

---

# KESKKONNASEADUSTIKU ÜLDOSA SEADUSE

---

KOMMENTAARID

2014



K E S K  
KONNA  
ÕIGUSE  
KESKUS

**Autorid:**

Oliver Kask

Evelin Lopman

Kaarel Relve

Pihel Sarv

Martin Triipan

Kärt Vaarmari

Siim Vahtrus

Hannes Veinla

**Toimetajad:**

Evelin Lopman, Kärt Vaarmari

**Keeletoimetaja:**

Helen Kirspuu

**Kujundus:**

Risto Laineste, OÜ Papilion Disain

**Väljaandja:**

SA Keskkonnaõiguse Keskus

[www.k6k.ee](http://www.k6k.ee)

[k6k@k6k.ee](mailto:k6k@k6k.ee)

Trükise väljaandmist toetas Keskkonnainvesteeringute Keskus

ISBN 978-9949-33-569-5 (pdf)

## SISUKORD

Sisukord .....	3
Eessõna .....	7
Autorid.....	8
Sissejuhatus.....	9
<b>1. Peatükk. Üldsätted .....</b>	<b>15</b>
1. JAGU. SEADUSE EESMÄRK JA KOHALDAMISALA .....	15
§ 1. Seaduse eesmärk .....	15
§ 2. Haldusmenetluse seaduse kohaldamine .....	18
2. JAGU. MÕISTED .....	19
Sissejuhatus.....	19
§ 3. Keskkonnahäiring.....	21
§ 4. Keskkonnarisk .....	28
§ 5. Keskkonnaoht .....	32
§ 6. Käitis ja käitaja .....	35
§ 7. Heide, heite piirväärtus, keskkonna kvaliteedi piirväärtus, saastamine ja saastus.....	40
<b>2. Peatükk. Keskkonnakaitse põhimõtted ja põhikohustused.....</b>	<b>50</b>
1. JAGU. KESKKONNAKAITSE PÕHIMÕTTED .....	50
Sissejuhatus.....	50
§ 8. Keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte .....	53
§ 9. Lõimimispõhimõte .....	58
§ 10. Vältimispõhimõte .....	63
§ 11. Ettevaatuspõhimõte.....	66
§ 12. Keskkonna kasutamise seotud kulude kandmine.....	72
§ 13. Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte .....	78
2. JAGU. KESKKONNAKAITSE PÕHIKOHUSTUSED .....	81
Sissejuhatus.....	81
§ 14. Hoolsuskohustus .....	84
§ 15. Kohustus olla teavitatud tegevuse tagajärgedest .....	86
<b>3. Peatükk. Käitaja kohustused .....</b>	<b>88</b>

§ 16. Kohustus vältida keskkonnaohtu ja rakendada ettevaatusmeetmeid .....	88
§ 17. Kohustus kasutada toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult .....	93
§ 18. Käitise asukoha valik .....	95
§ 19. Keskkonnakaitsealane väljaõpe käitises .....	101
§ 20. Teatamiskohustus .....	103
§ 21. Keskkonnakaitse nõuded käitise tegevuse lõpetamisel.....	106
§ 22. Kohustuste rakendamine.....	108
<b>4. Peatükk. Keskkonnavalased õigused .....</b>	<b>110</b>
1. JAGU. ÕIGUS TERVISE- JA HEAOLUVAJADUSTELE VASTAVALE KESKKONNALE NING KESKKONNAALASED MENETLUSLIKUD ÕIGUSED .....	110
Sissejuhatus.....	110
§ 23. Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale.....	112
§ 24. Õigus küsida keskkonnateavet.....	125
§ 25. Õigus saada keskkonnateavet keskkonnaohu ilmnemisel .....	130
§ 26. Keskkonnateabe kogumine, säilitamine ja avalikustamine .....	133
§ 27. Keskkonnateabe ja teabele juurdepääsu kohta ülevaate avalikustamine veebilehel .....	138
§ 28. Õigus osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemisel.....	140
§ 29. Õigus osaleda keskkonda oluliselt mõjutavate õiguse üldaktide väljatöötamisel .....	151
§ 30. Juurdepääs õiguskaitsele keskkonnaasjades .....	154
§ 31. Valitsusväline keskkonnaorganisatsioon .....	159
2. JAGU. ÕIGUS KASUTADA VÕÖRAST MAATÜKKI JA VEEKOGU .....	165
Sissejuhatus.....	165
§ 32. Võõral maatükil viibimine.....	167
§ 33. Võõral maatükil asuva tee ja raja kasutamine .....	173
§ 34. Marjade, seente, pähklite, mahalangenud okste ja muude sarnaste loodussaaduste korjamine võõral maatükil.....	176
§ 35. Lühiajaline telkimine ja muu püsivam peatumine võõral maatükil .....	178
§ 36. Võõral maatükil lõkke tegemise keeld .....	181
§ 37. Veekogu avalik kasutamine.....	182
§ 38. Kallasrada .....	187
§ 39. Kallasraja sulgemine ja sellest möödapääsu võimaldamine.....	193

<b>5. Peatükk. Loamenetlus.....</b>	<b>196</b>
Sissejuhatus.....	196
§ 40. Keskkonnakaitseload .....	199
§ 41. Keskkonnaluba.....	203
§ 42. Keskkonnaloa taotlus .....	208
§ 43. Kohaliku omavalitsuse üksuse arvamus.....	215
§ 44. Avatud menetlus.....	220
§ 45. Menetlusosaliste kaasamine avatud menetluse mittekohaldamisel .....	223
§ 46. Keskkonnaloa andmise menetlusest ilmselt puudutatud isikute teavitamine avatud menetluse korral .....	226
§ 47. Avalikkuse teavitamine keskkonnaloa andmise menetlusest avatud menetluse korral.....	231
§ 48. Keskkonnaloa eelnõu ja taotluse avalik väljapanek avatud menetluse korral .....	236
§ 49. Keskkonnaloa andmise otsustamise tähtaeg .....	239
§ 50. Keskkonnaloa taotluste ühine läbivaatamine .....	246
§ 51. Keskkonnaloa andmiseks olulise asjaolu tuvastamine enne loa andmist .....	249
§ 52. Keskkonnaloa andmisest keeldumine .....	254
§ 53. Keskkonnaloa sisu .....	265
§ 54. Heitkoguse määramine .....	274
§ 55. Keskkonnaloa andmine detailplaneeringu kohustuse korral.....	276
§ 56. Keskkonnaloa osaline andmine.....	278
§ 57. Keskkonnaloa andmine enne loa tingimuste lõplikku määramist .....	284
§ 58. Keskkonnaloa teatavakstegemine.....	288
§ 59. Keskkonnaloa muutmine .....	295
§ 60. Keskkonnaloas loa omaja andmete muutmine .....	305
§ 61. Keskkonnaloa kehtivuse peatamine .....	307
§ 62. Keskkonnaloa kehtetuks tunnistamine .....	310
§ 63. Seaduse jõustumine.....	316
<b>Märksõnastik.....</b>	<b>317</b>
<b>Kasutatud lühendid .....</b>	<b>329</b>
ÖIGUSAKTIDE LÜHENDID.....	330

<b>Kasutatud materjalid .....</b>	<b>333</b>
MATERJALID.....	333
ÕIGUSAKTID.....	333
Rahvusvahelised lepingud .....	333
Euroopa liidu õigusaktid .....	334
KOHTULAHENDID .....	337
Euroopa inimõiguste kohus.....	337
Euroopa kohus .....	337
Riigikohus.....	339
Ringkonnakohtud .....	341

## EESSÕNA

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid on esimene püüe selgitada selle seaduse lähtekohti ning võimalikke tõlgendusi. Kommentaaride näol ei ole tegemist mitte üksnes ühe seaduse sätete lahtiseletamisega. Tänu KeÜS põhimõttelisele tähendusele annavad need aimu Eesti keskkonnaõiguse üldisest taustast ning rakendamise printsiipidest.

Ehkki KeÜS on vastu võetud juba 2011. aastal, ning kommentaaride koostamisega alustamisel 2012. a augustis lootsime selle peatselt jõustamisele, ei ole seadus tänaseni jõustunud. Sestap käsitlevad ka kommentaarid veel jõustumata õigusnorme. Samuti ei ole, hoolimata varasematest prognoosidest, kommentaaride valmimise hetkeks jõustunud veel ükski keskkonnaseadustiku eriosa seadustest. Neil põhjustel lähtuvad kommentaarid KeÜS algtekstist ning kehtivatest eriseadustest tulenevatest sätetest, ehkki neid enne KeÜS jõustumist tõenäoliselt muudetakse.

Seetõttu saab käesolevaid kommentaare võtta eelkõige sissejuhatava juhisenäe KeÜS reeglistikus orienteerumiseks. Samas on kindlasti tegu kõigile õiguse rakendajatele vajaliku abimaterjaliga tulevasteks muudatusteks ettevalmistamisel. Loodame, et seadus jõustub peatselt, mille järel on võimalik ka kommentaaride ajakohastamine.

Autorite eriline tänu keskkonnaõiguse üldosa seaduse kommentaaride koostamise käimalükkamise ja esimese hoo andmise eest kuulub Evelin Lopmanile. Idee ja selge visioon kiskusid kaasa ja viisid selle teose valmimiseni. Mõtte praktilisel realiseerimisel oli oluline roll Kärt Vaarmaril ja ülejäänud Keskkonnaõiguse Keskuse meeskonnal. Teksti sisulise toimetamise eest seisid hea Kärt Vaarmari ja Evelin Lopman, käsikirja keelekasutust aitas parandada Helen Kirspuu. Finantsiliseks toeks panid oma õla alla Keskkonnainvesteeringute Keskus ja Keskkonnaõiguse Keskus. Kena e-keskkonna eest kuulub tänu Risto Lainestele OÜ-st Papilion Disain. Keskkonnaõiguse huviliste nimel täname kõiki abilisi ja ka autorite lähikondseid kannatlikkuse eest.

Autorid

Veebruar 2014

## AUTORID

KeÜS kommentaarid on valminud autorite ühistööna ning väljendavad nende ühiseid seisukohti. Erinevate sätete kommentaaride põhiautorid olid:

**Sissejuhatus** – Martin Triipan, mag. iur

**1. peatükk** – Hannes Veinla, dr. iur (§ 1, §-d 3-5), Kaarel Relve, *LL.M* (2. jao sissejuhatus, § 7 lg 3-5), Pihel Sarv (§ 6, § 7 lg 1-2), Oliver Kask (§ 2)

**2. peatükk** – Hannes Veinla, dr iur (1. jao sissejuhatus, §-d 10-11), Pihel Sarv (§-d 8-9), Martin Triipan, mag.iur (2. jao sissejuhatus, §-d 14-15), Evelin Lopman, mag. iur (§-d 12-13)

**3. peatükk** – Siim Vahtrus (§-d 18, 20-21), Martin Triipan, mag. iur (§ 22), Evelin Lopman, mag. iur (§-d 16-17 ja 19)

**4. peatükk** – Kaarel Relve, *LL.M* (§-d 23, 24, 27, 31), Kärt Vaarmari (1. jao sissejuhatus, §-d 23, 25, 28-29, 30), Pihel Sarv (2. jao sissejuhatus, §-d 32-39)

**5. peatükk** – Oliver Kask (sissejuhatus, §-d 40-43, 49-50, 58), Martin Triipan, mag. iur (§-d 44-45, 52-53), Evelin Lopman, mag. iur (§-d 59-62), Siim Vahtrus (§-d 51, 54-57), Kärt Vaarmari (§-d 46-48, 63)



## SISSEJUHATUS

1. Eesti õigusloomet Euroopa Liiduga liitumise ettevalmistamise perioodil iseloomustab plahvatuslik regulatsioonide kasv. See kehtib ka keskkonnaõiguse kohta, sest liitumistingimuste täitmiseks tuli Eesti õiguskorda üle võtta suur hulk EL keskkonnaõiguse õigusakte. Samas on EL keskkonnaõiguse õigusaktid enamasti valdkondlikud, ehk teisisõnu ei tekkinud nende ülevõtmise käigus kogu keskkonnaõiguse normistikku ühendavat alust. Kehtis küll säästva arengu seadus, kuid seda ei saanud pidada piisavaks.

Kuigi valdkondlikud regulatsioonid on erinevad, on nende eesmärk enamasti üks – inimeste tervise ja keskkonna kaitsmine. Sellise kiire normide lisandumise taustal hakkas ilmema, et keskkonnaõiguse kui õigusharu valdkondlike normide koostamine vajaks senisest ühtsemat lähenemist. Selgema keskkonnaõiguse normide süsteemi loomise võimalusena nähti õigusharu kodifitseerimist. Mõnede teiste riikide (nt Rootsi, Saksamaa) sarnaste initsiatiivide eeskujul hakkas kujunema idee Eesti uuest keskkonnaseadustikust.

2007. aastal alustanud Reformierakonna, IRL ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu programmis kavandati mitme õigusvaldkonna kodifitseerimist. Nende hulka kuulus ka keskkonnaõigus, mis tähendas keskkonnaseadustiku koostamist. Keskkonnaõiguse kodifitseerimise töö on läinud teiste valdkondadega võrreldes mõnevõrra hoogsamalt. Samal aastal alustas Justiitsministeeriumi korraldusel ka keskkonnaõiguse spetsialistidest moodustatud töögrupp keskkonnaseadustiku üldosa kontseptsiooni väljatöötamisega. Kontseptsiooni valmimisel jätkati juba seaduseelnõu ettevalmistamisega. Hiljem koostas laiendatud töörühm veel keskkonnaseadustiku eriosa kontseptsiooni ning eelnõu.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse võttis Riigikogu XI koosseis vastu 16. veebruaril 2011. a. Sellega oli tehtud esimene samm kogu Eesti keskkonnaõiguse uuendamiseks ühtsetel alustel koostatud keskkonnaseadustikuks. 2011. aasta Riigikogu valimiste järgselt Vabariigi Valitsuse moodustanud IRL ja Reformierakonna valitsusliidu tegevusprogramm nägi ette alustatud tööga jätkamise. Eelnõude ettevalmistamine anti üle Keskkonnaministeeriumile, mis tegeles edasi vastuvõetud

KeÜS-st lähtuvalt keskkonnaõiguse eriosasse kuuluvate seaduseelnõude ettevalmistamisega. Käesolevate kommentaaride ilmumise ajaks ei ole tööga veel lõpule jõutud.

2. Keskkonnaseadustiku kodifitseerimine ning keskkonnaseadustiku üldosa koostamine on osa üldisest õigusloome arengust, milles püüeldakse õigusnormide suurema süsteemsuse ja selguse poole.

Õigusloomes kasutatakse õiguslikuks reguleerimiseks erineva konkreetsusega õigusnorme. Õigusajalugu tunneb ka perioode, kus püüti kehtestada ülitäpseid regulatsioone (nt erinevad karistused varguse eest). Tänapäeval on mõistetud, et kuna elulised asjaolud võivad olla väga mitmekesised, on kõikvõimalike olukordade kohta väga täpsete õigusnormide kehtestamine praktiliselt teostamatu ülesanne. Lisaks ei ole olemuselt sarnaste juhtumite erinev reguleerimine ka eesmärgipärane ega vajalik. Kaasaegses õigusloomes püütakse seetõttu kasutada abstraktseid õigusnorme, mis hõlmaksid olemuslikult sarnaseid elujuhtumeid ning reguleeriksid neid võimaluste piires ühtmoodi. Liigse täpsusega konkreetseid elujuhtumeid käsitlevate ehk kasuistlike normide asemel püütakse reguleerimist vajavaid küsimusi üldistada ning sõnastada õigusnormid, mis hõlmaksid suuremal hulgal elulisi juhtumeid ja reguleeriksid neid sarnaste reeglite abil. See ei tähenda sugugi täielikku loobumist spetsiifilisematest regulatsioonidest. Suure hulga kasuistlike normide asemel püütakse asetada õigusnormid loogilisse süsteemi, kus konkreetse küsimuse reguleerimiseks kehtestatakse tavaliselt üldised reeglid ning vajalikuks peetavas ulatuses ka piiritletud ja põhjendatud erandid või eriregulatsioonid.

Õigusteaduses liigitatakse õigusnorme nende üldisuse ja spetsiifilisuse alusel üldnormideks ja erinormideks. Üldnorm kehtestab teatud teema reguleerimiseks üldiselt kehtiva reegli ning erinorm sätestab erijuhtumiks spetsiifilise reegli.

Sarnasel alusel toimub ka õigusregulatsioonide ja seaduste liigitamine üld- ja eriosaks. Näiteks võib keskkonnaõiguse kui õigusharu puhul rääkida laiemalt keskkonnaõiguse üldosast ning keskkonnaõiguse eriosast. Arvestades vastuvõetud keskkonnaseadustiku üldosa seadust, saab käsitleda Eesti õiguskorras keskkonnaõiguse normide kogumit keskkonnaseadustikuna ning tinglikult saab eristada keskkonnaseadustiku üldosa ja keskkonnaseadustiku eriosa.

Õigusloome tavade kohaselt püütakse üldisemaid ja spetsiifilisemaid norme grupeerida ja paigutada ka õigusaktis teatud nõuete järgi, esitades üldjuhul esmalt üldnormid ja alles seejärel erinormid. Seetõttu võib ühe konkreetse õigusakti, näiteks seadustiku või seaduse, piires sageli eristada selle konkreetse reguleerimisvaldkonna enda üld- ja eriosa.

Normide jaotamine üld- ja eriosaks on mõneti tinglik ning väga ranget ning selgepiirilist jaotuspõhimõtet ei ole praktikas võimalik pakkuda. Traditsiooniliselt hõlmab üldosa abstraktsemaid ning eri teemadega puutumuses olevaid regulatsioone. Eriosa kujutab endast konkreetsete valdkondade normide kogumit. Erinevaid valdkondi puudutavaid regulatsioone nimetatakse ka horisontaalseteks regulatsioonideks ning need vastanduvad valdkondlikele regulatsioonidele, mis puudutavad kitsamat teemat. Keskkonnaõiguse näitel on nn horisontaalseteks teemadeks peetud keskkonnamõju hindamist, keskkonnavastutust, keskkonnaalaseid õigusi jms.

3. Nagu pealkirjast nähtub, koondab keskkonnaseadustiku üldosa seadus keskkonnaõiguse üldisi õigusnorme ja sellega on loodud kõige üldisem raamistik ülejäänud keskkonnaõigusele.

Kuigi Eesti keskkonnaõiguses oli keskkonnaõiguse üld- ja eriosa tinglikult eristatav ka enne KeÜS vastuvõtmist, on KeÜS-ga loodud teadlikult nn vundament ülejäänud keskkonnaõigusele. KeÜS eelnõu ettevalmistamisele eelnes Eesti keskkonnaõiguse normide põhjalikum analüüs, et normid süstematiseerida, leida erinevate valdkondade sarnaste õigusnormide nn ühisosa ning koondada kõige üldisemad normid terviklikuks üldosa seaduseks.

KeÜS sisaldab järgmisi teemasid:

- **Olulisemad mõisted.** Sellised mõisted nagu *keskkonnahäiring*, *keskkonnaoht* ja *keskkonnarisk* olid varem määratlemata. KeÜS-ga on püütud anda ühtne terminoloogiline alus nende mõistete kasutamiseks. Samuti on antud *käitise*, *käitaja*, *heite*, *saastamise*, *saastuse* ning *piirväärtuste* mõisted, et kogu keskkonnaõiguse rakendamisel oleks teatud üldmõistetel ühtne sisu, mida vastavas valdkonnas võidakse täpsustada või konkretiseerida.

- **Keskkonnakaitse põhimõtted.** Õiguse üldpõhimõtted ei nõua tingimata õigusaktis sätestamist, kuid selguse huvides määratleb KeÜS teatud keskkonnakaitse põhimõtted, millest peaks keskkonnakaitstes laiemalt juhinduma. Keskkonnakaitse peab olema kõrgetasemeline ja terviklik ning loodusvarasid tuleb kasutada säästlikult. Keskkonnakaitse kaalutlused tuleb lõimida kõikide elualade arengu suunamisse. Vältimis- ja ettevaatuspõhimõtte kohaselt tuleb üldjuhul keskkonnaohte vältida ning keskkonnariske vähendada. Keskkonna kasutamise seotud kulud kannab kasutaja (saastaja).
- **Keskkonnaalased põhikohustused ja käitaja kohustused.** Teiste riikide keskkonnaseadustike eeskujul on KeÜS-s sätestatud teatud kohustused, mille täitmist saab ühelt hoolsalt inimeselt või ettevõtjalt keskkonna suhtes eeldada. Vald kondlikud seadused näevad konkreetseteks tegevusteks ette täpsemad nõuded ja kohustused.
- **Keskkonnaalased õigused.** KeÜS on sõnastanud mõnevõrra uuendusliku õiguse tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, mis muuhulgas rõhutab, et keskkonnakaitse on seotud inimese õiguste kaitsega. Samuti on sätestatud isikute erinevad menetluslikud õigused seoses keskkonnateabega ning osalemisega keskkonnamõjuga otsuste menetlustes. Lisaks on siia koondatud ka varasemalt paljudes erinevates aktides sisaldunud võõra maatüki ja veekogu kasutamist puudutavad normid.
- **Keskkonnakaitsemenetlus.** Kuna keskkonnakaitsemenetlused on üheks oluliseks keskkonna kasutuse reguleerimise meetmeks, on nendega seotud menetlus kindlasti olulise tähtsusega nii keskkonnakasutajale kui ka huvitatud isikule. Keskkonnakaitsemenetlust reguleerivad normid ei ole oma kohta üldosa seaduses leidnud mitte niivõrd abstraktsuse tõttu, vaid eesmärgiks oli ühtsete normidega tagada, et olulisemate keskkonnakaitsemenetluste toimumised võimalikult sarnaselt.

4. KeÜS ja õigusteoorias eristatav keskkonnaõiguse üldosa või keskkonnaseadustiku üldosa ei ole täpselt kokkulangevad. Eeskätt ei sisalda KeÜS kogu seda normistikku, mida võiks õigusteoorias pidada keskkonnaõiguse üldosaks. Näiteks sisaldab KeÜS

küll keskkonnaalaseid õigusi, kuid sellest on jäänud välja mitmed teised horisontaalsed keskkonnaõiguse regulatsioonid, mida on peetud otstarbekaks reguleerida eraldi õigusaktidega.

Keskkonnaõiguse kodifitseerimise töögrupp kaalus KeÜS eelnõusse ka mitmete teiste valdkondade hõlmamist, mis lõpuks otsustati jätta siiski eraldi seadustesse. Oli erinevaid põhjuseid, miks osa horisontaalsetest valdkondadest ei leidnud KeÜS-s kohta. Eelnõu väljatöötamise ajal avaldati näiteks arvamust, et KeÜS-s peaksid olema üksnes kõige olulisemad teemad ning tehnilisemad küsimused (nt registrid) peaksid seetõttu jääma eraldi. Samuti eeldati, et keskkonnatasud on seotud poliitiliselt tundliku maksukoormuse teemaga ja seetõttu on tegu ka teistest mõnevõrra erineva valdkonnaga. Peamiseks põhjuseks võib siiski pidada seda, et mitme teemabloki sisuliseks muutmiseks olid paralleelselt käimas arutelud (nt keskkonnamõju hindamine, keskkonnajärelevalve seoses korraaitseadusega) ja oli ilmne, et see võtab palju aega. Seetõttu oli valida, kas jätta KeÜS eelnõu mahukamas versioonis ootele või keskenduda nn tuumikteemadele ja luua kiiremas tempos edasisele keskkonnaõiguse korrastamisele siiski selgem alus mõnevõrra kärbitud KeÜS-ga. Valituks osutus teine alternatiiv.

Sellisteks horisontaalseteks teemadeks, mida KeÜS ei hõlma, on näiteks:

- **Keskkonnavastutus.** Keskkonnavastutuse all mõeldakse eeskätt kohustust teatud keskkonnale kahjuliku tagajärje ilmnemisel tekkinud kahjud kõrvaldada või heastada. Käesoleval ajal reguleerib seda valdkonda keskkonnavastutuse seadus (KeVS), mis küll ei puuduta kõiki keskkonnakahjustuste juhtumeid, vaid teatud tingimustele vastavaid ulatuslikumaid keskkonnakahjustusi.
- **Keskkonnamõju hindamine.** Kehtiv keskkonnamõju hindamise ja keskkonnujuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) sisaldab konkreetsele projektile tegevusloa taotlemisel läbiviidava keskkonnamõju hindamise ning planeerimisdokumentide keskkonnamõju strateegilise hindamise regulatsioone.
- **Keskkonnaseire ja keskkonnaalased registrid.** Keskkonnaseire korraldust reguleeritakse ka edaspidi keskkonnaseire seadusega (KeSS).

Keskkonnaalaseid registreid puudutavad olulisemad õigusnormid on aga koondatud keskkonnaregistri seadusesse (KeRS).

- **Keskkonnajärelevalve.** Keskkonnajärelevalve on seadusliku korra tagamine keskkonna valdkonnas. Keskkonnajärelevalve seadus (KeJS) reguleerib laiemalt keskkonna kasutamise seaduslikkuse kontrollimist ning ebaseadusliku tegevuse peatamise ja lõpetamise küsimusi, samuti keskkonnajärelevalve ametnike volitusi.
- **Keskkonnatasud.** Maksu- ja keskkonnaõiguse piirimail paikneb keskkonna kasutamise maksustamine. Kehtiv keskkonnatasude seadus (KeTS) sätestab keskkonnatasu kui keskkonna kasutusõiguse eest makstava tasu, mis jaguneb loodusvara kasutusõiguse tasuks ja saastetasuks. Selliste tasude alused, määrad, arvutamise ja tasumise korraldus ning laekunud tasude hilisem kasutamine on leidnud reguleerimist eraldiseisvas keskkonnatasude seaduses.

5. KeÜS on aluseks mahukale keskkonnaõiguse eriosale. Kuna keskkonnaõigus koosneb sadadest õigusaktidest, siis ei võimalda käesoleva sissejuhatuse piirid ilmselgelt eriosast mahukama ülevaate andmist. Toome lühidalt välja üksnes põhivaldkonnad.

Kõigepealt võib nimetada eelnevalt käsitletud horisontaalseid teemasid, mis ei leidnud KeÜS-s reguleerimist (keskkonnastatus, keskkonnamõju hindamine, jne). Neid teemasid puudutavaid seadusi ja alamalseisvaid õigusakte võib samuti tinglikult nimetada keskkonnaõiguse eriosa õigusaktideks.

Tõeliselt valdkondliku keskkonnaõiguse eriosa peamiste teemadena võib nimetada järgmisi: looduskaitse, välisõhu kaitse, kliimamuutuste vältimine, veekeskkonna kaitse, jäätmekäitlus, kiirguskaitse, looduskaitse, metsandus, kalandus, maapõue kaitse ja maavarade korraldus. Põllumajandusega tugevaid seoseid omavat geneetiliselt muundatud organismide kasutamise valdkonda loetakse samuti valdavalt keskkonnaõiguse teemaks.

Keskkonnaõigusega külgnevaks valdkonnaks on planeerimis- ja ehitusõigus, mida aga ei loeta traditsiooniliselt keskkonnaõiguse osaks.

# 1. PEATÜKK. ÜLDSÄTTED

## 1. JAGU. SEADUSE EESMÄRK JA KOHALDAMISALA

### § 1. SEADUSE EESMÄRK

**Käesoleva seaduse eesmärk on tagada:**

- 1) keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara ning kultuuripärandit;**
- 2) säästva arengu edendamine, et kindlustada tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond praegusele põlvele ja tulevastele põlvedele;**
- 3) loodusliku mitmekesisuse säilimine ja kaitse;**
- 4) keskkonna hea seisund;**
- 5) keskkonnale kahju tekitamise vältimine ja keskkonnale tekitatud kahju heastamine.**

1. Seaduse eesmärgi sõnastamisega annab seadusandja täitevvõimule õiguse (või paneb kohustuse) võtta meetmeid, mis seaduse eesmärgi saavutamisele kaasa aitavad või seda vähemalt ei takista. Seaduse eesmärk on rakendajale õiguslikult siduv, kuid abstraktsuse tõttu on selle rakendamisel ulatuslik kaalutusruum. KeÜS §-s 1 sätestatud seaduse eesmärk ei ole õiguslikult siduv mitte üksnes keskkonnavalas regulatsioonis. Tulenevalt KeÜS §-st 9 ja ELTL artiklis 11 sätestatud lõimimispõhimõttest (vt KeÜS § 9 kommentaare) on KeÜS §-s 1 sätestatud eesmärkidega arvestamine vajalik ka muude valdkondade (transport, energeetika, põllumajandus jne) õiguslikul reguleerimisel ja selle regulatsiooni rakendamisel. Eriti oluline on see EL õigusega seotud valdkondades. Lisaks on seaduse üheks eesmärgiks olla abiks keskkonnaseadustiku eriosa seaduste tõlgendamisel.

2. KeÜS § 1 esimene punkt rõhutab, et keskkonnavalas regulatsiooni eesmärk ei ole keskkonnahäiringute ehk keskkonnale avaldatava ebasoodsa mõju täielik vältimine.

Inimühiskonna eksistents on paratamatult seotud teatud ebasoodsate keskkonnamõjudega. Seetõttu on seaduse eesmärgi – vähendada keskkonnahäiringuid võimalikult suures ulatuses – kõrval jäetud ruumi ka keskkonnaalaste kaalutlustega konkureerivatele huvidele.

2.1 Teiseks näitab KeÜS § 1 esimene punkt seda, et keskkonnaalase regulatsiooni eesmärk pole ainult keskkonna füüsikaliste, keemiliste, bioloogiliste ja esteetiliste omaduste eest seismine, vaid ka inimeste kehaliste, vaimsete ja varaliste õiguste ja huvide kaitse. Paljud VÕKS, VeeS, Jääts ja ka muude seaduste sätted kaitsevad eelkõige inimese elu, tervist ja vara ning annavad isikule õiguslikult kaitstava õiguse.

2.2 Keskkonnahäiring võib inimese tervise, heaolu ja vara kõrval kahjustada ka kultuuripärandit. Näiteks tekitab välisõhu saastus märkimisväärset kahju arhitektuuriväärtustele. Intensiivse looduskasutuse tagajärjel võivad kahjustuda looduslikud pühapaigad või kohamuistenditega seotud paigad. Sellealane regulatsioon on sätestatud ennekõike looduskaitseseaduses, kuid ka sellised seadused nagu KeHJS ning VÕKS aitavad kultuuriväärtuste keskkonnahäiringute eest kaitsmisele kaasa. KeHJS § 4 defineerib keskkonnamõju muuhulgas kui mõju kultuuripärandile. Ajalooliselt oli välisõhu kaitse alase regulatsiooni kehtestamise üheks ajendiks ka see kahjustav toime, mida avaldas saastatud õhk arhitektuurimälestistele ja monumentaalkunsti teostele linnades.

3. Seaduse eesmärgis (KeÜS § 1 p 2) kajastub ka säästva arengu põhimõte (vt KeÜS § 9 kommentaare). Säästva arengu nõue tähendab seda, et keskkonnaväärtusi peab kaitsma ja kokkuhoidlikult kasutama tulevikku ja tulevasi põlvkondi silmas pidades. Pikka perspektiivi peab silmas pidama ka majanduse arendamisel ning hoiduda tuleb keskkonnaväärtuste kahjustamisest sellisel määral, et see ahendab tulevaste põlvete võimalusi nende kasutamiseks või muudab selle hoopis võimatuks.

3.1 Säästva arengu põhimõtte järgimine tähendab seda, et lisaks majanduslikele ja sotsiaalsetele kaalutlustele arvestatakse kõigi tegevuste juures ka keskkonnaga. Sellest aspektist seostub säästev areng eelkõige kaalutusõiguse kasutamisega õiguslike otsuste langetamisel. Keskkonna ignoreerimine tegevuste puhul, mis



avaldavad sellele ilmselget ja olulist mõju, võib tähendada kaalutusviga, koos sellest tulenevate õiguslike tagajärgedega, ja äärmuslikel juhtudel isegi haldusakti kehtetuks tunnistamisega.

4. KeÜS § 1 kolmas punkt kätkeb endas loodusväärtuste kaitsmise eesmärgi, kusjuures loodusväärtusi tuleb kaitsta nende iseväärtuse seisukohast. Viimane leiab aset näiteks selliste liikide ja elupaikade säilitamisel, millel puudub inimese jaoks otsene väärtus. Selle regulatsiooni keskpunktiks on LKS ja loodusvarade kasutamist reguleerivad seadused (MS, KPS, JahiS), mille kaudu tuleks soovitud eesmärki saavutada. Samas tuleb arvestada sellega, et eelnimetatud loodusväärtustel võib olla seos ka inimeste vajadustega. Näiteks pole raba ainult loodusobjekt, vaid ka puhta vee reservuaar, ja mets, mis muuhulgas seob süsihappegaasi, ei ole ainult elupaik, vaid ka puidu allikas. Sellist käsitust nimetatakse ökosüsteemi teenustel põhinevaks lähenemiseks ning see toob esile inimkeskse vaatepunkti loodusväärtuste kaitsele.

5. KeÜS § 1 neljas punkt väljendab keskkonna hea seisundi tagamise eesmärgi. Keskkonna seisundit ei pea mitte ainult hoidma ja kaitsma, vaid vajadusel tuleb selle olukorda ka parendada. Nii on nendes paikkondades, kus välisõhu, vee või müra olukord ei vasta kehtestatud nõuetele, riigi ülesandeks kehtestada ja ellu viia asjakohased tegevuskavad, et muuta keskkonnaseisund võimalikult kiiresti nõuetele vastavaks. Selliseid tegevuskavasid näevad ette näiteks VÕKS ja VeeS.

6. KeÜS § 1 viies punkt sätestab, et keskkonnale tekitatud kahju tuleb heastada. Õigupoolest on kahju heastamine teisene eesmärk – esmajoones tuleb vältida kahju tekkimist (vt ka KeÜS § 10 kommentaari). Sellealase regulatsiooni näiteks on keskkonnastatuse seadus (KeVS). Heastamine tähendab antud juhul mitte rikutud keskkonna väärtuse hüvitamist rahas, vaid ennekõike endise olukorra ennistamist, keskkonna puhastamist, taastamist või võimalusel asendamist samaväärsega.

## § 2. HALDUSMENETLUSE SEADUSE KOHALDAMINE

**Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi.**

1. KeÜS-s reguleeritakse haldusmenetlust 5. peatükis seoses keskkonnalubade andmise, muutmise, kehtetuks tunnistamise ja peatamisega, §-des 24–27 seoses keskkonnateabe andmisega ja §-s 28 seoses õigusega osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemisel. Viimasena nimetatu puhul puudutab KeÜS regulatsioon haldusmenetlust vaid osaliselt.

2. KeÜS §-ga 2 sarnased sätted on väga paljudes teistes seadustes, mis reguleerivad haldusmenetluse läbiviimist mõnes muus valdkonnas. HMS § 112 lg 2 näeb sellise viite olemasolu vajalikkuse otsesõnu ette juhul, kui HMS regulatsiooni ei soovita mingi valdkonna haldusmenetluses täielikult välistada. Sellise viite eesmärk on muuta asjakohase normi (kohaldamisele kuuluva seaduse) leidmine selle adressaadi jaoks lihtsamaks. Riigikohus on siiski asunud seisukohale, et HMS tuleb kohaldada ka juhul, kui eriseaduses sellele viidatud pole, ent sellises eriseaduses endas piisav regulatsioon kasvõi mõne menetluse osas puudub.

3. HMS kohaldamise ulatuse kohta loamenetlusele vt 5. peatüki sissejuhatust.

## 2. JAGU. MÕISTED

### SISSEJUHATUS

1. KeÜS 1. peatüki teises jaos on defineeritud keskkonnaõiguse valdkonnaülesed põhimõisted. Eelkõige on seadustiku seisukohalt keskse tähtsusega mõisted *keskkonnahäiring*, *keskkonnaoht* ja *keskkonnarisk*. *Keskkonnahäiring* tähistab mis tahes inimtekkelist negatiivset keskkonnamõju, sh väheintensiivset ja normi piiresse jäävat mõju. *Keskkonnaoht* on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Mõiste *keskkonnaoht* hõlmab ka intensiivseid keskkonnamõjusid, mille tekkimise võimalikkuse osas ei ole kahtlusi. Keskkonnaohtu tuleb printsiibis vältida. *Keskkonnarisk* on vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus. *Riski* mõiste hõlmab nii mõju, mille tekkimise või kahjulikkuse osas puudub teaduslik kindlus, kui ka mõju, mille osas kahtlused puuduvad, kuid mille tekkimise tõenäosus ja negatiivsus pole sellised, et seda saaks pidada keskkonnaohuks. Keskkonnariske tuleb võimaluste piires vähendada. Ülejäänud jaos defineeritud mõisted, nagu *saastamine* ja *käitis*, on mõnevõrra väiksema kaaluga ning need seonduvad peamiselt keskkonnakaitselubadega.

2. KeÜS keskkonnahäiringu, -ohu ja -riski määratlused ei pruugi kattuda kehtiva õiguse sarnaste terminitega. Kuigi kehtivas õiguses kasutatakse *keskkonnaohu* ja *keskkonnariski* mõistet, on need terminid reeglina määratlemata ning nende kasutus on ebajärjekindel. *Keskkonnahäiringu* mõistet kasutatakse näiteks jäätmealases regulatsioonis, kuid kehtiva õiguse termini ulatus on piiratum. Teisisõnu ei saa varasema regulatsiooni sarnaste terminite sisustamisel üldiselt juhinduda KeÜS definitsioonidest. Ka ülejäänud KeÜS üldmõistete definitsioonide ja kehtiva õiguse terminikasutuses on erisusi. Näiteks ei eristata kehtivas õiguses alati selgelt *saastamise* ja *saastuse* mõisteid. Erisused ei ole siiski nii põhimõttelist laadi kui tuumikmõistete osas. Mõned KeÜS terminid on defineeritud põhimõtteliselt samamoodi ka kehtivas õiguses. Näiteks kattub THS mõiste *heite piirväärus* täpselt KeÜS vastava terminiga ning *käitaja* mõiste on määratletud põhimõtteliselt samamoodi.

3. Kuigi KeÜS-s kasutatakse läbivalt *keskkonna* mõistet, puudub seadustikus selle legaaldefiniitsioon. Seda seetõttu, et *keskkonna* mõistet pole võimalik ammendavalt defineerida. Kõige üldisemas tähenduses on keskkond kõik inimest ümbritsev, sh ka vaimne ja sotsiaalne keskkond. On ilmne, et KeÜS-s ei kasutata mõistet nii avaras tähenduses.

Kaudselt on *keskkonna* mõistet määratletud *keskkonnateabe* definiitsioonis (KeÜS § 24 lg 2 p 1 ja 2), mille mitteammendavate loetelude kohaselt käsitatakse keskkonnaelementidena õhku, atmosfääri, vett, pinnast, maad, maastikke ja looduslikke alasid nagu märg-, ranna- ja merealad, looduslikku mitmekesisust ja looduse koostisosasid ning nende vastastikust toimet. Keskkonnaelemente mõjutavate teguritena käsitatakse aineid, energiat, müra, vilkuvat valgust, vibratsiooni, kiirgust ja jäätmeid. *Keskkonnaorganisatsiooni* definiitsiooni kohaselt (KeÜS § 31) peetakse keskkonnakaitseks looduskeskkonna kaitset, aga ka keskkonnaelementide kaitset inimese tervise ja heaolu tagamise eesmärgil, samuti looduse ja loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist. Eeltoodu valguses tuleb keskkonnana KeÜS mõistes käsitada füüsilist keskkonda, eelkõige aga looduskeskkonda.

Loodus- ja tehiskeskkonna vahele on raske piiri tõmmata. KeÜS *keskkonna* mõistega on hõlmatud vähemalt tehiskeskkonna looduslähedasemad osad, nagu näiteks linnapargid. Samuti on *keskkonna* mõistega hõlmatud vähemalt looduslik kultuuripärand, nagu põlispuud ja ohvrikivid. Loodusliku kultuuripärandi hõlmatusele *keskkonna* mõistega viitab nii KeÜS § 1 p 1, mille kohaselt on seaduse eesmärgiks muuhulgas kultuuripärandi kaitse, kui ka KeÜS § 31 lg 2, mille kohaselt peetakse keskkonnakaitse edendamiseks ka loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist.

### § 3. KESKKONNAHÄIRING

(1) Keskkonnahäiring on inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale või kultuuripärandile. Keskkonnahäiring on ka selline ebasoodne mõju keskkonnale, mis ei ületa arvulist normi või mis on arvulise normiga reguleerimata.

(2) Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, eeldatakse olulise keskkonnahäiringu tekkimist:

- 1) käesoleva seaduse § 7 lõikes 3 sätestatud keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamisel;
- 2) käesoleva seaduse § 7 lõikes 5 sätestatud saastuse põhjustamisel;
- 3) keskkonnakahju põhjustamisel;
- 4) olulise keskkonnamõju põhjustamisel;
- 5) olulise ebasoodsa mõju tekitamisel Euroopa Liidu Natura 2000 (edaspidi *Natura*) võrgustiku alale.

1. KeÜS (ja järelikult kogu Eesti keskkonnaõiguse) kontekstis on *keskkonnahäiring* negatiivsete keskkonnale avalduvate või selle kaudu levivate mõjutuste koondmõiste. Terminit *keskkonnahäiring* kasutatakse olukorras, kus on vaja tähistada ebasoodsat keskkonnamõju kõige üldisemalt, eristamata selle erinevaid avaldumisvorme ja intensiivsust. Vajalik oli välja töötada koondmõiste, mis hõlmaks igasugust inimtegevusest lähtuvat ebasoodsat mõju keskkonnale, sest senine praktika näitab, et ebasoodsa keskkonnamõju tähistamiseks kasutati keskkonnaõiguses väga erinevaid termineid. Sellisteks terminiteks on näiteks *keskkonnamõju*, *oluline keskkonnamõju*, *negatiivne keskkonnamõju*, *keskkonnakahju*, *keskkonna saastamine*, *keskkonna ohustamine* jne.

2. *Keskkonnahäiring* tähistab igasugust ebasoodsat mõju keskkonnale, välja arvatud looduslikest protsessidest tingitud mõju.

3. Keskkonnahäiringud võivad olla erineva ulatuse, sageduse, intensiivsuse ning tagajärgedega. Samas tuleb tähele panna seda, et mõiste *keskkonnahäiring* tähistab

üksnes ebasoodsat mõju ega hõlma inimtegevusega seotud soodsat mõju keskkonnale.

4. Oluline on osundada, et ehkki *keskkonnahäiringu* mõistet kasutatakse ka kehtivas õiguses, on sellel võrreldes KeÜS §-ga 3 piiratum sisu. Näiteks sätestab JäätS § 18, et *keskkonnahäiring* on arvulise normiga reguleerimata negatiivne keskkonnamõju või negatiivne keskkonnamõju, mis ei ületa arvulist normi, nagu jäätmetest põhjustatud hais, tolm või müra; lindude, näriliste või putukate kogunemine; aerosoolide sisaldus õhus või jäätmete tuulega laialikandumine. *Keskkonnahäiring* tähistab seega JäätS-s vaid arvulise normiga reguleerimata mõju keskkonnale. KeÜS tähenduses hõlmab *keskkonnahäiringu* mõiste aga nii arvulise normiga määratlemata kui ka sellisel viisil määratletud mõju keskkonnale.

5. Keskkonnaõiguse üheks põhieesmärgiks on inimese vaimse ja füüsilise heaolu tagamine. Seepärast on *keskkonnahäiringu* mõiste definitsioonis eraldi välja toodud, et keskkonnahäiring on ka keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale. Inimese tervisele avalduva mõjuga seonduvad ennekõike keskkonna kvaliteedi piirväärtused (vt KeÜS § 7 lg 3 kommentaari), mille kehtestamise peamiseks eesmärgiks ongi inimese tervise kaitse. Ebasoodne keskkonnamõju on ka selline inimtegevuse kaudu keskkonnale avalduv toime, mis küll otseselt ei kahjusta inimese tervist, kuid tekitab inimesele muid märkimisväärseid füüsilisi või vaimseid ebamugavusi (näiteks valgusreostus, mis takistab kodu nautimist). Ebasoodne keskkonnamõju võib muuhulgas avaldada otsest negatiivset toimet isiku varale (näiteks põhjustada tema maa saastuse), kuid ebasoodne keskkonnamõju võib avalduda ka kaudselt (näiteks võib mürarikas ümbruskond vähendada kinnisasja turuväärtust). *Keskkonnahäiringu* mõiste definitsiooniga on hõlmatud ka kultuuripärand. See on seotud EL õigusega, kus näiteks keskkonnamõju hindamist reguleerivad direktiivid käsitavad keskkonnamõjuna ka mõju kultuuripärandile. Mõjuna kultuuripärandile saab käsitada näiteks mõju hiiekohtadele, kohamuistenditega seotud objektidele või muudele kultuurilooliselt väärtuslikele paikadele looduses.

6. Keskkonnahäiring on inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju. Vahetu ebasoodne mõju toimib keskkonnale, inimese tervisele, heaolule ja varale või kultuuripärandile otseselt, ilma vahelülideta. Näiteks avaldab vahetut

ebasoodsat mõju saastunud õhk. Kaudset ebasoodsat mõju avaldab aga näiteks ohtlike jäätmete ebaseaduslik loodusesse viimine, mis võib põhjustada pinnase saastumise ohtlike ainetega. Saastunud pinnasest võivad ohtlikud ained sattuda taimedesse ja sealt loomade ning omakorda inimeste organismi.

7. Keskkonnahäiringutena on käsitatavad ka sellised mõjud, mis vaatamata sellele, et need ei ületa õigusaktides sätestatud piirväärtusi, on konkreetsel juhul objektiivselt häirivad (näiteks norme mitteületav, kuid pidev ja häiriv heli). Lisaks on keskkonnahäiringutena käsitatavad sellised ebasoodsad ilmingud, mille osas ei olegi norme kehtestatud. Sellisteks ilminguteks on näiteks hais, tolmu, risustamine ja muud sarnased inimtegevusest lähtuvad mõjud, mis on otseselt reguleerimata, kuid faktiliselt häirivad.

8. *Keskkonnahäiringu* definitsioon sisaldab küll selliseid hinnanguid nagu „ebasoodne” ja „negatiivne”, kuid mõiste definitsioonist ei selgu, millised keskkonnahäiringud on lubatavad ja millised mitte. Paljud keskkonnahäiringud on ühiskonna toimimise tagamiseks hädavajalikud ja neid peab taluma. On ju selge, et näiteks energiatootmisega kaasneb keskkonnale alati teatud ebasoodne mõju, kuid samas pole energiatootmiseta võimalik tagada inimeste heaolu. Keskkonnahäiringuid tuleb teatud ulatuses taluda, kui nende vähendamine ei ole mõistlike vahenditega teostatav ning häiringu mõju keskkonnale ja inimesele on vähetähtis või kui seda häiringut tingib mingi muu ülekaalukas huvi ja selle tagamiseks ei ole teisi mõistlikke alternatiive (vt KeÜS § 10 kommentaari). Seega laieneb paljudele keskkonnahäiringutele talumiskohustus.

9. Eraldi kategooriana sätestab KeÜS *olulise keskkonnahäiringu* mõiste, milleks on oluline ebasoodne mõju keskkonnale, inimese tervisele, heaolule, varale või kultuuripärandile. *Oluline keskkonnahäiringu* tähistab ebasoodsa keskkonnamõju sellist intensiivsust, mis olemuslikult ei ole tavaolukorras lubatav. Haldusorganid peavad olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisava tõenäosuse korral juhinduma KeÜS §-s 10 sätestatud vältimispõhimõttest ja ka käitajad on tulenevalt KeÜS §-st 16 kohustatud võtma omaalgatuslikult meetmeid oluliste keskkonnahäiringute vältimiseks.

9.1 Keskkonnahäiringute vältimise või vähendamise künniseks on tavaliselt keskkonnoahu või keskkonnariski põhjustamine. Keskkonnoahtu või -riski põhjustavate tegevuste kontrollimise vahendiks on enamasti keskkonnakaitselood, kus sätestatakse konkreetsed nõuded keskkonda mõjutava tegevuse lubatavuse kohta.

9.2 KeÜS igaühe kohustuste osast (KeÜS § 14) tuleneb igaühe üldine kohustus vähendada tema poolt tekitatavaid keskkonnahäiringuid alati, kui see on isikult mõistlikult oodatav. Selle kohustuse künnis on kõrge, kuna see seondub mitte ohu või riskiga, et keskkonnahäiring tekib, vaid juba realselt teostunud (teostuva) häiringuga.

10. KeÜS § 3 teine lõige annab olulise keskkonnahäiringu tunnuste näitliku, mitte aga lõpliku loetelu, kuna keskkonnaseadustiku eriosas või juhtumipõhise rakendamise korral võib põhjendatud juhtudel oluliseks lugeda ka selles lõikes mitteleotletud häiringuid. KeÜS § 3 teine lõige sätestab, et kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti, eeldatakse olulise keskkonnahäiringu tekkimist KeÜS § 7 lg-s 3 sätestatud keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamisel; saastuse tekitamisel, st olulise ebasoodsa mõju põhjustamisel õhu, pinnase või vee kvaliteedis vastavalt KeÜS § 7 lg-le 5; keskkonnakahju põhjustamisel KeVS tähenduses; olulise keskkonnamõju põhjustamisel keskkonnamõju hindamise kontekstis; olulise ebasoodsa mõju tekitamisel Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustiku alale LKS tähenduses. Kokkuvõtvalt võib öelda, et KeÜS § 3 lg-s 2 toodud loetelu hõlmab neid keskkonnahäiringuid, mida seadusandja senises regulatsioonis üldiselt lubamatuks on pidanud.

10.1. Keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamise ja saastuse tekitamise kui olulise keskkonnahäiringu künnise kohta vaata KeÜS § 7 lg-te 3 ja 5 kommentaare.

10.2. KeÜS § 3 lõike 2 punktis 3 viidatud keskkonnakahju käsitatakse KeVS tähenduses. KeVS § 2 lg 1 sätestab, et *keskkonnakahju* selle seaduse, ja järelilikult ka kommenteeritava paragrahvi tähenduses on:



- oluline ebasoodne mõju elupaiga või liigi soodsa seisundi saavutamisele või säilitamisele ning oluline ebasoodne mõju kaitsealale, hoiualale, püsielupaigale, kaitstavale looduse üksikobjektile;
- oluline ebasoodne mõju pinnaveekogu või rannikuvee ökoloogilisele või keemilisele seisundile või ökoloogilisele potentsiaalile või põhjaveekogumi keemilisele või kvantitatiivsele seisundile;
- ainete, valmististe, organismide või mikroorganismide otsese või kaudse keskkonda viimisega põhjustatud pinnasekahjustus, millega kaasneb oluline risk, et see võib mõjutada inimese tervist.

Nagu võib märgata, kasutab KeVS kõikidel eelnimetatud juhtudel *keskkonnakahju* mõiste määratlemisel *olulise ebasoodsa mõju* või *olulise riski* mõisteid. See seostub hästi KeÜS terminoloogiaga, kus oluline keskkonnanahäiring on oluline ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule ja varale või kultuuripärandile.

10.3. KeÜS § 3 lõike 2 punktis 4 viidatakse olulise keskkonnanahäiringu künnisena olulise keskkonnamõju põhjustamisele. KeHJS § 5 defineerib *olulise keskkonnamõju* kui keskkonnamõju, mis võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara. Tuleb tähele panna seda, et eeldatavalt on olulisel keskkonnamõjul KeHJS kontekstis keskkonnamõju hindamise algatamise künnist tähistav funktsioon. Sealjuures on keskkonnamõju hindamise üheks eesmärgiks lahendusvariantide pakkumine, millega on võimalik vältida või minimeerida olulise keskkonnamõju realiseerumist. Seega on keskkonnamõju hindamine vahend, millega püütakse taandada oluline keskkonnanahäiring vähendamist vajavaks keskkonnanahäiringuks või ideaaljuhul keskkonnanahäiringu tekkimine üldse ära hoida. Järelikult võib väita, et olulise keskkonnamõju tekitamine ei ole üldjuhul lubatav. Kaudselt viitavad olulise keskkonnamõju mittelubatavusele ka kohtu seisukohad nn Steri kiiritustehase kaasuses (RKHKo 30.09.2008, 3-3-1-52-08, p 13). Keskkonnamõju hindamise algatamise osas leidis kohus, et ka väikese, kuid siiski võimaliku olulise keskkonnamõju esinemise tõenäosuse korral tuleb välja selgitada, milliste abinõude kasutamisega on võimalik riske vähendada. Kuna

ringkonnakohus nägi mõju hindamise otsese eesmärgina abinõude väljaselgitamist riskide (ohtude) vähendamiseks, võib sellest järeldada, et olulise keskkonnamõju tingimusteta talumine ei ole üldreeglina lubatav.

10.4. KeÜS § 3 lõike 2 punktis 5 viidatakse olulise ebasoodsa mõju tekitamisele Natura 2000 võrgustiku alale LKS tähenduses. Tulenevalt Euroopa Kohtu nn *Waddenzee* kaasusest on üldjuhul keelatud igasugune selline tegevus, mille oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku alale ei ole mõistlikult välistatud (Euroopa Kohtu 7.09.2004 otsus nr C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels vs. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*). *Oluline ebasoodne mõju* on sama kaasuse alusel aga igasugune ebasoodne mõju ala kaitse eesmärkide saavutamisele ja ala sidususele. Tulenevalt Euroopa Kohtu praktikast (Euroopa Kohtu 10.01.2006 otsus nr C-98/03, *Euroopa Komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik*) tuleb sama reeglit järgida ka Natura 2000 võrgustiku alast väljapoole jäävate selliste tegevuste puhul, mille ebasoodne mõju võib puudutada ala ja sellel kaitstavaid väärtusi.

11. Kõikidel KeÜS § 3 lg-s 2 sätestatud juhtudel üksnes eeldatakse olulise keskkonnahäiringu tekkimist. Samas tuleb igal konkreetsel juhul selle eelduse tekkimiseks vajalike tingimuste – näiteks piirväärtuse ületamise, keskkonnakahju tekkimise või Natura 2000 võrgustiku alale ebasoodsa mõju – olemasolu tuvastada. Seega eeldatakse olulise keskkonnahäiringu tekkimist, kui kõikide lõikes 2 nimetatud tingimuste olemasolu on kindlaks tehtud, ning kui kohustatud isik (näiteks haldusorgan või käitaja) ei ole tõendanud vastupidist. Igal konkreetsel juhul tuleb esmalt olulise häiringu olemasolu tuvastada ja seejärel selle lubatavust täiendavalt kaaluda. Olulise keskkonnahäiringu tekkimist eeldatakse kõikidel lõikes 2 nimetatud juhtudel, kui kohustatud isik (näiteks haldusorgan või käitaja) ei ole tõendanud vastupidist. Näiteks on võimalik väita, et välisõhu kvaliteedi piirväärtuse lühiajaline ületamine ilmastikuolude tõttu ei ole alati käsitatav seesuguse olulise keskkonnahäiringuna, mida tuleb vältida, või et tegemist on küll ebasoodsa mõjuga elupaigale või liigile, kuid see ei ole siiski selline, mis tooks kaasa negatiivse mõju elupaiga või liigi soodsa seisundi saavutamisele või säilitamisele.

12. Inimtegevuse poolt keskkonnale avaldatava mõju mitmekesisuse tõttu ei ole seaduses võimalik anda olulise keskkonnanahäiringu tunnuste kõikehõlmavat loetelu, seetõttu ei olegi KeÜS § 3 lõikes 2 toodud loetelu ammendav. Lisaks seal nimetatutele võib keskkonnanahäiringu oluliseks lugeda ka muudel juhtudel, olenevalt konkreetse olukorra eripärast – keskkonnale avaldatava ebasoodsa mõju ulatusest, sellega kaasneda võivate tagajärgede raskusest ning kaitstava õigushüve kaalukusest. KeVS sätestab, et keskkonnakahjaks loetakse sellist olulist ebasoodsat mõju, mis halvendab pinnaveekogu, rannikuvee või põhjaveekogumi seisundit nii, et muutub pinnaveekogu, rannikuvee või põhjaveekogumi seisundi klass. Konkreetset olukorda arvestades ei ole välistatud käsitada olulise keskkonnanahäiringuna ka negatiivseid mõjusid allpool seisundiklassi muutumise künnist. Olulise keskkonnanahäiringuna võiks käsitada ka kaitse all mitteoleva, kuid kultuurilooliselt või esteetiliselt väärtusliku ja inimeste heaolu jaoks olulise linnapargi hävitamist ja ehitistega asendamist.

13. Olulisi keskkonnanahäiringuid peab reeglina vältima, kuid samas ei ole see reegel absoluutne. Olulist keskkonnanahäiringut peab taluma, kui on täidetud KeÜS §-s 10 sätestatud tingimused (vt KeÜS § 10 kommentaare).

## § 4. KESKKONNARISK

**Keskkonnarisk on vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus.**

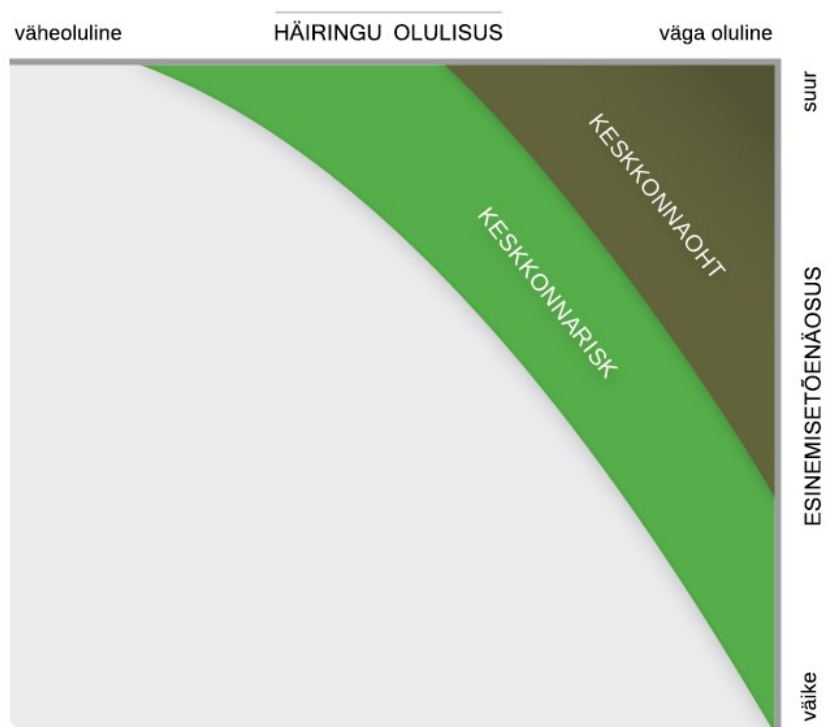
1. KeÜS §-s 4 sisustatakse termin *keskkonnarisk*. Seni kehtivas õiguses *keskkonnariski* mõistet ei kasutata või kasutatakse seda tähenduses, mis ei lange kokku KeÜS §-s 4 toodud mõiste definitsiooniga. Näiteks kasutatakse GMOVS § 7 lg-s 3 *riskianalüüsi* mõistet ja KemS-s *riski hindamise* mõistet. Mõlemal juhul kasutatakse neid mõisteid võimaliku negatiivse tagajärje tõenäosuse määratlemise tähenduses. VÕKS § 4 käsitab saasteainena igasugust välisõhus olevat ainet, mis võib kahjustada inimese tervist või keskkonda. Niisiis ei ole inimese ja keskkonna kahjustamine sellistel juhtudel ilmselge, kuid samas on see siiski võimalik. Sellest tulenevalt ei keelustata enamiku selliste saasteainete välisõhku suunamist täielikult, vaid seda püütakse üldjuhul hoopis piirata ja kontrollida. Analoogne on ka VeeS § 3.1. mis sätestab kombineeritud lähenemisviisi. Selle kohaselt välditakse või piiratakse saasteainete pinnavette juhtimist nende tekkekohas keskkonnanõuete, sealhulgas parima keskkonnapraktika, parima võimaliku tehnika ja parimate olemasolevate meetodite rakendamise, heite piirväärtuste ning keskkonna kvaliteedi piirväärtuste kehtestamise ja rakendamise teel. Seega kujutab kombineeritud lähenemisviis endast mitte saasteainete pinnavette juhtimise täielikku vältimist, vaid üldjuhul üksnes vähendamist, nähes selleks ette rea ettevaatusmeetmeid. JäätS § 22.1 sätestab küll jäätmehierarhia, mis esimese eelistusena toob esile jäätmetekke vältimise, kuid ei välista täielikult ka jäätmete kõrvaldamist, st ladestamist prügilasse või põletamist ilma energiakasutuseta.

2. KeÜS annab *keskkonnariski* mõistele tavapärase arusaamaga võrreldes teistsuguse tähenduse. Kui üldjuhul tähistab risk mingi ebasoovitava tagajärje tekkimise tõenäosust, siis KeÜS-s sätestatud *keskkonnariski* mõistes on kaks elementi – mõju võimalikkus ja selle tagajärg. *Keskkonnarisk* tähistab KeÜS mõistes olukorda, kus esiteks on põhimõtteliselt võimalik ebasoodsa tagajärje tekkimine ja teiseks vajab saabuv keskkonnahäiring vähendamist, ehk teisisõnu on see selline häiring, mida ei tohi täies ulatuses lubatavaks pidada. See, millised keskkonnahäiringud vajavad vähendamist, on omakorda väärtusotsus ja taoliste

häiringute tunnused selguvad üldjuhul koosmõjus keskkonnaseadustiku eriosaga. Niisiis peaksid selliste vähendamist vajavate keskkonnahäiringute tunnused selguma üldjuhul õigusaktidest, ehkki alati see nii ei ole. Sageli tuleb ette ka *keskkonnariski* mõiste juhtumipõhist rakendamist. Keskkonnahäiringu vähendamise kohustuse tekkimine oleneb peaaesjalikult kaitstava õigushüve kaalukusest. Ennekõike tuleb sellise kohustuse olemasolu eeldada olukorras, kus keskkonnahäiring mõjutab ebasoodsalt inimeste elu ja tervist või ka näiteks Natura 2000 võrgustiku ala kaitse eesmärkide saavutamist.

3. *Keskkonnariski* mõistest paremaks arusaamiseks tuleb seda võrrelda *keskkonnaohu* mõistega (vt KeÜS § 5 kommentaare). *Keskkonnariski* mõiste tähistab neid olukordi, kus puudub vähemalt üks keskkonnaohu tunnustest – tagajärje tekkimise piisav tõenäosus ja/või keskkonnahäiringu olulisus.

### **Joonis 1. Üldreegel keskkonnaohu ja -riski künniste osas**



Seega saab *keskkonnariski* mõistet üldjuhul kasutada järgmistes olukordades:

- tagajärje ulatust ja/või selle tekkimise tõenäosust varjutab teaduslik ebakindlus;

- tagajärjeks võib küll olla oluline keskkonnahäiring, kuid selle tekkimine ei ole piisavalt tõenäoline;
- tagajärje tekkimine on küll piisavalt tõenäoline, kuid tegemist ei ole olulise keskkonnahäiringuga;
- ebasoodsa tagajärje tekkimine ei ole välistatud.

Viimane neist kehtib siiski vaid Natura 2000 võrgustiku alale avalduva mõju hindamise (nn Natura hindamine) kontekstis.

4. Eeltoodust nähtub, et *keskkonnariski* mõiste määratlemisel on oluline tähendus teaduslikul ebakindlusel. Teadusliku ebakindluse põhjused võivad olla erinevad. Esiteks ei pruugi teaduslikud meetodid olla küllaldaselt arenenud selleks, et määratleda põhjuste ja tagajärgede seoseid. Teiseks võivad teadusuuringud olla küll kõrge kvaliteediga, kuid nende tulemused ei pruugi olla lõplikud selleks, et kõrvaldada ebakindlust näiteks olukorras, kus lõppjärelendus oleneb paljudest ettenägematutest muutujatest. Kolmandaks võib tuua uuringute ebatäpsuse, mis on tingitud sellest, et riskide hindamiseks vajalik teave ei ole kättesaadav või on vananenud või esinevad vead andmete kogumises.

5. Konkreetsete keskkonnariskide künnised ei pruugi olla õigusaktides ammendavalt loetletud. Keskkonnariski väljaselgitamisel tuleb ennekõike juhendada õigusaktides sätestatust, kuid juhtumipõhise rakendamise korral tuleb lisaks lähtuda ka ilmnenud asjaolude igakordsest objektiivsest hindamisest, mis toetub senisele kogemusele ja praktikale. Seega tuleb keskkonnariski olemasolu või puudumise üle otsustada ka juhtumipõhiselt, kui haldusorganil lasub tulenevalt PS §-st 5 üldine kohustus kaaluda ettevaatuspõhimõtte rakendamise vajalikkust (vt KeÜS § 11 kommentaare).

5.1 Ettevaatuspõhimõtte potentsiaalseks rakendusala on ka need juhtumid, kus haldusorganil lasub keskkonna säästmise kohustus ehk teisisõnu: kohustus mitte halvendada olemasolevat keskkonnavalast olukorda. Selle kohustuse rakendusala ja sisu ei saa olla õigusaktides ammendavalt reguleeritud. Seega peab haldusorgan juhtumipõhiselt kaaluma, kas keskkonnahäiring vajab konkreetsel juhul vähendamist või mitte, ja kui vajab, siis milliseid meetmeid selleks kasutada. Näiteks sätestab KeHJS § 22 keskkonnanõuete kehtestamise võimaluse keskkonnamõju hindamise

järelevalvaja poolt. Nende meetmete määramise eesmärk on vältida või minimeerida kavandatavast tegevusest tuleneda võivad negatiivset keskkonnamõju. Seejuures on keskkonnamõju hindamise järelevalvajale jäetud ulatuslik kaalutusõigus. KeHJS § 22 lg 8 sätestab, et keskkonnanõuete määramisel tuleb arvestada mitte ainult seadusest või seaduse alusel antud õigusaktidest tulenevaid nõudeid, vaid muuhulgas ka keskkonnamõju hindamise tulemusi ning lisaks ka kõiki muid olulisi asjaolusid.

5.2 Ka sellises olukorras tuleb haldusorganil arvesse võtta teadusliku ebakindlusega varjatud riske. Keskkonnaõiguse puhul on kaasaegsel teaduslik-tehnilisel informatsioonil riskide hindamisel eriti suur roll. Teaduse uusimate suundumuste arvessevõtt on vastavuses ka keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttega (vt KeÜS § 8 kommentaare).

5.3 Üheks vähendamist vajavate keskkonnahäiringute arvessevõtmise mehhanismiks on ka keskkonnakaitselubade menetlus, koos loa tingimuste määramisega ning loaga liituva järelevalve- ja seiretegevusega.

6. Tulenevalt KeÜS-s sätestatud käitaja kohustustest peab ka käitaja omaalgatuslikult keskkonnariske hindama ja võtma kohaseid ettevaatusmeetmeid nende vähendamiseks (vt KeÜS § 16 ja 17 kommentaare).

## § 5. KESKKONNAOHT

### **Keskkonnaoht on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus.**

1. KeÜS §-s 5 määratletakse mõiste *keskkonnaoht*. Otsene vaste sellele kehtivas õiguses puudub, küll aga leidub viiteid ohule, ohustamisele ja ohutusele ning seda väga erinevates tähendustes. KeÜS mõistega kõige sarnasem ohu käsitlus on KeVS § 2 lg-s 7, mille kohaselt on keskkonnakahju oht piisav tõenäosus, et lähitulevikus tekib keskkonnakahju. Keskkonnaohtu käsitleb kehtivas õiguses näiteks ka JäätS § 24, mis sätestab tootja kohustused jäätmetekke vältimisel ja tekkivate jäätmete kogumisel. Sealhulgas näeb JäätS ette, et toodete valmistamisel peab tootja piirama võimalikult suures ulatuses ohtlike ainete kasutamist, et vältida nende sattumist keskkonda, hõlbustada toodetest tekkivate jäätmete ringlussevõttu ning vältida vajadust kõrvaldada jäätmeid ohtlike jäätmetena. On selge, et ohtlike jäätmetega kaasneb piisava tõenäosusega oluline ebasoodne keskkonnamõju, mistõttu tuleb lõppeesmärgiks seada ohtlike jäätmete keskkonda sattumist vältida. VeeS §-s 26.5 sisaldub säte, mille alusel tuleb rakendada meetmeid, mis pinnavee seisundi kaitseks vähendavad järk-järgult prioriteetsetest ainetest tulenevat reostust ning lõpetavad või kõrvaldavad järk-järgult prioriteetsete ohtlike ainete vette juhtimise ja sattumise. Järelikult peetakse prioriteetsete ainete vette sattumist olulise ebasoodsa keskkonnamõju tekkimise piisavalt tõenäoliseks ajendiks, mida tuleb põhimõtteliselt ja lõppeesmärgina vältida. VÕKS § 11 sätestab saasteaine sisalduse häiretaseme tunnused ja määratleb, et saasteaine sisalduse häiretase on saasteaine kogus välisõhu ruumalaühikus, mille ületamisel seab ka lühiajaline mõju ohtu inimese tervise ning mille juures tuleb kohe rakendada meetmeid inimese tervise kaitseks. Jällegi on tegemist keskkonnaohu tunnustega olukorraga, mille jätkumist tuleb kaitsemeetmete võtmisega vältida.

2. *Keskkonnaohu* mõistes sisaldub kaks elementi: ebasoodsa tagajärje tekkimise tõenäosus ja selle olulisus. Keskkonnaohuna tähistatakse seega olukorda, kus esinevad need kaks tingimust korraga, ning kus esineb piisav tõenäosus, et saabub oluline keskkonnahäiring. *Keskkonnaohu* mõistest paremaks arusaamiseks on kasulik selle võrdlemine *keskkonnariski* mõistega (vt KeÜS § 4 kommentaari). Erinevalt keskkonnaohust on keskkonnariski puhul tegemist olukorraga, kus



keskkonnahäiringu tekkimise tõenäosus ei ole piisavalt kindel ja seda ka siis, kui tagajärjeks ei ole oluline, vaid vähem tähtis keskkonnahäiring.

3. Keskkonnaohu olukorrale on iseloomulik piisava tõenäosuse künnis. Piisav tõenäosus tähendab küllaldast kindlust selles, et tagajärg saabub. Piisava tõenäosuse künnise määratlemisel tuleb arvestada ka keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttega (vt KeÜS § 8 kommentaari), mis kahtluse korral kallutab otsustama pigem tagajärje saabumise piisava tõenäosuse kasuks. Kindluse aste tagajärje saabumise osas võib olla seda väiksem, mida prioriteetsem on kaitstav õigushüve ning mida ulatuslikumalt seda ohustatakse ja *vice versa*. Euroopa Kohtu praktikat arvestades on selliste olukordade tekkimise, kus keskkonnamõju võib negatiivselt mõjutada inimese tervist (nn „Hullu lehma tõve” kaasus – Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus nr C–157/96, National Farmers' Union) või Natura 2000 võrgustiku väärtusi (nn Waddenzee kaasus, Euroopa Kohtu 7.09.2004 otsus nr C-127/02), piisavaks tõenäosuseks ka see, kui oluline ebasoodne mõju ei ole parimatest teadussaavutustest lähtuvalt välistatud.

4. Keskkonnaohu künnised selguvad üldjuhul koosmõjus keskkonnaseadustiku eriosaga, kuid need ei pruugi olla õigusaktides siiski ammendavalt määratletud. Juhtudel, kus keskkonnaohu tunnused ei ole õigusaktis üheselt loetletud, tuleb lisaks lähtuda ka ilmnenu asjaolude igakordsest hindamisest, mis toetub senisele kogemusele ja praktikale. Keskkonnaõiguse puhul on aga kaasaegsel teaduslik-tehnilisel informatsioonil riskide hindamise juures eriti suur roll. Teaduse uusimate suundumuste arvessevõtt vastab samuti keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttele (vt KeÜS § 8 kommentaare).

5. KeÜS-s kasutatav *keskkonnaohu* mõiste tähistab künnist, mille ületamine ei ole üldjuhul lubatud. Keskkonnaohtu tuleb vältimispõhimõttest lähtuvalt vältida. Haldusorganil lasub kohustus rakendada vältimispõhimõtet, et tõrjuda olulise ebasoodsa keskkonnamõju tekkimist (vt KeÜS § 10 kommentaare). Üheks vältimispõhimõtte rakendamise peamiseks instrumendiks on keskkonnakaitseload, mis määratlevad keskkonnakasutuse tingimused ning millega kaasneb järelevalve- ja seiretegevus. Keskkonnaohu vältimisest saab rääkida ka siis, kui võetakse meetmeid, mis vähendavad keskkonnahäiringu tõenäosust ja selle olulisust sellisel määral, et keskkonnaoht taandub keskkonnariskiks, mida tuleb omakorda mõistlike

ettevaatusmeetmetega veelgi vähendada. *Olulise keskkonnanäiringu* mõiste kohta vaata KeÜS § 3 lõike 2 kommentaare. Samas tuleb arvestada seda, et keskkonnoahu vältimise kohustus ei ole siiski absoluutne. Keskkonnoahu talumise kohustus tekib kolme tingimuse üheaegse esinemise korral: mingi ülekaaluka huvi olemasolul, alternatiivide puudumisel ning tingimisel, et on võetud või võetakse meetmed ohu või olulise keskkonnariski vähendamiseks võimalikult suures ulatuses.

6. Tulenevalt KeÜS-s sätestatud käitaja kohustustest peab ka käitaja omaalgatuslikult keskkonnoahte hindama ja võtma vajalikke meetmeid nende vältimiseks (vt KeÜS § 16 kommentaare).

## § 6. KÄITIS JA KÄITAJA

**(1) Käitis on paikne või liikuv tehniline üksus, milles toimub tootmistegevus või tootmisega võrdsustatav, tootmisega otseselt liituv ja sellega tehnilist seost omav tegevus, millega kaasneb saastamine või saastus.**

**(2) Käitaja on isik, kes käitab või valdab käitist, kontrollib selle tööd ja vastutab keskkonnanõuete täitmise eest.**

1. *Käitise ja käitaja* mõistete määratlemise eesmärgiks on anda neile üheselt mõistetav sisu, millest saab lähtuda kogu seadustiku raames. Enne KeÜS-s üldmõistete sätestamist olid *käitise* ja *käitaja* mõisted avatud SVKS-s (mida asendab 1. juunist 2013 THS), kuid üksnes antud seaduse tähenduses, otsese võimaluseta laiendada definitsiooni teistele, samu mõisteid kasutavatele keskkonnaseadustele (nt JäätS, KeHJS ja KeVS). Samuti on sätte eesmärgiks erinevate, kuid sisult samatähenduslike mõistete kaotamine (nt *operaator* ja *installatsioon*). KeÜS-s on mõisted defineeritud keskkonnaõiguse vajadustest lähtuvalt. Sätte eesmärgiks ei saa seega pidada *käitise* ja *käitaja* mõistete avamist Eesti õigussüsteemis tervikuna. Teistes õigusvaldkondades, näiteks kriminaalõiguses või tsiviilõiguses (vrdl nt VÕS § 185) võivad samade terminite kasutamise taga seista mõnevõrra teistsugused eesmärgid ja põhimõtted, mistõttu ei pruugi KeÜS-s toodud määratlustest lähtumine olla asjakohane. Samas ei saa päriselt välistada KeÜS määratluste abistavat toimet ka keskkonnaseadustikust väljapoole jääva õiguse mõistmisel.

2. Vajadusel on keskkonnaseadustiku eriosas võimalik valdkondlike erisuste väljatoomine, mis *käitise* ja *käitaja* mõistete sisu konkreetse regulatsiooni tarbeks täpsustab, sh piirab või laiendab. Mõistete erinev maht on põhjendatud sellega, et lisaks KeÜS-s sätestatud üldistele kohustustele tulenevad eriseadustest konkreetset liiki käitistele erinõuded, mida ei ole vaja kõigile tootjatele rakendada. Niisiis on võimalik, et eriregulatsiooniga arvatakse mingit tüüpi üksused *käitise* mõiste alt välja või siis loetakse käitiseks ka selliseid üksusi, mis üldregulatsiooni alusel *käitise* mõiste alla ei mahu. Näiteks THS tähenduses on käitiseks vaid paiksed tehnilised üksused, kus toimub keskkonnakompleksluba nõudev tegevus (THS § 6).

3. *Käitise* ja *käitaja* mõisted on vajalikud keskkonnakaitse nõuete täitmise eest vastutaja kindlaks määramiseks. Keskkonnaalastes õigusaktides kasutatakse neid mõisteid seega eelkõige juhul, kui arendatav tegevus nõuab mingite keskkonnanõuete või -tingimuste seadmist, st üldjuhul keskkonnakaitaseluba. Mõisted on laialdaselt kasutuses ka EL keskkonnadirektiivides, mistõttu on oluline need Eesti õigusaktidesse üle võtta.

4. *Käitise* definitsioon koosneb omakorda reast termineist, mille tähendus ei pruugi olla lähemate selgitusteta ilmne. Määratluse keskne element on tootmistegevuse toimumine. „Eesti keele seletav sõnaraamat” (Tallinn, 2009) defineerib *tootmist* kui tootmisvahendite abil hüviste loomist, toodete valmistamist, tootmisprotsessi. Tootmise alaliikidena toob sõnaraamat välja tööstusliku, põllumajandusliku ja käsitööstusliku tootmise. Tootmine on inimtegevus, mille tulemusel valmib toode – enamasti tarbija vajaduste rahuldamiseks vajalik ese või teenus.

5. Tootmistegevus peab toimuma tehnilises üksuses. Sõna *tehniline* tähendus on „Eesti keele seletavas sõnaraamatus” avatud kui tehnikasse puutuv, selle rakendustega seotud. *Tehnika* on omakorda lahti seletatud kui loodusjõudude ja varade rakendamisel põhinevate teadmiste, tövõtete ja oskuste kogum; vastav rakendusteadus. Määravaks on see, et üksus oleks kasutatav konkreetse tootmistegevuse läbiviimiseks. Seejuures ei pea tootmistegevus olema tehnoloogiliselt kuigi kõrgetasemeline või keeruline (IPPC käitise juhised<sup>1</sup>, lk 4).

6. *Üksus* viitab sellele, et tegemist peab olema ühtse funktsiooniga tervikuga, nii et käitises teostatavaid töid on võimalik kompaktselt juhtida ja ka reguleerida. *Käitise* mõiste alla hõlmatud tootmiskohta tuleb vaadelda laiemalt kui üksikut ehitist. See hõlmab kogu ühtseks tootmistegevuseks mõeldud ehitiste kompleksi. Näiteks ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise direktiivis nr 96/82/EÜ on *käitis* määratletud kui kogu käitaja kontrolli all olev ala, kus on ohtlikke aineid ühes või mitmes rajatises (art 3 p 1). *Tehniline üksus* hõlmab direktiivi art 3 p 2 kohaselt kõiki rajatise tööks vajalikke seadmeid, struktuure, torusid, masinaid, tööriistu, erakasutuses olevaid haruraudteid, dokke, rajatist teenindavaid lossimiskaisid,

<sup>1</sup> Siin ja edaspidi viidatud Euroopa Komisjoni juhisele Guidance on Interpretation of "Installation" and "Operator" for the Purposes of the IPPC Directive. Euroopa Komisjon 2007. Avaldatud veebis: [http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/pdf/installation\\_guidance.pdf](http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/pdf/installation_guidance.pdf)

maabumissildu, ladusid ja muid samalaadseid ehitisi. Sarnase, *tehnilise üksuse* mõistesse hõlmatud ehitiste ja seadmete loetelu leiab jäätmete põletamise direktiivi 2000/76/EÜ art 3 p-st 4. Käitisteks on eelkõige igasugused tehased ja tootmishooned, sh põllumajanduslikud tootmishooned (laut, sigala jms). Jäätmete põletamine suvalises kohas maapinnal ei tee aga põletuskohast käitist, kuna tegemist pole vastavaks tegevuseks loodud tehnilise üksusega.

7. KeÜS *käitise* mõistega on hõlmatud nii paiksed kui ka liikuvad tehnilised üksused, milles toimuv tegevus vastab sättes toodud *käitise* mõiste elementidele. Liikuvaks tehnilisteks üksusteks võivad olla näiteks laevad, autod või muud masinad, kus tootmistegevus toimub ühest kohast teise liikumise ajal. Paikseteks tehnilisteks üksusteks tuleks seevastu lugeda ka sellised tervikuna ühel kohal seisvad käitised, mille siseselt kasutatav varustus tootmistegevuse ajal liigub. Samuti saab paikseteks üksusteks pidada selliseid käitisi, mida põhimõtteliselt on võimalik liigutada, kuid mis praktikas töötavad pikema aja vältel ühes kohas (IPPC käitise juhise, lk 5).

8. *Käitise* mõistega on hõlmatud ka tehnilised üksused, milles toimub tootmisega võrdsustatav, tootmisega otseselt liituv ja sellega tehnilises seoses olev tegevus. Tegemist ei ole alternatiivide loeteluga, vaid ühte ja sama tegevust kirjeldavate tunnustega. Tootmisega liituvaks, kuid sellega mitte tehnilises seoses olevaks tegevuseks on näiteks tööstuslikus üksuses asuvail büroopindadel toimuv administratiivtegevus. Käitisega tehnilises seoses olevaks saab seevastu lugeda näiteks rajatise, mis saavad käitisest elektrit, kuid kui neis toimuv tegevus ei kujuta endast ühtset tootmistegevust käitises toimuvaga, ei ole nad käitise osaks (näited pärinevad IPPC käitise juhisest, lk 45). Tehniline seos ei tähenda tingimata üksuste vahelist füüsilist ühendust. Piisab ka sellest, kui üksused on ühendatud ühtsena vaadeldava tootmisprotsessi kaudu. Tüüpiliste näidetena tootmisega võrdsustatava, sellega otseselt liituva ja tehnilist seost omava tegevuse kohta võib välja tuua tootmisüksust soojuse ja/või elektriga varustavad ehitised, põhiüksust toormaterjaliga varustavad ja materjali ette valmistavad üksused, toodete viimistlemise ja ladustamise ehitised jms (IPPC käitise juhise, lk 6).

9. Käitis pole mitte igasugune tehniline üksus, kus toimub tootmistegevus, vaid üksnes selline, milles tootmisega kaasneb saastamine või saastus. Need mõisted on omakorda avatud KeÜS § 7 lg-tes 4 ja 5. *Saastamine* on heite väljutamine nii, et see

põhjustab keskkonnaohu või keskkonnariski (*heite* mõiste kohta vt KeÜS § 7 lg 1 kommentaare). *Saastus* on saastamisest põhjustatud oluline ebasoodne muutus õhu, vee või pinnase kvaliteedis. Kuna *keskkonnariski* mõiste (KeÜS § 4) juba sisaldab endas ettevaatuspõhimõttest tulenevat teadusliku ebakindluse elementi, on *käitise* mõiste avamisel kasutatud *kaasneb* väljendi *võib kaasneda* asemel. Seega, kuigi näiteks kemikaalide ladustamine iseenesest ei tohiks nõuetekohase teostamise puhul heiteid ega saastust kaasa tuua, tuleb ladustamisüksus sellegipoolest lugeda *käitise* mõiste alla kuuluvaks, kuna saastus võib kaasneda õnnetusjuhtumite või lekete tagajärjel (IPPC käitise juhise, lk 7).

10. Käitaja on füüsiline või juriidiline isik, kes käitist valdab või töötamas hoiab ja kasutab, omades seejuures määravat kontrolli käitises toimuva tootmistegevuse üle. *Valduse* mõiste on avatud AÕS §-s 32 – see on tegelik võim asja üle. Oluline pole see, kes on käitise omanik, vaid see, kes käitises tootmistegevust arendab. Näiteks on võimalik, et tootmishoone kuulub isikule, kes seal ise tootmisega ei tegele, vaid rendib pinda ühele või mitmele isikule, kes käitises iseseisvalt tegutsevad.

11. Käitaja on isik, kelle tegevus ei ole allutatud mõnele teisele isikule, vaid kellel on iseseisev otsustusõigus käitises toimuva üle. Käitises tootmistegevust arendava isiku töötajad või alltöövõtjad ei ole seega käitajad. Nad võivad küll käitises vahetult tegutsevate isikutena omada teatavat kontrolli tootmistegevuse üle, kuid käitaja kindlaksmääramisel on oluline see, kellele kuulub määrav kontrolli- ja otsustusõigus. Teisi isikuid oma majandus- või kutsetegevuses kasutava isikuna vastutab käitaja ka oma töötajate või alltöövõtjate tekitatud kahju eest (VÕS § 1054 lg 1), samuti on käitajal kohustus tagada käitises vahetult tegutsevate isikute keskkonnakaitsealane väljaõpe (KeÜS § 19).

12. Välistatud pole ka võimalus, et ühte käitist haldab kaks (või enam) isikut, kelle tegevus pole üksteisele allutatud. Sellisel juhul on kõik need isikud käitajad ning nad on kohustatud täitma KeÜS kolmandas peatükis loetletud nõudeid (näitena võib siinkohal tuua abikaasadest talupidajad). Samuti on võimalik, et ühes käitises (näiteks tehases) toimub mitu üksteisega seotud tootmistegevust, mida teostavad ja kontrollivad erinevad juriidilised isikud. THS § 7 kohaselt on sellisel juhul võimalik anda keskkonnakompleksluba ka käitise osa kasutamiseks. Seejuures ei tulene

asjaolust, et käitist haldab mitu käitajat, järeltust, et tegemist on mitme käitisega (IPPC käitise juhise, lk 10).

13. Kuigi EL keskkonnavalastes õigusaktides on *käitaja* (ingl k *operator*) mõiste laialdaselt kasutusel, ei ole sellele antud ühtset ja kõikehõlmavat definitsiooni. Mõiste on enamasti avatud üksnes seoses konkreetsele õigusaktile omaste kindlat liiki käitiste ja tegevustega. Ühise elemendina saab siiski välja tuua käitaja määrava otsustusõiguse käitise tehnilise toimimise üle (vt nt tööstusheidete direktiiv 2010/75/EL, art 3 p 15).

14. Käitises toimuva üle kontrolli omava isikuna vastutab käitaja ka käitise tegevust reguleerivate keskkonnanõuete täitmise eest. Käitaja üldised kohustused on sätestatud KeÜS kolmandas peatükis. Näiteks on käitajal kohustus vältida keskkonnoahtu ja rakendada ettevaatusmeetmeid, kasutada toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult, tagada käitises töötavate inimeste keskkonnavalane väljaõpe ja teavitada Keskkonnainspeksiooni viivitamatult käitise lähtuvast olulisest keskkonnahäiringust. Seaduses sätestatud juhtudel on käitajal ka kohustus hankida käitise tegevust reguleeriv keskkonnakaitseluba.

## § 7. HEIDE, HEITE PIIRVÄÄRTUS, KESKKONNA KVALITEEDI PIIRVÄÄRTUS, SAASTAMINE JA SAASTUS

(1) Heide on õhku, vette või pinnasesse otseselt või kaudselt väljutatav aine, organism, energia, kiirgus, vibratsioon, soojus, valgus, lõhn või müra.

(2) Heite piirväärtus on heidet iseloomustava näitaja suhtes väljendatud heite mass, hulk, kontsentratsioon või tase, mida kindlaksmääratud ajavahemikus või ajavahemikes ei tohi ületada või mille piiresse tuleb jääda.

(3) Keskkonna kvaliteedi piirväärtus on keskkonna keemilisele, füüsikalisele või bioloogilisele näitajale kehtestatud piirväärtus, mida ei tohi inimese tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada.

(4) Saastamine on heite väljutamine nii, et see põhjustab keskkonnaohu või keskkonnariski.

(5) Saastus on saastamisest põhjustatud oluline ebasoodne muutus õhu, vee või pinnase kvaliteedis.

1. *Heite* mõiste on Eesti keskkonnaseadustes laialdaselt, kuid mitte alati päris ühtse tähendusega kasutusel olnud. *Heite* kõrval on kasutatud ka paralleelmõistet *emissioon*. Kõige üldisemalt oli *heite* mõiste enne KeÜS jõustumist avatud SVKS (mida asendab 1. juunist 2013 THS) § 2 lg-s 2, mis võttis üle saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi 96/61/EÜ (mida omakorda asendab alates 7. jaanuarist 2013 tööstusheidete direktiiv 2010/75/EL) art 2 p-s 5 sätestatud mõiste. SVKS avas *heite* mõiste üksnes sama seaduse raames, terminit kasutatakse keskkonnaseadustes aga märksa laiemalt. Termin KeÜS-s määratlemise eesmärgiks on ühtlustada selle kasutamine erinevais keskkonnavaldkondades (välisõhk, vee ja pinnase kaitse, jäätmekäitlus, keskkonnaload, keskkonnamõjude hindamine, keskkonnavastutus jne) ning vältida mitmetimõistmisi.

1.1 Termin *heide* on keeleliselt mitmetähenduslik. Ühelt poolt tähistab see *heitmist* kui tegevust, teisalt aga selle tegevuse tulemit. KeÜS *heite* mõiste määratlemisel on silmas peetud *heitmise* kui tegevuse materiaalsel ja mõõdetavat tulemit – väljutatavat



saasteainet või muud saastetegurit, mida on võimalik iseloomustada kindlate mõõdetavate näitajatega (hulk, kontsentratsioon, tase vms).

1.2 Heidete kui inimtegevuse tagajärje seaduses määratlemise vajadus tuleneb sellest, et heidete väljutamine võib kaasa tuua keskkonnahäiringu (vt KeÜS § 3 kommentaari). Heide on seejuures keskkonda suunatud mõjutegur, keskkonnahäiring aga heite tekitatud ebasoodne muutus keskkonnas. Näiteks tootmisüksusest õhku suunatav vääveldioksiid on heide, selle tagajärjel pinnasele langev happevihm aga keskkonnahäiring. Raudteeliiklusest lähtuv müra ja vibratsioon on heited, müra ja vibratsiooni häiriv mõju raudtee lähistel asuvate majade elanikele aga keskkonnahäiring. Kui keskkonnahäiring on piisavalt oluline ning selle tekkimine piisavalt tõenäoline, on tegemist keskkonnariski või keskkonnaohuga (vt KeÜS §-de 4 ja 5 kommentaare), mida tuleb vastavalt kas vähendada või vältida (vt ka KeÜS §-de 10 ja 11 kommentaare). Keskkonnariski vähendamiseks või keskkonnaohu vältimiseks ongi keskkonnas olulisemaid ebasoodsaid muutusi põhjustavate heidete väljutamine üldjuhul õigusnormide alusel piiratud.

1.3 Heite allikas võib olla igasugune inimtegevus, mille tagajärjeks on erinevate mõjutuste kandumine õhku, vette või pinnasesse. Seejuures ei pruugi iga heide tingimata kaasa tuua ebasoodsat keskkonnamõju ehk keskkonnahäiringut, vaid heitel võib olla keskkonnale ka soodne mõju. Näiteks võib veekogude soojusreostus aidata veelindudel külma aega üle elada, maa-alustest torudest lekkiv soojus panna taimed varakevadel haljendama või vabaõhukontserdist lähtuv heliheide pakkuda kontserdipaiga lähiümbruse elanikele positiivse elamuse. Keskkonnaohtu või keskkonnariski põhjustav heite väljutamine on määratletud KeÜS § 7 lg-s 4 *heite* üldmõistest eraldi kui *saastamine*.

1.4 Heite väljutamine keskkonda võib olla kas otsene või kaudne. Heite kaudne väljutamine toimub siis, kui heide ei jõua keskkonda või konkreetsesse keskkonnaelementi vahetult, vaid see läbib enne mõne vaheetapi. Heite kaudseks väljutamiseks loetakse kehtivas õiguses näiteks seda, kui heide läbib enne keskkonda jõudmist käitisevälise puhastusseadme ning jõuab seega keskkonda vähemohtlikul kujul. THS § 44 lg 10 nimetab kaudse vetteheitena juhtu, kus käitisest

väljuv heitvesi läbib enne looduskeskkonda jõudmist väljaspool käitist asuva kanalisatsiooni kaudu ühendatud reoveepuhasti. Reoveepuhasti saastet vähendava efekti võrra võib käitisest väljuv heitvesi sisaldada suuremat saasteaine kontsentratsiooni. Kaudse heitena saab vaadelda ka juhtu, kus heide kandub ühest looduslikust keskkonnaelemendist teise, näiteks pinnasest põhjavette. Sel juhul on toimunud heite otsene väljutamine pinnasesse ja kaudne väljutamine põhjavette.

1.5 *Heide* on KeÜS § 7 lõikes 1 toodud loetelu kohaselt aine, organism, energia, kiirgus, vibratsioon, soojus, valgus, lõhn või müra. Teadusdefiniitsioonide järgi on tegemist osaliselt üksteisega kattuvate mõistetega. Loetelu eesmärgiks pole aga teaduslik täpsus, vaid seaduselugejale võimalikult selge pildi andmine sellest, millised on need tegurid, mis inimtegevuse tagajärjel keskkonda mõjutada võivad.

1.5.1 Aine mõiste määratlemisel saab võtta eeskujuks KemS § 2 lg-s 2 viidatud EL REACH määruse nr 1907/2006 art 3 p-s 1 toodud definiitsiooni, mille kohaselt on aine looduslik või tootmismenetluse teel saadud keemiline element või selle ühendid koos püsivuse säilitamiseks vajalike ja tootmismenetlusest johtuvate lisanditega, välja arvatud lahustid, mida on võimalik ainest eraldada, mõjutamata aine püsivust või muutmata selle koostist. Aine võib heitena esineda kas tahkel, vedelal või gaasilisel kujul.

1.5.2 Organismi mõiste määratlemisel saab eeskujuks võtta GMOVS § 2 lg 1 definiitsiooni, mille kohaselt on organism igasugune paljunemiseks või pärilikkustegurite ülekandmiseks võimeline iseseisev bioloogiline olemisvorm. Organismide alla kuuluvad bakterid, protistid, loomad, taimed.

1.5.3 Energia, sh soojuse ja valguse heite tagajärjel sagedasti esinevaiks keskkonnahäiringuiks on soojusreostus (näiteks vähendab veekogudesse väljutatav kõrgema temperatuuriga heitvesi veekogude hapnikusisaldust ja mõjutab ökosüsteemide toimimist) või valgusreostus (keskkonda suunatud ülemäärane kunstlik valgus võib mõjutada nii ökosüsteemide toimimist kui inimest).

1.5.4 Kiirgus jaguneb bioloogilistes kudedes muudatusi põhjustavaks ioniseerivaks kiirguseks (nt röntgenkiirgus ja kiirgus radioaktiivsetest materjalidest), millega

seonduvaid ohutusnõudeid reguleerib KiS, ja mitteioniseerivaks kiirguseks (nt ultraviolettkiirgus, infrapunakiirgus, raadiolained, mikrolained ja nähtav valgus).

1.5.5 Vibratsioon on tahke keha mehaaniline võnkumine. Teatava sageduse ja intensiivsusega vibratsioon on inimesi, loomi ja taimi märkimisväärselt häiriv keskkonnategur. Näiteks põhjustavad vibratsiooniheiteid raudteeliiklus, ehitustööd ja lõhkamised kaevandustes.

1.5.6 Lõhn on gaasiliste ja lenduvate ainete poolt esile kutsutud haistmisaisting, mis võib olla nii meeldiv kui ka ebameeldiv (hais).

1.5.7 Müra on defineeritud VÕKS §-s 123. Selle järgi on müra inimtegevusest põhjustatud ning välisõhus leviv soovimatu ja kahjulik heli, mille tekitavad paiksed või liikuvad saasteallikad. Füüsiliselt tähistab müra mõiste mitmesuguste kõrguselt ja valjuselt erinevate (pidevate) helide ebakorrapärast segu.

2. Keskkonnakasutusega kaasnevat keskkonnamõjutusi reguleeritakse keskkonnanormatiividega, mille hulka kuuluvad kvaliteedinormatiivid (õhu, vee või pinnase keemilisele, füüsilisele või bioloogilisele näitajale kehtestatud piirväärtused, vt KeÜS § 7 lg 3 kommentaari), tootenormatiivid (nõuded keskkonda või tervist oluliselt mõjutavatele toodetele) ja heitenormatiivid ehk heite piirväärtused (vt ka SäAS § 10 lg 1). *Heite piirväärtus* tähendab saasteallikast eralduvale heitele kehtestatavat normi. Piirväärtusega määratakse kindlaks, millisel määral on heidet – saasteainet või muud keskkonda mõjutavat tegurit (nt kiirgus, müra, lõhn, energia, vibratsioon) – lubatud keskkonda juhtida. Heitenormatiivi kasutatakse eelkõige paiksete saasteallikate puhul, liikuvate saasteallikate (nt transpordivahendid) puhul rakendatakse sagedamini tootenormatiive.

2.1 Heite piirväärtusega määratletakse tavaliselt kohustuslik lõppeesmärk, jättes keskkonnakasutajale võimaluse valida ise vahendid selle saavutamiseks. Heite piirväärtuse määratlemise aluseks võib olla eesmärk suunata keskkonnakasutajat rakendama parimat võimalikku tehnikat. Sel juhul määratakse selline piirväärtus, mida on võimalik järgida vaid konkreetse tegevusvaldkonna kõige tõhusamaid ja arenenumaid meetodeid kasutades.

2.2 *Heite piirväärtus* on KeÜS-s määratletud lähtuvalt *heite* definitsioonist. Kuna *heide* on KeÜS § 7 lg 1 kohaselt inimtegevuse tagajärjel keskkonda suunatud materia või mõjutegur, on seda võimalik mõõta erinevate näitajate (nt mass, hulk, kontsentratsioon või tase) abil. Seejuures on *mass* mingit keha moodustava aine kogus. *Hulgaks* loetakse aga omakorda füüsiliste objektide kogust või arvu. *Kontsentratsioon* iseloomustab mingi koostisosa suhtelist sisaldust õhus, vees või pinnases ning *tase* on omane heidetele, mis eeltoodud näitajatega mõõdetavad ei ole (nt kiirus või müra).

2.3 Heite piirväärtus määratakse konkreetse tegevuse puhul kindlaks eriseaduse, määruse või haldusaktiga (keskkonnakaitseloaga). Heite piirväärtuse määramine keskkonnakompleksloaga on reguleeritud THS §-s 44. Lisaks parimast võimalikust tehnikast lähtumisele tuleb piirväärtuse määramisel arvestada käitise saasteallikast keskkonda heidetavate ainete olemust ja võimet kanduda ühest keskkonnaelemendist (vesi, õhk, pinnas, elusloodus) teise. Samuti tuleb arvestada keskkonnakasutuse asukoha olusid ja tagada normaaltingimustes erinevate keskkonna kvaliteedi piirväärtuste järgimine (saasteainete heitkoguste osas vt lisaks KeÜS § 54 kommentaari). Vajadusel tuleb heite piirväärtused määrata piisava varuga selleks, et eri allikaist pärit heited ei põhjustaks kumulatiivselt keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamist ning seega olulise keskkonnahäiringu esinemise ohtu (KeÜS § 3 lg 2 p 1). Kui see siiski ei õnnestu, tuleb arvestada sellega, et keskkonnakaitseloaga määratud heitenormatiivi täitmine ei anna keskkonnakasutajatele iseenesest õigust kvaliteedinormatiivi rikkuda. Vajadusel tuleb kvaliteedinormatiivi järgimiseks heiteid põhjustava tegevuse mahtu vähendada ka loaga lubatud piirist allapoole. Keskkonnaloa väljaandjal võib sellisel juhul tekkida õigus loa tingimusi muuta (vt nt KeÜS § 59 lg 1 p 2, THS § 50 p 2).

2.4 Üldaktiga on kindlaks määratud näiteks suurtest põletusseadmetest lähtuvate heidete piirväärtused ning jäätmete põletamisel tekkiva räbu ja koldetuha orgaanilise süsiniku üldsisaldus (THS alusel antud keskkonnaministri määrustega). Välisõhku ja vette suunatavates gaasides või heitvees sisalduvate ainete piirväärtused määratakse kindlaks keskkonnakaitselubadega (nt THS § 46, VeeS § 26.11 lg 3 p 1). Samuti on keskkonnakaitseloaga võimalik määrata välisõhku paisatava müra, lõhna

ja vibratsiooni tase (THS § 41 lg 2 p 8) ning radioaktiivsete heidete piirkogused (KiS § 19 lg 1 p 8) jpm.

3. *Keskkonna kvaliteedi piirväärtus* on üldmõiste valdkondliku regulatsiooni spetsiifilisematele terminitele. Keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks on näiteks müra piirtase (VÕKS § 125) ja ohtlike ainete sisalduse piirväärtus pinnases (VeeS § 26.5 lg 10). Enne KeÜS vastuvõtmist kehtinud õiguses sarnast üldmõistet ei sisaldunud. SääS § 10 lõikes 1 on küll defineeritud *keskkonnanormatiiv*, kuid see termin on laiemas sisuga, hõlmates lisaks keskkonna kvaliteedile ka heitmekogusele ja toodangu ühikule kehtestatud normid.

