



Õiguskantsler

TAOTLUS nr 11

06. juuni 2013.a

Tallinn

Kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasumäärade põhiseadusele vastavuse kohta

Põhiseaduse § 142 lg 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lg 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lg 1 p 1 alusel esitan Riigikohtule taotluse

tunnistada kehtetuks

- 1) Vabariigi Valitsuse 12.11.2009 määruse nr 171 „Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihist” § 1 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 osas, milles see kehtestab kaevandamisõiguse tasumäärad alates 01.04.2013, 01.01.2014 ja 01.01.2015 kõikidele sättes nimetatud maavaradele.**

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. Analüüsi tulemusel asusin seisukohale nimetatud õigusaktid on osas, milles taotlen Riigikohtult nende kehtetuks tunnistamist, vastuolus põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega.

Põhjendan oma seisukohta 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 arutati 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 määruste 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. Eriksutustasu 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 määruks 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)

1.2 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 karjäärdest 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

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.“

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 [...]“.

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)
Karjäärdest 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 tabeleid osas, milles need kehtestavad tasumäärad alates 01.04.2013.

15. Avaldusaluse asja lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks pöördusin 19.12.2012 kirjaga nr 6-2/121638/1205797 keskkonnaministri ja rahandusministri poole (lisa 1). Minu teabe nõudmisele vastas mõlema ministri nimel keskkonnaminister oma 25.01.2013 kirjaga 1-9/13/740-1 (lisa 2).

16. Põhiseaduse (edaspidi PS) § 142 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel esitasin 23.04.2013 Vabariigi Valitsusele ettepaneku nr 22 (lisa 3) erikasutustasu määruse ja kaevandamistasu määruse kooskõlla viimiseks põhiseadusega kahekümne päeva jooksul. Vabariigi Valitsus otsustas 09.05.2013 vaidlusaluseid määruseid mitte muuta. Keskkonnaminister teavitas mind Vabariigi Valitsuse otsusest ja selle põhjendusest 14.05.2013 kirjaga nr1-9/13/4170-1 (lisa 4). 27.05.2013 esitasid avaldajad minule oma täiendavad seisukohad (lisa 5).

17. Minu poole pöördunud avaldajate seisukohti ning Vabariigi Valitsuse vastuseid minu teabe nõudmisele ja ettepanekule käsitlen alljärgneva analüüsi käigus.

⁶ Muutmise määruse seletuskirjas (lk 2) märgitakse: „Kaevandustest ja karjäärdest 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.“

2. Vaidlustatud õigusnormid

18. 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 taotlus 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,**
- **Karjääridest väljapumbatav vesi,**
- **Kaevandustest väljapumbatav vesi.**

19. 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 taotlus 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

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

21. 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

22. 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 (õiguselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).⁸ Riigikohtu järjepideva praktika järgi on õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt igäühel 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

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.

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

⁹ RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/A-5/94.

23. 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

24. Õiguspärase ootuse põhimõtte kaitsealas ei ole aga igasugused muudatused õiguskorras, mis isikut potentsiaalselt puudutada võivad. Leian, et õiguspärase ootuse põhimõtte rakendumiseks peavad olema täidetud järgmised kriteeriumid:

- 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 püsijäämisse.¹³
- Teiseks peab muudetav 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

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

3.1.1 Vaidlusaluste määruste teksti ja valitsuse tegevuse analüüs

26. Minule senise menetluse käigus esitatud selgitustest nähtub, et Vabariigi Valitsuse hinnangul ei olegi kaevandamisloa ning vee erikasutusloa omanikel tekkinud õiguslikult relevantset ootust vaidlusaluste määruste vanade redaktsioonide püsijäämise suhtes. Nimelt asus keskkonnaminister vastuses minu teabe nõudmisele seisukohale, et isikud saavad tugineda

¹⁰ Riigikohus ning erialakirjandus on ka õiguspärase ootuse põhimõtet ja *Vacatio legis*'e põhimõtet käsitletud 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, 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 RKPJKo 17.03.1999, nr 3-4-1-2-99, punkt II ja 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 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 halduskolleeegium, et kuigi haldusorgan võib oma püsiva praktikaga anda aluse õiguspärase ootuse tekkimiseks, ei saa usalduse kaitset kohaldada eesmärgil jätkata ebaõiget halduspraktikat.“

