



Õiguskantsler

ETTEPANEK nr 22

Tallinn

23. aprill 2013. a.

Kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasumäärad

Analüüsisin põhiseaduse § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Vabariigi Valitsuse 12.11.2009 määruse nr 171 „Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihist” ja 12.11.2009 määruse nr 172 „Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad” põhiseadusele vastavust.

Leian, et

- 1) Vabariigi Valitsuse 12.11.2009 määruse nr 171 „Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihist” § 1 on osas, milles see kehtestab vee erikasutusõiguse tasumäärad alates 01.04.2013, 01.01.2014 ja 01.01.2015 karjääridest väljapumbatavale veele, kaevandustest väljapumbatavale veele ning jahutusvee võtmise eest muust kui Tallinna veevarustussüsteemi kuuluvast veekogust, ning
- 2) Vabariigi Valitsuse 12.11.2009 määruse nr 172 „Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad” § 1 on osas, milles see kehtestab kaevandamisõiguse tasumäärad alates 01.04.2013, 01.01.2014 ja 01.01.2015 kõikidele sättes nimetatud maavaradele,

vastuolus põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega.

Tuginedes põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 ja teen Vabariigi Valitsusele ettepaneku

viia Vabariigi Valitsuse 12.11.2009 määrus nr 171 „Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihist” ja 12.11.2009 määrus nr 172 „Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad” kooskõlla põhiseadusega kahekümne päeva jooksul arvates käesoleva ettepaneku saamisest.

Põhjendan oma ettepanekut järgmiselt.

1. Asjaolud ja menetluse käik

1. Vastavalt keskkonnatasude seaduse (edaspidi KeTS) § 9 lõikele 1 tuleb riigile kuuluva maavaravaru kaevandamise, kasutamise või kasutuskõlbmatuks muutmise eest maksta maavara kaevandamisõiguse tasu. Samuti peab KeTS § 10 lg 1 järgi õiguse eest võtta veekogust või põhjaveekihist vett erikasutuse korras maksma vee erikasutusõiguse tasu. Seadusandja on aga kehtestanud üksnes kõnealuste keskkonnatasude ülem- ja alammäärad (KeTS § 9 lg 3 ja § 10 lg 4). Konkreetsed kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasumäärad kehtestab KeTS § 9 lõikes 2 ja § 10 lõikes 3 sätestatud volituste alusel Vabariigi Valitsus.

2. Vabariigi Valitsus võttis KeTS § 9 lg 2 ja § 10 lg 3 alusel 12.11.2009 vastu määruse nr 171 „Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihist” (edaspidi *erikasutustasu määrus*) ning määruse nr 172 „Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad” (edaspidi *kaevandamistasu määrus*). Mõlemad määrused jõustusid 01.01.2010.

3. Esimest korda muudeti mõlemat määrust Vabariigi Valitsuse 23.08.2010 määrusega nr 118 „Vabariigi Valitsuse määruste muutmine seoses euro kasutusele võtmisega“ millega arvatati kaevandamistasu määruses ja erikasutustasu määruses toodud tasumäärad ümber eurodesse, kuid millega tasumäärade suurust sisuliselt ei muudetud.

4. Teist ja hetkeseisuga viimast korda muudeti vaidlusaluseid määruseid Vabariigi Valitsuse 04.10.2012 määrusega nr 83 „Vabariigi Valitsuse määruste muutmine seoses loodusvara kasutusõiguse tasumäärade muutmisega“ (edaspidi *muutmise määrus*).

5. Siinkohal selgitan arusaadavuse huvides, et kui edaspidi viitan kaevandamistasu ja erikasutustasu määruste vanale redaktsioonile, pean silmas redaktsiooni, mis kehtis vahetult enne muutmise määruse jõustumist, st 01.01.2011 kuni 11.10.2012. Määruste kehtivatele redaktsioonidele viidates pean silmas kaevandamistasu ja erikasutustasu määruse 12.10.2012 jõustunud ja hetkel kehtivaid redaktsioone.

6. 2009. aastal vastu võetud erikasutustasu ja kaevandamistasu määrustes ei kehtestatud kõnealuste keskkonnatasude määrasid tähtajatult. Valitsus valis 2009. aastal lahenduse, et kehtestas kaevandamistasu ja erikasutustasu määrustes tasumäärade tabelid, kus määras aastate 2010 – 2015 jaoks etteulatuvalt iga aasta kohta kindlad kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasumäärad. Need hakkasid kehtima 2010. aasta 1. jaanuaril.

7. Näiteks sätestas kaevandamistasu määruse esimene, st 01.01.2010 kuni 31.12.2010 kehtinud redaktsiooni § 1 muu hulgas:

Jrknr	Maavaraliik		Mõõtühik	Kaevandamisõiguse tasumäär (kroonides) alates					
				1.jaan 2010	1.jaan 2011	1.jaan 2012	1.jaan 2013	1.jaan 2014	1.jaan 2015
8.	Kruus	Täitepinnas	m ³	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,5
9.		Ehituskruus	m ³	24,2	26,6	29,3	30,7	32,3	33,9

8. Erikasutustasu määruse esimene, st 01.01.2010 kuni 31.12.2010 kehtinud redaktsiooni § 1 sätestas näiteks kaevandustest väljapumbatava vee osas:

Veevõtt veekogust või põhjaveekihist	Vee erikasutusõiguse tasumäärad (krooni/1000 m ³) alates					
	1.jaan 2010	1.jaan 2011	1.jaan 2012	1.jaan 2013	1.jaan 2014	1.jaan 2015
Kaevandustest väljapumbatav vesi	583	641	705	741	778	817

Järgnevalt selgitan, kuidas muutmise määrus muutis 2009. aastal kehtestatud tabelleid kaevandamisõiguse tasude osas (1.1) ja vee erikasutusõiguse tasude osas (1.2).

1.1 Kaevandamisõiguse tasumäärade tõstmise graafiku muutmine

9. Kaevandamistasu määruse vana redaktsiooni §-s 1 oli ajavahemikus 2010. – 2012. aasta erinevate maavarade osas ette nähtud erineva kiirusega kaevandamisõiguse tasumäärade tõus. Alates 01.01.2013 pidid kõigi kaevandamistasu määruses nimetatud maavarade kaevandamisõiguse tasumäärad tõusma maksimaalselt ca 5% võrreldes eelmise aastaga.¹ Üksikute maavaraliikide² kaevandamisõiguse tasude puhul oli tõus ette nähtud alles 01.01.2015, st 2013. ja 2014. aastal tasumäär võrreldes 2012. aastaga ei tõusnud.

10. **Kaevandamistasu määruse kehtiva redaktsiooni §-s 1 sätestatakse aga alates 2013. aasta aprillist oluliselt kiirem kaevandamisõiguse tasumäärade tõus kui määruse vanas redaktsioonis:** kehtiva kaevandamistasu määruse järgi tõusevad alates 2013. aasta aprillist kaevandamisõiguse tasumäärad kõikide maavarade osas 20 % aastas.³

11. Näiteks sätestab kaevandamistasu määruse kehtiva redaktsiooni § 1 muu hulgas (sulgudes on toodud määruse vana redaktsiooni järgne tasumäär sama ajavahemiku jaoks):

Jrknr	Maavaraliik		Mõõtühik	Kaevandamisõiguse tasumäär eurodes alates					
				01.01. 2011	01.01. 2012	01.01. 2013	01.04. 2013	01.01. 2014	01.01. 2015
8.	Kruus	Täitepinnas	m ³	0,57	0,57	0,57	0,68 (0,57)	0,82 (0,57)	0,98 (0,60)
9.		Ehituskruus	m ³	1,70	1,87	1,96	2,35 (1,96)	2,82 (2,06)	3,19 (2,16)

¹ Vt ka kaevandamistasu määruse eelnõu seletuskiri 11.09.2009 seisuga, lk 1, (internetis kättesaadaval: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/cd0b2401-70b6-4e9e-ba53-da067a6b2417>): „Alates 2013. aastast kasvavad kõikidel maavaradel, v.a dolo- ja lubjakivi ning kruusa täitepinnasel, tasumäärad 5 protsenti aastas.“

² Täitepinnasena kasutatav dolokivi, kruus ja lubjakivi ning vähelagunenud ja hästilagunenud turvas.