3.1 Erinevalt heite piirväärtustest (vt käesoleva kommentaari p 2) määratletakse keskkonna kvaliteedi piirväärtuse kaudu keskkonna omadusi. Piirväärtuste ületamisel tuleb võtta meetmeid, et tagada keskkonna kvaliteedi vastavus piirväärtustele. Ka heite piirväärtused tuleb määrata selliselt, et oleks tagatud keskkonna kvaliteedi piirväärtuste järgimine.

3.2 Piirväärtused on kehtestatud keskkonna keemilistele, füüsikalistele või bioloogilistele näitajatele. Kehtivas õiguses on kõige levinumad keemilistele näitajatele kehtestatud normid. Näiteks on VÕKS alusel kehtestatud välisõhu kvaliteedi keemilised piirväärtused ligikaudu kümnele saasteainele ja VeeS alusel pinnavee kvaliteedi piirväärtused ligikaudu kolmekümnele saasteainele. Füüsikalistele näitajatele kehtestatud piirväärtuseks on näiteks VÕKS-s sätestatud müra piirtase ja bioloogilistele näitajale kehtestatud piirväärtuseks fütoplanktoni biomassi sisaldus, mis on üheks aluseks rannikuvee ökoloogilise seisundi määramisel. Valdav enamus kehtiva õiguse piirväärtustest on üle võetud EL õigusest.

3.3 Mitte kõik keskkonnanäitajate väärtused pole käsitatavad keskkonna kvaliteedi piirväärtustena. KeÜS § 7 lg 3 kohaselt on *keskkonna kvaliteedi piirväärtus* vaid selline väärtus, mida ei tohi inimese tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada. Ületamise keelule viitab ka liitsõna eesosa *piir* kasutamine järelosa *väärtus* ees ning termini rakendus KeÜS-s. Vastavalt KeÜS § 3 lg 2 p-le 1 kaasneb keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamisega eelduslikult oluline keskkonnahäiring, mida tuleb KeÜS § 10 kohaselt vältida. KeÜS § 23 lg 4 kohaselt eeldatakse keskkonna

mittevastavust tervise- ja heaoluvajadustele, kui keskkonna kvaliteedi piirväärtus on ületatud. Samuti on sätestatud KeÜS § 52 lg 1 p-s 8 keeld keskkonnaloo väljastamiseks, kui kavandatud tegevusega ületatakse keskkonna kvaliteedi piirväärtust, ning KeÜS § 54 kohaselt tuleb heitkogused loas määrata selliselt, et keskkonna kvaliteedi piirväärtuste järgimine oleks tagatud.

3.4 KeÜS-s ei sisaldu loetelu keskkonnanäitajate väärtustest kehtivas õiguses, mida tuleks käsitada keskkonna kvaliteedi piirväärtustena, vaid neid tuleb hinnata igal üksikjuhtumil eraldi. Paljudel juhtudel on seos selge, ja seda nii lähtuvalt terminite sarnasusest – nt *piirtase*, *piirväärtus* – kui ka definitsioonide sisulisest kattuvusest. Näiteks defineerib VeeS § 26<sup>8</sup> lg 1 *põhjavee kvaliteedi piirväärtuse* kui saasteaine kontsentratsiooni põhjavees, mida ei tohi tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada. Juhinduda ei saa siiski vaid terminite sarnasusest. Näiteks sätestatakse VÕKS-s vääveldioksiidi kriitilise tasemena 20 µg/m<sup>3</sup> (talvine keskmine). Kriitiline tase on saasteainete sisaldus välisõhus, mille ületamisel võib kaasneda otsene ebasoodne mõju keskkonnale, eelkõige taimestikule, kuid mitte inimese tervisele. Kriitilist taset saab pidada keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks KeÜS tähenduses, sest *keskkonna kvaliteedi piirväärtuse* mõiste hõlmab näitajad, mida ei tohi keskkonnakaitse huvides ületada.

3.5 Erilist tähelepanu tuleb pöörata keskkonnanäitaja siduvusele: kui näitaja ületamine pole selgelt keelatud, pole suure tõenäosusega tegu ka keskkonna kvaliteedi piirväärtusega. Näiteks ei saa keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks pidada osoonisalduse kaugemat eesmärki, sest selle saavutamisele ei ole määratud kindlat tähtaega ning selle ületamisel tuleb meetmeid võtta vaid juhul, kui need pole liiga kulukad.

3.6 Keskkonnanäitaja siduvuse hindamisel tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et näitaja võib olla defineeritud ületamiste arvu kaudu. Näiteks on kehtivas õiguses sätestatud ühe tunni keskmine vääveldioksiidi piirmäär välisõhus 350 µg/m<sup>3</sup>, mida võib pideva seire korral ületada kuni 24 korral kalendriaastas. Näitaja mõlemad elemendid – piirmäär ja ületamiste arv – moodustavad terviku, ning juhul kui ületamiste arv on väiksem kui 24, ei peeta vääveldioksiidi taset liiga kõrgeks. Teisisõnu saab antud piirväärtus olla keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks, hoolimata

ületamise lubatavusest. KeÜS mõttes pole piirväärtusest kinni peetud vaid juhul, kui ületamiste arv on suurem kui 24.

3.7 Keskkonnanäitaja võib olla määratletud ka ületamise protsendi kaudu. Näiteks on vääveldioksiidi saastetaluvuse piirmäär 43% ühe tunni keskmisest. Seni kuni vääveldioksiidi taseme ületamine jääb nimetatud protsendi piiresse, ei peeta selle sisaldust välisõhus liiga kõrgeks. Teisisõnu pole KeÜS mõttes piirväärtusest kinni peetud vaid juhul, kui ületamiste protsent on lubatust suurem.

3.8 Vähese siduvuse tõttu ei saa keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks pidada sellist näitajat, mille saavutamise tähtaeg pole veel saanud. Näiteks ei saa keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks pidada VÕKS alusel sätestatud kalendriaasta keskmist eriti peente tahkete osakeste (PM<sub>2,5</sub>) sisalduse piirväärtust välisõhus, sest see hakkab kehtima alles 2015. aastal.

4. *Saastamise* mõiste on tihedalt seotud *saastuse* mõistega. Nende terminite defineerimise eesmärk on korrastada mõistekasutust keskkonnavalastes õigusaktides. Kehtivas õiguses kasutatakse neid termineid sageli, kuid ebajärjekindlalt ning tihti neid defineerimata. Samuti ei eristata neid mõisteid kehtivas õiguses alati selgelt. Paralleelselt *saastamise* mõistega kasutatakse kehtivas õiguses ka *reostamise* mõistet, ja seda eriti vee-alases regulatsioonis.

4.1 *Saastamine* on heite väljutamine ehk heitmine. *Heide* on õhku, vette või pinnasesse otseselt või kaudselt väljutatav aine, organism, energia, kiirgus, vibratsioon, soojus, valgus, lõhn või müra (vt käesoleva kommentaari p 1-1.5.7). Saastamine on siiski vaid selline heite väljutamine, millega kaasneb keskkonnaoht või keskkonnarisk. *Keskkonnarisk* on vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus (vt KeÜS § 4 kommentaari). *Keskkonnaoht* on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus (vt KeÜS § 5 kommentaari). Olulise keskkonnahäiringu tekkimist eeldatakse muuhulgas saastuse põhjustamisel (vt KeÜS § 3 lg 2 kommentaari, p 9 jj). Kuivõrd *keskkonnahäiringu* mõiste on seotud inimtegevusega, ei saa saastamisena käsitada heite väljutamist looduslikes protsessides.

4.2 KeÜS-s on *saastamine* defineeritud tegevusena ning *saastus* selle tagajärjena. Saastamine on saastuse tekkimise vältimatu eeltingimus, kuid igasuguse

saastamisega ei kaasne tingimata saastus, st oluline ebasoodne muutus õhu, pinnase või vee kvaliteedis (vt käesoleva kommentaari p 5-5.3).

4.3 Kuivõrd saastamisega kaasneb keskkonnaoht või keskkonnarisk, tuleb seda kontrollida. Saastamist saab kontrollida näiteks keskkonnakaitselubade või seaduses määratletud üldiste nõuete abil. Muuhulgas on *saastamise* mõistega seotud *käitise* definitsioon, mille kohaselt on käitis selline üksus või sellega seonduv tegevus, millega kaasneb saastamine (vt KeÜS § 6 lg 1 kommentaari).

5. *Saastuse* mõiste on tihedalt seotud *saastamise* mõistega (vt käesoleva kommentaari p 4-4.3). Saastus on oluline ebasoodne muutus, mida tuleb printsipiis vältida. KeÜS ei sätesta, mida tuleks käsitada olulise ebasoodsa muutusena. KeÜS seletuskirja kohaselt täpsustatakse *saastuse* mõistet keskkonnaseadustiku eriosas, sidudes selle teatud piirväärtuste ületamisega. Käesolevate kommentaaride kirjutamise ajaks eriosa veel valminud pole.

5.1 KeÜS-s on *saastamine* defineeritud tegevusena ning *saastus* selle tegevuse tagajärjena. Kuivõrd saastamisena saab käsitada vaid inimtegevust, ei ole *saastamise* mõistega hõlmatud olulised ebasoodsad muutused, mis on tingitud looduslikest protsessidest.

5.2 Saastamise tagajärjeks pole alati saastus. Esiteks võib saastamisega kaasnev muutus keskkonnas osutada liiga väikeseks, et kvalifitseeruda oluliseks. Teiseks on *saastuse* mõiste piiratud vaid muutustega õhu, vee või pinnase kvaliteedis ja see ei hõlma olulisi ebasoodsaid muutusi elustikus. Näiteks tuleb saastamisena muuhulgas eelduslikult käsitada olukorda, kus heite väljutamisega kaasneb piisav tõenäosus, et tekib oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku alale. Selline ebasoodne mõju saab eksisteerida ka ilma olulise muutuseta õhu, vee või pinnase kvaliteedis. Samas tuleb silmas pidada, et elutute keskkonnamelementide kvaliteedi määramise aluseks võivad olla ebasoodsad elustiku muutused. Sellistel juhtudel võib elustiku mõjutamine tuua kaasa saastuse. Näiteks on VeeS alusel määratletud maksimaalne lubatud saasteainete sisaldus vee-elustikus ja see on ka vee kvaliteedi hindamise aluseks.

5.3 *Saastuse* mõistega seondub otseselt komplekslubade regulatsioon. KeÜS § 40 kohaselt peavad kompleksloaga sätestatavad nõuded tagama vee, välisõhu ja



pinnase kaitse ning käitises tekkinud jäätmete käitlemise viisil, mis hoiab ära saastuse kandumise ühest keskkonnaelemendist teise.

# 2.PEATÜKK. KESKKONNAKAITSE PÕHIMÕTTED JA PÕHIKOHUSTUSED

## 1. JAGU. KESKKONNAKAITSE PÕHIMÕTTED

### SISSEJUHATUS

1. Keskkonnaõigusel on ainult talle omane õiguspõhimõtete kataloog. Ka EL õiguses on keskkonnaõigus üks vähestest õigusharudest, mille puhul on ELTL-s (art 191 lg 2) selgelt sõnastatud keskkonnaõigusele ainuomased põhimõtted, näiteks kaitstuse kõrge tase, ettevaatuspõhimõte, vältimispõhimõte ja „saastaja maksab” põhimõte. EL keskkonnaõiguse põhimõtete mõju ulatub otseselt või kaudselt ka siseriikliku õigusesse. Paljude KeÜS-s sätestatud keskkonnaõiguse põhimõtete allikaks ongi esmajärekorras EL õigus.

2. Õiguspõhimõtete eriline koht keskkonnaõiguses tuleneb rahvusvahelise õiguse suurest mõjust. Mitmed põhimõtted, nagu näiteks ettevaatuspõhimõte või „saastaja maksab” põhimõte, on jõudnud Eesti ja ka paljude teiste riikide keskkonnaõigusesse rahvusvaheliste keskkonnakonventsioonide või soovitusliku iseloomuga dokumentide kaudu. Keskkonnaalaseid rahvusvahelisi lepinguid iseloomustab asjaolu, et riikide erinevad huvid teevad kokkuleppele jõudmise raskeks ja olukorrast väljapääsuks kasutatakse tihti meetodit, kus esmalt ei lepita kokku mitte konkreetsetes kohustustes, vaid teatud üldistes põhimõtetes.

3. Õiguspõhimõtete oluline roll keskkonnaõiguses on seotud ka keskkonnaõiguse kujunemislooga. Keskkonnaõigus on pidevas muutumises tulenevalt uutest teadmistest keskkonna, selle sisemiste seoste ja inimtegevuse mõju kohta ning püüd saavutada tasakaalu kahe erisuunalise eesmärgi – õiguskindluse ning paindlikkuse – vahel on järjepidev. Õiguspõhimõtted ongi üheks instrumendiks, mis võimaldab leida optimaalseid lahendusi nende erisuunaliste eesmärkide saavutamisel.

4. Õiguspõhimõtted on õiguslikult siduvad ettekirjutused. Selle poolest erinevad nad ühelt poolt poliitika põhimõtetest, strateegiatest ja muudest sellelaadsetest õiguslikult

mittesiduvatest suunistest ja teiselt poolt moraalsetest ettekirjutustest/kohustustest. Samas võivad õiguspõhimõtted, poliitika põhimõtted ja ka moraalikategooriad oma sisult rohkem või vähem kattuda. Õiguspõhimõtted ei kirjuta ette ühte ja konkreetset käitumisjuhust. Põhimõtted satuvad tihti kollisiooni teiste, vastassuunaliste põhimõtetega ja nende rakendamisel tuleb seega alati erinevaid huve kaaluda. Õigusnorme tuleb järgida, õiguspõhimõtteid tuleb aga arvesse võtta.

5. KeÜS-s on lähtutud sellest, et õiguspõhimõtete adressaadiks on haldusorganid ja kohtud, kaudselt ka seadusandja ise. Haldusorganitele on õiguspõhimõtted (õiguslikult siduvateks) suunisteks nende haldustegevuses, ennekõike haldusaktide andmisel. Haldusorganid ja kohtud peavad õiguspõhimõtteid arvesse võtma õigusnormide tõlgendamisel ja rakendamisel. Seadusandjale on õiguspõhimõtted (vähemalt kaudselt) suunisteks keskkonnaõiguse kujundamisel.

6. KeÜS-s sätestatud keskkonnaõiguse põhimõtete otseseks adressaadiks ei ole eraõiguslikud isikud. Keskkonnaõiguse põhimõtted avaldavad neile mõju kaudselt, ennekõike haldusorganite selliste haldusaktide ja toimingute kaudu, mille puhul on põhimõtteid arvesse võetud.

7. Õiguspõhimõtted võivad olla aluseks teatud õiguslike meetmete rakendamisel. Nii saab vältimispõhimõtte abil põhjendada teatud tegevuste keelustamist seaduse või määrusega, või halduse tasandil näiteks keskkonnakaitseloa andmisest keeldumist või selle tingimuste muutmist, et vältida oluliste keskkonnahäiringute tekkimist. Ettevaatuspõhimõtte aga võib õigustada keskkonnariskide vähendamise meetmeid isegi siis, kui need riskid ei ole ilmselged, vaid on varjatud teadusliku ebakindlusega. Kui tuleb leida mandaat selliste õiguslike otsuste tegemiseks, mis piiravad isikute põhiõigusi ja vabadusi keskkonna kaitsmise eesmärgil, on õiguspõhimõtted jälle abiks. Keskkonnaõiguses kasutatakse tõepoolest mitmeid selliseid vahendeid, mis võivad tuua kaasa isikute ettevõtlusalaste õiguste ja vabaduste või omandiõiguse olulisi piiranguid. Selliste piirangute õigustamisel ongi peamiseks instrumendiks keskkonnaõiguse põhimõtted, näiteks ettevaatuspõhimõtte või „saastaja maksab” põhimõtte.

8. Õiguspõhimõtted ei pruugi mitte ainult legitimeerida teatud õiguslikke meetmeid, vaid need võivad panna avaliku võimu organitele ka kohustuse teatud meetmete

võtmiseks ja/või olla aluseks nende meetmete konkreetsete vormide, iseloomu ja ulatuse valikul. Nii võib keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtte kohustada haldusorganeid lubama keskkonda negatiivselt mõjutavat tegevust vaid sel juhul, kui seda tingivad tõepoolest olulised majanduslikud või sotsiaalsed kaalutlused. Seesama keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtte mitte ainult ei õigusta, vaid lausa nõuab keskkonnavalaste õiguslike otsuste tegemisel teaduse ja tehnika arengu uusimatest saavutustest lähtumist.

**§ 8. KESKKONNA KÕRGETASEMELISE JA TERVIKLIKU KAITSE PÕHIMÕTE**

**Keskkonnakaitse meetmed peavad tagama kõrgetasemelise kaitse, seejuures tuleb tagada keskkonna terviklik kaitse ja arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt keskkonnaelemendilt teisele.**

1. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte pärineb EL õigusest, kus põhimõtte sätestamise tingis vajadus ühtlustada liikmesriikide keskkonnakaitse standardit. Rahvusvahelise õiguse kohaselt on igal riigil vabadus valida, millist kaitstuse taset ta oma kodanike ja keskkonna jaoks vajalikuks peab. Valitud kaitsetase võib seega riigiti oluliselt erineda. Soovitav keskkonnakaitse tase varieerub märkimisväärselt ka EL riikide seas – keskkonnasõbralikumad liikmesriigid on ühise õiguse loomisel tihti kohanud keskkonnakaitsele vähem panustavate liikmesriikide vastuseisu. Selleks, et tagada keskkonnasõbralikumate liikmesriikide soovitud keskkonnakaitse tase EL tasandil, täiendati 1986. aastal aktiga „Ühtne Euroopa” EMÜ asutamislepingu artiklit 100 põhimõttega, et keskkonnakaitset käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme. Amsterdami lepinguga (1997) anti kõrgetasemelise keskkonnakaitse põhimõttele veelgi olulisem kaal selle lisamisega EÜ asutamislepingu art-isse 2 ühe EÜ põhiülesandena.

2. ELL art 3 lg 3 kohaselt taotleb liit Euroopa säästvat arengut, mis põhineb muuhulgas kõrgetasemelisel keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamisel. ELTL art 191 lg 2 sätestab: „Liidu keskkonnapoliitika, võttes arvesse liidu eri piirkondade olukorra mitmekesisust, seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme. See rajaneb ettevaatusprintsibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma”. Lojaalsuspõhimõttest (ELL art 4 lg 3) tulenevalt on liikmesriikidel kohustus aidata kaasa EL eesmärkide saavutamisele ning hoiduda meetmetest, mis võiksid nende eesmärkide saavutamist ohustada. EL keskkonnaõiguse rakendajana on Eesti riigil seega kohustus aidata aktiivselt kaasa keskkonna kaitstuse kõrge taseme saavutamisele, valides ning kohaldades selleks sobilikke meetmeid. Kõrgetasemelise keskkonnakaitse põhimõtte sätestamisega KeÜS-s on keskkonnakaitse kõrge taseme tagamise kohustuse siseriiklik siduvus saanud veelgi selgema aluse. Selle põhimõttega tuleb arvestada kogu Eesti keskkonnaõiguse loomisel ja rakendamisel.

3. KeÜS §-s 9 on sätestatud lõimimis põhimõte, mille kohaselt tuleb keskkonnakaitse kõrget taset tagavaid kaalutlusi arvesse võtta kõigi eluvaldkondade, mitte üksnes keskkonnaõiguse arengu suunamisel (vt pikemalt KeÜS § 9 kommentaari). Kui muude eluvaldkondade arengu suunamisel tuleb nimetatud nõuet lihtsalt arvesse võtta, siis keskkonnakaitse meetmete puhul on nõude sõnastus resoluutsem – keskkonna kõrgetasemeline ja terviklik kaitse peab olema tagatud.

4. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse nõue on ennekõike suunatud õigust rakendavatele haldusorganitele ja kohtutele. Haldusorganid ja kohtud peavad keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtet arvestama õigusnormide rakendamisel ja tõlgendamisel. Tõlgendamisruumi olemasolu korral tuleb valida selline tõlgendus, mis tagab keskkonna kõrgetasemelise kaitse.

5. Kaalutusõiguse alusel vastuvõetavate otsuste langetamisel lisab keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse tagamise nõue keskkonnakaitse-alastele argumentidele kaalu. Näiteks kui kaalumisel on vastassuunalisi lahendusi eeldavad majanduslik huvi ja avalik huvi keskkonna kaitseks, võimaldab kõrgetasemelise kaitse põhimõttele viitamine haldusorganitel keskkonnakaitse argumenti kõrgemalt väärtustada ja keskkonnasõbralikumaid otsuseid langetada. Nimetatud põhimõte ei kirjuta üldjuhul küll haldusorganitele ette konkreetseid lahendusi, kuid nõuab erinevate huvide kaalumisel keskkonnaaspektidele väärilise tähelepanu pööramist. Sama idee leiab kajastamist näiteks KeHJS § 24 lg-s 2, mille kohaselt saab haldusmenetluses, kus on läbi viidud keskkonnamõju hindamine, hindamise tulemused või hindamisaruandele lisatud keskkonnanõuded lõppotsuse tegemisel kõrvale jätta vaid piisavalt kaalukate põhjenduste esitamise korral.

6. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamise nõude otsesteks adressaatideks ei ole keskkonda kasutavad isikud. Nõude mõju avaldub neile kaudselt seeläbi, et seda võetakse arvesse konkreetsete normide sätestamisel ja rakendamisel. Seega ei ole keskkonnaressursse kasutaval isikul endal KeÜS-st tulenevat otsest kohustust keskkonna kõrgel tasemel kaitsmiseks, kuid selline kohustus võib tuleneda talle antud keskkonnakaitseloast. Samuti võib kõrgetasemelise ja tervikliku keskkonnakaitse tagamise nõue olla üheks põhjenduseks, mille alusel haldusorgan isiku kasuks haldusakti andmisest keeldub.

7. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte pole EL õiguses ega KeÜS §-s 8 kaugeltki ammendavalt määratletud. KeÜS seletuskirja kohaselt on regulatsiooni üldisuse ja abstraktsuse eesmärgiks jätta ruumi tõlgendamiseks ning arusaamade arenemiseks. Küll aga leiab nii sättest endast, Euroopa Kohtu praktikast kui ka õiguskirjandusest tugipunkte, mis aitavad selgitada, millistele nõuetele kõrgetasemeline keskkonnakaitse peab vastama. Need keskkonna kaitstuse taset määratleda aitavad kriteeriumid ongi järgnevalt välja toodud.

8. ELTL art 191 lg-s 2 toodud määratluse kohaselt rajaneb kõrgetasemeline keskkonnakaitse ettevaatusprintsibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus tuleb heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma. Samad põhimõtted on sätestatud KeÜS-s. Seega iseloomustab keskkonna kõrgetasemelist kaitset nimetatud põhimõtetest kinnipidamine ning keskkonnakaitse meetmete kohaldamisel tuleb neid alati silmas pidada. Samuti tuleb kõrgetasemelise keskkonnakaitse nõude sisustamisel arvesse võtta KeÜS §-s 1 loetletud eesmärgid. Eraldi väärib siinkohal esiletoomist ettevaatuspõhimõte, mille rakendamist on Euroopa Kohus pidanud keskkonnakaitse kõrge taseme üheks peamiseks tunnusjooneks (Esimese Astme Kohtu 26.11.2002 otsus nr T-74/00, *Artegodan GmbH jt vs. EÜ Komisjon*, p 183). (ettevaatusprintsibi kohta vt lähemalt KeÜS § 11 kommentaari).

9. Kaitstuse kõrge taseme saavutamine eeldab arvestamist kõige värskemate teaduslike uuringute, teooriate ja teadmistega (vrdl ELTL art 114 lg 3: „/---/ keskkonnakaitset /---/ käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme, eriti võttes arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi”). Kõrgetasemelise keskkonnakaitse seostamine kõrgekvaliteetsete teadussaavutustega on täheldatav näiteks Euroopa Kohtu otsuses, kus küsimuse all oli, mida mõista „asjakohase hindamise” all, mida loodusdirektiivi 92/43/EMÜ art 6 lg 3 kohustab Natura 2000 võrgustiku raames kaitstavaid alasid mõjutavate tegevuste kavandamisel läbi viima. Kohus märkis „asjakohase hindamise” tähenduse selgitamisel muuhulgas, et sellise hindamise läbiviimisel tuleb lähtuda parimatest teadussaavutustest (Euroopa Kohtu 7.09.2004 otsus nr C-127/02, nn *Waddenzee* kaasus, p 54).

10. Keskkonnakaitse meetmete abil kaitstakse ka inimeste tervist ja heaolu. Kõrgetasemelise kaitse nõudele vastavad meetmed peavad seetõttu võimaldama isikute põhiõiguste tõhusat kaitset. KeÜS § 23 lg 1 kohaselt on igaühel õigus oma tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Keskkonnaseisundi poolt sagedamini mõjutatavaks põhiõigusteks on õigus tervise kaitsele, õigus pere- ja eraelu puutumatusse ning omandiõigus. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtte lisab huvide konflikti olukorras kaalu keskkonnaseisundi kaudu mõjutatud isiku huvidele.

11. Kaitstuse kõrge tase ei tähenda mitte kõrgeimat taset, mida tehniliselt on võimalik tagada (Euroopa Kohtu 14.07.1998 otsus nr C-284/95, Safety Hi-Tech Srl versus S. & T. Srl., p 49; vrdl ka tarbijakaitse kõrge taseme tagamise nõude kontekstis Euroopa Kohtu 13.05.1997 otsus nr C-233/94, Saksamaa vs. Euroopa Parlament ja EL Nõukogu, p 48). Seega on keskkonnakaitse meetmete loomisel ja rakendamisel võimalik arvesse võtta ka majanduslikke, poliitilisi jm kaalutlusi. Huvide konfliktid tuleb lahendada proportsionaalsuse põhimõtte abil. Mida olulisem on konkreetsel juhul ohustatav õigushüve ja mida tõsisem seda ähvardav oht, seda kaalukamad peavad olema põhjendused selliste meetmete kohaldamata jätmiseks, mis oleksid vajalikud keskkonna kaitseks kõrgeimal võimalikul tasemel.

12. Keskkonnakaitse meetmete taseme kindlaksmääramisel on Euroopa Kohus kasutanud ka võrdlust rahvusvahelistes lepingutes ettenähtud standardiga, järeldades meetme vastavust kõrgetasemelise kaitse nõudele asjaolust, et liidu meede läheb kaugemale rahvusvahelises lepingus nõutavast (Euroopa Kohtu 14.07.1998 otsus nr C-284/95, Safety Hi-Tech Srl versus S. & T. Srl., p 48). Samas tuleb aga silmas pidada, et rahvusvahelisel tasandil saavutatud kompromisskõkkulepe võib keskkonnakaitse seisukohalt kõrge taseme nõudest oluliselt allapoole jääda ning mitte iga rahvusvahelistest kokkulepetest kõrgemat kaitsetaset tagav meede ei vasta automaatselt kõrge taseme standardile.

13. Tulenevalt ELL art 3 lg-st 3 on ühenduse poliitiliseks eesmärgiks keskkonna kvaliteedi parandamine. Keskkonna kvaliteedi parandamise eesmärki saab arvesse võtta ka kõrgetasemelise keskkonnakaitse nõude sisustamisel.



14. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamiseks tuleb arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt looduslikult keskkonnaelemendilt, nagu õhk, vesi, pinnas, taimestik ja loomastik, teisele. Üheks keskkonnamõju ülekandumise tüüpnäiteks on tööstusest, kaevandustest ja põllumajandusest pärit raskmetallide imbumine pinnasest põhjavette, kandumine põhjaveest veekogudesse, veekogudest omakorda vee-elustikku ning sealt lõpuks ka inimorganismi. Arvestades keskkonnamõju ülekandumise võimalikkust, tuleb keskkonna kaitseks meetmete võtmisel silmas pidada keskkonda kui tervikut. Selle põhimõtte realiseerimise üheks näiteks on keskkonnakompleksload, mille andmisel hinnatakse kavandatava tegevusega kaasnevate heidete mõju erinevatele keskkonnaelementidele komplekselt. Kompleksloaga sätestatavad nõuded peavad saastuse ülekandumise ära hoidma (KeÜS § 40 lg 4).

15. Kõrgetasemelise kaitse põhimõtte üheks väljundiks on eriseadustes leiduv nõue kasutada keskkonda mõjutava tegevuse läbiviimisel parimat võimalikku tehnikat. Parim võimalik tehnika on tehnilise arendustegevuse ning selles rakendatavate töömeetodite kõige tõhusam ja kõige paremini välja arendatud tase (THS § 8 lg 1). „Parim” tähistab seejuures tõhusaimat tehnoloogiat keskkonna kui terviku kaitsmiseks kõrgel tasemel (THS § 8 lg 2 p 3). Parima võimaliku tehnika kasutamise nõude leiab nt JäätS § 29 lg-st 3 ja VeeS § 3<sup>1</sup> lg-st 1.

## § 9. LÕIMIMISPÕHIMÕTE

**Keskkonnakaitse kõrget taset tagavad kaalutlused peavad olema arvesse võetud kõikide eluvaldkondade arengu suunamisel, et tagada säästev areng.**

1. Lõimimispõhimõtte (nimetatud ka integreerimispõhimõtteks) aluseks on arusaam, et keskkonnale ja seeläbi ka inimese tervisele ning heaolule võib märkimisväärset mõju avaldada mis tahes elualal toimuv tegevus. Seetõttu ei saa keskkonnapoliitika olla isoleeritud poliitikavaldkond, mis koondab konkreetseid meetmeid õhu, vee, pinnase ja eluslooduse kaitseks. Eriti ilmne on näiteks energeetika, transpordi, põllumajanduse, maakasutuse planeerimise ja maapõue kasutamise mõju keskkonnale, kuid õigupoolest ei saa täielikult välja jätta ühtki eluvaldkonda. Seega tuleb keskkonnasõbralikumaks muuta kõigi eluvaldkondade arengut, arvestades keskkonnakaitse kõrget taset tagavaid kaalutlusi arengu suunamisel, õiguslikul reguleerimisel ja ka vastavate normide rakendamisel. See ei tähenda, et keskkonkaalutlustele antaks alati prioriteet. Kõrgetasemeline keskkonnakaitse on aga teiste, valdkondlike eesmärkidega samal tasemel ja püüelda tuleb kõigi nende saavutamise poole.

2. Lõimimispõhimõtte rakendamise eesmärgiks on säästva arengu (nimetatud ka jätkusuutlikuks või kestlikuks arenguks) tagamine. Säästva arengu kontseptsiooni sisuks on keskkonnakaitse ning majandusliku kasvu – esmapilgul ning lühiajalises perspektiivis sageli üksteisele vastanduvate eesmärkide – ühildamine. Eeldatavasti loob majanduslik kasv tingimused, milles on võimalik keskkonda kõige edukamalt kaitsta. Keskkonna kaitsmine on aga omakorda vajalik jätkuva majandusliku heaolu tagamiseks. Püüdlemine ainuüksi majanduse kasvu poole tooks paratamatult kaasa olulised probleemid nii praktilises kui ka eetilises plaanis. Esmajärjekorras tekitab probleeme biosfääri piiratus: taastumatute ressursside ammendumine, taastuvate ressursside taastootmise piiratus ning keskkonna piiratud võime inimtegevuse mõjutusi taluda. Teiseks tekkivad probleemid moraalses plaanis, kuna üksnes konkreetsel ajahetkel suurimat majanduslikku kasvu ning inimeste heaolu tõusu silmas pidavate lahenduste eelistamine tooks kaasa inimese ja muu eluslooduse, praeguste ja tulevaste põlvkondade ning kohalike ja globaalsete huvide vastandumise.

3. Üks varasemaid ja ühtlasi ka tuntumaid säästva arengu määratlusi pärineb ÜRO Keskkonna ja Arengu Maailmakomisjoni 1987. a tegevusraportist „Meie ühine tulevik” (nn *Brundtlandi* raport), mille kohaselt tähendab säästev areng praeguste põlvkondade vajaduste rahuldamist ilma, et ohustataks tulevaste põlvkondade võimalusi nende vajaduste rahuldamiseks. Ka KeÜS § 1 p 2 nimetab säästva arengu edendamise eesmärgina praeguse inimpõlve ning tulevaste põlvede tervise- ja heaoluvajadustele vastava keskkonna kindlustamist. Brundtlandi raporti määratlusele järgneb tuntuselt 2002. aasta Johannesburgi deklaratsioonist pärinev viitamine kolmele üksteisest sõltuvale ning üksteist vastastikku tugevdavale sambale, milleks on majanduslik areng, sotsiaalne areng ja keskkonnakaitse. Sotsiaalse arengu all peetakse seejuures silmas võrdsuse ja õigluse saavutamist praegu elava inimpõlve siseselt. Kolmel sambal põhinevale säästva arengu määratlusele heidetakse aga ette eesmärkide hajumist ning seeläbi kontseptsiooni õigusliku tähenduse nõrgenemist. Seetõttu peab osa teoreetikuid õigemaks keskenduda ennekõike keskkonnaaspektile, käsitades säästvat arengut kui kohustust kaitsta ning säilitada keskkonnaressursse pikaajalises perspektiivis, ja seda eriti majandusliku kasvu poole püüdlemisel. Igal juhul valitseb üksmeel selles osas, et majandusliku kasvu poliitika, mis jätab keskkonnakaalutlused kõrvale, ei vasta säästva arengu tingimustele.

4. Lõimispõhimõte pärineb EL õigusest. Vajadus keskkonnaküsimuste lõimimiseks teiste Euroopa Ühenduse poliitikavaldkondadega ilmnes 1980ndate alguses, kui täheldati EÜ põllumajandus-, transpordi- ja regionaalpoliitika märkimisväärset mõju keskkonnaseisundile. Põhimõte toodi EÜ asutamislepingusse 1986. aastal aktiga „Ühtne Euroopa”. ELTL-s on lõimispõhimõtte sätestatud art-s 11 KeÜS-ga üsna sarnases sõnastuses: „/.../ ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse peab integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist”. Tähelepanu väärib sätte resoluutne sõnastus. Võrdlusena saab tuua tarbija- ja tervisekaitse nõuded, mida tuleb EL ülejäänud poliitika ja meetmete määratlemisel ning rakendamisel pelgalt „arvesse võtta” (vt ELTL art-d 9 ja 12). ELL art 3 lg-s 3 toodud säästva arengu määratlus kõlab järgmiselt: „Liit taotleb Euroopa säästvat arengut, mis põhineb tasakaalustatud majanduskasvul, hindade stabiilsusel ja kõrge konkurentsivõimega turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress, samuti kõrgetasemelisel keskkonnakaitset ja keskkonna kvaliteedi parandamisel”.

5. Kuna EL poliitika ja tegevuse elluviijateks on liidu liikmesriigid, laieneb lõimimispõhimõtte abil säästva arengu edendamise kohustus ELL art 4 lg 3 ja ELTL art 11 alusel ka neile. Lõimimispõhimõtte KeÜS-s sätestamine toob kaasa selle selgesõnalise laienemise ka EL õigusest mõjutamata eluvaldkondadele.

6. Eesti looduskeskkonna ja loodusvarade säästva arengu strateegia alused on sätestatud SäAS-s, mille § 1 lg 2 kohaselt tugineb säästva arengu rahvuslik strateegia 1992. a Rio de Janeiro ÜRO keskkonna ja arengu maailmakonverentsil heaks kiidetud ülemaailmsetele säästva arengu põhimõtetele. Rio de Janeiro konverentsil kinnitati ka säästva arengu tegevuskava aastani 2030 („Agenda 21”). Tegemist ei ole õiguslikult siduvate dokumentidega, kuid mõlemal dokumendil on sellegipoolest märkimisväärne poliitiline ja praktiline tähendus säästva arengu idee teooriast praktikasse ületoomisel.

7. Lõimimispõhimõte, mis kohustab arvestama keskkonnakaitse kõrget taset tagavaid kaalutlusi kõikvõimalike eluvaldkondade arengu suunamisel, annab säästva arengu kontseptsioonile õigusliku kaalu ja praktilise väljundi. Rõhutamist väärrib see, et kommenteeritava sätte tekst ei nõua mitte pelgalt keskkonnakaalutluste arvessevõtmist, vaid nimelt keskkonnakaitse kõrget taset tagavate kaalutlustega arvestamist. Kaitstuse kõrge taseme nõue lisab keskkonnakaalutlustele otsustusprotsessis märkimisväärselt kaalukust. Seejuures ei anna lõimimispõhimõte keskkonnakaalutlustele igakordselt eelisseisundit muude eesmärkide ees. Erinevate eesmärkide vahelised konfliktid tuleb lahendada kaalumise teel. Juhul kui üht eesmärki on võimalik saavutada mitmel moel, kallutab lõimimispõhimõte valiku selle variandi suunas, mis vastab enim keskkonnakaitse eesmärkidele ja põhimõtetele. Erinevate eluvaldkondade arengut suunavate otsuste langetamisel tuleb arvestada eesmärki vältida (või igal võimalikul juhul vähendada) kavandatavate tegevuste või meetmete pikaajalist kahjulikku keskkonnamõju, sh mõju tulevastele põlvkondadele. Säästva arengu idee kohustab püüdlema majanduskasvu ja sotsiaalse arengu poole loovate ning uuenduslike meetodite abil. Selle asemel, et keskenduda lühiajaliselt kõige kasumlikumatele lahendustele, tuleb otsida variante, mis oleksid pikemas perspektiivis kasulikud nii keskkonna kui ka majandusliku ja sotsiaalse arengu seisukohalt.

8. Lõimimispõhimõtte adressaatideks on ennekõike seadusi rakendavad haldusorganid ja kohtud, kel tuleb selle põhimõttega arvestada õigusnormide kohaldamisel ja tõlgendamisel: õigust tuleb tõlgendada keskkonnakaitse eesmärkide valguses, ja seda ka väljaspool keskkonnavaldkonda. Haldusorganid saavad säästva arengu põhimõtet kasutada paindliku juhtnõrina otsuste langetamisel. Heaks näiteks säästva arengu põhimõtte rakendamise kohta otsustusprotsessis on Riigikohtu nn „Jämejala pargi” lahend, kus kohus analüüsis majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnakaalutluste arvestamise õiguspärasust planeeringu kehtestamisel (RKHKo, 14.10.2003, 3-3-1-54-03). Lõimimispõhimõtte rakendamise näiteks kohtulikus tõlgendamisprotsessis on Euroopa Kohtu arutluskäik seoses *jäätmete* mõiste avamisega. Kohus leidis, et kõrgetasemelise keskkonnakaitse eesmärgist ja ettevaatus- ning vältimisprintsipiibist tulenevalt tuleb *jäätmete* mõistet sätestavat normi tõlgendada laiendavalt (Euroopa Kohtu 15.06.2000 otsus nr C-418/97, ARCO Chemie Nederland jt vs. Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland, p-d 39–40). Ka on Euroopa Kohus lõimimispõhimõtet kasutanud abivahendina selleks, et rakendada ettevaatusprintsipi väljaspool keskkonnavaldkonda (Esimese Astme Kohtu 26.11.2002 otsus nr T-74/00, Artegodan GmbH jt vs. EÜ Komisjon, p 183).

9. Keskkonnakaitse kõrget taset tagavate kaalutlustena, mida tuleb erinevate eluvaldkondade arengu suunamisel arvestada, saab mõista nii KeÜS §-s 1 nimetatud seaduse eesmärke kui ka seaduse teise peatüki esimeses jaos sätestatud keskkonnakaitse põhimõtteid. Esile tasub tõsta ettevaatuspõhimõtte laialdase rakendamise olulisust sellistes tegevusvaldkondades, mis keskkonda enim mõjutavad (nt transport, põllumajandus, energeetika, tööstus). Piisavaks ei saa pidada ettevaatuspõhimõtte rakendamist üksnes keskkonnaõiguses. Selline lähenemine piiraks riigi tegevuse olulisimaid keskkonnahäiringuid põhjustavais valdkondades suuresti vaid heastamise meetmetega ning takistaks seega ettevaatus- ja vältimisprintsipiiga taotletavate eesmärkide saavutamist. Ka säästva arengu idee seondub otseselt ettevaatusprintsipiiga. Kuna keegi ei tea täpselt, millised on tulevaste põlvkondade väärtushinnangud, huvid ja vajadused, ning samuti ei ole teaduslike vahenditega võimalik lõplikult kindlaks määrata keskkonna talumisvõimet, on oluline tulevastele põlvkondadele võimalikult paljude erinevate valikuvõimaluste avatuks jätmine.

10. Heaks näiteks lõimimispõhimõtte rakendamise kohta on keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus, mille abil selgitatakse erinevates eluvaldkondades kavandatava tegevuse keskkonnamõju välja arengukavade ja planeeringute koostamise tasandil. Nii kaasatakse keskkonnateave otsuste langetamise piisavalt varases staadiumis, kus saab veel valida võimalikult paljude edasiste arenguvariantide vahel. See võimaldab leida haldusorganitel ja arendajatel edasiste otsuste tegemisel keskkonnasäästlikumaid ja tõhusamaid lahendusi. Kavandatavate tegevuste keskkonnamõju väljaselgitamine alles üksikotsuste langetamise staadiumis, kui valdkonna arengut suunavad kõrgema tasandi otsused on juba vastu võetud, ei pruugi säästva arengu tagamiseks piisav olla. See võimaldaks pahatihti üksnes pöördumatutele keskkonnamõjudele hinnangu andmist, mitte aga nende vältimist või leevendamist.

## § 10. VÄLTIMISPÕHIMÕTE

**Keskkonnaohtu tuleb vältida. Keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut tuleb taluda, kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ja keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed.**

1. Vältimispõhimõtte rakendub keskkonnaohu puhul, ja seega olukorras, kus keskkonnahäiringu tekkimine on piisavalt tõenäoline ja see keskkonnahäiring on oluline. Mida olulisem on tekkida võiv keskkonnahäiring, seda väiksem võib olla selle ilmnemise tõenäosus.

1.1 Etteruttavalt tuleb märkida, et erinevalt paljude riikide ja EL õigusest eristab Eesti keskkonnaseadustiku üldosa seadus vältimispõhimõtet (KeÜS § 10) ja ettevaatuspõhimõtet (KeÜS § 11) küllaltki selgelt. Kokkuvõtlikult saab öelda, et vältimispõhimõtte rakendub keskkonnaohu puhul (KeÜS § 5), ettevaatuspõhimõtte aga keskkonnariski (KeÜS § 4) puhul.

2. Seos tegevuse ja keskkonnale avaldatava mõju vahel peab vältimispõhimõtte rakendamiseks olema teaduslikult või empiirilisel tõestatav. Kui selline mõju on oluline ja tekitab piisava tõenäosusega olulise keskkonnahäiringu, tuleb seda ära hoida.

3. Piisavalt tõenäolise ja olulise ebasoodsa keskkonnamõju vältimise kohustus ei ole siiski absoluutne. Muuhulgas kehtib talumiskohustus juba realiseerunud ohu ehk teoks saanud olulise keskkonnahäiringu puhul. Vastavalt KeÜS §-le 10 tuleb keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut taluda kolmel tingimusel:

- kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu;
- kui sellise huvi tagamiseks puudub mõistlik alternatiiv;
- kui keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed.

Muu ülekaalukas huvi on eelkõige avalik huvi, kuid täielikult ei saa välistada ka erahuvide arvessevõtmist. Muu ülekaaluka huvi näiteks võib olla lennuvälja läheduses lindude (sealhulgas kaitsealuste) tõrjumine, mis on möödapääsmatu

lennuohutuse tagamise seisukohalt. Selle näite puhul liituvad avalik huvi (lennuohutus) ja erahuvi (isikute elu ja tervise kaitse). Talumiskohustuse teise tingimuse puhul lähtutakse mõistlikkuse põhimõttest ega arvestata kõikide põhimõtteliselt võimalike alternatiividega. Asjakohase näitena võib siinkohal tuua põlevkivienergia tootmise Eestis, millele seni on tõepoolest puudunud mõistlikud alternatiivid. Tehnoloogia ja elektrituru arenguga selline alternatiivitu olukord aga ilmselt kaob ja lõpeb ka selle talumiskohustus. Nagu eelpool mainitud, on talumiskohustuse kolmandaks tingimuseks meetmete võtmine ohu või olulise keskkonnariski võimalikult suures ulatuses vähendamiseks. Esimese näite (lennuliiklus) puhul tähendab see tingimus seda, et lindude tõrjumiseks tuleb võtta selliseid meetmeid, mis ei too kaasa lindude tarbetut hukkumist. Teise näite puhul on aga lahenduseks sellise energiatootmise tehnoloogia rakendamine, mis vähendab võimalikult suures ulatuses olulist ebasoodsat mõju keskkonnale.

4. Mida olulisem on ohustatav õigushüve, seda madalam võib olla vältimispõhimõtte rakendamiseks piisava tõenäosuse künnis. EL Kohus on sellisteks õigushüvedeks pidanud ennekõike Natura 2000 võrgustiku väärtusi ja inimtervist. Nn *Waddenzee* kaasuses juhtis EL Kohus tähelepanu sellele, et Natura 2000 võrgustiku ala oluliselt mõjutada võivaid tegevusi ei tohi üldreeglina lubada, kui sellise mõju võimalikkus ei ole mõistlikult välistatud (Euroopa Kohtu 7.09.2004 otsus nr C-127/02). Inimtervise puhul võib tuua näitena Briti loomaliha kaasused. Nimelt leidis kohus kaasustes C-157/96 ja C-180/96, et kui puuduvad lõplikud tõendid riski olemuse või selle ulatuse kohta inimeste tervisele, võivad pädevad organid võtta kaitsemeetmeid, ilma et nad peaksid ootama, kuni sellise ohu reaalsus ja tõsidus muutub silmnähtavaks. Kohus küll viitas ebakindlale riskile, kuid pidas Briti loomaliha ekspordi keeldu kui kaitsemeetdet (vältimismeede) proportsionaalseks (Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus nr C-157/96, *National Farmers' Union*; Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus nr 180/96, *Ühendkuningriik vs. Euroopa Komisjon*).

5. Konkreetset juhul rakendamisele kuuluvad vältimismeetmed on sageli sätestatud juba õigustloova akti tasandil, kuid õigustloovad aktid ei sätesta alati vältimispõhimõtte rakendusjuhtumite täielikku kataloogi. Konkreetsete õigusnormist lähtuvate keeldudena saab esile tuua järgmised juhtumid. Näiteks keelab VeeS § 24 lõige 1 reovee põhjavette ning reo- ja heitvee külmunud pinnasele juhtimise. JäätS §



60 lõike 1 alusel on keelatud ohtlike jäätmete segamine muud liiki ohtlike jäätmetega, tavajäätmetega või mis tahes aine või materjaliga. VÕKS § 88 lg 2 toob esile, et kui keskkonnakaitsele nõuab saasteainete püüdmist või see on kavandatud ehitusprojekti, on töötamine püüdeseadmeteta või rikkis püüdeseadmetega keelatud. LKS § 29 lg 2 keelab loodusreservaadis igasuguse inimtegevuse, sealhulgas inimeste viibimise selle territooriumil. Kõikide nende keeldude eiramine võiks tõepoolest piisava tõenäosusega kaasa tuua olulise negatiivse keskkonnanähtingu tekkimise.

6. Vältimispõhimõtte kui keskkonnaõiguse üldpõhimõtte rakendamine peab toimuma lisaks üksikasjalike õiguslike keeldude järgimisele ka juhtumipõhiselt. Sellise olukorra näiteks on LKS § 33 lõige 5 punkt 3, mis käsitleb hoiuala teatise menetlust ja sätestab, et hoiualal kavandatava tegevuse võib keelata, kui see ohustab hoiuala kaitstavate liikide või elupaikade soodsa seisundi säilimist, mille tagamiseks või hoiuala on moodustatud. Kaalutusõigusele allutatud vältimispõhimõtte rakendamise näiteks on ka VeeS § 9 lg 10 punktid 1 ja 2, mille alusel keeldutakse vee erikasutusloa andmisest, kui veevaru ei ole piisav, vee erikasutus ohustab otseselt inimese tervist või keskkonda, ning ka siis, kui suubla või põhjaveekihi seisundit halvendatakse ulatuses, mis muudab need kasutamiskõlbmatuks.

7. Vältimispõhimõtte adressaadiks ei ole eraõiguslikud isikud, kuid sellele omane lähenemine võib neile kanduda kaudselt, ennekõike läbi haldusorganite vältimispõhimõttel põhineva haldustegevuse. Sellise tegevuse näiteks võib olla keskkonnakaitseloa andmise menetlus, kus loa tingimuste määramisel on lähtutud eesmärgist vältida tegevusega kaasnevaid keskkonnanähte.

8. Vältimispõhimõttele omane lähenemine on kajastatud ka KeÜS igaühekohustusi ja käitaja kohustusi sätestavates peatükkides, kus pannakse igaühele, eriti aga käitajale kohustus omandada teadmised käitise tegevusega seotud keskkonnanähtude kohta, neid ohte hinnata ja võtta asjaoludele vastavaid, ohtude realiseerumise vältimist tagavaid mõistlikke meetmeid (vt KeÜS §-de 14-15 ning §-de 16–20 kommentaare).

## § 11. ETTEVAATUSPÕHIMÕTE

**(1) Keskkonnariski tuleb kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada.**

**(2) Keskkonnariskiga tegevuste suhtes otsuste tegemisel selgitatakse välja nende tegevuste mõju keskkonnale. Seaduses sätestatud juhtudel ja korras tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamise menetlus.**

1. Ettevaatuspõhimõtte eesmärgiks on keskkonnahäiringute üldine vähendamine keskkonnariski esinemise olukorras. Ettevaatuspõhimõtte esilekerkimise peamiseks põhjuseks oli pettumine nn keskkonna suure assimileerimisvõime teoorias (*assimilative capacity approach*). Nimetatud teooria toetus eeldusele, et juhul kui inimtegevusest lähtuv mõju keskkonnale ei ületa „riskivaba” taset, ei põhjusta see keskkonnale ka mingeid märkimisväärseid negatiivseid tagajärgi. Teiseks teooria lähtepunktiks oli eeldus, et kaasaegne teadus on suutlik seda „riskivaba” taset adekvaatselt prognoosima, määratlema keskkonnariskid ning töötama välja tehnilised lahendused nende riskide elimineerimiseks. Praktika on siiski näidanud, et teadus ei ole võimeline inimtegevuse tagajärgi üheselt prognoosima. Klassikaline õiguslik lähenemine ei luba sellises ebakindlas olukorras isikute õiguste ja vabaduste piiramiseks õiguslike meetmete võtmist. Ettevaatuspõhimõtte on toonud sellisesse lähenemisse olulise muutuse ja lubab (või isegi nõuab) meetmete võtmist ka ebakindlusega varjatud keskkonnariskide vähendamiseks.

2. Ettevaatuspõhimõttel on oluline koht ka rahvusvahelises keskkonnaõiguses. Sellele on viidatud paljudes rahvusvahelistes leebe regulatsiooni vahendites, näiteks 1992. aasta ÜRO Rio de Janeiro keskkonna ja arengu deklaratsioonis (nn Rio deklaratsioon). Ettevaatuspõhimõttele toetuvad ka mitmed rahvusvahelised keskkonnakonventsioonid, nt ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon (1992), Piiriveekogude ja rahvusvaheliste järvede kaitse ja kasutamise konventsioon (1992) või Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon (1994), mis on Eesti jaoks eriti oluline. Ettevaatuspõhimõtte, täpsemalt selle tavaõiguslik iseloom, on olnud vaidluse esemeks ka Rahvusvahelise Kohtu praktikas, ennekõike nn *Gabčíkovo-Nagymaros* kaasuses (*Gabčíkovo-Nagymaros Project (Ungari vs. Slovakkia)*, ICJ Reports 1997, lk 7), kus kohus tunnistas vajadust rakendada ettevaatusmeetmeid.

3. Ettevaatuspõhimõte on ka EL keskkonnaõiguse üks aluspõhimõtetest. Ettevaatuspõhimõte lülitati selgesõnaliselt EÜ asutamislepingusse Maastrichti lepinguga 1993. aastal. See on nüüd ELTL artiklis 191 sätestatud kui üks EÜ keskkonnapoliitika põhialuseid. Tulenevalt ELTL artiklis 11 sätestatud lõimimispõhimõttest on ettevaatuspõhimõte rakendatav ka teiste poliitikate elluviimisel. Selliselt on ettevaatuspõhimõte lülitatud EL konstitutsiooniliste eesmärkide hulka. EL institutsioonidel on ühtlustamismeetmete võtmisel ning liikmesriikidel on EL õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel kohustus arvestada ettevaatuspõhimõttega. Suur osa, kui mitte enamus EL teisese õiguse hulka kuuluvatest keskkonnavaldkonna ühtlustamismeetmetest (direktiividest) toetub ettevaatuspõhimõttele.

3.1 EL õiguse kontekstis tuleb tähele panna ettevaatuspõhimõtte kahesugust rakendusmuutrit. Esiteks on EL seadusandja ja ka liikmesriigid korduvalt kasutanud ettevaatuspõhimõtet ühtlustamismeetmete kehtestamise õigustusena, kui need on ELTL artikli 263 või muul alusel vaidlustatud. Selliste juhtumite näiteks on kohtuasjad *Pfizer* (Esimese Astme Kohtu 11.09.2002 otsus nr T-13/99, Pfizer Animal Health SA vs. Euroopa Ühenduse Nõukogu; *Armand Mondiet* (Euroopa Kohtu 24.11.1993 otsus nr C-405/92 Établissements Armand Mondiet SA), ning *Land Oberösterreich* (Euroopa Kohtu 13.09.2007 otsus nr C-439/05 ja C-454/05, Land Oberösterreich ja Austria Liiduvabariik vs. Euroopa Komisjon).

3.2 Teisalt on ettevaatuspõhimõtet kasutatud ka kaupade vaba liikumist takistavate liikmesriigi meetmete õigustamiseks juhtumitel, kus liikmesriik on kehtestanud ühtlustamismeetmetest rangemad nõuded. Selliste juhtumite näiteks on kohtuasjad C-473/98 (Euroopa Kohtu 11.07.2000 otsus nr 473/98, Kemikaleninspektionen); C-67/97 (Euroopa Kohtu 03.12.1998 otsus nr C-67/97, Ditlev Bluhme) ning C-219/07 (Euroopa Kohtu 19.06.2008 otsus nr C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liebhebbers VZW).

4. Klassikalisele ettevaatuspõhimõtte käsitusele, mis seostab põhimõtte teadusliku määramatuse olukorraga, lisab KeÜS uue dimensiooni. Nimelt näeb KeÜS ette, et ettevaatuspõhimõtte rakendub mitte üksnes teadusliku ebakindluse olukorras, vaid ka juhul, kui puudub kasvõi üks kahest keskkonnaohu tunnusest – tõenäosuse piisavus või häiringu olulisus. Näiteks siis, kui häiringu tekkimine on küll piisavalt tõenäoline

(nagu keskkonnaohu puhul), kuid häiring ise ei ole oluline. Ka sel juhul tuleb rakendada keskkonnahäiringu vähendamise meetmeid mõistlikus ulatuses.

5. Ettevaatuspõhimõtte otseseks adressaadiks on haldusorganid, kes peavad keskkonnariske arvesse võtma oma haldustegevuses, ennekõike haldusaktide (keskkonnakaitselubade, planeeringute, arengu- ja tegevuskavade,) andmisel ja toimingute teostamisel, valima ja rakendama riskide vähendamiseks proportsionaalsed meetmed ja seda valikut ka põhjendama. Ettevaatuspõhimõtte rakendamisel tuleb langetada kaks otsust. Esiteks tuleb otsustada, kas on ületatud ettevaatuspõhimõtte rakendamise künnis. Teiseks tuleb langetada otsus selle kohta, millised on antud juhtumi puhul kohased keskkonnariskide vähendamise meetmed.

6. Teadusliku ebakindlusega varjatud keskkonnahäiringute puhul ei seata eesmärgiks nende täielikku vältimist, vaid vähendamist mõistlikus ulatuses. Seega ei ole ettevaatuspõhimõtte üldjuhul tegevuste täieliku keelamise aluseks. Tegevuste läbiviimine on üldjuhul lubatud, kuid vaid siis, kui võetakse kohased (proportsionaalsed) meetmed keskkonnahäiringute võimalikult suures ulatuses vähendamiseks. Tähele tuleb panna seda, et keskkonnaohu puhul kehtib põhimõte, mille kohaselt ei pea ohtusid mitte vähendada, vaid vältima.

7. Eesti õigusesse on ettevaatuspõhimõtte enamikul juhtudest üle võetud EL õigusest. Konkreetsel juhul rakendamisele kuuluvad ettevaatusmeetmed on sageli sätestatud juba õigustloova akti tasandil. Näiteks KeHJS § 6 lõikes 1 sätestatakse tegevuste loetelu, mille puhul on keskkonnamõju hindamine (kui ettevaatusmeede) kohustuslik. Näitena sobib siinkohal tuua ka JäätS § 24, milles sätestatakse tootja kohustused jäätmetekke vältimisel ja tekkivate jäätmete kogumisel. Viimasel juhul on kohustuse otseseks adressaadiks küll tootja, kuid nende kohustuste täitmine allub ka haldusorgani kontrollile. VÕKS § 32 sätestab lenduvaid orgaanilisi ühendeid sisaldavate värvide, lakkide ning sõidukite taasviimistlusmaterjalide käitlemise erinõuded. Need nõuded on mõeldud mitte üksnes otseste ohtude tõrjumiseks, vaid ka sellistest ühenditest lähtuvate riskide vähendamiseks.

8. Õigustloovad aktid ei sätesta aga ettevaatusmeetmete täielikku kataloogi. Ettevaatuspõhimõtte kui keskkonnaõiguse üldpõhimõtte rakendamine peab toimuma ka juhtumipõhiselt, ja eelkõige siis, kui haldusorganil on kaalutusõigus. Sellise olukorra näiteks on LKS § 33, mis käsitleb hoiuala teatise menetlust ja sätestab, et

hoiualal kavandatavale tegevusele võib seada tingimusi selleks, et vältida ohtu ja vähendada hoiuala ebasoodsalt mõjutamise riski. Kaalutusõigusele allutatud ettevaatuspõhimõtte rakendamise näiteks on ka keskkonnanõuete sätestamine KeHJS §-s 22. Ka nende nõuete eesmärgiks on keskkonnariskide vähendamine.

9. Ettevaatusmeetmete valikul tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõttega ja hoolitseda selle eest, et ettevaatusmeetmed oleksid sobivad, vajalikud ja mõõdukad kitsamas mõttes. Mida olulisemat õigushüve ebasoodsalt mõjutatakse, ja mida tõenäolisem see on, seda majanduslikus ja sotsiaalses mõttes koormavamad võivad olla mõju vähendamise meetmed.

10. Ettevaatuspõhimõtte rakendamisega kaasneb üldjuhul küll üksnes keskkonnariskide vähendamine, kuid kui selleks on olemas proportsionaalsed, ja seega mitte liigselt koormavad meetmed, võib ettevaatuspõhimõtte rakendamine kaasa tuua ka keskkonnariski täieliku vältimise ehk redutseerimise nullini. Asjakohaseks näiteks sobib siinkohal olukord, kus keskkonnamõju hindamise käigus selgus, et kavandatava uue maanteelõigu rajamise tagajärjel lisanduv transpordist lähtuv müra võib teataval määral häirida maanteest 500 meetri kaugusel asuval metsajärvel pesitsevate lindude kolooniat. Keskkonnamõju hindamise aruande alusel kehtestatud keskkonnanõuded näevad ette maanteetrassi nihutamise 1 kilomeetri kaugusele, mis tooks ilmselt kaasa eelnimetatud keskkonnariski täieliku kadumise.

11. Tähele tuleb panna sedagi, et ettevaatuspõhimõtte ei välista siiski ka tegevuste keelamist, ja seda ennekõike siis, kui keskkonnahäiringu mõju vähendamiseks ei ole muid proportsionaalseid meetmeid kui keeld. EL Kohtu praktikas on sellisteks esmatähtsateks õigushüvedeks näiteks inimtervis või Natura 2000 võrgustiku üleeuroopalise tähtsusega ohustatud loodusväärtused.

12. Ettevaatuspõhimõtet on rakendatud ka Eesti kohtupraktikas. Üheks näiteks sobib Riigikohtu lahend, milles on öeldud, et „keskkonnaküsimuste otsustamisel tuleb lähtuda ettevaatusprintsibist ning vajalik on arvestada suurt hulka erinevaid huvisid, pürgides nende tasakaalustamise poole, et leida konkreetsel juhtumil säästva arengu ning keskkonnakaitse vajadusi arvestav sobivaim lahendus” (RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 22). Tõsi, antud asjas kohus küll viitab ettevaatuspõhimõttele, kuid ei too esile selle sisulisi aspekte.

13. Ettevaatuspõhimõttele omane lähenemine on kajastatud ka KeÜS käitaja kohustusi sätestavas peatükis (3. ptk), kus pannakse käitajale kohustus omandada teadmised käitise tegevusega seotud keskkonnariskide kohta, neid riske hinnata ja võtta asjaoludele vastavaid kohaseid ettevaatusmeetmeid (vt KeÜS §-de 16-20 kommentaare).

14. KeÜS § 11 teine lõige käsitleb ühte levinumat ettevaatusmeetmete liiki – inimese poolt keskkonnale avaldatava mõju hindamist –, mis tagab mitte ainult keskkonnaohtude, vaid ka keskkonnariskide arvessevõtmise õiguslike otsuste langetamisel erinevates keskkonda mõjutada võivates eluvaldkondades.

15. Keskkonnamõju tuleks otsuste tegemisel alati arvesse võtta. See kohustus tuleneb ennekõike lõimimis põhimõttest ja ka keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttest. Keskkonnale tõenäoliselt avalduvat mõju tuleb arvesse võtta haldusorganite poolt täidesaatva riigivõimu teostamise kõige erinevates vormides. Keskkonnamõju väljaselgitamine ja selle arvessevõtmine tuleneb ka üldisest kaalutusõiguse doktriinist, mis nõuab kaalutusotsuste langetamisel kõikide oluliste asjaolude kaalumist ja arvessevõtmist. Seega on ilmselge keskkonnamõju kui olulise asjaolu kaalumisel kõrvalejätmine käsitatav veana kaalutusõiguse teostamisel.

16. Ka käitaja peab oma üldiste keskkonnavalaste kohustuste täitmiseks omandama KeÜS § 16 lg 2 kohase teabe ja tegema seda omaalgatuslikult, mitte üksnes formaliseeritud keskkonnamõju hindamise menetluses. Mõistlikus ulatuses teabe omamine on vajalik mitte üksnes keskkonnaohu vältimiseks, vaid ennekõike just ebakindlusega varjatud keskkonnariskide vähendamiseks.

17. KeÜS § 11 lg 2 teine lause näeb ette, et seaduses sätestatud juhtudel tuleb õiguslike otsuste langetamisel keskkonnamõju mitte lihtsalt arvesse võtta, vaid selle hindamiseks tuleb läbi viia formaliseeritud õiguslik menetlus. Keskkonnamõju hindamise menetlusi on keskkonnaõiguses mitmeid. Lisaks klassikalisele kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamisele (KMH) tuntakse ka strateegiliste planeerimisdokumentide keskkonnamõju hindamist (keskkonnamõju strateegiline hindamine, KSH), geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise loa väljaandmisele eelnevat riskide hindamist ning kemikaalidega seotud riskide hindamist ja klassifitseerimist. Lisaks nimetatutele tuleb keskkonnale avaldatava

mõju hindamise eriliigiks lugeda ka üleeuroopalisse kaitsealade võrgustikku Natura 2000 kuuluvat ala mõjutada võivate kavade ja projektide hindamist (nn Natura hindamist). Selle erisustele on viidatud ka Riigikohtu lahendis 3-3-1-56-12, kus Riigikohus märkis, et KMH on kohustuslik kahel alternatiivsel juhul. Esiteks, kui tegevus, mille jaoks luba taotletakse, toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju ning teiseks, kui kavandatakse tegevust, mis võib üksi või koostoimes teiste tegevustega eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala. Olulise mõju avaldamine Natura 2000 võrgustiku alale on KMH kohustuslikkuse iseseisvaks aluseks. Seetõttu ei saa selle hindamisel lähtuda samadest kriteeriumitest, kui üldise olulise keskkonnamõju esinemise võimaluse väljaselgitamisel. Kohus viitas asjakohasele EL kohtupraktikale ja tõi esile selle, et nn Natura hindamise puhul on mõju hindamise künnis madalam – hindamine tuleb algtada siis, kui oluline mõju ei ole välistatud (RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12).

## § 12. KESKKONNA KASUTAMISEGA SEOTUD KULUDE KANDMINE

(1) Keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju hindamise, vältimise, vähendamise või heastamisega seotud kulud kannab nende põhjustaja, kui seadusest ei tulene teisiti.

(2) Keskkonnakasutus on tasuline seaduses sätestatud juhtudel. Keskkonna kui rahvusliku rikkuse kasutuse eest makstakse tasu, mille suurus määratakse käesolevas jaos sätestatud keskkonnakaitse põhimõtete alusel ning mille kasutamise sihtotstarve on käesoleva seaduse §-s 1 sätestatud eesmärkide saavutamisele kaasaaitamine.

1. KeÜS § 12 sätestab „keskkonna kasutaja maksab” põhimõtte, mis omakorda on välja kasvanud „saastaja maksab” põhimõttest. Põhimõtte paneb keskkonna kasutajale kohustuse kanda saastusega või muu tegevuse keskkonnas avalduva negatiivse mõjuga seonduvad kulud, et need ei jääks ühiskonna kanda. Põhimõtte pärineb algselt majandusteadusest ning selle eesmärgiks on hõlmata kõik majandustegevusega kaasnevad kulud toote või teenuse hinda ja vähendada või vältida sel viisil turumoonutusi. „Kasutaja/saastaja maksab” põhimõtte püüab muuta keskkonnast pärinevate hüvede kasutamist kasutaja/saastaja sisekuludeks ja vältida, et üldise hüve (puhta keskkonna, loodusvarade) kasutamine annaks keskkonna kasutajale/saastajale majandusliku eelise või rahalise kokkuhoiu. Kui toote või teenuse pakkuja ei pea kandma loodusvarade kasutamisega seonduvalt mingeid kulusid, siis on tal võimalik seeläbi pakkuda oma toodet või teenust odavamalt kui analoogsel pakkujal, kes eelistab oma tootes materjali taaskasutust, mille kogumise ja töötlemisega kaasnevad samuti kulud.

2. Põhimõtte eesmärgiks on luua tingimused, mis motiveerivad keskkonna kasutajat/saastajat käituma keskkonnahoidlikult ja hoolsalt, et vältida keskkonna kahjustamist, kuivõrd keskkonnasõbralikum tegevus tähendab keskkonna kasutaja/saastaja jaoks väiksemaid tegevuskulusid. Sellise olukorra saavutamiseks kasutatakse järgmisi regulatiivseid meetmeid: keskkonna intensiivne kasutamine (sh saastamine) maksustatakse kõrgemalt, keskkonna kasutaja/saastaja peab kandma (osa) keskkonna järelevalve kuludest, keskkonna kasutaja/saastaja peab hüvitama oma tegevusega põhjustatud (keskkonna)kahju.



3. „Saastaja maksab” põhimõte on EL ja rahvusvahelises keskkonnaõiguses olulisel kohal. Põhimõttele osundatakse ELTL art 191 lg-s 2 ja direktiivides (nt vee raamdirektiiv 2000/60/EÜ, tööstusheidete direktiiv 2010/75/EL), ning sellele viidatakse Euroopa Kohtu otsustes (nt Euroopa Kohtu 24.06.2008 otsus nr C-188/07, Commune de Mesquer vs.Total France SA, Total International Ltd; Euroopa Kohtu 29.04.1999 otsus nr C-293/97, The Queen and Secretary of State for the Environment, Minister of Agriculture, Fisheries and Food). „Saastaja maksab” põhimõte on leidnud koha ka rahvusvahelistes keskkonda puudutavates dokumentides (nt Rio deklaratsioonis).

4. Vaatamata rahvusvahelisele kandepinnale puudub „saastaja maksab” põhimõttel konkreetne, siseriiklikku õigusesse vahetult ülekantav sisu, kuna sellest ei nähtu, kes on saastaja, kui palju ta peaks maksma, millised kulud tuleb saastajal kanda jne. See tähendab, et riigil on põhimõtte rakendamisel ja selle elementidele tähenduse andmisel lai kaalutlusruum. KeÜS § 12 sõnastamisel on seadusandja seda võimalust ka kasutanud.

5. KeÜS §-ga 12 on hõlmatud keskkonna kasutamine kõige laiemas mõttes. See tähendab, et KeÜS § 12 ei saa pidada ainult klassikalise „saastaja maksab” põhimõtte väljenduseks. Normi on hõlmatud peale saastamise (vt KeÜS § 7 lg-te 4 ja 5 kommentaare) ka muu keskkonnakasutus, millega seoses tekkinud kulusid ei ole samuti mõistlik jätta vaid üldsuse kanda. Näiteks maavara kaevandamine või metsa langetamine ei ole üldjuhul käsitatavad saastamisena, kuna nende tegevuste kaudu ei lisata keskkonda enamasti saasteaineid. Samas aga lõhuvad kaevandamine ja lageraie olemasolevaid looduslikke kooslusi, mistõttu on tegevuse tulemus keskkonnale silmnähtavalt ebasoodne, samuti jääb ühiskond nende tegevuste tõttu ilma mitmetest keskkonna pakutavatest hüvedest. KeÜS § 12 räägibki seetõttu saastaja asemel keskkonna kasutamisega seotud kulude põhjustajast ning kulud, mis nende põhjustajal kanda tuleb, ei lähtu mitte ainult tagajärjest (saastusest), vaid on kõik keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju hindamise, vältimise, vähendamise või heastamisega seotud kulud, ning samuti tasu keskkonna kasutamise eest.

6. Keskkonna kasutaja kulude kandmise kohustus ei tähenda, et iga keskkonna kasutaja poolt tasumisele kuuluvat osa mõõdetaks alati väga täpselt. Põhimõtte üheks nurgakiviks on kahtlemata tõdemus, et iga saastaja peab maksma enda

tekitatud saastuse eest, sest isik on motiveeritud oma käitumist muutma ainult juhul, kui tema valikutest midagi sõltub (nt maksab ta vähem, kui on saastust vähendanud). Teisalt tuleb kulude jagamisel arvestada selleks kuluva ressursiga. Kui kulude jaotamine keskkonna kasutajate vahel on sama kallis või kulukam kui nende põhjustatud kulud ise, siis tuleb kulude jaotust optimeerida. Näiteks olmejäätmete veokulude jaotamisel jäätmevaldajate vahel tekib taoline olukord üsna sageli. Selleks, et iga jäätmevaldaja tasuks alati vaid enda tekitatud jäätmete käitlemise eest, tuleks kõigi jäätmevaldajate jäätmed kaaluda ja arvestada igaühele vastavalt jäätmete kaalule välja nende veo- ja käitluskulu. See ei ole väikeste olmejäätme koguste juures mõistlik, mistõttu on otstarbekam lähtuda teatud fikseeritud ühikuhindadest, mis võib aga tähendada, et teatud osas ristsubsideeriks id jäätmevaldajad üksteist. KeÜS § 12 lg-st 1 lähtuvalt on väikeste kulude täpsest jaotusest keskkonna kasutajate vahel olulisem see, et kõik isikud, kelle tegevus kulusid põhjustab, osaleksid nende kulude katmises (vt RKHKo 18.11.2009, 3-3-1-44-09, p 20).

7. KeÜS § 12 lg 1 ei kohusta keskkonna kasutajat kandma siiski mis tahes kulusid, mis tema keskkonnakasutusega kaasnevad. KeÜS § 12 lg 1 räägib neljast eri kulude kategooriast, mis tuleb kanda nende kulude põhjustajal ehk siis keskkonna kasutajal. Kui keegi kasutab keskkonda viisil, mis toob kaasa keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju, ning vastava keskkonnakasutusega kaasneb seadusest lähtuvalt kulude kandmise kohustus, siis tuleb keskkonna kasutajal need kulud kanda. Seejuures tuleb rõhutada, et kulude kandmise kohustus peab olema seadusega konkreetselt ette nähtud ning KeÜS § 12 ei ole selleks iseseisev alus. KeÜS § 12 ei seo keskkonna kasutamise seotud kulude kandmist seejuures keskkonnaloa olemasoluga.

7.1 Keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju hindamise kulud hõlmavad eelkõige keskkonnamõju hindamise kulusid, aga ka mis tahes muid ekspertiise või analüüse, mis keskkonnakasutusega kaasnevad, kui hindamise vajadus tuleneb keskkonna kasutaja tegevusest lähtuvast ebasoodsast mõjust keskkonnale. Seejuures on hõlmatud ka sellest tegevusest mõjutatud keskkonnaseisundi tuvastamine (nt kulutused seirele), et teha kindlaks, kas käitise tegevus on põhjustanud keskkonnahäiringu.

7.1.1 Siinkohal tuleb leida tekkivate kulude jagamisel ühiskonna ja keskkonna kasutaja vahel mõistlik tasakaal. Ühelt poolt on õigustatud teatud seirekulude panemine keskkonna kasutajale, kuivõrd tema tegevus on loonud keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju tekkimise võimaluse ja seepärast peaks ta tasuma ka selle tuvastamise ja hindamise eest. Teisalt ei tohi sellist keskkonna kasutajat ka üle koormata ega sundida teda liialt laialdaseks seireks. Osa vastavaid kulusid tuleb kanda ka ühiskonnal tervikuna, kuna keskkonna kasutamine, vaatamata selle negatiivsele keskkonnamõjule, on vajalik ühiskonna toimimiseks. Näiteks rutiinse keskkonnajärelevalve ja tööstuspiirkonna üldise keskkonnaseisundi seire kuludest osa peaks kandma ühiskond. Seevastu olukorras, kus tekib põhjendatud kahtlus, et keskkonna kasutaja mõjutab keskkonda lubatust enam, tuleb asjakohased kulud vajalikeks mõõtmisteks kanda keskkonna kasutajal, kui selleks on seaduses vastav alus olemas. Nagu eelnevalt märgitud, siis KeÜS § 12 ei ole keskkonna kasutaja vastu esitatava nõude iseseisvaks aluseks.

7.2 Keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju vältimise kulude näol on tegemist ennetavate meetmete rakendamise kuludega. Sellisteks kuludeks on näiteks kulutused töötajate väljaõppele, turvasüsteemidele, hoiatussüsteemidele jms. Keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju vältimisena saab vaadelda pea igasugust tegevust, mille eesmärgiks on hoiduda keskkonna kasutamisega kaasnevatest negatiivsetest mõjudest. Seejuures ei ole keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju vältimise ja vähendamise kulud alati üksteisest selgelt eristatavad. Näiteks on jäätmevaldajal kohustus tasuda jäätmeveo teenustasu. Jäätmeveo teenustasu peab olema piisav, et katta jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemise- ja järelhoolduskulud ning jäätmete veo ja selle ettevalmistamisega seotud kulud (JäätS § 66 lg 5). Seega hõlmab jäätmeveo teenustasu nii kulutusi, mis tehakse soovimatute tagajärgede vältimiseks (rajades selleks erinõuetele vastava käitluskoha) kui ka vähendamiseks (käitluskohta kasutatakse ja hooldatakse viisil, mis peaks häiringuid, riske, ohte ja kahju ära hoidma).

7.2.1 Keskkonna kasutaja peaks kandma siiski sellised kulud, millel on keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju vältimisega vahetu ja tõendatud põhjuslik seos. See võib olla väga keeruline või sootuks võimatu hajureostuse korral (nt

õhusaastus), mil ei ole sageli võimalik kindlaks teha keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju põhjustajat.

7.3 Keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju vähendamise kulud hõlmavad juba tekkinud häiringu, ohu, riski või kahju leevendamiseks tehtud kulutusi. Näitena võib siinkohal tuua keskkonda sattunud saasteaine kokkukorjamise, et vältida edasisi kahjustusi. Samuti võib leevendamismeetmetega seotud kuludeks pidada korstna kõrgemaks ehitamist, et vähendada sellest lähtuvat häiringut, või müraseina paigaldamist, et tõkestada müra levikut. Mõlemad eelnimetatud abinõud võivad olla ka vältimismeetmed, mida kasutatakse juba enne häiringu tekkimist. Leevendavaid meetmeid rakendatakse olukorras, kus vältimismeetmed ei ole toimunud või nende tõhusus on olnud ebapiisav.

7.4 Keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju heastamise kuludena tuleks käsitada kõiki kulutusi, mida häiringu, ohu, riski või kahju tekitajal tuleb oma tegevuse tagajärgede kõrvaldamiseks kanda. Sellisteks kulutusteks võib lugeda nii keskkonnakahju heastamise kulud KeVS mõistes kui ka saastetasu maksmise. Heastamise kuludena ei peaks vaatlema aga sunniraha, trahvi või rahalist karistust, kuna nende arvelt ei korvata negatiivseid keskkonnamõjusid.

7.5 Eelnevalt käsitletud keskkonna kasutamise seotud kulud, mis tuleb keskkonna kasutajal kanda, on loetletud KeÜS § 12 lg-s 1 ammendavalt. Seega, kui seoses keskkonna kasutamise tekivad muud kulud, siis neid ei pea kulude põhjustaja lähtuvalt KeÜS § 12 lg-st 1 kandma. See ei tähenda aga, et kulude kandmise kohustus ei võiks tuleneda mõnest muust õigusnormist.

8. Kui KeÜS § 12 lg 1 hõlmab ühiskonna jaoks tekkivad keskkonnale ebasoodsa mõju avaldamisega kaasnevad kulutused, siis KeÜS § 12 lg 2 reguleerib keskkonnakasutuse tasustamist sõltumatult tegevuse vahetust tagajärjest, ehk teisisõnu: keskkonnast saadava tooraine eest tasu maksmist, mida võib vaadelda ka kui regulatiivse eesmärgiga maksu.

9. Keskkonnakasutuse seotud teatud kulude kandmise kohustus on keskkonna kasutajal ka senikehtinud õigusest tulenevalt. Keskkonnatasude seadus (KeTS) on tasulise keskkonnakasutuse raamseaduseks. Sellesse on koondatud nii tasu keskkonda saasteainete heitmise kui ka loodusvarade kasutamise eest. Mitmed

tasud loodusvarade kasutamise eest on aga numbriliselt määratud mõne teise seadusega (nt MS, JahiS, KPS, LKS). Saastetasud sätestatakse tervikuna KeTS-s. Kohtupraktikas on käsitatud saastetasu analoogselt KeÜS §-s 12 sätestatuga keskkonna kasutaja poolt tekitatud kulude kandmisena ja tasuna loodusvarade kasutamise eest. Seejuures omistati saastetasule õigustatult üheaegselt mõlemad funktsioonid (vt RKHKo 17.03.2005, 3-3-1-3-05, p 9).

10. KeÜS § 12 lg-s 2 rõhutatakse mitut olulist nüanssi. Esmajärjekorras osundatakse normis seaduslikkuse põhimõttele. See tähendab, et tasu keskkonna kasutamise eest saab kehtestada üksnes seadusega (kuid mitte määrusega). Seega, kui seadusega pole teatavat keskkonna kasutamist tasuliseks muudetud, siis pole riigil võimalik vastaval viisil keskkonna kasutamise eest tasu nõuda, ehk teisisõnu on loodusvara kasutamine seaduses nimetamata juhtudel tasuta. See tõdemus kehtib küll vaid riigi omandisse kuuluvate loodusvarade osas või nende loodusvarade osas, mida ei loeta nende olemuse tõttu üldse asjaõiguse esemeks (nt välisõhk). KeÜS § 12 lg 2 ei reguleeri eraomandisse kuuluvate loodusvarade kasutamise eest tasu maksmist. Selles tuleb saavutada loodusvara kasutajal kokkulepe loodusvara omanikuga.

11. Lisaks keskkonna kasutamise tasude kehtestamise pädevuse reguleerimisele sätestab KeÜS § 12 lg 2 ka kaalutuspiirid selle õiguse realiseerimiseks. Keskkonnakasutuse tasu suurus tuleb määrata keskkonnakaitse põhimõtete alusel ning KeÜS §-s 1 sätestatud eesmärkide saavutamisele kaasaaitamiseks (vt KeÜS § 1 kommentaare). Samuti teeb KeÜS § 12 lg 2 viite keskkonnale kui rahvuslikule rikkusele. Seeläbi aitab KeÜS § 12 lg 2 rakendada PS §-s 5 sätestatud kohustust kasutada loodusvarasid säästlikult. Keskkonna kasutamise eest tasu kehtestamine motiveerib keskkonna kasutajat suhtuma loodusvaradesse kokkuhoidlikumalt võrreldes olukorraga, kus loodusvara võiks kasutada tasuta.

**§ 13. LOODUSVARADE SÄÄSTLIKU KASUTAMISE PÕHIMÕTE**

**Taastuvaid ja taastumatuid loodusvarasid tuleb kasutada säästlikult, arvestades nende looduslikku täienemist ja varude jätkumist võimalikult pikaks ajaks. Seaduses sätestatud juhul kehtestatakse taastuva ja taastumatu loodusvara kasutusmäärad.**

1. KeÜS § 13 kohustab suhtuma loodusvaradesse säästlikult ning peegeldab seega vahetult PS § 5, mis räägib samuti loodusvarade säästlikust kasutamisest. Põhimõttes sisalduv viide sellele, et loodusvarasid tuleb kasutada nii, et neid jätkuks võimalikult pikaks ajaks, osundab omakorda põlvkondadeülesele seosele. Tulevaste põlvete ühiskondlikule edule ja üldisele kasule kohustab mõtlema juba põhiseaduse preambul. Koostoimes PS §-ga 5 tähendab see, et loodusvaradest kui rahvuslikust rikkusest peavad osa saama ka meie järglased. KeÜS § 13 on seega üheks kanaliks, mille kaudu viib seadusandja ellu nii põhiseaduse preambulist kui ka PS §-st 5 tulenevaid ideid.

2. KeÜS § 13 annab võtme mõistmaks, mida tuleb loodusvarade kasutamise säästlikkuse hindamisel arvestada. Säästlik kasutus on selline, mis arvestab taastuvate loodusvarade loodusliku täienemise rütmiga ja tagab, et taastumatuid loodusvarasid jätkuks võimalikult pikaks ajaks, samuti tuleb loodusvarade kasutust korraldada loodusliku juurdekasvu loomuliku rütmiga arvestades. Norm järgib seega säästva arengu kontseptsiooni (vt lähemalt KeÜS § 9 kommentaari) ja kordab SäAS-s esitatud säästva arengu aluseid, mis hõlmavad keskkonna säästmist ja selle käsitamist rahvusliku rikkusena, mida tuleb kasutada looduslikku tasakaalu säilitavas mahus.

3. Kuna KeÜS § 13 on sõnastatud väga abstraktselt, siis ei nähtu sellest normi adressaat. Arvestades, et normi järgimine eeldab tervikpildi omamist olukorrast ning regulatiivse võimu olemasolu, on üsna selge, et KeÜS § 13 on suunatud riigivõimu esindajatele. Ainult riigil on olemas teave selle kohta, kes ja kui palju erinevaid loodusvarasid kasutab ning ühtlasi on tal võimalik hinnata selle kasutuse säästlikkust, et tagada varude kestvus ja jätkumine võimalikult pikaks ajaks. Järelikult tuleb säästliku kasutamise põhimõtet rakendada riigil, esmajärjekorras aga keskkonnakaitsega tegelevatel asutustel. Põhimõtet tuleb järgida nii tegevuste üldisel

planeerimisel (nt arengu- ja tegevuskavade koostamisel) kui ka keskkonnaloa taotlust menetledes. Põhimõttest tuleb haldusorganil lähtuda ka mis tahes muudes tegevustes, mis puudutavad loodusvarade kasutamist.

4. KeÜS § 13 mõistmisel on olulise tähtsusega see, mida hõlmab taastuv ja taastumatu loodusvara ning mida tähendab nende loodusvarade säästlik kasutus. Nii *taastuva* kui ka *taastumatu loodusvara* mõistet aitab avada SäAS.

5. SäAS § 5 lg 1 järgi jaguneb taastuv loodusvara kriitiliseks varuks ja kasutatavaks varuks. Taastuva loodusvara kriitiline varu on väikseim suurus, mis tagab loodusliku tasakaalu ja taastootmise, kaitserežiimide täitmise ning bioloogilise ja maastikulise mitmekesisuse säilimise (SäAS § 5 lg 2). Taastuva loodusvara jaoks kehtestatud kriitilisest varust ülejääv osa on taastuva loodusvara kasutatav varu (SäAS § 5 lg 4). Seega saab järeldada, et taastuv loodusvara on end taastootev ressurss.

6. Lisaks rõhutab SäAS § 5 ka seda, et loodusvara hõlmab endas oluliselt enam kui loodusest saadav tooraine – see peab aitama säilitada ka kaitserežiime ning tagama bioloogilise ja maastikulise mitmekesisuse. Sellele nüansile osundab ka KeÜS § 13, mis sätestab, et loodusvarade kasutamisel tuleb arvestada nende looduslikku ehk siis loomulikku täienemist. See tähendab, et võrdusmärki ei ole võimalik tõmmata näiteks metsa ja sealt saadava puidu vahele. Metsast saab puitu, mis on taastuv loodusvara ja ühtlasi tooraine. Langetatud puude asemele kasvavad küll uued, kuid metsa ökoloogiline potentsiaal (nt liigiline koosseis ja mitmekesisus) võib olla hoopis erinev võrreldes hävinud kooslusega. See tähendab, et enne raiet metsas toimunud unikaalne elukeskkond võib osutuda taastumatuks isegi juhul, kui raiutud puude asemele kasvavad uued. Tooraine taasteke ei tähenda seega alati äratarvitatuga samaväärse loodusvara säilimist. KeÜS § 13 räägib loodusvaradest üldiselt ega pea nende all silmas ainult saadavat toorainet, kuna põhimõttes viidatakse looduslikule täienemisele, mis ei hõlma pelgalt toorainearu taastumist. Järelikult tuleb loodusvarade kasutamise säästlikkuse hindamisel võtta arvesse ka taastunud loodusvara kvaliteeti ja võrrelda seda äratarvitatuga.

7. *Taastumatu loodusvara* on ainuüksi termini keelelisest tähendusest lähtuvalt ressurss, mis äratarvitamisel enam ühelgi juhul ei uuene. Ehkki SäAS § 6 taastumatu loodusvara legaaldefiniitsiooni ei sisalda, saab normis sätestatud loodusvara

kasutamise põhitingimusi arvestades järeltada, et selles on lähtunud just termini keelelisest tähendusest. Taastumatut loodusvara tuleb kasutada nii, et seda jätkuks võimalikult pikaks ajaks ning võimalusel kasutada selle asemel taastuvat loodusvara või jäätmeid või teisest tooret. Kõik need kriteeriumid juhinduvad lihtsast tõdemusest: seda, mida enam pole, ei ole võimalik ka kasutada. Seetõttu on mõistlikum pruukida taastumatu loodusvara asemel võimaluse korral taastuvat loodusvara või kasutada hoopis mõnda muud tooret, mille puudujääki pole põhjust karta.

8. Lisaks sellele, et KeÜS § 13 sätestab loodusvarade säästliku kasutamise kohustuse, teeb ta ka viite loodusvarade kasutusmäärade kehtestamise võimalusele. Taolisest normitehnilisest konstruktsioonist saab järeltada, et säästliku kasutuse kriteeriumiks on loodusvara kasutusmäära järgimine (juhul, kui see on kehtestatud). Kasutusmäära puudumisel tuleb haldusorganil lähtuda loodusvarade loodusliku täienemise tempost ning põhimõttest, et taastumatut loodusvara peab jätkuma võimalikult pikaks ajaks.

9. KeÜS § 13 teisest lausest nähtub, et seadusega võib kehtestada taastuva ja taastumatu loodusvara kasutusmäärad. KeÜS-s puudub selgitus selle kohta, kuidas tuleb loodusvarasid taastuvaks ja taastumatuks liigitada, kuid sõltumata loodusvara liigitamisest saab seadusandja kehtestada kasutusmäärad sisuliselt kõigile loodusvaradele.

10. Kasutusmäärana tuleks mõista koguselist või mahulist piirangut mingil ajavahemikul teatud loodusvara kasutamiseks. Kasutusmäärad, mille seadusandja kehtestab KeÜS § 13 alusel, peaksid olema määratletud abstraktselt ja lähtuma loodusvarast ning selle lubatavast kasutamise hulgast/mahust. Loodusvara kasutamise õigus jagatakse eri kasutajate vahel eelkõige keskkonnalubadega ning sel viisil jagatud loodusvara kogus ei tohi ületada üldist loodusvara kasutusmäära, kuna vastasel korral ei saa enam rääkida loodusvara säästlikust kasutamisest.



## 2. JAGU. KESKKONNAKAITSE PÕHIKOHUSTUSED

### SISSEJUHATUS

1. KeÜS 2. peatükis sätestatud keskkonnakaitse põhikohustused (§ 14 ja § 15) ning ka 3. peatüki käitaja kohustused (§ 16–§ 22) on oma olemuselt keskkonnaalased kohustused, mille täitmist isikutelt igapäevaelus eeldatakse. Antud kohustused kujutavad endast hoolsa isiku üldist käitumisstandardit keskkonnaga ümberkäimisel.

2. Keskkonnakaitse põhikohustusi iseloomustab see, et nende kehtivust ei pea avalik võim igakordselt kinnitama ega õigusaktis või keskkonnaloas täiendavalt sätestama, vaid vastupidi – nende järgimist eeldatakse isikult omaalgatuslikult. On elementaarne, et isik käitub keskkonna suhtes hoolsalt ja säästlikult. Kohustuste sisu on seejuures ajas muutuv, arvestades keskkonnakasutuse iseloomu ning tehnika arengut.

3. KeÜS eelnõu seletuskirja kohaselt on kohustuste sätestamisel eeskujuks võetud Saksamaa keskkonnakoodeksi eelnõu ning Rootsi ja Hollandi seadused, kuid erinevalt eeskujudest on eristatud nn igaühekohustusi ja käitaja ehk asjatundja kohustusi. Põhjuseks on asjaolu, et kui võrrelda tootmistegevusi ja tootmisega mitteseotud tegevusi, siis on keskkonnahäiringu tekitamise tõenäosuse ja ulatuse künnised täiesti erinevad ja erinev on ka see, mida vastavate isikutelt on mõistlik ja proportsionaalne nõuda.

4. Keskkonnakaitse põhikohustused ning 3. peatükis sätestatud käitaja kohustused lähtuvad põhiseaduses kirja pandud riigi ülesannetest ja keskkonnakaitse kohustustest. Põhiseaduse preambul peab riigi üheks ülesandeks olla pandiks praegustele ja tulevastele põlvvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus. Seda täiendab ka PS § 5, mis näeb ette, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Seda normi on peetud aluseks, mis loob riigile kohustuse kujundada looduskeskkonna säästlikku ja avalike huvide kohast kasutamist tagav õiguslik režiim (vt põhiseaduse § 5 kommentaar). Lisaks sellele, et põhiseadus näeb ette kohustused riigile, nõuab see ka igaühelt hoolt keskkonna pärast. PS § 53 järgi on igaüks kohustatud säästma elu- ja

looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Sellest normist tuleneb keskkonna säästmise kohustus ning keskkonnakahju hüvitamise kohustus. Põhiseaduses sätestatud põhikohustused on oma olemuselt abstraktsed ning vajavad sageli täpsustamist seadustega. Keskkonna säästmise kohustuse kui põhikohustuse täpsustamiseks on mõeldud ka KeÜS 2. ja 3. peatükis sätestatud keskkonnakaitse põhikohustused ning käitaja kohustused.

5. Ehkki enne keskkonnaseadustiku üldosa seaduse vastuvõtmist puudusid õiguskorras taolised üldist laadi kirjapandud keskkonnaalased kohustused, on sellised kohustused eksisteerinud ka varem. Nagu öeldud, tuleneb üldine keskkonna säästmise kohustus PS §-st 53, kuid nimetatud kohustus tuleb igal üksikul juhul sisustada ning selle ulatuse piirid saavad kujuneda kohtupraktika kaudu. Samuti on tsiviilõiguses tunnustatud, et isikutel on ka nn käibekohustused, mis võivad olla otseselt kirja panemata või täpsemalt konkretiseerimata (RKTko 20.06.2013, 3-2-1-73-13, p 10; RKTko 17.12.2012, 3-2-1-161-12, p 10). Ka selliste kohustuste rikkumise korral võib teisele isikule õigusvastaselt kahju tekitada ja sellise kahju eest vastutada. Kuigi tsiviilõigus tegeleb isikule või tema varale tekitatud kahjuga, kaitseb tsiviilõigus kaudset ka keskkonda. Seadusest tuleneb nõue, et kui isik on loonud oma õigusi kasutades (käibetegevusega) ohu teiste isikute absoluutsetele õigushüvedele, ei või jääda tegevusetuks. Ohuolukorra tekitamisel peab käibes vajaliku hoole järgimiseks rakendama meetmeid ohu realiseerumise vältimiseks. Käibes vajaliku hoole järgimata jätmine kvalifitseerub tsiviilõiguses ka süüks ning täidab ühe kahju eest vastutamise alustest (VÕS § 104, § 1043, § 1050). Asjaõiguslikud naabrusõigused (AÕS § 143, 144) piiravad samuti kinnisasja omaniku õigust oma kinnisasja kasutada ning muuhulgas keskkonna kaudu avalduvate mõjutuste levitamist naaberkinnistutele. Seega olid taolised kohustused tuntud juba enne KeÜS vastuvõtmist. Seadustiku väljatöötamisel seati eesmärgiks neid keskkonnakaitse aspektist rõhutada ning mõnevõrra konkretiseerida. Ka valdkondlikest keskkonnaseadustest võib leida analoogseid kohustusi (nt VeeS § 21 lg-s 1 sätestatud kohustus kasutada vett otstarbekalt ja säästlikult (p 1) ning hoiduda veekasutusega kahju tekitamisest muuhulgas loodusele (p 2)), kuid KeÜS sätestab kõnealused kohustused kogu keskkonna suhtes.

6. Samas ei ole eesmärgiks olnud varem eksisteerinud õiguslike kohustuste piiramine. Seega ei saa ka KeÜS-s sätestatud keskkonnaalaste põhikohustuste loendit pidada ammendavaks. Ka PS §-s 53 sätestatud kohustusi konkretiseerivad lisaks muud seadused (keskkonnakahju osas näiteks KeVS).

7. Keskkonnakaitse põhikohustused sätestavad üldise hoolsusstandardi ja nende kehtestamisel on reguleerimisesemena silmas peetud eeskätt tavalist inimtegevust, mis eelduslikult ei kujuta endast erilist ohtu keskkonnale. Kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõttest (KeÜS § 8) tulenevalt püütakse keskkonna ebasoodsat mõjutamist maksimaalselt ära hoida igasuguse inimtegevuse puhul. Seevastu KeÜS 3. peatükis sätestatud käitaja üldised kohustused on suunatud juba sellise tegevuse reguleerimisele, mille puhul on eeldatav mõju keskkonnale suurem ja tõenäolisem ning see kajastub ka kohustuste laiemas ringis ja ulatuses.

8. Nii keskkonnakaitse põhikohustuste kui ka käitaja kohustuste puhul ei ole kehtestatud konkreetselt nende kohustuste rikkumise puhuks väärteo- või kriminaalkaristusi ja see on olnud teadlik valik. Samuti ei too ainuüksi nende rikkumine automaatselt kaasa tsiviil- või keskkonnavastutuse režiimi käivitumist. Kuna aga põhikohustused täpsustavad keskkonnaalase hoolsuskohustuse sisu, võib nende kohustuste rikkumine nii tsiviil- kui ka keskkonnavastutuse (teatud juhul ka karistusõigusliku vastutuse) tekkimist mõjutada. Seda eelkõige juhul, kui on täidetud ka muud vastutuse tekkimise eeldused. Lihtsamalt öeldes tähendab see, et KeÜS-s sätestatu põhjal võidakse hakata ka vastutust puudutavates menetlustes hindama, kui hästi pidi isik mingis olukorras oma tegevuse tagajärgi ette nägema ja keskkonnahäiringu vähendamiseks meetmeid rakendama.

## § 14. HOOLSUSKOHUSTUS

**Igaüks peab rakendama meetmeid oma tegevuse või tegevusetusega põhjustatava keskkonnahäiringu vähendamiseks niivõrd, kuivõrd seda on mõistlik eeldada.**

1. Üldise keskkonnavalase hooldsuskohustuse sisuks on nõue, et iga isik peab oma tegevuse või tegevusetusega põhjustatava keskkonnahäiringu vähendamiseks meetmeid rakendama. Kohustatud isikuna peetakse silmas igaüht. Seega on tegemist üldise kohustusega, mis laieneb igale inimesele. Kuna kohustus ei ole olemuslikult seotud ainult füüsiliste isikutega, laieneb see ka juriidilistele isikutele.

2. Kohustus on seotud *keskkonnahäiringu* mõistega, mis on defineeritud KeÜS §-s 3, ja mis hõlmab endas teatud ebasoodsat mõju keskkonnale. Kuna *keskkonnahäiringu* mõiste on lai ja keskkonnahäiringuid tekib teatud ulatuses alati (vt KeÜS § 3 kommentaari), ei saa keskkonnahäiringuid välistada ega täielikult ära keelata. Seega seisneb keskkonnahäiringute vähendamise kohustus teisisõnu selles, et keskkonnale avalduvaid ebasoodsaid mõjusid tuleb vähendada.

3. Milliseid meetmeid keskkonnahäiringute vähendamiseks parasjagu rakendada tuleb, ei ole võimalik ette kindlaks määrata. See sõltub eeskätt konkreetsest tegevusest ning keskkonnahäiringu iseloomust, mis määrab ära ka rakendamisele kuuluvate meetmete ringi.

4. Meetmete rakendamist nõutakse niivõrd, kuivõrd seda on mõistlik eeldada. Konkreetset kohustust tuleb seega sisustada mõistlikkuse põhimõttest lähtuvalt. Hinnata tuleks objektiivsel alusel seda, kuidas sarnane mõistlik isik sarnases olukorras peaks käituma. Arvestada saab seejuures näiteks isiku tegevuse iseloomu, selle mõjude ettenähtavust, suurust ja ohtlikkust, meetmete rakendamise võimalusi ning ka kulusid.

5. Lisaks tegevusega kaasnevatele keskkonnahäiringutele on kohustus vähendada ka keskkonnahäiringuid, mis võivad tekkida tegevusetuse tulemusena. Kui võrrelda seda, milliseid kaasnevaid keskkonnahäiringuid saab mõistlikult eeldada tegevuse ja milliseid tegevusetuse puhul, siis tegevuse puhul on ilmselt üldjuhul

keskkonnahäiringute tekkimise võimalus paremini ettenähtav ja sellele vastab ka isiku laiem kohustus neid häiringuid vähendada. Seevastu tegevusega kaasnevad keskkonnahäiringud võivad olla isikule raskemini ettenähtavad ja ilmselt ei ole võimalik isikult oodata häiringuid vähendavate meetmete rakendamist samaväärselt tegevusega põhjustatud häiringutega.

6. Kuigi kohustus on sõnastatud selliselt, et keskkonnahäiringuid tuleb üksnes vähendada, ehk teisisõnu ei ole nõutud nende täielikku ärahoidmist, ei saa sellest järeldada, et normi adreessadil oleks põhimõtteliselt lubatav (küll keskkonnahäiringuid vähendades) teatud määral olulisi keskkonnahäiringuid põhjustada. Keskkonnaseadustiku mõisteaparaat lähtub põhimõtteliselt eeldusest, et oluline keskkonnahäiring ületab selle ebasoodsa mõju künnise, mida ühiskond on valmis taluma. Kuigi sellel on oma erandid (vt KeÜS § 10 kommentaari), siis tavajuhul sellise mõju tekitamist siiski ei aktsepteerita. Seega võib üldjuhul mõistlikult eeldada, et isik rakendab selliseid meetmeid, et olulist keskkonnahäiringut ei tekiks.

7. Üldine hoolsuskohustus ei lähe nii kaugemale, et nõuaks tavaolukordades ettevaatuspõhimõttele vastavalt teadusliku ebakindlusega varjatud riskide teadmist ja vähendamist. Samas aga kehtivad sellised nõuded käitaja puhul (vt KeÜS § 16 kommentaari).

