



## KORRALDUS

29.01.2024 nr DM-111798-27

### **Paasi lubjakivikarjääri maavara kaevandamise keskkonnaloa andmisest keeldumine**

#### **1. OTSUS**

Võttes aluseks maapõueseaduse § 48, § 55 lg 2 p 10, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 9 lg 1 ning haldusmenetluse seaduse § 61 lg 1 **otsustan**:

**1.1 Lõpetada 02.03.2021 kirjaga nr DM-111798-7 algatatud keskkonnamõju hindamine Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa taotluse menetlemisel.**

**1.2 Keelduda ettevõttele KIVIKANDUR OÜ (11200972) maavara kaevandamise loa andmisest Paasi lubjakivimaardlas Paasi lubjakivikarjääris.**

#### **2. ASJAOLUD**

KIVIKANDUR OÜ (registrikood 11200972; aadress Järvekalda tee 1, Harkujärve küla, Harku vald, Harju maakond, 76902) esitas 05.06.2013 Keskkonnaametile taotluse „Paasi lubjakivikarjääri mäeeraldise maavara kaevandamise loa taotlus“ maavara kaevandamise keskkonnaloa saamiseks (edaspidi **keskkonnaluba**) (registreeritud Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteemis (edaspidi **DHS**) 13.06.2013 nr V10-5/13/15075-1 all).

Keskkonnaamet algatas 02.03.2021 kirjaga nr DM-111798-7 (kiri registreeritud keskkonnaotsuste infosüsteemis KOTKAS, edaspidi **KOTKAS**) keskkonnamõju hindamise (edaspidi **KMH**) Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa taotluse menetlemisel.

##### **2.1. Keskkonnaloa taotluse läbivaatamine**

KIVIKANDUR OÜ taotleb keskkonnaluba Paasi lubjakivimaardla Paasi lubjakivikarjääri mäeeraldisele ehituslubjakivi kaevandamiseks. Maardla põhimaavaraks on ehituslubjakivi. Maavara soovitakse kasutada tsiviil- ja teede ehituses. Paasi lubjakivikarjääri mäeeraldis asub Lääne-Viru maakonnas Haljala vallas Paasi külas katastriüksusel Loobu metskond 400 (katastritunnus 88702:001:0196), maa sihtotstarve on 100% maatulundusmaa. Taotletav mäeeraldis asub riigile kuuluval katastriüksusel, mille valitsejaks on Kliimaministeerium ning volitatud asutuseks Riigimetsa Majandamise Keskus.

Keskkonnaamet palus 21.08.2020 kirjaga nr DM-110875-2 ja 06.11.2020 kirjaga nr DM-

111798-2 (kirjad registreeritud **KOTKAS**) KIVIKANDUR OÜ-l esitada vastavalt kehtivale maapõueseadusele (alates 01.01.2017 jõustunud maapõueseadus edaspidi **MaaPS**) ja keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (edaspidi **KeÜS**) § 41 lg-tele 1 ja 4 korrigeeritud ja täiendatud keskkonnaloa taotlus.

Korrigeeritud ja kaasajastatud ning Keskkonnaameti poolt kontrollitud taotlus (edaspidi **taotlus**) on registreeritud KOTKAS 27.01.2021 nr DM-111798-6 all. Taotletava mäeeraldise pindala on 51,36 ha ja mäeeraldise teenindusmaa pindala on 58,22 ha.

Keskkonnaloa taotlust on kontrollinud kakeskkonnaregistri maardlate nimistu volitatud töötleja Maa-amet (11.02.2020 kiri nr 9-3/20/2005; registreeritud DHSis 11.02.2020 nr 12-2/19/485-8 all).

Geoloogilise uuringu aruande kohaselt on aktiivse tarbevaru kogused alal plokkide kaupa järgmised (varu seisuga 01.04.2013):

plokk 3 – ehituslubjakivi aktiivne tarbevaru kogus 847 tuh m<sup>3</sup>

plokk 4 - ehituslubjakivi aktiivne tarbevaru kogus 1 746 tuh m<sup>3</sup>

Kaevandatav varu kogus kokku on 2590 tuh m<sup>3</sup>. Maavara kaevandamise keskmiseks tootmismahuks aastas taotleti 87 tuh m<sup>3</sup>.

## 2.2. Menetluskäik ja menetlusosaliste ärakuulamine

01.04.2005 jõustunud maapõueseaduse (01.04.2005 kuni 31.12.2016 kehtinud maapõueseadus edaspidi **MaaPS II**) § 29 lg-st 2 tulenevalt tegi Keskkonnaamet 25.06.2013 ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded (edaspidi **AT**) avalikkusele teatavaks Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa taotluse menetluse algatamise.

Keskkonnaamet teavitas 25.06.2013 kirjaga nr V10-5/13/15075-3 keskkonnaloa taotluse esitamisest ja avatud menetluse algatamisest KeÜS§ 46 lg 1 p-des 1 ja 2 nimetatud isikuid. Kuivõrd kaevandada soovitav maavara kuulub riigile, analüüsis Keskkonnaamet samas kirjas taotletava Paasi lubjakivikarjääri optimaalse teeninduspiirkonna varustuskindlust, kuna MaaPS II § 34 lg 1 p 14 kohaselt keeldutakse kaevandamisloa andmisest, kui kaevandamine on vastuolus riiklike huvidega.

Varustuskindluse ja riigi huvi hindamisel lähtuti Vabariigi Valitsuse 10.03.2011. korraldusest „Ehitusmaavarade kasutamise riikliku arengukava 2011–2020“ (edaspidi **arengukava**). Arengukava käsitleb riiklikke huve järgmiselt: „*Ehitusmaavaradest lähtudes on riiklikud huvid tagada tarbijate, eelkõige riigi infrastruktuuri ehitusobjektide nõuetekohane ja majanduslikult optimaalne varustamine kvaliteetsete ehitusmaavaradega, luua tingimused kaevandamise ja kasutamise tehnoloogia igakülgseks arenguks, võttes tarvitusele kõik meetmed ehitusmaavarade ratsionaalseks kasutamiseks ning maavara ja keskkonna kaitsmiseks*“.

