oluliste menetlusvigadena. Kolleegium märgib, et menetlusvea olulisus sõltub konkreetse haldusmenetluse liigist, eesmärgist ning menetluse õigusliku regulatsiooni eripärasest.

## 22.

Käesolevas asjas vaidlustatud haldusorgani tegevus kaevandamisloa väljaandmisel seondub otseselt keskkonnaküsimustega ning on reguleeritud keskkonnaõiguse normidega. Keskkonnaküsimuste otsustamisel tuleb lähtuda ettevaatusprintsipist ning vajalik on arvestada suurt hulka erinevaid huvisid, pürgides nende tasakaalustamise poole, et leida konkreetset juhtumil säästva arengu ning keskkonnakaitse vajadusi arvestav sobivaim lahendus. Kuna keskkonnaasjade otsustamisel on haldusorganil ulatuslik kaalutusõigus, saab antava haldusakti sisulise õiguspärasuse ning eelnimetatud eesmärgi saavutamise tagada üksnes akti andmisele eelnev õiguspärane, tõhus ja õiglane menetlus. Olulise keskkonnamõjuga seotud kavade realiseerimisele suunatud haldusmenetlused on reeglina ka ressursimahukad ning ajaliselt kestvad. Paljudel juhtudel on olulise keskkonnamõjuga otsustuste tegemiseks nähtud ette avatud menetluse läbiviimine Haldusmenetluse seaduse 3. peatüki (§-d 46-50) tähenduses. Nii sätestas varemkehtinud MaaPS § 25 lg 1<sup>1</sup>, et kaevandamisloa taotlemise ja väljaandmise menetlusele kohaldatakse avatud menetluse sätteid, arvestades selle seaduse erisusi. Sarnase reegli näeb ette ka kehtiva MaaPS § 29 lg 1. KeHAS § 1 lg 2 teine lause nägi ette, et keskkonnamõju hindamise menetlusele kohaldatakse avatud menetluse sätteid, arvestades selle seaduse erisusi. Sama sätestab KeHJS § 1 lg 2 teine lause. Olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamisel ja otsustamisel tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine, tagada tuleb avalikkuse informeerimine ning õiguslikult sätestatud kooskõlastusnõuete järgimine. Keskkonnaasjades otsuste

vastuvõtmist käsitlevad Euroopa Liidu õigusaktid sätestavad samuti eeskätt menetluslikke nõudeid.

### 23.

Eeltoodut arvestades halduskolleegium leiab, et olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamisele või vastava tegevusloa andmisele suunatud haldusmenetluse toimingute vaidlustamise lubatavuse üle otsustamisel ei saa lähtuda ainuüksi menetlusökoonomia põhimõttest. Valdkonna eripärast tulenevalt peab kaebeõigust omav isik omama avaramat õiguslikku võimalust vaidlustada sellises menetluses tehtavaid toiminguid eraldi lõplikust haldusaktist. Menetlustoimingu vaidlustamise lubatavuse üle otsustamisel tuleb arvestada esmalt menetlustoimingu tähtsust ja väidetava rikkumise olulisust menetluse põhinõuete täitmisel.

Iseenesest on õige ringkonnakohtu seisukoht, et käesolevas asjas vaidluse all olevad menetlustoimingud - kaevandamisloa taotluste menetlusse võtmine ning menetlemine, samuti vastustaja otsustus algatada kolmandate isikute poolt kavandatava tegevusega seonduvalt keskkonnamõju hindamine -, ei too Maidla Vallavalitsusele kaasa õiguslikke tagajärgi ega saa seetõttu iseseisvalt rikkuda tema õigusi või vabadusi. Samuti ei ole väidetavad menetlusvead iseenesest sellise iseloomuga, mis vältimatult tingiksid menetluse lõpptulemusena antava haldusakti sisulise õigusvastasuse. Kolleegium nõustub ringkonnakohtuga ka selles, et Keskkonnaministeeriumi 7. veebruari 2005. a vaideotsus ei riku Maidla Vallavalitsuse õigusi.