**§ 15. KOHUSTUS OLLA TEAVITATUD TEGEVUSE TAGAJÄRGEDEST**

**Igaüks peab enne sellise tegevuse alustamist, mis põhjustab keskkonnaohu, omandama mõistlikus ulatuses teadmisi, mis tegevuse laadi ja ulatust arvesse võttes on vajalikud keskkonnaohu vältimiseks.**

1. Lisaks keskkonnahäiringute ehk ebasoodsa mõju vähendamisele eeldatakse igaühelt, et ta enne keskkonnaohu põhjustada võiva tegevuse alustamist hangiks informatsiooni ning teeks endale selgeks asjaolud, mis võimaldavad tal tegevuse laadi ja ulatust arvestades keskkonnaohu vältida. Kohustus on adresseeritud igale isikule, s.o kõigile füüsilistele ja juriidilistele isikutele. Säte rõhutab, et hoolikas isik uurib enne tegevuse alustamist oma tegevusega seotud asjaolusid, sealhulgas ohte ja nende vältimise meetmeid. See hõlmab näiteks seadmete või ainete kasutusjuhistega tutvumist või kui isik kasutab kodumajapidamises väetisi, kemikaale vm aineid või nende segusid, siis peavad tal olema piisavad teadmised ainete mõjust keskkonnale.

2. Kohustus on seotud *keskkonnaohu* mõistega, mis on defineeritud kui olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus (KeÜS § 5). Seega peab igaüks vähemalt teadma, kuidas tagada, et tema tegevusega ei kaasneks olulisi keskkonnahäiringuid.

3. Antud sättes sisaldub teatud ebakõla seoses sellega, et nõutakse keskkonnaohu vältimiseks vajalike teadmiste omandamist, kuid keskkonnaohu enda vältimist ei ole igaühele laieneva üldise põhikohustusena sätestatud. Tekib küsimus, kas isik peabki ainult omandama teadmisi, ent ohu vähendamise eesmärgil tegutseda ei tule. Samas võivad keskkonnaohu realiseerumisest tekkida keskkonnahäiringud, mida KeÜS § 14 järgi tuleb vähendada. Seetõttu võiks mõista seadust nii, et omandatud teadmisi tuleb kasutada selliselt, et keskkonnaohu ei realiseeruks, st olulisi keskkonnahäiringuid ei tekiks, ning ka muid keskkonnahäiringuid tekiks võimalikult vähe. Igaühelt ei nõuta küll otseselt võimaliku tagajärje saabumise tõenäosuse vähendamist, kuid nõutakse, et oleksid rakendatud meetmed ohu realiseerumisel tekkivate keskkonnahäiringute vähendamiseks võimalikult suures ulatuses ja oluliste keskkonnahäiringute ärahoidmiseks.

4. Teadmisi tuleb omandada mõistlikus ulatuses. See ulatus tuleb sisustada samuti eeskätt tegevuse laadi ja ulatust arvestavalt. See tähendab, et kui mingi tegevus on tavaarusaama järgi ohtlikum või on väga ulatuslik, siis tuleb ka teadmisi omandada laiemas ulatuses. Olukorras, kus tegeletakse tavapärase ja ilma erinõueteta tegevusega, ei ole üldjuhul siiski nõutav omandada süvateadmisi nt füüsikast või keemiast.

5. Selles normis sisalduv mõistlikkuse nõue ei piira siiski kohustust teada kehtivates õigusaktides sätestatud nõudeid. Riigikohus on leidnud, et isikutelt, kes puutuvad kokku valdkonnaga, mida reguleerivad normid on karistusõiguslikult tagatud, eeldatakse üldjuhul vastava valdkonna regulatsiooni tundmist (RKKKo, 05.06.2003, 3-1-1-14-03, p 13). Sellest saab järeldada, et neid ohutusnõudeid, mis on õigusaktides konkreetselt sätestatud, peab isik igal juhul teadma. Kahjuliku tagajärje saabumisel saab ta ennast õigusaktides sätestatud nõuete mitteteadmisega õigustada üksnes erandlikel juhtudel.

### 3. PEATÜKK. KÄITAJA KOHUSTUSED

#### § 16. KOHUSTUS VÄLTIDA KESKKONNAOHTU JA RAKENDADA ETTEVAATUSMEETMEID

**(1) Käitaja on kohustatud rakendama vajalikke meetmeid keskkonnohu vältimiseks ja kohaseid ettevaatusmeetmeid keskkonnariski vähendamiseks.**

**(2) Käitaja peab enne sellise tegevuse alustamist, millega kaasneb keskkonnoht või keskkonnarisk, omandama teadmised, mis tegevuse laadi ja ulatust arvesse võttes on vajalikud keskkonnohu vältimiseks või ettevaatusmeetmete rakendamiseks.**

**(3) Käitaja peab vältima niisuguste ainete, segude või organismide kasutamist, millega kaasneb keskkonnarisk, kui neid on võimalik asendada ainete, segude või organismidega, millega kaasneb väiksem keskkonnarisk.**

1. KeÜS §-s 16 käitajale pandud kohustused aitavad rakendada vältimispõhimõtet (vt lähemalt KeÜS § 10 kommentaare) ja ettevaatuspõhimõtet (vt lähemalt KeÜS § 11 kommentaare). See tähendab käitaja jaoks kohustust rakendada vajalikke meetmeid keskkonnohu vältimiseks ja kohaseid abinõusid keskkonnariski vähendamiseks. Need käitaja kohustused on elementaarsed ja mõistlikkuse printsiibist lähtuvad, ehk sisuliselt on tegemist keskkonnoalaste käibekohustustega. Seetõttu ei ole käitaja keskkonnohu vältimise ja keskkonnariski vähendamisega seotud tegevuste konkreetne ring ka kindlaks määratud ning see võib olla ajas pidevalt muutuv.

2. Käitajale KeÜS § 16 lg-st 1 tulenevate kohustustega sarnane on igaühe hoolsuskohustus (KeÜS § 14), kuid etteruttavalt võib öelda, et käitajal on tegutsemise lävi oluliselt madalam. Käitaja peab reageerima juba keskkonnariskile ja keskkonnohule, kuid käitajaks mittekvalifitseeruv isik peab rakendama meetmeid üksnes keskkonnohäiringu tõrjumiseks (mis on realiseerunud risk või oht).

3. Kuna käitaja eesmärgiks on saada keskkonda ohustava tegevuse kaudu kasu, siis peab ta tegema pingutusi ka selleks, et tema tegevus ei kätkeks ühiskonna jaoks



liiga suuri ohte ega riske. Seega ei saa tekkida küsimust, miks just käitajal lasub vastutus keskkonnoahu vältimise ja ettevaatusmeetmete rakendamise eest. Keerulisem on määratleda nende kohustuste sisu ehk seda, mida käitaja nende kohustuste täitmiseks täpselt tegema peab.

4. KeÜS § 16 lg 1 kohustab käitajat vältima keskkonnoahu, rakendades ohu vältimiseks vajalikke abinõusid. Tekib küsimus, milline kohustus sellest normist käitajale tuleneb – kas käitaja peab iga hinna eest keskkonnoahu vältima ja rakendama selleks mis tahes vajalikke meetmeid või tuleb tal rakendada meetmeid, mida üldjuhul peetakse ohu vältimiseks piisavaks/vajalikuks (ehkki konkreetsel juhul ei pruugi meede keskkonnoahu vältimiseks piisav olla).

4.1 KeÜS § 16 lg 1 sõnastusest lähtudes tuleb käitajal rakendada vajalikke meetmeid keskkonnoahu vältimiseks. Norm keskendub seega käitaja soovitatava tegevuse kirjeldamisele (vajalike meetmete rakendamisele), aga normist tuleneb ka selle tegevuse eesmärk – keskkonnoahu vältimine. Samas ei pane KeÜS § 16 lg 1 käitajale kohustust rakendada mis tahes meetmeid, mis on tulemuse saavutamiseks vähegi vajalikud, kuid mis väljuvad vältimispõhimõtte seatud piiridest. Vältimispõhimõttest nähtub, et keskkonnoahu tuleb taluda, mistõttu käitaja tegutsemiskohustuse piirideks on: ülekaalukas huvi, mis õigustab tegevuse jätkamist, mõistliku alternatiivi puudumine ja keskkonnoahu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks võetud vajalikud meetmed.

4.2 Käitaja kohustus rakendada keskkonnoahu vältimiseks meetmeid ei tähenda aga seda, et käitaja tegevus ei peaks olema tulemuslik. Käitaja ei ole oma kohustusi täitnud, kui ta rakendab ükskõik milliseid (nt teadlikult vähetõhusaid) meetmeid. Rakendatavad abinõud peavad olema ohu vältimiseks põhimõtteliselt piisavad. Seejuures tuleb arvestada nii tehnilist kui ka majanduslikku võimekust meetmete rakendamiseks.

4.3 Millised meetmed on konkreetse ohu vältimiseks vajalikud, seda ei ole võimalik abstraktselt kindlaks määrata ning vajalike meetmete üle peab otsustama käitaja. Vajadusel võib ta pöörduda konsultatsiooniks näiteks talle keskkonnalaola andnud haldusorgani poole.

5. Keskkonnoahu vältimise kohustuse kõrval tuleneb KeÜS § 16 lg-st 1 käitajale ka

kohustus vähendada keskkonnariski. Keskkonnariski vähendamiseks tuleb käitajal rakendada kohaseid ettevaatusmeetmeid. Erinevalt käitajal lasuvast vältimiskohustusest on ettevaatusmeetmete rakendamise kohustusse juba terminoloogiliselt sisse kirjutatud relatiivsus. Riski vähendamise kohustus tähendab riski realiseerumise võimaluste kahandamist, kuid mitte seda, et riski realiseerumine tuleks täielikult välistada. Seega ei tekita käitaja ettevaatusmeetmete rakendamise kohustus küsimust sellest, kas kohustuse täitmiseks tuleb rakendada tõhusaid või ainult kõige tõhusamaid meetmeid, mis riski nulliks.

6. Keskkonnariski vähendamiseks sobivad kõik meetmed, mille rakendamist peetakse tavapäraselt põhjendatuks ning mille tulemusel käitaja tegevusest lähtuv keskkonnarisk mõistlikul määral väheneb, ehk teisisõnu peab tegevusega kaasnevate riskide realiseerumise tõenäosus peale meetmete rakendamist olema väiksem kui enne seda. Ka käitaja ettevaatusmeetmete rakendamise kohustust tuleb hinnata mõistlikkusest lähtuvalt. See tähendab, et tuleb hinnata riski, mida käitaja üksikjuhtumil oma tegevusega põhjustab ning seda, kas on rakendatud meetmeid, mida tavapäraselt sellise riski vähendamiseks kasutatakse. Oluline on siiski osundada, et teatud juhtudel võib seadusandja käitajale panna mõnevõrra ulatuslikumad/konkreetsemad kohustused. Sellisel juhul tuleb lähtuda kohustuse aluseks olevast normist, mitte KeÜS §-st 16, mis on käitaja kohustusi sätestav üldnorm.

7. KeÜS § 16 lg-st 2 tulenev kohustus omandada teadmised, mis võimaldaksid vältida keskkonnaohtu ja rakendada ettevaatusmeetmeid, täiendab sama normi esimese lõikega pandud ohu vältimise ja riski vähendamise kohustusi. Piisavate teadmiste olemasolu on ühtlasi ohu ja riski vältimise ja vähendamise loomulik eeldus.

8. KeÜS § 16 lg 2 reguleerib käitaja kohustust omandada vajalikud teadmised enne tegevuse alustamist. Normiga on hõlmatud nii tegevuse alustamine kui ka varasema tegevuse muutmine, mille korral tuleb teadmised omandada enne senise tegevuse muutmist. Vajalikud on keskkonnaohu vältimiseks või ettevaatusmeetmete rakendamiseks piisavad teadmised. See piirab mõnevõrra küsimuste ringi, millega käitaja peab ennast kurssi viima. Käitaja peab teadma kasutatava tehnoloogiaga seotud vahetuid ohte: näiteks seda, kuidas ära hoida kasutatava kemikaali sattumist keskkonda või kui see on juhtunud, siis mida kemikaalist lähtuvate ohtude

leevendamiseks ette võtta. Oluline ei ole aga näiteks see, et käitaja oleks kursis kasutatava kemikaali väljatootmise ja tootmise üksikasjadega.

9. Käitaja teadmised on esmatähtsad küll ohuolukorrale adekvaatseks reageerimiseks, kuid käitaja kohustus hankida piisavalt informatsiooni ei tulene ainult kommenteeritavast normist (KeÜS § 16 lg 2). Piisavate teadmiste olemasolu võib olla ka näiteks keskkonnaloa saamise eelduseks ja seda iseäranis juhtudel, mil keskkonnaseadustiku eriosa seaduse kohaselt on keskkonnaloa andmine seotud loa taotleja ja/või tema töötajate teadmiste ja oskustega. Näiteks JäätS § 91, mis reguleerib jäätmeloa andmist prügila käitamiseks, eeldab, et käitaja edastab loa andjale kirjaliku tõenduse, et tal on olemas tegutsemiseks vajalike oskustega personal taotluses märgitud tegevusalal ning tema tegevus vastab keskkonnakaitse- ja tööhutusosalastes õigusaktides kehtestatud nõuetele (JäätS § 91 lg 1 p 4). Käitajal on kohustus esitada loa andjale ka personali vastavat väljaõpet tõendavad dokumendid või nende kinnitatud koopiad (JäätS § 91 lg 1 p 7). Samuti peab käitaja juba enne tegevuse alustamist omama ülevaadet prügila töö korraldamisel rakendatavatest meetmetest õnnetuste vältimiseks ja nende kahjulike tagajärgede piiramiseks (JäätS § 91 lg 1 p 8).

10. KeÜS § 16 lg 3 järgi peab käitaja vältima niisuguste ainete, segude või organismide kasutamist, millega kaasneb keskkonnarisk, kui neid on võimalik asendada ainete, segude või organismidega, millega kaasneb väiksem keskkonnarisk. Normi sõnastusest lähtuvalt kohaldatakse seda piirangut käitajatele, kes kasutavad oma tegevuses mõnd ainet, segu või organismi (vt ka KeÜS § 7 kommentaari, p 1.5.1. ja 1.5.2.).

11. Käitaja peab juhul, kui tema tegevusega seondub keskkonnarisk, vältima riski põhjustava aine, segu või organismi kasutamist ning asendama selle võimaluse korral sellisega, millega kaasnevad riskid on väiksemad. Riskide vähendamine aine, segu või organismi asendamise kaudu võib olla küll tehniliselt võimalik, kuid majanduslikult liiga kulukas. Asendamisega seotud kulutused on oluliseks kriteeriumiks, mille kaudu hinnatakse asendamise võimalikkust. Kui kulutused osutuvad saadava hüvega võrreldes liiga suureks, siis ei ole asendamise kaudu riski vähendamine võimalik. Näiteks kui kasutatavale segule on olemas alternatiivne ja ohutum segu, kuid segu kasutatakse viisil, mis muudab selle sattumise keskkonda

vähetoenäoliseks ja selle ohutuma seguga asendamine on kulukas, siis puudub vajadus segu asendamise järele. Pigem tuleks sel juhul lähtuvalt KeÜS § 16 lõigetest 1 ja 2 kulutada ressursse üldiste ohutusmeetmete parendamisele, kuivõrd need vähendavad ka muid tegevusest lähtuvaid riske.

12. KeÜS § 16 lg-st 3 tulenev kohustus on käitaja üldkohustus, mida seadusandja saab vajadusel täpsustada. Näiteks THS § 140 järgi tuleb teatud ohtlikud ained asendada võimalikult kiiresti ja võimalikult suures mahus.

## § 17. KOHUSTUS KASUTADA TOORAINET, LOODUSVARASID JA ENERGIAT SÄÄSTLIKULT

**Käitaja peab kasutama toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult ning kaaluma võimalust eelistada taastuvaid energiaallikaid.**

1. Keskkonna säästliku kasutamise kohustus on tuletatav nii PS §-dest 5 ja 53 kui ka keskkonnaõiguse üldpõhimõtetest (vt KeÜS § 13 kommentaari). Viidatud põhiseaduse normid ja põhimõtted rõhutavad loodusvarade heaperemeheliku ja kokkuhoidliku kasutamise vajadust. KeÜS § 17, mis reguleerib käitaja kohustusi loodusvarade kasutamisel, on eelviidatud põhimõtete ja põhiseaduse normide edasiarendus, nende baasil loodud üksikisiku käitumisjuhised.

2. Senini puudus õiguskorras vahetult üksikisikut (käitajat) loodusvarasid säästma kohustav üldine norm (nt SääS normid on suunatud riigile), millel oleks printsiipidest konkreetsem sisu. Ehkki ka KeÜS § 17 on väga abstraktne ja selle tõhusamaks rakendamiseks oleks vaja täpsustusi keskkonnaseadustiku eriosas, on selle abil võimalik sisustada käitaja (säästmis)kohustusi siiski senisest kitsamalt.

3. Käitaja ülesanne on KeÜS §-st 17 lähtuvalt säästa tootmises kasutatavat toorainet (nt maavara, vesi) ja tootmisest mõjutatud loodusvarasid (nt õhk, loomastik, taimestik, pinnas) ning eelistada energiaallikate valikul taastuvenegiat. Milline tooraine, loodusvara ja energia kasutamine on säästlik ja milline mitte, sellele universaalne vastus puudub.

4. KeÜS § 17 motiveerib nii käitajaid, haldusorganeid kui ka käitaja tegevusest mõjutatud isikuid mõtlema pidevalt tooraine, loodusvarade ja energia säästliku kasutamise vajadusele ja kohustusele ning juhinduma oma tegevuses KeÜS §-st 17 (näiteks innustama käitajat otsima järjepidevalt säästlikumaid võimalusi oma tegevuse korraldamisel). Haldusorgani jaoks tähendab KeÜS § 17 aga eelkõige kohustust võrrelda sarnases olukorras olevaid käitajaid. Kui samas valdkonnas tegutsevate käitajate keskkonnamõju erineb üksteisest oluliselt, siis võib põhjendamatult palju toorainet, loodusvarasid ja energiat kasutava käitaja tegevus olla vastuolus KeÜS §-ga 17. Asjakohase võrdluse tulemusena tuleb haldusorganil sellist käitajat teavitada tooraine, loodusvarade ja energia säästmise võimalustest,

mida teised sarnased käitajad rakendavad. Eelkõige ongi KeÜS § 17 teadvustav ja osundav norm, mis eeldab, et ka käitaja ise soovib oma tegevusega kaasnevat negatiivset keskkonnamõju vähendada.

5. Kahtlus, et mõni käitaja ei kasuta kättesaadavaid abinõusid tooraine, loodusvarade või energia säästmiseks, võib olla ka keskkonnanõu muutmise menetluse algatamise aluseks. Seejuures tuleb aga arvestada keskkonnanõu muutmisele sätestatud piiranguid ning eelkõige KeÜS § 17 printsibilikku olemust, mis võimaldab käitaja loa nõudeid järgivasse tegevusse loa muutmise algatamise kaudu sekkuda vaid siis, kui toorainet, loodusvarasid või energiat raisatakse sellises ulatuses, et tekib kahtlus, kas kehtiva keskkonnanõu tingimused on jätkuvalt õiguspärased. Sellisel juhul on loa muutmise menetluse algatamise aluseks eelkõige KeÜS § 53, samas kui KeÜS §-st 17 tulenev käitaja kohustus on vaid kavandatavaid muudatusi toetavaks argumendiks.

6. KeÜS § 17 leiab tõenäoliselt ulatuslikku rakendamist ka keskkonnakaitselubade menetluses, kus menetlusosalistel (nt avalikkuse esindajatel) on normile tuginedes õigus nõuda teavet tooraine, loodusvarade ja energia säästmise abinõude kohta. Seejuures lasub käitajal tõendamiskoormis, et kavandatavad meetmed on KeÜS § 17 järgimiseks piisavad ning abinõud vastavad vähemalt keskmisele tasemele, mida kasutavad ka teised analoogsed käitajad. Nagu eelnevalt märgitud, võikski säästliku kasutamise kriteeriumiks olla võrdlus teiste samalaadsete käitajatega, ja keskmisest halvemat ning objektiivselt põhjendamatut tulemust ei saa pidada KeÜS §-st 17 tuleneva säästmiskohustuse järgimiseks.

7. KeÜS § 17 rakendusala on tulevikus võimalik keskkonnaseadustiku eriosa seadustes täpsustada. Näiteks saab sätestada täiendavad nõuded tooraine, loodusvarade ja energiakasutuse osas, sest KeÜS § 17 üksi ei võimalda oma väga abstraktse sisu tõttu esitada käitajale kaugeleulatuvaid ja üksikasjalikke nõudmisi näiteks tootmise oluliseks ümberkorraldamiseks. Viiteid käitaja kohustusele tooraine, loodusvarade ja energia säästlikuks kasutamiseks leidub ka kehtivas õiguses (nt JäätS § 21 lg 2 annab ülevaate meetmetest, mida käitaja peab silmas pidama tooraine ja loodusvarade säästlikul kasutamisel).

**§ 18. KÄITISE ASUKOHA VALIK**

**(1) Isik, kes kavandab käitise püstitamist, peab selle asukoha valikul lähtuma eesmärgist vähendada võimalikult suures ulatuses keskkonnahäiringuid, eelkõige arvestades ala tundlikkust kavandatava tegevuse suhtes, kaugust elamupiirkonnast ning senist ja võimalikku sihtotstarvet.**

**(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kriteeriume võetakse arvesse ka käitise tegevuse laiendamisel või muul viisil ümberkujundamisel.**

1. KeÜS § 18 lg 1 sätestab eesmärgi, millest tulevane käitaja peab uuele käitisele asukoha valimisel lähtuma, ning loetleb sellega seotud võimalikke kriteeriume. Käitise asukoha valiku suunamise eesmärgiks on leida võimalikult hea tasakaal erinevate huvide ja õiguste vahel. Peamisteks tasakaalustamist vajavateks huvideks ja õigusteks antud normi kontekstis on ühelt poolt käitise püstitamist kavandava isiku ettevõtlusvabadus ja omandiõigus ning teiselt poolt keskkonna ja inimtervise kaitse.

2. Normi otseseks adressaadiks on isikud, kes alles kavandavad käitise püstitamist (tulevased käitajad). Säte kohaldub nende isikute suhtes juba tegevuse planeerimise varajases staadiumis (nt äriplaani koostamisel), kus tulevased käitajad peaksid välja selgitama, millised keskkonnahäiringud nende kavandatava tegevusega kaasnevad ning kas ja kuidas on neid võimalik leevendada. Näiteks peaks põletusseadme püstitamist kavandav isik hindama, kui suured saasteainete heitkogused selle käitamisega kaasnevad ning millisel määral on võimalik heitkoguseid puhastusseadmetega vähendada. Tegevusega kaasnevate keskkonnahäiringute väljaselgitamine tegevuse kavandamise varajases faasis on osaks käitaja kui asjatundja keskkonnavalikust hoolsuskohustusest. Tulenevalt käitisest lähtuvate keskkonnahäiringute liigist ja ulatusest peaks käitaja seejärel valima käitise püstitamiseks asukoha, kus keskkonnahäiringud oleksid võimalikult väikesed (nt valima põletusseadmele asukoha, kus valitsev tuule suund aitaks kaasa saasteainete hajumisele või juhiks neid asustusest eemale).

3. Keskkonnahäiringute vähendamise eesmärk asukohavalikul kujutab endast nn igaühe hoolsuskohustuse (KeÜS § 14) ning käitaja vältimis- ja vähendamiskohustuse

(KeÜS § 16 lg 1) täpsustust. Lisaks kohustuse objektiks oleva tegevuse (asukoha valik) täpsustamisele konkretiseerib säte ka kohustuse sisu. Asukohavalikul tuleb eelkõige pöörata tähelepanu ala tundlikkusele kavandatava tegevuse suhtes, kaugusele elumupiirkonnast ning senisele ja võimalikule sihtotstarbele.

3.1 Esitatud loetelust on kõige ühesemalt sisustatavaks ala sihtotstarve. Viimane võib tähendada kas detailplaneeringuga kindlaks määratavat sihtotstarvet või katastriüksusele maakatastris fikseeritud sihtotstarvet. Kuna ka viimane määratakse kindlaks detail- või üldplaneeringu alusel, viitab norm, et käitaja on asukoha valikul kohustatud järgima kohaliku omavalitsuse poolt planeeringutes kindlaks määratud maakasutuse reegleid (planeeringute ja asukohavaliku vahelise seose kohta vt lähemalt kommentaari p 7). Näiteks ei ole tööstuskäitise rajamine üldplaneeringus ühiskondlike hoonete rajamiseks ettenähtud alale reeglina lubatud. Lisaks kehtiva maakasutuse sihtotstarbe väljaselgitamisele ning arvestamisele peaks käitaja asjatundja positsioonist hindama ka seda, kas ala sihtotstarve võiks tulevikus muutuda. Võimalusel tuleks vältida uute käitiste rajamist alale, mida võiks lähitulevikus kasutada muuks, suurema avaliku huviga seotud otstarbeks (nt vältida tööstushoonete rajamist alale, kuhu lähitulevikus võidakse kavandada maantee- või raudteetrasse).

3.2 Ala tundlikkus tegevuse suhtes võib tuleneda piirkonna looduslikest eripäradest (nt kaitsmata või nõrgalt kaitstud põhjaveega alad) või inimtegevusest (nt muinsuskaitseobjektide või lasteasutuste paiknemine). Kaugus elumupiirkonnast on oluline eelkõige juhul, kui käitisega kaasnevad inimtervist otseselt kahjustavad häiringud (müra, õhusaaste). Kuna asukoha valikul arvestatavate tegurite loetelu pole ammendav, võib käitise asukoha valikul olla lisaks kaugusele elumupiirkondadest oluline ka kaugus ühiskondlikest ja büroohoonetest, parkidest ja puhkealadest.

4. Selles sättes toodud kohustuse täitmist saab käitajalt nõuda vaid sedavõrd, kui võrd seda saab mõistlikult eeldada (mõistlikkuse põhimõtte kohta vt KeÜS § 22 kommentaari). Seega peab kohustuse rakendamine olema proportsionaalne ning lisaks käitisega kaasnevatele keskkonnahäiringutele on asukoha valikul asjakohane arvesse võtta ka muid olulisi kaalutlusi (nt logistilised võimalused asukohas, vajaliku tööjõu olemasolu piirkonnas jms). Samas tuleks juhul, kui käitisega kaasnev



keskkonnahäiring teatud asukohas võib osutada oluliseks KeÜS § 3 lg 2 kohaselt, tulevasel käitajal kas rakendada häiringut vähendavaid meetmeid või valida käitise püstitamiseks teine asukoht. Erandjuhul võib tegevust sellises asukohas lubada juhul, kui puuduvad mõistlikud alternatiivid (nii tegevusele kui ka selle asukohale), tegevus on vajalik ülekaaluka avaliku huvi tõttu ning keskkonnaohu ja olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks võetakse vajalikud meetmed (vt KeÜS §-s 10 sätestatud vältimispõhimõte).

5. Kui käitise püstitamine teatud asukohta tooks kaasa keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamise või seaks ohtu tulevaste, kaalukama avaliku huviga seotud käitiste rajamise samal põhjusel, tuleks käitajal samuti teine asukoht valida. Vastasel juhul keeldutakse käitisele keskkonnaloa andmisest KeÜS § 52 lg 1 punktide 8 või 9 alusel.

6. KeÜS § 18 on üldnorm, mis kohaldub kõigi käitiste suhtes, ning mida võidakse eriseadustega (ja nende alusel antud määrustega) täpsustada. Erisätteid käitiste asukoha valikule leidub ka kehtivas õiguses, näiteks:

- jäätmepõletus- ja koospõletustehaste asukohavaliku täpsemad kriteeriumid sätestab THS § 90;
- jäätmehoidlate asukohavalikut reguleerib JäätS § 33.1 lg 1 p 1 ning selle alusel antud keskkonnaministri määrus;
- kanalisatsiooniehitiste ja naftasaaduste mahutite asukohavaliku nõuded on kehtestatud VeeS § 26 lg 3 alusel antud Vabariigi Valitsuse määrustega.

7. KeÜS §-s 18 sätestatud kohustuse suhe planeeringutega on kahetine. Ühelt poolt piiravad üld- ja detailplaneeringud ning nendes kindlaks määratud maakasutuse siht- ja juhtotstarbed käitise asukoha valikut. Teisalt võib aga käitise püstitamiseks olla vajalik uue detailplaneeringu kehtestamine. PlanS § 9 lg 7 kohaselt on detailplaneeringuga võimalik ka üldplaneeringut ja selles määratud maakasutuse juhtotstarvet muuta. Riigikohtu praktika kohaselt on selline võimalus siiski erandlik, kuna sellisel juhul vaadeldakse vaid väikest osa üldplaneeringuga kaetud alast ja seetõttu pole võimalik arvesse võtta kogu valla või linna territooriumil valitsevat olukorda (RHKKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07, p 11).

7.1 Mõningate käitiste kavandamisel on asukohaalternatiivide kaalumise planeerimismenetluses PlanS-s otseselt ette nähtud. Tegemist on olulise ruumilise mõjuga objektidega, mille asukoht valitakse PlanS § 29<sup>2</sup> lg-te 3 ja 5 kohaselt kas üldplaneeringu või maakonnaplaneeringu alusel, seejuures tuleb kaaluda mitut asukohta (PlanS § 29<sup>2</sup> lg 4).

7.2 Selles osas, kas muude käitiste puhul on enne detailplaneeringu algatamist vaja kaaluda alternatiivseid asukohti, on Riigikohus senises praktikas asunud erinevatele seisukohtadele. Asjas nr 3-3-1-87-08 tehtud lahendis leidis Riigikohus, et kui detailplaneeringuga reguleeritakse eraõiguslikule isikule kuuluva maa kasutamist, ei ole keskkonnamõju strateegilisel hindamisel ja planeerimisdiskretsiooni teostamisel kohustuslik kaaluda alternatiivseid asukohti kavandatava tegevuse läbiviimiseks väljaspool planeeritavat ala (RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 21). Kohtuasjas nr 3-3-1-88-04 leidis Riigikohus seevastu, et prügila rajamiseks koostatava detailplaneeringu puhul pidi KOV juba planeeringu algatamisel kindlaks tegema, kas kõik planeeringu algatamise sisulised eeldused, sh asukohaalternatiivide kaalumise on nõuetekohaselt täidetud (RKHKo 9.03.2005, 3-3-1-88-04, p 28). Oluliseks erisuseks nende kahe juhtumi puhul on asjaolu, et prügila asukoha valiku kohustus ning selle kriteeriumid olid erinevalt raudbetoonelementide tehase asukoha valikust reguleeritud õigustloovas aktis (keskkonnaministri määrusega).

7.3 KeÜS § 18 sätestab käitiste suhtes samuti kohustuse asukohta valida ning kriteeriumid selle teostamiseks, mistõttu avaldab säte eeltoodud Riigikohtu praktika kohaselt mõju ka KOV kohustustele planeerimismenetluses. KOV-l tuleb käitiste rajamiseks koostatavate detailplaneeringute puhul juba nende algatamisel hinnata, kas tulevane käitaja on valinud käitise asukoha vastavalt KeÜS §-le 18 või selles suhtes erisättena rakenduvate õigusaktide nõuetele. Samas on KOV-l asukohavaliku nõuete rikkumise tõttu õigus kogu menetluse vältel menetlus lõpetada või jätta menetluse lõpus planeering (tulevase käitaja soovitud kujul) kehtestamata.

8. KeÜS §-s 18 toodud nõuded käitise asukoha valikule on lisaks planeeringumenetlusele asjakohased ka keskkonnakaitselubade menetlemisel, mis võib järgneda planeeringumenetlusele või olla sellest sõltumatu (nt juhul kui käitise püstitamiseks ei ole kehtivaid planeeringuid vaja muuta ega uut planeeringut

kehtestada). Juhul kui käitise jaoks keskkonnanaloo väljastamisele eelneb keskkonnamõjude hindamise menetlus, on ka selle raames võimalik, ja käitaja seisukohast mõistlik, kaaluda võimalikke asukohaalternatiive. Selleks peab käitaja tegevuse kavandamise varasemas etapis (parimal juhul juba äriplaani koostades) võimalikud asukohaalternatiivid välja selgitama ning valima nende hulgast kõige sobivama(d), mida hakatakse KMH raames täpsemalt analüüsima. Seejuures tuleks võimalike asukohtade valiku kitsendamisel lähtuda kõigist teadaolevatest piirangutest, mis võivad tuleneda nt planeeringutest, aga ka keskkonna kvaliteedi piirväärtustest ning piirkonnas tegutsevate käitiste poolt tekitatavatest keskkonnahäiringutest.

9. Sõltumata sellest, kas loamenetluses viiakse läbi KMH või ei, on asukohavaliku nõuded olulised ka loa andmise üle otsustamisel. Kui käitaja on rikkunud sättest tulenevat kohustust, tuleks KeÜS § 52 lg 1 p 4 kohaselt keelduda keskkonnanaloo andmisest, kuna tegevus ei vasta õigusaktidega sätestatud nõuetele. Komplekslubade puhul tuleb THS § 38 lg 1 p 5 kohaselt nende andmise otsustamisel lähtuda õigusaktides sätestatud nõuetest. THS § 39 p 1 kohaselt võib loa andmisest keelduda, kui tegevus ei vasta õigusaktides sätestatud nõuetele. Teistes kehtivates eriseadustes on selline loa andmisest keeldumise alus samas ette nähtud vaid vee erikasutuslubade puhul (VeeS § 9 lg 10 p 3) ning kiirgustegevuslubade puhul (KiS § 22 p 2).

10. KeÜS § 18 lg 2 kohaselt tuleb ka käitise laiendamisel või muul viisil ümberkujundamisel lähtuda samadest kriteeriumidest nagu uue käitise rajamise korral. Kuna käitise laiendamine või ümberkujundamine toob kaasa ka sellest lähtuva keskkonnahäiringu ulatuse ja/või iseloomu muutumise, on ka sellisel juhul asjakohane erinevaid huvisid ja õiguseid asukohavaliku kaudu tasakaalustada.

10.1 Erinevalt KeÜS § 18 lõikest 1 on KeÜS § 18 lõike 2 otseseks adressaadiks käitaja, kes juba tegutseb kindlas asukohas. Kuna juba tegutseva käitise asukoha muutmise võib käitaja suhtes olla koormav, saab see KeÜS §-s 22 sätestatud mõistlikkuse põhimõttest tulenevalt olla nõutav vähematel juhtudel kui alles tegevust kavandava käitaja suhtes. Samas kohustab ka antud säte käitajat alternatiivseid asukohavalikuid kaaluma juba käitise muutmise kavandamise varajases faasis (kindlasti enne keskkonnanaloo muutmise taotlemist).

10.2 Analoogselt uue käitisega on KeÜS § 18 lõikest 2 tulenev kohustus oluline mitte ainult käitaja, vaid ka uut detailplaneeringut menetleva KOV (kui detailplaneering on vajalik) ning käitise loa muutmist menetleva haldusorgani jaoks (vt kommentaari p 7 ja 8).

**§ 19. KESKKONNAKAITSEALANE VÄLJAÕPE KÄITISES**

**Käitaja peab põhjendatud ulatuses tagama käitises tegutsevate isikute keskkonnakaitsealase väljaõppe.**

1. Käitise edukaks toimimiseks peab see olema tehniliselt kõrgel tasemel ning mehitatud töötajatega, kes omavad nõuetekohaseks käitamiseks vajalikke teadmisi. Keskkonnakaitsealase väljaõppe tagamise kohustus lasub käitajal, sest just temal on kõige täpsem ülevaade oma käitise toimimisest ja sellest, milline väljaõpe on igale töötajale vajalik. Töötajate väljaõppe kulud tuleb kanda käitajal, kuivõrd käitise tegevus toimub käitaja initsiatiivil ja tema huvides. Käitaja huvi käitises tegutsevate isikute kõrgetasemelise väljaõppe vastu suurendab eelduslikult ka vastutus töötaja poolt tekitatud kahju eest. VÕS § 1054 lg 1 järgi vastutab isik, kes kasutab teist isikut pidevalt oma majandus- või kutsetegevuses, selle isiku poolt õigusvastaselt tekitatud kahju eest nagu enda tekitatud kahju eest, kui kahju tekitamine oli seotud majandus- või kutsetegevusega.

2. KeÜS §-s 19 sätestatuga sarnane on ka näiteks TTOS § 13 lg 1 punktist 13 tulenev tööandja kohustus korraldada töötajale enne tööleasumist või töö vahetamist töökohale ja ametile vastav tööohutus- ja töötervishoiualane juhendamine ja väljaõpe. KeÜS §-st 19 tuleneb käitajale võrreldes töötervishoiu- või tööohutusala väljaõppe korraldamisega märksa spetsiifilisem kohustus: käitajal tuleb tagada käitises tegutsevate isikute keskkonnakaitsealane väljaõpe. Samuti on oluline täiendava väljaõppe korraldamine, kui isiku või käitise tegevus muutub (RKTKo 25.03.2009, 3-2-1-14-09, p 20). Käitises töötavate isikute keskkonnakaitsealane väljaõpe võib olla erinev, sõltudes iga konkreetse isiku töö iseloomust.

3. Teatud enamohtlikes valdkondades tegutsemiseks on õigusaktidega sätestatud üsna üksikasjalikud nõuded isiku väljaõppele ning käitaja või käitaja heaks töötava isiku teadmised ja oskused võivad olla nn isikulisteks majandustegevuse nõueteks (MsÜS § 6 lg 3). Isikuliste majandustegevuse nõuete ehk käitise töötajate piisava väljaõppe nõude järgimine igal käitaja tegevuse ajahetkel on seejuures keskkonnala kehtivuse jätkumise ning loast tulenevate õiguste ja kohustuste loovutamise eelduseks (vt KeÜS § 60 ja § 61 lg 1 ning nende kommentaare), samuti võivad need mõjutada keskkonnala andmist ning puudused töötajate väljaõppes tuua endaga

kaasa keskkonnaloa kehtetuks tunnistamise (kui seaduses on vastav alus olemas). Näiteks ohtlike jäätmete käitluslitsentsi saamise eelduseks on vastutava isiku väljaõppe vastavus keskkonnaministri kehtestatud nõuetele, geneetiliselt muundatud põllukultuuri käitlemise eest vastutav isik ja geneetiliselt muundatud põllukultuuri käitlemisega tegeleva ettevõtte töötaja peavad olema läbinud geneetiliselt muundatud põllukultuuri käitlemise koolituse ja neil peab olema koolituse läbimist tõendav tunnistus (vt lähemalt GMOVS § 28.2 ja selle alusel kehtestatud määrust). Ka kiirgustegevusloa saamiseks kõrgaktiivse kiirgusallikaga seotud kiirgustegevuseks peab käitaja loa taotlemisel esitama vajaliku teabe personali kiirguskaitsealase pädevuse, sealhulgas personali teavitamise ja koolitamise kohta.

4. Täpsed nõuded keskkonnakaitsealase väljaõppe sisule valdavalt siiski puuduvad ning väljaõppe ulatuse üle saab otsustada käitaja. Käitajal tuleb vaatamata üksikasjalike nõuete puudumisele tagada, et igal töötajal oleksid vajalikul tasemel keskkonnakaitsealased üldteadmised, mis seonduvad just vastava käitise ja sellest lähtuvate heidete ja ohtudega. Näiteks peaks ka käitise koristaja või valvur suutma eristada käitise tavapärast tööd keskkonnaõnnetusest ning teadma, kellele tuleb õnnetuse või selle kahtluse korral vastav teave edastada ning mis aja jooksul ja millisel viisil seda teha tuleks. Konkreetsemaid nõudeid väljaõppe sisule saab haldusorgan vajadusel esitada keskkonnaloas, kui vastava küsimuse reguleerimise võimalus on sätestatud eriseaduses.

## § 20. TEATAMISKOHUSTUS

**Käitisest lähtuvast olulisest keskkonnahäiringust teatab käitaja viivitamata Keskkonnainspektsioonile või seaduses sätestatud juhul muule asutusele.**

1. Käitaja teatamiskohustus on vajalik selleks, et haldusorganid saaksid olulise keskkonnahäiringu esinemisel võtta tõhusaid meetmeid keskkonna ja inimtervise kaitseks. Vastavad meetmed võivad seisneda keskkonnahäiringu poolt mõjutatavate inimeste teavitamises (KeÜS § 25 lg 1) või evakueerimises, nende varustamises tervisekaitsevahenditega, käitise tegevuse peatamises vms tegevuses.

2. Käitajal on sätte kohaselt kohustus teavitada Keskkonnainspektsiooni (või muud eriseadusega määratud asutust) mitte igast käitisest lähtuvast keskkonnahäiringust, vaid ainult neist häiringutest, mida loetakse oluliseks KeÜS § 3 lg 2 kohaselt (vt olulise keskkonnahäiringu osas ka KeÜS § 3 lg 2 kommentaari). Tegemist on sellise ulatuse või intensiivsusega keskkonnahäiringuga, mille tekkimise piisavat tõenäosust tuleb käitajal vajalike meetmete rakendamisega KeÜS § 16 lg 1 kohaselt vältida (vt ka KeÜS § 16 lg 1 kommentaari).

3. Käitaja teatamiskohustust, nagu ka teisi käitaja üldkohustusi, tuleb sisustada lähtuvalt KeÜS §-s 22 sätestatud mõistlikkuse kriteeriumist (vt selle kohta lähemalt KeÜS § 22 kommentaari). Mõistlikkuse kriteeriumist tulenevalt ei saa käitajatelt muuhulgas nõuda teatamist sellisest olulisest keskkonnahäiringust (nt lõhkamistöodega kaasnevast mürast, välisõhu saastamisest suure põletusseadme poolt, sõnnikulaotamisest tekkivast lõhnahäiringust), mille tekitamine on käitisele väljastatud keskkonnavalos alusel sõnaselgelt lubatud. Juhul kui loa andja peab vajalikuks ka loa alusel lubatavast olulisest keskkonnahäiringust teatamist käitaja poolt, oleks mõistlik sätestada selline kohustus vastava loa tingimusena. Näiteks võidakse keskkonnavalos ette näha kohustus teavitada loa andjat (ja/või kohalikke elanikke) lõhketööde läbiviimise ajast, sõnniku laotamisest põldudele vms. Kui käitaja põhjustab olulise keskkonnahäiringu loa kohaselt lubatust suuremas ulatuses või teistel tingimustel, peaks käitaja sellest üldjuhul haldusorganit teavitama. Kindlasti esineb selline kohustus juhul, kui käitisest lähtuv keskkonnahäiring ületab keskkonna kvaliteedi piirväärtust ning selle ületamisega loa andmisel ei arvestatud või toimub piirväärtuse ületamine ettenähtust suuremas mahus.

4. Käitaja teatamiskohustus tuleks täita viivitamata. Kuna kohustus tuleb täita lähtuvalt mõistlikkuse kriteeriumist, peab käitaja seega teavitama Keskkonnainspeksiooni ilma ebamõistliku (põhjendamatu) viivitusega.

4.1 Hinnang sellele, kas teavitamine toimus ilma põhjendamatu viivitusega, sõltub muuhulgas teavitamise vormist. KeÜS §-s 20 sätestatud üldkohustus ei näe ette kindlat vormi, milles käitaja Keskkonnainspeksiooni teavitama peaks. Keskkonnainspeksiooni valvetelefon on kättesaadav ööpäevaringselt, mistõttu võib eeldada, et käitaja peaks Keskkonnainspeksiooni teavitama kohe pärast häiringust teadasaamist. Viivitus õnnetusest teadasaamise ning teatamise vahel võib olla põhjendatud vaid väga erandlikel asjaoludel. Näiteks võib viivitus olla põhjendatud, kui teatamiseks kohustatud isiku mobiiltelefoni aku oli tühi ning käitises ei leidunud lauatelefoni või kui isik oli sedavõrd hõivatud avariis vigastada saanud töötajale vältimatu esmaabi osutamisega, et ei saanud kohe Keskkonnainspeksioonile keskkonnahäiringust teatada.

4.2 Viivituse keskkonnahäiringu esinemise (nt saasteainete välisõhku paiskumise) ja haldusorganite teavitamise vahel võib põhjustada ka asjaolu, et käitaja ei saa keskkonnahäiringu esinemisest kohe teada. Sellise riski vähendamisele peaksid kaasa aitama nii käitaja muude üldkohustuste täitmine (eelkõige teadmiste omandamise kohustus KeÜS § 16 lg-s 2 ja töötajate väljaõppe tagamise kohustus KeÜS §-s 19) kui ka keskkonnakaitselubades sätestatavad käitise omaseire kohustused.

5. Keskkonnainspeksioon, keda käitaja on teavitanud olulisest keskkonnahäiringust, võib käitaja suhtes rakendada KeJS-s sätestatud meetmeid. Muuhulgas võib Keskkonnainspeksioon peatada käitise tegevuse KeJS § 22 lg 1 kohaselt juhul, kui esinevad vastavas sättes loetletud asjaolud (nt kohe kõrvaldamatu oht inimese elule, tervisele või varale). KeJS § 22 lg 2 kohaselt ei tohi siiski peatada inimeste vara või keskkonda ohustavat tegevust, kui tegevuse peatamine tooks üldistele huvidele suurema kahju kui tegevuse jätkumine. Näiteks võib olla lubamatu elektrijaama töö peatamine heitgaaside puhastusseadme rikke tõttu, kui selle tagajärjena kaasneksid ulatuslikud elektrikatkestused. Sellisel juhul on Keskkonnainspeksioon KeJS § 22 lg 3 alusel kohustatud käitaja tegevusega põhjustatud olulisest keskkonnahäiringust teavitama kohalikku omavalitsust,



maavanemat, keskkonnaministrit ja keskkonnavalda andjat (kui tegemist on loakohustusliku tegevusega). KOV on KeJS § 22 lg 4 kohaselt omakorda kohustatud teavitama piirkonna elanikkonda.

6. Keskkonnainspeksioonile olulisest keskkonnahäiringust teatamise kohustuse näol on tegemist kõigi käitajate suhtes kehtiva üldkohustusega. Eriseadustes võidakse teatud tüüpi käitajate osas täpsustada nii asjaolusid, mille ilmnemisel tuleb haldusorganeid teavitada kui ka vastava teate sisu (lähemalt selle kohta vt käesoleva kommentaari p 6.1), samuti võib eriseaduse kohaselt teavitatav haldusorgan olla muu kui Keskkonnainspeksioon. Allpool on toodud mõned näited vastavatest eriregulatsioonidest.

6.1 Olulise keskkonnahäiringu tekkimist eeldatakse KeÜS § 3 lg 2 p 3 kohaselt muuhulgas keskkonnakahju põhjustamisel KeVS tähenduses (kahju elupaigale, liigile, kaitstavale alale, veele või pinnasele). Sellisel juhul kohaldub käitaja suhtes erisättena KeVS § 9 lg 1, mille kohaselt peab käitaja Keskkonnainspeksiooni asemel teavitama Keskkonnaametit ning kui keskkonnakahju võib mõjutada inimese tervist, siis ka Terviseametit.

6.2 THS kohaldamisalasse kuuluvate käitiste (kompleksloa kohustusega käitiste ja teatud orgaanilisi lahusteid kasutavate käitiste) käitajate suhtes kohaldatakse teatud juhtudel KeÜS § 20 asemel erisättena THS § 17. Erisätte kohaselt peab käitaja teavitama Keskkonnainspeksiooni keskkonda oluliselt mõjutava avarii või vahejuhtumi esinemisest. Kui avarii või vahejuhtumiga kaasneb keskkonnaoht, peab käitaja võtma meetmeid tagajärgede piiramiseks ning tulevaste vahejuhtumite ja avariide vältimiseks ja teavitama võetud meetmetest Keskkonnaametit.

**§ 21. KESKKONNAKAITSE NÕUDED KÄITISE TEGEVUSE LÕPETAMISEL**

**Käitaja peab käitise tegevuse lõpetamisel ja selle järel tagama, et ei teki olulisi keskkonnahäiringuid.**

1. KeÜS § 21 eesmärk on vältida olulisi keskkonnahäiringuid mitte ainult käitise tegevuse ajal, vaid ka tegevuse lõpetamisel ning selle järel. Sellised olulised keskkonnahäiringud võivad seisneda peaaesjalikult pinnase ning põhja- ja pinnavee saastuses (vt saastuse mõiste kohta lähemalt KeÜS § 7 lg 5 kommentaari) käitise tegevuskohale jäetud või käitise tegevuse ajal keskkonda sattunud ohtlike ainetega. Samuti võib oluline keskkonnahäiring seisneda pinnasele, põhjaveele või pinnaveele seatud keskkonna kvaliteedi piirväärtuste ületamises. Samas võib esineda ka välisõhu kvaliteeti mõjutavaid olulisi keskkonnahäiringuid (nt põlevkivi poolkoksimägede süttimine).

2. Sätte adressaadiks on käitajad, kes alles asuvad oma tegevust lõpetama või on seda juba teinud. Käitaja kohustus ei ole ajaliselt piiratud, mistõttu on käitajal tegevuse lõpetamisel mõistlik võtta meetmeid selleks, et vältida kõiki võimalikke tulevase olulisi keskkonnahäiringuid, mis oleksid seotud tegevust lõpetava käitisega. Näiteks võib olla asjakohane käitise tegevuskohast kõigi ohtlike ainete ja neid sisaldavate esemete (sh ehitusmaterjalide) ning saastunud pinnase eemaldamine. Samas ei pruugi kõigi tulevaste oluliste keskkonnahäiringute vältimine käitise tegevuse lõpetamise ajal võetavate meetmete abil võimalik olla. Kui see on vajalik olulise keskkonnahäiringu *vältimiseks*, on käitaja kohustatud võtma täiendavaid meetmeid (nt remontima lagunevat jäätmete või ohtlike ainete hoidlat) ka pärast käitise tegevuse lõpetamist.

3. Kuigi käitaja kohustus ei ole ajaliselt piiratud, on ta kohustatud vältima vaid oluliste keskkonnahäiringute teket. Seega ei ole käitaja antud sätte alusel kohustatud taastama olukorda, mis valitses enne käitise tegevuse algust. Samuti ei pea käitaja tagama, et tegevuse lõpetamisel või selle järel ei esineks mingisuguseid keskkonnahäiringuid, vaid vältida tuleb üksnes oluliste keskkonnahäiringute teket (eelkõige keskkonna kvaliteedi piirväärtuste ületamist).

4. KeÜS § 21 kujutab endast üldkohustust, mida võidakse täpsustada eriseadustes. Olulisimaks erisätteks on kompleksloa kohustusega käitiste suhtes kohaldatav THS §

58. Selle kohaselt peab käitaja tegevuse lõpetamisel hindama tegevuskoha keskkonnaseisundit ning võtma meetmeid, mille abil taastatakse tegevuskohas tegevuse alustamise ajal esinenud (ning lähteolukorra aruandes kirjeldatud) keskkonnaseisund. Juhul kui lähteolukorra aruannet ei ole koostatud või see on koostatud juba tegutsevale käitisele, tuleb käitajal võtta meetmeid, mis tagavad, et tegevuskohas ei tekiks olulist keskkonnahäiringut. Seejuures tuleb arvestada käitise ala kasutusviisi või selle kindlaksmääratud muutust. Käitaja peab nii hindamisest kui ka kavandatavatest meetmetest teavitama loa andjat, kuna viimasel on vajadusel õigus nõuda täiendavate meetmete rakendamist. Käitise tegevuse lõpetamisega seotud norme leidub ka teistes valdkondades: näiteks peab välisõhu saasteloa taotluse lahutamatuks osaks olevas lubatud heitkoguste (LHK) projektis käsitlema mh ka keskkonnamõju vältimist või vähendamist käitise sulgemisel ja järelhooldemeetmeid. Jäätmeloakohustuslike tegevuste lõpetamisel rakendatavad tervise- ja keskkonnakaitsemeetmed, sh jäätmekäitluskohtade järelhooldus, määratakse JäätS § 81 lg 2 p 4 kohaselt kindlaks jäätmeloas. Prügilate ning jäätme- ja koospõletustehaste osas sisaldavad vastav keskkonnaministri määrus ja THS §-d 106–111 põhjalikke reegleid tegevuse lõpetamisel rakendatavate meetmete väljatöötamiseks.

## § 22. KOHUSTUSTE RAKENDAMINE

**Käesolevas peatükis sätestatud kohustusi tuleb rakendada niivõrd, kuivõrd seda saab mõistlikult eeldada.**

1. Sarnaselt keskkonnaalastele põhikohustustele (KeÜS § 14 ja § 15) annavad käitaja üldised kohustused aimu käitajalt nõutavast käitumisest, kuid oma suure abstraktsuse tõttu nõuavad need igal konkreetsel juhul paratamatult täiendavat sisustamist. KeÜS § 22 rõhutab, et juba eelnevates paragrahvides sisalduvaid hinnangulisi mõisteid ja väljendeid nagu *vajalikud meetmed* (KeÜS § 16 lg 1), *võimalikult suures ulatuses* (KeÜS § 18 lg 1) või *põhjendatud ulatuses* (KeÜS § 19) tuleb sisustada läbi mõistlikkuse prisma. Käitajalt eeldatava tegevuse ulatuse paikapanemisel tuleb võtta appi mõistlikkuse põhimõte ning hinnata seda, millist käitumist konkreetselt käitajalt võib eeldada.

2. Käitaja hoolsuskohustust ja selle ulatust tuleb üldjuhul mõista objektiivse standardina. Teisisõnu tuleb hinnata seda, kuidas vastavas majandus- ja kutsetegevuses tegutsev isik, eeskätt vastavasse gruppi kuuluv keskmine liige mõistlikult käituks ning milliseid meetmeid rakendaks. See määrab ära ka vastavate kohustuste ulatuse ehk sisustab näiteks selle, milliseid meetmeid saab pidada vajalikeks. Nõutava standardi hindamisel arvestatakse muuhulgas meetmete rakendamisega kaasnevat kulutusi ning seda, milliste meetmete rakendamine on vastavas valdkonnas tavapärane. Samuti saab arvestada teaduse ja tehnoloogia arengut ja tehnilisi võimalusi. Juhul kui mingis tegevusharus võtab valdav enamus käitajaid kasutusele teatud uusi meetmeid ohtude vältimiseks ja riskide vähendamiseks, võib sellest ajapikku tekkida ka ülejäänutele kohustus mõistliku ajaga ennast samale või veelgi paremale tasemele viia. Kohustuste sisustamisel ja nende rikkumise hindamisel saab vastavalt abiks võtta ka tsiviilõigusliku vastutuse teooria ja praktika seoses käibekohustuste rikkumise kui õigusvastasuse alusega.

3. Isikutega seotud puhtalt subjektiivsed asjaolud üldjuhul käitaja kohustuste sisustamisel suurt rolli omada ei tohiks, kuigi see võib üksikjuhtudel mõjutada võimalikku vastutust kohustuste rikkumise eest. Näiteks tsiviilvastutuse alases praktikas on leitud, et selliseid subjektiivseid aspekte nagu VÕS § 1050 lõikes 2

loetletud isiku vanus, haridus, teadmised, võimed ja muud isiklikud omadused on võimalik juba vastutuse kontekstis süü hindamisel arvestada üksnes füüsilisest isikust kahju tekitaja puhul (RKTKo 31.05.2007, 3-2-1-54-07, p 12).

4. Käitaja kohustustele tuginemisel haldusorgani poolt (nt juhul kui ta keskkonnaloa menetluses püüab konkretiseerida ja käitajale loas ette kirjutada konkreetseid meetmeid) tuleb lisaks arvestada ka haldusmenetluses kehtiva proportsionaalsuse põhimõtte (HMS § 3 lg 2) spetsiifiliste nõuetega. Proportsionaalsuse põhimõtte, mis on mõeldud kaitsma isikut avaliku võimu ülemäärase sekkumise eest, ei pruugi vähemalt teoorias täielikult kokku langeda selle mõistliku käitaja standardiga, mida tuleb kasutada kohustuste sisustamisel. Ehkki praktikas ei anna selline hindamine sageli ilmselt erinevat tulemust, olgu märgitud, et halduse tegevuse proportsionaalsuse hindamisel ei hinnata mitte seda, kas mingit meetet tavapäraselt selles valdkonnas rakendatakse, vaid hoopis seda, kas see meede aitab soovitud eesmärgile (nt mingi ohu vältimine) kaasa (kohasus), kas see meede on sama toime juures isikut kõige vähem koormav (vajalikkus) ning kas see ei koorma isikut ülemääraselt, arvestades meetme eesmärki. Asjaolu, et mingi abinõu kasutamine on teatud majandusvaldkonnas tavaline, on üldjuhul siiski kaalukas argument, veendumaks selle proportsionaalsuses.

# 4. PEATÜKK. KESKKONNAALASED ÕIGUSED

## 1. JAGU. ÕIGUS TERVISE- JA HEAOLUVAJADUSTELE VASTAVALE KESKKONNALE NING KESKKONNAALASED MENETLUSLIKUD ÕIGUSED

### SISSEJUHATUS

1. KeÜS 4. peatüki 1. jaos sätestatud keskkonnaalased õigused kujutavad endast õigusi, mis isikutel on seoses ümbritseva keskkonnaga. Jaos on sätestatud materiaalõiguslik õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale (nn õigus puhtale keskkonnale) ning keskkonnaalased menetluslikud õigused: õigus keskkonnateabele, õigus osaleda keskkonnaalaste otsuste tegemisel ning juurdepääs õiguskaitsese keskkonnaasjades. Nende õiguste eesmärk on suurendada igaühe võimalusi rääkida kaasa keskkonnakasutuse ja -kaitse küsimustes, et lõppkokkuvõttes oleks nii praegustele kui ka tulevastele põlvetele tagatud elamisväärne keskkond.

2. Jao regulatsiooni lähtekohaks on Århusi konventsiooni sätted, mille Eesti ratifitseeris 2001. aastal. Konventsioonis tunnustatakse sõnaselgelt igaühe õigust elada oma tervise- ja heaoluvajadustele vastavas keskkonnas, kuigi konventsioonis sätestatakse detailselt vaid keskkonnaalased menetluslikud õigused (nn kolm sammast): õigus keskkonnateabele, õigus osaleda otsusetegemises ja juurdepääs õigusemõistmisele keskkonnaasjades.

3. Konventsioon on tugevalt mõjutanud EL õigust, kuigi EL ühines konventsiooniga alles 2005. aastal. EL õiguse normid reguleerivad ulatuslikult õigust keskkonnateabele ning õigust osaleda otsusetegemises. Lisaks on Euroopa Kohus kohaldanud konventsiooni norme mitmetes EL liikmesriikidega seotud kohtuvaidlustes (nt Euroopa Kohtu 15.10.2009 otsus nr C-263/08, Djurgården-Lilla

Värtans Miljöskyddsförening vs. Stockholms kommun genom dess marknämnd; Euroopa Kohtu 15.01.2013 otsus nr C-416/10, Jozef Križan jt vs. Slovenská inšpekcia životného prostredia; jm).

4. Konventsiooni tähtsuse tõttu on KeÜS nõuete sisustamisel üheks oluliseks juhiseks Århusi konventsiooni nõuete täitmise tagamiseks loodud kontrollikomitee (*Aarhus Convention Compliance Committee*) otsused. Kontrollikomitee lahendab konventsiooni osaliseks olevate riikide tegevuse kohta esitatud kaebusi. Kontrollikomitee poole võib pöörduda igaüks, kes leiab, et konventsiooni osaliseks olev riik on konventsiooni sätteid rikkunud. Komitee otsuste alusel võidakse konventsiooniosaliste kohtumisel panna nõudeid rikkunud riikidele teatud kohustusi. Ka käesolevates kommentaarides on kontrollikomitee praktikat käsitletud ja sellest praktikast tuleks juhendada ka KeÜS rakendamisel.

5. Õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale tuleb analoogselt muude materiaalõigustega arvestada otsuste tegemisel, mis seda õigust riivavad. Samuti on riigiasutustel ja kohalikel omavalitsustel teatud juhtudel otsene kohustus nende keskkonnavalaste õiguste tagamiseks meetmeid rakendada. Nii on keskkonnainfo kättesaadavust reguleerivates sätetes haldusorganitele ette nähtud mitmeid kohustusi info kättesaadavaks tegemiseks.

6. Enamik keskkonnavalaste õiguste peatükist põhineb olemasoleval regulatsioonil. Näiteks tuleb ka kehtiva õiguse kohaselt keskkonnateave avalikustada ning avalikkus kaasata keskkonnavalastesse menetlustesse. Senikehtinud õigusega võrreldes on KeÜS-s täiesti uus üksnes materiaalõigusliku keskkonnavalase õiguse (õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale) sõnaselge sätestamine seaduse tasandil.

**§ 23. ÕIGUS TERVISE- JA HEAOLUVAJADUSTELE VASTAVALE KESKKONNALE**

- (1) Igaühel on õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus.**
- (2) Oluline puutumus on isikul, kes viibib tihti mõjutatud keskkonnas, kasutab sageli mõjutatud loodusvara või kellel on muul põhjusel eriline seos mõjutatud keskkonnaga.**
- (3) Käesoleva paragrahvi lõike 2 kohaldamisel peetakse mõjutatud keskkonnaks või loodusvaraks ka tõenäoliselt mõjutatud keskkonda või loodusvara.**
- (4) Hinnates keskkonna vastavust tervise- ja heaoluvajadustele, võetakse arvesse teiste isikute õigusi, avalikke huve ja piirkonna eripära. Keskkonna mittevastavust tervise- ja heaoluvajadustele eeldatakse, kui on ületatud keskkonna kvaliteedi piirväärtus.**
- (5) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud õiguse tagamiseks on õigus nõuda haldusorganilt keskkonna säästmist ning mõistlike meetmete võtmist, et tagada keskkonna vastavus tervise- ja heaoluvajadustele.**

1. KeÜS §-s 23 sätestatakse õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, mis on kirjanduses tuntud ka kui õigus puhtale keskkonnale või õigus tervislikule keskkonnale (*right to clean environment, right to healthy environment*). Inimväärikuse ja keskkonnaseisundi seosed on tänapäeval ilmsed. Teatud kvaliteediga keskkonda saab pidada inimese üheks põhivajaduseks ning muude esmavajaduste rahuldamine sõltub samuti keskkonnaseisundist. Kui üldjuhul vastutab inimene endale inimväärsel elu kindlustamise eest ise (vt nt PS § 28 kommentaarid, p 2), siis tervise- ja heaoluvajadustele vastava keskkonna tagamisel on isiku enda võimalused küllaltki piiratud. Seda võib pidada üheks põhjuseks, miks KeÜS-s on peetud vajalikuks keskkonnaalase õiguse sätestamine iseseisva õigusena.



1.1 Õiguse sõnastuse eeskujuks on Århusi konventsioon, mille preambuli seitsmendas lauses ja esimeses artiklis nimetatakse iga inimese õigust elada keskkonnas, mis vastab tema tervise- ja heaoluvajadustele. Kuigi konventsiooni sõnastuse põhjal võib järeldada vastava materiaalõiguse tunnustamist (Århusi konventsiooni rakendamise juhised (2000), lk 41), ei ole konventsioonis täpsemalt määratletud, milline on tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond, vaid piirduakse üksnes menetluslike õiguste reguleerimisega.

1.2 Spetsiifilise keskkonnavalase materiaalõiguse olemasolu, ja veelgi enam selle sisu osas rahvusvahelisel tasandil üksmeel pigem puudub. Klassikalistes inimõiguste alastes konventsioonides ja paktides (nt Inimõiguste ülddeklaratsioon (1948) või Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (1950)) keskkonnavalast inimõigust ei sisaldu. Kaasajal tõlgendatakse neis sisalduvaid õigusi siiski tihti laiendavalt, tagades kaitse ka tõsiste negatiivsete keskkonnamõjutuste eest. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas on kujunenud eelkõige konventsiooni artiklist 8 – õigus austusele era- ja perekonnaelu vastu – peamine alus, millele tugineda oluliste ebasoodsate keskkonnamõjutuste korral (vt nt *Kyrtatos vs. Kreeka* (nr 41666/98), *Tatar vs. Rumeenia* (nr 657021/01), *Dubetska ja teised vs. Ukraina* (nr 30499/03)).

1.3 EL aluslepingutes ega EL põhiõiguste hartas keskkonnapõhiõigust sätestatud pole. Samas on Euroopa Kohus otsemõju doktriini kujundanud selliselt, et direktiivides sätestatud teatud keskkonnaelementide kvaliteedinõuetest tuleneb subjektiivne õigus nõuda nendest kinnipidamist. Vastavat kohtupraktikat pole siiski palju ning see puudutab välisõhu ja joogivee kvaliteeti (vt kommentaari punkt 5.5.2).

1.4 Enamikus kaasaegsetes põhiseadustes on sätestatud keskkonnavalane õigus, kuigi selle õiguse sõnastus varieerub oluliselt. Eesti põhiseaduses keskkonnavalast õigust otsesõnu sätestatud pole. KeÜS §-s 23 sätestatud õigus puhtale keskkonnale eksisteerib subjektiivse materiaalõigusena, sõltumata sarnase õiguse olemasolust põhiseaduse tasandil.

2. KeÜS § 23 kohaselt on igaühel õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Õiguse olemasolu ei tähenda, et see prevaleeriks mis tahes muu õiguse, nagu näiteks omandiõiguse või ettevõtlusvabaduse ees. Samuti ei saa igaüks nõuda keskkonnaseisundi parandamist. Esiteks saab isik õigusele tugineda

vaid juhul, kui keskkonnaseisund mõjutab ebasoodsalt just tema tervise- ja heaoluvajadusi. Teisisõnu peab isikul olema oluline puutumus mõjutatud keskkonnaosaga (vt KeÜS § 23 lg-d 1, 2 ja 3). Teiseks ei tähenda olulise puutumuse olemasolu tingimata, et isiku õigust on rikutud. Juhinduda tuleb konkreetse juhtumi asjaoludest, arvestades teiste isikute õigusi, avalikke huve ja piirkonna eripära (KeÜS § 23 lg 4). Kolmandaks ei saa nõuda igaühelt tingimusteta õiguse tagamist. Nõuda saab haldusorganitelt keskkonna säästmist, st keskkonnaseisundi halvendamisest hoidumist ning mõistlike meetmete võtmist keskkonnaseisundi parandamiseks (KeÜS § 23 lg 5).

2.1 *Tervise- ja heaoluvajadustele vastava keskkonna* mõiste täpsemaks sisustamiseks KeÜS § 23 lg 1 tekst otseseid juhiseid ei anna. Eriti on ajas muutuv *heaolu* mõiste ning see sõltub konkreetse ühiskonna arengutasemest ja võimalustest. Vastavalt muutub ka arusaam sellest, millised heaoluvajadused on kaitset vääriavad. Seega tuleb need mõisted sisustada seaduse rakendajal igal üksikjuhul. KeÜS seletuskirja kohaselt täpsustatakse õiguse ulatust keskkonnaseadustiku eriosas, mida käesolevate kommentaaride kirjutamise ajaks veel valminud pole.

2.2 KeÜS § 23 kohaselt on igaühel õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Maailma Terviseorganisatsiooni põhikirja preambuli kohaselt on tervis täieliku füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisund, mitte üksnes haiguse või puuete puudumine. Seega hõlmab tervis heaolu selle laias tähenduses. Tervisekaitses on siiski kesksel kohal kaitse inimest füüsiliselt otseselt ohustava tegevuse või olukorra eest. PS § 28 lg 1 – õigus tervise kaitsele – kommentaarides selgitatakse riigi kohustust rakendada meetmeid tagamaks, et inimeste elukeskkond oleks tervislik ja ohutu: nt välisõhu kvaliteet, ohutu müratase, toiduohutus; kaitse kiirguse eest; kaitse asbesti eest (PS § 28 kommentaarid, p 6.2.1). Heaolu esiletoomine KeÜS § 23 sõnastuses tähendab, et selle õiguse tagamiseks peab isikut kaitsma ka mõjutuste eest, mis on küll häirivad, kuid ei pruugi tingimata kaasa tuua otsest tervisekahjustust (nt ebameeldiv lõhn, müra jms).

2.2.1 *Heaolu* mõistet ei saa alati siduda konkreetsetest kehtestatud arvulistest normidest kinnipidamisega. Näiteks võib pidevas mürafoonis viibimine tekitada stressi ka juhul, kui müranorme ei ületata ning heaolu vähenemine võib seisneda ka

nõ negatiivsetes mõjutustes (nt väheses valguses kõrghoonestuse tõttu või kaevu kuivamise seoses põhjavee alanemisega kaevandamise tagajärjel). KeÜS seletuskirja kohaselt võib heaolu siduda elukeskkonna vastavusega teatud tingimustele. Sellisteks tingimusteks on näiteks rohealade olemasolu, nende kvaliteet ja juurdepääs neile. Juurdepääs rohealadele on üheks heaolu mõõtmise kriteeriumiks ka rahvusvahelisel tasemel (nt OECD 2011. a välja antud heaolu raportis „How is Life? Measuring Well-being”).

2.2.2 Heaoluvajaduste sisustamisel tuleb silmas pidada igaüheõiguseid (vt 4. peatüki teise jao kommentaare). Näiteks võib heaolu oluliselt vähendada olukord, kus elukoha lähedane marjamets kaob suures ulatuses seoses kaevanduse laiendamisega. Heaolu mõjutamine ei tähenda siiski automaatselt õiguse rikkumist või nõudeõigust (vt kommentaari p 3).

2.3 KeÜS § 23 lg 1 kohaselt on igaühel õigus teatud kvaliteediga keskkonnale. KeÜS-s puudub *keskkonna* legaldefiniitsioon (vt 1. ptk 2. jao sissejuhatuse kommentaari p 3). Keskkonnana KeÜS § 23 tähenduses tuleb käsitada füüsilist keskkonda, mis eelkõige hõlmab inimese loodusliku elukeskkonna. KeÜS seletuskirja kohaselt peaksid tehiskeskkonnast olema *keskkonna* mõistega hõlmatud tehiskeskkonna looduslähedasemad osad, nagu linnapargid ja puisteed, kuid mitte miljööväärts laiemas tähenduses.

3. Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale on piiritletud olulise puutumuse kriteeriumi kaudu, mis on sätestatud KeÜS § 23 lg-s 2. Tulenevalt lõike 2 sõnastusest on puutumus isikul, kellel on eriline seos mõjutatud keskkonnaosaga. KeÜS seletuskirja kohaselt on puutumuse aluseks oluline ja reaalne seos isiku huvidega. Teisisõnu saab isikul olla mingi keskkonnaosaga oluline puutumus vaid juhul, kui sellest keskkonnaosast sõltub isiku tervise- ja heaoluvajaduste rahuldamine. Puutumus on eelkõige juhul, kui isik kasutab keskkonnaosa intensiivselt, nt kalastab sageli järvel või kasutab allikat veevõtuks. Lõike 2 tähenduses tuleb käsitada loodusvarana mis tahes keskkonnaelementi, mida on võimalik kasutada. Kuivõrd keskkond on KeÜS tähenduses ümbritsev füüsiline ruum, siis võib oluliseks puutumuseks piisata ka sellest, kui isik mõjutatud ruumiosas tihti viibib, sest sellega võib kaasneda praktiliselt vältimatu kokkupuude isiku tervist ja heaolu mõjutava teguriga (nt saastatud välisõhk või norme ületav müra). On siiski

oluline, et mõjutatud keskkonnaosa seostuks otseselt konkreetse isiku tervise- ja heaoluvajadustega. Seletuskirja kohaselt ei saa näiteks metsas tervisejooksu harrastaval isikul üldjuhul olla puutumust mõne kaitsealuse taime kasvukoha hävimisega samas metsas, sest sellel ei ole seost vajadusega, miks ta metsa kasutab.

3.1 Oluline puutumus ei pea KeÜS § 23 lg 2 kohaselt siiski tingimata seisnema keskkonna tegelikus kasutuses, vaid selleks võib olla ka muu eriline seos. KeÜS tekstis ega seletuskirjas pole toodud täpsemaid selgitusi selle kohta, milles võiks seisneda muu eriline seos. On mõeldav, et selline seos tuleneb näiteks teaduslikest huvidest, usulistest tõekspidamistest või mõjutatud keskkonnaosa kinnistuna omamisest. Siiski peab mõjutatud keskkonnaosast oluliselt sõltuma isiku tervise- ja heaoluvajaduste rahuldamine. Näiteks järve mõjutamise korral võib tekkida oluline puutumus isikul, kes on ostnud järveäärse lagunenud talumaja kavatsusega maja suvituskohana taastada. Sellisel isikul on eriline seos mõjutatud keskkonnaga, kuid taolist seost ei saa olla isikul, kes on käinud kohta üksnes vaatamas, ent pole kinnisasja omandanud. Eriline seos ei pea tähendama tingimata kõigist teistest isikutest eristuvat seost, kuivõrd KeÜS § 23 lg 2 kohaselt on puutumuse aluseks ka keskkonnaosas tihti viibimine või selle sage kasutus ning samas keskkonnaosas saavad viibida või seda kasutada paljud isikud. Kokkuvõtvalt on lõikes 2 antud vaid üldised juhised ning puutumust tuleb hinnata iga konkreetse juhtumi asjaoludest lähtuvalt.

3.2 KeÜS § 23 lõikes 2 kasutatud sõnad *tihti*, *sageli* ja *eriline* viitavad sellele, et isiku tervise- ja heaoluvajaduste rahuldamine peab olema mõjutatud olulisel määral. Samas sõltub see, mida tuleks pidada sagedaseks või eriliseks, ka negatiivse keskkonnamõju intensiivsusest: mida intensiivsem mõju, seda vähemast kokkupuutest keskkonnaosaga piisab, et isikul oleks oluline puutumus. Näiteks piisab ka lühiajalisest saastatud linnaõhu käes viibimisest olulise puutumuse tekkeks.

3.3 On ilmne, et KeÜS § 23 lg 2 sõnastus on mõjutatud kohtupraktikast. Kohtupraktikale tuginemisele viitab ka KeÜS seletuskiri. Eelkõige on asjakohased Tallinna Ringkonnakohtu lahendid subjektiivse keskkonnavalase õiguse kohta aastatest 2007–2008. Kohus on asunud seisukohale, et keskkonnamõjul on isiklik puutumus (sõltumata mõjust muudele põhiõigustele) ka siis, kui isik on tavapäraselt

mõjutatavat keskkonnaressurssi kasutanud, kui ta viibib sageli kõnealuses keskkonnas või kui tal on sellega märgatavamalt tihedam seos kui ülejäänud avalikkusel või kui keskkonnamõjust sõltub muul viisil oluliselt isiku heaolu. Sellisel juhul on tegemist enda, mitte pelgalt avalikkuse huvides esitatud kaebusega. Kohtu hinnangul ei ole isiku elukeskkonnaks ainult tema kinnistu, vaid vähemalt ka tema elukohta vahetult ümbritsev avalik ruum, iseäranis elamu vahetus läheduses asuvad linnapargid, samuti sellised alad, kus isik tavatseb jalutada, sportida, lapsega mängida või muul viisil vaba aega veeta (TlnRingKm 13.08.2007, 3-07-102; TlnRnKo 18.03.2008, 3-06-1136; TlnRnKo 26.06.2008, 3-06-188).

3.4 Olulist puutumust peab üldjuhul tõendama isik, kes tugineb oma õigusele tervise- ja healuvajadustele vastavale keskkonnale. Juhul kui mõjutatud keskkonnaosa on osa isiku elukoha lähedusse jäävast avalikust ruumist, on ringkonnakohtu praktikas puutumust eeldatud. Näiteks on kohus kaebajate kinnistute asukohast lähtuvalt pidanud põhistatuks, et isikute elukeskkonnaks on Pärnu rannapark, ja seda hoolimata asjaolust, et mõne kaebaja kinnistu asus pargist enam kui kilomeetri kaugusel (TlnRnKm 13.08.2007, 3-07-102, p 17). Sarnaselt on kohus seoses hoone rekonstrueerimisega haljasalal tuvastanud isikliku puutumuse kaebajal, kelle elukoht asus teisel pool haljasala, 400 m kaugusel rekonstrueeritavast hoonest (TlnRnKo 26.06.2008, 3-06-188, p 16). Seoses paekivi kaevandamise ja esmase töötlemisega on kohus asunud seisukohale, et mida lähemal asub isiku elukoht saasteallikale, seda tõenäolisem on õiguse puhtale keskkonnale riive. Kriteeriumiks on ka isikute endi hinnang õiguste riive kohta. „Piiri isikute vahel, kelle õigusi rikutakse ja kelle omi mitte, ei ole aga käesoleval juhul võimalik selgelt tõmmata. Riive intensiivsus kahaneb järkjärgult seoses kauguse suurenemisega vaidlusalusest objektist. Säärases olukorras on oluline ka isiku subjektiivne hinnang, kas tema õigusi on riivatud või mitte – s.t. huvi haldusasja vastu.” (TlnRnKo 15.12.2004, 2-3/140/04 p 31).

3.5 KeÜS § 23 lg-s 2 sätestatud olulise puutumuse kriteerium on sarnane Riigikohtu praktikas kujundatud puutumuskaebuse „olulise ja reaalse puutumuse” tingimusega (vt RKHKO 28.02.2007, 3-3-1-86-06; RKHKO 12.01.2012, 3-3-1-68-11; RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11; Riigikohtunik Indrek Koolmeistri eriarvamus halduskolleegiumi 06.12.2012 otsusele kohtuasjas nr 3-3-1-56-12). Riigikohtu

hinnangul ei ole keskkonnaküsimuste otsustamist käsitlevates asjades võimalik kaebeõigust sisustada identselt tavapärase haldusasjadega subjektiivse avaliku õiguse rikkumise kaudu ning kohtusse pöördumise õiguse aluseks saab lisaks õiguste rikkumisele olla ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga. Kui kaebus on esitatud puutumuse motiivil, ei tuvasta kohus kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumist, vaid kontrollib haldusorgani tegevuse vastavust õigusnormidele, mis kaitsevad kaebaja huvisid, eristamata seejuures, kas nendest tuleneb kaebajale ka subjektiivne õigus või mitte (RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11, p 29). Täpsemalt peavad olema täidetud järgmised kriteeriumid: 1) vastava tegevuse oluline ja reaalne mõju isiku kaitstavatele põhjendatud huvidele; 2) põhjuslik seos tegevuse ja tagajärje vahel; 3) tagajärje saabumise piisav tõenäosus. Erinevalt puutumuskaebusest ei hõlma KeÜS § 23 lg 2 otseselt isiku seost vaidlustatava akti või toiminguga, vaid iseloomustab isiku seost negatiivselt mõjutatud keskkonnaosaga. Teisisõnu seondub KeÜS § 23 lg 2 eelkõige puutumuskaebuse küsimustega – millisel juhul saab isiku huvi pidada põhjendatuks ning millisel juhul on mõju oluline –, sest reaalsuse kriteeriumit on kohus sisustanud eelkõige läbi tegevuse ja tagajärje põhjusliku seose ning tagajärje tõenäosuse.

3.6 Riigikohtu lahenditest on ilmne, et puutumuskaebuse alusel ei ole võimalik kaitsta avalikke huve. Ka KeÜS § 23 lähtub põhimõttest, et isikul on võimalik kaitsta vaid seda osa keskkonnast, mis oluliselt mõjutab tema tervise- ja heaoluvajaduste rahuldamist. Samas võib tulenevalt lõike 2 määratlusest sama keskkonnaosa suhtes oluline puutumus eksisteerida paljudel isikutel, nt seoses välisõhu kvaliteediga kesklinnas.

3.7 Riigikohtu praktika vähesuse tõttu ei ole selge, milliseid keskkonnahuve peab kohus põhjendatuks ning millistel juhtudel tuleb mõju pidada oluliseks. Riigikohus on käsitlenud seoses puutumuskaebusega isiku soovi kaitsta oma kinnistu ümbruses keskkonda, kuigi kokkuvõttes kaebust ei rahuldatud, sest mõju polnud oluline ega reaalne. Riigikohtu hinnangul ei saanud kaitseala vähendamise mõju olla oluline, sest märkimisväärne osa kaebajate kinnistute ümbrusest jäi endiselt kaitstuks (RKHKo 12.01.2012, 3-3-1-68-11 p 24-25). Riigikohus on pidanud puutumuskaebust aktsepteeritavaks, kui isik tavapäraselt kasutab kahjustatud keskkonnaressurssi

(RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11, p 29). Pole selge, milliseks kujuneb Riigikohtu praktika pärast KeÜS § 23 jõustumist, sest õiguslik olukord muutub oluliselt.

4. KeÜS § 23 lõike 3 peamiseks eesmärgiks on täpsustada lõikes 2 kasutatud *mõjutatud keskkonna* ja *mõjutatud loodusvara* mõistet selliselt, et hõlmatud poleks vaid juba avaldunud või kindlalt avalduv mõju, vaid ka potentsiaalne ja ebakindel mõju. Lõike sõnastus seondub vältimis- ja ettevaatusprintsipiiga (vt KeÜS §-de 10 ja 11 kommentaare).

4.1 Lõige 3 omab tähtsust otsustamisel, kas konkreetsel tegevusel on mõju isiku tervisele ja heaolule ning seondub seega Riigikohtu puutumuskaebuste praktika „reaalsuse” kriteeriumiga. Riigikohtu hinnangul tähendab reaalne mõju muuhulgas seda, et vaidlusaluse akti ja väidetava tagajärje vahel peab olema põhjuslik seos, ning kaebaja peab näitama, et väidetava tagajärje saabumine on tõenäoline (RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11, p 17).

5. KeÜS § 23 lõikes 4 piiritletakse, kuidas hinnata keskkonnavalase õiguse rikkumist. Ehkki grammatilise tõlgenduse kohaselt võib tunduda, nagu võimaldaks säte sisustada isiku tervise- ja heaoluvajadusi lähtuvalt teiste isikute õigustest, avalikust huvist või piirkonna eripärast, ei ole selline tõlgendus asjakohane. Lõike esimeses lauses ei piiritleta õiguse kaitseala, vaid loetletakse kriteeriumid, mida sätte rakendajal tuleb kaaluda siis, kui ta hindab isiku keskkonnavalase õiguse riive põhjendatust. Riive ehk isiku keskkonnavalase õiguse piiramine saab olla lubatav eelkõige juhul, kui see tuleneb teistest õigustest või avalikest huvidest.

5.1 Teiste isikute õigused võivad seisneda näiteks ehitusõiguses, maavara kaevandamise õiguses vm. Kaalumisel tuleb arvestada ka nii kõnealuse isiku kui ka teiste isikute põhiseadusest tulenevate põhiõigustega, nagu õigus elule ja tervisele või isiku omandiõigus ja ettevõtlusvabadus. Kaalutavatel õigustel võib olla erinev kaal, sõltuvalt nt sellest, kas tegemist on juba tunnustatud õigusega (nt kaevandamisloa andmise järel tekkinud õigus kaevandamiseks) või mitte.

5.2 Piirkonna eripära võib seisneda näiteks selles, et isik elab tiheasustusosalal või tööstuspiirkonnas. Nii on Riigikohus leidnud, et piirkondades, nt linnakeskustes, kus ehitised paiknevad valdavalt lähestikku, võib uute hoonete ehitamisel lugeda piisavaks ka valgustust, mida iseloomustab varasemast normatiivist väiksem

insolatsioonikestus. Kui isik valib elukohaks linnakeskuse või muu kõrge ja tiheda hoonestusega piirkonna, siis peab ta põhimõtteliselt leppima väiksema loomuliku valguse hulgaga ja sellisele elukeskkonnale vastava vaatega. Seega on piisava loomuliku valgustuse tagamisel oluline ka ehitise ümbruskonnas valitsev elamute tavaline valgustus (RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 25). Analoogne lähenemine peaks laienema ka juhtudele, mil piirkonna eripära ei seisne mitte tavapärasest suuremates, vaid väiksemates keskkonnahäiringutes. Näiteks piirkonnas, kus on tavapäraselt vähe tööstustegevust ning parem õhukvaliteet (piirkonnad, kus on palju kaitsealasid vmt), on isiku tervist ja heaolu mõjutava tegevuse lubamise võimalused piiratamad ning võimalikud nõuded tegevusele rangemad. Piirkonna eripära ei ole siiski tegevust tingimata lubav ega välistav, vaid see on üks asjaolu, mida haldusorgan peab tegevusele luba andes kaaluma.

5.3 Piirkonna eripära arvestamine võib tuleneda juba keskkonnavalastest normidest (nn keskkonna kvaliteedi piirväärtusest) endast. Nii on näiteks kehtivatest normidest tulenevad müra piirtasemed piirkonnast sõltuvalt erineva arvsuurusega – looduslikel ja puhkealadel kehtivad ühed normid, elamualadel teised, ning tööstusaladel on lubatava müra piir juba oluliselt kõrgem. Samuti on VeeS alusel kehtestatud erinevad piirväärtused (piirarvud) ohtlike ainete sisaldusele tööstus- või elamumaa pinnases.

5.4 Sättel on märgatavaid ühiseid jooni asjaõiguses tuntud naabrusõiguste instituudiga. AÕS §-s 143 sätestatud piirangud kahjulike mõjutuste (gaas, suits, aur, lõhn, tahm, soojus, müra, põrutused jmt) levimise osas ühelt kinnisasjalt teisele võivad teatud juhtudel olla väga sarnased kaalutlustele, mida tuleb arvestada isiku keskkonnavalase õiguse riive hindamisel (ja neid õigusi riivava tegevuse lubamisel). Kuna naabrusõigused on tekkinud majanduslikel ja sotsiaalsetel põhjustel, ei ole AÕS-st tuleneva kahjulike mõjutuste piirangu eesmärgiks otseselt isikute keskkonnavalaste õiguste kaitse, vaid kinnisasja omaniku kaitse. Kinnisasja omanikul on õigus keelata kahjulike mõjutuste levimist teiselt kinnisasjalt oma kinnisasjale või nõuda selle eest hüvitist üksnes juhul, kui see kahjustab oluliselt tema kinnisasja kasutamist.

5.4.1 Kinnisasja seisund ja kasutusvõimalused AÕS § 143 kontekstis võivad hõlmata ka looduskaitselisi väärtuseid. Riigikohus on oma praktikas leidnud, et



kaitsealuste elupaigatüüpide (taimekoosluste) seisundit mõjutada võiv tegevus mõjutab kinnisasja omaniku vara, kuna kinnisasjaga püsivalt ühendatud taimed on kinnisasja olulised osad. Riigikohtu hinnangul kaitstakse KeHJS § 3 punktiga 2 õigushüve (üleeuroopalise looduskaitse väärtusega Natura 2000 võrgustiku ala), mis on samaaegselt ka omandiõiguse kaitsealas (RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12, p 11).

5.4.2 Keskkonnaalaste õiguste erinevus AÕS §-s 143 sätestatud naabusõigustest seisneb esiteks selles, et need ei ole seotud konkreetse kinnistuga – keskkonnaalane õigus ei eelda kinnistu kuulumist isikule, vaid olulist puutumust keskkonnaga. Teiseks on keskkonnaalase õiguse kaitse tagamiseks suurem riigipoolne garantii. Ka juhul, kui riik õiguse kaitsmiseks piisavalt ei tegutse või on oma tegevusega võimaldanud õigust lubamatult riivata, on isiku võimalused oma keskkonnaalase õiguse kaitsmiseks puhtpraktilisest seisukohast suuremad kui naabusõigustele tuginedes. Riigi tegevuse või tegevusetuse vaidlustamine halduskohtus on isiku jaoks ilmselt lihtsam kui tsiviilvaidluse algatamine naabri vastu. Halduskohtumenetluse eesmärgiks on kaitsta avalik-õiguslikus suhtes nõ nõrgemat poolt ehk isikuid (HKMS § 2 lg 1). Seal ei kehti poolte võistlevuse printsiip, vaid uurimisprintsiip (kohus peab vajadusel ise välja selgitama asjas tähtsust omavad asjaolud, HKMS § 2 lg 4), ning ka menetluskulud võivad olla tsiviilvaidlusega võrreldes oluliselt väiksemad (nt riigilõivud on tsiviilvaidlustes üldjuhul suuremad).

5.5 KeÜS § 23 lg-st 4 tuleneb eeldus, et keskkonna mittevastavust tervise- ja heaoluvajadustele eeldatakse, kui on ületatud keskkonna kvaliteedi piirväärtus. *Keskkonna kvaliteedi piirväärtuse* mõiste osas vt lähemalt KeÜS § 7 lg 3 kommentaari. Kehtivas õiguses on kehtestatud täpsed keskkonna kvaliteedi näitajad, nt saasteainete sisalduse piirnormide, müranormide ning pinna- ja põhjavee kvaliteedinormide näol.

5.5.1 Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ei sõltu sellest, kas keskkonda iseloomustavad kvaliteedinäitajad on õigusnormides fikseeritud. Ehkki Riigikohus on ühes 2009. a tehtud lahendis seadnud keskkonda iseloomustavate näitajate õigusliku fikseeritavuse tingimuse eelduseks, et põhiseadusest saaks tuleneda õigus puhtale looduskeskkonnale (RKHKm 18.06.2010, 3-3-1-101-09, p 13), ei mõjuta see KeÜS § 23 kohaldamist. KeÜS § 23 jõustumisega on siseriiklikus

õiguses kehtestatud keskkonnavalane subjektiivne õigus, mis viidatud lahendi tegemise hetkel puudus. KeÜS § 23 rakendamisel tuleb arvestada, et kõiki keskkonnanäitajaid ja talumiskohustust ei olegi võimalik abstraktselt ja ammendavalt määratleda.

5.5.2 Kui seaduses on mõne keskkonnanäitaja osas keskkonna kvaliteedi piirväärtus kehtestatud, ei pruugi see konkreetsel juhul olla seotav keskkonnavalase subjektiivse õigusega ega hõlmatud KeÜS § 23 lg 4 regulatsiooniga. KeÜS § 23 lg 4 kohaldatavus konkreetse keskkonnakvaliteedi piirväärtuse korral sõltub sellest, kas see piirväärtus on (lisaks üldiste huvide kaitsele) seotud isiku tervise- ja heaoluvajadustega või on see mõeldud üksnes üldiste huvide kaitseks. Esimesel juhul on norm käsitatav keskkonna kvaliteedi piirväärtusena, mille ületamine tähendab KeÜS § 23 lg 4 kohaselt isiku õiguste rikkumist (eeldusel, et isikul on piirväärtusele mittevastava keskkonnaga oluline puutumus). Sellisteks normideks on Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt näiteks õhukvaliteedi ja joogivee kvaliteedi piirväärtused. Euroopa Kohus on otsustanud, et juhtudel, kus õhukvaliteedi ja joogiveega seotud ning rahvatervise kaitsmisele suunatud direktiividega nõutud meetmete järgimata jätmine võib seada ohtu inimeste tervise, võivad viimased tugineda nende direktiivide kohustuslikele normidele (Euroopa Kohtu 30.05.1991 otsus nr C-361/88, Komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik, p 16; Euroopa Kohtu 30.05.1991 otsus nr C-59/89, Komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik, p 19). Näiteks peente tahkete osakeste (PM10) häire- või piirtasemete ületamisel välisõhus võivad füüsilised või juriidilised isikud, keda ületamise oht oluliselt puudutab, pädevatelt ametiasutustelt nõuda, vajadusel pädeva kohtu poole pöördudes, et koostataks tegevuskava (mille koostamise kohustus tulenes liikmesriikidele õhukvaliteedi raamdirektiivi 96/62/EÜ art 7 lõikest 3) sellise ohu vähendamiseks (Euroopa Kohtu 25.07.2008 otsus nr C-237/07, Janecek vs. Freistaat Bayern, p 39). Muude selliste piirväärtustena võib käsitada nt müranorme, ohtlike ainete sisaldust (nt pinnases, kosmeetikatoodetes vmt) ja insulatsiooninorme jm.

5.5.3 Teistsugune on olukord aga näiteks loodusliku mitmekesisuse kaitsega, veekogude hea seisundi saavutamise või hoidmise kriteeriumidega vmt sätetega, milles on samuti seatud keskkonna kvaliteedi piirväärtusena käsitatavaid normatiive, ent mille eesmärgiks ei ole otseselt inimeste tervis ja heaolu, vaid hea

keskkonnaseisund tervikuna. Kuigi põhimõtteliselt on ka sellised loodushüved seostatavad isiku tervise- ja heaoluvajadustega, on selline seos reeglina kaudne ja nõrk. Seega pole vastavad näitajad keskkonna kvaliteedi piirväärtusteks KeÜS § 23 lg 4 tähenduses, st sellisteks piirväärtusteks, mille ületamisel tuleks õiguse rikkumist eeldada.

5.5.4 KeÜS § 23 lg-s 4 sätestatud eeldus ei tähenda, et kui keskkonna kvaliteedi piirväärtust ei ole ületatud, siis vastab keskkond igal juhul tervise- ja heaoluvajadustele. Pigem järeldub just sellise tingimuse eeldusena sõnastamisest, et keskkonna mittevastavus on võimalik ka muudel juhtudel, ent teistpidise tõendamiskoormusega – neil juhtudel tuleb isikul endal tõendada, et keskkond on vajadustele mittevastav. Ka keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamine ei pruugi alati tähendada õiguste rikkumist, ent KeÜS § 23 lg 4 puudutab sõnastusest nähtuvalt eelkõige esimesena kirjeldatud olukorda.

6. Kui KeÜS § 23 lg-st 1 tuleneb keskkonnaalane õigus, mida tuleb otsuste tegemisel arvestada ja kaitsta, ning mida isik saab ka ise kohtus kaitsta, siis lõikest 5 tuleneb selle õiguse realiseerimiseks vajalik õigus nõuda riigilt teatud kohustuste täitmist. Isik saab nõuda haldusorganilt oma keskkonnaalase õiguse kaitstuse tagamiseks keskkonna säästmist ning mõistlike meetmete võtmist.

6.1 *Keskkonna säästmise* mõiste sisustamisel tuleb tõmmata paralleel PS §-ga 53, mis näeb ette, et „igaüks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud”. Säästmiskohustus tähendab siin kohustust mitte tekitada kahju. PS kommentaarides märgitakse, et PS §-st 53 tulenev kohustus ei laiene riigile, ent see ei tähenda, et riik vabaneks säästmiskohustusest – riigi enda selline kohustus tuleneb PS §-st 5 (PS § 53 kommentaar p 6.1). Varasemas kohtupraktikas on siiski leitud, et PS § 53 seab säästmiskohustuse ka riigile ja kohalikule omavalitsusele, ning loob sellega isikule subjektiivse õiguse nõuda avalikult võimult keskkonna säästmist vähemalt neil juhtudel, kui keskkonna kahjustamine puudutab isikut, st mõjutab tema elukeskkonda (TlnRnKo 18.03.2008, 3-06-1136).

6.2 KeÜS § 23 lg-st 5 tulenev nõudeõigus hõlmab kaht haldusorgani võimalikku käitumisviisi: esiteks säästmist (keskkonna kahjustamisest hoidumist) ja teiseks

meetmete võtmist, et tagada keskkonna vastavus tervise- ja heaoluvajadustele. Mõlemad nõuded on võimalikud nii olukorras, kus kahju ei ole veel tekkinud kui ka olukorras, kus kahju on juba tekkinud, ent soovitakse ära hoida edasist kahju tekkimist (säästmiskohustusele tuginedes) ning kõrvaldada juba tekkinud kahju tagajärjed (selleks on vajalik meetmete rakendamine).

6.3 KeÜS § 23 lg 5 annab õiguse nõuda keskkonna säästmist ja meetmete rakendamist üksnes haldusorganilt, mitte aga eraisikutelt. Eraisikute vastu võib nõudeõigus tekkida muudel alustel, nt VÕS (kahju hüvitamise ja kahju ärahoidmise sätted), samuti ka AÕS § 143 jj (juba eelpool viidatud naabrusõigused) alusel. Samas on selge, et ka haldusorgani suhtes sätestatud nõudeõigus võib realiseerimisel kaasa tuua tagajärgi eraisikutele. Näiteks kui isik nõuab müraolukorra parandamist, tuleb haldusorganil võtta müra vähendamiseks meetmed, mis võivad hõlmata piirkonnas tegutsevate ettevõtjate tegevusaja piiranguid või lisakohustusi nt heliisolatsiooni paigaldamise näol. Haldusorgani õigus eraisikutelt selliste meetmete rakendamist nõuda peab aga tulenema muudest seadustest (näites toodud müra vähendamise meetmete rakendamise kohustus müra piirtaseme ületamise korral tuleneb rahvatervise seaduse alusel antud sotsiaalministri määrusest). Selliste meetmete rakendamine on võimalik nt loamenetluse või haldusorgani ettekirjutuse kaudu.

6.4 KeÜS § 23 lg-s 5 sätestatud nõudeõigus meetmete rakendamiseks on piiratud mõistlikkuse tingimusega. Mõistlikkuse põhimõtte rakendamine on KeÜS läbiv lähenemine kohustuste osas, mis on küll vajalikud, ent mille ülemäära range kohaldamine võiks olla ebaproportsionaalne (vt nt KeÜS § 10 vältimispõhimõte, § 14 hoolsuskohustus, § 22 käitaja kohustuste rakendamine). Proportsionaalsuse hindamisel tuleb arvestada nii meetmete võtmisest saadavat kasu (keskkonnaseisundi parandamine, isiku keskkonnaalase õiguse kaitse) kui ka meetmete koormavust haldusorganile (ja potentsiaalselt ka eraisikule, kelle tegevust haldusorgan peab piirama).

**§ 24. ÕIGUS KÜSIDA KESKKONNATEAVET**

(1) Igaühel on õigus küsida keskkonnavalast avalikku teavet (edaspidi *keskkonnateave*), esitades selgitustaotluse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse alusel või teabenõude avaliku teabe seaduse või muu seaduse alusel.

(2) Keskkonnateave on kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb:

1) selliste keskkonnaelementide nagu õhu, atmosfääri, vee, pinnase, maa, maastike ja looduslike alade, sealhulgas märg-, ranna- ja merealade seisundit, looduslikku mitmekesisust ja looduse koostisosade, sealhulgas geneetiliselt muundatud organismide seisundit ning nende vastastikust toimet;

2) selliseid tegureid nagu ained, energia, müra, vilkuv valgus, vibratsioon, kiirgus või jäätmed, sealhulgas radioaktiivsed jäätmed ja heited, mis mõjutavad või tõenäoliselt mõjutavad käesoleva lõike punktis 1 nimetatud keskkonnaelemente;

3) selliseid meetmeid, sealhulgas haldusmeetmeid, nagu õigusaktid, kavad, programmid, planeeringud, keskkonnakokkulepped ja tegevused, mis mõjutavad või tõenäoliselt mõjutavad käesoleva lõike punktides 1 ja 2 nimetatud keskkonnaelemente ja tegureid, ning samuti nende keskkonnaelementide kaitseks kavandatud meetmeid või tegevusi;

4) aruandeid keskkonnavalaste õigusaktide rakendamise kohta;

5) tulu ja kulu analüüse ning muid majandusanalüüse ja prognoose, mida kasutatakse käesoleva lõike punktis 3 nimetatud meetmete ja tegevuste raames;

6) inimeste tervist ja ohutust, sealhulgas joogivee ja toiduahela saastatust, ning inimeste elutingimusi ning kultuuriväärtuste ja ehitiste olukorda sel määral, kui neid mõjutab või võib mõjutada käesoleva lõike punktis 1 nimetatud keskkonnaelementide seisund või nende elementide kaudu

**käesoleva lõike punktides 2 ja 3 nimetatud mis tahes tegurid, meetmed või tegevused.**

**(3) Teabe küsija ei pea avaldama keskkonnateabe küsimise eesmärki ega muul viisil põhjendada teabe küsimist.**

**(4) Teabe küsija soovil selgitab teabe valdaja andmete kogumise meetodeid ning võimaldab juurdepääsu teabele proovivõtu ja analüüsi meetodite kohta.**

1. Õigus keskkonnateavet küsida on osa õigusest keskkonnateabele, mis seondub riigipoolse nn passiivse teabe avalikustamisega. Õigusele teavet küsida vastab haldusorgani kohustus teave väljastada. Teabeõiguse teine pool seondub teabe aktiivse avalikustamisega haldusorgani poolt, millele vastab isiku õigus teavet saada (vt KeÜS §-de 25–28 kommentaare). Õigus keskkonnateabele on omakorda osa üldisest informatsiooniõigusest, mida põhiseaduse tasemel tagavad peamiselt PS § 44 ja § 45.

1.1. Kohustus tagada riigisisesele keskkonnateabe küsimise õigus tuleneb eelkõige keskkonnainfo direktiivi 2003/4/EÜ art-test 3–5 ja Århusi konventsiooni art-st 4. Mõlema õigusaktiga on ette nähtud miinimumnõuded keskkonnaalase teabeõiguse sisule. Regulatsioonid on sisult väga sarnased, kuid direktiivi sätted on täpsemad. Arvestades direktiivi ja konventsiooni sätete detailsust ja eesmärki – tagada igapäevase juurdepääsu keskkonnateabele – on enamik direktiivi ja konventsiooni sätetest otsekohalduvad. KeÜS § 24 rakendamisel on oluline roll KeÜS §-l 27, mis sätestab nõuded teabe avalikustamisele haldusorgani valduses oleva teabe ja sellele juurdepääsu kohta.