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 lisas, et tasumäärade kehtestamine aastani 2015 andis ettevõtetele võimaluse hinnata määrade muutmise trendi pikaajaliselt (trendiks on määrade kasv ajas).¹⁷

27. 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 õiguspärasest ootust kaitsta veelgi tugevamalt.¹⁹

28. Enne, kui teen järeldusi küsimuses, kas vaidlusaluste määruste vanade redaktsioonide püsijäämise suhtes võis tekkida õiguspärane ootus, selgitan kõigepealt hüve, mida põhiseaduslik õiguspärase ootuse põhimõte kaitseb. Selleks on õigusnormide adressaatide võimalus tugineda kehtivatest õigusnormidest tulenevate õiguspositsioonide püsimisele ning võimalus kujundada vastavalt oma käitumine.²⁰ Õiguspärase 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 püsimisele. Ei saa eeldada, et õigustloova akti looja soovib ennast iga sätestatava õigusnormiga jäädavalt siduda, luues isikutele õiguse nõuda normi püsimist. Õigustloov akt võib aga olla sätestatud kujul (kasutatud sõnade, konkreetseuse, tähtaegade vms näol), millest mõistlik isik saab järeldada, et normi looja on andnud tuginetava lubaduse. Õiguspärase ootuse põhimõttest tulenebki, et sellise normi puhul on isikul (tuginemise võimaluse kaitseks) lisaks normi sisust tulenevale õigusele ka õigus, et norm jääb püsima ajaks, mida mõistlik isik võis normi loomisel eeldada.

29. Üheks normitehniliseks võtteks, millega riigivõim ennast siduda saab, on Riigikohtu praktikast nähtuvalt õigustloovas aktis sätestatud konkreetne tähtaeg, kui kaua isikul mingi subjektiivne õigus eksisteerib.²¹ Nimelt on riik tähtaja sätestamisega konkretiseerinud õiguslikku tagajärge, mida üks või teine isiku tegu kaasa toob. Kuna eelduslikult just sellise

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 konkreetse küsimuses, mitte üksnes abstraktselt.“

²⁰ Vt M. Ernits. Kommentaar § 10 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, kommentaar 3.4.3.2: „Õiguspärase ootuse põhimõtte kaitseb autonoomiat: et isik saaks olla autonoomne, peab tal olema võimalus planeerida ning vähemalt mõistlikul määral ette näha oma tegude tagajärge.“

²¹ 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 õiguspärase ootuse põhimõttega kinnitab ka see, et Elamuseadus ei sätesta tähtaega, mille jooksul üüri piirmäär ei kao.“

konkreetsusastmega määratletud õiguslik tagajärg mõjutab normiadressaate oma tegevust (nt ressursivalikuid, tootmiskahte ja investeringuid) muutma, tekib isikul õiguspärane ootus, et riik peab enda kehtestatud tähtajast kinni ega võta isikult seda õigust ennetähtaegselt ära.

30. Erikasutustasu määrus ja kaevandamistasu määrus ei anna küll isikutele õigusi vaid vastupidi – vaidlusalused määrused 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.**

31. Vabariigi Valitsus kehtestas vaidlusalustes 12.11.2009 määrustes konkreetsed tabelid kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasumäärade tõusu ajagraafiku kohta. Olen korduvalt viidanud sellele, et juba nende tabelite vanades redaktsioonides oli eurosendi täpsusega ära toodud konkreetsed kaevandamisõiguse tasu ja vee erikasutusõiguse tasu määrad, mille kehtima hakkamine toimub kindlatel tähtpäevadel (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.

32. Eelnevast lähtudes 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.

33. Vabariigi Valitsus on oma vastuses minu ettepanekule viidanud küll dokumentidele, mille põhjal võisid ettevõtjad valitsuse hinnangul ette näha, et vaidlusalustes määrustes sätestatud tasumäärade tõstmise graafikut võidakse muuta. Näiteks viitab valitsus muu hulgas 2007. avaldatud Säästva Eesti Instituudi uuringule, milles tehti soovitus tõsta kaevandamisõiguse tasusid ajavahemikus 2010 – 2015 aasta keskmiselt 20% kuni 35% aastas.²² Valitsusväliste institutsioonide uuringutes esitatud soovitus ei oma aga minu hinnangul kuigi suurt kaalu, kui on tarvis kindlaks määrata, mida normiadressaadid vaidlusalustest Vabariigi Valitsuse määrustest järeldada saavad. Seda esiteks põhjusel, et õigusakti tõlgendamise aluseks on ikkagi õigusaktis sätestatud tekst.²³ Ei erikasutustasu määru ega kaevandustasu määru vana redaktsiooni tekst ei sisalda midagi sellist, mis annaks alust arvata, et 2009. aastal kehtestatud tasumäärade tõstmise graafikut võidakse muuta.