Analüüsi tulemusel selgus, et taotletava Paasi lubjakivikarjääri optimaalses teeninduspiirkonnas jätkub kaevandatavat ehituslubjakivi eelnimetatud piirkonnas kuni 44,8 aastaks. Seega esines

MaaPS II § 34 lg 1 p 14 kohane loa andmisest keeldumise alus.

Keskkonnaamet küsis 05.05.2016 kirjaga nr 12-2/16/5916 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt (edaspidi **MKM**) riigi huvi osas seisukohta.

MKM vastas **28.10.2016** kirjaga nr 16-00206/044 (registreeritud DHSis 28.10.2016 nr 12-2/16/5916-2 all) järgmiselt: *“nõustusime Keskkonnaametiga Paasi lubjakivikarjääri maavara kaevandamisloa mitte andmisega, kuid pidasime antud maardla ressursi vajalikuks 2020. aastast alates Teehoiukava uuendamise korral.”*

KIVIKANDUR OÜ soovis **11.11.2016** saadetud kirjas (registreeritud DHSis 11.11.2016 nr 12-2/16/1732-15 all) kaaluda siiski loa andmist.

**05.12.2016** kirjaga nr 12-2/16/1732-18 andis Keskkonnaamet teada, et pole endiselt nõus loa andmisega.

MaaPS § 130 lg-te 1 ja 2 kohaselt menetletakse enne MaaPS jõustumist (01.01.2017) esitatud kaevandamisloa taotlusi edasi MaaPS, sealhulgas MaaPS-st tulenevate menetlusõigusnormide alusel, kui enne 01.01.2017 ei ole selles menetluses algatatud KMH-d või loa andja ei ole andnud eelhinnangut tegevuse olulise keskkonnamõju kohta. Käesolevas menetluses ei olnud enne 01.01.2017 KMH-d algatatud. Seega jätkus menetlus MaaPS alusel.

Kooskõlas MaaPS § 49 lg 6 edastas Keskkonnaamet **29.03.2017** kirjaga nr 12-2/16/1732-21 arvamuse avaldamiseks Vihula Vallavalitsusele<sup>1</sup> ja KIVIKANDUR OÜ-le maavara kaevandamise loa taotluse ja keelduva korralduse eelnõu.

Vihula vallavalitsus nõustus loa mitte andmisega **11.05.2017** otsusega nr 178 (edaspidi **otsus nr 178**; registreeritud DHSis 15.05.2017 nr 12-2/17/1027-3 all).

Keskkonnaamet küsis **25.05.2017** kirjaga nr 12-2/17/6663 Paasi lubjakivikarjääri mäeeraldise maavara kaevandamise loa andmisest keeldumise otsuse eelnõu kohta arvamust Keskkonnaministeeriumi maavarade komisjonilt.

Maavarade komisjon käsitles Paasi lubjakivikarjääri taotlusega seonduvat **09.06.2017** istungil ning tegi selle kohta protokollilise otsuse nr 17-87 (edaspidi **maavarade komisjoni otsus**), milles soovitas maavarade komisjon kaaluda Keskkonnaametil maavara kaevandamise loa taotluse menetluse peatamist kuni „Teehoiukava aastateks 2014–2020“ uuendamiseni.

Keskkonnaamet saatis **28.09.2017** kirjaga nr 12-2/17/6663-2 uuesti välja loast keeldumise otsuse eelnõu põhjendades seda järgmiselt: *“Keskkonnaamet ei peata kaevandamisloa taotluse menetlust kuni „Teehoiukava aastateks 2014-2020“ uuendamiseni, kuna käesoleval hetkel puudub menetluse peatamiseks mõistlik ja asjakohane põhjus ning peatamine ei ole vajalik asja õigeks otsustamiseks, kuivõrd HMS ja MaaPS ei näe ette menetluse peatamist.”*

KIVIKANDUR OÜ ei nõustunud keelduva otsuse eelnõuga ja tegi 10.10.2017 saadetud kirjas

ettepaneku (registreeritud DHSis 11.10.2017 nr 12-2/17/6663-3 all) KMH algatamiseks.

Keskkonnaamet vastas **10.11.2017** kirjaga nr 12-2/17/6663-4, et jääb oma senise seisukoha juurde ega pea 10.10.2017 kirjaga tehtud ettepanekut mõistlikuks.

Keskkonnaamet palus **19.11.2019** kirjaga nr 12-2/19/485-2 uuesti MKM-i arvamust.

MKM andis **17.12.2019** edastatud kirjaga nr 17-1/18-0148/9421 (registreeritud DHSis 17.12.2019 nr 12-2/19/485-4 all) seisukoha, et ehituslubjakivi kaevandamine Paasi lubjakivikarjääris vastab riigi huvidele.

KIVIKANDUR OÜ edastas Keskkonnaametile 18.12.2019 saadetud kirjaga (registreeritud DHSis 18.12.2019 nr 12-2/19/485-5 all) Maanteeameti<sup>2</sup> poolse seisukoha (edaspidi **Maanteeameti seisukoht**) taotletava Paasi lubjakivikarjääri mäeeraldise kohta. Maanteeamet leiab, et Paasi lubjakivikarjäär on vajalik riigi infrastruktuuriobjektide varustamiseks. See teave andis Keskkonnaametile sisendi, et sellesse piirkonda karjääri rajamise poolt on menetluse sel hetkel riigi huvi olemas ning menetlusega saab edasi liikuda.

Keskkonnaamet andis 19.12.2019 kirjaga nr 12-2/19/485-6 teada, et jätkab taotluse menetlusega ning palus edastada vastavalt kehtivatele õigusnormidele korrigeeritud taotlusmaterjal.

21.08.2020 kirjaga nr DM-110875-2 palus Keskkonnaamet taotlusmaterjali täiendada ja esitada keskkonnaotsuste infosüsteemis KOTKAS.

Nõuetele vastav taotlus on registreeritud KOTKAS 27.01.2021 numbriga DM-111798-6.