### 24.

Riigikohtu halduskolleegium rõhutab, et kuivõrd käesoleval juhul on tegemist olulise keskkonnamõjuga küsimuse otsustamisega, siis ei saa valla õiguste rikkumise puudumisest ega väidetavate menetlusvigade kõrvaldatavast laadist veel järeldada, et Maidla Vallavalitsuse kaebus menetlustoimingute ja vaideotsuse peale ei oleks lubatav. Olulise keskkonnamõjuga küsimuste õigeks otsustamiseks on määrav tähtsus läbiviidaval haldusmenetlusel iseenesest. Enamasti ei ole neis asjades võimalik veenvalt otsustada, et vaatamata puudustele haldusmenetluse läbiviimisel on selle tulemusena antud haldusakt sisuliselt õiguspärane. Võimalik on üksnes eeldada vastuvõetud otsuse õiguspärasust, kui otsustamisele on eelnenud seaduses ettenähtud korras läbiviidud ja haldusmenetluse põhimõtetele vastav haldusmenetlus.

Neist põhimõtetest lähtudes peab kolleegium Maidla Vallavalitsuse kaebust lubatavaks ning kohtul on kohustus sisuliselt hinnata kaebuse väidete paikapidavust. Kuigi käesolevas asjas ringkonnakohus jättis Maidla Vallavalitsuse kaebuse rahuldamata kaebeõiguse puudumise tõttu, analüüsis kohus siiski sisuliselt kaebaja väiteid, et Keskkonnaministeerium ei tohtinud üldse kaevandamisloa taotlusi vastu võtta ega menetleda, mistõttu on menetlus tervikuna õigusvastane. Kolleegiumi arvates on ringkonnakohus lahendanud asja piisava põhjalikkusega.

### III

#### 25.

Maidla Vallavalitsus on käesolevas asjas vaidlustanud Keskkonnaministeeriumi toimingud, millega võeti menetlusse ja menetleti maavara kaevandamise lubade taotlusi, sealhulgas keskkonnamõju hindamise algatamise.

Haldusmenetluse alustamise vaidlustamine on põhjendatud siis, kui esineb põhjendatud kahtlus, et rikutud on selget keelunormi või menetluse alustamise eesmärk ei saa olla õiguspärane. Viimases aspektis märkis Riigikohtu halduskolleegium 13. oktoobri 2005. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-44-05 (p 14), et detailplaneeringu algatamise ja munitsipaalomandisse taotlemise algatamise otsust, mis peatab õigusvastaselt võõrandatud maa tagastamise menetluse, on võimalik erandjuhtudel vaidlustada siis, kui on kahtlus, et planeeringu algatamise eesmärk - saavutada maa munitsipaliseerimine - ei saa olla õiguspärane, sest vaidlusalune maa ei saa põhimõtteliselt kuuluda munitsipaliseerimisele.

Käesolevas asjas puudusid maavarade kaevandamise lubade menetlusse võtmise hetkel selged menetluse alustamise keelunormid. Maapõueseaduse § 75 lg 6, mis jõustus 28. märtsil 2006, sätestab, et enne selle sätte jõustumist esitatud põlevkivi kaevandamise lubade menetlemine peatatakse kuni põlevkivi kasutamise riikliku arengukava kinnitamiseni. Vaidlusaluses asjas olid kaevandamisloa taotlused esitatud enne nimetatud sätte jõustumist. Siinjuures maapõueseaduse § -s 34 sätestatud kaevandamisloa andmisest keeldumise alused ei ole samastatavad menetluse alustamisest keeldumise võimalike alustega. Eeltoodust lähtudes ei olnud Keskkonnaministeeriumi tegevus kaevandamislubade menetlusse võtmisel ja nende menetlemisel õigusvastane.