34. Teiseks olen seisukohal, et valitsusepoolsed selgitused kaevandusloa ja vee erikasutusloa omanikele kinnitavad pigem arusaama, et valituse eesmärk kaevandamistasu määru ja erikasutustasu määru kehtestamisel oli muu hulgas määrata kindlaks kõnealuste

²² Keskkonnaministri 14.05.2013 kiri, lk 8 ja 9.

²³ Vrd RKKKo 09.09.2009, nr 3-1-1-4-09, p 6.1: „Vedelkütuse seaduse tõlgendamisel ei saa lähtuda üksnes seaduseelnõu seletuskirjast, jättes tähelepanuta seaduse enese teksti.“

keskkonnatasude areng kuni 2015. aastani. Kõigepealt kajastub eesmärk sätestada kõnealuste keskkonnatasude määrad etteulatuvalt viieks aastaks selgelt erikasutustasu määrase ja kaevandamistasu määrase eelnõu seletuskirjades.²⁴

35. Lisaks toetab ülalkirjeldatud vaidlusaluste määruste käsitusviisi 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.²⁵ 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 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 määrase ja erikasutustasu määrase vanade redaktsioonide kehtestamisel ülal käsitletud kontseptsiooniga, kinnitab keskkonnaministri 25.11.2009 kiri nr 4-5/14825 Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liidule.²⁶ Täpsemalt märgitakse kirjas: „Keskkonnatasude määrade tõusud vastavad suure osas keskkonnatasude kontseptsiooni koostamisel arutatule ja kontseptsiooni eelnõus esitatud maavara kaevandamisõiguse tasu hüpoteetilistele määradele. Võrreldes esilagu kavandatuga on mõnevõrra suuremad täitepinnase ja madalamargilise dolo- ja lubjakivi tasumäärad, kuid kaevandamismahult põhiliste ehitusmaavarade [...] tasumäärad on kooskõlas keskkonnatasude kontseptsioonis ettenähtuga.“ Samuti märgib keskkonnaminister nimetatud kirjas seoses sellega, et kaevandamistasu määrasega kinnitab Vabariigi Valitsus tasumäärad 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.“

3.1.2 Normiadressaatide tuginemine vaidlusaluste määruste vanadele redaktsioonidele

36. Järgnevalt on vaja analüüsida, kuidas mõjutas kaevandusloa määrase ja vee erikasutusloa määrase vanades redaktsioonides sätestatu normiadressaate.

37. Vabariigi Valitsus on selles küsimuses asunud seisukohale, et õiguspärase ootuse tekkimise eeltingimusena peavad kahjustatud isikud olema asunud oma õigusi realiseerima. Õiguste realiseerimine tähendab valitsuse hinnangul antud kontekstis konkreetse loodusvara

²⁴ Kaevandustasu määrase eelnõu seletuskirjas märgitakse (lk 1): „Eelnõu eesmärk on kehtestada riigi omandisse kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasu määrad aastateks 2010-2015, arvestades keskkonnatasude seaduses 18. juunil 2009.a vastu võetud muudatusi (RT I 2009, 35, 232), sellega seotud poliitilisi seisukohti ning Eesti maavarade parema kaitse ja säästliku kasutamise tagamist.“ Erikasutustasu määrase eelnõu seletuskirjas märgitakse (lk 1): „Määruse eelnõus sätestatakse nimetatud vee erikasutusõiguse tasumäärad aastateks 2010-2015 (kaasa arvatud).“

²⁵ Kontseptsioon ja ülevaade sellele esitatud ettepanekutest on internetis kättesaadaval: <https://www.osale.ee/konsultatsioonid/index.php?page=consults&id=60>.