³ Ka muutmise määruse seletuskirjas (lk 1, internetis kättesaadaval: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/16102022-95cf-4cfc-a4c8-5cb162fec279>) märgitakse: „Põlevkivi ressursitasude tõusuks oli kehtiva määruse alusel kehtestatud kuni 2012. aastani 20% aastas ning 2013.-2015. aastateks oli planeeritud tõusuks 5% aastas. Eelnõu kohaselt jätkub põlevkivi ressursitasude tõus alates 1. aprillist 2013 20% aastas. [...] Eelnõu kohaselt muudetakse ehitusmaavarade kaevandamisõiguse tasumäärasid ning sätestatakse tõusuks võrreldes kehtiva määrusega 20% aastas alates 1. aprillist 2013.“

1.2 Vee erikasutusõiguse tasumäärade tõstmise graafiku muutmine

12. Sarnaselt kaevandamisõiguse tasumääradele on ka erikasutustasu määruse §-s 1 ette nähtud vee erikasutusõiguse tasumäärade järk-järguline tõus. Enamiku vee erikasutuse liikide puhul oli määruse vanas redaktsioonis tasumäärade kasvuks aastatel 2010 – 2012 planeeritud ca 10% aastas ja alates 2013. aastast ca 5% aastas⁴, sh ka seoses karjääridest väljapumbatava veega ning kaevandustest väljapumbatava veega nõutava tasuga. Tasu jahutusvee võtmise eest muust kui Tallinna veevarustussüsteemi kuuluvast veekogust ei pidanudki erikasutusmääruse vana redaktsiooni kohaselt tõusuma ning jäi ka 01.01.2015 samale tasemele, mis eelmistel aastatel (1,59 eurot 1000 m³ kohta).⁵

13. **Erikasutustasude määruse kehtivas redaktsioonis sätestatakse aga alates 2013. aasta aprillist eelnimetatud kolme vee erikasutuse liigi osas oluliselt kiirem tasumäärade tõus (samuti ca 20 % aastas) kui määruse vanas redaktsioonis.**⁶ Täpsemalt sätestab erikasutustasu määruse § 1 kehtiv redaktsioon nende tasumäärade osas (sulgudes on toodud määruse vana redaktsiooni järgne tasumäär sama ajavahemiku jaoks):

Veevõtt veekogust või põhjaveekihist	Vee erikasutusõiguse tasumäärad (eurot/1000 m ³) alates					
	01.01. 2011	01.01. 2012	01.01. 2013	01.04. 2013	01.01. 2014	01.01. 2015
Jahutusvee võtmine muudest veekogudest	1,59	1,59	1,59	1,91 (1,59)	2,29 (1,59)	2,75 (1,59)
Karjääridest väljapumbatav vesi	14,69	16,16	17	19,39 (17)	23,27 (17,83)	27,92 (18,72)
Kaevandustest väljapumbatav vesi	40,96	45,05	47,35	54,06 (47,35)	64,87 (49,72)	76,69 (52,21)

1.3 Senine menetluse käik

14. Eesti Mäetööstuse Ettevõtete Liit, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liit, Eesti Turbaliit ja Eesti Keemiatööstuse Liit esitasid minule ühise avalduse erikasutustasu määruse ja kaevandamistasu määruse põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Täpsemalt palusid avaldajad kontrollida maavara kaevandamisõiguse tasumäärade ja vee erikasutusõiguse tasumäärade tabelleid osas, milles need kehtestavad tasumäärad alates 01.04.2013.

⁴ Vt erikasutustasu määruse eelnõu seletuskiri 11.09.2009 seisuga, lk 2, internetis kättesaadaval: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/ba74d102-2d22-4f95-8dca-251a1b439e3e>.

⁵ Selle kohta märgitakse erikasutustasu määruse eelnõu seletuskirjas, lk 2: „Jahutusvee võtmisel Narva veehoidlast on arvestatud, et negatiivne mõju ökosüsteemile pole märkimisväärne ja veevaru on küllaldane. Seepärast jääb jahutusvee tasumäär endiseks [...]“.

⁶ Muutmise määruse seletuskirjas (lk 2) märgitakse: „Kaevandustest ja karjääridest väljapumbatud vee tasumäärade kasv on olnud 10% aastatel 2010-2012, 2013-2015 on sätestatud 5%-ne kasv aastas. Eelnõuga on kavandatud 20%-ne tõus 2013. aasta tasumäärast alates 2013. aasta 1. aprillist, et saavutada teiste põhja- ja pinnavee tasumääradele lähedane tasumäär. Jahutusvee tasumäär pole 2001. aastast alates muutunud, see on olnud 1,59 eurot tuhande m³ kohta. Eelnõuga suurendatakse seda analoogselt kaevanduste ja karjäärivete tasumääradega 20% aastas.“

15. Avaldusaluse asja lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks pöördusin 19.12.2012 kirjaga nr 6-2/121638/1205797 keskkonnaministri ja rahandusministri poole. Minu teabe nõudmisele vastas mõlema ministri nimel keskkonnaminister oma 25.01.2013 kirjaga 1-9/13/740-1. Minule esitatud avaldust ning vastust minu teabe nõudmisele käsitlen alljärgneva analüüsi käigus.

2. Vaidlustatud õigusnormid

16. Erikasutustasu määruse §-s 1 on toodud tasumäärade tabel, kus on 12 erineva vee erikasutuse kategooria jaoks ära toodud vee erikasutusõiguse tasu määrad, mis reeglina kehtivad üks aasta ning jõustuvad erinevatel kuupäevadel (ajavahemikus 01.01.2011 kuni 01.01.2015). **Minu ettepanek ei puuduta kogu erikasutusõiguse määruse §-i 1, vaid tasumäärasid, mis jõustuvad 01.04.2013, 01.01.2014 ja 01.01.2015, ning mis kehtivad järgnevate vee erikasutuse kategooriate jaoks (toodud on erikasutusõiguse määruse §-s 1 sätestatud tabeli rea nimetus):**

- Jahutusvee võtmine muudest veekogudest,
- Karjäärdest väljapumbatav vesi,
- Kaevandustest väljapumbatav vesi.

17. Kaevandamistasu määruse §-s 1 on samuti toodud tabel, kus on 23 erineva maavara kategooria ja alamkategooria jaoks ära toodud maavara kaevandamisõiguse tasu määrad, mis reeglina kehtivad üks aasta ning jõustuvad erinevatel kuupäevadel ajavahemikus 01.01.2011 kuni 01.01.2015. **Minu ettepanek puudutab kõikide kaevandamistasu määruse §-s 1 nimetatud maavara kategooriate ja alamkategooriate tasumäärasid, mis jõustuvad 01.04.2013, 01.01.2014 ja 01.01.2015.**

3. Õiguskantsleri seisukoht

18. Käesolevas asjas on põhiküsimuseks, kas vaidlusalused õigusnormid on kooskõlas põhiseaduse (edaspidi PS) §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega.