Keskkonnaamet algatas 02.03.2021 KMH Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa taotlusele (vt p 3.2.).

MKM edastas Keskkonnaametile teadmiseks oma 07.12.2022 kirja nr 1.15-5/2022/7053-2 (registreeritud KOTKAS 08.12.2022 nr DM-111798-14 all,edaspidi **MKM 2022 seisukoht**). MKM on seisukohal, et käesoleval hetkel puudub riigil ülekaalukas majandushuvi kaevandamiseks Paasi lubjakivikarjääri mäeeraldisel.

Seega on Keskkonnaamet seisukohal, et teatavaks on saanud oluline teave, mille alusel on Keskkonnaametil kohustus endiselt keelduda kaevandamisloa andmisest MaaPS § 55 lg 2 p 10 alusel sest, et kaevandamine on vastuolus riigi huviga.

Keskkonnaamet andis KIVIKANDUR OÜ-le 16.01.2023 kirjaga nr DM-111798-15 teada oma seisukoha Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa taotluse menetluse jätkamise osas, paludes kaaluda keskkonnaloa taotluse menetluse jätkamise põhjendatust ning esitada oma kirjalik seisukoht 14 kalendripäeva jooksul käesoleva kirja kättesaamisest alates. Keskkonnaamet teavitas, et kui määratud tähtjaks ei ole seisukohta esitatud või tähtaega pikendatud, jätkab Keskkonnaamet Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa taotluse menetlust ning koostab

keskkonnaloa andmisest keeldumise otsuse eelnõu.

KIVIKANDUR OÜ lepinguline esindaja Advokaadibüroo FORT OÜ (edaspidi **esindaja**) saatis Keskkonnaametile 26.01.2023 taotluse pikendada kirjaliku seisukoha esitamiseks tähtaega kuni 17.07.2023 (registreeritud KOTKAS 27.01.2023 nr DM-111798-16 all). Esindaja kinnitas, et KIVIKANDUR OÜ ei loobu Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa taotlusest ja soovib selle menetluse jätkamist, analüüsida täiendavalt väidetava riigi huviga seonduvat ning esitada motiveeritud põhjendused keskkonnaloa menetluse jätkamise toetuseks.

Keskkonnaamet nõustus 01.02.2023 kirjaga nr DM-111798-17 keskkonnaloa taotluse menetluse jätkamise kohta arvamuse andmise tähtaja pikendamisega, kuid leidis, et taotluses välja pakutud tähtaeg on põhjendamatult pikk. Vaatamata vajadusele koguda materjali erinevatelt ametiasutustelt, on Keskkonnaameti praktika kohaselt vastava analüüsi koostamine võimalik oluliselt lühema aja jooksul. Keskkonnaamet pikendas haldusmenetluse seaduse (edaspidi **HMS**) § 33 lg 5 alusel arvamuse andmise tähtaega kuni 31.03.2023.

Esindaja saatis KIVIKANDUR OÜ seisukoha 31.03.2023 (edaspidi **taotleja seisukoht**; registreeritud KOTKAS 04.04.2023 nr DM-111798-18 all).

Taotleja seisukoht on, et Keskkonnaametil puudub alus taotluse läbi vaatamata jätmiseks, tagastamiseks või keskkonnaloa andmisest ennetavaks keeldumiseks.

Keskkonnaamet selgitab, et keeldub Paasi lubjakivikarjääri maavara kaevandamise keskkonnaloa andmisest MaaPS § 55 lg 2 p 10 alusel, rakendades sellega MaaPS erisusi. Seega ei ole Paasi lubjakivikarjääri maavara kaevandamise keskkonnaloa andmisest keeldumise puhul tegemist, taotleja seisukohas viidatud, taotluse läbi vaatamata jätmise ega tagastamisega. Lisaks leiab Keskkonnaamet, et olukorras, kus kaevandamiseks loa andmisest keeldumise võimalus on olnud KIVIKANDUR OÜ-le teada taotluse menetlusse võtmisest alates<sup>3</sup> ei saa keskkonnaloast keeldumist nimetada “ennetavaks” tegevuseks.

Taotleja seisukohas leitakse, et keskkonnaloa taotlus ei ole perspektiivitu kuna MKM 2022 seisukoht ei kinnita riigi huvi puudumist, on oluliste kaalutusvigadega, tugineb väärale metoodikale jms. Taotleja seisukohas viidatakse, et MKM tugineb oma seisukohal hetke ehituslubjakivi vajadusele ning, et ehitusmaavarade kasv on võimalik ja tõenäoline.

Keskkonnaamet selgitab, et MKMi pädevuses on otsustada riiklike huvide üle ehitusmaavarade kaevandamisel, kuna MKM-i ehitusmaavarade valdkonna üks peamisi tegevussuundi on tagada, et riigi huvi maavarade uurimisel ja kasutamisel kujundatakse vastutustundlikult ja sujuvalt. Keskkonnaametile ei ole antud pädevust hinnata ega vaadata ümber MKM-i seisukoha õiguspärasust keskkonnaloa andmise menetluses. Seega ei võta Keskkonnaamet seisukohta argumentide osas, millele MKM oma 2022 seisukohas tugineb.

Vastab tõele, et MKM märgib 2022 seisukohas, et peab vajalikuks olukorda uuesti hinnata, kui ehituslubjakivi nõudlus peaks piirkonnas märgatavalt tõusma, mis viitab võimalusele, et ehitusmaavarade vajaduse muutus võib piirkonnas olla tulevikus võimalik. Ka Keskkonnaamet

on Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa taotluse menetluse raames sellega arvestanud, näiteks taotlejale arvamuse avaldamiseks võimalust andes (25.06.2013 kirjaga nr V10-5/13/15075-3; 28.09.2017 kirjaga nr 12-2/17/6663-2) ja MKM seisukohta küsides (05.05.2016 kirjaga nr 12-2/16/5916; 19.11.2019 kirjaga nr 12-2/19/485-2). Sellele vaatamata ei ole kümne aasta jooksul (taotluse menetlusse võtmisest alates) olnud võimalik keskkonnaluba Paasi lubjakivikarjääris väljastada. Keskkonnaamet on seisukohal, et senise menetluse jätkamine ei ole eesmärgipärane, kooskõlas haldusmenetluse põhimõtete ega võrdse kohtlemise printsiibiga, kui esineb keskkonnaloa andmisest keeldumise alus. Seega asjaolu, et ehituslubjakivi nõudlus võib kunagi tulevikus antud piirkonnas kasvada, ei saa senist menetluskulgu arvesse võttes, olla enam argumendiks menetluse jätkamiseks.