²⁶ Internetis kättesaadaval: http://dh2.envir.ee/atp/public/adr_upload/14825.283801.pdf.

kasutamist keskkonnatasu kehtivuse perioodil. Sellest järeldab Vabariigi Valitsus, et kuna vaidlusaluste määruste vanades redaktsioonides sätestatud 2013., 2014., ja 2015. aasta tasumäärasid ei kohaldata veel hetkel, mil muutmise määrus vastu võeti, ei saanud normiadressaatidel tekkida õiguspärast ootust, mida erikasutustasu määruuse ja kaevandustasu määruuse uued redaktsioonid riivaks.²⁷

38. Riigikohus on tõepoolest kinnitanud igäihe õigust mõistlikule ootusele, et seadusandja lubatud rakendatakse isiku suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima.²⁸ Leian aga, et see Riigikohtu seisukoht ei välista õiguspärase ootuse tekkimist selliste normide püsijäämise suhtes, mida ei ole rangelt võttes veel isikute suhtes kohaldataud. Õiguspärase ootuse tekkimise kindlakstegemisel omab tähtsust asjaolu, et isikud on teinud otsuseid, oodates õigusaktis nimetatud tagajärje saabumist, või et ootus õigusnormide püsijäämise omab vähemalt (märgatavat) potentsiaali isikute otsuseid mõjutada.²⁹

39. Kaevandusloa ja vee erikasutusloa omanikud võisid teha ja tegid 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 esile toonud asjaolu, et maavara kaevandamine on investeerimismahukas ettevõtlusala. Investeerimisotsused ja laenulepingud tehakse avaldajate sõnutsi 10 kuni 20 aastase perspektiiviga. 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 (1- kuni 3-aastaseid) lepinguid, mille tingimused tuginevad vaidlusaluste määruste vanadele redaktsioonidele (sh väidetavalt ka riigihangetega seotud lepinguid).³⁰ Minul ei ole alust kahelda avaldajate väidetes.³¹

3.1.3 Õigusvastase olukorra puudumine

40. 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. Vabariigi Valitsus rõhutab, 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 määruuse ja erikasutustasu määruuse vanades redaktsioonides kehtestatud tasumäärad jäid samuti keskkonnatasu seaduses sätestatud piirmäärade sisse.

²⁷ Keskkonnaministri 14.05.2013 kiri, lk 3 ja 4.

²⁸ RKPJKo 17.03.1999, nr 3-4-1-2-99, punkt II.

²⁹ Vrd RKKKo 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 juhindumine 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.“

³⁰ Vt avaldajate 27.05.2013 esitatud täiendavad seisukohad, lk 7.

³¹ Ka menetluse käigus minule esitatud Vabariigi Valitsuse selgitustes 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, keskkonnaministri 14.05.2013 kiri, lk 6 ja 7). Valitsuse väiteid selle kohta, et kaevandusloa ja vee erikasutusloa omanikel on võimalik tasumäärade tõusu graafikuga kaasnevaid negatiivseid tagajärgi vältida, käsitlen allpool (vt käesoleva seisukohavõtu punktid 48 ja 49).

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

3.1.4 Vahekokkuvõte

42. 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 püsijäämisse. Seda põhjusel, et esiteks kehtestati 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

43. 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 erikasutustasu 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.

44. 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 karjääridest väljapumbatava vee eest, kaevandustest väljapumbatava vee eest ning jahutusvee võtmise eest muust kui Tallinna veevarustussüsteemi kuuluvast veekogust.

45. 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.³² 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.³³ Mõnede

³² 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.

³³ 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.

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.³⁴

46. Vabariigi Valitsus on minule esitatud selgitustes näitlikustanud, mida toob kaevandamisõiguse tasumäära tõstmine 20% võrra kaasa ehitusmaavarade kaevandajatele: see suurendab keskkonnatasude osakaalu ehitusmaavarade müügihindades keskel läbi ligikaudu 2%.³⁵ 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.

47. Vabariigi Valitsuse seisukohal, et kaevandamisõiguse tasu ja vee erikasutusõiguse tasu määrade tõstmise graafiku muutmise mõju ettevõtjatele ei ole ulatuslik. Minu hinnangul ei saa sellise seisukohavõtuga nõustuda.³⁶ Seda ennekõike põhjusel, et kaevandamistasu määruse kehtiva redaktsiooni järgi tõstetakse 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).