19. Märgin, et vaidlusaluste normide adressaatideks on kaevandamisloa ja vee erikasutusloa omanikud, kes on kaevandamisõiguse tasu ja vee erikasutusõiguse tasu maksmiseks kohustatud isikud (vt KeTS § 5 lg 1 ja lg 2 punktid 2 ja 4).⁷ Seetõttu selgitan järgnevalt kõigepealt, mille suhtes ja millistel põhjustel on nimetatud isikutel tekkinud põhiseaduslikult kaitstud õiguspärane ootus (3.1). Seejärel analüüsin, miks vaidlusaluste õigusnormide kehtestamine õiguspärase ootuse põhimõtet rikub ning miks seda rikkumist ei ole võimalik õigustada (3.2).

3.1 Õiguspärase ootuse tekkimine

20. Riigikohus on korduvalt selgitanud, et PS §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust

⁷ Vastavalt maapõueseaduse § 37 lõikele 1 antakse kaevandamisluba üldreeglina kuni 30 aastaks maavaravaru kaevandamiseks dolokivi-, fosforiidi-, kristalliinse ehituskivi, lubjakivi-, metallitoorme-, põlevkivi-, savi- või turbamaardlas ja üleriigilise tähtsusega liivamaardlas ning kuni 15 aastaks järvelubja-, järvemuda-, kruusa- või meremudamaardlas ja kohaliku tähtsusega liivamaardlas. Veeseaduse § 9 lg 7 kohaselt antakse vee erikasutusluba kuni viieks aastaks. Vee erikasutusluba võib aga asendada keskkonnakompleksluba (saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus § 7 lg 2), mistõttu võivad ka **keskkonnakompleksloa saanud isikud** olla vee erikasutusõiguse tasu maksmiseks kohustatud isikud (KeTS § 5 lg 2 p 3). Parema arusaadavuse huvides jätan aga edaspidi keskkonnakompleksloa saanud isikud eraldi mainimata.

kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).⁸ Riigikohtu järjepideva praktika järgi on õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt igal ajal õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.⁹

21. Seejuures ei tohi õiguspärase ootuse põhimõtet samastada nõudega, et uute regulatsioonide jõustumiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul saaksid adressaadid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada (nn *vacatio legis*'e põhimõte).¹⁰ Õiguspärase ootuse põhimõtte järgi võib mõne õigusnormi muutmine või kehtetuks tunnistamine olla üldse lubamatu, sõltumata asjaolust, kui pikk ajavahemik jääb muudatuse kehtivas korras avalikustamise ja selle jõustumise vahele. Ehk teisisõnu öeldes hõlmab õiguspärase ootuse põhimõtte esemeline kaitseala isiku mõistliku ootuse, „[...] et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.“¹¹

22. Õiguspärase ootuse põhimõtte kaitsealas ei ole aga igasugused muudatused õiguskorras, mis isikut potentsiaalselt puudutada võivad. Esiteks on Riigikohus märkinud: „[...] õiguspärane ootus saab tugineda üksnes selgele lubadusele, mille puhul on alust arvata, et seda ei muudeta.“¹² Ehk teisisõnu öeldes tekib õiguspärane ootus olukorras, kus „hoolikal ja mõistlikul“ isikul on alust loota mingil hetkel kehtiva õiguse püsijäämise.¹³ Teiseks peab õigusnorm vähemalt potentsiaalselt mõjutama isiku käitumist, et isik saaks tugineda õiguspärasele ootusele normi püsijäämise suhtes.¹⁴ Kolmandaks on kaitstud vaid õiguspäraselt omandatud õiguspositsioonid, mistõttu nt õigusvastase käitumise tulemusel saadud majanduslike eeliste äravõtmist õiguspärase ootuse põhimõtte reeglina ei keela.¹⁵

23. Eelmärgitu põhjal asun analüüsima, kas kaevandusloa ning vee erikasutusloa omanikel oli tekkinud õiguspärane ootus, et erikasutustasu määruse ja kaevandamistasu määruse vanades redaktsioonides toodud tasumäärade tõusu graafikut ei muudeta.

⁸ RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, p 20.

⁹ RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/A-5/94.

¹⁰ Riigikohus ning erialakirjandus on ka õiguspärase ootuse põhimõtet ja *Vacatio legis*'e põhimõtet käsitlenud kahe eraldiseisva põhimõttena. Vt RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04 ja RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, samuti Vt ka M. Ernits. Kommentaar § 10 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, kommentaarid 3.4.3.2 ja 3.4.3.3. Internetis kättesaadaval: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-10/>

¹¹ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 13; RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 50.

¹² RKHKo 27.01.2010, nr 3-3-1-79-09, p 15.

¹³ RKHKo 05.10.2006, nr 3-3-1-33-06, p 19.

¹⁴ Vt RKHKo 21.02.2002, nr 3-3-1-6-02, p 18: „Õiguskindluse põhimõtte kaitseb isiku õiguspärasest ootust ja usaldust, et isikult ei võeta ära riigi poolt antud õigusi, mida isik on asunud realiseerima.“ Vt ka RKHKo 07.12.2001, nr 3-3-1-51-01, p 3: „Õiguspärase ootuse põhimõttele saab isik tugineda sisuliselt õigusvastase või olulise menetlus- ja vormiveaga antud haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamisel siis, kui haldusaktist tulenenud põhjendatud lootuse mõjul on isik käitunud teisiti, kui ta oleks tõenäoliselt käitunud ilma haldusakti andmiseta. Haldusaktist juhendumine peab koostoimes haldusakti hilisema kehtetuks tunnistamisega olema osutunud isikule kahjulikuks. Näiteks võib isik haldusakti kehtivust usaldades olla muutnud oma elukorraldust või olla teinud kulutusi, lootes tulevase soodustuse saamisele.“ Samuti RKHKo 29.03.2006, nr 3-3-1-81-05, p 14: „Ainuüksi erastamise eeltoimingute raames antud korraldused ei anna reeglina erastamise õigustatud subjektile veel õiguspärasest ootust, et temaga sõlmitakse maa ostu-müügi lepingud. Õiguspärane ootus võib tekkida aga sellest, kui erastamise õigustatud subjektilt nõutakse erastamishinna tasumist.“

¹⁵ RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, 51. Vt ka RKHKo 07.12.2001, nr 3-3-1-51-01, p 3 „Ühelgi juhul ei saa isik tugineda õiguspärase ootuse põhimõttele, kui ta pidi olema teadlik kehtetuks tunnistatava haldusakti õigusvastasusest või kui isik tegelikult haldusakti kehtima jäämisega ei arvestanud.“ Samuti RKHKo 06.12.2004, nr 3-3-1-53-04, p 13: „Lisaks märgib Riigikohtu halduskolleegium, et kuigi haldusorgan võib oma püsiva praktikaga anda aluse õiguspärase ootuse tekkimiseks, ei saa usalduse kaitset kohaldada eesmärgil jätkata ebaõiget halduspraktikat.“

24. Vastuskirjast minu teabe nõudmisele järeldan, et keskkonnaministri hinnangul ei olegi kaevandamisloa ning vee erikasutusloa omanikel tekkinud õiguslikult relevantset ootust vaidlusaluste määruste vanade redaktsioonide püsijäämise suhtes. Nimelt on keskkonnaminister seisukohal, et isikud saavad tugineda vaid kehtivale keskkonnatasude seadusele, mis sätestab loodusvarade kasutusõiguse tasumäärade ülem- ja alampiirid, ning isikutel puudub õiguspärane ootus Vabariigi Valitsuse määrustega kehtestatud tasumäärade osas.¹⁶ Kuna erikasutustasu määrus ja kaevandamistasu määrus keskkonnatasude seaduses sätestatud tasumäärade piire ei ületa, siis ei olegi isikute õigusi rikutud. Keskkonnaminister lisab, et tasumäärade kehtestamine aastani 2015 andis ettevõtetele võimaluse hinnata määrade muutmise trendi pikaajaliselt (trendiks on määrade kasv ajas).¹⁷