1.2. Õigus keskkonnateavet küsida ei erine põhimõtteliselt õigusest küsida mis tahes avalikku teavet. Seetõttu ei ole õigust keskkonnateavet küsida seadustikus põhjalikumalt reguleeritud. Vastav täpsem regulatsioon sisaldub peamiselt avaliku teabe seaduses (AvTS) ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses (MSVS). Vähesel määral sisaldub asjakohaseid norme ka eriseadustes. Näiteks on reguleeritud keskkonnaregistri seaduses (KeRS) juurdepääs registris sisalduvatele andmetele. Keskkonnaregister on loodusvarade, looduspärandi, keskkonnaseisundi

ja keskkonnategurite andmeid sisaldav riigi põhiregister (vt <http://register.keskkonnainfo.ee>).

2. KeÜS § 24 lg 1 on viiteline (viitab teistele seadustele) ning selles puudub sisuline regulatsioon. Lõike eesmärk on juhatada lugeja vastava regulatsioonini. Lähtutakse eeldusest, et õiguste peatüki sätteid loevad ka inimesed, kes ei pruugi olla kursis sellega, millistes seadustes on teabe küsimise regulatsioon täpsemalt sätestatud.

2.1 Keskkonnateabe küsimine on käsitatav taotlusena, mis on aluseks haldusmenetluse algatamisele. Menetlusele kohalduvad HMS haldusmenetluse üldsätted. Keskkonnateavet võib nõuda ka suuliselt, ning sellisel juhul protokollib taotluse haldusorgan.

2.2 KeÜS § 24 lõikes 1 viidatakse nii AvTS-le kui ka MSVS-le. Esimene neist on asjakohane juhul kui küsitakse olemasolevat avalikku keskkonnateavet, teine aga juhul kui küsitav teave puudub või vastamine eeldab teabe täiendavat analüüsi või sünteesi. Mõlemal juhul tuleb teabe küsimisele vastata viivitamata, kuid erinev on vastamiseks ettenähtud maksimumtähtaeg: teabenõudele tuleb üldjuhul vastata 5 tööpäeva jooksul, kuid selgitustaotlusele 30 kalendripäeva jooksul. Juhul kui küsitav teave on olemas, saab selle väljastamisest keelduda üksnes seaduses sätestatud alustel (nt isikuandmete kaitse seadus, IKS) ning keeldumise aluseid tuleb tõlgendada kitsendavalt. Teave tuleb üldreeglina väljastada nõutud vormis ning tasuta (vt ka AvTS §-s 4 sätestatud avalikule teabele juurdepääsu võimaldamise üldisi põhimõtteid).

3. KeÜS § 24 lõikes 2 on sätestatud keskkonnainfo direktiivi 2003/4/EÜ artikli 2 lg 1 ja Århusi konventsiooni art 2 lg 3 eeskujul *keskkonnateabe* definitsioon. Määratlus on oluline eelkõige keskkonnaalase teabeõiguse sisustamisel. Definitsioonist võib siiski kasu olla mis tahes KeÜS sätte sisustamisel, milles kasutatakse *keskkonna* terminit, sest *keskkonna* mõiste pole seadustikus defineeritud, kuid *keskkonnateabe* mõiste abil saab seda mõnevõrra piiritleda (vt KeÜS 1. ptk 2. jao sissejuhatuse kommentaari p 3).

3.1 Keskkonnateave on mis tahes materiaalses vormis teave, sealhulgas kirjalikus, nähtavas, kuuldavas ja elektroonilises vormis olev teave. Materiaalse vormi

nõuet ei tohiks sisustada kitsalt. Näiteks pole selle eesmärgiks välistada keskkonnateabe mõiste alt töötlemata vms mittelõplikul kujul olevat teavet.

3.2 Nähtuvalt KeÜS § 24 lg-s 2 esitatud definitsioonist on keskkonnateabe mõiste avar: keskkonnateave pole vaid teave keskkonnanelementide seisundi ja neid mõjutada võivate tegurite kohta, vaid muuhulgas ka teave meetmete kohta, mis võivad neid elemente või tegureid mõjutada, samuti nende meetmete raames kasutatavad majandusanalüüsid ja prognoosid jms.

3.3 Keskkonnateabe definitsioonis kasutatakse palju KeÜS-s määratlemata mõisteid. Mitmed neist on siiski defineeritud keskkonnaseadustiku eriosas või sellega seonduvates õigusaktides. Näiteks on defineeritud müra VÕKS §-s 123.

3.4 Keskkonnateabe definitsioonis kasutatakse korduvalt sõnaühendit tõenäoliselt mõjutavad. Pidades silmas, et KeÜS määratluse aluseks oleva keskkonnainfo direktiivi ja Århusi konventsiooni definitsioonides kasutatakse pehmemat väljendit võivad mõjutada, ei tohiks KeÜS väljendit sisustada kitsalt, näiteks hõlmates vaid olukorra, kus mõju tõenäosus on üle 50%.

3.5 Kuivõrd AvTS defineerib avaliku teabe avaralt ning tagab laiaulatusliku juurdepääsu avalikule teabele, pole keskkonnateabe definitsioonil kandvat rolli seoses õigusega teavet küsida ning see on pigem oluline selleks, et piiritleda haldusorganite kohustust teavet koguda ja levitada, mis on reguleeritud KeÜS §-des 25–27. Siiski tuleb tähelepanu juhtida, et AvTS § 3 lg 1 määratleb avaliku teabe kui jäädvustatud ja dokumenteeritud teabe. AvTS § 28 lg 2 kohaselt peab teabe avalikustamisel olema märgitud, kes, millal ja millise toiminguga (kehtestamine, kinnitamine, registreerimine või muu ametlik toiming) on avalikustatava teabe dokumenteeritud ning kellelt saab avalikustatud teabe kohta selgitusi. Keskkonnateave on seevastu mis tahes materiaalses vormis olev teave sõltumata sellest, kas see on mingi ametliku toiminguga dokumenteeritud. Teave, mis on küll jäädvustatud, kuid pole AvTS § 28 lg 2 tähenduses dokumenteeritud, on näiteks ametniku poolt tööülesannete täitmisel tehtud märkmed koosolekul arutatu kohta või ametkonnasisene infovahetus. KeÜS § 24 lg 2 on seega AvTS § 3 lg 1 suhtes erinormiks, mis tähendab, et ka dokumenteerimata teave kuulub avaliku



keskkonnateabe hulka, mis tuleb küsimisel väljastada. Vajadusel on võimalik tugineda ka otse direktiivi ja konventsiooni definitsioonidele.

4. Reeglina on menetluslike õiguste eelduseks teatud kvaliteediga huvi, eelkõige õiguslik huvi. Näiteks saab HMS § 11 lg 1 p 3 kohaselt tavalises haldusmenetluses osaleda kolmas isik, kelle õigusi või kohustusi menetlus võib puudutada. KeÜS § 24 lg-s 3 sätestatakse aga keeld nõuda keskkonnateabe küsimisel huvi põhjendamist. Keskkonnateavet võivad küsida kõik, sealhulgas näiteks väljaspool Eestit elavad isikud. Ka senikehtinud õiguses lähtutakse üldiselt põhimõttest, et teabe küsimisel ei saa nõuda huvi põhjendamist. Näiteks ei ole AvTS-s küll otsesõnu sätestatud keeldu nõuda huvi põhjendamist, kuid teabenõudes ei pea põhjendama teabe küsimist ning teabenõude täitmisest pole võimalik keelduda põhjusel, et isik ei ole põhjendanud oma huvi teavet saada. KeÜS § 24 lg 3 eesmärgiks on anda eelkõige seaduse rakendajale selgesõnaline juhised, mis peaks välistama olukorra, kus huvi põhjendamist kokkuvõttes siiski nõutakse. Näiteks on keskkonnaregistri andmete väljastamise taotluse vormiga pandud teabe küsijale kohustus näidata ära andmete kasutamise eesmärk. Selleks, et vältida haldusorganite asjatut koormamist teabenõuetega, on asjakohastes seadustes sätestatud üldised keeldumise alused. Näiteks võib AvTS § 23 lg 2 p 3 kohaselt keelduda teabenõude täitmisest, kui see nõuab taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi.

5. Teave keskkonnaelementide ja neid mõjutavate tegurite kohta on tihti väga tehniline ja tavalisele inimesele raskesti mõistetav. Teabeküsitajale ei pruugi selge olla andmete tähendus, kui tal puuduvad elementaarsed teadmised sellest, mil viisil andmed on saadud. Samuti sõltub andmete täpsus ja usaldusväärsus nende kogumise meetoditest. Lisaks pole asjakohastele standarditele lihtsat ja tasuta juurdepääsu internetis. KeÜS § 24 lg 4 eesmärgiks on tagada, et teabeküsitajal oleks võimalik saada talle arusaadavaid selgitusi selle kohta, kuidas keskkonnateave on kogutud. Lõikes sätestatud nõue seondub keskkonnainfo direktiivi 2003/4/EÜ art 3 lg-s 5 ja art 8 lg-s 2 ning Århusi konventsiooni art 5 lg-s 2 sätestatud kohustusega teabenõudjat abistada.

## § 25. ÕIGUS SAADA KESKKONNATEAVET KESKKONNAOHU ILMNEMISEL

(1) Keskkonnaohu ilmnemisel, samuti looduslikest teguritest keskkonnale põhjustatud olulise ebasoodsa mõju esinemise piisava tõenäosuse ilmnemisel teavitatakse viivitamata igäühte, keda ohu realiseerumisest tekkinud oluline ebasoodne mõju võib puudutada, edastades teabe, mis võimaldab võtta mõju vältivaid või vähendavaid meetmeid. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, on teavitamiskohustus Keskkonnaministeeriumil.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teave edastatakse ringhäälingu, trükiajakirjanduse või interneti vahendusel või muul asjakohasel viisil, mis tagab tõhusalt teabe jõudmise potentsiaalselt mõjutatud isikute kätte ega too kaasa ebamõistlikke kulusid.

(3) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teave on juurdepääsupiiranguga, on haldusorgan iga kord kohustatud kaaluma, kas keskkonnateabe väljastamisest keeldumise huvi kaalub üles keskkonnateabe avalikustamise huvi.

(4) Kui selgub, et oht puudus või on kõrvaldatud, on ohust teavitanud haldusorgan kohustatud teavitama ohuteatega samas vormis ja mahus ohu puudumisest, kui seda nõuab isik, kelle õigusi teavitamisega kahjustati, või kui selleks on kaalukas avalik huvi.

1. Inimtegevusest tuleneva keskkonnaohu või looduslikest teguritest põhjustatud olulise mõju tekkimise korral peaks isikutel, keda see võib mõjutada, olema õigus saada sellest teavitatud ka ilma ise aktiivselt teavet küsimata, et neil isikutel oleks võimalik rakendada mõju vältivaid või vähendavaid meetmeid.

1.1 *Keskkonnaohu* mõiste all on silmas peetud KeÜS §-s 5 sätestatud definitsiooni – keskkonnaoht on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Oluline keskkonnahäiring omakorda hõlmab igasugust olulist ebasoodsat mõju keskkonnale, sealhulgas nii inimese tervisele, heaolule ja varale kui ka kultuuripärandile. Piisava tõenäosuse osas vt KeÜS § 5 kommentaari. Teavitamiskohustus tekib lisaks keskkonnaohule (mis KeÜS § 3 lg-s 1 sätestatud *keskkonnahäiringu* mõistest tulenevalt võib tuleneda üksnes inimtegevusest) ka looduslikest teguritest

põhjustatud olulise mõju tekkimise piisava tõenäosuse korral. Sellisteks olukordadeks võivad olla nt ilmastikust tekkinud ohud: üleujutused, sinivetikate õitseng jmt.

1.2 Keskkonnaohu korral mõjutatud isikute teavitamise üldine kohustus tuleneb Århusi konventsioonist (art 5 lg 1 p c) ning keskkonnainfo direktiivist 2003/4/EÜ. Direktiivi art 7 lg 4 näeb ette, et liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid tagamaks, et inimeste tervist ja keskkonda ähvardava otsese ohu korral, mille põhjuseks võib olla inimtegevus või looduslikud tegurid, levitaksid riigiasutused viivitamata nende valduses või nende nimel mõne muu asutuse valduses olevat sellist teavet, mis võimaldaks ohustatud elanikerühmal võtta vajalikke meetmeid, et vältida või leevendada ohust tulenevat kahju.

1.3 Ka kehtivas siseriiklikus õiguses on vastav kohustus veelgi üldisemal kujul juba olemas. AvTS § 30 lg 3 kohaselt on teabevaldaja kohustatud viivitamata avalikustama teabe inimeste elu, tervist, vara või keskkonda ähvardava ohu kohta, valides selleks kiireima ja sobivaima viisi, et ohtu vältida ja võimalikke tagajärgi leevendada. KeÜS § 25 näol on tegemist erisättega AvTS-s sätestatud üldregulatsioonist, milles on täpsustatud, mil viisil ning kes peaks keskkonnaohu kohta käiva teabe puudutatud isikutele edastama.

1.4 Samas on KeÜS § 25 näol pigem tegemist üldise põhimõttega, mida täpsustavad eriseaduste normid. Näiteks VÕKS § 40 kohaselt teavitab Keskkonnaamet saasteainete sisalduse häiretaseme ületamise korral avalikkust raadio, televisiooni või ajalehe kaudu. Avalikkusele antav teave peab sisaldama andmeid välisõhu saastatuse registreeritud taseme ning saastamise põhjuste ja kestuse kohta. VÕKS §-des 41 ja 42 on sätestatud erinõuded teabe sisule, kui ületatakse vääveldioksiidi, lämmastikdioksiidi või osoonisisalduse häiretaset. Sellised eriregulatsioonid on KeÜS-st tuleneva üldise kohustuse suhtes erisätteks ning nendega reguleeritud osas KeÜS sätted kohaldamisele ei kuulu.

1.5 KeÜS § 25 seondub ka hädaolukorra seadusega, mille kohaselt tuleb avalikkust viivitamata teavitada hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja selle lahendamisest, kui teavitamata jätmine võib ohustada inimeste elu või tervist, tekitada suure varalise kahju või häirida muul viisil oluliselt

tavapärast elukorraldust (HOS § 9 lg 3). Ehkki selles sättes ei mainita keskkonnaohtu, võib oht inimtervisele, heaolule ja varale toimida keskkonna kaudu ning vastata sellisena keskkonnaohu määratlusele KeÜS §-s 5. Avalikkuse teavitamise kohustus hädaolukorra tekkimisel on reguleeritud hädaolukorra lahendamise plaanides. Näiteks on praktikas koostatud siseministeeriumi juhtimisel HOS alusel ulatuslikust metsa- või maastikutulekahjust põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan, milles on avalikkuse teavitamise kohustus jagatud erinevate asutuste vahel ning määratud teave, mis kindlasti peab avalikkuseni jõudma. Analoogsed plaanid on koostatud üleujutuste, tormide, kiirgushädaolukordade jmt puhuks.

2. KeÜS § 25 lg 1 kohaselt on teavitamiskohustus eelduslikult Keskkonnaministeeriumil, ent on võimalik ja tõenäoline, et eriseadustes on konkreetsetes olukorras teabe edastamise kohustus pandud mõnele muule haldusorganile või isikule. Teavitada tuleb seejuures kõiki isikuid, keda ebasoodne mõju võib puudutada, ning lõike 2 kohaselt tuleb tagada teabe tõhus jõudmine nende isikuteni.

3. Otsustusruum vahendite valiku osas on KeÜS § 25 lõike 2 kohaselt jäetud teavitajale ning see sõltub teavitamise kuludest (näiteks võiks tõhus ohust teavitamise viis olla küll inimestega otse kontakteerumine, ent suure hulga mõjutatud isikute puhul nõuaks see liigset ressursi). Praktikas ei ole teavitamise viisi ja teavitatavate isikute ringi pikk ja põhjalik kaalumise ohu tekkimise korral ilmselt võimalik, ent kohustatud asutustes peaksid võimalikeks ohujuhtudeks olema välja töötatud käitumisreeglid, mis KeÜS §-s 25 sätestatud nõuetega arvestavad.

4. KeÜS § 25 lg-s 3 on antud haldusorganile käitumisjuhised juhuks, kui avalikustatav teave on juurdepääsupiiranguga (nt võib teabe avaldamine kahjustada ärisaladust). Sel juhul peab haldusorgan erinevaid huve kaaluma ning otsustama, kas teave väljastada.

5. KeÜS § 25 lg 4 eesmärgiks on kaitsta isikuid, keda keskkonnaohust teavitamine võis kahjustada. Sellisteks isikuteks võivad olla näiteks ettevõtjad, kelle käitisest tulenevast ohust ekslikult teada anti või kel on huvi avalikkuse teavitamiseks oma käitisest tuleneva ohu möödumisest (nt teade, et ühisveevärgi vett võib jälle juua).

**§ 26. KESKKONNATEABE KOGUMINE, SÄILITAMINE JA AVALIKUSTAMINE**

**(1) Haldusorgan kogub ja säilitab oma ülesannete täitmiseks vajalikku keskkonnateavet viisil, mis tagab selle arusaadavuse, täpsuse, võrreldavuse ja ajakohasuse ning võimaldab selle tõhusat avalikustamist.**

**(2) Keskkonnateave avalikustatakse internetis või muul asjakohasel viisil, mis tagab avalikkuse tõhusa teavitatuse.**

**(3) Avalikustatav keskkonnateave hõlmab vähemalt järgmise teabe:**

**1) keskkonnaga seonduvate rahvusvaheliste lepete, Euroopa Liidu ja riigisiseste õigusaktide elluviimise aruanded;**

**2) keskkonnaga seonduvad programmid ja kavad, sealhulgas valdkonna arengukavad ja strateegiad ning nende elluviimise aruanded;**

**3) keskkonnaseire andmed;**

**4) aruanded keskkonnaseisundi kohta;**

**5) keskkonnakaitseload ja muud haldusaktid, mis annavad aluse olulise keskkonnamõjuga tegevusele, ning keskkonnaalased halduslepingud ja vaba tahte lepingud;**

**6) keskkonnamõju hindamise aruanded, keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanded, Natura võrgustiku alale olulist keskkonnahäiringut põhjustada võivaid tegevusi sisaldavate kavade ja projektide hindamise (edaspidi *Natura hindamise*) aruanded ning keskkonnaalased riskianalüüsid.**

**(4) Käesoleva paragrahvi lõike 3 alusel ei avalikustata juurdepääsupiiranguga teavet.**

1. KeÜS § 26 eesmärgiks on tagada avalikkuse informeeritus keskkonnaseisundist ja sellega seonduvast üldiselt. Kohustus avalikustada teatud keskkonnateavet võib tuleneda ka teistest KeÜS või keskkonnaseadustiku eriosa seaduste sätetest. Näiteks kohustab KeÜS § 25 teavitama avalikkust keskkonnaohust ning KeÜS §-s 47 on sätestatud, kuidas tuleb avalikkust teavitada keskkonnaloa andmisest avatud menetluses. KeÜS § 26 eesmärgiks ei ole reguleerida keskkonnateabe kogumist,

säilitamist ja avalikustamist seoses muude küsimustega kui avalikkuse informeerimine.

1.1 KeÜS § 26 rakendamisel on oluline roll KeÜS §-l 27, mis sätestab nõuded teabe avalikustamisele olemasoleva keskkonnateabe ja sellele juurdepääsu kohta, samuti AvTS §-del 28–33, mis sätestavad üldised nõuded teabe avalikustamisele. KeÜS § 26 on AvTS regulatsiooni suhtes erinormiks, kuigi KeÜS sätte esimeste lõigete abstraktsuse tõttu AvTS regulatsioon nende osas pigem täpsustab KeÜS nõudeid kui vastupidi.

1.2 KeÜS §-s 26 sätestatud riigi (selle laias tähenduses) kohustus on osa õigusest keskkonnateabele, mis põhineb teabe levitamisel riigi initsiatiivil. Teabeõiguse teine pool seondub riigipoolse keskkonnateabe väljastamisega, kui teavet küsitakse (vt KeÜS § 24 kommentaari). Õigus keskkonnateabele on omakorda osa üldisest informatsiooniõigusest, mida põhiseaduse tasemel tagavad peamiselt PS § 44 ja § 45.

1.3 Kohustus keskkonnateavet koguda, säilitada ja levitada tuleneb paljudest direktiividest ja rahvusvahelistest lepingutest. Näiteks kohustab välisõhu raamdirektiiv 2008/50/EÜ liikmesriiki korraldama ulatuslikku välisõhu seiret ning selle tulemustest avalikkust informeerima. Sarnaselt välisõhu raamdirektiivile käsitleb enamik konventsioone ja muid direktiive siiski vaid teatud osa keskkonnateabest. Üldised kohustused tagada avalikkuse informeeritus keskkonnaküsimustes tulenevad Århusi konventsiooni art-st 5 ning keskkonnainfo direktiivi 2003/4/EÜ art-test 7 ja 8. Nende kohustuste ellurakendamisel omab olulist tähtsust INSPIRE direktiiv 2007/2/EÜ, mis harmoniseerib ruumiandmete taristu üldise struktuuri ja haldamise raamistiku seoses EL keskkonnapoliitikaga. Muuhulgas käsitleb INSPIRE direktiiv ruumiandmete kättesaadavust avalikkusele.

1.4 KeÜS § 26 regulatsioon sisaldab üldisi nõudeid, mis on olulised paljude keskkonnaseadustiku eriosa normide rakendamisel. Eelkõige seondub KeÜS § 26 KeSS-ga, mis reguleerib seirekorraldust ning KeRS-ga, mis sätestab keskkonnaandmete keskkonnaregistrisse kandmise, andmete registris hoidmise ning andmete töötlemise ja väljastamise alused. Keskkonnaregister on loodusvarade,

looduspärandi, keskkonnaseisundi ja keskkonnategurite andmeid sisaldav riigi põhiregister (vt <http://register.keskkonnainfo.ee>).

2. KeÜS § 26 lg 1 eesmärk on tagada, et haldusorganid arvestaksid, et keskkonnainfot ei koguta üksnes riigivõimu teostamiseks või rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks, vaid ka avalikkuse teavitamiseks. Kui teabe kogumisel ja säilitamisel pole seda eesmärki silmas peetud, ei pruugi olla võimalik teabe tõhus avalikustamine.

3. Avalikustamine peab KeÜS § 26 lg 2 kohaselt tagama avalikkuse tõhusa teavitatuse. Seda eesmärki ei ole võimalik täita, kui teavet pole kogutud ja säilitatud viisil, mis tagab selle täpsuse, võrreldavuse ja ajakohasuse.

3.1 KeÜS § 26 lg 1 haakub AvTS § 32 lg 1 p-ga 3, mille kohaselt ei või veebilehte pidav asutus avalikustada veebilehel teavet, mis on vananenud, ei vasta tegelikkusele või on eksitav.

3.2 Keskkonnaandmed on tihti väga tehnilised ja vastavate eelteadmisteta mõistetamatud. KeÜS § 26 lg 1 kohane „arusaadavus” tähendab, et teave peab olema mõistetav nõ tavalisele inimesele. Selleks tuleb avalikustatavale teabele vajadusel lisada selgitusi ja mittetehnilisi kokkuvõtteid.

3.3 Tõhusa teavitatuse tagamiseks ei piisa üksnes info kättesaadavaks tegemisest. Juurdepääs infole peab olema lihtne, mis kaasajal tähendab eelkõige info kättesaadavaks tegemist internetis. Eelkõige tuleb teave avalikustada kodulehel, seda muuhulgas tulenevalt AvTS § 29 lg-st 1. Teave ei pea siiski olema esitatud üksnes kodulehel, vaid võimalik on teabe levitamine ka muul viisil, näiteks tehes selle kättesaadavaks populaarses internetikeskkonnas Facebook. *Tõhusa teavitamise* mõiste avamisel saab juhinduda ka AvTS § 30 lg-st 1, mille kohaselt on teabevaldaja kohustatud teabe avalikustama viisil, mis tagab selle jõudmise võimalikult kiiresti igaüheni, kes teavet vajab. Samas ei ole teabevaldajal siiski kohustust teabe taaskasutamise eesmärgil avalikustamiseks teavet täiendavalt süstematiseerida või analüüsida, kui see nõuab ebaoproportsionaalseid pingutusi.

3.4 KeÜS § 26 lg 2 ei nõua avalikustamist üksnes internetis. Tuleb silmas pidada, et kõik üldsuse liikmed ei kasuta internetti, veel vähem mõnd spetsiifilist

internetikeskkonda, mis eeldab kasutajaks registreerumist. KeÜS § 26 lg-s 2 sätestatud „muu asjakohase viisi” sisustamisel saab muuhulgas juhinduda AvTS § 29 lg-st 2, mille kohaselt võib teabe avaldada ka ametlikus väljaandes, tele- või raadioprogrammis või trükiajakirjanduses või dokumendi väljapanekuga üldiseks tutvumiseks kohaliku omavalitsuse asutuses või rahvaraamatukogus. Muul viisil info avalikustamisel tuleb tagada, et avalikkuse juurdepääs teabele poleks keeruline (nt et väljapanek toimuks kohas ja ajal, mis ei takista üldsusel teabega tutvumist).

3.5 Tõhus teavitamine eeldab, et teave peab olema lihtsalt leitav. Internetis avalikustatavat teavet peaks saama otsida märksõnade abil, ja seda eriti juhul, kui teabe maht on suur. Võimalusel tuleks andmeid seostada visuaalsete materjalidega, nt esitada kaardikihtidel. Teavet peaks olema võimalik leida ka isikul, kellel puuduvad spetsiifilised eelteadmised. Näiteks ei ole KeÜS §-ga 26 kooskõlas olukord, kus oluline info on „peidetud” keerulise struktuuriga kodulehe alaossa, kuhu jõuab läbi paljude linkide.

3.6 Tõhusaks teavitamiseks tuleb internetis avalikustatavat teavet ajakohastada. Teavitamine ei ole tõhus, kui internetis on esitatud aegunud ja seetõttu eksitav teave. Näiteks kui arengukava koostamisel otsustatakse arengukava siiski vastu võtmata jätta, tuleks teha vastav märge ka selle arengukava avalikustatud eelnõu juurde.

3.7 Tõhusaks teavitamiseks tuleb teave avalikustada vormis, mis võimaldab igaühel sellega tutvuda. Eelistada tuleks enam levinud formaate (nt PDF) ning vältida tuleb formaate, mille lugemine eeldab tarkvara kasutamist, mis ei ole tasuta kättesaadav. Silmas tuleb pidada ka AvTS § 29 lg-t 3, mille kohaselt peab teave olema reeglina viisil ja vormis, mis võimaldab teabe allalaadimist masinloetaval kujul, välja arvatud juhul, kui teabe masinloetavale kujule viimine ei ole võimalik või see nõuab ebaproportsionaalseid pingutusi. AvTS § 29 lg 4 kohaselt peavad andmekogudes sisalduvad andmed olema avalikustatud masinloetaval kujul ning olema tervikliku andmekogumina allalaaditavad teabevärava kaudu.

4. KeÜS § 26 lg 3 sätestab avalikustatava keskkonnateabe sisu. Säte ei kohusta loetletud teavet koostama, vaid üksnes olemasoleva teabe avalikustama. Sätestatud on avalikustamise miinimumkohustus ning avalikustada võib ka muud keskkonnateavet.



4.1 Kuigi loetelu on esitatud ammendavana, võib teatud keskkonnateabe avalikustamise kohustus tuleneda erinormidest. Samuti võivad kohustuse ulatus ja sisu olla täpsustatud erinormide kaudu. Näiteks kohustab KeRS § 44 lg 2 avalikustama registri avalikult kasutatavad andmed paber kandjal vähemalt kord aastas. Täpsemad nõuded on sätestatud selle sätte alusel antud keskkonnaministri määruses. KeÜS §-l 26 on siiski iseseisev tähendus. Näiteks kohustab KeHJS § 21 koostoimes § 16 lõikega 6 avalikustama KMH aruande vähemalt avaliku väljapaneku ajaks veebis. KeÜS § 26 lõikes 3 ei ole piiritletud avalikustamise aega, kuid tõhusa teavitamise nõudest tulenevalt pole KeÜS §-ga 26 kooskõlas olukord, kus aruanne on kättesaadav vaid keskkonnamõju hindamise menetluse ajal. Aruandel on oluline tähtsus ka hilisemas loamenetluses, ning samuti pärast loa väljaandmist, et saada teavet tegevuse võimalike keskkonnamõjude kohta.

4.2 KeÜS § 26 lg 3 seondub AvTS § 28 lg-ga 1, mis loetleb teabeliigid, mida teabevaldaja on kohustatud avalikustama, eelkõige p-ga 13, mille kohaselt tuleb avalikustada andmed keskkonnaseisundi, keskkonnakahjustuste ja ohtlike keskkonnamõjude kohta. Selle sätte sisustamisel saab lähtuda KeÜS § 26 lg-s 3 sätestatud loetelust. Võimaliku vastuolu korral tuleb juhinduda KeÜS regulatsioonist.

5. KeÜS § 26 lg 4 täpsustuse kohaselt ei tähenda lõikes 3 sätestatud loetelu, et selles sisalduv teave kuuluks tingimata avalikustamisele. Juurdepääsupiirangute kaudu piiritletakse teave, mille väljastamisest võib haldusorgan teabenõude täitmisel keelduda, st need seonduvad riigi kohustusega küsitav teave väljastada, mitte riigi kohustusega aktiivselt teavet levitada (vt KeÜS § 24 kommentaari). Näiteks kohustab AvTS § 35 tunnistama teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, kui see sisaldab delikaatseid isikuandmeid või kui selle avalikustamine ohustaks kaitsealuse liigi säilimist. KeÜS § 26 lg 3 eesmärk ei ole välistada võimalust, et selles loetletud teabele on juurdepääs piiratud. Juhul kui juurdepääsupiirangud on kehtestatud, siis ei avalikustata nendega kaitstud teavet ka KeÜS § 26 lg 3 kohaselt. Samas on juurdepääsupiirang erand teabe avalikkuse põhimõttest ning nagu iga erandit, tuleb ka juurdepääsupiiranguid tõlgendada kitsendavalt, st üldiselt eelistada teabe avalikustamist.

## **§ 27. KESKKONNATEABE JA TEABELE JUURDEPÄÄSU KOHTA ÜLEVAATE AVALIKUSTAMINE VEEBILEHEL**

**(1) Haldusorgan avalikustab oma veebilehel:**

- 1) selgitava kokkuvõtte oma keskkonnaalastest ülesannetest;**
- 2) selgitava kokkuvõtte enda valduses olevast keskkonnateabest;**
- 3) viited teiste asjassepuutuvate haldusorganite veebilehtedele;**
- 4) selgituse õiguse kohta küsida keskkonnateavet;**
- 5) selgituse, kuidas võimaldatakse juurdepääs teabele.**

**(2) Kui see tagab avalikkusele tõhusama juurdepääsu keskkonnateabele, võib käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teabe avaldada muul veebilehel või viisil, viidates oma veebilehel kohale, kus teave avaldatakse.**

**(3) Kui teabe valdajal ei ole avaliku teabe seaduse kohaselt kohustust pidada veebilehte ning tal puudub veebileht, avalikustatakse käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud teave selle haldusorgani veebilehel, kellega teabevaldaja on halduslepingu alusel või muul põhjusel kõige rohkem seotud.**

1. KeÜS § 27 kohustab avalikustama teavet keskkonnateabe (metainfo) ja sellele juurdepääsu kohta. Kohustus tagada avalikustamine tuleneb eelkõige Århusi konventsiooni artikli 5 lg-st 2 ja keskkonnainfo direktiivi 2003/4/EÜ artikli 3 lg-st 5. KeÜS § 27 üldiseks eesmärgiks on tagada avalikkuse tõhus juurdepääs teabele. See nähtub sõnaselgelt ka lõikest 2. Sätte rakendamisel on oluline AvTS § 9 lg 2 p 5, mis kohustab teabevaldajat abistama teabenõudjat. Säte sisaldab vaid miinimumnõudeid ja haldusorgan võib avalikustada ka rohkem teavet ning ka muul viisil kui internetis (nt asutuses asuval stendil).

2. KeÜS § 27 lg-s 1 sätestatud loetelu esimeses kolmes punktis nimetatud selgitava kokkuvõtte eesmärgiks on tagada, et isikud oleksid teadlikud, millistelt haldusorganitelt keskkonnateavet küsida (vt KeÜS § 24 kommentaari) ja kust avalikustatud keskkonnateavet otsida (vt KeÜS § 26 kommentaari). Neljanda punkti täitmine on oluline, sest iga üldsuse liige ei pruugi olla teadlik õigusest täiendavat teavet küsida. Viiendas punktis sisalduv selgitus peab olema selline, et isikul oleks

võimalik aru saada, kuidas on korraldatud juurdepääs teabele. Eelkõige peaks selgitus sisaldama informatsiooni selle kohta, milliste kontaktisikute poole tuleks konkreetses küsimuses (nt keskkonnaloa KMH) pöörduda ja kus saab teabega tutvuda.

3. KeÜS § 27 lg 1 kohaselt on haldusorganid kohustatud avalikustama loetelus sisalduva teabe oma veebilehel. Veebilehe pidamise kohustus tuleneb AvTS §-st 31. AvTS § 5 kohaselt võib teabevaldajaks olla ka eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kui see isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sealhulgas osutab haridus-, tervishoiu-, sotsiaal- või muid avalikke teenuseid, – teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist. Juhul kui teabevaldajal pole veebilehte, siis tuleb KeÜS § 27 lg 3 kohaselt avalikustada teave teabevaldajaga enim seotud haldusorgani veebilehel.

4. KeÜS § 27 lg 2 annab võimaluse avalikustada teave osaliselt või täielikult muul veebilehel või viisil, kui see tagab tõhusama juurdepääsu teabele. Selliseks alternatiiviks on näiteks AvTS §-s 32<sup>1</sup> ette nähtud Eesti teabevärv. See on veebileht, mille kaudu on kättesaadav teabevaldajate tegevusvaldkonda ja üldkasutatavaid teenuseid puudutav avalikkusele suunatud teave ning mille kaudu võimaldatakse juurdepääs elektroonilisele üldkasutatavale teenusele ja taaskasutatavale teabele (vt [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee)).

**§ 28. ÕIGUS OSALEDA OLULISE KESKKONNAMÕJUGA OTSUSE TEGEMISEL**

**(1) Igaühel on õigus osaleda olulise keskkonnamõjuga tegevuseks loa andmise menetluses ning olulise keskkonnamõjuga tegevuse planeerimises.**

**(2) Avalikkust teavitatakse olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemise menetlusest tõhususega, mis ei too kaasa ebamõistlikke kulusid, kuid mis tagab teabe jõudmise nende isikute kätte, kellel on oluline puutumus mõjutatud keskkonnaga.**

**(3) Avalikkus kaasatakse olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemisse tõhusalt ja varajases etapis enne lõplike lahenduste väljavalimist.**

**(4) Avalikkuse kaasamisel peab menetlustähtaja pikkus olema selline, mis asja mahukust ja keerukust arvestades võimaldab avalikkusel tõhusalt osaleda, sealhulgas peab menetlustähtaeg võimaldama piisavat ettevalmistusaega.**

**(5) Asjas tähtsust omavad materjalid peavad olema avalikkusele lihtsalt juurdepääsetavad internetis või muul viisil.**

1. Üldsuse osalemine keskkonnaasjade otsustamises parandab keskkonnaotsuste kvaliteeti ja kiirendab nende täitmist. Ühtlasi suurendab see üldsuse keskkonnateadlikkust, annab talle võimaluse väljendada muret keskkonna pärast ja võimaldab avaliku võimu organitel sellega asjakohaselt arvestada. Neil põhjustel on igaühe õigust osaleda keskkonnaasjade otsustamises rahvusvaheliselt tunnustatud juba alates 1992. aastast, mil ÜRO võttis vastu Rio deklaratsiooni. Selgesõnalise õigusena on keskkonnaasjades osalemise õigus sätestatud Århusi konventsioonis.

1.1 Avalikkuse osalemisõigus keskkonnaasjade otsustamises on laialdaselt reguleeritud ka Euroopa Liidu õiguses. EL direktiivides on üldjuhul sätestatud konkreetsed nõuded avalikkuse kaasamiseks otsusetegemise protsessi: kohustus teha asjassepuutuvad dokumendid avalikult kättesaadavaks, näha ette asjaomase üldsuse võimalus nende osas seisukoha avaldamiseks, ning üldsuse esindajate poolt otsuste vaidlustamise võimalused. Näiteks reguleeritakse osalemisõigust direktiivides 2003/35/EÜ (nn avalikkuse kaasamise direktiiv), 2011/92/EL (KMH direktiiv) ja 2001/42/EÜ (KSH direktiiv).

1.2 Eesti kehtivas õiguses on igaühe osalemisõigus keskkonnaotsuste tegemises leidnud väljenduse juba mitmetes eriseadustes, kuid üldjuhul siiski HMS-st tuleneva avatud menetluse üldpõhimõtete erisuste või täpsustustena.

1.2.1 HMS §-des 46–50 sätestatud avatud menetluse nõuete kohaselt tuleb sellises menetluses panna haldusakti eelnõu avalikult välja ning sellest ka avalikkust teavitada. Väljapaneku ajal on puudutatud või huvitatud isikutel õigus seisukohti esitada, ning üldjuhul tuleb korraldada ka avalik istung. Puudutatud isikuks on HMS § 11 ja § 49 koosmõjust nähtuvalt isikud, kelle õigusi avatud menetluses antav haldusakt või toiming võib puudutada. Huvitatud isikuteks on isikud, kelle õigustatud huve kavandata haldusakt või toiming võib puudutada, ent kelle huvid ei ole õigusnormiga kaitstud. Sellisteks huvideks võivad olla erinevad majanduslikud, sotsiaalsed, finantsilised vmt huvid, mille õigusliku kaitsmise kohustust ühestki õigusnormist ei tulene.

1.2.2 Keskkonnaotsuste tegemisel on osalemisõigusega isikute ring laiem ning menetlusnõuded üldistest haldusmenetluse nõuetest täpsemad. Keskkonnalubade menetluse nõuded tulenevad hetkel kehtivatest eriseadustest (VÕKS, MaaPS, JäätS, VeeS jm), KeÜS jõustumisel hakkab neile kohalduma KeÜS 5. peatükis sätestatu. Keskkonnakomplekslubade menetlusnõuded on kehtestatud THS-s. Lisaks on keskkonnamõju hindamise menetlusreeglid sätestatud KeHJS-s, mille § 16 lõike 5 kohaselt on igaühel õigus keskkonnamõju hindamise programmi avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu ajal tutvuda programmi ning muude asjakohaste dokumentidega, esitada programmi kohta ettepanekuid, vastuväiteid ja küsimusi ning saada neile vastuseid. Selle sätte ning KeHJS § 21, § 37 lõike 4 ning § 41 koosmõjus on osalemisõigus vähemalt KMH ja KSH menetluses igaühele tagatud.

1.2.3 KeÜS § 28 kujutab endast eelviidatud erisätete suhtes üldist raamistikku. Selle eesmärgiks on KeÜS eelnõu seletuskirja kohaselt „ühtlustada konkreetsete osalemisregulatsioonide rakendamist”. Paragrahv 28 on seega üldiseks suuniseks nii juhul, kui eriseadustes on juba sätestatud menetlusnõuded kui ka juhul, kui need nõuded puuduvad (nt olulise keskkonnamõjuga arengukavade menetluses). KeÜS §-st 28 tulenevate nõuete järgimata jätmine võib olla aluseks otsuse õigusvastasusele. Mida olulisem on otsuse keskkonnamõju, seda rangemalt tuleks nende nõuete täitmist menetluses järgida ja otsuse õiguspärasuse tuvastamisel hinnata.

2. KeÜS § 28 lg 1 sätestab igaühe õiguse teatud keskkonnaotsuste tegemises osaleda. Selle lõike rakendamine toimub läbi KeÜS § 28 muudes lõigetes sätestatud nõuete, mis on piisavalt ulatuslikud ja üldised, et tagada osalemisõiguse realiseerimine mis tahes menetluses. KeÜS § 28 lg-st 1 tulenev igaühe osalemisõigus peab seejuures olema eesmärgiks, mida haldusorgan peab silmas pidama muude selle paragrahvi lõigete rakendamisel (avalikkuse teavitamise viiside valik, avalikkuse kaasamiseks piisavalt varajase etapi kindlaksmääramine, menetlustähtaja pikkuse määramine).

2.1 KeÜS § 28 lõikest 1 nähtub, et osalemisõigus on igaühel. See tähendab, et osalemisõiguse saamiseks ei pea isik olema otsusest puudutatud. Küll sõltub otsuse mõjust isikule see, kas isikut tuleb kavandatavast tegevusest teavitada (KeÜS § 28 lg 2), ning millised on tema võimalused hiljem otsust vaidlustada (KeÜS § 30).

2.1.1 Sättest tuleneb isikule subjektiivne õigus olulise keskkonnamõjuga tegevuste lubamise või planeerimise menetlustes osalemiseks. Määratlemisel, kas mingil tegevusel on oluline keskkonnamõju või mitte, on aluseks eelkõige keskkonnamõju hindamise regulatsioon (KeHJS). KeHJS kohaselt tuleb olulise keskkonnamõjuga tegevuste ja kavade menetluses läbi viia KMH või KSH. Sellistes menetlustes peab KeÜS §-st 28 tulenev osalemisõigus olema alati tagatud.

2.1.2 Eelnev ei tähenda, et menetlustes, milles on jäetud KMH või KSH algatamata, oleks isiku osalemisõigus alati välistatud. KeÜS § 28 tuleks kohaldada üldise põhimõtte või tõlgendusjuhisenähtena ka selliste tegevuste puhul, millele ei ole KMH-d läbi viidud. Tegevusel võib teatud juhtudel olla oluline keskkonnamõju ka siis, kui haldusorgan on jätnud ekslikult keskkonnamõju hindamise algatamata.

2.1.3 Teiseks võib ka tegevustega, millel ei ole olulist keskkonnamõju, kaasneda siiski vähendamist vajav keskkonnahäiring. Keskkonnalube antakse ka keskkonnariskide ohjamiseks, samas kui KMH seondub eelkõige selliste tegevustega, millega võib kaasneda keskkonnaoht (keskkonnariski ja -ohu osas vt KeÜS §-de 4 ja 5 kommentaare). KeÜS § 44 kohaselt tuleb keskkonnaloa andmise menetlus läbi viia avatud menetlusena, hoolimata sellest, kas loamenetluses viiakse läbi KMH. See näitab, et avalikkuse kaasamine on keskkonnaasjades reeglilik ka muudel juhtudel kui olulise keskkonnamõjuga tegevuste puhul.

2.2 KeÜS § 28 lg-s 1 viidatud loamenetlus hõlmab eelkõige keskkonnakaitselubade (välisõhu saasteluba, maavara kaevandamisluba, jäätmeluba, vee erikasutusluba, keskkonnakompleksluba jne) menetlusi. Kuna olulise keskkonnamõjuga tegevuse aluseks võivad olla ka muud load, võib see teatud juhtudel hõlmata siiski ka projekteerimistingimuste, ehituslubade, metsateatiste, nõusolekute vm otsuste menetlusi. Otsus kuulub sätte kohaldamisalasse üksnes siis, kui tegemist on haldusaktiga, millega antakse tegevuse elluviimiseks luba, ning kui plaanitava tegevusel võib olla oluline keskkonnamõju. Ehkki selliste lubade menetlusele ei ole avalikkuse kaasamise osas üldjuhul erireegleid kehtestatud (nt EhS-s ei ole ehitusloa menetlusele kaasamisnõudeid sätestatud), tuleneb KeÜS §-st 28 selge kohustus ka selliste lubade puhul avalikkus kaasata. Näiteks ehitusloa menetluses oleks KeÜS §-st 28 lähtuvalt kohane avalikustada koos KMH aruandega ka ehitusloa eelnõu. Kui ehitusloa menetluses KMH-d läbi ei viida, siis tuleb KeÜS § 28 käsitada põhimõttena ja lähtuda sellest HMS § 46 lõike 1 teises lauses sätestatud avatud menetluse kohaldamise võimaluse kaalumisel.

2.3 KeÜS § 28 lg-s 1 viidatud olulise keskkonnamõjuga tegevuse planeerimine hõlmab nii planeeringute, arengukavade kui ka muude keskkonda oluliselt mõjutada võivate kavade menetlusi. Ka kavade puhul tuleb arvestada, et nende koostamiseks ei ole avalikkuse kaasamise täpseid nõudeid alati sätestatud ning seega seab KeÜS § 28 selge kohustuse ja kindlad nõuded avalikkuse kaasamiseks nii arengukavade kui ka muude kavade menetlusse.

3. KeÜS § 28 lõikes 2 sätestatakse nõuded keskkonnaotsuse menetlusest avalikkuse teavitamiseks. Kui isik ei saa menetlusest teada, ei saa ta selles ka osaleda. Kuna KeÜS § 28 lõikes 1 sätestatud osalemisõigus on igaühel, peab olulise keskkonnamõjuga tegevustest teavitamine olema võimalikult laiaulatuslik (mõistagi arvestades sättest tulenevaid piiranguid ja tingimusi). KeÜS § 28 lg 2 eesmärgiks on seega tagada, et isikutel oleks võimalik realiseerida oma lõikest 1 tulenevat õigust keskkonnaasjade otsustamises osalemiseks.

3.1 KeÜS § 28 lg 2 adressaadiks on menetluse eest vastutav haldusorgan, kes peab tagama vastavate teadete avalikkuseni jõudmise. Ka juhul, kui haldusorgan on andnud teatud tegevuste läbiviimise menetluses üle teisele isikule (nt arendajale),

vastutab ta lõppkokkuvõttes selle kohustuse täitmise eest ise, kuna just haldusorgan tagab, et menetlus ning selle tulemusena antav haldusakt oleks õiguspärane.

3.2 Teavitada tuleb igasuguse olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemise menetlusest. See hõlmab kõiki KeÜS § 28 lg-s 1 nimetatud otsuseid – nii vastavaid lube kui ka planeeringuid ja arengukavasid. Enamiku keskkonnakaitsealuste ja planeeringute menetluses on teavitamisnõuded juba sätestatud kehtivates eriseadustes (VÕKS, MaaPS, JäätS, PlanS, THS), KeÜS jõustumisel hakkab keskkonnalubade puhul teavitamist täpsemalt reguleerima KeÜS 5. peatükk. Juhul kui eriseadustest tulenevad nõuded tagavad KeÜS § 28 lg-s 2 sätestatud kohustuse täitmise, tuleb lähtuda eriseadustest. Kui aga eriseaduses vastavad nõuded puuduvad või ei ole need KeÜS § 28 lg 2 täitmiseks piisavad, tuleb lähtuda viimasest. Seda, kas eriseaduse nõuded on piisavad KeÜS § 28 lg 2 järgimiseks, peab hindama haldusorgan. Kavandatava tegevuse kohta teate avaldamisel ei saa haldusorgan lähtuda aga pimesi üksnes eriseaduses sätestatud nõuetest, vaid peab alati kaaluma, kas need nõuded – seadusandja poolt ette kirjutatud kanalid – on konkreetse juhtumi puhul teavitamiseks piisavad või tuleks rakendada lisameetmeid. Tegemist ei ole uue lähenemisega, vaid Riigikohus on juba 2003. aastal nn Pirita jõe ürgoru kaasuses leidnud, et „Tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Vastasel juhul ei oleks tagatud ka kaebeõiguse tegelik realiseerimine. Iseäranis kehtib see nõue keskkonnaalaste otsuste puhul.” (RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 26).

3.3 Iseäranis laiaulatuslikud teavitamisnõuded on kehtivas eriregulatsioonis sätestatud keskkonnamõju hindamise normides (KeHJS). Silmas tuleb aga pidada, et teavitamine KMH või KSH menetlusest ei asenda teavitamist loa- või planeerimismenetlusest. KMH/KSH menetlus on üksnes osa loa- või planeerimismenetlusest, mille eesmärgiks on välja selgitada kavandatava tegevuse mõjud, negatiivse keskkonnamõju võimalikud leevendusmeetmed ning sellest lähtuvalt tegevuse lubatavus negatiivsete keskkonnamõjude seisukohalt. Mõjude hindamise tulemusena ei otsustata veel keskkonnaloa andmist ega planeeringu



kehtestamist. Kohtupraktikas on leitud, et KMH raames toimunud avalikustamine ei saa asendada HMS §-s 48 ettenähtud õigusakti eelnõu avalikustamist. KMH menetluse ja kaevandamisloa väljaandmise menetluse eesmärgid on erinevad ning need menetlused ei asenda, vaid täiendavad teineteist (TInRnKo 09.04.2010, 3-08-2593, p 19). Loa- või planeerimismenetluse algatamisest võib küll teatada koos KMH või KSH menetluse algatamisest teatamisega, ent sel juhul peab vastav teave selgelt hõlmama infot ka põhimenetluse ja selles osalemise võimaluste kohta.

3.4 Teavitada tuleb avalikkust, mistõttu tuleb teavitamiseks kasutada eelkõige massimeediavahendeid (ajalehed, internetiportaalid, sotsiaalmeedia, raadio, televisioon), ent ka nt teateid avalikel teadetetahvritel tiheda käidavusega kohtades või kavandatava tegevuse asukohas paikneval infotahvil (eeldusel, et tegemist on avalikkuse poolt tihedalt kasutatava kohaga). Kanali valikul peab esmajoones silmas pidama selle tõhusust. Tänapäeval ei pruugi olla tõhusaks vahendiks teadete avaldamine üksnes paber kandjal ajalehtedes või Ametlikes Teadaannetes. Oluline on mitte üksnes see, et haldusorgan omalt poolt info välja saadaks, vaid et see ka inimesteni jõuaks. Seetõttu tuleb kanali valikul hinnata selle tõhusust kommunikatsioonivahendina, mh erinevate vanusegruppide seisukohalt.

3.5 Lisaks tõhusale kanalile peab ka teave ise olema sellise vormi ja sisuga, et sellest oleks selgelt mõistetav nii tegevuse laad, asukoht kui ka võimalik mõju. Eriseadustest tulenevad teadete sisule üldjuhul täpsed nõuded, ent ka nende täitmisel tuleb silmas pidada teate tõhusust osalemisõiguse tagamiseks. Näiteks tuleb PlanS § 12 lg 1 kohaselt planeeringu koostamist korraldaval haldusorganil planeeringu algatamise teates anda informatsiooni planeeritava maa-ala asukoha ja suuruse kohta, samuti tutvustada algatatud planeeringu eesmärgi. Kui kohalik omavalitsus esitab teates planeeringu eesmärkide kohta üksnes info, et eesmärgiks on „kaaluda ehitusõiguse määramist”, on ta küll formaalselt täitnud PlanS § 12 lg-st 1 tuleneva nõude, ent teade ei anna ilmselgelt infot planeeringu tegeliku sisu kohta, ega võimalda potentsiaalselt huvitatud isikutel aru saada, kas kavandatav tegevus neid puudutab või mitte.

3.6 Hoolimata laiaulatusliku teavitamise kohustusest, ei pane säte haldusorganile ebamõistlikke kohustusi. Kui teabe edastamine läheks juba ebamõistlikult kulukaks, tuleb valida vähemkulukad meetmed.

3.6.1 Meetme valik on menetlust läbiviiva haldusorgani otsustada, ent ta peab otsustamisel arvestama sättes esitatud tingimusega – teave peab jõudma nende isikuteni, kellel on oluline puutumus mõjutatud keskkonnaga. Näiteks peaks uue maantee planeerimisel jõudma teave kindlasti vähemalt isikuteni, kes maantee ääres elavad või seda sagedasti kasutavad. Ka asjast huvitatud avalikkusel peab säilima tõhus võimalus info kätte saada, ent selleks võib kasutada vähem otseseid vahendeid. Mida olulisema ja ulatuslikuma mõjuga on otsus, seda suurem on selle poolt potentsiaalselt mõjutatavate isikute ring, seda laiem ja ulatuslikum peab olema menetlusest teavitamine, ning seda kaugemale nihkub ka piir, millest alates muutuvad teavitamise kulud ebamõistlikuks. Sama kehtib ka vastupidi – mida väiksema või piirkondlikuma mõjuga on kavandatav tegevus, seda väiksem on ka see isikute ring, keda tuleb menetlusest teavitada.

3.6.2 Asjast huvitatud avalikkuse hulka tuleb lugeda ka valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid. Valitsusväliseid keskkonnaorganisatsioone loetakse nii Århusi konventsiooni (art 2 lg 5) kui ka EL direktiivide (nt KMH direktiivi 2011/92/EL art 1 lg 2 p e) kohaselt nõ asjaomaseks või asjast huvitatud üldsuseks, keda loetakse alati huvitatud isikuks ning keda seetõttu tuleb kavandatavast otsusest teavitada. Kriteeriumid, millele organisatsioon valitsusväliseks keskkonnaorganisatsiooniks kvalifitseerumisel peab vastama, on sätestatud KeÜS §-s 31. Milliseid valitsusväliseid organisatsioone millisel juhul teavitada, sõltub üksikjuhtumi asjaoludest, sh kavandatava tegevuse mõjupiirkonnast.

4. KeÜS § 28 lg 3 seab avalikkuse kaasamisele kaks olulist tingimust. Esiteks tuleb avalikkus otsuste tegemisse kaasata tõhusalt, ning teiseks tuleb avalikkus kaasata varajases etapis (st enne lõplike lahenduste väljavalimist). Mõlemad nõuded tulenevad Århusi konventsioonist (art 6 lg-d 3 ja 4), ent ei ole enne KeÜS jõustumist kajastunud konkreetse nõudena Eesti õigusnormides.

4.1 KeÜS § 28 lg-st 3 tuleneb kohustus menetlust kavandavale ja läbiviivale haldusorganile, kes peab jälgima, et kaasamine toimuks tõhusal viisil ja varajases etapis. Kui tegemist on mitmeetapilise otsusega, ei piisa nõude järgimiseks sellest, et avalikkus on kaasatud varajases etapis ühes menetluses. Kui kavandatava tegevuse elluviimiseks on vaja erinevaid haldusakte (nt planeeringuid ja lube), tuleks tagada

kogu tegevuse kavandamise protsessis, et avalikkus saaks osaleda kõigi otsuste tegemisel võimalikult varajases etapis.

4.2 Tõhusa kaasamise nõue on suuresti seotud KeÜS § 28 lg-s 2 sätestatud teavitamisnõuete ning lõikest 3 tuleneva varajases etapis kaasamise nõudega ja tähendab, et avalikkuse võimalused osalemiseks peavad olema sisulised, mitte formaalsed. Avalikkuse kaasamise hetkeks ei tohi kavandatava tegevuse kohta olla otsuseid langetatud ning avalikkusel peab olema reaalne võimalus tehtavat otsust sisuliselt mõjutada. See ei tähenda, et avalikkuse poolt esitatud seisukohti (mis võivad olla ka vastandlikud) peaks tingimata arvestama, ent lubatav ei ole olukord, kus haldusorgan ei ole enam valmis erinevaid alternatiive kaaluma, või on alternatiivide kaalumise haldusorgani jaoks varasemate otsuste vm tõttu oluliselt piiratud. Igal juhul ei ole tõhusa kaasamisega tegemist juhul, kui tegevusloa objektiks olev ehitis on juba rajatud ning avalikkusel on võimalik kaasa rääkida üksnes kavandatavas tegevuses kasutatavate tehnoloogiate osas.

5. KeÜS § 28 lg 4 eesmärgiks on analoogselt muude sellest paragrahvist tulenevate nõuetega tagada üldsusele reaalne osalemisõigus. Osalemisvõimalus ei ole tagatud üksnes kavandatavast tegevusest teadasaamisega, vaid üldsusel peab olema ka võimalus kavandatavat tegevust puudutava infoga tutvuda ning oma seisukohad kujundada. Menetlust läbiviiv haldusorgan peab seega tagama, et üldsus – KeÜS § 28 lg 1 kohaselt igaüks, kellel on huvi menetluses osaleda – saaks piisavalt aega materjalidega tutvumiseks, seisukohtade esitamiseks ja aruteludeks valmistumiseks.

5.1 Tõhusat osalemisvõimalust tagava menetlustähtaja nõue tuleneb Århusi konventsiooni art 6 lg-st 3, mille kohaselt peab avalikkuse kaasamise otsustuskord nägema ette erinevates etappides mõistlikud tähtajad, et võimaldada avalikkust tõhusalt informeerida, ning avalikkusel keskkonnaalaseks otsustusprotsessiks valmistuda ja selles osaleda. KeÜS § 28 lg 4 kohaldub kõigile haldusmenetluse menetlustähtaegadele, mis on seotud osalemisvõimalustega. Peamiselt puudutab see olulise keskkonnamõjuga otsuste eelnõude (nt keskkonnakaitselubade, planeeringute jm kavade) avalike väljapanekute kestust või tähtaega arvamise andmiseks, ent ka arutelude aja määramist. Just viimasega on seotud sättes nimetatud „piisav ettevalmistusaeg”. Ka Riigikohtu praktikast tuleneb vähemalt planeerimismenetluses lähenemine, mille kohaselt peab avaliku väljapaneku ja

arutelu vahele jääma piisav periood, et haldusorganil oleks võimalik väljapaneku käigus esitatud seisukohtadele vastata ning seisukoha esitajal omakorda vastusega tutvuda (RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 12). KeÜS § 28 lg-s 4 ei ole seatud menetlustähtaja miinimumi, ent HMS § 49 lg-st 2 tulenevalt ei saa avaliku väljapaneku kestus haldusmenetluses olla lühem kui kaks nädalat. Samas näeb KeÜS § 28 lg 4 selgelt ette, et menetlustähtaja määramisel ei saa lähtuda seaduses sätestatud miinimumist, vaid tähtaja määramisel tuleb arvestada asja mahukust ja keerukust. Seejuures ei pruugi kahe nädala pikkune tähtaeg mahuka KMH aruandega vm materjalidega tutvumiseks olla piisav.

5.2 Seda, milline menetlustähtaeg on igal konkreetsel juhul piisav, otsustab haldusorgan juhtumipõhise kaalutusotsusena, lähtudes sätte eesmärkidest. Seejuures on oluline arvestada, et üldsuse võimalused on nii pädevuse kui ressursside poolest piiratumad kui näiteks teistel menetluses osalevatel haldusorganitel. Mõistagi ei või menetlustähtaja määramisel jõuda teise äärmusesse ega määrata kuudepikkust avalikku väljapanekut, kui tegemist ei ole just ülimalt keeruka ja mahuka teemaga (erandlikult on 6 kuu pikkune avalikkusega konsulteerimise periood ette nähtud näiteks veemajanduskavade puhul (VeeS § 3.20 lg 6)). Arvestada tuleb HMS § 5 lg-s 4 sätestatud põhimõttega, mille kohaselt viiakse menetlustoimingud läbi viivituseeta. Menetlustähtaegade kaalumisel tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest ning leida tasakaal osalemise tõhususe tagamise ja menetluse viivituseeta läbiviimise vajaduse vahel. Näiteks Århusi konventsiooni kontrollikomitee on oma praktikas leidnud mh, et üks nädal või 10 päeva ei ole kindlasti piisav kaevandusprojekti KMH dokumentatsiooniga esmakordseks tutvumiseks, samas kui teistkordse arutelu puhul on kahepäevane etteteatamistähtaeg piisav. Samuti on kontrollikomitee leidnud, et 10 tööpäeva KMH aruandega jm materjalidega tutvumiseks ning aruteluks valmistumiseks, nagu on ette nähtud Leedu keskkonnamõju hindamise õigusnormides, ei ole suure prügila rajamise otsustusprotsessis mõistlik menetlustähtaeg.

5.3 Määratava tähtaja pikkus sõltub muuhulgas sellest, millisele perioodile avaliku väljapaneku aeg langeb – iseäranis suveperioodil ning jõulude ja aastavahetuse ajal peavad tähtajad olema pikemad. Århusi konventsiooni kontrollikomitee on leidnud, et 20 päeva ei ole avalikkuse jaoks efektiivseks osalemiseks ja valmistumiseks piisav,

kui see hõlmab vastavas riigis üldist pühadeaega. Samuti tuleb tähtaja määramisel arvestada sellega, kui kättesaadavad on materjalid.

5.4 KeÜS § 28 lg 4 on käsitatav üldnõudena kõigi olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemise menetlustes, sh menetlustes, kus tähtaeg on juba seaduses paika pandud. Näiteks on planeeringute avaliku väljapaneku tähtajad PlanS §-s 19 fikseeritud, ent KeÜS § 28 lg 4 seab planeerimismenetlust korraldavale haldusorganile sellest hoolimata kohustuse lähtuda väljapaneku tähtaja määramisel sellest, kas avalikkusel on tõhusaks osalemiseks ja valmistumiseks vaja PlanS-s sätestatud pikemat tähtaega.

6. KeÜS § 28 lg 5 eesmärgiks on tagada analoogselt eelnevate lõigetega üldsuse osalemisvõimalus. Samas on materjalide lihtne kättesaadavus oluline ka menetluse kiirendamise seisukohast.

6.1 Mida keerulisem on materjale kätte saada (nt kui materjalid on kättesaadavad ainult paber kandjal ja tööajal haldusorgani tööruumides, või nende kättesaamiseks tuleb esitada teabenõue), seda pikem tähtaeg tuleks avalikkusele osalemiseks määrata (vt ka KeÜS § 28 lg 4 kommentaari).

6.2 Materjalide kättesaadavuse nõue keskkonnaalase otsuse tegemise protsessis tuleneb algselt Århusi konventsiooni art 6 lg-st 6, milles on lisaks sätestatud, et info peab olema kättesaadav tasuta ning see tuleb kättesaadavaks teha viivitamata. Samuti on sätestatud täpsem loetelu minimaalsest infost, mis peab kättesaadav olema. KeÜS § 28 lg-t 5 kohaldades tuleb silmas pidada ka neid nõudeid.

6.3 Materjalide kättesaadavuse peab tagama menetlust läbiviiv haldusorgan. Eriseadustes võib vastav nõue olla ka otsesõnu sätestatud. Näiteks tuleneb KeHJS § 16 lg-st 6 otsustaja kohustus avalikustada KMH programm oma veebilehel.

6.4 KeÜS § 28 lg 5 ei sätesta, millise perioodi jooksul tuleb materjalide kättesaadavus tagada. Sätte eesmärgist tulenevalt peab teave olema lihtsalt juurdepääsetav vähemalt perioodil, mis on vajalik igaühe osalemisõiguse tagamiseks. Teabe kättesaadavusest sõltub otseselt KeÜS § 28 teistest lõigetest tulenevate nõuete – tõhus teavitamine varases etapis (lg 2), avalikkuse kaasamine tõhusalt ja varases etapis (lg 3), mõistlikud menetlustähtajad (lg 4) – kohane täitmine.

Århusi konventsiooni kontrollikomitee on juhtinud tähelepanu, et konventsiooni art 6 lg 6 sõnastusest tulenevalt peavad materjalid olema kättesaadavad „menetluse ajal”. Väljaspool menetlust kehtivad üldised teabe avalikustamise nõuded.

6.5 Eriseadustest võib materjalide avalikustamise perioodi kohta tuleneda täpsem regulatsioon. Näiteks peavad KeHJS § 16 lg 6 kohaselt KMH programm ja aruanne olema avalikustatud otsustaja veebilehel vähemalt kuni nende kohta ettepanekute, vastuväidete ja küsimuste esitamise tähtaja lõpuni (selle sätte kooskõla Århusi konventsiooniga on siiski kaheldav, sest ettepanekute esitamise tähtajaga avalikkuse osalemisvõimalused veel ei lõpe, nt järgneb avalikule väljapanekule avalik arutelu). PlanS seevastu materjalide avalikustamisele otsest tähtaega ei sea. PlanS § 14 lg 2 kohaselt on planeeringu koostamist korraldav ministeerium, maavanem või kohalik omavalitsus kohustatud tagama planeeringu koostamise käigus kogutud andmete ja materjalide säilimise ning huvitatud isikutele kättesaadavuse, ilma et oleks nimetatud kättesaadavuse ajaline periood.

6.6 Asjas tähtsust omavate materjalide sisu või koosseis võib samuti olla täpsemalt määratletud eriseadustes. PlanS § 17 lg 8 kohaselt peab planeeringu avaliku väljapaneku ajal olema maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse töötaja jooksul tagatud isikute juurdepääs kõigile planeeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile, mis on planeeringu koostamist korraldava maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse käsutuses. Kui info loetelu ei ole eriseaduses sätestatud, tuleks lähtuda Århusi konventsiooni art 6 lg-s 6 sätestatud miinimumnõuetest avalikustatavale infole.

## § 29. ÕIGUS OSALEDA KESKKONDA OLULISELT MÕJUTAVATE ÕIGUSE ÜLDAKTIDE VÄLJATÖÖTAMISEL

**(1) Riigikantselei ja ministeeriumid avaldavad oma veebilehel asjakohast teavet selle kohta, milliseid keskkonda oluliselt mõjutavaid määruse ja seaduseelnõusid nad kavatsevad koostada, tehes teatavaks koostamise kavatsuse, ajakava, eelnõu koostamise käigus planeeritavad uuringud, vastutavad isikud, koostamises osalemise võimalused, küsimused, milles oodatakse avalikkuse seisukohti, ja konsultatsioonide tulemused.**

**(2) Kui see aitab avalikkusel tõhusamalt jälgida eelnõude väljatöötamist ning avalikkust tõhusamalt kaasata, võib käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teabe avaldada muul veebilehel või viisil, viidates oma veebilehel kohale, kus teave avaldatakse.**

1. KeÜS § 29 kehtestab kohustuse õigustloovate aktide eelnõusid puudutava teabe avalikustamise kohta. Ehkki sätte pealkirjas on viidatud õigusele osaleda keskkonda oluliselt mõjutavate üldaktide väljatöötamisel, siis sätte tekst otseselt sellist õigust ei sisalda. Küll aga peaksid sättest tulenevad kohustused tagama üldsusele õigusloomes osalemiseks paremad võimalused.

1.1 Kohustus edendada üldsuse tõhusat osalemist keskkonnavalas õigusloomes tuleneb Århusi konventsiooni art-st 8. Selle kohaselt peavad konventsiooniosalised rakendama abinõusid, et üldsus osaleks tõhusalt avaliku võimu organite poolt koostatavate määruste ja teiste keskkonda oluliselt mõjutada võivate üldkohustuslike õigusaktide ettevalmistamise algetapis. Selleks tuleb konventsiooni kohaselt määrata mõistlikud tähtajad, avaldada või teha üldsusele muul viisil kättesaadavaks õigusaktide eelnõud, ning anda üldsusele võimalus teha ettepanekuid otse või teda esindava nõustaja kaudu. Üldsuse ettepanekuid tuleb art-st 8 tulenevalt arvestada nii palju kui võimalik.

1.2 Ehkki KeÜS §-s 29 ei ole otseselt sätestatud avalikkuse õigust õigusaktide eelnõude väljatöötamises osaleda ega ka nõudeid sellise osalemise tagamiseks, ei tähenda see, et sellised nõuded üldse puuduksid. Õigustloovate aktide eelnõude väljatöötamise avalikkuse kaasamise nõuded tulenevad Eesti kehtivas õiguses hea

õigusloome ja normitehnika eeskirjast, mille § 1 lg-s 5 on omakorda viidatud Vabariigi Valitsuse reglemendi § 4 lg 2 alusel kehtestatud kaasamise heale tavale. Vastav tava on avalikustatud Riigikantselei veebilehel. KeÜS §-s 29 sätestatud nõuded on kaasamise heast tavast täpsemad ning on sätestatud otsese õigusnormina. Seetõttu tuleb kaasamise hea tava reeglite rakendamise korral alati kohaldada ka KeÜS §-s 29 sätestatud.

2. KeÜS § 29 lg-st 1 tuleneb Riigikantselei ja ministeeriumide kohustus avaldada teavet õigusaktide eelnõude koostamise kohta oma veebilehel. Sättes on loetletud info, mida tuleb veebilehel täpsemalt avaldada. Võrreldes kaasamise heast tavast tulenevate nõuetega, on lõikes 1 sätestatud teave täpsustav ning see tuleb avalikustada lisaks kaasamise heas tavas kehtestatud. Näiteks tuleneb kaasamise hea tava punktist 3.1, et ministeeriumidel tuleb hiljemalt seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse või arengukava koostamise ettepaneku kooskõlastamisele saatmise ajaks määrata kindlaks muuhulgas eelnõu väljatöötamise eest vastutava ametniku nimi ja kontaktandmed, samas aga ei ole sätestatud otsest kohustust neid kontaktandmeid avalikustada. Lisaks tuleneb kaasamise hea tava punktist 4.2, et valitsusasutus esitab seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse, arengukava koostamise ettepaneku või muu prognoositava olulise mõjuga küsimuse, samuti eelnõu enne otsustamist eelnõude infosüsteemi kaudu ning vajaduse korral lisaks ka otse huvirühmade poole pöördudes ettepanekute kogumiseks ja arvamuse avaldamiseks. Samas aga ei tulene kaasamise heast tavast otsest kohustust ettepanek või väljatöötamiskavatsus ministeeriumi või Riigikantselei veebilehel avalikustada, mis on aga ette nähtud KeHJS § 29 lõikes 1.

3. KeÜS § 29 lg 2 kujutab endast erandit lõikes 1 sätestatud üldreeglit, mille kohaselt tuleb lõikes 1 loetletud info avalikustada ministeeriumide või Riigikantselei veebilehel. Lõike 2 kohaselt võib teabe avaldada ka muul veebilehel või viisil, ent seda üksnes tingimusel, et see aitab avalikkusel tõhusamalt jälgida eelnõude väljatöötamist ning avalikkust tõhusamalt kaasata. Senises praktikas on riigiasutused sageli kasutanud kaasamiseks oma veebilehest eraldiseisvaid veebilahendusi – nii on osa eelnõusid avalikustatud keskkonna osale.ee (nn osalusveeb) kaudu, teatud juhtudel on aga loodud eelnõu väljatöötamise protsessi kohta info avaldamiseks



eraldi veebiportaal (näiteks planeerimisseaduse ja ehitusseaduse eelnõu väljatöötamist puudutav ajaveeb).

### § 30. JUURDEPÄÄS ÕIGUSKAITSELE KESKKONNAASJADES

**(1) Isik, kelle õigust on rikutud, sealhulgas õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, võib esitada vaide haldusorganile haldusmenetluse seaduses sätestatud korras või kaebuse halduskohtusse halduskohtumenetluse seaduses sätestatud korras.**

**(2) Kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingut halduskohtumenetluse seadustikus või haldusmenetluse seaduses sätestatud korras, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga.**

1. KeÜS § 30 sätestab keskkonnavalase kaebeõiguse alused vaide- ja kohtumenetluses. Sätte eesmärgiks on tagada KeÜS §-st 23 tuleneva keskkonnavalase subjektiivse õiguse (õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale) realiseeritavus.

1.1 Isikute üldine kaebeõigus haldus- ja halduskohtumenetluses tuleneb juba kehtivast HMS-st ja HKMS-st, mis näevad üldreeglina ette, et kaebuse või vaide esitamise õigus on üksnes isikul, kelle subjektiivseid õigusi on rikutud (HMS § 71 lg 1, HKMS § 44 lg 1). KeÜS § 30 lg 1 ei sätesta seetõttu olemuslikult uut alust kohtusse pöördumiseks või vaide esitamiseks, vaid üksnes täpsustab, et ka keskkonnavalane õigus on üks subjektiivsetest õigustest, mille rikkumine annab aluse kaebuse või vaide esitamiseks ja tagab seega juurdepääsu õigusemõistmisele.

1.2 Oluline on silmas pidada, et säte puudutab vaid isikute õiguste kaitset suhetes haldusorganitega (kui rikkujaks on teised isikud, siis nende vastu halduskohtusse pöörduda ei saa). Sätte adressaadiks on ühelt poolt isikud, kes soovivad oma keskkonnavalaseid õigusi kaitsta, teiselt poolt aga vaideid lahendavad haldusorganid ning kaebusi lahendavad kohtud.

1.3 Keskkonnavalase kaebeõiguse aluseks on Århusi konventsiooni sätted ehk selle nn kolmas samm (juurdepääs õigusemõistmisele).

1.3.1 Konventsiooni art 9 lg-s 2 on sätestatud põhinõudena konventsiooniosalise kohustus tagada, et asjast huvitatud üldsuse esindajal on õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole konventsiooni art 6 alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks. Üldsuse esindajal, kelleks võib olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik (RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11, p 21), peab seejuures olema põhjendatud huvi (*sufficient interest*) või tema õigusi peab olema rikutud (viimane kehtib üksnes juhul, kui selline tingimus on ette nähtud siseriiklikes õigusnormides). Seega võimaldab konventsioon seada kaebeõiguse eelduseks isiku õiguste rikkumise, nagu Eesti õiguses on ka tehtud.

1.3.2 Århusi konventsiooni art 9 lg-s 3 on sätestatud laiem kaebeõiguse alus keskkonnaasjades. Selle sätte kohaselt tuleb siseriiklikele nõuetele vastavale (kui sellised nõuded on kehtestatud) üldsuse esindajale tagada juurdepääs kohtulikule või haldusmenetlusele ka selleks, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõiguse normidega. Samas on konventsiooniosalistele jäetud juurdepääsu valikul (nagu ka kaebeõiguse sisustamisel) sellistel juhtudel ulatuslik kaalutusõigus, mistõttu on konventsiooni art 9 lg 3 vahetu kohaldatavus küsitav. Euroopa Kohus on leidnud, et art 9 lõikel 3 puudub vähemalt EL tasandil otsene õigusmõju (Euroopa Kohtu 8.03.2011 otsus nr C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK vs. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, p 52), ning Riigikohtu arvates puudub sel sätteil vahetu õigusmõju ka Eesti õiguses (RKHKo 12.01.2012, 3-3-1-68-11, p 33).

1.3.3 Ka Eesti kohtupraktika kohaselt tuleb kaebeõiguse tuvastamisel arvestada Århusi konventsiooni üldist eesmärki, milleks on keskkonnaasjades üldsuse osalemise ja kohtusse pöördumise võimaluste avardamine, ning tõlgendada kaebeõiguse allikaks olevaid õigusnorme pigem laiendavalt (RKHKm 19.03.12, 3-3-1-87-11, p 21).

1.4 Ranget õiguste rikkumise tingimust on Riigikohtu praktikas keskkonnaasjades leevendatud ning toodud kaebeõiguse eeldusena sisse olulise puutumuse nõue. Riigikohus on leidnud, et keskkonnaküsimuste otsustamist käsitlevates asjades ei ole võimalik kaebeõigust sisustada identselt tavapärase haldusasjadega subjektiivse avaliku õiguse rikkumise kaudu. „Keskkonnaasjades võib, kuid ei pruugi subjektiivse

õiguse rikkumine esineda. Seetõttu saab keskkonnakaitse küsimustes kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla mitte üksnes õiguste rikkumine, vaid ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga.” (RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 16). Nii viidatud lahendis kui ka hilisemas praktikas on Riigikohus *puutumuse* mõistet täpsustanud ning leidnud, et olulise puutumuse esinemiseks peab olema täidetud kolm tingimust: vastava tegevuse oluline ja reaalne mõju isiku kaitstavatele põhjendatud huvidele; põhjuslik seos tegevuse ja tagajärje vahel; ning tagajärje saabumise piisav tõenäosus (RKHKo 12.01.12, 3-3-1-68-11, RKHKm 19.03.12, 3-3-1-87-11 ja RKHKo 6.12.12, 3-3-1-56-12). Kuna Riigikohtu praktika puutumuse sisustamise osas on kujunenud pärast KeÜS vastuvõtmist, ei ole KeÜS sätete mõju puutumuse alusel esitatud kaebustele täielikult selge ning see jääb edasise kohtupraktika välja selgitada. Puutumuse ja KeÜS seoste kohta vt ka KeÜS § 23 lg-te 2 ja 3 kommentaari.

1.5 KeÜS §-s 30 ei ole selgelt piiritletud, milliseid halduse tegevusi saab vaidlustada. Lõikes 1 ei ole võimalikke vaidlustatavaid tegevusi üldse mainitud, lõige 2 aga viitab keskkonnaorganisatsioonide puhul haldusaktide ja toimingute vaidlustamise võimalikkusele (seejuures hõlmab *toimingu* mõiste kohtupraktika kohaselt ka viivitust ja tegevusetust, RKHKm 31.01.2000, 3-3-1-49-99, p 1). Ka siin on sarnaselt kaebeõigusega oluline järgida lisaks siseriiklikele õigusnormidele ka Ärhusi konventsiooni eesmärgid ja sätteid.

1.5.1 Siseriiklikus õiguses on vaidlustatavate tegevuste ring määratletud HMS-s (§ 72) ning HKMS-s (§ 37 ja § 45). Nendest sätetest tulenevalt on võimalik vaidlustada küll haldusakte, haldustoiminguid ning tegevusetust, ent menetlustoimingute vaidlustamine on piiratud. HMS-s on loetletud konkreetsed menetlustoimingud, mida saab haldusaktist eraldiseisvalt vaidlustada ja HKMS § 45 lg 3 kohaselt võib menetlustoimingu peale ilma haldusakti või lõpliku toimingu vaidlustamiseta esitada kaebuse, kui see rikub kaebaja mittemenetluslikke õigusi, sõltumata haldusaktist või lõplikust toimingust, või kui menetlustoimingu õigusvastasus tingiks vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise või lõpliku toimingu tegemise. Selliseks menetlustoiminguks võib teatud juhtudel olla näiteks KMH või KSH algatamine või algatamata jätmine.

2. KeÜS § 30 lõikes 2 keskkonnaorganisatsioonidele erilise kaebeõiguse andmise ajendiks on Århusi konventsiooni art 9 lg 2, mis näeb ette, et art 2 lg 5 nõuetele vastava valitsusvälise organisatsiooni huvi loetakse põhjendatuks ning eeldatakse, et nimetatud organisatsioonil saab olla õigusi, mida on võimalik rikkuda. Konventsioonist tulenevalt on selline laiendatud kaebeõigus kehtestatud ka EL keskkonnavalastes direktiivides (nt KMH direktiivi 2011/92/EL art 11 lg-s 3).

2.1 KeÜS § 30 lõikega 2 analoogne keskkonnaorganisatsioonide kaebeõiguse erisus on hetkel kehtestatud ka halduskohtumenetluse seadustikus (HKMS § 292). Keskkonnaorganisatsioonide erilist kaebeõigust kohtumenetluses on kohtupraktikas tunnustatud juba kümmekond aastat, ehkki siseriiklikud sätted selle kohta puudusid kuni HKMS jõustumiseni 2012. a jaanuaris (nt RKHKO 29.01.2004, 3-3-1-81-03, RKHKO 28.11.2006, 3-3-1-43-06). Keskkonnaorganisatsioonide laiendatud kaebeõiguse kohta vaidemenetluses senises õiguses normid puuduvad.

2.2 Sätte eesmärgiks on võimaldada keskkonnaorganisatsioonide poolt avaliku ja kollektiivse huvi kaitsmist, hoolimata sellest, kas otsused puudutavad konkreetseid üksikisikuid või mitte. Keskkonnaorganisatsiooni poolt haldusakti või toimingu vaidlustamisel ei ole vaja näidata, et oleks rikutud mõne konkreetse isiku subjektiivseid õigusi. See annab keskkonnaorganisatsioonile võimaluse vaidlustada keskkonnavalastes tehtud otsuseid ka juhul, kui need ei riku otseselt ühegi konkreetse isiku õigusi, ent puudutavad avalikku või kollektiivset huvi (nt mõne ala looduskaitse alla võtmisest keeldumise otsus, maavara kaevandamisload väärtuslikus looduslikus piirkonnas vmt), või puudutavad nii avalikku huvi kui konkreetse(te) üksikisiku(te) õigusi. *Keskkonnaorganisatsiooni* mõiste ehk kriteeriumid, millele organisatsioon peab erilise kaebeõiguse saamiseks vastama, on sätestatud KeÜS §-s 31.

2.3 Sättes seotakse kaebeõigus organisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärkide või senise keskkonnakaitsete tegevusvaldkonnaga. See tähendab, et keskkonnaorganisatsioon ei pea küll tõendama oma õiguste rikkumist, ent vaidlustatav haldusakt või toiming peab tema tegevuse või eesmärkidega siiski seostuma (vt ka selles osas KeÜS § 31 kommentaare). KeÜS § 30 lg 2 sõnastus erineb HKMS § 292 sõnastusest, mis näeb keskkonnaorganisatsioonide erilise kaebeõiguse ette üksnes keskkonnakaitse valdkonnas antud haldusaktide või

sooritatud toimingute vaidlustamisel. KeÜS §-s 30 sellist piirangut sõnaselgelt sätestatud ei ole, ent vaidlustatud tegevus ise peab olema seotud keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga.

## § 31. VALITSUSVÄLINE KESKKONNAORGANISATSIOON

**(1) Valitsusväline keskkonnaorganisatsioon (edaspidi *keskkonnaorganisatsioon*) käesoleva seaduse tähenduses on:**

**1) mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset;**

**2) juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti.**

**(2) Keskkonnakaitse edendamiseks käesoleva paragrahvi lõike 1 tähenduses peetakse ka keskkonnaelementide kaitset inimese tervise ja heaolu tagamise eesmärgil, samuti looduse ja loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist.**

**(3) Keskkonnakaitse edendamise hindamisel tuleb arvesse võtta ühenduse võimet oma põhikirjalisi eesmärke ellu viia, arvestades ühenduse senist tegevust, selle puudumise korral aga organisatsioonilist ülesehitust, liikmete arvu ja liikmeks saamise põhikirjalisi eeldusi.**

1. KeÜS § 31 eesmärk on defineerida *keskkonnaorganisatsiooni* mõiste eelkõige seoses KeÜS § 30 lg-s 2 sätestatud erilise juurdepääsuga õigusemõistmisele keskkonnaasjades. Sättel on siiski laiem tähendus, sest Århusi konventsiooni kohaselt on keskkonnaorganisatsioonid osaks huvitatud üldsusest, keda tuleb intensiivsemalt kaasata keskkonnaotsuste tegemisse.

1.1 Konventsioon jätab keskkonnaorganisatsiooni defineerimisel riikidele suure otsustusruumi. Selle art 2 lg 5 kohaselt on keskkonnaorganisatsioon valitsusväline organisatsioon, mis edendab keskkonnakaitset ja vastab riigi õiguse nõuetele. Sama definitsioon sisaldub ka mitmes keskkonnadirektiivis, nagu näiteks keskkonnamõju hindamise direktiiv 2011/92/EL, tööstusheidete direktiiv 2010/75/EL ja keskkonnavastuse direktiiv 2004/35/EÜ. Eri maade õiguses on *keskkonnaorganisatsiooni* mõiste väga erinevalt sisustatud. 2003. aastal esitas Euroopa Komisjon direktiivi eelnõu, mille oluliseks osaks on täpsemad kriteeriumid

keskkonnaühendustele. Kuigi see algatus ei ole mitme liikmesriigi vastuseisu tõttu õigusnormina realiseerunud, pole Euroopa Komisjon loobunud kavast ühtlustada *keskkonnaorganisatsiooni* mõiste EL tasemel.

1.2 Liikmesriikide kaalutusruumi on piiritletud Euroopa Kohus. Kohtuasjas C-263/08 leidis kohus, et aktsepteerida ei saa selliseid riigisiseseid kriteeriume, mis muudavad sisutühjaks EL õiguse kaebeõiguse sätteid. Vaidlus puudutas KMH direktiivi, mis sarnaselt Århusi konventsiooni art 9 lg-le 2 kohustab tagama laiaulatusliku juurdepääsu õigusemõistmisele. Kohus ei pidanud vastuvõetavaks Rootsi nõuet, et organisatsioonil peab olema vähemalt 2000 liiget. Selline tingimus välistas sisuliselt kohaliku tasandi organisatsioonide kaebeõiguse, kuid KMH direktiivi kohaselt tuleb hinnata ka selliste projektide mõjusid, mis oma suuruselt on pigem kohaliku tähtsusega küsimused. Kuigi kohaliku tasandi organisatsioonidel oleks võimalik paluda abi riiklikelt organisatsioonidelt, ei pruugi suurtel organisatsioonidel olla kohalike küsimuste vastu huvi või pole neil võimalik kõiki abipalveid rahuldada. Seega kitsendas kohtu hinnangul Rootsi nõue kaebeõigust vastuolus direktiivi ja Århusi konventsiooni vastavate sätete mõttega (Euroopa Kohtu 15.10.2009 otsus nr C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening vs. Stockholms kommun genom dess marknämnd, p 45-52).

1.3 Kehtivas õiguses on *keskkonnaorganisatsiooni* mõiste määratletud KeVS §-s 24 ja HKMS § 292 lg-s 2. KeVS määratlus on üldsõnalisem, kuid ei erine põhimõtteliselt KeÜS §-st 31. HKMS § 292 lg 2 on identne KeÜS vastava määratlusega. Säte lisati HKMS-sse KeÜS otsesel eeskujul ning jõustati enne teisi seadustiku sätteid rikkumismenetluse tõttu. Isegi juhul kui KeVS ja HKMS määratlusi ei tunnistata KeÜS jõustamisel kehtetuks, on definitsioonide sarnasuse tõttu vähetõenäoline, et neid sisustataks praktikas erinevalt.

2. KeÜS § 31 lg 1 kohaselt on üheks keskkonnaorganisatsiooni tunnuseks valitsusvälisus. KeÜS ja selle seletuskiri ei sisusta täpsemalt valitsusvälisust. Levinud käsituse kohaselt on valitsusväline organisatsioon (NGO) igasugune organisatsioon, mis on valitsusest sõltumatu ja mittetulunduslik, tegutseb seaduslikul eesmärgil ning pole poliitiline partei.



2.1 Valitsusvälisuse kriteeriumit tuleks eelkõige mõista kui sõltumatust riigist selle laias tähenduses. *Riigi* määratluses saab muuhulgas juhinduda Århusi konventsiooni artikli 2 lg-s 2 sätestatud *avaliku võimu organi* definitsioonist. Määratluse kohaselt on avaliku võimu organ mis tahes tasandi valitsus, avaliku halduse funktsioone täitev isik ning iga muu isik, kes nimetatud valitsuse või isikute juhtimisel täidab keskkonnaga seotud avalikke kohustusi või ülesandeid või osutab keskkonnaga seotud avalikke teenuseid. Tulenevalt avaliku võimu organi määratlusest on kohtud välistanud *keskkonnaorganisatsiooni* mõiste alt kohaliku omavalitsuse (RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06\_p 17) ja küla kui kohaliku omavalitsuse struktuuriüksuse (RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11, p 25). Isegi juhul kui organisatsioon ei vasta avaliku võimu organi määratlusele, ei saa seda valitsusvälisuse kriteeriumi tõttu pidada keskkonnaorganisatsiooniks, kui see on riigi poolt kontrollitud.

2.2 KeÜS § 31 lg 1 p 1 kohaselt saab keskkonnaorganisatsiooniks olla mittetulundusühing ja sihtasutus. Mõlemat tegutsemisvormi on korduvalt aktsepteeritud kohtupraktikas (nt RKHKo 29.01.2004, 3-3-1-81-03; TlnRingKo 18.01.2005, 2-3/271/05).

2.3 KeÜS § 31 lg 1 p 2 kohaselt saab keskkonnaorganisatsiooniks olla ka juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti. Kohtupraktikas on käsitatud juriidiliseks isikuks mitteoleva ühendusena seltsingut (RKHKo 28.11.2006, 3-3-1-43-06, p 24; RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11, p 26). Seltsing on VÕS § 580 määratlusele vastava seltsingulepingu alusel ühise eesmärgi saavutamise nimel tegutsevate isikute ühendus. KeÜS ei välista ka mõne muu, juriidiliseks isikuks mitteoleva ühenduse käsitamist keskkonnaorganisatsioonina.

2.3.1 VÕS kohaselt võib seltsinguleping olla sõlmitud nii suuliselt kui ka kirjalikult. Juriidiliseks isikuks mitteolevat ühendust saab keskkonnaorganisatsioonina tunnustada vaid juhul, kui see tegutseb kirjaliku kokkuleppe alusel. Kirjaliku kokkuleppe tingimuse eesmärk on tagada organisatsiooni tegevuse parem läbipaistvus. Mittetulundusühingu ja sihtasutuse osas tuleneb kirjaliku põhikirja nõue vastavast üldseadusest (MTÜS § 7, SAS § 8). Erinevalt mittetulundusühingust ja sihtasutusest peab juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus esindama olulise osa kohalike elanike seisukohti. KeÜS ei täpsusta, millist hulka isikuid tuleks pidada

oluliseks osaks kohalikest elanikest ja mil viisil peab esindamine olema väljendatud. Sätte sõnastuse põhjal on ilmne, et „oluline osa” ei pea tingimata tähendama enamikku kohalikest elanikest, vaid võib hõlmata ka arvestatava vähemuse. Sellisele seisukohale on asunud ka Tallinna Ringkonnakohtus HKMS § 292 kohaldamisel. Ringkonnakohtu hinnangul saab oluliseks osaks pidada küla suurust arvestades ka 25% elanikest, kui puuduvad tõendid, et suurema osa elanike arvamus ei ühti kaebaja omaga (TlnRngKm 01.07.2011, 3-10-3401).

2.3.2 Esindatuse nõue on kahtlemata täidetud, kui juriidiliseks isikuks mitteoleva ühenduse liikmete hulka kuulub oluline osa kohalikest elanikest. Varasema Riigikohtu praktika (RKHKo 28.11.2006, 3-3-1-43-06) kohaselt on esindatuse nõue täidetud ka juhul, kui organisatsiooni ja üldsusena mõistetava elanikkonna olulise osa seisukohad või arvamused langevad kokku ning üldsus aktsepteerib ühes või teises vormis sellist esindajat ja tema vastavat tegevust. Eelnimetatud tingimustele vastavust peab mitteformaalne ühendus kohtusse pöördumisel ka näitama. Kohus võib üldsuse aktsepti olemasolu eeldada, kui ühendus on konkreetses valdkonnas oma varasemas tegevuses tuginenud üldsuse toetusele. Esindatuse nõue oli antud juhtumisel kohtu hinnangul täidetud, sest muuhulgas oli organisatsiooni toetuseks andnud toetusallkirja 536 kohalikku elanikku (RKHKo 28.11.2006, 3-3-1-43-06, p 27).

3. Vastavalt KeÜS § 31 lg-le 1 saab keskkonnaorganisatsioonina käsitada vaid sellist mittetulundusühingut ja sihtasutust, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega seda edendab. Sarnaselt saab keskkonnaorganisatsiooniks olla vaid selline juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset.

3.1 Keskkonnakaitse edendamine on olulisim keskkonnaorganisatsiooni kriteerium, kuivõrd just see nõue tagab, et keskkonnaorganisatsioonidena tunnustatakse vaid selliseid ühendusi, mis tõepoolest soovivad ja suudavad keskkonnahuvide eest seista. Kuigi KeÜS ei sätesta nõuet, et keskkonnakaitse peaks olema organisatsiooni ainsaks eesmärgiks, ei tohiks organisatsioonil siiski olla keskkonnakaitsega konkureerivaid eesmärke (eelkõige majanduslikke eesmärke), et vähendada võimalust keskkonnaorganisatsiooni staatusest tulenevate õiguste kuritarvitamiseks.

3.2 Keskkonnakaitse edendamise nõue tuleneb Århusi konventsioonist, kuid konventsioon ei sisalda täpsemaid juhiseid selle kriteeriumi sisustamiseks. KeÜS seletuskirja kohaselt käsitatakse keskkonnakaitse edendamisenä eelkõige looduskaitset. KeÜS § 31 lg 2 kohaselt peetakse keskkonnakaitseks ka keskkonnaelementide kaitset inimese tervise ja heaolu tagamise eesmärgil, samuti looduse ja loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist. Keskkonnaelemente on mitteammendavalt loetletud *keskkonnateabe* definitsioonis KeÜS § 24 lg 2 p-s 1: keskkonnaelementidena käsitatakse õhku, atmosfääri, vett, pinnast, maad, maastikku ja looduslikke alasid nagu märg-, ranna- ja merealad, looduslikku mitmekesisust ja looduse koostisosasid, sealhulgas geneetiliselt muundatud organisme ning nende vastastikust toimet. *Looduslik kultuuripärand* on määratlemata õigusmõiste. Tulenevalt LKS § 1 p-st 2 võib sellena käsitada kultuurilooliselt väärtuslikku looduskeskkonda, ja eelkõige sellist kultuuripärandit, mida kaitstakse LKS alusel. Juhinduda saab ka ülemaailmse kultuuri- ja looduspärandi kaitse konventsiooni artiklitest 1 ja 2, mis defineerivad vastavalt *kultuuripärandi* ja *looduspärandi* mõisted. Konventsiooni *looduspärandit* ei saa siiski samastada KeÜS *loodusliku kultuuripärandiga*. KeÜS mõiste on laiem, hõlmates ka sellise kultuuripärandi objekti, millel on oluline looduslik komponent, nt mõisapargid.

4. KeÜS § 31 lg 3 kohaselt tuleb keskkonnakaitse edendamise hindamisel arvestada ühenduse võimet oma põhikirjalisi eesmäärke ellu viia. KeÜS ei määratle täpsemalt, kuidas peab ühenduse võimet hindama, peale selle, et arvestada tuleb senist tegevust.

4.1 Senist tegevust ei saa pidada ainsaks võimalikuks kriteeriumiks. Muuhulgas võib hindamisel juhinduda lõike teises lauses nimetatud kriteeriumitest: organisatsiooniline ülesehitus, liikmete arv ja liikmeks saamise põhikirjalised eeldused. Neist nõuetest ei saa siiski tuletada mingeid konkreetseid miinimumnõudeid (nt kindel liikmete arv). Riigikohtu praktikas on peetud võimalikuks tunnustada keskkonnaorganisatsioonina ka kaheliikmelist seltsingut (RKHKo 28.11.2006, 3-3-1-43-06).

4.2 KeÜS § 31 lg 3 sõnastusest on ilmne, et keskkonnaorganisatsiooniks võivad olla ka ühendused, kellel senine tegevus puudub. Sellisel juhul tuleb ühenduse põhikirjaliste eesmärkide elluviimise võime hindamisel arvestada ühenduse

organisatsioonilist ülesehitust, liikmete arvu ja liikmeks saamise põhikirjalisi eeldusi. KeÜS-s ega seletuskirjas ei sisaldu täpsemaid juhiseid nende kriteeriumite sisustamiseks. Loetelu tuleks pidada näitlikuks – sätte eesmärk on tagada, et keskkonnakaitse edendamise hindamisel arvestataks võimet põhikirjalisi eesmärke ellu viia ning sellisel hindamisel tuleb juhinduda kõigist konkreetset juhul olulistest asjaoludest. Kõik loetelus sisalduvad kriteeriumid ei pruugi olla asjakohased iga ühenduse hindamisel (nt liikmeks saamise põhikirjalised eeldused sihtasutuste osas).

4.3 Liikmete arvu kaudu saab hinnata organisatsiooni esinduslikkust avalike või kollektiivsete huvide kaitseks. Selliste huvide kaitse eeldab organisatsiooni avatust, mida saab muuhulgas hinnata liikmeks saamise põhikirjaliste eelduste kaudu. Ühenduse organisatsiooniline ülesehitus seondub samuti avatuse ja demokraatlikkusega. Lisaks saab selle ja liikmete arvu kaudu hinnata organisatsiooni tõhusust oma eesmärkide saavutamisel tulevikus.

## 2. JAGU. ÕIGUS KASUTADA VÕÕRAST MAATÜKKI JA VEEKOGU

### SISSEJUHATUS

1. Võõra maatüki ja veekogu kasutamise õigused on igaüheõigused, mis seonduvad põhiseadusliku liikumisvabadusega (PS § 34), samuti PS §-ga 5, mille kohaselt on Eesti loodusvarad ja -ressursid rahvuslik rikkus. Igaüheõigused tagavad avalikkusele laialdase looduskeskkonnas viibimise võimaluse, eesmärgiga soodustada keskkonnasõbralikku ja tervislikku vaba aja veetmist. Seeläbi hõlbustatakse erinevaid looduskeskkonnale ligipääsu eeldavaid tegevusi, alates matkamisest, suusatamisest, jalgrattasõidust, ujumisest, süsta- ja kanuumatkadest ning lõpetades piknikupidamise, kalapüügi ja seente-marjade korjamisega. Seejuures on aga tähtis igaüheõiguste tasakaal maaomanike õigusega oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Samuti on oluline, et igaüheõiguste kasutamisel järgitaks erinevaist õigusaktidest tulenevaid nõudeid looduskeskkonna kaitseks.

2. Kehtivas õiguses sisaldub igaüheõiguste põhiregulatsioon AÕS-s, VeeS-s, LKS-s, MS-s ja KPS-s. Kuna regulatsioon on killustatud mitmete eri seaduste vahel, on sellest keeruline ülevaadet saada. Esineb ka lünklikkust ja ebajärjekindlust. KeÜS abil on igaüheõiguste põhiaspektid koondatud ühte seadusesse ja reguleeritud ühtsetest alustest lähtuvalt. Eriseadustesse jäetakse pärast KeÜS jõustumist spetsiifilisemad sätted, mis on tihedalt seotud muu vastava valdkonna regulatsiooniga (nt kalapüük ja veeliikluse täpsem korraldus). Täpsemalt määratletakse kehtima jäävad sätted KeÜS rakendamise seaduses.

3. Rahvusvahelisest ja EL õigusest ning kohtupraktikast ei tulene võõra maatüki ja veekogu kasutamise õigustele raamtingimusi. Igaüheõigused on tihedalt seotud konkreetse maa looduse omapära, asustustiheduse, tavade ning kultuuriga. KeÜS regulatsiooniga sarnased õigused võõra maatüki ja veekogu kasutamiseks on levinud eelkõige Põhja-Euroopas. Paljudes teistes Euroopa maades on õigus kasutada eramaad seevastu väga piiratud. Seejuures väärrib märkimist, et Eestis puudub Skandinaaviamaadega sarnane pikaajaline igaüheõiguste tava, mille

kujunemise võimaluse võttis meilt ära nõukogude periood. Iseseisvuse taastamise ning maareformi järel uuesti päevakorrale tõusnud maaomaniku ja looduses viibija vahelised suhted kannavad praktikas senini möödaniiskusündmuste pitsarit ning vajavad tasakaalu leidmiseks aega.

**§ 32. VÕÖRAL MAATÜKIL VIIBIMINE**

**(1) Teise isiku omandis oleval maatükil (edaspidi *võõras maatükk*) võib viibida üksnes omaniku loal.**

**(2) Luba viibida võõral maatükil, välja arvatud õuemaal, eeldatakse olevat, kui omanik ei ole maatükki piiranud või tähistanud viisil, millest ilmneb tahe piirata võõraste viibimist maatükil, või kui tahe piirata viibimist ei ilmne muudest asjaoludest.**

**(3) Võõral maatükil viibides tuleb järgida seaduses sätestatud piiranguid ja maatüki omaniku õiguspäraseid nõudeid ning võimalikult suures ulatuses vähendada keskkonnahäiringute teket, sealhulgas jälgede jätmist loodusesse.**

**(4) Võõral maatükil viibides tuleb arvestada maatüki omaniku huve, eelkõige vältida omandi kahjustamist ja kodurahu häirimist.**

**(5) Riik või kohaliku omavalitsuse üksus võib piirata enda omandis oleval maatükil viibimist, kui see on vajalik avalikes huvides või kolmandate isikute, sealhulgas maakasutajate huvide kaitseks.**

1. KeÜS §-s 32 on sätestatud võõral maal viibimise üldregulatsioon, mida tuleb arvestada ülejäänud võõra maatüki ja veekogu kasutamise õigusi reguleerivate sätete lugemisel. KeÜS § 32 põhiseaduslikuks taustaks on PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigus – igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Igaühel on õigus oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Omandikitsendused peavad olema kehtestatud seadusega. Kuna PS § 32 teises lõikes pole nimetatud konkreetseid eesmärke, mis õigustavad omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab piiranguid kehtestada iga PS-ga kooskõlas oleva eesmärgi saavutamiseks (RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 27).

2. KeÜS § 32 lg 1 sätestab üldreegli, mille kohaselt võib võõral maatükil viibida üksnes selle omaniku loal. Seega on omanikul õigus keelata võõrastel maatükil viibimist, ja seda nii üldise keelu kui ka ühekordse, maatükile saabuvatele või seal viibivatele isikutele suunatud teadaandega. Erandid sellest üldreeglist on sätestatud KeÜS §-s 33 (võõral maatükil asuva tee või raja kasutamine), §-s 37 (veekogu avalik

kasutus) ja §-des 38–39 (kallasraja regulatsioon). Piiranguid leiab ka teistest seadustest, näiteks LKS-st (§ 15 lg 1 – kohustus võimaldada juurdepääs looduskaitsealusele alale või üksikobjektile) ja MuKS-st (§ 26 lg 2 – kohustus tagada päikesetõusust loojanguni juurdepääs mälestistele).

