



**Euroopa Liidu  
struktuuritoetus**



**Eesti tuleviku heaks**

## **KESKKONNASEADUSTIKU ÜLDOSA SEADUSE KONTSEPTSIOON**

Tallinn 2008

# SISUKORD

KESKKONNASEADUSTIKU ÜLDOSA SEADUSE KONTSEPTSIOON.....	1
SISUKORD.....	2
LÜHIKOKKUVÕTE.....	4
SISSEJUHATUS.....	7
1. I PEATÜKK - SEADUSE EESMÄRK, KEHTEALA JA PÕHIMÕISTED.....	13
1.1. Seaduse eesmärk.....	13
1.1.1. Lähtekaaluatlused.....	13
1.1.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus.....	15
1.2. Seaduse kehtela.....	16
1.2.1. Lähtekaaluatlused.....	16
1.2.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus.....	18
1.3. Mõisted.....	18
1.3.1. Keskkonnahäiring.....	18
1.3.2. Keskkonnaoht.....	19
1.3.4. Käitaja ja käitis.....	24
1.3.5. Saastus ja heide.....	28
I Peatüki kokkuvõte.....	33
2. II Peatükk – KESKKONNAKAITSE PÕHIMÕTTED JA PÕHIKOHUSTUSED.....	35
2.1. Keskkonnakaitse põhimõtted.....	35
2.1.1. Lähtekaaluatlused.....	35
2.1.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus.....	36
2.2. Igaühekohustused.....	39
2.2.1. Lähtekaaluatlused.....	39
2.2.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus.....	43
II Peatüki kokkuvõte.....	45
3. III Peatükk - ISIKUTE KESKKONNAALASED ÕIGUSED.....	47
3.1. Füüsiliste isikute keskkonnaalased õigused.....	47
3.1.1. Lähtekaaluatlused.....	47
3.1.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus.....	60
3.2. Valitsusvälised organisatsioonid.....	66
3.2.1. Lähtekaaluatlused.....	66
3.2.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus.....	72
III Peatüki kokkuvõte.....	77
4. IV Peatükk – KESKKONNAKAITSE PLANEERIMINE.....	80
4.1. Lähtekaaluatlused.....	80
4.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus.....	82
IV Peatüki kokkuvõte.....	85
5. V PEATÜKK – HALDUSMENETLUS.....	86
5.1. Sissejuhatus.....	86
5.2. I jagu – Keskkonnalubade menetlus.....	86
5.2.1. Lähtekaaluatlused.....	86
5.2.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus.....	90
5.3. II jagu 1. jaotis - Kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamine.....	104
5.3.1. Lähtekaaluatlused.....	104
5.3.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus.....	120
5.4. II jao 2 jaotis - Keskkonnamõju strateegiline hindamine.....	127
5.5. II jao 3. jaotis - Natura hindamine.....	141
V Peatüki kokkuvõte.....	142
6. VI Peatükk – TEGEVUSED JA TOOTED.....	146
6.1. Lähtekaaluatlused.....	146
6.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja põhjendus.....	151
VI peatüki kokkuvõte.....	153
7. VII Peatükk – KESKKONNASEIRE.....	155
7.1. Lähtekaaluatlused.....	155
7.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja põhjendus.....	158
VII Peatüki kokkuvõte.....	161
8. VIII Peatükk – KESKKONNATEAVE JA -REGISTER.....	163

8.1. Lähtekaaluatlused .....	163
8.2. Hinnang Eesti regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja põhjendus .....	175
VIII Peatüki kokkuvõte .....	176
9. IX Peatükk – MAJANDUSLIKUD REGULEERIMISVAHENDID .....	178
9.1. Keskkonnatasud .....	178
9.1.1. Lähtekaaluatlused .....	178
9.1.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus.....	181
9.2. Vabatahtlikud keskkonnakaitse lepingud.....	183
9.2.1. Lähtekaaluatlused .....	183
9.2.2. Hinnang Eesti kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus.....	185
9.3. Keskkonnatoetused .....	186
9.3.1. Lähtekaaluatlused .....	186
9.3.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus.....	188
IX Peatüki kokkuvõte .....	189
10. X Peatükk – KESKKONNAJÄRELEVALVE .....	191
10.1. Lähtekaaluatlused.....	191
10.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus.....	193
X Peatüki kokkuvõte.....	200
11. XI Peatükk – KESKKONNAVASTUTUS .....	201
11.1. Sissejuhatus .....	201
11.2. 1 jagu – Avalik-õiguslik keskkonnavastutus .....	202
11.3. 2. jagu - Täiendav avalik-õiguslik vastutus ja keskkonnakahju hüvitamine määrade (taksid) järgi .....	221
11.4. 3. jagu - Keskkonnaalane tsiviilvastutus.....	225
XI Peatüki kokkuvõte .....	228
KOKKUVÕTE .....	231
KASUTAUD LÜHENDID .....	245
KASUTATUD MATRJALID.....	247
Kasutatud kirjandus.....	247
Kasutatud normatiivaktid.....	250
Kohtupraktika .....	256
LISA.....	261

# LÜHIKOKKUVÕTE

Keskkonnaseadustiku üldosa sätestab Eestis esmakordselt keskkonnaõiguse üldosa ja on aluseks kogu keskkonnaõiguse kodifitseerimisele.

Keskkonnaseadustiku eesmärgiks on inimese tervise kaitse ja heaolu tagamine, aga ka bioloogilise mitmekesisuse kui looduse iseväärtuse säilitamine ja kaitse ning säästva arengu soodustamine.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kehteala tuleks määratleda võimalikul laialt, kasutades selleks abstraktset ja kõrge üldistusastmega regulatsiooni, mis tagaks selle, et keskkonnaõiguse üldosa rakendatakse tõesti kõikide tegevuste puhul, millest võivad lähtuda ohud või kontrollimist vajavad riskid keskkonnale või inimese tervisele ja heaolule. Keskkonnaõigus areneb pidevalt, avastatakse uusi keskkonnohte ja luuakse uusi instrumente nende kontrollimiseks. Abstraktne formuleering oleks piisavalt üldine selleks, et jätta ruumi laiendatud tõlgendamiseks ja rakendada üldosa ka uute keskkonnakaitse valdkondade puhul.

Mõistetest sätestatakse keskkonnahäiringu, keskkonnaohu, keskkonnariski, käitaja, käitise, heite ja saastuse mõisted.

Keskkonnaõiguse põhimõtted on sätestatud esmakordselt Eesti keskkonnaõiguses. Eelnõus sätestatakse – keskkonna kõrgtasemelise ja kompleksse kaitse põhimõtte, keskkonnohtude vältimise põhimõtte ja keskkonnariskide vastu ettevaatusabinõude rakendamise põhimõtte (ettevaatuspõhimõtte), saastaja maksab põhimõtte ja koostööpõhimõtte. Loodusressursside säästliku kasutamise tagamiseks sätestatakse loodusvarade aastaste kasutusmäärade kinnitamise põhimõtte.

Eesti kehtiva õiguse ja võrreldavate riikide seaduste regulatsioonide pinnalt võiks tuua keskkonnaseadustiku üldosasse järgmised igaühekohustused: informeeritus tegevuse keskkonnamõjust; üldine keskkonna alane hoolsuskohustus, sh keeld keskkonnale kahju tekitada, keskkonda saastada või keskkonnohtu põhjustada (vältimine), samuti kohustus tekkinud keskkonnahäiringut vähendada mõistlikkuse piires (vähendamine); kohustus teavitada pädevat asutust keskkonnasaastusest või keskkonnohust; asjaõigusseaduses kahjuliku mõjutuse talumiskohustuse täpsustamine.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse õiguste osa otstarve on koondada olulised isikute ja isikute ühenduste keskkonnoalased õigused ning seada raamid nende õiguste täpsemale sisustamisele eriosas. Eesmärgiks on sätestada materiaalõiguslik õigus puhtale keskkonnale, keskkonnoalased menetluslikud õigused ja igaüheõigused. Vajadus valitsusväliste keskkonnoorganisatsioonide õiguste eriregulatsiooni kehtestamise järele tuleneb eelkõige Århusi konventsiooni rakendamise, aga ka Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise kohustusest.

Keskkonnaalase haldusmenetluse peatükis kavatakse töögrupp reformida oluliselt keskkonnalubade menetlust, suunaga erinevate lubade integreerimisele ja menetluse ühtsete reeglite kehtestamisele ning seeläbi menetluse lihtsustamisele. Eesmärgiks ei ole siiski lubade sisuline integratsioon, vaid eelkõige menetluste ja lubade vormide ühendamine.

Keskkonnamõju hindamine on enamikus võrreldavates riikides keskkonnavalua menetluse osa. Tegemist on haldusmenetlusega ja seega tuleks seda osa reguleerida haldusmenetluse peatükis. Eesmärgiks on integreerida see loamenetlusse nii, et väheneks bürokraatia ja topelthindamine.

Samas peatükis reguleeritakse ka keskkonnamõju strateegiline hindamine ja Natura hindamine.

Keskkonnakaitse vajab pikemaajalist planeerimist. Eesmärgiks on sätestada arengukavade koostamise menetlus ja sätestada arengukavade "pehme" siduvus, st kohustus võtta need arvesse erinevat õiguslike otsuste langetamisel ja arvesse mittevõtmisel seda põhjendada.

Tegevusi ja tooteid käsitleb töögrupp võttes aluseks põhimõtte, et tuleb kaitsta inimest ja keskkonda toodete valmistamisest ja kasutamisest tulenevate võimalike ohtude eest, rakendades selleks ettevaatusmeetmeid, vajadusel keeldusid ja piiranguid lähtudes asjakohastest Euroopa Liidu strateegilistest dokumentidest ja õigusaktidest. Tegevuste ja toodete peatükki tuleb kindlasti lisada toote olulusringis osalejate – tootjate, teenusepakkujate, turustajate, tarbijate ja jäätmekäitlejate keskkonnaalaseid kohustusi, eeskätt juhtudel kui toodetel on või võib tõenäoselt olla kahjulik keskkonnamõju olulusringi eri etappidel. Hetkel tulevad sellised nõuded ja kohustused eriseadustest – jäätmeseadusest (probleemtoodetega seonduv regulatsioon), kemikaaliseadusest, geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadusest jne.

Majanduslike meetodite peatükk koondab alternatiivseid regulatsioonivahendeid nn „käsu-ja kontrolli meetodile“. Keskkonnatasude osas koondatakse põhiregulatsioon eriosasse, üldosas mainitakse üksnes keskkonnatasu olemus. Konkreetsed tasumäärad peaks koondama seaduse lisasse. Eriosasse koondatakse ka sätted vaba tahte lepingute kohta.

Keskkonnaseire osas lähtutakse kehtivast keskkonnaseire seadusest ja täiendatakse seda oluliselt eriti selles osas mis puudutab seire planeerimist, seire teostajate kohustusi ja seiretulemuste teatavakstegemist avalikkusele.

Töögrupp on seisukohal, et keskkonnainfo alane regulatsioon on vajalik regulaarse teabe saamiseks, mille abil luuakse alus keskkonna- ja säästva arengu poliitika otsustele, keskkonnastrateegiate ja valdkondlike strateegiate koostamisele, nende toimimise järelevalvele ja hindamisele. Asjakohane keskkonnateave peab käsitlema keskkonna olukorda ja arengusuundi ning nende seost sotsiaalsete, majanduslike ja tervise arengusuundadega. Oluline on tagada avalikkusele keskkonnainfo kättesaadavus, mis võimaldab üldsusel osaleda haldusotsuste tegemisel ja isikul keskkonnamõju koostamisel poole pöörduda. Teave

poliitikakujundajatele, sidusrühmadele ja üldsusele peab olema asjakohane, läbipaistev, ajakohane ja kergesti arusaadav.

Keskkonnajärelevalve on sarnaselt muu riikliku järelevalvega muutumas tänu korraaitseaduse tulekule. Plaanitav keskkonnaõiguse kodifitseerimise langeb sellega ajaliselt kokku. Seega on võimalik ja ka otstarbekas püüda saavutada korraga mõlemat eesmärki – viia sisse vajalikud muudatused riiklikku keskkonnajärelevalvet puudutavates normides ja integreerida vastav (senini keskkonnajärelevalve seaduses sisaldunud) regulatsioon keskkonnaseadustiku üldossa.

Nagu öeldud, on plaanitavad muudatused seotud eelkõige muudatustega korraaitseõiguses. Korraaitseaduses on ühtlustatud ja koondatud korraaitseorganite poolt kõige sagedamini rakendatavad ja tüüpilist iseloomu omavad riikliku järelevalve erimeetmed. Tulenevalt korraaitseaduse eelnõu loogikast peab korraaitseorgan (olenemata sellest, kas selleks on Keskkonnainspeksioon, Veeteede Amet, Taimetoodangu inspeksioon vms) korraaitseaduses nimetatud meetme rakendamiseks evima pädevust volitusnormi kaudu vastavast valdkondlikust eriseadusest (keskkonnajärelevalve näitel keskkonnajärelevalve seadusest).

Kehtivas keskkonnajärelevalve seaduses sisalduvad sätted, milledes on kirjutatud lahti konkreetse järelevalvemeetme sisu ja selle rakendamise kord, asendatakse keskkonnaseadustiku üldosas viidetega korraaitseaduses sätestatud vastavatele järelevalvemeetmetele. Vajaduse korral lisatakse meetmete rakendamise erisused tulenevalt keskkonnajärelevalve eripärast.

Keskkonnavastutus laiemalt hõlmab nii tsiviilõiguslikke kui ka avalik-õiguslikke vahendeid tekkinud keskkonnakahju hüvitamiseks või heastamiseks. Keskkonnale tekitatud kahju heastamise vahendid on siiski järjest enam valdavalt avalik-õiguslikud, kuna tsiviilvastutuse vahendid sageli ei sobi keskkonnale kui sellisele (*per se*) tekitatud kahju heastamiseks. Seetõttu peetakse keskkonnaõiguse teoorias keskkonnavastutuse all järjest enam silmas avalik-õiguslikke meetmeid.

Eelnõu keskkonnavastutust puudutav osa käsitleb peamiselt järgmisi teemasid:

- Euroopa Liidu keskkonnavastutuse direktiivist tulenev vastutus;
- olemasolevatest õigusaktidest tulenev keskkonnavalne vastutus, sealhulgas nn “taksid”;
- keskkonnavalne tsiviilvastutus (eraõiguslik).

# SISSEJUHATUS

## 1. Analüüsi eesmärk ja vajadus

Analüüsi eemärgiks on esitada keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kontseptsioon. Ametisoleva Vabariigi Valituse koalitsioonilepingus on seatud eesmärk kodifitseerida Eesti keskkonnaõigus. Esimeseks sammuks selle eesmärgi saavutamisel on keskkonnaõiguse üldosa sätestamine keskkonnaseadustiku üldosa seaduse vormis. Käesolev analüüs on ettevalmistav etapp nimetatud üldosa seaduse eelnõu koostamisel.

## 2. Metoodika ja selle valiku põhjendus

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse koostamisel seatakse eesmärgiks mitte lihtsalt kehtiva õiguse süstematiseerimine ja üldise regulatsiooni toomine üldossa, vaid kehtiva õiguse kriitiline ülevaatamine, vastuolude lahendamine ja lünkade täitmine.

Praeguseks on Eesti keskkonnaõiguses kehtestatud kümned keskkonnaalased õigusaktid. Paraku on massiliselt ja kiirkorras loodud keskkonnaõigusest kujunenud küllaltki fragmentaarne ja vastuoluline õiguslik distsipliin. Eesti keskkonnaõiguses domineerib sektoriviisiline, partikulaarne ja tehniline regulatsioon. Puudus on suurema abstraktsiooniasemega normidest. Eesti keskkonnaõiguses puudub üldosa, mis oleks rajatud keskkonnaõiguse rahvusvaheliselt üldtunnustatud printsiipidele. Eesti keskkonnaõigus ei ole õiguse adreessaatidele piisavalt selge ja arusaadav.

Keskkonnaseadustiku üldosa ülesandeks on sätestada keskkonnaõiguse üldpõhimõtted, sealhulgas piiritleda keskkonnaseadustiku kehtivusala ja keskkonnakaitse eesmärgid ning defineerida keskkonnaõiguse printsiibid, isikute põhiõigused ja -kohustused keskkonna kaitsele, haldusmenetluse ja keskkonnariskide kontrolli õiguslike vahendite süsteem. Niisiis määrab üldosa keskkonnaõiguse ja -poliitika õigusliku raamistiku ning on aluseks keskkonnaõiguse edaspidisel kodifitseerimisel.

Analüüsi koostamine koosnes neljast etapist. Esimeses lepiti kokku eelnõu esialgne struktuuris. See jäi valdavas osas püsima, välja arvatud kahe allosa puhul. Esialgu oli kavas analüüsida ka nn „roheliste” riigihangete temaatikat, kuid hiljem sellest loobuti, kuna riigihangete alane regulatsioon on siiski täiesti eraldiseisev, kompaktnen õiguse valdkond, millest ühe osa toomine keskkonnaseadustikku ei ole õigustatud. Viimasel hetkel jõudis töögrupp järeldusele, et üldosa haldusmenetluse osas tuleks reguleerida ka nn Natura hindamise nõuded.

Töö teises etapis selgitati välja üldosa seaduse eri osade regulatsiooni eesmärk ja eeldatav sisu. Kolmandas etapis toimus Eesti kehtiva õiguse, EL õiguse ja teiste asjakohaste riikide vastava õiguse analüüs, neljandas etapis pakuti välja regulatsiooniettepanek ning põhjendati seda.

Töö viies etapp on käesoleva analüüsi alusel eelnõu teksti koostamine.

### 3. Struktuur ja selle põhjendus

Töögrupi veendumuse kohaselt võiks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse struktuur välja näha järgmine:

#### 1. Seadustiku eesmärk, reguleerimisala ja mõisted

- 1.1. Seadustiku eesmärk
- 1.2. Seadustiku kehteala
- 1.3. Mõisted

#### 2. Keskkonnaõiguse põhimõtted ja põhikohustused

- 2.1. Keskkonnaõiguse põhimõtted
- 2.2. Isikute põhikohustused

#### 3. Isikute keskkonnavalused õigused

- 3.1. Õigus puhtale keskkonnale
- 3.2. Menetluslikud õigused
- 3.3. Igaüheõigused
- 3.4. Valitsusvälised organisatsioonid

#### 4. Keskkonna alane haldusmenetlus

- 4.1. Loamenetlus
- 4.2. Keskkonnamõju hindamine
  - 4.2.1. Kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamine
  - 4.2.2. Strateegiline keskkonnamõju hindamine
  - 4.2.3. Natura hindamine

#### 5. Keskkonnakaitse planeerimine (arengukavad)

#### 6. Tegevused ja tooted

#### 7. Keskkonnaseire

#### 8. Keskkonnainfo ja keskkonnaregister

#### 9. Majanduslikud meetodid



9.1. Keskkonnatasud

9.2. Lepingud vabatahtlikkuse alusel

10. Keskkonnajärelevalve

11. Keskkonnavastutus

11.1. Avalik-õiguslik keskkonnavastutus (keskkonnavastutuse direktiiv)

11.2. Täiendav avalik-õiguslik keskkonnavastutus

11.4. keskkonnaalane tsiviilvastutus

Töögrupi seisukohad üldosa seaduse erinevate struktuurielementide kohta ja edasise analüüsi vajadus:

1. Seadustiku eesmärk, kehteala ja mõisted

Keskkonnaseadustiku eesmärgi määratlemisel on olulised inimese tervise kaitse ja heaolu tagamine, keskkonna kaitsmine ning keskkonnale tekitatud kahju heastamine. Ühe eesmärgina tuleks määratleda ka bioloogilise mitmekesisuse kui looduse iseväärtuse säilitamist ja kaitset. Loodusressursse tuleb kasutada säästlikult, seega peaks eesmärgi sõnastamisel mainima ka säästva arengu soodustamist.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kehteala tuleks määratleda võimalikul laialt, kasutades selleks abstraktset ja kõrge üldistusastmega regulatsiooni, mis tagaks selle, et keskkonnaõiguse üldosa rakendatakse tõesti kõikide tegevuste puhul, millest võivad lähtuda ohud või kontrollimist vajavad riskid keskkonnale või inimese tervisele ja heaolule.

Defineerimist vajavad sellised üldmõisted nagu keskkonnahäiring, keskkonnaoht, keskkonnarisk, käitaja, käitis, heide, saastus.

2. Keskkonnakaitse põhimõtted ja põhikohustused

Keskkonnaõiguse põhimõtted on sätestatud esmakordselt Eesti keskkonnaõiguses. Eelnõu ei piirdu vaid põhimõtete lihtsa nimetamisega, vaid annab ka lühikokkuvõtte nende põhimõtete sisust.

Eelnõus sätestatakse: keskkonna kõrgtasemelise ja kompleksse kaitse põhimõte, keskkonnaohtude vältimise põhimõte ja keskkonnariskide vastu ettevaatusabinõude rakendamise põhimõte (ettevaatuspõhimõte), saastaja maksab põhimõte ja koostööpõhimõte.

Loodusressursside säästliku kasutamise tagamiseks sätestatakse loodusvarade aastaste kasutusmäärade kinnitamise põhimõte.

Eestis siiani keskkonnakaitse põhikohustusi reguleeritud ei ole, kuid seda on tehtud paljude riikide õiguses ja see eeskuju väärib järgimist, et piiritleda üldine hoolsuskohustus keskkonna alal, mis tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvist 53.

### 3. Isikute keskkonnalased õigused

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse õiguste osa otstarve on koondada olulised isikute ja isikute ühenduste keskkonnaalased õigused ning seada raamid nende õiguste täpsemale sisustamisele eriosas. Eesmärgiks on sätestada materiaalõiguslik õigus puhtale keskkonnale, keskkonnaalased menetluslikud õigused ja igaüheõigused.

Vajadus valitsusväliste keskkonnaorganisatsioonide õiguste eriregulatsiooni kehtestamise järele tuleneb eelkõige Århusi konventsiooni rakendamise, aga ka EL õiguse ülevõtmise kohustusest.

### 4. Haldusmenetlus

Keskkonnalase haldusmenetluse peatükis kavatakse töögrupp reformida oluliselt keskkonnalubade menetlust, suunaga erinevate lubade integreerimisele ja menetluse ühtsete reeglite kehtestamisele. Ühtlustamine on eelkõige vormiline, mitte sisuline.

Keskkonnamõju hindamine on enamikus võrreldavates riikides keskkonnavalua menetluse osa. Tegemist on haldusmenetlusega ja seega tuleks seda osa reguleerida haldusmenetluse peatükis. Eesmärgiks on integreerida see loamenetlusse nii, et väheneks bürokraatia ja topelthindamine. Samas peatükis reguleeritakse ka strateegiline keskkonnamõju hindamine ja Natura hindamine.

### 5. Keskkonnakaitse planeerimine

Keskkonnakaitse vajab pikemaajalist planeerimist. Eesmärgiks on sätestada arengukavade koostamise menetlus ja sätestada arengukavade "pehme" siduvus, st kohustus võtta need arvesse erinevat õiguslike otsuste langetamisel ja arvesse mittevõtmisel seda põhjendada.

### 6. Tegevused ja tooted

Tegevusi ja tooteid käsitleb töögrupp võttes aluseks põhimõtte, et tuleb kaitsta inimest ja keskkonda toodete valmistamisest ja kasutamisest tulenevate võimalike ohtude eest, rakendades selleks ettevaatusmeetmeid, vajadusel keeldusid ja piiranguid lähtudes asjakohastest Euroopa Liidu strateegilistest dokumentidest ja õigusaktidest. Tegevuste ja toodete peatükki tuleb kindlasti lisada toote olulusringis osalejate – tootjate, teenusepakkujate, turustajate, tarbijate ja jäätmekäitlejate keskkonnaalaseid kohustusi, eeskätt juhtudel kui toodetel on või võib tõenäoselt olla kahjulik keskkonnamõju olulusringi eri etappidel. Hetkel tulevad sellised nõuded ja kohustused eriseadustest – jäätmeseadusest (probleemtoodetega seonduv regulatsioon), kemikaaliseadusest, geneetilistelt muundatud organismide keskkonda viimise seadusest jne.

## 7. Keskkonnaseire

Keskkonnaseire osas lähtutakse kehtivast keskkonnaseire seadusest ja täiendatakse seda oluliselt eriti selles osas mis puudutab seire planeerimist, seire teostajate kohustusi ja seiretulemuste teatavastegemist avalikkusele.

## 8. Keskkonnainfo ja keskkonnaregister

Töögrupp on seisukohal, et keskkonnainfo alane regulatsioon on vajalik regulaarse teabe saamiseks, mille abil luuakse alus keskkonna- ja säästva arengu poliitika otsustele, keskkonnastrateegiate ja valdkondlike strateegiate koostamisele, nende toimimise järelevalvele ja hindamisele.

Asjakohane keskkonnateave peab käsitlema keskkonna olukorda ja arengusuundi ja nende seost sotsiaalsete, majanduslike ja tervise arengusuundadega. Oluline on tagada avalikkusele keskkonnainfo kättesaadavus, mis võimaldab kodanikul keskkonnaasjades kohtu poole pöörduda ja üldsusel osaleda otsuste tegemisel. Teave poliitikakujundajatele, sidusrühmadele ja üldsusele peab olema asjakohane, läbipaistev, ajakohane ja kergesti arusaadav.

## 9. Majanduslikud reguleerimisvahendid

Majanduslike meetodite peatükk koondab alternatiivseid regulatsioonivahendeid nn „käsu- ja kontrolli meetodile“. Keskkonnatasude osas koondatakse põhiregulatsioon eriosasse, üldosas sätestatakse keskkonnatasu olemus. Konkreetsed tasumäärad peaks sätestama seaduse lisasse. Sellesse peatükki koondatakse ka sätted vaba tahte lepingute kohta.

## 10. Keskkonnajärelevalve

Keskkonnajärelevalve on sarnaselt muu riikliku järelevalvega muutumas tänu korrakaitseaduse tulekule. Plaanitav keskkonnaõiguse kodifitseerimise langeb sellega ajaliselt kokku. Seega on võimalik ja ka otstarbekas püüda saavutada korraga mõlemat eesmärki – viia sisse vajalikud muudatused riiklikku keskkonnajärelevalvet puudutavates normides ja integreerida vastav (senini keskkonnajärelevalve seaduses sisaldunud) regulatsioon keskkonnaseadustiku üldossa.

Nagu öeldud, plaanitavad muudatused on seotud eelkõige muudatustega korrakaitseõiguses. Korrakaitseaduses on ühtlustatud ja koondatud korrakaitseorganite poolt kõige sagedamini rakendatavad ja tüüpilist iseloomu omavad riikliku järelevalve erimeetmed. Tulenevalt korrakaitseaduse eelnõu loogikast peab korrakaitseorgan (olenemata sellest, kas selleks on Keskkonnainspeksioon, Veeteede Amet, Taimetoodangu inspeksioon vms) korrakaitseaduses nimetatud meetme rakendamiseks evima pädevust volitusnormi kaudu vastavast valdkondlikust eriseadusest (keskkonnajärelevalve näitel KeJS-st).

Kehtivas keskkonnajärelevalve seaduses sisalduvad sätted, milledes on kirjutatud lahti konkreetse järelevalvemeetme sisu ja selle rakendamise kord, asendatakse keskkonnaseadustiku üldosas viidetega korraikatseseaduses sätestatud vastavatele järelevalvemeetmetele. Vajaduse korral lisatakse meetmete rakendamise erisused tulenevalt keskkonnajärelevalve eripärast.

## 11. Keskkonnastututus

Keskkonnastututus laiemalt hõlmab nii tsiviilõiguslikke kui ka avalik-õiguslikke vahendeid tekkinud keskkonnakahju hüvitamiseks või heastamiseks. Keskkonnale tekitatud kahju heastamise vahendid on siiski järjest enam valdavalt avalik-õiguslikud, kuna tsiviilvastutuse vahendid sageli ei sobi keskkonnale kui sellisele (*per se*) tekitatud kahju heastamiseks. Seetõttu peetakse keskkonnaõiguse teoorias keskkonnastututuse all järjest enam silmas avalik-õiguslikke meetmeid.

Eelnõu keskkonnastututust puudutav osa käsitleb peamiselt järgmisi teemasid:

- keskkonnastututuse direktiivist tulenev vastutus;
- olemasolevatest õigusaktidest tulenev keskkonnaalane vastutus, sealhulgas nn. "taksid";
- keskkonnaalane tsiviilvastutus (eraõiguslik).

## 4. Ülevaade allikatest ja nende valiku põhjendus

Allikad on esitatud eraldi loeteluna – kasutatud materjalid. Kasutatud materjalide hulgas olid erilisel kohal EL direktiivid ja teiste riikide keskkonnakaitse üldseadused, kuid vajaduse korral kasutati ka teoreetilist kirjandust. Viimast eelkõige regulatsiooni eesmärkide selgitamisel. Kasutati ka Euroopa Liidu ja Eesti kohtute asjakohast praktikat.

## 5. Koostajad

Töögrupi juht: Hannes Veinla (Tartu Ülikool, keskkonnaõiguse dotsent)

Liikmed:

- Kaarel Relve (Tartu Ülikool, keskkonnaõiguse lektor)
- Antero Männik (Keskkonnainspeksioon)
- Martin Triipan (Advokaadibüroo Raidla & Partnerid, vandeadvokaat)
- Kärt Vaarmari (Keskkonnaõiguse keskus, jurist)
- Matti Viisimaa (Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus, nõunik, Euroopa Keskkonnaagentuuri ekspert jäätmete alal)
- Elina Saunanen (Justiitsministeerium, õiguspoliitika osakond, avaliku õiguse talitus, nõunik)
- Oliver Kask (Tallinna Ringkonnakohtu Halduskolleegium, kohtunik)

# 1. PEATÜKK - SEADUSE EESMÄRK, KEHTEALA JA PÕHIMÕISTED

## 1.1. Seaduse eesmärk

### 1.1.1. Lähtekaalutlused

#### 1.1.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Seadustiku eesmärgi määramine on olulise tähtsusega seadustiku tõlgendamise ja reguleerimisala seisukohalt. Seadustiku eesmärgi saab lõplikult määratleda peale terve keskkonnaseadustiku, sh eriosa reguleerimisala piiritlemist ja struktuuri kinnitamist. Vaheetapina määratleb töögrupp keskkonnaseadustiku üldosa eesmärgi. Eesmärgi määramine peaks olema võimalikult lai ja abstraktne, et kataks kõik keskkonnakaitse valdkonnad ning inimese tervise ja heaolu.

Eesmärgi puhul on üheks põhiliseks küsimuseks, kas lähtuda inimkesksusest või sellest, et keskkonnal on ka iseväärtus. Tavaliselt jagatakse keskkonnaväärtused kolmeks: otsene instrumentaalne väärtus ehk kasutamiseväärtus, eksisteerimisväärtus ehk kaudne väärtus ja iseväärtus ehk sisemine väärtus.<sup>1</sup> Keskkonna otsene instrumentaalne väärtus on reeglina seotud materiaalse kasuga, mida inimene loodusest saab sellesse sekkudes või seda tarbides. Siia kuulub ka saasteainete keskkonda viimine, kuna keskkonda kasutatakse saasteainete assimileerimise vahendina. Keskkonna eksisteerimisväärtus ehk kaudne väärtus seisneb selles, kui keskkonda peetakse inimese jaoks väärtuslikuks ilma keskkonda otseselt sekkumata või seda kasutamata. Keskkonna iseväärtuse tunnustamine lähtub põhimõttest, et keskkond on väärtus iseenesest, olenemata selle materiaalsest-instrumentaalsest või mittemateriaalsest kasulikkusest inimese jaoks. Keskkonda ei vaadelda sel juhul kui vahendit, vaid kui eesmärki.<sup>2</sup>

Praktilisest seisukohast on kõige mõistlikum lähtuda peamiselt inimkesksusest. Inimmõõtme puhul on võimalik eristada kitsast inimmõõdet (majandushuvi, materiaalne huvi) ja nn valgustatud inimhuvi (sh. huvi, et Maa tervikuna säiliks). Töögrupp mõnab, et viimast on keeruline eristada looduse iseväärtusest. Järeldus: seadustiku eesmärgiks peaks olema keskkonna kaitsmine eelkõige inimese füüsilise, materiaalse aga ka mittemateriaalse heaolu pärast, jättes samal ajal avatuks võimaluse, et loodusel on väärtus ka olenemata inimesest.

#### 1.1.1.2. Eesti kehtiva õiguse analüüs

Eestis puudub keskkonnakaitse raamseadus, eriseaduste eesmärgid on määratletud valdkonnaspetsiifiliselt ja keskkonnaseadustiku üldosas kasutamiseks ei sobi.

<sup>1</sup> K. Relve. Kas loodusel võib olla iseväärtus. Keskkonnaeetikast säästva ühiskonna eetikani, koost. A. Oja. Tallinn: Säästva Eesti Instituut 2003, lk 30-37. Viidatud. H. Veinla Keskkonnaõigus. Tallinn 2005, lk 29

<sup>2</sup> H. Veinla. Keskkonnaõigus. Tallinn 2005, lk 29-30

Põhiseaduse § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult.<sup>3</sup> Põhiseaduse §-l 5 on kaks tähendust:

- See on põhiseaduslik printsiip, mis on adresseeritud riigile ja kohustab viimast välja töötama õigusliku regulatsiooni keskkonna alal ja tagama selle täideviimise;
- Säte on aluseks isikute õiguste piiramisele keskkonnakaitse vajadustest lähtudes. Isikud peavad taluma selle paragrahvi alusel teatud keskkonnavalaseid piiranguid, ilma, et neil tekiks kahju hüvitamise nõudeõigust.<sup>4</sup>

#### 1.1.1.3. EL õigus

Euroopa Liidus puudub keskkonnakaitse raamdirektiiv, kuid osades keskkonna valdkondades on kehtestatud raamdirektiivid<sup>5</sup> ja see protsess jätkub. EÜ asutamisleping sätestab EL keskkonnapoliitika eesmärgid:

1. keskkonna säilitamine, kaitsmine ja selle kvaliteedi parandamine;
2. inimese tervise kaitsmine;
3. loodusressursside kaalutletud ja mõistlik kasutamine;
4. meetmete edendamine rahvusvahelisel tasandil, selleks et tegelda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega;
5. keskkonna kaitstuse kõrge tase (§ 174, lg-d 1 ja 2).<sup>6</sup>

#### 1.1.1.4. Regulatsioon võrreldavates riikides

Töögrupp uuris Rootsi, Prantsuse, Soome, Taani, Läti, Leedu ja Ungari seadustike ning Saksa keskkonnakoodeksi eelnõu eesmärkide sõnastusi.<sup>7</sup>

Nende riikide regulatsioonis võib ühiste joontena välja tuua järgmised eesmärgid:

- Inimese tervise ja heaolu kaitsmine;

<sup>3</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; 2003, 29, 174; 64, 429)

<sup>4</sup> H. Veinla. Keskkonnaõigus. Tallinn 2005, lk 171

<sup>5</sup> Nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23.10.2000.a veepoliitika raamdirektiiv 2000/60/EÜ. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:HTML> 19.01.2008.

<sup>6</sup> Euroopa Ühenduse asutamisleping (RT II 2004, 3, 8)

<sup>7</sup> Rootsi keskkonnakoodeks. 1999. Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/28/47/385ef12a.pdf> 10.04.2007.

Environmental Code (Umweltgesetzbuch – UGB). Draft. Ministry of Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety of the Federal Republic of Germany. Prepared by the Independent Expert Commission on the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety of the Federal Republic of Germany. Duncker & Humblot GmbH, Berlin. 1998.

Soome keskkonnaseadustik. 2000. Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2000/en20000086.pdf> 15.06.2007.

Prantsuse keskkonnakoodeks. 2002. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://195.83.177.9/code/liste.phtml?lang=uk&c=40> 30.04.2007.

Taani keskkonnaseadustik. 1998. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://glwww.mst.dk/homepage/> 15.06.2007.

Läti keskkonnaseadustik. 2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ttc.lv/?id=50> 15.06.2007.

Leedu keskkonnaseadustik. 1992. Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.eel.nl/documents/Lithuania/Law%20On%20Environmental%20Protection.pdf> 15.06.2007.

Ungari keskkonnaseadustik. 1995. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.eel.nl/documents/HUN/Hungary.htm> 15.08.2007.

- Keskkonna kaitsmine inimtegevusest põhjustatud kahjuliku mõju või keskkonnaohu eest, sh saastamise vältimine või vähendamine ja keskkonnale tekitatud kahju heastamine ning bioloogilise mitmekesisuse (taimestik, loomastik, maastikud) säilitamine ja kaitsmine;
- Säästva arengu edendamine, sh loodusressursside ja tooraine säästlik kasutamine, asjade ja ainete taaskasutuse või taasringlusse võtmise edendamine.

Kõigi eelnimetatud keskkonnaseaduste keskmes on inimene. Eesmärgiks ei ole ainult inimese tervise, vaid ka heaolu kaitse. Seaduste eesmärgiks on tagada inimesele puhas ja meeldiv elamiskõlbulik keskkond, tunnustades samas ka keskkonna iseväärtust ja keskkonda kui rahvuslikku rikkust. Sellise lähenemise peaks võtma eeskujuks ka Eesti keskkonnaseadustiku eelnõus.

### **1.1.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus**

Eestis ei saa seadustiku eesmärgi sõnastamisel eelloetletud riikidest otsest eeskujut võtta, kuid analüüsi pinnalt on võimalik teha mõningaid järeldusi. Keskkonnaseadustiku eesmärgi määratlemisel on olulised inimese tervise kaitse ja heaolu tagamine, keskkonna kaitsmine ning keskkonnale tekitatud kahju heastamine. Mõistet *keskkond* seadustikus ei defineerita, kuna mõiste määratlemisel on oht, et mõni keskkonna komponent jääb definitsiooni alt välja. *Keskkonda* mõistetakse tavapärasel tähenduses. Ühe eesmärgina tuleks määratleda ka bioloogilise mitmekesisuse kui looduse iseväärtuse säilitamine ja kaitse. See on kaasaegne keskkonnaõiguse meetod, mille kohaselt looduskaitse omab laiemat eesmärki, kui ohustatud liigid ja nende elupaigad. Loodusressursse tuleb kasutada säästlikult, seega peaks eesmärgi sõnastamisel mainima ka säästva arengu soodustamist. Sellise suunise annab ka Eesti põhiseaduse § 5.

Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni art 2 defineerib bioloogilist mitmekesisust kui "mistahes päritoluga elusorganismide rohkest *inter alia* maismaa-, mere- jt veeökosüsteemides ning neid hõlmavates ökoloogilistes kompleksides; see sisaldab ka liigisisest, liikidevahelist ja ökosüsteemidevahelist mitmekesisust".<sup>8</sup>

Oluline on eristada mõisteid kaitsmine ja säilitamine. Säilitamise eesmärk on reguleerida mitte veel ohustatud ressursside kasutamist viisil, mis ei põhjustaks nende ammendumist. Kaitse eesmärk on ennetada liikide väljasuremist, mis on ohustatud mitmetel põhjustel. Säilitamine tähendab elujõulise populatsiooni puhul *status quo* säilitamist, aga kaitsmine nõuab aktiivset inimesepoolset sekkumist väljasuremisohus oleva liigi säilimise või koguni taastamise huvides.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> RT II 1994, 13, 41

<sup>9</sup> A. Kiss, D. Shelton. Manual of European Environmental Law. Second edition. Grotius Publications. Cambridge University Press 1997 p 36; M. C. Maffei. Evolving trends in the International Protection of Species. German Yearbook of International Law Vol 36 1993. p 132 (viidatud E. Lopman. Rahvusvahelise keskkonnaõiguse printsiibid. Kursusetöö. Juhendaja: T. Kerikmäe. Tartu 1998, lk 23)

## 1.2. Seaduse kehteala

### 1.2.1 Lähtekaaluatlused

#### 1.2.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kehteala piiritlemise eesmärgiks on määratleda keskkonnaõiguse üldpõhimõtete (üldosa) kehtivuse piirid. Suures osas oleneb reguleerimisala piiritlemine sellest, milliseks kujuneb seadustiku eriosa koosseis. Keskkonnaõiguse piiride määratlemine on üldse väga problemaatiline ja see on paljuski kokkuleppe küsimus. Näiteks võiks ka planeerimisõigust lugeda üheks keskkonnaõiguse instituudiks. Teatud ebamäärasusest tingituna peaks kehteala piiritlemine toimuma piisavalt üldisi formuleeringuid kasutades, mis tagab üldosa rakendatavuse tõesti kõikide keskkonda mõjutavate tegevuste puhul. Liialt üksikasjalik regulatsiooni puhul tekib alati oht, et mingi tegevus või valdkond on kunstlikult välja jäänud. Abstraktsem regulatsioon tagab üldosa paindliku rakendamise kõikidel vajalikel juhtudel ja jätab ruumi laiendavale tõlgendamisele

#### 1.2.1.2. Eesti kehtiv õigus

Seni ei ole küsimust üldosa kohaldamisest erinevatele keskkonnaga seotud valdkondadele kerkinud, kuna seda üldosa lihtsalt ei ole. Kehteala on vähemalt teatud osas piiritletud erinevates keskkonnaseadustes veeseaduse<sup>10</sup> § 2 annab terve rea veekaitsega seotud terminite kaudu nõ veekaitse kehteala. Välisõhu kaitse seaduse<sup>11</sup> § 2 lg 2 sätestab - Käesolev seadus reguleerib tegevust, millega kaasneb välisõhu keemiline või füüsikaline mõjutamine, osoonikihi kahjustamine või kliimamuutust põhjustavate tegurite ilmumine. Jäätmeseadus<sup>12</sup> § 1 lg ) loetleb valdkonnad, millele jäätmeseadus ei laiene.

Selline valdkonnapõhine lähenemine ei ole aga keskkonnaseadustiku üldosa puhul kasutatav.

#### 1.2.1.3. EL õigus

EÜ õigus, mis on üles ehitatud valdkonnapõhiselt, ei ole siin eeskujuks

#### 1.2.1.4. Teiste riikide õigus

Käesolevas analüüsis väärivad käsitlemist järgmised lahendused

Mitmel juhul (Holland, Leedu, Saksamaa, Läti) ei ole kehteala seaduse tekstis üldse määratletud – jättes selle teadlikult lahtiseks, kuid samas on defineeritud selliseid mõisteid, nagu keskkond, keskkonnakaitse, ökosüsteem – definitsioonid on samas väga üldised ja võimalikult kõikehaaravad.

<sup>10</sup> Veeseadus - RT I 1994, 40, 655

<sup>11</sup> Välisõhu kaitse seadus - RT I 2004, 43, 298

<sup>12</sup> Jäätmeseadus - RT I 2004, 9, 52



Teine lahendusvariant on kehtela piiritlemine läbi tegevuste, toodete, ainete piiritlemise, millele keskkonnakaitse raamseaduse põhimõtted ja normid laienevad. Sellest kategooriast tuleks välja tuua Soome, Taani ja Ungari variandid

Soome keskkonnakaitse raamseadus<sup>13</sup> rakendub kõikide tegevuste suhtes, mis võivad kaasa tuua keskkonna saastamise (inglk *pollution*) Kusjuures saastamise mõiste on väga lai — hõlmates ka näiteks lõhna ja müra. Onn sätestatud ka see millistele valdkondadele seadus ei rakendu ja selliseks on eelkõige merekeskkonna kaitse

Taani seadus loetleb üksikasjalikult millistele tegevustele ja toodetele see rakendub. Seadus rakendub:

- kõikidele tegevustele, milles keskkonda suunatavad ained või organismid (samuti müra ja vibratsioon) võivad kahjustada keskkonda ja tervist või tekkivad jäätmed, mis võivad saastada õhku, vett, pinnast
- toodetele, mis võivad kahjustada keskkonda nende tootmise, hoidmise, kasutamise, transportimise või kõrvaldamise käigus
- Mootorsõidukitele või teistele liikuvatele allikatele, mis võivad tekitada keskkonnakahjustuse.
- Teistele tegevustele (nagu loomapidamine), mis võivad tekitada olulisi keskkonnahäiringuid ,

Ungaris on kombineeritud lähenemine.

1) Seadust rakendatakse:

(a) Elusorganismide (sh nende koosluste) ja keskkonna inimtekkeliste komponentide ning neid ümbritseva elus ja eluta keskkonda suhtes (*vaba tõlge*)

(b) tegevuste suhtes, mille käigus kasutatakse, ohustatakse või saastatakse keskkonda

2) Seaduse rakendatakse juriidiliste ja füüsiliste isikute suhtes:

(a) kellel on õigusi või kohustusi punktis 1) (a) sätestatud keskkonnakomponentiga suhtes

(b) kes viivad läbi punktis 1) (b) sätestatud tegevusi (Edaspidi keskkonnakasutajad)

---

<sup>13</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2000/en20000086.pdf> 15.12. 2007

## **1.2.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus.**

Tulenevalt teatud ebamäärasusest keskkonnakaitse ja keskkonna mõistetes ning keskkonnaseadustiku eriosas koosseisus tuleks seaduse kehtela määratleda võimalikul laialt kasutades selleks abstraktset ja kõrge üldistusastmega regulatsiooni, näiteks:

Käesolevat seadust (keskkonnaõiguse üldosa) rakendatakse tegevuste puhul, millest võivad lähtuda ohud või riskid keskkonnale või inimese tervisele ja heaolule.

Tegemist oleks lühendatud ja kompaktsema Soome variandiga. Selline formuleering oleks piisavalt üldine selleks, et jätta ruumi laiendatud tõlgendamiseks ja rakendada keskkonnaõiguse üldpõhimõtteid tõesti kõikidel relevantsetel juhtudel. Vajaduse korral saab kehtela täpsustada eelnõu teksti valmimise käigus, kui selgub näiteks selliste osade – nagu õigused, kohustused, haldusmenetlus, tegevused ja tooted – lõplik sisu ja nende osade kehtela. Näiteks see millistele lubadele hakkab kehtime eelnõu haldusmenetluse osa (metsateatis näiteks?) Hetkel töögrupp sellise täpsustamise vajaduste ei näe.

## **1.3. Mõisted**

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse i peatükis esitatakse vaid need mõisted, mis on üldmõisteteks kogu seadustiku jaoks. Need mõisted on keskkonnahäiring, keskkonnoaht, keskkonnarisk, käitis, käitaja, heide ja saastus. Töögrupp leiab, et seaduse osade lahtikirjutamisel või selguda veel mõisteid, mis on üldkasutatav tähendus ja mis olek vajalik tuua I peatükk – üks võimalik kandidaat on mõiste keskkonnluba

### **1.3.1. Keskkonnahäiring**

#### 1.3.1.1. Lähtekaalutlused

##### 1.3.1.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Praegu kasutatakse negatiivse keskkonnamõju tähistamiseks selliseid mõisteid nagu – keskkonnamõju, negatiivne keskkonnamõju, keskkonnakahju, keskkonna saastamine, kusjuures neile antakse tihti ka erinev sisu. Eestis oleks tarvis mõistet, mis hõlmaks igasugust negatiivset keskkonnamõju kõige üldisemalt.

##### 1.3.1.1.2 Eesti õigus

Keskkonnahäiringu mõiste on kasutusel Jäätmeseaduses, mille § 8 sätestab, et keskkonnahäiring selle seaduse tähenduses 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.

See jäätmeseaduse mõiste oleks tarvis ülendada keskkonnaõiguse üldmõisteks, mis tähistab igasugust negatiivset keskkonna mõjutamist inimtegevuse poolt otse või kaudselt.

#### 1.3.1.1.3. EL õigus

EL õiguses nii üldiselt negatiivset keskkonna mõjutamist ei defineerita. EL õigus on valdkonnapõhine.

#### 1.3.1.1.4. Riikide õigus

Erinevate riikide keskkonnaõiguse üldakte analüüsid ei jäänud silma ühtegi nii laialt negatiivset keskkonna mõjutamist tähistavat mõistet.

#### 1.3.1.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus

Eesti keskkonnaõiguses nii üldist negatiivset keskkonnamõju tähistavat terminit ei ole.

Ettepanek on defineerida keskkonnahäiring järgmiselt:

„Keskkonnahäiring on negatiivne keskkonnamõju, eelkõige tegevusega eeldatavalt kaasnev vahetu või kaudne mõju inimese tervisele, heaolule või keskkonnale, sh negatiivne keskkonnamõju, mis ei ületa arvulist normi või on arvulise normiga reguleerimata“.

Keskkonnahäiring on kõige laiem mõiste negatiivse keskkonnamõju tähistamiseks hõlmates mõju nii normi piires, kui üle normi ja juhtumeid, kus norm puudub.

### **1.3.2. Keskkonnaoht**

#### 1.3.2.1. Lähtekaalutlused

Mõiste keskkonnaoht on eesti õiguses kasutusel, kui sellel ei ole selget sisu – tihti kasutatakse võrdsete mõistetena – keskkonnaoht, keskkonnarisk, keskkonnakahju, keskkonna saastus. Eesmärk on defineerida ohu mõiste ja eristada see mõistest keskkonnarisk. Keskkonnariski ja ohu eristamine on eriti oluline vältimispõhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte eristamiseks.

### 1.3.2.1.1. Eesti kehtiv õigus

Politseiseaduse § 3<sup>1</sup> kohaselt on oht olukord, kus esineb lähitulevikus õiguserikkumise toimumise piisav tõenäosus.

Eesti õiguse käsitlemisel on oluline keskkonnaohu mõiste määramisel arvesse võtta ka regulatsiooni, mis on kavandatud Riigikogu menetluses olevate seaduseelnõudega. Keskkonnaohu mõiste määramisel on seejuures oluline tugineda ka korraaitseaduse eelnõule.

Korraaitseaduse eelnõu (Riigikogu menetluses, 49 SE) § 4 defineerib ohu mõiste. Ohu kontseptsioonist lähtumist eelnõus on peetud ebaõigeks (mh on selle lubamatusele viidanud Riigikohtu arvamus eelnõu kohta). Korraaitseaduse eelnõu § 4 defineerib ohu kui olukorra, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu ja sotsiaalse kogemuse põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrairikumine. Samuti defineeritakse kõrgendatud oht (milleks on mh suure keskkonnakahju tekkimise oht), oluline oht (sh oht keskkonnale), vahetu oht ja ohukahtlus.

Üldiselt ei ole keskkonnaohu seadustes defineerida püütud, pigem kasutatakse seda alusmõistena teiste mõistete määramisel<sup>14</sup>. Mõnes valdkonnas on keskkonnaohu määramisel väga spetsiifiliselt ja paljuski EL õigusele tuginevalt<sup>15</sup>. On selliseid seadusi, kus keskkonnaohu mõiste on avatud seaduse eesmärgi või reguleerimisala näitamiseks, seega loetakse ohuks kogu seadusega reguleeritavat tegevust<sup>16</sup>. Geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seaduse § 12 lg 7 ja lg 3 p 2 mõttest nähtub, et keskkonnaohu pigem samastatakse keskkonnakahjuga või loetakse ohuks vähemalt suurt kahju tekkimise tõenäosust.

Kohtupraktikas ei ole nimetatud mõiste sisustamisega seotud vaidlusi üles kerkinud ega selle sisu selgitatud.

### 1.3.2.1.2. EL õigus

EL keskkonnaõiguse alastes direktiivides keskkonnaohu mõistet defineeritud ei ole, kuigi seda harva kasutatakse. Sagedamini kasutatakse ohu mõistet seoses ohtlike jäätmete ja ohtlike ainetega, mis on

---

<sup>14</sup> Teeseaduse § 20 lg 3 p 1, lennundusseaduse § 60<sup>24</sup> ja § 60<sup>25</sup>, liiklusseaduse § 70<sup>13</sup> ja § 70<sup>14</sup>, keskkonnatasude seaduse § 3 lg 4

<sup>15</sup> Kemikaaliseaduse § 4<sup>1</sup> lg 3 p 2; § 7 lg 2 p 2; § 9<sup>1</sup> lg 3; § 10.

Sotsiaalministri 22.04.2005 määrus nr 60 „Uue aine tervise- ja keskkonnamõju hindamise nõuded“, sh § 2 p 4 [riski iseloomustamine (*risk characterization*) – tegelikul või prognoositaval kokkupuutel elanikerühmadele või keskkonna osadele mõjuva aine tõenäolise kahjuliku toime esinemissageduse ja raskusastme määramine].

Meresõiduohutuse seaduse § 2 p 16 (ohtlik last – pakitult või mahtlastina veetav kemikaal või kemikaali sisaldav toode, materjal või valmistoode, mis sadamas käitlemisel või mereveol või sisevetel vedamisel võib ohustada inimese elu või kahjustada tema tervist või vara või keskkonda); § 51 lg 1, § 79<sup>3</sup> p 2

<sup>16</sup> Saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduse § 1 (seadus määratleb keskkonnaohuga tegevuse), jäätmeseaduse § 1, kaevandamiseseaduse § 1

keskkonnaohu üldmõistest spetsiifilisemad ja väga kitsalt piiritletud. Direktiivid, milles on otsesemalt keskkonnaohu mõistetega seonduvat määratletud, on järgmised.

a) Nõukogu direktiiv 96/82/EÜ, 9. detsember 1996, ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta<sup>17</sup>

oht — ohtliku aine või olukorra olemuslik omadus potentsiaalselt põhjustada kahju inimeste tervisele ja/või keskkonnale.

b) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnastatusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta<sup>18</sup>

kahjustuse otsene oht – piisav tõenäosus, et lähitulevikus tekib keskkonnakahjustus;

#### 1.3.2.1.3. Teiste riikide õigus

Teiste riikide õigusest võib esile tuua Saksamaa keskkonnaseadustiku eelnõu (ekspertide eelnõu), milles on keskkonnoaht defineeritud § 2 punktis 4 kui ulatusliku negatiivse tagajärjega mõju tekkimise piisav tõenäosus keskkonnaseadustikuga kaitstud õigushüvele; mida olulisem on kardetud mõju, seda väiksem võib olla tõenäosus, et õigustada sekkumist. Hilisemas eelnõu redaktsioonis<sup>19</sup> mõistet enam defineeritud ei ole ja tuginetakse seega korrakaitseõiguse mõistetele, mis on igal liidumaal erinevalt defineeritud, kuid sarnased Eesti korrakaitseeaduse eelnõule.