25. Eelnevast lähtudes pean kõigepealt vajalikuks märkida, et õiguspärase ootuse põhimõtte kaitseala ei piirdu üksnes muudatustega Riigikogus vastuvõetud seadustes. Vastavalt PS § 3 lõikele 1 on kogu riigivõim seotud põhiseadusega, sh §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõtte ning sellega hõlmatud alapõhimõtetega. Ka Riigikohus on seoses seaduses sätestatud volitusnormi alusel määruse andmisega rõhutanud: „Vabariigi Valitsus peab delegeeritud normiloome käigus järgima põhiseadust ning tõlgendama nii seadust kui ka delegatsiooninormi kooskõlas põhiseadusega.“¹⁸ Seega peab rakendama õiguspärase ootuse põhimõtet Vabariigi Valitsuse määruste suhtes üldjuhul samamoodi nagu Riigikogus vastuvõetud seaduste suhtes. Veelgi enam: Riigikohtu praktikast järeldub, et kui valitsus teeb temale seadusega delegeeritud abstraktse otsustusruumi raames konkreetse otsuse, millised on isikute täpsed õigused ja kohustused, siis tuleb isikute õiguspärast ootust kaitsta veelgi tugevamalt.¹⁹

26. Vabariigi Valitsus kehtestas vaidlusalustes 12.11.2009 määrustes konkreetsete tabelid kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasumäärade tõusu ajagraafiku kohta. Olen korduvalt viidanud sellele, et juba nende tabelite vanades redaktsioonides oli eurosendi täpsusega ära toodud konkreetsete kaevandamisõiguse tasu ja vee erikasutusõiguse tasu määrad, mille kehtima hakkamine toimub vastavalt 01.01.2010, 01.01.2011, 01.01.2012, 01.01.2013, 01.01.2014 ja 01.01.2015. Maavara kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasumäärade tõusu graafikud kehtestati 2009. aastal määrustega, mis on Vabariigi Valitsuse õigustloovad aktid (PS § 87 p 6, Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lg 1). Kehtestatud tabelid on (õigus-)selged ning heausksel isikul on võimatu neid mitmeti tõlgendada. Tasumäärade tõusugraafikut ei tehtud teatavaks õiguslikult mittesiduvast vormis, nt deklaratsioonina või valitsuse programmilise seisukohana.

27. Ühtlasi pean vajalikuks tähelepanu juhtida sellele, et ka mõned valitsusepoolsed selgitused kaevandamisloa ja vee erikasutusloa omanikele kinnitavad, et valituse eesmärk kaevandamistasu määramise ja erikasutustasu määramise kehtestamisel oli muu hulgas määrata kindlaks kõnealuste keskkonnatasude areng kuni 2015. aastani. Ennekõike toetab seda eelnõu „Keskkonnatasude arendamise kontseptsioon aastateks 2010 – 2020“ (edaspidi *kontseptsioon*), mille Keskkonnaministeerium esitas 2008. aasta suvel arvamuse avaldamiseks osalusveebi (www.osale.ee) ja millele esitasid ettepanekuid keskkonnatasude maksmiseks kohustatud ettevõtjad.²⁰ Kontseptsiooni üldine eesmärk on töötada välja põhimõttelised alused ja ettepanekud keskkonnakaitse ja majandushoobade – keskkonnatasude tõhustamiseks, keskkonnatasude seaduse muutmiseks ja täiendamiseks aastateks 2010 – 2015 ning kavandada tasude muutmise suunad

¹⁶ Keskkonnaministri 25.01.2013 kiri, lk 6.

¹⁷ Keskkonnaministri 25.01.2013 kiri, lk 5.

¹⁸ RKPJKo 05.02.1998, nr 3-4-1-1-98, p V.

¹⁹ Vt RKHKo 07.12.2001, nr 3-3-1-51-01, p 2: „Olukorras, kus isiku õigus soodustusele on tehtud kindlaks halduse üksikaktiga, tuleb isiku usaldust kaitsta veelgi tugevamalt, sest üksikaktiga on riik väljendanud oma seisukohta konkreetses küsimuses, mitte üksnes abstraktselt.“

²⁰ Kontseptsioon ja ülevaade sellele esitatud ettepanekutest on internetis kättesaadaval: <https://www.osale.ee/konsultatsioonid/index.php?page=consults&id=60>.

edasi kuni aastani 2020 (kontseptsiooni lk 1). Kontseptsiooni lehekülgedel 24 - 25 on ka ära toodud „Põhimõtted maavarade kaevandamisõiguse tasu rakendamisel ja edasiarendamisel“, kus märgitakse muu hulgas (p 11): „Arvestades kõiki asjaolusid näeb Keskkonnaministeerium ette järgmisel kümnel aastal maavarade kaevandamisõiguse tasumäärade põhiliseks kasvuks kuni 5% aastas. Sellega elimineeritakse inflatsiooni mõju ja antakse signaal maavarade jätkuvast väärtustamisest.“ Erandlikult võib kontseptsiooni järgi ette näha põlevkivi ning madala- ja kõrgemargilise lubjakivi ja dolomiidi kaevandamisõiguse tasu tõstmist 25% aastas ajavahemikus 2010. – 2012. aasta. Edasine kasv oleks kontseptsiooni kohaselt 5% aastas (vt eelviidatud põhimõtete punktid 12 ja 13 ning kontseptsiooni tabel nr 14). Ühtlasi rõhutatakse kontseptsioonis, et „Keskkonnatasude kasv peab olema piisavalt pikalt ette teada“ (eelviidatud põhimõtete punkt 5). Seda, et Vabariigi Valitsus arvestas kaevandamistasu määruuse ja erikasutustasu määruuse vanade redaktsioonide kehtestamisel ülal käsitletud kontseptsiooniga, kinnitab keskkonnaministri 25.11.2009 kiri nr 4-5/14825 Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liidule. Täpsemalt märgitakse kirjas: „Keskkonnatasude määruude tõusud vastavad suures osas keskkonnatasude kontseptsiooni koostamisel arutatule ja kontseptsiooni eelnõus esitatud maavara kaevandamisõiguse tasu hüpoteetilistele määruudele. Võrreldes esilagu kavandatuga on mõnevõrra suuremad täitepinnase ja madalamargilise dolo- ja lubjakivi tasumääruad, kuid kaevandamismahult põhiliste ehitusmaavarade [...] tasumääruad on kooskõlas keskkonnatasude kontseptsioonis ettenähtuga.“ Samuti märgib keskkonnaminister nimetatud kirjas seoses sellega, et kaevandamistasu määruusega kinnitab Vabariigi Valitsus tasumääruad aastateks 2010 – 2015: „[...] Keskkonnaministeerium ei näe praegusel hetkel põhjust, miks Vabariigi Valitsusel tuleks kaevandamisõiguse tasusid sel perioodil muuta. Kui vastav ettepanek peaks tulema, arutatakse see kindlasti huvigruppidega läbi.“

28. Tulles tagasi küsimuse juurde, kas vaidlusaluste määruuse vanade redaktsioonide püsijäämiste suhtes võib tekkida õiguspärane ootus, selgitan kõigepealt hüve, mida põhiseaduslik õiguspärane ootuse põhimõte kaitseb. Selleks on õigusnormide adressaatide võimalus tugineda kehtivatest õigusnormidest tulenevate õiguspositsioonide püsijäämiste ning võimalus kujundada vastavalt oma käitumine.²¹ Õiguspärane ootuse põhimõtet ei saa seega käsitada üksnes piiranguna, mis raskendab riigivõimu teostamist. Pigem on ka riigivõimu teostaja seisukohalt väga oluline, et oleks normitehnilised võimalused, mille abil riik saab ennast siduda ning mõjutada nõnda isikute käitumist, nt ajendada ettevõtjaid langetama investeerimisotsuseid. Üldiselt ei ole isikutel õigust tugineda kehtiva õiguse pikaajasele püsijäämiste. Ei saa eeldada, et õigustloova akti looja soovib ennast iga sätestatava õigusnormiga jäädavalt siduda, luues isikutele õiguse nõuda normi püsijäämist. Õigustloov akt võib aga olla sätestatud kujul (kasutatud sõnade, konkreetse, tähtaegade vms näol), millest mõistlik isik saab järeldada, et normi looja on andnud tuginetava lubaduse. Õiguspärane ootuse põhimõttest tulenebki, et sellise normi puhul on isikul (tuginemise võimaluse kaitseks) lisaks normi sisust tulenevale õigusele ka õigus, et norm jääb püsijäämaks, mida mõistlik isik võis normi loomisel eeldada.