48. Kaevandusõiguse ja vee erikasutusõiguse tasu täiendav tõus ei ole kulu, mida kaevandusloa ja vee erikasutusloa omanikud saavad katta (täiel määral) hindade tõstmisega. Esiteks pärsivad seda võimalust majanduslikud faktorid (muu hulgas vähendab hinnatõus eelduslikult nõudlust, samas osaliselt eksporditakse ja imporditakse maavarasid³⁷, st kõigi Eestis kaevandatavate ja tarbitavate maavarade turg ei ole piirdu territoriaalselt ainult Eestiga). Teiseks on hinnamuutus üldreeglina ka õiguslikult välistatud juhul, kui hind oli kindlaks enne muutmise määruse vastuvõtmist sõlmitud lepinguga, mida täidetakse pärast 01.04.2013. Seejuures ei nõustu ma Vabariigi Valitsuse väitega, et eelkirjeldatud muudatuste mõju normiadressaatidele leevendab võimalus tugineda pikaajaliste lepingute puhul võlaõigusseaduse (edaspidi VÕS) §-le 97.³⁸ Selle paragrahvi 1. lõike kohaselt on lepingupoolel õigus nõuda lepingu muutmist, kui pärast lepingu sõlmimist muutuvad lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolud ja sellega kaasneb lepingupoolte kohustuste vahekorra oluline muutumine, mistõttu ühe lepingupoolte kohustuste täitmise kulud suurenevad oluliselt või teiselt lepingupoolelt lepinguga saadava väärtus väheneb oluliselt. VÕS § 97 lõikes 5 sätestatud tingimustel võib kohustuste vahekorra muutumisega kahjustatud lepingupool ka lepingust taganeda või kehtivale lepingule üles öelda. VÕS § 97 lõikes 1 või 5 sätestatud õiguse tekkimiseks peab aga olema täidetud rida eeldusi, nt ei tohi kahjustatud lepingupool kanda seadusest või lepingust tulenevalt asjaolude muutumise riisikot (sama paragrahvi lg 2 p 3). Seejuures tuleb neid eeldusi tõlgendada kitsendavalt lähtudes Riigikohtu

³⁴ Nt puudutab see ehituskruusa tasumäära.

³⁵ Keskkonnaministri 25.01.2013 kiri, lk 13 ja 14. Vt ka muutmise määruse seletuskiri, lk 1. Vt samuti keskkonnaministri 14.05.2013 kiri lk 7.

³⁶ Avaldajate vastuväited antud Vabariigi Valitsuse hinnangule leiab nende 27.05.2013 esitatud täiendavatest seisukohtadest, lk 6 - 10.

³⁷ Vt Vabariigi Valitsuse 10.03.2011 heaks kiidetud Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava 2011-2020, lk 22 – 24. Internetis kättesaadaval:

<http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1163577/Arengukava.pdf>.

³⁸ Keskkonnaministri 14.05.2013 kiri lk 7.

seisukohast, et „[...] seadusandja tahe on olnud võimaldada VÕS § 97 kohaldamist äärmiselt erandlikel juhtudel. Vastasel korral muutuks tehinguline õiguskäive väga ebakindlaks.“³⁹

49. Leian seetõttu, et VÕS §-s 97 sätestatu ei ole üldine lahendus, millega normiadressaadid saavad vältida vaidlusaluste määruste muutmiseiga kaasnenud negatiivseid tagajärgi. VÕS § 97 lõikes 1 sätestatud nõudeõigus võib erandkorras tekkida vaid mõnel üksikul kaevandusloa või vee erikasutusloa omanikul. Samas märgivad avaldajad õigustatult, et isegi siis, kui VÕS § 97 sätestatud eeldused on täidetud, ei pruugi lepingu muutmise nõude kasutamine olla otstarbekas.⁴⁰ Mis puudutab aga riigihankelepingute muutmist vastavalt riigihangete seadusele, siis on Rahandusministeerium selgelt väljendanud seisukohta, et muudatused maksuseadustes (nt aktsiisitoos) on pakkuja äririsk, mis ei saa üldjuhul olla aluseks hankelepingu muutmiseks.⁴¹

50. Järgnevalt analüüsin, kuidas eeltoodud asjaolusid õiguspärase ootuse põhimõtte kontekstis kvalifitseerida tuleb.

51. 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.“⁴² 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.