Mõnes riigis on keskkonnaohu mõiste samastatav pigem keskkonnariski mõistega keskkonnakahju tekkimise tõenäosuse tähenduses (nt Rootsi) ilma, et neid oleks seaduses defineeritud. Prantsusmaal eristatakse keskkonnaohu ja riski mõisteid, kuid seaduses neid defineerida ei ole püütud, vaid kasutatakse tavatähenduslikult.

On riike, kus keskkonnaohu mõiste on küll tuntud ja kasutusel, kuid sarnaselt Eesti senisele õigusele ei ole sellele kuigi suurt tähtsust omistatud ja õiguslikke tagajärgi reeglina keskkonnaohu olemasoluga ei seostata.

<sup>17</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0082:ET:HTML>

<sup>18</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0035:ET:HTML>

<sup>19</sup> [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1\\_allgem\\_vorschriften.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1_allgem_vorschriften.pdf)

### 1.3.2.2. Hinnang olemasolevale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus

Ettepanek on defineerida keskkonnaoht järgmiselt: „Keskkonnaoht on tekkida võiva kahju suuruse, selguse sellise kahju tekkimise võimalikkuses ja teadusliku tõenäosuse kahju tekkimiseks arvesse võtmisel piisav võimalikkus keskkonnakahju või muudele keskkonnaseadustikuga kaitstud õigushüvedele olulise kahju tekkimiseks, et õigustada tegevuste või toodete keelamist või tegevuseks kohustamist sellise kahju ärahoidmiseks.“

Ohu mõiste kasutamine keskkonnaõiguses on levinud ja selle avamine üldosas peaks olema võimalik. Eriosas saab sellest teha erisusi ja täpsustusi (vt nt kemikaaliseaduse regulatsioon).

Tehniline küsimus on, kas keskkonnaseadustiku üldosas on korraaitseaduse jõustumise korral üldse vajalik ohu mõistet eraldi defineerida. Korraaitseadus on üldseaduseks ka riiklikule järelevalvele keskkonnaõiguse valdkonnas. Vastus sellele küsimusele võiks olla jaatav, sest nii loa andmisel kui ka muu avaliku võimu sekkumise korral on ohu mõiste väga oluline kriteerium haldusaktide ja toimingute põhjendamisel. Korraaitseaduse eelnõus toodud ohu liigid ei pruugi olla piisavad keskkonnaseadustikus avaliku võimu sekkumise ulatuse kindlaksmääramisel. Pigem tuleks ohu ja tekkida võiva kahju ulatust hinnata keskkonnaseadustiku eriosas ettenähtud meetmete kasutamisel. Üldosa peaks ohu suuruse ja tekkida võiva kahju kaudu andma üksnes üldpõhimõtted avaliku võimu tegevusele, mis täpsustaksid HMS § 3 lg 2 sätestatud proportsionaalsuse nõuet. Ka Saksa õiguses on keskkonnaseadustikus lisaks üldistele korraaitseadustele peetud vajalikuks keskkonnaohu mõiste eraldi defineerimist. Keskkonnaohu mõiste defineerimine keskkonnaseadustikus aitaks kaasa ka korraaitseaduse eelnõus sätestatud olulise ohu kui muuhulgas keskkonda ähvardava ohu mõiste täpsemale sisustamisele. Sellisel juhul saaks keskkonnaseadustiku eesmärkidest tuletada kaitstava õigushüve korraaitseaduse eelnõu § 4 lg 4 tähenduses.

Mõiste defineerimisel tuleks keskenduda ohu (riski) mõistele. Keskkond kui õigushüve peaks jääma tavatähenduslikuks, ilma legaaldefiniitsiooni andmata. Ohu mõiste defineerimine võiks toimuda läbi tõenäosuse, millega kaasneb keskkonnakahju tekkimine.

### 1.3.3. Keskkonnarisk

#### 1.3.3.1. Lähtekaaluatlused

Mõiste keskkonnarisk on eesti õiguses kasutusel, kui sellel ei ole selget sisu – tihti kasutatakse võrdsete mõistetena – keskkonnaoht, keskkonnarisk, keskkonnakahju, keskkonna saastus. Eesmärk on defineerida riski mõiste ja eristada see mõistest keskkonnaoht. Keskkonnariski ja ohu eristamine on eriti oluline vältimispõhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte eristamiseks.

#### 1.3.3.1.1. Eesti kehtiv õigus

Eesti kehtivas õiguses ei ole keskkonnariski mõistet defineeritud, kuid seda kasutatakse sageli ja tähenduses, mis on seotud riskianalüüsiga, st kus negatiivse keskkonnamõju tõenäosust ei ole välja selgitatud või ei ole selle suurus oluline.

Kohtupraktikas ei ole keskkonnariski mõistekasutuse kohta selgitavaid lahendeid.

#### 1.3.3.1.2. EL õigus

EL keskkonnaõiguse alastes direktiivides keskkonnariski mõistet defineeritud ei ole, kuigi seda kasutatakse. Valdavalt ei ole eristatavad EL õiguses Saksa õigusest tuntud mõisted riski ja ohu erinevusest, kuigi mõnes direktiivis eristatakse riski selgemalt kui väiksemat võimalust keskkonnakahju tekkimiseks, mille ärahoidmiseks tuleb meetmeid kasutada. Definiitsioon riski kohta on antud ühes direktiivis järgmiselt.

Nõukogu direktiiv 96/82/EÜ, 9. detsember 1996, ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta<sup>20</sup>

risk — konkreetse tagajärje ilmnemise tõenäosus konkreetse aja jooksul või konkreetsete asjaolude korral.

#### 1.3.3.1.3. Teiste riikide õigus

Erinevates riikides on keskkonnariski defineerimisel võimalik eristada neid riike, kus seda mõistet ei defineerita, kuid siiski kasutatakse (nt Prantsusmaa ja Soome), ja riike, kus sellele mõistele on antud ka definiitsioon. Viimastest riikidest võib näiteks tuua Sloveenia, mille keskkonnaseadustikus on keskkonnarisk defineeritud kui tõenäosus, et konkreetsetes olukorras või konkreetse aja järel võib tegevus otseselt või kaudselt kahjustada keskkonda, inimese elu või tervist. Saksa keskkonnaseadustiku eelnõus (ekspertide eelnõu) on seda määratletud kui mitteolematu kahjuliku mõjutuse esinemise võimalikkust seadustikuga kaitstud hüvele, välja arvatud kui see tundub praktiliselt välistatud. Hilisemas eelnõu redaktsioonis mõistet enam defineeritud ei ole ja seda praktiliselt enam, erinevalt ohu mõistest, ei kasutata.

#### 1.3.3.2. **Hinnang olemasolevale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus**

Keskkonnariski mõistet võiks eelnõus defineerida järgmiselt: „Keskkonnarisk on ennetamist või ärahoidmist vajava keskkonnakahju tekkimise võimalikkus.“

---

<sup>20</sup> [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1\\_allgem\\_vorschriften.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1_allgem_vorschriften.pdf)

Keskkonnariski defineerimise vajadus on seotud keskkonnaõiguse üldpõhimõttega minimeerida keskkonnale tekkida võivaid kahjulikke mõjutusi. Kui keskkonnaohu mõiste kasutamine seondub eelkõige tegevuste või toodete keelamisega ja loamenetlusega, siis keskkonnariski olemasolul ei ole kahjuliku mõjutuse väikesest tõenäosusest tulenevalt selleks alust, ent see võib anda aluse haldusaktides kõrvaltingimuste seadmiseks, olla oluline diskretsiooniargument ning tuua kaasa keskkonnariski tekitajale seadusest tulenevaid lisakohustusi. Arvestades keskkonnaohu defineerimise vajadust keskkonnaseadustiku üldosas, on soovitatav üldosas ka muude kahjulike mõjude tõenäosuse jaoks sobiva termini leidmine ning keskkonnariski mõiste võib selleks olla. Eelnõu väljatöötamise käigus tuleb siiski veel välja selgitada, kas keskkonnariski ja –häiringu mõistetel on praktikas eraldiseisev tähendus ning nende samaaegne kasutamine seaduse mõistmist hõlbustab.

Sarnaselt keskkonnaohu mõistele tuleks definitsioonis keskenduda riski tähenduse avamisele ning keskkond õigushüvena peaks jääma tavatähenduslikuks.

Riski mõistet eristab ohukahtluse mõistest korrakaitseaduse eelnõu § 4 lg 6 tähenduses asjaolu, et negatiivse keskkonnamõju vähene tõenäosus võib olla välja selgitatud ja keskkonnaohule sarnaseks sekkumiseks pole kahju vähese tõenäosuse tõttu alust, kuid kahju välistada ei saa. Keskkonnariski olemasolu ei seota riikliku järelevalve meetmete kasutamise või loa andmisest keeldumise tagajärjega, vaid keskkonnariski vähendamise printsiibi rakendamisega.

### **1.3.4. Käitaja ja käitis<sup>21</sup>**

#### 1.3.4.1. Lähtekaalutlused

##### 1.3.4.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Eesti õigusaktides on 'käitaja' mõiste otseselt defineeritud vaid saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduses (SKVKS) 'käitise' mõiste kaudu.

Regulatsiooni eesmärgiks on anda keskkonnaseadustiku üldosas mõistetele 'käitis' ja 'käitaja' üheselt mõistetav definitsioon, mida võib täpsustada vajaduse korral teatud erisusi välja tuues valdkonniti seadustiku eriosas.

##### 1.3.4.1.2. Eesti kehtiv õigus

SKVKS määratleb mõisted käitis ja käitaja järgmiselt:

---

<sup>21</sup> Kodifitseerimiskomisjon tegi ülesandeks analüüsida, kas sadamaoperaator ja sadam on nende mõistetega hõlmatud.



### “§ 3. Käitis ja käitaja

(1) Käitis käesoleva seaduse tähenduses on paikne tehniline üksus, milles tootmine toimub keskkonnamoju vähendamiseks vajavas tegevusvaldkonnas ning tegevuskohas tootmisega otseselt liituv ja tehnilist seost omavas muus tegevusvaldkonnas, mis võib mõjutada heite ja saastuse hulka.

(2) Käitaja käesoleva seaduse tähenduses on isik, kes käitab või valdab käitist.”

Mõistet ‘käitaja’ kasutavad ka muud keskkonnaseadused nagu jäätmeseadus, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus, keskkonnaregistri seadus, kuid ei määratle otseselt seda mõistet, SKVKS-s on käitise mõiste suhteliselt kitsas ning seotud vaid teatud kindlate tegevusvaldkondadega ning keskkonnamoju vähendamiseks vajavate tegevustega. Ka käitaja on defineeritud vaid kitsalt antud seaduse tähenduses, põhimõtteliselt isikuna, kes vajab oma tegevuseks keskkonnamoju vähendamiseks. Seega kõnealune ‘käitaja’ definitsioon ei laiene üldisemalt muudele tegevusvaldkondadele ning võib tekitada mitmetimõistmisi.

#### 1.3.4.1.3. EL õigus

Euroopa Liidu keskkonnamoju vähendamise õigusaktides on mõistet ‘käitaja’ (‘operator’) üsna laialdaselt defineeritud. Eelkõige isikuna, kes vastutab konkreetsete tehnoloogiliste rajatiste (käitiste) tehnilise toimimise eest. ‘Käitaja’ mõistet kasutati kõigepealt praegu juba kehtetuks tunnistatud “suurte põletusseadmete” direktiivis 88/609/EMÜ ja direktiivis 94/67/EÜ ohtlike jäätmete põletamise kohta. Hiljem on seda mõistet kasutanud paljud direktiivid ja määrused, kusjuures mõiste avamine on seotud kindlat liiki, antud õigusaktile omaste käitistega ja tegevustega. Kõikehõlmavat ‘käitise’ või ‘käitaja’ definitsiooni EL õigusaktides ei ole. “Keskkonnamoju vähendamise” direktiivi 2004/35/EÜ eestikeelses versioonis on mõiste ‘operator’ vaste millegipärast ‘ettevõtja’, kuigi ka siia sobiks rohkem ‘käitaja’, kuid siin on vist probleem rohkem tõlkija kvalifikatsioonis kui mõistete sisulises erinevuses.

Samas on mitmesugustes EL õigusaktides toodud ‘käitaja’ definitsioonid üsna sarnased. Mõningal määral on spetsiifilisemad prügilate ja kaevandamisjäätmete hoidlatega seotud ‘käitaja’ mõisted. Oluline on, et ‘käitaja’ all mõistetakse üldiselt isikut, kes käitab, kontrollib (valitseb) rajatist või käitist ja vastutab selle tehnilise toimimise eest ning omab seejuures määravat (majanduslikku) otsustusõigust või võimu, mis on talle üldjuhul antud siseriiklike õigusaktidega. Käitaja vastutab kindlasti ka oma tegevuse keskkonnamoju vähendamise aspektide ja nõuete täitmise eest, mis kajastuvad talle antud keskkonnamoju vähendamise lubades. Üldiselt on käitaja ka keskkonnamoju vähendamise valdaja.

Eesti SKVKS-s olevad mõisted on vahetult üle võetud Nõukogu direktiivist 96/61/EÜ, 24. september 1996, saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (nn IPPC direktiiv):

**käitaja** — füüsiline või juriidiline isik, kes käitab käitist, kontrollib selle tööd või kellele on siseriiklike õigusaktide kohaselt antud määrav otsustusõigus käitise tehnilise toimimise suhtes.

**käitis** – paikne tehniline üksus, kus tegeldakse ühe või mitme I lisas loetletud tegevusega ja muu tegevusega, mis on tehniliselt otseselt seotud kõnealuses tegevuskohas teostatava tegevusega, mis võivad mõjutada heitkoguseid ja saastust.

IPPC direktiivi I lisas on toodud loetelu käitises toimuvatest konkreetsetest tegevustest, nende tootmisvõimsustest või jõudlustest. Analoogne loetelu on Eestis kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega.

#### 1.3.4.1.4. Regulatsioon riikides

Mõiste 'käitaja' (en 'operator', de "Betreiber", fi `toiminnanharjoittaja`, fr «exploitant», sv "Operator") on EL liikmesriikide õigusaktides ja direktiivide ülevõtmisel defineeritud üldiselt samadel põhimõtetel kui direktiivides või määrustes, s.o. rajatiste ja käitiste kaudu.

Soome keskkonnakaitseseadus *Ympäristönsuojelulaki* lähtub 'käitaja' mõiste defineerimisel saastamisohust käitaja tegevuses. Saksamaa LV keskkonkakoodeksi eelnõu (1998) annab üldosa põhidefinitsioonide hulgas üldise 'käitise' ('installation') mõiste tuues kõikide keskkonnaseadustikus vaadeldavate käitiste ühise omadusena välja ohu või riski keskkonnale või inimese tervisele. Erinevalt IPPC direktiivis 96/61/EÜ antud mõistest, kuuluvad siin käitiste hulka paiksete rajatiste kõrval ka liikuvad tehnilised rajatised. On selge, et sellise üldistatud 'käitise' mõiste kaudu võib defineerida analoogiliselt EL õigusaktides kasutatule ka üldise 'käitaja' mõiste, ilma et nimetataks käitise konkreetset funktsiooni või tegevusvaldkonda nagu see on valdkonnaspetsiifilistes keskkonnavalastes õigusaktides.

Saksamaa LV uue keskkonkakoodeksi eelnõu (2007) defineerib kõigepealt mõiste 'Vorhaben', mis hõlmab 'käitisele' põhimõtteliselt vastava mõiste '*Anlagen*' rajamise ja käitamise ('*Betrieb*'). 'Käitise' mõiste on defineeritud üksikasjalikumalt kui saksa koodeksi eelnõu eelmises versioonis. 'Käitaja' mõistet eelnõus 2007 otseselt avatud ei ole. Hollandi keskkonkakorralduse seadus (tõlkes *Netherlands Environmental Management Act*) defineerib 'käitisele' lähedase mõistena mõiste 'establishment'.

#### 1.3.4.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus

Hetkel on Eesti keskkonnavalastes õigusaktides mõiste 'käitaja' defineeritud vaid saastuse kompleksse vältimise ja vähendamise seaduses ning definitsioon on vahetult seotud antud seaduse spetsiifikaga (samas seaduses defineeritud mõiste 'käitis' kaudu). Muudes õigusaktides on mõistet 'käitaja' küll kasutatud, kuid seda ei ole otseselt avatud. On ka keskkonnavalaseid õigusakte, kus on kasutatud 'käitajaga' sisuliselt samatähenduslikku mõistet 'operaator' (Vabariigi Valitsuse 16. mai 2001. a määrus nr 171, Kanalisatsiooniehitiste veekaitsenõuded, Vabariigi Valitsuse 16. 05. 2001. a määrus nr 172, Naftasaaduste hoidmisehitiste veekaitsenõuded, Keskkonnaministri 9. veebruari 2005. a määrus nr 8, Radioaktiivsete jäätmete klassifikatsioon, registreerimise, käitlemise ja üleandmise nõuded ning radioaktiivsete jäätmete vastavusnäitajad)

Ilmselt vajaks selline laialdaselt kasutatud mõiste nagu 'käitaja' avamist ja defineerimist keskkonnaseadustiku üldosas, et ühtlustada selle mõistmist ja rakendamist ning vältida tarbetute paralleeltermine kasutamist. Kindlasti on otstarbekohane samas ka mõiste 'käitis' defineerimine, mis on

vahetult ja lahutamatult seotud 'kätaja' mõistega. Keskkonnaalastes õigusaktides on 'kätaja' mõistet vajalik kasutada siis, kui ta tegevus nõuab mingite keskkonnanõuete või –tingimuste seadmist või üldjuhul keskkonnaluba. Seega on kätaja tegevus ja objekt, mida ta kätab, seotud kõrgendatud keskkonnariski ja seega keskkonnaohuga. See ühine aspekt peaks kajastuma vaadeldavates definitsioonides, järgides ka analoogiat Soome keskkonnakaitseaduse ja Saksa keskkonnaseadustiku eelnõus (1998) avatud 'kätise' definitsiooniga.

### **Ettepanek mõistete 'kätis' ja 'kätaja' defineerimiseks**

**Kätis** on paikne või mobiilne tehniline üksus, milles toimuv tootmistegevus või tootmisega võrdsustatav, tootmisega otseselt liituv ja sellega tehnilist seost omav tegevus võib ohustada inimese tervist ja keskkonda ning põhjustada varalist kahju või kahjustada või häirida keskkonna puhkeotstarbelist või muud õiguspärast kasutamist. Kätis on ka prügila ja kaevandamisjäätmete kätluskoht.

#### Alternatiivne definitsioon:

**Kätis** on paikne või mobiilne tehniline üksus, milles toimuv tootmistegevus või tootmisega võrdsustatav, tootmisega otseselt liituv ja sellega tehnilist seost omav tegevus võib põhjustada saastamist ja saastuse teket. Kätis on ka prügila ja kaevandamisjäätmete kätluskoht

**Kätaja** on isik, kes kätab või valdab kätist, kontrollib selle tööd ja vastutab keskkonnanõuete täitmise üle.

Erinevalt SKVKS-s antud 'kätise' definitsioonist :

ei piirdu väljapakutud versioon vaid paiksete tehniliste üksustega, lisatud on mobiilsed;

(b) 'kätises' üldisemas mõttes ei pruugi toimuda vaid tootmistegevus, vaid ka nt jäätmekätlustegevus (et 'kätis' hõlmaks ka nt jäätmepõletustehaseid), seepärast on lisatud 'tootmisega võrdsustatav' (jäätmepõletustehases toimub muuhulgas energiatootmine, kuigi see pole võib-olla jäätmepõletustehase põhifunktsioon jäätmetest lahtisaamise kõrval).

(c) prügila ja kaevandamisjäätmete kätluskoht on erinevad muudest kätistest, mida näitavad ka erinevused vastavate direktiivide definitsioonides. Seepärast oleks otstarbekas nad eraldi välja tuua, nagu prügilate suhes on seda teinud uuem saksa keskkonnaseadustiku eelnõu (2007).

Alternatiivne 'kätise' definitsioon on kompaktsem. Kui 'saastamise' definitsioon juba ütleb ära, mida 'kätise' tegevus konkreetselt ohustab, siis pole vajadust seda antud definitsioonis sõna-sõnalt korrata.

Erinevalt SKVKS-s antud 'kätaja' definitsioonist on kätaja funktsioonidena selguse mõttes ja teiste riikide definitsioonide eeskujul lisatud täpsustuseks kontroll kätise töö üle ja vastutus keskkonnanõuete täitmise üle (s.t. keskkonnalubade omamist).

### **1.3.5. Saastus ja heide**

#### 1.3.5.1. Lähtekaalutlused

##### 1.3.5.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

‘Saastus’ ja ‘heide’ on oma sisult laialdaselt kasutatavad mõisted Eesti keskkonnaseadustes. Sageli aga võib nende mõistete tähendus erinevates õigusaktides lahknedu või teisalt kasutatakse paralleelselt nende mõistetega samatähenduslikke sünonüüme nagu nt ‘reostus’ või ‘emissioon’ või antakse. Keskkonnaseadustiku üldosas on otstarbekas need mõisted defineerida, et ühtlustada nende kasutamist mitmesugustes keskkonnavaldkondades ja vältida mitmetimõistmist.

##### 1.3.5.1.2. Eesti kehtiv õigus

Eesti õigusaktidest on defineerib mõisted ‘saastus’ ja ‘heide’ SKVKS. Mõisted on omavahel otseselt seotud, kuna mõlemad on oma põhiosas avatud kui “ainete, vibratsiooni, soojuse või müra otsene või kaudne väljutamine”. ‘Heide’ on oma toime aspektist üldisem ning ei tarvitse alati põhjustada ohtu, kuid samas on oma lähteallika seisukohalt SKVKS kontekstis piiratud mõistega ‘käitis’, st teatud liiki suuremate, keskkonnakompleksluba vajavate tehniliste rajatistega. ‘Saastuse’ mõiste defineerimise juures on oluline saaste väljutamisest põhjustatud võimalik oht või kahju, kuid saastuse tekkeallikas võib olla igasugune inimtegevus, mitte ainult ‘käitis’ SKVKS mõistes. Mõistega ‘heide’ seondub omakorda vahetult SKVKS-s defineeritud ‘heite piirväärtus’, mis peaks iseloomustama seda piiri, millest alates heide võib põhjustada teatud ohtu, st et saastuse teke muutub tõenäoliseks.

SKVKS tsitaat:

„§ 2. Saastus ja heide

(1) Saastus on ainete, vibratsiooni, soojuse või müra inimtegevusest põhjustatud otsene või kaudne väljutamine õhku, vette või pinnasesse nii, et see võib ohustada inimeste tervist või keskkonda, põhjustada varalist kahju või kahjustada või häirida keskkonna puhkeotstarbelist või muud õiguspärast kasutamist.

(2) Heide on ainete, vibratsiooni, soojuse või müra otsene või kaudne väljutamine käitise saasteallikast õhku, vette või pinnasesse.

...

§ 5. Heite piirväärtus

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

Siinjuures tuleb rõhutada, et mõisted ‘saastus’ ja ‘heide’ nii eesti keeles kui ka inglisekeelsed ‘pollution’ ja ‘emission’ on kahetähenduslikud. Ühelt poolt tähistavad nad saastamist ja heitmist kui teatud liiki tegevusi (millele viitab ka sõna ‘väljutamine’, ingl.k. ‘intoduction’, ‘release’ definitsioonides), kuid teiselt poolt ka väljutamise tulemust – saastatust, saasteainete või muude saastetegurite (vahel ka ‘heitmeteks’ nimetatud) hulka, kontsentratsiooni, taset vms, mida on võimalik iseloomustada kindlate mõõdetavate näitajatega. SKVKS opereerib mõistete mõlema tähendusega ja väldib mõistet ‘heitmed’, kasutades igal pool käändevorme “heide-heite-heidet-heited”.

Mõistet 'saastus' kasutavad, kuid ei defineeri ka muud keskkonnaseadused nagu jäätmeseadus, maapõuaseadus, välisõhu kaitse seadus. Viimane seadus kasutab lisaks mõistet 'saastatus', defineerides terminid 'saastatuse tase' ja 'saastatuse taseme piirväärtus'. Mõiste 'saastatuse tase' on pärit Nõukogu direktiivist 96/62/EÜ, välisõhu kvaliteedi hindamise ja juhtimise kohta, kus on samas tähenduses defineeritud mõiste 'tase' või inglisekeelne 'level'. Tegelikult tähistatakse direktiivis selle mõistega ühe kindla saasteaine sisaldust või taset välisõhus, mitte välisõhu üldist 'saastust' või 'saastatust' nagu võiks aru saada Eesti välisõhu kaitse seaduses kasutatud mõiste väljendusest.

Mõistet 'saastatus' on kasutatud ka keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses, kus § 6 lõike 3 punktis 3 räägitakse "tegevusega kaasnevatest tagajärgedest, nagu vee, pinnase või õhu saastatus, jäätmete, müra, vibratsioon, valgus, soojus, kiirgus ja lõhn". Vastava EL direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta inglisekeelses tekstis vastab 'saastatusele' mõiste 'pollution' [an estimate, by type and quantity, of expected residues and emissions (water, air and soil pollution, noise, vibration, light, heat, radiation, etc.) resulting from the operation of the proposed project] . Ilmselt puudub eesti keeles vajadus eristada mõisteid 'saastus' ja 'saastatus', kuna mõlemad väljendavad tegelikult üht ja sama sisu.

Veeseadus ja sellega seotud alamad õigusaktid kasutavad aga 'saastuse' või 'saastamise' tähenduses mõisteid 'reostus' ja 'reostamine'. Sisuliselt peaksid need mõistepaarid olema sünonüümid, kui vaadelda nende mõlema vastavust inglisekeelsele mõistele 'pollution'. Samas ei lähe aga veeseaduses kasutatud mõistete definitsioonid päriselt kokku SKVKKS definitsioonidega. Reostamise puhul ei ole veeseaduses otseselt välja toodud keskkonna- või terviseohu aspekti, vaid lihtsalt vee omaduste halvenemist, mis piirab vee kasutamist. Tegurite hulgas, mis seda halvenemist võib põhjustada nimetatakse ka organisme (elusolendeid) ja radioaktiivsust (kiirgust). Veeheide on defineeritud kui heitvee (st kasutusel olnud vee, saastatud-reostatud või mitte) juhtimine suublasse, st heitmine kui tegevus. Terminit 'reostus' ja selle tuletisi kasutab ka ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus

'Keskkonnareostuse' defineerimata mõistet on kasutatud veel geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seaduses ja geneetiliselt muundatud mikroorganismide suletud keskkonnas kasutamise seaduses seoses keskkonnareostuse likvideerimisega, samuti kemikaaliseaduses enam-vähem samas kontekstis.

Kiirgusseaduses defineeritakse mõiste 'radioaktiivsed heitmed' kui kiirgustegevuse materiaalne tulemus (käänevormid "heid-heitme-heidet-heitmed"). Viimast mõiste 'heide' käänamisviisi heide-heitme kasutavad ka keskkonnaseire seadus ja säästva arengu seadus. pidades samuti silmas heitmise tulemust.

#### 1.3.5.1.3. Euroopa Liidu õigus

Mõisted 'saastus' ja 'heide' (*'pollution'* and *'emission'*) on defineeritud üsna mitmes EL õigusaktis. Kõige üldisemalt muidugi nn IPPC direktiivis 96/61/EÜ. Seal antud definitsioone kordab enam-vähem otseselt eelnevalt tsiteeritud Eesti SKVKKS. Ka direktiivis on teatud vastuolu selles, et need mõisted avatakse

tegevusena (väljutamine, juhtimine), aga nt heite piirväärtuse defineerimisel nimetatakse heite massi vms, mis tegevusele pole kuidagi omased.

Uuemad veekeskkonnaalased direktiivid nagu veepoliitika raamdirektiiv 2000/60/EÜ ja veekeskkonnale ohtlike ainete kodifitseeritud direktiiv 2006/11/EÜ annavad inglisekeelsele mõistele 'pollution' põhimõtteliselt samalaadsed definitsioonid nagu IPPC direktiivis, arvestades loomulikult veedirektiivide spetsiifikat. Eestikeelsetes direktiivide versioonides on tõlkevastena kasutatud mõistet 'reostus'. Kahjuks Eesti veeseaduse 'reostuse' definitsioon ei vasta hetkel EL õigusaktides sätesatule ning erineb seal kasutatud definitsioonidest tunduvalt.

Vee raamdirektiiv 'heite' mõistet ei ava, küll aga defineeritakse 'heite piirväärtus' sarnaselt IPPC direktiivi definitsiooniga. Ohtlike ainete direktiivi eestikeelses versioonis on 'heide' defineeritud spetsiifiliselt antud direktiivi tähenduses, seotult direktiivi lisades loetletud konkreetsete ohtlike ainete heidetega. Inglisekeelses versioonis on see mõiste mitte tavapäraselt 'emission', vaid 'discharge'. Edaspidi tuleb direktiivi artiklis 4(b) kõne alla mõiste '**emission standards with regard to discharges**', mis ilmselt tähendab sedasama, mis 'heite piirväärtus'. Eestikeelses versioonis on need **heitveenormid** (*ohtlike ainete heitmiseks artiklis 1 osutatud vetesse või kanalisatsiooni laskmiseks*).

Välisõhu kaitset reguleerivates EL direktiivides defineeritakse enamasti ainult mõiste 'heide' ('emission'). Kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise direktiivi 2003/87/EÜ eestikeelses versioonis on mõiste 'emission' vasteks mitte 'heide', vaid 'heitkogus' – ilmselt selleks, et rõhutada asjaolu, et tegemist on 'heitega' selle materiaalses tähenduses, mitte heitmise või väljutamisega kui tegevusega. Valdavalt on välisõhualastes direktiivides heide defineeritud kui saasteaine kogus (käänevormid heide-heitme eestikeelsetes versioonides). Vaid jäätme põletusdirektiivi 'heite' määratlus on sarnane IPPC definitsiooniga ning tähistab pigem tegevust (väljutamine, *release*) kui selle tegevuse materiaalsel tulemust.

Mõiste 'heide' on defineeritud ka nn keskkonnastutuse direktiivis 2004/35/EÜ üldiselt kui inimtegevuse tulemus, piirdudes sealjuures ainete ja valmististega (*substances and preparations*) ning organismide või mikroorganismide keskkonda pääsemisega.

#### 1.3.5.1.4. Regulatsioon riikides

Soome keskkonnakaitse seadus *Ympäristönsuojelulaki*, mis võtab üle peamised IPPC direktiivi 96/61/EÜ sätted, defineerib otseselt vaid 'saastuse' (*ympäristön pilaantuminen*) mõiste. 'Heite' (*päästö*) määratlus sisaldub põhimõtteliselt samas 'saastuse' definitsioonis, millele viitab ka ühes järgnevas lõikes olev 'heite piirväärtuse' mõiste määratlus. Saastuse või saastamise definitsioonist selgub, et heidetena vaadeldakse inimtegevusest tingitud ainete, energia, müra, vibratsiooni, kiirguse, valguse, soojuse või lõhna väljutamist või jätmist keskkonda, mis põhjustab mitmesugust kahju inimesele ja keskkonnale. Võrreldes IPPC direktiivi

definiitsiooniga võivad Soome keskkonnakaitse seaduse olla saastust põhjustavateks teguriteks (heideteks) veel energia, kiirgus, valgus ja lõhn. Soome seaduses antud määratlus on üldisem ning ei seo saastust ega heidet üksnes 'käitise' IPPC direktiivi tegevusvaldkondadest.

Saksa LV keskkonnaseadused, eelkõige välisõhu kaitset reguleeriv seadus (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge) eristavad selgelt heiteid (emissioone) ja neist põhjustatud immissioone ja nendega (ning saastusega) seotud kahjulikke keskkonnamõju (*Schädliche Umwelteinwirkungen*), mis kõik on seaduses defineeritud. Saksamaa LV keskkonnakoodeksi eelnõu (1998) üldosas defineeritakse 'heide' üldisemalt. Selle mõiste all on üheselt mõeldud mitte väljutamise protsessi (heitmist) vaid keskkonda suunduvaid aineid ning muid saastust põhjustada võivaid nähtusi. Keskkonnakoodeksis defineeritakse ka immissioonide mõiste kui heidetest põhjustatud keskkonnamõju ning näidatakse, et immissioonide loetakse kahjulikeks kui nad tõenäoselt võivad põhjustada ohtu keskkonnale ja inimestele

Saksa uue keskkonnakoodeksi eelnõu (2007) loobub oma üldosas heidete ja immissioonide defineerimisest ning annab 'keskkonnamuutuste' (*Umweltveränderungen*) ja 'kahjulike keskkonnamuutuste' (*schädliche Umweltveränderungen*) mõisted, mis seostuvad 'immissioonidega' ja meil kasutatava 'saastusega', samuti defineerib keskkonnamõju(d) (*Umweltauswirkungen*)

Ungari keskkonnakoodeks defineerib mõisted 'keskkonna koormamine' "loading of the environment" kui aine või energia heitmise keskkonda (s.t. 'heide' heitmise tähenduses) ning 'keskkonna saastamine' ("environmental pollution") kui keskkonna koormamise või heite üle lubatud heite piirväärtuste. 'Keskkonnasaastuse tase' ("level of environmental pollution") iseloomustab keskkonnaseisundit, mille muutused on põhjustatud saastamisest. Euroopa Liitu mittekuuluvate riikide seadustest võib veel kommenteerida Lõuna Aafrika Vabariigi keskkonnakorralduse seadust (National Environmental Management Act, 1998), mis defineerib 'saastuse' (pollution) kui heidetest põhjustatud kahjulikud keskkonnamuutused.

#### 1.3.5.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus

Eesti keskkonnavalastest õigusaktides on mõisted 'saastus' ja 'heide' kõige üldisemalt defineeritud SKVKS-s, otseses vastavuses EL IPPC direktiivis 96/61/EÜ sätestatud mõistetega. Siiski ei ole SKVKS-s antud 'heide' mõiste otseselt rakendatav kõikide keskkonnavaldkondade ja inimtegevuste suhtes, kuna on seotud 'käitise' mõistega kitsamas SKVKS tähenduses. Teatud ebakõlasid võib põhjustada ka mõistete 'saastus' ja 'heide' kahetine tähendus. Defineeritud on need mõisted tegevusena (ainete jms väljutamine või heitmine), kuid praktikas mõistetakse nende all enamasti kogusena või muu mõõdetava parameetrina määratavat heitmise või saastamise tulemust. Kui 'saastus' tähendaks vaid väljutavat tegevust, siis jääks ebaselgeks näiteks saastuse likvideerimise tähendus (jäätmeseaduse § 128). Kindlasti oleks otstarbekas anda kavandatava keskkonnaseadustiku üldosas definiitsioonid, mis üldistaksid need mõisted kõigile keskkonnavaldkondadele ning kaotaksid ära kirjeldatud ebakõlad.

Veekeskkonnaalastes õigusaktides on 'saastuse' asemel kindlalt juurdunud mõiste 'reostus'. Probleem on ilmselt vaid keeletavades ning sisulist erinevust nende mõistete vahel ei ole ega tohiks olla. Sõnal 'saaste' põhinev tüvi on aga tunduvalt produktiivsem ja on leidnud laiemat kasutamist (vt saastatus, saasteaine, saastetaluvus, saasteallikas, saastetasu, saasteluba, saastaja jne). Seepärast tuleks 'saastel' põhinevaid mõisteid pidada prioriteetseks ning kasutada õigusaktides igal võimalusel. Seal, kus juurdunud keeletavad seda ei võimalda, tuleks kindlasti nimetada, et 'reostus' on oma tähenduselt 'saastuse' absoluutne sünonüüm ning selle mõiste kasutamine veekeskkonnaalastes õigusaktides on lubatav samatähendusliku paralleelmõistena 'saastusele'.

Ettepanek mõistete 'saastus' ja 'heide' defineerimiseks, põhjendused

- (a) Mõistete 'saastus' ja 'heide' defineerimine keskkonnaseadustiku üldosas oleks kindlasti vajalik, kuna see kujundaks ühiseid põhilisi arusaamu neist laialdaselt kasutatavatest mõistetest kogu keskkonnavaldkonna ulatuses (välisõhk, vesi, pinnas, jäätmekäitlus, keskkonnalaad, keskkonnamõju, jne). Kaaluda võiks ka mõiste 'heite piirväärtus' avamist seadustiku üldosas.
- (b) Tuleks kaaluda mõistete 'saastamine' ja 'saastus' eristamist, et nende sõnastus hõlmaks nii saastavat tegevust kui selle tagajärge või tulemust. Mõiste 'heide' definitsiooni juures peaks rõhutama eelkõige mitte heitmist kui tegevust, vaid selle materiaalsel tulemust.
- (c) Mõistet 'reostus' võib keskkonnaseadustikus vaadelda 'saastuse' sünonüümina ainult veekeskonda käsitlevas valdkonnas ning mitte anda sellele 'saastusest' erinevat üldtähendust.

Võimalikud mõistete sõnastused:

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

**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.

**Saastamine** on aine, organismi, energia, kiirguse, vibratsiooni, soojuse, valguse, lõhna või müra inimtegevusest põhjustatud otsene või kaudne väljutamine õhku, vette või pinnasesse nii, et see võib ohustada inimese tervist või keskkonda, põhjustada varalist kahju või kahjustada või häirida keskkonna puhkeotstarbelist või muud õiguspärast kasutamist.

Alternatiivne definitsioon:

**Saastamine** on heite väljutamine nii, et see võib ohustada inimese tervist või keskkonda, põhjustada varalist kahju või kahjustada või häirida keskkonna puhkeotstarbelist või muud õiguspärast kasutamist.

**Saastus** on saastamisest põhjustatud oluline ebasoodne muutus õhu, vee või pinnase kvaliteedis.



Veekeskonna saastamise ja saastuse tähistamiseks võib kasutada samaväärsed mõisteid 'reostamine' ja 'reostus'.

'Heite' mõiste on ümber sõnastatud selliselt, et see kajastaks eeskätt heitmise materiaalselt ja mõõdetavat tulemust, mitte heitmise protsessi (väljutamist) ennast. Ilmselt 'heite' kui heitmistegevuse defineerimiseks puudub vajadus. Võrreldes SKVKS-s toodud heite definitsiooniga on üldistamise eesmärgil ning EL direktiivide ja liikmesriikide õigusaktide eeskujul definitsiooni täiendatud võimalike lisafaktoritega. 'Heite piirväärtuse' definitsioon on nüüd ühetähenduslikult kooskõlas 'heite' definitsiooniga.

Eristatud on mõisted 'saastamine' (tegevus, heite väljutamine) ja 'saastus' (saastamisest tingitud keskkonnamuutus). Alternatiivne definitsioon on kompaktsem. Kui 'heite' definitsioonis on võimalikud saastetegurid juba korra üles loetud, siis puudub vajadus neid 'saastamise' definitsioonis korrata. Ühtlasi seob see mõlemad definitsioonid paremini omavahel.

Mõiste 'saastus' väljendab nüüd selgemalt (ka keeleliselt) saastamise tulemust nn immissioone (mõnel pool kasutatavat mõistet 'saastatus' tuleks lugeda samatähenduslikuks ning selle edasisest kasutamisest loobuda.). Tekkida võib küsimus, kas oleks vajalik eraldi defineerida 'muutusi' või 'olulisi muutusi' keskkonna või selle üksikute elementide kvaliteedis nagu on see uuemas Saksamaa keskkonnaseadustiku eelnõus või märgitud ka värskes keskkonnastatuse seaduses § 2 lg 2. See teema vajab edasist analüüsi.

## **1. Peatüki kokkuvõte:**

Keskkonnaseadustiku eesmärgi määratlemisel on olulised inimese tervise kaitse ja heaolu tagamine, keskkonna kaitsmine ning keskkonnale tekitatud kahju heastamine. Ühe eesmärgina tuleks määratleda ka bioloogilise mitmekesisuse kui looduse iseväärtuse säilitamist ja kaitset. Loodusressursse tuleb kasutada säästlikult, seega peaks eesmärgi sõnastamisel mainima ka säästva arengu soodustamist.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kehteala tuleks määratleda võimalikul laialt, kasutades selleks abstraktset ja kõrge üldistusastmega regulatsiooni, mis tagaks selle, et keskkonnaõiguse üldosa rakendatakse tõesti kõikide tegevuste puhul, millest võivad lähtuda ohud või kontrollimist vajavad riskid keskkonnale või inimese tervisele ja heaolule. Keskkonnaõigus areneb pidevalt, avastatakse uusi keskkonnohte ja luuakse uusi instrumente nende kontrollimiseks. Abstraktne formuleering oleks piisavalt üldine selleks, et jätta ruumi laiendatud tõlgendamiseks ja rakendada üldosa ka uute keskkonnakaitse valdkondade puhul.

Keskkonnahäiring on kõige laiem mõiste negatiivse keskkonnamõju tähistamiseks hõlmates mõju nii normi piires kui üle normi ja juhtumeid, kus norm puudub.

Keskkonnaohu mõiste defineerimine on soovitatav, kuigi selle definitsiooni saab korraaitseaduse vastuvõtmisel tuletada ohu mõistest nimetatud seaduses. Ohu mõistet on soovitatav määratleda tõenäosuse sellise tasemena, kust alates on tõenäosus sedavõrd suur, et võimaliku tekkida võiva kahju vältimiseks tuleb ohtlik tegevus keelata või ohtlik toode kõrvaldada. Ohu mõiste defineerimisel tuleks lähtuda Saksa õiguse eeskujust, kus selle olemasolu tuvastatakse kahe komponendi – võimaliku suure kahju ja kahju tekkimise tõenäosuse suuruse – kaudu.

Keskkonnariski mõiste kasutamise ja defineerimise vajadust tuleb hinnata eelnõu teksti koostamisel, kui selgub täpsemalt keskkonnahäiringu ja keskkonnariski mõistete paralleelse kasutamise vajadus. Keskkonnariski mõistet on analüüsis soovitatud kasutada tõenäosuse (võimalikkuse) tähenduses keskkonnakahju tekkimiseks. Seejuures ei hõlma mõiste sedavõrd väheolulise kahju tekkimist, mille ärahoidmiseks puudub avalikul võimul vajadus sekkuda. Riski suurus sõltub kahju tekkimise tõenäosusest ning selle suuruse ja olemasolu hindamine on oluline kaalutusargument avaliku võimu teostamisel.

Mõisted 'käitis', 'käitaja', 'saastus' ja 'heide' on Eesti õigusaktides hetkel defineeritud üsna kitsalt, seotult põhiliselt keskkonnakompleksluba vajavate ettevõtetega, kuigi neid mõisteid kasutatakse keskkonnaseadustes laiemalt ka tähenduses, mida ei hõlma saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli seaduses antud määratlused. Samas esineb ka paralleelmõistete kasutamist sama sisuga terminite puhul ning mitmetimõistmist. Kindlasti on otstarbekas anda kavandatava keskkonnaseadustiku üldosas definitsioonid, mis üldistaksid need mõisted kõigile keskkonnavaldkondadele ning kaotaksid ära kirjeldatud ebakõlad.

## 2. Peatükk – KESKKONNAKAITSE PÕHIMÕTTED JA PÕHIKOHUSTUSED

### 2.1. Keskkonnakaitse põhimõtted

#### 2.1.1. Lähtekaalutlused

##### 2.1.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Keskkonnaõiguse põhimõtete sätestamisel lähtutakse samas kaalutlusest nagu seaduse kehteala määratlemiselgi - üldine ja abstraktne regulatsioon jätab võimaluse tõlgendamiseks. Eestis on sellisel lähenemise põhjuseks ka asjaolu, et Eesti keskkonnaõigus ja selle rakendamispraktika on veel väga noored ja mitmed põhimõtted, mis on täiesti iseendastmõistetavad nõ „vana” keskkonnaõigusega riikides vajavad meil laiemat teadvustamist – seega on üldosa seaduse sellel osal ka nõ „pedagoogiline” tähendus. Seadus püüab midagi muuta isikute keskkonnavalas käitumises – see aga algab aluspõhimõtete tundmisest.

##### 2.1.1.1. Eesti kehtiv õigus

Praegu meil keskkonnaõiguse põhimõtteid üheski õigusaktis defineeritud ja isegi nimetatud ei ole, v.a keskkonnavastutuse seadus, milles mainitakse saastaja maksab põhimõtet. Töögrupile teadaolevalt kavatsetakse geneetiliselt muudetud organismide keskkonda viimise seaduse<sup>22</sup> muutmise käigus sätestada, et selle seaduse rakendamisel lähtutakse ettevaatuspõhimõttest.

##### 2.1.1.2. EL õigus

EÜ asutamislepingu artiklis 174 on nimetatud mitmeid keskkonnaõiguse põhimõtteid – keskkonnakaitse kõrge taseme, saastaja maksab ja ettevaatuspõhimõtet – neid aga defineeritud ei ole.

EÜ teiseses õiguses keskkonnaõiguse põhimõtteid otseselt defineeritud ei ole – lihtsalt nimetatud on küll – sellistes direktiivides nagu - Looduslike elupaikade ja liikide kaitse direktiiv<sup>23</sup>, GMOde keskkonda viimise direktiiv<sup>24</sup>, Välisõhu kvaliteedi direktiiv,<sup>25</sup> Arenguprojektide keskkonnamõju hindamise direktiiv<sup>26</sup> on nimetatud aluspõhimõttena saastaja maksab põhimõtet, ettevaatuspõhimõtet ja integreerimispõhimõtet.

<sup>22</sup> Geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadus - RT I 2004, 30, 209

<sup>23</sup> Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. — OJ, 1992, L206/7.

<sup>24</sup> Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council on the deliberate release into the environment of genetically modified organism. — OJ 2001 L106.

<sup>25</sup> Council Directive 96/62/EC on ambient air quality assessment and management. — OJ, 1996, L296.

<sup>26</sup> Council Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. — OJ 1985 L175.

Nendele printsiipidele on viidanud korduvalt ka EÜ kohus Näiteks nn Briti loomaliha kaasuses<sup>27</sup>, Alpharma kaasuses<sup>28</sup> ja ka Waddenzee kaasuses,<sup>29</sup> aga jällegi ilma konkreetset sisu selgitamata.

EÜ õigus ei ole aga printsiipide sisu defineerimisel otseselt aluseks võetav kuna EÜ õiguses on printsiipide sisu jäänud avamata

### 2.1.1.3. Võrreldavate riikide õigus

Riikides kasutatakse erinevaid lahendusi. Mõnel pool ei sätestata neid õigusaktis üldse (näiteks Taani, Rootsi) ja püütakse need "sisse kirjutada" erinevatesse normidesse. Mujal vaid nimetatakse, ilma sisu avamata, ja kolmanda variandina püütakse nende põhimõtete sisu ka lühidalt lahti kirjutada (näiteks Prantsusmaa, Saksamaa).

Põhimõtete kataloog on üldiselt riikides sarnane - saastaja maksab, saastuse vältimise kohustus, ettevaatusmeetmete võtmise kohustus, integreerimisprintsiip, koostöö

Paljudel juhtudel on põhimõtete loetlemise, sätestamise asemele loetletud, sätestatud keskkonnavalased igapäevase (põhi)kohustused – Rootsi, Taani

Saksa eelmises eelnõus kasutatud variant – sellele on pühendatud terve osa ja on püütud ka põhimõtteid sisustada. Põhimõtetest on esile toodud keskkonna kompleksse kaitse, ettevaatuse, vältimise, saastaja maksab ja koostööprintsiip

### **2.1.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus**

Keskkonnaõiguse mitmeid üldtuntud aluspõhimõtteid on tunnustatud ka Eesti õiguses, vähemalt kaudselt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses püütakse neid ka õigustloova akti tasandil formuleerida. Kusjuures püütakse seda teha mitte ainult põhimõtete lihtsa nimetamisega, vaid püütakse anda selgitust ka nende sisu kohta, tehes seda samas väga kontsentreeritud ja abstraktsel kujul.

Eeskjuju võtmist väärrib Saksa koodeksi uus variant. On palju täpsem, lühem ja selgem kui varasem.

---

<sup>27</sup> UK v. Commission, Case C-157/96. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://curia.eu.int/iuris/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&docrequire=alldocs&numaff=c++157%2F96&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> (10.12.07)

<sup>28</sup> Alpharma v. Council, Case T-70/99. Arvutivõrgus kättesaadav <http://curia.eu.int/iuris/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&docrequire=alldocs&numaff=T-70%2F99+&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>. (19.12.07).

<sup>29</sup> Judgement of the Court, C-127/02. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://curia.eu.int/juris/cgi-bin/form.pl?lang=et&Submit=Otsing&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-127%2F02&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> (04.12.2007)

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses tuleks sätestada järgmised keskkonnaõiguse põhimõtted

Inimese ja keskkonna kaitsel kehtivad järgmised põhimõtted

a) Keskkonna tervikliku ja kõrgtasemelise kaitse põhimõte – põhimõtte sisuks on see, et abinõud inimese ja keskkonna kaitsmisel peavad tagama kõrgtasemelise kaitse, seejuures tuleb tagada keskkonna terviklik kaitse ja arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt keskkonnahüvelt (keskkonnaelemendilt) teisele. Keskkonnakaitse kõrge taseme saavutamine on EÜ Asutamislepingu järgi üks EÜ õiguse peamisi eesmärke. Nn Artegodan kaasuses on EÜ Kohus rõhutanud, et keskkonnakaitse kõrge taseme indikaatoriks on ka ettevaatuspõhimõtte rakendamine ebakindlusega kaetud keskkonnariskide puhul<sup>30</sup>.

b) Vältimispõhimõte - ohte inimesele või keskkonnale tuleb ära hoida. Mida suurem on oht, seda "koormavamaid" meetmeid tuleb rakendada.

c) Ettevaatuspõhimõte - Riske inimesele ja keskkonnale tuleb kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vältida või vahendada rakendades selleks parimat võimalikku tehnikat ja parimat keskkonnatava.

Töögrupp lähtub sellest, et vältimise ja ettevaatuspõhimõtet tuleb eristada. Vältimise printsiibi ja ettevaatusprintsiibi eristamine on oluline, kuna nende printsiipide rakendamisel lähtutakse erinevatest põhimõtetest. Vältimise printsiibi rakendamine on sirgjoonelisem, kui ettevaatusprintsiibi elluviimine. Viimane peab toimuma paindlikult. Vältimisprintsiibi rakendamisel on muudel kaalutlustel ja tulude kulude hindamisel tunduvalt väiksem kaal. Kui on tegemist selge ohuga prioriteetsel hüvele, peab "hea valitsus" seda vältima ükskõik millise hinna eest. Selliseks hüveks on eelkõige inimeste tervis. Ebakindlate ohtude (riskide) korral rakendub ettevaatusprintsiip ja kontrollimeetmete valikul on vaja enam arvesse võtta muid kaalutlusi, sealhulgas sotsiaalseid ja majanduslikke. Kulude ja tulude kaalumise on ettevaatusprintsiibi puhul samuti suurema tähtsusega. Samas on selge, et teatud praktilistes situatsioonides ei ole nende kahe printsiibi vahele piiri tõmbamine alati lihtne. Küsimus, kus lõpeb teaduslik ebakindlus ja algab kindlus, ei kuulu kergete hulka. Vastuse annab iga konkreetse juhu eripära arvessevõtt.

d) Saastaja maksab põhimõte - Inimesele ja keskkonnale ohtude ja riskide põhjustaja kannab kõik nende hindamise, vältimise, vähendamise ja hüvitamisega seotud kulud.

Saastaja maksab printsiibist tulenevalt on lubamatu toetada keskkonda saastavat tootmist ja tarbimist, kõik keskkonna saastamisest põhjustatud kulutused tuleb kanda saastajal endal. Teisisõnu tähendab see seda, et saastekontrolli kulutused peavad peegelduma nende toodete ja teenuste hinnas - mis saastavad keskkonda oma tootmise, tarbimise või elutsükli muus staadiumis.

<sup>30</sup> Artegodan GmbH v. Council, Case T- 74/00, para. 183. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://curia.eu.int/iurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&docrequire=alldocs&numaff=&datefs=&datefe=&nomusuel=Artegodan&domaine=&mots=&resmax=100>: (17. 11.03).

Saastaja maksab on üks keskkonnaõiguse vanimaid printsiipe. Printsiibi oluliseks komponendiks on konkurentsihäiringute välistamine. Majandusliku Arengu ja Koostöö Organisatsiooni (OECD) nõukogu võttis juba 26. mail 1972. aastal vastu soovitusel — keskkonnapoliitika majanduslike aspekte puudutavate printsiipide kohta.<sup>31</sup> Riikidele soovitati saastaja maksab põhimõtte järjekindlat elluviimist. Teadaolevalt mõjutab saastekontrolliks (sealhulgas ettevaatusprintsiibi elluviimiseks) rakendatavate meetmete maksumus oluliselt tootmiskulusid. Meetmete maksumus oleneb aga otseselt konkreetsetes riigis kehtivatest keskkonnavalastest nõuetest. Sel moel osutuksid sellise riigi ettevõtjad, kus on madalad ja seega ka odavad keskkonnakaitse nõuded turul soodsamas olukorras olevaks kui kõrge keskkonnakaitse tasemega riikide ettevõtjad ja tooted. Saastaja maksab printsiibi tõlgendusi on mitmeid. OECD poolt defineeritud saastaja maksab printsiip oli üsna piiratud sisuga, seostus peamiselt rahvusvahelise konkurentsipoliitikaga ja saastajate otsese või kaudse subsideerimise keeluga. Samas ei ole subsideerimine siiski täielikult keelatud, on ka erandeid, mida käsitletakse allpool, seoses riigiabiga.

Majanduslikust seisukohast seostub saastaja maksab printsiip negatiivsete väliskulude negatiivseteks sisekuludeks muutmise teooriaga. Selle järgi peavad saastajad kinni maksma keskkonna saastamisega seotud sotsiaalsed kulutused. Eristatakse laia ja kitsast saastaja maksab printsiibi käsitlust. Esimene nõuab kõigi saastamisega kaasnevate sotsiaalsete kulutuste hüvitamist saastaja poolt. Teine seab eesmärgiks selle, et üksnes saastamise ennetamise või kontrollimise kulutused oleksid makstud saastaja poolt.

Saastaja maksab printsiip ei realiseeru tihti täiel määral, on terve rida erandeid. Saastamisega seotud sotsiaalsete kulutuste kandjaks võivad osutada tarbijad, kindlustusettevõtjad, riik (läbi maksusüsteemi) või terve tööstusharu (mitmesuguste fondide kaudu).