#### 26.

Maidla Vallavalitsus on seisukohal, et kaevandamisloa taotluste rahuldamise võimatus on ilmselge, sest MaaPS ja SääS kohaselt pole Uus-Kiviõli kaeveväljal kaevanduse avamine lubatud, samuti oleks kaevandamine vastuolus riiklike programmdokumentide ja Maidla valla arengukavaga. Kolleegium nõustub ringkonnakohtuga, et taotluste esitamise hetkel ei pidanud Keskkonnaministeeriumile olema ilmselge, et taotluste rahuldamine on igal juhul välistatud. Iseenesest õige on kohtu seisukoht, et taotluste rahuldamise võimalusi hinnatakse mitte taotluste menetlusse võtmise otsustamise staadiumis, vaid taotluste sisulise läbivaatamise käigus. Siiski tuleb kohtul vaidluse puhul hinnata, kas õigusaktide kohaselt on haldusmenetluses esitatud taotluse rahuldamine üldse põhimõtteliselt võimalik. Seda on ringkonnakohtus ka teinud.

Keskkonnaministeerium on MaaPS § 75 lg-st 6 juhindudes õigesti taotluste menetlemise peatanud. HMS § 5 lg 5 kohaselt juhul, kui haldusmenetlust reguleerivad õigusnormid muutuvad menetluse ajal, kohaldatakse menetluse alguses kehtinud õigusnorme. Sellest tulenevalt ei ole MaaPS § 37 lg 1 p 17 käesolevas vaidluses kohaldatav, sest taotlused esitati detsembris 2004 ja jaanuaris 2005, nimetatud säte jõustus aga alles 28. märtsil 2006. Taotluste esitamise ajal kehtinud Maapõueseadus (muutus kehtetuks uue Maapõueseaduse jõustumisel 1. aprillil 2005) ei sisaldanud kehtiva MaaPS §-ga 31 sarnast sätet, mille kohaselt juhul, kui kaevandamisloa taotluses esinevad olulised puudused, võib loa andja tagastada taotluse seda läbi vaatamata. Küll aga oli selline võimalus sätestatud keskkonnaministri 1. veebruari 1995. a määrusega nr 3 kinnitatud "Maavara kaevandamise loa taotlemise ja väljaandmise korra" p 14 esimeses lauses, võimaldades Maapõueseaduse või korra nõuetele mittevastava taotluse tagastada juba enne selle avalikku kuulutamist. Siiski tuleb märkida, et nii kehtiva MaaPS §-s 31 kui ka varasema korra p-s 14 on selline taotluse läbivaatamatult tagastamise võimalus sätestatud üksnes menetleja õiguse, mitte aga kohustusena. Selle õiguse kasutamise üle otsustab taotluse menetleja kaalutusõiguse alusel.

## 27.

Riigikogu 15. detsembri 2004. a otsusega kinnitatud "Kütuse- ja energiamajanduse pikaajalise riikliku arengukava aastani 2015" punktis 1.3.1 täheldatakse, et kui põlevkivi senine tarbimismaht ei vähene, tuleb ligikaudu 20 aasta pärast avada uusi kaevandusi, tarbimismahu kasvu korral juba varem. Konkreetsemalt on viidatud, et kaitsealade ja muude piirangute tõttu on uue võimaliku kaevanduse üheks eeldatavaks asukohaks Uus-Kiviõli piirkond. Lisaks märgitakse arengukava kokkuvõttes, et põlevkiviõli tootmise otstarbekus ja põlevkivikeemia perspektiivid leiavad käsitlemist täiendavates uuringutes. Seega ei sisalda kütuse- ja energiamajanduse arengukava keeldu uute põlevkivikaevanduste avamiseks. Ka Riigikogu 26. oktoobri 2005. a otsusega kinnitatud "Eesti keskkonnastrateegia aastani 2010" ei välista uute põlevkivikaevanduste avamist, käsitledes üksnes põlevkivi kaevandamisega seotud keskkonnariske ning seades eesmärgi nende vähendamiseks. Viimatinimetatud strateegiadokument tunnistati kehtetuks 19. veebruaril 2007 jõustunud Riigikogu 14. veebruari 2007. a otsusega, millega kiideti heaks "Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030". Kuid ka vastne keskkonnastrateegia ei näe ette keeldu uute põlevkivimaardlate rajamiseks, märkides punktis 2.1.4, et seoses nafta kallinemisega 2004. aastal elavnes huvi põlevkivi kui õlitoorme vastu ning kõigi eelduste kohaselt huvi põlevkiviõli tootmise võimaluse vastu Eestis ei raage. Samuti täheldatakse punktis 2.3, et kui põlevkivi tarbimismaht ei vähene, tuleb viieteistkümnne aasta pärast avada uusi kaevandusi, tarbimismahu kasvu korral võib see vajadus tekkida juba varem.