52. 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.⁴³ Sellelaadne õiguspärase ootuse põhimõtte rakendamine viiks tulemuseni, et hetkel analüüsitav olukord, kus valitsus on kehtestanud etteulatult 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.

53. 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,**

³⁹ RKTko 26.10.2010, nr 3-2-1-76-10, p 12.

⁴⁰ Vt avaldajate 27.05.2013 esitatud täiendavad seisukohad, lk 11.

⁴¹ Riigihangete juhis. Rahandusministeerium. Tallinn, 2012, lk 167. Internetis kättesaadaval: https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=2e8e02c3-e122-4022-87e0-182642b2f4ca&groupId=11726. Vt ka M. A. Simovart. Riigihankelepingu muutmise vabadus hanke üldpõhimõtete valguses. Juridica 2010 nr 4, lk 252: „Hankelepingu hind on üks riigihanke lepingu olulistest tingimustest ja hinna muutmine, kui seda ei ole esialgsetes hanke tingimustes ette nähtud, võib rikkuda läbipaistvuse tagamise kohustust ja pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtet.“

⁴² RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/A-5/94.

⁴³ Vrd erinev arvamus M. Ernits. Kommentaar § 10 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, kommentaar 3.4.3.2.

puudub valitsusel õigus muuta vaidlusaluste määruste vanades redaktsioonides toodud tasumäärade tõstmise graafikut.

54. 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 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.**

55. 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 mõõnma, et sellega antakse „oma sõna“ kaevandusloa ning vee erikasutusloa omanikele ning ahendatakse oma otsustusruumi tasumäärade tõusu graafiku kehtivusaja jooksul.**⁴⁴ 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.⁴⁵

56. 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.

57. 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 antud juhul vabandatav põhjusel, et ettenähtamatute asjaolude tõttu satuvad ohtu teised põhiseaduslikud väärtused.⁴⁶

58. Põhiseaduslikuks väärtuseks, mis võiks potentsiaalselt vaidlusaluste määruste vanades redaktsioonides toodud tasumäärade püsimajäämise tõttu ohtu sattuda, saab pidada PS §-st 5 tulenevat kohustust kasutada Eesti loodusvarasid ja –ressursse säästlikult. Sellele viitab ka Vabariigi Valitsus. Nimelt selgitas keskkonnaminister vastuses minu teabe nõudmisele, et ehitusmaavarade kaevandamisel on tugevad samasuunalised seosed SKT-ga, ehitustööde mahuga, rajatiste ehitusega ja teedeehitusega. Põlevkivi ja ehitusmaavarade kaevandamisega korreleeruvad tihedalt karjääridest ja kaevandustest väljapumbatava vee kogused.⁴⁷ 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.

⁴⁴ Käesoleva ettepaneku punktis 27 selgitasin, et ka Vabariigi Valitsuse muust tegevusest nähtus, et valitsus peab ennast vaidlusaluste määruste vanades redaktsioonides sätestatud tasumäärade tõusu graafikuga seotuks.

⁴⁵ Nt enne käesolevas seisukohavõetus analüüsitava kaevandamistasu määrust kehtis Vabariigi Valitsuse 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.

⁴⁶ 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 sõltumatuse ja mandaadi kasutamise vabaduse või riigi kaitsmise.“

⁴⁷ Keskkonnaministri 25.01.2013 kiri, lk 7-8.

Keskkonnaminister märkis, et majanduskasvu jätkudes kasvavad kaevandatavad maavara kogused veelgi, mistõttu peab loodusvarasid tõhusamalt kasutama.⁴⁸ Seetõttu hindas Vabariigi Valitsus 2012. aastal muutmise määruse vastuvõtmisel ümber tähtsuse, mille ta oli varasemalt omistanud erinevatele aspektidele nagu nt riigi sotsiaalne ja majanduslik olukord ning ressursitõhusus.⁴⁹

59. Eesti SKT on alates 2010. aastast tõepoolest konstantselt tõusnud. Tegemist pole aga ebaloomuliku majandusarenguga, mida 2009. aastal vaidlusaluste määruste kehtestamisel oli võimatu prognoosida.⁵⁰ 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.⁵¹