Taotleja heidab oma seisukohas ette, et Keskkonnaamet ei ole välja selgitanud ega kaalunud riigi huvi väljaspool MKM haldusala. Keskkonnaamet selgitab, et küsib seisukohti ja arvamust asjaomastelt asutustelt põhjendatud juhul, näiteks asutustelt, kellel on otsene puutumus konkreetse taotletava alaga.

Vastavalt HMS § 40 lg-le 1 peab loa andja andma enne haldusakti väljastamist menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited.

Keskkonnaamet tegi 22.06.2023 ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded avalikkusele teatavaks keskkonnaloa kohta tehtava keelduva otsuse eelnõu ning küsis KIVIKANDUR OÜ-lt ja asjaomastelt asutustelt (sh MKMilt) 22.06.2023 kirjaga nr DM-111798-19 arvamust või vastuväiteid keskkonnaloa andmisest keeldumise otsuse eelnõule kahe nädala jooksul kirja kättesaamisest.

Etteantud tähtjaks laekus mitmeid arvamusi. Arvamuse esitasid Haljala Vallavalitsus 29.06.2023 kirjaga nr 6-1/14-8 (registreeritud KOTKAS 07.07.2023 nr DM-111798-22 all; edaspidi **29.06.2023 kiri**) ja MTÜ Konnakaevu Selts 03.07.2023 kirjaga (registreeritud KOTKAS 07.07.2023 nr DM-111798-23 all; edaspidi **03.07.2023 kiri**).

Taotleja KIVIKANDUR OÜ edastas Keskkonnaametile taotluse Paasi lubjakivikarjääri maavara kaevandamisloa andmisest keeldumise otsuse eelnõu arvamuse avaldamise tähtja pikendamiseks 29.06.2023 (registreeritud KOTKAS 07.07.2023 nr DM-111798-20 all).

Keskkonnaamet nõustus enda 06.07.2023 kirjaga number DM-111798-21 pikendama KIVIKANDUR OÜ arvamuse avaldamise tähtaega kuni 08.08.2023.

Haljala Vallavalitsus edastas 29.06.2023 kirjaga enda seisukoha, milles nõustus Keskkonnaameti keelduva otsuse eelnõuga Paasi lubjakivikarjääri maavara kaevandamise keskkonnaloa menetluses. Haljala Vallavalitsus tõi välja, et kehtivad Haljala valla arengudokumendid (arengukava ja üldplaneeringud) ei näe ette kaevandamistegevust Haljala valla territooriumil ning muuhulgas on ka Haljala Vallavolikogu 16.08.2022 (registreeritud DHSis 16.08.2022 nr 6-3/22/9686-21 all; edaspidi **16.08.2022 kiri**) seisukoha andmisel avalikul väljapanekul olevale KMH programmile väljendanud oma põhimõttelist seisukohta, et

kavandatavat tegevust ei toetata.

MTÜ Konnakaevu Selts andis 03.07.2023 kirjas teada, et toetab Keskkonnaameti otsust keelduda Kivikandur OÜ-le maavara kaevandamise loa andmisest Paasi lubjakivimaardlas Paasi lubjakivikarjääris ning KMH lõpetamist. Kirjas selgitati pikemalt, et MTÜ Konnakaevu Seltsi hinnangul on Keskkonnaameti otsuse eelnõu õiguslikud kaalutlused õiged, kommenteeriti taotleja 31.03.2023 esitatud seisukohta ning toodi omapoolsed hinnangud otsuse eelnõu toetuseks. Lisaks informeeriti Keskkonnaametit sellest, et MTÜ Konnakaevu Selts on võtnud ühendust Euroopa ühe tuntuima nahkhiirte uurija Matti Masinguga, kes viib 2023. aasta lõpuks läbi põhjaliku uuringu kavandatava Paasi lubjakivikarjääri piirkonnas elavate nahkhiirte kohta. Ekspert on juba kavandatava karjääri alal teinud esmased uuringud ja kinnitanud, et seal asuvad nahkhiirte toitumispaigad (lisatud 03.07.2023 kirjale).

Taotleja esindaja saatis Keskkonnaametile taotleja seisukohad 08.08.2023 (registreeritud KOTKAS 09.08.2023 nr DM-111798-25 all) ning avaldas soovi kohtuda Keskkonnaameti esindajatega 15.08.2023.

Taotleja on seisukohal, et Keskkonnaamet ei ole kaalunud, ega põhjendanud KMH menetluse lõpetamist ning loa andmisest keeldumiseks puudub õiguslik ja faktiline alus.

Keskkonnaamet põhjendab KMH menetluse lõpetamist HMS § 5 lg 2-st tuleneva eesmärgipärase ja tõhusa haldusmenetluse põhimõttega ning MaaPS § 55 lg 2 p 10-st tuleneva riigi huvi puudumisega ja kohaliku omavalitsuse vastasseisuga antud menetlusele (MaaPS § 55 lg 2 p 11). Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa menetlus alustati 2013. aastal ning Keskkonnaamet on jätkuvalt seisukohal käimasoleva menetluse kohta keelduva otsuse andmisega riigi huvi puudumise tõttu (MaaPS § 55 lg 2 p 10) ning seoses sellega ka KMH menetluse lõpetamisega (KOTKAS eelnõu 22.06.2023 numbriga DM-111798-19).

Taotleja on seisukohal, et keskkonnaloa andmisest keeldumise alused ei ole täidetud, et Keskkonnaameti seisukohad on vastuolulised ning, et Keskkonnaamet jätab teadlikult arvestamata ehitusmaavara nõudluse suurenemise võimalusega.