Õiguslikust seisukohast on saastaja maksab printsiibi näol eelkõige tegemist saastamisega seotud kulutuste õiglase jaotamisega. Saastamine on saastajale õiguslikult ette heidetav ja ta peab selle tagajärjed hüvitama. Õiguslikust seisukohast on saastaja kahjutekitaja.

Saastaja maksab printsiip rakendub väga erineval moel. Üks peamisi saastaja maksab printsiibi elluviimise vorme on saastetasude süsteem. Saastetasu eesmärgiks ei ole mitte keskkonna kasutamise maksustamise kaudu eelarve täiendamine, vaid stiimuli loomine saastuse vähendamiseks. Seega, mida vähem saastetasu laekub, seda parem. Saastetasu maksjal tekib stiimul võtta kohaseid meetmeid saastuse üldiseks vähendamiseks. Loomulikult toob saastuse üldine vähendamine kaasa ka ebakindlusega varjatud (või tundmatute) ohtude vähenemise.

e) Koostööpõhimõte - Inimese ja keskkonna kaitsmine on usaldatud ühiskonnale ja riigile. Nad toimivad selle ülesande täitmisel üheskoos. Põhimõte seondub nõudega, et kõik puudutatud institutsioonid ja isikud oleksid suuremal või vähemal määral kaasatud keskkonnaasjade otsustamisse. Keskkonnalastes

---

<sup>31</sup> OECD document C(72)120 – Polluter pays principle.

menetlustes on üldreegliks avatud menetlus. Põhimõte seondub ka juurdepääsiga õigusemõistmisele keskkonnaasjades.

Teiseks tuleks sätestada loodusvarade kasutamise üldised põhimõtted – eeskujuks on siin säästva arengu seaduse §-d 5 ja 6<sup>32</sup>.

Sätestada tuleks järgmine loodusvarade kasutusmahtude määratlemise skeem:

- a) Jätkusuutliku arengu saavutamiseks tuleb taastuvaid ja taastumatu loodusvarasid kasutada hoidvalt ja säästlikult;
- b) Taastuva loodusvara aastased kasutusmäärad kehtestab määrusega (alternatiiv korraldusega) Vabariigi Valitsus, arvestades looduslikku juurdekasvu;
- c) Taastumatu loodusvara aastased kasutusmäärad kehtestab Vabariigi Valitsus. Taastumatu loodusvara kasutamise kavandamisel lähtutakse järgmistest põhitingimustest:
  - teada olevate varude jätkumisest võimalikult pikaks ajaks;
  - taastuva loodusvara toodanguga või ammendamatu energiaallikaga asendamisvõimalusest;
  - jätmetega või teisese toormega asendamisvõimalusest.
- d) Aastased kasutusmäärad tuleks kehtestada vähemalt turba, metsa ja põlevkivi kohta, muude loodusvarades puhul määratakse kasutusmahud vajaduse korral.

Need on ressursikasutuse üldised põhimõtted, mis võimaldavad planeerida loodusvarade kasutamist säästva arengu mudeli alusel.

## 2.2. Igaühekohustused

### 2.2.1. Lähtekaaluks

#### 2.2.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Keskkonnaseadustiku üldosas tuleks sarnaselt teiste riikide õigusele sätestada füüsiliste isikute ning era- ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute (edaspidi **isikute**) keskkonna alased üldkohustused.

Käesolevas analüüsis ja ka seadustikus eristatakse nn igaühekohustusi ja isikute, kes tegutsevad majandus- või kutsetegevuses, kohustusi. Käesolevas jaos käsitletakse igaühekohustusi, mida peavad täitma kõik isikud.

Isikute keskkonna alastest kohustustest võiks esile tuua järgmised:

1. Olla teadlik oma tegevuse keskkonnamõjust;
2. Rakendada ettevaatusabinõusid (normatiivne ettevaatuspõhimõte);
3. Vältida või vähendada keskkonna saastamist ja keskkonnale kahju tekitamist;
4. Teavitada pädevaid asutusi keskkonnasaastusest või keskkonnaohust;

---

<sup>32</sup> Kodifitseerimiskomisjon tegi ülesandeks jätta ressursikasutuse eriosasse, mitte sätestada üldosasse delegatsiooninormi, vaid reguleerida seda teemat hästi üldiselt analoogiliselt põhiseaduse §-le 5.

5. Heastada keskkonnale tekitatud kahju (seda käsitletakse keskkonnavastutuse peatükis);
6. Müüja kohustus informeerida ostjat saastusest kinnisasjal.

#### 2.2.1.2. Eesti kehtiv õigus

PS § 53 sätestab kohustuse kasutada ressursse säästlikult ja hüvitama keskkonnakahju.

Keskkonnavastutuse seaduse § 12 kohustab kahju tekitajat viivitamata rakendama vältimismeetmeid, kui ilmneb keskkonnakahju või kahju oht, ja teavitama nendest keskkonnateenistust. Keskkonnateenistusel on oma korraldusega õigus nõuda kahju tekitajalt vältimismeetmete rakendamist ning anda nende rakendamiseks kohustuslikke juhiseid (KeVS § 12 lg 3). KeVS § 13 reguleerib asendustäitmist juhuks, kui kahju tekitaja ei rakenda vältimismeetmeid.<sup>33</sup>

Asjaõigusseaduse § 143 lg 1 sätestab, et kinnisasja omanikul ei ole 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. Mõjutuste tahtlik suunamine naaberkiinnisasjale on keelatud. Kui sellised mõjutused kahjustavad oluliselt kinnisasja kasutamist, kuid niisuguste mõjutuste kõrvaldamist ei saa mõjutajalt majanduslikult eeldada, on mõjutatava kinnisasja omanikul õigus nõuda mõjutuse põhjustanud kinnisasja omanikult mõistlikku hüvitist (AÕS § 143 lg 2).

#### 2.2.1.3. EL ja rahvusvaheline õigus

Euroopa Liidu ega rahvusvahelises õiguses ei ole reeglina sätestatud kohustusi isikutele. Eeskujult sealtpärast ei ole.

#### 2.2.1.4. Regulatsioon võrreldavates riikides

##### 2.2.1.4.1. Rootsi

Rootsi keskkonnakoodeksis jagunevad igaühelikohustused järgmiselt:

1. Ettevaatuskohustus (normatiivne ettevaatusprintsip);
2. Parim võimalik tehnika;
3. Informeeritus tegevuse mõjudest;
4. Asukohavalik;
5. Säästev ressursikasutus ja taasinglusse võtmine;
6. Tootevalik;
7. Mõistlikkuse reegel;
8. Kahju hüvitamine.

---

<sup>33</sup> Keskkonnavastutuse seadus (RT I 2007, 62, 396)



Rootsi keskkonnakoodeksi üks olulisemaid igaühekohustusi on normatiivne ettevaatuspõhimõte: *kõik isikud, kes tegelevad või kavatsavad hakata tegelema majandustegevusega või võtta tarvitusele teatud meetme, peavad kasutusele võtma niisugused kaitseabinõud, arvestama niisuguste piirangutega ja rakendama niisuguseid ettevaatusabinõusid, mis on vajalikud ennetamiseks, takistamiseks või ära hoidmaks tegevuse või meetmega inimeste tervisele või keskkonnale tekitatavat kahju või ebasoodsat mõju. Selliseid ettevaatusabinõusid tuleb rakendada kohe, kui on põhjust oletada, et tegevuse või meetmega võidakse tekitada kahju või ebasoodsat mõju inimeste tervisele või keskkonnale.*

Rootsi keskkonnakoodeksi kommentaarides on öeldud, et kohustused kehtivad isikute suhtes olenemata sellest, kas tegevus on loakohustuslik või majandus- või kutsetegevus. Nõuded on sätestatud igaühele ja kõigi tegevuste suhtes, millega võib kaasneda keskkonna kahjustamise oht. Tõendamiskoormis on tegijal, mitte järelevalveasutusel.<sup>34</sup>

Samas on kommentaarides toodud enamik näiteid majandus- või kutsetegevuses tegutsevate isikute kohta (kohustus vähendada emissioone vastava puhastusseadmega; müratõkendite seadmine; tammide rajamisel kalatreppide ehitamine jne). Paragrahv 1 lg 1 viitab otseselt loamenetlusele. Parima võimaliku tehnika kasutamise kohustus saab tekkida üksnes majandustegevuses. Informeeritus tegevusest võiks olla ka majandustegevuse ülene kohustus. Asukohavalik peaks olema haldusorgani kohustus kehtestada planeering või sellest keelduda tulenevalt planeerimise ja tsoneerimise põhimõtetest. Isikule sellise kohustuse panemine ei ole sellisel juhul mõistlik. Säätsev ressursikasutus ja taasinglusse võtmine on käitaja kohustused. Tootevalik (vältida inimese tervisele ja keskkonnale ohtlike keemiatoodete kasutamist ja müümist, kui on võimalik valida vähem ohtlikke asendajaid) on lisaks käitajale ka tarbija kohustus, kuid selleks ei saa tarbijat otseselt kohustada – see oleks ebaproportsionaalne tegevuspiirang.

Mõistlikkuse reegel võtab kõik eeltoodud kohustused kokku. Neid kohustusi peab rakendama mõistlikkuse piires ja nende täitmist saab nõuda mõistlikkuse piires. Kommentaarides on öeldud, et lähtuda tuleb eelkõige tegevuse mõjust keskkonnale või inimese tervisele, mitte tegevusest, kuna viimase suhtes ei saa piiranguid kehtestada, kui pole mõjuvat põhjust. Mõistlikkus tähendab siinkohal proportsionaalsust – reeglid ei või ebaproportsionaalselt piirata põhiõigusi. Kui tegevuse tulemusena on tekkinud kahju, siis vaadatakse, kas isik eksis hoolsuskohustuse vastu.<sup>35</sup>

Rootsi koodeksi igaühekohustuste regulatsiooni põhiprobleem on üldsõnalisus. Sellistele abstraktsetele formuleeringutele ei saa Eesti õiguskorras sätestada õiguslikku tagajärge täitmise tagamiseks ja need oleksid pedagoogilise sisuga sätted. Keskkonnaõiguse professorid G. Michanek ja S. Westerlund avaldasid meili teel toimunud mõttevahetuses arvamust, et Eesti ja Rootsi õigussüsteemid on väga erinevad ning Eestis ei ole võimalik Rootsi analoogiat antud teemal otseselt kasutada.

<sup>34</sup> Rootsi keskkonnakoodeksi seletuskirja resümeel. Lk 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/22847> 8.01.2008.

<sup>35</sup> Rootsi keskkonnakoodeksi seletuskirja resümeel. Lk 9. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2023/a/20549> 8.01.2008.

#### 2.2.1.4.2. Soome

Keskkonnakaitse seaduse (KKS) § 5 sätestab käitaja teadlikkuse kohustuse – käitaja peab teadma oma tegevuse mõjust, riskidest ja kahjulike mõjude vähendamise kohta. KKS § 7 sätestab pinnase saastamise keelu, § 8 sätestab põhjavee saastamise keelu ja § 9 mere saastamise keelu. KKS § 104 kohustab müüjat ostjat teavitama keskkonnareostusest müüdaval kinnistul.

#### 2.2.1.4.3. Saksamaa

##### 1998. a keskkonnakoodeksi eelnõu

Paragrahv 9 formuleerib huvide (majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonna) tasakaalustamise ning keskkonnakahju heastamise põhimõtte. Paragrahv 10 sätestab igaühe õigused ja omaniku kohustused keskkonna kasutamisel (omaniku hoolsus ja vastutus).

Paragrahv 249 sätestab igaühe looduskaitse kohustused. Igaüks on kohustatud:

1. piirama looduse ja maastiku kasutamist tasemeni, mis on üksnes hädavajalik;
2. hoiduma looduse saastamisest ja moonutamisest;
3. hoiduma loomade ja taimede ning nende elupaikade kahjustamisest;
4. hoiduma teiste häirimisest looduse mõistlikul kasutamisel rekreatsiooni eesmärgil.

Nende kohustuste vastu eksimine on väärtetu.

##### BGB<sup>36</sup>

Naabusõigusi reguleerib Saksamaal BGB § 906. See erineb AÕS-i §-ist 143 järgmises:

- 1) sisaldab konkreetseid viiteid immissioonikontrolli seadusele (*Bundes-Immissionsschutzgesetz*) ning viimase alusel sätestatud üldistele nõuetele ning konkreetse tegevusloaga konkreetse isiku suhtes kindlaksmääratavatele keskkonnatingimustele. Regulatsioonitehniline erinevus seisneb selles, et nii õigusaktis kui ka loas kehtestatud keskkonnanõude rikkumine on üheks asjaoluks, mille korral eeldatakse, et tegemist on olulise kahjustamisega.
- 2) kasutab olulise kahjustamise hindamise kriteeriumina seda, kas vastav mõjutus on selles piirkonnas tavaline (sks k *ortsüblich*). Kui mõjutus on selles piirkonnas tavaline, siis peab seda taluma.

#### 2.2.1.4.4. Holland

Hollandi keskkonnakorralduse seaduse (KKS) § 1.1a lg 1 sätestab igaühe kohustuse käituda keskkonnaga kohase hoolsusega. Kohane hoolsus tähendab, et isik, kes mõistlikult eeldab, et tema tegevusel või tegevusetusel on keskkonnale kahjulikud tagajärjed, peab hoiduma sellistest tegudest niivõrd, kui võrd saab seda temalt mõistlikult nõuda või võtta mistahes võimalik meede kahju vältimiseks või vähendamiseks või leevendamiseks, kui sellise meetme võtmist saab temalt mõistlikult nõuda (KKS § 1.1a lg 2).<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Bürgerliches Gesetzbuch (Saksa tsiviilseadustik). 1896. Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bgb/gesamt.pdf>

<sup>37</sup> Hollandi keskkonnakorralduse seadus. 2004. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.eel.nl/documents/EnvironmentalManagementActMay2004.pdf> 19.09.2007.

#### 2.2.1.4.5. Prantsusmaa

Keskkonnanõudeks § L110-2 kohaselt on igal isikul, sh riigil ja kohalikul omavalitsusel, kohustus hoida ja kaitsta keskkonda.

Maatüki, millel on toimunud keskkonnakahjulik tegevus, müüja peab ostjat informeerima sellel toimunud tegevusest ja alal olevatest keskkonnakahjustustest, sh alal toimunud kemikaalide või radioaktiivsete ainete käitlemisest või hoidmisest kirjalikult. Kui müüja rikub seda kohustust, siis on ostjal õigus nõuda lepingu tühistamist või hinna alandamist või ala puhastamist müüja kulul, kui see ei ole võrreldes müügihinnaga ebaproportsionaalne (§ L514-20).

### **2.2.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus**

#### 2.2.2.5.1. Kohustus olla informeeritud tegevuse keskkonnamõjust.

Eeskujuks võiks olla Rootsi koodeksi säte:

*Kõik isikud peavad enne sellise tegevuse alustamist, mis põhjustab keskkonnahäiringu või keskkonnariski, omandama teadmised, mis tegevuse laadi ja ulatust arvesse võttes on vajalikud inimeste tervise ja keskkonna kaitsmiseks keskkonnahäiringuga põhjustatava (võimaliku) kahju eest.*

Isik peab olema informeeritud oma tegevuse keskkonnamõjust hoolimata sellest, kas tegevus on loakohustuslik või mitte. Kui isik kasutab kodumajapidamises kemikaale vm aineid või valmistisi, siis ta peab suutma vältida kahju keskkonnale või inimese tervisele ja selleks peab tal olema piisav teadmine ainete mõjust keskkonnale. Isik ei saa keskkonnakahju tekkimisel tugineda sellele, et ta ei teadnud, kuidas tegevus keskkonda või inimese tervist mõjutab. Teadmiste omandamine peaks olema jõukohane ja ei saa eeldada, et isik õpib pähe nt haruldaste liikide väärtusmäära. Tegemist on eelkõige pedagoogilise sättega ja toetava sättega isiku kaasaaitamiskohustusele loamenetluses.

Alternatiiv oleks siduda see norm üksnes ettevõtja kohustustega, kui seondub praktikas rohkem loamenetlusega.

#### 2.2.2.5.2. Kohustus hoiduda keskkonna kahjustamisest ja saastamisest ehk üldine hoolsuskohustus.

Valida võiks Saksa ja Hollandi variantide vahel.

Saksa 1998. a variant: *igaüks on kohustatud hoiduma keskkonna saastamisest või keskkonna moonutamisest.*

See on väga üldine formuleering, kuid sellisel viisil on hõlmatud kõik tegevused.

Hollandi KKS § 1.1a lg 1 sätestab igaühe kohustuse käituda keskkonnaga kohase hoolsusega. Kohane hoolsus tähendab, et isik, kes mõistlikult eeldab, et tema tegevus või tegevusetus põhjustab kahju

keskkonnale, keskkonnahäiringu või keskkonnaohu, peab hoiduma kahju, keskkonnahäiringu või keskkonnaohu tekitamisest, kuivõrd saab seda temalt mõistlikult nõuda või võtta mistahes võimalik meede kahju, ohu või häiringu vältimiseks, vähendamiseks või leevendamiseks, kui sellise meetme võtmist saab temalt mõistlikult nõuda (KKS § 1.1a lg 2 töögrupi poolt veidi muudetud variant).

Eelistada võiks Hollandi varianti, mis on sisukam võrreldes Saksa variandiga ja selgem võrreldes Rootsi variandiga. Mõistlikkuse reegel on igaühekohustuste juures oluline, see on sätestatud ka Rootsi koodeksis ja rõhutatud koodeksi kommentaarides. See norm tasakaalustab isiku kohustust taluda teatud keskkonnahäiringuid. Keskkonnaohu või teatud künnist ületava (see ei pruugi olla keskkonnanormatiiv, võib olla seotud inimese heaoluga) keskkonnahäiringu puhul peab isik ohtu vältima või häiringut vähendama.

#### 2.2.2.5.3. Kohustus teavitada pädevat asutust keskkonnasaastest või keskkonnaohust.

Selline kohustus on kindlasti aktuaalne ning vajalik. Isik, kes märkab ulatuslikku ja ilmset keskkonnakahju või selle tekkimise ohtu, peab teavitama sellest kohalikku omavalitsust või Keskkonnainspektsiooni. Selline säte aitab kaasa suure keskkonnakahju ja sellega kaasnevate tagajärgede vältimisele ja vähendamisele.

#### 2.2.2.5.4. Müüja kohustus teavitada saastusest kinnistul.

VÕS § 14 lg 2 sätestab, et lepingueelseid läbirääkimisi pidav või muul viisil lepingu sõlmimist ettevalmistav isik peab teisele poolele teatama kõigist asjaoludest, mille vastu teisel poolel on lepingu eesmärki arvestades äratuntav oluline huvi.

Töögrupp leiab, et sellest piisab ja regulatsiooni täiendada ei ole vaja. Keskkonnasaastus kinnistul on asjaolu, mille kohta võib eeldada, et ostjal on selle vastu oluline huvi. Sellise info edastamata jätmine on oluline lepingu rikkumine ja selle eest saab nõuda kahju hüvitamist.

#### 2.2.2.5.5. Naabusõigused

AÕS § 143 eesmärgiks on reguleerida esmajoones teisel kinnisasjal inimtegevusest tekkinud mittemateriaalsete mõjutuste talumiskohustust oma kinnisasjal ja selliste mõjutuste suunamist naaberkinnisasjale.<sup>38</sup> Seda saab kasutada ka preventiivselt.<sup>39</sup> AÕS § 143 ei reguleeri nn negatiivsete, sh varjavate mõjutuste (mõjutused, mille puhul takistatakse aine, lainete või kiirguse pääs naaberkinnisasjale, nt takistatakse õhu, valguse või raadiolainete levi või varjatakse vaade) lubatavust.

Kirjanduses on märgitud, et mõjutused ei tohi olla vastuolus keskkonnakaitse nõuetega – kui mõjutused kahjustavad oluliselt kinnisasja kasutamist, kuid ei ole vastuolus keskkonnakaitse nõuetega, võib mõjutuste

<sup>38</sup> Asjaõigusseadus (RT I 1993, 39, 590; 2007, 24, 128); Riigikohtu 11.04.2005. a otsus nr 3-2-1-33-05, p. 14.

<sup>39</sup> Riigikohtu 11.04.2005. a otsus nr 3-2-1-33-05, p. 16.

kõrvaldamist siiski nõuda.<sup>40</sup> Sellest võib eeldada, et kinnisasja omanik ei ole kohustatud lubama keskkonnakaitse nõuetega vastuolus olevaid mõjutusi ega ka mõjutusi, mis kahjustab oluliselt kinnisasja kasutamist (st. ühe täitmisest piisab). Sellest eeldusest lähtuvalt ei ole AÕS §-ga 143 vaja muuta.

AÕS § 143 on vajalik norm, kuna annab kinnisasja omanikule kaitse otse mõjutaja vastu, kui viimane ei täida keskkonnanõudeid ja võimaluse kohtul hinnata, kas mingi keskkonnaõiguslikult lubatava tegevuse või mõju talumist võib isikult kohas mõistlikult oodata.

Kahjustamise olulisuse hindamise ühe kriteeriumina võiks olla AÕS-s täpsustav säte, et kui mõjutus on selles piirkonnas tavaline, siis peab isik mõjutust taluma. Kaaluda tuleks ka AÕS-i täpsustamist nn nähtamatute ja varjavate mõjutuste talumiskohustuse osas. AÕS talumiskohustus peab tasakaalustama isiku kohustust vältida keskkonnohtu või vähendada keskkonnahäiringut.

## 2. Peatüki kokkuvõte

Keskkonnaõiguse põhimõtted on sätestatud esmakordselt Eesti keskkonnaõiguses. Eelnõu ei piirdu vaid põhimõtete lihtsa nimetamisega, vaid annab ka lühikokkuvõtte nende põhimõtete sisust.

Eelnõus sätestatakse – keskkonna kõrgtasemelise ja kompleksse kaitse põhimõte, keskkonnohtude vältimise põhimõte ja keskkonnariskide vastu ettevaatusabinõude rakendamise põhimõtte (ettevaatuspõhimõte), saastaja maksab põhimõtte ja koostööpõhimõtte.

Töögrupp lähtub sellest, et vältimise ja ettevaatuspõhimõtet on võimalik eristada. Vältimise printsiibi ja ettevaatusprintsiibi eristamine on oluline, kuna nende printsiipide rakendamisel lähtutakse erinevatest põhimõtetest. Vältimise printsiibi rakendamine on sirgjoonelisem, kui ettevaatusprintsiibi elluviimine. Viimane peab toimuma paindlikult. Vältimisprintsiibi rakendamisel on muudel kaalutlustel ja tulude kulude hindamisel tunduvalt väiksem kaal. Kui on tegemist selge ohuga prioriteetsele hüvele, peab seda vältima ükskõik millise hinna eest. Selliseks hüveks on eelkõige inimtervis. Riskide (ebakindlate ohtude) korral rakendub ettevaatusprintsiip ja kontrollimeetmete valikul on vaja enam arvesse võtta muid kaalutlusi, sealhulgas sotsiaalseid ja majanduslikke. Kulude ja tulude kaalumise on ettevaatusprintsiibi puhul samuti suurema tähtsusega.

Loodusressursside säästliku kasutamise tagamiseks sätestatakse loodusvarade aastaste kasutusmäärade kinnitamise põhimõte<sup>41</sup>.

Eesti kehtiva õiguse ja võrreldavate riikide seaduste regulatsioonide pinnalt võiks tuua keskkonnaseadustiku üldosasse järgmised igaühekohustused:

<sup>40</sup> P. Pärna. Asjaõiguseeadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, 2004, lk 272.

<sup>41</sup> **Kodifitseerimiskomisjon tegi ülesandeks jätta ressursikasutus eriosasse, mitte sätestada üldosasse delegatsiooninormi, vaid reguleerida seda teemat hästi üldiselt analoogiliselt põhiseaduse §-le 5.**

1. Informeeritus tegevuse keskkonnamõjust;
2. Üldine keskkonna alane hoolsuskohustus, sh keeld keskkonnale kahju tekitada, keskkonda saastada või keskkonnaohtu põhjustada (vältimine), samuti kohustus tekkinud keskkonnahäiringut vähendada mõistlikkuse piires (vähendamine);
3. Kohustus teavitada pädevat asutust keskkonnanõuandusest või keskkonnaohust.
4. AÕS-i kahjuliku mõjutuse talumiskohustuse täpsustamine.

## 3. Peatükk - ISIKUTE KESKKONNAALASED ÕIGUSED

### 3.1. Füüsiliste isikute keskkonnaalased õigused

#### 3.1.1. Lähtekaaluks

##### 3.1.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Füüsiliste isikute keskkonnaalaste õiguste regulatsiooni funktsioonid on: tagada isiku vajadustele vastav elukeskkond; tagada isikute informeeritus; tõsta keskkonnateadlikkust; koguda keskkonnaotsuste tegemiseks informatsiooni; legitimeerida avara kaalutlusruumiga otsuseid; tagada isikute kaasamine otsustusprotsessi; võimaldada isikutel end efektiivselt kaitsta negatiivsete keskkonnamõjude eest; võimaldada isikutel laialatuslikku keskkonnakasutust; tagada maaomandi kaitse keskkonnakasutusel.

Füüsiliste isikute keskkonnaalaste õiguste regulatsiooni sisu on „õigus puhtale keskkonnale“ kui materiaalõiguse määratlemine, õigus informatsiooni küsida ja saada, õigus osaleda keskkonnaotsuste langetamise protsessis, õigus osaleda keskkonnaalaste kavade, plaanide ja õigusaktide eelnõude koostamisel, juurdepääs õigusemõistmisele keskkonnaalal ning õigus viibida vöõral maal.

##### 3.1.1.2. Eesti kehtiv õigus

###### 3.1.1.2.1. Õigus puhtale keskkonnale kui subjektiivne materiaalõigus

Eesti kehtivas õiguses pole, ühe erandiga<sup>42</sup>, otsesõnu sätestatud õigust puhtale keskkonnale.<sup>43</sup> EV põhiseaduse §53 sätestab isikute keskkonnaga seonduva põhikohustuse.<sup>44</sup> Kohtupraktikas on §53 tõlgendatud selliselt, et see annab keskkonnaalase subjektiivse avaliku õiguse.<sup>45</sup> „Õiguse puhtale keskkonnale“ kui subjektiivse materiaalõiguse tunnustamine näib õiguspoliitiliselt vajalik. Teoreetiliselt saab isik end keskkonnahäiringute eest kaitsta ka läbi traditsiooniliste põhiõiguste nagu õigus elule, õigus tervisele, õigus kodu puutumatussele ja õigus omandile. Takistuseks võib osutada nende põhiõiguste tõlgendustraditsioon, mis ei pruugi arvestada keskkonnaprobleemide omapäraga, eelkõige keskkonnaküsimustele iseloomuliku teadusliku ebakindlusega ning vajadusega ennetava kaitse järgi. Näiteks „õigus elule“ võimaldab kaitset pigem juhul, kus oht elule on vahetu ja konkreetne ega hõlma muutusi keskkonnas, mis pikas perspektiivis ning kaudselt võivad seada ohtu isiku eksistentsi. Näiteks õigus kodu puutumatussele ei hõlma avalikku ruumi, kus isik tihti viibib. Tuleb ka arvestades, et

<sup>42</sup> Erandiks on lastekaitse seaduse deklaratiivne §45, mille kohaselt „Tulevastel põlvkondadel on õigus puhtale elukeskkonnale. Kõik inimesed ja institutsioonid on kohustatud oma tegevuses vältima elukeskkonna kahjustamist, et mitte rikkuda sündinud ja veel sündimata laste õigust täisväärtuslikule elule, tervisele ja arengule.”

<sup>43</sup> „Õigus puhtale keskkonnale“ on üks võimalikest õiguse nimetustest. Sobiv nimetus sõltub õiguse sisust. „Õigus puhtale keskkonnale“ tõstab esile keskkonnakaitse tervisekaitseaspekti. Juhul kui õigus peaks seonduka ka nt liigikaitse küsimustega, oleks asjakohasem „õigus puhtale ja elujõulisele (või ökoloogiliselt tasakaalus) keskkonnale“ või veelgi üldisemalt ja neutraalsemalt „õigus heale keskkonnaseisundile“ või „keskkonnapõhiõigus“. Analüüsis kasutatakse „õigust puhtale keskkonnale“, sest see on Eestis kõige enam kasutatav nimetus.

<sup>44</sup> EV põhiseaduse § 53. Igaüks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Hüvitamise korra sätestab seadus.

<sup>45</sup> Vt nt TrtHKo 3-96/04 „Võru Tankla“, TlnRingKo 2-3/140/04 „Harku karjäär“, TlnRingKo 3-07-102 „Pärnu kobarkäimla“

keskkonnaküsimused muutuvad järjest aktuaalsemaks ning seetõttu pole optimaalne kaitsta isikut keskkonnahäiringute eest kaudselt, so läbi traditsiooniliste põhiõiguste keskkonnaaspektide. Olemasoleva nabi kohtupraktika põhjal ei ole selge, mis on „õigus puhtale keskkonnale” kui materiaalõiguse ulatus (st mis on keskkond selle õiguse kontekstis?), milline on nõutav kvaliteedistandard ning milline peab olema isiku seos probleemiga. On ilmne, et ka üldosa seaduse tasandil ei ole võimalik detailselt määratleda kvaliteedistandardit. Eelkõige peaks õigus realiseeruma läbi menetluslike õiguste, mille kasutuse käigus peaks selguma õiguse sisu konkreetsetel juhtudel.

#### 3.1.1.2.2. Õigus keskkonnateabele

Õigus keskkonnateabele on reguleeritud läbi õiguse informatsiooni küsida, millele vastab riigi kohustus vastata keskkonnateabe taotlusele, ning õiguse informatsiooni saada, millele vastavad riigi kohustused koguda, ajakohastada, korrastada ja levitada keskkonnateavet.

Põhiseaduse tasandil reguleerib õigust infote §44. Täpsemalt on õigus teavet küsida on reguleeritud peamiselt avaliku teabe seaduses, mida täiendavad arhiiviseadus ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus. Vähesel määral sisaldub erinorme muudes seadustes, nagu keskkonnaregistri seadus. Reguleerimine ei ole keskkonnateabe keskne: juurdepääs on reguleeritud üldjoontes ühtmoodi mistahes avalikule teabele. Analüüsi käigus ei ilmnunud olulisi põhimõttelisi probleeme reguleerimise tasandil. (Probleeme on reguleerimise elluviimisega.<sup>46</sup>)

Riigi kohustused koguda, ajakohastada, korrastada ja levitada keskkonnateavet on reguleeritud väga paljudes seadustes, millest olulisimad on keskkonnaregistri seadus ja keskkonnaseire seadus. Probleemiks on asjaolu, et vastav reguleerimine on tihti orienteeritud pigem rahvusvaheliste ja EL liikmesriigi kohustuste täitmisele kui riigisiseste vajaduste rahuldamisele. Kuigi probleem on peamiselt rakenduslik tuleks reguleerimisel esile tuua kohustuste koguda, ajakohastada ja korrastada keskkonnateavet viisil, mis arvestab üldsuse vajadustega, sh võimaldaks isikul saada terviklikku infot oma kodukoha keskkonnakvaliteedi ja seda mõjutavate protsesside ja tegevuste kohta.

#### 3.1.1.2.3. Õigus osaleda keskkonnaotsuste langetamisel

Osalemisõigus seondub põhiseaduse §14 - õigus heale haldusele, sh õigus olla ära kuulatud. Keskkonnaotsuste langetamisel osalemise eripära seisneb peamiselt selles, et keskkonnaotsused on tihti avara kaalutusruumiga otsused ja mõjutavad reeglina suurt hulka isikuid, mistõttu peab kaasamine olema tavapärasest intensiivsem ja hõlmama laiemat isikute ringi. Õigus osaleda keskkonnaotsuste langetamisel tähendab eelkõige õigust osaleda loamenetluses, millega lubatakse olulise keskkonnamõjuga tegevust. Õigus hõlmab ka osalemise muudes haldusmenetlustes, millel on oluline seos keskkonnaküsimustega. Samuti sisaldab õigus seaduseelnõude koostamises osalemist. Osalemisõiguse reguleerimine sisaldab paljudes õigusaktides, millest olulisimad on keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) ning haldusmenetluse seadus. Õigusaktide, arengukavade ja poliitikadokumentide

<sup>46</sup> Vt nt Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni rakendamise aruanne Eesti Vabariigis. Keskkonnaministeerium, 2007; lk 5-6. Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=689728/Arhus+raport+161007.doc> (16.01.2008)



koostamise kaasamist reguleerib ka Riigikantselei poolt välja töötatud kaasamise hea tava; sarnased põhimõtted on kehtestatud mitmetes riigiasutustes.<sup>47</sup> Keskkonnaministeerium on koostanud üldsuse ning huvirühmade kaasamise põhimõtted Keskkonnaministeeriumis,<sup>48</sup> samuti huvirühmade ja avalikkuse kaasamiskava koostamise juhise.<sup>49</sup>

Kohtupraktikas on rõhutatud puudutatud isikute kaasamise ja ärakuulamise tähtsust, tõstes eriti esile osalemist kaalutusotsuste langetamisel.<sup>50</sup> Seoses keskkonnaküsimustega on Riigikohus asunud seisukohale, et olulise keskkonnamõjuga küsimuste õigeks otsustamiseks on määrav tähtsus läbiviidaval haldusmenetlusel iseenesest ning vastuvõetud otsuse õiguspärasust saab eeldada vaid juhul, kui otsustamisele on eelnenud seaduses ettenähtud korras läbiviidud ja haldusmenetluse põhimõtetele vastav haldusmenetlus.<sup>51</sup> Teisisõnu tuleb kaasamisnõuete täitmisele pöörata erilist tähelepanu, kui otsustatakse olulise keskkonnamõjuga tegevuste üle.

Kaasamise üldiseks probleemiks on kaasamist vajavate isikute väljaselgitamine ja nende teavitamine. Suur osa infost avaldatakse üksnes Ametlikes Teadaannetes, mida loevad vähesed. Ka väike kuulutus lehenurgas ei pruugi tagada isikute piisava informeerituse. Riigikohus on asunud seisukohale, et tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest, iseäranis keskkonnaotsustest, avalikkust informeerima seaduses sätestatud 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.<sup>52</sup>

Kaasamisregulatsiooni üldise probleemina tuleb esile tõsta tarbetuid kordusi, samuti erisusi, mis ei näi olevat alati põhjendatud. Näiteks kohaldatakse enamikus keskkonnaloa menetlustes HMS avatud menetluse sätteid. Muuhulgas kohustab HMS avatud menetlusest teavitama ajalehes. Välisõhu kaitse seadus kordab tarbetult HMS regulatsiooni, samas kui jäätmeseadus ja veeseadus näevad erinormiga ette teate avaldamise Ametlikes Teadaannetes. Erinev on ka nt see, kes on õigustatud esitama vastuväiteid. Nt keskkonnamõju hindamise menetlus ja vee erikasutusloa menetlus näevad ette populaarosaluse, samas kui jäätmeseadus ja välisõhu kaitse seadus tuginevad HMS avatud menetluse sätetele, mis võimaldavad vastuväiteid esitada nn „kolmandatest isikutest” üksnes huvitatud isikul ja isikul, kelle õigusi luba võib puudutada. Eriti kontrastne on kaasamisnõuete erisus juhul, kui keskkonnamõju hinnatakse ehitusloa või kasutusloa menetluse raames: keskkonnamõju hindamise osas saab vastuväiteid esitada igaüks, kuid lõppotsuse osas – luba anda või mitte – üksnes isikud, kelle õigusi luba võib puudutada.

---

<sup>47</sup> Samas, lk 13

<sup>48</sup> Kättesaadav arvutivõrgus:

[http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=95508/KeM\\_Osapoolte+kaasamisphimotted\\_20X05pro5.pdf](http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=95508/KeM_Osapoolte+kaasamisphimotted_20X05pro5.pdf) (16.01.08)

<sup>49</sup> Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=95510/Kaasamiskava+koostamise+juhis.pdf> (16.01.08)

<sup>50</sup> Vt nt RKHK 3-3-1-56-02, RKHK 3-3-1-8-02, RKHK 3-3-1-25-02

<sup>51</sup> RKHK 3-3-1-86-06

<sup>52</sup> RKHK 3-3-1-31-03

Probleemina võib esile tuua ka segadusttekitavat mõistekasutust. Nt HMS seob „puudutatuse” mõiste õiguste rikkumisega, samas kui keskkonnastutuse seaduse kohaselt on puudutatud isik selline isik, keda keskkonnakahju mõjutab või võib mõjutada või kellel on põhjendatud huvi keskkonnakahju menetlemise suhtes või kelle õigusi keskkonnakahju või kahju ohu tekitamine rikub. Teise näitena: lisaks „puudutatud isikutele” reguleeritakse HMS „huvitatud isikute” kaasamist. Reguleerimisest ilmneb, et mõiste hõlmab laiemat ringi isikuid, kui neid, kel on asja vastu õiguslikult kaitstud huvi. Kirjanduses on avaldatud seisukohta, et „huvitatud isik” HMS kontekstis on selline isik, kelle õiguslikult kaitsmata isikliku huvi menetlus puudutab, nt majanduslik või ideeline huvi.<sup>53</sup> Saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus näib seevastu käsivat „huvitatud isikuna” igaüht – so isikut, kes menetluse vastu huvi üles näidanud. Planeerimisseaduse „huvitatud isiku” mõiste tähendab pigem „isikut, kelle õigusi planeering võib puudutada”, millele vastandub kategooria „igaüks”. Arhusi konventsiooni tõlkes on ingl termin „public concerned” tõlgitud „huvitatud üldsuseks”, mis vastavalt definitsiooni tõlkele hõlmab isiku, kellel on huvi või kes on mõjutatud/puudutatud või kes võib-olla mõjutatud/puudutatud (ingl kl „affected” prant kl „touché”).

Probleemina võib välja tuua ka asjaolu, et HMS avatud menetluse sätted ning KeHJS regulatsioon ei täpsusta vahekorda. Tekib küsimus, kas avaliku arutelu käigus võib esitada vastuväiteid ja ettepanekuid, mida väljapaneku käigus ei tehtud? Põhimõtteliselt peaks avalikul arutelul piirutama üksnes väljapaneku käigus esitatud seisukohtadega, sest see võimaldab aruteluks piisava põhjalikkusega valmistuda.

Avatud menetlus tähendab pikemat menetlusaega ning suuremaid menetluskulusid, mis ei ole õigustatud, kui menetlus ei paku laiemale avalikkusele huvi. Kõige küsitavam on avatud menetluse vajadus juhul, kui luba muudetakse väheolulistest küsimustest. (Nt juhul, kui jäätmenimistu täiendamisel muutuvad jäätmete koodinumbrid ning vastavad muutused on vaja sisse viia lubadesse.) Ka loa andmisel on küsitav, kas avatud menetlus on alati õigustatud. Nt juhul, kui taotletav vee erikasutusluba seondub veekoguga, mis pole avalikult kasutatav. Erinevalt on reguleeritud ka see, millistel juhtudel tuleb läbi viia avalik arutelu (vrdl nt HMS § 50 lg 2 ja veeseaduse § 9<sup>1</sup> lg 7)

Kaasamine strateegiliste kavade, poliitikadokumentide jms koostamisse on reguleeritud ebaühtlaselt. Mõnel juhul on regulatsioon väga põhjalik, nt planeerimismenetlus, jäätmekavade koostamine; teistel juhtudel seaduse tasandi regulatsioon praktiliselt puudub nt keskkonnanstrateegia. Riigikohus on asunud seisukohale, et riiklike kavade osas on vajalik kujundada otsustuskord, mis muuhulgas võimaldaks nõuetekohaselt valida tegevuse asukohta.<sup>54</sup>

Õigusaktide eelnõude koostamisel osalemisel tuleb eristada kaasamist määruse ja seaduse eelnõu koostamisse. Määruse andmine on haldusmenetlus, millele kohalduvad haldusmenetluse üldised põhimõtted ning mille andmist saab läbi viia avatud menetluses. (Teadaolevalt pole avatud menetluses siiski ühtki määrust antud.) Kuigi enamikul juhtudest ei ole ärakuulamine määruse puhul otstarbekas (HMS §40 lg 3 alused), tuleks seda siiski teha, kui määrus puudutab mõnda isikut eriliselt, nt kaitseala kaitseeskirja muudatus mõnd kinnistuomanikku. Teadaolevalt selline praktika levinud pole. Üldaktide

<sup>53</sup> Anno Aedma jt., Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk-d 70, 381. N. Siitam. Avalikkus avatud menetluses osalejana. *Juridica V* 2001, lk 296-304.

<sup>54</sup> RKHK 3-3-1-88-04

eelnõude koostamisse kaasamist reguleerib peamiselt eespoolnimetatud hea tava. Kaasamisega seonduvad ka avaliku teabe seaduse sätted, mis kohustavad avaldama veebis üldise tähtsusega projektide eelnõud, samuti ministri ja omavalitsuse määruste eelnõud enne vastuvõtmist ning valitsuse eelnõud kooskõlastamisele saatmisel. Enamik eelnõusid on avalikkusele kättesaadavad ka Justiitsministeeriumi hallatavas eelnõude kooskõlastamise infosüsteemis. Ka Riigikogu kodulehel on võimalik tutvuda seaduste ja otsuste eelnõudega. Avalikkusel on võimalik teha õigusakti eelnõu kohta ettepanekuid kogu välja paneku perioodi jooksul.

Üldaktide eelnõude koostamisse kaasamise põhiprobleem seisneb selles, et eelnõude avalikustamine toimub reeglina hetkel, mil kõik olulised küsimused on ära otsustatud ning õigusloome tööplaanist tulenevate tähtaegade tõttu püütakse menetlus võimalikult kiiresti lõpule viia. Viimast probleemi saab parandada parema planeerimisega. Esimesele probleemile siiski lihtsat lahendust pole, sest eelnõu seisukohtade avalikustamine varajases etapis võib põhjustada väärarusaamu ning potentsiaalselt väga suure hulga kommentaaride läbitöötamine nõuaks palju ressursse. Näib, et õigem oleks piirduda avalikkust tõenäoliselt huvitavate põhiprobleemide lahenduste alternatiivide avalikustamisega ning keskkonnaorganisatsioonide kaasamisega.

#### 3.1.1.2.4. Õigus juurdepääsule õigusemõistmisele keskkonnaasjades

Õigus seondub põhiseaduse §15 – õigus pöörduda kohtusse ning on muuhulgas teabeõiguse ja osalemisõiguse garantiiks. Üldreeglina saab mingis asjas kohtusse või muu vaidlust lahendava organi poole pöörduda vaid selline isik, keda asi isiklikult puudutab. Keskkonnasjades ei pruugi aga puutumus olla selge ning potentsiaalselt puudutatud isikuid on reeglina palju. Seetõttu võib traditsiooniliste kohtusse pöördumise kriteeriumite kohaldamine osutuda problemaatiliseks.

Keskkonnavaidluste lahendamise keskseks foorumiks on halduskohus, mille menetlust reguleerib halduskohtumenetluse seadustik (HKMS), kuigi teoreetiliselt saab vaidlusi saab lahendada ka vaidemenetluses, mida reguleerib HMS. Vaidemenetlus on hetkel kohustuslik üksnes keskkonnatasude arvutamise ja keskkonnakahjuga seonduvates vaidlustes. HKMS ja HMS seavad kaebeõiguse põhikriteeriumiks subjektiivsete õiguste rikkumise. Vahesel määral võivad keskkonnavaidlused võtta ka eraisikute vaheliste vaidluse kuju (nt naabusõiguste osas), mille lahendamine toimub tsiviilkohtus vastavalt tsiviilkohtumenetluse seadustikule. Tsiviilkohtumenetluses on kohtusse pöördumise eelduseks seadusega kaitstud huvi või õiguse rikkumine. Igaüks võib keskkonnaasjades pöörduda õiguskantsleri poole, vastavat menetlust reguleerib õiguskantsleri seadus. Õiguskantsleri menetlusel on siiski üksnes toetav funktsioon, arvestades õiguskantsleri ressursside piiratust ning tõhusa otsuste jõustamismehhanismi puudumist. Kaebeõiguse erinormid tulenevad planeerimisseadusest, mis võimaldab populaarikaebust, ning kaudselt keskkonnavastutuse seadusest. Keskkonnavastutuse seaduse §23 lg 1 kohaselt on isikul : a) keda keskkonnakahju mõjutab või võib mõjutada; või b) kellel on põhjendatud huvi keskkonnakahju menetlemise suhtes; või c) kelle õigusi keskkonnakahju või kahju ohu tekitamine rikub õigus taotleda keskkonnateenistusest teatud meetmete võtmist ning meetmete võtmatajätmise vaidlustada.

Halduskohtusse pöördumise eelduseks oleva subjektiivsete õiguste rikkumise sisustamisel on Riigikohus lähtunud kaitsenormiteooria all tuntud doktriinist, mille kohaselt on isiku subjektiivset õigust rikutud vaid juhul kui rikutud normi eesmärk on kaitsta avaliku huvide kõrval ka selle isiku huve.<sup>55</sup> Kaitsenormiteooriast lähtuvalt on otsuseid lihtne vaidlustada isikutel, kes on õigusvastasest otsusest eriliselt puududutad, nt keskkonnaloa taotlejal loast keeldumist. Teooria tavapärasel rakendamisel nn „kolmandatel isikutel” reeglina kaebeõigust pole, sest nad ei eristu selgelt laiemast üldsusest. Sellsuunalisele tõlgendusele viitavad ka varased Riigikohtu lahendid.<sup>56</sup> Kuigi hilisemas kohtupraktikas on samuti aega-ajalt esinenud suhteliselt kitsast kaebeõiguse sisustamist<sup>57</sup> on kriteeriumi tõlgendust üldiselt pigem järk-järgult avardatud<sup>58</sup> ning 2007.a. on kriteerium Riigikohtu poolt üldse kõrvale heidetud.<sup>59</sup> Lahendite põhjendused langevad paljudes aspektides kokku erialakirjanduses avaldatud seisukohtadega keskkonnakaebeõiguse sisustamise kohta.<sup>60</sup>

Esimese ja teise astme kohtulahenditest tuleks esile tõsta Tallinna Ringkonnakohtu kahte lahendit, kus kaebeõiguse avardamist on põhjendatud eelkõige keskkonnapõhiõiguse olemasoluga. Nn Harku karjääri kohtuasjas asus kohus seisukohale, et piiri isikute vahel, kelle õigusi riivatakse ja kelle omi mitte, ei pruugi olla võimalik selgelt tõmmata. Riive intensiivsus kahaneb järkjärgult seoses kauguse suurenemisega vaidlusalusest objektist ning säärases olukorras on oluline ka isiku subjektiivne hinnang, kas tema õigusi on riivatud või mitte – s.t huvi haldusasja vastu.<sup>61</sup> Nn Pärnu kobarkäimla kohtuasjas asus kohus seisukohale, et keskkonnamõjul on isiklik puutumus ka siis, kui isik on tavapäraselt mõjutatavat keskkonnaressurssi kasutanud, kui ta viibib sageli kõnealusel keskkonnas või kui tal sellega tihedam seos kui ülejäänud avalikkusel või kui keskkonnamõjust sõltub muul viisil oluliselt isiku heaolu. Isiku elukeskkonnaks ei ole vaid tema kinnistu, vaid vähemalt ka tema elukohta vahetult ümbritsev avalik ruum, iseäranis elamu vahetus läheduses asuvad linnapargid.<sup>62</sup> Riigikohus on asunud seisukohale, et keskkonnaasjades ei pruugi subjektiivsete õiguste rikkumist esineda ning seetõttu saab keskkonnakaitse küsimustes kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga. Puutumus ei tähenda pelgalt võimalust, et tegevus või kavandatav tegevus isikut mõjutab, vaid selline mõju peab olema oluline ja reaalne. Isik peab kaebuses näitama, et vaidlustatav tegevus puudutab tema huve ja kohtul tuleb puutumust igakordselt kontrollida.<sup>63</sup>

Õiguspoliitiliselt on vastuvõetav lahendus, kus juurdepääs õigusemõistmisele realiseerub peamiselt läbi halduskohtumenetluse. Kohtud on sõltumatud, piisavate teadmistega ja volitustega ning menetlus on täpselt reguleeritud. Mõnevõrra probleemne on kohtuvaidluste pikkus ning sellega seonduvad kulud. Kuigi kohtud reeglina vähendavad oluliselt kohtukulusid, mida isik peab kaotuse korral kandma, võivad need siiski olla märkimisväärsed. Seetõttu tuleks püüelda vaidmenetluse tõhustamise poole, mille peamised

<sup>55</sup> RKEK 3-3-1-8-01, Anno Aedma jt., Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 395

<sup>56</sup> RKHK 3-3-1-26-99; RKHK 3-3-1-23-99.

<sup>57</sup> Vt nt TrtHKo 3-96/04

<sup>58</sup> Vt nt TrtHKo 3-35/2002; TrtHkKo 3-6/2004; TlnRingKo 2-3/140/04; TlnRingKo 3-07-102

<sup>59</sup> RKHK 3-3-1-86-06

<sup>60</sup> Kaarel Relve, Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades, *Juridica* 2004, nr 1, lk 20-31; Kärt Vaarmari, Keskkonnaalane subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas – *Juridica* 2007/VII, lk 450-463.

<sup>61</sup> TlnRingKo 2-3/140/04

<sup>62</sup> TlnRingKo 3-07-102

<sup>63</sup> RKHK 3-3-1-86-06

eelised ongi kiirus ja odavus. Põhimõtteliselt võiks avardada isikute võimalusi pöörduda tsiviilkohtusse, kuigi teiste maade praktika näitab, et võimaluse korral eelistatakse halduskohtuid, sest vaidlused tsiviilkohtutes on reeglina palju kulukamad. Õiguspoliitiliselt sobiv on ka kohtupraktikas kujunenud kaebeõiguse avaram kriteerium. Subjektiivsete õiguste rikkumine selle tavapärasel tõlgenduses oleks keskkonnanähtes selgelt liiga piirav, teisalt peaks kaebeõiguse eeldusena siiski säilima isiklik puutumus. Avalike huvide kaitsmine peaks olema suunatud eelkõige keskkonnaorganisatsioonidele.

Välja võib tuua järgmised probleemid:

- Kaebeõiguse tegelik kriteerium ei lange kokku seaduses sätestatuga ning tegeliku kriteeriumi sisu pole välja kujunenud. Kannatab õigusselgus, muuhulgas on ettevõtjal on raskem hinnata kohtuvaidlustega seonduvaid riske.
- Planeerimisseaduse populaarkaebus ei haaku hästi ehitusloa (ja kasutusloa) vaidlustamise subjektiivse õiguse kriteeriumiga.
- Vaidlusemenetluse tõhusust piirab oluliselt asjaolu, et keskkonnanähtes on reeglina vaide läbivaatajaks sama haldusorgan, kelle akti või toimingu kohta vaide esitati. On vähetõenäoline, et haldusorgan vaide esitamisel nõustub otsuse ümber vaatama.
- Regulatsioon ei ole piisav kohustuslike vaidlusemenetluste osas – HMS ei reguleeri kohtussepöördumist juhul kui vaide on tagastatud või tähtaegselt rahuldamata jäetud.

#### 3.1.1.2.5. Igaüheõigused

Igaüheõigused seonduvad põhiseadusliku liikumisvabadusega (§34) ja annavad õiguse viibida võõral, sh kasutada veekogusid. Igaüheõiguste juured peituvad vanades tavaõigustes, kuigi Eesti kehtivasse õigusesse on need jõudnud ilmselt eelkõige põhjamaade eeskujul. Igaüheõiguste põhiregulatsioon sisaldub järgmistes seadustes: AÕS, veeseadus, looduskaitseadus, metsaseadus ja kalapüügiseadus. Kehtivas õiguses võib välja tuua järgmised igaüheõigused: õigus viibida valgel ajal piiramata ja tähistamata erakinnisasjal, õigus kasutada avalikult kasutatavaid teid, õigus korjata metsasaadusi, õigus kasutada avalikke veekogusid avalikuks kasutuseks (veevõtt, suplemine, veesport, veel ja jää liikumine ja kalapüük), õigus kasutada kallasrada veekogu ääres liikumiseks ja viibimiseks ning veekogu avalikuks kasutamiseks, õigus püüda kala ühe lihtkäsioõngega avalikult kasutataval veekogul.

Regulatsiooni põhiprobleemiks on selle killustatus, lünklikkus ning ebajärjekindlus. Nt on kallasraja regulatsioon killustatud AÕS, veeseaduses ja looduskaitseaduse vahel. Nt lubab AÕS viibida piiramata ja tähistamata eramaal valgel ajal, veeseadus lubab viibida kallasrajal kalapüügiks sõltumata tähistusest ja kellaajast, kuid kalapüügiseadus keelab eramaal pimedal ajal kalapüügi. Nt on reguleeritud avalik-õigusliku isiku kinnisasjal viibimist üksnes seoses metsaga. Probleemiks on kohati ka sätete vähene detailsus. Nt tohib valgel ajal viibida eramaal, mis ei ole piiratud ega tähistatud, kuid on jäetud täpsustamata, mida lugeda selles kontekstis piiramiseks ja tähistamiseks. Samuti ei ole reguleeritud kui lähedal võib viibida elukohale. Küsitavad on ka mõned regulatsioonilahendused. Nt avalik-õiguslikule juriidilisele isikule kuuluva maa osas kehtivad samad kasutustingimused, kui riigi ja kohaliku omavalitsusüksusele kuuluva maa osas.

Nt tuleb teoreetiliselt olla teadlik, kelle maal viibitakse, mis looduses liikumisel on tihti võimatu. Nt peab kaldaomanik suurvee ajal tingimusteta tagama liikumise kallasrajal, kuigi seda nõuet on tihti raske või isegi võimatu täita.