3. KeÜS § 32 lg 2 sätestab loa eelduse: kui omanik ei ole maatükki piiranud või tähistanud viisil, millest ilmneb tema selge tahe keelata või piirata võõraste viibimist maatükil, võib igaüks eeldada, et omanik lubab maatükil viibimist. Loa eelduse põhjuseks on asjaolu, et kinnisasjad on reeglina tähistamata ning tihti väikesed ja killustatud. Looduses liikumisel ei ole enamasti võimalik täpselt mõista, kelle maatükil viibitakse. Kohustus otsida igakordselt üles maaomanik ning küsida tema luba maatüki läbimiseks või sellel viibimiseks oleks ilmselgelt liialt koormav. Seega võib luba maal viibimiseks eeldada alati, kui asjaoludest ei ilmne vastupidine.

4. Erinevalt kehtiva AÕS regulatsioonist, mis keelab viibida piiramata ja tähistamata kinnisasjal omaniku otsese loata päikeseloojangust päikesetõusuni, ei ole KeÜS regulatsiooni kohaselt võõral maatükil viibimine keelatud ka öisel ajal. Seejuures tuleb aga silmas pidada, et öisel ajal on maaomaniku kodurahu häirimise oht suurem ning looduses viibija peab oma käitumist vastavalt kohandama (vt lähemalt lg 4 kommentaari).

5.1 Maatüki piiramine ja tähistamine on maatükil viibimise keeluna arvestatav vaid juhul, kui sellest on selgelt aru saada, et omanik soovib võõraste maal viibimist piirata. Selget viibimiskeeldu ei saa välja lugeda näiteks lihtsast karjatarast, vanast lagunenuid aiast, piirikivist, tahvlist „X talu maa” jms. Ka silti kirjaga „Eramaa” võib looduses viibija mõista vaid teavituseks selle kohta, et jõutud on eraõigusliku isiku maale, mitte aga keeluna maal viibimiseks. Selgeks keelutähiseks on aga näiteks silt kirjaga „X talu maa. Võõrastel viibimine keelatud”, keelumärgi kujundusega silt „Eramaa” või maatükki piirav inimeste liikumise takistamise otstarbel rajatud aed või tara. Omanik võib selliseid piirdeid ja tähiseid paigaldada oma äranägemisel, välja arvatud juhul, kui omanikul on seaduse alusel võõraste maatükil viibimise talumise kohustus (nt veekogude äärsel kallasrajal). Tähiste puhul tuleb aga arvestada, et need oleksid paigutatud piisava tihedusega, kuna vastasel juhul ei saa maatükile saabujale ette heita sildi mittemärkamist ning viibimisloa olemasolu eeldamist.



5.2 Keeld maatükil viibimiseks võib olla ka tingimuslik, nt võib eraisik küll lubada enda metsas liikumist, kuid mitte seal marjade või seente korjamist (loodussaaduste kogumise kohta vt täpsemalt KeÜS § 34 kommentaari). Ka võib omanik keelata maatükil liikumise näiteks ratsa või koos koeraga.

5.3 Piiramata või keelumärgiga tähistamata maatükil viibimist võib omanik alati keelata ka ühekordse tahteavaldusega. Kuna sellisel juhul on maatükile saabuja olnud heauskne ning lähtunud seaduslikust eeldusest omaniku loa olemasolu kohta, ei ole omanikul mingit põhjust talle etteheiteid teha. Küll aga on omanikul õigus teada anda oma tahtest maal viibimist sedapuhku keelata ja looduses liikujal on kohustus seda soovi austada ning maalt lahkuda.

5.4 Omaniku loata kinnisasjal viibimine kujutab endast valduse rikkumist AÕS § 40 lg 3 tähenduses. Maatüki omanikul või valdajal on seega õigus kasutada keeldu eirava isiku vastu vajadusel omaabi, st oma valdust jõuga kaitsta (AÕS § 41). Seejuures ei tohi omanik aga ületada hädakaitse piire. See tähendab seda, et omaabi kasutades ei tohi omanik tekitada sissetungijale ebaproportsionaalset ja ülemäärast kahju. Valida tuleb sissetungijat kõige enam säästev ründe tõrjumiseks sobiv kaitsevahend. Võimaluse korral tuleks sissetungijalt alati esmalt suuliselt lahkumist nõuda. Ülemääraseks abinõuks on näiteks eksinud matkajate äraajamine koerte ja püssilaskudega. Omaniku omaabi korras osutatava ning hädakaitse piiridesse jääva vastupanu suhtes ei ole sissetungijal lubatud omakorda jõudu kasutada, sest omanik pole käitunud omavoliliselt ega õigusvastaselt.

5.5.1 KeÜS § 32 lg 2 kohaselt ei kehti viibimisloa olemasolu eeldus õuemaal osas. Võõraste viibimine õuemaal riivab olulisemalt maaomaniku privaatsust ning õigust kodu puutumatusle (PS § 33), mistõttu on põhjendatud maaomanikku enam kaitsev regulatsioon. Isegi juhul, kui omanik pole õuemaad piiranud ega keelumärgidega tähistanud, tuleb looduses liikujal seega eeldada, et omanik õuemaal viibimist ei luba. Ka õuemaal asuvale kaitstavale looduse üksikobjektile on juurdepääs lubatud üksnes kinnisasja valdaja nõusolekul (LKS § 15 lg 2), maaüksuse muudel osadel asuvaile looduskaitsealustele objektidele peab omanik seevastu juurdepääsu võimaldama.

5.5.2 *Õuema* on mõiste, mida kasutavad erinevad seadused nii maksustamis-, maamõõtmis- kui ka keskkonnavaldkonnas, kuid mille selget määratlust pole üheski õigusaktis antud. Looduses liikujale polegi oluline näiteks see, milline osa maaüksusest on katastrimõõdistamisel arvatud õuema kõlvikuks ning sel alusel maksustatud. Oluline on see, mida mõistlik inimene õuema all mõistab ning kuidas aru saada, millal on jõutud võõra maatüki õuemaale. Selles tähenduses saab lugeda õuemaaks maaomaniku aktiivses kasutuses oleva maa – hoonete jm ehitiste (nt välikamin, kasvuhuone, aiamaa) vahelise ja neid vahetult ümbritseva maa, samuti peenramaa, puuviljaaia, mesila jms. *Õuema* mõistet ei tohiks segi ajada *õuealaga* liikluseaduse tähenduses.

6.1 KeÜS § 32 lg-s 3 on sätestatud kõige üldisemad nõuded, mida võõral maatükil viibimisel tuleb järgida. Sõltumata sellest, milliseid tingimusi maaomanik maatükil viibimisele on seadnud, peab võõral maal viibija kinni pidama erinevates seadustes sätestatud piirangutest. Selliseks piiranguks on näiteks LS § 45 lg-st 13 tulenev keeld sõita ilma maaomaniku loata sõidukiga (nii mootori kui muul jõul liikuvaga – LS § 2 p 73) haljasalale. Maastikusõidukite (sh ATV-de) puhul tuleneb samasisuline keeld LS § 153 lg-st 1 – maastikul võib maastikusõidukiga sõita üksnes maaomaniku loal. Tegemist on erisätetega, mille puhul KeÜS § 32 lg-s 2 sätestatud loa eeldus ei kehti. See tähendab, et ka piiramata ja tähistamata maaüksusel on väljaspool teid sõidukiga liikumiseks vajalik maaomaniku selgesõnaline luba. Väljaspool teid mootorsõidukitega liikumine kahjustab lisaks suure tõenäosusega maaüksust ning on seetõttu lubamatu ka KeÜS § 32 lg 4 alusel.

6.2 Looduses viibijale tulenevad käitumisjuhised ka LKS erinevaist sätetest (näiteks erinõuded kaitseala sihtkaitse- või piiranguvööndis viibimisele; looduslikult esinevate lindude tahtliku häirimise ja pesade-munade kahjustamise keeld; keeld kahjustada I ja II kaitsekategooria taimi ja seeni ning keeld hävitada ja loodusest korjata III kaitsekategooria taimi, seeni ja selgrootuid loomi ulatuses, mis ohustab liigi säilimist selles elupaigas), MuKS-st (§ 5 – mälestise hävitamise või rikkumise keeld) ja mujalt.

6.3 Kui maatüki omanik on maatükil viibimise osas esitanud lisanõudeid, näiteks keelu korjata seeni-marju, telkida või viibida maaüksusel pärast päikeseloojangut, tuleb võõral maatükil viibijal neid järgida. Õiguspäraste nõuete rikkumise vastu on

omanikul õigus kasutada omaabi, samuti võib omanikul tekkida tema vastu kahju hüvitamise nõue. Järgida ei tule õigusvastaseid nõudeid, mille esitamiseks omanikul õigust ei ole (näiteks kallasrajal liikumise keelamist või veekogu avaliku kasutamise keelamist).

7. Võõral kinnisasjal viibijal lasub kohustus vähendada võimalikult suures ulatuses keskkonnanahäiringute teket. Keskkonnanahäiring on igasugune inimese põhjustatud ebasoodne mõju keskkonnale (vt lähemalt KeÜS § 3 kommentaari). Võõral maatükil viibija ei tohi näiteks looduskeskkonda prügiga risustada või ülemäärast müra tekitada. KeÜS § 32 lg 3 nõue võõral maatükil viibides keskkonnanahäiringute vältimiseks sarnaneb sisult KeÜS §-s 14 sätestatud igaühe hoolsuskohustusega, kuid on sõnastatud rangemalt. Mõlemat hoolsuskohustust tuleb järgida mõistlikult eeldatavas ulatuses, kuid võõra maatüki kasutajalt eeldadatakse eriti suurt hoolsust ja kohusetunnet.

8. KeÜS § 32 lg 4 kohaselt tuleb võõral maatükil viibides arvestada maatüki omaniku huve. Seejuures tuleb ennekõike vältida omandi kahjustamist, näiteks heina, istandiku või vilja mahatallamist ja koduloomade aedikuist lahtipäästmist või ülemäärast häirimist. Samuti tuleb hoiduda omaniku kodurahu häirimisest, vältides elukoha läheduses viibimist või viibides seal võimalikult lühikest aega. Privaatsust rikkuv viibimislähedus on hinnanguline, sõltudes maastiku iseärasusest. Võõral maatükil püsivama viibimise korral tuleb hoiduda väljapoole elumajade juurest arvestatavat kuulde- ja nägemiskaugust (KeÜS § 35 lg 3).

9.1 KeÜS § 32 lg-s 5 on sätestatud erinorm riigi ja kohalike omavalitsuste õiguste kohta maaomanikuna: riik ja KOV võivad piirata võõraste viibimist oma maatükil üksnes juhul, kui see on vajalik avalikes huvides või kolmandate isikute kaitseks. Erinorm ei laiene muudele avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, kuna maaomanikena on ülejäänud avalik-õiguslikud juriidilised isikud sarnases positsioonis eraõiguslikest isikuist omanikega.

9.2 Avalikuks huviks, mille kaitseks riik või KOV üksus saab võõraste viibimist oma maaüksusel keelata, võivad olla näiteks julgeolekukaalutlused, keskkonnakaitse või inimtervise kaitse. Kolmandateks isikuteks, kelle huvides maal viibimist piirata saab, on näiteks riigi või KOV üksuse maa rentnikud. Nagu muudki maaomanikud,

peavad riik ja KOV üksus maal viibimise keelu looduses viibijale selgelt teatavaks tegema.

### § 33. VÕÕRAL MAATÜKIL ASUVA TEE JA RAJA KASUTAMINE

**(1) Avalikult kasutatavaid teid ja erateid võib kasutada igäüks teeseaduses ning muudes seadustes sätestatud ulatuses.**

**(2) Teid, mis ei ole rajatised, (edaspidi *rada*) võib kasutada jalgsi, jalgrattaga või muul sellesarnasel viisil liikumiseks, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.**

**(3) Omanik ei või keelata eratee ega raja kasutamist jalgsi, jalgrattaga ega muul sellesarnasel viisil liikumiseks, kui kasutus põhineb väljakujunenud taval ega ole talle koormav. Eratee või raja kasutamise liigset koormavust eeldatakse õuemaal asuva eratee või raja korral, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.**

1. KeÜS § 33 lg 1 sätestab igäüheõiguse kasutada avalikult kasutatavaid teid ja erateid. TeeS § 2 lg 1 kohaselt on tee maantee, tänav, metsatee, jalgtee ja jalgrattatee või muu sõidukite või jalakäijate liiklemiseks kasutatav rajatis.

2. Avalikult kasutatavad teed on riigimaanteed (s.o riigimaanteede nimekirja kantud teed) ja kohalikud teed (nimekiri kehtestatakse valla- või linnavalitsuse otsusega), samuti riigi ja kohalikud taliteed (üle külmunud maa või veekogu rajatav tee, mis on ette nähtud mandri ja saarte või mandri eri kohtade vahel liiklemiseks). Avalikult kasutatavaid teid võib kasutada igäüks, järgides seejuures TeeS-s ja teistes õigusaktides sätestatud piiranguid. Isik, kelle kinnisasja avalikult kasutatav tee läbib, ei või tee kasutamist takistada ega keelata (AÕS § 155 lg 1).

3.1 Eratee on tee, mis paikneb juriidilise või füüsilise isiku kinnisasjal (TeeS § 5<sup>2</sup>) ning pole kantud avalikult kasutatavate teede nimekirja. TeeS § 5<sup>2</sup> teise lause kohaselt võib erateed kasutada üksnes kinnisasja omaniku loal. Nagu ülejäänud maa puhulgi, saab omaniku luba eratee kasutamiseks KeÜS § 32 lg 2 alusel eeldada, kui omanik ei ole väljendanud selget keeldu (vt KeÜS § 32 kommentaar, p-d 3–5). Luba eratee kasutamiseks võib olla ka tinglik. Näiteks võib omanik keelata võõrastel tema tee peal sõidukitega liiklemise, lubades teed kasutada üksnes jalakäijatel. Eratee sõidukiga kasutamise keelamiseks on kohaseim kasutada vastavaid liiklusmärke, kuid võõrastel tuleb arvestada ka muul viisil väljendatud keeluga. Loomulikult on

eratee omanikul võimalik keelata ka tee kasutamine jalakäijate poolt, kasutades selleks samasuguseid tähiseid kui ülejäänud kinnisasjal viibimise keelamiseks.

3.2 Erateed võivad tasuta ja kinnisasja omaniku loata kasutada alarmsõidukid (vt määratlust LS § 84 lg 1 p 1) ja erakorralise või sõjaseisukorra ajal ka kaitsevää sõidukid. Muudel sõidukitel peab tee omanik lubama teed tasuta kasutada juhul, kui avalikult kasutatav tee on avarii või loodusõnnetuse tagajärgede likvideerimiseks suletud (TeeS § 33 lg 8). Eraomandis olevaid teid võib haldusorgani ja teeomaniku vahelise lepingu alusel ka avalikult kasutatavaiks nimetada. Sellisel juhul kohaldub erateele avalikult kasutatava tee regulatsioon.

4. Tee kasutajal on keelatud teed ja tee kaitsevööndit kahjustada ja risustada (TeeS § 32 lg 1). Keelu rikkujalt on tee omanikul õigus nõuda hüvitist. Eratee omanikul on ka õigus nõuda tee kasutajalt hüvitist tee kasutamise seotud kulude katteks (TeeS § 37 lg 3). Selline tingimus peab aga tee kasutajale eelnevalt selgelt teatavaks tehtud olema (vt ka KeÜS § 32 lg 2 kommentaari).

5.1 KeÜS § 33 lg 2 sätestab rajatiseks mitteolevate teede kasutamise korra. Rajatiseks on sellised teed, mida saab lugeda sihipärase inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklikeks asjadeks (vt EhS § 2 lg 1). Rajatiseks ei ole pinnasteed (põllu-, metsa- või muud sellised pealiskihita teed), mis on tekkinud lihtsalt sõidukite, inimeste või loomade liikumise tulemusena (vrdl ka RKHKO, 6.03.2007, nr 3-3-1-94-06, p 14). KeÜS § 33 lg 2 nimetab selliseid teid radadeks. Ka LS teeb vahet sihipäraselt rajatud ja sõidukite liikumise tulemusel väljakujunenud pinnasteede vahel (vt LS § 2 p 81 viimane lause). Rajatistest pinnasteedele kohaldub KeÜS § 33 lg-s 1 sätestatud regulatsioon. Radadele kohaldub aga KeÜS § 33 lg-st 2 tulenev eriregulatsioon.

5.2 Radu võib maaomaniku loal (mille olemasolu võib vastavalt KeÜS § 32 lg-le 2 selge keelu puudumisel eeldada) kasutada igaüks jalgsi, jalgrattaga või muul sarnasel viisil liikumiseks. Muudeks sarnasteks viisideks võivad olla näiteks suusatamine, rullsuusatamine või -uisutamine, ratsutamine, koerarakendiga sõitmine jms. Radadel mootoriga sõiduvahenditega liikumine on maaomaniku selgesõnalise loa olemasoluta aga keelatud. Samasisuline keeld tuleneb LS § 45 p-st 13 (vt ka KeÜS § 32 lg 3 kommentaar 6.1).

5.3 KeÜS § 33 lg-s 3 on sätestatud piirang omaniku õigusele tema maal asuva eratee või raja kasutamise keelamiseks: tee või raja kasutamist jalgsi, jalgrattaga või muul sarnasel viisil ei tohi keelata, kui tee või raja sellisel viisil kasutamine põhineb väljakujunenud taval ega ole maaomanikule koormav.

5.3.1 *Tava* mõiste on avatud TsÜS § 2 lg-s 2, mis sätestab, et tava tekib käitumisviisi pikemaajalisest rakendamisest, kui käibes osalevad isikud peavad seda õiguslikult siduvaks. See, millal tee kasutamine on saanud väljakujunenud tavaks, on igakordse hinnangu küsimus. Enamasti eeldab see siiski teekasutajate aastatepikkust ja püsivat käitumismustrit.

5.3.2 Põhjendatud juhul saab omanik siiski ka väljakujunenud tava katkestada ning tee kasutamise ära keelata. Selleks peab ta suutma ära näidata, et tee kasutamine võõraste poolt on tema jaoks koormav. See võib nii olla näiteks juhul, kui tee kasutamine häirib maaomaniku kodurahu või koduloomi või takistab tal oluliselt oma maa soovipärast kasutamist. Võimalik on ka, et maaomanik soovib kinnistu kasutust muuta, ehitades näiteks senise tee kohale elamu. Koormavus võib ka perioodiliselt muutuda – näiteks võib pinnastee laiem kasutus kevadise sula ajal muuta selle omaniku enda jaoks ajutiselt läbimatuks, mistõttu võib olla põhjendatud selleks ajaks võõrastel tee kasutamise keelamine. Samuti võib tee kasutamine olla omaniku jaoks liialt koormav üksnes suvisel ajal (näiteks kui selle lähisteel on rajatud mesila, mille hooldamist võõraste liikumine segaks), kuid mitte talvel näiteks suusatajate liikumiseks. Kui periood, mil tee kasutamine on omaniku jaoks liialt koormav, läbi saab, on omanikul taas kohustus tee kasutamist lubada. Tee kasutamise keelamisest tuleb omanikul võõrastele selgelt teada anda, kasutades vastavasisulisi märke või silte.

6. Juhul kui omanik piirab raja või tee kasutamist KeÜS § 33 lg 3 vastaselt, võib isik, kelle liikumine on takistatud, pöörduda hagiga tsiviilkohtusse ning nõuda tee kasutamise lubamist.

## § 34. MARJADE, SEENTE, PÄHKLITE, MAHALANGENUD OKSTE JA MUUDE SARNASTE LOODUSSAADUSTE KORJAMINE VÕÖRAL MAATÜKIL

**Võõral maatükil võib korjata looduses vabalt kasvavaid marju, seeni, pähkleid, mahalangenud oksti ja muid sarnaseid loodussaadusi, kui omanik ei ole määranud teisiti.**

1. Kui maaomanik ei ole piiranud maatükil viibimist, võib eeldada ka maaomaniku luba looduses vabalt kasvavate marjade, seente ja pähklite, mahalangenud puuokste ja muude taastuvate loodussaaduste korjamiseks. Reguleerimine ei laiene kultuurtaimedele: näiteks ei tohi korjata marju-puuvilju istandustest või inimeste jaoks seisva talu hoovist ning herneid-kartuleid põllu pealt. Kasvatatelt puudelt oksti murda, nt saunavihtade tegemiseks või jõulukaunistusteks, puukoort koorida või vaiku koguda omaniku loata ei tohi, kuna selline tegevus võib puude kahjustamise tõttu rikkuda omaniku huve (vt ka KeÜS § 32 lg 4 kommentaari). Ka lõkkematerjali tarbeks kuivanud puude langetamiseks tuleb maaomanikult eraldi luba küsida. Samas on aga lubatud mahalangenud okste korjamine. Lisaks sättes loetletud loodussaadustele võib nimetada veel näiteks dekoratiivtaimi (nt aasa- või metsalilled) või ravimtaimi. Säte ei reguleeri aga näiteks kivide korjamist, kuna tegemist ei ole „muu sarnase loodussaadusega” (looduses kasvava ja taastuva ressursiga).

2. KeÜS § 34 lugemisel tuleb silmas pidada kogu KeÜS §-s 32 sätestatud võõral maal viibimise üldreguleerimist. Eelkõige väärib aga rõhutamist maaomaniku huvide ja omandi kahjustamise keeld ning kohustus vältida keskkonnanahäiringuid. Igapäevase reguleerimisega on seetõttu silmas peetud eelkõige isiklikeks otstarbeks ja seega piiratud ulatuses loodussaaduste kogumist. Süstemaatiline ja organiseeritud suure koguse marjade või muude loodussaaduste korje ärilisel otstarbel kahjustab seevastu eelduslikult omandit või maaomaniku huve ega ole seega KeÜS § 32 lg 4 kohaselt lubatud. Loodussaaduste korjamisel tuleb austada maaomaniku kodurahu ning hoiduda eluhoonetest piisavalt kaugemale. Järgida tuleb ka muudes õigusaktides, näiteks LKS-s sätestatud piiranguid kaitsealuste liikide osas (vt ka KeÜS § 32 lg 3 kommentaari).



3. Hoolimata võõrastel oma maatükil viibimise lubamisest võib maaomanik neil kõigi või konkreetsete loodussaaduste kogumise keelata kas vastavasisulise tähise abil või maal viibijatega vahetult suheldes. Ka võib omanik seada saaduste kogumisele piiranguid või tingimusi. MS §-s 35 on sätestatud erinõue avalik-õiguslikule metsaomanikule: avalik-õigusliku isiku metsas võib loodussaaduste korjamise eest tasu nõuda ainult juhul, kui metsaomanik on teinud saagikuse suurendamiseks kulusi. Kui maaomanikule tekib loodussaaduste kogumise keelu rikkumise tõttu kahju, on tal võimalik nõuda rikkujalt hüvitist.

## **§ 35. LÜHIAJALINE TELKIMINE JA MUU PÜSIVAM PEATUMINE VÕÕRAL MAATÜKIL**

**(1) Võõral maatükil võib telkida või muul viisil püsivamalt peatuda üksnes omaniku loal.**

**(2) Luba telkimiseks või muuks püsivamaks peatumiseks eeldatakse olevat väljaspool selgelt piiritletavat kompaktse asustusega ala, kui omanik ei ole maatükki piiranud või tähistanud viisil, millest ilmneb tahe telkimist või muud püsivamat peatumist piirata, või kui tahe piirata viibimist ei ilmne muudest asjaoludest. Loa olemasolu ei eeldata kauemaks kui ööpäevaks.**

**(3) Telkimisel ja muul püsivamal viibimisel selleks ettevalmistamata ja tähistamata kohas tuleb hoiduda väljapoole elumajast arvestatavat nähtavus- ja kuuldekaugust, mis avatud maastikul on vähemalt 150 meetrit.**

1. KeÜS §-s 32 on sätestatud võõral maatükil viibimise üldregulatsioon, KeÜS §-s 35 aga täpsustused võõral maal püsivama peatumise puhuks. Püsivam peatumine hõlmab ka telkimist. Erinevalt senisest AÕS-s sisalduvast regulatsioonist ei ole KeÜS sätete kohaselt piiramata ja tähistamata võõral kinnisasjal viibimine ka öisel ajal keelatud, mistõttu on võimalik ka võõral maatükil öö veetmine. Püsivam viibimine pole tunniks-paariks peatumine näiteks pikniku pidamiseks, seente-marjade korjamiseks või puhkamiseks. Sellest pikemaks veniva peatumise korral tuleb aga arvestada KeÜS § 35 lg-tes 2 ja 3 nimetatud erinõudeid.

2. KeÜS § 35 lg 1 regulatsioon kattub § 32 lg 1 üldnormiga – nagu lühiajaline viibiminegi, eeldab võõral maatükil telkimine või muu püsivam peatumine maaomaniku luba.

3. KeÜS § 32 lg-s 2 on sätestatud võõral maatükil viibimise loa eeldus: kui omanik ei ole maatükki piiranud või tähistanud viisil, millest ilmneb tema tahe piirata võõraste viibimist maatükil või kui selline tahe ei ilmne muudest asjaoludest, võib igaüks eeldada loa olemasolu (vt ka KeÜS § 32 lg 2 kommentaari). KeÜS § 35 lg 2 sätestab loa eelduse erisused võõral maatükil püsivama viibimise puhuks. Loa eeldus on püsivama viibimise puhul piiratum – piiramata või tähistamata kinnisasjal saab

püsivamaks viibimiseks loa olemasolu eeldada üksnes väljaspool selgelt piiritletavat kompaktse asustusega ala.

4. Väljendit *selgelt piiritletav kompaktse asustusega ala* on kasutatud ka PlanS-s (§ 3 lg 2) ja LKS-s (§ 38 lg 1 p 3). Mõlemas seaduses kasutatakse seda väljendit külade ja alevike tihedama asustusega piirkondade kohta. Linnad ja alevid on seevastu alati tervikuna kompaktse asustusega alad. LKS nimetab *selgelt piiritletava kompaktse asustusega ala* sünonüümina *tiheasustusala*. Planeerimisvaldkonna tarbeks määratakse sellised alad kindlaks kas üld- või maakonnaplaneeringuga (PlanS § 7 lg 3 p 5 ja § 8 lg 3 p 4). KeÜS § 35 tähenduses ei ole aga määravaks see, kas konkreetne ala on üld- või maakonnaplaneeringuga tiheasustusalana määratletud. Oluline on see, mida keskmine mõistlik looduses viibija tajub kompaktse asustusega alana. Seejuures tuleb silmas pidada KeÜS § 32 lg-st 4 tulenevat üldnõuet vältida võõral maatükil viibimise korral maaomanike kodurahu häirimist. Tiheasustusalal pole võõraste püsivam viibimine maatükil ilma maaomaniku privaatsust ja kodurahu ülemäära häirimata eelduslikult lihtsalt võimalik. Seetõttu ei ole linnades, alevites ja mujal tihedama asustusega alal telkimine ja muu püsivam viibimine ilma maaomaniku selgesõnalise nõusolekuta lubatud.

5. Väljaspool tihedalt asustatud ala võib igaüks seevastu eeldada maaomaniku nõusolekut telkimiseks või muuks püsivamaks viibimiseks, kuni maaomanik pole väljendanud vastupidist. Nõusolekueeldus kehtib siiski vaid kuni 24-tunniseks võõral maatükil viibimiseks. Pikemaks peatumiseks võõral maatükil tuleb küsida maaomaniku luba.

6. Püsivama võõral maatükil viibimise korral on oluline järgida KeÜS § 32 lg-test 3 ja 4 tulenevaid nõudeid keskkonnahäiringute vältimiseks ning maaomaniku omandi- ja kodurahu austamiseks. Kohta püsivamaks viibimiseks tuleb seega eriti hoolikalt valida. Näiteks on sobimatu telkida niitmata heinamaal, sest heina tallamine tekitab maaomanikule kahju. Kaitsealal viibides tuleb arvestada ka LKS-st tulenevaid erinõudeid: telkimine on üldreeglina keelatud kaitseala sihtkaitsevööndis (LKS § 30 lg 2 p 6), piiranguvööndis on telkimine lubatud vaid kaitseala valitseja poolt ette valmistatud ja tähistatud kohas (LKS § 31 lg 2 p 11).

7. KeÜS § 35 lg 3 sätestab võõral maatükil püsivama viibimise puhuks täpsustuse võrreldes KeÜS § 32 lg-st 3 tuleneva nõudega kodurahu häirimise vältimiseks. Kuna püsivam viibimine, sh telkimine, riivab maaomaniku kodurahu tugevamalt kui maaüksuse läbimine või seal lühiajaline peatumine, tuleb selleks valida koht väljaspool elumajadest ja nende lähiümbrusest arvestatavat nähtavus- ja kuuldekaugust. Avatud maastikul, st paikades, kus nähtavus ja kuuldavus elamu juurest ei ole piiratud metsa, muu taimestiku või pinnavormidega, tuleb hoiduda vähemalt 150 meetri kaugusele. Kui aga 150-meetrine distants konkreetsel juhul kodurahu ja privaatsuse kaitstust ei taga, tuleb hoiduda veelgi kaugemale. Erandiks on juhud, kus maaomanik on oma elamu lähisteles matkajatele telkimiseks või muuks püsivamaks viibimiseks koha ette valmistanud ja selle vastavalt tähistanud. Sellisel juhul on ta andnud ka loa elamust arvestatavas nähtavus- ja kuuldekauguses viibimiseks.

**§ 36. VÕÖRAL MAATÜKIL LÖKKE TEGEMISE KEELD**

**(1) Võõral maatükil võib lõket teha üksnes omaniku loal.**

**(2) Omaniku luba eeldatakse olevat omaniku poolt lõkke tegemiseks ettevalmistatud ja tähistatud kohas.**

1. KeÜS §-s 36 on sätestatud võõral maal lõkke tegemise keeld. Sätte pealkiri on erinevalt muude võõra maatüki kasutamise sätete pealkirjadest sõnastatud keeluna. Seda põhjusel, et lõkke tegemisele ei laiene KeÜS § 32 lg-st 2 tulenev omaniku loa olemasolu eeldamise võimalus. Võõral maatükil võib lõket teha üksnes omaniku selge loa alusel. Rangem regulatsioon on põhjendatud, kuna lõkke tegemisega, eriti selleks ettevalmistamata kohas, kaasneb maaomaniku jaoks olulise kahju tekkimise oht.

2. KeÜS § 36 lg 2 kohaselt eeldatakse lõkke tegemise luba vaid juhul, kui maaomanik on koha lõkke tegemiseks ette valmistanud ning vastavalt tähistanud. Oluline on mõlema tingimuse täidetud. Üksnes asjaolust, et omanik on enese tarbeks lõkkeplatsi ette valmistanud või et varem on samas kohas tuld tehtud, ei piisa. Vajalik on selge tähis selle kohta, et ta lubab ka maaüksust külastavail võõrastel samas kohas tuld teha.

3. Lõkkeplatsile ning tule tegemisele esitatavad tingimused tulenevad TuOS-st ning selle alusel kehtestatud siseministri määrusest. Lõkkekoht tuleb teha mittepõlevale alusele või kuivanud taimestikust puhastatud mittesüttivale pinnasele. Lõkkekoha ümbrus peab olema puhastatud selliselt, et tule levik oleks takistatud. Vajadusel tuleb lõkkekoht kivide või pinnasevalliga piirata. Lõkkekoht peab asuma ohutus kauguses hoonetest ja põlevmaterjali hoiukohast ning kohas, kus tule tegemisega ei kaasne tuleohtu metsale, muule taimestikule ega turbapinnasele.

4. Lõkke tegijal tuleb tagada tule üle pidev järelevalve. Jälgida tuleb ka tuule suunda ning tugevust. Tugeva tuule korral ei tohi tuld teha kohas, kus on oht sädemete langemiseks süttivale materjalile. Lõkke tegija kohustuseks on tagada lõkkekohas sobiva tulekustutusvahendi olemasolu. Pärast lõkke tegemist tuleb lasta põlemisjäädid täielikult ära põleda, summutada või kustutada need veega.

**§ 37. VEEKOGU AVALIK KASUTAMINE**

**(1) Veekogu avalik kasutamine on suplemine, veesport, veel ja jääl liikumine, kalapüük, veevõtt ning muu veekogu kasutus, mis ei ole vee erikasutus vastavalt keskkonnaseadustiku eriosa seadusele.**

**(2) Mootorsõidukiga vees või jääl liikumine ei ole veekogu avalik kasutus.**

**(3) Veekogu avalikku kasutust võib piirata vastavalt keskkonnaseadustiku eriosa seadusele.**

**(4) Kõik veekogud on avalikult kasutatavad, välja arvatud keskkonnaseadustiku eriosa seaduses nimetatud kriteeriumidele vastavad veekogud ja nende osad ning sama seaduse alusel avalikust kasutusest välja arvatud veekogud või nende osad.**

**(5) Veekogu avalikku kasutust ei või kaldaomanik takistada, sealhulgas ei võita sulgeda vooluveekogu veeliikluseks suuremas ulatuses kui üks kolmandik selle laiuselt.**

**(6) Avalikult kasutatavast veekogust võib tasuta ja püügiõigust vormistamata püüda kala ühe lihtkäsiõngega, järgides keskkonnaseadustiku eriosa seadusega või selle alusel sätestatud piiranguid.**

**(7) Veekogu, mis ei ole avalikult kasutatav, võib kasutada üksnes omaniku loal. Luba veekogu avalikuks kasutuseks eeldatakse olevat, kui veekogu ei ole piiratud ega tähistatud viisil, millest ilmneb tahe piirata veekogu kasutamist, või kui tahe piirata veekogu kasutamist ei ilmne muudest asjaoludest.**

1. KeÜS §-s 37 on sätestatud igaüheõigused veekogude kasutamiseks. Veekogude hulka kuuluvad püsivad või ajutised voolava veega (vooluveekogu – jõgi, oja jm) või aeglaselt liikuva (seisva) veega (seisuveekogu – meri, järv, veehoidla jm) täidetud pinnavormid (VeeS § 2 p 17).

2. KeÜS § 37 lg-s 1 on määratletud veekogu avalik kasutamine – igaüheõigusega hõlmatud veekogu kasutusviisid. Veekogu avalik kasutamine kätkeb selliseid tegevusi, mis veekogu seisundit eelduslikult oluliselt ei mõjuta ning veekogu omaniku

huve ei kahjusta. Vee avaliku kasutamise alt jäävad välja kõik sellised tegevused, mis on VeeS-s määratletud vee erikasutusena, s.o vee kasutamine veekogu või põhjaveekihi seisundit mõjutavate ainete, ehitiste või tehnovahenditega. Vee erikasutuseks on vaja pädeva haldusorgani luba ja võõra maa kasutamise korral ka maaomaniku nõusolekut (VeeS § 8 lg 1).

3. Avaliku kasutuse alla kuuluvad erinevad vees ja veepinnal liikumist hõlmavad spordialad (lisaks ujumisele näiteks sukeldumine, sõudmine, aerutamine, veepall, purjetamine, purjelauasõit, lohesurf jm), samuti jääl liikumist hõlmavad alad (nt uisutamine, jääpurjetamine jm), kalapüük (lähemalt reguleeritud KeÜS § 37 lg-s 6) ja väiksemamahuline veevõtt (VeeS § 8 lg-s 2 on sätestatud, millisest piirist alates loetakse pinna- või põhjavee varumine vee erikasutuseks). Loetelu on lahtine, ning seega saab veekogu avaliku kasutuse alla lugeda ka muid eelloetletutega sarnase mõjuga kasutusviise.

4. Veekogu avalikul kasutamisel tuleb järgida võõra maatüki kasutamise reegleid, mis tulenevad KeÜS § 32 lg-test 3 ja 4, mh tuleb vältida keskkonnahäiringute põhjustamist ning kaldaomaniku omandi kahjustamist ja kodurahu häirimist. Järgida tuleb erinevates seadustes sätestatud piiranguid (nt MSOS-st ja selle alusel kehtestatud aktidest tulenevaid nõudeid veeliiklusele, LKS-st tulenevaid nõudeid kaitsealuste liikide kaitsele jm).

5. Mootorsõidukitega veel või jääl liikumine veekogu avaliku kasutamise alla ei kuulu (KeÜS § 37 lg 2). Seega ei laiene KeÜS-s sätestatud veekogu avaliku kasutamise regulatsioon mootorpaatidega veekogudel liiklemisele. See, kus ja kuidas mootoriga laevade ja väikelaevadega liigelda võib, on eraldi reguleeritud VeeS-s, MSOS-s ning viimase alusel kehtestatud määruuses laevatatavatel sisevetel liiklemise korra kohta. Mootorsõidukitega veekogudel asuvail jääteedel liikumine on võimalik riigi- ja kohalikel taliteedel, mille rajamiseks sõlmitakse veekogu omanikuga eraldi leping (TeeS § 8 lg 3).

6. KeÜS § 37 lg 3 kohaselt võib KeÜS-s igaüheõigusena määratletud veekogu avalikku kasutust piirata, kui selleks on eriseadusega võimalus sätestatud. Näiteks võib kohalik omavalitsus ajutiselt piirata veekogu avalikku kasutust, kui see on vajalik inimeste tervise või turvalisuse tagamiseks (VeeS § 7 lg 4). Kaitsevæe ja Kaitseliidu

harjutusväljale jääva avalikult kasutatava vooluveekogu kasutamist on võimalik piirata taktikaliste harjutuste ja õppuste ning lahingutehnika katsetamise ajaks (VeeS § 7 lg 7). Looduskaitsealade sihtkaitse- ja piiranguvööndis on igasuguste ujuvvahenditega sõitmine ja kalapüük lubatud üksnes juhul, kui vastav luba on sätestatud kaitseala kaitse-eeskirjas (vt LKS §-d 30 ja 31).

7. KeÜS § 37 lg-s 4 on sätestatud see, millised veekogud on avalikult kasutatavad ja millised mitte. Avalikult kasutatavate veekogude kasutamist KeÜS § 37 lg-s 1 nimetatud tegevusteks ei tohi veekogu omanik takistada. Avalikult mitte kasutatava veekogu omanikul on aga õigus veekogu kasutamist piirata või keelata (vt KeÜS § 37 lg 7).

7.1 KeÜS § 37 lg-s 4 on sätestatud kehtivast VeeS-st mõnevõrra erinev lahendus avalikult kasutatavate veekogude kindlaksmääramiseks. Kehtiva VeeS kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus nimekirja avalikult kasutatavatest veekogudest ning muud veekogud ei ole avalikult kasutatavad. KeÜS regulatsiooni kohaselt on kõik veekogud aga eelduslikult avalikult kasutatavad. Keskkonnaseadustiku eriosas kehtestatakse kriteeriumid nende veekogude määratlemiseks, mis ei ole avalikult kasutatavad. Näiteks võivad sellisteks kriteeriumiteks olla veekogu väiksus, paiknemine vaid ühe kinnisasja piires, veekogu kasutamine joogivee võtmiseks jm. KeÜS regulatsiooni idee kohaselt ei ole vajalik eriosas sätestatud kriteeriumitele vastavate veekogude eraldi õigusaktiga avalikust kasutamisest välja arvamine. Kriteeriumitele vastavad veekogud ei ole avalikult kasutatavad otse seaduse alusel.

7.2 Lisaks saab eraldi õigusaktide alusel avalikust kasutusest välja arvata ka veekogud, mis avalikku kasutamist välistavatele kriteeriumitele ei vasta, kuid on muudel põhjustel tarvis privaatsena hoida. Kuidas ja millistel põhjustel veekogusid avalikust kasutamisest välja saab arvata, sätestatakse keskkonnaseadustiku eriosas.

8. Veekogu või kaldakinnisasja omanik ei tohi avalikult kasutatava veekogu kasutamist takistada (KeÜS § 37 lg 5). Omandiõiguse ulatus veekogudele on reguleeritud AÕS-s. Ühe kinnisasja piires asuv veekogu kuulub kinnisasja omanikule (AÕS § 131 lg 1). Mitme kinnisasjaga piirnev veekogu kuulub kaldakinnisasjade omanikele vastavalt AÕS § 131 lg-s 2 sätestatud jaotusele. Avalike veekogude puhul (VeeS § 5) ulatub kinnisomand veekogu kaldajooneni (AÕS § 133). Veekogu avalik



kasutamine kujutab endast omandikitsendust, mida veekogu või kaldakinnisasja omanik on kohustatud taluma. Veekogu avaliku kasutamise regulatsiooni täiendab kallasraja regulatsioon, millega on sätestatud igaühe õigus avalikult kasutatava veekogu äärse kaldariba kasutamiseks (KeÜS §-d 38 ja 39).

9. Takistusteta veeliikluse tagamiseks ei tohi kaldaomanik sulgeda vooluveekogu (jõe või oja) suuremas ulatuses kui kolmandik selle laiusest. Tegemist on üldnormiga, mida tuleb vette ehitamisel järgida, kuid mis iseenesest ei anna kaldaomanikule õigust vette ehitamiseks ja veekogu 1/3 ulatuses sulgemiseks. Vette ehitamine on reguleeritud erinevate EhS (nt üle kaldakinnisasja piiri avalikku veekogusse ulatava silla ehitamise kohta vt § 12 lg 2<sup>1</sup>), VeeS (eelkõige ptk 4<sup>1</sup>), LKS (eelkõige § 38) ja PlanS normidega.

10. Veekogu avaliku kasutuse alla kuulub KeÜS § 37 lg 6 kohaselt ka kalapüük. KPS § 3 lg 1 kohaselt hõlmab *kalapüügi* mõiste kala, jõesilmu ja teiste sõõrsuude; jõevähi, kreveti ning teiste kümnejalaliste; kalmaari ja teiste peajalgsete püüki. Veekogu avaliku kasutamise alla kuulub KPS tähenduses nii õngepüük kui ka harrastuspüük. KeÜS § 37 lg 6 kohaselt võib avalikult kasutatavast veekogust püüda kala ühe lihtkäsiõngega tasuta ja püügiõigust vormistamata. Seejuures tuleb aga arvestada KPS-s või selle alusel sätestatud piiranguid püügiaegade, püügikohtade, püütavate kalaliikide ja püütavate kalade suuruse (keeld püüda alamõõdulisi kalu) osas. Harrastuspüük (kalapüük näiteks spinningu, põhjaõnge, käsiõnge või rohkem kui ühe lihtkäsiõnge, harpuuni, nakkevõrgu, vähinata, vähimõrra jt KPS § 11 lg-s 3 nimetatud vahenditega) kuulub küll veekogu avaliku kasutuse alla ega nõua seega veekogu omanikult eraldi loa küsimist, kuid eeldab kalastuskaardi olemasolu või harrastuspüügiõiguse eest tasumist (KPS § 11 lg 1). Kutseline kalapüük (kalapüük kutselise püügi vahenditega, mis on loetletud KPS § 13 lg-s 2) veekogu avaliku kasutamise alla ei kuulu. Veekogud, kus on kalapüügiloa alusel lubatud kutseline kalapüük, on eraldi loetletud KPS § 13<sup>1</sup> lg-s 1 ja § 13<sup>2</sup> lg-s 1. Kalapüügiks avalikuks kasutamiseks määramata eraveekogus on vajalik veekogu omaniku luba (KPS § 13<sup>5</sup>).

11. Veekogusid, mis ei ole avalikult kasutatavad, võib kasutada üksnes omaniku loal (KeÜS § 37 lg 7). Seejuures kehtib veekogu kasutamise puhul samasugune loa eeldus kui võõra maatüki kasutamise korral – luba veekogu avalikuks kasutamiseks

(st kasutamiseks KeÜS § 37 lg-s 1 nimetatud viisidel) saab igaüks eeldada seni, kuni veekogu omanik ei ole veekogu piiranud või tähistanud viisil, millest saab järeldada tema tahet veekogu kasutamist keelata või piirata. Piiramise ja tähistamise viiside kohta vt lähemalt KeÜS § 32 lg 2 kommentaari p 5.1. Omanik võib veekogu kasutamise keelata ka vahetu suulise suhtluse teel. Lisaks on omanikul võimalik seada veekogu kasutamisele tingimusi või keelata veekogu teatud viisidel kasutamine. Keelu või seatud tingimuste rikkuja vastu võib veekogu omanikul tekkida kahju hüvitamise nõue, samuti õigus kasutada omaabi (vt lähemalt KeÜS § 32 kommentaari p 5.4). Avalikus kasutuses oleva veekogu kasutamist veekogu või kaldakinnisasja omanik seevastu kuidagi piirata ega takistada ei tohi (vt KeÜS § 37 lg 5).

**§ 38. KALLASRADA**

(1) Kallasrada on kaldariba avalikult kasutatava veekogu ääres veekogu avalikuks kasutamiseks ja selle ääres viibimiseks, sealhulgas selle kaldal liikumiseks.

(2) Kallasraja laius on laevatatavatel veekogudel kümme meetrit ning teistel veekogudel neli meetrit. Kallasraja laiust arvestatakse lamekaldal põhikaardile kantud veekogu piirist ja kõrgkaldal kaldanõlva ülemisest servast, arvates viimasel juhul kallasrajaks ka vee piirjoone ja kaldanõlva ülemise serva vahelise maariba.

(3) Kui kallasrada on üle ujutatud, on kallasrajaks kahe meetri laiune kaldariba veeseisu piirjoonest (edaspidi *ajutine kallasrada*).

(4) Kaldaomanik peab igaühel lubama kallasrada kasutada.

(5) Kaldaomanik võib kallasrada tõkestada põhjendatud vajaduse korral, nagu maa kuivendamine, kuid ta peab tagama läbipääsu kallasrada mööda liikumiseks.

(6) Kui ajutisel kallasrajal liikumine on takistatud, peab kaldaomanik tagama läbipääsu mujalt oma kinnisasjal, kui see ei ole talle ülemäära koormav.

(7) Kohaliku omavalitsuse üksus peab planeeringutega tagama avaliku juurdepääsu kallasrajale.

(8) Purre, sild või muu veekogus või selle kohal asuv ehitist ei ole kallasraja osa ning sellist ehitist võib kasutada üksnes omaniku loal. Kasutamise luba eeldatakse olevat, kui omanik ei ole ehitist piiranud või tähistanud viisil, millest ilmneb tahe piirata ehitise kasutamist võõraste poolt, või kui tahe piirata kasutamist ei ilmne muudest asjaoludest. Omanik peab lubama ehitise kasutamist, kui see on vajalik kallasrada mööda liikumiseks.

1. KeÜS §-des 38 ja 39 on reguleeritud igaüheõigus kallasraja kasutamiseks ning kaldaomaniku õigused ja kohustused selle õiguse tagamisel. KeÜS § 38 lg-s 1 on määratletud, mida peetakse silmas kallasraja all. Kallas on LKS § 5 lg 1 kohaselt

merd, järve, jõge, veehoidlat, oja, allikat või maaparandussüsteemi eesvoolu ääristav ja erinõuete kohaselt kasutatav maismaavöönd. Avalikult kasutatavate veekogude (vt KeÜS § 37 lg 4 ja selle kommentaari) äärset kaldariba nimetatakse kallasrajaks. Läänemere, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve kaldaid nimetatakse küll rannaks (LKS § 5 lg 2), kuid nende veekogude rannaäärne avalikult kasutatav maariba on sellegipoolest kallasrada.

2. Igaühel on õigus kallasrada kasutada veekogu ääres viibimiseks, veekogu kaldal liikumiseks, veesõidukite randumiseks, kalastamiseks ning veekogu muul viisil kasutamiseks. Kallasraja regulatsioon täiendab seega veekogude avaliku kasutamise regulatsiooni (KeÜS § 37), kuna kallasraja kasutamise võimaluseta ei oleks võimalik ka veekogude avalik kasutus. Avalikuks kasutamiseks määramata veekogudel seevastu kallasrada pole ning veekogude ääres viibimisele laieneb KeÜS §-s 32 sätestatud võõral maatükil viibimise üldregulatsioon, st piiramata ja tähistamata kinnisasjade puhul võib eeldada omaniku luba ka veekogu ääres viibimiseks ja veekogu kasutamiseks, kuid maatüki piiramise, keelava tähise olemasolu või omaniku vastavasisulise suulise teadaande korral veekogu ääres viibida ei tohi (vt lähemalt KeÜS § 32 lg 2 kommentaari).

3. KeÜS § 38 lg-s 2 on määratletud kallasraja laius. Kallasraja laius sõltub sellest, kas tegemist on laevatatava veekoguga või mitte. Laevatatavad siseveekogud on loetletud MSOS § 2 p-s 11 (Narva jõgi, Peipsi järv, Lämmijärv, Pihkva järv, Emajõgi ja Võrtsjärv tervikuna, Väike-Emajõgi ning Pärnu, Sauga, Reiu, Nasva, Kasari, Tuudi, Pirita ja Purtse jõed osaliselt). Laevatatavate siseveekogude ja mereranna kallasraja laiuseks on 10 meetrit. Muudel avalikult kasutatavatel veekogudel on kallasraja laiuseks 4 meetrit.

3.1 Kallasraja mõõtmine erineb lame- ja kõrgkaldaga veekogude puhul. Mõisted *lame-* ja *kõrgkallas* pole KeÜS-s ega muudes seadustes avatud ning tuleb seega otsustajal igakordselt ise sisustada. Seejuures saab lähtuda kallasraja regulatsiooni eesmärgist, mille kohaselt peab avalikkusele olema tagatud reaalne kallasrajal liikumise ja viibimise võimalus, ja seda ka järsu kaldanõlvaga veekogude ääres. Hõlpsat liikumist võimaldava lameda reljeefiga kalda puhul arvestatakse kallasraja algust põhikaardile kantud veekogu piirist. Põhikaart – Maa-ameti koostatav Eestit kattev topograafiline kaart mõõtkavas 1:10 000 – on internetis kättesaadav aadressil

<http://geoportaal.maaamet.ee/>. Järsu nõlva või astanguga kalda ehk kõrgkalda puhul, kus liikumine ja viibimine on maapinna reljeefi tõttu oluliselt raskendatud, algab vastavalt nelja või kümne meetri arvestus kaldanõlva ülemisest servast. Sellisel juhul hõlmab kallasrada ka seda järsu kaldega maariba, mis jääb vee piirjoone ja kaldanõlva ülemise serva vahele.

3.2 Juhul kui KeÜS § 38 lg 2 kohaselt kallasrajaks määratud kaldariba on üle ujutatud, arvestatakse kallasrada ajutiselt parajasti valitseva veeseisu piirjoonest (KeÜS § 38 lg 3). Regulsiooni eesmärgiks on tagada veekogu avalik kasutatavus ja veekogu ääres liikumise võimalus ka üleujutuse ajal. Kallasraja laiuseks on sel juhul kaks meetrit veepiirist. Sellisel viisil määratud kallasrada nimetatakse ajutiseks kallasrajaks. Oluline on, et avalikkusele jääks igal juhul kasutamiseks vähemalt kahe meetri laiune kaldariba. Seega, kui näiteks tavapäraselt kümne meetri laiusest kallasrajast on üle ujutatud kaheksa meetri laiune osa, on kahemeetrine ruum kallasrajal liikumiseks tagatud ning kallasraja piir tavapärasest kaugemale ei nihku. Kui aga üle on ujutatud üheksa meetri laiune osa, nihkub kallasraja piir meetri võrra tavapärasest kaugemale. Ajutisel kallasrajal liikumise võimaluse tagamist reguleerib lähemalt KeÜS § 38 lg 6.

4. KeÜS § 38 lg-s 4 on sätestatud üldreegel, mille kohaselt on avalikult kasutatava veekogu kaldakinnisasja omanikul kohustus lubada igaühel kallasrada kasutada. Tegemist on omandiõiguse (PS § 32) kitsendusega, mida maaomanikul tuleb üldistes huvides taluda. Omandiõiguse piiramise hüvitamiseks on kallasraja maa avalikult kasutatava maana maamaksust vabastatud (MaaMS § 4 lg 1 p 7). Maaomanikul ei ole õigust keelata ega takistada kallasrajale tulekut ei naaberkinnisasjalt ega veekogult. Muuhulgas ei tohi kallasraja kasutajaid ohustada maaomaniku koduloomad, nt agressiivsed kariloomad või koerad. Samas pole maaomanikul kohustust aktiivselt tegutseda looduslike olude (nt tormimurru, tiheda võsa või ojade) tõttu takistatud kallasraja läbitavuse tagamiseks.

4.1 Kui maaomanik takistab kallasraja kasutamist, saab Keskkonnainspeksioon teha talle ettekirjutuse kallasraja vabastamiseks. Ettekirjutuse täitmata jätmise korral on võimalik kohaldada sunniraha või asendustäitmist (LKS § 70<sup>2</sup>). Lisaks sunniraha nõudmisele või asendustäitmise korraldamisele on maaomanikku võimalik karistada väärteomenetluse korras rahatrahvi või arestiga (LKS § 74).

5. Kallasraja kasutajatel lasub omakorda kohustus järgida KeÜS §-st 32 ja püsivama peatumise korral ka KeÜS §-st 35 tulenevaid nõudeid. Järgida tuleb seadustes sätestatud piiranguid ning vältida keskkonnahäiringute tekitamist. Arvestada tuleb maaomaniku huve, vältides omandi kahjustamist ja kodurahu häirimist.

6. Kallasraja maaomaniku õiguste piiramist leevendab KeÜS § 38 lg 5, mis lubab omanikul või maatüki valdajal kallasrada põhjendatud vajaduse korral tõkestada. Selline vajadus võib esineda näiteks siis, kui krundile rajatakse kuivenduskraav või veepiirini ulatuv karjamaa. Praktikas on kallasraja tõkestamise vajadus sagedane näiteks rannaniitude hooldamisel loomade karjatamisega, mispuhul on vajalik karjaaedade rajamine kallasrajale.

6.1 Kallasraja tõkestamine ei tähenda kallasraja sulgemist. Kallasraja sulgemise tingimused on eraldi reguleeritud KeÜS §-s 39. Kallasraja tõkestamise korral tuleb kaldaomanikul või -valdajal tagada kallasrajal liikujaile tõkkest üle- või läbipääs. Näiteks karja- ja muudel aedadel peavad kallasraja peal olema hõlpsat edasiliikumist võimaldavad väravad ning kuivenduskraavidele tuleb rajada sillad või purded. Kallasrajal liikumise võimalus ei tohi seejuures olla tehtud ülemäära keeruliseks, samuti peab tõkkest üle- või läbipääs olema kallasrajal liikujaile turvaline. Tõkkest peab üle- või läbipääs tagatud olema ka suurvee ajal (vt ka § 38 lg 6). Selleks võib olla vajalik rajada kraavidele kaks silda ja karjaaedadele kaks väravat – üks tavapärase kallasraja piiresse, teine aga maksimaalsest üleujutuspiirist kõrgemale.

7. KeÜS § 38 lg 6 reguleerib olukorda, kus ajutisel kallasrajal liikumine on takistatud – näiteks kui ajutine kallasrada on nihkunud kaldaomaniku põllu- või karjamaale või õuele või kui ajutise kallasraja maal asub mõni hoone. Üldreeglina tuleb kaldaomanikul sellisel juhul võimaldada kallasraja kasutajatele takistusest möödapääs väljaspool kallasrada. Takistusest möödapääs tuleks lubada võimalikult veepiiri lähedalt, kuid selle võimatuse või liigse koormavuse korral võib möödapääs olla korraldatud ka veepiirist kaugemalt. Sättes pole peetud silmas olukorda, kus ajutine kallasrada on läbimatu looduslike olude tõttu (nt tormimurd, muda või ojad-allikad), kuna ka põhikallasraja sarnasel viisil tõkestatuse puhul pole maaomanikul kohustust kallasraja läbitavuse tagamiseks.

7.1 Kui võõrastele ajutisel kallasrajal läbipääsu võimaldamine oleks aga maaomaniku jaoks ülemäära koormav, siis ei saa seda temalt nõuda, ning kallasrada jääbki ajutiselt suletuks. See, millal läbipääsu tagamine on ülemäära koormav, on konkreetse olukorra hindamise küsimus. Näiteks võib osutuda liialt koormavaks, kui ainuke võimalus kallasrajal liikumise tagamiseks oleks läbi maaomaniku koduõue, kuna tegemist oleks privaatsuse intensiivse riivega. Samuti ei saa maaomanikult ajutise läbipääsu tagamiseks nõuda ehitiste, näiteks aedade-tarade lammutamist.

8. Kohalikel omavalitsustel lasub ülesanne tagada avalikkusele kallasrajale juurdepääsu võimalus (KeÜS § 38 lg 7). Seda, et ligipääs kõigi KOV üksuse territooriumil asuvate avalikult kasutatavate veekogude kallasradadele oleks tagatud, tuleb esmalt silmas pidi valla või linna üldplaneeringu koostamisel, kui vaatluse all on KOV üksuse territoorium tervikuna. Vajadusel saab juurdepääsuvõimalusi detailplaneeringu koostamise kohustusega piirkondades detailplaneeringutega veel täpsustada. Ligipääs kallasrajale ei pea olema tagatud igalt kaldaäärselt kinnisasjalt, vaid mõistlike vahemaade tagant. Juurdepääsuvõimalus peab olema ka mõistlikult hõlbus, arvestades kohapealseid olusid. Tõenäoliselt ei piisa näiteks viiekilomeetrist jalgsimatka eeldavast juurdepääsuteest, kui juurdepääsu oleks võimalik tagada ka veekogu kasutajate huve paremini arvestaval viisil.

9. Purded, sillad ja muud veekogus või selle kohal asuvad ehitised ei ole kallasraja osaks, mistõttu on nende kasutamiseks vajalik omaniku luba (KeÜS § 38 lg 8). Eraomandis olevas veekogus asuvad ehitised kuuluvad veekogu või selle vastava osa omanikule. Avalikku veekogusse ehitatud kaldaga ühendatud ehitised kuuluvad kaldakinnistu omanikule (vt ka AÕS § 133 lg 3). Avalikku veekogusse ehitatud kaldaga ühendamata ehitised kuuluvad kas riigile või hoonestusloa omanikule (VeeS § 22<sup>5</sup> lg 2). Ehitise omanik võib üldjuhul selle kasutamist lubada või keelata vastavalt oma äranägemisele. Erandiks on olukord, kus ehitise kasutamine on vajalik kallasrajal liikumiseks – sellisel juhul on olulisem KeÜS § 38 lg-st 4 tulenev reegel, mille kohaselt peab kaldaomanik lubama igaühel kallasrada kasutada.

9.1 Omaniku luba veekogus või selle kohal oleva ehitise kasutamiseks võib igaüks sarnaselt võõra maatüki kasutamise loaga (KeÜS § 32 lg 2) eeldada, kui omanik ei ole ehitisele juurdepääsu piiranud või ehitise juurde paigaldanud tähist, millest ilmneb tema selge tahe keelata või piirata ehitise kasutamist võõraste poolt. Piirang võib olla

ka tingimuslik (nt võib omanik lubada silda ületada vaid ühel inimesel korraga).  
Lisaks võib omanik keelata ehitise kasutamise vahetu suulise teadaandega.



**§ 39. KALLASRAJA SULGEMINE JA SELLEST MÖÖDAPÄÄSU VÕIMALDAMINE**

**(1) Kallasraja võib sulgeda ülekaaluka avaliku huvi korral.**

**(2) Kallasraja võib sulgeda ka ülekaaluka erahuvi korral sellise õiguslikul alusel püstitatud ehitise vahetus läheduses, mille ehitamisele vastavalt keskkonnaseadustiku eriosa seadusele ei laiene ehituskeeld ehituskeeluvööndis või mille ehitamiseks on ehituskeeluvööndit õiguspäraselt vähendatud.**

**(3) Kallasrada suletakse üldplaneeringuga, erisused nähakse ette keskkonnaseadustiku eriosa seaduses.**

**(4) Kallasraja sulgemise korral peab suletud kallasraja tähistama ja võimaldama suletud kallasrajast möödapääsu.**

1. KeÜS § 39 reguleerib kallasraja sulgemise võimalust. Kallasraja sulgemist tuleb eristada kallasraja tõkestamisest (KeÜS § 38 lg 5). Kallasraja tõkestamise korral tuleb tagada tõkkest üle- või läbipääs nii, et kallasrada oleks endiselt kasutatav. Sulgemise korral kallasrada kalda vastavas lõigus puudub ning suletud osal on liikumine ja viibimine avalikkusele keelatud. Kallasraja suletud osast tuleb tagada möödapääs, st mõistlik võimalus jälle kallasraja kasutatavale osale jõudmiseks (vt KeÜS § 39 lg 4). Kehtivates normides kallasraja sulgemise mõistet ei kasutata, küll aga sisaldub sarnane regulatsioon VeeS-s, kus on loetletud olukorrad, mispuhul avalikult kasutataval veekogul kallasrada puudub. Kehtiva regulatsiooni puuduseks on see, et tegelikult pole võimalik seaduses ammendavalt üles lugeda kõiki olukordi, kus ülekaalukas avalik või erahuvi kallasraja sulgemist õigustaks.

2. KeÜS § 39 lg 1 kohaselt võib kallasraja sulgemist esmalt õigustada ülekaalukas avalik huvi. Avalikku huvi kallasraja sulgemiseks tuleb kaaluda avaliku huviga kallasraja vabaks kasutamiseks. Huvi kallasraja sulgemiseks peab olema selgelt olulisem huvist kallasraja kasutamise suhtes – tegemist peab olema ülekaaluka avaliku huviga. Ülekaalukas avalik huvi võib olla näiteks looduskaitsealane huvi kallasrajal kasvavate või elavate ohustatud liikide kaitseks, inimtervise kaitse, riiklik julgeolek vms.

3. Kallasraja sulgemine on võimalik ka ülekaaluka erahuvi korral (KeÜS § 39 lg 2), seda aga juba märksa piiratumail juhtudel. See on võimalik üksnes juhul, kui veepiiri lähistele, alale, kus üldjuhul kehtib ehituskeeld, on õiguspäraselt rajatud ehitised. Ehituskeeluvöönd ulatub sõltuvalt veekogu suuruselt ja ranna või kalda asukohast (haja- või tiheasustusala, meresaar, metsamaa) 25 meetrist 200 meetrini (LKS § 38 lg-d 1 ja 2). Üldreeglina on sellel alal uute ehitiste püstitamine keelatud. Ehituskeeluvööndi piiridesse ehitamine on võimalik kahel juhul: esmalt LKS § 38 lõigetes 4–6 loetletud konkreetsete ehitiste püstitamisel (nt sadamaehitis, veeliiklusrajatis, kalakasvatuseehitis, hajaasustuses olemasoleva ehitise õuemaale ehitatav uus hoone) ning teiseks juhul, kui ehituskeeluvööndit on üldplaneeringu või detailplaneeringuga Keskkonnaameti nõusolekul vähendatud (LKS § 40). KeÜS § 39 lg 2 sõnastusest tuleneb, et kallasraja sulgemiseks peab ehituskeeluvööndi vähendamine olema toimunud õiguspäraselt. Seega on võimalik järeldada, et kallasrada ei saa sulgeda juhul, kui ehituskeeluvööndi vähendamine on toimunud õigusvastaselt, ja seda isegi siis, kui vastav planeeringu kehtestamise otsus kehtib ning seda pole tühistatud. Ehituskeeluvööndi vähendamise õiguspärasust tuleb hinnata kallasraja sulgemise otsustamisel.

4. Lisaks veekogu lähistele rajatud ehitise olemasolule peab kallasraja sulgemiseks esinema ehitise kasutamisega seotud ülekaalukas erahuvi, mis on selgelt olulisem avalikust huvist kallasraja kasutamiseks. Kallasraja sulgemine on võimalik, kui selle võõraste poolt kasutamise võimaldamine oleks kaldakinnisasja omanikule ebaproportsionaalselt koormav. Ülekaalukaks erahuviks ei saa olla näiteks pelgalt ehitise omaniku soov privaatsuse säilitamiseks. Privaatsuse riivega peab kallasraja lähistele ehitist rajav isik olema eelnevalt arvestanud. Privaatsussoovile võib aga kaalukust lisada näiteks põhjendatud vajadus maaomaniku turvalisuse tagamiseks, olulise ärisaladuse kaitse vajadus vms.

5. Kallasraja sulgemine on võimalik üksnes veepiirile rajatud ehitise vahetus läheduses. Seega saab sulgeda vaid vähima võimaliku osa kallasrajast, mis kaldaäärse ehitise mõistlikul moel kasutamiseks vajalik on.

6. Kallasraja sulgemine otsustatakse üldreegli kohaselt üldplaneeringuga (KeÜS § 39 lg 3). Üldplaneering koostatakse kas kogu KOV üksuse territooriumi või selle osade kohta (PlanS § 8 lg 1). Seega on üldplaneeringu menetlemisel võimalik

detailplaneeringu menetlusest paremini silmas pidada nõ suuremat pilti ja kaaluda erinevaid huve. Kallasraja sulgemise otsustamisel tuleb arvestada näiteks sellega, milline on kõnealuse veekogu avalik kasutatavus ja rekreatiivne väärtus; kuivõrd kallasraja osaline sulgemine neid avalikke huve kahjustab; milline on veekogule juurdepääs mujalt; kuivõrd keeruliseks osutuks avalikkuse jaoks kallasraja suletud osast möödapääs; kas veekogu ääres esineb muidki piirkondi, kus kallasraja kasutamine on takistatud jms. Kallasraja sulgemise otsustamine üldplaneeringuga ei tähenda tingimata alati uue tervikliku üldplaneeringu koostamist, vaid võimalik on ka üldplaneeringu muutmine kas iseseisvas või detailplaneeringu menetluses. Kuna kallasraja sulgemise otsustamine on reeglina üldplaneeringu menetluses lahendatavaks ülesandeks, tuleb üldplaneeringu vastavasisulist muutmist detailplaneeringuga pidada oluliseks muudatuseks ehk üldplaneeringu põhilahenduse muutmiseks (PlanS § 9 lg 7 p 3). Kallasraja sulgemise otsustamisel tuleb lahendada ka küsimus selle kohta, kuidas võimaldada kallasraja suletud osast möödapääs (KeÜS § 39 lg 4).

7. Avalikku huvi veekogu ja kallasraja kasutamiseks kallasraja sulgemise korral kaitseb nõue, mille kohaselt peab kallasraja sulgemise korral olema tagatud möödapääs kallasraja suletud osast (KeÜS § 39 lg 4). Suletud osa tuleb selgelt tähistada viisil, mis võimaldab kallasraja suletud osale saabujal hõlpsalt mõista, et tegemist on legaalselt suletud kallasrajaga. Tähiselt peab ka selguma, mil viisil on võimalik kallasraja suletud osast mööda pääsemine. Möödapääs tuleks tagada kallasraja kasutajate jaoks võimalikult vähekoormaval viisil.

## 5. PEATÜKK. LOAMENETLUS

### SISSEJUHATUS

1. KeÜS loamenetluse peatükis reguleeritakse keskkonnalubade andmise, muutmise, kehtetuks tunnistamise ja kehtivuse peatamise aluseid ja menetlust. KeÜS § 40 lg-s 5 nähakse ette selles peatükis sätestatud menetluse kohaldamine seaduses sätestatud juhul ka keskkonnakomplekslubadele ning § 40 lg-s 1 nähakse ette ka muude keskkonnakaitselubade sätestamise võimalused teiste seadustega, mis kuuluvad keskkonnaseadustiku eriossa. Et keskkonnavala ja keskkonnakompleksloa menetlused on paljuski sarnased ning nende peamine erinevus seondub võimalike keskkonnahäiringute hindamise erisustega, siis on menetlusnormide viiteline sätestamine kindlasti põhjendatud. Tulevikus võiks kaaluda ka keskkonnakomplekslubade andmise menetluse sätestamist loamenetluse peatükis, võimaldades keskkonnakomplekslubade andmise kohta erisuste sätestamist THS-ga.

2. Keskkonnakaitselubade eesmärk on tagada riigivõimu ennetav kontroll keskkonda potentsiaalselt kõige enam kahjustada võiva tegevuse üle, lubades selliste tegevuste läbiviimist üksnes mõne riigiorgani eelneval loal. Millistel juhtudel keskkonnakaitseluba vajalik on ja millistel mitte (st võib tegutseda ilma eelneva loata, kuid järgides keskkonnaõiguse norme), sätestatakse detailsemalt keskkonnaseadustiku eriosas. Loamenetluse peatükis on kirjeldatud luba nõudvaid tegevusi vaid väga üldiselt, jättes konkreetsemad kriteeriumid kui mahuka ja spetsiifilise regulatsiooni teistesse seadustesse.

3. Ilma eelneva loata lubatavate tegevuste õiguspärasuse tagamisel saavad keskkonnakaitselubade tagavad riigiorganid võimalikest riskidest ja ohtudest ning keskkonna kahjustamisest teada tagantjärele. Loakohustusega tegevuste puhul on aga riigil võimalik keskkonnahäiringuid paremini ette näha ning piirata häiringute vähendamiseks üksikisikute tegevust luba andmata jättes, luba osaliselt andes või tegevusele kõrvaltingimusi seades.

4. KeÜS jõustumiseni reguleeritakse kehtivas õiguses vee kasutamiseks, välisõhku saasteainete paiskamiseks, maavarade kaevandamiseks, kiirgusallikate kasutamiseks ja jäätmekäitluseks vajalike lubadega seonduvat erinevates seadustes, kus nendeks tegevusteks on ette nähtud erinevad load. KeÜS regulatsioon asendab need load ühe loaga, et võimaldada hinnata selliste tegevuste mõjusid erinevatele keskkonnanoelementidele koos (KMH läbiviimisel ühes menetluses, ilma keskkonnamõjude hindamise kohustuseta samas loamenetluses), ning võimaldada avalikkusel ja huvitatud isikutel saada teavet ja esitada vastuväiteid ühes menetluses. Ühtlasi aitab ühe loa süsteem kergendada ka loa taotleja ja haldusaparaadi koormust ja vähendada aega, sest ühe loa andmisel võib küll loa väljastamine nõuda rohkem tööd, ent puudub vajadus mitmeid etappe menetlustes dubleerida. Seepärast on vajalik ka keskkonnaõiguse valdkondi ühendava keskkonnaseadustiku üldosa olemasolu, kus loamenetluse regulatsioon saaks paikneda.

5. Üldine haldusaktide andmise menetlus on sätestatud HMS-s. KeÜS 5. peatükis on keskkonnalubade andmise menetlust täpsustatud ja nähtud ette mitmeid erisusi, et loa andmise menetluses kaalumisel olevad huvid võimalikult täpselt ja kiiresti välja selgitada ning nendega otsuse tegemisel arvestada. Sellisteks huvideks on näiteks keskkonna kõrgetasemeline ja terviklik kaitse, loa taotleja õigused ja huvid, puudutatud isikute (sh isikute, kelle KeÜS §-st 23 tulenevaid õigusi võidakse piirata) õigused ja huvid ning muud avalikud huvid. KeÜS regulatsioon ei dubleeri HMS sätteid täielikult, vaid näeb ette üksnes erisused ja täpsustused. Seetõttu tuleb loamenetluses järgida ka HMS sätteid.

6. Kuna keskkonnaluba antakse erinevat liiki tegevusteks, millel on erinevat laadi mõjud keskkonnale (häiringud tekivad erinevates keskkonnanoelementides), ei näe KeÜS kui keskkonnaõiguse üldosa koondav seadus ette kõiki keskkonnaõiguse eriosa teemaks olevaid norme, mis seonduvad loa kohustuslikkusega, loale esitatavate nõuetega, loa andmisest keeldumise aluste ja muutmise tingimustega. Sellised valdkonnaspetsiifilised normid nähakse ette keskkonnaseadustiku eriosas ja teistes seadustes. Sellistes seadustes on võimalik ette näha ka erandeid KeÜS loamenetluse normidest, kui mõnda liiki tegevuseks loa andmisel on see põhjendatud. KeÜS regulatsioon paikneb seega üldisemat laadi HMS ja täpsemaid

keskkonnaõiguse teemasid reguleerivate eriseaduste regulatsiooni vahepeal ning neid kõiki tuleb loa andmise menetluses samaaegselt kohaldada.

7. Keskkonnaloa andmise menetlus algab loataotluse esitamisest. Esmalt hindab loa andja (Keskkonnaamet või mõnel juhul Keskkonnaministeerium) taotluse nõuetele vastavust ning kaasab menetlusse puudutatud isikud ja asukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse. Keskkonnaluba antakse avatud menetluses, kus kõigil huvitatud isikutel, sh keskkonnaorganisatsioonidel, on võimalik oma seisukohti ja arvamusi esitada ja saada menetluse kohta teavet. Menetlusest teavitamine on ette nähtud erinevate kanalite kaudu, sh internetis ja ajalehtedes. Avatud menetluse käigus kogutud andmetele ja teabele, ning keskkonnamõtjude hindamisel ka KMH aruandele tuginedes saab loa andja teha seejärel kaalutletud otsuse, kas luba anda või mitte, ja kui anda, siis millistel tingimustel. Ka loa andmisest teavitamine on ette nähtud avalikkuse jaoks võimalikult tõhusalt kooskõlas Århusi konventsiooni nõuetega.

8. Ette on nähtud ka loa osalise andmise võimalus ja võimalus anda luba mõneks tegevuseks enne taotluse lõplikku lahendamist, et kiirendada loa taotleja jaoks võimalust soovitud tegevusega tegeleda juhul, kui menetlus kestab eelduslikult pikemalt ning mõneks tegevuseks ei ole kaalukaid vastuväiteid.

9. KeÜS 5. peatükis on sätestatud ka keskkonnaloa muutmise ja kehtetuks tunnistamise menetlus. Kuna vähendamist või kõrvaldamist vajavad keskkonnahäiringud võivad ilmnedä ootamatult, peavad sellised võimalused olema riigivõimu jaoks paindlikud. Samal ajal tuleb arvestada ka loa taotleja ootusega, et talle antud luba jääb kehtima ning kui loa omaja on teinud investeeringuid, siis tuleks eesmärgiks seada see, et tema kulutused oleksid võimalikult väikesed. Loa muutmise puhul on oluline anda võimalus kaasarääkimiseks ka avalikkusele. Kui loas muudetakse üksnes selliseid andmeid, mis keskkonnahäiringu suurusele mõju ei avalda (loa omaja, mitte aga tegevuse muutumine), on loa muutmine võimalik kiires ja lihtsas menetluses.

10. Ootamatute ja keskkonna jaoks raskete tagajärgede ärahoidmiseks on võimalik keskkonnaloa kehtivuse peatamine, mis ei tohiks kesta kauem kui sellele järgneva lõpliku lahenduse leidmine, milleks on loa muutmine või kehtetuks tunnistamine.

**§ 40. KESKKONNAKAITSELOAD**

**(1) Keskkonnakaitseluba on:**

**1) keskkonnaluba;**

**2) keskkonnakompleksluba;**

**3) kui seadusega ei ole ette nähtud keskkonnaloa ega keskkonnakompleksloa nõuet, muu luba, mille nõue nähakse seadusega ette keskkonnariski vähendamise eesmärgil mõnel tegevusalal tegutsemiseks.**

**(2) Keskkonnaluba annab õiguse vähemalt üheks käesoleva seaduse § 41 lõikes 1 nimetatud tegevuseks. Keskkonnaloa andmise menetlus sätestatakse käesolevas peatükis.**

**(3) Keskkonnakompleksluba annab õiguse tegevuseks seaduse alusel määratud tegevusvaldkonnas või allvaldkonnas viisil, mis tagab keskkonnahäiringute vähendamise võimalikult suures ulatuses.**

**(4) Keskkonnakompleksloa andmisel hinnatakse kavandatava tegevusega tekkivate heidete mõjusid keskkonnaelementidele komplekselt. Kompleksloaga sätestatavad nõuded peavad tagama vee, välisõhu ja pinnase kaitse ning käitises tekkinud jäätmete käitlemise viisil, mis hoiab ära saastuse kandumise ühest keskkonnaelemendist teise. Keskkonnaelementideks on näiteks vesi, välisõhk ja pinnas.**

**(5) Seadusega sätestatud juhtudel kohaldatakse keskkonnakompleksloa andmisele käesolevas peatükis sätestatud menetlust.**

1. KeÜS §-s 40 näidatakse ära erinevate keskkonnakaitseliste eesmärkidega lubade (keskkonnaloa, keskkonnakompleksloa või muu, seadusega ette nähtud loa) olemasolu. Loakohustused ei tulene mitte üksnes KeÜS §-st 40, vaid keskkonnalubade puhul ka KeÜS §-st 41 ja teistest seadustest (VeeS, MaaPS, VÕKS, JäätS, KiS), keskkonnakompleksloa puhul aga THS-st.

1.1 Lubade integreerimise eesmärk on lihtsustada menetlust ning tagada parem keskkonnainfo ja haldusotsuste kättesaadavus, sest sel juhul piisab ühe loa taotlemisest ning ühe avatud menetluse (vajaduse korral ka KMH) läbiviimisest. Senisest õigusest tulenev eraldi lubade taotlemise nõue on toonud kaasa olukorra, kus avatud menetluse raames vastuväidete esitamise korral ei pruugi olla teada ka teiste lubade hilisem taotlemine. Seega kattuvad keskkonnalubade integreerimise eesmärgid keskkonnakompleksloa eesmärkidega, kuid keskkonnakompleksloa menetlusele esitatavad nõuded EL õiguses oleksid integreeritud keskkonnaloa jaoks liiga suured, arvestades keskkonnale avaldatava mõju väiksemat ulatust.

2. Keskkonnakaitseloa liikide sätestamine on jätkuvalt võimalik ka keskkonnaseadustiku eriosa seadustes. Nende hulka kuuluvad nt raiet lubav märke metsateatisel (MS § 41 lg 8) ja kaitsealuse loomaliigi isendi surmamise luba (LKS § 55 lg 5). Selliste lubade puhul ei ole üldreeglina tegemist mitmele keskkonnaelemendile häiringuid põhjustava tegevusega, puudub vajadus integreeritud hindamiseks ja haldusaktide andmise menetlus on lihtsam. KeÜS § 40 lg 1 p-s 3 nimetatud load tuleb ette näha eraldi seadustega ning KeÜS nendega seonduvat ei reguleeri.

2.1 Keskkonnalubade kõrval kaitsevad KeÜS eesmäärke, milleks pole ainult looduskeskkonna kaitse, vaid ka inimkeskkonna, inimese heaolu ja tervise kaitse (vt KeÜS § 1), ka teised avaliku õiguse valdkonnad, kus loa olemasolu on mõneks tegevuseks nõutav. Seetõttu pole ka keskkonnakaitsealuste lubade ammendav loetlemine võimalik.

2.2 KeÜS ei reguleeri peale keskkonnalubade ühtki teist keskkonnakaitsealuste lubade andmise menetlust. KeÜS § 40 lg 1 p-s 3 viiteliselt kirjeldatud lubade kui üksnes looduskeskkonna kaitset tagavate lubade (tegemist on nt LKS-s sätestatud lubadega) andmise menetlus on reguleeritud niivõrd spetsiifiliselt, et ühtsete menetlusnormide loomine täiendavalt HMS-le ei tooks seaduse kohaldajale ja adressaadile kasu, sest vajadus erandite ja KeÜS kõrval teistes seadustes vastavat luba spetsiifiliselt käsitlevate normide järele tooks kaasa vajaduse rakendada ühe loa andmise menetlusele kolme seadust (HMS, KeÜS ja vastavad spetsiifilised normid). KeÜS regulatsioon oleks seejuures minimaalne.



3. KeÜS § 40 lg-s 2 selgitatakse keskkonnalooga kaasnevate õiguste ja menetluse regulatsiooni asukohta. Kui ülejäänud keskkonnakaitsealuste andmine on reguleeritud valdavalt teiste seadustega, siis keskkonnaloa andmisel tuleb juhinduda peamiselt KeÜS-s sätestatust, kuid viiteliselt on kohaldatavad vastavat valdkonda reguleerivad seadused (nt VeeS, VÕKS, MaaPS, KiS ja JäätS). Menetlusnormide otsimisel tuleb tähelepanu pöörata siiski sellele, et loa andmise kord ei ole KeÜS-s sätestatud ammendavalt. Näiteks on seaduse alusel antud määrustes reguleeritud nõudeid loataotlusele või loa vormile, KMH menetlus kui osa loamenetlusest on sätestatud KeHJS-s ning erisusi menetluse osas sisaldavad ka erinevad keskkonnakaitse valdkonda reguleerivad seadused.

4. KeÜS § 40 lg-s 3 on näidatud keskkonnakompleksloa nõutavuse tingimused viiteliselt seadusele (selleks on THS) ja ühtlasi toodud seda luba iseloomustav tingimus, mille kohaselt on loa andmise eesmärk keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses (seega keskkonna kõrgetasemeline kaitse, vt KeÜS § 8 kommentaari). Tegevust, milleks pole seadusega ette nähtud kompleksloa nõuet, saab teha ilma seda luba taotlemata. KeÜS § 40 lg-s 3 väljendatud põhimõtet kordab THS § 7 lg 2 esimene lause.

5. Kui KeÜS § 8 sätestab keskkonna kui terviku kaitse põhimõtte, siis KeÜS § 40 lg-s 4 on keskkonnakompleksaluste andmisel selle põhimõtte realiseerimiseks ette nähtud tegevusega kaasnevate keskkonnahäiringute kompleksne, integreeritud kaardistamine ja hindamine. Selline põhimõtte keskkonnakompleksaluste andmise menetluses on väljendatud tööstusheidete direktiivi 2010/75/EÜ preambuli p-s 3 ja art-s 1. Direktiivis selgitatakse, et erinevad meetodid heidete õhku, vette ja pinnasesse väljutamise kontrollimiseks võivad keskkonna kui terviku kaitsmise asemel hoopiski soodustada saastuse üleminekut ühest keskkonnaelemendist teise. Sellist tulemust tuleb KeÜS § 40 lg 4 rakendamise vältida. Hindamine lõike 4 tähenduses ei ole vaid KMH menetluse raames toimuv hindamine, vaid keskkonnakaitsega seotud aspektide arvessevõtmine loa andmise otsustamisel laiemalt. KeÜS § 40 lg 4 teises ja kolmandas lauses väljendatuga analoogne on ka THS § 7 lg 2 teine lause.

5.1 KeÜS §-s 40 ei ole keskkonna kui terviku kaitse põhimõtte tagamiseks keskkonnakompleksalustega analoogset integreeritud menetlust keskkonnaluste

andmisel ette nähtud, kuid samas pole see keskkonnalubade andmise menetluse jaoks ka välistatud. Integreeritud menetlus on peamine nõue, mis eristab keskkonnakompleksloa menetlust keskkonnavalua menetlusest. Kui EL õigusest tuleneb keskkonna kui terviku kaitse põhimõtte rakendamine komplekslubade andmise menetluses, siis võib oodata selle põhimõtte rakendamise ulatuse laienemist kohtu- või halduspraktika kaudu. Kohtupraktika suunajaks saab siin olla nii EL Kohus kui ka siseriiklikud kohtud. Arvestama peab aga seejuures ka halduse piiratud suutlikkust integreeritud hindamiseks keskkonnahäiringuid vähesel määral põhjustada võivate tegevuste lubamisel. Kui on alust arvata, et keskkonnakompleksloa nõudega hõlmamata tegevuse tagajärjed võivad aga keskkonnale kui tervikule olla lubamatult rasked, on lõikes 4 nimetatud nõuded kohaldatavad ka keskkonnalubade andmisel.

6. KeÜS § 40 lg 5 on keskkonnaõigust reguleerivate seaduste rakendamist selgitav norm. Keskkonnavalua andmise menetluse kohaldamine keskkonnakompleksloa andmisele või teiste keskkonnakaitsealuste andmisele saab toimuda juhul, kui mõnes teises seaduses on see otsesõnu ette nähtud. Seega tuleb lähtuda teisest seaduses selgesõnaliselt sätestatust. Menetlust puudutava regulatsiooni osas võib teistes seadustes teha viiteid KeÜS 5. peatükile.

**§ 41. KESKKONNALUBA**

**(1) Keskkonnaluba annab isikule õiguse teha ühte või üheaegselt mitut järgnevat tegevust:**

- 1) vee erikasutus;**
- 2) saasteainete viimine paiksest saasteallikast välisõhku;**
- 3) jäätmete käitlemine;**
- 4) maavara kaevandamine;**
- 5) kiirgustegevus.**

**(2) Keskkonnanõu olemasolu käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tegevuseks on vajalik seadusega sätestatud juhtudel.**

**(3) Keskkonnaluba ei anta tegevuseks, milleks on vajalik keskkonnakompleksluba.**

**(4) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tegevused on omavahel ruumiliselt või tehnoloogiliselt seotud, antakse nendeks tegevusteks üks keskkonnaluba.**

1. KeÜS § 41 loetleb tegevused, milleks keskkonnahäiringute vältimise ja vähendamise eesmärgil on nõutav keskkonnaluba. KeÜS § 41 lg-s 1 loetlemata tegevuste lubatavust keskkonnanõu andmisel ei hinnata ning seda luba muudeks tegevusteks kasutada ei saa. Küll aga on võimalik, et keskkonnaluba jäetakse andmata juhul, kui loa andmise välistavad muud piirangud või asjaolud, mis võivad kaasa tuua tegevuse õigusvastasuse, ehk teisisõnu ei hinnata loa andmisel üksnes soovitud tegevusega kaasnevat võimalikke keskkonnahäiringuid, vaid kavandatava tegevuse lubatavust laiemalt. Juhul kui kavandatava tegevuse jaoks on nõutav veel mõne loa olemasolu, siis üksnes keskkonnanõu olemasolust ei piisa. Seaduses pole selliste lubade kehtestamise järjekorda aga üldjuhul kindlaks määratud.

2. KeÜS § 41 lg-s 1 toodud loetelu on üldist laadi ning kirjeldab tegevusi üksnes valdkonniti. Mida selles loetelus toodud tegevuste all konkreetselt mõistetakse, selgub vastavat keskkonnaõiguse valdkonda reguleerivast eriseadusest, kus loaga kaetud tegevused on loetletud detailsemalt. Lisaks KeÜS § 41 lg-s 1 toodud tegevuste defineerimisele on teiste seadustega kindlaks määratud ka selliste

tegevuste ulatus, milleks keskkonnaloa olemasolu on nõutav (nt tarbitava põhjavee maht ööpäevas, millest alates selline veekasutus vajab Keskkonnaameti luba, või maavarade maht, mida kindlas piirkonnas teatud aja jooksul soovitakse kaevandada). Mitte igaks tegevuseks, millega kaasneb gaasi või tahkete osakeste välisõhku paiskumine, ei ole vaja riigi luba. Sellised piirmäärad tuleks detailselt sätestada erinevate keskkonnakaitse valdkondade lõikes ning regulatsiooni eesmärki silmas pidades ei sobi need KeÜS loamenetluse peatükki, vaid keskkonnaõigust reguleerivatesse eriseadustesse.

2.1 Keskkonnaloaga hõlmatud tegevuste hulka kuuluvad valdavalt sellised tegevused, millest lähtuv keskkonnahäiring on keskmise suurusega ehk teisisõnu: mõju keskkonnale on niivõrd oluline, et tegevuse jaoks on vajalik luba, ent ei ole siiski keskkonda sedavõrd mõjutav, et vajalik oleks kompleksluba. Sageli nõuab keskkonnaloa olemasolu nt maavara kaevandamine karjäärides. KeÜS § 41 lg-s 1 on hõlmatud kõik peamised keskkonnahäiringuid põhjustavad tegevused. Loeteluga ei ole hõlmatud aga mitmed keskkonna kasutamisega seotud tegevused, nagu elusorganismide loodusest eemaldamine, geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimine ega vahetu fauna või flora kasutus (st jahipüük, kalastamine, metsaraie, võõrliikide keskkonda viimine või kaitset vajavate taimeliikide looduslikust kasvukohast eemaldamine). Need tegevused ei too üldjuhul kaasa samaaegselt muid keskkonnahäiringuid. Näiteks ei teki jahipidamise käigus keskkonnale muid mõjusid peale mõne isendi loodusest eemaldamise – samaks jäävad nii välisõhu kvaliteet, pinna- ja põhjavee kvaliteet kui ka maavaravarud. Selliste tegevuste koondamine mitut kaitse-eesmärki hõlmava loa alla, milleks keskkonnaluba kahtlemata on, ei annaks praktilist kasu menetluslikult ega keskkonnakaitse seisukohalt. Samal põhjusel ei ole keskkonnaluba nõutav geoloogilisteks uurimistöodeks. Nendeks tegevusteks on ette nähtud muudest seadustest (MaaPS, LKS, JahiS jne) tulenevad load. Kui tegevus on KeÜS § 41 lg-s 1 toodud loeteluga hõlmatud, ent sellega ei kaasne mõjusid mitmele erinevale keskkonnaelemendile või selline tegevus ei hõlma mitut lõikes 1 nimetatud tegevust, siis antakse selleks tegevuseks ikkagi keskkonnaluba, mitte mõni muu, kitsamat valdkonda reguleeriv luba (küll aga on see sel juhul kitsama, üksnes soovitud tegevust hõlmava sisuga).

2.2 Mitte kõik keskkonnakaitse eesmärgil nõutavad load ei ole käsitatavad keskkonnaloana (vt KeÜS § 40 kommentaari). KeÜS § 41 lg-s 1 loetletud tegevusteks on vajalik just keskkonnaloa taotlemine, mis tähendab, et ilma keskkonnaloata neid tegevusi teha ei saa. Ainsaks erandiks on siinkohal keskkonnakompleksluba, mis asendab keskkonnaluba (KeÜS § 41 lg 3). KeÜS § 41 lg-s 3 nähakse ette, et keskkonnakompleksloa nõude olemasolul ei ole keskkonnaluba vaja. Mõlema loa samaaegne nõudmine ei ole vajalik, sest sama tegevuse keskkonnamõjusid uuritakse juba keskkonnakompleksloa andmisel.

3. *Keskkonnakompleksloa* mõiste on sätestatud THS §-s 7 ja selle menetlus THS 2. peatüki 2. jao 2. jaotises. Loa muutmist reguleerib sama jao 4. jaotis. Keskkonnakompleksloa sisulise erinevuse kohta keskkonnaloast vt KeÜS § 40 kommentaari.

3.1 Kui isik esitab keskkonnaloa taotluse tegevuseks, milleks on vaja keskkonnakompleksluba, tuleb loa andjal tõlgendada taotlust keskkonnakompleksloa taotlusena, lähtudes taotluse esitaja eesmärgist. Kui keskkonnaloa taotluses ei ole esitatud kõiki nõutavaid andmeid, mis on vajalikud keskkonnakompleksloa taotluse esitamisel, tuleb taotluse esitajale anda tähtaeg taotluse puuduste kõrvaldamiseks vastavalt THS § 30 lg-le 3. Kui taotluse esitaja ei nõustu loa andja seisukohaga, et tegevuseks on vajalik keskkonnakompleksluba, ning taotleb jätkuvalt keskkonnaloa andmist, on tal võimalik vaidlustada loa andmise menetluses selliseid menetlustoiminguid, mis juba ette välistavad menetluse tulemusel keskkonnaloa andmise, eeldusel, et selline menetlustoiming tingiks kompleksloa menetluse tulemusel vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise (HKMS § 45 lg 3). Samas on taotluse esitajal ka võimalus oodata ära kompleksloa menetluse tulemus ja taotluse rahuldamata jätmise korral vaidlustada see tühistamisnõudega põhjusel, et tegevuseks ei ole kompleksloa andmine vajalik. Õige ei oleks keskkonnaloa taotluse rahuldamata jätmine põhjusel, et tegevuseks on vajalik keskkonnakompleksluba.

4. Kui keeld taotleda ja anda samaks tegevuseks mitut keskkonnaluba tuleneb juba keskkonnaloa määratlusest (vt KeÜS § 40 ja § 41 lg 1), siis KeÜS § 41 lg-s 4 on

seatud keeld keskkonnaloa osadeks jagamiseks tegevuse kirjeldamise kaudu sama asukoha erinevates nurkades või tegevusprotsessi tehnoloogiliselt osadeks jaotades.

4.1 Sellise piirangu eesmärk on vältida olukorda, kus erinevate loamenetluste tõttu kaoks loa andjal, puudutatud isikutel ja avalikkusel arusaam isiku poolt selles asukohas toimuva tegevusega kaasneva keskkonnahäiringu tegelikust ulatusest. Loa andmise menetluse läbipaistvuse eesmärgil peavad keskkonnale tekkivad mõjud olema sama menetluse raames tervikuna hoomatavad ja hinnatavad, et vajadusel saaks läbi viia KMH. Ka juba toimuva või lubatud tegevuse muutmisel või laiendamisel tuleb seetõttu muuta olemasolevat keskkonnaluba, et tegevuse iseloom ja tekkiv häiring oleks kirjeldatud kogumis.

4.2 Tegevuste ruumiline seotus eeldab tegevuste toimumist sedavõrd lähestikku, et nendest tekkivad häiringud ei ole üksteisest olemuslikult eristatavad. Näiteks ei ole välisõhu kaitse seisukohalt tõenäoline, et saasteained leviksid erinevates suundades teineteist võimendamata ja et maavara kaevandamisel erinevates karjäärides kaasnevaid häiringuid taimestikule, loomastikule ja pinna- ning põhjaveele tuleks kõrvaldada samal viisil. Loa andjal on selle nõude sisustamisel diskretsioon, mida saab sisustada keskkonnakaitselistest eriteadmistest lähtuvate üldiste põhimõtete abil ja konkreetse olukorra puhul üksikjuhtumi põhiselt. Kui mõnel juhul saab ruumiliselt seotuks pidada sama tegevust mõnesaja meetri ulatuses (nt kaevandamine), siis on võimalik, et sõltuvalt keskkonnatingimustest võib tunduvalt lähemal asuvaid tegevusi pidada ruumiliselt eraldiseisvaks, kui nt veekasutuse mõjud teisele lähedalasuvale alale mõju ei avalda.

4.3 *Tegevuste tehnoloogiline seotus* on samuti määratlemata õigusmõiste, mida keskkonnaloa andja saab konkreetsetest asjaoludest lähtudes sisustada, pidades silmas eesmärki tagada loa andmise menetluses parem avalikkuse kaasamine ja keskkonna kõrgetasemeline kaitse. Tegevused on tehnoloogiliselt seotud juhul, kui üksused tegutsevad sama lõppeesmärgi nimel ning ühe toimimine ilma teiseta konkreetses asukohas ei oleks võimalik või otstarbekas (nt on jäätmete sorteerimisjaamad eraldi asukohtades, ent ladestuskoht ja käitaja on samad). Tehnoloogiliselt ei ole seotud nt lähestikku paiknevad sigala ja lihatööstus, sest neid on otstarbekas rajada ka juhul, kui need asuvad teineteisest oluliselt kaugemal. Seotud võivad olla aga maavara kaevandamine ja selle edasitöötlamine

lähipiirkonnas eeldusel, et maavara väärtus ei õigusta selle kaugele transportimist enne edasist töötlemist. Tegevuste tehnoloogilise seotuse kohta vt ka KeÜS § 6 lg 1 kommentaari.

**§ 42. KESKKONNALOA TAOTLUS**

**(1) Keskkonnaloa taotluses märgitakse:**

- 1) taotleja nimi ja isikukood või registrikood;**
- 2) taotleja ning kontaktisiku aadress ja kontaktandmed;**
- 3) taotluse selgelt sõnastatud sisu;**
- 4) loa taotletav kehtivusaeg;**
- 5) kavandatava tegevuse eesmärk ja põhjendus;**
- 6) kavandatava tegevuse iseloomustus;**
- 7) andmed tekkida võiva keskkonnahäiringu ja selle tekkepiirkonna kohta, sealhulgas tegevuse täpne asukoht, vajaduse korral geograafiliste koordinaatidega, piirkonna kommunikatsioonid, maastik, lähimad hooned, keskkonnaseisund;**
- 8) andmed kasutatava tehnoloogia ja seadmete kohta;**
- 9) kavandatavad investeeringud parima võimaliku tehnika soetamiseks, kui parima võimaliku tehnika nõue on sätestatud õigusaktiga;**
- 10) muud asjaolud, mis võivad mõjutada taotletavast tegevusest lähtuva keskkonnariski suurust;**
- 11) meetmed keskkonnariski vähendamiseks;**
- 12) keskkonnaseire kava ja andmed keskkonnaseireks kasutatavate seadmete kohta;**
- 13) keskkonnaloa kättetoimetamise soovitatav viis ja kättetoimetamiseks vajalikud kontaktandmed;**
- 14) taotluse esitamise kuupäev ja taotleja allkiri;**
- 15) muud seadusega või käesoleva paragrahvi lõike 7 alusel kehtestatud õigusaktiga nõutavad andmed.**

**(2) Seadusega võib ette näha, et mõne tegevuse jaoks keskkonnaloa taotlemisel ei pea käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud andmeid esitama.**

**(3) Keskkonnaloa taotlusele lisatakse:**

- 1) tegevuse asukoha plaan ja kaitise asendiplaan;**



**2) dokumendid, mis tõendavad käitise asukoha maatüki õiguspärasest valdust või muud õiguslikku alust tegutseda käitise asukohas loa alusel;**

**3) muud seadusega või käesoleva paragrahvi lõike 7 alusel kehtestatud õigusaktiga nõutavad andmed.**

**(4) Keskkonnaloa taotleja peab enne taotluse esitamist tasuma riigilõivu.**

**(5) Keskkonnaloa taotluses märgitakse kõik soovitud tegevused, milleks on keskkonnaloa olemasolu nõutav.**

**(6) Keskkonnaloa taotlus esitatakse ühes käitises või asukohas tehtavate tegevuste jaoks koos.**

**(7) Keskkonnaloa taotlusele esitatavad täpsustatud nõuded ja taotluse vormi, samuti keskkonnaloa muutmise taotluse vormi kehtestab keskkonnaminister määrusega.**

1. KeÜS § 42 lg-s 1 on esitatud peamised nõuded keskkonnaloa taotlusele. HMS § 14 lg-s 3 nõutud andmed on hõlmatud KeÜS § 42 lg-ga 1 ning seetõttu HMS regulatsiooni täiendavalt kohaldama ei pea. Kuigi HMS lubab taotlusele esitatavaid nõudeid kindlaks määrata mis tahes õigustloova aktiga, on KeÜS §-s 42 juba seaduse tasandil sätestatud taotluse põhilised nõuded. See aitab täpsemalt määratleda lõikes 7 antud volitusnormi piire ja näha seaduse tasandil ette olulisemad nõuded, võttes arvesse proportsionaalsuse põhimõtet.

1.1 KeÜS § 42 lg 1 p-d 1 ja 3 vastavad suures osas HMS § 14 lg 3 p-dele 1 ja 2. Lisaks seal nimetatutele tuleb taotleja kergemaks identifitseerimiseks esitada ka taotleja isiku- või registrikood, mis peab sisalduma ka antavas loas.

1.1 KeÜS § 42 lg 1 p-s 4 toodud loa taotletava kehtivusaja nõudele vastab KeÜS § 53 lg 2, mis näeb ette võimaluse taotleda luba tähtajalisena. On võimalik, et loa taotleja soovib luba taotleda vaid kindlaks tähtajaks, mis võimaldab keskkonnahäiringute ulatuse hindamisel piirduda kindla, lühema perioodiga, mistõttu võib menetlus osutuda lühemaks ja odavamaks. Sellisel juhul jääb loa omajale risk, et tegevuse edasise kavandamise korral talle luba ei väljastata ning tema tehtud investeeringud ei ole pikas perspektiivis enam tasuvad.

1.2 Kavandatava tegevuse eesmärgi ja selle põhjenduse näitamine (KeÜS § 42 lg 1 p 5) võimaldab loa andjal kaaluda huvi loa andmiseks ning hinnata, kas esinevad KeÜS § 52 lõike 1 p-des 6–9 nimetatud keskkonnaloa andmisest keeldumise alused. Kõigi nende aluste tuvastamine eeldab kavandatava tegevuse otstarbekuse ja tähtsuse hindamist, mis ei oleks võimalik KeÜS § 42 lg 1 p-s 5 nimetatud andmeteta.

1.3 KeÜS § 42 lg 1 p-s 6 nimetatud andmete põhjal (kavandatava tegevuse iseloomustus) saab teha järeldusi käitise või tegevuse ja sellega kaasnevate võimalike riskide ja ohtude kohta. Need andmed peavad olema sedavõrd täpsed, et võimaldada loa andjal hinnata tekkida võiva keskkonnahäiringu suurust. Samas aga saab infot küsida üksnes mõistlikkuse piires ning loa taotlejalt ei saa nõuda kõigi tehniliste üksikasjade kohta andmete esitamist, kui need ei saa mõjutada loa andmist. Samal eesmärgil on taotluses vajalik andmete esitamine kasutatava tehnoloogia ja seadmete kohta (KeÜS § 42 lg 1 p 8). Viimasena nimetatud andmed kajastavad lõike 1 p-s 6 nimetatud andmetega võrreldes rohkem tehnilisi andmeid.