Keskkonnaamet nõustub, et riigi huvi puhul on tegemist ajas muutuva väärtusega. Sellest tulenevalt lähtub Keskkonnaamet kõige aktuaalsemast MKM 2022 seisukohast. Keskkonnaamet arvestab ka juba mitmendat aastat kestnud ning jätkuva väheneva riigipoolse rahastusega ehituses, mis omakorda vähendab riigi huvi Paasi maardla maavara vastu.

Samuti arvestab Keskkonnaamet kohaliku omavalitsuse korduva vastuseisuga Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa taotluse ja KMH menetluses (Vihula Vallavalitsuse otsus nr 178, Haljala Vallavolikogu 16.08.2022 kiri ja Haljala Vallavalitsuse 26.09.2023 kiri).

Keskkonnaamet ei nõustu taotleja seisukohaga ettevõtlusvabaduse ning vaba turu piiramise kohta olukorras, kus taotleja soovib järjepidevalt hoida keskkonnaloa taotluse menetlust menetluses või pausil kuni piirkonnas riigi huvi tekkimiseni antud maavara vastu. Keskkonnaamet leiab, et ei ole põhjendatud broneerida riigile kuuluvat maad ühele

keskkonnaloa taotlejale, välistades teiste isikute ning ettevõtete võimalust antud riigimaale muid tegevusi taotleda. Käimasolev menetlus on seda olukorda põhjustanud juba üle 10 aasta.

Taotleja leiab, et menetluse lõpetamine ei ole eesmärgipärane.

Tulenevalt MKM 2022 seisukohast on Keskkonnaametil MaaPS § 55 lg 2 p 10 alusel kohustus keelduda keskkonnaloa andmisest ning Keskkonnaamet ei pea eesmärgipäraseks Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa taotluse menetlemise ning KMH jätkamist.

Kohtumine taotleja esindajate ning Keskkonnaameti esindajate vahel leidis aset 15.08.2023 interneti teel Microsoft Teams keskkonna vahendusel, kus mõlemad pooled esitasid täiendavaid arvamusi käimasoleva Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa menetluse kohta. Taotleja leidis, et riigil võib tekkida huvi Paasi maardla maavara vastu tulevikus (DM-111798-14). Keskkonnaamet jäi enda arvamuse juurde, et käimasolev KMH ja loa taotluse menetlus tuleb lõpetada keelduva otsuse andmisega.

KIVIKANDUR OÜ esindaja esitas Keskkonnaametile teate, et KIVIKANDUR OÜ soovib olemasolevat keskkonnaloa taotlust muuta ning saadab muudetud keskkonnaloa taotluse 12.01.2024 keskkonnaotsuste infosüsteemi KOTKAS kaudu (registreeritud DHSis 15.01.2024 nr 6-3/24/727 all; edaspidi **12.01.2024 kiri**). Muudetud taotlus esitati Keskkonnaametile 12.01.2024 (registreeritud KOTKAS 12.01.2024 nr DM-111789-26 all).

### **3. KAALUTLUSED**

#### **3.1. Õiguslik alus**

MaaPS § 1 lg 3 kohaselt kohaldatakse keskkonnaloa andmise ja muutmise menetlusele HMS avatud menetluse sätteid, arvestades MaaPS erisusi. MaaPS § 1 lg 4 järgi kohaldatakse keskkonnaloa andmise ja muutmise menetlusele **KeÜS** 5. peatükki, arvestades MaaPS erisusi.

Vastavalt MaaPS § 49 lg 1 esitas taotleja keskkonnaloa saamiseks keskkonnaloa andjale taotluse. MaaPS § 48 kohaselt annab keskkonnaloa Keskkonnaamet.

MaaPS § 55 lg 2 p 10 alusel keeldutakse keskkonnaloa andmisest, kui kaevandamine on vastuolus riigi huviga.

#### **3.2. Keskkonnamõju hindamise vajalikkuse üle otsustamine**

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (edaspidi **KeHJS**) § 11 lg 2 kohaselt vaatab otsustaja tegevusloa taotluse läbi ning teeb otsuse kavandatava tegevuse KMH algatamise või algatamata jätmise kohta KeHJS § 6 lg-s 1 nimetatud tegevuse korral õigusaktis sätestatud tegevusloa taotluse menetlemise aja jooksul. KeHJS § 9 kohaselt on otsustaja tegevusloa andja. Seega, KMH algatamise või algatamata jätmise otsuse tegemine kuulub Keskkonnaameti pädevusse.



KeHJS § 3 lg 1 p 1 kohaselt tuleb hinnata keskkonnamõju, kui taotletakse tegevusluba või selle muutmist ning tegevusloa taotlemise või muutmise põhjuseks olev kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju. KeHJS § 6 lg 1 p 28 sätestab olulise keskkonnamõjuga tegevusena pealmaakaevandamine suuremal kui 25 hektari suurusel alal. KeHJS § 11 lg 3 kohaselt algatatakse KeHJS § 6 lg-s 1 nimetatud tegevuse korral kavandatava tegevuse KMH selle vajadust põhjendamata, s.o KMH on kohustuslik.

Paasi lubjakivikarjääri mäeeraldise teenidusmaa pindala on kokku 58,25 ha (12.01.2024 esitatud muudetud taotlusel 38,65 ha), seega on vastavalt KeHJS § 6 lg 1 p 28 KMH läbiviimine kohustuslik.

KeHJS § 11 lg 6 kohaselt, kui kavandatava tegevusega kaasneb eeldatavalt oluline keskkonnamõju, jätab otsustaja selle KMH algatamata, kui eelhindangu tulemusena selgub, et kavandatava tegevuse keskkonnamõju on juba KMH või keskkonnamõju strateegilise hindamise (edaspidi ka **KSH**) käigus asjakohaselt hinnatud ja otsustajal on tegevusloa andmiseks piisavalt teavet. Keskkonnaametile teadaolevalt ei ole varem kavandatava tegevuse KMH-d ega KSH-d läbi viidud.