### 3.1.1.3 EL õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused, sh kohtupraktika

#### 3.1.1.3.1. Õigus puhtale keskkonnale kui subjektiivne materiaalõigus

Rahvusvahelisel tasandil puudub üksmeel, kas õigus puhtale keskkonnale eksisteerib. Mõnes inimõiguste süsteemi alusdokumendis on seda otsesõnu nimetatud.<sup>64</sup> Euroopa Inimõiguste konventsioon sellist õigust ei sisalda, kuigi Euroopa Inimõiguste Kohus on keskkonnaprobleeme seostanud konventsioonis deklareeritud õigustega, eelkõige pidanud äärmuslikke keskkonnanahäiringuid era- ja perekonnaelu puutumatuks rikkuvaks.<sup>65</sup> Euroopa regiooni regulatsioonis on õigus puhtale keskkonnale kõige selgemalt ja siduvamalt väljendatud Arhusi konventsiooni<sup>66</sup> preambuli seitsmendas lauses<sup>67</sup> ja artiklis 1.<sup>68</sup> Isegi kui õigust puhtale keskkonnale on mõnes rahvusvahelises leppes otsesõnu nimetatud puudub selgus õiguse sisus. Nt kas tegu on individuaalse õiguse või solidaarsusõigusega, materiaalse- või menetlusliku õigusega? Mida pidada „puhtaks” keskkonnaks? Eesti kontekstis kõige asjakohasema rahvusvahelise leppe - Arhusi konventsiooni- regulatsioonist ilmneb, et tegu on individuaalse õigusega, kuid puudub üksmeel, kas tegu on materiaalse õigusega.<sup>69</sup> Konventsioon reguleerib üksnes menetluslikke õigusi ega määratle „tervise ja heaolu vajadustele vastavat keskkonda”.

EL aluslepingutes ega EL põhiõiguste hartas õigust puhtale keskkonnale sätestatud pole, kuigi kaudselt – läbi EL lepingu artikkel 6 ja kohtupraktika – hõlmab EL õigus tunnustatud inimõigused. Teiseses õiguses pole samuti otsesõnu sätestatud õigust puhtale keskkonnale, kuigi mõned direktiivid/määrused annavad isikutele keskkonnavalasteid menetluslikke õigusi. Lisaks on Euroopa Kohus läbi otsemõju doktriini tõlgendanud teatud direktiivide sätteid viisil, mida saab pidada „õigus puhtale keskkonnale” kui subjektiivse materiaalõiguse sisustamiseks. Kohtuasjas C-131/88 asus Euroopa Kohus seisukohale, et põhjavee kaitse direktiivi sätete eesmärk on luua isikutele õigusi ja kohustusi. Kohtuasjas C-361/88 leidis kohus, et väaveldioksiidi piirmäärade direktiivi sätete eesmärgiks on eriti tervisekaitse ning seetõttu on isikutel õigus nõuda määradest kinnipidamist kui normide ületamine võib ohustada tervist. Samas on kohus hilisemates otsemõju käsitlevates lahendites loobunud subjektiivse õiguse aspektist (see ei ole enam otsemõju

<sup>64</sup> Nt Ameerika inimõiguste konventsiooni San Salvadori protokolli artikkel 11 sätestab:  
The Right to a Healthy Environment

1. Everyone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to basic public services.

2. The States Parties shall promote the protection, preservation, and improvement of the environment.

<sup>65</sup> Vt nt *Lopez Ostra v Hispaania* 1994; *Guerra et al v Itaalia* 1998; *Fadeyeva v Venemaa* 2005

<sup>66</sup> „Keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnanõuandjate otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon” Alla kirjutatud 25.06.1998, jõustunud 30.10.2001, Riigikogu ratifitseerinud 25.06.2001

<sup>67</sup> Konventsiooniosalised tõdevad, „et igal inimesel on õigus elada keskkonnas, mis vastab tema tervise ja heaolu vajadustele, ning et tal on kohustus praeguste ja tulevaste põlvkondade hüvanguks kaitsta keskkonda ning teha selle seisundi parandamiseks teistega koostööd”

<sup>68</sup> „Et kaitsta praeguste ja tulevaste põlvkondade iga esindaja õigust elada keskkonnas, mis vastab nende tervise ja heaolu vajadustele, teeb konventsiooniosaline keskkonnainfo üldkättesaadavaks, kaasab üldsuse keskkonnanõuandjate otsustamisse ning võimaldab konventsiooni kohaselt pöörduda neis asjus kohtusse.”

<sup>69</sup> Nt UK asus konventsiooniga ühinedes seisukohale, et artikkel 1 piirduv üksnes konventsioonis nimetatud kolme menetlusliku õigusega.

eelduseks) – pigem on otsemõju doktriini eesmärk tagada direktiivi tõhus elluviimine kui subjektiivsete õiguste kaitse.

### 3.1.1.3.2. Õigus keskkonnateabele

Rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused Arhusi konventsioonist, mille Eesti ratifitseeris 25.06.2001,<sup>70</sup> samuti veel jõustumata saasteainete heitkoguste ja ülekanderegistrite (*Pollutant Release and Transfer Registers, PRTR*) protokollist.<sup>71</sup> EL õiguses raamtingimused on sätestatud keskkonnainfo direktiivis,<sup>72</sup> mis asendas varasemat sarnase sisuga direktiivi (90/313/EMÜ). Direktiivi sätted hõlmavad konventsiooni põhiteksti ning sisaldavad kohati täpsemat regulatsiooni. Raamtingimused on detailsed ning ranged, eriti õiguse osas informatsiooni küsida. Kohtuasjas C-316/01 käsitles Euroopa Kohus keskkonnateabe mõiste ulatust. Kohtuasjal ei ole riigisisese õiguse jaoks olulist tähendust, sest avaliku teabe seadus võimaldab juurdepääsu mistahes avalikule teabele, mitte ainult keskkonnainfole. Kohus andnud mitu lahendit varasema direktiivi kohta,<sup>73</sup> kuigi paljud kohtu seisukohad on aegunud, sest uus direktiiv reguleerib vaidlusaluseid küsimusi täpsemalt.

### 3.1.1.3.3. Õigus osaleda keskkonnaotsuste langetamisel

Rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused Arhusi konventsioonist ning mõned nõuded ka Espoo konventsioonist,<sup>74</sup> mis reguleerib piiriülese keskkonnamõju hindamise menetlust. Arhusi konventsioon reguleerib detailselt osalemist olulise keskkonnamõjuga otsuse langetamisel ning üldisemalt osalemist strateegiliste arengukavade jms dokumentide koostamises ja õigusaktide eelnõude koostamises. EL õiguses sisaldub osalemisõiguse sätted eelkõige keskkonnamõju hindamise direktiivis,<sup>75</sup> strateegilise keskkonnamõju hindamise direktiivis,<sup>76</sup> saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivis<sup>77</sup> ja vee raamdirektiivis.<sup>78</sup> Lisaks näeb nn Arhusi konventsiooni elluviimise direktiiv<sup>79</sup> ette avalikkuse kaasamise mitmesuguste kavade ja programmide koostamisse, nagu jäätmete raamdirektiivi (75/442/EMÜ) kohane jäätmekava. Kokkuvõtlikult hõlmavad EL õiguse nõudeid samu menetlusi, kui Arhusi konventsioon, kuid direktiivide sätted on reeglina üldsõnalisemad. Euroopa Kohtu hinnangul on osalemisõiguse elluviimisel liikmesriikidel suhteliselt suur otsustamisvabadus – kohus otsustas, et keskkonnamõju hindamise direktiiviga ei ole vastuolus tasu küsimine keskkonnamõju hindamise menetluses ettepanekute ja vastuväidete esitamise eest tingimusel, et tasu suurus ei ole takistuseks osalemisele. Kohus leidis, et

<sup>70</sup> Arvutivõrgus: [http://www.unece.org/env/pp/prtr/docs/PRTR\\_Protocol\\_e.pdf](http://www.unece.org/env/pp/prtr/docs/PRTR_Protocol_e.pdf) (16.01.2008)

<sup>71</sup> „Keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon” Alla kirjutatud 25.06.1998, jõustunud 30.10.2001 (RTII, 12.07.2007, 10, 35)

<sup>72</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/4/EÜ, 28. jaanuar 2003, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. ELT L 41, 14.2.2003, lk 26–32

<sup>73</sup> C-186/04, C-321/96, C-217/97, C-233/00

<sup>74</sup> Piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsioon RTII, 30.11.2000, 28, 169

<sup>75</sup> EÜ Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, 05.07.1985, lk 40–48)

<sup>76</sup> Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 197, 21.07.2001, lk 30–37)

<sup>77</sup> Nõukogu direktiiv 96/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (ELT L 257, 10.10.1996, lk 26–40)

<sup>78</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik EÜT L 327, 22.12.2000, lk 1–73

<sup>79</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamises ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega (ELT L 156, 25.06.2003, lk 17–25)

selliseks takistuseks ei ole 20-45 EUR suurune tasu, mida liikmesriigi kinnitusel kasutati ettepanekutele ja vastuväidetele menetlemiseks.<sup>80</sup>

#### 3.1.1.3.4. Õigus juurdepääsule õigusemõistmisele keskkonnaasjades

Rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused Arhusi konventsioonist, mis tagab juurdepääsu õigusemõistmisele eelkõige seoses õigusega keskkonnainfot küsida ja õigusega osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuste langetamisel. Lisaks sätestab konventsiooni artikkel 9 lg 3, et konventsiooniosaline tagab igaühele, kes vastab riigisisese õiguse nõuetele, juurdepääsu kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus riigisiseste keskkonnaõiguse normidega. Konventsiooni artikli 15 alusel tegutsev komitee, kelle ülesandeks on jälgida konventsiooni täitmist, on asunud seisukohale, et säte annab konventsiooniosalistele suure otsustamisvabaduse: see ei eelda populaarkaebuse lubamist, kuid teisalt ei saa olla tingimused nii ranged, et juurdepääs sisuliselt puudub.<sup>81</sup> Sätel on riigisisese õiguse jaoks tähtsus eelkõige seoses eraisiku tegevuse vaidlustamisega. Ühtlasi sätestab konventsioon õigusemõistmise menetlustele miinimumnõuded, nagu erapooletus ja mõistlikud menetluskulud.

EL õigus kohustab keskkonnainfo direktiiviga tagama juurdepääsu õigusemõistmisele, kui on rikutud õigust keskkonnainfot küsida. Saastuse komplekse vältimise ja kontrolli direktiiv ning keskkonnamõju hindamise direktiiv tagavad juurdepääsu õigusemõistmisele seoses osalemisõigusega. Keskkonnavastutuse direktiiv<sup>82</sup> annab üldsuse esindajale õiguse juhtida haldusorgani tähelepanu keskkonnakahjule, nõuda meetmete võtmist ning haldusorgani vastava tegevuse või tegevusetuse vaidlustada. Komisjon on välja töötanud direktiivi eelnõu, mis käsitleb juurdepääsus õigusemõistmisele keskkonnanasjades,<sup>83</sup> kuid näib, et algatus on liikmesriikide vastuseisu tõttu sumbunud. Euroopa Kohtu otsemõju doktriin võimaldab käsitleda teatud direktiivi nõuete täitmata jätmist isiku õiguste rikkumisena, mis annab isikule võimaluse pöörduda oma õiguste kaitseks riigisisese kohtu poole.<sup>84</sup>

#### 3.1.1.3.5. Igaüheõigused

Rahvusvahelisest ja EL õigusest ning kohtupraktikast ei tulene igaüheõigustele raamtingimusi.

#### 3.1.1.4. Regulatsioon võrreldavates riikides

##### **3.1.1.4.1. Õigus puhtale keskkonnale kui subjektiivne materiaalõigus**

Enamikes põhiseadustes sisaldub mingi keskkonnavaline norm ning paljudes neist on see esitatud õigusena. Nt Portugali põhiseaduse artikkel 66(1) sätestab: „Igaühel on õigus tervislikule ja ökoloogiliselt tasakaalus (inim) elukeskkonnale ja kohustus seda kaitsta.” järgneb loetelu riigimeetmetest, nagu saastuse

<sup>80</sup> C-216/05

<sup>81</sup> Aarhusi konventsiooni Komitee 16.06.2006 soovitusel seoses pöördumisega ACCC/C/2005/11. Arvutivõrgus: <http://www.unece.org/env/documents/2006/pp/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2.e.pdf>

<sup>82</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT L 143, 30.04.2004, lk 56–75)

<sup>83</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi eelnõu juurdepääsust õigusemõistmisele keskkonnaasjades [COM(2003) 624], kättesaadav veebis: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003\\_0624en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0624en01.pdf) (20.01.2008)

<sup>84</sup> Vt nt C-131/88, C-361/88



kontroll;<sup>85</sup> Ungari põhiseaduse artikkel 18 sätestab: „Ungari Vabariik tunnustab ja viib ellu igaühe õigust tervislikule keskkonnale”;<sup>86</sup> Sloveenia põhiseaduse artikkel 72 „Tervislik elukeskkond” sätestab: „Igaühel on seadusekohane õigus tervislikule elukeskkonnale. Riik edendab tervislikku elukeskkonda. Selle eesmärgi saavutamiseks määratakse seadusega tingimused ja viis majanduslike ja muude tegevuste läbiviimiseks. Seadusega määratakse mis tingimustel ja ulatuses peab isik hüvitama keskkonnakahju. Loomade kaitse julmuse reguleeritakse seadusega.”<sup>87</sup> Samas on põhiseaduse normi põhjal raske kui mitte võimatu aru saada õiguse tegelikust sisust ja tähendusest, sh sellest kas tegu üldse on subjektiivse materiaalõigusega. Siinkohal võiks tuua näiteks õiguse sisustamise Sloveenia keskkonnakaitse seaduses, mis mõnevõrra konkretiseerib põhiseaduse sätet. Seadus seob õiguse tervislikule keskkonnale juurdepääsuga õigusmõistmisele andes isikutele ja isikute ühendustele õiguse nõuda kohtult tegevuse peatamist kui 1) see põhjustab või võib põhjustada ülemäärast keskkonakoormust; või 2) on või võib olla otseseks ohuks inimese elule või tervisele. Nõuda võib ka tegevusega alustamise keelamist, kui on suur tõenäosus, et tegevus tooks kaasa punktis 1 ja 2 nimetatud. Valitsus on kohustatud kehtestama mitmesugused kvaliteedistandardid, sh häire ja kriitilise tasandi, võttes arvesse keskkonakoormuste potentsiaalse mõju. Samuti peab valitsus kehtestama tundlikkuse, haavatavuse või keskkonakoormuse taseme kriteeriumid, mille põhjal jaotatakse keskkonakomponendid või teatud alad klassidesse. Uued tegevused on lubatavad vaid juhul, kui need ei too kaasa kvaliteediklassi alanemist. Valitsus võib siiski määrata taseme, mille võrra võib kvaliteedistandardit teatud ajaperioodil ületada, kui see on vajalik olemasoleva keskkonakoormuse või kvaliteedi saavutamise keerukuse tõttu. Valitsus võib teatud ajaks keelata või piirata tervel riigi territooriumil mingi tegevuse või osa sellest, mis toob kaasa keskkonakvaliteedistandardi ületamise või häiretaseme ületamise pole võimalik muul viisil tagada, et taset ei ületata. Valitsus võib määratleda „rikututena” kõige halvemasse klassi kuuluvad komponendid või alad ja koostada meetmete kava, et keskkonakvaliteeti parandada. Ühtlasi tehakse vajalikud muutused keskkonnalubades.<sup>88</sup>

### **3.1.1.4.2. Õigus keskkonnateabele**

Aarhus konventsiooni ja keskkonnainfo direktiiviga on kehtestatud „õigus keskkonnateabele” miinimumnõuded. Kuna need sätted on detailsed ja ranged on regulatsioon väga sarnane.

Õigus infot küsida paikneb mõnel maal eriregulatsioonis (nt Itaalia), paljudes maades on regulatsioon ühtne avaliku teabe regulatsioon (nt Soomes), on ka kombineeritud lähenemisi (nt Leedu).<sup>89</sup> Huvitav on Norra lähenemine, kus avaliku keskkonnainformatsiooni hulka kuulub ka Norras asutatud ettevõtete valduses olev keskkonnateave, mis puudutab ettevõtte tegevust, millel võib olla märgatav mõju keskkonnale, sh teave keskkonnamõjust, mis on tingitud väljaspool Norrat toimuva tootmise ja toodete levitamisest (Norra

<sup>85</sup> The Constitution of the Portuguese Republic. Arvutivõrgus:

[http://www.parlamento.pt/ingles/cons\\_leg/Constitution\\_VII\\_revisao\\_definitive.pdf](http://www.parlamento.pt/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf)

<sup>86</sup> The Constitution of Hungary. Arvutivõrgus:

<http://www.legislationline.org/upload/legislations/cd/86/39b1e5cc4b9b9b6a97c2830f3608.htm>

<sup>87</sup> The Constitution of the Republic of Slovenia. Official Gazette RS, Nos. 33/91-I, 42/97, 66/2000 and 24/03 Arvutivõrgus: <http://www.legislationline.org/upload/legislations/49/34/11e1c40ff94b9375be9647323330.htm> (20.01.2008)

<sup>88</sup> Artiklid 14, 23-25. Sloveenia keskkonnakaitse seadus. Arvutivõrgus:

[http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/en/zvo\\_s.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/en/zvo_s.pdf) (20.01.2008)

<sup>89</sup> UNECE. Synthesis Report on the Status of Implementation of the Convention. ECE/MP.PP/2005/18. 12 April 2005, lk 7 Arvutivõrgus: <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.18.e.pdf>(20.01.2008)

keskkonnateabe seadus §5, §16)<sup>90</sup> Teabenõudele vastamise üldine tähtaeg on paljudes riikides direktiivi maksimum tähtaeg, mõnes riigis on sarnaselt Eestile sätestatud lühem vastamistähtaeg lihtsamate teabenõuete osas. Nt Soomes on üldine tähtaeg 14 päeva, mida võib pikendada 30 päevani, kui teave on mahukas, selles sisaldub avalikustamisele mittekuuluvaid osi või esineb muu võrreldav põhjus, mistõttu vastamisele kulub rohkem aega. (Valitsuse tegevuse avatuse seadus §14 lg 4)<sup>91</sup> Paljudes maades on täpsustusi, mis juhtudel ei saa lugeda infot konfidentsiaalseks, nt Soome nimetatud seaduse §24 lg 20. Teabenõude tasu osas on üldine trend küsida tasu üksnes koopiade tegemise ja saatmiskulude eest.<sup>92</sup> Enamik riike avaldab ja levitab aruandeid keskkonnaseisundi kohta, paljud teevad seda igal aastal.<sup>93</sup>

### **3.1.1.4.3. Õigus osaleda keskkonnaotsuste langetamisel**

Osalemisõigus on reguleeritud kõigis maades paljudes õigusaktides. Järgnevalt on esitatud mõned näited üldise iseloomuga keskkonnaõigusakti pinnalt. Saksa keskkonnakoodeksi eelnõu kohaselt teavitatakse olulise keskkonnamõjuga tegevustest ametlikes teadeannetes ja kohalikus projekti asukoha päevalehes. Väljapanek kestab kaks kuud, selle ajajooksul võin igaüks esitada põhjendatud seisukohti suuliselt ja kirjalikult. Pärast väljapaneku lõppu esitatud seisukohti võidakse küll arutada avalikul arutelul, kuid põhimõtteliselt ei pea neid arvesse võtma, muuhulgas ei saa nende alusel kohtusse pöörduda. Avalikusse võib avalikult arutelult välistada, eelnõue ei täpsusta välistamise aluseid. Kui pärast avalikku arutelu ilmnevad uued andmed kavandatava tegevuse kohta, siis antakse taotlejale ja vastuväiteid esitanud isikutele õigus nendega tutvuda ja esitada oma arvamus.<sup>94</sup>

Ungari keskkonnakaitse seadus sisaldab deklaratiivset osalemisõiguse üldklauslit: igaühel on õigus osaleda seaduses ettenähtud viisil. Lisaks sisalduvad seaduses mõned sätted seoses keskkonnamõju hindamise protseduuriga. Seadus kohustab korraldama avaliku arutelu ning väljapaneku teatades sellest kuu aega ette avalikus kuulutuses. Kommentaare võib esitada kuni aruteluni. Haldusorgan peab olulisi kommentaare uurima. Arutelust tehakse protokoll, kuhu muuhulgas kanatakse kommentaaride põhisisu.<sup>95</sup>

Soome keskkonnaseadus kohustab läbivalt teavitama ja ära kuulama sellised isikud, kelle huve või õigusi võidakse puudutada. Loamenetluses peab haldusorgan võimaldama sellistel isikutel esitada vastuväiteid (kaebusi) tegevuse osas, millele luba taotletakse. Teistele isikutele tuleb anda võimalus seisukohta avaldada. Loataotlus avaldatakse kohaliku asjassepuutuva haldusorgani teadetetahvil 30 päevaks. Ülespanekust tuleb teavitada vähemalt ühes kohalikus mõjutatud ala ajalehes, välja arvatud juhul kui asi on väikse tähtsusega või teatamine on muul põhjusel selgelt mittevajalik. Isikud, kelle õigusi või huve võib asi eriliselt puudutada tuleb eraldi teavitada.<sup>96</sup>

<sup>90</sup> Act of 9 May 2003 No.31 relating to the right to environmental information and public participation in decision-making processes relating to the environment Arvutivõrgus: [http://www.regjeringen.no/en/doc/Laws/Acts/Environmental-Information-Act.html?id=173247\(20.01.2008\)](http://www.regjeringen.no/en/doc/Laws/Acts/Environmental-Information-Act.html?id=173247(20.01.2008))

<sup>91</sup> Soome. Act on the Openness of Government Activities (621/1999) Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621.pdf> (20.01.2008)

<sup>92</sup> Syntehsis report, lk 9.

<sup>93</sup> Samas, lk 11

<sup>94</sup> Draft Environmental Code 1998, § 88-88

<sup>95</sup> §93,94,97 Hungarian Act LIII of 1995 on the General Rules of Environmental Protection

<sup>96</sup> §37, §38 ENVIRONMENTAL PROTECTION ACT, N:o 86/2000 Issued in Helsinki, February 4, 2000

Rootsi keskkonnakoodeks kohustab isikuid, kes tahavad alustada tegevust või võtta meedet, mis koodeksikohaselt eeldab luba või otsustust lubatavuse kohta, konsulteerima eraisikutega, keda asi tõenäoliselt mõjutab. Konsulteerimine peab toimuma sobival ajal ja sobivas ulatuses enne loa taotluse esitamist. Juhul kui haldusorgan otsustab, et tegevusel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju tule läbi viia keskkonnamõju hindamine. Selles menetluses tuleb muuhulgas konsulteerida tõenäoliselt mõjutatud kodanikega.<sup>97</sup> Samuti peavad haldusorganid keskkonnaohtlike tegevuste uurimisel andma isikutele, keda tegevus mõjutab võimaluse kommenteerimiseks ja korraldama kohtumise. Vastav teade avaldatakse kohalikus ajalehes või toimub teavitamine muul sobival viisil.<sup>98</sup>

#### **3.1.1.4.4. Õigus juurdepääsule õigusemõistmisele keskkonnaasjades**

Enamikus riikides on keskkonnanasjade lahendamise põhiliseks foorumiks halduskohus. Juurdepääs kohtule varieerub oluliselt. Kahe teoreetilise äärmusena, võib välja tuua ühest küljest populaarkaebust võimaldava süsteemi, kus kaebeõiguse teostamiseks piisab mingi avaliku huvi olemasolust, ning teisest küljest range subjektiivsete õiguste kaitse süsteemi, kus kaebeõiguse teostamiseks peab isikule olema õigusnormiga antud eriline kaitse. Esimeses süsteemis on kaebus üksnes menetluse algatamise aluseks ning selle võib esitada igaüks. Keskkel kohal on võimu kuritarvitused. Teises süsteemis on keskkel kohal isiku õiguste rikkumine: isik peab näitama, kuidas halduse tegevus rikub tema õigusi, kui seda ei tuvastata, siis menetlus lõpetatakse. Loomulikult toob võimu kuritarvitus tihti kaasa isiku õiguste rikkumise, kuid mitte alati. See, milline lähenemine on ühel või teisel maal omaks võetud, peegeldab maa ajalugu ja traditsioone. Näiteks on prantsuse halduskohus välja kasvanud enesekontrollist ja seetõttu orienteeritud objektiivsele kontrollile,<sup>99</sup> saksa kohtusüsteemi subjektiivsete õiguste kesksus on aga reaktsioon natsliku režiimi kuritarvitustele.<sup>100</sup> Taani ühiskond on aga väidetavalt suunatud konsensussele, mille tõttu on kohtulik kaebeõigus suhteliselt piiratud ning keskkonnaalased kohtuvaidlused haruldased. Enamik vaidlusi lahendatakse kvaasikohtulikes apellatsioonimenetlustes, kus kaebeõigus on avar.<sup>101</sup> Kaebeõiguse kriteeriumite võrdlemisel tuleb arvestada ka seda, et näilisest sarnasusest hoolimata võib kriteeriumite tegelik rakendus (sisu) olla väga erinev. Näiteks Hollandis saab haldusmenetluse lõppotsuse saab vaidlustada halduskohtus. Kohtupraktika kohaselt saab kaebuse esitada üksnes nende otsuse osade kohta, mille kohta haldusmenetluses osalenud isik (huvitatud isik) esitas ettepanekuid või vastuväiteid. Kaalutusõiguse piiratud kontrollitavuse tõttu saab kohus üksnes uurida, kas haldusorgan on „mõistlikult” jõudnud lõppotsusele.<sup>102</sup>

#### **3.1.1.4.5. Igaüheõigused**

Igaüheõigused on tihedalt seotud konkreetse maa looduse omapäraga, asustustihedusega, tavadega ning kultuuriga laiemas mõttes. Mõiste „igaüheõigused” on kasutusel eelkõige Põhja-Euroopas, paljudes maades sellist üldmõistet ei tunta ning õigus kasutada eramaad on väga piiratud. Nt Prantsusmaal on

<sup>97</sup> Chap 6 Section 4-5, Swedish Environmental Code

<sup>98</sup> Chap 19 Sec 4

<sup>99</sup> G.Winter (ed) German Environmental Law: Basic Texts and Introduction, Dordrecht: Martinus Nijhoff/Graham & Trotman, 1994, lk. 49.

<sup>100</sup> R.Steinberg. Judicial Review of Environmentally-related Administrative Decision-making. Lk 61 (Reprint from Tel Aviv University Studies in Law. Volume 11, The Gega Institute for Comparative and Private International Law, Faculty of Law, Tel Aviv University, 1992)

<sup>101</sup> N.Sadeleer, G.Roller. M.Dross et al Access to justice in Environmental Matters and the Role of NGOs. Groningen: Europa Law Publishing. 2005, lk 167

<sup>102</sup> Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3)) Country report for the Netherlands Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study\\_access.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm)

igaühel õigus kasutada liikumiseks üksnes teatud radu, nt kanalite kallastel, ning üldine liikumisvabadus on võimalik vaid looduskaitsealadel.<sup>103</sup> Saksamaal on võimalused kasutada võõrast maad tunduvalt avaramad, kuid siiski piiratud võrreldes põhjamaadega. Saksamaa tsiviilseadustikus puudub AÕS §142 analoogne norm, kuid selline õigus tuleneb looduskaitseadusest<sup>104</sup> ja metsaseadusest.<sup>105</sup> Esimese seaduse §56 sätestab, et liidumaad lubavad isikutel vabal maastikul puhkamise eesmärgil ja viibija omal riisikol viibida seal asuvatel teedel ja radadel, samuti maatükkidel, mis ei ole kasutuses. Liidumaad võivad kehtestada kaugemaleulatuvaid regulatsioone ning olulistel põhjustel õigust piirata. Metsaseaduse § 14 kohaselt võib metsas omal riisikol viibida puhkamise eesmärgil. Ratta või ratastooliga sõitmine samuti ratsutamine on lubatud vaid teedel ja radadel. Liidumaad peavad kehtestama üksikasjaliku regulatsiooni. Olulisel põhjustel võib seda viibimisõigust piirata või samastada teisi kasutusviise metsas viibimisega. Põhjamaade näitena võib tuua Soome, kus õigus on väga ulatuslik. Igaüks võib looduses jalutada, suusatada, rattaga sõita või ratsutada tingimusel, et see ei põhjusta kahju ega ei häiri. Õigus on piiratud haritavaal maal ning ei laiene õuemaale ja elumajade vahetule ümbrusele. Maal viibimine hõlmab nt ujumise, paadiga sõitmise, piknikupidamise, teatud viisil kalapüügi, marjade, seente ja lillede korjamise, samuti on lubatud lühiajaline (nt nädalavahetus) telkimine, kuid mitte tuletegemine.<sup>106</sup>

### **3.1.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus**

#### **3.1.2.1. Õigus puhtale keskkonnale kui subjektiivne materiaalõigus<sup>107</sup>**

1. Sõnastada „õigus puhtale keskkonnale“ üldosa seaduses ning siduda see konkreetsete regulatsioonidega eriosas, eelkõige vee ja õhu kvaliteedinormidega. Sõnastuse aluseks tuleks võtta õiguse avar määratlus, nagu Arhusi konventsioonis, mille kohaselt igaühel on õigus elada keskkonnas, mis vastab tema tervise ja heaolu vajadustele, ning kohustus teha koostööd keskkonnaseisundi säilitamiseks ning parandamiseks. Põhjendus: üldosa seaduses ei ole võimalik detailselt määratleda, milline on „õigus puhtale keskkonnale“ vastav keskkonnakvaliteet, samas ei sobiks üldossa ka põhiõiguse abstraktsuse astmega norm. Avara määratluse kasuks räägib asjaolu, et selge piir tehiskeskonna ja looduskeskkonna vahel puudub ning pole tõsiseltvõetavaid argumente, miks õigus peaks piirduma üksnes keskkonnakvaliteedi teatud aspektidega. Õiguse ulatus seoses linnaruumiga vajab täpsustamist planeerimisõiguse kodifitseerimise käigus.
2. Anda õigus nõuda meetmete võtmist, kui kvaliteedinormid on ületatud või on põhjust arvata, et nende täitmine ei taga tervise ja heaolu vajadusi. Põhjendus: kuigi võib alati kahelda, kas kehtestatud kvaliteedinormid on optimaalsed (ning võib näida meelevaldne, et nt napilt alla normi õhku loetakse „puhtaks“ ning napilt üle normi õhku mitte) poleks mõistlik jätta kvaliteeti täiesti lahtiseks. Vastasel juhul

<sup>103</sup> RESEARCH PAPER 00/31 The Countryside and Rights of Way Bill –Access and Rights of Way Bill 78 of 1999-2000, lk 12 Arvutivõrgus: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp00-031.pdf> (20.01.2008)

<sup>104</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege. Arvutivõrgus: [http://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg\\_2002/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2002/index.html) (20.01.2008)

<sup>105</sup> Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft. Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bwaldg/index.html> (20.01.2008)

<sup>106</sup> Everyman's right in Finland. Public access to the countryside: rights and responsibilities. The Finnish Ministry of the Environment. Helsinki 2007 Arvutivõrgus: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=25603&lan=en> (20.01.2008); vt ka <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=696&lan=fi>

<sup>107</sup> **Kodifitseerimiskomisjon tegi ülesandeks analüüsida, kas isikud ei hakka esitama alusetuid nõudeid sellise sätte alusel, kui see on isiku subjektiivne nõudeõigus.**

võib selle sisustamine muutuda raskeks ning võib panna vaidluses ühele osapoolle keerulise tõendamiskohustuse. Tuleb ka arvestada, et Euroopa Kohtu seisukohta, et piirväärtustest tulenevad isikute subjektiivsed õigused.

3. Anda õigus nõuda keskkonnakahju vältimist ja heastamist. Regulatsioon võib paikneda õiguste osas või vastutuse osas. Põhjendus: pole kahtlust, et keskkonnakahju halvendab keskkonnaseisundit ning rikub seega õigust puhtale keskkonnale - olukorras, kus kvaliteedistandardit on raske määratleda, tuleks keskkonna kahjustamine lugeda „õigust puhtale keskkonnale“ rikkuvaks.
4. Piirata eelnevate õiguse realiseeritavus olulise ja reaalse puutumuse kriteeriumiga. Puutumuse aluseks on eelkõige negatiivselt mõjutatud keskkonnaosa tegelik kasutus, nagu elukoha läheduses asuva pargi kasutus, kuid puutumus võib tuleneda ka muust seosest, nt usulistest tõekspidamistest lähtuvast isiklikust huvist. Isik peab mõistliku tõendamiskoormuse piires näitama, milles seisneb keskkonna negatiivne mõjutatus ja tema puutumus sellega. Selgusetuse korral pigem tuleks eeldada mõjutatust ja puutumust. Põhjendus: Raske on leida keskkonnaprobleemi, millega isikul ei võiks olla seost. Seda isegi juhul kui keskkonnapõhiõigus oleks sisustatud absoluutsel miinimumtasemel ning hõlmaks üksnes ellujäämiseks vajalikku. Ellujäämiseks, pikemas perspektiivis, on vajalik teatud bioloogiliste protsesside toimimine ning nende protsesside keerukuse tõttu on raske öelda, millistel keskkonnaosadel on või ei ole tähtsust. Seega saaks põhimõtteliselt näha seost nt paljude looduskaitsete küsimustega, mis esmapilgul ei näi isikut kuidagi puudutavat. Samas hüpoteetiliste ja väga kaudsete seoste arvestamine tooks kaasa igäihe puutumuse igas küsimuses, mis ei oleks otstarbekas. Üldiste huvide kaitse peaks olema suunatud keskkonnaorganisatsioonidele.

#### 3.1.2.2. Õigus keskkonnateabele

1. Üldosa seaduses nimetada õigust keskkonnainfot küsida, konkreetse regulatsiooni osas viidata avaliku teabe seadusele. Põhjendus: õigus keskkonnainfot küsida ei erine põhimõtteliselt mistahes avaliku teabe küsimisest.
2. Üldosa seaduse õiguste osas nimetada õigust keskkonnainfot saada, eriti juhul kui isiku elukeskkonnakvaliteet on oluliselt halvenenud ning viidata keskkonnaregistrile kui kohale, kus info on koondatud ja seostatult esitatud. Põhjendus: info saamine eeldab riigipoolset kogumist ning levitamist. Vastavaid riigikohustusi reguleerivaid sätteid on palju ning need paiknevad paljudes seadustes, nt avaliku teabe seadus, keskkonnaseire seadus, keskkonnaregistriseadus, välisõhu kaitse seadus. Üldiselt pole põhjendatud vastavate normide koondamine õiguste ossa normide tiheda seotuse tõttu muu valdkonnaspetsiifilise regulatsiooniga.
3. Avaliku teabe seaduses täpsemalt reguleerida, mida saab konkreetsete keskkonnainfotite osas pidada äri- ja tööstussaladuseks, ühtlasi täpsustades, et infot heidete (emissioonide) kohta ei saa pidada ärisaladuseks. Põhjendus: äri- ja tööstussaladus on juurdepääsu piirangu aluseks, samas puudub selgus nende mõistete ulatuses.
4. Sättestada norm, mis kohustab haldusorganeid koguma nende tööks vajalikku keskkonnainfot viisil, mis võimaldab selle hilisemat aktiivset ja süsteemset üldsusele kättesaadavaks tegemist, eelkõige läbi interneti. Põhjendus: üldsuse teavitamine on üks info kogumise funktsioone, mis hetkel ei ole piisavalt rõhutatud.

5. Täiendada ja korrastada info alast regulatsiooni: nt loobumine avaliku teabe seaduses reguleeritud ligipääsu keeldumise aluste kordamisest keskkonnaregistri seaduses; täpsustus, et haldusorgan on kohustatud teada andma ligikaudse aja, millal dokument valmib juhul kui teabenõude täitmisest on keeldutud põhjusel, et ettevalmistatava dokumendi suhtes kehtib (ajutine) juurdepääsupiirang.

### 3.1.2.3. Õigus osaleda keskkonnaotsuste langetamisel

1. Üldosa õiguste osas nimetada õigust osaleda keskkonnaotsuste langetamisel ja strateegiliste arengukavade jms koostamisel viidates konkreetsete menetluste regulatsioonile. Põhjendus: kaasamine on üks menetlusaspekte, selle esitamine õiguste osas muudaks menetluse regulatsiooni raskesti jälgitavaks.
2. Üldosa õiguste osas nimetada õigust osaleda õigusaktide eelnõude koostamisel viidates eelnõude avaldamise korrale avaliku teabe seaduses. Ühtlasi sätestada huvigruppide kaasamise nõude ning vajadusel laiema üldsuse kaasamise oluliste alternatiivsete lahenduste arutellu. Põhjendus: puudub vajadus, koondada eelnõude avalikustamise sätted üldosa õiguste ossa. Laiema üldsuse kaasamine eelnõude koostamisse on liiga ressursimahukas ning võib põhjustada väärarusaamu kavandatavast regulatsioonist, samas tuleks võimalusel üldsus kaasata etapis, kus olulised sisulised otsused pole veel lõplikult langetatud.
3. Sätestada üldnorm, mis kohustab teavitamisviisi, aja ja koha valikul arvestama avalikkuse eeldatavat huvitatust otsustatavast küsimusest. Põhjendus: tegu on pigem pedagoogilise sättega, mida õigustab teavitamise olulisus ning asjaolu.
4. Täiendada väljapanekute tähtaja ja koha regulatsiooni kohustusega arvestada väljapaneku tähtaja määramisel materjalide mahukuse ja keerukusega ning kohavalikul selle külastamise mugavust. Põhjendus: tegu on pigem pedagoogiliste sätetega.
5. Täpsustada, et avalik arutelu on väljapaneku ajal esitatud ettepanekute ja vastuväidete arutamiseks. Põhjendus: vastuväidete ja ettepanekute esitamine alles avalikul arutelul vähendab arutelu kvaliteeti, sest haldusorgani ja taotluse esitaja ei arutelul tõstatatud küsimustele vastamiseks valmistuda, sh otsustada, millised eksperdid tuleks arutelule kutsuda. Samas tuleb arvestada, et praktiliselt on raske kui mitte võimatu piirata arutatavate teemade ringi, ilma et ei kahjustataks kaasamise eesmärkide saavutamist.
6. Võimaldada loa muutmist väheolulistest küsimustes tavalises (mitte avatud) menetluses; samuti näha ette erandid avatud menetlusest juhtudel, kus üldsusel tõenäoliselt menetluse vastu huvi puudub. Põhjendus: avatud menetlus tähendab pikemat menetlusaega ning suuremaid menetluskulusid, mis ei ole õigustatud, kui menetlus ei paku laiemale avalikkusele huvi.
7. Ühtlustada kaasamise nõuded. Põhjendus: hetkel sisaldub regulatsioonis palju tarbetuid kordusi ja erisusi ning seadusttekitavat mõistekasutust. Näiteks kohustab HMS avatud menetlusest teavitama ajalehes. Välisõhu kaitse seadus kordab tarbetult HMS regulatsiooni, samas kui jäätmeseadus ja veeseadus näevad erinormiga ette teate avaldamise Ametlikes Teadeannetes. Nt näeb osa menetlusi ette populaarosaluse, osa aga osaluse huvitatuse alusel. Nt kasutatakse tähendab „huvitatud isik” mõnes menetluses eriliselt puudutatud isikut, mõnes aga igäüht, kes menetluse vastu huvi ilmutab

#### 3.1.2.4. Õigus juurdepääsule õigusemõistmisele keskkonnaasjades

1. Sätestada kaebeõiguse erinormid üldosa seaduse õiguste osas. Põhjendus: juurdepääs õigusemõistmisele keskkonnaasjades on piisavalt spetsiifiline.
2. Kaebeõiguse kriteeriumina sätestada oluline ja reaalne puutumus (vt 3.1.2.1 neljandat ettepanekut). Põhjendus: Subjektiivsete õiguste rikkumine selle tavapärases tõlgenduses oleks keskkonnaasjades selgelt liiga piirav, teisalt peaks kaebeõiguse eeldusena siiski säilima isiklik puutumus. Avalike huvide kaitsmine peaks olema suunatud eelkõige keskkonnaorganisatsioonidele.
3. Kaaluda loobumist lahendusest, kus vaide läbivaatajaks sama haldusorgan, kelle akti või toimingu kohta vaie esitati, kui selle haldusorgani üle järelevale teostajaks on minister; vaide läbivaatajaks peaks olema minister. Põhjendus: on vähetõenäoline, et haldusorgan vaide esitamisel nõustub otsuse ümber vaatama. Vaidemenetlus tuleb tõhustada, sest see on kohtumenetlusega võrreldes kiire ja odav.
4. Täiendada HMS vaidemenetluste regulatsiooni osas, mis puudutab kohtussepöördumist juhul kui vaie on tagastatud või tähtaegselt rahuldamata jäetud

#### 3.1.2.5. Igaüheõigused<sup>108</sup>

1. Koondada igaüheõigused üldosa seadusesse kaotades kattuva ja hajutatud regulatsiooni (nt kallasrada on reguleeritud AÕS, veeseaduses ja looduskaitse seaduses), kuid jättes eriseadustesse need igaüheõiguse aspektid, mis on tihedalt seotud muu vastava valdkonna regulatsiooniga (nt kalapüük ja veeliikluse täpsem korraldus). Põhjendus: praegune killustatud regulatsioon on vastuoluline ning raskesti jälgitav. Nt lubab AÕS viibida piiramata ja tähistamata eramaal valgel ajal, veeseadus lubab viibida kallasrajal kalapüügiks sõltumata tähistusest ja kellajast, kuid kalapüügiseadus keelab eramaal pimedal ajal kalapüügi.
2. Reguleerida igaüheõigused kolmes osas, kolmes või rohkemas paragrahvis. Esimene osa käsitleb õigust viibida võõral maal, sh kasutada teid ning korjata loodussaadusi; teine osa käsitleb veekogude kasutust ning kolmas osa reguleerib kohustusi igaüheõiguse teostamisel, täpsemalt kohustust hoiduda kahju tekitamisest ja ülemäärasest keskkonnahäiringutest vajadusel neid üldisi sätteid täpsustades. Alternatiivselt võib kohustuse osa detailsed nõuded esitada eelnevate sätete juures, arvestades, et kahju tekitamine ja häiringutest hoidumine on üldnõuetena sätestatud ka mujal. Põhjendus: kehtivate igaüheõiguste grupeerimine kahte blokki muudab struktuuri selgemaks.

#### Võõral kinnisasjal viibimine

3. Riigi ja kohaliku omavalitsusüksuse kinnisasi – võib viibida (omaniku loata). Põhjendus: hetkel reguleerib riigi ja kohaliku omavalitsusüksuse maal viibimist üksnes metsaseadus metsa osas. Ulatuslik õigus on põhjendatud PS §34sätestatud liikumisvabadusega. Loomulikult tuleneb piiranguid teistest seadustest nagu looduskaitse seadus. Hõlmatud ei ole avalik-õiguslike juriidiliste isikute kinnisasjad, sest antud kontekstis puudub sisuline õigustus nende samaväärseks kohtlemiseks riigi ja omavalitsus üksustega, pigem on neid õigem kohelda samaväärselt eraomanikega.

<sup>108</sup> **Kodifitseerimiskomisjon leidis, et eelnõu väljatöötamisel arvestada tuleks saksa õigust ja mõistlikkuse põhimõtteid. Omanikul peab olema võimalik ära keelata võõraste isikute viibimine tema maatükil. Töögrupp peab esitama eelnõus konkreetseid lahendused.**

4. Muudel juhtudel - võib viibida omaniku loal, kuid luba eeldatakse, kui kinnisasi pole piiratud või tähistatud ega pole muul viisil ilmne, et omanik ei soovi võraste liikumist. (Loomulikult saab eraomanik piirata viibimist ühekordse tahteavaldusega või siduda viibimine tingimustega, samuti kasutada omaabi valduse kaitseks.) Põhjus: kinnisasjad on reeglina tähistamata ning tihti väiksed ja killustatud. Kohustus küsida eramaa omaniku luba on liiga koormav. Samuti pole kehtiv õigus pimedal ajal eramaal viibimise osas järjekindel, nt kallasrajal võib viibida, kuid kala püüda mitte; samuti ei tohi öösel nt supelda, sest veekogu põhi on osa kinnisasjast, kuid pole osa kallasrajast.
5. Piiramine ja tähistamine on arvestatav vaid juhul, kui sellest on aru saada, et soovitakse võraste viibimist piirata. Nt ei tule arvestada karjatara, vana lagunenud aeda, piirikivi, puutahvliit „Kuusiku talu maa”; tuleb arvestada nt õuemaad, isegi kui see pole aia või hekiga piiratud ning keelumärgi kujundusega silti „Eramaa” Põhjus: puudub selgus, mida tähendab piiratud ja tähistatud. Sätet on erinevalt tõlgendatud.
6. Võõral maal võib eeldada telkimisluba samas kohas üheks ööks, kui omanik pole kinnisasi piiranud, tähistanud ega muul viisil märku andnud, et ei soovi võõraid või telkimist. Põhjus: ettevalmistatud kohti on suhteliselt vähe ning telkimise üldisel keelul ei näi olevat sisulist põhjust, arvestades, et igaüheõiguse kasutamisega ei tohi kaasneda omandi kahjustamist.
7. Võõral maal võib lõket teha üksnes selleks omaniku poolt ettevalmistatud ja tähistatud kohtades või konkreetsel loal. Põhjus: hetkel on küsimus reguleeritud üksnes metsaga seoses. Kuigi praktikas tehakse lõket ka mujal kui selleks ettevalmistatud kohtades, kaasneb tuletegemisega oluline kahju tekkimise oht.
8. Riigi ja kohaliku omavalitsusüksuse kinnisasjal ning muudel kinnisasjadel omaniku loal viibides on isikul õigus korjata metsamarju, pähkleid, seeni, ravim- ja dekoratiivtaimi ning nende osi ja muid sarnaseid loodussaadusi, samuti mahalangenud oksid ja muud risu lõkketegemiseks. Põhjus: praegu on selline õigus üksnes metsas ning selline eristamine pole põhjendatud. Lõkkematerjali korjamise õigust kehtivas õiguses nimetatud pole.
9. Kinnisasjal viibimise ja loodussaaduste kogumise eest võib nõuda tasu üksnes juhul kui kinnisasi on vastavalt tähistatud. Riigi ja kohaliku omavalitsusüksuse kinnisasi kasutamise eest võib nõuda tasu üksnes juhul, kui saagikuse või rekreatiivse väärtuse suurendamiseks teinud kulutusi või on seetõttu vähenenud teistest kasutusviisidest saadav tulu. Põhjus: riigi ja omavalitsuse maa osas sisaldub sarnane säte metsaseaduses, puudub põhjus, miks peaks põhimõtte kehtima vaid metsa osas.
10. Igaüks võib kasutada avalikult kasutatavat teed. Kinnisasi omanik ei või takistada ega lõpetada tema kinnisasjal asuva avalikult kasutatava tee kasutamist. Põhjus: säte vastab AÕS §155 lg 1. Vastavad mõisted ja eratee avalikuks kasutamiseks andmine on reguleeritud teeseaduses, ligipääs naaberkiinnisajale AÕS. Metsaseaduse erinorm §35 lg 1 pole põhjendatud.
11. Igaüks võib kasutada erateed omaniku loal, luba eeldatakse kui tee pole tähistatud. Põhjus: tähistamata erateel loa olemasolu eeldamine lähtub samadest põhjustest kui maal viibimine üldiselt.
12. Omanik peab taluma eratee kasutamist, kui see põhineb väljakujunenud taval ega ole talle koormav. Põhjus: tava on AÕS normide rakendamisel kohalduv läbi tsiviilseadustiku üldosa seaduse.



Igaüheõiguste reguleerimisega keskkonnaseadustiku üldosa seaduses võib tekkida vaidlusi selles, kas tava saab olla õiguse allikaks.

#### Veekasutuse põhimõtted

13. Igaüks võib kasutada avalikult kasutatavaid veekogusid ja selle äärset kallasrada veevõtuks, suplemiseks, veespordiks, veel ja jääl liikumiseks ning kalapüügiks ilma veekogu seisundit mõjutavate ehitiste või tehnovahenditeta (veekogu avalik kasutus). Põhjendus: regulatsioon kordab veeseaduse §6 lg 2 ning §7 lg 1 sõnastust sidudes selle selgemalt kallasraja regulatsiooniga, loobutud on avaliku veekogu mõistest kui mittevajalikust.
14. Rannal või kaldal asuva kinnisasja valdaja on kohustatud tagama inimeste ja loomade vaba läbipääsu kallasrajal. Põhjendus: säte kordab looduskaitseaduse §36 lg 1
15. Muuta veeseaduse §10 lg p 3, mis sätestab kallasraja laiuse suurvee ajal kaldaomaniku jaoks vähem koormavalt, st nii, et kaldaomanik peab tagama läbipääsu, kuid mitte tingimata vee äärest. Põhjendus: veeseaduse kohaselt on kallasrada suurvee ajal 2m lai kaldariba, mida peab vabalt ja takistamatult liikuda saama. Arvestades, et suurvee ajal võib veepiir pidevalt muutuda on nõude täitmine koormav või võimatu.
16. Kohalikud omavalitsused on kohustatud üld- ja detailplaneeringuga tagama avalikud juurdepääsuvõimalused kallasrajale Põhjendus: säte kordab looduskaitseaduse §36 lg 2
17. Teisi veekogusid võib avalikuks kasutamiseks kasutada eraomaniku loal. Luba eeldatakse, kui veekogu pole piiratud või tähistatud. Omanik peab taluma veekogu kasutamist loodusõnnetuse korral kahjustuspiirkonnas. Põhjendus: põhjendused on samad, mis maal viibimise osas. Loodusõnnetuste osa kordab veeseaduse § 7 lg 3.
18. Igaüks tohib tasuta ja püügiõigust vormistamata ühe lihtkäsiõngega kala püüda, arvestades lubatud püügiaegade, -kohtade ja kalaliikide kohta kehtestatud piiranguid. Põhjendus: säte kordab kalapüügiseaduse §10 lg 1. (Lõiked 2 ja 3 on üleliigsed)
19. Inimese tervise ja turvalisuse tagamiseks võib kohalik omavalitsus piirata ajutiselt avalikult kasutatava veekogu või selle osa avalikku kasutamist kooskõlastades selle maakonna keskkonnateenistuse kirjalikult. Kohalik omavalitsus avaldab avalikult kasutatava veekogu avaliku kasutamise ajutise piiramise teate kohalikus või maakondlikus ajalehes ja võimalusel ka muudes kohalikes massiteabevahendites vähemalt nädal enne ajutise piirangu kehtestamist. Teates märgitakse vähemalt avalikult kasutatava veekogu nimi ja asukoht, mille avalikku kasutamist piiratakse, piirangu kehtivusperiood ning piirangu kehtestamise põhjus. Kui piiratakse veekogu osa avalikku kasutamist, siis tuleb lisaks eelnimetatud teabele näidata teates piiranguala suurus ja võimalusel täpsed piirid või vähemalt piiranguala suurus ja koht, kus saab tutvuda piiranguala piiride kaardi või piiride täpse kirjeldusega. Põhjendus: sätted kordavad veeseaduse §7 lg 4-6

20. Maavanemal on õigus oma korraldusega keelata avalikult kasutataval veekogul veesõidukitega liiklemine, kehtestada liikluskiiruse piirang ja keelata veekogujäälle minek, kui liiklemine, veesõiduki suur kiirus või jäälemine: 1) ohustab veeliiklust; 2) kahjustab või võib kahjustada veekogu seisundit ning lõhkuda veekogu kaldaid; 3) kahjustab või võib kahjustada kalavarusid või kalakoelmute seisukorda; 4) häirib teisi veekogu kasutajaid; 5) ohustab jääleminejaid. Maavanema käesoleva paragrahvi lõike 5 kohased korraldused tehakse avalikult teatavaks ning nad jõustuvad ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded avaldamisele järgneval päeval. Põhjendus: sätte kordab veeseaduse §18 lg 5-6. Arvestades sätte seotus veeliiklusega võib selle esitada ka veeliiklust käsitlevas eriosas.

#### Kohustused igaüheõiguse teostamisel

21. Võõral maal viibimisega ei tohi tekitada kahju ega põhjustada ülemääraseid keskkonnanahäiringuid  
Põhjendus: kuigi selline kohustus on sätestatud ka mujal on tegemist nõ hariva sättega, mis tundub vajalik arvestades igaüheõiguste suunatust üldsusele
22. Eriti tuleb hoiduda omaniku kodurahu häirimisest vältides elukoha läheduses viibimist või viibides võimalikult lühikest aega. Lähedus sõltub maastiku iseärasusest, avatud maastiku korral orienteeruvalt 150m. Põhjendus: sätte on vajalik ligikaudse orientiiri andmiseks, mida pidada privaatsuse rikkumiseks ja mida mitte. Kaugus põhineb põhjamaade praktikal.
23. Mootorsõidukiga võib liikuda üksnes teel või omaniku poolt selleks ette nähtud kohas ja järgides kehtestatud nõudeid. Põhjendus: vajalik vältimaks argumente, et teatud tingimustel ei põhjusta maastikul sõitmine kahju ega erilisi häiringuid.

## **3.2. Valitsusvälised organisatsioonid**

### **3.2.1. Lähtekaalutlused**

#### 3.2.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Valitsusvälistele keskkonnakaitselistele organisatsioonidele (VVOd) eriõiguste andmise eesmärgiks on eraalgatusliku keskkonnakaitsese edendamine. Eraalgatusel põhinev keskkonnakaitsese on Euroopa regioonis viimasel aastakümnel üha enam esile tõusnud. Muutuse põhjuseid on mitu, muuhulgas üldine suundumus avatuma ja demokraatlikuma ühiskonna poole, keskkonnaprobleemide ja eraelu küsimuste tiheda seose teadvustamine ning olulised puudujäägid keskkonnanõuete jõustamises. Eraalgatuslikus keskkonnakaitses on eriline roll keskkonnaühendustel.<sup>109</sup> VVOde eriline roll seisneb avaliku huvi kaitsmises keskkonnaasjades, samas kui üksikisikud saavad kaitsta oma subjektiivseid õigusi.

VVOde eriõiguste regulatsioon keskkonnaseadustiku üldosas oleks suunatud eelkõige nende õiguste reguleerimisele, mis on VVOdele nende rolli täitmiseks vajalikud lisaks õigustele, mida nad saavad

---

<sup>109</sup> K. Relve. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajana: kas iga ühenduse õigus või valitute privileeg? Juridica 2007/10, lk 757

kasutada analoogselt muude isikutega (juurdepääs keskkonnainfole ja õigus osaleda keskkonnaasjade otsustamises). Sellisteks eraldi regulatsiooni vajavateks õigusteks on VVOde keskkonnaotsuste tegemises osalemise ja nende teavitamise eriõigused, VVOde toetamine ning nende õigusemõistmisele juurdepääsu tagamine (tunnustamise ja kaebeõiguse kriteeriumid, õigusemõistmisele juurdepääsu rahaliste takistuste vähendamine).