1.4 Keskkonnahäiringute ulatuse ja tekkimise võimaluste selgitamine, samuti häiringute vähendamise ja vältimise meetmete, sh parima võimaliku tehnika kasutamise näitamine (KeÜS § 42 lg 1 p-d 7–12) taotluses on vajalik, et hinnata, kuidas loa taotleja ise kavatseb keskkonnariske ja -ohte vältida ja vähendada.

1.5.1 KeÜS § 42 lg 1 p 7 nõuab andmete esitamist nii tekkida võiva keskkonnahäiringu kui ka tegevuse asukoha, maastiku, lähimate hoonete, kommunikatsioonide ja piirkonna keskkonnaseisundi kohta. Seeläbi on võimalik loa andmisel hinnata keskkonnahäiringute lubatavust ning võtta kaalumisel arvesse häiringute iseloomu ja suurust. Piirkonna kirjeldamisel ei piisa tegevuse asukoha märkimisest, vaid juba taotluses tuleb ära näidata keskkonnahäiringu tekkepiirkonna iseloomustus, et häiringu ulatust oleks loa andmisel võimalik täpsemalt hinnata. Piirkonda iseloomustavad nii sellele ligipääsetavus, läheduses olevad elanikud ja inimtegevuse ulatus kui ka looduslikud eripärad, mis võivad omada tegevuse lubamisel või sellele tingimuste seadmisel tähtsust.

1.5.2 KeÜS § 42 lg 1 p 8 nõuab andmete esitamist kasutatava tehnoloogia ja seadmete kohta. Sellised andmed iseloomustavad (inim)tegevuse protsessi, milleks luba taotletakse.

1.5.3 Taotlusest peab usutavalt nähtuma ka see, et taotleja on võimeline kavandatavat tegevust ellu viima (nt KeÜS § 42 lg 1 p 9). KeÜS § 42 lg 1 p 9 nõuab parima võimaliku tehnika soetamiseks kavandatavate investeeringute näitamist, kui parima võimaliku tehnika nõue on ette nähtud (parima võimaliku tehnika kohta vt THS § 8). Sellise tehnika soetamiseks kavandatavate investeeringute näitamisel tuleb ära märkida ka allikad, kust tehnika omandamiseks raha saadakse ning kuidas tagatakse sellise tehnika töölerakendamine. Kui taotluses näidatud tegevuse, tehnoloogia ja investeeringute kasutamine võimaldab keskkonnaloa andmist ilma täiendavate lisanõueteta, tuleb luba anda taotluses näidatud tegevuseks. Need andmed saab esitada loa tingimustena, mille järgimine on loa omajale kohustuslik. Loa andja saab aga taotluses näidatud keskkonnahäiringu vähendamise ja vältimise abinõudele lisaks esitada täiendavaid nõudeid (KeÜS § 53 lg 1) ega pea keelduma loa andmisest, kui taotluses näidatud abinõud ei ole piisavad.

1.5.4 KeÜS § 42 lg 1 p-ga 10 nõutakse keskkonnaloa taotluses muude keskkonnariski suurust mõjutavate andmete esitamist. Selliste asjaolude õigusaktis loetlemine ei ole ammendavalt võimalik ning keskkonnahäiringu suurus võib sõltuda ka muudest asjaoludest peale asukoha, selle keskkonnaseisundi ja kavandatud tegevuse ning tehnoloogia. Oluline on kõigi keskkonnariski suurust mõjutavate asjaolude kohta teabe saamine.

1.5.5 KeÜS § 42 lg 1 p-ga 11 pannakse loa taotlejale kohustus näidata ära abinõud, mis keskkonnariski vähendamiseks tarvitusele võetakse. Sellisteks abinõudeks on näiteks välise abi kasutamine, mõne keskkonnaelemendi ulatuslikum kaitse jms. Nende meetmete rakendamise kohustus on loa omajal tulenevalt KeÜS §-dest 14 ja 16.

1.5.6 KeÜS § 42 lg 1 p 12 näeb ette keskkonnaseire kava ja keskkonnaseireks kasutatavate seadmete kohta andmete esitamise kohustuse keskkonnaloa taotluses.

Selle sättega on peetud silmas omaseiret (vt THS § 24). Keskkonnakomplekslubade andmisel näeb THS § 47 omaseirele ette täpsemad nõuded, keskkonnavalda andmisel saavad sellised nõuded tuleneda keskkonnaõiguse eriosast.

1.5.7 KeÜS § 42 lg 1 p 13 vastab HMS § 14 lg 3 p-le 4, samas kui KeÜS § 42 lg 1 p 14 vastab HMS § 14 lg 3 p-le 3.

1.5.8 Keskkonnaseadustiku eriosas võib kehtestada loataotlusele täiendavaid nõudeid keskkonnaõiguse valdkonda puudutavate tingimuste paremaks täitmiseks (KeÜS § 42 lg 1 p 15). Täiendavaid tehnilisi andmeid, mis täpsustavad seadusega nõutavat, saab nõuda ka KeÜS § 42 lg-s 7 nimetatud määruses.

2. KeÜS § 42 lg 2 selgitab, et kõigi keskkonnavalda taotluste puhul ei pruugi lõikes 1 nimetatud andmete esitamine olla nõutav. Sellised erandid tulenevad teistest keskkonnaõigust reguleerivatest seadustest. Lõike 2 tähendus on seega selgitav ning taotluse nõuetele vastavuse kontrollimiseks tuleb seetõttu hinnata, kas kavandatava tegevusala valdkonda reguleerivas seaduses on tehtud lõike 1 suhtes erandeid. Taotluse sisu täpsed nõuded peaksid olema selgelt väljendatud ka lõike 7 alusel antud määrus(t)es.

3. KeÜS § 42 lg-s 3 nimetatud dokumendid on taotluse lisad, mille puudumisel ei ole taotlus nõuetekohane. Mõne lisa puudumisel tuleb taotluse esitajale anda tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks.

3.1 Tegevuse asukoha plaan peaks olema kinnisasja või piirkonna kaart, milleks võib üldjuhul olla Maa-ameti kaardiserveri väljavõte vms. Asukoha plaan ilmestab kavandatavat tegevust ja seda ümbritsevat keskkonda. Sama nõue on esitatud kompleksloa taotlusele (THS § 28 lg 3 ja § 41 lg 2 p 4). Käitise asendiplaan kirjeldab tegevuse asukohas kavandatava käitise visuaalset paiknemist, võimaldades hinnata ka selle mõjusid keskkonnaelementidele. Käitise asendiplaaniks ei pea tingimata olema ehitusprojekt – juba olemasolevasse ehitisse käitise rajamise korral võib selle asendiplaaniks sobida ka ehitise asukohta näitav kaart. Sama dokument tuleb lisada ka kompleksloa taotlusele.

3.2 Tõendid käitise asukohas tegevuse lubamise kohta võivad olla omandiõigust, hoonestusõigust, kasutusvaldust või mõnda muud reaalservituuti tõendavad dokumendid. Samuti võivad tõenditeks olla dokumendid, mis väljendavad võlaõiguslikku kokkulepet (nt rendileping). Keskkonnaloa andja peab hindama sellise tõendi usaldusväärsust ja kahtluse korral välja selgitama, kas selline tsiviilõiguslik leping kehtib (seejuures pole loa andjal alust peatada menetlust kuni tsiviilõigusliku asjaolu tuvastamiseni kohtus) ning dokumendi puudumisel andma taotluse esitajale tähtaja vajaliku dokumendi esitamiseks. Tõendist peab nähtuma, et loa taotlejal ei ole tsiviilõiguslikku takistust tegevuse kavandatud asukohas tegutsemiseks. Lepingu kehtivusega seotud kahtluse korral saab loa andja koguda asjakohaseid tõendeid, et ise lepingu kehtivus tuvastada. Kui taotlusele lisatud dokumendid nõuetele ei vasta, kinnisasja kasutamise õigust ei tõenda ning taotluse esitaja taotluse puudusi ei kõrvalda, tuleb taotlus jätta läbi vaatamata või rahuldamata KeÜS § 52 lg 1 p 2 alusel.

3.3 KeÜS § 42 lg 3 p 3 võimaldab nõuda keskkonnaministri määrusega täiendavate tõendite esitamist. Sellised lisadokumendid võib ette näha mh mõnes konkreetses valdkonnas kavandatavaks või mõnda liiki keskkonnahäiringut põhjustada võivaks tegevuseks loa taotlemisel. Nõuded taotlusele peavad vastama keskkonna kõrgetasemelise kaitse eesmärkidele ega tohi olla taotluse esitaja jaoks ebaproportsionaalselt koormavad.

4. Taotleja poolt riigilõivu tasumine on ette nähtud RLS-ga. Riigilõivu tasumise eesmärk on ühtaegu nii fiskaalne kui ka lähtuv KeÜS §-s 12 sätestatud „saastaja maksab” põhimõttest. Riigilõiv peab katma kulutused, mida haldusorgan kannab vajalike tõendite kogumiseks, ekspertarvamuste saamiseks ning puudutatud isikute ja avalikkuse kaasamiseks. Kui seadusega on ette nähtud mõne loamenetluses tekkiva kulu täiendav kandmine taotleja poolt (nt sarnaselt THS § 33 lg-le 4, § 34 lg-le 3 ja § 37 lg-le 3), lisanduvad need kulud riigilõivule. KeHJS § 8 lg 2 näeb ette ka keskkonnamõju hindamisega seotud kulude kandmise taotleja poolt, kuid need kulud riigilõivus ei sisaldu.

5. KeÜS § 42 lg-s 5 on sätestatud keeld mitte jagada keskkonnaloa taotlust tegevuste kaupa osadeks, et tagada keskkonnahäiringute terviklik hindamine ja avalikkuse parem arusaam. Erinevate tegevuste all mõistetakse sättes ühtaegu nii

tegevusi, lähtuvalt nende eesmärgist (nt tootmisprotsessi erinevad etapid) kui ka nende mõjust keskkonnale (nt tahkete osakeste välisõhku paiskamine ja põhjavee suures koguses ammutamine). Arvestades KeÜS § 42 lg 1 punkti 6, tuleb taotluses lühidalt kirjeldada ka tegevuse neid osi, mis keskkonnahäiringuid ei põhjusta, et hinnata tegevuse otstarbekust ja kaaluda taotleja ning keskkonnakaitse huvi.

6. KeÜS § 42 lõike 6 eesmärk kattub KeÜS § 41 lg 4 eesmärgiga. Kui samas asukohas või käitises toimuvateks tegevusteks oleks võimalik esitada keskkonnaloa taotlusi eraldi, tooks see kaasa nii menetluse venimise ja menetlustoimingute põhjendamatu kordamise vajaduse kui ka haldusressursi raiskamise ning avalikkuse jaoks võimalike keskkonnahäiringute raskemini tajutavuse. Siin ei ole siiski nõutud taotluse esitamist tehnoloogiliselt seotud tegevuste jaoks ühiselt, kui need paiknevad küll lähestikku, kuid mitte samas asukohas ega käitises. Loa andjale on jäetud sellele taotluse nõudele vastavuse hindamisel diskretsioon otsustamiseks, millisel juhul pidada tegevuste asukohti erinevaks ja millisel mitte, ning millal pidada soovitavaid tegevusi ühes või mitmes erinevas käitises toimuvaks. Kui taotlused ei ole esitatud koos, saab loa andja anda taotlejale taotluse puuduste kõrvaldamiseks tähtaja.

7. KeÜS § 42 lg 7 on volitusnorm. Sellega antakse keskkonnaministrile õigus reguleerida taotlusele esitatavaid nõudeid ja taotluse vormi. KeÜS § 42 lg 1 p 15 võimaldab sellises määruuses kehtestada lisaks seadusega nõutavale ka muid nõudeid. Nii on võimalik nende sätete alusel kehtestada määrusega tehnilised üksikasjad sõltuvalt taotluses näidatud kavandatavast tegevusest ja sellega kaasnevatest võimalikest häiringutest. Taotlusele kindla vormi ettenägemine on keskkonnakaitsele puhul tavapärane (vt nt THS § 28 lg 6, JäätS § 86, MaaPS § 13 lg 5 ja § 27 lg 5).

7.1 Taotluse vormi kehtestamisel tuleks lähtuda põhimõttest, et taotluse esitaja ei pea täitma neid taotluse osasid (vorme), mis puudutavad tegevust, mida ei kavandata (nt kui loa taotleja ei kavanda maavara kaevandamist, ei pea ta täitma taotluse vormi vastavat osa). Ka lootaotluse lisad kuuluvad lootaotlusele ning määruse kehtestamist lubavas volitusnormis puudub vajadus nende nimetamise järele.

**§ 43. KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSE ARVAMUS**

**(1) Keskkonnaloa andja edastab keskkonnaloa taotluse viivitamata pärast selle nõuetele vastavuse kindlakstegemist kavandatava tegevuse asukohta järgsele kohaliku omavalitsuse üksusele temalt arvamuse saamiseks.**

**(2) Kohaliku omavalitsuse üksus esitab kirjaliku arvamuse keskkonnaloa taotluse kohta ühe kuu jooksul taotluse saamisest arvates. Arvamuse esitamine ei piira kohaliku omavalitsuse üksuse õigust esitada edasise menetluse käigus täiendavaid seisukohti.**

**(3) Kui keskkonnaloa andmise otsustamiseks viiakse läbi kavandatud tegevuse keskkonnamõju hindamise menetlus või Natura hindamise menetlus, annab kohaliku omavalitsuse üksus arvamuse 21 päeva jooksul kavandatava tegevuse heakskiidetud keskkonnamõju hindamise aruande või Natura hindamise aruande kättesaamisest arvates.**

1. Kohaliku omavalitsuse arvamust peetakse keskkonnaloa andmise menetluses oluliseks seetõttu, et kohaliku omavalitsusüksuse pädevuses on KOKS § 6 lg 1 kohaselt ruumiline planeerimine omavalitsusüksuse territooriumil ning KOKS § 2 lg 1 ja § 3 p 1 kohaselt kohaliku elu küsimuste otsustamine. Riigikohtu halduskolleegium selgitas asjas nr 3-3-1-38-10, et MaaPS alusel geoloogilise uuringu loa menetluses antud kohaliku omavalitsuse seisukohti ei saa loa andja ega ka Vabariigi Valitsus ümber hinnata, sh hinnata nende õiguspärasust (RKHKm 10.06.2010, 3-3-1-38-10, p 17). Seega on ainult kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik hinnata keskkonnaloa alusel kavandatava tegevuse sobivust sellesse asukohta ning selle mõju kohalikule elukorraldusele.

1.1 KeÜS § 43 ei näe ette omavalitsusüksuse arvamuse siduvust. Lähtuda tuleb HMS §-s 16 toodud mõistekasutusest, mille kohaselt ei ole omavalitsusüksuse arvamuse menetlust läbiviivale organile (st loa andjale) siduv ning kui omavalitsusüksus leiab, et loa andmine ei ole kooskõlas kohaliku elukorraldusega või kavandatava ruumilise planeeringuga, on loa andjal, eeldusel, et loa andmine pole vastuolus kehtivate planeeringutega ja ei riku teiste isikute õigusi ega kohaliku omavalitsuse garantiid, ikkagi võimalik keskkonnaloa anda. Kohaliku omavalitsuse

arvamusest võivad nähtuda nii loa andmise õiguspärasuse seisukohalt olulised asjaolud kui ka asjaolud, mis piiravad keskkonnanaloa andja kaalutlusruumi. Sõltumata sellest, kas keskkonnanaloa andmisel järgitakse kohaliku omavalitsuse arvamust või mitte, tuleb loa andjal loa andmise otsustamisel omavalitsusüksuse ettepanekuid kaaluda ning nendega mitteamvestamist põhjendada sarnaselt halduseväliste isikute arvamustele. Arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse ainupädevust otsustada kohaliku elu küsimuste üle, ei saa keskkonnanaloa andja kohaliku omavalitsuse arvamuses toodud seisukohti loaga kavandatud tegevuse kooskõla kohta kohaliku eluga ümber hinnata. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on selgitanud seoses geoloogilise uuringu loa menetlust reguleerivate normidega, et arvestades intensiivset sekkumist kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse, peab Vabariigi Valitsus loa andmiseks nõusoleku andmisel kaaluma, millised on need üleriigilised sotsiaalsed, keskkonnanahoiu- või majandushuvid, mis tingivad vajaduse väljastada luba just konkreetse omavalitsusüksuse territooriumi kohta (RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09, p 33). Sarnaselt peab ka keskkonnanaloa andmisel kohaliku omavalitsuse seisukohtadega arvestamata jätmise korral nähtuma, millised on need olulised seadusest tulenevad kaalutlused, mis õigustavad loa andmist ning miks loa andja leiab, et omavalitsusüksuse arvamusest ei nähtu asjaolusid, mis KeÜS § 52 alusel õigustaksid loa andmisest keeldumist. Kuigi kohaliku elu korraldamisel on omavalitsusüksuse seisukoht määrav, võib loa andja muudele kaalukatele huvidele tuginedes omavalitsusüksuse vastuseisust hoolimata keskkonnanaloa anda, kui muud, nt üleriigilised huvid on kaalukamad.

1.2 Kohaliku omavalitsuse üksuse arvamuses tuleks välja tuua need kaalutlused, mis õigustavad loa andmist või selle andmisest keeldumist. Seejuures peaks omavalitsusüksus silmas pidama, et loa andmisest saab keelduda vaid seaduses sätestatud alustel, ning argumendid, mis õigustavad keskkonnanaloa andmata jätmist, tuleks võimalusel soovitatavalt siduda asjakohase õigusliku alusega. Kuna keskkonnanaloa andjal on loa andmisel kaalutlusruum, võib kohalik omavalitsusüksus oma arvamuses esitada asjaolusid siiski laiemalt, et asjassepuutuvaid küsimusi oleks võimalik piisava selgusega arvesse võtta. Omavalitsusüksuse esile toodud asjaolud võivad omada tähtsust ka loa kõrvaltingimuste määramisel. Kohaliku omavalitsusüksuse arvamusest võib ilmneda tulevikus paikkonda kavandatav edasisi



keskkonnahäiringuid kaasa toov tegevus või vajadus selliste tegevuste järele, mõjude ulatus paikkonna elukeskkonnale, aga ka nt muinsuskaitsele või muudele objektidele juurdepääsu võimalus, asukoha kasutamise otstarve paikkonna elanike poolt (ainus ujumiskoht, laialt kasutatav murakaraba vms) või muud, peamiselt keskkonnakaitse eriteadmisi mittevajavad asjaolud.

2. KeÜS § 43 eesmärk on kaasata kohaliku omavalitsuse üksus, kelle territooriumil keskkonnavalitsuse alusel toimuv tegevus aset hakkab leidma, keskkonnavalitsuse menetlusse võimalikult varases staadiumis – ajal, mil loa andmiseks pädeval haldusorganil endal pole veel esialgsetki otsust loa andmise või selle tingimuste kohta tehtud. Samas menetlusstaadiumis tuleb KeÜS § 45 või § 46 lg 1 alusel menetlusse kaasata puudutatud isikud ja § 47 lg 1 alusel avalikkus.

2.1 KeÜS § 43 ei näe ette loataotluses näidatud asukohaga piirnevate omavalitsusüksuste kaasamist isegi juhul, kui kavandatava tegevuskoha kinnistu piirneb teise omavalitsusüksusega või käitise mõjud ulatuvad naaberomavalitsusüksuse territooriumile. Mõlemal nimetatud juhul tuleks sellised omavalitsused siiski menetlusse kaasata head menetlustava järgides või avatud menetluse kaudu neile arvamuse andmiseks KeÜS §-s 48 ja HMS §-s 49 sätestatud viisil võimalust andes. See on eriti oluline, kui suuremat mõju avaldav käitis on planeeritud tiheasustuse (nt linna) lähedale.

2.2 Kui kavandatav tegevuskoht asub mitme kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil, tuleb menetlusse kaasata kõik asukohajärgsed omavalitsusüksused. Kui käitis asub avamerel, väljaspool kohalike omavalitsusüksuste piire (nt avalikke veekogusse püstitatud, kaldaga püsivalt ühendamata ehitises), siis KeÜS § 43 alusel arvamusi ei küsita, ent lähipiirkonna omavalitsusüksuste ärakuulamine peaks leidma aset KeÜS §-de 46 ja 47 alusel.

2.3 Loa taotlejal on võimalik küsida kohaliku omavalitsusüksuse arvamust ka enne loa andjale taotluse esitamist kooskõlas HMS § 16 lg-ga 1. Sellisel juhul peab loa taotleja esitama kohaliku omavalitsuse üksusele kogu keskkonnavalitsuse taotluse koos selle juurde kuuluvate dokumentidega ning täiendavalt ei pea ta arvamuse

saamiseks enam taotlust esitama. Küll aga tuleb taotlus edastada kohalikule omavalitsusele viimase veebilehel avaldamiseks. Omavalitsusüksusele jääb sellisel juhul alles võimalus esitada täiendav arvamus.

2.4 Sama sisuga regulatsioon on ette nähtud komplekslubade menetluses (THS § 31). Omavalitsusüksuse arvamuse küsimine on kehtivas õiguses nõutav ka saasteloa (VÕKS § 78 lg 4) ja jäätmeloa (JäätS § 79) andmisel. Vee erikasutuse puhul tuleb loa taotlejal küsida omavalitsusüksuse arvamust enne taotluse esitamist ise.

3. Omavalitsusüksuse arvamuse andmiseks on sätestatud ühetaoline tähtaeg, sõltumata taotluse sisust ja kavandatud tegevustest. Ühekuuline tähtaeg võimaldab saada omavalitsusüksuse arvamuse piisavalt kiiresti, et loa andjal oleks võimalik kaaluda selles esitatud väidete põhjendatust ning avalikkusel menetluse hilisemas etapis kergemini, omavalitsusüksuse põhjendustele tuginedes kaasa rääkida. Mõistagi on sõltuvalt taotluse sisust võimalik seadusega erandite tegemine ja omavalitsusüksustele lühema või pikema tähtaja andmine. Seda tuleks eelistada juhtudel, kui loa andmise tähtaeg erineb KeÜS §-s 49 näidatust.

3.1 HMS § 33 lg-st 5 tulenevalt ei ole menetlustähtaja pikendamine loa andja poolt võimalik, kuna tähtaeg on määratud seadusega. HMS §-s 34 sätestatud tähtaja ennistamise võimalust keskkonnaloa andmisel ei ole vaja kasutada, sest omavalitsusüksusele jääb kuni loa andmiseni või selle andmisest keeldumiseni võimalus kaasa rääkida. Seetõttu jääb ära vajadus näidata mõjuvaid põhjuseid tähtaja ennistamiseks ning nende piisavust menetluse läbiviijal ka kaaluda.

3.2 Kui omavalitsusüksus ettenähtud tähtaja jooksul oma arvamust ei esita, võib taotluse HMS § 16 lg 2 teise lause kohaselt lahendada ilma tema arvamuseta. Kui tähtaegselt arvamust ei esitatud, tuleb omavalitsusüksusele jätta alles võimalus esitada esmakordselt seisukohti menetluse hilisemas faasis, kuigi KeÜS § 43 lg 2 kasutab terminit *täiendavad seisukohad*. Menetluse hilisemas etapis õigustab omavalitsuse kaasrääkimise võimalust vajadus loa andmise otsustamise ajaks kõik olulised asjaolud välja selgitada.

3.3 Täiendavad seisukohad tuleb esitada hiljemalt tähtajal, mis on antud avalikkusele seisukohtade esitamiseks. Kohaliku omavalitsuse seisukohtade hilisema esitamise korral tekiks olukord, kus loa andja peaks mis tahes ajal laekunud omavalitsusüksuse seisukohti hindama ja loa tingimusi kaaluma hakkama. See võiks kaasa tuua loa andmise tähtaja ületamise.

4. 30-päevase tähtajaga võrreldes pikem tähtaeg (tähtaeg loataotluse saamisest kuni KMH aruande või Natura hindamise aruande heakskiitmiseni pluss 21 päeva) lõikes 3 on ette nähtud eesmärgiga anda võimalus omavalitsusüksusele põhjendatud arvamuse esitamiseks. KMH või Natura hindamise läbiviimise korral on üldine loa andmise tähtaeg pikem (KeÜS § 57 lg 3) ning seetõttu puudub ka kiirem vajadus arvamuse saamise järele. Pikendatud tähtaja korral on omavalitsusüksusel võimalik tugineda arvamuse andmisel KMH aruandele või Natura hindamise aruandele ning esitada seeläbi otsustamise jaoks olulisi ja sisukamaid argumente. Nimetatud aruanded tuleb edastada KeHJS § 23 alusel ka omavalitsusüksusele, kelle arvamust küsiti. Omavalitsusüksused on KMH menetluses menetlusosalised, kelle seisukohad tuleb ära kuulata ka KMH aruande koostamisel.

## § 44. AVATUD MENETLUS

**Keskkonnanaloo taotlus vaadatakse läbi avatud menetluses, välja arvatud seadusega sätestatud juhul.**

1. Haldusmenetluses suhtlevad omavahel tavaliselt ühelt poolt haldusorgan ning teiselt poolt haldusorgani tegevuse adressaat, kelleks võib olla näiteks haldusakti (nt mõne loa) taotleja või ka isik, kelle suhtes haldusorgan teostab järelevalvet. Lisaks võib olla veel teisi menetlusosalisi (nt mõni kooskõlastust andev organ), kuid menetlusosaliste arv on eelduslikult siiski piiratud (üldiste puudutatud isikute kaasamise reeglite osas vt KeÜS § 45 kommentaari p 1).

2. Seevastu keskkonnalubade puhul on juba üsna pikka aega kasutatud reeglina menetlusviisi, mida nimetatakse õigusterminina *avatud menetluseks* või praktikas mõnikord ka *avalikuks menetluseks*. See tuleneb erinevatest valdkondlikest seadustest koostoimes HMS-ga. Tegemist on menetlusliigiga, mis sisaldab endas erinevaid menetlusetappe tavapärase menetlusega võrreldes suurema hulga isikute teavitamiseks ning kaasamiseks, et anda neile võimalus haldusakti (keskkonnanaloo) andmise menetluses kaasa rääkida. Ehkki teoreetiliselt võib olla vaieldav, kas avatud menetluses osalemiseks peab isik ära näitama ka omapoolse huvi olemasolu, ei ole praktikas seda üldjuhul nõutud ning osaleda on saanud iga soovija.

3. Kuigi huvitatud isikuid saaks põhimõtteliselt kaasata ka neid eraldi teavitades, on haldusorganil sageli keeruline asjast huvitatud isikute ringi välja selgitada, eriti kui konkreetne otsus võib puudutada suurt hulka isikuid. Sellisel juhul on õigustatud rakendada kindlaid avalikkuse kaasamiseks mõeldud protseduure, et vajalik info jõuaks huvitatud isikuteni ning neil oleks tagatud võimalus oma seisukohti avaldada. Sellised avalikkuse kaasamiseks mõeldud menetlusetapid moodustavadki kokku avatud menetluse.

4. Põhjuseid, miks keskkonnalubade puhul on õigustatud suurema ringi isikute kaasamine ja avatud menetluse kohaldamine, on mitmeid (vt selles osas KeÜS § 28 kommentaari). Keskkonnaküsimused on sageli keerulised ja inimtegevus võib keskkonna kaudu mõjutada väga erinevaid keskkonnaväärtusi, aga ka isikute muid huve. Kaasatud isikutelt oodatakse informatsiooni ja ettepanekuid, mis võimaldaks keskkonnanaloo andmisel arvestada võimalikult laia probleemide ringiga, et teha õige ja

võimalikult hea kvaliteediga otsus ning seda nii tõhusama keskkonnakaitse kui ka võimalike puudutatud isikute huvide kaitse aspektist.

5. KeÜS jätkab senist keskkonnalubade avatud menetluse traditsiooni ning erinevates sätetes on püütud kindlaks määrata võimalikult täpsed reeglid just keskkonnalubade väljaandmise iseärasusi ning avalikkuse võimalikult tõhusa kaasatuse eesmärki silmas pidades. Nii ongi sätestatud, et keskkonnanõu taotluse menetlus on üldreeglina avatud menetlus ning erand sellest reeglist tuleb sätestada seadusega. Seejuures on KeÜS § 44 tihedalt seotud HMS § 46 lõikega 1, mille järgi kohaldatakse avatud menetluse norme valdavalt siis, kui seda näeb ette eriseadus. KeÜS § 44 näol ongi tegemist HMS § 46 lõikes 1 nimetatud „seaduses sätestatud juhtumiga”, mis tähendab, et keskkonnaseadustiku eriosa seadustes puudub vajadus täiendavalt viidata keskkonnanõu menetluses avatud menetluse normide kohaldamisele.

6. Keskkonnaseadustiku eriosa seadustes võib KeÜS §-st 44 lähtudes sätestada vajaduse korral erandlikud juhtumid, mil keskkonnanõu menetlusele ei kohaldata avatud menetluse sätteid – näiteks loetleda seaduses tegevused, milleks võib keskkonnanõu anda ilma avatud menetluseta. Eeskätt tuleb see kõne alla siis, kui keskkonnanõu antakse tegevuseks, millest lähtuv keskkonnarisk on väike või on muu kaalukas (nt ajalise aspektiga seotud) põhjus aeganõudvama menetluse ärajätmiseks. Üldjuhul tuleb keskkonnanõu andmisel siiski läbi viia avatud menetlus.

7. Silmas tuleb pidada, et ka juhul, kui eriseadus võimaldab taotlust menetleda tavalise haldusmenetluse korras, on haldusorganil võimalik konkreetsel juhtumil ikkagi taotlus läbi vaadata avatud menetluses. KeÜS §-s 44 tehtav viide avatud menetlusele tähendab ühtlasi, et keskkonnanõu menetlusele saab lisaks KeÜS-le ja keskkonnaseadustiku eriosa vastavale seadusele rakendada ka haldusmenetluse seaduse 3. peatükki (HMS §-d 46–50). Tulenevalt HMS § 46 lg 1 teisest lausest võib avatud menetlust kohaldada ka juhtumil, mil seadus avatud menetluse kohaldamist ette ei näe, kuid see on vajalik asja lahendamiseks ega kahjusta oluliselt menetlusosaliste huve. Selleks peab haldusorgan kaaluma erinevaid asjaolusid ja langetama üksikjuhtumi eripära arvestava kaalutusotsuse. Senisest vähesest kohtupraktikast nähtub, et avatud menetluse kohaldamise poolt või vastu otsustamisel tuleb lähtuda sellest, kas avatud menetlus kui menetlusviis annab

otsusetegemisele olulist lisaväärtust ja tõstab otsustuse sisulist kvaliteeti. Kohus on välistanud pelgalt avalikkuse suure huvi kui avatud menetluse kohaldamise peamise ajendi ja pidanud vastavat põhjendust menetlusviisi üle otsustamisel ebapiisavaks (RKHKo 30.09.2008, 3-3-1-52-08, p 11).

8. Seejuures tuleb eristada haldusorgani kaalutusotsust eriseadusega nõtvamenetlusse suunatud taotlusele avatud menetluse normide kohaldamise kohta ja HMS § 46 lg 3 alusel ilmselgelt põhjendamatu taotluse avatud menetluseta rahuldamata jätmist. Kui esimesel juhul tuleb haldusorganil otsustada eri menetlusviiside eeliste ja puuduste üle lähtuvalt juhtumi asjaoludest, siis HMS § 46 lg 3 võimaldab pikema arutluse ja avatud menetluseta jätta rahuldamata taotluse, millele tuleks avatud menetlust kohaldada, kuid mille rahuldamine oleks konkreetsel ajahetkel sisuliselt mõeldamatu (näiteks Natura 2000 võrgustiku ala kaevanduseks muutmine).

9. Juba antud keskkonnaloa muutmise ja kehtetuks tunnistamise menetluse liigi osas vaata vastavalt KeÜS § 59 lõike 4 ja 5 ning KeÜS § 62 lõike 4 kommentaare.

## § 45. MENETLUSOSALISTE KAASAMINE AVATUD MENETLUSE MITTEKOHALDAMISEL

**Kui avatud menetlust läbi ei viida, teatab keskkonnaloa andja taotluse saamisest viivitamata pärast nõuetekohase keskkonnaloa taotluse saamist või keskkonnaloa muutmise menetluse alustamist isikule, kelle õigusi keskkonnaloa andmisega või selle andmisest keeldumisega võidakse ilmselt rikkuda või kohustusi puudutada.**

1. Kuigi üldjuhul toimub keskkonnaloa väljaandmise menetlus avatud menetlusena (vt KeÜS § 44 kommentaare), ei ole välistatud juhtumid, mil avatud menetlus siiski kohustuslik ei ole. Antud regulatsiooni praktiline tähtsus sõltub sellest, millistel juhtudel ja kui ulatuslikult näevad keskkonnaseadustiku eriosa seadused ette võimaluse jätta avatud menetlus läbi viimata. Kehtiva õiguse järgi ei ole näiteks teatud kiirgustegevuste puhul kiirgustegevusloa väljaandmisele ette nähtud avatud menetluse kohaldamist (KiS § 20 lg 1), samuti võib ajutise vee erikasutusloa andmise korral piirduda üksnes loa andmise otsuse avaliku teatavakstegemisega (VeeS § 9<sup>1</sup> lg 6).

2. Kui avatud menetlust ehk tavapärase menetlusega võrreldes laiema ringi isikute kaasamiseks mõeldud menetlust läbi ei viida ja selle menetlusliigi detailsemad erireeglid ei kohaldu, peavad menetlusnormid siiski tagama, et konkreetsed isikud, keda keskkonnaloa järgne tegevus võib vahetumalt puudutada, saaksid menetlusest informeeritud ning neil oleks võimalik menetluses oma arvamust avaldada.

3. Isikute kaasamine on ette nähtud juba üldiste haldusmenetluse reeglitega. HMS § 11 lg 1 p 3 järgi on haldusmenetluses menetlusosaliseks ka isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (kolmas isik). Samuti võib haldusorgan oma kaalutusõiguse alusel menetlusosalisena kaasata muid isikuid ja organeid, kelle huve haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (HMS § 11 lg 2). Selliste isikute kaasamine ja ärakuulamine (HMS § 40) on seega juba HMS-st tulenevate üldiste haldusmenetluse nõuete kohaselt vajalik, sõltumata sellest, kas menetlus viiakse läbi avatud menetlusena. Kui HMS §-s 11 nimetatud isikuid esineb, näiteks puudutab keskkonnaluba selgelt kellegi konkreetse isiku õigusi, tuleb see konkreetne isik menetlusse kaasata.

4. HMS § 35 lg-s 2 on sätestatud, et haldusorgan teatab menetlusosalistele haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks taotluse esitamisest. Selle sätte peegelduseks ja erisätteks keskkonnaloa menetluse jaoks ongi KeÜS § 45, mis täpsustab, et teatada tuleb viivitamata pärast nõuetekohase keskkonnaloa taotluse saamist või keskkonnaloa muutmise menetluse alustamist.

5. Selleks, et isikute kaasamine oleks efektiivne ega põhjustaks ülemäärast halduskoormust, on nõutav teavitamine pärast seda, kui on saadud nõuetekohane taotlus. Ilmselgete puudustega taotlusest ei pea teavitama ning selles tuleks eelnevalt puudused kõrvaldada (HMS § 15 lg 2). Seda ei tuleks mõista aga nii, et teavitamine peaks aset leidma alles siis, kui haldusorgan ei soovi enam üldse midagi sisuliselt täpsustada, sest see saab selguda üksnes menetluse lõpuks. Isiku teavitamine peab toimuma siiski menetluse algusfaasis, kui taotlus vastab olulises osas nõuetele ja haldusorgan hakkab ka ise taotlust sisuliselt menetlema.

6. Teavitada tuleb isikuid, kelle õigusi keskkonnaloa andmisega või selle andmisest keeldumisega võidakse ilmselt rikkuda või kelle kohustusi puudutada. Keskkonnalubade andmisele kohaldatakse üldjuhul avatud menetlust ning selle võib ära jätta üksnes seaduses sätestatud piiratud juhtudel, mis peavad olema keskkonnaseadustiku eriosas selgelt ette nähtud. Üldiselt võiks avatud menetluse ärajätmine tulla kõne alla ainult juhtumitel, kus keskkonnaoht on marginaalne või kolmandate isikute arvestatava mõjutamise võimalus väike. Seega ei saa eelduslikult olla ka kuigi suurt hulka isikuid, keda sellises olukorras keskkonnaloa väljaandmine võiks mõjutada. Vastasel juhul peaks läbi viima juba avatud menetluse. Seetõttu ei nõuta haldusorganilt sellises olukorras puudutatud isikute ringi laia tõlgendamist, vaid teavitamisele kuuluvad isikud, kelle puhul on õiguste võimalik rikkumine või kohustuste puudutamine ilmne.

7. Avatud menetluse ärajätmine võib keskkonnaseadustiku eriosas olla sätestatud ka juhtudeks, kui mõnda keskkonnaluba eeldavat tegevust on vaja alustada kiiresti, et vältida suuremat kahju või avalike huvide kahjustamist. Üldiste haldusmenetluse reeglite järgi on sellistel juhtudel võimalik jätta menetlusosalised üldse ära kuulamata (HMS § 40 lg 3 p 1). Kui aga haldusorganile on tuvastatavad keskkonnaloast intensiivselt puudutatud isikud, siis tuleks neid KeÜS § 45 kohaselt võimalusel vähemalt teavitada isegi juhul, kui nende ärakuulamine ajapuudusel enam võimalik ei



ole. Kui aga ka teavitamine ei ole enne kiireloomulise loa väljastamist mõistlikult võimalik, saab isik teabe keskkonnaloa andmise kohta juba keskkonnaloa teatavakstegemise kaudu (vt KeÜS § 58 kommentaari).

8. Erinevalt avatud menetluses rakenduvast korrast ei ole KeÜS § 45 järgi isikute teavitamise vormi osas otseselt nõutav mingi formaalse ja konkreetse sisuga teate isikule kättetoimetamine. Teate sisu ei pea olema tingimata esitatud sellise detailsusega, nagu see on nõutav avatud menetluse korral (KeÜS § 47 lg 1), kuid see peab siiski täitma eesmärgi anda isikule piisavat infot, et otsustada ettepanekute ja vastuväidete esitamise vajaduse üle. Arvestades, et KeÜS § 47 lõikes 1 sätestatud vastav teade peaks katma kõik olulised aspektid ning seda kasutatakse ka avatud menetluses ilmselt puudutatud isikute teavitamisel (KeÜS § 46 lg 3), on üldjuhul soovitatav sellest loetelust siiski lähtuda.

9. Teavitamiseks piisab informatsiooni teatavakstegemisest haldusorgani poolt valitud vabas vormis (HMS § 25 lg 3). Vaidluste vältimiseks on siiski soovitatav, et selline teatamine oleks menetluses fikseeritud. Samas ei ole muidugi keelatud ka sellise teate edastamine näiteks juba avatud menetluses rakenduva KeÜS § 46 eeskujul ja HMS §-des 25–32 sätestatud üldiste kättetoimetamise reeglite järgi.

10. Kui avatud menetluse puhul tuleneb isikute kaasamise detailssem regulatsioon juba vastavatest erireeglitest, siis avatud menetluse mittekohaldamise juhuks ei ole KeÜS-s lisaks erisätteid ette nähtud. See tähendab, et tuleb järgida HMS üldisi haldusmenetluse nõudeid. Ühe näitena võib mainida, et HMS § 40 lg 1 kohaselt peab haldusorgan enne haldusakti andmist andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Kui avatud menetlusele omaseid protseduure (nt avalik väljapanek) ei ole, siis tuleb ärakuulamisõigus isikule eraldi tagada. Selleks, et isiku menetlusest informeerimine täidaks maksimaalselt oma eesmärgi, on otstarbekas juba KeÜS § 45 kohasel teatamisel lisada teatele informatsioon arvamuse ja vastuväidete esitamise õiguse ja tingimuste (nt tähtaeg ja adressaat) kohta.

**§ 46. KESKKONNALOA ANDMISE MENETLUSEST ILMSELT PUUDUTATUD ISIKUTE TEAVITAMINE AVATUD MENETLUSE KORRAL**

**(1) Kui keskkonnaloa andmine otsustatakse avatud menetluses, teavitatakse keskkonnaloa andmise menetluse läbiviimisest viivitamata vastavalt haldusmenetluse seaduse §-dele 25–32 posti teel, keskkonnaloa andja poolt või elektrooniliselt isikut, kelle õigusi keskkonnaloa andmisega või selle andmisest keeldumisega võidakse ilmselt rikkuda või kelle kohustusi puudutada, sealhulgas:**

- 1) kavandatud tegevuse asukoha kinnisasjaga piirneva kinnisasja omanikku;**
- 2) isikut, kelle rahvastikuregistri järgset elukohta või kelle kinnisasja kavandatud tegevus mõjutab määral, mis ületab oluliselt tavapärast mõju.**

**(2) Muudest menetlusetappidest, välja arvatud käesoleva seaduse §-s 51 sätestatud haldusakti andmisest ja loa andmisest või sellest keeldumisest, sealhulgas keskkonnaloa osalisest kehtestamisest vastavalt käesoleva seaduse §-le 56 või 57, teavitatakse isikuid käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud viisil vaid siis, kui nad avaldavad selleks sõnaselgelt soovi.**

**(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud korras teavitamisel tuleb isikutele edastada käesoleva seaduse § 47 lõikes 1 sätestatud teave.**

**(4) Käesolevat paragrahvi ei kohaldata, kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud isikute arv on suurem kui 100.**

1. KeÜS §-s 46 on sätestatud nõuded puudutatud isikute teavitamiseks juhuks, kui keskkonnaluba antakse välja avatud menetluses. Ehkki avatud menetluses tuleb keskkonnaloa andmise menetluse läbiviimisest avalikkust teavitada (vt KeÜS § 47), ei tähenda see võimalust loobuda puudutatud isikute otsesest teavitamisest, kuna nende näol on tegemist menetlusosalistega HMS § 11 lg 1 p 3 tähenduses.

1.1 Keskkonnaasjade erilise iseloomu tõttu võib keskkonnalubade menetluses olla puudutatud isikute ring laiem kui muud laadi haldusaktide andmise menetluses. Et mitte panna keskkonnaluba menetlevale haldusorganile puudutatud isikute teavitamisel liigset halduskoormust, on KeÜS §-s 46 ette nähtud erisused HMS

regulatsioonist nii selles osas, keda peab kavandatavast tegevusest teavitama kui ka teavitamise etappide osas.

1.2 Säte näeb ette nõuded isikute teavitamiseks keskkonnavalua andmise menetluses. Lisaks tuleb arvestada, et eriseadustest võivad tuleneda lisanõuded isikute teavitamisele loamenetluses. Näiteks on keskkonnamõju hindamise menetluses isikute teavitamiseks ette nähtud erireeglid teadete saatmise viisi (KeHJS § 12 lg 1), ja samuti ka teavitamise etappide kohta (KMH läbiviimise korral tuleb menetlusosalisi teavitada nii KMH algatamisest, KMH programmi avalikustamisest, KMH aruande avalikustamisest kui ka KMH aruande heakskiitmisest).

1.3 KeÜS § 46 adressaadiks on menetlust läbiviiv haldusorgan – keskkonnavalua andmisel on selleks üldjuhul Keskkonnaamet või Keskkonnaministeerium.

2. KeÜS § 46 lg 1 kohaselt tuleb teavitada isikuid, kelle õigusi keskkonnavalua andmisega võidakse ilmselt rikkuda või kelle kohustusi puudutada.

2.1 Lõike 1 punktides 1 ja 2 on toodud vaid näited, keda tuleks kindlasti selliste isikutena käsitada (kinnisasja omanik ning isik, kelle elukohta või kinnisasja kavandatav tegevus võib oluliselt mõjutada), ent loetelu ei ole ammendav. Näiteks halduskohtumenetluses tuleb massmenetluse kaasata isikud, kelle õigusi asi puudutab teistest oluliselt intensiivsemalt. Sellisteks isikuteks on eelkõige vaidlustatud haldusakti adressaadid ja isikud, kes on aktiivselt osalenud haldusmenetluses, millest tekkis haldusajas lahendatav vaidlus (HKMS § 22 lg 2). Analoogia korras võiksid ka keskkonnavalua andmisel olla kindlasti huvitatud isikuteks isikud, kes on varem kavandatava tegevuse vastu huvi üles näidanud. Haldusorganil tuleb järelikult igal üksikjuhul otsustada, kes on need isikud, kelle õigused ja kohustused võivad otsusest ilmselt puudutatud saada. Isikute õiguseks, mida tuleb arvestada, on seejuures ka KeÜS §-s 23 sätestatud õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Seega tuleb haldusorganil hinnata, milline isikute ring on keskkonnavalua kavandatava tegevuse eelduslikku mõju arvestades kavandatavast tegevusest mõjutatud selliselt, et nende õigused tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale võivad saada rikutud.

2.2 KeÜS § 46 lõike 1 sõnastus erineb HMS üldnõudest, mille kohaselt tuleb menetlusosalistena käsitada isikuid, „kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (kolmas isik)” (HMS § 11 lg 1 p 3), kuivõrd HMS-s ei ole seatud nõudeks *ilmset* puudutatust. Erisus ei ole siiski sisuliselt määrav, kuna ka HMS § 11 lg 1 p 3 kohaldamiseks peab haldusorgan nägema, et haldusakt võib piirata isiku õigusi.

2.3 Isikute teavitamiseks võib kasutada kõiki HMS §-des 26–28 sätestatud viise (kättetoimetamine postiga, elektrooniliselt, haldusorgani poolt), kuid konkreetne teavitamise viis on jäetud haldusorgani otsustada. Teavitamisel tuleb järgida HMS-s sätestatud nõudeid, millele KeÜS § 46 lg-s 2 on otseselt viidatud (HMS §-d 25–32). Teave tuleb toimetada isikuni sellise infokanali kaudu, mille abil see kõige tõenäolisemalt temani jõuab. Riigikohus on rõhutanud, et tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid (RKHKm 7.05.2003, 3-3-1-31-03, p 26). Hinnangu andmisel selle kohta, millisel hetkel muutub teavitamise kulu ebamõistlikuks, tuleb arvestada ka KeÜS § 28 sätteid ja eesmärgi. Mida olulisem on keskkonnaloa tulemusena tekkida võiv keskkonnahäiring, seda olulisem on tagada puudutatud isikute kaasatus, vaatamata kaasnevatele kuludele.

3. KeÜS § 46 näeb üldreeglina ette puudutatud isikute teavitamise üksnes keskkonnaloa andmise menetluse algatamisest, mitte aga järgnevatest menetlusetappidest (nt loa eelnõu avalikustamisest). Selle eesmärgiks on vähendada haldusorgani halduskoormust, et ta ei peaks edastama teateid isikutele, kes ei ole menetluses osalemisest tegelikult huvitatud. Puudutatud isikud, kes on menetluses osalemisest huvitatud, saavad KeÜS § 46 lg 2 kohaselt sellest haldusorganile teada anda ning haldusorganil tuleb saata neile info ka järgmiste menetlusetappide kohta. Et isikud sellisest võimalusest teadlikud oleksid, on menetlust läbiviival haldusorganil mõistlik menetluse algatamise kohta edastatavas teates märkida, et edasisi teateid edastatakse ainult neile, kes selleks sõnaselgelt soovi avaldavad. Sellise

sooviavalduse vormi ei ole KeÜS-s ette kirjutatud, mistõttu võib see olla antud nii suulises (nt telefoni teel või isiklikult) kui ka kirjalikus vormis (nt e-kirjaga).

3.1 Edasise menetluse etappidest mitteteavitamise võimalus ei laiene loa andmise ega sellest keeldumise otsusest teavitamisele. Samuti tuleb näiteks keskkonnamõju hindamise läbiviimise korral lähtuda vastava menetluse erinõuetest, mis võivad ette näha menetlusosaliste kohustusliku ja eranditu teavitamise ka muudest etappidest kui üksnes selle algatamine.

4. KeÜS § 46 lg-s 3 on sätestatud nõuded puudutatud isikutele edastatava teate sisule, viidates avalikkusele suunatud teate sisunõuetele KeÜS § 47 lg-s 1. Nii puudutatud isikud kui ka avalikkus peavad saama teatest piisavalt informatsiooni, et neil oleks võimalik otsustamises osaleda.

5. Puudutatud isikute teavitamise nõuet keskkonnavalda andmisel avatud menetluses ei ole KeÜS § 46 lõike 4 kohaselt vaja järgida, kui puudutatud isikuid on üle 100. Tegemist on haldusmenetluse üldreeglitest tuleneva halduskoormuse leevendusega. HMS § 31 lg 1 p 1 kohaselt ei ole vaja dokumenti isiklikult menetlusosalistele kätte toimetada ning selle resolutiivosa võidakse avaldada ajalehes või väljaandes Ametlikud Teadaanded, kui menetlusosalisi on üle 100. HMS § 40 lg 3 p 6 kohaselt võib haldusmenetluse läbi viia menetlusosaliste ettepanekuid ja vastuväiteid ära kuulamata, kui menetlusosalisi on üle 50. Keskkonnaasjades võib mõne keskkonnavalda andmisel olla puudutatud isikuid väga palju, ent nende kõigi isiklik teavitamine oleks haldusorgani jaoks ülemäära koormav. Selline olukord võib tekkida iseäranis ulatusliku keskkonnamõjuga tegevuste korral (nt suured tööstusettevõtted tiheasustuspiirkonnas või potentsiaalselt üleriigilise mõjuga tegevused nagu aatomielektrijaama rajamine).

5.1 Kõige otsesemalt puudutatud isikuid (nt kinnistunaabreid) tuleb vajadusel eelõeldust hoolimata teavitada isiklikult. Kui menetlusosalisi on üle 100, siis KeÜS-s sätestatud teavitamise nõudeid sättele vastavalt küll ei kohaldata, ent sel juhul kuulub kohaldamisele HMS üldregulatsioon. HMS § 40 lg 3 p-s 6 on küll samuti sätestatud erand, et üle 50 menetlusosalise korral ei pea menetlusosalist ära kuulama, ent seda erandit ei saa absoluutsena kohaldada, vaid lähtuda tuleb proportsionaalsuse põhimõttest. Kuna tehtav otsus võib puudutada otseselt isikute

põhiõigusi, on nende ärakuulamine vajalik PS §-st 14 tuleneva hea halduse põhimõtte kohaselt ning ärakuulamisõiguse vähendamine võib tekitada olulist kahju. Seega tuleb loa andjal sellistel juhtudel kaaluda, kas otseselt puudutatud isikute teavitamine toob kaasa nii suure kulu, et see kaalub üles ärakuulamisõiguse vähenemisega tekitatava kahju. Kui menetlusest teavitamine ei põhjusta ülemäärast aja- või rahakulu ja menetluse kaasamine võib aidata kaasa isiku jaoks õiglasema otsuse tegemisele, tuleb menetlust läbiviival haldusorganil isikut vaatamata HMS § 40 lg 3 punktis 6 sätestatule informeerida ja võimaldada tal esitada vastuväiteid.

**§ 47. AVALIKKUSE TEAVITAMINE KESKKONNALOA ANDMISE MENETLUSEST AVATUD MENETLUSE KORRAL**

**(1) Kui taotlus vastab õigusaktidega sätestatud nõuetele, avaldab keskkonnaloa andja avatud menetluse korral keskkonnaloa taotluse esitamise kohta viivitamata teate, milles märgitakse:**

- 1) millist käesoleva seaduse § 41 lõikes 1 nimetatud tegevust kavandatakse;**
- 2) loa taotleja nimi;**
- 3) andmed kavandatava tegevuse asukoha kohta;**
- 4) andmed keskkonnaloa kavandatud kehtivusaja kohta;**
- 5) viide veebilehele, kus keskkonnaloa taotlus on kättesaadav;**
- 6) igapäevase õigus osaleda avatud menetluses;**
- 7) avatud menetluses antava õigusakti eelnõu ning taotluse väljapaneku aeg ja koht, kui loa andmise eel ei viida läbi keskkonnamõju hindamise menetlust või Natura hindamise menetlust;**
- 8) ettepanekute ja vastuväidete (edaspidi *seisukoht*) ning küsimuste esitamise tähtaeg ja adressaat.**

**(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teade avaldatakse kohalikus või maakondlikus ajalehes. Teade avaldatakse vähemalt ühes üleriigilise levikuga ajalehes, kui keskkonnaloaga lubatud tegevusega võib kaasneda oluline regionaalne või üleriigiline keskkonnahäiring. Vajaduse korral võib teate avaldada üleriigilise levikuga ajalehes ka muudel juhtudel.**

**(3) Kui keskkonnaloa taotlus vastab õigusaktidega sätestatud nõuetele, avaldab keskkonnaloa andja taotluse esitamise kohta viivitamata märke internetis.**

**(4) Valla- või linnavalitsus avaldab seitsme päeva jooksul keskkonnaloa taotluse saamisest arvates valla- või linnavalitsuse veebilehel lihtsalt juurdepääsetava teate keskkonnaloa taotluse saamise kohta, milles märgitakse vähemalt käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1–3 ja 5 nimetatud andmed ning viide andmete avaldamise kohta internetis. Teade peab olema veebilehel kättesaadav kuni taotluse lahendamiseni.**

**(5) Internetis avaldatud andmed keskkonnaloa taotluse saamise kohta edastatakse isiku soovil tema poolt maakonna täpsusega osutatud asukohas kavandatud tegevuse või tegevusliigi kohta isiku nimetatud elektronposti aadressil.**

1. Avatud menetluse läbiviimisel tuleb keskkonnaloa andmise menetlusest teavitada lisaks puudutatud isikutele ka avalikkust. KeÜS § 47 eesmärk on tagada keskkonnaloa menetluses igaühe osalemisõigus vastavalt KeÜS § 28 eesmärkidele (vt nende eesmärkide osas KeÜS § 28 kommentaari). KeÜS §-st 47 tulenevad ka kohustused teate sisule (lg 1) ning selle edastamise kanalitele (lõiked 2–5). Analoogselt puudutatud isikute teavitamisega on sätte peamiseks adressaadiks keskkonnaloa taotlust menetlev haldusorgan (üldjuhul Keskkonnaamet või Keskkonnaministeerium), ent lõikest 4 tuleneb teavitamiskohustus ka kohalikule omavalitsusele.

2. Avalikkust tuleb keskkonnaloa andmise menetlusest teavitada pärast seda, kui loataotluse saanud haldusorgan on tuvastanud, et taotlus vastab õigusaktides sätestatud nõuetele (sh, kas taotlus on esitatud pädevale haldusorganile, kas esitajal oli õigus taotlust esitada jne). Alles pärast taotluse nõuetekohasuse tuvastamist on selge, et taotlust hakatakse sisuliselt menetlema, ning on põhjust sellest nii menetlusosalisi kui ka avalikkust teavitada. Kui haldusorgan on taotluse nõuetekohasuse tuvastanud, tuleb teade avaldada viivitamata, st teate avaldamine ei tohi haldusorganist sõltuvatel põhjustel viivitusse jääda.

3. KeÜS § 47 lg-s 1 on sätestatud üksikasjalikult, millist infot peab keskkonnaloa menetluse kohta avaldatav teade sisaldama. Selline üksikasjalik reeglistik avaldatavale infole on keskkonnaotsuste menetlusnõuetes tavapärane praktika. Nii luuakse ühtne halduspraktika ja tagatakse üldsusele tõhus osalemise võimalus. Loetelu aluseks on Århusi konventsioonist tulenevad keskkonnaotsuste tegemisest teavitamise põhinõuded (konventsiooni art 6 lg 2).

3.1 Lisaks KeÜS-st tulenevatele nõuetele tuleb haldusorganil teadet koostades arvestada haldusmenetluse põhinõuetega, mis tulenevad HMS-st (nt peab teade olema võimalikult selge ja üheselt mõistetav). Isik, sh üldsuse esindaja, peab saama teatest piisavalt informatsiooni, et mõista oma õiguste või huvide puudutatust



kavandatavast tegevusest ning oma osalemisvõimalusi. Seejuures peab teade olema tavakodanikule arusaadav. Teates tuleks vältida liigseid tehnilisi andmeid, keerulisi õiguslikke termineid ja tarbetut kantseliiti. Kui teade ei ole potentsiaalselt puudutatud isikutele arusaadav, ei ole täidetud KeÜS § 28 lg-st 2 tulenev nõue avalikkuse teavitamiseks tõhususega, mis tagab teabe jõudmise puudutatud isikute kätte.

3.2 Info kavandatava tegevuse kohta (KeÜS § 47 lg 1 p 1) peab olema teates esitatud piisava detailsusega. Näiteks ei piisa sellest, kui teade sisaldab üksnes viidet selle kohta, et plaanitakse vee erikasutust, vaid tuleks selgitada täpsemalt, milles nimetatud tegevus seisneb ja millises mahus soovitakse seda ellu viia. Teatest peaks näiteks nähtuma, et plaanitakse rekonstrueerida veetammi, süvendada 1500 m<sup>3</sup> ulatuses merekanalit, rajada puurkaevu vee võtmiseks teatud mahus vmt.

3.3 Andmed tegevuse asukoha kohta (KeÜS § 47 lg 1 p 3) tuleks teates esitada nii täpselt kui võimalik, nimetades ära maakonna, kohaliku omavalitsuse üksuse, vajadusel küla ning võimalusel ka katastriüksuse numbrit ja nimetuse.

3.4 Teates avaldatav viide veebilehele, kus keskkonnanaloa taotlus on kättesaadav (KeÜS § 47 lg 1 p 5), tähendab viidet keskkonnanaloa andja veebilehele. KeÜS § 48 lg 3 kohaselt peavad nii keskkonnanaloa taotlus kui ka selle eelnõu olema keskkonnanaloa andja veebilehel kättesaadavad kuni taotluse lahendamiseni. Viide peab olema piisavalt selge, et teate lugeja saaks kavandatava tegevuse andmed kätte ilma pikema otsinguta. Seega ei oleks kohane viidata üksnes veebilehele, kus on võimalik loataotlus leida otsingumootorit kasutades, või anda viide üksnes keskkonnanaloa andja veebilehe üldisele aadressile.

3.5 Teates on oluline välja tuua ka igaühe õigus avatud menetluses osaleda (KeÜS § 47 lg 1 p 6), et isikud saaksid oma osalemise võimalusest aru. Vastav nõue tuleneb Århusi konventsioonist (art 6 lg 2 alapunkt ii). Ka siin ei pruugi piisav olla üksnes formaalne viide, nt „Vastavalt KeÜS § 47 lg 1 p-le 6 on igaühel õigus osaleda avatud menetluses”, vaid teate lugejale peab olema arusaadav, et tal on õigus konkreetse loa andmise menetluses osaleda. Näiteks võib teates märkida, et „Igaühel on õigus loa andmise menetluses osaleda ning loataotlusele ettepanekuid ja vastuväiteid esitada”.

3.6 Osalemisvõimaluste selgitamise eesmärki täidavad ka nõue esitada teates avaliku väljapaneku aeg ja koht (KeÜS § 47 lg 1 p 7) ning ettepanekute, vastuväidete ja küsimuste esitamise tähtaeg ja adressaat (KeÜS § 47 lg 1 p 8).

3.7 Keskkonnaloa andmise või sellest keeldumise otsuse eelnõu avaliku väljapaneku aja ja koha kohta teabe edastamise nõue (KeÜS § 47 lg 1 p 7) kehtib üksnes juhul, kui loa andmise eel ei viida läbi keskkonnamõju hindamise menetlust või Natura hindamise menetlust. Selle põhjuseks on asjaolu, et kui enne eelnõu valmimist tuleb läbida keskkonnamõju hindamise menetlus, ei ole eelnõu valmimisaeg taotluse saamise järel veel teada.

4. Keskkonnaloa andmise menetluse algatamise teade tuleb üldreeglina avalikustada kohalikus või maakondlikus ajalehes. Ajaleht on ka HMS kohaselt peamiseks avatud menetlusest teavitamise vahendiks (HMS § 47 lg 3), samuti on ajaleheteadet planeerimismenetluses üheks peamiseks avalikkuse teavitamise vahendiks (PlanS § 11 lg 2, § 16 lg 6 p 1 ja § 18 lg 6).

4.1 Ajalehe valik sõltub eelkõige kavandatava tegevuse mõjupiirkonnast (kui mõjupiirkond ületab üht kohalikku omavalitsust, on kohasem teate avaldamine maakonnalehes), ent ka kohaliku või maakondliku lehe loetavusest.

4.2 Juhul kui kavandatav tegevus võib kaasa tuua olulise regionaalse või üleriigilise keskkonnahäiringu, tuleb teade avalikustada üleriigilise levikuga ajalehes. *Olulise keskkonnahäiringu* mõiste sisustamisel tuleb lähtuda KeÜS §-st 3, sh selle lõikes 2 sätestatud eelduslikest juhtudest, mida loetakse oluliseks keskkonnahäiringuks (vt ka KeÜS § 3 kommentaare). Juhtudel, mil teade avaldatakse üleriigilises ajalehes, tuleb siiski jälgida, et ka kohalikud elanikud (keda plaanitav tegevus tõenäoliselt kõige rohkem mõjutab) tegevusest vajaliku intensiivsusega teavitatud oleksid. Menetlust läbiviival haldusorganil tuleb valida selleks sobivad kanalid. Muuhulgas võib haldusorgan arvestada KeÜS § 47 lg-st 4 tuleneva nõudega, mis näeb teate avaldamise ette valla- või linnavalitsuse veebilehel.

5. KeÜS § 47 lg 3 kohaselt tuleb keskkonnaloa andjal esitada taotluse saamise kohta märge ka internetis. KeÜS eelnõu seletuskirja kohaselt oli selle eesmärgiks muuta

teavitamine tõhusamaks ja arusaadavamaks, jättes (erinevalt kehtivast õigusest) välja teavitamise Ametlikes Teadaannetes ning asendades selle teavitamisega internetis. Seaduse tõhus rakendamine eeldaks sellisel juhul internetis vastava uutlaadi teavitussüsteemi väljatöötamist (vt ka lõike 5 kommentaari).

6. KeÜS § 47 lg-s 4 on teavitamiskanalina ette nähtud teate avalikustamine valla- või linnavalitsuse veebilehel. Tegemist on uue kohustusega, mille eesmärk on avalikkuse parem teavitamine (eriti arvestades, et ajaleheteated ning Ametlikes Teadaannetes avaldatavad teated ei pruugi alati olla tõhusateks infokanaliteks). Kohalikul omavalitsusel tekib teate avaldamise kohustus üksnes juhul, kui talle saadetakse loa andja poolt keskkonnaloa taotlus (vastav loa andja kohustus tuleneb KeÜS § 43 lg-st 1).

7. KeÜS § 47 lg 5 näeb ette internetis avaldatud teabe edastamise isikutele, kes on selleks soovi avaldanud. Teave tuleb edastada maakonna täpsusega osutatud asukohas kavandatud tegevuse või tegevusliigi kohta. Selle sätte rakendamiseks oleks võimalik näiteks veebipõhise teavitussüsteemi loomine, mille kaudu saaksid isikud tellida avaldatavaid teateid kavandatava tegevuse asukoha või tegevusliigi järgi enda elektronposti aadressile.

**§ 48. KESKKONNALOA EELNÕU JA TAOTLUSE AVALIK VÄLJAPANEK AVATUD MENETLUSE KORRAL**

**(1) Keskkonnaloa taotluse kohta antava haldusakti eelnõu ja keskkonnaloa taotlus pannakse avalikkusele tutvumiseks välja haldusmenetluse seaduse §-s 48 sätestatud korras kavandatava tegevuse asukoha järgse valla asula või linna vähemalt ühes üldkasutatavas hoones või kohas, keskkonnaloa andja asukohas või kavandatava tegevuse asukohas. Keskkonnaloa andja määrab väljapaneku asukoha, arvestades kavandatava tegevuse keskkonnahäiringu võimalikku ulatust ja suurust.**

**(2) Keskkonnaloa eelnõu ei panda käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud korras avalikkusele tutvumiseks välja, kui selleks puudub piisav avalik huvi tulenevalt kavandatud tegevusega kaasneva keskkonnahäiringu või keskkonnariski vähesest tähtsusest.**

**(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud dokumendid peavad olema avaliku väljapaneku kestel keskkonnaloa andja veebilehel kättesaadavad kuni taotluse lahendamiseni.**

1. Keskkonnaloa eelnõu ja taotluse avaliku väljapaneku nõuded lähtuvad haldusmenetluse avatud menetluse sätetest (HMS §-d 48–49), ent näevad HMS sätetega võrreldes ette ka täpsustusi ja lisakohustusi. Sätte rakendamisel tuleb arvestada KeÜS § 28 nõuete ja eesmärgiga ning keskkonnalubade võimaliku mõju ulatusega.

1.1 Isikute ring, kes saab loataotlusele ja eelnõule seisukohti esitada, on HMS regulatsioonis KeÜS omast sõnastuslikult erinev. HMS kohaselt saab eelnõu kohta esitada seisukohti üksnes huvitatud isik (HMS § 49 lg 1), KeÜS-st tulenev erisäte annab selle võimaluse aga igaühele. Erisus ei ole sisuliselt oluline, kuna *huvitatud isiku* mõistet HMS-s on praktikas sisustatud pigem selliselt, et see hõlmab kõiki isikuid, kes kavandatava otsustuse vastu huvi üles näitavad. HMS ei näe ette huvi põhjendamise kohustust.

2. Avatud menetlusena läbiviidavas keskkonnaloa menetluses tuleb nii loa eelnõu kui ka taotlus füüsiliselt välja panna kavandatava tegevuse asukoha järgse valla asula

või linna vähemalt ühes üldkasutatavas hoones või kohas, keskkonnaloa andja asukohas või kavandatava tegevuse asukohas (KeÜS § 48 lg 1). Lisaks tuleb dokumendid avalikustada ka keskkonnaloa andja veebilehel (KeÜS § 48 lg 3) ning need peavad olema seal kättesaadavad kuni taotluse lahendamiseni. Tegemist on erisustega HMS regulatsioonist, mis esiteks ei täpsusta avaliku väljapaneku asukohta ning teiseks näevad miinimumnõudena ette materjalide kättesaadavuse ettepanekute ja seisukohtade esitamise tähtaja lõpuni (HMS § 48 lg 1).

2.1 Materjalide väljapaneku nõue ei ole iseenesest uus, ent senises praktikas on materjalide füüsiline väljapanek toimunud peaaesjalikult keskkonnaloa andja asukohas (nt Keskkonnaameti kontoris), mitte aga kavandatavast tegevusest mõjutatud kohas, kuna senises regulatsioonist on jäetud väljapaneku koht loa andja otsustada (nt VeeS § 9.1 lg 1, VÕKS § 78 lg 3). Planeerimismenetluses on kasutusel nõue panna materjalid välja valla või linna keskses (PlanS § 18 lg 2). Üldkasutatavas hoones või kohas tuleb planeerimismenetluses välja panna üksnes teated avaliku väljapaneku kohta (PlanS § 18 lg 7). Samas on halduspraktikas kasutatud ka planeerimismenetluses materjalide väljapanekut mujal kui valla või linna keskses, eesmärgiga anda üldsusele osalemiseks paremad võimalused. Sama eesmärki täidab ka KeÜS § 48 lg-s 1 sätestatud nõue.

3. Keskkonnaloa eelnõu väljapanekust võib loobuda, kui selleks puudub piisav avalik huvi tulenevalt kavandatud tegevusega kaasneva keskkonnahäiringu või keskkonnariski vähesest tähtsusest (KeÜS § 48 lg 2). Keskkonnaloa *taotluse* avalik väljapanek on igal juhul kohustuslik ning sellest säte loobuda ei võimalda. Kui loa eelnõu ei ole taotluse avaliku väljapaneku ajaks veel valminud, eeldab KeÜS §-st 48 tulenev väljapaneku kohustus kaht väljapanekut. KeÜS § 48 lg 2 võimaldab seega menetluse läbiviimist väiksema koormuse ja kuludega, kui kavandatava tegevuse mõju ulatus on nii väike, et osalemisõiguse tagamine laiemale avalikkusele ei ole vajalik. Otseselt puudutatud isikute teavitamise kohustus jääb ka sel juhul kehtima.

3.1 KeÜS § 48 lg 2 jätab loa andjale kaalutlusruumi, millistel juhtudel avalik väljapanek korraldada, kuna otsustamisel tuleb hinnata võimalikku keskkonnahäiringut või keskkonnariski. Seda, milline keskkonnahäiring või risk on vähetähtis, otsustab haldusorgan, ent seejuures tuleb arvestada KeÜS §-s 28 sätestatud põhimõtteid ning osalemisõiguse eesmärki.

4. KeÜS § 48 lg 3 kohaselt tuleb materjalid avalikustada keskkonnavalda andja veebilehel. Sätte eesmärgipärane rakendamine eeldab, et materjalid oleksid veebilehel lihtsalt, ilma pikema otsinguta leitavad. Materjalide avalikustamine dokumendiregistri vm registri kaudu, milles tuleb nende leidmiseks täiendav otsing teostada, sätte mõttele ei vasta.

5. Väljapaneku korraldamisel tuleb lähtuda HMS §-s 48 sätestatud nõuetest, millest olulisemad on HMS § 48 lg-s 2 sätestatud kohustus panna lisaks välja ka muud asjassepuutuvad olulised dokumendid, ning HMS § 48 lg-st 3 tulenev keeld panna avalikkusele tutvumiseks välja andmeid, mille avaldamine on seadusega või selle alusel keelatud. Nii ei tohiks näiteks LKS § 53 lg-st 1 tulenevalt avalikustada veebimaterjalides I ja II kaitsekategooria liigi isendi täpse elupaiga asukohta.

5.1 Kui taotluses esitatud andmetes sisaldub taotluse esitaja ärisaladus, tuleb ka selle avaldamisest loa andja poolt HMS § 7 lg 3 kohaselt hoiduda ning taotluse avalikustamisel ja teistele menetlusosalistele edastamisel välja jätta ärisaladust puudutav osa. Mõistagi eeldab ärisaladuse määratlemine keskkonnavalda taotluse esitaja sellekohast taotlust käsitada tema esitatud andmeid ärisaladusena. Loa andja saab taotluse lahendamisel kaaluda selliste andmete avaldamise tähtsust avatud menetluse eesmärgi saavutamise jaoks ja taotluse esitaja huvi andmete saladuses hoidmiseks. Keskkonnavalda andja ei ole kohustatud loa taotleja soove arvestama, kui info avalikustamist õigustab kaalukas avalik huvi. Ka Århusi konventsioon ning selle alusel kehtestatud EL keskkonnainfo direktiiv 2003/4/EÜ nõuavad keskkonnateabe avalikustamist ning sellest lähtudes ei saa mõnda liiki teavet keskkonnahäiringute kohta üldse ärisaladuseks pidada. Arvestades, et haldusõiguses üldiselt regulatsioon ärisaladuse avaldamise või salajas hoidmise kaalumiseks puudub ning erinevates seadustes on ärisaladuse hoidmise kohustust käsitatud põhimõtteliselt sarnaselt, kuid väiksemate erisustega, saab loa andja keskkonnavalda menetluses analoogia alusel kohaldada teisi seadusi (nt THS § 60 lõiget 4).

**§ 49. KESKKONNALOA ANDMISE OTSUSTAMISE TÄHTAEG**

**(1) Keskkonnaloa andmine otsustatakse 90 päeva jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti.**

**(2) Kui keskkonnaloa andmine otsustatakse ilma avatud menetluseta, antakse luba või keeldutakse selle andmisest 30 päeva jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti.**

**(3) Käesoleva seaduse § 52 lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatud juhtudel otsustatakse keskkonnaloa andmisest keeldumine 20 päeva jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates.**

**(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tähtaega ei kohaldata, kui taotletav tegevus ei ole lubatav ilma planeeringu kehtestamiseta ja planeeringut ei ole kehtestatud 30 päeva jooksul keskkonnaloa taotluse esitamisest arvates. Sellisel juhul otsustatakse keskkonnaloa andmine 60 päeva jooksul pärast planeeringu kehtestamist. Kui nõutav planeering kehtestatakse hiljem kui 90 päeva pärast nõuetele vastava keskkonnaloa taotluse esitamist, otsustatakse keskkonnaloa andmine 30 päeva jooksul planeeringu kehtestamisest arvates.**

1. KeÜS § 49 lg-s 1 on sätestatud üldine tähtaeg loa andmiseks või sellest keeldumiseks. See 90-päevane tähtaeg täpsustab HMS § 5 lg-s 2 sätestatud menetluse kiire läbiviimise põhimõtet.

1.1 Antud tähtaeg on maksimaalne, mida loa andmise või sellest keeldumise otsustamiseks võib kasutada. HMS § 5 lg-s 2 sätestatud menetluse kiire läbiviimise nõue jääb kehtima kõrvuti KeÜS §-ga 49. Seega tuleb lihtsamate loamenetluste puhul, kus soovitud tegevusega kaasnevad tagajärjed ei too kaasa puudutatud isikute ja avalikkuse vastuseisu ning taotluse rahuldamisel ei oleks loa õiguspärasus kaheldav, menetlus kiiremini läbi viia.

1.2 Nimetatud tähtajast on võimalik seadusega erandeid kehtestada, nähes soovitud tegevusest tulenevalt ette kas lühema või pikema tähtaja (nt kas luba soovitakse mitmeks KeÜS § 41 lg-s 1 nimetatud tegevuseks ja kui ulatuslik soovitud tegevus on, st millised on sellise tegevuse võimalikud tagajärjed).

1.3 KeÜS § 49 lg-s 1 sätestatud tähtaja järgimise kohustus säilib KeÜS § 51 lg 2 kohaselt keskkonnaloa andmiseks olulise asjaolu siduva tuvastamise korral enne loa andmist (eelhaldusakti andmisel), taotluse osalisel lahendamisel (keskkonnaloa osalise andmise korral) KeÜS § 56 lg 5 kohaselt ning loa andmisel enne selle tingimuste lõplikku määramist KeÜS § 57 lg 1 alusel. Nimetatud tähtaeg on KeÜS § 59 lg-st 4 tulenevalt kohaldatav ka keskkonnaloa muutmise taotluse lahendamisele.

1.4 Keskkonnaloa muutmisele haldusorgani algatusel või kehtetuks tunnistamise menetlusele lõikes 1 sätestatud tähtaeg kohaldatav ei ole, sest sellistes olukordades ei kiirusta menetlust tagant käitaja huvi ettevõtlusega kiiresti tegelema asuda. Sõltuvalt olukorrast võib kiireloomuline avalik huvi tuua kaasa vajaduse loa muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks oluliselt lühema menetluse tulemusel, mistõttu pole sellistel puhkudel kindla tähtaja ettenägemine otstarbekas.

1.5 Taotluse läbivaatamise tähtaeg hakkab kulgema nõuetekohase taotluse saamisest. Seega tuleb tähtaja hulka arvata ka aeg, mis kulub taotluse registreerimisest (HMS § 35 lg 4) kuni taotluse nõuetekohasuse kindlakstegemiseni. Tähtaja hulka ei arvata seda aega juhul, kui taotluses ilmnevad puudused. Tähtaja hulka ei arvata ka aega, mille loa andja annab käitajale loataotluse puuduste kõrvaldamiseks (HMS § 15 lg 2).

1.6 Tähtaegade arvutamine toimub HMS § 33 lg 1 kohaselt TsMS-s sätestatud korras. TsMS § 62 viitab seejuures ka TsÜS-le, mis on tähtaegade arvutamisel samuti kohaldatav. Kuna TsMS § 358 lg 1 ei reguleeri tähtaegade arvutamist, vaid menetluse peatumise ja peatamise tagajärgi, ei ole see keskkonnaloa andmise menetluses kohaldatav. Seetõttu ei hakka loamenetluse peatumise või peatamise järel lõikes 1 nimetatud tähtaeg uuesti algusest peale kulgema.

1.7 HMS ei näe (erinevalt kohtumenetluse normidest) ette haldusmenetluse peatumist ega peatamist. Juhul kui taotluse esitajal tekib huvi loamenetlus ajutiselt peatada, tuleb menetluse üldpõhimõtteid arvestades võimaldada muu kaalukama huvi puudumisel menetluse peatamist. Arvestades, et menetluse läbiviimise tähtajad on seaduses reguleeritud, ei ole võimalik näiteks asja õigeks otsustamiseks vajaliku teabe saamiseks või muu menetluse lõpptulemuse äraootamiseks menetlust peatada, kui seaduses ei ole sellist võimalust otsesõnu ette nähtud. Menetluse



peatamine on võimalik üksnes seaduses sätestatud alustel. KeHJS § 11 lg-st 11 tulenevalt peatub keskkonnaloa andmise menetlus KMH algatamise korral kuni KMH aruande heakskiitmiseni. Aruande heakskiitmise järel tuleb loataotlus läbi vaadata tähtaja jooksul, mille hulka arvatakse ka KMH algatamiseni kulunud aeg.

1.8 Kui loa andja otsustab KeÜS § 50 alusel menetlused korraga läbi viia, tuleb ka esimesena esitatud taotluse lahendamisel järgida KeÜS § 49 lõikest 1 tulenevat tähtaega. Kui keskkonnaloa andja ei suuda menetlust ettenähtud tähtaja kestel lõpule viia ega välja selgitada, kas luba tuleks anda või mitte või millised kõrvaltingimused tuleks ette näha, tuleb HMS § 41 alusel loa andjal sellest menetlusosalisi teavitada, näidata eeldatav haldusakti andmise aeg ja viivitust põhjendada. Kui viivitus on õigusvastane ja viivitamine toob kaasa mõnele isikule kahju tekkimise, on võimalik nõuda tekkinud kahju kandmist RVastS § 6 alusel keskkonnaloa andjalt.

1.9 Kui loa taotleja muudab taotlust enne selle lõplikku lahendamist, ei ole tähtaja regulatsioonis erandeid ette nähtud. Üldjuhul tuleb eeldada sellisel juhul taotluse käsitamist uue taotlusena, mille esitamisest arvates hakkavad menetlustähtajad uuesti kulgema, ning pidada taotlejat loobunuks varasemast teistsuguse sisuga taotlusest. Kui muudatused taotluses on väikesed, tuleb kaalukamaks pidada taotleja huvi asja kiireks otsustamiseks ning kinni pidada neist menetlustähtaegadest, mis hakkasid kulgema esialgse taotluse esitamisega. Erinevalt KeÜS §-st 49 on selleks eraldi regulatsioon ette nähtud komplekslubade andmise menetluses (THS § 37 lg 7).

2. KeÜS § 49 lg 2 reguleerib keskkonnaloa taotluse läbivaatamise tähtaega juhul, kui taotlus vaadatakse läbi ilma avatud menetluseta. Selliste juhtumite kohta vt KeÜS § 44 kommentaari p 6-7. Olukorras, kus avatud menetlust läbi ei viida, puudub vajadus avalikkuse kaasamiseks, muudele kui kavandatavast tegevusest otseselt puudutatud isikutele loataotluse tutvustamiseks ja seisukohtade esitamiseks võimaluste loomiseks. Seetõttu on taotluse läbivaatamine võimalik lühema tähtaja jooksul. Ka selle tähtaja kestusest saab seadusega teha erisusi sõltuvalt taotletava tegevuse ulatusest ja võimalikest mõjudest. Lõikes 2 nimetatud tähtaja algus, lõpp, peatumine ja arvutamine toimuvad samal viisil lõike 1 kommentaaris nimetatuga.

2.1 KeÜS § 49 lg-s 2 nimetatud tähtaja kestel tuleb haldusorganil lisaks taotluse hindamisele vastavalt KeÜS §-le 45 ära kuulata selles nimetatud isikud ja anda võimalus arvamuse andmiseks asukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele (KeÜS § 43). Kui KeÜS §-s 45 nimetatud isikutele arvamuse esitamiseks tähtaja andmisel on loa andjal kaalutlusruum, siis kohaliku omavalitsuse arvamuse esitamiseks KeÜS §-s 43 antud tähtaeg ületab üldjuhul KeÜS § 49 lõikes 2 näidatud tähtaega. Seetõttu tuleks seaduse sõnastusest lähtudes paluda omavalitsusüksusel esitada arvamus kiiremini ja kui omavalitsusüksus arvamust varem ei esita, hilineda vajaduse korral loa andmise otsustamisega üle lubatud tähtaja.

3. KeÜS § 49 lõike 3 kohaselt tuleb keskkonnaloa andmisest keeldumine KeÜS § 52 lg 1 p-des 1 ja 2 näidatud juhtudel otsustada 20 päeva jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates. Nendeks alusteks on esiteks asjaolu, et loataotlust ei ole esitanud isik, kes taotlusest nähtuvalt loaga lubataval tegevusalal tegutseb, teiseks see, et taotlejal puudub tegevuskoha omaniku nõusolek kinnisasja kasutamiseks või tegevuse mõjualal asuva kinnisasja omaniku nõusolek, kui see on nõutav, või kahjustab tegevus selle mõjualal asuva kinnisasja omaniku huve (nt vee paisutamise korral). Nende piirangute kohta vt KeÜS § 52 lg 1 p-de 1 ja 2 kommentaare. 20-päevane tähtaeg toob kaasa vajaduse nimetatud asjaolude kiiremaks väljaselgitamiseks võrreldes teiste asjaoludega. Selle tulemusel langeb ära vajadus viia läbi pikaajalist ja kulukat menetlust keskkonnamõjude väljaselgitamiseks ja avalikkuse kaasamiseks, kui selgub, et taotlust ei saa nimetatud alusel rahuldada.

3.1 KeÜS § 49 lõikes 3 nimetatud tähtaeg on menetlustähtaeg ning selle ületamine ei too kaasa võimatust jätta luba KeÜS § 52 lg 1 p-de 1 või 2 alusel andmata. Üldjuhul piirdub 20-päevane kontroll isiku registrijärgse tegevuse kontrollimisega, muude faktiliste tegevuste tuvastamisega (kui sellised tingimused on isikule kehtestatud) ja taotlusele lisatud nõusolekute olemasolu kontrollimisega. Samas on aga võimalik (seda eriti tegevuse mõjualal asuvate isikute nõusoleku puudumise või huvide kahjustamise tuvastamise korral), et vajalik on hinnangu andmine taotletud tegevusest lähtuvale keskkonnahäiringule selleks, et selgitada välja mõjuala suurus ja mõjude ulatus. Mõistagi ei ole selliste asjaolude väljaselgitamiseks vajalik KMH menetlus. Kui loa andmisest keeldutakse lõikes 3 näidatud tähtaja jooksul, langeb ära vajadus edasiste menetlustoimingute

tegemiseks, sh kohaliku omavalitsuse ja puudutatud isikute arvamuste esitamiseks ja avalikkuse teavitamiseks.

4. KeÜS § 49 lg 4 reguleerib olukorda, kus loataotluse esitamise ajaks ei ole kehtestatud planeeringut, mis on vajalik taotluses soovitud tegevuse läbiviimisega alustamiseks (nt uute ehitiste püstitamiseks, milles käitis tegutsema hakkab). Keelu anda keskkonnaluba enne planeeringu kehtestamist näeb ette KeÜS § 55 (vt selle kommentaari).

4.1 KeÜS § 49 lg 4 on kohaldatav nii üldplaneeringu kui ka detailplaneeringu (praktikas peaks see olema enam levinud olukord) kehtestamise korral. Kui KeÜS § 55 keelab keskkonnaluba andmise enne soovitud tegevuse eelduseks oleva detailplaneeringu kehtestamist, siis menetlustähtaegade regulatsioonist ilmneb, et ka detailplaneeringu kehtestamise vajaduseta tegevused, mis eeldavad üldplaneeringu kehtestamist, võivad saada keskkonnaluba andjalt heakskiidu pärast sellise üldplaneeringu kehtestamist. Sellele viitavad KeÜS § 49 lg 4 teine ja kolmas lause, nähes ette keskkonnaluba andmise pärast planeeringu kehtestamist. Arvestades sellega, et paljud keskkonnaluba eeldavad tegevused võivad aset leida ka ilma detailplaneeringu kehtestamiseta, ei peeta KeÜS § 49 lg-s 4 planeeringute all silmas üksnes detailplaneeringuid.

4.2 KeÜS § 49 lg-s 4 on näidatud tähtajad, mis võimaldavad kiirendada käitise rajamisega seotud haldusmenetluste läbiviimist ja esitada keskkonnaluba taotluse juba enne planeeringu kehtestamist. See on põhjendatud eelkõige juhtudel, kus planeeringu kehtestamine lähiajal on ettenähtav. Keskkonnaluba taotluse esitamine enne detailplaneeringu kehtestamist on soovitatav ka juhul, kui soovitud tegevuse täpne kirjeldamine taotluses võimaldab KSH läbi viia detailplaneeringu menetluses ning loobuda KMH menetlusest loamenetluses. Kui keskkonnaluba taotlus esitatakse enne planeerimismenetluse alustamist, ei ole säte kohaldatav, ning sellisel juhul on põhjendatud loa andmisest keeldumine KeÜS § 52 lg 1 p 4 alusel. Kui loa andmise otsustamise ajaks on planeerimismenetlusega alustatud, ei saa aga loa andmisest enam keelduda. Kui loa taotleja ei nõustu haldusorgani seisukohaga, et planeeringu eelnev kehtestamine on nõutav, saab ta vaidlustada loa andja tegevusetuse loa andmisel (viivituse), esitades kohustamisnõude.

4.3 Kui planeering on keskkonnaloa taotlemise ajaks juba kehtestatud, tuleb loa andmine otsustada 90 päeva jooksul, ja seda ka siis, kui planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamise tähtaeg pole loataotluse esitamise ajaks möödunud või planeeringu kehtestamise otsus on vaidlustatud.

4.4 Olukorras, kus planeerimismenetlus on loa taotlemise ajal pooleli, ent planeering kehtestatakse 30 päeva jooksul loataotluse esitamisest arvates, tuleb keskkonnaloa andmine otsustada ikkagi 90 päeva jooksul nõuetekohase taotluse esitamisest arvates. Sellises olukorras tuleb eeldada, et loataotluse nõuetele vastavuse hindamine, avalikustamine ja menetlusosaliste kaasamine ning seisukohtade küsimine, samuti KeÜS § 52 lg 1 p-des 1 ja 2 sätestatud aluste esinemise tuvastamine on võimalik ka ajal, mil planeeringut veel kehtestatud ei ole. Planeerimismenetluse tavapärasest kestust arvestades on alust arvata, et planeeringulahendused on loa taotlemise ajaks sellisel juhul juba selged. Kohaliku omavalitsuse üksuse arvamuse andmiseks antud aeg lõpeb sellisel juhul pärast planeeringu kehtestamist. Teistele menetlusosalistele on loa andjal võimalik anda seisukohtade esitamiseks tähtaeg, võttes arvesse planeerimismenetluse ajakava. Milliseid menetlustoiminguid loa andja peaks tegema loataotluse kiiremaks läbiviimiseks ajal, mil planeeringut pole veel kehtestatud, sõltub konkreetsetest asjaoludest (nt sellest, kui selge on planeeringulahendus keskkonnaloa taotluse esitamise ajaks ja millised küsimused vajavad keskkonnaloa andmisel vastuseid). Loa andja peab ise hindama, kui tõenäoline on planeeringu kiire kehtestamine ja sellest lähtudes saab ta otsustada ka menetlustoimingute tegemise aja. Mõistagi eeldab see planeeringu kehtestamiseks pädeva organi seisukohtade teadasaamist.

4.5 Loa andja ülesanne on loa andmise tähtajast kinni pidada ning hoolitseda selle eest, et ta planeeringu kehtestamise otsusest teada saaks. See on võimalik näiteks nii, et loa andja palub planeeringu kehtestajal planeeringu kehtestamise otsusest loa andjat teavitada. Seega tuleb planeeringu kehtestamiseks pädevat organit keskkonnaloa taotlusest ja selle menetlemisest kindlasti teavitada.

4.6 Kui planeering kehtestatakse 31–90 päeva pärast nõuetekohast keskkonnaloa taotluse esitamist, siis pikeneb loa andmise menetlus tavapäraselt 90 päevalt kokku 91–150 päevani. Sellise pikenedamise korral on võimalik mitmeid ajamahukaid ja kulukaid menetlustoiminguid teha pärast planeeringu kehtestamise selgumist, ja

seada menetluse eesmärgipärasuse ning menetlusökoonomia (HMS § 5 lg 2) põhimõtetest lähtudes. Pärast planeeringu kehtestamist jääb keskkonnavalda andjale 60 päeva loa andmise otsustamiseks.

4.7 Kui vajalik planeering kehtestatakse enam kui 90 päeva pärast loataotluse esitamist, jääb loa andjale loa andmise otsustamiseks pärast planeeringu kehtestamist veel 30 päeva. Sellisel juhul on eelduslikult võimalik loa andmise seisukohalt olulisi asjaolusid tuvastada samaaegselt planeerimismenetluse läbiviimisega ning menetlusosaliste kaasamine peaks olema lihtsam, arvestades mitme avatud menetluse läbiviimist. Kaalukamad on sellisel juhul ka loa taotleja huvid vajalike haldusaktide kehtestamiseks kiiresti, et soovitud tegevuse elluviimisega alustada. Tähelepanu tuleb pöörata siiski sellele, et kui nõutav planeering kehtestatakse näiteks 80 päeva pärast nõuetekohase keskkonnavalda taotluse esitamist, tuleb loa andmine otsustada 140 päeva jooksul, kui planeering kehtestatakse aga 100 päeva pärast nõuetekohase loataotluse esitamist, tuleb loa andmine otsustada 130 päeva jooksul. KeÜS § 49 lg 4 on kohaldatav ka juhtudel, mil taotletakse olemasoleva keskkonnavalda muutmist (nt kui tegevuse laiendamine eeldab planeeringu kehtestamist).

**§ 50. KESKKONNALOA TAOTLUSTE ÜHINE LÄBIVAATAMINE**

**Keskkonnaloa andja võib keskkonnaloa taotleja taotlusel sama isiku eri asukohas toimuvateks käesoleva seaduse § 41 lõikes 1 nimetatud tegevusteks välja anda ühe keskkonnaloa või muuta isiku olemasolevat keskkonnaluba uute tegevuste lubamiseks, kui see on põhjendatud menetluse eesmärgipärase läbiviimise põhimõttega või on otstarbekas järelevalve teostamise seisukohalt.**

1. Erinevate keskkonnalubade taotluste läbivaatamisel on võimalik menetlustoiminguid ühendada (nt erinevate keskkonnalubade andmisel avaliku arutelu ühendamine, ettepanekute ja küsimuste samaks tähtajaks samasse kohta esitamise nõudmine jms) ja see ei vaja seaduses eraldi aluse sätestamist. Menetlustoimingute ühendamine on võimalik loa andja äranägemisel (loa taotleja saab ka ise paluda ilma Keskkonnaameti või Keskkonnaministeeriumi sellekohase kohustusega menetlustoiminguid ühendada). Seda võib teha ka erinevate lubade andmisel laiemalt, näiteks kui samal ajal lahendatakse sama isiku keskkonnaloa ja kompleksloa taotlusi. KeÜS § 50 alusel saab ühendada aga ka keskkonnaload, mis lubavad erinevaid tegevusi (erinevates käitistes). Erinevate tegevuste lubamiseks ühe loa väljastamise võimaldamine annab menetlusosalistele selguse, millal võidakse menetlused täielikult ühendada. KeÜS §-l 50 ei ole vaid menetlust selgitav funktsioon. Kui üldjuhul saab erinevaid haldusakte väljendada ka samas dokumendis, siis keskkonnaloa kindlat vormi (KeÜS § 53 lg 3) arvestades ei oleks see keskkonnalubade puhul võimalik. Ühine keskkonnaluba tähendab, et lubatavad tegevused ja loa kõrvaltingimused on väljendatud samas haldusaktis.

2. Millisel juhul pidada asukohti, kus isik kavandab keskkonnaluba nõudvate tegevuste läbiviimist, erinevaks, on üksikjuhtumi otsustuse küsimus, mis sõltub asukohtade füüsilisest kaugusest, ümbritsevast keskkonnast ning võimalike keskkonnahäiringute kattuvuse ja kumuleeruvuse võimalustest. KeÜS § 42 lõikes 6 sätestatud juhul (tegevusi viiakse ellu ühes käitises või asukohas) tuleb taotluste ühise läbivaatamise asemel nõuda hoopis ühe taotluse esitamist.

3. Taotlusi võib koos läbi vaadata eeldusel, et selleks avaldab soovi keskkonnaloa taotluse esitanud isik. Keskkonnaamet või Keskkonnaministeerium ei saa anda omal algatusel isiku mitmele erinevale tegevusele ühte luba, kui isik soovib taotluste eraldi

läbivaatamist. Eraldi läbivaatamise soovi võib tingida ka näiteks loa taotleja kartus, et ühe, avalikkuse, omavalitsusüksuse või loa andja suuremat vastuseisu kohata võiva tegevuse lubamise otsustamisel võidakse keelduda ka teisest, mujal toimuvast tegevusest, isegi kui käitaja soovib nende tegevuste alustamist samal ajal. Loa taotlejale annab KeÜS § 50 aga võimaluse lihtsustada enda töökorraldust, suheldes loa andja ja teiste menetlusosalistega, eriti aga avalikkusega avalikul arutelul ühe inimese poolt või viisil, kus loa taotleja selgitused kõlavad terviklikumalt, arusaadavamalt ja seetõttu eeldatavasti ka vähem umbusku ja eelarvamusi tekitavalt. Taotluste ühise läbivaatamise eeliseks on taotlejale seetõttu ka suurem lootus ära hoida asjatuid hirme ja tuua kergemini välja tema tegevuse positiivseid mõjusid.

4. Taotluste ühise läbivaatamise üle otsustab Keskkonnaamet või Keskkonnaministeerium kaalutusõiguse alusel. Seejuures peab ühine läbivaatamine võimaldama kas menetlust ökonoomsemalt ja eesmärgipärasemalt läbi viia või järelevalvet paremini teostada.

5. Menetluse parema läbiviimise huvides on põhjendatud menetluste ühendamine juhul, kui loa andjal, puudutatud isikutel või avalikkusel on loa taotleja kavandatud tegevustest võimalik nii paremini aru saada ja keskkonnahäiringuid paremini välja selgitada. Näiteks on menetluste ühendamine põhjendatud juhul, kui isik kavatseb rajada mitu kruusakarjääri, mille mõjud on väga sarnased ning mõjude hindamine on kergem, kui seda teha korraga, arvamusi ja vastuväiteid korraga kogudes. Lisaks aitab menetluste liitmine menetlustoiminguid lihtsamini ja efektiivsemalt läbi viia. Menetluste ühendamine muudab lihtsamaks erinevate isikute kaasamise, omavalitsusüksuselt arvamuse küsimise ja avaliku arutelu korraldamise hõreda asustusega aladel. Samas on oluline silmas pidada, et kavandatavate tegevuste suhtelise läheduse tõttu võib puudutatud isikute ring suuremas osas menetlustest nagunii kokku langeda. Arvesse tuleb võtta siiski seda, et erinevas asukohas toimuvatest tegevustest võivad sageli olla mõjutatud erinevad inimesed, mistõttu võib tekkida vajadus avaldada menetluse läbiviimist puudutavaid teateid erinevates kohtades (erinevates kohalikes ajalehtedes vms) või isikutele lihtsama osalemise võimaldamiseks viia läbi mitu avalikku arutelu erinevates asukohtades. Menetluste ühendamine on seega otstarbekas eelkõige siis, kui lähiümbruse elanike arv on väike

või nende spetsiifilised huvid pole olulised, ent menetluses osalemise huvi on nt keskkonnaorganisatsioonidel, kes saavad seisukohti esitada lihtsamini kui mitmes menetluses eraldi.

6. Menetluste ühine läbiviimine ja ühe loa andmine on otstarbekas ka järelevalve teostamise seisukohast, kuid seda üksnes juhul kui kasutatav tehnoloogia kattub, kuna ümbritseva keskkonna erinevuste vähesuse korral peaks keskkonnale avaldatav mõju olema sel juhul ligilähedaselt sama. Sellises olukorras on ühel puhul järelevalve käigus tuvastatavad häiringud tõenäolised ka teises tegevuskohas ning vajalike abinõude ettenägemine lihtsam. Samasugune võimalus lubade ühendamiseks sellisel eesmärgil on sätestatud JäätS § 80 lõikes 4.

7. Keskkonnavalua taotluste ühisel läbivaatamisel võivad loataotlused olla esitatud erineval ajal. Menetlustähtaegade puhul tuleb aga sellisel juhul arvestada, et esimesena esitatud taotluse lahendamise tähtaeg menetluste ühendamise korral ei pikene ning erineval ajal taotluste esitamise korral ei pruugi loa andja olla huvitatud menetluste ühendamisest, kui hiljem esitatud taotluse lahendamiseks jääb seetõttu vähem aega.

8. Olemasoleva keskkonnavalua muutmise eesmärgiga lubada isiku uut kavandatavat tegevust (olemasolevas keskkonnavaluas lubatud tegevust) teises asukohas peaks olema praktikas põhjendatud juhul, kui see muudab keskkonnajärelevalve teostamise lihtsamaks, sest menetluslikud eelised olemasoleva loa muutmise eelistamiseks sellisel juhul tavaliselt puuduvad. Võimalik on aga ka olukord, kus olemasolevat luba tuleb nagunii muuta ning menetluslikult on lihtsam sellise loa muutmise ja uueks tegevuseks loa andmise menetlused ühendada.



## **§ 51. KESKKONNALOA ANDMISEKS OLULISE ASJAOLU TUVASTAMINE ENNE LOA ANDMIST**

**(1) Keskkonnaloa andja võib keskkonnaloa taotleja taotlusel või omal algatusel teha enne keskkonnaloa andmist või selle andmisest keeldumist siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu, sealhulgas käesoleva seaduse § 52 lõike 1 punktides 1–4 või 8–10 sätestatud keskkonnaloa andmisest keeldumise aluse puudumise.**

**(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud eelhaldusakti andmine otsustatakse keskkonnaloa andmist käsitlevate sätete järgi. Sellise eelhaldusakti andmine ei välista käesoleva seaduse §-s 49 sätestatud menetlustähtaegade järgimise nõuet keskkonnaloa taotluse läbivaatamisel.**

1. HMS § 52 lg 1 p-s 2 on haldusorganitele antud üldine volitus teha enne asja lõplikku lahendamist õiguslikult siduvalt kindlaks lõplikul lahendamisel tähtsust omavad asjaolud. Sellised otsused kujutavad endast haldusaktide eriliiki, mida nimetatakse eelhaldusaktiks. KeÜS § 51 on HMS üldsätte suhtes erinormiks, mis täpsustab, kuidas ja millistel tingimustel võib loa andja anda eelhaldusakte keskkonnaloa menetluses ning millised on sellise akti andmise tagajärjed menetlustähtaegadele.

2. Eelhaldusaktide andmise võimalus keskkonnalubade menetlemisel lubab pikka ning keerulist loamenetlust lihtsustada. Menetluse käigus eelhaldusaktide andmise abil teatud asjaolude siduvalt kindlakstegemine võimaldab jagada keskkonnaloa menetluse selgelt eristuvateks etappideks. Sealjuures saab hilisemates etappides keskenduda vaid teatud (vaidlusi põhjustavatele või täiendavat selgitamist vajavatele) küsimustele, mida varem kindlaks tehtud ei ole.

2.1 Eelhaldusakte on võimalik anda kahel juhul.

2.1.1 Esiteks on KeÜS § 52 lg 1 punktides 1 ja 2 sätestatud formaalsete loa andmisest keeldumise aluste kindlakstegemine võimalik juba menetluse varajases etapis. Eelhaldusakt, mis kinnitab, et puuduvad formaalsed alused loa andmisest keeldumiseks, annab käitajale kindlustunde, et täiendavate kulutuste tegemine (nt keskkonnauuringute läbiviimiseks) on õigustatud.

2.1.2 Teine juhtum, KeÜS § 52 lg 1 punktides 3–10 loetletud asjaolude kindlakstegemine, eeldab samas juba taotluse sisulist läbivaatamist ja/või täiendavaid uuringuid. Nende kindlakstegemine eelhaldusaktiga on mõistlik eelkõige juhul, kui puudub vaidlus teatud asjaolude üle, ent kõikides küsimustes ei ole veel osapooli rahuldava lahenduseni jõutud. Näiteks võib eelhaldusakti andmine olla mõistlik juhul, kui on selge, et tegevusega (nt uue kaevanduse rajamisega) ei kaasne küll keskkonna kvaliteedi piirväärtuste ületamist, ent vaidlusaluseks küsimuseks on, kas loodusvarusid kasutatakse seejuures otstarbekalt või kas tegevus võib kahjustada Natura 2000 võrgustiku alasid ning seeläbi tuua kaasa keskkonnaohu.