60. Ka kaevandatud maavarade kogumaht (ning sellega seotud vee erikasutuse ulatus) on alates 2009. aastast tõusnud, nagu nähtub keskkonnaministri esitatud andmetest.⁵² 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.⁵³ Ehitusmaavaradest kaevandatakse enim ehitusliiva, ehituskruusa ja ehituslubjakivi. Nimetatud maavarade 2011. aasta kaevandamismahud jäävad isegi alla 2009. aasta mahtudele⁵⁴ ega ületa maavara kasutamise arengu kohta tehtud prognoose.⁵⁵

61. Samuti pole minule teadaolevalt alates vaidlusaluste määruste vanade redaktsioonide kehtimahakkamisest Eesti üldine maavaravarude olukord järsult halvenenud. Muu hulgas puudutab see nt aktiivset tarbevaru ehk maavaravaru, mille geoloogilise uurituse maht võimaldab saada vajalikud andmed maavaravarude kaevandamiseks ja kasutamiseks, mille kaevandamisel kasutatav tehnoloogia ja tehnika tagavad maapõue ratsionaalse kasutamise ja keskkonnanõuete täitmise ning mille kasutamine on majanduslikult kasulik.⁵⁶ Põlevkivi aktiivne tarbevaru oli 2011. aasta

⁴⁸ Keskkonnaministri 25.01.2013 kiri, lk 4.

⁴⁹ Keskkonnaministri 14.05.2013 kiri, lk 5.

⁵⁰ Vt nt Eesti panga kogumikus „Rahapoliitika ja Majandus“ nr 1/2009 toodud prognoosi põhisstsenariumi (ennekõike tabel nr 1, lk 10), internetis kättesaadaval: <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/rahapoliitika-ja-majandus/2009/rahapoliitika-ja-majandus-12009>.

⁵¹ 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>.

⁵² Keskkonnaministri 25.01.2013 kiri, tabel nr 1, lk 4.

⁵³ 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 koonbilansid** ja nende seletuskirjad on internetis kättesaadaval: <http://geoportaal.maaamet.ee/est/Andmed-ja-kaardid/Geoloogilised-andmed/Maardlad/Maavaravarude-koonbilansid-p193.html>.

⁵⁴ See järelendus tugineb 2009. aasta ja 2011. aasta maavaravarude koonbilansside 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.

⁵⁵ Vt Eesti Konjunktuuriinstituudi 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 põhisstsenariumi pinnalt arvatud väärtuste.

⁵⁶ Vt maavaravarude kategoriseerimist vastavalt uurituse detailsusele, kasutamisevõimalikkusele ja majanduslikule tähtsusele reguleerib maapõueseaduse § 10.

lõpuks võrreldes 2009. aastaga langenud ca 3,7%.⁵⁷ Seejuures on aga loomulik, et piiratud ressursi tarbimisel varu väheneb. Mõnede ehitusmaavarade puhul on aktiivse tarbevaru hulka arvatav maavaravaru sama ajavahemiku jooksul isegi tõusnud.⁵⁸

62. Eelmärgitule tuginedes leian, et Eesti majanduses ja maavarade kaevandusmahtudes ei ole toimunud ega prognoosita erakordseid 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.

63. 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 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, kuna täiendava tasumäära tõusu kompenseerimiseks maavarade müügihinna tõstmisega on olemas majanduslikud ja õiguslikud takistused).

64. 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 määrase ja erikasutustasu määrase kehtivad redaktsioonid on käesoleva ettepaneku punktides 18. ja 19. piiritletud ulatuses vastuolus PS §-ga 10. Kuna Vabariigi Valitsusele ei järginud minu ettepanekut eelnimetatud vastuolu kõrvaldada, esitangi Riigikohtule taotluse tunnistada vaidlusalused määrused osaliselt kehtetuks.