### 3.2.1.2. Üksikküsimused

#### 3.2.1.2.1. VVOde osalemine ja teavitamine

##### 3.2.1.2.1.1. Eesti kehtiv õigus

Eesti siseriiklikus seadusandluses on vaid paar sätet, mis näevad ette spetsiifilised kohustused ja õigused VVOde osalemise või teavitamise osas (nt jäätmeseaduse § 46 lg 2 näeb ette kaasamise riigi jäätmekava eelnõu koostamisse, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse sätteid näevad ette KMH ja KSH programmi ja aruande avalikust väljapanekust teatamise „*valitsusvälistele keskkonnaorganisatsioonidele neid ühendavate organisatsioonide kaudu*”, õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja § 28 lg 3 näeb ette, et seaduse eelnõu Riigikogule esitamise korral lisatakse ülevaade asjaomaste valitsusväliste institutsioonide arvamustest ja nende arvestamata jätmise põhjendused). Kuna mitmetes keskkonnaalastes menetlustes on kehtestatud regulatsioon, mille kohaselt on osalemise õigus igaühel, ei ole spetsiifiliste õiguste järele otsest vajadust olnud. Erandiks on keskkonnavastutuse seaduse regulatsioon, milles VVOsid käsitletakse eelduslikult puudutatud isikutena ja antakse neile õigus taotleda keskkonnateenistusest vältimis- või heastamismeetmete rakendamist või kahju tekitaja kohustamist vältimis- või heastamismeetmeid rakendama.

Praktikas informeeritakse keskkonnaorganisatsioone KMH ja KSH menetluses vastavalt seadusandluse nõuetele teadete edastamisega Eesti Keskkonnaühenduste Kojale (EKO), mis ühendab endas 9 Eesti keskkonnaorganisatsiooni ning mida ilmselt loetakse KKM poolt valitsusväliseid keskkonnaorganisatsioone ühendavaks organisatsiooniks KeHJS tähenduses.

Seonduvalt kaasamisega kavade ja poliitikate ettevalmistamisse on Riigikantselei töötanud kogu avalikule sektorile välja kaasamise hea tava ehk põhimõtted, millest kõik avaliku sektori asutused peaksid lähtuma; sarnased põhimõtted on kehtestatud mitmetes riigiasutustes.<sup>110</sup> KKM on koostanud üldsuse ning huvirühmade kaasamise põhimõtted Keskkonnaministeeriumis<sup>111</sup>, samuti huvirühmade ja avalikkuse

<sup>110</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni rakendamise aruanne Eesti Vabariigis. Keskkonnaministeerium, 2007; lk 13. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=689728/Arhus+raport+161007.doc> (29.12.07)

<sup>111</sup> Üldsuse ning huvirühmade kaasamise põhimõtted Keskkonnaministeeriumis. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=95508/KeM\\_Osapolite+kaasamisepohimotted\\_20X05pro5.pdf](http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=95508/KeM_Osapolite+kaasamisepohimotted_20X05pro5.pdf) (29.12.07)

kaasamiskava koostamise juhise<sup>112</sup>. Praktikas on VVOd esitanud kaasamise tulemuste ja menetluse osas etteheiteid.<sup>113</sup>

#### 3.2.1.2.1.2. EL ja rahvusvaheline õigus

Teavitamise ja osalemise osas VVOdele Århusi konventsioonis spetsiifilisi õigusi antud ei ole. Ka EL õigusaktides on VVOd määratletud küll üldsuse esindajate või eelduslikult asjast huvitatud üldsusena, ent osalemise ja teavitamise osas kehtivad üldjuhul vastavad üldsätted, mis kohalduvad kogu üldsuse või asjast huvitatud üldsuse kaasamisele.

#### 3.2.1.2.1.3. Teiste riikide õigus

Spetsiifiliselt VVOde teavitamise ja osalemisega seotud õiguste regulatsioon teiste võrreldud riikide (Saksa, Rootsi, Prantsusmaa) seadusandluses on napp – pigem on kehtestatud üldnõuded avalikkuse teavitamiseks ja osalemise tagamiseks.

Erandiks on Ungari koodeks, mille § 98 sisaldab erisätteid VVOde osalemise kohta. Selle kohaselt on VVOdel õigus olla keskkonnaasjade haldusmenetluses menetlusosaliseks ning samuti järgmised õigused:

- 1) teha koostööd regionaalsete arengukavade ja keskkonnaprogrammide väljatöötamises, mis puudutavad nende tegevusala;
- 2) osaleda keskkonnalubade väljaandmise menetluses vastavalt seadustiku muudele sätetele;
- 3) anda oma arvamus riigi ja kohaliku omavalitsuse õigusaktide eelnõudele.

Oma õiguste teostamiseks peavad organisatsioonid teatama oma soovist arvamuse andmiseks eelnõu koostavale ministeeriumile või kohalikule omavalitsusele. Ministeeriumid saadavad iga aasta 31. detsembriks nimekirja oma keskkonnaga seotud õigusnormidest ning järgmiseks aastaks kavandatavatest õigusnormidest ministrile, kes avalikustab selle ametlikus väljaandes. Kohalikud omavalitsused avaldavad info oma eelnõude kohta kohalikele oludele sobival viisil.

#### 3.2.1.2.2. VVOde tunnustamise ja kaebeõiguse kriteeriumid

##### 3.2.1.2.2.1 kehtiva Eesti õiguse analüüs

VVOdele ei ole seni olnud kehtestatud eraldi tunnustamise kriteeriume. 16.12.07 jõustunud keskkonnastutuse seadus<sup>114</sup> (KeVS) toob senisesse olukorda kontseptsiooniliselt olulise muudatuse, kuna kehtestab peale puudutatud isiku ka valitsusväliste keskkonnaorganisatsioonide õigused keskkonnakahju vältimisel ja heastamisel. Vastavalt KeVS § 23 lõikele 1 eeldatakse valitsusväliste

<sup>112</sup> Huvirühmade ja avalikkuse kaasamiskava koostamise juhise strateegiliste arengukavade ning õigusaktide eelnõude ettevalmistajatele riigiasutustes. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=95510/Kaasamiskava+koostamise+juhis.pdf> (29.12.07)

<sup>113</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni rakendamise aruanne Eesti Vabariigis, lk 14

<sup>114</sup> RT I 2007, 62, 396

keskkonnakaitseorganisatsioonide põhjendatud huvi keskkonnakahju menetlemise suhtes ja nende õiguste rikkumist keskkonnakahju või kahju ohu tekitamisega. KeVS § 24 määratleb valitsusvälise keskkonnakaitseorganisatsiooni mõiste KeVS tähenduses: selleks on mittetulundusühing ja sihtasutus, kes edendab vastavalt oma põhikirjale keskkonnakaitset, samuti keskkonnakaitset edendav juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti. Keskkonnakaitset edendav juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus peab tõendama, et ta esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti.

Tunnustamise küsimus on Eestis olnud kõige teravam seoses halduskohtusse pöördumisega.<sup>115</sup> Praktikas on Eesti kohtud kaebeõiguse kriteeriumide puudusel otsustanud keskkonnaühenduse kaebeõiguse juhtumipõhiselt, kohaldades Århusi konventsiooni sätteid. Erialakirjanduses esitatud andmete kohaselt on aktsepteeritud mitme mittetulundusühingu kaebust, sihtasutuse kaebeõigust ning põhimõtteliselt ka seltsingu kaebeõigust.<sup>116</sup> Haldusasjas nr 3-3-1-43-06 tehtud otsuses on Riigikohtu halduskolleegium leidnud, et Århusi konventsiooni artiklis 9 sätestatud üldsusena, kelle esindajad saavad keskkonnaasjades kohtusse pöörduda, saab käsitleda ka seltsingut, ent seltsingute kohtumenetluses osalemise praktika kujundamisele tuleb läheneda juhtumipõhiselt. Riigikohtu hinnangul peab keskkonnakaitset edendav juriidiliseks isikuks mitteolev isikute ühendus kaebeõiguse omamiseks üldsuse esindajana omama vähemalt olulise osa kohalike elanike seisukohti. Kohus võib üldsuse aktsepti olemasolu eeldada, kui ühendus on konkreetses valdkonnas oma varasemas tegevuses tuginenud üldsuse toetusele.

#### 3.2.1.2.2.2. EL ja rahvusvaheline õigus

Århusi konventsioon annab keskkonnaühendustele eristaatuse, kuna keskkonnakaitsete VVO-sid käsitletakse eelduslikult asjast huvitatud üldsusena, kellele on antud keskkonnaasjades tehtud otsuste vaidlustamise õigus juhul, kui need VVOd vastavad siseriiklikult kehtestatud kriteeriumidele. Kaebeõiguse kriteeriume konventsioonis sätestatud ei ole.

EL õiguses tulenevad keskkonnaühenduste tunnustamise nõuded peamiselt direktiividest 85/337/EMÜ (KMH direktiiv), direktiivist 96/61/EMÜ (IPPC direktiiv) ning direktiivist 2004/35/EÜ (keskkonnavastutuse direktiiv). Põhimõtteliselt kordavad direktiivides sisalduvad sätted Århusi konventsiooni nõudeid, v.a. keskkonnavastutuse direktiiv, mis näeb asjast huvitatud üldsusele ette õiguse nõuda haldusorganilt tegutsemist, et vältida või heastada keskkonnakahju, samuti õiguse vastav haldusakt või toiming vaidlustada.

Euroopa Komisjon on esitanud 2003.a. oktoobris direktiivi eelnõu juurdepääsust õigusemõistmisele keskkonnaasjades (nn Access to Justice (A2J) direktiiv)<sup>117</sup>. Eelnõus on püütud kehtestada keskkonnaühendustele nn miinimumkriteeriumid, millest rangemaid kriteeriume liikmesriigid kehtestada ei

<sup>115</sup> K. Relve. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajatena: kas iga ühenduse õigus või valitute privileeg? *Juridica* 2007/10, lk 727

<sup>116</sup> K. Relve. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajatena: kas iga ühenduse õigus või valitute privileeg? *Juridica* 2007/10, lk 729

<sup>117</sup> COM(2003) 624 final 2003/0246 (COD)

tohiks. A2J direktiivi eelnõu kohaselt peaks keskkonnaühendus kaebeõiguse saamiseks vastama järgmistele kriteeriumidele:

- b) see peab olema sõltumatu ja mittetulunduslik juriidiline isik, kelle eesmärgiks on keskkonnakaitse;
- c) sel peab olema organisatsiooniline struktuur, mis võimaldab adekvaatselt täita põhikirjalisi eesmärgi;
- d) see peab olema peab olema registreeritud ning vastavalt oma põhikirjale aktiivselt keskkonnakaitse valdkonnas töötanud teatud perioodi jooksul, mille määrab selle organisatsiooni asukoha liikmesriik, kuid mis ei tohi ületada 3 aastat;
- e) sellel peab olema olnud audiitori poolt kinnitatud aastaaruanne perioodi kestel, mille määrab liikmesriik.

EL määruses 1367/2006<sup>118</sup> on sätestatud kriteeriumid vaide esitamiseks ühenduse tasandil, ent see ei puuduta siseriiklikku tunnustamismenetlust ega kaebeõigust.

#### 3.2.1.2.2.3 Teiste riikide õigus

Nõuded keskkonnakaitsetele valitsusvälistele organisatsioonidele kaebeõiguse saamiseks erinevates liikmesriikides on üsna erinevad. Portugalis on eelduseks juriidilise isiku vorm, asutamisdokumendis sõnaselgelt keskkonnakaitse eesmärgi väljendamine ja konkureeriva (erialase) eesmärgi puudumine. Juriidilise isiku vorm ja keskkonnakaitse eesmärk asutamislepingus on nõueteks ka Rootsi õiguses. Lisaks nõutakse kolmeaastast tegutsemist Rootsis ning vähemalt 2000 liiget. Taanis, kus keskkonnakaebusi vaatavad põhiliselt läbi kvaasikohtulikud organid, vastavad nõuetele teatud juhtudel ka isikute ühendused, kes ei ole juriidilised isikud, samuti organisatsioonid, kelle põhitegevus ei ole keskkonnakaitse, vaid keskkonnakasutus puhke-eesmärkidel. Mõnel maal (nt Saksamaal ja Itaalias) on kaebeõiguse eelduseks spetsiaalse tunnustamismenetluse läbimine.<sup>119</sup>

#### 3.2.1.2. 3. VVOde toetamine

##### 3.2.1.2.3.1. Eesti kehtiv õigus

VVOde toetamist ei ole seadusandlikul tasandil otseselt reguleeritud, mh ei ole Eesti kehtivas õiguses otseselt keskkonnakaitsetele VVOde rahaliseks toetamiseks mehhanisme, sh nende rahalise toetamise kohustust ette nähtud.

Vastavalt KKM Århusi konventsiooni rakendamise aruandele ollakse 2007. aastal VVOde loomise ja toimimise alase regulatsiooniga riigisiselt rahul, problemaatiline on mõningal määral nende

<sup>118</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 1367/2006, keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes

<sup>119</sup> K. Relve. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajatena: kas iga ühenduse õigus või valitute privileeg? Juridica 2007/10, lk 728

jätakuusutlikkus, samuti toetuskeemide ebaühtlus. Suuremad VVOd on saanud viimastel aastatel riigi eelarvest tegevustoetust, mis aitab katta osaliselt üldkulusid.<sup>120</sup> Praktikast saavad valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid taotleda toetusi projektide elluviimiseks välisfondidest ja Keskkonnainvesteeringute Keskuselt.

#### 3.2.1.2.3.2. EL ja rahvusvaheline õigus

VVOde toetamise kohustus tuleneb Århusi konventsiooni art 3 lõikest 4, mille kohaselt kohustub konventsiooniosaline tunnustama ja toetama keskkonnakaitset edendavaid organisatsioone, rühmi ja muid ühendusi ning tagab selle kohustuse järjepideva täitmise siseriiklike õigusaktidega.

#### 3.2.1.2.3.3. Teiste riikide õigus

Üheski EL riigis ei ole toetamise küsimust reguleeritud keskkonnakoodeksis või keskkonnaalastes seadustes. Keskkonnakaitseliste VVOde rahastamine tundub muudes riikides olevat lahendatud pigem kas üldise kodanikuühiskonna rahastamisele suunatud fondi kaudu või eraldi rahastusmehhanismide kaudu, mida ei ole seadusandlikul tasandil otseselt reguleeritud (erandiks on Belgia, kus on kehtestatud eraldi regulatsioon keskkonnaorganisatsioonide tunnustamiseks ja toetamiseks).<sup>121</sup>

#### 3.2.1.2.4. Õigusemõistmisele juurdepääsu rahalised takistused

##### 3.2.1.2.4.1. Eesti kehtiv õigus

Eesti halduskohtumenetluse seadustiku § 92 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. Alates HKMS 01.09.06 kehtiva redaktsiooni kohaselt hüvitab kaotanud pool ka kolmanda isiku kohtukulud. HKMS § 92 lõike 10 kohaselt võib kohus jätta kulud täielikult või osaliselt poolte endi kanda, kui vastaspoole kulude väljamõistmine poolelt, kelle kahjuks otsus tehti, oleks tema suhtes äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik. Lisaks teise poole ja kolmanda isiku kohtukuludele tuleb osapoolel kanda ka enda õigusabikulud. Praktikast ei ole VVO-delt kaotuse korral väga suuri kohtukulusid välja mõistetud.

Riigi õigusabi seadus võimaldab taotleda riigi õigusabi isikutel, kes „*oma majandusliku seisundi tõttu ei suuda õigusabi vajamise ajal tasuta asjatundliku õigusteenuse eest või suudab seda teha üksnes osaliselt või osamaksetena või kelle majanduslik seisund ei võimalda pärast õigusteenuse eest tasumist lihtsat toimetulekut*”. Mõnes valdkonnas on loodud tasuta õigusabi osutavad VVOd. Riigi õigusabi seaduse § 31 näeb ette, et teatud MTÜ-del ja SA-del, kelle tegevus on oluline üldise õigusnõustamise kättesaadavuse

<sup>120</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni rakendamise aruanne Eesti Vabariigis, lk 4

<sup>121</sup> Vastavalt Århusi konventsiooni rakendamise aruannetele aastast 2005: <http://www.unece.org/env/pp/reports%20implementation.htm>

parandamiseks ning kes suudavad tagada abivajajatele kvaliteetse õigusabi andmise, on võimalik taotleda toetust Justiitsministeeriumilt. Teoreetiliselt hõlmab see ka keskkonnahuvi kaitset. Praktikas on Justiitsministeerium toetuse osas rõhutanud, et „õigusabi konkursi eesmärgiks on ennekõike õigusabi osutamine majanduslikult raskes olukorras või muus osas nõrgematele ühiskonnaliikmetele”.<sup>122</sup>

#### 3.2.1.2.4.2. EL ja rahvusvaheline õigus

Århusi konventsiooni art 9 lõike 4 kohaselt tuleb näha ette kohased ja tõhusad õiguskaitsevahendid, kusjuures menetlused peavad olema ausad, õiglased ja mitte takistavalt kallid. Art 9 lõike 5 kohaselt tuleb konventsiooniosalisel kaaluda võimalust luua kohased abistamise mehhanismid, et kõrvaldada või vähendada õigusemõistmisele juurdepääsu rahalisi ja muid takistusi.

#### 3.2.1.2.4.3. Teiste riikide õigus

EL riikides rakendatakse üldjuhul „kaotaja maksab” printsiipi, välja arvatud Hispaanias ja Hollandis, kus kaotaja maksab vaid juhul, kui kohtuasja algatanud pool tegutses pahausklikult (Hispaania) või kasutas oma vaidlustamisõigust ebamõistlikult (Holland). Soomes ei kohaldu see printsiip juhul, kui kohtuasi on algatatud haldusorgani vastu. Neis riikides kehtib põhimõte, et iga pool kannab oma kohtukulud ise.<sup>123</sup>

Portugalis on põhiseadusega antud õigusi kaitsev keskkonnaorganisatsioon vabastatud igasugustest kohtukuludest, isegi kui nad kohtuasja kaotavad.<sup>124</sup> (Konteksti mõttes olgu lisatud, et Portugalis on keskkonnaasjades ka üldine populaarcaebeõigus.)

Peaaegu kõigis liikmesriikides on kehtestatud õigusabimehhanismid (v.a. Küpros, Kreeka ja Iirimaa). Mitmes riigis ei ole riigi õigusabi kättesaadav VVOdele (nt Soome, Holland, Luksemburg, Malta, Suurbritannia), samas kui teistes riikides on see avalikke huve esindavatele organisatsioonidele kergesti kättesaadav (nt Portugal, Slovakkia ja Hispaania).<sup>125</sup>

### **3.2.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus**

#### 3.2.2.1. VVOde osalemine ja teavitamine

<sup>122</sup> Justiitsministeeriumi 07.02.07 kiri nr 2-4-31/1692 Eestimaa Looduse Fondile

<sup>123</sup> Justiitsministeeriumi 07.02.07 kiri nr 2-4-31/1692 Eestimaa Looduse Fondile

<sup>124</sup> Summary report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters.

Milieu Ltd, 2007. lk 14. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study\\_access.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm) (31.12.07)

<sup>125</sup> Summary report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters.

Milieu Ltd, 2007, lk 15



Kuna mitmetes keskkonnaalastes menetlustes on kehtestatud regulatsioon, mille kohaselt on osalemise õigus igaühel, ei ole spetsiifiliste õiguste kehtestamise järele otsest vajadust. Eelduslikult on üldsuse (igaühe) osalemise õigused reguleeritud piisavas mahus juba vastavat menetlust käsitlevas osas. Et VVOde osa regulatsioon ei jääks kaebeõiguse tagamise keskseks ning oleks välja toodud ka nende roll haldusmenetluses osalemisel, oleks mõistlik lisada VVOde õigusi reguleerivasse ossa eraldi sätteid VVOde teavitamise ja osalemise õiguste kohta keskkonnaga seotud tegevuslubade menetluses ning kavade ja poliitikate koostamises.

Täiendada tuleks seadusloome osalemise võimaluste õiguslikku regulatsiooni. Selleks tuleks täiendada avaliku teabe seaduse § 28 lõikes 1 sätestatud avalikustatava teabe loetelu ministriumide tööplaanidega.

Põhjendus: Seadusloome osalemise võimaluste õiguslikku regulatsiooni tuleks täiendada, ent see ei ole seotud spetsiifiliselt VVOde õigustega ega vaja reguleerimist keskkonnaseadustiku üldosa eelnõu käesolevas struktuuriüksuses. Iseenesest on võimalik ka Ungari koodeksi eeskujul järgimine ning nõude kehtestamine, et ministriumide keskkonnaalase õigusloome tööplaanid avaldatakse Ametlikes Teadaannetes või saadetakse keskkonnaalaseid VVOsid ühendavale katusorganisatsioonile, ent Ametlikes Teadaannetes avaldamine ei oleks tööplaanide mahtu ja detailsust arvestades ilmselt otstarbekas, tööplaanide saatmine katusorganisatsioonile tekitaks aga mitmeid täiendavaid küsimusi nagu millistel ministriumidel ja milliste eelnõude osas kohustus tekiks, millist organisatsiooni tuleks lugeda vastavaks katusorganisatsiooniks jne.

### 3.2.2.2. VVOde tunnustamise ja kaebeõiguse kriteeriumid<sup>126</sup>

Kehtiv HKMS ei näe ette kaebeõiguse erisusi keskkonnaasjades ning keskkonnakaitseliste VVOde puhul, mistõttu see ei ole kooskõlas Århusi konventsiooniga. Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 ülevõtmiseks on seega vajalik kehtestada VVOde kaebeõiguse osas eriregulatsioon.

Ettepanek: kehtestada VVOde kaebeõiguse osas eriregulatsioon keskkonnaseadustiku üldosas.

Põhjendus: Sama lahendust on kasutatud ka teistes võrreldud riikides. Alternatiivseks lahenduseks oleks kehtestada eriregulatsioon halduskohtumenetluse seadustikus.

Ettepanek: VVOde spetsiaalset tunnustamismenetlust ei ole vajalik kehtestada.

Põhjendus: Spetsiaalse tunnustamismenetluse järgi puudub vajadus, arvestades Eesti suurust. Kaebeõiguse hindamisel saab vajadusel lähtuda igakordselt vastavatest kriteeriumidest.

Ettepanek: Kaebeõiguse kriteeriumid keskkonnakaitseliste VVOdele võiksid Eestis olla järgmised:

---

<sup>126</sup> Kodifitseerimiskomisjon tegi ülesandeks analüüsida, kuidas välistada alusetute kaebuste esitamist, nt kaaluda teatud tegutsemisaja piiri sätestamist.

- 1) tegemist on valitsusvälise mittetulundusliku organisatsiooniga;
- 2) ühenduse eesmärgiks on keskkonnakaitse ning ühendus tegutseb keskkonnakaitse eesmärgil;
- 3) mittejuriidiliseks isikuks oleva ühenduse puhul esindab ühendus olulise osa kohalike elanike seisukohti.

Põhjendus: Kaebeõiguse kriteeriumide kehtestamise vajadus tuleneb sellest, et üksnes konventsiooni ja direktiivide põhjal ei ole võimalik rahuldavalt vastata küsimusele, millist organisatsiooni tuleb pidada keskkonnaühenduseks.<sup>127</sup>

Kriteeriumide osas on Århusi konventsiooni ja EL õigusaktide ning teiste riikide eeskujusid arvestades teoreetiliselt võimalikud järgmised tingimused:

- 1) valitsusvälisus (valitsusest sõltumatu, mittetulunduslik ja seaduslikul eesmärgil tegutsev);
- 2) keskkonnakaitse eesmärk;
- 3) juriidilise isiku vorm;
- 4) organisatsiooniline struktuur;
- 5) ühenduse seotus geograafilise piirkonnaga;
- 6) tegutsemisaeg keskkonnakaitse valdkonnas.

Kriteeriumide kehtestamisel tuleb vältida olukordi, kus nõuded on sedavõrd ranged, et vaid üksikud organisatsioonid suudavad neid täita, kuna see poleks kooskõlas üldise suundumusega avarama kaebeõiguse poole ning tekitaks olukorra, kus igaühe võimalused osaleda ja ühenduste tegevust suunata oleksid piiratud.<sup>128</sup>

Paljudes EL liikmesriikides on need nõuded oluliseks takistuseks üksikisikutele ja ühendustele avaliku võimu poolt tehtud otsuste vaidlustamiseks.<sup>129</sup> Eesti tingimustes tuleb arvestada, et halduskohtute tegevuse tulemusena on VVOde kaebeõigust keskkonnanäasjades tunnustatud küllalt laiade kriteeriumide alusel, ning et planeerimisasjades on juba aastaid olnud võimalik populaarkaebuste esitamine. Senise kaebeõiguse kitsendamine ei oleks kooskõlas Århusi konventsiooni mõttega ning see ei ole Eesti tingimustes ka vajalik. Praegune lai kaebeõigus ei ole teadaolevalt toonud kaasa kaebeõiguse kuritarvitusi; ebatõenäoline on selliste kuritarvituste tekkimine ka tulevikus, kuivõrd ka teiste EL liikmesriikide senise praktika analüüsimisel on selgunud, et kaebeõiguse ulatus ei mõjuta kohtuspeördumiste arvu ning et lai kaebeõigus ei ole toonud kaasa massilisi kohtuspeördumisi ega kohtute ummistamist keskkonnanäasjades esitatavate kaebustega. Euroopa Komisjoni tellimusel Belgia, Taani, Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Hollandi,

<sup>127</sup> K. Relve. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajatena: kas iga ühenduse õigus või valitute privileeg? *Juridica* 2007/10, lk 732

<sup>128</sup> K. Relve. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajatena: kas iga ühenduse õigus või valitute privileeg? *Juridica* 2007/10, lk 734

<sup>129</sup> Summary report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters. *Milieu Ltd*, 2007, lk 11

Portugali ja Suurbritannia praktika kohta läbi viidud uuring<sup>130</sup> on näidanud, et avalikes huvides esitatud kaebuste hulk on tegelikkuses väga piiratud (välja arvatud Hollandis) ning muudest haldusasjadest moodustasid keskkonnaasjad ülimalt väikese osa. Uuringu tulemused lükkavad ümber väite, nagu tähendaks õigusemõistmisele juurdepääsu laiendamine automaatselt kohtute ummistamist kaebustega.<sup>131</sup>

Kaebeõiguse andmine mittejuriidiliseks isikuks olevatele kohalikele ühendustele on põhjendatud asjaoluga, et suure tõenäosusega on igal kohalikul elanikul nagnii kohalikus küsimuses kaebeõigus, pidades silmas õigust elada oma tervise ja heaolu vajadustele vastavas keskkonnas (õigus puhtale keskkonnale). Seetõttu on kohalike elanike organisatsioonide tunnustamine mõttekas protsessiökoonomia seisukohast.<sup>132</sup> Arvestada tuleb, et isikute mitteformaalsetele ühendustele kaebeõiguse andmine ei tohi avada teed kaebeõiguse kuritarvitamiseks, sealhulgas piiramatuks ja põhjendamatuks kaebamiseks eeldatavates avalikes huvides.<sup>133</sup> See risk peaks olema välditud lisakriteeriumi seadmisega sellistele ühendustele, et vastava ühenduse ja üldsusena mõistetava olulise osa elanikkonna seisukohad või arvamused langevad kokku ning üldsus ühes või teises vormis aktsepteerib sellist esindajat ja tema vastavat tegevust.

Teoreetiliselt oleks võimalik ka lisakriteeriumi kehtestamine, mille kohaselt kaebeõigus tekib ainult VVO-l, kes on osalenud vaidlusaluse akti väljaandmise menetluses (analoogne norm sisaldub nt Saksa koodeksi eelnõus). Selline lahendus ei oleks siiski otstarbekas, kuna see võib oluliselt piirata juurdepääsu õigusemõistmisele (nt hilisemas kohtumenetluses muude argumentide esitamist), samuti ei saa mõistlikult eeldada, et VVOd jõuaksid kõigis haldusmenetlustes osaleda. Haldusmenetluses saavad üldsuse huve põhimõtteliselt esindada ka üksikisikud (kuivõrd osalemise õigus on igaühel), VVOdele on kanaliseeritud eriline kaebeõigus, mis peab paremini tagama kaebuste ja vaidluste kvaliteeti. Iseenesest võib selle kriteeriumi puudumine tähendada ettevõtja jaoks suuremat õiguslikku ebakindlust, ent seni ei ole teada, et praktikas oleks selle kriteeriumi puudumise tõttu olulisi probleeme tekkinud. Arvestades, et kaebetähtaeg on piiratud, ei saa tekkivale õiguslikule ebakindlusele ülemääraselt suurt tähendust omistada.

### 3.2.2.3. VVOde toetamine<sup>134</sup>

Kehtivas seadusandluses puudub regulatsioon VVOde tegevuse toetamise kohta. Seega tuleks sätestada VVOde tegevuse üldise toetamise regulatsioon vastavalt Århusi konventsiooni art 3 lõikele 4. Regulatsioon peaks hõlmama keskkonnakaitseliste VVOde õigust taotleda tegevustoetust ning see võiks sõnastuselt olla analoogiline riigi õigusabi seaduse §-ga 31, mis näeb ette mittetulunduslike ühenduste tegevuse toetamise. Toetuse saamiseks peaks VVO vastama samadele kriteeriumidele, mille puhul saadakse kaebeõigus, ning

<sup>130</sup> Viidatud uuringuga on võimalik tutvuda Euroopa Komisjoni kodulehel aadressil [http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus/pdf/accesstojustice\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus/pdf/accesstojustice_final.pdf)

<sup>131</sup> M. Dross. Access to Justice in EU Member States / Journal for European Environmental & Planning Law 1/2005, lk 27

<sup>132</sup> K. Relve. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajatena: kas iga ühenduse õigus või valitute privileeg? Juridica 2007/10, lk 734

<sup>133</sup> RKHKo 3-3-1-43-06

<sup>134</sup> **Kodifitseerimiskomisjon leidis, et tuleb luua toetuse andmise menetlus, kuid see ei peaks kindlasti olema õigus toetust nõuda, võib-olla läheb menetlus ka eriosasse, kuna tegu on spetsiifilise haldusmenetluse liigiga.**

esitama taotluse, milles näidatakse toetuse kasutamise eesmärgid ja plaanitavad tegevused. Taotlemisel tuleks eristada üleriigilise tegevusega organisatsioone ja kohaliku tasandi organisatsioone. Taotluste hindamine ja rahastamise otsustamine on võimalik korraldada nt Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu.

Regulatsiooni kehtestamiseks on järgmised võimalused:

- 1) sätestada vastav regulatsioon keskkonnaseadustiku üldosas;
- 2) viia regulatsioon sisse keskkonnaseadustiku üldosa keskkonnatasude peatükki.

Põhjendus: ehkki VVOde toetamine on üldisem teema, tuleks keskkonnakaitsele VVOdele tagada tegevustoetuse taotlemise erivõimalused juba sel põhjusel, et keskkonnakaitse valdkonnas on VVOdel eriline roll, kuna neilt oodatakse avalike huvide kaitsmist keskkonnanäasjade otsustamise menetluses ja vastavate otsuste vaidlustamisel. Keskkonnaorganisatsioonidele antud kaebeõigust peetakse oluliseks seetõttu, et see aitab kanaliseerida probleeme ning peaks eelduslikult tagama kvaliteetsema kohtuvaidluse.<sup>135</sup> Juhul, kui toetusmehhanisme sisse ei seata, jääb VVOde poolt selle rolli täitmise võimekus kaheldavaks.

#### 3.2.2.4. Õigusemõistmisele juurdepääsu rahalised takistused<sup>136</sup>

Århusi konventsiooni art 9 lõike 4 valguses (menetlused ja õiguskaitsvahendid ei tohi olla takistavalt kallid) tekib küsimus, kas juurdepääs õigusemõistmisele on hästi tagatud. 2007.a. Euroopa Komisjoni tellimisel läbi viidud uuringust ilmneb, et Eestis on kohtukulud õigusemõistmisele juurdepääsu oluliselt takistavaks teguriks.<sup>137</sup> Võrdluseks võib välja tuua, et lisaks Eestile on kohtukulud takistuseks juurdepääsule õigusemõistmisele 12 EL liikmesriigis; selle põhjuseks on peamiselt õigusabikulude suurus ning „kaotaja maksab” printsiibi rakendamine. Praktikas ei ole VVO-delt kaotuse korral väga suuri kohtukulusid välja mõistetud, ent keskkonnanäasjades võib iseäranis kolmanda isiku kuludega tekkida oht, et VVO-delt väljamõistetavad kulud saavad olema juurdepääsu takistavalt kõrged.

Võrreldes teiste riikidega, on ka riigi õigusabi andmine Eestis seotud väga karmide kriteeriumidega (tingimuseks on sisuliselt maksejõuetus, samas kui mitmetes teistes riikides madal sissetulek (nt Belgia, Soome, Prantsusmaa)).<sup>138</sup>

<sup>135</sup> Vt nt N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. Juridica 2006/7, lk 468. K. Relve, lk 733

<sup>136</sup> **Kulude jagunemine kohtus kaotuse korral tuleb lahendada Vabariigi Valitsuses. Töögrupp esitab alternatiivid otsustamiseks.**

<sup>137</sup> Summary report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters. Milieu Ltd, 2007. lk 14

<sup>138</sup> Summary report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters. Milieu Ltd, 2007, xviii

Ettepanek: Kehtestada keskkonnaasjades halduskohtumenetluses kohtukulude jaotuse osas eriregulatsioon selliselt, et pooled kannavad ise kohtukulud. „Kaotaja maksab” printsiip kehtiks erandina, kui menetlusosaline kuritarvitab menetluse kestel oma menetlusõigusi.

Põhjendus: Kohtukulude kandmise riski leevendamine tagaks paremini juurdepääsu õigusemõistmisele keskkonnaasjades. Kaaluda võib, kas pakutud ettepanek võiks kohalduda ainult VVOdele või ka üksikisikutele. Lisakriteeriumina kaebaja vabastamiseks kohtukulude kandmisest võib kaaluda tema osalemist eelnevas haldusmenetluses.

Kohtukulude jaotuse osas on võimalik kas kehtestada eriregulatsioon HKMS-s või KS üldosas (nt Rootsis on kogu keskkonnavalase kohtumenetluse erisused kehtestatud keskkonnakoodeksis). Võimalik oleks sellise regulatsiooni kohaldamine kõigile osapooltele (sh üksikisikutele) või siis ainult juhul, kui kaebajaks on valitsusväline keskkonnaorganisatsioon.

Ettepanek: Kehtestada keskkonnaasjades eriregulatsioon ja/või toetusmehhanismid seoses õigusabi kättesaadavusega, laiendades õigusabi andvate mittetulunduslike organisatsioonide toetusmehhanismi keskkonnaasjades tasuta õigusabi andvatele mittetulunduslikele organisatsioonidele.

Põhjendus: Riigi õigusabi kättesaadavust oleks võimalik parandada ka riigi õigusabi saamise tingimuste leevendamisega, ent ilmselt ei parandaks see siiski VVOde poolt õigusabi saamise võimalusi, vaid oleks suunatud pigem üksikisikutele. Õigusabi kättesaadavust VVOdele aitaks parandada see, kui riigi õigusabi seaduse § 31 laieneks ka keskkonnaasjades tasuta õigusabi andvatele mittetulunduslikele organisatsioonidele. Selleks vajaks viidatud säte muutmist või täpsustamist.

### 3. Peatüki kokkuvõte

Füüsiliste isikute keskkonnalaste õiguste osa analüüsist ilmnisid järgmised põhiprobleemid ning pakuti välja järgmised lahendused:

- Kuigi kohtupraktikas on tunnustatud keskkonnapõhiõiguse kui subjektiivse materiaalõiguse olemasolu pole selge, mis on selle õiguse ulatus (st mis on keskkond selle õiguse kontekstis?), milline on nõutav kvaliteedistandard ning milline peab olema isiku seos probleemiga<sup>139</sup>. Lähtuda tuleks põhimõttest, et õigus on avar ning hõlmab igasuguse elukeskkonna kui füüsilise välisruumi. Kvaliteedistandard tuleks määratleda eriosa regulatsiooni kaudu. Isiku seos probleemiga peaks seisnema olulises ja reaalses puutumuses, mis põhineb eelkõige negatiivselt mõjutatud keskkonnaosa tegelikul kasutusel. Isik peab mõistliku tõendamiskoormuse piires näitama, milles seisneb keskkonna negatiivne mõjutatus ja tema puutumus sellega. Selgusetuse korral tuleks eeldada mõjutatust ja puutumust. Üldiste huvide kaitse peaks olema suunatud keskkonnaorganisatsioonidele.

<sup>139</sup> Kodifitseerimiskomisjon tegi ülesandeks analüüsida, kas isikud ei hakka esitama alusetuid nõudeid sellise sätte alusel, kui see on isiku subjektiivne nõudeõigus.

- Keskkonnateabe regulatsioonis ei ole olulisi puudusi. Täpsustada tuleks äri- ja tööstussaladuse mõisteid ning sätestada norm, mis kohustab haldusorganeid koguma nende tööks vajalikku keskkonnainfot viisil, mis võimaldab selle hilisemat aktiivset ja süsteemset üldsusele kättesaadavaks tegemist, eelkõige läbi interneti, lähtuvalt üldsuse vajadustest.
- Keskkonnaotsuste menetlusse kaasamise regulatsiooni põhiprobleemideks on: regulatsiooni tarbetud kordused ja põhjendamata erisused, ebajärjekindel mõistekasutus, avatud menetluse liiga ulatuslik rakendamine, vähene teavitamine ja segadus avaliku väljapaneku ning arutelu vahekorra osas. Vastavalt on ettepanekud: ühtlustada kaasamise nõuded ja mõistekasutus, loobuda avatud menetlusest loa väheolulisel muutmisel, samuti näha ette erandid avatud menetlusest juhtudeks, kus üldsusel tõenäoliselt menetluse vastu huvi puudub. Teavitamise osas on ettepanek sätestada üldnorm, mis kohustab teavitamisviisi, aja ja koha valikul arvestama avalikkuse eeldatavat huvitatust otsustatavast küsimusest ning võimalusel täpsustada menetlusregulatsioonides nende isikute ringi, keda antud menetlusse tuleks kaasata. Avaliku väljapaneku ja arutelu osas tuleks lähtuda põhimõttest et avalik arutelu on väljapaneku ajal esitatud ettepanekute ja vastuväidete arutamiseks.
- Juurdepääs õigusemõistmisele probleemideks on kaebeõiguse ulatuse ebamäärasus ning vaidemenetluse vähene tõhusus. Ettepanek on kaebeõigus sisustada olulise ja reaalse puutumuse kaudu ning näha ette vaiete läbivaatamine ministri poolt.
- Igaüheõiguste osas on põhiprobleemiks regulatsiooni killustatus, lünklikus ning ebajärjekindlus. Ettepanek on koondada korrastatud igaüheõigused üldosa seadusesse kolme blokki: õigus viibida võõral maal, sh kasutada teid ning korjata loodussaadusi; õigus kasutada veekogusid ning kohustused igaüheõiguse teostamisel. Olulisimateks muutusteks võrreldes senise regulatsiooniga on loa eeldamine eramaal viibimiseks, seda ka pimedal ajal, ning õigus lühiajaliselt telkida<sup>140</sup>.

VVOde eriõiguste regulatsiooni kehtestamine keskkonnaseadustiku üldosas tähendaks olulist muutust, võrreldes kehtiva seadusandlusega. Regulatsiooni eesmärgiks on tagada VVOde kui keskkonnaasjades avaliku huvi esindajate erilise rolli täitmise võimalused. Selleks kehtestatakse keskkonnaseadustiku üldosas:

- 1) VVOde teavitamise ja osalemise õigused keskkonnaga seotud tegevuslubade menetluses ning kavade ja poliitikate koostamises (regulatsioon kordaks isikute üldõigusi menetluses osalemisel, ent on vajalik VVOde õiguste regulatsiooni terviklikkuse huvides);
- 2) VVOde tunnustamise ja kaebeõiguse kriteeriumid:
  - a. tegemist on valitsusvälise mittetulundusliku organisatsiooniga;

<sup>140</sup> Kodifitseerimiskomisjon leidis, et eelnõu väljatöötamisel arvestada tuleks saksa õigust ja mõistlikkuse põhimõtteid. Omanikul peab olema võimalik ära keelata võõraste isikute viibimine tema maatükil. Töögrupp peab esitama eelnõus konkreetsed lahendused.

- b. ühenduse eesmärgiks on keskkonnakaitse ning ühendus tegutsev keskkonnakaitse eesmärgil;
  - c. mittejuriidiliseks isikuks oleva ühenduse puhul esindab ühendus olulise osa kohalike elanike seisukohti<sup>141</sup>;
- 3) VVOde toetamise regulatsioon – kaebeõiguse kriteeriumidele analoogsetele kriteeriumidele vastavate VVOde õigus taotleda riigilt tegevustoetust (võib olla lahendatud ka KS eriosas keskkonnatoetuste peatükis)<sup>142</sup>;
- 4) eriregulatsioon kohtukulude jaotuse osas keskkonnaasjadega seotud vaidlustes selliselt, et pooled kannavad ise oma kulud (v.a. menetlusõiguste kuritarvitamise korral)<sup>143</sup>;
- 5) eriregulatsioon seoses õigusabi kättesaadavusega VVOdele (riigi õigusabi seaduses sätestatud toetusmehhanismi laiendamine keskkonnaasjades tasuta õigusabi andvatele mittetulunduslikele organisatsioonidele).

---

<sup>141</sup> Kodifitseerimiskomisjon tegi ülesandeks analüüsida, kuidas välistada alusetute kaebuste esitamist, nt kaaluda teatud tegutsemisaja piiri sätestamist.

<sup>142</sup> Kodifitseerimiskomisjon leidis, et tuleb luua toetuse andmise menetlus, kuid see ei peaks kindlasti olema õigus toetust nõuda, võib-olla läheb menetlus ka eriosasse, kuna tegu on spetsiifilise haldusmenetluse liigiga.

<sup>143</sup> Kulude jagunemine kohtus kaotuse korral tuleb lahendada Vabariigi Valitsuses. Töögrupp esitab alternatiivid otsustamiseks.

## 4. Peatükk – KESKKONNAKAITSE PLANEERIMINE

### 4.1. Lähtekaaluatlused

#### 4.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Lähtekaaluatluseks on, et arengukavad jäävad siiski haldusesisese mõjuga poliitika-dokumentideks, mida tuleb arvesse võtta õigusloomes, planeeringute kehtestamisel ja haldusaktide andmisel. Siduvus on „pehme” – neid tuleb arvesse võtta, samas kui arengukava sisaldab täpseid ja määratletud nõudeid (tingimusi) tuleb nende eiramist eraldi põhjendada ja näidata millised on leevendusmeetmed. Seni on arengukavad liiga tihti osutunud dokumentideks mille mõjukus on olematu. Keskkonnalased otsused peaksid aga põhinema pikaajalisel planeerimisel, millesse kaasatakse nii erialane teadmine kui ka avalik arvamus.

#### 4.1.2. Eesti õigus

Mitmetes Eesti keskkonnaseadustes sätestatakse arengukavade koostamise kohustus – säästva arengu seaduse<sup>144</sup> § 12, riigieelarveseaduse<sup>145</sup> metsaseaduse<sup>146</sup> § 7 maapõueseaduse<sup>147</sup> § 34 (põlevkivi kasutamise riiklik arengukava), jäätmeseaduse<sup>148</sup> 2. peatüki 2 jagu (Riigi jäätmekava) ja kiirgusseaduse<sup>149</sup> 2. peatükk.

Erinevates seadustes on regulatsioon erinev ja seda tuleks ühtlustada. Säästva arengu seadus olulisemaks nõudeks on see, et § 12 nimetatakse valdkonnad kus arengukava koostamine on kohustuslik – need on energeetika, transpordi, põllunduse, metsanduse, turismi ning keemia-, ehitusmaterjali- ja toiduainetööstuse arengu suunamiseks. Samuti sätestatakse, et arengukava kinnitab Riigikogu. Muude seaduste alusel koostatud arengukavad kinnitab reeglina aga hoopis Valitsus.

Riigieelarveseaduse alusel on strateegiline arengukava arenguvision, eesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikke tegevusi ning hinnangulisi ressursse kajastav dokument.

Arengukavasid kõige vahetumalt reguleeriv õigusakt on. Riigieelarve seaduse § 10 lõike 2 alusel on kehtestatud - Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord, vastu võetud Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005. a määrusega nr 302<sup>150</sup> – määrust

<sup>144</sup> Säästva arengu seadus - RT I 1995, 31, 384

<sup>145</sup> Riigieelarveseadus - RT I 1999, 55, 584

<sup>146</sup> Metsaseadus - RT I 2006, 30, 232

<sup>147</sup> Maapõueseadus - RT I 2004, 84, 572

<sup>148</sup> Jäätmeseadus - RT I 2004, 9, 52

<sup>149</sup> Kiirgusseadus - RT I 2004, 26, 173

<sup>150</sup> Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord - RT I 2005, 67, 522



aga ei kohaldata maavanema kinnitatavate arengukavade suhtes ja ministri kinnitatavate valdkonna arengukavade suhtes.

Strateegilised arengukavad on valdkonna- ja organisatsioonipõhised arengukavad:

- Valdkonna arengukavad kajastavad ühe või mitme valdkonna eesmärgi ja nende saavutamiseks vajalikke meetmeid, mille elluviimist korraldab kas üks ministeerium või mitu ministeeriumi koostöös.
- Organisatsioonipõhised arengukavad on ministeeriumi valitsemisala ja ministeeriumi valitsemisala riigiasutuste arengukavad.

Määrus reguleerib arengukava algatamist, arengukava sisu (§ 6) – olukorra analüüs, strateegilised eesmärgid, meetmed, finantsvajadus jne. aga ka elluviimist ja täitmist ning aruandlust (§ 7)

Määruse alusel kinnitab valdkondliku strateegi arengukava Valitsus, säästva arengu seadus näeb ette aga kinnitamise Riigikogus.

Metsaseaduse ja maapõuaseaduse regulatsioon on väga üldine. Kõige põhjalikumalt sätestavad arengukava koostamise jäätmeseadus ja kiirguseadus. Nende seaduste regulatsioon on sarnane. Sätestatakse arengukavade koostamise avatud menetlus. Kiirguseaduse ja jäätmeseaduse regulatsioon tulekski keskkonnaseadustiku üldosa seaduses eeskujuks võtta

#### 4.1.3. EL õigus

EÜ õigus strateegiliste arengukavade koostamist otseselt ei reguleeri v.a nende keskkonnamõju hindamist (strateegiline keskkonnamõju hindamine). Arengukavana on käsitletav ka jäätmete raamdirektiivi (75/442/EMÜ) alusel koostatav riigi jäätmekava. EÜ õigus reguleerib aga mitmeid tegevuskavasid (veemajanduskava, välisõhu parandamise kava jne), mida keskkonnaseadustiku üldosa seadus reguleerima ei hakka, neid reguleeritakse eriosas.

#### 4.1.4. Riikide õigus

Paljude riikide keskkonnakaitse raamseadustes selline osa puudub üldse – Soome, Leedu, Taani, Rootsi Prantsusmaal tegutseb väga omapärane – *Public Debate Commission*, mis tagab avalikkuse osavõtu üleriigilist tähtsust omavate projektide puhul – ega ole nõ strateegilise planeerimise organ.

Lätis on keskkonnaministeeriumi poolt loodud Konsultatsiooninõukogu – mille koosseisu kuuluvad ka huvigruppide esindajad ja mille ülesandeks on avalikkuse kaasamine ja avalikkusega konsulteerimine ja selle organi otsused on soovituslikud.

Ungari seadus sätestab – Rahvusliku keskkonnaprogrammi koostamise iga kuue aasta tagant, mille kinnitab Parlament. Programmi sisuks on olukorra analüüs, eesmärgid, meetmed ja sellega määratakse ka

paikkonnad, kus on avajalikud „spetsiaalsed keskkonnakaitsemeetmed”. Valitsus annab aru programmi täitmisest Parlamendile. Programm on kohustuslikuks aluseks majanduslikule, sotsiaalsele ja regionaalarengu planeerimisele. Ungari seadus näeb ette ka regionaalsed ja kohalikud programmid, mille puhul võetakse üleriigiline programm aluseks.

Hollandis on kõige põhjalikum regulatsioon. Rahvatervise ja keskkonna instituut esitab iga nelja aasta tagant põhjaliku ülevaate olukorrast ja edasistest arengutest. See on aluseks ministri poolt neljaks aastaks kehtestatavale keskkonnapoliitika kavale. Plaani koostamisse kaasatakse riigiasutused ja muud otseselt puudutatud (*most concerned*) organisatsioonid ning institutsioonid. Selle plaani alusel kinnitab Minister igaaastase programmi – mis puudutab meeteid – muuhulgas ka vajadust üle vaadata keskkonna kvaliteedinõuded.

## 4.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus

Arengukavade alane regulatsioon vajab ühtlustamist.<sup>151</sup> Arengukavade puhul on praegu kehtivas Eesti õiguses eeskujul võtmist vääriv regulatsioon jäätmeseaduse 2 peatüki 2 jagu – riigi jäätmekava.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses lähtutakse põhimõttest, et arengukavad on poliitikadokumendid, millel on valdavalt haldusesisene mõju. Keskkonnaseadustiku eriosas võidakse näha ette ka mõju isikute õigustele ja kohustustele. Nagu praegu maapõueseaduses, mille §34 lõige 17 näeb ette kaevandamisloa andmisest keeldumise, kui ei ole kinnitatud põlevkivi kasutamise riiklikku arengukava

Arengukavade siduvus on pehme – neid võetakse arvesse õigusloomes, planeeringute kehtestamisel ja haldusaktide andmisel.

Samas kui arengukava sisaldab täpseid ja määratletud nõudeid (tingimusi) tuleb nende eiramist eraldi põhjendada ja näidata millised on leevendusmeetmed

Põhitähelepanu tuleks keskkonnaseadustiku üldosa seaduses pöörata arengukavade koostamise avatud menetlusele.

### Reguleerimist vajavad järgmised küsimused

1. Arengukavade olemuse defineerimine – arengukava on valdkonna (või valdkondade) pikaajalise arengu eesmärgi määratlev ja nende elluviimise võimalusi kavandav dokument, mille eesmärgiks on keskkonna ja inimese kaitse kõrge taseme ja loodusvarade säästliku kasutamise tagamine ning keskkonnakaalutluste teistesse valdkondadesse lõimimine.

---

<sup>151</sup> Kodifitseerimiskomisjon otsustas, et arengukava pole õigusakt. Arengukava pehme siduvuse saab tagada aruandlusega kava täitmise kohta.

2. Arengukavade liigid – Arengukavad oleksid jaotatud kolme kategooriasse.

Riigi keskkonnastrateegia (ja tegevuskava) – eesmärgiks keskkonna terviklik kõrgtasemeline kaitse, arvestades ka EL ja rahvusvahelisi kohustusi.

Keskkonnakaitse valdkondlikud arengukavad (ja tegevuskavad). Siin tuleks lisada, et valdkondlik arengukava koostatakse vähemalt looduskaitse ja metsanduse(jne). valdkondade arengu kavandamiseks. Täpsustatud nõuded nendele tuleneksid ka eriosast.

Nn integratsiooni arengukavad (ja tegevuskavad), mille eesmärgiks on keskkonnakaalutlust lõimimine keskkonnaseisundit mõjutavatesse valdkondadesse. Siingi peaks andma mingi loetele. Näiteks arengukava koostatakse (vähemalt) energeetika, transpordi, põllunduse, metsanduse, turismi ning keemia-, ehitusmaterjali- ja toiduainetööstuse arengu suunamiseks.

3. Kes algatab, kes kinnitab, kuidas toimub menetlus ja eriti kaasamine.

Kes algatab (ka muutmise), korraldab ja kinnitab arengukava. Strateegia puhul võiks selleks olla - algataja Valitsus, korraldaja KKM ja kinnitaja Riigikogu. keskkonnakaitse valdkonna arengukava puhul võiks algataja ja korraldaja olla KKM ja kinnitaja Riigikogu. Integratsiooniarengukavad - algataja Valitsus, korraldaja KKM koos vastavat valdkonda valitseva ministeeriumiga ja kinnitaja Riigikogu

Arengukava muutmise algatamise tingib see kui arengukava elluviimise kestel tekib vajadus muuta olemasolevaid eesmärke ja/või meetmeid või ilmneb uusi andmeid keskkonnaseisundi või seda mõjutavate tehnoloogiate kohta või saadakse uusi teadmisi keskkonnoahte või riske põhjustada võivate tegevuste, toodet või ainete kohta. Arengukavad on küll pikaajalise planeerimise dokumendid, kui ei tohi saada takistuseks uutele arengutele tehnoloogias ja peavad arvestama uute teadmistega inimtegevuse keskkonnamõju kohta.

Peaks olema reguleeritud ka arengukava algatamisest, muutmise algatamisest ja kinnitamisest avalikkusele ja huvigruppidele teavitamise kord – Ametlikes Teadaannetes, vähemalt ühes üleriigilises päevalehes ja veel eraldi asjaomastele isikutele ja asutustele. Nimetatud teadetes esitatakse lühidalt jäätmekava kavandatav sisu ja eesmärk.

Tuleks kehtestada üldnõuded arengukavade sisu osas:

- Hetkeolukorra analüüs;
- Strateegilised eesmärgid, kusjuures need peaksid olema mõõdetavad ja hinnatavad;
- Meetmed strateegiliste eesmärkide saavutamiseks;
- Maksumus.

Praegu koostatavad arengukavad on väga erineva sisuga ja seega on vajalik arengukava sisu määrava regulatsiooni ühtlustamine.

Arengukava koostamise menetlus. Siin tuleks aluseks võtta Jäätmeseaduse riigi jäätmekava koostamise menetlus, mille põhinõuded on järgmised. Arengukava eelnõu koostamisele kaasatakse asjakohaste riigiasutuste, kohaliku omavalitsuse üksuste, valitsusväliste organisatsioonide, ettevõtjate, mittetulundusühingute ning nende liitude esindajad ja teised asjast huvitatud isikud.