29. Üheks normitehniliseks võtteks, millega riigivõim ennast siduda saab, on Riigikohtu praktikast nähtavalt õigustloovas aktis sätestatud konkreetne tähtaeg, kui kaua isikul mingi subjektiivne õigus eksisteerib. Sellisel juhul tekib isikul õiguspärane ootus, et riik peab sellest tähtajast kinni ega võta isikult seda õigust ennetähtaegselt ära.²² Eriksutustasu määruus ja kaevandamistasu määruus ei anna küll isikutele õigusi vaid vastupidi – vaidlusalused määruused

²¹ Vt M. Ernits. Kommentaar § 10 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, kommentaar 3.4.3.2: „Õiguspärane ootuse põhimõte kaitseb autonoomiat: et isik saaks olla autonoomne, peab tal olema võimalus planeerida ning vähemalt mõistlikul määrual ette näha oma tegude tagajärgi.“

²² RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/A-5/94: „Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul.“; vrd ka RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 19: „Vastuolu puudumist õiguspärane ootuse põhimõttega kinnitab ka see, et Elamuseadus ei sätesta tähtaega, mille jooksul üüri piirmääruad ei kao.“

täpsustavad kaevandamisloa ning vee erikasutusloa omanike avalik-õiguslike rahaliste kohustuste suurust. Leian aga, et õiguspärase ootuse põhimõtte kontekstis ei esine isiku jaoks erinevust, kas õigusaktis on sätestatud tähtaeg, mil mõnda tema õigust kitsendatakse või mil tema kohustusi suurendatakse - mõlemal juhul halveneb õigusaktis sätestatud tähtpäeval isiku olukord. Nagu eespool osundas, on Riigikohus samuti väljendanud seisukohta, et õiguspärase ootuse põhimõtte kaitsealas on ka mõistlik ootus isikule pandud kohustuste stabiilsuse suhtes. Seega võib Riigikohtu praktikast üldistatult teha järelduse, et **kui riik sätestab õigusaktiga konkreetse tähtpäeva, mil saabub isiku jaoks negatiivne õiguslik tagajärg (ehk isiku õigus lõppeb või tema kohustus jõustub), siis on isikul õiguspärane ootus, et enne õigusaktis sätestatud tähtaega nimetatud tagajärg ei saabu.**

30. Seetõttu olen seisukohal, et vähemalt kuni mõistliku ajavahemiku möödumiseni viimasest tasumäärade tõusust 01.01.2015 võisid „hoolikad ja mõistlikud“ kaevandamisloa ja vee erikasutusloa omanikud eeldada, et keskkonnatasud ei tõuse varasemal ajahetkel või suuremal määral, kui erikasutustasu ja kaevandamistasu määruste vanades redaktsioonides märgitud oli.

31. Kaevandusloa ja vee erikasutusloa omanikud võisid teha mitmesuguseid otsuseid tuginedes eeldusele, et 2009. aastal vastu võetud graafik selle kohta, kuidas kulgeb kõnealuste keskkonnatasude tõus kuni 01.01.2015, jääb püsima. Minult vaidlusaluste määruste põhiseaduslikkuse kontrolli taotlenud avaldajad on nimelt esile toonud asjaolu, et maavara kaevandamine on investeerimismahukas ettevõtlusala. Keskkonnatasude areng tulevastel aastatel pole kahtlemata ainus faktor, mida investeerimisotsuste tegemisel arvesse võetakse. Siiski evib tasumäärade regulatsioon mõju sellistele otsustele. Samuti on avaldajate sõnutsi ettevõtjad, kes on kohustatud maksma kaevandusõiguse tasu ja vee erikasutusõiguse tasu, sõlminud pikaajalisi lepinguid, mille tingimused tuginevad vaidlusaluste määruste vanadele redaktsioonidele (sh väidetavalt ka riigihangetega seotud lepinguid). Minul ei ole alust kahelda avaldajate väidetes.²³

32. Ehkki antud juhul ei ole vaidlust selle üle, kas vaidlusaluste määruste kehtivad redaktsioonid on kooskõlas volitusnormidega, millega seadusandja andis valitsusele volituse kaevandusõiguse ja vee erikasutusõiguse tasumäärade kehtestamiseks, pean seoses õiguspärase ootuse tekkimisega vajalikuks märkida järgmist. Keskkonnaministri vastuses minu teabe nõudmisele rõhutatakse, et kaevandamistasu ja erikasutustasu määruste kehtivates redaktsioonides sätestatud tasumäärad ei ületa KeTS § 9 lõikes 3 ja § 10 lõikes 4 sätestatud ülemäärasid. See vastab tõele, ent ei oma paraku tähtsust seoses küsimusega, kas kaevandamisloa ning vee erikasutusloa omanikel sai tekkida õiguspärane ootus vaidlusaluste määruste vanade redaktsioonide püsijäämise suhtes. Oluline on hoopis see, et kaevandamistasu määruse ja erikasutustasu määruse vanades redaktsioonides kehtestatud tasumäärad jäid samuti keskkonnatasu seaduses sätestatud piirmäärade sisse.

33. Lisaks on keskkonnatasude seaduses veel mitu sätet, mis täpsustavad Vabariigi Valitsusele KeTS § 9 lõikega 2 ja § 10 lõikega 3 loodusvarade kasutustasu kehtestamiseks antud volituse eesmärki, sisu ja ulatust (nt KeTS § 3 lõiked 1, 4 ja 5). Ükski nendest sätetest ei kohusta valitust kehtestama loodusvarade kasutusõiguse tasumäärasid etteulatuvalt 5-ks aastaks, ent samas ei välista seadus seda. Otsus kehtestada tasumäärad etteulatuvalt oli seega minu hinnangul hõlmatud seadusandjalt valitsusele delegeeritud otsustusõigusega ja seega õiguspärane.

34. Eelmärgitud kokku võttes asun seisukohale, et kaevandusloa ja vee erikasutusloa omanikel on PS §-st 10 tuleneva õiguskindluse põhimõttega kaitstud õiguspärane ootus vaidlusaluste määruste vanade redaktsioonide püsijäämise. Seda põhjusel, et esiteks kehtestati

²³ Ka keskkonnaministri vastuses minu teabe nõudmisele ei lükata pikaajaliste lepingute sõlmimisega seotud avaldajate väiteid ümber vaid märgitakse üksnes, et kõneluste keskkonnatasude tõusu graafiku muutmise mõju ettevõtetele ei ole ulatuslik (Keskkonnaministri 25.01.2013 kiri, lk 14).

kaevandamistasu määruse ja erikasutustasu määruse vanades redaktsioonides tasumäärade tõstmise graafik viisil, mille põhjal „hoolikas ja mõistlik“ isik võis eeldada, et seda ei muudeta (temale kahjulikus suunas). Teiseks võis võimalus näha ette kaevandamistasude kulgu kuni 01.01.2015 mõjutada kaevandamislubade ja vee erikasutuslubade omanike investeerimisotsuseid ja otsuseid, kas ja millistel tingimustel sõlmida pikaajalisi lepinguid. Kolmandaks pole mul alust kahelda selles, et kaevandamistasu ja erikasutustasu määruste vanad redaktsioonid on kooskõlas keskkonnatasude seadusega. Seetõttu ei omandanuks kaevandamislubade ja vee erikasutuslubade omanikud vaidlusaluste määruste vanade redaktsiooni kehtimajäämisel mingeid hüvesid või eeliseid õigusvastasel viisil.