65. Lõpetuseks märgin, et Riigikohus on senises praktikas kontrollinud nii muutva õigusakti⁵⁹ kui ka muudetava õigustloova akti⁶⁰ õiguspärase ootuse põhimõttele vastavust. Käesolevas asjas taotlesin vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi PSJKS) § 6 lg 1 punktile 1 erikasutustasu määrase ja kaevandustasu määrase kehtiva redaktsiooni kehtetuks tunnistamist. Leian, et antud juhul ei vaja lahendamist küsimus, kas oleksin võinud vaidlustada ka muutmise määrase. Õiguskantsleri pädevust vaidlustada põhiseadusega vastuolus olev õigustloov akt ei mõjuta tõsiasi, et õiguskantsleril võiks olla võimalus taotleda põhiseaduspärase olukorra taastamist ka mõne teise õigustloova akti vaidlustamise teel. Muudetud määruste vaidlustamine on antud juhul põhjendatud ka seetõttu, et on vaieldav, milline oleks õiguslik olukord pärast jõustunud muutmise määrase kehtetuks tunnistamist, sh küsimus, kas sellisel juhul hakkaksid taas kehtima erikasutustasu määrase ja kaevandamistasu määrase vanad redaktsioonid.⁶¹ Käesoleva taotlusega vaidlustatud normide kehtetuks tunnistamise tagajärjeks

⁵⁷ 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).

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Nt RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/A-5/94; RKPJKo 30.09.1998 nr 3-4-1-6-98.

⁶⁰ Nt RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11.

⁶¹ Märgin, et olukord oleks teistsugune, kui esitaksin PSJKS § 6 lõike 1 punkt 2 või 3 alusel taotluse õigustloova akti veel jõustumata muudatuse põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamiseks. Sellisel juhul võib olla põhjendatud esitada taotlus just õigustloova akti muudatuse, mitte muudetava õigusnormi tulevikus jõustuva redaktsiooni suhtes. Seda põhjusel, et jõustumata muudatuse põhiseadusvastaseks tunnistamise korral muudatus ei jõustu (PSJKS § 15 lg 2) ja on selge, et õigustloova akti algne redaktsioon kehtib edasi. Nagu aga ülal märkisin, ei pruugi õigustloova akti juba jõustunud muudatuste kehtetuks tunnistamine automaatselt taastada muudatuste eelset olukorda. Vt selle kohta

on aga see, et kaevandamisõiguse tasu ja vee erikasutusõiguse tasu arvutatakse edaspidi määrade alusel, mis rakendusid 01.01.2013. Ehk teisisõnu öeldes ei lõpe käesoleva taotlusega vaidlustatud normide kehtetuks tunnistamisel kohustus tasuda vee erikasutusõiguse tasu ja kaevandamisõiguse tasu. Lisaks on sel juhul Vabariigi Valitsusel õigus taastada vaidlusaluste määruste vanades redaktsioonides sätestatud tasumäärade tõstmise graafik, sest PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega on vastuolus üksnes tasumäärade algselt lubatust kiirem ja ulatuslikum tõus.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

- Lisad:
1. Õiguskantsleri 19.12.2012 kiri nr 6-2/121638/105797
 2. Keskkonnaministri 25.01.2013 kiri nr 1-9/13/740-1
 3. Õiguskantsleri 23.04.2013 ettepanek nr 22
 4. Keskkonnaministri 14.05.2013 kiri nr 1-9/13/4170-1
 5. Avaldajate 24.05.2013 kirjaga esitatud täiendavad seisukohad
 6. Vabariigi Valitsuse 12.11.2009 määrus nr 171 „Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihist”
 7. Vabariigi Valitsuse 12.11.2009 määrus nr 172 „Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad”

Vt M. Ernits. Kommentaar § 152 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, kommentaar 5.3.4: „On vaieldav, kas kehtetuks tunnistamise korral on õigusakt kehtetu *ex tunc* (tagasiulatavalt) ja *ipso iure* (ilma et õigusjõudu oleks vaja õigusaktiga lõpetada), nagu väidab tühisusteooria, või *ex nunc* ehk *pro futuro* (edasiulatavalt), nagu väidab tühistamisteooria. [...] Järjekindlalt rakendatud teooriate erinevus ilmneb nt juhul, kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus tunnistab kehtetuks seaduse, mis tunnistas põhimõtte *lex posterior derogat legi priori* järgi omakorda kehtetuks varem kehtinud seaduse. [...] Kui rakendada järjekindlalt tühistamisteooriat, siis on hilisem seadus kuni põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu otsuseni jõus. Järelikult muutis hilisem seadus jõustudes varasema kehtetuks. Kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus tühistab hilisema seaduse *ex nunc*, siis ei kehti antud valdkonnas enam ükski seadus.“