Arvestades eeltoodut, tuginedes KeHJS § 3 lg 1 p-le 1, § 6 lg 1 p-le 28, § 9, § 11 lg-tele 2 ja 3, MaaPS §-le 48 algatas Keskkonnaamet 02.03.2021 kirjaga nr DM-111798-7 KMH Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa taotlusele.

### **3.3 Keskkonnamõju hindamise menetlus**

KIVIKANDUR OÜ edastas Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa taotlusele algatatud KMH programmi avaliku väljapaneku korraldamiseks (registreeritud DHSis 16.05.2022 nr 6-3/22/9686 all).

Keskkonnaamet avalikustas 08.07.2022 kirjaga nr 6-3/22/9686-5 Paasi lubjakivi karjääri keskkonnaloa taotluse KMH programmi. KMH programmi avalik väljapanek toimus 18.07.2022-16.08.2022 ja avalik arutelu 31.08.2022.

KIVIKANDUR OÜ esitas (registreeritud DHSis 01.09.2022 nr 6-3/22/9686-31 all) taotluse sooviga peatada Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa taotluse KMH menetlus alates 01.09.2022 seoses suure avaliku huvi ja sellest tingitud mahuka kirjavahetusega.

Lähtudes avalikustamise ajal esitatud kirjade põhjalikkusest ja suurest hulgast ning asjaolust, et täiendavalt on antud võimalus programmi kohta ettepanekuid, vastuväiteid ja küsimusi esitada kuni 15.09.2022, leidis Keskkonnaamet, et menetluse peatamine on põhjendatud. Keskkonnaamet peatas 09.09.2022 kirjaga nr 6-3/22/9686-34 Paasi lubjakivikarjääri keskkonnaloa taotluse KMH menetluse tuginedes eelöeldule ja HMS § 5 lg-le 2. KMH menetlus peatati ajani kuni Kivikandur OÜ esitab Keskkonnaametile KMH programmi KeHJS § 18 kohaseks nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Menetluse peatamisel toetus Keskkonnaamet ka Riigikohtu halduskollegiumi mitmetele lahenditele (3-3-1-62-08 p 9, 3-3-1-56-08 p 20), milles on kohus märkinud, et kuigi haldusmenetluse üldregulatsioon ega ka konkreetset menetlust

reguleerivad menetluse sätted otseselt ei käsitle menetluse peatamise võimalusi, on menetluse peatamine kooskõlas haldusmenetluse üldpõhimõtetega olukorras, kus menetluse jätkamine toob kaasa asja ebaõige otsustamise. Riigikohtu lahend 3-3-1-62-08 p 13 toob välja, et õigusaktides ei ole üheselt piiratud tähtaega, milleks haldusmenetlust võib peatada. Peatamine on õiguspärane senikaua, kui selleks on olemas objektiivsed ja mõjuvad põhjused ning peatamine on proportsionaalne võrreldes taotletava eesmärgiga.

Keskkonnaamet ei pea KMH menetluse peatamist enam eesmärgipäraseks ega proportsionaalseks arvestades, et KMH menetlus on olnud peatunud käesolevaks hetkeks ca 16 kuud ning selle aja jooksul ei ole KIVIKANDUR OÜ suutnud korraldada KMH programmi avalikul väljapanekul ja selle järgselt esitatud ettepanekutele, vastuväidetele ja küsimustele vastamist ning pole esitanud Keskkonnaametile KMH programmi KeHJS § 18 kohaseks nõuetele vastavaks tunnistamiseks. Avalikul väljapanekul esitati suurel hulgal ja põhjalikke küsimusi, vastuväiteid ja ettepanekuid ning on mõistetav ja põhjendatud, et arendaja vajab pikemat vastamise aega, kui KeHJS § 17 lg-s 3 ettenähtud 30 päeva avaliku arutelu toimumisest. Kuid 16 kuud on selleks ilmselgelt liiga pikk vastamise ja KMH programmi täiendamise ja korrigeerimise aeg ning KIVIKANDUR OÜ ei ole selgitanud ega põhjendatud vahepealse aja jooksul, miks kirjadele vastamine venib.

KIVIKANDUR OÜ esindaja esitas 12.01.2024 kirjaga Keskkonnaametile teate, et KIVIKANDUR OÜ soovib olemasolevat keskkonnavalda taotlust muuta ning saadab muudetud keskkonnavalda taotluse 12.01.2024 keskkonnanõuete infosüsteemi KOTKAS kaudu. KIVIKANDUR OÜ soovib jätkata muudetud taotluse alusel Paasi lubjakivikarjääri keskkonnavalda menetlust. 12.01.2024 kirjas on öeldud, et taotleja on jätkanud KMH programmi avaliku arutelu järel programmi koostamist, analüüsides esitatud ettepanekuid, vastuväiteid ja küsimusi ning jõudnud järeldusele, et taotletava tegevuse teatud aspektid võivad tekitada vastuseisu ja tingida sellega menetluse venimise ning seetõttu valmistati ette keskkonnavalda taotluse muudatused.

Muudetud taotlus esitati Keskkonnaametile 12.01.2024, kus parandustaotluse selgitusena on toodud: *“Tulenevalt keskkonnamõju hindamise protsessis tõstatunud arvukatest küsimustest võimalike mõjude kohta vähendatakse käesoleva parandustaotlusega taotletava mäeeraldise ja teenindusmaa pindala, loobutakse veealuse varu taotlemisest kaevandamiseks ning vähendatakse taotletavat loa kehtivusaega 10 aasta võrra. Sellega väheneb oluliselt taotletava tegevuse ruumiline ja ajaline mõju, sh puudub mõju põhjavee režiimile, kuna veetaset ei alandata. Taotletava ala piiride muutmise tagatakse, et mäeeraldise teenindusmaa jääb lähimast eluhoonest kaugemale kui 100 m. Taotlusest on eemaldatud vee erisosa, kuna veealust varu ei kaevandata, veetaset ei alandata ja vett karjäärist välja ei juhita. Taotlusest on eemaldatud õhu eriosa, sest tulenevalt väiksematest mahtudest ja ajalisest kestvusest väheneb ka õhku paisatavate saasteainete heide ja künniskoguste ületamist ei toimu (heitkoguste hinnang lisatud seletuskirja). Taotlusest on eemaldatud jäätmete eriosa, sest vastavalt muutunud jäätmeseadusele ei ole kaevandamisjäätmete tekitamiseks keskkonnavalda vaja. Samuti ei ole vastavalt JäätS § 1 lg 34 keskkonnavalda vajalik tavajäätmete kaevandamisjäätmete hoidla käitamiseks, välja arvatud juhul, kui neid jäätmeid ladustatakse A-kategooria jäätmehooldlas.”*