2.2 KeÜS § 51 lg 1 kohaselt on loa andjal õigus teha eelhaldusaktide abil siduvalt kindlaks keskkonnaloa andmise seisukohast tähtsust omavad asjaolud. Loa andmisel võivad tähtsust omada kõik asjaolud, mille esinemisest loa andmine sõltub. Näiteks võidakse eelhaldusaktiga kindlaks teha, et taotleja poolt kavandatud tehnika vastab parima võimaliku tehnika nõuetele, taotleja vastab käitajale esitatavatele nõuetele, teatud liiki keskkonnaohu on käitaja poolt kavandatud meetmetega võimalik vältida jne. Kuna KeÜS-s on loa andmise eeltingimused sätestatud negatiivselt (loetletud on asjaolud, mille esinemisel keeldutakse loa andmisest), võiks loa taotleja olla eelkõige huvitatud kinnitusest, et loa andmist välistavaid asjaolusid ei esine. Lisaks KeÜS-s sätestatud üldistele alustele sätestatakse keskkonnaloa andmisest keeldumise alused ka eriseadustes ning ka nende osas võib olla mõistlik eelhaldusakti andmine.

2.3 KeÜS § 51 lg 1 kohaselt võib loa andja anda eelhaldusakti kas omal algatusel või taotleja taotlusel. Kolmandatel isikutel (nt käitise naabruskonnas elavatel isikutel), kes soovivad, et eelhaldusaktiga tuvastataks neid positiivselt mõjutava käitise (nt ühisveevärgi puurkaevuga) seotud asjaolu, eraldiseisvat eelhaldusakti taotlemise õigust ei ole. Küll aga on neil õigus pöörduda loa andja poole vastava ettepanekuga, mida tuleks haldusorgani poolt käsitada märgukirjana. Peamine erinevus keskkonnaloa taotleja poolt esitatava taotluse ning kolmandate isikute poolt esitatava märgukirja vahel seisneb haldusorganilt nõutavas reaktsioonis. Eelhaldusakti andmise taotluse korral võib vastava taotluse menetlus lõppeda vaid HMS §-s 43 sätestatud viisidel (taotlus rahuldatakse, jäetakse rahuldamata või läbi vaatamata, või taotleja võtab selle tagasi). Praktikas tähendab see, et enamasti tuleb anda kas taotletud eelhaldusakt või haldusakt eelhaldusakti andmata jätmise kohta.

Märgukirjale tuleb haldusorganil küll vastata, ent see ei kujuta endast eraldi haldusakti. Samas on mõeldav, et haldusorgan otsustab kolmanda isiku märgukirja tõttu eelhaldusakti andmise omal algatusel (võttes pöördumist arvesse vastava kaalutusotsuse tegemisel).

3. Keskkonnalubade menetlemine toimub KeÜS § 44 kohaselt reeglina avatud menetluses. Sellisel juhul on eelhaldusaktide andmise õigus ajaliselt piiratud, kuna haldusorgan ei tohiks anda eelhaldusakte enne loataotluse avalikku väljapanekut ja arutelu. Juhul kui haldusorgan teeb mõne loa andmisel tähtsust omava asjaolu kindlaks enne, kui avalikkus saab selle suhtes arvamust avaldada, ei ole tagatud avalikkuse varajane ja tõhus osalemine otsusetegemises. Selline käitumisviis oleks vastuolus Århusi konventsiooni artikli 6 lg-ga 4 ning sellele sättele tugineva KeÜS § 28 lg-ga 3.

3.1 Oluline on osundada, et avaliku väljapaneku või arutelu käigus vastuväidete esitamine ei tähenda, et haldusorgan ei võiks vastava asjaolu suhtes eelhaldusakti anda. Samas tuleb sel juhul arvestada, et vastav otsus võidakse vaidlustada. Seetõttu ei pruugi eelhaldusakti andmine anda soovitud tulemust ega haldusmenetluse läbiviimist tõhusamaks muuta.

4. KeÜS § 51 kohaselt antud eelhaldusakt ei tekita lõppotsusest sõltumatult õiguslikke tagajärgi, st ei anna käitajale õigust tegevust alustada. Samas ei saa loa andja eelhaldusaktiga kindlaks tehtud asjaoludest lõpliku otsuse langetamisel niisama lihtsalt mööda minna. Sarnaselt teiste haldusaktidega võib haldusorgan eelhaldusakti küll muuta või kehtetuks tunnistada, ent seejuures tuleb arvestada seaduses sätestatud piirangutega. Õiguspärase eelhaldusakti võib loa andja kehtetuks tunnistada vaid juhul, kui esineb mõni HMS § 66 lõikes 2 loetletud asjaoludest. Õigusvastase eelhaldusakti kehtetuks tunnistamiseks on haldusorgan küll alati õigustatud, ent seejuures tuleb arvestada isikus haldusakti kehtima jäämise osas tekkinud usalduse kaitsega (RKHKo 29.03.2006, 3-3-1-81-05, p 13; RKHKo 12.10.2006, 3-3-1-48-06, p 10; RKHKo 16.11.2006, 3-3-1-78-06, p 12).

5. Praktikas on eelhaldusaktide osas tekitanud küsimusi nende vaidlustamine. Täpsemalt on vaieldud selle üle, kas eelhaldusakte on (ka kolmandate isikute poolt) võimalik vaidlustada ka koos lõpliku haldusaktiga või on eelhaldusakte võimalik

vaidlustada vaid eelhaldusakti teatavaks tegemisest algava kaebetähtaja (reeglina 30 päeva) jooksul.

5.1 Riigikohus on leidnud, et teatud juhtudel on eelhaldusakte võimalik vaidlustada ka koos lõpliku haldusaktiga. Kaabeõiguse ja õiguskindluse printsiibi üheaegse õiglase realiseerimise huvides ei saa kaebuse esitamise tähtaeg hakata kulgema enne, kui mõistlikult käituval kaebajal oleks üldse võimalik leida, et rikutakse tema õigusi või piiratakse tema vabadusi. Mõningatel juhtudel ei ole eelhaldusakti andmisel seda võimalik tuvastada ning alles eelhaldusakti ja lõpliku akti koostoimes selgub, kas kaebaja õigusi rikutakse. Riigikohus leidis, et eelhaldusakti eraldi vaidlustamine on teisalt vajalik siis, kui sellega on vältimatult kindlaks määratud lõpliku haldusakti sisu (RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-48-02, p 8).

5.2 Keskkonnalubade menetlemisel võidakse anda mõlemat laadi eelhaldusakte. Juhul kui eelhaldusaktiga määratakse näiteks siduvalt kindlaks, et taotluses kirjeldatud tehnoloogia vastab parima võimaliku tehnika nõudele või et käitaja on valinud käitisele nõuetekohase asukoha, võib see osaliselt määrata kindlaks lõpliku haldusakti sisu ning seetõttu tuleks vastav eelhaldusakt ka teatavaks tegemise järel vaidlustada. Samas ei määra näiteks see, kui eelhaldusaktiga tuvastatakse asjaolu, et isik tegutseb loaga lubataval tegevusalal, vältimatult kindlaks lõpliku haldusakti sisu ja seetõttu ei ole eelhaldusakti eraldi vaidlustamine vajalik.

6. Keskkonnalubade menetluses otsustatakse eelhaldusaktide andmine vastavalt KeÜS § 51 lg-le 2. Nimetatud säte ei täpsusta, millised loa andmist puudutavad sätted on eelhaldusaktide andmisel asjakohased. Praktikas peaksid olema asjakohased eelkõige otsuse sisu ja vormistamist puudutavad sätted, samuti haldusakti eelnõu avalikustamist puudutavad sätted (KeÜS §-d 45–48). Nagu eelpool (vt kommentaari p 3) välja toodud, võib eelhaldusakte reeglina välja anda alles pärast loataotluse avalikku väljapanekut ja arutelu. Seega võib selle nõude lugeda täidetuks juhul, kui kogu luba puudutava eelnõu avalikustamisel on välja toodud kavatsus teatud asjaolude kindlakstegemiseks eelhaldusaktiga ning menetluses osalevatele isikutele on antud võimalus selles osas oma seisukohti väljendada. Eelhaldusakti sisus tuleks märkida kõik KeÜS § 53 lg-s 1 loetletud andmed, mis on vastava otsuse puhul asjakohased. Kirjaliku haldusaktina peab eelhaldusakt olema HMS § 56 lõike 1

kohaselt ka põhjendatud. Keskkonnalubade menetluses antavad eelhaldusaktid tuleb vastavalt KeÜS § 58 lõikele 7 teha teatavaks samal viisil kui lõplikud keskkonnaload.

7. KeÜS § 51 lg 2 täpsustab, et eelhaldusakti andmine ei vabasta loa andjat kohustusest menetleda keskkonnaloa taotlus KeÜS §-s 49 ettenähtud tähtaja jooksul (reeglina 90, erandina 30 päeva jooksul). Selline säte võib esmapilgul tekitada küsitavusi eelhaldusaktide praktilise vajalikkuse kohta. Oluline on aga meeles pidada, et KMH läbiviimisel peatub loamenetlus mõjude hindamise ajaks. Seetõttu võib keskkonnaloa menetlus praktikas oluliselt kauem kesta. Selles olukorras võib teatud asjaolude siduvalt kindlakstegemine loa andja poolt olla taotleja huvide seisukohalt siiski vajalik ja põhjendatud.

**§ 52. KESKKONNALOA ANDMISEST KEELDUMINE**

**(1) Keskkonnaloa andja keeldub keskkonnaloa andmisest, kui:**

**1) keskkonnaloa taotlust ei ole esitanud isik, kes taotlusest nähtuvalt loaga lubataval tegevusalal tegutseb;**

**2) keskkonnaloa taotlejal ei ole tegevuskoha omaniku nõusolekut viimase omandis oleva kinnisasja kasutamiseks või taotletava tegevuse mõjualal asuva kinnisasja omaniku nõusolekut, juhul kui seaduse kohaselt on mõjualal asuva kinnisasja omaniku nõusolek nõutav või taotletav tegevus kahjustab mõjualal asuva kinnisasja omaniku huve;**

**3) taotletavas tegevuses ei rakendata parimat võimalikku tehnikat, kui selle rakendamise nõue on sätestatud õigusaktiga;**

**4) kavandatav tegevus ei vasta õigusaktidega sätestatud nõuetele;**

**5) taotluses on esitatud olulise tähtsusega valeandmeid või keskkonnaloa taotlejale on viimase nelja kuu jooksul keeldunud sama tegevuse jaoks luba andmast valeandmete esitamise tõttu;**

**6) tegevusega kaasneb keskkonnaoht, mida ei ole võimalik vältida, välja arvatud juhul, kui huvi keskkonnaloa andmiseks on ülekaalukas ja tegevusel puudub mõistlik alternatiiv ning on võetud ohu vähendamise meetmed;**

**7) loa alusel kavandatava tegevuse käigus kasutatakse loodusvarasid ilmselt ebaotstarbekalt või põhjustatakse loodusvarade seisundi olulist halvenemist, arvestades taastuva ja taastumatu loodusvara säästva kasutamise põhimõtet;**

**8) keskkonnaloa alusel kavandatava tegevusega kaasnevate heidete lisandumisel oleks keskkonna kvaliteedi piirväärtus ületatud. Erandina võib keskkonnaloa anda juhul, kui keskkonna kvaliteedi piirväärtus ületatakse, kuid üksnes kuni kuue kuu vältel ning huvi loa andmiseks kaalub üles keskkonnariski;**

**9) keskkonnaloa alusel kavandatava tegevusega kaasnevate heidete lisandumisel tekkiv keskkonnahäiring tooks kaasa vajaduse keskkonna**

**kvaliteedi piirväärtuse järgimiseks edaspidi keelduda keskkonnavalda väljastamisest teisele isikule ning avalik huvi keskkonnahäiringu vältimiseks mitte anda taotletud luba on kaalukam kui huvi taotletava keskkonnavalda andmiseks;**

**10) muul seadusega sätestatud alusel.**

**(2) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 8 nimetatud alusel võib keskkonnavalda andmisest keelduda, kui keskkonna kvaliteedi piirväärtuse järgimist taotletava keskkonnavalda andmisel ei saa tagada teise keskkonnavalda muutmise või kehtetuks tunnistamisega käesoleva seaduse § 59 lõike 1 punktis 3 sätestatud alusel.**

**(3) Kui keskkonnavalda andmisest mõneks taotluses märgitud tegevuseks võib keelduda, tuleb keskkonnavalda anda taotluses märgitud tegevusteks, milleks loa andmine on lubatav, ja kui loa taotleja seda soovib.**

1. KeÜS § 52 võib õigustatult pidada üheks olulisemaks keskkonnavalda andmist reguleerivaks paragrahviks, kuna see sätestab õiguslikud alused, millal keskkonnavalda andja võib loa andmisest keelduda. Valdavatel juhtudel, mil haldusorgan kaalub keskkonnavalda andmisest keeldumist, tuleb tal hinnata sellise keeldumise lubatavust KeÜS §-s 52 sätestatud alusel. Keeldumise aluse puudumisel tuleb keskkonnavalda väljastada. Paragrahvis 52 sätestatud keskkonnavalda väljastamisest keeldumise alused ei ole antud ammendavana, sest valdkondlikud eriseadused võivad sisaldada täiendavaid keeldumise aluseid, millele viitab ka antud paragrahvi lõike 1 punkt 10. Samuti võivad eriseadused mõnda keeldumise alust täiendada või selle kohaldamist piirata.

2. KeÜS § 52 lg-s 1 on sätestatud rida juhtumeid, mil tuleb keskkonnavalda andmisest kindlasti keelduda.

2.1 KeÜS § 52 lg 1 p-st 1 nähtub nõue, et keskkonnavalda taotluse peab esitama isik, kes kavandataval tegevusalal ka tegutsema asub.

2.1.1 Keskkonnavalda omamisega on sageli seotud erinevad õiguslikud tagajärjed (nt keskkonnatasu maksmise kohustus – KeTS § 5 lg 1), mistõttu ei ole vähetähtis, kellele keskkonnavalda väljastatakse. Muuhulgas ei saa õigusselguse tagamiseks

lubada põhimõttelist lahknevust loa järgi õigustatud isiku ning tegeliku keskkonnakasutaja vahel. Normi eesmärk on suunata potentsiaalseid taotlejaid taotlema keskkonnaluba sellele isikule, kes selle alusel ka tegutsema asub. Kui taotleja side kavandatava tegevusega on nõrk, riskitakse sellega, et loa väljaandja võib selle väljaandmisest keelduda. Vaieldavam on, kuidas lahendada piirsituatsioone, kus juba keskkonnavalda menetluses on selge, et loa taotleja ise füüsiliselt vastavat tegevust läbi ei vii. Lähenemine sellele küsimusele ei saa olla ka liialt kitsendav. Senises praktikas on näiteks maavara kaevandamislubadele kantud eraldi isikutena loa omaja ning kaevandaja andmed ning selle võimaluse näeb ka maapõueseadus otseselt ette (MaaPS § 35 lg 1). Samuti võib ette kujutada erinevaid olukordi, kus loa omaja ei pruugi olla füüsiliselt keskkonnaluba nõudva tegevuse läbiviija (kasutatakse alltöövõtjaid vms). Käesolevate kommentaaride autorite arvates ei ole välistatud keskkonnavalda väljastamine isikule, kes keskkonnaluba nõudvat tegevust üldisemalt suunab ja korraldab, ehkki ta ise ei pruugi vahetult selle tegevusega hõivatud olla. Kui loa andjale aga menetluses selgub, et loa taotleja ise vastava tegevusega tegelema ei hakka ning ta isegi mitte ei kontrolli ega korralda seda tegevust (nt alltöövõtulepingu või muu sellise kokkuleppe kaudu), tuleb kõne alla sellele isikule loa väljastamisest keeldumine.

2.1.2 Kindlasti ei ole KeÜS § 52 lg 1 p-st 1 lähtuvalt välistatud teise isiku esindamine ja keskkonnavalda taotluse esitamine teise isiku nimel. Haldusmenetluses võib kasutada ka esindajat, kusjuures esindusõigus antakse kirjaliku volitusega (HMS § 13 lg-d 1 ja 2). Taotluse esitamine ei ole olemuslikult toiming, mida peaks tegema isiklikult. Praktikas on esindajatena esinenud näiteks lootaotluse koostamist nõustanud keskkonnavalda konsultandid või maavara kaevandamisloa puhul mäetehnika spetsialistid. Keskkonnavalda andmist taotlevaks isikuks ehk taotlejaks (vt ka HMS § 11 lg 1 p 1) peab sellisel juhul olema siiski lubatavat tegevust alustav isik. Samuti ei saa kommenteeritavast punktist tuletada keeldu juba väljaantud luba teisele isikule üle anda, arvestades, et vastav võimalus on seadusega otseselt ette nähtud (vt KeÜS § 60 kommentaare).

2.2 Kui keskkonnavalda alusel kavandatav tegevus eeldab mõne kinnisasja kasutamist või kui taotletav tegevus kahjustab mõjualal asuva kinnisasja omaniku



huve, nõuab KeÜS § 52 lg 1 p 2, et keskkonnaloa taotlejal oleks kinnisasja omaniku nõusolek.

2.2.1 Juba omandiõigusest tuleneb, et ilma omaniku nõusolekuta ei või omandit kasutada ja keskkonnaluba ei anna automaatselt õigust ilma omaniku nõusolekuta kinnisasja kasutada. Segaduste vältimiseks ja suurema õigusselguse tagamiseks on siiski ette nähtud, et ilma omaniku nõusolekuta keskkonnaluba ei väljastata. Samas võivad olla erinevates valdkondlikes seadustes selle üldreegli suhtes kehtestatud ka erandid. Näiteks kehtiva maapõueseaduse kohaselt keeldutakse kaevandamisloa andmisest, kui loa taotlejal ei ole eraisikule kuuluva maavara kaevandamiseks maa kasutamise õigust (MaaPS § 34 lg 1 p 1), seevastu riigile kuuluvat maavara sisaldava kinnisasja (MaaPS § 4 lg-d 1 ja 2) omaniku nõusoleku puudumine maavara kaevandamise loa andmisest keeldumise aluseks ei ole. Selliselt riigi maavara suhtes väljastatud kaevandamisluba ei anna siiski veel õigust minna omaniku nõusolekuta tema kinnisasjale maavara kaevandama, sest kaevandamisluba ei võta omanikult ära tema omandi kaitse õigusi.

2.2.2 KeÜS § 52 lg 1 p-s 2 nimetatud teine alternatiiv viitab, et mõni eriseadus võib näha ette vajaduse omada keskkonnaloa saamise eeldusena taotletava tegevuse mõjualal asuva kinnisasja omaniku nõusolekut. Millist ala saab pidada konkreetsel juhul mõjualaks, on faktiküsimus ja see sõltub konkreetselt tegevusest. Kui mõjuala ei ole valdkondlikus õigusaktis täpsustatud, tuleks selleks üldiselt pidada sellist ala, millel avalduvad olulisemad mõõdetavad tegevuse mõjud. Ühe näitena võiks kõne alla tulla näiteks veekogu paisutamine (vt RKTko 19.04.2011, 3-2-1-12-11), kus veetaseme tõstmine veekogus ei ole ehk käsitatav kõigi kaldakinnisasjade kasutamisenä, kuid piirkond, millel tekib arvestatav veetaseme tõus, võiks olla käsitatav mõjualana.

2.2.3 Keerulisem on sisustada olukorda, kus puudub taotletava tegevuse mõjualal asuva kinnisasja omaniku nõusolek ja taotletav tegevus kahjustab mõjualal asuva kinnisasja omaniku huve. Eelnevast nähtuvalt on mõjuala määratlemine hinnanguline ja konkreetselt olukorrast sõltuv. Samuti on hinnanguline ka see, mida saab pidada kinnisasja omaniku huvide kahjustamiseks. Selle täpsem sisustamine jääb kohtupraktika ülesandeks, kuid tuleb nentida, et selle laiendav tõlgendus võiks anda tulemuse, kus keskkonnalubasid saaks anda vaid teatud hulga naabrite nõusolekute

olemasolul. See aga ei ole ilmselt olnud kõnealuse sätte mõtteks. Kaasaja keskkonnaõiguse nõuded, sealhulgas piirmäärad, on eelduslikult isikute huvide kaitseks piisavad ja nende järgimisel peaks üldjuhul saama keskkonnaluba eeldavaid tegevusi läbi viia.

2.2.4 Kindlasti on huvide kahjustamise künnis oluliselt kõrgem sellest seosest, mille järgi määratletakse isikute ring, kes tuleb menetlusse kaasata. Näiteks kui puudutatud isikute määratlemiseks on piisav see, et keskkonnanõu andmisega võidakse õigusi ilmselt rikkuda (vt nt KeÜS § 46 lg 1), siis KeÜS § 52 lg 1 punktis 2 kasutatakse kindlat kõneviisi. See eeldab, et keskkonnanõu väljastamise eelduseks oleva nõusoleku vajadus tõusetub siis, kui mõjualal asuva kinnisasja omaniku huvide kahjustamine (mitte üksnes selle tõenäosus) on tõendatud. Lisaks saaks tõlgendamisel appi võtta AÕS § 143 lg 1, mille järgi ei ole kinnisasja omanikul õigust keelata gaasi, suitsu, auru, lõhna, tahma, soojuse, müra, põrutuste ja muude seesuguste teiselt kinnisasjalt tulevate mõjutuste levimist oma kinnisasjale, kui see ei kahjusta oluliselt tema kinnisasja kasutamist ega ole vastuolus keskkonnakaitse nõuetega. Kuna seesuguseid mõjusid peab kinnisasja omanik taluma, saaks tema nõusoleku vajadus tõusetuda siis, kui keskkonnanõu menetluses on selgelt tuvastatav, et kavandatav tegevus kahjustab oluliselt teise isiku kinnisasja kasutamist.

2.3 Kuigi keskkonnanõu taotleja peab keskkonnakaitse põhikohustustest ja käitaja kohustustest tulenevalt rakendama erinevaid meetmeid oma tegevusest lähtuvate mõjude vähendamiseks, sealhulgas peab käitaja kasutama säästlikult tootmise sisendeid (KeÜS § 17), ei sätesta KeÜS üldkehtivat parima võimaliku tehnika rakendamise kohustust. THS järgi on parim võimalik tehnika tehnilise arendustegevuse ning selles rakendatavate töömeetodite kõige tõhusam ja kõige paremini välja arendatud tase (THS § 8 lg 1). Kuna keskkonnanõu antakse väga erinevateks tegevusteks, siis oleks ebanõuetav nõuda absoluutselt iga keskkonnanõu menetluse puhul parima võimaliku tehnika väljaselgitamist ning selle kasutamise kontrollimist. Seetõttu on eeldatud, et parima võimaliku tehnika kohustus ja selle ulatus sätestatakse valdkondlikus seaduses. Mõnes valdkonnas on parima võimaliku tehnika nõue rangem (nt THS § 26 lg 1 p 3, § 42), teises aga paindlikum (nt JäätS § 21 lg 2 p 1; VÕKS § 88 lg 1).

Seega tuleb keskkonnaloa andmise menetluses loa andjal kontrollida, kas mõni õigusakt vastavas valdkonnas sätestab konkreetsel juhul parima võimaliku tehnika rakendamise kohustuse. Kui selline kohustus on olemas, toob tegevuse parimale võimalikule tehnikale mittevastavus kaasa ka loa andmisest keeldumise (arvestades seaduses sätestatud kaalutlusruumi ja võimalikke erandeid, vt nt THS § 44 lg 8). Kui tegevus ei ole parima võimaliku tehnika rakendamise nõudega põhimõttelises vastuolus, on võimalik seada parima võimaliku tehnika rakendamise nõue keskkonnaloa tingimusena ja seda tuleb üldjuhul eelistada keskkonnaloa andmisest keeldumisele (HMS § 3 lg 2, § 5 lg 2).

2.4 Valdcondlikud seadused võivad sätestada veel erinevaid, eeskätt tegevuse sisule esitatavaid nõudeid. Kui kavandatav tegevus neile nõuetele ei vasta, on alus loa andmisest keelduda (KeÜS § 52 lg 1 p 4). Eriseadustes on sellisteks mittevastavuse juhtudeks sätestatud eraldi loa andmisest keeldumist õigustavad normid. Näiteks on KeHJS § 24 lg-s 3 sätestatud, et tegevusluba ei anta, kui arendajal ei ole võimalik määratud keskkonnanõudeid täita. Ka seda olukorda saab pidada KeÜS § 52 lg 1 p-s 4 või ka p-s 10 sätestatud juhtumiks. Eeskätt on aga antud normis silmas peetud tegevuse sisule esitatavaid keelde või nõudeid. Näiteks kui laeval soovitakse põletada jäätmeid (JäätS § 28<sup>1</sup>), tegevuseks kavandatavas jäätmekäitluskohas ei rakendata nõutud meetmeid (JäätS § 33) või kavandataval vee paisutamisel ei tagata kalade läbipääsu (VeeS § 17 lg 5), siis vastavalt KeÜS § 52 lg 1 p-le 4 on õigustatud keskkonnaloa andmisest keeldumine.

2.4.1 KeÜS § 52 lg 1 p 4 ei pruugi olla piiratud ainult konkreetset tegevust reguleerivate nõuetega (näiteks jäätmekäitluse puhul JäätS-ga). Arvestades, et keeldumise alus on seotud mittevastavusega õigusaktides sätestatud nõuetele üldisemalt, tekib ka küsimus, kuidas läheneda keskkonnaloa andmisel erinevatele nõuetele, mis ei reguleeri vahetult konkreetset tegevust. Kuna keskkonnalubade andmise eesmärk on tegeleda eeskätt keskkonnaküsimustega (vt ka KeÜS § 1 kommentaare), siis kuulub selle normi kohaldamisalasse ilmselt ka vastuolu teiste keskkonnaseadustiku eriosa seadustega, näiteks LKS nõuetega.

2.4.2 Keerulisem on küsimus väljaspool keskkonnaõigust seisvatest õigusnormidest, millega üks või teine tegevus võib vastuolus olla. Üheks aktuaalseks näiteks on kindlasti planeerimis- ja ehitusõigus, sealhulgas kehtestatud planeeringud.

Sellele küsimusele ei ole kommentaaride autorite hinnangul seaduse sõnastuse ega kohtupraktika pinnalt võimalik hetkel ühest vastust anda. Ühelt poolt võiks sätte üldise sõnastuse tõttu jaatada keeldumise võimalust ka väljapoole keskkonnaõigust jäävate normidega vastuolu korral. Samas tuleb neid keeldumise aluseid hinnata siiski keskkonnaseadustiku ja keskkonnavalaja andja kui haldusorgani pädevuse valguses. Riik on moodustanud keskkonnahaldusorganid eeskätt keskkonnaväärtuste sisuliseks kaitseks. Üldist isikute tegevuse seaduslikkuse kontrolli, mis paratamatult sellise laiendava tõlgendusega kaasneks, ei saa pidada nende põhiülesandeks. Seega peaks olema keskkonnavalaja ülesanne kontrollida eeskätt õigusnormide täitmist keskkonda mõjutavast vaatepunktist.

2.4.3 Kui keskkonnavalaja peab teostama ka teiste valdkondade õigusaktidele vastavuse kontrolli, kasvatab see ühelt poolt selle haldusorgani halduskoormust ning teiselt poolt võib tekitada nn topeltkontrolli olukorra ehk samade eelduste kontrolliga mitme haldusorgani sekkumise isiku põhiõigustesse. Mitmekordse kontrolli olukordadesse on kätketud ka ohud, kus erinevad haldusorganid võivad hakata tegema vastuolulisi otsuseid, mis muuhulgas kahjustaks avaliku võimu usaldusväarsust ja õiguskindlust üldisemalt. Näiteks võib tekkida kohaliku omavalitsuse üksuse ja keskkonnavalaja vahel konflikt selles, kas kavandatav tegevus vastab kohaliku omavalitsuse üksuse organi poolt kehtestatud planeeringule. Seega tuleb tõdeda, et küsimus teiste valdkondade õigusnormide kontrollimise vajadusest, lubatavusest ja ulatusest keskkonnavalaja menetluses ei ole ühemõtteliselt selge ning jääb seega kohtupraktika lahendada.

2.4.4 Õigusaktides sätestatud nõueteks on vaatamata oma üldisele sisule ka KeÜS 3. peatükis sätestatud käitaja kohustused. Seejuures tuleb muidugi arvestada, et valdav osa käitaja kohustustest kuulub täitmisele juba loa saamise järgselt tegevuse käigus ning nende kohustuste täitmise ennetava hindamise võimalused on piiratud. Teatud käitaja kohustuste (nt KeÜS § 18) rikkumise ilmselgetel juhtudel võiks siiski tulla kõne alla ka loa andmisest keeldumine, kuigi võib eeldada, et praktikas ei tule kuigi sagedasti ette selliseid situatsioone, kus keeldumine on võimalik üksnes sellise suhteliselt keeruka õigusliku konstruktsiooni kaudu (mitte näiteks mõne teise KeÜS § 52 lg 1 punkti alusel). Tulenevalt sellest, et keskkonnavalaja andmisest keeldumine on isiku jaoks üldjuhul suhteliselt koormav otsus ning KeÜS 3. peatükis sätestatud

käitaja kohustused ei ole sõnastatud selgete ja konkreetsete käitumisjuhistena, peab keskkonnaloo andja sellisel alusel loast keeldumisel selgelt välja tooma, millist tegevust saab käitajalt mõistlikult eeldada, ning ühtlasi ka tõendama, et käitaja tegevus sellele standardile ei vasta.

2.5 Loa andmisest keeldumise toob kaasa ka valeandmete esitamine (KeÜS § 52 lg 1 p 5), kuid võrreldes varasemate õigusaktidega on seda keeldumise alust oluliselt täpsustatud. Esiteks saab keeldumise kaasa tuua vaid olulise tähtsusega valeandmete esitamine. Olulise tähtsusega andmeteks tuleb pidada selliseid andmeid, mis mõjutavad märkimisväärselt keskkonnaloo andmise otsustamist. Teise täpsustusena on lisatud, et valeandmete esitamine ei võta isikult loa saamise võimalust jäädavalt. Seadusest tulenevalt ei saa keskkonnaluba neljakuulise perioodi jooksul, arvates varasemast sellel alusel keskkonnaloo väljastamisest keeldumisest. Ei ole üheselt selge, kas antud sätte mõttes on valeandmetena käsitatav lihtsalt objektiivselt väär teave või on oluline ka taotleja subjektiivne arusaam andmete ebaõigsusest. Tallinna Ringkonnakohus on EhS § 24 lg 1 p 6 kontekstis (seejuures kommenteeritavale punktile sarnase varasema redaktsiooni pinnalt, kus ei sisaldunud sõna *teadvalt*) leidnud, et üldjuhul saab valeandmete esitamisest rääkida siis, kui taotluse esitaja on soovinud mingi tegelikkusele mittevastava informatsiooni esitamisega haldusorganit kallutada endale soodsa otsustuse tegemise suunas (TlnRko 09.04.2009, 3-07-1655, p 13). Kommentaari autorite arvates on kohane sellist tõlgendust rakendada ka antud sätte puhul.

2.6 Loa andmisest keeldumise toob kaasa ka olukord, kus tegevusega kaasneb keskkonnaoht, mida ei ole võimalik vältida, välja arvatud juhul, kui huvi keskkonnaloo andmiseks on ülekaalukas ja tegevusel puudub mõistlik alternatiiv ning on võetud ohu vähendamise meetmed (KeÜS § 52 lg 1 p 6). See keskkonnaloo andmisest keeldumise alus on seotud vältimispõhimõttega ning KeÜS §-ga 10, mis sätestab, et keskkonnaohtu tuleb vältida ning keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut tuleb taluda, kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ja keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed. Üldjuhul tuleb keskkonnaohtu vältida, ehk teisisõnu rakendada selliseid meetmeid, millega viiakse olulise keskkonnahäiringu tõenäosus nii väikeseks, et keskkonnaohust ei ole enam põhjust rääkida. Samas ei ole alati võimalik

keskkonnaohtu täielikult vältida. Sellisel juhul tuleb täiendavalt hinnata, kas tegevuse lubamise poole kallutav huvi on keskkonnaohuga võrreldes piisavalt kaalukas. Lisaks tuleks hinnata, kas tegevusele leidub mõistlikke alternatiive ning kas keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed (vt KeÜS § 10 kommentaare).

2.7 Loast keeldumise toob kaasa ka loodusvarade ilmselge ebaotstarbekas kasutamine või loodusvarade seisundi olulise halvenemise põhjustamine (KeÜS § 52 lg 1 p 7). See keeldumise alus on seotud KeÜS §-s 13 sätestatud loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtte ning KeÜS §-s 17 sätestatud käitaja kohustusega. Selle sätte eesmärgiks ei ole anda loa andjale ulatuslikku õigust hinnata detailselt kõikide taotlejate puhul näiteks nende tootmissisendite kasutamise otstarbekust. Loa andmisest keeldumine saab selle sätte alusel kõne alla tulla siiski ilmselgetel juhtudel, kus taotleja soovib ressursse kasutada selgelt ebaotstarbekalt või raiskavalt. Seejuures tuleb konkreetset taotlust eraldi hinnata ning haldusorganil on ulatuslik põhjendamiskohustus, millistel kaalutlustel ta peab näiteks loodusvarade kasutamist ilmselgelt ebaotstarbekaks. Arvestada saab muuhulgas sarnaste ettevõtjate tavapärase praktikaga. Ressursside kasutamise tingimused võivad olla ka osaks parima võimaliku tehnika kasutamise nõudest ja selle rakendamise kohustuse korral on loa andja kontroll ulatuslikum. Samuti võivad loodusvarade otstarbeka kasutamise määratlemisel olla abiks valdkondlikud arengukavad.

2.8 Keskkonnalubade kui keskkonnakasutuse reguleerimise ühe instrumendi eesmärk on tagada teatud nõuetele vastav keskkond. Kui keskkonna kvaliteedi piirväärtused (KeÜS § 7 lg 3) on kehtestatud, siis tuleb loa väljastamisel nende piirväärtustega arvestada (KeÜS § 54). Kui aga keskkonnavalua alusel kavandatava tegevusega kaasnevate heidete lisandumisel oleks keskkonna kvaliteedi piirväärtus ületatud ning neid heiteid ei saa ka täiendavalt vähendada, ei ole KeÜS § 52 lg 1 p 8 kohaselt loa andmine lubatud. Erandina võib keskkonnavalua anda, kui kvaliteedi piirväärtust ületatakse kuni kuue kuu vältel ning huvi loa andmiseks kaalub üles keskkonnariski. Ajutist piirmäärade ületamist võib esineda näiteks uute seadmete või puhastusseadmete käivitamise ja häälestamise perioodil, kuna see võib tehnoloogiast sõltuvalt olla raskesti või üldse mitte välditav. Siinjuures tuleb arvestada, et tegemist on üldnormiga, mille suhtes võivad eriosas olla sätestatud nii

rangemad (piirväärtust ei tohi üldse ületada), leebemad (teatud piirmäärade puhul võib olla lubatav nende ületamine pikemal perioodil) kui ka täpsustavad nõuded.

2.8.1 Selle keeldumise alusega (KeÜS § 52 lg 1 p 8) on seotud sama paragrahvi lõige 2, millest tulenevalt punktis 8 sätestatud keskkonna kvaliteedi piirväärtuste ületamise korral on keskkonnavalda andjal vajalik kontrollida üle teised piirkonna piirväärtuste täitmist mõjutavad keskkonnavalda. Kui näiteks parima võimaliku tehnika või õigusnormide muutumise tõttu oleks võimalik mõnda teist keskkonnavalda muuta (nt lubatud heite piirväärtusi vähendada), tuleb pigem muuta teist keskkonnavalda, et teha selliselt ruumi ka uuele tegevusele. Teise isiku keskkonnavalda muutmine ei tohi enesestmõistetavalt toimuda kergekäeliselt ega sattuda vastuollu usalduse kaitse põhimõttega (vt KeÜS § 59 lg 1 p 3 kommentaare), mistõttu võivad muutmise võimalused olla piiratud või mingis osas üldse välistatud. Sellise regulatsiooni eesmärk on vältida olukorda, kus mõne uue ja parimale võimalikule tehnikale vastava käitaja tegutsema hakkamist takistaks mõni teine, näiteks vananenud tehnikat kasutatav või muul moel ebaefektiivselt töötav käitis, millest lähtuvate heidete tõttu on keskkond viidud kvaliteedi piirväärtuste piiri lähedale, kuid mille keskkonnavalda muutmine oleks võimalik ilma selle isiku õigusi ülemääraselt riivamata.

2.9 Ühe keskkonnavalda andmisest keeldumise alusena nähakse KeÜS § 52 lg 1 p-s 9 ette olukord, kus keskkonnavalda alusel kavandatava tegevusega kaasnevate heidete lisandumisel tekkiv keskkonnaväring tooks kaasa vajaduse keskkonna kvaliteedi piirväärtuse järgimiseks edaspidi keelduda keskkonnavalda väljastamisest teisele isikule ning avalik huvi keskkonnaväringu vältimiseks mitte anda taotletud luba on kaalukam kui huvi taotletava keskkonnavalda andmiseks. Selles punktis on mõeldud eeskätt olukorda, kus teisele isikule, kelle tegevus on seotud mingi kaaluka avaliku huviga, ei ole veel jõutud keskkonnavalda välja anda või ei ole seda veel taotletudki, kuid loa andjale on kindlalt teada, et seda hakatakse lähiajal taotlema. Sellises olukorras tuleb loa andjal keskkonnavalda andmisega seotud huvisid kaaluda ja kui lähitulevikus kavandatava tegevusega seotud huvid on kaalukamad, tuleb eelistada viimast.

2.9.1 Veidi lihtsustatud näitena võiks siinkohal tuua olukorra, kus on juba ehitamisel asula heitveepuhasti ja heitvee ärajuhtimise torustik. Samaaegselt torustiku ehitamisega taotleb aga samasse piirkonda heitvee suublasse juhtimiseks luba mõni

muu ettevõtja, kelle heited tekitavad olukorra, kus keskkonna kvaliteedi piirväärtused ei võimaldaks enam asula reovett kavandatud torustikku mööda suublasse juhtida. Kui lubade väljastamisel lähtuda üksnes taotluse esitamise varasemast ajast, võiks sellises olukorras tekkida suur kahju avalikele huvidele, sest asula reoveetorustik tuleks ehitada uude asukohta. Selle vältimiseks on võimalik loa andjal varasema loa andmisest taotletud kujul keelduda. Sarnaselt võiks tuua näitena olukorra, kus kavandatakse ehitada lasteaeda, kuid välisõhu kvaliteet ei võimaldaks lasteaia katlamajale hiljem välisõhu saasteluba väljastada.

2.9.2 Kuna riigi või kohaliku omavalitsuse asutuste huvid ei kaalu automaatselt üles erahuve, saab antud punkti alusel loa andmisest keeldumine olla üksnes hoolika kaalumise tulemus. Seejuures peab teine tegevus, mille tõttu loa andmisest keeldutakse, olema konkreetne ja hakkama toimuma lähiajal, mitte ebamäärases tulevikus.

2.10 KeÜS § 52 lg 1 p 10 kohaselt on keskkonnaloa andmisest keeldumine võimalik ka muul seadusega sätestatud alusel. Sellega peetakse silmas eeskätt valdkondlikes eriseadustes sätestatud erineva keskkonnakasutusega seotud õiguste andmisest keeldumise aluseid.

3. Keskkonnaloa andmisest keeldumine on taotleja jaoks üldjuhul kõige halvem tulemus. Üldiselt peab haldusakti proportsionaalsuse reeglist (HMS § 3 lg 2, PS § 11) tulenevalt keskkonnaloa andmisest keeldumise otsustamisel kaaluma, kas leidub muid, isiku õigusi vähem piiravaid võimalusi. Seetõttu tuleb hinnata, kas keskkonnaloa andmisest keeldumise asemel oleks võimalik näiteks loa väljastamine mingis osas või mingisuguste täiendavate tingimuste kehtestamisega. Üksnes siis, kui ka see ei ole võimalik, võib loa andmisest keelduda. Seda lähtekohta rõhutabki KeÜS § 52 lg 3. Kui keskkonnaloa taotlus on osadeks jagatav ning keeldumise eeldused on olemas üksnes ühe osa suhtes, siis tuleb taotleja soovi korral keskkonnaluba siiski väljastada teise osa suhtes, mille suhtes keeldumise aluseid ei esine. Keskkonnaloa sellisel kujul väljastamise korral peab loa andja siiski kõiki aspekte hindama ning vältima vähemalt loa tingimuste abil keskkonnakaitseliste eesmärkide saavutamise takistamist.



**§ 53. KESKKONNALOA SISU****(1) Keskkonnaloas märgitakse:**

- 1) loa omaja nimi ja isikukood või registrikood;
- 2) loa omaja ning kontaktisiku aadress ja kontaktandmed;
- 3) tegevuskoha täpne asukoht, vajaduse korral geograafiliste koordinaatidega;
- 4) lubatav tegevus vastavalt keskkonnaseadustiku eriosas sätestatud nõuetele;
- 5) loa kehtivusaeg;
- 6) seaduses sätestatud juhul nõuded, mis esitatakse loodusvara otstarbeka kasutamise tagamiseks ja keskkonnaloaga lubatud tegevusest tuleneva keskkonnahäiringu vähendamiseks;
- 7) seaduses sätestatud juhul tegevuse juures rakendatavad ohutusmeetmed ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmed;
- 8) seaduses sätestatud juhul tegevuse alustamisel ja lõpetamisel rakendatavad tervise- ja keskkonnakaitsemeetmed;
- 9) seaduses sätestatud juhul keskkonnaseirenõuded;
- 10) seaduses sätestatud juhul nõuded teabe esitamiseks keskkonnaloa andjale;
- 11) seaduses sätestatud juhul muud keskkonnaloa kavandatud kõrvaltingimused;
- 12) keskkonnaloa andmise otsustamise ajal esitatud kirjalike ettepanekute ja seisukohtade arvestamine ja arvestamata jätmine;
- 13) muud seadusega sätestatud andmed.

**(2) Keskkonnaluba antakse tähtajatult, välja arvatud juhul, kui luba taotletakse tähtajaliselt, kui on ette näha keskkonnaloa omaja tegevuse, sealhulgas kasutatava tehnoloogia või keskkonnaseisundi muutumist, või seadusega ettenähtud juhul. Tähtajaline keskkonnaluba antakse vähemalt üheks aastaks, kui keskkonnaloa taotluses ei ole märgitud lühemat tähtaega.**

**(3) Keskkonnaloa vormid kehtestab keskkonnaminister määrusega.**

1. KeÜS § 53 sätestab nõuded keskkonnaloa sisule ja vormile. Normis on esitatud näidisloetelu põhilistest andmetest ja tingimustest, mida keskkonnaloas ära märgitakse või nõudena kehtestatakse. See annab nii loa taotlejale kui ka muule

huvitatud isikule informatsiooni selle kohta, mida keskkonnaloale võiks või tuleks kanda.

1.1 Ühtse vormi kehtestamine lähtub eeldusest, et keskkonnalubasid on otstarbekas väljastada vormiliselt võimalikult sarnaselt. See tagab, et keskkonnaloa tingimustest on parem ülevaade, keskkonnalubade erinevaid osi saab infotehnoloogiliselt ühtsetel alustel töödelda ning vajadusel on need ka võrreldavad teiste sarnaste keskkonnalubadega.

1.2 Ehkki KeÜS §-s 53 ei öelda otsesõnu, et keskkonnaluba tuleb anda kirjalikus vormis, ei jäta normi sisu selles osas siiski mingeid kahtlusi. KeÜS § 53 lg-s 1 loetletakse teave, mida keskkonnaluba peab sisaldama ning lõige 3 räägib keskkonnaloa vormidest. Nendest viidetest nähtub selgelt, et keskkonnaluba tuleb anda kirjalikus vormis (vt ka HMS § 55 lg 2). Seadus või määrus võib reguleerida ka keskkonnaloa väljastamist digitaalselt allkirjastatud dokumendina (nt JäätS § 80 lg 6, THS § 38 lg 4) ning enamasti sõltub selline võimalus taotleja nõusolekust.

2. Keskkonnaloa sisule esitatakse KeÜS § 53 lg-s 1 üksikasjalikud nõuded. Lisaks tuleb haldusakti andmisel järgida muid seaduses sätestatud nõudeid, nagu näiteks haldusakti põhjendamise nõue (HMS § 56), vaidlustamisviite äramärkimine (HMS § 57) ning valdkondlikest eriseadustest tulenevad lisanõuded.

2.1 Keskkonnaloas märgitakse kõigepealt loa omaja nimi, samuti isiku- või registrikood (KeÜS § 53 lg 1 p 1). Loa omaja nimena märgitakse loa vormile füüsilisest isikust loa omaja ees- ja perekonnanimi ja isikukood ning juriidilisest isikust loa omaja ärinimi ja äriregistri kood. Tänapäeval on nende andmete kontroll vähemalt Eesti elektroonilistesse registritesse kantud isikute puhul võrdlemisi lihtne ning eksituste vältimiseks oleks otstarbekas loa väljastajal kanda loale andmed registrisse kantud kujul (sh juriidilise isiku liigile viitava täiendi paigutuse ja kuju osas).

2.2 Lisaks loa omaja nimele peavad loast nähtuma ka loa omaja aadress ja kontaktandmed (KeÜS § 53 lg 1 p 2). Täiendavalt tuleb märkida kontaktisiku aadress ja kontaktandmed, kui need erinevad loa omaja andmetest. Kontaktisik on inimene, kelle poole saab ja tuleb luba puudutavates küsimustes esmajärjekorras pöörduda (nt seoses keskkonnajärelevalve teostamise või keskkonnaohuga). Seejuures ei

pruugi kontaktisikuna märgitud isik olla loa omaja esindusõiguslik isik seadusliku esindajana (nt juhatuse liige). Kontaktandmetena tuleb esitada teave, mille kaudu on võimalik loa omaja ja kontaktisikuga operatiivselt ühendust saada. Kui loa omaja tegutseb mitme käitise kaudu, siis võib kontaktisik olla iga käitise jaoks erinev.

2.3 Loas tuleb esitada lisaks loa omaja kontaktandmetele ka tegevuskoha täpne asukoht, mis ei pruugi kontaktandmetega kokku langeda (KeÜS § 53 lg 1 p 3). Tegevuskohana tuleb käsitada keskkonnaluba vajava tegevuse asukohta. Sellise asukohana on käsitatav näiteks kaevu asukoht, kust võetakse põhjavett, või heitvett veekogusse juhtiva toru ja selle väljalasu asukoht. Kui selliseid objekte on ühe loa alusel tegutsedes mitu, siis tuleb nende kõikide asukohad loale kanda. Sõltuvalt loa vormist võib eri liiki tegevuskohtade informatsioon paikneda loa erinevates osades (nt veekasutusega seotud tegevuskoht on vee kasutust reguleerivas osas ja muu keskkonnakasutusega seotud tegevuskohad mingis teises osas). Sageli ei pruugi olla võimalik asukohta aadressiandmete abil sõnaliselt piisavalt täpselt kirjeldada ning siis on võimalik esitada asukoht geograafiliste koordinaatide kaudu.

2.4 Keskkonnaloa üks olulisemaid osasid on kahtlemata lubatava tegevuse kirjeldus (KeÜS § 53 lg 1 p 4). Keskkonnaloast peab selgelt ja üheselt nähtuma, mida loa omaja selle loa alusel võib teha. KeÜS § 53 lg 1 p 4 sõnastusest ilmneb, et lubatavat tegevust tuleb loas kirjeldada „vastavalt seaduses sätestatud nõuetele”. Kuigi üldiselt on keskkonnaloaga lubatavad tegevused nimetatud KeÜS § 41 lg-s 1, siis antud normi mõttes tuleb tegevuse kirjeldamisel lähtuda eelkõige valdkondlikus eriosa seaduses täpsemalt sätestatust. Kui eriosa seadus kasutab tegevuse kirjeldamisel erineva üldisuse astmega teokirjeldusi, siis tuleb loas esitada neist konkreetset tegevust kõige täpsemalt kirjeldav. Näiteks kui isikul on lubatud tegeleda veevõtuga pinnaveekogust, siis ei piisa, kui lubatava tegevusena märgitakse loasse lihtsalt „vee erikasutus”. Loast peab nähtuma, et luba on antud „veevõtuks pinnaveekogust” (VeeS § 8 lg 2 p 1), ning loa ülejäänud osadest peab ilmema, millisest veekogust ning selle osast vett võib võtta, samuti võetava vee lubatud kogus ja muud olulised tingimused veevõtuks.

2.5 Keskkonnaloa oluliseks tingimuseks on ka loa kehtivusaeg (KeÜS § 53 lg 1 p 5). Haldusakt võib olla tähtajaline või tähtajatatu. Keskkonnaloast peab nähtuma, kui kaua konkreetne luba kehtib. Kui luba on antud tähtajatult, peab see olema loas

märgitud. Keskkonnaloa kehtivusaja kohta vaata täpsemalt lõike 2 kommentaari käesoleva kommentaari punktis 3.

2.6 KeÜS § 53 lg 1 p-dest 6–11 tulenevad loa tingimused määratakse täpsemalt kindlaks valdkondlikust eriosa seadusest lähtudes. See tähendab, et konkreetsemad juhised nende punktide sisustamiseks tulenevad vastavast keskkonnaseadustiku eriosa seadusest. Seejuures ei pruugi eriosa seadus näha ette kõikide nende punktide alusel tingimuste kehtestamise võimalust, mistõttu ei pruugi need punktid olla kõigi keskkonnalubade suhtes asjakohased.

2.7 Keskkonnalooas määratakse seaduses sätestatud juhul nõuded, mis esitatakse loodusvara otstarbeka kasutamise tagamiseks ja keskkonnalooaga lubatud tegevusest tuleneva keskkonnahäiringu vähendamiseks (KeÜS § 53 lg 1 p 6). Punkt hõlmab keskkonnakasutusega seonduvate kohustuste tuumikut – loodusvarasid tuleb kasutada otstarbekalt ning keskkonnahäiringuid tuleb vähendada.

2.7.1 See punkt omab põhimõttelist tähendust ressursimahukate tegevuste korral, nagu näiteks kaevandamine või vee erikasutuse teatud viisid, kuna nende tegevuste juures on võimalused loodusvarade säästuks kõige suuremad (vrld nt hambaarstile väljastatud kiirgusloaga). Ühtlasi on KeÜS § 53 lg 1 p 6 keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtte (KeÜS § 8) ning loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtte (KeÜS § 13) rakenduskanaliks. KeÜS § 53 lg 1 p 6 alusel kehtestatud nõuded on olulised ka KeÜS §-ga 17 käitajale pandud loodusvarade säästva kasutamise kohustuse täpsustamiseks.

2.7.2 Loaga lubatud tegevusest tuleneva keskkonnahäiringu vähendamise nõuded on kahtlemata üheks olulisemaks osaks keskkonnalooast, moodustades abinõude paketi, mille kaudu tagatakse inimeste ja keskkonna heaolu ja kaitse tegevusest lähtuvate ebasoodsate mõjude eest. Lisaks sellele, et seeläbi rakendab loa andja vältimispõhimõtet (KeÜS § 10) ja ettevaatuspõhimõtet (KeÜS § 11), tagatakse keskkonnahäiringu vähendamise nõuete kaudu tegevusest mõjutatud isikute huvide ja õiguste kaitse. Keskkonnalooaga loa adressaadile nõuete kehtestamisel tuleb arvestada, et sellised nõuded tekitavad isikule kohustusi ning riivavad isiku põhiõigusi (nt ettevõtlusvabadus, omandipõhiõigus). See tähendab, et keskkonnahäiringute vähendamise eesmärgi kõrval peab arvestama ka õiguse

üldpõhimõtteid, eelkõige proportsionaalsuse põhimõtet (HMS § 3 lg 2). Sageli esineb keskkonnalubade väljastamisel olukord, kus põhimõtteliselt on võimalik keskkonnanahäiringute vähendamiseks veelgi rohkem teha (nt tehnilised lahendused on põhimõtteliselt olemas), kuid täiendavate meetmete nõudmine ei tohi muutuda ülemäära koormavaks, arvestades muuhulgas tegevuse ning keskkonnanahäiringu iseloomu (sh piirmäärasid), meetmete efektiivsust ja kulukust.

2.8 Keskkonnaluba peab sisaldama seaduses sätestatud juhul tegevuse juures rakendatavaid ohutusmeetmeid ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmeid (KeÜS § 53 lg 1 p 7). Loas tuleb esitada kõige olulisemate ja tavapärasemate ohutusmeetmete ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmete kirjeldus. Oluline on märkida, et loa omaja kohustused seoses ohutusega ja õnnetuste tagajärgede leevendamisega ei piirdu loas esitatud nõuete täitmisega. Loa omaja peab olema valmis kohaldama ka selliseid abinõusid, mida ei ole loas nimetatud, kuid mis on konkreetsele ohuolukorrale reageerimiseks vajalikud, mistõttu tuleb loa omajal olla ohutust tagades paindlik. Vastasel korral riskib loa omaja sellega, et tekitatakse kahju (sh keskkonnakahju) ning tal tekib kahju hüvitamise (keskkonnakahju heastamise) kohustus, mis eelduslikult on oluliselt kulukam ja aeganõudvam kui ohutusmeetmete ja asjakohaste õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmete rakendamine. Ohutusmeetmeid ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmeid peab rahastama loa omaja, kuivõrd nende meetmete rakendamata jätmise korral ei ole võimalik anda talle ka tema tegevuseks vajalikku keskkonnaluba. Ühtlasi on ohutusmeetmete ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmete rakendamisega seotud kulude asetamine loa omajale kooskõlas „keskkonna kasutaja maksab” põhimõttega (KeÜS § 12).

2.8.1 Olukorras, kus loa omajale tuleneb teatud ohutusnõuete järgimise kohustus juba seadusest või määrusest, on ebasoovitav nende automaatne ümberkirjutamine keskkonnaloas. Ümberkirjutus ei pruugi olla ammendav ning seaduses või määruses kehtestatud nõudeid võidakse ka hiljem muuta. Nii võib tekkida segadus selles osas, millised nõuded kehtivad. Kui seadusest või määrusest nähtub, et vastavad kohustused kohalduvad otse ning ei vaja keskkonnaloas eraldi sõnastamist, puudub ka vajadus nende sätestamiseks keskkonnaloa nõuetena. Samas, kui loa väljastaja peab seda vajalikuks, ei ole keelatud esitada keskkonnaloas informeerivaid viiteid, et

teavitada loa omajat kohustusest arvestada muude nõuete kõrval ka teatud õigusaktidest tulenevate ohutusnõuetega.

2.8.2 Eeltoodu ei tähenda siiski seda, et seaduses või määruses sätestatud ohutusnõuete olemasolu korral oleks absoluutselt välistatud sarnaste nõuete sisaldumine keskkonnaloas. Kuna seaduses või määruses sätestatud ohutusnõuded on sageli sõnastatud üldiselt (nt „tuleb tagada ohutus”), siis juhul, kui loa andjale menetluse käigus ilmneb, et konkreetse loa väljaandmise asjaolud seda nõuavad ja üldised ohutusnõuded ei pruugi ohte piisavalt minimeerida, võib vajadusel keskkonnaloas siiski sätestada teatud konkreetsete aspektidega seotud nõuded, et anda käitajale selgemad piirid, milles enda tegevust korraldada.

2.9 Keskkonnaloaga saab seaduses sätestatud juhul kindlaks määrata tegevuse alustamisel ja lõpetamisel rakendatavad tervise- ja keskkonnakaitsemeetmed (KeÜS § 53 lg 1 p 8). Nimetatud meetmed on asjakohased eeskätt tegevuste juures, mis mõjutavad keskkonda ka peale tegevuse lõppu (näiteks kaevandus või prügila, aga ka puurkaev). Antud säte on seotud ka käitaja vastava kohustusega (KeÜS § 21). Keskkonnaseadustiku eriosa õigusaktis võib olla käitise sulgemise reguleerimiseks kehtestatud ka eraldi põhjalikum regulatsioon (nt prügilate või maapõuega seotud tegevuste puhul) ning käitise tegevuse lõpetamisega seotud kohustused võivad keskkonnaloa asemel tuleneda ka muust dokumendist (nt sulgemiskava prügila puhul).

2.10 Keskkonnaseirenõuded kehtestatakse loas seadusega sätestatud juhul (KeÜS § 53 lg 1 p 9). Keskkonnaseirenõuded on keskkonnalubades võrdlemisi tavapärased. Enamik keskkonnalubadest paneb loa omajale kohustuse teatud heidete kogust keskkonnas või muid näitajaid rutiinselt mõõta ja vastavad andmed loa andjale edastada. Millise tihedusega ja milliste saasteainete sisaldust keskkonnas mõõta tuleb, see määrataksegi kindlaks keskkonnaloaga. Keskkonnamõju hindamise korral on loa andjale seirenõuete kehtestamisel abiks keskkonnamõju hindamise aruande seirealased ettepanekud (KeHJS § 20 lg 1 p 7<sup>2</sup>).

2.11 Keskkonnaluba võib sisaldada ka nõuet edastada keskkonnaloa andjale teavet (KeÜS § 53 lg 1 p 10). Millistes küsimustes loa andjale teavet peab esitama, see tuleneb keskkonnaseadustiku eriosa seadustest. Tavapäraseks ja enamasti juba

õigusaktidega sätestatud nõudeks on regulaarsete andmete esitamine loa alusel teostatava keskkonnakasutuse kohta (nt MaaPS § 40 lg 1, VeeS § 21 lg 1 p 6, VÕKS § 90 lg 1, JäätS § 117 lg 1). Sagedasti nõutakse loa omajalt ka tegevuses või kasutatavas tehnoloogias kavandatavatest muudatusest jms teavitamist.

2.12 Keskkonnaluba võib sisaldada ka muid kõrvaltingimusi (KeÜS § 53 lg 1 p 11). Eelkõige võib tekkida vajadus kõrvaltingimuste sätestamiseks tegevusest mõjutatud isikute õiguste ja huvidega arvestamiseks, kusjuures silmas tuleb pidada nii klassikalisi õigusi (nt naabri omandiõigus – AÕS § 143, 144) kui ka KeÜS § 23 lg-s 1 sätestatud õigust. Näiteks kui tegevusega kaasneb ülemäärane müra, siis võib olla vajalik reguleerida müratõkke paigaldust või häiritud inimese kodu akende vahetamist mürakindlamate vastu (vastavate isikute nõusolekul).

2.13 Keskkonnaloa ühe osa moodustab põhjendus loa andmise otsustamise ajal esitatud kirjalike ettepanekute ja seisukohtade arvestamise ning arvestamata jätmise kohta (KeÜS § 53 lg 1 p 12). Nimetatud ülevaade moodustab üksnes ühe osa loa põhjendusest, ehk teisisõnu ei ole tegemist loa resolutiivosaga. Keskkonnaloa andmisel ei ole enamasti motiveerimiseks piisav üksnes põhjendus loa andmise otsustamise ajal esitatud kirjalike ettepanekute ja seisukohtade arvestamise ja arvestamata jätmise kohta. Keskkonnaluba kui haldusakt peab olema põhjendatud (HMS § 56) ka siis, kui menetluse käigus seisukohti ei esitatudki. Praktikas on levinud lahendus, kus keskkonnaloa väljastatakse korraldusega, milles esitatakse keskkonnaloa andmise kaalutlused ning ka vastused esitatud seisukohtadele. Õiguslikult moodustavad selline korraldus ja keskkonnaluba ühtse haldusakti. Seda praktikat võib pidada mõistlikuks, kuna keskkonnaluba kui hilisemalt töös kasutatavat dokumenti ei ole mõistlik üle koormata informatsiooniga, mis oli oluline eelkõige loa väljastamisel. Vormikohases keskkonnaloas oleks mõistlik esitada loa andmise otsustamise ajal esitatud kirjalike ettepanekute ja seisukohtade arvestamise ja arvestamata jätmise põhjendus lühidalt ja konkreetselt, tehes vajadusel viite põhjalikumatele motiividele, mis on esitatud loa väljaandmise korralduses. Oluline on, et vormikohane keskkonnaluba ja selle juurde kuuluv väljaandmise korraldus oleksid samaväärselt avalikustatud ning kättesaadavad.

2.14 Kui seaduses on sätestatud mis tahes muude andmete esitamine keskkonnaloas, siis esitatakse loas ka need andmed (KeÜS § 53 lg 1 p 13). Selle

punkti alusel täiendavate andmete või nõuete esitamise võimalus ja ulatus tulenevad tervikuna keskkonnaseadustiku eriosa seadustest.

3. KeÜS § 53 lg 2 reguleerib keskkonnaloa kehtivuse tähtaega. KeÜS § 53 lg 2 järgi antakse keskkonnaluba üldjuhul tähtajatult, välja arvatud juhul, kui luba taotletakse tähtajaliselt (nt kui on ette näha keskkonnaloa omaja tegevuse muutumist või ka seadusega ettenähtud juhul).

3.1 KeÜS § 53 lg 2 sätestab, et keskkonnaloa antakse üldjuhul tähtajatult. Käesoleval hetkel on keskkonnaloa valdavalt tähtajalised ning nende tähtajad on varieeruvad (nt maavara kaevandamise luba antakse kuni 30 aastaks – MaaPS § 37 lg 1; jäätmeluba antakse kuni 5 aastaks – JäätS § 82 lg 1).

3.2 Riik peab tagama ühelt poolt kõrgetasemelise keskkonnakaitse, kuid samas peab ka keskkonnahaldus olema efektiivne ning vältima ebamõistlikku halduskoormust. Tegevuste puhul, mis eeldatavasti kestavad pikemat aega ning millega seoses ei ole ette näha tegevuse või keskkonnaolukorra olulist muutmist lähiaastatel, koormab tähtajaliste keskkonnalubade väljastamine ebamõistlikult nii taotlejaid kui ka haldusorganeid. Näiteks kui taotletakse külale puurkaevust vee võtmiseks keskkonnaluba ning eeldatavasti kestab see tegevus aastakümneid, siis ei ole mõistlik sundida taotlejat iga viie aasta tagant uut luba taotlema ning samuti poleks mõistlik viia läbi täiemahulist haldusmenetlust, kui keskkonnakaitse vajadus selleks puudub või ei ole see kuigi oluline.

3.3 Loa andmine tähtajatuna ei tähenda aga seda, et luba ei saaks muuta. Põhimõtteline muudatus, mille KeÜS ette näeb, ongi seotud sellega, et arvestamist vajavate huvide kaitseks ei nõuta alati tingimata perioodilist lubade uuendamist ja igakordset täiemahulist haldusmenetlust, vaid peetakse piisavaks seda, et vajaduse ilmnmisel saab luba muuta või hoopis kehtetuks tunnistada (vt KeÜS § 59 ja § 62 kommentaare).

3.4 Tähtajalise keskkonnaloa andmine on siiski võimalik, kui keskkonnaloa omaja tegevuse, sealhulgas kasutatava tehnoloogia või keskkonnaseisundi muutumine on ette näha. Arvestades, et uue loa taotlemine on suhteliselt koormav, peaks selline muutumine olema tähtajalise loa väljastamise õigustamiseks piisavalt oluline. Nendel juhtudel, kus loa otsustamisel aluseks olnud olukord märkimisväärselt muutub, on



siiski mõistlik nõuda taotlejalt uue keskkonnaloa taotlemist koos sellega kaasneva täiemahulise menetlusega, et loa väljastajal oleks võimalik luba andes arvestada juba uue olukorraga. Samas, kui loa andjal on juba esmakordsel loa väljastamisel võimalik arvestada väiksemate muutustega, oleks otstarbekas anda keskkonnaluba neid muutusi arvestades kohe tähtajatult, nähes vajadusel seoses vastava muudatusega ette eraldi muutmise või kehtetuks tunnistamise reservatsiooni (HMS § 53 lg 1 p 4).

3.5 Keskkonnaseadustiku eriosa seadustega võivad samuti olla sätestatud juhud, mil lubasid saab väljastada siiski üksnes tähtajalisena.

3.6 Lisaklauslina on KeÜS § 53 lõikes 2 sätestatud, et loa tähtajalise andmise korral võib selle anda vähemalt üheks aastaks, kui taotleja ise ei soovi luba lühemaks ajaks. See tähendab, et loa andja ei saa anda luba lühemaks ajaks kui üks aasta, välja arvatud juhul, kui loa taotleja vajab luba lühemaks ajaks. Piirangu eesmärk on vältida isiku liigset koormamist pideva loa uuendamise nõudega.

3.7 Maksimaalset loa kehtivuse tähtaega seadus ette ei näe, kuid eelduslikult peaks see olema seotud põhjusega, miks luba tähtajalisena anti. Näiteks kui on ette näha, et käitaja kasutab mingit tehnoloogiat 7 aastat ning seejärel on kavas seda uuendada, võib olla põhjendatud loa väljastamine samaks tähtajaks. Samas peaks loa väljastaja tagama ka isikute võrdse kohtlemise sarnastes oludes ning tüüpilistes olukordades tuleks rakendada võimalikult sarnaseid tähtaegu.

4. Keskkonnaloa vormid kehtestab keskkonnaminister määrusega (KeÜS § 53 lg 3). KeÜS näeb ette, et üldjuhul saab käitaja kõigiks KeÜS § 41 lg-s 1 nimetatud seotud tegevusteks ühe keskkonnaloa. See tähendab, et näiteks ühele käitajale varem eraldi väljastatud vee erikasutusloa ja jäätmeloa tingimused hakkavad sisalduma keskkonnaloa osana või peatükina vastavatel vee erikasutust ning jäätmekäitlust käsitlevatel vormidel. Kui konkreetne käitaja mõne KeÜS § 41 lg-s 1 nimetatud tegevusvaldkonnaga ei tegele, ei sisalda tema keskkonnaluba ka sellise tegevusvaldkonna vorme. Kui aga keskkonnaluba omav isik alustab tegevust mõnel uuel tegevusalal, siis on võimalik tema keskkonnaluba muuta ja anda talle soovitud õigus, täiendades keskkonnaluba vastavat valdkonda käsitleva vormikohase osaga.

## § 54. HEITKOGUSE MÄÄRAMINE

### **Keskkonnaloaga lubatud heitkogus määratakse nii, et oleks tagatud keskkonna kvaliteedi piirväärtuse järgimine.**

1. KeÜS § 54 esmaseks eesmärgiks on loa andjale selgete aluste ja juhiste andmine keskkonnalubades lubatavate heitkoguste (emissiooniväärtuste) määramiseks sõltumata sellest, milliseid heitkoguseid tulevane käitaja loataotluse kohaselt väljutada soovib. Loa andja peaks heitkoguste määramisel lähtuma ühelt poolt õigustloovates aktides kindlaks määratud keskkonna kvaliteedi piirväärtustest (nt välisõhu saastatuse taseme piirväärtusest) ning teiselt poolt kavandatud tegevuskoha keskkonnaseisundist (nt välisõhu tegelikust saastatuse tasemest). Viimase väljaselgitamiseks võib mõningatel juhtudel olla vajalik seireandmete kogumine või analüüs. Suhteliselt madala saastekoormuse puhul võib samas olla piisav ka teadaolevatest emissioonidest lähtuvate arvutuslike vms meetodite kasutamine.

2. Lubatud heitkogus tähendab loas kindlaks määratavat saasteaine kogust (tonnides, liitrites vms massi- või mahuühikutes). Lubatud heitkogus on seega heite piirväärtuse (KeÜS § 7 lg 2) üks alaliike. On oluline silmas pidada, et heite piirväärtus hõlmab lisaks heitkogusele ka nt saasteainete kontsentratsiooni põletusseadmetest väljuvates gaasides või käitisest väljutatavas reovees. Selline vahetegu ei oma samas põhimõttelist tähendust, kuna loa andmisel tuleb arvestada ka heite piirväärtustega, mis ei ole väljendatud koguseliselt. Juhul kui tegevusega kaasneks keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamine, tuleks KeÜS § 52 lg 1 p 8 kohaselt reeglina keskkonnaloa andmisest keelduda.

3. Lubatud heitkoguste sidumine keskkonna kvaliteedi piirväärtustega aitab realiseerida vältimispõhimõtet ning igaühe õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Juhul kui keskkonnaloa andmisel ei arvestataks keskkonna kvaliteedi piirväärtustega ning see tooks kaasa vastavate piirväärtuste ületamise, kujutaks see endast ühelt poolt olulist keskkonnahäiringut, mille tekkimise piisavat tõenäosust (ehk keskkonnaohtu) tuleb haldusorganitel KeÜS §-s 10 sätestatud vältimispõhimõtte kohaselt üldjuhul vältida. Teisalt oleks KeÜS § 23 lõike 4 kohaselt tegemist olukorraga, kus keskkond isikute tervise- ja heaoluvajadustele eelduslikult ei

vasta. Vastava keskkonnaga puutumust omavatel isikutel oleks õigus luba kohtus vaidlustada või nõuda haldusorganitelt muude mõistlike meetmete võtmist (sh loa muutmist või kehtetuks tunnistamist).

4. Lisaks sellele, et haldusorgan võib antud sättele tuginedes vajadusel määrata keskkonnaloas käitaja poolt soovitud madalamad heitkogused, on haldusorganil õigus vastavalt KeÜS § 52 lg 1 p-s 8 ja lõikes 2 toodud tingimustele loa andmisest ka keelduda.

5. Praktikas võib vaidlusi tekitada küsimus, kas loa andjal on õigus piirata keskkonnaloas heitkoguseid vaid selliselt, et keskkonna kvaliteedi piirväärtused oleksid (teoreetiliselt) täpselt tagatud või võib loa andja heitkoguste piiramisel arvestada nõ eksimusvaruga. Vastavalt KeÜS §-s 10 sätestatud vältimispõhimõttele on haldusorganid kohustatud vältima ka keskkonna kvaliteedi piirväärtuste ületamise piisavat tõenäosust. Seega on haldusorganil volitus sätestada keskkonnalubades heitkogused keskkonna kvaliteedi piirväärtusi silmas pidades teatava varuga. Kui suur vastav väärtus täpselt on, sõltub konkreetse üksikjuhtumi asjaoludest. Tähtsust võivad seejuures omada näiteks nii heite poolt mõjutatavate isikute arv, ümbritseva looduskeskkonna tundlikkus heite suhtes kui ka teiste kvaliteedi piirväärtust mõjutavate saasteallikate iseloom (paiksed või liikuvad, lubade alusel tegutsevad või mitte).

6. Sarnaselt keskkonnalubadele on haldusorganil ka keskkonnakomplekslubade osas õigus reguleerida loas käitajate heitkoguseid kui heite piirväärtuse alaliiki. THS § 41 lg 2 p 7 kohaselt määratakse kompleksloas heite piirväärtused, nende asemel määratavad võrdväärsed parameetrid või tehnilised meetmed. Vastavalt THS § 44 lg-le 1 peaksid piirväärtused, parameetrid või meetmed põhinema parimal võimalikult tehnikal, mida on kirjeldatud PVT-järelustes ning mis võib hõlmata ka heitkoguseid. Kui heitkoguseid ei ole PVT-järelustes kindlaks määratud või ei ole need keskkonna kvaliteedi piirväärtuste tagamiseks piisavad, võib loa andja THS § 41 lg 4 kohaselt kohustada käitajat lisaabinõude võtmiseks. Seega on ka komplekslubade menetluses heitkoguste määramisel lähtekohaks keskkonna kvaliteedi piirväärtused.

**§ 55. KESKKONNALOA ANDMINE DETAILPLANEERINGU KOHUSTUSE KORRAL**

**Kui keskkonnaloaga lubatavaks tegevuseks või sellise ehitise püstitamiseks, mille jaoks ehitisluba ei anta enne keskkonnaloa andmist, on vaja kehtestada detailplaneering, ei anta keskkonnaluba enne sellise detailplaneeringu kehtestamist.**

1. KeÜS § 55 eesmärk on selgitada, millises järjekorras peavad erinevad haldusorganid andma käitise tegevuse alustamiseks vajalikke haldusakte. Sätte kohaselt tuleb olukorras, kus käitaja tegevuseks on vajalik nii (uue) detailplaneeringu kehtestamine kui ka keskkonnaluba, enne keskkonnaloa väljastamist kehtestada detailplaneering. Viimane võib nõutav olla nt maa-ala sihtotstarbe muutmiseks või uute ehitiste püstitamiseks.

2. Sätte adressaadiks on loa andja (enamasti Keskkonnaamet), kellel puudub seaduse kohaselt volitus anda keskkonnaluba enne detailplaneeringu kehtestamist. Kui loa andjale esitatakse taotlus enne detailplaneeringu kehtestamist, ei ole loa andjal reeglina volitust loa andmisest kohe (enne planeeringu kehtestamist) keelduda, loa andmise tähtaeg aga pikeneb vastavalt KeÜS § 49 lg-le 4.

3. KeÜS § 49 lg 4 kohaselt on juhul, kui planeeringut ei kehtestata 30 päeva jooksul pärast taotluse esitamist, tagajärjeks sisuliselt menetlustähtaja kulgemise peatumine planeeringu kehtestamiseni. Menetlustähtaja sisuline peatumine ei tähenda veel seda, et keskkonnaloa menetlust ei võiks detailplaneeringu menetlusega paralleelselt jätkata. Kuna detailplaneeringut ei pruugita arendaja poolt soovitud kujul kehtestada, võib keskkonnaloa menetluse jätkamine olla vastuolus haldusmenetluse efektiivsuse põhimõttega. Seetõttu peaks loa andja igal üksikjuhtumil kaaluma, kas ja milliste loamenetluse toimingute läbiviimine on enne planeeringu kehtestamist otstarbekas.

4. Juhul kui käitaja jaoks on tegevuse alustamiseks lisaks keskkonnaloa andmisele vajalik ka detailplaneeringu kehtestamine, võib olla põhjendatud kogu kavandatava tegevuse mõjude hindamine planeeringu KSH raames. Mõjude piisavalt põhjalikul hindamisel detailplaneeringu menetluses on seejärel võimalik loobuda mõjude hindamisest keskkonnaloa taotluse menetluses (KeHJS § 11 lõike 6 alusel). Vastav

menetlus ning koostatav KSH aruanne peavad sellisel juhul vastama samaaegselt ka kõigile KMH menetluse ja aruande nõuetele (vt Euroopa Kohtu 22.09.2011 otsus asjas nr C-295/10, p 55-63). Seetõttu saab sellist võimalust kasutada vaid juhtudel, kui KSH läbiviimise ajaks on kavandatava tegevuse plaan arendaja poolt sedavõrd detailselt välja töötatud, et mõjude hindamine planeeringumenetluses saab olla sama üksikasjalik kui loamenetluses. Samuti peab mõjusid hindav ekspert või ekspertide rühm omama vastavat mõjude hindamise litsentsi või litsentse.

5. Antud säte reguleerib lisaks olukorrale, kus keskkonnaloa väljastamiseks on vaja kehtestada detailplaneering, ka üht mõnevõrra keerulisemat olukorda, kus keskkonnaluba on omakorda eelduseks ehitusloale. Selline olukord esineb nt EhS § 24 lg 1 p 11 kohaselt juhul, kui ehitusloaga soovitakse rajada ehitist, mille kasutamiseks on vajalik vee erikasutusluba. Sellisel juhul on halduktide andmise järjekord järgmine:

- 1) detailplaneeringu kehtestamine;
- 2) keskkonnaluba;
- 3) ehitusluba.

6. Antud sättega analoogne reegel kehtib ka komplekslubade suhtes (THS § 38 lg 2).

**§ 56. KESKKONNALOA OSALINE ANDMINE**

**(1) Keskkonnaloa andja võib anda enne keskkonnaloa taotluse tervikuna lahendamist keskkonnaloa mõneks taotluses märgitud tegevuseks, kui seda taotleb keskkonnaloa taotleja ja sellise tegevuse lubamisest keeldumise aluseid ei esine, või keelduda mõneks taotluses märgitud tegevuseks keskkonnaloa andmisest, kui keskkonnaluba selleks tegevuseks tuleb jätta andmata.**

**(2) Keskkonnaloa andja võib põhjendatud juhul otsustada keskkonnaloa osalise andmise ka omal algatusel. Sellisel juhul tuleb enne ära kuulata keskkonnaloa taotleja seisukoht keskkonnaloa osalise andmise kohta.**

**(3) Keskkonnaloa osalisel andmisel määratakse käesoleva seaduse § 53 lõikes 1 nimetatud tingimused lubatava tegevuse õiguspärasuse tagamiseks.**

**(4) Keskkonnaloa osalisel andmisel võib ette näha, et taotluse läbivaatamisel muudetakse käesoleva seaduse § 53 lõike 1 punktides 5–11 nimetatud tingimusi, mis on loa osalisel andmisel kindlaks määratud. Sellisel juhul ei saa loa omaja tugineda usaldusele, et selliseid keskkonnaloa kõrvaltingimusi ei muudeta.**

**(5) Keskkonnaloa osaline andmine otsustatakse keskkonnaloa andmist käsitlevate sätete järgi. Loa osaline andmine ei välista käesoleva seaduse §-s 49 sätestatud menetlustähtaegade järgimise nõuet keskkonnaloa taotluse läbivaatamisel muus osas.**

1. Üldise volituse anda haldusakte ka juhtumi osaliseks lahendamiseks annab haldusorganitele HMS § 52 lg 1 p 1. KeÜS §-d 56 ja 57 täpsustavad, millistel juhtudel ja kuidas saab keskkonnaloa andja keskkonnaloa menetluses osahaldusakte anda.

1.1 Keskkonnaloa osalise andmise regulatsiooni eesmärk on ühelt poolt võimaldada keskkonnaloa taotlejal alustada kavandatud tegevuse elluviimisega teatud osas juba enne seda, kui loa andja teeb lõpliku otsuse kogu kavandatud tegevuse osas. Praktikas on see vajalik eelkõige juhul, kui menetluse käigus tekitab küsitavusi vaid mingi tegevuse osa lubatavus, samas kui ülejäänud osas ei esine loast keeldumise aluseid, käitist on võimalik ka vaid vastavas osas käitada ning

käitaja on sellest huvitatud. Käitise osalise käitamise võimalikkus ja käitaja huvi selle suhtes on tagatud muuhulgas seeläbi, et KeÜS § 56 lg-s 1 sätestatud reegli kohaselt antakse keskkonnaluba osaliselt välja eelkõige siis, kui loataotleja seda ise soovib.

1.2 Eelkirjeldatud olukord võib esineda näiteks juhul, kui loamenetluses algatatakse KMH (mis pikendab oluliselt kogu menetlust), ent osa kavandatud kompleksis elluviidavatest tegevustest ei oma selgelt olulist keskkonnamõju (nt laudakompleksi veega varustava puurkaevu rajamine).

1.3 Teiselt poolt annab regulatsioon keskkonnaloa andjale ka võimaluse keelduda loa andmisest teatud tegevuste suhtes enne loataotluse osas lõpliku otsuse tegemist. Sellist õigust tuleks loa andjal kasutada eelkõige siis, kui luba ei ole teatud osas ilmselgelt võimalik välja anda (nt juhul, kui piirkonnas on mingi keskkonna kvaliteedi piirväärtus juba ületatud). Haldusakti andmisest osaliselt keeldumine annab käitajale varajases menetlusetapis selguse selle kohta, milliseid kavandatavaid tegevusi ta ellu viia ei saa. See omakorda võimaldab käitajal hinnata, kas ta soovib kavandatud tegevust muus osas siiski ellu viia või on mõistlikum kogu taotlus tagasi võtta. Viimasel juhul võimaldab osahaldusakti andmine säästa nii haldusorgani kui ka loataotleja ressursse.

1.4 Haldusakti osaline andmine annab ühe kõrvaleesmärgina loa andjale veel enne lõpliku otsuse tegemist võimaluse välja selgitada, millised on tegevuse osalise elluviimise mõjud. See informatsioon võimaldab haldusorganil täpsemalt hinnata, kas tegevuse lubamine neis osades, mida esialgu ei lubatud, on võimalik.

2.1 Sätte kohaselt võib loa osaliselt anda mõneks taotluses märgitud tegevuseks. Seega on loa andjal õigus anda keskkonnaluba üheks või mitmeks tegevuseks, mis moodustavad osa kavandatavast kompleksist (nt puurkaevu rajamiseks, ent mitte selle vett kasutava laudakompleksi rajamiseks). Samuti võib antud sätte alusel anda loa mõneks kavandatavaks tegevuseks osaliselt (nt neljast kavandatavast põletusseadmest kahe käitamiseks). Lisaks kavandatava tegevuse osalisele lubamisele võib antud sätte kohaselt kavandatavale tegevusele loa ka osaliselt andmata jätta. Näiteks võib olla mõeldav olukord, kus luba otsustatakse küll jätta andmata vedelkütuseterminalile, ent selle juurde kuuluva sadamakai osas jätkatakse

menetlust (juhul kui sadamat oleks võimalik ja otstarbekas kasutada ka muul eesmärgil).

2.2 Keskkonnaloa osaliseks andmiseks peab loa andja olema veendunud, et loa andmisest keeldumise alused puuduvad (eelkõige, et tegevuse tulemusena ei ületata keskkonna kvaliteedi piirväärtuseid). Hinnangu andmisel on olulised ka käitaja poolt kavandatavad meetmed keskkonnahäiringu vähendamiseks (nt põletusgaaside puhastamise seadmed). Vajaduse korral võib keskkonnaloa andja kehtestada omapoolseid (täiendavaid) meetmeid, ent sellisel juhul tuleb loa andja täiendavalt ära kuulata, kuna sisuliselt on tegu loa andja enda initsiatiivil antava osahaldusaktiga (vt käesoleva kommentaari p 3.2).

2.3 Analoogselt eeltooduga peab keskkonnaloa andja loataotluse osaliselt rahuldamata jätmise korral olema veendunud selles, et antud juhul esinevad loataotlusest keeldumise alused. Veendumus loa andmisest keeldumise aluste esinemise või puudumise osas võib teatud tegevuste puhul tekkida ka ilma täiendavate uuringuteta. Samas tagavad KMH eelhinnangu või KMH aruande koostamisel läbi viidud uuringud loa andjale suurema kindluse selles osas, et loa osaline andmine või selle andmisest keeldumine oli õiguspärane.

3. Keskkonnaloa osaline andmine on KeÜS § 56 lg 2 kohaselt võimalik mitte üksnes loataotleja taotluse alusel, aga ka loa andja initsiatiivil. Loa andjal on seejuures ulatuslik kaalutusruum, millele viitab sätte sõnastuses kasutatud väljend *põhjendatud juhul*. Võimalikud põhjendused loa osaliseks andmiseks loa andja initsiatiivil võivad seonduda eelkõige avalike huvidega (juhul kui kavandatud tegevus on seotud vajaliku avaliku teenuse osutamisega, nt ühisveevärgi puurkaevude, jäätmekäitluskeskuste jms puhul). Välistatud ei ole ka loa osaline andmine küll loa andja initsiatiivil, ent loa taotleja huvidest lähtuvalt (nt kui loa taotleja ise ei ole sellest võimalusest teadlik).

3.2 Loa osaline andmine loa andja initsiatiivil on otstarbekas vaid juhul, kui käitaja on valmis loataotluses märgitud tegevusi ka osaliselt ellu viima. Seetõttu on keskkonnaloa andja kohustatud enne taotluse osalist rahuldamist ära kuulama taotluse esitaja seisukoha. Sätte ei keela keskkonnaloa osalist andmist ka juhul, kui taotluse esitaja ei ole tegevuste osalisest elluviimisest huvitatud. Samas ei täidaks



loa osaline andmine sellisel juhul oma esmast eesmärki ning kaasnev halduskoormus ei oleks reeglina põhjendatud.

3.3 Keskkonnaloa taotluse esitanud isiku ära kuulamine on oluline ka juhul, kui haldusorgan kavatses loa andmisest osaliselt keelduda. Käitaja ei pruugi olla käitise osalisest käitamisest huvitatud ning võib seetõttu soovida menetluse taotluse tagasivõtmisega menetluse lõpetada. Sellisel juhul võimaldab isiku ära kuulamine vähendada loa andja halduskoormust (puudub vajadus avaliku väljapaneku korraldamiseks ja/või loataotluse osalise rahuldamata jätmise otsuse vormistamiseks).

3.4 Lisaks käitaja ära kuulamisele tuleb enne keskkonnaloa osalist andmist läbi viia ka loataotluse ning otsuse eelnõu avalik väljapanek ja arutelu (vt käesoleva kommentaari p 6).

4. Keskkonnaloa osalisel andmisel tuleb loa andjal KeÜS § 56 lg-st 3 lähtudes kehtestada ka tingimused, mis on vajalikud selleks, et tagada tegevuse õiguspärasus.

4.1 Loa andja ei pea seejuures kehtestama kõiki tingimusi, mis on asjakohased loataotluses märgitud tegevuste täiemahulise elluviimise korral. Samas on oluline kehtestada tingimused, mis on olulised lubatavate tegevuste seisukohalt.

4.2 Tingimuste määramisel on lähtekohaks taotluses toodud tingimused. Samas ei ole loa andja nendega seotud, vaid peaks ette nägema ka täiendavaid või teistsuguseid tingimusi, kui need on vajalikud selleks, et veenduda tegevuse lubatavuses. Viimasel juhul tuleb käitaja enne loa osalist andmist tingimata ära kuulata (vt käesoleva kommentaari p 3.2.).

5. Keskkonnaloa osalisel andmisel võib loa andja KeÜS § 56 lg 4 alusel sätestada, et tegevuse piiranguid ja muid kõrvaltingimusi (nt seiremeetmeid) kohaldatakse ajutiselt, st neid võidakse taotluse lõplikul lahendamisel muuta. Osaliselt antud keskkonnaloa ajutiste tingimuste muutmisel ei saa loataotleja tugineda usalduse kaitsele. Selle lahenduse eeliseks on, et käitaja tegevust on võimalik keskkonnahäiringute vältimise ja vähendamise eesmärgil reguleerida juba enne lõpliku otsuse tegemist, samas aga võib loa andja vajaduse korral tingimusi muuta.

Vajadus tingimuste hilisemaks muutmiseks võib esineda näiteks juhul, kui keskkonnamõjude hindamise käigus selgub, et kavandatud tegevusega kaasnevad häiringud on esialgselt arvatust suuremad. Samuti annab see võimaluse hinnata lubatud tegevuste suhtes määratud kõrvaltingimuste tõhusust ja neid vajadusel korrigeerida.

5.2 Teisalt muudab loa tingimuste ajutine sätestamine loataotleja positsiooni oluliselt ebasoodsamaks. Osaliselt lubatud tegevuse piirangud ja kõrvaltingimused ei ole sellisel juhul lõplikult selged, suurendades oluliselt ebakindlust kavandatud tegevuse otstarbekuse ja teostatavuse suhtes. Seetõttu on oluline, et haldusorgan selgitaks isiku ärakuulamise muuhulgas ka seda, kas tingimused määratakse ajutisena või mitte, ning võimalusel selgitaks välja, kas isik on valmis tegevust ellu viima ka koormavamate kõrvaltingimuste korral. Igal juhul tuleks tingimuste hilisemat muutmist lõpliku otsuse tegemisel ka hoolikalt põhjendada.

5.3 KeÜS § 56 lg 4 ei sätesta, kas osalise keskkonnavaloa kõrvaltingimuste ajutisus võib olla tingimuslik, ehk teisisõnu: kas haldusorgan võib määrata kindlaks, millistel juhtudel või millistest kriteeriumitest lähtuvalt loa tingimusi lõpliku otsuse tegemisel muudetakse. Tingimuste hilisema muutmise võimalike aluste väljatoomine suurendaks samas haldustegevuse ettearvatavust (ja läbipaistvust) ning oleks seetõttu kooskõlas õiguskindluse põhimõttega.

5.4 Loa andja võib osaliselt antud keskkonnavaloa kõrvaltingimusi taotluse lõplikul lahendamisel muuta ka juhul, kui ta ei määranud neid eelnevalt ajutistena. Tingimuste muutmise on õigustatud siis, kui esineb mõni KeÜS §-s 59 loetletud muutmise alustest (vt nende kohta lähemalt KeÜS § 59 kommentaare). Sellisel juhul tuleb aga arvestada isiku usalduse kaitsega esialgse otsusega määratud kõrvaltingimuste püsima jäämise suhtes ning sellest tulenevate piirangutega (sh võimaliku kahjuhüvitisega tingimuste loataotleja kahjuks muutmisel), mis tulenevad HMS §-dest 66–67.

5.5 Võrreldes KeÜS § 57 lg-ga 2 (mis samuti võimaldab seada teatud kõrvaltingimusi ajutisena), seisneb oluline erisus selles, et KeÜS § 56 kohaselt tingimusi määrates tuleb hiljem siiski lõplik haldusakt anda. Viimases tuleks esitada kõik haldusakti kõrvaltingimused – ka need, mis varem eelhaldusaktiga kehtestati ja

mida hiljem ei muudetud. Parema ülevaate saamiseks tuleks lõplikus haldusaktis aga selgelt eristada neid kõrvaltingimusi, mis juba varem kehtima hakkasid ning neid, mis hakkasid kehtima alles koos lõpliku loa andmisega. Viimane on oluline eelkõige kaebeõiguse teostamise seisukohalt, et isikutele oleks selgelt arusaadav, milliseid kõrvaltingimusi on veel võimalik vaidlustada.

6. Keskkonnaloa osaline andmine allub KeÜS § 56 lg 5 kohaselt samasugustele menetlus- ja vorminõuetele nagu loataotluse täies mahus läbivaatamine. Seega peab keskkonnaloa osalisel andmisel:

- teavitama avalikkust ja puudutatud isikuid KeÜS §-des 46–47 sätestatud korras;
- korraldama loataotluse ja osalise keskkonnaloa avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu HMS §-des 48–50 ja KeÜS §-s 48 sätestatud korras;
- vormistama keskkonnaloa osalise andmise otsuse vastavalt KeÜS § 53 lg 3 alusel antud määrusele;
- motiveerima keskkonnaloa osalise andmise otsuse analoogselt keskkonnaloa andmise otsusega;
- avalikustama osalise keskkonnaloa analoogselt keskkonnalooaga (sellele viitab täiendavalt ka KeÜS § 58 lg 7).

6.1 Loa osaline andmine ei pikenda samas taotluse läbivaatamise tähtaega. Seetõttu on keskkonnaloa osaline andmine praktikas põhjendatud eelkõige selliste loamenetluste puhul, mille käigus tuleb läbi viia KMH menetlus. Vastasel juhul ei pruugi käitaja soov tegevusega osaliselt varem alustada kaaluda üles kaasnevat halduskoormust.

7. Osalise keskkonnaloa vaidlustamise osas seadus erisusi ette ei näe. Seega tuleks osahaldusakti vaidlustada eraldiseisva haldusaktina. Eeltoodu ei kehti juhul, kui osahaldusakti hiljem muudetakse või kui isikute õiguste riive saab ilmsiks alles koosmõjus lõpliku haldusaktiga.

**§ 57. KESKKONNALOA ANDMINE ENNE LOA TINGIMUSTE LÕPLIKKU MÄÄRAMIST**

(1) Keskkonnaloa andja võib anda keskkonnaloa ka nii, et käesoleva seaduse § 53 lõike 1 punktides 6 ja 8–11 sätestatud tingimused otsustatakse hiljem, kui esialgne hindamine näitab, et loa andmisest keeldumise aluseks olevad asjaolud puuduvad ning loa võimalike tingimuste täitmine ei ole loa taotlejale kavandatava tegevuse tegemisel sedavõrd koormav, et see tooks kaasa kavandatava tegevuse tegemata jätmise. Sellisel juhul tuleb keskkonnaloa tingimused määrata kindlaks käesoleva seaduse §-s 49 sätestatud tähtaja jooksul. Sellisel viisil keskkonnaloa andmisele kohaldatakse käesoleva seaduse § 56 sätteid.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud korras keskkonnaloa andmisel võib käesoleva seaduse § 53 lõike 1 punktides 6 ja 8–11 sätestatud tingimused määrata keskkonnaloa andmisel ajutiselt kuni käesoleva seaduse §-s 49 sätestatud tähtaja jooksul nende tingimuste lõpliku määramiseni. Kui keskkonnaloa andja ei määra selle tähtaja jooksul lõplikke keskkonnaloa tingimusi, loetakse ajutised keskkonnaloa tingimused lõplikeks tingimusteks.

(3) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud korras ei anta keskkonnaluba enne keskkonnamõju hindamise aruande heakskiitmist, kui keskkonnaloa andmisel teostatakse kavandatud tegevuse keskkonnamõju hindamine, ega Natura hindamise aruande valmimist, kui keskkonnaloa andmisel teostatakse Natura hindamine

(4) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud korras kehtestatud keskkonnaloa peale võib halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras esitada halduskohtule kaebuse 30 päeva jooksul vastavalt keskkonnaloa tingimuste määramise kohta antud haldusakti teatavakstegemise päevast või ajutiselt määratud keskkonnaloa tingimuste lõpliku siduvuse omandamise päevast arvates.

1. KeÜS § 57 reguleerib sarnaselt KeÜS §-ga 56 keskkonnaloa menetluses osahaldusakti andmist. Erinevus seisneb eelkõige selles, et kui KeÜS § 56 alusel saab loa andja lubada vaid osa kavandatud tegevusest, siis KeÜS § 57 alusel saab

ta lubada kogu kavandatud tegevust, jättes samas loa tingimused lõplikult kindlaks määramata.

1.1 Normi eesmärgiks on lubada erandkorras loa väljastamist ilma selle kõrvaltingimusi kindlaks määramata. Selline teguviis võib olla põhjendatav näiteks sellega, et loa andja soovib välja selgitada, millised on tegevuse täpsed mõjud (nt müratase ja selle põhjustatav häiring) ning kõrvaltingimusi lõpliku otsuse tegemisel vastavalt sellele korrigeerida (nt piirata mürarikaste tegevuste läbiviimist nädalavahetustel ning öisel ajal). Samas on taoline mõjude „järeleproovimine” võimalik vaid juhul, kui KMH ei ole nõutav või alles pärast seda (hinnates väljapakutud leevendusmeetmete tõhusust).

2. Sarnaselt tegevuse osalise lubamisega KeÜS § 56 kohaselt peab loa andja kindlaks tegema, et puuduvad loa andmisest keeldumise alused (eelkõige, et tegevuse tulemusena ei ületata keskkonna kvaliteedi piirväärtusi). Sellele aitab kaasa ka lõikes 3 sätestatud keeld anda luba ilma lõplike kõrvaltingimusteta välja enne KMH aruande heakskiitmist või Natura hindamise aruande valmimist (vt selle kohta lähemalt käesoleva kommentaari p 4).

2.1 Loa andja peab samuti veenduma selles, et loa võimalikud tingimused ei oleks loa taotleja jaoks liialt koormavad, kuna vastasel korral tooks see kaasa kavandatud tegevusest loobumise. Loa taotleja soovi väljaselgitamiseks peab loa andja hindama, millised võiksid olla võimalikud tingimused ning kuulama ära loa taotleja seisukoha nende suhtes.

2.2 Tegevuse lubamine ilma kõrvaltingimusi kindlaks määramata ei tähenda, et neid ei peagi määrama. Vajalikud kõrvaltingimused tuleb määrata tavapärase loa andmiseks ettenähtud tähtaja (reeglina 90 päeva) jooksul alates nõuetekohase taotluse saamisest.

2.3 Keskkonnavalda andmisele enne loa tingimuste lõplikku määramist kohaldatakse samasuguseid menetlus- ja vorminõudeid nagu tegevuse osalise lubamise puhul. Lisaks tavapärastele keskkonnavalda andmise menetlus- ja vorminõuetele, millele viitab KeÜS § 56 lg 5, on oluline loa taotleja ärakuulamine ning asjaolu, et keskkonnavalda andmine enne loa tingimuste lõplikku määramist ei muuda

loamenetluseks ettenähtud tähtaega. Menetlus- ja vorminõuete kohta lähemalt vt KeÜS § 56 kommentaari punkte 3.2, 3.3, 6 ja 6.1.

3. KeÜS § 57 lg 2 sätestab, et lisaks kõrvaltingimuste kehtestamata jätmisele võidakse need kehtestada ka ajutiselt. Tulenevalt antud sätte lõikes 1 esitatud viitest KeÜS §-le 56 ei teki ka sellisel juhul isikul kaitsmist väärivat usaldust ajutiste tingimuste püsima jäämise suhtes. Seega võib loa andja lõplike tingimuste kehtestamisel kõrvaltingimusi põhimõtteliselt vabalt muuta (vt selle kohta lähemalt KeÜS § 56 kommentaari p 5-5.3).

3.1 Erinevalt KeÜS §-s 56 sätestatust loetakse loa ajutistena kehtestatud kõrvaltingimused loamenetluse tähtaja möödumisel lõplikeks tingimusteks. Seega ei ole loa andjal pärast ajutiste kõrvaltingimustega loa andmist vaja selle täiemahuliseks jõustumiseks enam täiendavat haldusakti anda, vaid esialgne keskkonnaluba loetakse menetlustähtaja möödumisel lõplikuks (sellele viitab ka KeÜS § 57 lg 4). Selline lahendus võimaldab vähendada loa mitmes osas andmisega seotud halduskoormust. Sätte sõnastusest ei tulene samas selgelt, kas loa andjal on täiendavaid menetluslikke kohustusi – eelkõige kohustust teavitada menetlusosalisi sellest, et loa tingimused muutusid lõplikult siduvaks. Viimane on siiski vajalik selleks, et tagada ühelt poolt isikutele efektiivne võimalus oma kaebeõiguse teostamiseks ning teiselt poolt õiguskindluse ja käitaja huvide kaitseks, kuna vastasel juhul võidakse möödalastud kaebetähtaeg kohtute poolt ennistada.

4. KeÜS § 57 lg 3 kitsendab oluliselt keskkonnaloa andmise võimalusi enne tingimuste lõplikku määramist. Lisaks lõikes 1 toodud eeldustele on loa andmine kõrvaltingimusteta või ajutiste kõrvaltingimustega lubatav alles pärast KMH aruande heakskiitmist või Natura hindamise aruande valmimist (kui vastav mõjude hindamine loamenetluses läbi viiakse). Sättel on kaks eesmärki:

- KMH aruanne või Natura hindamise aruanne annavad loa andjale infot nii tegevuse lubatavuse kui ka võimalike kõrvaltingimuste kohta, mis tegevuse suhtes seada tuleb (ent mille efektiivsust loa andja võib soovida veel järele proovida);
- Säte aitab tagada KeÜS § 57 lg-s 4 toodud kaebeõiguse piirangu proportsionaalsust. Kui käitis võiks alustada tegevust juba enne KMH aruande heakskiitu või Natura hindamise aruande valmimist, võiks käitis tulenevalt

kaebeõiguse piirangust tegutseda pika perioodi vältel ilma, et keegi sellele antud luba vaidlustada saaks.

5. KeÜS § 57 lg 4 sätestab erireegli selle paragrahvi alusel antud haldusaktide vaidlustamiseks. Lisaks sellele, et isikutel on õigus selle sätte alusel antud haldusakte vaidlustada 30 päeva jooksul pärast nende teatavakstegemist, on neil ajutiselt määratud tingimuste puhul selleks õigus ka 30 päeva jooksul pärast nende tingimuste lõpliku siduvuse omandamist.

6. Kuigi isikutel on võimalik vastavaid eelhaldusakte vaidlustada juba pärast nende teatavakstegemist ja enne tingimuste lõplikult siduvaks muutumist, ei pruugi see alati olla otstarbekas. Kuna loa andja võib selle kõrvaltingimusi kuni menetlustähtaja lõpuni muuta, on mõistlikum kasutada esmalt haldusmenetluse poolt pakutavaid võimalusi ja mitte koormata kohtuid olukorras, kus algatatud kohtumenetlus võidakse lõpetada vaidlustatud haldusakti muutmise tõttu.

**§ 58. KESKKONNALOA TEATAVAKSTEGEMINE**

(1) Keskkonnaluba või keskkonnaloa andmisest keeldumise otsus toimetatakse loa taotlejale ja teistele isikutele, kelle õigusi keskkonnaluba või selle andmisest keeldumise otsus piirab, kätte vastavalt haldusmenetluse seaduse §-dele 25–30 ja 32 postiga, keskkonnaloa andja poolt või elektrooniliselt.

(2) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud isikute arv on suurem kui 100, toimetatakse keskkonnaluba või keskkonnaloa andmisest keeldumise otsus kätte ainult keskkonnaloa taotlejale.

(3) Keskkonnaluba tehakse teatavaks teate avaldamisega kohalikus või maakondlikus ajalehes. Teade avaldatakse vähemalt ühes üleriigilise levikuga ajalehes, kui loaga lubatud tegevusega võib kaasneda oluline regionaalne või üleriigiline keskkonnahäiring. Vajaduse korral võib teate avaldada üleriigilise levikuga ajalehes ka muudel juhtudel.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud teade peab sisaldama vähemalt järgmisi andmeid:

- 1) millist käesoleva seaduse § 41 lõikes 1 nimetatud tegevust kavandatakse;
- 2) käesoleva seaduse § 42 lõike 1 punktis 1 nimetatud andmed;
- 3) andmed kavandatud tegevuse asukoha kohta;
- 4) tegevusega kaasneva võimaliku keskkonnahäiringu lühikirjeldus;
- 5) andmed selle kohta, kus saab keskkonnaloa või sellest keeldumise otsusega ja otsuse aluseks olnud andmetega tutvuda.

(5) Keskkonnaluba või keskkonnaloa andmisest keeldumise otsus avalikustatakse internetis.