3.2 *Õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumine*

35. Muutmise määrusega otsustas valitsus kaevandamisõiguse tasumäärasid ning osasid vee erikasutusõiguse tasumäärasid tõsta alates 01.04.2013 kiiremini ja ulatuslikumalt, kui nägid ette kaevandamistasu määruse ja vee erikasutusõiguse määruse vanades redaktsioonides sätestatud ajagraafikud. Järelikult asetavad vaidlusaluste määruste kehtivad redaktsioonid kaevandamisloa ja vee erikasutusloa omanikud halvemasse olukorda võrreldes olukorraga, mis eksisteeriks siis, kui muutmise määrust ei oleks vastu võetud.

36. Seejuures on vaidlusaluste määruste kehtivates redaktsioonides tasumäärad võrreldes vanade redaktsioonidega ulatuslikult tõusnud. Toon järgnevalt näited ainult kaevandamistasu määrusest, ent analoogselt on muutunud ka vee erikasutusõiguse tasumäärad karjäärdest väljapumbatava vee eest, kaevandustest väljapumbatava vee eest ning jahutusvee võtmise eest muust kui Tallinna veevarustussüsteemi kuuluvast veekogust.

37. Kaevandamistasu määruse kehtiva redaktsiooni järgi tõusevad kõikide maavarade kaevandamisõiguse tasud alates 01.04.2013 ca 20% võrreldes sellega, mis oli määruse vana redaktsiooniga 2013. aastaks ette nähtud.²⁴ Tasumääradest, mis olid kehtestatud 2014. aastaks kaevandamistasu määruse vanas redaktsioonis, on kehtiva redaktsiooni 2014. aasta tasumäärad juba ca 40% suuremad. Ka 01.01.2015 tõusevad pea kõikide maavarade kaevandamisõiguse tasumäärad ca 20% võrreldes määruse kehtiva redaktsiooni 2014. aasta määradega. See tähendab, et kehtivas redaktsioonis 2015. aastaks kehtestatud tasumäärad võivad olla kuni ca 60% suuremad, kui vanas redaktsioonis 2015. aastaks kehtestatud tasumäärad.²⁵ Mõnede tasumäärade puhul jõudis muutmise määrusega kehtestatud tõus KeTS § 9 lõike 3 kuni 31.03.2013 kehtinud redaktsiooniga lubatud ülemmäärani, mistõttu on vana ja kehtiva kaevandamistasu määruse redaktsiooni erinevus 01.01.2015 kehtima hakkavate tasumäärade osas veidi väiksem.²⁶

38. Keskkonnaminister on minule esitatud vastuses näitlikustanud, mida toob kaevandamisõigus tasumäära tõstmine 20% võrra kaasa ehitusmaavarade kaevandajatele: see suurendab keskkonnatasude osakaalu ehitusmaavarade müügihindades keskeltläbi ligikaudu 2%.²⁷ Nt moodustab keskkonnaministri andmetel kaevandamisõiguse tasu 14% ehitusliiva hinnast. Seega suurendaks tasumäära suurendamine 20% võrra kaevandamisõiguse tasu osatähtsust müügihinnas 16,8%-ni – seda mõistagi juhul, kui müügihind jääb samaks.

²⁴ Nt vana redaktsioon sätestas ajavahemikus 01.01.2013 kuni 31.12.2013 ehituskruusa ühe kuupmeetri kaevandamisõiguse tasu suuruseks 1,96 eurot. Uue redaktsiooni järgi on ajavahemikus 01.01.2013 kuni 31.03.2013 ehituskruusa ühe kuupmeetri kaevandamisõiguse tasu 1,96 eurot ning alates 01.04.2013 kuni sama aasta lõpuni 2,35 eurot.

²⁵ Nt määruse vana redaktsiooni järgi oli alates 01.01.2015 ühe kuupmeetri tehnoloogilise liiva kaevandamisõiguse tasu 1,72 eurot, uue redaktsiooni järgi on see 2,69 eurot.

²⁶ Nt puudutab see ehituskruusa tasumäära.

²⁷ Keskkonnaministri 25.01.2013 kiri, lk 13 ja 14. Vt ka muutmise määruse seletuskiri, lk 1.

39. Seejuures tõstekase kaevandamistasu määruse kehtiva redaktsiooni järgi ajavahemikus 01.04.2013 kuni 01.01.2015 kaevandamisõiguse tasumäärasid 3 korral ca 20% võrra. Kaevandamistasu määruse vana redaktsiooni järgi oleks sellel ajavahemikul tasumäärasid tõstetud üksnes 2 korral ca 5% võrra. See erinevus on tingitud asjaolust, et kaevandamistasu määruse kehtiva redaktsiooni järgi toimus 01.04.2013 täiendav tasumäärade tõus, mida vanas redaktsioonis sätestatud polnud. Nimelt tõusid vana redaktsiooni järgi kaevandamisõiguse tasumäärad eranditult 1 kord aastas 1. jaanuaril, st tasud tõusid 01.01.2013, 01.01.2014 ja 01.01.2015 (iga kord keskmiselt ca 5% võrra). Kehtiva redaktsiooni järgi tõusid tasumäärad 01.01.2013 (ca 5% võrra) ning siis täiendavalt 01.04.2013 (ca 20% võrra) ning edasi 01.01.2014 ja 01.01.2015 (samuti ca 20% võrra).

40. Järgnevalt analüüsin, kuidas neid asjaolusid õiguspärase ootuse põhimõtte kontekstis kvalifitseerida tuleb.

41. Ülalpool selgitasin, milline tähendus on Riigikohtu praktikast tulenevalt asjaolul, et õigustloovas aktis sätestatakse tähtaeg, mil saabub isiku jaoks negatiivne õiguslik tagajärg: sellisel juhul on isikul õiguspärane ootus, et enne seaduses sätestatud tähtaega nimetatud tagajärg ei saabu. Tuginesin sealjuures muu hulgas Riigikohtu seisukohale, mida on juba varajases praktikas rõhutatud: „Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.“²⁸ Osundatud seisukoht, mida Riigikohus on mitmes lahendis korranud, ei puuduta üksnes küsimust, millal isikul õiguspärane ootus tekib, vaid ka küsimust, kas ja millal võib isiku õiguspärase ootuse täitmata jätta.

42. Nimelt leian, et avaldusaluses asjas tuleb omistada eriline tähendus asjaolule, et vaidlusaluste määruste vanades redaktsioonides oli konkreetsete tasumäärade rakendumine seotud konkreetsete tähtpäevadega. Täpsemalt olen seisukohal, et kaevandamistasu määruse ja erikasutustasu määruse vanades redaktsioonides sätestatud tasumäärade tõusugraafiku muutmine (isikute kahjuks) ei kujuta endast pelgalt õiguspärase ootuse põhimõtte ebasoodsat mõjutamist ehk riivet, mis oleks õigustatud, kui avalik huvi muutuse järele kaalub üles isiku ootuse õigusnormide püsijäämise suhtes.²⁹ Sellelaadne õiguspärase ootuse põhimõtte rakendamine viiks tulemuseni, et hetkel analüüsitava olukord, kus valitsus on kehtestanud etteulatuvalt graafiku konkreetsetel tähtpäevadel rakenduvate tasumääradega, ei erineks olulisel määral hüpoteetilisest olukorrast, kus valitsus poleks 2009. aastal määratlenud tulevikus rakendatavate tasumäärade suurust ja jõustumiskuupäeva. Nimelt oleks eeltoodud tõlgenduse järgi konkreetsete tähtpäevade kehtestamine vaid üks mitmest asjaolust, mida võetakse arvesse avaliku huvi ja isiku õiguspärase ootuse kaalumisel.