Keskkonnaminister korraldab arengukava eelnõu avaliku väljapaneku ja arengukava eelnõu arutamiseks vähemalt ühe avaliku arutelu. Arengukava eelnõu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu aeg ja koht tehakse teatavaks vähemalt kaks nädalat enne avaliku väljapaneku algust ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded, vähemalt ühes üleriigilise levikuga ajalehes ja Keskkonnaministeeriumi veebilehel. Arengukava eelnõu avaliku väljapaneku kestus on vähemalt üks kuu. Keskkonnaminister korraldab arengukava avaliku väljapaneku kestel ja avalikul arutelul esitatud ettepanekute ja vastuväidete läbivaatamise ning vajadusel jäätmekava eelnõu muutmise. Ettepanekutele ja vastuväidetele, mida ei arvestata, vastab keskkonnaminister kahe kuu jooksul avaliku väljapaneku lõppemisest või kahe kuu jooksul avalikust istungist arvates. Keskkonnaminister teeb arengukava eelnõu avaliku väljapaneku ja selle arutamiseks korraldatud avaliku istungi tulemused teatavaks üleriigilise levikuga ajalehes, Keskkonnaministeeriumi veebilehel.

Aru andmise kord ja tihedus – tihedus võiks olla määratud arengukavas endas, kuna arengukavasid on erineva iseloomuga va keskkonnastrateegia – selle täitmisest peaks Valitsus kord viie aasta jooksul aru andma Riigikogule. Arengukava täitmisest regulaarne aru andmine on sätestatud paljudes riikides ja see on üheks tagatiseks, et arengukavasid ka tegelikult arvesse võetakse.

Arengukavade siduvus – kinnitatud arengukava tuleb arvesse võtta õigusloomes, planeeringute koostamisel, haldusaktide andmisel. Kui arengukavade täpseid ja määratletud nõudeid ei arvestata mingite muude huvide eelistamise tõttu tuleb seda põhjendada ja näidata, kuidas sel juhul võimalikku negatiivset keskkonnamõju ära hoitakse või kuidas tekkivat mõju vähendatakse või heastatakse. Viimane regulatsioon vajadus tuleneb senisest praktikast, kus arengukavadel on tihti olematud tähtsus. Niisiis arengukava ei ole dogma aga seda tuleb otsuste langetamise arvesse võtta ja kui seda ei tehta tuleb esitada põhjendus.

Tuleks kehtestada nõue, et kõik arengukavad ja nende täitmise aruande olek üleval keskkonnaministeeriumi kodulehel.

Kokkuvõtteks – avalik menetlus ja avalikkuse kontroll on kõige efektiivsemad vahendid arengukavade mõju suurendamiseks keskkonnakaitses, kus pikaajaline planeerimine on hädavajalik.

#### 4. Peatüki kokkuvõte

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses lähtutakse põhimõttest, et arengukavad on poliitikadokumendid, millel on valdavalt haldusesisene mõju. Keskkonnaseadustiku eriosas võidakse näha ette ka mõju isikute õigustele ja kohustustele. Nagu praegu maapõuaseaduses, mille § 34 lg 17 näeb ette kaevandamisloa andmisest keeldumise, kui ei ole kinnitatud põlevkivi kasutamise riiklikku arengukava.

Arengukavad oleksid jaotatud kolme kategooriasse:

1. Riigi keskkonnastrateegia (ja tegevuskava) – eesmärgiks keskkonna terviklik kõrgtasemeline kaitse, arvestades ka EL ja rahvusvahelisi kohustusi;
2. Keskkonnakaitse valdkondlikud arengukavad (ja tegevuskavad). Siin tuleks lisada, et valdkondlik arengukava koostatakse vähemalt looduskaitstes ja metsanduse jne. valdkondade arengu kavandamiseks. Täpsustatud nõuded nendele tuleneksid ka eriosast.
3. Nn integratsiooni arengukavad (ja tegevuskavad), mille eesmärgiks on keskkonnakaalutlust lõimimine keskkonnaseisundit mõjutavatesse valdkondadesse. Siingi peaks andma mingi loetele. Näiteks arengukava koostatakse (vähemalt) energeetika, transpordi, põllunduse, metsanduse, turismi ning keemia-, ehitusmaterjali- ja toiduainetööstuse arengu suunamiseks.

Arengukavade siduvus on pehme – neid võetakse arvesse õigusloomes, planeeringute kehtestamisel ja haldusaktide andmisel<sup>152</sup>. Samas kui arengukava sisaldab täpseid ja määratletud nõudeid (tingimusi) tuleb nende eiramist eraldi põhjendada ja näidata millised on leevendusmeetmed.

Põhitähelepanu tuleks keskkonnaseadustiku üldosa seaduses pöörata arengukavade koostamise avatud menetlusele. Avalik menetlus ja avalikkuse kontroll on kõige efektiivsemad vahendid arengukavade mõju suurendamiseks keskkonnakaitstes, kus pikaajaline planeerimine on hädavajalik.

---

<sup>152</sup> Kodifitseerimiskomisjon otsustas, et arengukava pole õigusakt. Arengukava pehme siduvuse saab tagada aruandlusega kava täitmise kohta.

## **5. PEATÜKK – HALDUSMENETLUS**

### **5.1. Sissejuhatus**

Haldusmenetluse läbiviimine keskkonnaasjades toimub erinevates menetlustes, mis on ka täna osaliselt koondatud ühte seadusse, osaliselt paikneb keskkonnaõigust reguleerivates eriseadustes. Analüüsi eesmärk ei ole otsida võimalust luua ühtset menetluslikku regulatsiooni kogu keskkonnaõigusele. Selline menetlus toimub erinevates keskkonnaõiguse valdkondades lähtudes valdkonna vajadustest ja EL õiguse nõuetest vastavalt eriseaduste regulatsioonile. Ka üldosa loomisel jääb vajadus eriseadustes erisuste sätestamiseks. Analüüsi selles peatükis ei käsitleta haldusmenetluse vajalikku regulatsiooni seonduvalt keskkonnajärelevalve raames ettekirjutuste tegemisega. Vastavas osas paikneb regulatsioon praegu keskkonnajärelevalve seaduses ja analüüsis on see teema koondatud eraldi peatükki. Keskkonnajärelevalve raames ettekirjutuste või haldustoimingute tegemise kord peaksid ka keskkonnajärelevalvet reguleerivas peatükis paiknema keskkonnaseadustiku üldosa kehtestamisel. Selline regulatsioon on piisavalt spetsiifiline, et lisaks haldusmenetluse seadusele ei ole keskkonnaasjades toimuva haldusmenetluse üldise reguleerimise raames võimalik üldisema iseloomuga menetlusnorme eraldi keskkonnajärelevalve regulatsioonist võimalik välja tuua. Keskkonnajärelevalve raames haldusaktide andmist ja sooritavaid toiminguid on otstarbekas üldosa killustamise vältimiseks käsitleda keskkonnajärelevalve peatükis. Praegu paiknevad vastavad normid keskkonnajärelevalve seaduses.

Seetõttu on peatükk jaotatud kaheks jaoks, millest esimene puudutab keskkonnaasjades antavate lubadega seonduvat ning teine keskkonnamõtjude hindamist.

### **5.2. Esimene jagu – Keskkonnalubade menetlus**

#### **5.2.1. Lähtekaaluatlused**

##### 5.2.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Keskkonnalubade menetluse reguleerimise eesmärk keskkonnaseadustiku üldosas on anda õigusriiklikud ja ühetaolised alused keskkonnakasutuse ja negatiivse keskkonnamõtjuga tegevuseks lubade andmise menetlusele ja tingimustele. Eriseadustes lubade andmise tingimuste ja menetluse reguleerimine toob kaasa tarbetuid erisusi ja regulatsiooni kordamist. Regulatsioon hõlmab keskkonnaasjades ettenähtud lubade taotlusele esitatavaid nõudeid, taotluste menetlemisega seotud nõudeid, sh avaliku menetluse läbiviimise kohustuse ja korra regulatsiooni, lubade andmise tingimusi ja nende andmisest keeldumise aluseid, samuti lubade muutmise aluseid. Samuti on keskkonnalubade menetluse osas nähtud ette loa omaja põhikohustused, valdavalt viiteliselt teistele keskkonnaseadustiku üldosa võimalikele osadele.

### 5.2.1.2. Eesti kehtiv õigus

#### Haldusmenetluse üldiste põhimõtete kohaldamine keskkonnalubade menetluses

Kehtivas õiguses on HMS § 112 lg 2 kohaselt haldusmenetluse seadus kohaldatav üksnes juhul, kui sellele on eriseaduses viidatud. Kohtupraktika kohaselt ei tulene sellest sättest, et Haldusmenetluse seaduse kohaldamiseks mingis konkreetses valdkonnas peaks eriseaduses sisalduma viitenorm. Selleks, et erivaldkonnas toimuvat haldusmenetlust saaks käsitada HMS § 112 lg-s 2 nimetatud "eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusena", peab vastav eriregulatsioon olema sellise mahu, tiheduse ja detailsusastmega, mis on võrreldav Haldusmenetluse seaduse enda regulatsiooniga ja tagab isikule Haldusmenetluse seadusega võrreldava menetlusliku õiguskaitse. Selliseks haldusmenetlust reguleerivaks eriseaduseks on näiteks Maksukorralduse seadus. Seega, kui konkreetses valdkonnas toimuv haldusmenetlus on vaid osaliselt reguleeritud eriseadusega, ei ole Haldusmenetluse seaduse kohaldamiseks nõutav eriseaduses sisalduv viitenorm.<sup>153</sup> Keskkonnaõigust reguleerivates eriseadustes siiski sisalduvad viitenormid haldusmenetluse seadusele. Praegu ei ole üheski keskkonnavalas eriseaduses haldusmenetluse normid sätestatud ligilähedase täpsusega haldusmenetluse seadusele. Selle järgi puudub ka vajadus, kuivõrd keskkonnavalas ei ole menetluse läbiviimise nõuded oluliselt erinevad. Küll aga leidub seadustes sätteid, mis kordavad haldusmenetluse seaduse norme, eeskätt avatud menetluse läbiviimise korra osas.

Kehtiva õiguse hulka kuuluvad ka üldised nõuded keskkonnavalas menetluse läbiviimiseks avalikkusele juurdepääsetaval viisil, mis on sätestatud Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnavalas otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooniga (Arhusi konventsioon).

#### Keskkonnavalad

Kehtivas õiguses on arvukalt erinevaid keskkonnakasutust võimaldavaid lube, mis omavad vastastikust seost vaid piiratud juhtudel. Nii ei mõjuta välisõhu kaitse või vee kvaliteedi küsimusi kuigivõrd looduskaitse seaduse alusel kehtestatud lubade andmine. Mõnel juhul on lubadel olulisem vastastikune mõju. Sellisteks on eelkõige veeseaduse alusel antavad vee erikasutusluba ja ajutine vee erikasutusluba, VÕKS alusel antavad saasteluba ja erisaasteluba, jäätmeseaduse alusel antav jäätmeluba, maapõueseaduse alusel antavad uuringuluba ja kaevandamisluba ning kiirgusseaduse alusel antav kiirgustegevusluba. Lubade omavaheline seos ilmneb eriti seetõttu, et mõnda luba vajav käitis võib suure tõenäosusega vajada ka mõnda teist keskkonnaluba ning tegevus tervikuna võib keskkonnaseisundit enam mõjutada kui valdkondlik keskkonnaluba. Nimetatud lube on valdavalt pädev andma keskkonnateenistus, kuid mõne loa puhul sõltuvalt asjaoludest on pädev organ Keskkonnaministeerium (VeeS § 9 lg 5, VÕKS § 70, JÄÄTS§ 76 lg 1, MaaPS § 14 lg 4 ja § 28 lg 4, KiS § 15).

<sup>153</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 04.04.2003 määruse nr 3-3-1-32-03 p-d 12 ja 13.

### Keskkonnaloa taotlusele esitatavad nõuded

Loale esitatavad taotlused on sätestatud seadustega või nende alusel antud määrustega. Sisulised keskkonnakaitselised kriteeriumid, nagu ka loa vajalikkuse kriteeriumid, ei ole teema, mida keskkonnaseadustiku üldosas tuleks sätestada, sest need haakuvad kaitstava keskkonnaväärtusega. Üldosas on võimalik sätestada formaalsed nõuded, mida eriosas kordama ei pea. Eriseadustest, kus need sätestatud on, võib nimetada veeseaduse alusel kehtestatud keskkonnaministri 26. märtsi 2002. a määruse nr 18 §-d 5-12, välisõhu kaitse seaduse alusel kehtestatud keskkonnaministri 22. septembri 2004. a määruse nr 119, JäätS§ 78, mida on täpsustatud keskkonnaministri 26. aprilli 2004. a määruse nr 26 §-d 9 ja 10, MaaPS § 27 ja selle alusel kehtestatud Keskkonnaministri 6. mai 2005. a määruse nr 36 §-d 1-3 ja 8, KiS § 18 ja selle seaduse alusel kehtestatud keskkonnaministri 29. aprilli 2004. a määrusega nr 41 kehtestatud vormid.

### Avatud menetlus keskkonnalubade menetlemisel

Avatud menetluse kohustus on sätestatud vee erikasutusloale (VeeS § 9 lg 1<sup>1</sup>), saasteloale ja erisaasteloale (VÕKS § 67 lg 3), jäätmeloale (välja arvatud juhul, kui see on vajalik ohtlike jäätmete tekitamiseks jäätmeseaduse § 75 kohaselt), ohtlike jäätmete käitluslitsentsile (JÄÄTS§ 1 lg 4), uuringuloale (MaaPS § 15 lg 1), kaevandamisloale (MaaPS § 29 lg 1) ja kiirgustegevusloale KiS § 16 lg 2 punktides 1, 6 ja 7 sätestatud tegevusteks (KiS § 20 lg 1).

Avatud menetluse läbiviimine ei ole ette nähtud ajutisele vee erikasutusloa andmisel (VeeS § 9 lg 8), vee erikasutusloa muutmise korral juhul, kui muutmise toob kaasa vee erikasutaja andmete muutumine, ja vee erikasutusloa kehtetuks tunnistamise korral (VeeS § 9<sup>1</sup> lg 7). Samuti ei ole avatud menetluse läbiviimine nõutav uuringuloa ega kaevandamisloa muutmise korral loa omaja andmete muutmiseks (MaaPS § 21 lg 3, § 23 lg 4, § 42 lg 2 ja § 44 lg 4) ega kiirgustegevusloa andmise korral, KiS § 16 lg 2 punktides 2-5 sätestatud tegevuseks, sellise loa muutmise korral või juhul, kui muutuvad taotleja andmed, ega kiirgustegevusloa tühistamise korral (KiS § 20).

HMS § 46 lg 2 näeb ette, et kui avatud menetluse läbiviimine on kohustuslik õigusakti andmiseks, viiakse avatud menetlus läbi ka õigusakti muutmiseks ja kehtetuks tunnistamiseks. Eriseadustes ei ole avatud menetluse kohaldamise osas keskkonnaasjades antavate lubade kehtetuks tunnistamisel ühetaolist lähenemist.

HMS § 46 lg 3, mille kohaselt ilmselgelt põhjendamatu taotluse võib haldusorgan jätta rahuldamata avatud menetlust läbi viimata ja taotluse esitaja arvamus ja vastuväited tuleb sel juhul ära kuulata, on kohaldatav kõigi avatud menetluste suhtes, kuid eriseadustega on seda sätet kohati korratud, kuigi teises sõnastuses.



### Keskkonnanaloo andmise tingimused ja loale esitatavad nõuded

Keskkonnanalubade andmisest keeldumise alused on sätestatud VeeS § 9 lõigetes 8 ja 10, VÕKS § 79 lõigetes 1 ja 2, JäätS§ 83 lõikes 1, MaaPS §-s 20 ja § 34 lõigetes 1 ja 2 ja KiS §-s 22. Toodud alustest on mitmed spetsiifilised ja puudutavad üksnes kaitstavat loodusressurssi, kuid on ka selliseid, mis erinevate lubade puhul on samasugused.

Kehtivas õiguses on keskkonnanalubade sisule esitatavad nõuded sätestatud peamiselt seadusega, kuid osaliselt on mõne loa puhul delegeeritud Vabariigi Valitsusele loa kohustusliku vormi kehtestamine (nt MaaPS § 18 lg 6 ja § 35 lg 3) või volitatud Vabariigi Valitsust kehtestama täiendavaid vorminõudeid (VeeS § 9 lg 2 p 12, VÕKS § 80 lg 2). Nõuded on sätestatud nt VeeS § 9 lg-s 2, VÕKS §-des 80-81, MaaPS §-des 18 ja 35, JÄÄTS§-s 81, KiS §-s 19.

### Keskkonnanaloo teatavakstegemine

Kehtivas õiguses on keskkonnanalubade teatavakstegemine sätestatud valdavalt sarnasel viisil. Vee erikasutusluba, ajutine vee erikasutusluba, saasteluba, jäätmeluba, kaevandamisluba ja uuringuluba tehakse teatavaks Ametlikes Teadaannetes, nagu ka loa andmisest keeldumine (VeeS § 9 lg-d 5 ja 6, VÕKS § 83 lg 1, JäätS§ 80 lg 7, MaaPS § 36 lg 1 ja §19 lg 1). Kiirgusloa puhul sellist avaldamist pole ette nähtud. Enamasti on selleks ka ajaline piirang seitse päeva loa andmisest. Saasteloa andmisel on ette nähtud vajaduse korral ka kohalikus või vähemalt ühes üleriigilises päevalehes teate avaldamine. VÕKS § 83 lg 2, JäätS§ 80 lg 7, MaaPS § 19 lg 2 ja § 36 lg 2 sätestavad ka nõuded sellise teate sisule.

Kohtupraktikas on arvukalt näiteid, kus väljaandes Ametlikud Teadaanded teate avaldamist peetakse ebapiisavaks, et lugeda haldusakt kättetoimetatuks. On ebaselge, kas eriseaduste regulatsiooni tuleks käsitleda erinormina üldisest haldusaktide teatavakstegemise korrast haldusmenetluse seaduses ning avaldamist tuleks käsitleda suunatuna üksnes huvitatud avalikkusele, kelle õigusi loa andmine ei puuduta. Praktikas on sellele küsimusele enamasti vastatud eitavalt, kuigi see ei ole seaduste mõte.

### Keskkonnanaloo muutmise ja kehtetuks tunnistamine

Keskkonnanalubade muutmise ja kehtetuks tunnistamise reguleerimisel on kehtivates seadustes sätestatud alused (VeeS § 9 lg-d 10.1 ja 11, VÕKS §-d 85-87, MaaPS §-d 21-23 ja §-d 42-44, JäätS §-d 84-85, KiS § 25 ja § 26), mis on osaliselt sarnased, kuid nendes esineb ka erisusi, mille põhjendatus on kaheldav. Lubade kehtetuks tunnistamise ja muutmise suhtes on kohaldatavad ka vastavad sätted haldusmenetluse seaduses.

## Keskkonnavalomaja kohustused

Sageli on seadustes sätestatud nõudeid keskkonnavalomade omajatele erinevate kohustuste täitmiseks keskkonnavalomas lubatud tegevuse juures, nt KiS §-des 30-36, VÕKS §-des 88-91, JääTS §-des 116-117 ja MaaPS §-s 48. Sellised kohustused on osaliselt üldistatavad seire- ja teavitamiskohustusteks, kuid valdkonniti on sätestatud erinevaid kohustusi, mis keskkonnaseadustiku üldosa regulatsiooni ei sobi ja peaksid jääma eriseadustesse.

### 5.2.1.3. EL õigus

EL direktiivides ei ole keskkonnavalomade andmise menetlusele esitatavaid nõudeid muudel juhtudel peale saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduses sätestatud juhtumite põhjalikult käsitletud. Loa nõutavuse korral direktiividest tulenevalt on peale keskkonnamõjude hindamise ja avalikkuse kaasamise nõuete reeglina menetlusele esitatavaid nõudeid vähe, kui kõrvale jätta lubade andmisest keeldumise nõudeid vastavalt valdkonna spetsiifikale (nt jäätmekäitlus, ohtlike ainete töötlemine, kiirgustegevus jms).

### 5.2.1.4. Riikide õigus

Erinevate riikide keskkonnavalomade menetlustes on võrrelduna Eesti kehtiva õigusega valdavalt sama suunitlusega regulatsioon keskkonnavalomade sätestamisel. Peamine erinevus seisneb selles, et mõnes riigis on ette nähtud integreeritud loamenetlus, kus ühe keskkonnavalomaga otsustatakse käitise tegevuse lubamine erinevates keskkonnakasutuse valdkondades. Haldusmenetlust reguleerivad Sloveenia keskkonnakoodeksi art-d 57-95, Soome keskkonnakaitse seaduse (ympäristönsuojelulaki) §-d 28-59, ja Rootsi keskkonnakoodeksi peatükid 16-18. Saksa keskkonnaseadustiku eelnõus on haldusmenetlusele pühendatud art-d 84-118.

## **5.2.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus**

### Haldusmenetluse üldiste põhimõtete kohaldamine keskkonnavalomade menetluses

Esmane küsimus haldusmenetluse reguleerimisel keskkonnaseadustikus on, kui ulatuslikult tuleks haldusmenetluse regulatsioon esitada seadustiku üldosas. Arvestades, et menetluse üldised põhimõtted on esitatud juba haldusmenetluse seaduses ning erisused konkreetsete keskkonnaväärtuse (õhk, vesi, pinnas, loomastik jne) kaitseks loa taotlusele esitatavate nõuete või loa andmise või selle muutmise tingimuste osas tuleb sätestada seadustiku eriosas, jääb üldosas regulatsiooni kehtestamine kahe erineva üldistusastmega regulatsiooni „vahele“. Puudub vajadus haldusmenetluse seadusega sätestatud põhimõtete ja normide kordamiseks. Vastasel korral võib tekkida kahtlus, kas muud haldusmenetluse seaduse sätted ei peaks kohalduma, samuti aitab haldusmenetluse seadusele tuginemine kokku hoida seaduse mahus.

Eelnõus tuleks sätestada, et keskkonnaseadustiku üldosas sätestatud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust. Selline säte oleks soovitatav vaatamata kohtupraktikast nähtuvale otsese õigusliku vajaduse puudumisele. See säte aitab seaduse rakendajal ja sellest kaitset otsival isikul paremini leida õigeid kohaldamisele kuuluvaid sätteid. Samuti selgitaks selline viide ka eelnõus kõige detailsemalt reguleerida kavandatavate osade (avatud menetluse läbiviimine ja keskkonnanõu kehtetuks tunnistamine ning muutmine) suhtes haldusmenetluse seaduse kohaldamist juhul, kui eelnõus ei ole otseselt ette nähtud teisiti (teistsugust regulatsiooni). Säte peaks laienema kogu eelnõus reguleeritavale haldusmenetlusele, mitte üksnes keskkonnanõude andmisele.

### Keskkonnanõu mõiste

Eelnõus tuleks ette näha keskkonnanõu andmise menetlus. Sellise nõu kohustus ei saa olla sätestatud keskkonnaseadustiku üldosas, sest nõu andmise vajalikkus sõltub kasutatava keskkonnanõuressursi iseärasustest. Ka praegu on erinevate nõude nõutavuse tingimused sätestatud eriseadustega väga detailse regulatsiooni kaudu, mh on ette nähtud ka volitusnorm nõu nõutavusest erandite kehtestamiseks keskkonnaministri poolt. Kuid üldosas tuleks sätestada, et eriseaduses sätestatud keskkonnanõuressursi nõutava nõu olemasolul antakse luba välja erinevate keskkonnanõude jaoks ühtselt, võttes arvesse nii välisõhule, veele kui pinnasele tekkivat keskkonnanõu riski. Keskkonnanõu täpsema määramise huvides tuleks sätestada ka viited konkreetsetele eriseadustele, milles sätestatakse keskkonnanõu nõutavus. Selline luba integreeriks praegused vee erikatusnõu, ajutise vee erikatusnõu, välisõhu saastelõu, erisaastelõu, jäätmelõu, ohtlike jäätmete käitluslitsentsi, uuringu- ja kaevandamisnõu ja kiirgustegevusnõu. Samuti tuleks täiendavalt kaaluda, kas keskkonnanõu peaks selle kohustuslikkuse korral hõlmama ka ehitusnõu, st eraldi ehitusnõu nõutav ei oleks ning keskkonnanõu andmisel hinnataks ka ehitusnõu andmise aluste olemasolu. Juhul, kui isikule on antud üks praegu eriseadusega sätestatud nõu, oleks uue nõu taotlemise puhul tegemist olemasoleva nõu muutmise ja see „muutuks“ integreeritud keskkonnanõuks. Eriseadustega praegu ette nähtud nõu eraldi anda sellise ettepaneku realiseerimise korral ei saaks.<sup>154</sup>

Nõude integreerimise vajadus tuleneb sellest, et keskkonnanõu ei saa eraldi hinnata lähtudes erinevatest teguritest. Keskkonnanõuressursid võivad halveneda ülemääraselt ka siis, kui saaste ja heitmed jäävad küll kvaliteedinormatiividega kehtestatud piiridesse, kuid samaaegselt kahjustatakse erinevaid keskkonnanõuressursse, mis toob kaasa nt liigi hävimise käitise lähialal. Juhul, kui kahjustatud oleks üksnes põhjavesi või üksnes õhk, sellised tagajärjed ei pruugi avalduda, kuid koosmõjus on nendest lähtuv risk suurem. Nõude integreerimise eesmärk on ka lihtsustada menetlust ning tagada parem keskkonnanõu ja haldusotsuste kättesaadavus, sest piisaks ühe nõu taotlemisest ning läbi viidaks üks avatud menetlus (ja nõu nõutavuse korral KMH). Senine lahendus eraldi nõude taotlemise korral toob kaasa olukorra, kus avatud menetluse raames vastuväidete esitamise korral ei pruugi olla teatav ka teiste nõude hilisem taotlemine. Juhul, kui ettevõtja sooviks keskkonnanõu muutmise kaudu uusi loaga lubatud tegevusi hõlmata, oleks nõu

---

<sup>154</sup> Kodifitseerimiskomisjoni nõue oli, et ehitusnõu üldjuhul keskkonnanõuressursse mitte integreerida, v.a piiratud juhtudel, kus ehitus on üksnes keskkonnanõuressursi otstarbega: prügilal, vee(puhastus)jaam, tuumajam jne.

muutmise menetluse raames võimalik esitada väiteid ka eesmärgiga vähendada vastavalt loaga lubatud teisi keskkonnakasutusi. Seega kattuksid keskkonnalubade integreerimise eesmärgid keskkonnakompleksloa eesmärkidega, kuid viimati nimetatud menetlusele esitatavad nõuded EL õiguses (IPPC direktiiv) oleksid integreeritud keskkonnaloa jaoks liiga suured, arvestades keskkonnale tekkida võiva kahju vähesemat ulatust. Erinevate lubade integreerimine on vormi ja menetlust puudutav, mitte sisuline. Uue integreeritud keskkonnaloaga ei looda uut kompleksluba.

Muude keskkonnakasutuseks ettenähtud lubade integreerimise oleks keerulisem ja sellest tekkiv praktiline kasu väike, arvestades, et sellised load on spetsiifilisemad, neile on harva ette nähtud avatud menetluse läbiviimise nõue ning puudub ka selline koosmõju, mis keskkonnaseisundit võiks samaaegse toimimise korral rohkem kahjustada või keskkonnariski suurendada. Seega jääksid eraldi nii looduskaitseadusega sätestatud load kui ka teiste seadustega peamiselt spetsiifilisel otstarbel ettenähtud load. Samuti ei hõlma keskkonnaluba litsentse, mille puhul on keskse tähtsusega nõuded loa omaja kvalifikatsioonile, mille olemasolul keskkonnale kahju ei teki. Sellistele lubade andmise regulatsioon sisaldub ammendavalt eriseadustes ning alused ja kord nende andmiseks on sedavõrd erinev, et üldosas lisaks haldusmenetluse seaduse regulatsioonile ühtseid sätteid esitada ei ole võimalik. Saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadusega keskkonnakompleksloa andmise menetlust reguleerivate sätete osas tekib parem võimalus norme sätestada viiteliselt, kui menetlus kattub keskkonnaloa andmise menetlusega. Üldosas eraldi keskkonnakompleksloa andmist sätestada ei ole otstarbekas ega vajalik.

Keskkonnaloa andmiseks pädev organ peaks olema keskkonnateenistus. Praegu eriseadustega ettenähtud lubade puhul, mille andmise pädevus on Keskkonnaministeeriumil (kiirgustegevusluba, MaaPS § 28 lg 4 nimetatud juhul kaevandamisloa ja VeeS § 9 lg 5 nimetatud juhul vee erikasutusluba), oleks lahenduseks sellise tegevuse jaoks loa taotlemisel kohustusliku Keskkonnaministeeriumi nõusoleku sätestamine. Olemuselt oleks tegemist samasuguse nõusolekuga, nagu kaevandamisloa puhul on ette nähtud MaaPS §-s 33, ning selle andmisest keeldumise tagajärg oleks sarnaselt MaaPS § 34 lõike 1 punktiga 4 loa andmisest keeldumine. Eriseadustega saaks selliseid kohustuslikke nõusolekuid ette näha vastavalt vajadusele ka teisi, sh viidatud nõusolekud MaaPS § 33 kohaselt. Juhul, kui ehitusluba integreerida keskkonnaloaga, tuleks kohustuslik nõusolek küsida ka linna või vallavalitsuselt, kus käitis asub. Sellise nõusoleku andmisest keeldumise aluseid saab sätestada samuti seadusega, piirates neid ehitusloa andmisest keeldumise alustega, kuid lisada võib ka teisi.

Mittesiduvate kooskõlastuste ettenägemine keskkonnaloa andmisel on võimalik ja selle sätestamist võib kaaluda, kuid sellised kooskõlastused tuleks ette näha pigem eriseadustega vastavalt valdkonna spetsiifikale. Selliste kooskõlastuste, mis puudutavad kõiki keskkonnalube, järgi vajadus puudub.

Keskkonnaloa taotlusele esitatavad nõuded

Soovitav on sätestada volitusnorm keskkonnaloa taotluse vormi kehtestamiseks. Sellega langeks ära vajadus eriseadustes samasisuliste volitusnormide kehtestamiseks. Loa vormis tuleks näidata ka eriseadustest tulenevad andmed, mis taotluses peavad sisalduma.

Samuti on soovitav sätestada üldosa eelnõus formaalsed ja eriseadustes praegu esitatud sarnased nõuded, nagu andmed taotleja kohta ja loaga lubatud tegevuse asukoha kinnisasja omaniku nõusolek. Lisaks tuleks ette näha kohustus taotluses esitada sellised olulised asjaolud, mis võivad mõjutada keskkonnariski suurust, ja võimalikud kasutatavad tehnoloogiad riski vähendamiseks. Tegemist oleks kaudselt kaasaaitamiskohustuse täiendamisega, mis oleks tagatud taotluse läbivaatamata või rahuldamata jätmise võimalusega.

#### Keskkonnaloa taotluse menetlusse võtmine

Keskkonnaloa taotluse menetlusse võtmine peaks toimuma haldusmenetluse seaduses sätestatud normidest lähtudes ning üldosa eelnõus sellekohast regulatsiooni lisada ei ole vajalik. Eriseadustes sisalduvad sätted ei ole vajalikud.

#### Keskkonnaloa taotleja kaasaaitamiskohustus

Keskkonnaloa taotleja kaasaaitamiskohustuse sätestamise järgi üldosas puudub vajadus, sest see kohustus on piisavalt selgelt sätestatud HMS § 38 lõikes 3. Ka eriseadustes praegu selgesõnaliselt taolisi kohustusi sätestatud ei ole ning probleemile on püütud läheneda pigem taotlusele esitatavate nõuete detailse sätestamise kaudu. Kui need nõuded on täitmata, on haldusorganil võimalus anda loa taotlejale tähtaeg taotluse puuduste kõrvaldamiseks. Selline võimalus on siiski piiratud üksnes ajaga, kui taotlust ei ole menetlusse võetud.

#### Avatud menetlus keskkonnalubade menetlemisel

Keskkonnaloa andmine peaks toimuma avatud menetluses. HMS § 46 lg 3 kohaldamine loa andmise suhtes peaks jääma lubatavaks erandiks. Lisaks tuleks sätestada alus avatud menetluse mitteläbiviimiseks juhul, kui keskkonnaluba muudetakse tingimuste osas, mis ei mõjuta keskkonnariski suurust ega oma üldist tähtsust, või juhul, kui loa muutmine avatud menetluse raames tooks kaasa keskkonnaohu tekkimise. Selliste õigusmõistete määratlemine peaks jääma haldusorgani ülesandeks. Avatud menetluse üldise kohustuse sätestamisel kaob vajadus dubleerida haldusmenetluse regulatsiooni üks-ühele, kuid seaduse rakendajat hõlbustab see oluliselt. Erandite hulka, kus taotlus on ilmselgelt põhjendatu, kuuluvad ka juhtumid, kus nt Natura alal soovitakse kaevandada, planeeringuga rohealaks määratud alal soovitakse tegeleda keskkonda kahjustava ettevõtlusega jms. Avatud menetluse läbi viimata jätmise keskkonnaloa muutmisel annab paindlikumad võimalused vastavalt konkreetsele juhtumile hinnata, kas kaalukam on avalikkuse kaasamise huvi või keskkonnaloa muutmise kiirus keskkonnanõuete tagamiseks ning kas avalikkuse jaoks on loa muutmine oluline (vastasel korral on avatud menetluse raames ettepanekute

tegemise tõenäosus väike ning kahjustaks ülemääraselt menetluse tõhusa ja kiire läbiviimise huvi). Juhtumitel, kus keskkonnaluba muudetakse ilma avatud menetlust läbi viimata, puudub vajadus ka loa taotluse teate avaldamiseks ning avalikkusele peaks olema kättesaadav üksnes haldusakt, millega keskkonnaluba muudeti, samas ulatuses, nagu avatud menetluse raames antud keskkonnaloa.

Ühtlustada tuleks üldosas nõuded juhtumitele, kus avatud menetluse läbiviimist kohaldada keskkonnaloa kehtetuks tunnistamisel. Üldpõhimõtte peaks olema, et sellisel juhtumil avatud menetluse läbiviimine ei ole nõutav, erinevalt kehtivast õigusest. Sellistel juhtumitel ei ole avalikkuse kaasamine keskkonnakaitseks vältimatult vajalik ning loa kehtetuks tunnistamise kiirus on kaalukam huvi avalikkuse kaasamise huvist. Keskkonnaloa kehtetuks tunnistamisel tuleks haldusorganile jätta avar kaalutusõigus otsustamisel, kas avatud menetlus läbi viia või mitte.

Juhtumitel, kus avatud menetlust läbi ei viida, tuleb siiski menetlusse kaasata isikud, kelle õigusi haldusakt puudutab. Keskkonnaseadustiku üldosas tuleks täpsustada, millised isikud on käsitletavad menetlusosalistena HMS § 11 lg 1 punkti 3 ja § 47 lg 2 p 2 mõttes. Selline täpsustav regulatsioon ei saa olla ammendav – alati tuleb üksikjuhtumil hinnata, kelle õigusi või huve haldusakt võib veel puudutada. Kuid näitlik loetelu peaks sätestama, et menetlusosaliseks keskkonnaloa andmise menetluses on ka a) käitise asukoha vahetud piirinaabrid (kinnisasjade omanikud), b) isikud, kelle elukohta või kinnisasja käitisest lähtuvad mõjud ulatuvad määral, mis ületab oluliselt tavapärast mõju. Ka nende mõistete määratlemisel ei ole võimalik väga suurt detailsust seaduse tekstis saavutada ning loetelu saab seaduses olla vaid avatud. Üldpõhimõttena tuleks HMS § 11 lg 1 p 3 ja § 47 lg 2 p 2 võrreldes üldosas erisusi mitte kehtestada ning sellist kaasamist avatud menetluse mitteläbiviimisel mitte kitsendada.

Avatud menetluse läbiviimise puhkudeks tuleb keskkonnaseadustiku üldosas sätestada avatud menetluse kohta avaldatava sisu nõuded. HMS § 47 lg 4 näeb juba ette, et teates esitatakse lühidalt taotluse sisu, avatud menetluse korras antava õigusakti eelnõu ja taotluse väljapaneku aeg ja koht ning ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaeg. Seda loetelu tuleb keskkonnaseadustiku jaoks täpsustada, sh avaldamiskoha järgi, näidates ära, millist liiki keskkonnaloaga on tegemist, konkreetse viitega näidatud tingimused, mis loas sisalduvad (nähtuma peaks loa taotleja, lubatud tegevus, erilised nõuded seirele ja nõutavale tehnoloogiale, loa muud kõrvaltingimused, loa kehtivusaeg). Ajalehes teate avaldamisel peaksid andmed olema piiratumad (asukoht, taotleja, lubatud tegevus, loa kehtivusaeg), kuid lisada tuleks viide elektroonilisele registrile. Need andmed ei peaks sisalduma määrukses, vaid seaduses, v.a. elektroonilise registri kohta, kus on võimalik andmeid suuremal hulgal kergemini avaldada. Üldosas selliste andmete sätestamine on vajalik ühetaolisuse ja lihtsuse tagamiseks, arvestades, et teadete maht ei ole eriti ajalehtedes väga suur ning eriseadustes selle küsimuse lahendamine raskendaks põhjendamatult seaduse rakendajal vajaliku sätte leidmist.

Avatud menetluse algatamisest teavitamine peaks toimuma, kasutades selleks mitut erinevat kanalit. Arvestades Ametlike Teadaannete teate avaldamise praktilist vähest abi avalikkuse informeerimisel ning kohtupraktikas sellise võimaluse kohta esitatud kriitikat, tuleks Ametlikes Teadaannetes teate avaldamisest

loobuda. Selle asemel tuleks jääda HMS § 47 lg-s 3 sätestatud üldise regulatsiooni juurde, mis näeb ette üleriigilises päevalehes ja kohaliku elu puudutavas küsimuses (milleks keskkonnaloa kahtlemata ka on) maakondlikus või muus kohalikus ajalehes teate avaldamise. Teadete maht ei kujune üleriigilistes lehtedes liiga suureks, sest valdavalt on keskkonnaloa seotud kohaliku piirkonnaga ja neid ei tule üleriigilises lehes avaldada ning piisav on maakonna või linna(osa)lehest. Ajalehes teate avaldamisel tuleks lisada viide Keskkonnaministeeriumi veebilehel olevale registrile.

Sellele lisaks tuleks aga ette näha tõhusam elektrooniline teavitamissüsteem. Seadusega peaks ette näha elektrooniline keskkonnalubade taotluste register, mis oleks kättesaadav Keskkonnaministeeriumi veebilehel. Selles peaks sisalduma samad andmed mis ajalehes avaldatavas teates ja lisaks täpsemad andmed, mis sisalduvad praegu Ametlikes Teadaannetes või mida ei avaldata.

Valla või linna veebilehel tuleks samuti avaldada teade keskkonnaloa taotluse kohta samas mahus ajalehes avaldatavaga ja koos viitega elektroonilisele registrile. Selline avaldamine saab infotehnoloogiliselt toimuda registris käitise asukoha kohta tehtud märke alusel automaatselt.

Lisaks eelnevatele passiivsetele infoallikatele tuleks ette näha ka võimalus veebipõhisest keskkonnalubade taotluste registrist automaatse teavitusega e-postiga taotluse kohta teate tellimiseks isiku valitud e-aadressile. Sisuliselt oleks tegemist keskkonnalubade taotluste registrisse kande tegemisel sellekohase teate saatmisega maililisti. Sellised e-posti listid peaksid olema loodud kohustuslikult vähemalt maakondade kaupa (ja üleriigiliselt). See võimalus oleks suunatud eelkõige keskkonnaorganisatsioonidele.

Kohustus kohapeal teate avaldamiseks mujal kui massimeediavahendis, sh poes, bussipeatuses või käitise asukohas, eelnõu ei peaks sisaldama. Selline kohustus ei saa olla piisavalt konkreetne ja võib tekitada asjatuid vaidlusi sel viisil teate avaldamise piisavusest. Ka praegu ei ole piiratud teate avaldamise kohad ja menetlust läbiviiv organ võib kasutada ka muid viise teate avaldamiseks. Sellised kohad on aga sobivad avaliku väljapaneku jaoks. Küll aga jääb haldusorganile HMS-st tulenevalt selline võimalus teadete muul viisil täiendavaks avaldamiseks.

Keskkonnaloa eelnõu avaliku väljapanekuga seoses tuleks ette näha haldusmenetluse seaduse täiendamine. HMS § 48 näeb ette õigusakti eelnõu ja taotluse väljapaneku. Selles paragrahvis tuleks täpsustada nõudeid väljapaneku kestusele ja kohale, et tagada selle parem kättesaadavus. Seejuures väärib kaalumist nii PlanS § 18 lg 7 sarnase üldkasutatavas kohas väljapaneku kui ka elektroonilise (Keskkonnaministeeriumi veebilehel) väljapaneku kohustus.

Erisuse sätestamine HMS § 49 lõikes 2 sätestatud minimaalsest tähtajast ettepanekute esitamiseks ei ole keskkonnalubade puhul põhjendatud. Tähtaja valimine on menetlust läbiviiva organi (keskkonnateenistuse) kaalutusotsus ning keerulisemate ja suuremat hulka isikuid huvitavate taotluste puhul on võimalik pikema väljapaneku korraldamine ja vajadusel selle kordamine.

Väljapanekuga seoses tuleks sätestada põhimõte, et väljapaneku asukoht peaks olema kergesti ligipääsetav, võimalusel nii haldusorgani kui ka käitise asukoht ja muu üldkasutatav hoone (mille all tuleks eelkõige silmas pidada kultuurimaju jms). Mitmes kohas väljapaneku korraldamise peaks otsustama haldusorgan, arvestades taotletava loa mõjude ulatust ja keskkonnariski suurust. Regulatsioon võiks selles osas sarnaneda planeerimisseaduse § 18 lõikele 7.

Samuti võiks eelnõusse lisada sätte, mille kohaselt võib haldusorgan väljapanekule haldusakti eelnõu ja seletuskirja mitte esitada, kui see on vajalik menetluse kiiremaks läbiviimiseks, taotletava loa alusel kavandatava tegevuse keskkonnarisk on väike ning haldusorgan ei pea vajalikuks loa taotluses esitatud tingimusi oluliselt muuta. Selline säte aitaks kaasa menetluse kiirusele ja hoiaks ära neil juhtumitel, kus haldusorganil loa taotluses esitatud tegevusele ja taotleja poolt läbi viidud uuringutele etteheiteid ei ole, vajaduse enne avalikku arutelu eelnõu koostamiseks. Eelnõu koostamine oleks võimalik väljapaneku ajal või pärast ettepanekute laekumist. Samuti ei ole loa eelnõu detailne koostamine vajalik alati igas osas, kui avaliku väljapaneku ajal viiakse läbi veel spetsiifilisi uuringuid, mis on olulised väheolulise kõrvalkohustuse panemiseks keskkonnakaitseks, kuid kui haldusorgani põhimõtteline seisukoht on taotlust soosiv. Eelnõu puudumisega kannataks teisest küljest avalikkuse teavitamise külg, kuid sageli võib see osutada keskkonnaluba tehniliselt keerukaks ning avalikkuse teavitamine on samaväärselt võimalik ilma loa eelnõu koostamata.

Avatud menetluse käigus tehtud ettepanekute avaliku arutamise regulatsioon ei vaja täiendamist võrreldes HMS regulatsiooniga. Eraldi sätteid selles osas eelnõusse lisada ei tule.

Mis puudutab küsimust, kas avaliku arutamise käigus on lubatud ettepanekute esitamine, siis on haldusmenetluse seaduse regulatsioon selles osas piisav. Üldiselt sellisel viisil ettepanekute tegemine võimalik ei ole, kuid oluliste ettepanekute puhul võib olla põhjust menetluse uuendamiseks ja uue tähtaja andmiseks ettepanekute esitamiseks, misjärel tuleks avalikku arutelu korrata. Sellise lahenduse vajalikkust õigustab asjaolu, et avalikul arutelul ei ole võimalik menetlusosalistel oma seisukohti kujundada, kui ettepanek ei ole eelnevalt teada.

### Keskkonnaloa andmise tingimused

Keskkonnaseadustiku üldosaga tuleks muuta ehitusloa andmise regulatsiooni ehitusseaduses ja sätestada, et ehitusluba, kui ehitise kasutamiseks on vajalik keskkonnaloa olemasolu, ei anta enne, kui on antud keskkonnaluba. Selline muudatus võib küll kaasa tuua ajaliselt ettevõtjale pikema menetluse ettevõtte loomisel, kuid tagab selle, et keskkonnaloa andmisel ei tuleks arvestada loa taotleja varaliste õigustega (kulutused ehitise püstitamiseks) ja omandiõigusega, mis kaitset taotleja huvi asja kasutada. Samuti aitab see ära hoida võimalikke etteheiteid avalikkuse poolt ja survet ehitise omaniku poolt keskkonnaloa andjale. Lubade andmise kiirust saab seejuures tagada sellega, et ehitusloa taotluse menetlemine ja vastavuse hindamine nõuetele toimub küll juba keskkonnaloa menetlemise ajal, kuid lõplik otsus, mis saaks loa taotlejale luua usalduse loa kehtima jäämise suhtes, tehtaks alles pärast keskkonnaloa andmist.



Eelnõus on soovitatav sätestada, et keskkonnaluba ei anta enne, kui ei ole kehtestatud planeerimisseaduse kohaselt vajalikku planeeringut, mis on nõutav loa alusel lubatud tegevuseks. See säte ei oleks keskkonnaloa andmisest keeldumise aluseks, vaid tähendab, et planeering peab kas olema enne keskkonnaloa taotluse esitamist kehtestatud või kehtestatakse keskkonnaloa menetluse ajal või samaaegselt keskkonnaloa andmisega. Seejuures on võimalik menetluste paralleelne läbiviimine. Menetluste formaalne ühendamine ei ole otstarbekas, kuna pädevad organid haldusaktide andmiseks on erinevad ja menetlusosaliste ring, teavitamise viis ja arutelu võivad olla erinevad, kuna planeeringu tähendus võib olla kaugemale ulatuv ning nende haldusaktide õiguslik tähendus on erinev, kuid praktikas võib teadete avaldamist ja arutelu läbiviimist või muid vajalikke menetlustoiminguid ka ühendada.

Üldosa eelnõus tuleks näha ette võimalus loa andmisel tähtsust omava asjaolu kindlakstegemiseks enne keskkonnaloa andmist. Sellisel juhul antaks eelhaldusakt, millega tuvastatakse edasise menetluse jaoks siduvalt mõni loa andmise tingimuseks olev asjaolu (nt nõuete täitmine loa taotlejale, kui sellised on eriseadustega ette nähtud, keskkonnaloa keeldumise aluseks oleva mõne asjaolu puudumine, asukoha sobivus kätisele või tegevusele (nt tuulegeneraatori, prügila, sadama vms asukoha sobivus), mõnda liiki heite lubatavus, nõutav tehnika või keskkonnakaitse nõue), kuid edasises menetluses täpsustatakse keskkonnatingimusi (kätise füüsiline suurus, lubatud tegevusmaht jms), ilma mille kindlaks määramiseta või välja selgitamiseta ei ole võimalik keskkonnaloa taotlust osaliselt või tervikuna lahendada. Juhul, kui haldusorgan tuvastab menetluse kestel keskkonnaloa andmisest keeldumise aluse olemasolu, tuleb mõistagi anda lõplik keelduv haldusakt. Nõuete täitmise korral suureneb loa taotleja kindlus menetluse kestel edasiste kulutuste tegemise asjakohasuse suhtes.

Sellise eelhaldusakti andmine peaks olema ette nähtud kas loa taotleja poolt (kohustuse panemine eelhaldusakti andmiseks sellekohase taotluse korral võib muuta menetluse kulukamaks haldusorganile, kuid kaitseb loa taotleja huve) või haldusorgani initsiatiivil. Probleemiks võib tõusta küsimus sellise eelhaldusakti andmise võimalikkuse kohta avatud menetluse läbiviimise raames. On selge, et kui loa andmiseks on nõutav avatud menetluse läbiviimine, peab selle käigus olema võimalik esitada vastuväiteid ka neile asjaoludele, mida tuvastatakse eelhaldusaktiga. Siiski võib avatud menetluse käigus huvitatud isikutele ettepanekute ja vastuväidete esitamiseks antud tähtaja järel mõnes küsimuses vastuväidete puudumisel eelhaldusakti anda. Kasu toob see kõige rohkem siis, kui lahendamata küsimustes on vajalik täiendavate uuringute läbiviimine ning menetlus võib olla aeganõudev. Küsimused, mille lahendamine eelhaldusaktiga on võimalik enne avatud menetluse läbimist või mida ei saa lahendada enne lõpliku haldusakti andmist, on võimalik kindlaks määrata viiteliselt keskkonnanõudele esitatavate nõuete loetelule. Selliste andmete kindlaksmääramine vajab eelnõu koostamisel veel täiendavat analüüsi.

Eelnõus tuleks sätestada keskkonnaloa osalise kehtestamise võimalus, mis tähendaks, et loa alusel tegutsemine on lubatud piiratud osas ja edasise menetluse käigus otsustatakse, kas luba anda ka ülejäänud tegevusteks või millised täiendavad keskkonnanõuded või seirekohustused kätajale kehtestatakse. Eelkõige peaks selline loa osaline kehtestamine olema võimalik juhul, kui avatud menetluse

käigus tekib arutelu loa mõne osa üle, kuid põhimõtteliselt soovib haldusorgan luba anda ja loa taotlejal on huvi loa osaliseks kehtestamiseks. Osaline kehtestamine peaks eeldama kas loa taotleja sellekohast taotlust või tema ärakuulamist selles küsimuses ja avatud menetluse läbimist ettepanekute esitamise ja avaliku arutelu osas. Loa osalise kehtestamisega ei teki haldusmenetlust läbi viival organil kohustust luba anda, sest osalise kehtestamise tähendus seisnebki selles, et haldusorgan ei tee veel otsust ülejäänud keskkonnaloa taotluse osade kohta.

#### Keskkonnaloa andmisest keeldumise alused

Eelnõus tuleks sätestada keskkonnaloa andmisest keeldumise alused põhimõtteliselt järgmiselt:

“Keskkonnaloa andmisest keeldutakse, kui:

- 1) keskkonnaloa andmise eelduseks olev luba puudub;
- 2) keskkonnaloa andmise eelduseks olev nõusolek puudub;
- 3) keskkonnaloa taotlejal ei ole käitise asukoha omaniku nõusolekut tema omandis oleva kinnisasja kasutamiseks;
- 4) kavandatav tegevus ei vasta õigusaktidega sätestatud nõuetele;
- 5) taotluses on esitatud valeandmeid või on keskkonnaloa taotlejale keeldutud sama tegevuse jaoks taotluse rahuldamisest valeandmete esitamise tõttu viimase nelja kuu jooksul;
- 6) tegevusega kaasneb keskkonnaoht ja keskkonnamõtjude hindamise tulemusena on välja selgitatud, et seda ei ole võimalik vältida;
- 7) loa taotleja ei suuda rakendada parimat võimalikku tehnikat;
- 8) loa alusel kavandatava tegevuse käigus kasutatakse loodusressursse ebaotstarbekalt;
- 9) kavandatav tegevus kahjustab kaitstavat loodusobjekti või loodusobjekti, mille kaitse alla võtmise menetluse on pädev asutus algatanud (siia võib lisada ka kavandatavad muinsuskaitse objektid);
- 10) loa andmisega tekkivate heidete lisandumisel oleks kvaliteedinormatiividega (saastuse piirnormidega) ettenähtud lubatud saastamise tase ületatud ning seni kehtivate keskkonnaloade muutmine või tühistamine ei ole põhjendatud nende lubade omajate poolt parima tehnoloogia kasutamata jätmise tõttu. Erandina võib keskkonnaloa anda juhul, kui kvaliteedinormatiive ületatakse, kuid see toimub mitte enam kui kuue kuu vältel ning huvi loa andmiseks kaalub üles keskkonnariski;
- 11) loa andmisega tekkivate heidete lisandumisel tekivad keskkonnahäiring (või saastus) tooks kaasa vajaduse kvaliteedinormatiivide (saastuse piirnormide) järgimise tagamiseks edaspidi keskkonnahäiringut põhjustavaid käitisi mitte lubada ning keskkonnaheidete vältimise huvi on kaalukam kui huvi keskkonnaloa andmiseks (nii taotleja huvi kui avalik huvi selle tegutsemise vastu);
- 12) muul seadusega sätestatud alusel.“

Loetelus toodud viis esimest alust ühtlustavad ja osaliselt täiendavad kehtiva õiguse formaalseid aluseid loa andmisest keeldumiseks. Punktis 1 nimetatud loa tuleks silmas pidada eelkõige ehitusluba käitise püstitamiseks, aga ka vajalikke litsentse käitajale lähtudes tema kvalifikatsioonile esitatavatest nõuetest, kui sellised nõuded on tagatud eraldi litsentsiga. Kohustuslike nõusolekute hulka peaksid kuuluma mõnel juhul nt Keskkonnaministeerium või valla- või linnavalitsus, aga ka muud seadusega ette nähtud kohustuslikud

nõusolekud, mida võib eriseadustega ette näha. Loetelu punkti 3 vajalikkust tuleb eelnõu koostamisel veel täiendavalt analüüsida, arvestades, et loa omaja ja kinnisasja omaniku vahelised eraõiguslikud suhted on võimalik lahutada avalik-õiguslikust loast keskkonnariskiga tegevuseks. Loa olemasolu ei tähenda, et kinnisasja omaniku õigus kaitsta oma asjaõigust oleks lõppenud. Loetelu punkt 5 on valdavalt sätestatud sarnases sõnastuses ka kehtivas õiguses sageli. Selle sätte puhul tuleb lähtuda seisukohast, et kui taotlus jäetakse sellel alusel rahuldamata, siis on võimalik uue samasisulise taotluse esitamine, kus valemäited on kõrvaldatud. Kuuekuulise puhverperioodi sätestamine aitab kaasa ära hoida loa taotluses teadlikult valeandmete esitamist ja tagab avatud menetluse raames tehtavate ettepanekute suurema asjakohasuse, arvestades, et valeandmete ilmnemine võib sageli meeletada avalikkust taotletava tegevuse vastu. Keeldumise alusena valeandmete tahtliku esitamise sätestamine võib muuta loa andmisest keeldumise ülemäära raskeks haldusorganil lasuva keerulise tõendamiskoormuse ja selle täitmiseks kuluva pika aja tõttu.