(6) Keskkonnaluba tehakse teatavaks kohaliku omavalitsuse üksusele.

(7) Käesoleva seaduse §-des 51, 56 ja 57 nimetatud haldusaktid tehakse teatavaks keskkonnaloa teatavakstegemiseks ettenähtud korras.

1. KeÜS § 58 lg-s 1 nähakse ette keskkonnaloa andmise ja selle andmisest keeldumise otsuse kättetoimetamise tingimused. Need haldusaktid (nagu ka lõikes 7 nimetatud haldusaktid) tuleb kätte toimetada loa taotlejale ja puudutatud isikutele.



1.1 Puudutatud isikute ring kattub isikutega, kellele tuleb KeÜS § 46 lg 1 alusel loataotlusest teatada. Kui menetluse käigus selgub, et kõigi KeÜS § 46 lg-s 3 sätestatud korras teavitatud isikute õigusi haldusaktiga ei piirata või on selliste isikute ring suurem kui algselt kaasatud isikute ring, tuleb luba või selle andmisest keeldumise otsus toimetada kätte neile isikutele, kelle õigusi tegelikult piiratakse. Haldusakti kättetoimetamise kohustus on keskkonnaloa andjal.

1.2 Loa andja peab puudutatud isikute ringi ise välja selgitama ja haldusakti andmise järel selle viivitamatult kätte toimetama (HMS § 5 lg 4). Kui isikut ei peeta ekslikult selleks, kellele haldusakt tuleks kätte toimetada, kaasneb oht, et haldusakti vaidlustamise võimalused pikenevad kaebetähtaja hilisema kulgema hakkamise tõttu. Seetõttu on puudutatud isikute väljaselgitamine nii loa omaja kui ka haldusorgani enda huvides ning kahtluse korral tuleks eelistada loa kättetoimetamist, kui see ei too haldusorganile kaasa ebamõistlikke kulusid. Kättetoimetamine peab toimuma HMS 1. peatüki 7. jaos sätestatud korras. Kohaldatav ei ole vaid HMS § 31, mis reguleerib kättetoimetamist ajalehes, arvestades, et ajalehes teate avaldamine on KeÜS §-s 58 eraldi sätestatud.

2. KeÜS § 58 lg-s 2 on reguleeritud keskkonnaloa kättetoimetamine juhul, kui puudutatud isikute arv on suurem kui 100. KeÜS § 46 lg 4 kohaselt on sellisel juhul menetluse eripäraks ka puudutatud isikutele menetluse alustamise kohta teate edastamata jätmise § 46 reegleid järgides.

2.1 Suurema mõjuga tegevuse kavandamisel eeldab seadus seega menetlusest teadasaamist muudest allikatest, sh ajakirjanduse vahendusel või internetist, samal viisil nagu laiem avalikkus. Menetlusest teadasaamine on suurema hulga puudutatud isikute puhul tõenäoline ka keskkonnaloa eelnõu ja taotluse avaliku väljapaneku kaudu (KeÜS § 48). Kättetoimetamise puhul samasuguse erisuse tegemist õigustab eesmärk hoida kokku haldusorgani kulusid, aega ja tööjõudu. Kui puudutatud isikute ring on suur, tuleb eeldada, et sellised puudutatud isikud on võimelised muul viisil teada saama nii menetluse toimumisest kui ka taotluse kohta haldusakti andmisest. Olukorras, kus puudutatud isikuid on palju ning eelduslikult vähemalt kohaliku tähtsusega ajakirjandus taotluse olemasolu kajastab, peaksid olema avalikkusele loa andmise või andmata jätmise kohta informatsiooni pakkumise võimalused piisavad, et puudutatud isikud oleksid võimelised selle leidma.

2.2 KeÜS § 58 lg-s 2 ei ole puudutatud isikute paljususe korral ette nähtud keskkonnaloa või selle andmisest keeldumise otsuse kättetoimetamist kitsamale ringile enam puudutatud isikutele (nt tegevuskoha piirinaabritele või menetluse käigus seisukohti esitanud isikutele). Samasuguse sisuga on HMS § 31 lg 1 p 1, mis ei nõua haldusakti kättetoimetamist muul viisil kui ajalehes avaldamisega juhul, kui haldusakt on vaja kätte toimetada enam kui 100 isikule. Ainsana tuleb keskkonnaluba või selle andmisest keeldumise otsus toimetada sellisel juhul kätte loa taotlejale. Selle poolest erineb regulatsioon nt planeeringute kehtestamise otsuste kättetoimetamise regulatsioonist (PlanS § 25 lg 7).

2.3 Hea halduse tavaga on kooskõlas selliste isikute, kelle huve loa andmine enam kahjustab, informeerimine ulatuslikumalt kui KeÜS § 58 lõikes 2 ette nähtud. Sellise olukorraga võib tegemist olla juhtudel, kus isikule on KeÜS § 46 lg 1 kohaselt või haldusmenetluse üldpõhimõtetele tuginedes (vt KeÜS § 46 lg 4 kommentaari) keskkonnaloa taotluse kohta info kätte toimetatud või kus isik jääb lootma loa kättetoimetamisele seetõttu, et loa andmine mõjutab teda ulatuslikumalt kui ülejäänud laia menetlusosaliste ringi (nt on tegemist kinnistu piirinaabriga). Viimasel juhul tuleb luba kätte toimetada haldusmenetluse üldpõhimõtetest lähtuvalt isikutele, kelle õigusi või huve keskkonnaloa andmine kahjustab, et tagada nende informeeritus ja võimalused õiguste kaitseks vaide- või kohtumenetluses, kui loast teavitamine ei põhjusta ülemäärast aja- või rahakulu. Kui isiku ootus, et teda loa andmisest isiklikult teavitatakse, tugineb objektiivsetele põhjustele (see võib anda alust vaide esitamise või kohtusse pöördumise tähtaja ennistamiseks), on loa kättetoimetamine enam puudutatud isikutele ja vastuväiteid esitanud isikutele õigusrahu kiiremaks saavutamiseks ka loa omaja ja loa andja huvides.

3. Keskkonnaloa andmine tehakse teatavaks üldjuhul piirkondlikus ajalehes (KeÜS § 58 lg 3).

3.1 Keskkonnaloa andja saab otsustada teate avaldamise koha ise, võttes arvesse loa tähtsust, kavandatava tegevuse võimalikku mõju keskkonnale, puudutatud isikute hulka ning avalikkuse huvi loa andmise vastu avaliku arutelu käigus, samuti aga ka teate avaldamise kulutuste suurust ja ajalehe lugejaskonna arvu. Mitmes kohalikus või maakondlikus ajalehes teate avaldamise nõuet ei ole

kehtestatud, samuti ei ole nõutav teate avaldamine rohkem kui ühel korral. Samas aga pole mitmes ajalehes või mitmel korral teate avaldamisele piirangut seatud.

3.2 KeÜS § 58 lg 3 teine lause nõuab ulatuslikuma keskkonnahäiringu võimalikkuse korral teate avaldamist vähemalt ühes üleriigilise levikuga ajalehes.

3.2.1 Tingimus kattub loataotluse kohta üleriigilises ajalehes teate avaldamise tingimusega KeÜS § 47 lg-s 2. Mõnevõrra detailsemalt on aga sisuliselt sama tingimus sõnastatud kompleksloa taotluse avalikustamise korral THS § 33 lg-s 4. Nõue on kohaldatav, kui tegevuse eeldatav mõju keskkonnale tekib kas kogu Eestis või suuremas piirkonnas. Kui mõjuala ulatub üle maakonna piiride, ei pruugi tegemist olla regionaalse keskkonnahäiringuga, kui neis maakondades võib mõjutatud saada vaid väike territooriumi osa. Nende mõistete sisustamisel on keskkonnavalda andjal lai diskretsioon, mis on kohtu poolt piiratud ulatuses kontrollitav.

3.2.2 Ka üleriigilise või regionaalse keskkonnahäiringu korral võib teate avaldada täiendavalt kohalikus või maakonnalehes (või mõlemas). Samuti ei ole seaduses kehtestatud nõudeid teadete arvule. Jälgida tuleb, et ka kohalikud elanikud (keda plaanitav tegevus tõenäoliselt kõige rohkem mõjutab) tegevusest vajaliku intensiivsusega teavitatud oleksid. Loa andjal on seejuures lai valikuruum.

3.2.3 Üleriigilise levikuga ajalehe all peetakse sarnaselt PlanS § 29.2 lg 11 p-le 1 ja THS § 33 lg-le 4 silmas mitte selliseid ajalehti, mis on tellitavad ja kättesaadavad üleriigiliselt, vaid mis on suunatud lugejatele mis tahes Eesti piirkonnas. Kuna KeÜS kasutab *ajalehe*, mitte *päevalehe* mõistet, tuleb eeldada, et lubatav on teate avaldamine ka mõnes nädalalehes. Sätte eesmärki silmas pidades peab aga ajalehe lugejaskond olema piisavalt suur, et avalikkusel oleks piisavad juurdepääsuvõimalused keskkonnavalda. Ka kohaliku ega maakonnalehe avaldamissagedusele ei ole KeÜS § 58 lõikes 3 nõudeid kehtestatud.

3.3 KeÜS § 58 lg 3 ei reguleeri keskkonnavalda andmata jätmise otsuse avalikustamist. Seega juhul, kui luba jäetakse andmata, ei pea sellest ajakirjanduse vahendusel teatama. Kuigi KeÜS § 58 lõike 4 p 5 tekstist nähtuvalt tuleb teates esitada teave selle kohta, kus saab keskkonnavalda andmisest keeldumise otsusega ja selle aluseks olnud andmetega tutvuda, on KeÜS § 58 lg 3 eesmärk kitsam – anda laiemale avalikkusele teavet loa andmise ja sellega kaasnevate võimalike

keskkonnahäiringute kohta. Lõike sõnastusest saab järeldada, et ajaleheteadet ei saa samastada keskkonnavalda kättetoimetamisega. Selleks, et ajalehes teate avaldamist pidada haldusakti kättetoimetamiseks, peaks see olema seaduses otsesõnu kirjas (HMS § 25 lg 2). Kui isikule pole keskkonnavalda muul viisil kätte toimetatud, siis ei saa loa peale edasikaebamise tähtaega hakata arvutama ka ajaleheteate avaldamisest, eeldusel, et pole tõendatud, et isik ajalehes teadet luges (HKMS § 46 lg 7).

4. Teade tuleb avaldada viivituseeta (HMS § 5 lg 4). Kui teade on jäetud õigusvastaselt avaldamata, ei too see kaasa keskkonnavalda õigusvastasust ega tühistamist, küll aga võib see olla aluseks kaebetähtaja pikenedamisel kohtule loa tühistamisnõude esitanud isiku jaoks, kellele pole luba kätte toimetatud KeÜS § 58 lõike 1 kohaselt.

5. KeÜS § 58 lg-s 4 reguleeritakse eelmises lõikes nimetatud teate sisu. Seejuures on keskkonnavalda andjal teate sisu osas samuti kaalumiseruum ning seaduses sätestatu on vaid minimaalselt nõutav. Kui nõutud andmed ei pruugi olla piisavad loaga kaasnevate mõjude kirjeldamiseks, võib loa andja lisada teatesse täiendavat informatsiooni.

#### 5.1 Nõutavate andmete hulka kuuluvad:

- tegevuse kirjeldus (KeÜS § 58 lg 4 p 1 ja p 4), kusjuures piisav ei ole üksnes nt „vee erikasutus ja maavara kaevandamine”, vaid selgitada tuleb selle tegevuse sisu (milles tegevus seisneb, milliseid saasteaineid välisõhku viiakse, millist maavara kaevandatakse jne). Tegevuse kirjeldamisel tuleb silmas pidada, et teates ei sisalduks isiku ärisaladuseks olevaid andmeid ega riigisaladust;
- loa omaja nimi ja isiku- või registrikood (KeÜS § 58 lg 4 p 2; § 42 lg 1 p 1);
- tegevuskoha andmed (KeÜS § 58 lg 4 p 3), nt aadressi ja katastriüksuse tunnuse näitamine. Siin ei saa nõutavaks pidada detailsema teabe andmist asukoha keskkonnaseisundi, visuaalsete omaduste või õigusliku seisundi kohta (kelle omandis on või kas paikneb kaitsealal);
- võimaliku keskkonnahäiringu lühikirjeldus (KeÜS § 58 lg 4 p 4), milles tuleks kajastada peamised eeldatavad mõjud lühidalt. Vajalik ei ole väikese tõenäosusega

häiringute kirjeldamine ja iga üksiku detaili esitamine, vaid oluline on välja tuua peamised tagajärjed, mis avalikkuse jaoks võivad kõige suuremat tähtsust omada;

- andmed keskkonnaloaga tutvumise võimaluste kohta (KeÜS § 58 lg 4 p 5). Selleks tuleb üldjuhul ära näidata loa andja konkreetne struktuuriüksus ja selle aadress või viide asjakohasele veebilehele. Kui andmed ei ole kättesaadavad ühest asukohast, tuleb ära näidata ka nimetatud töik ja kõik asukohad.

5.2 Kui teates avaldatakse vähem andmeid kui nõutud või on andmed avaldatud ekslikult, on sellel sarnased tagajärjed kui teate mitteavaldamisel: loa õigusvastasust see asjaolu kaasa ei too, küll aga võib see anda aluse vaidlustamistähtaegade pikenedamisele.

6. Nii keskkonnaluba kui selle andmisest keeldumise otsus tuleb avalikustada internetis (KeÜS § 58 lg 5). Kättesaadav peab olema luba tervikuna, kui seadusest ei tulene teisiti (nt ärisaladuse või riigisaladuse kaitse vajadus). Seadus ei täpsusta, millisel veebilehel haldusakt tuleb avalikustada, kuid avalikustamise kohustus lasub loa andjal (Keskkonnaministeeriumil või Keskkonnaametil) ning sellest järeldub, et Keskkonnaametil peab olema võimalik tagada loa kättesaadavus veebilehel.

7. Loa avalikustamise ajalist perioodi seaduses sätestatud ei ole. Nii on võimalik mõista seaduse nõuet tähtajatuna, kuid välistatud ei ole, et ligipääs keskkonnaloale lõpeb mõistliku aja jooksul pärast loa kehtivuse lõppemist. Ka keskkonnaloa andmisest keeldumise otsuse avalikustamiseks pole seaduses kindlat ajalist perioodi ette nähtud.

8. Keskkonnaloa teatavakstegemine on nõutav kohaliku omavalitsuse üksusele (KeÜS § 58 lg 6). See kohustus on loa andjal ning teatavakstegemine peab aset leidma viivitamatult (HMS § 5 lg 4). Teatavakstegemise vormile ei ole seaduses nõudeid kehtestatud ning see võib toimuda nii elektrooniliselt kui ka kirja teel. Luba tuleb teatavaks teha kõigile neile kohaliku omavalitsuse üksustele, kelle arvamust loa andmisel KeÜS § 43 kohaselt küsiti.

9. KeÜS § 58 lg 7 kohaselt tuleb eelmärgitud korras teatavaks teha ka KeÜS §-des 51, 56 ja 57 sätestatud eel- ja osahaldusaktid. See kord puudutab nii avalikkuse teavitamist (§ 58 lg-d 3, 4 ja 5), kohalike omavalitsuse üksuste teavitamist (§ 58 lg 6)

kui ka selliste haldusaktide teatavakstegemist (kättetoimetamist) loa taotlejale ja menetlusosalistele (§ 58 lg 1).

**§ 59. KESKKONNALOA MUUTMINE**

**(1) Keskkonnaloa andja muudab keskkonnaloa tingimusi juhul, kui:**

**1) keskkonnaloa omaja taotleb käesoleva seaduse § 53 lõike 1 punktis 1 või 2 nimetatud andmete muutmist, sealhulgas keskkonnaloa alusel kasutatava ehitise või tegutseva käitise võõrandamise korral;**

**2) seire tulemusel või muul viisil selgub, et keskkonnaloaga lubatud tegevusega kaasneb keskkonnaoht või oluline keskkonnahäiring ning huvi keskkonnaloa muutmata jätmiseks ei ole ülekaalukas;**

**3) keskkonnaloa andjal oleks olnud õigus jätta keskkonnaluba välja andmata hiljem muutunud asjaolude, sealhulgas parima võimaliku tehnika arengu, kui selle kasutamine on õigusaktiga nõutav, või keskkonnariski suuruse muutmise tõttu või hiljem muutunud õigusnormi alusel ning keskkonnaloa muutmist õigustab keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või muu huvi, mis kaalub üles isiku usalduse, et keskkonnaluba jääb kehtima.**

**(2) Keskkonnaloa andja võib keskkonnaloa tingimusi muuta juhul, kui:**

**1) ilmneb, et luba oli selle andmise ajal õigusvastane;**

**2) jõustunud kohtuotsusega on tühistatud kohtuotsus, millel luba põhines;**

**3) käesoleva seaduse § 53 lõike 1 punktides 5–11 nimetatud tingimuse aluseks olnud õigusnorm on kaotanud kehtivuse;**

**4) muutub loa omaja keskkonnaloa alusel toimuv tegevus, kasutatav tehnoloogia või muutuvad seadmed.**

**(3) Keskkonnaloa muutmisel ei ole haldusmenetluse seaduse § 67 lõike 4 punkt 2 kohaldatav.**

**(4) Keskkonnaloa muutmise taotluse vaatab keskkonnaloa andja läbi keskkonnaloa andmiseks sätestatud korras. Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatud juhul muudetakse keskkonnaluba seitsme päeva jooksul taotluse saamisest arvates.**

**(5) Keskkonnaloa muutmise otsustatakse avatud menetluseta:**

**1) kui keskkonnaloa muutmine ei mõjuta keskkonnariski suurust, keskkonnaloa muutmisel ei toimu keskkonnamõju hindamist ning puudub muu oluline avalik huvi avatud menetluse läbiviimiseks;**

**2) kui menetluse kiirem läbiviimine on vajalik keskkonnaohu vältimiseks;**

**3) käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatud juhul.**

**(6) Keskkonnaloa muutmine tehakse teatavaks keskkonnaloa teatavakstegemiseks ettenähtud korras.**

1. KeÜS § 59 sätestab keskkonnaloa muutmise alused, mis on ühtlasi ka keskkonnaloa kehtetuks tunnistamise alusteks. Etteruttavalt võiks isegi öelda, et keskkonnaloa muutmine on kehtetuks tunnistamise leebem ja esmajärjekorras rakendatav versioon. Keskkonnaloa muutmisele tuleb lisaks KeÜS §-le 59 kohaldada ka HMS asjakohaseid sätteid (HMS §-d 64–70) ja vajadusel ka keskkonnaseadustiku eriosa vastavas seaduses sätestatud (kui vastavas eriosa seaduses reguleeritakse keskkonnaloa muutmist HMS-st või KeÜS §-st 59 erinevalt). KeÜS § 59 ei pööra mingit tähelepanu muudetava haldusakti õiguspärasusele või õigusvastasusele ega sellele, kas luba muudetakse isiku kahjuks või kasuks. Nendes küsimustes tuleb lähtuda HMS-st.

2. KeÜS § 59 lg 1 koondab keskkonnaloa muutmise aluseid, mis lõike sõnastusest lähtuvalt ei ole diskretsioonilised. See tähendab, et KeÜS § 59 lg 1 p-des 1–3 kirjeldatud asjaolude ilmnmisel ei saa keskkonnaloa andja otsustada, kas keskkonnaloa tingimusi muuta, vaid tal tuleb neid muuta. Samas eeldab asjaolude hindamine sageli kaalutusotsuse langetamist (nt baseerub keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu tuvastamine eelkõige hinnangul, milles on oma osa ka teaduslikul ebakindlusel).

2.1 KeÜS § 59 lg 1 p 1 alusel muudetakse loa omaja nime ja kontaktandmeid. Selleks on vajalik loa omaja taotlus. Andmeid kaasajastatakse ka peale ehitise või käitise võõrandamist, kui sellega seoses muutub loa omaja tegevuskoht. Kui loa omaja esitab vastavasisulise taotluse, siis muudetakse andmeid esitatud taotluse alusel, kuid haldusorgan peab muutma andmeid keskkonnalooas ka juhtumil, mil taotlust ei esitata. Haldusorgan saab muuta neid andmeid ka omal algatusel HMS §



35 lg 1 p-de 2 ja 3 alusel, algatades menetluse peale seda, kui ta on saanud teada andmete muutumisest.

2.1.1 Loa omaja andmete muutumise tõttu ei ole vaja keskkonnaluba muuta KeÜS § 59 lg 1 p 1 alusel, kui luba muudetakse keskkonnaloast tulenevate õiguste ja kohustuste üleandmise tõttu. Loa muutmise erisuste kohta sellisel juhtumil vt KeÜS § 60 kommentaari.

2.2 KeÜS § 59 lg 1 p-st 2 lähtudes tuleb haldusorganil keskkonnaluba muuta, kui seire tulemusel või muul viisil selgub, et keskkonnaloaga lubatud tegevusega kaasneb keskkonnaoht või oluline keskkonnahäiring, ning huvi keskkonnaloa muutmata jätmiseks ei ole ülekaalukas. Enne keskkonnaloa muutmise otsustamist tuleb haldusorganil seega kindlaks teha:

- 1) kas tegevusega kaasneb keskkonnaoht või oluline keskkonnahäiring;
- 2) millist huvi kaitseb keskkonnaluba olemasoleval kujul;
- 3) kas tuvastatud huvi saab pidada olulisemaks kui tegevusest lähtuvat keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut.

KeÜS § 59 lg 1 p 2 alusel muudetakse keskkonnaluba juhtumil, mil tegevuse jätkamiseks senisel kujul puuduvad ülekaalukad põhjused. Haldusorgan peab endale lisaks keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu tuvastamisele selgeks tegema ka huvid, mis toetavad loa muutmist ja asjaolud, mis räägivad sellele vastu, kuna loa muutmise alus eeldab kaalutusotsuse langetamist. Näiteks on kiirenenud veekogu eutrofeerumine ning on alust arvata, et see on põhjustatud just loa omaja tegevusest. Loa muutmist toetab tõdemus, et veekogu seisundi parandamiseks ei ole muid võimalusi kui muudatused loa omaja tegevuses. Loa tingimuste muutmise keskkonnakaitsealine vajadus võib aga põrkuda faktiga, et loa omaja ei suuda oma tegevust vajalikus ulatuses muuta ning tema näol on tegemist suure tööandjaga, kes lisaks muule osutab tehase kõrval olevale alevikule mitmeid kommunaalteenuseid (küte, kanalisatsioon). Haldusorganil tuleb langetada otsus loa tingimuste muutmiseks või muutmata jätmiseks kõiki neid vastandlikke asjaolusid arvestades.

2.3 KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel muudetakse keskkonnaluba siis, kui keskkonnaloa andjal oleks olnud õigus jätta keskkonnaluba välja andmata hiljem muutunud

asjaolude, sealhulgas parima võimaliku tehnika arengu või keskkonnariski suuruse muutumise tõttu või hiljem muutunud õigusnormi alusel ning keskkonnavalda muutmist õigustab keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või muu huvi, mis kaalub üles isiku usalduse keskkonnavalda kehtima jäämise suhtes. Eeltoodust nähtub, et kommenteeritavas punktis esitatakse keskkonnavalda muutmise alustest avatud loetelu. Sellele osundab normi sõnastus, milles viidatakse üldiselt *muutunud asjaoludele*, mis võivad olla loa muutmise põhjuseks parima võimaliku tehnika arengu, keskkonnariski suuruse muutumise või muutunud õigusnormi kõrval. See tähendab, et KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel saab muuta keskkonnavalda ka juhtumitel, mida ei ole punktis 3 otsesõnu kirjeldatud, kuid mis on vaadeldavad asjaolude muutumisena. Toimunud muutused peavad olema sellised, mille tõttu oleks haldusorganil loa muutmise kaalumise hetkel võimalik jätta keskkonnavalda andmata.

2.3.1 Ühe võimaliku loa muutmise põhjusena toob KeÜS § 59 lg 1 p 3 välja parima võimaliku tehnika arengu. Parima võimaliku tehnika areng loa kehtivuse jooksul võib põhjustada loa tingimuste muutmise KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel eelkõige siis, kui kasutatava parima tehnika võimalustest lähtuvalt on loas määratletud nt heitkogused, mida loa omaja võib keskkonda viia. Kui loas sisaldub loa omaja üldine kohustus rakendada parimat võimalikku tehnikat, siis tähendab see loa omaja kohustust teha kasutatavas tehnikas ka loa kehtivuse ajal vajalikke muudatusi, kui parim võimalik tehnika areneb, ning loa muutmiseks KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel puudub sellisel juhul vajadus.

2.3.2 Loa muutmise KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel võib olla ajendatud ka muutunud keskkonnariskist. Keskkonnarisk võib muutuda loa kehtivuse ajal näiteks seetõttu, et uute teadmiste valguses hinnatakse ümber riski põhjustavad tegurid – väheriskantseks peetud tegevust loetakse uuematele andmetele tuginedes mõõdukalt riskantseks või muutub midagi ümbritsevas keskkonnas (moodustatakse uus kaitseala, rajatakse tundlik objekt, nagu näiteks haigla või lasteasutus). Vähest riski hõlmava tegevuse juures kasutatavad meetmed võivad olla erinevad, võrreldes mõõdukalt riskantse tegevuse puhul rakendatavate meetmetega, mistõttu riski muutumise ilmnemise hetkel luba andes oleks loa andja sätestanud loas ilmselt rangemad nõuded riski ohjamiseks. Haldusorgan peab otsustama, kas keskkonnariski suurus on muutunud piisavalt oluliselt, et sellele tuleks koheselt

reageerida loa tingimuste muutmisega või on võimalik oodata keskkonnavalda kehtivuse lõpuni. Paralleelselt tuleb loa andjal hinnata ka seda, kas muutmist toetab keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või mõni muu kaalukas huvi.

2.3.3 KeÜS § 59 lg 1 p 3 loeb üheks võimalikuks loa muutmise põhjuseks ka õigusnormi muutmist. Õigusnormide muutumisega tuleb nii loa andjal kui ka loa omajal arvestada ja olukorraga kohaneda, kuivõrd keskkonnavalda antakse tähtajatult (vt lähemalt KeÜS § 53 lg 2 kommentaari) või on osade lubade kehtivusaeg väga pikk (nt maavara kaevandamisluba antakse kehtiva MaaPS kohaselt kuni 30 aastaks) ning muudatused õigusaktides vältimatud. KeÜS § 59 lg 1 p 3 hõlmab juhtumeid, mil vastuolu õigusnormiga on põhimõttelist laadi, ning loaga lubatakse teha midagi, mis seaduse või määrusega on sõnaselgelt keelatud. Näiteks lubatakse loaga veekogu tõkestada, kuid õigusnormi muudatuste kohaselt on teatud tunnustele vastava veekogu tõkestamine loas sätestatud tingimustel keelatud. Sellisel juhtumil ei saa loa andja ega ka loa omaja õigusnormi ja loa vastuolu ignoreerida ning olemasolevad õigussuhted tuleb KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel üle vaadata.

2.3.4 Teisalt ei õigusta mis tahes muudatused (nt normi sõnastust korrigeerivad või täpsustavad muudatused) õigusaktis haldusaktide muutmist, kuivõrd see muudaks õigussuhted tarbetult ebakindlaks. Lisaks tasub märkida, et seadusandja ei ole omavahel sidunud haldusakti kehtivust ja haldusakti õiguspärasust, mistõttu puudub lubade pideva kaasajastamise järele ka praktiline vajadus. Lähtudes HMS § 60 lg-st 2 on kehtiva haldusakti resolutiivosa kohustuslik igaühele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele. See tähendab, et nii loa omaja kui ka loa andja peavad lähtuma keskkonnavalda ja seda vaatamata sellele, et loa kehtivuse ajal on see sattunud vastuollu õigusnormiga.

2.3.5 Seejuures peab toimunud muutustele (parima tehnika areng, keskkonnariski muutus, õigusnormide muutus) lisanduma keskkonna tõhusama kaitse vajadus või muu huvi.

2.3.6 Keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus, mis õigustaks õiguspärase keskkonnavalda muutmist (kehtetuks tunnistamist) KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel, peab olema selgelt väljendunud. Keskkond vajab ulatuslikumat kaitset ka juhul, kui lubatud tegevusega kaasnevad riskid on muutunud, kuid loa tingimused ei ole piisavad

muutunud riski ohjamiseks ning see, kas keskkonnaoht või oluline keskkonnahäiring on juba ilmnenud või mitte, ei oma tähtsust (muudatused ohu või häiringu tõttu on hõlmatud KeÜS § 59 lg 1 p-ga 2).

2.3.7 Keskkonnavalda muutmise võib olla ajendatud lisaks keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadusele ka „muust huvist”. Kuivõrd seadusandja on muule huvile viidanud keskkonnakaitsest eraldi, siis võib arvata, et selle all on mõeldudki keskkonnakaitse vajadustest väljapoole jäävaid valdkondi – sotsiaalset keskkonda või majandustegevust. Näiteks kui parima võimaliku tehnika juurutamine võimaldab olemasolevast tootmisest lähtuvaid heiteid vähendada ulatuses, mis lubab piirkonda rajada uusi kätisi, siis saab haldusorgan kaaluda olemasolevate kätiste keskkonnalubade muutmist just KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel, et võimaldada uute kätiste rajamist ja edendada seeläbi ettevõtlust.

2.3.8 Lisaks eelnevalt käsitletud keskkonnavalda muutmise eeldustele peab ajend loa muutmiseks KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel olema piisavalt kaalukas, võrreldes loa omaja usaldusega keskkonnavalda kehtima jäämise suhtes. Loa omaja usaldust loa kehtima jäämise suhtes tuleb kaaluda kõigi muude asjaoludega, mis on loa muutmise menetluses välja selgitatud. Kui muutunud asjaolud ja keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või muu huvi kaaluvad üles isiku usalduse, siis tuleb KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel luba muuta. Kui kaalukamaks osutub isiku usalduse kaitse vajadus, siis tuleb loa muutmise menetlus lõpetada.

3. KeÜS § 59 lg 2 koondab keskkonnavalda muutmise diskretsioonilisi aluseid ehk juhtumeid, mil haldusorgan võib ise otsustada, kas luba muuta või mitte.

3.1 KeÜS § 59 lg 2 p 1 alusel võib keskkonnavalda tingimusi muuta, kui ilmneb, et luba oli selle andmise ajal õigusvastane. Nagu eelnevalt märgitud, ei kahjusta haldusakti õigusvastasus üldjuhul selle kehtivust (v.a juhul kui tegemist on tühise haldusaktiga). Õigusvastase keskkonnavalda muutmise on lubatud ka HMS § 66 lg-ga 1. Õigusvastane haldusakt tekitab eelduslikult loa omajale samasuguse usalduse kui õiguspärane keskkonnaluba, kuna loa õigusvastasus pole üldjuhul ilmselge ning keskkonnavalda saanud isik võib lähtuda eeldusest, et haldusorgan on talle andnud õiguspärase keskkonnavalda. Seetõttu on iga haldusakti muutmise juures oluline arvestada loa omaja usaldusega talle antud haldusakti kehtima jäämise suhtes.

3.2 Keskkonnaloa tingimuste muutmine võib olla vajalik ka seetõttu, et jõustunud kohtuotsusega on tühistatud kohtuotsus, millel luba põhines. KeÜS § 59 lg 2 p 2 on sõnastuselt analoogne HMS § 44 lg 1 p-ga 4. Keskkonnaloa muutmine sellel alusel võiks toimuda teistmisavalduse või kohtuvea parandamise avalduse läbivaatamise tulemusena.

3.3 KeÜS § 59 lg 2 p 3 järgi võib keskkonnaloa tingimusi muuta, kui kehtivuse on kaotanud õigusnorm, mille alusel on muudetav keskkonnaloa tingimus kehtestatud.

3.3.1 Keskkonnaloa sisu elemendid määratletakse KeÜS § 53 lg-s 1, kuid nende materiaalne sisu lähtub keskkonnaseadustiku eriosa seadusest (vt lähemalt KeÜS § 53 kommentaari). Keskkonnaseadustiku eriosa seadustesse tehtavad muudatused, millega tunnistatakse kehtetuks mõne keskkonnaloa tingimuse aluseks olnud norm, võivad seetõttu kaasa tuua vajaduse keskkonnaluba muuta. Seda, kas õigusnormi muudatus on selline, mille tõttu tuleks ka keskkonnaluba muuta, otsustab loa andja. Loa andja saab seejuures õigusnormi muudatuse tähenduse kõrval arvesse võtta ka loa omaja usalduse kaitse vajadust.

3.3.2 Lisaks õigusnormi muudatusele võivad keskkonnaloa tingimuste muutmise aluseks olla ka keskkonnaloa alusel toimuva tegevuse, kasutatava tehnoloogia või seadmete muudatused (KeÜS § 59 lg 2 p 4). Nimetatud muudatused võivad olla tegevuse kui terviku seisukohast ka väheolulised, mistõttu igasugune muutus tehnoloogias või seadmetes ei too endaga kaasa loa muutmise vajadust. Loa muutmise vajaduse üle otsustab sellistel juhtudel loa andja. Näiteks kui keskkonnalooas on kirjeldatud keskkonnaloa alusel toimuvat tegevust, kasutatavat tehnoloogiat või seadmeid nii täpselt, et esitatud kirjeldust saab pidada osaks loa resolutiivosast, siis ei ole loa omaja tegevus muudatuste tõttu enam vastavuses keskkonnalooaga ning loa tingimusi tuleb muuta. Kui aga keskkonnaloa põhjendavas osas viidatakse kasutatavale tehnoloogiale või seadmetele üldiselt, siis ei pruugi loa muutmine vajalik olla.

4. KeÜS § 59 lg 3 välistab keskkonnaloa muutmisel HMS § 67 lg 4 p 2 kohaldamise. HMS § 67 lg 4 p 2 järgi ei saa isik haldusakti muutmisel tugineda usaldusele, kui muutmise võimalus on ette nähtud seaduses või selleks on jäetud võimalus haldusaktis. Seega kõrvaldab KeÜS § 59 lg 3 isiku õiguspärase ootuse ja usalduse

kaitse kohaldamisele HMS § 67 lg 4 p-st 2 tuleneva piirangu ja laiendab seeläbi mõnevõrra isiku usalduse kaitset.

4.1 HMS § 67 lg 4 p 2 kohaldamine tähendaks keskkonnalubade osas seda, et isiku õiguspärasest ootust ja sellele baseeruvat usaldust ei saaks arvesse võtta, kuivõrd seadused (nii KeÜS kui ka keskkonnaseadustiku eriosa seadused) näevad ette keskkonnavaloa muutmise võimaluse mitmetel erinevatel alustel. Sellele vaatamata ei tohiks jätta arvestamata keskkonnavaloa omaja usaldust saadud keskkonnavaloa suhtes. Enamasti eeldab ju keskkonnavaloa saamine ja selle alusel tegutsemine loa omajalt suurte investeeringute tegemist, samas ei ole kõik tegevusega kaasnevad keskkonnamõjud inimestele kaugelki selged. Seetõttu ei ole loa omaja kaitstud loa muutmise eest isegi siis, kui ta on oma tegevuses järginud kõiki loa ja õigusaktide nõudeid. Kui loa omaja usaldust ei kaitsta, siis saaks loa andja luba muuta sõltumata sellest, kui rängalt mõjub see loa omajale, kas loa muutmiseni viinud olukord oli põhjustatud loa omajast või pigem loast enesest, ning kas loa muutmise kaudu kaitstakse mõnd olulist avalikku huvi või mitte.

4.2 KeÜS § 59 lg 3 kaudu isiku usalduse kaitse mõningane laiendamine ei tähenda kaugelki seda, et olulised avalikud huvid jääksid kaitseta. KeÜS § 59 lg 1 p-de 2 ja 3 sõnastusest nähtub, et loa muutmise saabki kõne alla tulla eelkõige avalike huvide kaitseks. KeÜS § 59 lg-s 2 sätestatud loa muutmise alused on diskretsioonilised, mistõttu saab ja tuleb ka nende rakendamisel lähtuda muuhulgas avalike huvide kaitse vajadusest. Kui avalike huvide kaitseks on vaja keskkonnaluba muuta, siis võib sellega lihtsalt kaasneda riigi kohustus hüvitada isikule varaline kahju, mis isikul haldusakti algsel kujul kehtima jäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib (HMS § 67 lg 3).

5. Keskkonnavaloa muutmisel lähtutakse keskkonnavaloa andmise korrast, st nii loa andmise kui ka muutmise menetlused on ühesugused. Seega tuleb keskkonnavaloa muutmisel lähtuda KeÜS §-des 42–57 sätestatust. Loa muutmiseks KeÜS-s eraldi tähtaega sätestatud ei ole, välja arvatud KeÜS § 59 lg 1 p-s 1 nimetatud muutmise korral (loa omaja nime ja kontaktandmete muutmise), mil haldusorganil tuleb luba muuta seitsme kalendripäeva jooksul taotluse saamisest (KeÜS § 59 lg 4).

5.1 Kui keskkonnaluba muudetakse loa omaja taotlusel, siis tuleb taotluse esitajal tasuda ka riigilõiv (KeÜS § 42 lg 4). Keskkonnaloa muutmiseks ei ole siiski alati vajalik loa omaja taotlus. Keskkonnaloa muutmist saab algatada ka loa andja, kui tal on teavet asjaolude kohta, mis viitavad loa muutmise vajadusele. Sellisel juhul loa omaja riigilõivu tasuma ei pea.

6. Kui keskkonnalube antakse ja ka muudetakse üldjuhul avatud menetluse kaudu ja erandid sellest reeglist tuleb vastavalt KeÜS §-le 44 sätestada seadusega, siis teatud juhtudel võib keskkonnaloa muutmise otsustada avatud menetluseta (KeÜS § 59 lg 5). Avatud menetluse kohaldamise eesmärgiks on koguda otsuse tegemiseks teavet ning ühtlasi anda huvitatud isikutele võimalus otsuse tegemisel kaasa rääkida. Kui keskkonnaluba on võimalik muuta nii, et kumbagi eelnimetatud eesmärki ei kahjustata, siis puudub vajadus ka avatud menetluse kasutamiseks, mis teatavasti on otsuse tegemiseks võrdlemisi ressursimahukas menetlus.

6.1 KeÜS § 59 lg 5 p 1 järgi puudub loa muutmisel vajadus avatud menetluse järele siis, kui see ei mõjuta keskkonnariski suurust ja keskkonnaloa muutmisel ei toimu keskkonnamõju hindamist. Samuti ei tohi esineda muud olulist avalikku huvi (nt tegevuse mõju lähialade elanikele ja sellest lähtuv inimeste huvi loa tingimuste vastu). Seega peaksid tehtavad muudatused olema oma sisu poolest hõlmatud olemasoleva loaga, st tegevusest lähtuv keskkonnariski suurus ei tohi muutuda suuremaks. Kui loa muutmiseks on vajalik keskkonnamõju hindamine, siis toob see kaasa ka avatud menetluse kohaldamise loa muutmiseks, kuna keskkonnamõju hindamine toimub samuti avatud menetluses.

6.2 Avatud menetlust ei kohaldata keskkonnaloa muutmiseks ka juhul, kui tegevusest lähtuva keskkonnaohu vältimiseks on vaja luba muuta kiiresti ning avatud menetluses asja otsustamiseks napib aega. Analoogseid mööndusi haldusmenetluses võimaldab teha ka näiteks HMS § 40 lg 3 p 1, mis lubab jätta menetlusosalised ära kuulamata, kui viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda. Keskkonnaloa muutmisel avatud menetluseta tuleb haldusorganil taolist menetlusviisi põhjendada ning selgitada, millise keskkonnaohu vältimiseks on vajalik menetluse kiirem läbiviimine. Seejuures tuleb loa muutmise ka kiiresti otsustada, st KeÜS § 59 lg 5 p 2 ei tohi rakendada viitega keskkonnaohule ja seejärel langetada loa muutmise otsust alles

90 päeva pärast. Lähtudes KeÜS § 49 lg-st 2 tuleks loa muutmine avatud menetluseta otsustada hiljemalt 30 päeva jooksul.

6.3 Avatud menetlust ei kohaldata ka siis, kui loas muudetakse loa omaja nime ja kontaktandmeid. Loa omaja nimi (ärinimi) ja kontaktandmed on teave, mida ei saa avalikkusega läbi rääkida, mistõttu puudub ka põhjus sellisele muudatusele avatud menetluse kohaldamiseks.

7. Keskkonnaloasse tehtud muudatustest teavitatakse menetlusosalisi ja avalikkust keskkonnaloa andmise teatavakstegemise üldises korras. See tähendab, et loa muutmise teavitatakse analoogselt loa andmisega KeÜS §-s 58 sätestatud korras (vt KeÜS § 58 kommentaare).



**§ 60. KESKKONNALOAS LOA OMAJA ANDMETE MUUTMINE**

**(1) Keskkonnaloa omajal on loa kehtivuse ajal õigus loast tulenevad õigused ja kohustused loovutada teisele isikule.**

**(2) Keskkonnaloas loa omaja andmete muutmiseks esitavad loa omaja ja loa taotleja keskkonnaloa andjale ühise taotluse. Taotluses tuleb märkida tähtpäev, millal loa omaja andmeid muudetakse. Keskkonnaloas loa omaja andmete muutmise taotlus tuleb esitada hiljemalt kümme päeva enne nimetatud tähtpäeva saabumist.**

**(3) Keskkonnaloa andja keeldub keskkonnaloas loa omaja andmete muutmisest, kui seadusega on loa omajale kehtestatud nõuded, millele loa taotleja ei vasta.**

1. Loodusvarade piiratuse ja keskkonna kvaliteedi tagamiseks ei ole üldjuhul võimalik väljastada keskkonnalubasid piiramatus ulatuses, mistõttu saab ja tuleb keskkonnaluba vaadelda isikule antud eriõigusena, mis võib välistada teised samalaadsed tegevused teatud piirkonnas. Näiteks on piiratud maksimaalne võimalik veehulk, mida jõest on võimalik seda kahjustamata võtta, või välisõhku paisatavate saasteainete hulk. See tähendab, et isik, kes soovib asuda tegelema millegagi, milleks on vajalik keskkonnaluba, kuid uusi keskkonnalube keskkonnaseisund väljastada ei võimalda, peab leidma keskkonnaloa omaja, kes soovib talle oma loast tulenevad õigused ja kohustused loovutada. Keskkonnaloa üleminek seniselt omajalt teisele isikule võib olla seotud ka näiteks ettevõtte/käitise üleminekuga ühelt isikult teisele. Eriõiguse omandamine ja ettevõtte/käitise üleminek või jagunemine ongi peamised juhtumid, mil keskkonnaloas on vajalik muuta loa omaja andmeid.

2. Võrreldes kehtiva õigusega on KeÜS §-s 60 sõnaselgelt sätestatud keskkonnaloa üleantavus, st keskkonnaloa omaja võib anda loast tulenevad õigused ja kohustused üle teisele isikule. Senine praktika keskkonnaloa üleantavuse osas on olnud heitlik: osad seadused on näinud vastava võimaluse ette, kuid mitmetes seadustes ei ole loa üleandmisega seonduvat reguleeritud. Seetõttu on praktikas tekkinud mitmeid vaidlusi, kuivõrd haldusorgan on asunud regulatsiooni puudumise tõttu mõnikord seisukohale, et luba ei ole üleantav (ehitusloa üleantavuse kohta vt RKHKo

01.10.2008, 3-3-1-51-08). KeÜS § 60 lg 1 peaks tulevikus analoogsed vaidlused välistama.

3. Loa omaja andmete muutmiseks tuleb esitada loa omaja ja loa taotleja ühine taotlus. Loas seni märgitud omaja nõusolekut vaja pole, kui loa omaja õigusvõime on lõppenud (isik on surnud või registrist kustutatud – nt pärimise korral). Sellisel juhtumil esitab taotluse loa taotleja ning selgitab loa omaja õigusvõime lõppemise asjaolusid.

4. Taotluses tuleb märkida tähtpäev, millal loa omaja andmeid muudetakse. See tähendab, et loa omaja ja loa taotleja saavad ise valida loa ülemineku hetke, mis võib olla oluline keskkonnaluba mittepuudutavatel asjaoludel. KeÜS § 60 lg 2 sätestab, et loa omaja andmete muutmise menetlustoiminguteks on haldusorganil aega 10 päeva. Seega tuleb keskkonnavalua omaja andmete muutmise taotlus esitada hiljemalt kümme päeva enne nimetatud tähtpäeva saabumist.

5. Mitmetes valdkondades esitatakse loa omajale erinõudeid ehk teisisõnu saab keskkonnavalua vaid isik, kellel on näiteks teatav tehniline võimekus, eriteadmised või kogemused. Loast tulenevate õiguste ja kohustuste üleminekuks on seega seadusandja poolt kehtestatud piirava tingimusena loa omaja jätkuv vastavus õigusaktidega sätestatud eritingimustele. Seetõttu saab loast tulenevad õigused ja kohustused loovutada vaid isikule, kes võiks olla ka keskkonnavalua nõu algseks omajaks. Keskkonnavalua andja hindab loa taotleja vastavust loa omajale kehtestatud nõuetele ning teeb loasse vajalikud loa omaja vahetust kajastavad muudatused ainult siis, kui taotleja vastab loa omajale esitatud nõuetele. KeÜS § 60 lg 3 tagab, et keskkonnavaluaaga lubatava tegevusega tegeleksid järjepidevalt vaid nõuetekohase pädevusega isikud ning välistatud oleks nt käitise üleminek ebapiisava ettevalmistusega isikutele. KeÜS § 60 lg 3 alusel kontrollib loa andja loa taotleja vastavust kehtestatud nõuetele, nagu ka algse loa andmise puhul, ning lähtub eeldusest, et loa taotleja asub saadavaid õigusi ja kohustusi heauskselt realiseerima. Seda, kas loa omaja tegutseb vastavalt keskkonnavalua tingimustele, kontrollitakse keskkonnajärelevalve käigus. Kui loa omaja tegevus satub aja jooksul vastuollu loa tingimustega, on vajalik loa muutmise või kehtetuks tunnistamine.

**§ 61. KESKKONNALOA KEHTIVUSE PEATAMINE**

**(1) Käesoleva seaduse § 59 lõikes 1 sätestatud alustel võib keskkonnaloa andja keskkonnaloa kehtivuse täielikult või osaliselt peatada kuni kolmeks kuuks.**

**(2) Keskkonnaloa kehtivuse peatamine otsustatakse ilma avatud menetluseta.**

1. Keskkonnaloa muutmisele ja kehtetuks tunnistamisele võib eelneada keskkonnaloa kehtivuse peatamine. KeÜS § 61 lg 1 lubab keskkonnaloa osalise või täieliku kehtivuse peatada kuni kolmeks kuuks. Keskkonnaloa kehtivuse võib peatada KeÜS § 59 lg-s 1 sätestatud alustel.

2. Loa kehtivuse osalise või täieliku peatamise üldiseks eesmärgiks on peatada keskkonda ohustav tegevus, kuid jätta seejuures loa omajale võimalus oma tegevuse jätkamiseks, kui loa kehtivuse peatamise kestel on suudetud muuta tegevus keskkonnale ohutumaks. Loa kehtivuse peatamine annab loa omajale ka väga tõsise signaali selle kohta, et tema tegevuse jätkamine ei pruugi olla vajalike muudatusteta enam tulevikus võimalik. Seejuures on kehtivuse peatamise periood (kolm kuud) piisavalt pikk aeg selleks, et haldusorgan jõuaks üldjuhul teha loasse vajalikud muudatused või otsustada loa kehtetuks tunnistamise, kui tegevuse muutmise kaudu ei ole võimalik soovitud tulemust saavutada. Seega ei peatata loa kehtivust lihtsalt niisama, vaid kehtivuse peatumisel tuleb otsustada, kas luba on vaja muuta ja kas vajalikud muudatused on võimalik loasse sisse viia kehtivuse peatumise jooksul. Kui leitakse, et loa muutmisest ei piisa, siis võib osutada vajalikuks loa kehtetuks tunnistamine (vt lähemalt KeÜS § 62 kommentaare).

3. Loa kehtivuse peatamine KeÜS § 59 lg 1 p 1 alusel võib kõne alla tulla eelkõige siis, kui loast tulenevate õiguste ja kohustuste üleandmisel ei ole haldusorganile esitatud loa muutmiseks vajalikke andmeid ning loas olevad andmed on muutunud õiguste ja kohustuste ülemineku tõttu eksitavaks. Seega, kui loa omaja ja loa taotleja pole haldusorganile loa muutmiseks vajalikku teavet edastanud, kuid haldusorgan on saanud käitise üleminekust teada, siis üheks võimaluseks vajaliku teabe edastamiseks sundimisel ongi loa kehtivuse peatamine. Võib siiski arvata, et ülalkirjeldatud surveabinõu järele tekib vajadus võrdlemisi harva, kuivõrd loa omaja andmete muutmine keskkonnalooas on muudetud KeÜS-ga väga lihtsaks ja kiireks.

4. Loa kehtivuse peatamise aluseks võib olla ka tegevusega kaasnev keskkonnaoht või oluline keskkonnahäiring (KeÜS § 59 lg 1 p 2). Loa kehtivuse peatumise ajal tuleks haldusorganil koostöös loa omajaga otsustada, kas ja millisel viisil on võimalik loa omajal tegevust jätkata nii, et väheneks keskkonnahäiring või keskkonnaoht. Kui loa omaja tegevust on võimalik vajalikul viisil ilma luba muutmata ümber korraldada, siis saab loa kehtivuse peatamise lõpetada peale ümberkorralduste tegemist. Enamikel juhtudel on ilmselt siiski vajalik ka loa muutmine (vt lähemalt KeÜS § 59 kommentaare).

5. Keskkonnaloa kehtivuse peatamise aluseks on lisaks eeltoodule ka olustiku muutumine (KeÜS § 59 lg 1 p 3). Kehtivuse peatamise vajadus võib lähtuda nii faktilise olustiku muutumisest (nt keskkonnariski suurus on muutunud) kui ka sotsiaalsetest muudatustest (parima võimaliku tehnika kriteeriume on muudetud, õigusnorm on muutunud). Seejuures peab olema tekkinud ka vajadus keskkonna ulatuslikuma kaitse järele. Keskkonnaloa kehtivuse peatumise kestel tuleb olukorda realistlikult hinnata, probleemid kaardistada ja vajadusel algtada loa muutmise või kehtetuks tunnistamise menetlus.

6. KeÜS § 61 lg 1 võimaldab keskkonnaloa andjal peatada loa kehtivuse osaliselt või täielikult. Siinkohal tuleb loa andjal otsustada, kas loa kehtivuse peatamisega soovitatavat eesmärki – peatada keskkonnaohtlik tegevus – on võimalik saavutada loa kehtivuse osalise peatamisega. Kui see on võimalik, siis tuleb loa täieliku kehtivuse peatamisele eelistada loa kehtivuse osalist peatamist, kuivõrd see koormab loa omajat vähem.

7. Keskkonnaloa kehtivuse saab peatada kuni kolmeks kuuks. See tähendab, et keskkonnaloa andja võib kehtivuse peatada ka oluliselt lühemaks ajaks. Loa kehtivuse peatamise kestus tuleks määrata lähtudes HMS § 5 lg-st 2 ja loa kehtivus tuleks peatada võimalikult lühikeseks ajaks.

8. KeÜS § 61 lg 2 sätestab, et keskkonnaloa kehtivuse peatamine otsustatakse avatud menetluseta. See tähendab, et loa kehtivuse peatamise osas avalikkusega ei konsulteerita. Küll aga tuleb ära kuulata loa omaja vastuväited loa kehtivuse peatamisele. Loa omajal on võimalik selle käigus välja tuua argumente, mis räägivad

kehtivuse osalise peatamise kasuks ning samuti osundada sellele, millise aja jooksul tuleks/võiks edasised toimingud otsustada.

9. Avatud menetluse kohaldamine loa kehtivuse peatamise menetluses ei ole otstarbekas, kuna kehtivuse peatamine otsustatakse üldjuhul oluliselt lühema aja jooksul, kui see oleks võimalik avatud menetlust järgides. Samuti ei langetata loa kehtivuse peatamise menetluses avalikkuse seisukohast ühtegi sisulist otsust. Loa kehtivuse peatamine on etapp, kus otsustatakse, millisel viisil loa suhtes sisuline otsustus langetatakse – kas selleks alustatakse loa muutmise või kehtetuks tunnistamise menetlus. Viimatinimetatud otsused tehakse avatud menetluses.

## § 62. KESKKONNALOA KEHTETUKS TUNNISTAMINE

**(1) Keskkonnaloa andja tunnistab keskkonnaloa kehtetuks:**

**1) loa omaja taotlusel;**

**2) kui loa omaja sureb ja loaga lubatud tegevus on seotud loa omaja isikuga või loa omaja õigusvõime lõpeb ilma õigusjärgluseta;**

**3) kui loa alusel lubatud tegevust ei alustata kahe aasta jooksul loa andmisest arvates;**

**4) kui ilmneb, et loa omaja on teadlikult esitanud loataotluses valeandmeid või võltsitud dokumendi.**

**(2) Keskkonnaloa andja võib keskkonnaloa kehtetuks tunnistada:**

**1) käesoleva seaduse §-s 59 sätestatud alustel, kui avalikku või kolmanda isiku huvi ei ole võimalik tõhusalt kaitsta loa muutmisega;**

**2) kui loa omaja ei täida loaga või õigusaktiga sätestatud nõudeid ja loa kehtetuks tunnistamist nõuab oluline avalik huvi või loa omajat on sellise rikkumise eest karistatud.**

**(3) Keskkonnaloa kehtetuks tunnistamisel ei ole haldusmenetluse seaduse § 67 lõike 4 punkt 2 kohaldatav.**

**(4) Keskkonnaluba tunnistatakse kehtetuks ilma avatud menetluseta, kui loa kehtivuse korral esineb keskkonnaoht või oluline keskkonnahäiring või kui haldusorgan ei pea vajalikuks avatud menetluse läbiviimist keskkonnaloa kehtetuks tunnistamisega kaasnevate väheoluliste mõjude tõttu.**

1. Kuna keskkonnaluba on haldusakt, siis kohaldatakse selle kehtetuks tunnistamisele haldusakti kehtetuks tunnistamise kohta sätestatud (vt HMS §-d 64–70). Seejuures võib keskkonnaloa kehtetuks tunnistamine olla täiendavalt reguleeritud ka mõnes keskkonnaseadustiku eriosa seaduses. Siinkohal ei käsitleta eraldi HMS ega keskkonnaseadustiku eriosa seaduste haldusakti kehtetuks tunnistamise regulatsiooni. Oluline on tähele panna, et KeÜS ei tegele kehtetuks

tunnistatava keskkonnaloa õigusvastasuse või õiguspärasuse küsimustega, samuti ei erista KeÜS keskkonnaloa edasiulatuvat või tagasiulatuvat kehtetuks tunnistamist ega kehtetuks tunnistamist isiku kahjuks või kasuks. Kõigis nimetatud aspektides tuleb lähtuda eeskätt HMS regulatsioonist.

2. KeÜS § 62 eristab keskkonnaloa kehtetuks tunnistamisel kahte erinevat kehtetuks tunnistamise aluste gruppi: KeÜS § 62 lg 1 koondab juhtumid, mil keskkonnaluba tunnistatakse alati kehtetuks, ning § 62 lg 2 võimaldab keskkonnaloa andjal otsustada loa kehtetuks tunnistamise üle kaalutusõigusest lähtuvalt.

3. Keskkonnaloa andjal puudub kaalutusruum, kui keskkonnaloa kehtetuks tunnistamist taotleb loa omaja (KeÜS § 62 lg 1 p 1). Seega tähendab loa omaja esitatud taotlus, et kehtetuks tunnistamise menetluse lõppresultaat on üldjoontes teada, ja selleks on loa kehtetuks tunnistamine. See aga ei tähenda, et taotlust oleks võimalik rahuldada automaatselt. Loa kehtetuks tunnistamiseks võib olla vajalik loa omaja tegevuse lõpetamiseks asjakohaste tingimuste esitamine (nt maavara kaevandamise loa kehtivuse lõpetamisel rekultiveerimistingimuste määramine ja prügilaloa lõpetamisel seirekohustused). Kui loa omaja tegevus on selline, mis lõppemisel enam keskkonda ei mõjuta, siis puudub vajadus kehtetuks tunnistamise menetluses sisuliste otsuste järele ning keskkonnaloa kehtetuks tunnistamise saab otsustada lihtsalt ja kiiresti (vt ka KeÜS § 62 lg 4 kommentaari käesoleva kommentaari punktides 6-6.1).

3.1 Keskkonnaluba tunnistatakse kehtetuks loa omaja surma korral (kui loa omaja on füüsiline isik) või loa omaja õigusvõime lõppemisel, kui puudub õigusjärglus (kui loa omaja on juriidiline isik). Loa omaja surma korral on loa kehtetuks tunnistamise eelduseks täiendavalt asjaolu, et loaga lubatud tegevus on seotud loa omaja isikuga. See tähendab, et loa omaja surma tõttu on kaotsi läinud ka loaga lubatud tegevuse eelduseks olnud kompetents. Samas ei ole surnud isiku kaotsi läinud kompetents ainumäärav kriteerium, sest tihti on võimalik, et tegevust jätkavad pärijad või pärijate määratud isikud, kellel on vastav kompetents olemas ja kes vajadusel võivad taotleda omale vastavad isikuga seotud registreeringud või litsentsid.

3.2 Kui KeÜS § 62 lg 1 p-s 1 sätestatud alus (loa omaja taotlus) lähtub loa omaja tahtest ja vastavast tahteavaldusest, siis KeÜS § 62 lg 1 p 2 näol on tegemist faktiga,

paratamatusega. Teatav erisus peitub ka kehtetuks tunnistamise menetluste tulemis. Nagu eelpool öeldud, võib kehtetuks tunnistamise taotluse menetlus tähendada taotleja tegevuse revideerimist ja nõ lahtiste otste sidumist haldusorgani kontrolli all. Loa omaja surma korral või õigusvõime lõppemisel on võimalused selleks ahtad. Keskkonnavalua andja peab samas praktilised probleemid, mis loa kehtetuks tunnistamisega kaasnevad, kõigele vaatamata lahendama. See tähendab, et vajadusel tuleb esitada nõue pärandvara osas või osaleda likvideerimismenetluses. Nende võimaluste puudumisel aga leida ise vahendid ja võimalused vajalikeks tegevusteks.

3.3 Keskkonnavalua tunnistatakse kehtetuks, kui loa omaja ei ole kahe aasta jooksul loa saamisest arvates asunud talle loaga antud õigusi realiseerima (KeÜS § 62 lg 1 p 3). See loa kehtetuks tunnistamise alus aitab vältida piiratud ressursi – milleks loodusvarasid tuleb pidada – kasutusõiguse reserveerimist piiramatuks ajaks. Samuti on sellise regulatsiooni eesmärgiks tagada, et teatud ajal olnud informatsiooni alusel antud õiguse realiseerimist ei lükataks kaugesse tulevikku ja sellega seotud kohustusi hakataks täitma (nt seirekohustused) arvestades, et keskkonnaolukord võib muutuda. KeÜS § 62 lg 1 p 3 seab loa kehtetuks tunnistamise lubatud tegevuse alustamisega. Tekib küsimus, kas loa saab kehtetuks tunnistada, kui isik on teinud ettevalmistusi tegevuse alustamiseks, kuid tegevust ennast pole suutnud reaalselt alustada. Näiteks on tehtud ettevalmistusi kaevandamiseks (koostatud vajalikud projektid, ehitatud juurdepääsuteed või tootmisterritoriumid), kuid kaevandamisega pole veel füüsiliselt alustatud. Mahukate tegevuste puhul võivad sellised ettevalmistused olla nii ajaliselt kui ka rahaliselt väga kulukad. Kuna seadus sellel alusel kehtetuks tunnistamisele iseenesest kaalutusõigust ette ei näe, tuleb otsuse proportsionaalsuse tagamiseks tõlgendada lubatud tegevuse alustamist ilmselt pigem laiendavalt ja käsitada sellena ka vajalikke suuremaid ettevalmistusi. Seejuures saab arvestada sellisteks ettevalmistusteks mõistlikult vajaliku ajaga, et vältida olukorda, kus loa omaja võib püüda ettevalmistuste varjus pikaks ajaks oma tegevust seisata. Teisalt võtavad mõnikord ettevalmistavad tegevused lubamatult kaua (mitmeid aastaid) aega ka haldusorganite tegevusetuse/viivituse tõttu või muudel loa omajast sõltumatutel põhjustel. Seepärast tuleks keskkonnavalua andjal vastava loa kehtetuks tunnistamise aluse rakendamisel olla pigem ettevaatlik ja enesekriitiline.



3.4 KeÜS § 62 lg 1 p 4 alusel tunnistab keskkonnaloa andja loa kehtetuks, kui ilmneb, et luba taotledes on esitatud teadlikult valeandmeid või võltsitud dokumente. Valeandmete esitamine või dokumendi võltsimine viitavad sellele, et isiku enda arvates ta tõepäraseid andmeid esitades keskkonnaluba ei saaks. Vastasel juhul puuduks igasugune põhjus esitada valeandmeid või võltsida dokumenti. Kuna valeandmete esitamise või dokumendi võltsimise korral tuleb loa andjal luba seadusest tulenevalt kehtetuks tunnistada, siis ei ole oluline, milliste andmete kohta on teadlikult valetatud või kas dokument, mida võltsiti, oli loa andmise suhtes otsuse tegemisel üldse oluline. Valeandmete esitamine ja dokumendi võltsimine on kuriteod (vt KarS § 280 ja § 344 ning § 345), mistõttu ei ole haldusorganil võimalik kaaluda, kas ja millistel tingimustel võiks sellise pettuse tähelepanuta jätta.

4. Erinevalt KeÜS § 62 lg-st 1 on sama paragrahvi lõikesse 2 koondatud loa kehtetuks tunnistamise alused, mil keskkonnaloa andjale on jäetud kaalutlusruum. KeÜS § 62 lg 2 hõlmab juhtumeid, mil luba tunnistatakse kehtetuks tervikuna. Loa osaline kehtetuks tunnistamine tähendab loa tingimuste muutmist, mistõttu tuleb sellisel juhtumil kohaldada KeÜS § 59.

4.1 KeÜS § 62 lg 2 p 1 järgi võib keskkonnaloa kehtetuks tunnistada keskkonnaloa muutmisega samadel alustel (vt KeÜS § 59 kommentaari), kui avalikke või kolmanda isiku huve ei ole võimalik loa muutmise kaudu kaitsta. See tähendab, et keskkonnaloa saab kehtetuks tunnistada siis, kui loa muutmise kaudu pole võimalik soovitud tulemuseni jõuda. KeÜS § 62 lg 2 p-st 1 nähtub seega selgelt, et loa kehtetuks tunnistamine on kõige viimane ja radikaalsem samm avaliku ja kolmanda isiku huvi kaitsel, millele eelnevalt tuleb kaaluda loa muutmist.

4.2 KeÜS § 62 lg 2 p 2 järgi võib keskkonnaloa kehtetuks tunnistada, kui loa omaja ei täida loaga või õigusaktiga sätestatud nõudeid ning loa kehtetuks tunnistamise kaudu kaitstakse olulist avalikku huvi või kui loa omajat on loa või õigusakti nõuete rikkumise eest juba varasemalt karistatud. Seega hõlmab KeÜS § 62 lg 2 p 2 juhtumeid, mil loa omaja on rikkunud tal lasuvaid loast või õigusaktist tulenevaid kohustusi.

4.3 KeÜS § 62 lg 2 punkti 2 eristabki sama lõike punktist 1 loa omaja tegevuse mittevastavus kehtestatud nõuetele. Erinevalt KeÜS § 62 lg 2 p-st 1 eeldab § 62 lg 2

p 2 kohaldamine, et loa omaja on eiranud mingit temal lasuvat kohustust. Seejuures ei ole alati oluline ka selle tegevuse tagajärg (nt keskkonnaoht). Kui loa omajat on loa nõuete rikkumise eest varasemalt karistatud, siis võib keskkonnaloa kehtetuks tunnistada vaatamata sellele, et rikkumisega ei kahjustata avalikku huvi. Loa või õigusaktide nõuete taaskordne rikkumine viitab sellele, et loa omajal on keskkonna ja tervise kaitseks kehtestatud nõuete täitmisega järjepidevalt raskusi. Kui loa andja leiab, et rikkumised on tõsised ja võivad tulevikus kaasa tuua soovimatuid tagajärgi, siis on võimalik pidevate rikkumiste tõttu tunnistada luba kehtetuks ka juhul, kui seni pole rikkumistega ebasoodsaid tagajärgi kaasnenud. Seejuures tuleb muidugi arvesse võtta proportsionaalsuse nõuet, arvestades, et keskkonnaloa kehtetuks tunnistamine on isiku jaoks eelduslikult üsna koormavate tagajärgedega.

4.4 Kui loa andja hinnangul on senised rikkumised loa omaja poolt hõlpsasti kõrvaldatavad ja need ei nõua loa kohest kehtetuks tunnistamist, siis on KeÜS § 62 lg 2 p 2 alusel võimalik siduda loa kehtivus loa või õigusaktide nõuete järgimisega (nt kohustada loa omajat teatud tähtaja jooksul rikkumist kõrvaldama ning selle tingimuse järgimata jätmisel kaotab luba kehtivuse).

4.5 Varasem karistatus ei ole aga ainus kehtetuks tunnistamise eeldus. Kui loa või õigusakti nõuete eiramine kahjustab olulist avalikku huvi, siis võib loa kehtetuks tunnistada ka esmakordsel rikkumise tuvastamisel. Keskkonnaloa andja peab hindama tekkinud olukorda tervikuna: millised riskid või ohud kaasnevad tegevuse jätkamisega, kuidas mõjutab loa kehtetuks tunnistamine või kehtetuks tunnistamata jätmise kolmandate isikute õigusi (nt lähedal elavad inimesed, käitise töötajad), ning kas soovitatavat tulemust oleks võimalik saavutada loa kehtivuse peatamise või loa muutmisega. Kui loa andja leiab, et loa või õigusakti nõuete rikkumine on avalikke huve oluliselt kahjustanud ning avalikke huve ei ole võimalik tõhusalt kaitsta teisiti, kui loa kehtivuse lõpetamisega, siis tuleb tunnistada luba kehtetuks.

5. KeÜS § 62 lg 3 välistab keskkonnaloa kehtetuks tunnistamisel HMS § 67 lg 4 p 2 kohaldamise. HMS § 67 lg 4 p 2 järgi ei saa isik haldusakti kehtetuks tunnistamisel tugineda usaldusele, kui kehtetuks tunnistamise võimalus on ette nähtud seaduses või haldusaktis. Seega kõrvaldab KeÜS § 62 lg 3 isiku õiguspärase ootuse ja usalduse kaitse kohaldamisele HMS § 67 lg 4 p-st 2 tuleneva piirangu ja laiendab

seeläbi mõnevõrra isiku usalduse kaitset. Analoogne on ka KeÜS § 59 lg 3, mistõttu vt lähemalt KeÜS § 59 lg 3 kommentaari.

6. KeÜS § 62 lg 4 näeb ette kaks alust, mille esinemisel tunnistatakse keskkonnaluba kehtetuks avatud menetluseta. Avatud menetluse kohaldamata jätmine tähendab, et haldusakt antakse HMS §-des 35–45 sätestatud korda järgides ning mõistagi lähtudes KeÜS 5. peatüki normidest, mis ei puuduta avatud menetlust (KeÜS § 45, § 49). Seejuures tuleb aga tagada menetlusosaliste õiguste kaitse, näiteks ärakuulamine. Haldusakti teatavakstegemine toimub samuti üldkorras. Seega peaks avatud menetluse ärajätmine võimaldama aega kokku hoida ja vähendada halduskoormust. Oluline on ka see, et vähem toiminguid hõlmav menetlus nõuab osapooltelt vähem ressursse (puudub vajadus teadete ja kuulutuste avaldamiseks), mistõttu on taoline menetlus eelduslikult odavam.

6.1 Keskkonnavalua võib avatud menetluseta kehtetuks tunnistada, kui loa kehtivusega kaasneb keskkonnaohu või oluline keskkonnahäiring. Avatud menetluse kohaldamine tähendaks keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu kõrvaldamises viivitust, kuna selle menetluse kohaldamine võtab arvukate menetlustoimingute tõttu tavapärasest enam aega. Teine juhtum, mil avatud menetlust ei ole otstarbekas kohaldada, on loa kehtetuks tunnistamisega kaasnevad väheolulised mõjud. Kui tegevuse lõppemine kellelegi olulist mõju ei avalda, siis puuduvad eelduslikult ka isikud, kelle kaasamiseks tuleks avatud menetlust kohaldada.

**§ 63. SEADUSE JÕUSTUMINE**

**Käesolev seadus jõustub koos keskkonnaseadustiku eriosa seaduse jõustumisega.**

KeÜS vastuvõtmisel 2011. a veebruaris otsustati, et see jõustub koos keskkonnaseadustiku eriosa seadusega. Eriosa koostamise käigus on hiljem aga otsustatud, et seda ei võeta vastu ühe seadusega, vaid eriosa jääb koosnema eraldi seadustest (nt looduskaitseseadus, metsaseadus, veeseadus jne). Kommentaaride kirjutamise hetkel (veebruaris 2014) ei ole üksi keskkonnaseadustiku eriosa seadustest ja seega ka KeÜS veel jõustunud. Vt ka selgitust kommentaaride eessõnas ning sissejuhatuses.

# MÄRKSÕNASTIK

## **Avalik huvi**

- arvestamine õiguse puhtale keskkonnale kaalumisel - § 23 lg 4
- juurdepääsupiiranguga keskkonnateabe väljastamiseks - § 25 lg 3
- kallasraja sulgemise tingimus - § 39 lg 1
- keskkonnavalda andmisest keeldumise alus - § 52 lg 1 p 9
- keskkonnavalda eelnõu väljapanekust loobumise võimalus - § 48 lg 2
- keskkonnavalda kehtetuks tunnistamine - § 62 lg 2 p 2
- keskkonnavalda muutmise avatud menetluseta - § 59 lg 5 p 1
- keskkonnavalda taotluse lühema tähtaja jooksul menetlemiseks - § 49
- keskkonnaohu möödumisest teatamiseks - § 25 lg 4
- keskkonnaohu talumise tingimusena - § 10
- keskkonnaorganisatsioonid kaitsjana - § 30
- käitise asukohavaliku otsustamisel - § 18

## **Erahuvi**

- kaalumise keskkonnavalda andmisest keeldumisel - § 52 lg 1 p 9
- kallasraja sulgemise tingimusena - § 39 lg 2
- keskkonnaohu talumise tingimusena - § 10

## **Eriosa, vt Keskkonnaseadustiku eriosa**

### **Ettevaatuspõhimõte - § 11**

- eristamine vältimispõhimõttest - § 10
- keskkonnarisk - § 4, § 5
- kõrgetasemelise keskkonnakaitse printsiibi rakendamisel - § 8
- käitaja kohustused - § 16
- lõimimisprintsiibi rakendamisel - § 9

- õigus puhtale keskkonnale, mõjutatud keskkonna või loodusvara mõiste - § 23 lg 3

#### **Heaolu - § 23 komm p 2.1-2.2**

- keskkonnahäiringu mõiste - § 3 lg 1, § 3 komm p 5, p 8, p 12
- keskkonna kõrgetasemelise kaitstuse põhimõtte rakendamine - § 8 komm p 10
- lõimimispõhimõtte rakendamine - § 9 komm p 1-3
- valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni poolt keskkonnakaitse edendamine - § 31 lg 2

#### **Heide, heite piirväärtus - § 7**

- lubatud heitkoguste määramine keskkonnaloas - § 54

#### **Hoolsuskohustus - § 14**

#### **Igäuheõigused - 4. ptk 2. jao sissejuhatus**

- kallasrada - § 38-39
- veekogu avalik kasutamine - § 37
- võõral maatükil viibimine, tee ja raja kasutamine, lõkke tegemine ja telkimine, marjade jm saaduste korjamine - §§ 32-36

#### **Integreerimispõhimõte – vt Lõimimispõhimõte**

#### **Juurdepääs õigusemõistmisele – vt Keskkonnaalane kaebeõigus**

#### **Kaasamine – vt Õigus osaleda keskkonnaotsuste tegemises**

#### **Kaebeõigus, vt Keskkonnaalane kaebeõigus**

#### **Kallasrada - § 38**

- piirde paigutamise keeld - § 32 komm p 5.1
- sulgemine ja sellest möödapääsu võimaldamine § 39

**Keskkond**

- looduskeskkond ja tehiskeskkond - 1. ptk 2. jao sissejuhatus p 3, § 23 komm p 2.3, § 31 komm p 3.2

**'Keskkonna kasutaja maksab' põhimõte - § 12**

- riigilõivu tasumise kohustus keskkonnaloa taotlemisel - § 42 komm p 4

**Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte - § 8****Keskkonnaalane kaebeõigus - § 30**

- õigus tervise ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale - § 23
- valitsusväliste organisatsioonide kaebeõigus - § 30 lg 2, § 30

**Keskkonnaalased õigused – 4. ptk**

- materiaalõigus vt *õigus puhtale keskkonnale*
- menetluslikud õigused – vt *õigus keskkonnateabele, õigus osaleda keskkonnaotsuste tegemises, keskkonnaalane kaebeõigus*
- õigus kasutada võõrast maatükki ja veekogu – vt *Igaüheõigused*

**Keskkonnahäiring - § 3 lg 1**

- igaühe hoolsuskohustus keskkonnahäiringute vähendamiseks - § 14
- keskkonnarisk - § 4
- keskkonnaoht - § 5
- kohustus vältida keskkonnahäiringuid võõral maatükil viibimisel ja veekogu avalikul kasutamisel ning kallasraja kasutamisel- § 32 lg 3, § 37 komm p 4, § 38
- käitisest lähtuvad keskkonnahäiringud – vt *Käitaja, Käitise asukohavalik*
- mõju kultuuripärandile - § 1 komm p 2
- oluline keskkonnahäiring - § 3 lg 2, vt ka *Oluline keskkonnahäiring*
- vähendamine keskkonnaalase regulatsiooni eesmärgina - § 1 komm p 2
- vältimispõhimõte, olulise keskkonnahäiringu talumise tingimused - § 10

**Keskkonnakahju**

- olulise keskkonnanäiringu tekkimise eeldus, § 3 lg 2

**Keskkonnakaitse põhikohustused**

- igaühe hoolsuskohustus - § 14
- igaühe kohustus olla teavitatud tegevuse tagajärgedest - § 15

**Keskkonnakaitse luba - § 40 lg 1****Keskkonnakompleksluba - § 40 lg 3**

- erisused keskkonnaloa menetlusest - § 40 kott p 5.1, § 42 kott p 1.5.6
- seosed keskkonnaloaga, § 41 lg 3

**Keskkonna kvaliteedi piirväärtus - § 7 lg 3**

- arvestamine käitise asukohavalikul - § 18 kott p 8
- järgimise kohustus keskkonnaloas lubatud heitkoguste määramisel - § 54
- keskkonnaloa osaline andmine - § 56 kott p 1.3, 2.2
- keskkonnaloa andmine enne loa tingimuste lõplikku kindlaksmääramist - § 57 kott p 2
- õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale - § 23 lg 4 kott p 5.3, 5.5.2, 5.5.3
- ületamisel keskkonnaloa andmisest keeldumine - § 52 lg 1 p 8, § 52 lg 1 p 9, § 52 lg 2, § 52 kott p 2.8-2.9
- ületamisel olulise keskkonnanäiringu tekkimise eeldus - § 3 lg 2

**Keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitstuse põhimõte - § 8**

- ettevaatuspõhimõtte rakendamine, kohustus keskkonnamõju arvessevõtmiseks otsuste tegemisel - § 11 kott p 15
- keskkonnakaitse põhikohustused – 2. ptk 2. jao sissejuhatus p 7
- keskkonnaloa regulatsiooni alusena – 5. ptk sissejuhatus, § 40 kott p 4, § 41 kott p 4.3, § 42 kott p 3.3, § 53 kott p 2.7.1, 3.2



- keskkonnaohu piisava tõenäosuse künnise määratlemisel - § 5 komm p 3
- lõimimispõhimõtte rakendamisel - § 9 komm p 1 ja 4, 8-9
- teaduse uusimate saavutuste arvessevõtt keskkonnariski ja keskkonnaohu hindamisel - § 4 komm p 6, § 5 komm p 4

### **Keskkonnaluba - § 40 lg 1, § 41**

- andmise menetlus ja tingimused – 5. ptk
- Käitaja kohustus kasutada toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult, rakendamine keskkonnalubade kaudu - § 17 komm p 6
- käitise asukohavaliku nõudega arvestamine loa andmisel - § 18 komm p 8
- loodusvara kasutamise õiguse reguleerimine keskkonnalubadega - § 13 komm p 10
- saastamise kontrollimine keskkonnaloaga - § 7 komm p 4.3

### **Keskkonnamõju**

- arvessevõtmine otsuste tegemisel - § 8 komm p 5, § 11 komm p 15
- heitmetest tingitud soodne või ebasoodne keskkonnamõju - § 7 komm p 1.3
- käitaja kohustus arvestada oma tegevuse keskkonnamõjuga - § 16
- oluline keskkonnamõju - § 3 lg 2 p 4, § 3 komm p 10, 10.3-10.4
- seos keskkonnahäiringu, olulise keskkonnahäiringu ja keskkonnaohu mõistega – 1. ptk 2. jao sissejuhatus p 1, § 3 komm p 1, p 5, p 9
- võimalik ülekandumine ühelt keskkonnaelemendilt teisele, keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamise vajadus - § 8 komm p 14

### **Keskkonnamõju hindamine**

- ettevaatuspõhimõtte väljendusena - § 11 lg 2, § 11 komm p 7, 10, 15, 17
- keskkonnamõju strateegiline hindamine lõimimispõhimõtte rakendamise näitena - § 9 komm p 10
- kulude katmine arendaja poolt, seos 'keskkonna kasutaja maksab' põhimõttega - § 12 komm p 7.1
- õigus osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemises - § 28

- seosed loamenetlusega - § 43 lg 3, § 47 lg 1 p 7, § 57 lg 3

### **Keskkonnaoht - § 5**

- saastamine- § 7 lg 4
- vältimispõhimõte, talumiskohustus – vt *Vältimispõhimõte*

### **Keskkonnaorganisatsioon – vt *Valitsusväline keskkonnaorganisatsioon***

### **Keskkonnarisk - § 4**

- saastamine kui keskkonnariski põhjustamine - § 7 lg 4
- vähendamise põhimõte – vt *Ettevaatuspõhimõte*

### **Keskkonnaseadustiku eriosa – Sissejuhatus**

### **Keskkonnatasud**

- 'keskkonna kasutaja maksab' põhimõte - § 12

### **Keskkonnateave – vt *Õigus keskkonnateabele***

### **Keskkonnavastutus**

- keskkonnakahju olulise keskkonnahäiringu tekkimise eeldusena - § 3 lg 2 p 3, § 3 komm p 8
- käitaja kohustused - 2. ptk 2. jao sissejuhatus

### **Keskkonnaõiguse põhimõtted, vt:**

- *Keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitstuse põhimõte*
- *Lõimimispõhimõte*
- *Vältimispõhimõte*
- *Ettevaatuspõhimõte*
- *'Keskkonna kasutaja maksab' põhimõte*
- *Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte*

### **Kohalik omavalitsus**

- arvamuse keskkonnaloa menetluses - § 43
- avalikkuse teavitamise kohustus keskkonnaloa menetluses - § 47 lg 4, § 47 kumm p 6
- kallasrajale juurdepääsu tagamise kohustus - § 38 lg 7, § 38 kumm p 8
- keskkonnaalaste õiguste kaitseks meetmete rakendamise kohustus – 4. ptk 1. jao sissejuhatus, kumm p 5
- kohaliku omavalitsuse omandis oleval maaüksusel isikute liikumise piiramine - § 32 lg 5, § 32 kumm p 9.1
- kohalikule omavalitsusüksusele keskkonnaloa andmisest teatamine - § 58 lg 6, § 58 kumm p 8-9
- planeeringuga arvestamise kohustus käitise asukoha valikul - § 18 kumm p 3.1

### **Kultuuripärand**

- kaitse KeÜS eesmärgina - § 1 p 1, § 1 kumm p 2.2
- keskkond – 1. ptk 2. jao sissejuhatus p 3
- keskkonnahäiring - § 3 lg 1, § 3 kumm p 5
- keskkonnakaitse edendamine - § 31 lg 2, § 31 kumm p 3.2

### **Käitaja - § 6 lg 2, § 6 kumm p-d 10-14**

- põhikohustused – §-d 16-22, 2. ptk 2. jao sissejuhatus
- kohustused vältimispõhimõtte rakendamisel - § 10 kumm p 8

### **Käitis - § 6 lg 1, § 6 kumm p-d 4-9**

- heite väljutamine käitisest, seos saastamise mõistega - § 7, § 7 kumm p 1.4, 4.3
- asukohavalik - § 18
- erinevate käitiste tegevuste loataotluste ühine läbivaatamine - § 50
- keskkonnakaitsealane väljaõpe - § 19
- keskkonnakaitse nõuded tegevuse lõpetamisel - § 21
- teatamiskohustus käitisest väljuvast olulisest keskkonnahäiringust - § 20

### **Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte - § 13**

- loodusvarade kasutamise eest tasu maksmise kohustus - § 12 komm p 10-11
- keskkonnakaitse põhikohustused – 2. ptk 2. jao sissejuhatus, p 4
- keskkonnavalda andmisest keeldumine - § 52 lg 1 p 7, § 52 komm p 2.7
- keskkonnavalda kehtetuks tunnistamine loa omaja õiguste realiseerimata jätmisel - § 62 lg 1 p 3, § 62 komm p 3.3
- keskkonnavalda loodusvarade otstarbeka kasutamise tingimuse kehtestamine - § 53 lg 1 p 6, § 53 komm p 2.7-2.7.1
- käitaja kohustus kasutada loodusvarasid säästlikult - § 17

### **Lõimimispõhimõte - § 9**

- KeÜS eesmärkidega arvestamise alusena - § 1 komm p 1
- keskkonnamõjuga arvestamine otsuste tegemisel, seosed ettevaatuspõhimõttega - § 11 komm p 3, 15

### **Mõistlikkuse põhimõte**

- keskkonnahäiringute talumiskohustuse, vältimispõhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte rakendamisel - § 3 komm p 8, § 10 komm p 3, § 11 komm p 6
- igapäevakohustuste rakendamisel - § 14 komm p 4, § 15 komm p 4-5
- käitaja kohustuste rakendamisel - § 16 komm p 6; § 18 komm p 4, p 10.1; § 20 komm p 3-4, § 22

### **Natura 2000 võrgustiku ala**

- ettevaatuspõhimõtte kohaldamine tegevuste keelamisel - § 11 komm p 11
- keskkonnahäiringu lubatavus - § 4 komm p 2
- keskkonnaohu mõiste kohaldamise tõenäosuse künnis - § 5 komm p 3
- olulise keskkonnahäiringu tekkimise eeldus ala mõjutamisel - § 3 lg 2 p 5, § 3 komm p 10.4, 11
- saastamise mõiste kohaldamine Natura alale avalduva mõju puhul - § 7 komm p 5.2
- vältimispõhimõtte ja olulise keskkonnahäiringu talumise künnis - § 10 komm p 4

- võrgustiku alale avalduva mõju hindamine – vt *Natura hindamine*

### **Natura hindamine**

- mõiste - § 26 lg 3 p 6
- hindamisaruannete avalikustamise kohustus - § 26 lg 3 p 6
- keskkonna kaitstuse kõrge taseme põhimõtte rakendamine - § 8 komm p 9
- keskkonnariski künnis - § 4 komm p 3
- läbiviimise kohustus ja alused - § 11 lg 2, § 11 komm p 17

### **Oluline keskkonnahäiring - § 3 lg 2**

- igaühe kohustus olla teavitatud tegevuse tagajärgedest - § 15
- keskkonnakvaliteedi piirväärtuse ületamisel - § 3 lg 2 p 1, § 7 komm p 3.3
- keskkonnaohu mõistes - § 5 komm p 2
- keskkonnariski mõistes - § 4 komm p 3
- käitaja teatamiskohustus - § 20
- nõuded käitise tegevuse lõpetamisel - § 21
- saastamise mõistes - § 7 komm p 4.1
- vältimispõhimõte - § 10

### **Oluline keskkonnamõju, vt *Keskkonnamõju***

### **Osalemisõigus, vt *Õigus osaleda keskkonnaotsuste tegemises***

### **Planeeringud**

- ettevaatuspõhimõttega arvestamine - § 11 komm p 5
- kallasraja sulgemine üldplaneeringuga - § 39 lg 3, § 39 komm p 3, p 6
- kallasrajale juurdepääsu tagamine - § 38 lg 7, § 38 komm p 8
- keskkonnavalda andmine detailplaneeringu kohustuse korral - § 55
- keskkonnavalda andmise otsustamise tähtsaja seos planeeringu kehtestamisega - § 49 lg 4, § 49 komm p 4-4.7
- keskkonnavalda andmisest keeldumine vastuolu korral planeeringuga - § 52 komm p 2.4.2-2.4.3

- keskkonnamõju strateegiline hindamine lõimimispõhimõtte väljendusena - § 9 komm p 10
- käitise asukohavaliku seosed ala siht- või juhtotstarbega - § 18 komm p 3.1, p 7-8, p 12
- olulise keskkonnamõjuga otsuse menetlusse avalikkuse kaasamise nõuded - § 28

### **Puutumus**

- oluline puutumus - § 23 lg 1-2, § 23 komm p 2-3.7
- olulise mõjuga tegevustest olulise puutumusega isikute teavitamise kohustus - § 28 lg 2, § 28 komm p 3.6.1

### **Saastamine - § 7**

#### **Saastus - § 7, 1. ptk 2. jao sissejuhatus p 2**

- olulise keskkonnahäiringu tekkimise eeldusena - § 3 lg 2 p 2

**Saastaja maksab põhimõte** – vt '*Keskkonna kasutaja maksab*' põhimõte

#### **Säästva arengu põhimõte**

- kajastumine KeÜS eesmärgis - § 1 komm p 3
- vt ka *Lõimimispõhimõte*

#### **Valitsusväline keskkonnaorganisatsioon - § 31**

- asjast huvitatud avalikkus - § 28 komm p 3.6.2
- laiendatud kaebeõigus - § 30 lg 2

**Veekogu avalik kasutamine** - vt *Igaüheõigused*

**Võõra maatüki ja veekogu kasutamine** - vt *Igaüheõigused*

#### **Vältimispõhimõte - § 10, 2. ptk 1. jao sissejuhatus**

- erinevus ettevaatuspõhimõttest - § 11 komm p 6

- heidete väljutamise piiramine - § 7 komm p 1.2
- keskkonnavalda andmisest keeldumine - § 52 komm p 2.6
- keskkonnavalda lubatud heitkoguste määramine - § 54 komm p 3, p 5
- keskkonnavalda tingimuste määramine - § 53 komm p 2.7.2
- keskkonnaohu vältimise kohustus - § 5 komm p 5
- käitaja kohustused - § 5 komm p 6, § 16 komm p 1, p 4.1
- käitise asukoha valikul - § 18 komm p 4
- olulise keskkonnahäiringu vältimise kohustus - § 3 komm p 9

### **Õigus keskkonnateabele**

- haldusorgani kohustus keskkonnateabe avalikustamiseks oma veebilehel - § 27
- haldusorgani kohustus keskkonnateabe kogumiseks, säilitamiseks ja avalikustamiseks - § 26
- keskkonnateave - § 24 lg 2
- õigus küsida keskkonnateavet - § 24
- õigus saada keskkonnateavet keskkonnaohu ilmnemisel - § 25

### **Õigus osaleda keskkonnaotsuste tegemises**

- igaühe õigus osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemises, üldsuse kaasamise ja teavitamise nõuded - § 28
- õigus osaleda õiguse üldaktide väljatöötamisel, kaasamisnõuded - § 29

**Õigus puhtale keskkonnale** – vt *Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale*

### **Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale**

- õiguse sisu - § 23

### **Ülekaalukas huvi**

- kallasraja sulgemiseks - § 39 lg 1 ja 2, § 39 komm p 1-4
- keskkonnahäiringu talumiseks – § 3 komm p 8

- keskkonnaohu talumiseks - § 10, § 5 kumm p 5, § 10 kumm p 3
- keskkonnavalda andmiseks keskkonnaohu korral - § 52 lg 1 p 6, § 52 kumm p 2.6
- keskkonnavalda muutmise alusena - § 59 lg 1 p 2, § 59 kumm p 2.2
- kaitaja tegutsemiskohustuse piirid keskkonnaohu vältimiseks - § 16 kumm p 4.1



# KASUTATUD LÜHENDID

EL – Euroopa Liit

EMÜ – Euroopa Majandusühendus

EÜ – Euroopa Ühendus

IPPC – Integrated Pollution Prevention and Control (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll)

KMH – keskkonnamõju hindamine

KOV – kohalik omavalitsus

KSH – keskkonnamõju strateegiline hindamine

LHK – lubatud heitkogus

NGO – valitsusväline organisatsioon (non-governmental organization)

OECD – Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (Organization for Economic Co-operation and Development)

PVT-järeldused – parimat võimalikku tehnikat käsitlevad järeldused

RKHKm – Riigikohtu halduskolleegiumi määrus

RKHKo – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus

RKKKo – Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus

RKTKo – Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus

TlnRnKo – Tallinna Ringkonnakohtu otsus

TlnRnKm – Tallinna Ringkonnakohtu määrus

ÜRO - Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

## Õigusaktide lühendid

AvTS – avaliku teabe seadus

AÕS – asjaõigusseadus

EhS – ehitusseadus

ELL – Euroopa Liidu leping

ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping

GMOVS – geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadus

HKMS – halduskohtumenetluse seadustik

HMS – haldusmenetluse seadus

HOS – hädaolukorra seadus

IKS – isikuandmete kaitse seadus

JahiS – jahiseadus

JäätS – jäätmeseadus

KarS – karistusseadustik

KeHJS – keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus

KeJS – keskkonnajärelevalve seadus

KemS – kemikaaliseadus

KeRS – keskkonnaregistri seadus

KeSS – keskkonnaseire seadus

KeTS – keskkonnatasude seadus

KeVS – keskkonnavastutuse seadus

KeÜS – keskkonnaseadustiku üldosa seadus

KiS – kiirgusseadus

KPS – kalapüügiseadus

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

LKS – looduskaitse seadus

LS – liikluseadus

MaaMS – maamaksuseadus

MaaPS – maapõuuseadus

MS – metsaseadus

MSOS – meresõiduohutuse seadus

MSVS – märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus

MsÜS – majandustegevuse seadustiku üldosa seadus

MuKS – muinsuskaitse seadus

MTÜS – mittetulundusühingute seadus

PlanS – planeerimise seadus

PS – põhiseadus

RLS – riigilõivuseadus

RVastS – riigivastutuse seadus

SAS – sihtasutuste seadus

SVKS – saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli seadus

SäAS – säästva arengu seadus

TeeS – teeseadus

THS – tööstusheite seadus

TsMS – tsiviilkohtumenetluse seadustik

TsÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus

TTOS – tervishoiu ja tööohutuse seadus

TuOS – tuleohutuse seadus

VeeS – veeseadus

VÕKS – välisõhu kaitse seadus

VÕS – võlaõigusseadus

# KASUTATUD MATERJALID

## MATERJALID

The Aarhus Convention: An Implementation Guide. United Nations Publication, 2000.  
Kättesaadav: <http://staging.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>

Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, 2012. Elektrooniline  
väljaanne: <http://www.pohiseadus.ee/>

Guidance on Interpretation of "Installation" and "Operator" for the Purposes of the  
IPPC Directive. Euroopa Komisjon 2007. Kättesaadav:  
[http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/pdf/installation\\_guidance.pdf](http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/pdf/installation_guidance.pdf)

How's Life? Measuring well-being. OECD Publishing, Paris 2011. Kättesaadav:  
[http://www.oecd-ilibrary.org/economics/how-s-life\\_9789264121164-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/how-s-life_9789264121164-en)

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common  
Future, 1987.

Rio de Janeiro Keskkonna ja Arengu Deklaratsioon, 1992. Kättesaadav:  
<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

Säästva arengu tegevuskava aastani 2030 "Agenda 21". Kättesaadav:  
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52>

## ÕIGUSAKTID

### RAHVUSVAHELISED LEPINGUD

Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon (RT II 1994, 13, 41)

Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (Århusi konventsioon) (RT II 2001, 18, 89; 2007, 10, 35)

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (RT II 1996, 11, 34; 1998, 14, 22; 2003, 31, 156; 2006, 1, 2)

Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon (RT II 1995, 11, 57; 2010, 9, 23)

Piiriveekogude ja rahvusvaheliste järvede kaitse ja kasutamise konventsioon (RT II 1995, 13, 64)

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon (RT II 1994, 14, 43)

Ülemaailmse kultuuri- ja looduspärandi kaitse konventsioon (RT II 1995, 10, 53)

## EUROOPA LIIDU ÕIGUSAKTID

### Aluslepingud

EL toimimise leping: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:et:PDF>

Euroopa Liidu Leping: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:et:PDF>

### Määrused ja direktiivid

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 1907/2006/EÜ, 18. detsember 2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH): <http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R1907:20130306:ET:P](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R1907:20130306:ET:P)  
[DF](#)

Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:ET:P)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:ET:P](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:ET:P)  
[DF](#)

Nõukogu direktiiv 96/61/EÜ, 24. september 1996, saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (kehtetu): [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0061:20080218:ET:P)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0061:20080218:ET:P](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0061:20080218:ET:P)  
[DF](#)

Nõukogu direktiiv 96/62/EÜ, 27. september 1996, välisõhu kvaliteedi hindamise ja juhtimise kohta: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0062:20080611:ET:P)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0062:20080611:ET:P](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0062:20080611:ET:P)  
[DF](#)

Nõukogu direktiiv 96/82/EÜ, 9. detsember 1996, ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0082:20120813:ET:P)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0082:20120813:ET:P](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0082:20120813:ET:P)  
[DF](#)

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0060:20130913:ET:P)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0060:20130913:ET:P](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0060:20130913:ET:P)  
[DF](#)

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2000/76/EÜ, 4. detsember 2000, jäätmete põletamise kohta: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0076:20081211:ET:P)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0076:20081211:ET:P](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0076:20081211:ET:P)  
[DF](#)

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:06:32001L0042:ET:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:06:32001L0042:ET:PDF](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:06:32001L0042:ET:PDF)

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/4/EÜ, 28. jaanuar 2003, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32003L0004:ET:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32003L0004:ET:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32003L0004:ET:PDF)

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega:

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003L0035:20120217:ET:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003L0035:20120217:ET:PDF)

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta:

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0035:20130718:ET:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0035:20130718:ET:PDF)

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2007/2/EÜ, 14. märts 2007, millega rajatakse Euroopa Ühenduse ruumiametite infrastruktuur (INSPIRE): [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:108:0001:0014:ET:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:108:0001:0014:ET:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:108:0001:0014:ET:PDF)

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/1/EÜ, 15. jaanuar 2008, saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (kehtetu): <http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2008L0001:20090625:ET:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2008L0001:20090625:ET:PDF)

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/50/EÜ, 21. mai 2008, välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta: <http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:152:0001:0044:ET:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:152:0001:0044:ET:PDF)

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2010/75/EL, 24. november 2010, tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll): <http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:334:0017:0119:ET:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:334:0017:0119:ET:PDF)



Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/92/EL, 13. detsember 2011, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:ET:PDF>

## KOHTULAHENDID

### RAHVUSVAHELINE KOHUS

Gabčíkovo-Nagymaros Project (Ungari . Slovakkia), ICJ Reports 1997, lk 7

### EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHUS

Euroopa Inimõiguste Kohtu 22.08.2003 otsus nr 41666/98, Kyrtatos . Kreeka

Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.07.2009 otsus nr 657021/01, Tatar . Rumeenia

Euroopa Inimõiguste Kohtu 10.05.2011 otsus nr 30499/03, Dubetska ja teised . Ukraina

### EUROOPA KOHUS

Euroopa Kohtu 30.05.1991 otsus nr C-59/89, Euroopa Ühenduste Komisjon Saksamaa Liitvabariik

Euroopa Kohtu 30.05.1991 otsus nr C-361/88, Euroopa Ühenduste Komisjon Saksamaa Liitvabariik

Euroopa Kohtu 24.11.1993 otsus nr C-405/92, Etablissements Armand Mondiet SA Armement Islais SARL

Euroopa Kohtu 13.05.1997 otsus nr C-233/94, Saksamaa Liitvabariik Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu

Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus nr C180/96, Suurbritannia ja Põhja-liri Ühendkuningriik vs Euroopa Ühenduste Komisjon

Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus nr C-157/96, The Queen . Ministry of Agriculture, Fisheries and Food ja Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union jt

Euroopa Kohtu 14.07.1998. otsus nr C-284/95, Safety Hi-Tech Srl vs S. & T. Srl.

Euroopa Kohtu 03.12.1998 otsus nr C-67/97, kriminaalasjas, milles süüdistatav on Ditlev Bluhme

Euroopa Kohtu 29.04.1999 otsus nr C-293/97, The Queen vs Secretary of State for the Environment ja Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley jt ja D.G.D. Metson jt.

Euroopa Kohtu 15.06.2000 otsus nr C-418/97, ARCO Chemie Nederland jt . Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland

Euroopa Kohtu 11.07.2000 otsus nr C-473/98, Kemikalieinspektionen vs Toolex Alpha AB

Euroopa Esimese Astme Kohtu 11.09.2002 otsus nr T-13/99, Pfizer Animal Health SA vs Euroopa Liidu Nõukogu

Euroopa Esimese Astme Kohtu 26.11.2002 otsus nr T-74/00, Artegodan GmbH jt . Euroopa Ühenduse Komisjon

Euroopa Kohtu 7.09.2004 otsus nr C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels vs Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Euroopa Kohtu 10.01.2006 otsus nr C -98/03, Euroopa Ühenduste Komisjon vs Saksamaa Liitvabariik

Euroopa Kohtu 13.09.2007 otsus nr C-439/05 ja C-454/05, Land Oberösterreich ja Austria Vabariik vs Euroopa Ühenduste Komisjon

Euroopa Kohtu 19.06.2008 otsus nr C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW ja Andibel VZW vs Belgia riik

Euroopa Kohtu 24.06.2008 otsus nr C-188/07, Commune de Mesquer vs Total France SA ja Total International Ltd.

Euroopa Kohtu 25.07.2008 otsus nr C-237/07, Dieter Janecek vs Freistaat Bayern

Euroopa Kohtu 15.10.2009 otsus nr C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening vs Stockholms kommun genom dess marknämnd

Euroopa Kohtu 08.03.2011 otsus nr C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky

Euroopa Kohtu 22.09.2011 otsus asjas nr C-295/10, Genovaitė Valčiukienė ja teised vs Pakruojo rajono savivaldybė ja teised

Euroopa Kohtu 15.01.2013 otsus nr C- 416/10, Jozef Križan ja teised vs Slovenská inšpekcia životného prostredia

## **RIIGIKOHUS**

RKHKm 31.01.2000, 3-3-1-49-99

RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-48-02

RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03

RKKKo, 05.06.2003, 3-1-1-14-03

RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03

RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03

RKHKo 29.01.2004, 3-3-1-81-03

RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04

RKHKo 09.03.2005, 3-3-1-88-04

RKHKo 17.03.2005, 3-3-1-3-05

RKHKo 29.03.2006, 3-3-1-81-05

RKHKo 12.10.2006, 3-3-1-48-06

RKHKo 16.11.2006, 3-3-1-78-06

RKHKo 28.11.2006, 3-3-1-43-06

RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06

RKHKo 06.03.2007, nr 3-3-1-94-06

RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07

RKTKo 31.05.07, 3-2-1-54-07

RKHKo 30.09.2008, 3-3-1-52-08

RKHKo 01.10.2008, 3-3-1-51-08

RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08

RKTKo 25.03.2009, 3-2-1-14-09

RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09

RKHKo 18.11.2009, 3-3-1-44-09

RKHKm 10.06.2010, 3-3-1-38-10

RKHKm 18.06.2010, 3-3-1-101-09

RKTKo 19.04.2011, 3-2-1-12-11

RKHKo 12.01.2012, 3-3-1-68-11

RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11

RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12

RKTKo 17.12.2012, 3-2-1-161-12

RKTKo 20.06.2013, 3-2-1-73-13

**RINGKONNAKOHTUD**

TlnRnKo 15.12.2004, 2-3/140/04

TlnRnKo 18.01.2005, 2-3/271/05

TlnRnKm 13.08.2007, 3-07-102

TlnRnKo 18.03.2008, 3-06-1136

TlnRnKo 26.06.2008, 3-06-188

TlnRnKo 09.04.2009, 3-07-1655

TlnRnKo 09.04.2010, 3-08-2593

TlnRnKm 01.07.2011, 3-10-3401