43. Eelmärgitust lähtudes järeldan õiguspärase ootuse põhimõttest tulenevast keelust olla „õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik“ antud juhul seda, et **olukorras, kus ei esine erakordseid asjaolusid, mille tekkimise riskiga ei saanud valitsus varem arvestada, puudub valitsusel õigus muuta vaidlusaluste määruste vanades redaktsioonides toodud tasumäärade tõstmise graafikut.**

44. Mõõnan, et tegemist on õiguspärase ootuse põhimõtte range tõlgendamisega. Normi loojal on aga võimalik kaaluda kõiki avalikke hüvesid hetkel, kui otsustatakse, kas valida normi loomiseks normitehniline viis, mis on käsitatav lubaduse andmisena. Kui normi looja leiab hiljem, et jättis

²⁸ RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/A-5/94.

²⁹ Vrd erinev arvamus M. Ernits. Kommentaar § 10 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, kommentaar 3.4.3.2.

mõne hüve arvestamata või andis sellele liiga väikese kaalu, siis ei saa ta panna oma meelemuutusest tulenevat riski isikule, kes tõlgendas põhjendatult normi nõnda, et ta saab oma tegevuse kavandamisel tugineda selle normi püsimisele.

45. Nagu ülalpool selgitasin, on Vabariigi Valitsusele keskkonnatasude seadusega delegeeritud teatud otsustusruum kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasumäärade kehtestamisel. Valitsusel oli võimalus kehtestada kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasumäärad viisil, mis ei oleks andnud tasude maksmiseks kohustatud isikutele võimalust tugineda nende määrade muutumisele. **Tasumäärade kehtestamine etteulatuvalt kuni 01.01.2015 oli Vabariigi Valitsuse teadlik otsus, mis mahtus tema otsustuspädevuse raamidesse. Seejuures pidi valitsus vähemalt mõõnna, et sellega antakse „oma sõna“ kaevandusloa ning vee erikasutusloa omanikele ning ahendatakse oma otsustusruumi tasumäärade tõusu graafiku kehtivusaja jooksul.**³⁰ Kui Vabariigi Valitsuse hinnangul polnud 2009. aasta lõpus võimalik kehtestada kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasumäärad etteulatuvalt viieks aastaks, siis saanuks valitsus kehtestada keskkonnatasude määrad ka lühema ajavahemiku jaoks.³¹

46. Seega on Vabariigi Valitsusel laiad õiguslikud võimalused langetada poliitilisi valikuid. Seetõttu peab tingimused, mille esinemisel saab isik mõnd sätet käsitada lubadusena, määratlema kitsalt. Kui niisugused tingimused aga esinevad, siis oleks normi muutmisel tegemist sõnamurdliku käitumisega, mida ei saa õigustada väitega, et seda nõuab avalik huvi.

47. Ülalpool selgitasin põhjalikult, miks kaevandamisloa ja vee erikasutusloa omanikel tekkis õiguspärane ootus vaidlusaluste määruste vanade redaktsioonide osas. Neid põhjendusi pole siinkohal vajalik korrata. Viimaseks on aga tarvis analüüsida, kas esineb erakordseid asjaolusid, mille tekkimise riskiga ei saanud valitsus arvestada. Täpsemalt võib õiguspärase ootuse põhimõtte järgimata jätmine olla vabandatav põhjusel, et ettenähtamatute asjaolude tõttu satuvad ohtu teised põhiseaduslikud väärtused.³²

48. Põhiseaduslikuks väärtuseks, mis võiks potentsiaalselt vaidlusaluste määruste vanades redaktsioonides toodud tasumäärade püsijäämise tõttu ohtu sattuda, saab pidada PS §-st 5 tulenevat kohustust kasutada eesti loodusvarasid ja –ressursse säästlikult. Sellele viitab ka keskkonnaminister minule esitatud vastuskirjas. Nimelt selgitab ta, et ehitusmaavarade kaevandamisel on tugevad samasuunalised seoses SKT-ga, ehitustööde mahuga, rajatiste ehitusega ja teedeehitusega. Põlevkivi ja ehitusmaavarade kaevandamisega korreleeruvad tihedalt karjääridest ja kaevandustest väljapumbatava vee kogused.³³ Eesti SKT on pärast suurt langust 2008. ja 2009. aastal teadaolevalt taas kasvamas. Samamoodi on pärast 2008. ja 2009. aastal toimunud langust kasvamas kaevandatavate maavarade kogus. Keskkonnaminister märgib, et majanduskasvu jätkudes kasvavad kaevandatavad maavara kogused veelgi, mistõttu peab loodusvarasid tõhusamalt kasutama.³⁴

³⁰ Käesoleva ettepaneku punktis 27. selgitasin, et Vabariigi Valitsuse ka muust tegevusest nähtus, et valitsus peab ennast vaidlusaluste määruste vanades redaktsioonides sätestatud tasumäärade tõusu graafikuga seotuks.

³¹ Nt enne käesolevas seisukohavõetus analüüsivat kaevandamistasu määrust kehtis Vabariigi Valitsus 22.12.2005 määrus nr 316 „Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad aastateks 2006-2009“, mis kehtestas kaevandamisõiguse tasumäärad ajavahemikuks 01.01.2006 kuni 01.01.2009.

³² Vt RKÜKo 23.02.2009, nr 3-4-1-18-08, p 29: „Üldkogu on seisukohal, et PS § 75 kohaldamisel tuleb lisaks üldkeelsele tõlgendusele arvestada ka põhiseaduse teiste sätetega, eelkõige PS § 60 lõikega 2, §-ga 62 ja §-ga 130. Nende sätete koostoimest tuleneb norm, mille kohaselt ametisoleval Riigikogu koosseisul on enda liikmete jaoks keelatud muuta Riigikogu liikme tasu ja piiranguid muu töötulu saamisel, välja arvatud juhul, kui see seab ohtu Riigikogu liikme sõltumatus ja mandaadi kasutamise vabaduse või riigi kaitsmise.“

³³ Keskkonnaministri 25.01.2013 kiri, lk 7-8.

³⁴ Keskkonnaministri 25.01.2013 kiri, lk 4.

49. Eesti SKT on alates 2010. aastast tõepoolest konstantselt tõusnud. Tegemist pole aga ebaloomuliku majandusarenguga, mida 2009. aastal vaidlusaluste määruste kehtestamisel oli võimatu prognoosida.³⁵ 2011. aasta majanduskasv oli erandlike asjaolude tõttu (nt euro kasutuselevõtt) küll suurem, ent 2012. aasta majanduskasv ning 2013., 2014. ja 2015. aastate vastavad prognoosid jäävad alla eelmise kümnendi keskmisele aastasele majanduskasvule.³⁶

50. Ka kaevandatud maavarade kogumaht (ning sellega seotud vee erikasutuse ulatus) on alates 2009. aastast tõusnud, nagu nähtub keskkonnaministri vastuskirjas esitatud andmetest.³⁷ Sellele asjaolule hinnangu andmisel peab aga arvestama pikemat ajavahemikku. 2009. aastal kahanes Eesti SKP drastiliselt ja sellega koos ka kaevandamismahud, mis langesid peaaegu 2005. aasta tasemele. Maavarade kaevandamismaht tõusis 2010. aastal võrreldes eelmise aastaga ligi 8% ja 2011. aastal umbes 5%. Seejuures peab aga arvestama, et suure osa kaevandatavast maavarast moodustab põlevkivi.³⁸ Ehitusmaavaradest kaevandatakse enim ehitusliiva, ehituskruusa ja ehituslubjakivi. Nimetatud maavarade 2011. aasta kaevandamismahud jäävad isegi alla 2009. aasta mahtudele³⁹ ega ületa maavara kasutamise arengu kohta tehtud prognoose.⁴⁰