Loetelu punktid 6-11 sätestavad loa andmisest keeldumise alused keskkonnakaitselisest huvist. Neist punktis 10 on lisatingimusena silmas peetud olukorda, kus käitise läheduses paikneb teisigi keskkonnanaloo alusel tegutsevaid käitisi, mis ei kasuta aga parimat võimalikku tehnoloogiat ning seetõttu on otstarbekam uue, paremat tehnoloogiat kasutava käitise rajamine seni tegutsevate käitiste asemel. Sellisel juhul tuleb varasema keskkonnanaloo kehtetuks tunnistamisel arvestada kõiki nõudeid keskkonnanaloo kehtetuks tunnistamisele, sh usalduse kaitse vajadust. Vajalik ei ole tingimata seniste keskkonnanalude eelnev kehtetuks tunnistamine, sest uue keskkonnanaloo andmine on võimalik tingimusega, et käitis ei alusta tegevust enne seni tegutsenud käitise tegevuse lõpetamist. Erandi sätestamise eesmärk on sarnane kehtivas õiguses ette nähtud erisaasteloo ja ajutise vee erikasutusloa andmise eesmärgile. Selliste erandite tegemisel peab jääma haldusorganile kaalutusõigus, mille kasutamisel tuleb arvesse võtta nii kvaliteedinormatiivide ületamise kestust, sest väiksemate käitiste puhul jääks maksimaalne lubatud tähtaeg ebaproportsionaalselt pikaks võrreldes avalike huvidega, kui ka lubatud keskkonnahäiringu ületamise taset.

Loetelu punktis 11 sätestatud juhtumil peetakse silmas olukorda, kus keskkonnahäiring muutuks loa andmisel lähedaseks saastuse lubatud piirnormile, kuigi jääks selle piiresse, ning sellega muutuks tõenäoliseks vajadus tulevikus selles piirkonnas keskkonnanalube mitte anda, kuid piirkonna arengu või muudes avalikes huvides on teise otstarbega käitiste loomine lähedusse. Seejuures ei ole nõutav, et sellise käitise kavandamine tegelikkuses juba aset leiaks või veelgi enam, keskkonnanaloo taotlus oleks esitatud.

Loetelu punktis 12 peetakse silmas võimalust keelduda keskkonnanaloo andmisest eriseadustega sätestatud alustel, arvestades, et eriseadustes tuleb spetsiifilised keskkonnaressursi säästmiseks vajalikud alused täiendavalt sätestada. Alternatiivsena tuleb eelnõu väljatöötamisel kaaluda selliste aluste lisamist eelnõusse, kui nende maht ei ole ülemäära suur ning see ei killusta põhjendamatult regulatsiooni jaotust keskkonnaseadustiku üldosas ja eriosas.

Keskkonnanaloo andmisest keeldumise aluste sätestamisel tuleks ette näha, et loa andmisest ei keelduta, kuid luba on võimalik anda tingimuslikult ja tingimuse täitmine on võimalik. Sobivaks näiteks sellisest

regulatsioonist on VÕKS § 79 lg 2, mille kohaselt kui tegutseval paikselt saasteallikal on seaduses nimetatud puudused, mis on loa omaja mõistlike pingutustega kõrvaldatavad, võib saasteloaga määrata nende puuduste likvideerimiseks tähtaja ning anda saasteloala lisatingimustega saasteloast tulenevate õiguste tekkimiseks pärast selliste puuduste kõrvaldamist.

#### Keskkonnavalitsuse esitatavad nõuded

Keskkonnavalitsuse esitatavad tingimused on eelnõus soovitud sätestada põhimõtteliselt järgmised:

- 1) loa omaja ärinimi ja registrikood või nimi ja isikukood;
- 2) loa omaja ning kontaktisiku aadress ja kontaktandmed.
- 3) loa kehtivusaeg;
- 4) tegevuskoha või -kohtade täpne asukoht, vajaduse korral geograafiliste koordinaatidega.
- 5) nõuded, mis seatakse keskkonnavaruse ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning inimese tervisele, varale ja keskkonnale keskkonnavalitsusega lubatud tegevusest tuleneva kahjuliku mõju vähendamiseks;
- 6) tegevuse juures rakendatavad ohutusmeetmed ja õnnetuste tagajärgede leevendamise meetmed;
- 7) tegevuse alustamisel ja lõpetamisel rakendatavad tervise- ja keskkonnakaitsemeetmed;
- 8) keskkonnaseirenõuded;
- 9) nõuded teabe esitamiseks keskkonnavalitsusele andjale.

Ülejäänud detailsemad nõuded tulenevalt keskkonnavalitsusega lubatud tegevuse valdkonnast tuleks jätkuvalt sätestada eriseadustega, kuigi võimalik on ka selliste nõuete esitamine seadustiku üldosas, et tagada loala esitatavate nõuete ammendav kajastamine ühes seaduses. See valik vajab eelnõu koostamisel veel lähemat analüüsi, kus lähtekohaks tuleb võtta ka esitatavate nõuete hulk.

Üldossas tuleks koondada ja ühtlustada praegu eriseadustega sätestatud formaalsed nõuded keskkonnavalitsusele. Korrata ei ole vaja HMS § 55 lõikes 4 nimetatud nõudeid, kuivõrd see säte on keskkonnavalitsusele samuti kohaldatav.

Sellised vajalikud formaalsed nõuded on ülal toodud loetelu punktides 1-4. Formaalseid, üldossas käsitletavaid nõudeid keskkonnavalitsusele ei ole vajalik sätestada täiendavalt määrustega. Kehtivas õiguses on Vabariigi Valitsuse määrusega nõutavate loa tingimuste puhul põhjust pidada neid ülemäärasteks ja loa õiguspärasuse hindamise seisukohalt ebaolulisteks. Seetõttu peaks volitusnormid täiendavate nõuete kehtestamiseks jääma vajaduse korral eriseadustesse.

Lisaks on võimalik seadustiku üldossas esitada nõuded, mille sõnastamine on vähemalt üldiselt võimalik kõigi keskkonnavaruse harude jaoks ühetaoliselt, nagu seirele esitatavad nõuded, keskkonnanõuded ja nõuded teabe esitamiseks keskkonnavalitsusele andjale, mis on praegu sätestatud kõigis eriseadustes.

Seirega seonduvate kohustuste kohta vt analüüsi seiret käsitlevat peatükki; keskkonnanõuete osas käesoleva peatüki KMH analüüsi osa.

HMS sätestab piisavalt selgelt, et haldusaktiga pandud kohustused ja antud õigused peavad ilmema aktist selgelt ja akt peab sisaldama ka motivatsiooni. Seega ei ole eelnõus vaja täiendavalt reguleerida informatiivset tähendust omavate asjaolude kirjapanemist. Sellised asjaolud saavad olla põhjendavas osas.

### Keskkonnanaloo teatavakstegemine

Keskkonnanaloo andmise või sellest keeldumise teatavakstegemine on soovitatav sätestada järgmiselt:

„(1) Keskkonnanaloo teatakse teatavaks vähemalt ühes üleriigilises päevalehes. Kohaliku tähtsusega jäätmealoo võib avaldada ainult kohalikus või maakondlikus ajalehes. Teade peab sisaldama vähemalt järgmisi andmeid:

- 1) loa saaja ärinime või nime;
  - 2) tegevuskoha kirjeldust andmetega selle kohta, kui lähedal see asub elamutele, kaitstavatele loodusobjektidele ning muudele tundlikele aladele ja objektidele;
  - 3) tegevuse lühikirjeldust, milles sisalduvad andmed kasutatavate ainete ja tehnoloogia kohta;
  - 4) tegevuse võimaliku keskkonnamõju lühikirjeldust, mis on koostatud loa andmisel teatavaks saanud andmete alusel;
  - 5) andmeid selle kohta, kus saab keskkonnanaloo või sellest keeldumise otsusega ja otsuse aluseks olnud andmetega tutvuda;
  - 6) muid andmeid, mis on vajalikud asjassepuutuvate isikute õigeaegseks ja asjakohaseks informeerimiseks.
- (2) Keskkonnanaloo avaldatakse ka Keskkonnaministeeriumi veebilehel.“

Selline säte ei oleks erinorm haldusmenetluse seaduses sätestatud teatavakstegemise suhtes ning kättetoimetamise nõue, samuti võimalus luba elektrooniliselt anda jääks püsima. Kättetoimetamise nõue laieneb ka isikute suhtes, kelle õigusi keskkonnanaloo andmine piirab, kui neid ei ole arvult üle 100. Taoline teatavakstegemise kord oleks sarnane seni eriseadustes sätestatud korrale, kuid väljaande Ametlikud Teadaanded vähese efektiivsuse asemel tuleks teated avaldada ajalehtedes. Pakutud sätte eeskujuks on võetud kõige täpsem analoog välisõhu kaitse seadusest.

### Keskkonnanaloo muutmine ja kehtetuks tunnistamine

Soovitatav on sätestada keskkonnanaloo muutmise alused üldosas põhimõtteliselt järgmiselt:

„Keskkonnanaloo muutmine on lubatud:

- 1) loa omaja taotlusel;
- 2) juhul, kui haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude (sealhulgas parima võimaliku tehnoloogia) tõttu või hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata, kui loa andmist õigustab keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või muu huvi, mis kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima;
- 3) juhul, kui loa alusel lubatud tegevusega kaasneb keskkonnakahju;

- 4) juhul, kui seire tulemusel või muul viisil selgub, et loaga lubatud tegevuse või tootega kaasneb keskkonnaoht. Seejuures tuleb loa omajale hüvitada loa muutmise tekkiv kahju, kui loa omaja ei saanud ette näha loa alusel tegutsemisel keskkonnaohu tekkimist.“

Keskkonnaloa kehtetuks tunnistamise alused tuleks üldosas sätestada põhimõtteliselt järgmiselt:

- 1) „(1) Keskkonnaloa võib kehtetuks tunnistada:
  - 1) kui loa muutmiseks sätestatud aluste esinemisel, kui avalikke huve ei ole võimalik efektiivselt tagada loa muutmisega;
  - 2) ilmneb, et loa taotleja on teadlikult esitanud keskkonnaloa taotluses valeandmeid või võltsitud dokumendi.

(2) Keskkonnaluba tunnistatakse kehtetuks, kui:

- 2) kui loa omaja sureb ja loaga lubatud tegevus on seotud loa omaja isikuga või loa omaja õigusvõime lõppeb ilma õigusjärgluseta;
- 3) keskkonnaloa alusel lubatud tegevust ei alustata kahe aasta jooksul keskkonnaloa andmisest;
- 4) 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) Loa kehtetuks tunnistamine toimub ilma avatud menetluseta, kui loa kehtivusel tekib või esineb keskkonnaoht või kui haldusorgan ei pea vajalikuks avatud menetluse läbiviimist.

(4) Keskkonnaloa kehtetuks tunnistamisel ei ole HMS § 67 lg 4 p 2 kohaldatav.“

Sellised alused loa muutmiseks ja kehtetuks tunnistamiseks on sarnased eriseadustes sätestatutele, kuid osaliselt mõnevõrra üldisema sõnastusega. Sellised alused tuleks sätestada keskkonnaseadustiku üldosas, kuna eriseadustest valdkonnaspetsiifilisi aluseid ei tulene. Loa muutmise ja kehtetuks tunnistamine peaks olema võimalik sõltumata loa tähtajalisusest, kuid tähtajaliselt kehtestatud keskkonnaloa muutmise või kehtetuks tunnistamisel tuleb arvestada, et isiku usaldus loa kehtima jäämiseks on võrreldes tähtajatu loaga suurem ning loa muutmise või kehtetuks tunnistamine üksnes uue parima tehnoloogia kasutamata jätmise tõttu on seetõttu enam piiratud. Loa muutmise ja kehtetuks tunnistamise suhtes peaksid jääma kohaldatavaks ka haldusmenetluse seaduses sätestatud üldised tingimused, sh võimalus luba kehtetuks tunnistada edasiulatuvalt kindlast tähtpäevast, kui keskkonnaoht ei ole ülemäära suur, kuivõrd sellisel juhul jääb käitlejale võimalus kaitist ümber korraldada või tegevust muuta viisil, mis võimaldab uue loa andmist. Kaalutusõiguseta loa kehtetuks tunnistamise nõude korral edasiulatuvast tähtpäevast kehtetuks tunnistamine ei peaks lubatav olema.

Avatud menetluse sätestamise erisusi on selgitatud ülal.

Keskkonnaloa muutmise ja kehtetuks tunnistamisel tuleb kaitsta loa omaja usaldust loa kehtima jäämise suhtes. On vaieldav, kas HMS § 67 lg 4 p 2 arvestab piisavalt õigusriigi põhimõttest tuleneva nõudega

kaitsta isiku õiguspärase ootust ja usalduse kaitset ning õiguskindluse põhimõttega. Eriseadustes haldusakti kehtetuks tunnistamise lubatavuse sätestamisel tuleks HMS § 67 lg 4 p-ga 2 arvestada ja sätestada usalduse kaitse tagamine sellises eriseaduses. Keskkonnalubade puhul ei ole eraldi regulatsiooni järgi vajadust ning regulatsioon peaks olema pigem täpsustava iseloomuga, et aidata seaduse rakendajal ja käitajatel paremini ette näha loa muutmise või kehtetuks tunnistamise võimalusi.

#### Keskkonnavalomaja kohustused

Eelnõus tuleks sätestada keskkonnavalomaja põhikohustused, mis on järgmised:

- 1) keskkonnavalomaja kohustus teha loaga lubatud tegevuse keskkonnaseiret;
- 2) keskkonnavalomaja kohustus esitada seire käigus saadud andmed keskkonnateenistusele;
- 3) keskkonnavalomaja kohustus kasutada keskkonna alaseid kaitsemeetmeid ja parimat tehnoloogiat.

Eraldi ei ole vajalik selle ilmselguse tõttu sätestada loa nõuete täitmise kohustust. Need kohustused peaksid täpsemalt olema sätestatud teistes seadustiku üldosa peatükkides ning seetõttu nende kohustuste vajalikkusel ja täpsel sisul ei ole vajalik siinkohal peatuda. Kohustused tuleks sätestada viiteliselt seadustiku vastavatele sätetele, kus need on täpsemalt reguleeritud. Haldusmenetluse peatükis loa omaja kohustuste koondloetelu andmine aitaks kaasa suuremale selgusele, näidates, et üksnes loa olemasolust ei tule selle omajale õigust mistahes viisil loaga ettenähtud tegevuseks. Luba ei too põhimõtteliselt kaasa seaduses sätestatud igapäevaste kohustuste mittejärgimise õigust. Sellised erandid peavad olema seadusega sätestatud, nt keskkonnavastutuse osas (loakaitse).

#### Keskkonnavalomaja tähendus

Eelnõu koostamisel tuleb täiendavalt analüüsida, kas loa kehtivuse tagajärjena oleks põhjendatud ette näha piirang eraõiguslike nõuete kehtivusele loaga lubatud tegevuse puhul tsiviilkorras. Sellisteks õiguskaitsevahenditeks peaks olema esmaselt sobiv hoopis nõue haldusorgani vastu loa kehtetuks tunnistamiseks või muutmiseks ning sekundaarnõudena kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Tsiviilkorras kaitstavaks peaks mõistagi jääma kinnisasja omaniku nõudeõigus, kui loaga lubatud tegevus peaks aset leidma tema kinnisasjal, või vallasasja omaniku õigus, kui loaga lubatud tegevuseks kasutatakse vallasasja. Senises õiguses lubatud paralleelne nõuete esitamise võimalus riigi ja käitaja vastu toob kaasa võimaluse valida, kelle vastu nõue esitada ning millise pädeva organi ees seda teha. Paralleelsete menetluste läbiviimine võib kaasa tuua ka olukorra, kus nõuete rahuldamisel tuleb mõlema menetluse käiku samaaegselt jälgida.

## 5.3. Teine jagu 1. jaotis- Kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamine

### 5.3.1. Lähtekaalutlused

#### 5.3.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

##### 5.3.1.1.1. Keskkonnamõju hindamise olemus ja eesmärgid

Rahvusvaheline Mõju Hindamise Assotsiatsioon defineerib keskkonnamõju hindamist järgmiselt: “keskkonnamõju hindamine on kavandatava tegevuse biofüüsiliste, sotsiaalsete ja muude oluliste mõjude kindlakstegemine, prognoosimine, hindamine ja leevendamine enne tegevust lubava otsuse tegemist ja seoses sellega kohustuste võtmist”.<sup>155</sup>

Keskkonnamõju hindamine (edaspidi **KMH**) on kõrvuti keskkonnanormatiivide ja keskkonnalubadega üheks vahendiks, mille eesmärgiks on erinevate arenguprojektidega kaasnevate keskkonnamõtjude kontrollimine. KMH on keskkonnaõiguses ühe keskse printsiibi – ettevaatusprintsipi – realiseerimise vahendiks ning rajaneb põhimõttel, et mitte haldusorgan, kes annab tegevuslubasid, ei pea tõendama kavandatava tegevuse keskkonnaohutust, vaid seda peab tegema tegevuse arendaja.<sup>156</sup> Arendaja ei pea tõestama tegevuse ohtlikkust keskkonnale, vaid peab enne projekti elluviimist kinnitama, et tema tegevus ei põhjusta keskkonnaseisundi märkimisväärset halvenemist.<sup>157</sup> Olulise keskkonnamõtjuga investeerimisprojektide puhul tuleb ulatuslikult arvesse võtta ökoloogilised, majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised tingimused ning kogu menetlus peab toimuma avalikult ning võimalusega avaldada arvamust. KMH eesmärgiks on kavandatava tegevusega kaasneva keskkonnamõtju ulatuse hoolikas läbimõtlemine ja kõige vähem kahju tekitava strateegia (tegevuse viis ja leevendusabinõud) kavandamine. KMH õigusliku regulatsiooni eesmärgiks on vähendada või vältida keskkonnakahju, mis tavaliselt kaasneb arendusprojektide teostamisega. See on ettevaatusel põhinev lähenemine.<sup>158</sup>

KMH-l on oluline funktsioon haldusmenetluse seisukohast. Kavandatava tegevuse keskkonnamõtju eelnev väljaselgitamine ja analüüsimine ning hindamise tulemuse kasutamine otsuse tegemisel on haldusmenetluse uurimisprintsipi ja kaalutusõiguse realiseerimine.

Lühidalt kirjeldades on KMH protsess järgmine. KMH regulatsioon tavaliselt nõuab teatud arendusprojektide, mis reeglina on loakohustuslikud, keskkonnamõtju hindamist. Arendaja või haldusorgan (see sõltub vastava riigi õiguslikust regulatsioonist) peab keskkonnamõtju hindama ja selgitama välja kavandatava tegevuse eeldatava mõju ümbritsevale keskkonnale. KMH tulemus avalikustatakse ja

<sup>155</sup> A Comparative Study of Nordic EIA Systems – Similarities and Differences in National Implementation. Ed by Hólmfríður Bjarnadóttir. Stockholm: Nordregio 2001. Tiitelleht.

<sup>156</sup> H. Veinla. Sissejuhatus keskkonnaõigusesse. Juura, Õigusteabe AS 1998. lk 95

<sup>157</sup> H. Veinla. Keskkonnamõtju hindamine kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. Juridica X/2006 lk 698

<sup>158</sup> K. Geiser. Preface. *Establishing a general duty of precaution in environmental protection policies in the United States*. Protecting the Public Health and the Environment. Implementing the Precautionary Principle. Edited by C. Raffensperger and J. A. Tickner. Island Press Washington D.C 1999. lk xxiii



avalikkus kaasatakse KMH protsessi. Haldusorgan, kes annab loa kavandatavale tegevusele, peab arvestama KMH tulemustega.<sup>159</sup> KMH on tavaliselt keskkonnaloa andmise menetluse osa.

KMH oluliseks osaks on alternatiivsete asukohtade ja tegevuste kaalumise. Alternatiivsete tegevusvõimaluste hindamine ja mõistlike valikute süstemaatiline analüüs on positiivne ja vajalik ettevaatuspõhimõtte pikaajaliseks rakendamiseks. Ilma alternatiivide kaalumiseteta muutuks ettevaatuspõhimõtte piiramatuks vastuseisuks majandustegevusele, mis viiks üksnes keeldude, käibelt kõrvaldamiste või lubade andmisest keeldumiseni. Alternatiivide hindamine võimaldab leida keskkonnale ja inimese tervisele vähem kahjulikke lahendusi.<sup>160</sup>

Avalikkuse huvi suuremate projektide vastu on tihti väljendunud kui mure ettenägematute ja ette teadmata võimaliku keskkonnamõju pärast. Andes kavandatava tegevuse kohta täieliku analüüsi, võib KMH aidata kõrvaldada teadmatusel põhjustatud hirme. KMH tulemus teavitab avalikkust olulistest asjaoludest, mille põhjal haldusorgan peab tegema otsuse kavandatava tegevuse suhtes. Sellepärast ongi KMH aruande ühe osana tavaliselt kohustuslik anda ka kavandatava tegevuse ja selle mõju lühike mitte-tehniline kirjeldus. Selle eesmärgiks on, et iga inimene, kes on kavandatava tegevuse suhtes puudutatud või huvitatud isik, saaks aru kavandatava tegevuse mõjust ja oskaks teha järeldusi kavandatava tegevuse suhtes ning saaks esitada ettepanekuid või vastuväiteid kavandatava tegevuse suhtes.<sup>161</sup>

#### 5.3.1.1.2. Eesti kehtiv õigus ja selle rakenduspraktika, sh kohtupraktika

KMH menetlus on reguleeritud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses (edaspidi **KeHJS**).<sup>162</sup>

KMH mõisted

Keskkonna mõju on KeHJS tähenduses tegevusega eeldatavalt kaasnev vahetu või kaudne mõju inimese tervisele ja heaolule, keskkonnale, kultuuripärandile või varale (§ 4).<sup>163</sup>

Kultuuripärand ja vara ei kuulu tavaliselt keskkonnaõiguse hulka, kuid kuna nõue tuleneb EL direktiivi 27. juunist 1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (85/337/EMÜ), mida on muudetud Nõukogu direktiiviga 97/11/EÜ, 3. märtsist 1997 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2003/35/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (edaspidi **KMH direktiiv**) artiklist 3, siis peab mõiste neid komponente hõlmama. KMH direktiiv ei defineeri keskkonnamõju mõistet, kuid art-s 3 on sätestatud, milliseid mõjusid tuleb hinnata.

<sup>159</sup> H. L. Brown. Expanding the Effectiveness of the European Union's Environmental Impact Assessment Law. HeinOnline --- 20 B C Int 313. 1997.

<sup>160</sup> M. O'Brien. *Alternatives assessment: part of operationalizing and institutionalizing the precautionary principle*. Protecting the Public Health and the Environment. Implementing the Precautionary Principle. Edited by C. Raffensperger and J. A. Tickner. Island Press Washington D.C 1999. lk 208

<sup>161</sup> Samas

<sup>162</sup> RT I 2005, 15, 87; 2007, 25, 131

<sup>163</sup> KeHJÄÄTS(RT I 2005, 15, 87; 2007, 25, 131)

Oluline keskkonnamõju -- keskkonnamõju on oluline, kui see võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara (KeHJS § 5).

Tegevusluba KeHJS tähenduses on:

- 1) ehitusluba või ehitise kasutusluba;
- 2) keskkonnakompleksluba, vee erikasutusluba, välisõhu saasteluba, jäätmeluba, ohtlike jäätmete käitluslitsents või kiirgustegevusluba;
- 3) maavara kaevandamise luba, geoloogilise uuringu luba või üldgeoloogilise uurimistöö luba;
- 4) eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga kavandatavat tegevust lubav käesolevas paragrahvis nimetatata muu dokument (§ 7).

Arendaja on isik, kes korraldab keskkonnamõju hindamist, kavandab tegevust ja soovib seda ellu viia.

Otsustaja on tegevusloa andja.

Eeltoodud mõistete definitsioonid on arusaadavad ja kajastavad adekvaatselt mõistete sisu. Mõningased täpsustused on vajalikud, mis esitatakse regulatsiooni ettepanekutes.

KMH eesmärgid

KMH-l on vastavalt KeHJS-le kolm põhilist eesmärki:

1. Vältida või vähendada tegevusega kaasnevat negatiivset keskkonnamõju;
2. Anda tegevusloa andjale teavet kavandatava tegevuse keskkonnamõju kohta;
3. Võimaldada hindamise tulemustega arvestamist tegevusloa andmise menetluses.<sup>164</sup>

Eesmärkide sõnastamine on vajalik KMH menetlusnormide tõlgendamiseks. KeHJS § 2 lg-s 1 sõnastatud eesmärgid on kohased, nendele eesmärkidele tuleks lisada veel avalikkuse kaasamise, kuna KMH on avatud menetlus ja avalikkuse kaasamine on KMH menetluse oluline komponent.<sup>165</sup> Punktid 2 ja 3 on sisuliselt samad ja need võiks ühendada.

KMH õiguslik tähendus

KMH iseenesest ei ole veel loa andmise protsess, vaid on vahendiks keskkonnaloa andmisel.<sup>166</sup> Loa andmisele on eriseadustes (nt veeseadus, maapõueseadus jne) sätestatud eraldi menetlus. Otstarbekuse huvides ühendatakse KMH ja tegevusloa andmise menetlused. Erialakirjanduses ja kohtupraktikas

<sup>164</sup> KeHJS(RT I 2005, 15, 87; 2006, 58, 439) § 2 lg 1

<sup>165</sup> H. Veinla. Keskkonnamõju hindamine kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. Juridica X/2006 lk 693.

<sup>166</sup> S. Stec, S. Casey-Lefkowitz. The UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters – an Implementation Guide. United Nations – Geneva and New York. 2000. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf>, 12.02.2007

peetakse KMH aruande heakskiitmist menetlustoiminguks.<sup>167</sup> Tuleks jääda KMH aruande heakskiitmise kui menetlustoimingu juurde. KMH tulemus ehk aruanne on tõendiks haldusmenetluses. KMH aruande heakskiitmise või heakskiitmata jätmisega ei määrata siduvalt kindlaks lõpliku haldusakti tingimusi. Haldusorgan peab küll kehtiva KeHJS § 24 lg 1 kohaselt arvestama keskkonnanõuetega, mis KMH aruandes sisalduvad, kuid võib nende arvestamisest keelduda põhjendusega (KeHJS § 24 lg 2). Samuti võib haldusorgan jätta haldusakti andmata ka KMH aruande heakskiitmise korral.

KMH ulatus

KeHJS § 3 kohaselt keskkonnamõju hinnatakse, kui:

- 1) taotletakse tegevusluba või selle muutmist ning tegevusloa taotlemise või muutmise põhjuseks olev kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju;
- 2) kavandatakse tegevust, mis võib üksi või koostoimes teiste tegevustega eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala.<sup>168</sup>

KMH direktiivi art 2 lg 1, et liikmesriigid peavad võtma kõik vajalikud meetmed, tagamaks, et enne loa andmist nõutakse keskkonda muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu oluliselt mõjutada võivatelt tegevustelt luba ja hinnatakse nende tegevuste mõju. Sellised tegevused on piiritletud KMH direktiivi artiklis 4. Seega ei saaks direktiivi kohaselt tekkida olukorda, kus olulise keskkonnamõjuga tegevuse jaoks ei oleks vajalik tegevusluba. KMH direktiivi art 2 lg 1 kohustab liikmesriiki olulise keskkonnamõjuga tegevuse lubamiseks sätestama tegevusloa nõude. Seega on oluline defineerida tegevusloa mõiste.

KMH direktiivi lisas I loetletud tegevuste ja KeHJS § 6 lg-s 1 loetletud tegevuste puhul on reeglina vaja tegevusluba. KMH direktiivi lisas II ja KeHJS § 6 lg-s 2 loetletud tegevused ei pruugi olla loakohustuslikud. Analüüsi käigus töögrupp ei avastanud lisaks kehtivale õigusele tegevusi, mis võiksid olla loakohustuslikud. Keskkonnaministeerium on kinnitanud, et ei pea praegu vajalikuks loakohustuslike tegevuste täiendamist.

Otsustaja peab algatama keskkonnamõju hindamise olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamise korral. Olulise keskkonnamõjuga tegevuste nimekiri on sätestatud KeHJS § 6 lõikes 1. Nende tegevuste puhul on KMH kohustuslik ja hindamise vajadust ei pea põhjendada. Paragrahv 6 lõigetes 2-4 on tegevusvaldkonnad ja kriteeriumid keskkonnamõju olulisuse hindamiseks, kui kavandatav tegevus ei kuulu § 6 lg 1 alla.<sup>169</sup> Sellisel juhul kehtivad ka Vabariigi Valitsuse 29. augusti 2005. a määrusega nr 224 kehtestatud täpsustatud tegevusvaldkondade loetelu, mille korral tuleb kaaluda KMH algatamise vajalikkust.<sup>170</sup> Otsustades KMH vajalikkuse üle KeHJS § 6 lg 2-4 alusel on vaja otsust põhjendada. Positiivse otsuse korral seetõttu, et otsus on arendaja jaoks koormav, otsuse puhul keskkonnamõju hindamist mitte algatada, on põhjendus vajalik keskkonnakaitse huvides. Esimesel juhul on vaja

<sup>167</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 18. jaanuari 2005. a otsus nr 2-3/271/05 p 13. Viidatud: I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoriväitekirj. Juhendaja: Knd prof Kalle Merusk. Tartu Ülikooli Kirjastus. 2006. Lk 152

<sup>168</sup> KeHJS(RT I 2005, 15, 87; 2006, 58, 439) § 3

<sup>169</sup> KeHJS(RT I 2005, 15, 87; 2006, 58, 439) § 6

<sup>170</sup> Vabariigi Valitsuse 29. augusti 2005. a määrus nr 224 "Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust, täpsustatud loetelu" (RT I 2005, 46, 383)

põhjendada keskkonnamõju olulisust. Teisel juhul on vaja on näidata, kas keskkonnakaitse kaalutlusi on piisavalt arvesse võetud ning miks on leitud, et keskkonnamõju ei ole oluline.

#### KMH menetlus

KMH korraldab isik, kes kavandab tegevust ja soovib seda ellu viia (arendaja). Arendaja kannab KMH-ga seotud kulud.<sup>171</sup>

Keskkonnamõju hindab või hindamist juhib füüsiline isik, kellel on keskkonnamõju hindamise litsents, või juriidiline isik asjakohase litsentsiga töötaja kaudu (edaspidi *ekspert*) (KeHJS § 14 lg 1).

Peale KMH algatamist koostab arendaja koos eksperdiga KMH programmi, mis tuleb avalikustada (KeHJS § 13 ja § 16). KMH programmi peab KMH järelevalvaja heaks kiitma, et arendaja saaks koos eksperdiga hakata kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindama (KeHJS § 18). Programm on sisuliselt lähteülesanne.

Peale programmi avalikustamist viiakse läbi KMH ja koostatakse KMH aruanne, mis tuleb samuti avalikustada (KeHJS § 21) ja peale avalikustamist ning avalikku istungit esitada KMH järelevalvajale heakskiitmiseks. KMH aruande sisu nõuded (KeHJS § 20) on kooskõlas KMH direktiiviga.

Avalikustamise tulemusi e avalikkuse arvamusega peab arvestama võimaluse piires. KMH menetluse ja tulemuste üle teevad järelevalvet Keskkonnaministeeriumi ja maakonna keskkonnateenistused.<sup>172</sup>

KMH menetluse tulemused on otsustaja suhtes siduvad. KEHJS § 24 lg 1 sätestab, et otsustaja peab tegevusloa andmise või sellest keeldumise otsuse tegemisel arvestama KMH tulemusi ja aruandele lisatud keskkonnanõudeid. Kui otsustaja ei soovi KMH tulemustega arvestada, siis peab ta seda põhjendama.<sup>173</sup> See on üldine motiveerimiskohustus, mille järgimata jätmine ei ole keskkonnanõuete eiramine, vaid kaalutlusviga.<sup>174</sup>

#### Keskkonnanõuded

Keskkonnanõuded on meetmed, mille määramise eesmärk on vältida või minimeerida kavandatavast tegevusest tulenevat eeldatavat negatiivset keskkonnamõju (KeHJS § 22 lg 7).

Keskkonnanõuete määramisel tuleb arvestada:

- 1) seadusest või seaduse alusel antud õigusaktist tulenevaid nõudeid;
- 2) kavandatud tegevusega eeldatavalt mõjutatavat keskkonnaseisundit;
- 3) tehtud keskkonnauuringute tulemusi;
- 4) KMH tulemusi;

<sup>171</sup> KeHJS(RT I 2005, 15, 87; 2006, 58, 439) § 8 ja § 9

<sup>172</sup> KeHJS(RT I 2005, 15, 87; 2006, 58, 439) § 22

<sup>173</sup> KeHJS(RT I 2005, 15, 87; 2006, 58, 439) § 24 lg 2

<sup>174</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoriväitekirj. Juhendaja: Knd prof Kalle Merusk. Tartu Ülikooli Kirjastus. 2006. lk 151

5) muid olulisi asjaolusid (KeHJS § 22 lg 8).

Keskkonnanõuete sätestamise alused tulenevad eriseadustest (jäätmeseadus, veeseadus jne).

KMH aruanne on informatiivne dokument ja selle heakskiitmine on haldustoiming, millega ei anta siduvaid kohustusi. Siduvaid kohustusi saab määrata keskkonnaloaga ja selleks peab seaduses olema alus. Seega ei peaks ka KMH aruandes olema siduvaid keskkonnanõudeid. Keskkonnanõuete määramine peaks olema loa andja või keskkonnateenistuse pädevuses. Keskkonnateenistuse pädevus tuleb kõne alla, kui loa andjaks on kohalik omavalitsus, kuna kohalikus omavalitsuses ei ole reeglina keskkonnaspetsialisti.

#### KMH järelevalvaja

KMH järelevalvaja on Keskkonnaministeerium, kui Keskkonnaministeerium on tegevusloa andja või kui tegevusega eeldatavalt kaasnev keskkonnamõju võib ulatuda teise maakonda, piiriveekogule või merele või olla piiriülene. Muudel juhtudel on KMH järelevalvaja Keskkonnaministeeriumi maakonna keskkonnateenistus (KeHJS § 10 lg 1 ja lg 2).

KMH järelevalvaja ülesanded on:

- 1) vajaduse korral kontrollida kavandatava tegevuse KMH algatamise või algatamata jätmise otsuse õiguspärasust;
- 2) kontrollida KMH programmi vastavust KeHJS-s sätestatud nõuetele ning teha otsus KMH programmi heakskiitmise kohta;
- 3) teavitada avalikkust KMH programmi heakskiitmisest;
- 4) kontrollida KMH litsentsi olemasolu eksperdil;
- 5) kontrollida KMH menetluse vastavust õigusaktide nõuetele;
- 6) hinnata KMH aruande vastavust heakskiidetud KMH programmile ja KeHJS-s sätestatud nõuetele, teha otsus aruande heakskiitmise ning keskkonnanõuete määramise kohta;
- 7) teavitada avalikkust KMH aruande heakskiitmisest ning keskkonnanõuete määramisest;
- 8) KMH järelhindamine (KeHJS § 10 lg 3).

#### KMH ekspert

Keskkonnamõju hindab või hindamist juhib füüsiline isik, kellel on keskkonnamõju hindamise litsents, või juriidiline isik asjakohase litsentsiga töötaja kaudu (edaspidi **KMH ekspert**) (KeHJS § 14 lg 1). Kui keskkonnamõju hindab või hindamist juhib juriidiline isik asjakohase litsentsiga töötaja kaudu, vastutab KMH nõuete täitmise ja KMH tulemuste eest juriidiline isik (KeHJS § 14 lg 2). Juriidilise isiku vastutus KMH tulemuste eest on otstarbekas juhul, kui KMH leping sõlmitakse juriidilise isikuga.

Keskkonnaminister annab keskkonnamõju hindamise litsentsi füüsilisele isikule, kes:

- 1) on omandanud riiklikult tunnustatud kõrghariduse või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni keskkonnakaitse, bioteaduste, füüsikaliste loodusteaduste, põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, tervise, tehnikaalade või ehituse õppesuuna õppekava järgi;
- 2) omab vähemalt kaheaastast töökogemust loodusteaduste või keskkonnakaitsega seotud tegevusalal;

- 3) on läbinud keskkonnamõju hindamise alase koolituse vähemalt 40 tunni mahus ja sooritanud positiivse tulemusega vastava eksami;
- 4) vähemalt neljal korral on osalenud eksperdirühma töös;
- 5) on tasunud riigilõivu (KeHJS § 15 lg 1).

Eriteadmiste nõuded KMH eksperdi litsentsi andmiseks on piisavad ja neid karmistada ei ole vaja, see ei oleks ettevõtlusvabaduse seisukohalt enam proportsionaalne. KMH eksperdi ebapädevuse korral on võimalik litsents peatada või ära võtta.

KMH järelevalvaja teostab keskkonnaseire tulemuste alusel KMH järelhindamist. Otsustaja on kohustatud 30 päeva jooksul keskkonnaseire tulemuste saamisest arvates need edastama KMH järelevalvajale järelhindamise teostamiseks. Kui järelhindamise käigus selgub, et keskkonnaseire tulemused ei vasta õigusaktides või tegevusloas sätestatud nõuetele, muudab otsustaja KMH järelevalvaja ettepaneku alusel tegevusloa tingimusi (KeHJS § 25).

Sellisel kujul kvaliteedikontrollil suurt mõtet ei ole – tegevus viiakse juba ellu ja enamasti on tegevuse lõpetamisega kaasnevad kulud suuremad, kui tegevuse jätkamisel kahjuliku mõju leevendusmeetmeid rakendades.

KMH integreerimine loamenetlusse

Kas ja millises ulatuses on ühe haldusorgani tuvastatud asjaolud siduvad teisele haldusorganile? Kui keskkonnateenistus annab vee erikasutusloa, kas kohalikul omavalitsusel on õigus ehitusloa andmisest keelduda keskkonnakaalutlustel? Kohalik omavalitsus peab keelduma nii ehitusloa kui ka kasutusloa andmisest, kui oluline keskkonnamõju on hindamata ja see on nõutav.<sup>175</sup> Sellest võib teha järelduse, et kohalik omavalitsus ei saa keelduda ehitusloa andmisest, kui keskkonnamõju on hinnatud. Kas kohalikul omavalitsusel on õigus keelduda ehitusloa andmisest, kui keskkonnamõju on küll hinnatud, kuid keskkonnateenistus ei anna vee erikasutusluba, kuna mõju hindamise tulemus on negatiivne?

I. Pilving leiab, et keskkonnaküsimused ei kuulu kohaliku omavalitsuse pädevusse ehitusloa andmisel.<sup>176</sup> Ehitusseaduse 28 lg 1 p 1 ja § 38 lg 1 p 1 kohaselt peab kohalik omavalitsus tunnistama ehitusloa või ehitise kasutusloa kehtetuks, kui ehitise on ohtlik keskkonnale.<sup>177</sup> Sellest võib järeldada, et seadusandja on kohalikule omavalitsusele siiski andnud pädevuse otsustada ehitamise või ehitise üle keskkonnakaalutlustel. Seda siiski alles peale ehitusloa või ehitise kasutusloa andmist. Kui ehitise keskkonnamõju on hinnatud, siis ei ole kohalikul omavalitsusel alust keelduda ehitusloa või ehitise kasutusloa andmisest.

<sup>175</sup> Ehitusseaduse (RT I 2002, 47, 297; 2007, 66, 408) § 24 lg 1 p 9 ja § 34 lg 1 p 4. Keskkonnamõju hindamise nõutavuse juures on ilmselt mõeldud ka keskkonnateenistuse kaalutlusotsuse alusel nõutavat keskkonnamõju hindamist KeHJÄÄTS§ 6 lg 2-4 alusel.

<sup>176</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktori väitekirj. Juhendaja: Knd prof Kalle Merusk. Tartu Ülikooli Kirjastus. 2006. Lk 142 ja 154

<sup>177</sup> Ehitusseadus (RT I 2002, 47, 297; 2007, 66, 408)

Omaette küsimus on, kui keskkonnamõju on hinnatud ja keskkonnaluba antud, kuid selgub, et loa andmisel ei ole kõiki asjaolusid hinnatud ja luba on antud ekslikult. Sellisel juhul tuleks asuda Riigikohtuga samale seisukohale, et asutus ei tohi hilisema paralleelna andmisel korrata viga, mis tehti varasema loa andmisel asjaolude ebaõige hindamisega. Tegemist oli ehitusloa ja ehitise kasutusloaga, mille andjaks on kohalik omavalitsus. Riigikohus ei märgi, kas see kehtib ka varasemalt teise asutuse poolt tehtud ebaõige otsuse suhtes.<sup>178</sup>

Kehtiva KeHJS kohaselt hinnatakse keskkonnamõju ühe tegevusloa raames ja iga loa suhtes tuleb teha eraldi KMH menetlus just konkreetset selle loa suhtes. KeHJS võimaldab kasutada ühes loamenetluses saadud teavet ja jätta KMH algatamata, kui juba ühe tegevusloa raames või ka keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) raames tehtud aruandes on piisavalt teavet (§ 11 lg 5 ja lg 6). Kui KMH on tehtud kitsalt ühe loa suhtes siis teise loa andja jaoks ei pruugi olla teavet piisavalt ja tuleb teha uus menetlus. Samuti on võimalik tegevuslubade menetlused liita, kui tegemist on ühe otsustajaga, kuid erinevate otsustajate puhul ei ole see võimalik – keskkonnaloa annab reeglina keskkonnateenistus, detailplaneeringu kehtestab ja ehitusloa annab kohalik omavalitsus (§ 11 lg 7) ja seega võidakse teha lubadele eraldi KMH, detailplaneeringule on nagooni nõutav keskkonnamõju strateegiline hindamine.

Eesti kohtupraktika kohaselt ei ole võimalik vaidlustada sellise loa raames tehtud KMH menetluse või aruande asjaolusid, mida see luba sisuliselt ei käsitle.<sup>179</sup> Sellised eraldi menetlused „hakivad“ tegevuse erinevateks osadeks, mis eraldi vaadates ei pruugi omada kas mingit mõju või ei oma märkimisväärset mõju keskkonnale. Saaremaa sadama kaasuse vee erikasutusloa reguleerimisesemeks oli üksnes sadamakai ehitamine, mis ilmekalt näitab, et kui sadamakai ehitamisega ei kaasne keskkonnale olulist mõju, siis sadama kui terviku toimimisel tulevikus on keskkonnale ka muid mõjusid, nt laevadelt pärinev reostus või laevaliikluse mõju mereökoloogiale ja –põhjale. Vee erikasutusloa esemeks ei olnud sadama asukoha kindlaksmääramine, samuti sadama toimimine ja laevaliikluse reguleerimine, mistõttu nimetatud asjaolude keskkonnamõju ei pidanudki vee erikasutusloa raames hindama.<sup>180</sup> Neid mõjusid hinnatakse teiste haldusaktide raames, kuid kõiki eelnimetatud mõjusid ei saa vaadelda eraldi, sest sellisel juhul ei oma enamik tegevusi olulist keskkonnamõju. Euroopa Kohus on leidnud, et tegevuse osadeks „lõikamine“ ei ole lubatud, kuna kahjustab KMH direktiivi eesmärke.<sup>181</sup>

#### KMH erisused

KeHJS §-d 26-30 sätestavad ehitusprojekti koostamisega, maavaravaru kaevandamise lõpetamisega ja prügilala sulgemisega seotud ning Natura 2000 võrgustiku ala mõjutava tegevuse ja piiriülese KMH erisused.

<sup>178</sup> Riigikohtu 10. oktoobri 2003. a lahend nr 3-3-1-62-03. Kättesaadav arvutivõrgus:

[http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-62-03\\_12.03.2007](http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-62-03_12.03.2007). Viidatud: I. Pilving. Lk 163.

<sup>179</sup> Tallinna Halduskohtu 9. juuni 2004. a otsus nr 3-1152/2004. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://kola.just.ee/> 12.03.2007.

<sup>180</sup> Tallinna Halduskohtu 9. juuni 2004. a otsus nr 3-1152/2004. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://kola.just.ee/> 12.03.2007.

<sup>181</sup> Euroopa Kohtu 16. septembri 2004. a lahend nr C-227/01. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001J0227:ET:HTML> 18.10.2007

### 5.3.1.1.3. Euroopa Liidu õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused, sh kohtupraktika

#### KMH direktiiv

KMH direktiivi eesmärkideks on:

- Takistada saastuse tekkimist selle tekkekohas – realiseerida ettevaatuspõhimõtet;
- Anda otsustajale ja mõjutatavale isikute ringile (kohalik elanikkond) teavet kavandatava tegevuse kohta;
- Ebasoodsa konkurentsi tekkimise vältimiseks ühtlustada KMH regulatsioon;
- Keskkonnakaalutluste arvestamine kõigi arendusprojektide puhul (integratsiooniprintsiip);
- Hinnata projekti keskkonnamõju selleks, et kaitsta inimeste tervist, mõjutada parema keskkonna abil elukvaliteeti, tagada liikide mitmekesisus ning säilitada ökosüsteemi kui peamise eluressursi paljunemisevõime;
- Vältimismeetmete rakendamine;
- Saastaja maksab põhimõtte rakendamine.<sup>182</sup>

Direktiivi kohaselt ei ole KMH eesmärgiks riikidele ette kirjutada, milliseid arendusprojekte lubada ja milliseid mitte, vaid kohustada liikmesriike arvesse võtma keskkonnakaitse kaalutlusi mistahes otsuste tegemisel.<sup>183</sup>

KMH direktiivi I lisas loetletud tegevuste KMH on kohustuslik. Lisas I on loetletud olulise keskkonnamõjuga tegevused, mille puhul eeldatakse, et need võivad eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara. KMH direktiivi II lisas on tegevused, mille keskkonnamõju tuleb hinnata siis, kui liikmesriik seda vajalikuks peab, kas iga konkreetse juhtumi mõju hindamisel või kehtestatud künnisvõimsuste jm tingimuste abil.<sup>184</sup> See tähendab, et liikmesriikidel on teatav otsustusvabadus, millal tuleks II lisas sätestatud tegevuste keskkonnamõju hinnata.

KMH direktiivi III lisas on sätestatud KMH algatamise kriteeriumid, kui tegemist on lissasse II jäävate tegevustega. KMH direktiivi lisad II ja III on liikmesriikides seoses kaalutusõiguse ulatusega kõige enam probleeme tekitanud. Mitmed liikmesriigid on leidnud, et võivad valdavalt välistada lissas II toodud tegevused KMH kohustusest. Selle põhjuseks on eelkõige tagada kiire majandusareng, mida KMH menetlus ei pidurdaks.

Euroopa Komisjon ja Kohus on leidnud, et liikmesriikide kaalutusõigus peab põhinema KMH eesmärgil. KMH eesmärk on sätestatud KMH direktiivi artiklis 2 – liikmesriigid peavad võtma kõik vajalikud meetmed

<sup>182</sup> Nõukogu direktiiv 27. juunist 1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (85/337/EMÜ), mida on muudetud Nõukogu direktiiviga 97/11/EÜ, 3. märtsist 1997 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2003/35/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/et/consleg/1985/L/01985L0337-20030625-et.pdf> 03.01.2008.

<sup>183</sup> H. Veinla. KMH kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. Juridica X/2006 lk 693

<sup>184</sup> KMH direktiiv. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V1&T2=1997&T3=11&RechType=RECH\\_naturel&Submit=Otsing](http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V1&T2=1997&T3=11&RechType=RECH_naturel&Submit=Otsing) 20.01.2007



tagamaks, et keskkonda oma laadi, mahu või asukoha tõttu oluliselt mõjutada võivateks tegevusteks võib loa anda üksnes pärast nende tegevuste keskkonnamõju hindamist. Euroopa Kohus on leidnud, et kui liikmesriik jätab KMH objektide loetelust välja direktiivis loetletud projektiklassid tervikuna, siis jääb direktiivi eesmärk saavutamata.<sup>185</sup> Liikmesriigil on õigus sätestada täiendavad kriteeriumid, et täpsustada KMH objektide loetelu ja sellisel juhul ei ole tegevuse keskkonnamõju hindamata jätmine direktiivi eesmärgist kõrvalekaldumine.<sup>186</sup>

#### Espoo konventsioon

Soome Vabariigis Espoos 25. veebruaril 1991.aastal sõlmitud ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni riigipiiriülese keskkonnamõju hindamise konventsioon ehk Espoo konventsioon reguleerib riigipiire ületada võivat kahjulikku keskkonnamõju omavatest kavandatavatest tegevustest informeerimist ning naaberriikidele mõju hindamisel ja leevendusabinõude väljatöötamisel osalemise võimaldamist enne taolise tegevuse elluviimist. Konventsioon sätestab üldised reeglid eeldatavast riigipiiriülesest kahjulikust keskkonnamõjust teistele pooltele teatamise ja KMH protseduuri käigus toimuvate konsultatsioonide kohta, aga samuti käsitleb projektijärgset analüüsi, spetsiaalsete uurimisprogrammide läbiviimist, kahe- ja mitmepoolset koostööd laiemalt ning tekkinud vaidluste lahendamist. Eesti ratifitseeris konventsiooni 15.11.2000.<sup>187</sup>

#### Arhusi konventsioon

ÜRO konventsioon keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise kohta (Arhusi konventsioon) avati allakirjutamiseks 25. juunil 1998. aastal keskkonnaministrite 4. konverentsil Taanis Arhusis. Eesti kirjutas konventsioonile alla 25. juunil 1998. a. ja ratifitseeris konventsiooni 6. juunil 2001. aastal. Konventsioon jõustus sama aasta 30. oktoobril.<sup>188</sup>

Arhusi konventsioon käsitleb kolme teemat:

- juurdepääs keskkonnateabele;
- õigust osaleda keskkonnavalas otsustamismenetluses;
- juurdepääsu õigusemõistmisele keskkonnasjus.

Õigus osaleda keskkonnavalas otsustamismenetluses on sätestatud artiklites 6-8. Artikkel 6 käsitleb olulise keskkonnamõjuga tegevustega seonduvat otsustamismenetlust. Tegevused on loetletud konventsiooni I lisas ning hõlmavad näiteks ohtlike jäätmete ladestamise ja suurfarmide käitamise. Konventsiooni osapooled peavad artikli 6 põhimõtteid rakendama ka lisas loetlemata tegevuse suhtes, juhul kui sellisest tegevusest võib eeldada olulist keskkonnamõju. Artikkel 6 sätestab mitu nõuet, näiteks

<sup>185</sup> Euroopa Kohtu 22. oktoobri 1998. a lahend nr C-301/95. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61995J0301:EN:HTML> 15.02.2007.

<sup>186</sup> H. Veinla. KMH kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. *Juridica* X/2006 lk 694

<sup>187</sup> Piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsioon (RT II 2000, 28, 169)

<sup>188</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (RT II 2001, 18, 89)

kohustuse teavitada asjast huvitatud üldsust kavandatavast tegevusest menetluse varajases staadiumis, kui kõik variandid on veel lahtised ja üldsuse osalemine saab olla tõhus.<sup>189</sup>

#### Euroopa Kohtu praktika

KMH direktiivi rakendamise kõige suuremad probleemid seonduvad KMH negatiivse tulemuse arvestamata jätmises kavandatava tegevuse lubamisel, tegevuse alustamises enne KMH menetluse lõppu ja direktiivi lisa II suvaline ning meelevaldne tõlgendamine. Lisaks nendele rikkumistele ei ole alati avalikkust menetlusse õieti kaasatud.<sup>190</sup>

Euroopa Kohus on võtnud seisukoha, et kui siseriikliku õigusega nähakse ette mitmeetapiline teostusloa andmise menetlus, millest esimeses tehakse peamine otsus ja teises etapis täidesaatev otsus, mis ei või väljuda peamise otsusega määratletud piiridest, siis tuleb mõju, mida projekt võib keskkonnale avaldada, kindlaks määrata ja hinnata peamise otsuse tegemise menetluses. Ainult juhul, kui mõju on võimalik kindlaks määrata alles rakendusotsuse vastuvõtmise menetluses, tuleb hindamine läbi viia selle menetluse raames.<sup>191</sup>

Kohtuasjas nr C-508/03 leidis Euroopa Kohus järgmist: kuna Suurbritannia ja Põhja-liri Ühendkuningriik on ebaõigesti üle võtnud siseriiklikku õigusesse muudetud direktiivi 85/337EMÜ artikli 2 lõike 1 ja artikli 4 lõike 2, tehes seda siseriikliku korraga, mille kohaselt saab esialgse ehitusloa puhul, millega kaasneb hiljem otsustatavate punktide hilisema heakskiidu nõue, viia hindamist läbi ainult kõnealuse loa menetluse esimeses staadiumis ja mitte hiljem otsustatavatele punktidele heakskiidu andmise staadiumis, siis on Suurbritannia ja Põhja-liri Ühendkuningriik rikkunud ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi.<sup>192</sup> Sama seisukohta on Euroopa Kohus rõhutanud veel kahes lahendis.<sup>193</sup>

Seega on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et KMH tuleb arendusprojektile teha võimalikult varajases staadiumis, kuid oluliste lisafaktide selgumisel tuleb seda täiendavalt teha ka hilisemas staadiumis.

#### 5.3.1.1.4. Regulatsioon võrreldavates riikides

##### Saksamaa

##### Keskkonnakoodeksi eelnõu

<sup>189</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (RT II 2001, 18, 89)

<sup>190</sup> L. Krämer. EC. Environmental Law. London Sweet & Maxwell 2007. lk 170

<sup>191</sup> Euroopa Kohtu 4. mai 2006. a otsus nr C-508/03. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0508:ET:HTML 06.01.2008>.

<sup>192</sup> Samas

<sup>193</sup> Euroopa Kohtu 7. jaanuari 2004. aasta otsus nr C-201/02. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002J0201:EN:HTML 5.01.2008>. Euroopa Kohtu 4. mai 2006. a otsus nr C-290/03. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0290:EN:HTML 5.01.2008>.

Olulise keskkonnamõjuga tegevuste, mille puhul tuleb hinnata tegevuse keskkonnamõju, loetelu on antud §§ 111—112. Teatud arendusprojektide loakohustuslikkus on sätestatud eelnõu §§ 80—82. KMH on loamenetluse osa.

Eelnõu kohaselt on projektipõhine KMH kohustuslik ka detailplaneeringute puhul, millega lubatakse KMH kohustuslikku tegevust (§ 111 lg 1 p 2) ning muude plaanide puhul (§ 111 lg 1 p 1, p-d 3-5).