Keskkonnaamet selgitab, et KMH menetluse lõpetamise ja keskkonnaloa andmisest keeldumise aluseks on MaaPS § 55 lg 2 p 10-st tulenev riigi huvi puudumine ja HMS § 5 lg 2-st tulenev eesmärgipärase ja tõhusa haldusmenetluse põhimõte ning need ei ole muutunud ja jäävad samaks, isegi kui taotleja muudab KMH avalikustamisel laekunud ettepanekute, vastuväidete ja küsimuste alusel keskkonnaloa taotlust. Samuti ei ole KMH programmi KeHJS § 18 kohaseks nõuetele vastavuse kontrolliks esitatud. Seega jääb Keskkonnaamet oma seisukoha juurde, et KMH menetluse peatamine ei ole enam eesmärgipärane ja proportsionaalne ning KMH menetlus tuleb lõpetada.

### **3.4. Kaalutlused loa andmisest keeldumisel ja KMH menetluse lõpetamisel**

Loa andja kohustus on menetluse käigus kogutud andmestiku põhjal välja selgitada, kas konkreetse loa taotluse puhul esineb MaaPS § 55 sätestatud loa andmisest keeldumise aluseid. Loa andja kohustus on selgitada välja kõik asjaolud, millel on otsuse tegemisel määrav tähtsus. Luba antakse, kui keeldumiseks ei esine seaduses sätestatud kaalukat põhjust.

Muuhulgas keeldutakse keskkonnaloa andmisest, kui kaevandamine on vastuolus riigi huviga (MaaPS § 55 lg 2 p 10). Riiklikud huvid ehitusmaavarade kaevandamisel on defineeritud eelkõige läbi varustuskindluse. Varustuskindluse hindamisel on Keskkonnaamet alates 13.06.2013 kuni 23.05.2023 lähtunud Keskkonnaministeeriumi kantsleri 13.06.2013 käskkirjast nr 610 „Juhend riiklike huvide kaalumiseks ehitusmaavarade kaevandamis- ja uuringulubade taotluste menetlemisel lähtuvalt varustuskindluse tagatusest“ (edaspidi **juhend**). 08.03.2023 on majandus- ja taristuministri käskkirjaga nr 42 kinnitatud „Ehitusmaavarade varustuskindluse hindamise kava“.

Kuni 23.05.2023 kehtinud juhendi kohaselt näitas varustuskindlus, kui kauaks jätkub regioonis kaevandada antud maavara arvestades viie aasta keskmist kaevandamismahtu. Varustuskindluse hindamisel analüüsiti taotletava mäeeraldise eeldatavas teeninduspiirkonnas sama maavara kaevandamiseks antud mäeeraldiste koosmõju. Mäeeraldise optimaalseks teeninduspiirkonnaks loeti ala kuni 50 km raadiuses tema ümber, sõltumata haldusjaotusest ja arvestades reaalseid veokauguseid ning veoteede tehnilist seisundit. Mäeeraldise teeninduspiirkonna varude kasutamise hindamisel arvestati ka võimalikke hüppelisi muutusi nõudluses ning tarbijate nõudeid toorme kvaliteedile. Kui analüüsi tulemusel selgus, et varem antud mäeeraldiste piires kaevandada antud varu jääb rahuldab taotletava mäeeraldise teeninduspiirkonna vajadused taotletava maavara osas enam kui 10 aastaks, siis loetakse, et taotletav tegevus võib olla vastuolus riiklike huvidega.

Keskkonnaamet on taotletava Paasi lubjakivikarjääri optimaalse teeninduspiirkonna ehituslubjakivi varustuskindlust analüüsinud aastatel 2013 (25.06.2013 kiri nr V10-5/13/15075-3, registreeritud DHS-is), 2016 (misjärel küsiti arvamust MKM-lt 05.05.2016 kirjaga nr 12-2/16/5916, registreeritud DHS-is) ja 2019 (misjärel küsiti arvamust MKM-lt 19.11.2019 nr 12-2/19/485-2, registreeritud DHS-is).

Kõik analüüsi tulemused viisid järelduseni, et taotletava mäeeraldise teeninduspiirkonnas on ehituslubjakivi osas varustuskindlus tagatud. 2013. aasta analüüs näitas, et mäeeraldise

optimaalses teeninduspiirkonnas on varustuskindlus tagatud ligikaudu 45-ks aastaks; 2016. aasta analüüs, et 16,8-ks aastaks ning 2019. aasta analüüs näitas, et ligikaudu 28 aastaks.

Keskkonnaamet on palunud Paasi lubjakivikarjääri mäeeraldise keskkonnaloa taotluse riigi huvi väljaselgitamine kohta arvamust MKM-ilt kahel korral:

1. MKM andis seisukoha 28.10.2016 kirjaga nr 16-00206/044 (registreeritud DHS-is 10.2016 nr 12-2/16/5916-2 all), milles andis nõusoleku kaevandamisloa mitte andmisele, kuid pidas antud maardla ressursi vajalikuks 2020. aastast alates Teehoiukava uuendamise korral;
2. MKM andis seisukoha 17.12.2019 kirjaga nr 17-1/18-0148/9421 (registreeritud DHS-is 17.12.2019 nr 12-2/19/485-4 all), milles leidis lubjakivi kaevandamine Paasi karjääris vastab riigi huvidele.