51. Samuti pole minule teadaolevalt alates vaidlusaluste määruste vanade redaktsioonide kehtimahakkamisest Eesti üldine maavaravaru olukord järsult halvenenud. Muu hulgas puudutab see nt aktiivset tarbevaru ehk maavaravaru, mille geoloogilise uurituse maht võimaldab saada vajalikud andmed maavaravaru kaevandamiseks ja kasutamiseks, mille kaevandamisel kasutatav tehnoloogia ja tehnika tagavad maapõue ratsionaalse kasutamise ja keskkonnanõuete täitmise ning mille kasutamine on majanduslikult kasulik.⁴¹ Põlevkivi aktiivne tarbevaru oli 2011. aasta lõpuks võrreldes 2009. aastaga langenud ca 3,7%.⁴² Seejuures on aga loomulik, et piiratud ressursi

³⁵ Vt nt Eesti panga kogumikus „Rahapoliitika ja Majandus“ nr 1/2009 toodud prognoosi põhisstsenaariumi (ennekõike tabel nr 1, lk 10), internetis kättesaadaval: <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/rahapoliitika-ja-majandus/2009/rahapoliitika-ja-majandus-12009>.

³⁶ Rahandusministeeriumi 2012. aasta suvisest majandusprognoosist nähtuvalt oli Eesti SKT 2011. aasta reaalkasv 7,6% ja ning ajavahemikus 2001. – 2010. aasta oli keskmine aastane SKT reaalkasv 3,8% (vt tabel nr 1, lk 7). Rahandusministeeriumi 2013. aasta kevadise majandusprognoosi kohaselt oli SKT reaalkasv 2012. aastal 3,2% ning 2013. aastaks prognoositakse 3,0%-st, 2014. aastaks 3,6%-st ja 2015. aastaks 3,5%-st majanduskasvu. Rahandusministeeriumi majandusprognoosid on internetis kättesaadaval: <http://www.fin.ee/majandusprognoosid>.

³⁷ Keskkonnaministri 25.01.2013 kiri, tabel nr 1, lk 4.

³⁸ Keskkonnaministri 25.01.2013 kirja tabelis nr 1 kohaselt kaevandati 2011. aastal kokku 25968 kilotonni maavara. Maa-ameti 2011. aasta maavaravarude koonbilanssi seletuskirja kohaselt kaevandati 2011. aastal 15864,5 kilotonni põlevkivi (tabel nr 1, lk 5). **Maavaravarude koondbilansid** ja nende seletuskirjad on internetis kättesaadaval: <http://geoportaal.maaamet.ee/est/Andmed-ja-kaardid/Geoloogilised-andmed/Maardlad/Maavaravarude-koondbilansid-p193.html>.

³⁹ See järeldus tugineb 2009. aasta ja 2011. aasta maavaravarude koondbilansside seletuskirjades toodu andmete võrdlusele (mõlemas dokumendis lk 5, tabel 1). Ehitusliiva kaevandati 2009. aastal 2555,6 tuhat m³ ja 2011. aastal 2400,7 tuhat m³, ehituskruusa 2009. aastal 1886,3 tuhat m³ ja 2011. aastal 1433,2 tuhat m³ ning ehituslubjakivi 2009. aastal 1787,6 tuhat m³ ja 2011. aastal 1597,5 tuhat m³.

⁴⁰ Vt Eesti Konjunkturiinstituudi 2011. detsembris valminud „Eesti ehitusmaavarade nõudluse prognoos aastateks 2012 – 2020“, tabel nr 20 (lk 37) ja tabel nr 21 (lk 39), Internetis kättesaadaval: <http://www.envir.ee/1182906>. Ehitusmaavarade nõudluse SKP suhtarvu põhise prognoosi puhul jäävad 2011. aasta reaalsed kaevandamismahud ehitusliiva ja ehituskruusa puhul põhi- ja optimistliku stsenaariumi pinnalt arvatud väärtuste vahele. SKP alusel regressioonivõrrandite kaudu leitud ehitusmaavarade nõudluse prognoosi puhul jäävad ehitusliiva, -kruusa ja -lubjakivi 2011. aasta reaalsed kaevandamismahud alla põhisstsenaariumi pinnalt arvatud väärtuste.

⁴¹ Vt maavaravaru kategoriseerimist vastavalt uurituse detailsusele, kasutamisevõimalikkusele ja majanduslikule tähtsusele reguleerib maapõueseaduse § 10.

⁴² Põlevkivi aktiivne tarbevaru oli 2009. aastal 1046562 kilotonni ja 2011. aastal 1008134 kilotonni (Maavaravaru 2009. aasta ja 2011. aasta koondbilansside seletuskirjad tabel nr 1, mõlemas dokumendis lk 5).

tarbimisel varu väheneb. Mõnede ehitusmaavarade puhul on aktiivse tarbevaru hulka arvatav maavaravaru sama ajavahemiku jooksul isegi tõusnud.⁴³

52. Eelmärgitule tuginedes leian, et Eesti majanduse ja maavarade kaevandusmahtudes ei ole toimunud ega prognoosita arenguid, mida valitsusel polnud võimalik ette näha vaidlusaluste määruste vanade redaktsioonide kehtestamisel. Nende arengute põhjal pole ka alust arvata, et vaidlusaluste määruste vanades redaktsioonides toodud tasumäärad ei täida oma eesmärki avaldada survet loodusvarade säästlikuks kasutamiseks. Seega ei põhjusta õiguspärase ootuse põhimõtte järgimine antud juhul ohtu teistele põhiseaduslikele väärtustele, sh PS §-s 5 sätestatule.

53. Järelikult puudub valitsusel õigus ümber hinnata lubadust, mis anti kaevandamisloa ja vee erikasutusloa omanikele sellega, et vaidlusaluste määruste vanades redaktsioonides kehtestati etteulatuvalt tasumäärade tõusu graafik kuni 01.01.2015. Kuni selle tähtpäevani ei saa ennekõike oluliselt suurendada kaevandamisloa ja vee erikasutusloa omanike kohustusi, nagu seda määruste kehtivate redaktsioonidega ometi tehti. See mõjutab ebasoodsalt kaevandamisloa ja vee erikasutusloa omanike õigusi ja huvisid (nt tõuseb kaevandamisõiguse tasu osatähtsust maavarade müügihinnas)

54. Kokkuvõttes asun seega seisukohale, et vaidlusaluste määruste kehtiva redaktsiooni kehtestamisega rikuti kaevandamisloa ja vee erikasutusloa omanike õiguspärast ootust ja see rikkumine ei ole vabandatav. Ehk teisisõnu öeldes leian, et kaevandamistasu määruse ja erikasutusloa määruse kehtivad redaktsioonid on käesoleva ettepaneku punktides 16. ja 17. piiritletud ulatuses vastuolus PS §-ga 10. Seetõttu teengi Vabariigi Valitsusele ettepaneku viia vaidlusalused määrused kahekümne päeva jooksul kooskõlla põhiseadusega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

⁴³ Nt ehituskruusa aktiivne tarbevaru oli 2009. aastal 48502 tuhat m³ ja 2011. aastal 57182 m³ (+17,9%). Ehitusliiva aktiivne tarbevaru oli 2009. aastal 219821 tuhat m³ ja 2011. aastal 232869 tuhat m³ (+5,9%). Vt Maavaravaru 2009. aasta ja 2011. aasta koondbilansside seletuskirjad tabel nr 1, mõlemas dokumendis lk 5.