Kaevandamisloa andmist ei muuda võimatuks ka asjaolu, et uue põlevkivimaardla avamine oleks vastuolus Maidla valla arengukavaga aastateks 2004-2012. Sellist kaevandamisloa andmisest keeldumise alust Maapõueseadus ette ei näe. Planeerimisseaduse § 7 lg 3 p 9 kohaselt on maardlate ja maavaravaru kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määratlemine üks maakonnaplaneeringu eesmärke. KOKS § 37 lg 2 kohaselt peavad kõik seaduse alusel kohalikule omavalitsusele kohustuslikud valdkonnapõhised arengukavad, valla või linna arengukava ning üldplaneering olema omavahel seotud ning ei tohi olla vastuolus.

OÜ Merko Kaevandused, OÜ VKG Aidu Oil ja Põlevkivi Kaevandamise AS

kaevandamisloa taotluste esitamise ajal kehtinud MaaPS § 29 lg 2 p 5 kohaselt ei tähendanud kohaliku omavalitsuse vastuseis kaevandamisloa väljaandmisele, et luba pole üldse võimalik välja anda. Kohaliku omavalitsuse poolse vaidlustamise korral võis kaevandamisloa välja anda, kui selleks on Vabariigi Valitsuse nõusolek. Samasuguse korra näevad koostoimes ette ka kehtiva MaaPS § 34 lg 1 p 16 ja lg 2.

## 28.

Kaebaja on leidnud, et õigusvastane on ka Uus-Kiviõli uuringuväljal keskkonnamõju hindamise algatamine. Kaebaja lähtub oma hinnangus eeldusest, et kaevandamislubade taotluste menetlusse võtmine ja edasine menetlemine on õigusvastane. Kolleegium ei nõustu kassaatori väitega. Keskkonnamõju hindamine on olulise keskkonnamõjuga kavade realiseerimisel kohustuslik ning selle mõju hindamise algatamine on õiguspärane toiming. Õigusvastane ei ole ka keskkonnamõju hindamise peatamine oludes, kus peatatud on nimetatud lubade menetlemine tervikuna.

## IV

## 29.

Ülaltoodut arvestades on Riigikohtu halduskolleegium seisukohal, et Maidla Vallavalitsuse kassatsioonkaebus tuleb jätta rahuldamata. Kolleegium nõustub lõppastmes ringkonnakohtuga, et Keskkonnaministeeriumile ei pidanud olema kaevandamisloa taotluste menetlusse võtmise ajal selge, et taotletavat luba ei ole võimalik välja anda, mistõttu ei võinud ministeerium taotlusi tagastada läbivaatamatult. Tallinna Ringkonnakohtu otsuse resolutsioon tuleb jätta muutmata, kuid kolleegium muudab ringkonnakohtu otsuse põhjendusi vastavalt käesoleva otsuse põhjendustele.

Menetluskulude väljamõistmiseks on kohtuasjas taotluse esitanud üksnes Maidla Vallavalitsus. Kuivõrd aga kaebus jääb sisuliselt rahuldamata, tuleb kaebaja menetluskulud HKMS § 92 lg 1 alusel jätta tema enda kanda. Kolleegium on seisukohal, et keskkonnamõju hindamise algatamisega seotud teavitamiskohustuse täitmata jätmise toiming, mille Tallinna Halduskohus 18. oktoobri 2005. a otsusega õigusvastaseks tunnistas ning millises osas halduskohtu otsuse peale apellatsioonkaebust ei esitatud, moodustas haldusasja sisu ja kaebuse eesmärki arvestades sedavõrd väikese osa kaebusest, et selle nõude rahuldamine ei õigusta vastustajalt kaebuse esitaja kasuks menetluskulude väljamõistmist, sest sisuliselt on kaebus jäänud rahuldamata. Kautsjon tuleb arvata riigituludesse.

Tõnu Anton, Indrek Koolmeister, Julia Laffranque, Jüri Põld, Harri Salmann