Keskkonnaamet märgib, et mäeeraldise teeninduspiirkonna varude kasutamise hindamisel arvestatakse ka võimalikke hüppelisi muutusi nõudluses. Sellest tulenevalt on võimalus, et MKM arvestab samal alal riiklike huvide kaalumisel lisakriteeriumitega ning jõuab mingil ajahetkel uuele informatsioonile tuginedes varasemast teistsugusele järeldusele.

Vabariigi Valitsus kinnitas 10.12.2020 korraldusega nr 439 „Riigiteede teehoiukava 2021–2030“. 01.12.2022 korraldusega nr 335 tühistas Vabariigi Valitsus korralduse nr 439, kui kinnitas Transpordiameti „Riigiteede teehoiukava 2023-2026“ (edaspidi **teehoiukava**). Riigiteede ehituse ja remondi nõudluse mahtude prognoosimisel tugineb Transpordiamet teehoiukavas kavandatud vahenditele ning planeeritud teede ehitus- ja remonditöödele. Transpordiamet ajakohastab nõudluse prognoosi regulaarselt vastavalt riigiteede teehoiukava uuendamisele ja teiste riigi taristuehituse tellijate sisendite muutustele.

**MKM 2022 seisukohas**<sup>4</sup> on leitud, et käesoleval hetkel puudub riigil ülekaalukas majandushuvi Paasi lubjakivikarjääri mäeeraldisel kaevandamiseks. Seisukohas on märgitud, et varustuskindluse analüüsi kohaselt rahuldab käesoleval hetkel Lääne-Virumaa kaevandatava ehituslubjakivi varu jääk Lääne-Virumaa ja osaliselt ka Harjumaa ehituslubjakivi tulevikunõudluse enam kui 20 aastaks. Oma 2022. a seisukohas on MKM muuhulgas tuginenud Transpordiameti teehoiukavas kavandatud vahenditele ning planeeritud teede ehitus- ja remonditöödele. Kirjas on lisatud, et MKM peab vajalikuks olukorda uuesti hinnata, kui ehituslubjakivi nõudlus peaks piirkonnas märgatavalt tõusma.

Keskkonnaamet edastas 22.06.2023 Paasi lubjakivikarjääri maavara kaevandamise keskkonnaloa andmisest keelduva otsuse eelnõu ka MKMile. MKM ega Kliimaministeerium (vabariigi valitsuse seaduse § 61 lg 1 kohaselt kuulub alates 01.07.2023 maapõueressursside kasutamise korraldamine Kliimaministeeriumi valitsemisalasse) ei ole esitanud Keskkonnaametile käesolevaks hetkeks riigi huvi osas vastupidist seisukohta ega asunud seisukohale, et loa andmisest keeldumine ei ole põhjendatud.

Keskkonnaamet on seisukohal, kui haldusorgan on õigusaktide nõuetele ja haldusmenetluse käigus kogutud teabele toetudes veendunud, et esineb alus loa andmisest keeldumiseks, on edasine menetlus perspektiivitu. Sellisel juhul ei ole põhjendatud ega eesmärgipärane jätkata ajamahuka või taotlejale kuluka loa andmise sh KMH menetlusega. See on vastuolus ka HMS §

5 lg 2 tuleneva eesmärgipärase ja tõhusa haldusmenetluse põhimõttega. Keskkonnaamet on seisukohal, et alus loa andmisest keeldumiseks võib selguda ka menetluse kestel tuvastatud asjaolude põhjal.

Keskkonnaamet on menetluse algatamisest alates viidanud loa taotlejale, et esineb võimalik kaevandamise vastuolu riigi huviga ning juhtis juba varases menetlusstaadiumis tähelepanu taotluse võimalikule perspektiivitusele. Tuginedes aga teiste pädevate asjaomaste asutuste (MKM, Transpordiamet) seisukohtadele, pidas Keskkonnaamet seni õigeks keskkonnaloa taotluse menetluse jätkamist. MKM 2022 seisukohast tulenevalt on Keskkonnaametil aga kohustus keelduda kaevandamisloa andmisest MaaPS § 55 lg 2 p 10 alusel ning Keskkonnaamet ei pea eesmärgipäraseks Paasi lubajakivikarjääri loa taotluse menetluse jätkamist ning KMH läbiviimist.

**Eeltoodule tuginedes, keeldub Keskkonnaamet MaaPS § 55 lg 2 p 10 alusel keskkonnaloa andmisest, kuna kaevandamine on vastuolus riigi huviga.**

<sup>1</sup> Vald liideti 2017. aastal Eesti omavalitsuste haldusreformi käigus Haljala vallaga.

<sup>2</sup> Alates 1.01.2021 Transpordiamet.

<sup>3</sup> Keskkonnaamet teavitas KIVIKANDUR OÜ-d 25.06.2013 kirjaga nr V10-5/13/15075-3 maavara kaevandamise loa taotluse menetlusse võtmisest ja kehtinud MaaPS § 34 lg 1 p-des 8 ja 14 sätestatud loa andmisest keeldumise alusest.

<sup>4</sup> Registreeritud KOTKAS 08.12.2022 nr DM-111798-14 all.

## **VAIDLUSTAMINE**

Otsust on võimalik vaidlustada 30 päeva jooksul teatavaks tegemisest, esitades vaide haldusaktiandjale haldusmenetluse seaduses sätestatud korras või kaebuse halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

(allkirjastatud digitaalselt)  
Martin Nurme  
juhataja  
maapõuebüroo

Teadmiseks: Advokaadibüroo FORT OÜ, AmEst Haldus OÜ, AS A&P Mets, Elektrilevi OÜ, Forest Farm OÜ, Haljala Vallavalitsus, Kliimaministeerium, Maa-amet, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Metsamaahalduse Aktsiaselts, Mittetulundusühing Konnakaevu Selts, Põllumajandus- ja Toiduamet, Riigimetsa Majandamise Keskus, Sõdra Forest Estonia OÜ, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Tornator Eesti OÜ, Urmas Einberg, Õie Sandberg

Valdo Tohver  
spetsialist  
maapõuebüroo  
ringmajanduse osakond

Egle Smith  
vanemspetsialist  
keskkonnakorralduse büroo  
ringmajanduse osakond