Arendusprojektide lubamisel ehk haldusakti andmisel eristatakse kolme liiki menetlust:

1. Haldusorgani kohustus anda luba või keelduda loa andmisest konkreetselt juhtudel ja alustel (diskretsiooniõigus puudub) (§§ 83—100);
2. Haldusorgani kaalutusotsus ehk kohustus igal juhtumil kaaluda erinevaid asjaolusid ning otsustada lähtudes asjaoludest (§§ 101—108);
3. Lihtsustatud menetlus viiakse läbi juhul, kui võimalik mõju keskkonnale on minimaalne (§§ 109 ja 110).

Keskkonnamõju tuleb hinnata esimese ja teise menetluse puhul (§ 80 lg 3). KMH kohustuslike tegevuste loetelu on sätestatud § 111 lg-s 1. Paragrahv 112 kohaselt sätestatakse muude tegevuste, millel ei ole olulist negatiivset keskkonnamõju, määruks. Loa andja teavitab arendajat ja puudutatud isikuid keskkonnamõju hindamise algatamisest ja hindamise võimalikust ulatusest (§ 85 lg 1). Tegevusloa taotlusega tuleb esitada vajalik dokumentatsioon, milles peavad olema projekti ehk kavandatavate tegevuste kirjeldus, mõjutatava keskkonna ja selle osade kirjeldus, projekti võimalikud mõjud keskkonnale ja inimestele, sh vastasmõjud, arendaja poolt uuritud tegevuste alternatiivide ja nende keskkonnamõjude ülevaade, tehtud valiku põhjendus ja kahjuliku mõju ärahoidmise või leevendamise ettepanekud. Kolmandatel isikutel peab taotluse ja sellele lisatud dokumentide põhjal olema võimalik hinnata kas ja millises ulatuses projekt neid mõjutab (§ 86 lg 2). Kui projekti keskkonnamõju on uuritud (hinnatud) varasemas menetluses, tuleb esitada selle uuringu tulemused, alternatiivid ja alternatiivide kõrvalejätmise põhjused (§ 86 lg 3). Varasema KMH tulemused tuleb liita uuele loa andmise menetlusele ja KMH menetlusele ja neid tulemusi peab loa andmisel arvestama (§ 90 lg 3). Tuleb esitada ka info selle kohta, kas on olnud kavandatava tegevuse faktilises või õiguslikus olukorras või kättesaadavates teadmistes fundamentaalseid muutuseid (§ 86 lg 3).

Avalikkuse osalemine on reguleeritud §-s 87. Oluline on, et avalikkuse esindajal ei ole õigust peale tähtaja möödumist ettepanekuid esitada, sh kohtusse pöörduda (§ 87 lg 1 p 3 ja lg 4), v.a eraõiguslikud nõuded. See on liiga piirav faktor. Olulise uue tõendi ilmnemisel peaks olema võimalik menetlus uuendada.

Avalik väljapanek kestab 2 kuud (§ 87 lg 3). Selle aja jooksul vaatavad järelevalveasutus ja vajadusel ka kohalik omavalitsus vm asutused või eksperdid projekti taotluse ja vajaliku dokumentatsiooni läbi. Selle aja jooksul on avalikkusel võimalus esitada projekti suhtes põhjendatud vastuväiteid nii suuliselt kui kirjalikult. Kui projekt puudutab isiku õiguseid, siis isik peab seda mainima. Isikud, kes kolivad projekti mõjupiirkonda pärast avalikustamist, ei oma samuti õigust esitada vastuväiteid ja järelikult ka vaidlustada projekti lubavat haldusakti (§ 87 lg 4).

Pärast avalikku väljapanekut korraldatakse avalik istung arendaja ja nende isikutega, kes esitasid vastuväiteid. Hilinenud vastuväiteid arutatakse istungil, kuid neid ei lasta kohtus enam esitada (§ 88 lg 1). Avalikkuse esindajatel peab olema võimalik avalikul istungil eksperte jm tehniliste teadmistega asutuste esindajaid küsitleda (§ 88 lg 1). Kui pärast avalikku istungit ilmnevad uued andmed kavandatava tegevuse kohta, siis antakse taotlejale ja vastuväiteid esitanud isikutele õigus nendega tutvuda ja esitada oma arvamus (§ 88 lg 3).

Tõhusaks menetluseks ja huvide tasakaalustamiseks on luba andval asutusel õigus teatud osa menetlusest delegeerida mediaatorile, milleks võib olla teine asutus või organisatsioon (§ 89).

Luba andev asutus peab koostama kokkuvõtva ülevaate projekti keskkonnamõtjudest arendaja dokumentatsiooni, arvamuste, avalikkuse väljendatud seisukohtade ja enda uurimuse põhjal. Otsustaja peab hindama projekti keskkonnamõtjuid kokkuvõtva ülevaate põhjal ja võtma seda arvesse projekti suhtes otsuse tegemisel (§ 90 lg 2). KMH tulemuste arvestamine peab sisalduma haldusakti põhjenduses. Samuti peab põhjendama tehtud valikut, kui kaalutud on ka alternatiive (§ 90 lg 5).

Osahaldusakti andmisel peab KMH katma osahaldusakti reguleerimisesemeks olevate tegevuste keskkonnamõtjuid ja esialgse kogu tegevuse keskkonnamõtju, mida on võimalik identifitseerida vastavas planeerimisstaadiumis (§ 93 lg 1). Osahaldusaktiga tuvastatud asjaolud, järelkult ka KMH on järgmistes menetlustes siduvad, kui ei selgu uusi faktilisi või õiguslikke asjaolusid (§ 93 lg 2). Sama kehtib ka eelhaldusakti kohta (§ 94 lg 2). Eelnimetatud haldusaktidele lisaks eristatakse veel varajast nõusolekut, mis antakse arendaja riisikol ja mille võib anda ainult KMH aruande olemasolul vastavalt § 82 lg-le 2.

Kaalutusõigusega loa andmise menetluses on loa andmise eeltingimuseks KMH, sh alternatiivide KMH ja vastasmõtjude hindamine (§ 102 lg 1 p 1).

### Saksa kehtiv õigus

Vastavalt Saksa KMH seadusele on seaduse eesmärgiks tagada projektide keskkonnamõtju uurimine, kirjeldamine ja hindamine laiaulatuslikult ja õigeaegselt vastavalt standardpõhimõtetele ja hindamise tulemused võetakse arvesse projekti lubavates otsustes nii vara kui võimalik. KMH on loamenetluse osa. Detailselt on KMH reguleeritud föderaalses immissioonikontrolli määruses. Projektid, millele tehakse KMH on nt tuumarajatiste ehitamine, prügila rajamine, jäätmepeletustehaste rajamine, peamised elektrijaamad, maanteede- ja raudteede ehitus, hiljaaegu lisandus sellele linnaplaneerimine (sh kaubanduskeskuste ja parklate rajamine), tööstusalade rajamine, puhkekülade rajamine, aastaringelt tegutsevate hotellikomplekside ja laagripaikade rajamine, tuuleparkide rajamine.<sup>194</sup>

KMH tehakse kolmes etapis:

---

<sup>194</sup> Dr H. Schlemminger. Dr. Claus-Peter Martens. German Environmental Law for Practitioners. Second Edition. Kluwer Law International. Lk. 43-44.

1. Projekti KMH vajalikkuse identifitseerimine: kui tegevus kuulub lisasse 1, siis tuleb projekti keskkonnamõju hinnata, kui tegevus kuulub lisasse 2, siis tuleb KMH vajalikkust kaaluda. Vajaliku info kogumine ja uurimiseseme määratlemine arendaja ja haldusorgani poolt. Selles staadiumis avalikkust ei kaasata, kuna uurimiseseme määratlemisel avalikkus tõstatab probleeme, mis tavaliselt pole probleemiks. KMH eesmärgiks on probleemalade identifitseerimine, mitte kõigi keskkonnaaspektide hindamine;
2. Teiste pädevate asutuste ja avalikkuse kaasamine, sh teise riigi pädevate asutuste ja avalikkuse kaasamine, kui keskkonnamõju on piiriülene;
3. Viimases faasis peab pädev asutus tegema kokkuvõtte olulisematest mõjudest ja mõjude vastasmõjudest inimesele, taimestikule, loomastikule ja keskkonnameediale arendaja, teiste pädevate asutuste ja avalikkuse poolt antud ning haldusorgani poolt kogutud info põhjal. Vastasmõjude kirjeldamine on väga oluline keskkonna kui terviku kaitse seisukohalt.<sup>195</sup>

KMH tulemusi peab tegevusloa andmisel arvestama, kuid neil pole siduvat mõju.<sup>196</sup>

Kui tegevuseks on vaja mitu luba, siis nende tegevuste KMH-d moodustavad ühe terviku.<sup>197</sup> Vastavalt KMH seaduse § 14 lg-le 1 määratakse juhtiv asutus, kui tegevuseks on vaja mitu erinevat luba. Juhtiv asutus peab tegema koostööd vähemalt luba andva asutusega ja keskkonnakaitse asutusega. Luba andev asutus peab arvestama kogu tegevuse keskkonnamõjuga ja juhtiv asutus peab selle tagama (KMH seaduse § 14 lg 2).

#### Rootsi

KMH aruanne tuleb esitada koos keskkonnaloa taotlusega (§ 6 lg 1 lõik 1). Taotlus ja KMH aruanne avalikustatakse koos (§ 6 lg 8). Valitsusele on jäetud ulatuslik diskretsiooniruum osade tegevuste vabastamiseks KMH-st või määrata lisaks koodeksile veel mõnede tegevustele KMH kohustus nt inimese tervise kaitse kaalutlustel (§ 6 lg 1 lõik 2).

Koodeks sätestab avalikkuse kaasamise kohustuse (§ 6 lg 4 lõik 1, lg 5, lg 8, lg 9) KMH menetluses. Otsuse KMH algatamise või algatamata jätmise kohta teeb maavalitsus ja seda ei saa edasi kaevata. KMH aruande heakskiitmise või heakskiitmata jätmise otsust saab vaidlustada üksnes koos lõppotsusega (§ 6 lg 9). Eestis saab KMH menetlustoiminguid eraldi vaidlustada.<sup>198</sup>

Paragrahv 9 lg 6 sätestab valitsusele õiguse nõuda luba teatud tegevuste (vabrikud, heitvee pinnasesse juhtimine, jäätmekäitlus jne) puhul. Koodeks annab võimaluse ka vabatahtlikuks loa taotlemiseks (§ 9 lg 6 lõik 3), sest järelevalveasutus võib luba nõuda ka siis, kui valitsus ei nõua (§ 9 lg 6 lõik 2). Selline ebakindel lahendus ei sobi Eesti õiguskorda, kuna on vastuolus õiguskindluse põhimõttega.

<sup>195</sup> Dr H. Schlemminger. Dr. Claus-Peter Martens. German Environmental Law for Practitioners. Second Edition. Kluwer Law International. Lk 44-45.

<sup>196</sup> Samas. Lk 45.

<sup>197</sup> Samas. Environmental Impact Assessment Act § 2 lg 1. Lk 751.

<sup>198</sup> Riigikohtu halduskollegiumi 28. veebruari 2007. a lahend nr 3-3-1-86-06. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222497382\\_04.01.2008](http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222497382_04.01.2008).

Koodeksi § 12 lg 6 sätestab, et kui tegevuseks ei ole koodeksi kohaselt luba vaja, kuid sellel võib olla oluline keskkonnamõju, siis peab kavandatava tegevuse arendaja teavitama keskkonnajärelevalve asutust vastavalt §-le 26. See õigusnorm on problemaatiline, sest isik ei pruugi teada tegevusega kaasnevaid keskkonnariske. Sellisel juhul peab ettevõtja alati järelevalveasutust teavitama ja konsulteerima riskide maandamiseks. Selline kohustus on ettevõtlusvabaduse seisukohalt liigselt piirav lahendus ja Eesti jaoks sobimatu. Riik peab suutma identifitseerida olulise keskkonnamõjuga loakohustuslikud tegevused.

Rootsi keskkonnakoodeksi § 17 lg 3 sätestab keskkonnamõju olulisuse määramise järgmised kriteeriumid, kui KMH ei ole otseselt kohustuslik:

- tegevuse ulatus on või on tõenäoliselt oluline või tugevalt sekkuv arvestades koodeksiga edendatavaid huve vastavalt § 1 lg-le 1 (koodeksi eesmärk);
- loakohustuslik tegevus väljaspool erikaitsealasid (need määratakse EL direktiivi alusel) võib tõenäoliselt kahjustada nende alade looduslikku väärtust oluliselt;
- tegevus toimub koodeksi § 4 lg-s 6 nimetatud valgaladel.

Haldusorgani ja kohaliku omavalitsuse kohustused lubade andmisel:

1. tegevuse avalikustamine;
2. avaliku istungi korraldamine;
3. kohapealne kontroll;
4. konsulteerimine teiste pädevate asutustega (§ 19 lg-d 1–5).

Holland

Hollandis kehtestatakse olulise keskkonnamõjuga tegevuste, sh tegevuste, millel võib olla koosmõjus teiste tegevustega oluline keskkonnamõju, nimekiri alamaktiga (*order in council*) (KKS § 7.2 lg-d 1 ja 2). Kui otsustatakse lubada tegevust, mis ei ole sätestatud eelnimetatud määruses, siis peab otsustaja enne otsustamist sellest teavitama keskkonnaministrit (KKS § 7.3 lg 1). Alamaktiga sätestatakse ka tegevuste nimekiri, mille puhul peab pädev asutus kaaluma, kas algatada KMH või mitte (KKS §§ 7.4, 7.8a ja 7.8b). Kaalutusotsuse tegemiseks on ette nähtud kriteeriumid § 7.8b lg-s 4. KMH algatamine tuleb otsustada loa andmise menetluse võimalikult varajases staadiumis (KKS § 7.8d).

KMH aruande ettevalmistamise ja sisu nõuded on sätestatud KKS §§ 7.9–7.16. KMH aruande võib ette valmistada ka pädev asutus.

Kui pädev asutus ei valmista ette KMH aruannet, siis peab arendaja selle esitama pädevale asutusele (KKS § 7.17). KMH aruande menetlusreeglid on sätestatud §§ 7.17–7.26. KMH aruanne avalikustatakse koos otsuse eelnõuga ja selle kohta võib arvamust avaldada (KKS §§ 7.20, 7.21, § 7.23 ja 7.30 lg 1).

Keskkonna- ja põllumajandusministrid võivad ühiselt vabastada isiku KMH aruande koostamisest, kui sellele tegevusele on juba tehtud piisavat infot andev KMH või üldistes huvides on, et tegevust alustatakse kiiresti (hädaolukord) (KKS § 7.5 lg 1).

Avalikkuse kaasamine ja pädevate asutustega konsulteerimine on KMH ja loa andmise menetluse osa eriti tundlikel aladel või väga saastatud aladel (KKS § 7.6 lg 1 ja 2). Selline sõnastus on problemaatiline, sest esiteks, kes ja milliste kriteeriumide alusel hindab ala tundlikkust või saastatust ning teiseks peab keskkonnaotsuste tegemise üldpõhimõtte kohaselt (sätestatud ka Arhusi konventsioonis ja KMH direktiivis) olema avalikkus kaasatud igasuguste keskkonnaotsuste tegemisse.

Hollandis avalikustatakse keskkonnamõju hindamise aruanne koos otsuse eelnõuga (KKS §§ 7.20, 7.21, § 7.23 ja 7.30 lg 1). Samas on jäetud võimalus arvamust avaldada ka KMH aruandele eraldi enne loa ettevalmistamist, kui KMH aruannet hinnatakse haldusorgani poolt ja KMH aruande võib avalikustada ka koos loa taotlusega.

Pädev asutus peab arvestama kõiki keskkonnamõjusid tegevust lubava otsuse tegemisel (KKS § 7.35 lg 1).

Võimaliku piiriülese mõjuga tegevuste suhtes on erisätted (KKS §§ 7.38a–7.38g). Need hõlmavad põhiliselt infovahetust ja riikidevahelist koostööd.

Olulise negatiivse keskkonnamõjuga tegevuse puhul võidakse nõuda meetmete rakendamise ja vastutuskindlustuse olemasolu (KKS § 8.15 lg 1). Kindlustus reguleeritakse täpsemalt alamaktiga.

Kolmeteistkümnes peatükk sätestab keskkonnalubade andmise haldusmenetluse. Paragrahv 13.1 sätestab, et keskkonnalubade andmisele kohaldatakse haldusmenetluse seadust. Paragrahvid 13.2–13.11 sätestavad erisused keskkonnalubade menetluses. Kui üks ettevõtja esitab mitu taotlust, siis tuleb neid koordineerida vastavalt §§ 14.1–14.16. **Erinevate otsuste jaoks tehakse üks KMH aruanne või otsustatakse ühe aruande koostamine vajadusel** (§ 14.5 lg 1 ja lg 2 ja § 14.10). Erinevate lubade menetlused ühendatakse, kui tegemist on ühe arendajaga. Koordineeriv asutus peab jälgima, et erinevad asutused konsulteeriksid üksteisega, et tagada erinevate otsuste kooskõla (§ 14.14 lg 3 p b).

Hollandi KKS § 7.8b lg 4 sätestab järgmised olulise keskkonnamõju määratlemise kriteeriumid:

- tegevuse iseloom;
- tegevuse asukoht;
- teised tegevused samas asukohas;
- mõjude iseloom.

Prantsusmaa

Koodeksi §§ L121-1 kuni L121-14 sätestavad Riikliku Avatud Vaidluse Komisjoni rolli keskkonnaotsuste kujundamisel mediaatorina arendaja, otsustaja ja puudutatud elanikkonna vahel ning avatud menetluse korraldamist.

Paragrahvid L122-1 kuni L122-3 sätestavad projektipõhise KMH alused ja korra, sh delegatsiooninormi menetlusreeglite kehtestamiseks. Olulise keskkonnamõjuga objektide kavandamisel tehakse avalik küsitlus, milleks on loodud spetsiaalne komisjon ja menetlusreeglid (§§ L123-1 kuni L123-16).

Haldusorgan peab avalikkuse kaasamisel tagama, et avalikkus saaks täieliku info, et esitada arvamusi, ettepanekuid ja vastuväiteid (§ L123-9 lg 1).

KMH aruanne avalikustatakse ja aruandes peavad sisalduma isikute vastuväited ja arendaja vastused nendele (§ L123-10).

### **5.3.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus**

#### 5.3.2. 1. KMH eesmärgid

KMH-l peaks olema kolm eesmärki:

1. Vältida või vähendada tegevusega kaasnevat negatiivset keskkonnamõju;
2. Anda tegevusloa andjale teavet kavandatava tegevuse keskkonnamõju kohta;
3. Kaasata avalikkus keskkonnaotsuse tegemise menetlusse.

#### 5.3.2. 2. KMH õiguslik tähendus

1. KMH aruande heakskiitmine on menetlustoiming. Selguse huvides võiks selle seaduses sätestada. KMH ei ole veel loa andmise protsess, vaid on vahendiks otsuse tegemisel. Loa andmisele on üldosa loamenetluse jaos ja eriosades sätestatud eraldi menetlus. KMH tulemus ehk aruanne on tõendiks haldusmenetluses. KMH aruande heakskiitmise või heakskiitmata jätmisega ei määrata siduvalt kindlaks lõpliku haldusakti tingimusi. Haldusorgan peab arvestama KMH aruandega, kuid võib selle arvestamisest keelduda põhjendusega. Haldusorgan võib jätta haldusakti andmata KMH aruande heakskiitmise korral.

2. Negatiivne KMH tulemus on kaudselt loa andmisest keeldumise aluseks. Selle eesmärgi saavutamiseks võiks olla seaduses järgmine sõnastus: „*tegevusluba ei anta, kui tegevusega kaasneb keskkonnaohu ja KMH tulemusena on välja selgitatud, et seda ei ole võimalik vältida*“. Negatiivne KMH aruanne iseenesest ei saa olla loa andmisest keeldumise aluseks, selleks saab olla keskkonnaohu, mida pole võimalik vältida. See lahendus peaks olema haldusmenetluse peatükis loa andmisest keeldumise alusena.

Haldusorganil on keskkonnavalase otsuse tegemiseks vaja võimalikult täpset ja ulatuslikku adekvaatset infot, mida ei ole võimalik saada ilma KMH-ta. Kui haldusorgan otsustab eirata KMH aruandes esitatud analüüsi



tulemusi, siis peab seda põhjendama sama põhjalike ja samatasemeliste teaduslike argumentidega nagu on esitatud KMH aruandes. KMH eesmärgiks on aidata haldusorganil otsustada, andes vajalikku infot. Kui haldusorgan otsustab sellist infot arvestamata, mõjutab see otsust. Näiteks võib haldusorgan anda loa maavara kaevandamiseks, kui KMH aruandes on kirjeldatud, et see tegevus tõenäoliselt saastab põhjavett või tõmbab kohalike elanike kaevud tühjaks. Sellisel juhul ei tohiks haldusorgan riskida negatiivse tagajärje saabumisega, vaid peaks arvestades KMH tulemust ja lähtudes ettevaatuspõhimõttest maavara kaevandamisloa andmisest keelduma või kohustama võtma tarvitusele piisavaid mõjude leevendamise vahendeid.

#### 4.2.1.2.3. KMH integreerimine planeerimis- ja/või keskkonnamoamenetlusesse

Oluline on, et ühe arendusprojekti jaoks vajaminevate erinevate otsuste jaoks tehakse üks KMH aruanne, et vältida tegevuste killustumist, mis on kahjulik nii arendaja kui keskkonnakaitse seisukohalt. Arendajale on oluline, et tema tegevusi vaadataks tervikuna, ühe projektina. Samuti peab tegevust vaatlema tervikuna keskkonnakaitse seisukohalt, kuna keskkonnas ei ole piire.

A. Arvestades lähtekaalutlustes kirjeldatud „hakitud“ menetluse probleemi ja Euroopa Kohtu seisukohta teha terviklik KMH võimalikult varajases staadiumis, **tuleb KMH teha detailplaneeringu menetluse raames kogu kavandatava tegevuse suhtes tervikuna – kõigi aspektide osas.**<sup>199</sup> Detailplaneeringu menetluse raames on KMH tegemine kõige õigem, kuna see dokument käsitleb tegevust tervikuna. Keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) direktiivi (2001/42/EÜ) art 11 lg 2 sätestab, et nende kavade ja programmide puhul, mille keskkonnamõju hindamise kohustus tuleneb üheaegselt KSH direktiivist ja ühenduse muudest õigusaktidest, võivad liikmesriigid sätestada kooskõlastatud või ühise menetluse, mis vastab ühenduse asjaomaste õigusaktide nõuetele, et muu hulgas vältida mitmekordset hindamist.<sup>200</sup> Seega lubab KSH direktiiv detailplaneeringu faasis hinnata kõiki mõjusid. KMH ja KSH direktiivi analüüsimisel võib teha järelduse, et detailplaneeringule saab kohaldada KMH nõudeid KSH erisustega, kui otsustatakse, et KMH tuleks teha juba detailplaneeringu faasis.

Võimalik on kehtestada KMH menetlusele järgmised KSH direktiivist tulenevad nõuded:

- alternatiivide kaalumise kohustus, sh nullalternatiivi kaalumine;
- konsulteerimine asjaomaste asutustega;
- seiretingimuste kehtestamine;

Probleemiks võib kujuneda nõue, et KSH puhul on tulemuste arvestamise kohustus kava koostamisel (KSH tulemused integreeritakse kavasse), KMH puhul otsuse kehtestamisel (KMH tulemuste alusel otsustatakse, kas ja millistel tingimustel luba välja anda). Samas on KSH direktiivi kohaselt KSH aruanne osa

<sup>199</sup> Keskkonnaministeerium ja kodifitseerimiskomisjon ei toeta seda alternatiivi, seega kasutame eelnõu ettevalmistamisel varianti B – KMH menetlus integreeritakse loamenetlusesse.

<sup>200</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juunist 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V1&T2=2001&T3=42&RechType=RECH\\_naturel&Submit=Otsing](http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V1&T2=2001&T3=42&RechType=RECH_naturel&Submit=Otsing) 21.01.2007; Viidatud: W. Sheate *et al.* The Relationship between the EIA and SEA Directives. Final Report to the European Commission. Imperial College. London. August 2005. lk 9. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final\\_report\\_0508.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final_report_0508.pdf) 31.03.2007

dokumentatsioonist, mis tähendab, et otseselt ei nõuta aruande integreerimist strateegilisse planeerimisdokumenti, sh planeeringusse.<sup>201</sup>

Detailplaneeringu kehtestajaks on kohalik omavalitsus. Detailplaneering tuleb enne kehtestamist kooskõlastada keskkonnateenistusega, kui KMH tehakse detailplaneeringu menetluses.

**B. Alternatiiviks on hinnata keskkonnamõju integreeritud keskkonnavalda menetluse raames, kui detailplaneeringu menetluses ei ole võimalik kõiki mõjusid hinnata või detailplaneeringut ei koostata.**

Kui loa andmisele eelnevad eel- või osahaldusaktid, siis võib KMH teha üksnes osahaldusakti või eelhaldusakti suhtes tingimusel, et igas järgnevas etapis arvestatakse eelmise etapi KMH tulemusi ja hinnatakse uue etapiga võrreldes ka vastasmõjusid. Analoogiline regulatsioon on Saksa koodeksi eelnõus. See eeldab aga koordineeriva asutuse olemasolu, kes kõik load ja nendele tehtud KMH lõpuks üle vaatab, et ei esineks lünki või seoste puudumist erinevate etappide vahel.

Hollandis tehakse erinevate otsuste jaoks üks keskkonnamõju hindamise aruanne või otsustatakse ühe aruande koostamine vajadusel (KKS § 14.5 lg 1 ja lg 2 ja § 14.10). Erinevate lubade menetlused ühendatakse, kui tegemist on ühe arendajaga. Määratakse koordineeriv asutus, mis peab jälgima, et erinevad asutused konsulteeriksid üksteisega, et tagada erinevate otsuste kooskõla (§ 14.14 lg 3 p b). Saksa kehtivas KMH seaduses sätestatakse, et kui tegevuseks on vaja mitu luba, siis nende tegevuste KMH-d moodustavad ühe terviku. Vastavalt Saksa KMH seaduse § 14 lg-le 1 määratakse juhtiv asutus, kui tegevuseks on vaja mitu erinevat luba. Juhtiv asutus peab tegema koostööd vähemalt luba andva asutusega ja keskkonnakaitse asutusega. Luba andev asutus peab arvestama kogu tegevuse keskkonnamõjuga ja juhtiv asutus peab selle tagama (KMH seaduse § 14 lg 2).

Eestis tuleks kasutada Hollandile ja Saksamaale analoogilist regulatsiooni. Menetluste ühendamise peaks lähtuma arendajast, mitte otsustajast nagu KeHJS-s praegu on ja peaks olema koordineeriv asutus, kes kogu projekti üle vaatab. Sellisel juhul tagatakse kogu tegevuse terviklik hindamine. Eestis võiks selliseks koordineerivaks asutuseks olla Keskkonnaministeerium. Keskkonnaministeerium kui keskkonnamõju hindamise järelevalvaja peaks tagama, et kogu projekti keskkonnamõju hinnatakse terviklikult ja kõigi lubade keskkonnamõju hindamised oleks lõpuks ühendatud, et tuleks välja kogu tegevuse tegelik keskkonnamõju.

KeHJS §11 lg-d 5 ja 6 võimaldavad vältida topelthindamist, kui mingis eelnevas etapis on tegevuse keskkonnamõju hinnatud ja otsustajal on piisavalt teavet. Sarnased regulatsioonid on ka Soomes ja Hollandis. Leian, et need sätted on vajalikud ja peavad jääma ka keskkonnaseadustiku üldosasse, kuid

---

<sup>201</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juunist 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta.

need ei tohi muutuda aluseks keskkonnamõju hindamata jätmisele, kui teavet piisavalt ei ole. Seda peaks jälgima koordineeriv asutus ehk keskkonnamõju hindamise järelevalvaja.

#### 5.3.2. 4. KMH kohustuslikkus ehk ulatus

1. KMH direktiivi I lisas loetletud tegevuste KMH on kohustuslik ja see nimekiri on KeHJSga üle võetud ning peaks jääma samaks ka keskkonnaseadustikus. Tegevusalade loetelu võib olla seaduse lisas. Üldosasse sellise detailsuse astmega loetelu ei sobi.

2. KMH direktiivi II lisas on tegevused, mille keskkonnamõju tuleb hinnata siis, kui liikmesriik seda vajalikuks peab kas iga konkreetse juhtumi mõju hindamisel või kehtestatud künnisvõimsuste või kriteeriumide abil. See tähendab, et liikmesriikidel on teatav otsustusvabadus, millal tuleks II lisas sätestatud tegevuste keskkonnamõju hinnata. KMH direktiivi III lisas on sätestatud keskkonnamõju hindamise algatamise kriteeriumid, kui tegemist on lissasse II jäävate tegevustega. Liikmesriigil on õigus sätestada täiendavad kriteeriumid, et täpsustada keskkonnamõju hindamise objektide loetelu ja sellisel juhul ei ole tegevuse keskkonnamõju hindamata jätmine direktiivi eesmärgist kõrvalekaldumine. KeHJS alusel on kehtestatud VV määrusega direktiivi lisa II tegevuste täpsustatud loetelu ja seaduse § 6 lg-s 3 on sätestatud vastavad kriteeriumid hindamiseks, kas tegevusel on oluline keskkonnamõju. Selles osas regulatsioon muutmist ei vaja peaks nii jääma ka keskkonnaseadustikus.

3. KMH algatamise või algatamata jätmise otsus on menetlustoiming, kuna sellega ei tekitata, muudeta ega lõpetata õigusi ega kohustusi. Samuti ei määrata sellise menetlustoiminguga midagi õiguslikult siduvalt kindlaks järgnevateks menetlusetappideks.

4. KeHJS § 3 p 2 (Natura ala KMH) tuleks reguleerida eraldi haldusmenetluse peatükis, kuna Natura hindamine on teistsugune, kui KMH tavapäraselt. Euroopa Kohus on leidnud, et Natura hindamine peab olema nii põhjalik, et arvestatakse Natura-alasid mõjutavate tegevuste kõigi aspektidega, mitte ainult kõige tõenäolisemate mõjudega ja kõrvaldada tuleb kõik kahtlused olulise mõju puudumise või esinemise suhtes. Samuti on vaja küsida Euroopa Komisjoni arvamust, kui tegemist on avalikkuse jaoks esmatähtsate põhjustega ja kavandatav tegevus või strateegiline planeerimisdokument võib mõjutada Natura 2000 alal esinevat EL direktiivi 92/43/EMÜ mõistes esmatähtsat elupaigatüüpi või esmatähtsat liiki.

#### 5.3.2. 5. KMH menetlus

1. Peale KMH algatamist koostab arendaja koos eksperdiga KMH programmi, mis tuleb avalikustada. KMH järelevalvaja kiidab KMH programmi heaks. Programm on KMH lähteülesanne.

Avalikkuse kaasamise kohustus KMH menetlusse programmi koostamise etapis tuleneb KMH direktiivi art 6 lg-st 2 ja Arhusi konventsiooni art 6 lg-st 2e. Programmi avalikustamine on oluline, kuna programmiga määratakse keskkonnamõju hindamise ese ja see tagab võimalikult varajases staadiumis avalikkuse osalemise hinnatavate võimalike mõjude kindlakstegemisel. Keskkonnamõju hindamise programmi avalikustamisest teavitatakse laiale ringile isikutele, ka neile, kes ei ole menetlusosalised. See on vajalik, et keskkonnamõju hindamise protsessi kaasata võimalikult palju erineva hariduse ja kogemustega inimesi

(mitte ainult menetlusosalisi), et avastataks keskkonnamõju hindamise algatamisel esinevad võimalikud vead. See on kooskõlas haldusmenetluse seaduse §-ga 49 ning KMH põhimõtetega.

2. KMH programm tuleks avalikustada koos planeeringu algatamise või tegevusloa taotlusega. KMH programm on vahetult seotud planeeringu algatamise või tegevusloa taotlusega ja seega välditakse topeltavalikustamist.

3. Peale KMH programmi heakskiitmist hindab ekspert kavandatava tegevuse keskkonnamõju ja koostab KMH aruande, mis tuleb samuti avalikustada. KMH aruannet ei saa enne avalikustamist heaks kiita, kuna avalikustamine on oluline osa KMH menetlusest ja heakskiitmine sõltub mõnikord ka avalikkuse arvamusest. Heakskiitmata KMH aruannet ei saa avalikustada koos planeeringu või loa eelnõuga. Seega tuleb teha ikkagi kaks avalikustamist – üks KMH aruandele ja teine planeeringu või loa eelnõule. Need on erinevad menetlused ja neid ei saa ühendada. KMH aruande avalikustamise kohustus tuleneb KMH direktiivi art 6 lg-st 3 ja Arhusi konventsiooni art 6 lg-st 6b.

4. KMH programmi (KeHJS § 13) ja aruande (KeHJS § 20) sisu on KMH direktiiviga kooskõlas ja üldjoontes muutmist ei vaja. Vaja on teha mõningaid rakenduspraktikast tulenevaid redaktsioonilisi täpsustusi. KMH meetodika on teadlaste pärusmaa ja seadus seda reguleerima ei peaks.

5. KMH programmi ja KMH aruande avaliku väljapaneku tähtaeg on 2 nädalat tulenevalt HMS-st<sup>202</sup>, mis võiks jääda samaks, kuid keskkonnaseadustikus tuleks täiendada regulatsiooni klausliga, et arvestades KMH komplitseeritust või tegevuse laadi, peab haldusorgan avalikustamise tähtaega vajadusel pikendama.

6a. Ettepanekuid kavandatava tegevuse kohta peaks saama esitada igaüks, kes soovib. Reeglina osalevad KMH menetluses isikud, kelle õigusi kavandatav tegevus võib piirata või puudutatud isikud. Selline on kehtiva KeHJS regulatsioon ja pole praktikas probleeme tekitanud.

6.b. Alternatiiv: ettepanekuid esitavad üksnes puudutatud isikud – isik peab näitama oma põhjendatud huvi seoses kavandatava tegevusega. Teise ettepaneku eeliseks on, et menetlusosaliste ring konkretiseerub ja see võib menetlust lihtsustada. Puuduseks on, et isik ei pruugi alati osata põhjendada oma puutumust ja otsustaja ei pruugi osata puutumust õieti hinnata.

7. Ettepanekuid peaks saama esitada reeglina avaliku väljapaneku ajal. Avalikul istungil peaks reeglina arutama üksnes neid ettepanekuid, mida esitati avaliku väljapaneku ajal. Praegu see nii ei ole ja see on põhjustanud olukordi, kus avalik istung ei ole täitnud oma eesmärki – ei ole jõutud kõiki osapooli rahuldava lahenduseni. Arendaja peab saama vastused ette valmistada. Ootamatud küsimused ei võimalda istungi päevakavast kinni pidada ja istung võib nurjuda. Arendaja peaks vastama nendele küsimustele, mis esitatakse alles istungil ja millel on menetluses oluline tähtsus, hiljem kirjalikult. Kui avalikul istungil vastati

---

<sup>202</sup> Haldusmenetluse seadus (RT I 2001, 58, 354; 2007, 24, 127)

küsimusele ammendavalt, siis kirjalikult küsimuse esitanud isikule vastama ei pea. Uute oluliste asjaolude tõusetumisel on võimalik ka menetluse uuendamine HMS § 44 lg 1 p 2 alusel.

8. Avaliku istungi peaks korraldama otsustaja ning arutelul peaks osalema otsustaja ja arendaja ning vajadusel ka ekspert. Praegu korraldab arutelu arendaja, kuid tõhusa ja menetlust mitte pidurdava arutelu toimumise huvides on oluline, et seda teeks haldusorgan kui riigivõimu esindaja. Avalik istung on menetlustoiming ja on igati loogiline, et selle korraldab otsustaja. Eksperti kohalolek on vajalik juhtudel, kui arendaja ei ole suutnud kõigile küsimustele ammendavaid vastuseid ette valmistada või on alust arvata, et arutamisel võidakse esitada detailsemaid küsimusi, millele arendaja ei oska vastata.

9. Menetluskulud, sh tasu eksperdile, kannab arendaja. See on kooskõlas *saastaja maksab* põhimõttega ja nii on see ka kehtivas KeHJS-s.

10. KMH järelevalvaja funktsioon jääb samaks nagu kehtivas KeHJS-s, sellele peaks lisanduma detailplaneeringu või keskkonnaloa menetluse ja KMH menetluse koordineerimise ülesanne, arvestades punktis KMH menetluse planeerimis-/loamenetluse integreerimise punktis toodud ettepanekut.

11. Avalikkuse teavitamine võiks olla kogu haldusmenetluse osas ühtsete reeglite alusel, vt loamenetluse analüüsi.

#### 5.3.2. 6. Keskkonnanõuded

Keskkonnanõuded on vajalikud konkreetse tegevuse jaoks arvestades tegevuse ja mõjutatava keskkonna eripära. Seadusega ei ole võimalik ette näha kõiki negatiivse keskkonnamõju leevendusmeetmeid. Negatiivse keskkonnamõju leevendusmeetmed on ajas muutuvad ja arenevad nagu parim võimalik tehnika, mida pidevalt täiustatakse. Seega peaks keskkonnanõudeid saama määrata keskkonna ning inimese tervise ja heaolu huvides kaalutusõiguse alusel.

1. KMH aruanne on informatiivne dokument ja selle heakskiitmine haldustoiming, millega ei anta siduvaid kohustusi. Siduvaid kohustusi saab määrata keskkonnaloaga ja selleks peab seaduses olema alus. Seega ei peaks ka KMH aruandes olema siduvaid keskkonnanõudeid. Keskkonnanõuete määramine peaks olema keskkonnaloa andja pädevuses. Kui loa andjaks on kohalik omavalitsus, siis peaks keskkonnanõuded määrama keskkonnateenistus, kuna kohalikus omavalitsuses ei ole reeglina keskkonnaspetsialisti. Seaduses tuleks panna loa andjale kohustus kaaluda KMH aruandes esitatud leevendusmeetmeid, kuid see ei peaks olema KMH aruandes sisalduvate meetmete arvestamise kohustus. Sellise sõnastuse korral on diskretsiooni teostamine kohtulikult kontrollitav.

2. Keskkonnanõuete määramise alused sobivad kõige paremini keskkonnaseadustiku eriosasse keskkonnaloa tingimuste määramise sätetesse nagu kehtivas maapõuseaduses.

Maapõuseaduse § 18 lg 2 p 4 sätestab: üldgeoloogilise uurimistöo loale ja uuringuloale märgitakse maapõue kaitse tagamise ning inimese tervisele, varale ja keskkonnale avaldatava kahjuliku mõju

vähendamise nõuded. Maapõueseaduse § 35 lg 2 p 8 sätestab: kaevandamisloale märgitakse nõuded, mis seatakse maapõue kaitse ja maavaravarude ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning inimese tervisele, varale ja keskkonnale kaevandamisest tuleneva kahjuliku mõju vähendamiseks.<sup>203</sup>

3. Keskkonnanõuete määramise üldine alus võiks olla keskkonnaseadustiku üldosas haldusmenetluse peatükis, kuna nõuete määramise alused on kõigis eelloetletud seadustes samad – negatiivse keskkonnamõju vältimine või vähendamine.

#### 5.3.2. 7. Eksperdi roll ja vastutus KMH menetluses

1. Kui vale ekspertarvamuse (sõltumata sellest, kas teadvalt või mitte) tõttu tuleb keskkonnaluba tühistada või oluliselt muuta ja see põhjustab kahju käitajale, siis on riigivastutuse seaduse alusel vastutajaks haldusorgan, kes andis ekslikult loa, kuid riik peaks saama eksperdilt kahju hüvitise tagasi nõuda, kui tõendab ära, et eksimise põhjustas eksperdi valearvamus. Selliseks riigipoolseks nõudeks peab seaduses alus olema.

2. Arendaja peaks sõlmima lepingu eksperdiga KMH aruande koostamiseks peale programmi heakskiitmist KMH järelevalvaja poolt ja leping peab põhinema heakskiidetud KMH programmil. Kui programmi koostamisele kaasatakse ekspert, siis tuleb selleks sõlmida eraldi leping. Selliselt välditakse lepingus, arendaja jaoks soodsalt, kuid keskkonnale ja kohalikele elanikkonnale kahjulikult, KMH eseme kitsendamist võrreldes programmiga.

3. Eksperdile KMH menetluses kui haldusmenetluse ühes liigis peaksid kohalduma üldised haldusmenetluse eksperdi nõuded. Eksperdi õigused ja kohustused ning tööpõhimõtted on reguleeritud haldusmenetluses HMS §-s 39. See säte ei reguleeri nõudeid eksperdile. Nõudeid keskkonnamõju hindamist läbiviivale eksperdile reguleerib KeHJS § 15 lg 1, kuid ei kehtesta nõuet erapooletusele. KeHJS-i muudatusega kavatakse see probleem lahendada ja sätestada, et keskkonnamõju ei või hinnata isik, kes on sellest isiklikult huvitatud<sup>204</sup>.

4. Teadvalt vale eksperdiarvamuse andmine tuleks kriminaliseerida analoogiliselt kohtumenetlusele. KMH eksperdi arvamus ei ole küll siduv, kuid on põhiline informatsiooni allikas tegevuse lubamise otsustamisel. Teadvalt vale arvamus võib ettevõtjale, kohalikele elanikele või keskkonnale põhjustada olulise kahju. Eksperti peab saama sellisel juhul kriminaalkorras karistada.<sup>205</sup>

Muus osas eksperdi regulatsioon muutmist ei vaja.

<sup>203</sup> RT I 2004, 84, 572; 2007, 66, 408

<sup>204</sup> Eelnõu on kooskõlastamisel eõiguses:

[http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC\\_ELEHT=205563&did=205555&kkring=205563&ver=&nr=1](http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_ELEHT=205563&did=205555&kkring=205563&ver=&nr=1)  
16.01.2008.

<sup>205</sup> **Eksperdi tahtliku valearvamuse kriminaliseerimist tuleb veel analüüsida ja arutada.**

#### 5.3.2.8. KMH erisused

1. Ehitusprojekti koostamise käigus ei peaks saama keskkonnamõju hinnata, kuna KMH tehakse detailplaneeringu menetluse raames. Ka siis, kui KMH tehakse keskkonnaloa menetluses, ei peaks ehitusprojektile KMH-d tegema, sest ehitusprojekt ei käsitle keskkonnaküsimusi.

2. Maavaravaru kaevandamise lõpetamisega ja prügila sulgemisega seotud KMH tuleks viia keskkonnaseadustiku eriosasse, sest need on eriosade teemad.

3. Natura 2000 võrgustiku ala mõjutava tegevuse KMH tuleb eraldi osana keskkonnaalase haldusmenetluse peatüki keskkonnamõju hindamise jaos.

4. Piiriülese keskkonnamõju hindamise regulatsioon võiks jääda üldosasse sellisel kujul nagu on kehtivas KeHJS §-s 30. See on kooskõlas Espoo konventsiooni nõuetega.

## 5.4. Teise jao 2 jaotis - Keskkonnamõju strateegiline hindamine

### 5.4.1. Lähtekaaluks

#### 5.4.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) eesmärgiks on keskkonnakaaluksude integreerimine teatud kavade koostamisse ja vastuvõtmisse, mis tõenäoliselt mõjutavad oluliselt keskkonda. KSH menetluse reguleerimine on vajalik selleks, et tagada kavade rakendamise kaasneva mõju arvessevõtmine nende koostamise ajal ja enne nende vastuvõtmist, see annab ettevõtjatele tegutsemiseks järjepidevama raamistiku ning aitab kaasa säästlikumate ja tõhusamate lahenduste leidmisele. KSH-t tuleb pidada üheks olulisemaks vahendiks, mis aitab saavutada keskkonnakaitse kõrget taset.<sup>206</sup>

KSH regulatsioon on kehtivas õiguses põhjalikult reguleeritud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses (KeHJS)<sup>207</sup>. Keskkonnaseadustiku üldosas kehtestatud KSH regulatsioon järgiks suure osas sama ülesehitust ja sätteid, välja arvatud käesolevas analüüsis pakutud muudatused.

<sup>206</sup> H. Veinla. Keskkonnamõju hindamine kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. *Juridica* 2006/10, lk 696

<sup>207</sup> RT I 2005, 15, 87

#### 5.4.1.2. Üksikküsimused

##### 5.4.1.2.1. Kohaldusala

###### Eesti kehtiv õigus

Kehtiv KeHJS määratleb „strateegilise planeerimisdokumendi” mõiste (KeHJS § 31), mille alla kuuluvad kõik strateegilised planeerimisdokumendid, sh kavad, programmid, strateegiad, planeeringud ja muud analoogsed dokumendid, mille kehtestab Riigikogu otsusega, Vabariigi Valitsus, valitsusasutus, maavanem või kohaliku omavalitsuse organ õigusaktiga – seega kohalduvad kehtiva KeHJS nõuded nii arengukavadele kui planeeringutele.

KeHJS sätestab erisätted seoses selliste strateegiliste planeerimisdokumentide KSH menetlusega, mille alusel kavandatav tegevus võib oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala.

###### EL ja rahvusvaheline õigus

KSH nõue tuleneb EL direktiivist 2001/42/EÜ (KSH direktiiv)<sup>208</sup>, mille kohaldusalasse kuuluvad kavad ja programmid, mille koostab ja/või võtab vastu riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus või mille koostab asutus vastuvõtmiseks parlamendi või valitsuse õigusloomemenetluse kaudu ja mille koostamine on ette nähtud siseriiklikes õigusaktides.

Kavadele ja programmidele, mis iseenesest vastavad KSH kohustuse tekkimise kriteeriumidele, ent millega määratakse väikese piirkonna kasutamine kohalikul tasandil, tuleb hindamine läbi viia ainult siis, kui liikmesriigid otsustavad, et neil on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

KSH direktiiv näeb ette selliste kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise, mille suhtes on peetud vajalikuks korraldada hindamine loodusdirektiivi art 6 või 7 alusel seoses tõenäolise mõjuga asukohas.

###### Teiste riikide õigus

Saksa keskkonnakoodeksi eelnõus (19.11.07 seisuga<sup>209</sup>) sätestatakse KSH mõiste ja rakendusala ning menetluse põhinõuded. Kavade ja programmide loetelu, mille osas KSH läbiviimine on kohustuslik või mille osas tuleb KSH läbiviimist kaaluda, on esitatud koodeksi üldosa lisas 2. Maakasutuskavade (planeeringute)

<sup>208</sup> Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 197, 21.07.2001, lk 30-37)

<sup>209</sup> Kätesaadav arvutivõrgus: [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1\\_allgem\\_vorschriften.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1_allgem_vorschriften.pdf) (02.12.07)



osas on KSH menetlus vastavalt §-le 18 reguleeritud keskkonnakoodeksi eriosas. Analoogselt on ka Prantsusmaa keskkonnakoodeksis<sup>210</sup> reguleeritud planeeringute mõju hindamine planeerimisalase seadusandluse sätetega.

Planeeringute seisukohalt on teistsugune lahendus kehtestatud Taani KSH seaduses, mille kohaldusalasse jäävad ka planeerimisseaduse kohased kavad.<sup>211</sup>

#### 5.4.1.2.2. KSH ulatuse ja sisu määratlemine

##### Eesti kehtiv õigus

Kehtiva KeHJS kohaselt määratakse KSH ulatus KSH programmis, lähtudes strateegilise planeerimisdokumendi iseloomust ja sisust. KSH programmis määratakse ka isikud ja asutused, keda kavandatav tegevus võib eeldatavalt mõjutada või kel võib olla planeerimisdokumendi vastu põhjendatud huvi, samuti KSH ajakava jms. KSH programmi koostamisel peab programmi sisu osas seisukohta küsima olenevalt planeerimisdokumendi iseloomust vähemalt Sotsiaalministeeriumilt, Kultuuriministeeriumilt, Keskkonnaministeeriumilt, keskkonnateenistusel või kohaliku omavalitsuse organilt.

##### EL ja rahvusvaheline õigus

KSH direktiivi art 5 lõikes 4 on sätestatud, et keskkonnamõju hindamise aruandes sisalduva teabe ulatuse ja üksikasjalikkuse üle otsustamisel konsulteeritakse artikli 6 lõikes 3 osutatud asutustega. See tähendab, et direktiivi kohaselt peab KSH käigus toimuma selle ulatuse kindlaksmääramine („scoping”) ning selle tegemisel tuleb konsulteerida teatud asutustega.<sup>212</sup>

##### Teiste riikide õigus

Mitmetes EL riikides (nt Saksamaa, Prantsusmaa) toimub KSH ulatuse kindlaksmääramine pädeva asutuse poolt, konsulteerides vajadusel teiste asutustega; eraldi KSH programmi koostamist ja sellesse avalikkuse kaasamist ette ei ole nähtud.

<sup>210</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://195.83.177.9/code/liste.phtml?lang=uk&c=40>

<sup>211</sup> The Relationship between the EIA and SEA Directives. Imperial College London, 2005; lk 30. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final\\_report\\_0508.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final_report_0508.pdf) (26.12.07)

<sup>212</sup> Planeerimisseaduse ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi vastavus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivile 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Advokaadibüroo Raidla & Partners, 2005, lk 13

#### 5.4.1.2.3. KSH integreerimine kava menetlusse

##### Eesti kehtiv õigus

Kehtiv KeHJS (§ 40 lg 1) näeb ette, et KSH aruanne on „osa strateegilisest planeerimisdokumendist”. KSH algatatakse koos strateegilise planeerimisdokumendi algatamisega; strateegilise planeerimisdokumendi koostamisel peab arvesse võtma KSH tulemusi ja kinnitatud seiremeetmeid. Seega peaks KSH ideaalis olema integreeritud kava menetlusse selliselt, et kava koostamise käigus kujundatakse kavaga määratavad lahendused jooksvalt KSH tulemusi arvestades. Praktikast on õiguskantsler esitanud KeHJS regulatsioonile etteheiteid seoses planeerimismenetluse ja KSH menetluse ühildamise keerukusega.<sup>213</sup>

##### EL ja rahvusvaheline õigus

KSH direktiivi eesmärgiks on keskkonnakaalutluste integreerimine kavade ja programmide koostamisse ja vastuvõtmisse. KSH direktiivi kohaselt (art 4 lg 1) korraldatakse keskkonnamõju hindamine kava või programmi koostamise ajal ja enne selle vastuvõtmist või menetlusse andmist. KSH direktiivi eesmärgiks on tagada, et keskkonnamõju hindamise kaudu mõjutataks kavasid ja programme juba nende koostamise käigus, mitte pärast nende valmimist, kui keskkonnamõju hindamine võib olla informatiivne, ent selle mõjukus on vähemtõenäoline.<sup>214</sup>

##### Teiste riikide õigus

EL riikides on järgitud üldjoontes KSH direktiivi regulatsiooni. KSH on kavade ja programmide kehtestamise või muutmise haldusmenetluse eraldi osa (nt Saksamaa, Prantsusmaa, Ungari). Üldjuhul sisaldab KSH menetlus etappidena KSH algatamist, KSH ulatuse kindlaksmääramist, KSH aruande koostamise kohustust ja sellele esitatavaid sisunõudeid, ning KSH aruande ja kava eelnõu esitamist avalikkusele tutvumiseks ja ettepanekute esitamiseks. KSH aruanne peab olema koostatud enne seda, kui kava või programmi eelnõu avalikule väljapanekule esitatakse, üldjuhul esitatakse aruanne koos kava eelnõuga avalikule väljapanekule.

<sup>213</sup> Õiguskantsleri 2006.a. tegevuse ülevaade. Tallinn, 2007; lk 59

<sup>214</sup> Commission's Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923\\_sea\\_guidance.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf) (19.01.08)

#### 5.4.1.2.4. KSH aruanne

##### Eesti kehtiv õigus

KeHJS näeb ette KSH aruande koostamise kohustuse. KSH aruanne on osa strateegilisest planeerimisdokumendist, mis sisaldab üksikasjalikus loetelus (KeHJS § 40 lg 4) esitatud teavet.

##### EL ja rahvusvaheline õigus

KSH direktiivi art 5 lõike 1 kohaselt tuleb koostada keskkonnamõju hindamise aruanne, milles piiritletakse, kirjeldatakse ja hinnatakse kava või programmi rakendamisega kaasnevat tõenäolist olulist keskkonnamõju. KSH direktiiv käsitleb KSH aruannet kui eraldi dokumenti, mis on osa kava või programmi dokumentatsioonist.

KSH direktiivis on sätestatud üldnõuded KSH aruande sisule (art 5 lg 2) ning loetelu teabest, mis KSH aruandes peab sisalduma (direktiivi lisa I).

##### Teiste riikide õigus

Teistes riikides (Saksamaa, Prantsusmaa, Ungari) on ette nähtud KSH aruande kui eraldi dokumendi koostamise kohustus, samuti on kehtestatud KSH aruande sisunõuded. Prantsusmaal on sisu osas kehtestatud nõuded vaid üldiselt, täpsemad nõuded pannakse paika eraldi Conseil d'Etat (Riiginõukogu) määrusega.

#### 5.4.1.2.5. Konsulteerimine asutuste ja avalikkusega

##### Eesti kehtiv õigus

KeHJS näeb KSH menetluse erinevates etappides ette avalikkuse teavitamise (KSH algatamine või algatamata jätmine), samuti avalikkuse kaasamise (KSH programmi ja aruande avalik väljapanek). Samuti on ette nähtud teatud asutustega konsulteerimise kohustus KSH algatamise vajaduse osas ja KSH programmi koostamisel; nendele asutustele saadetakse ka teade KSH programmi ja aruande avaliku väljapaneku kohta. Asutused on kas konkreetselt määratud (KSH programmi koostamisel erinevad ministriumid ja kohaliku omavalitsuse organid) või määratletud üldiselt asutustena, „keda strateegilise planeerimisdokumendi alusel kavandatav tegevus võib eeldatavalt mõjutada või kellel võib olla põhjendatud huvi selle strateegilise planeerimisdokumendi vastu”. Nende asutuste ja isikute esitatud arvamusi tuleb võimaluste piires arvesse võtta strateegilise planeerimisdokumendi koostamisel (KeHJS § 43).

EL ja rahvusvaheline õigus

KSH direktiiv näeb ette, et kava või programmi eelnõu ja keskkonnamõju hindamise aruanne tehakse kättesaadavaks teatud asutustele ja avalikkusele (art 6 lg 1), konsulteeritavate asutuste määratlemise osas on otsustusõigus antud liikmesriikidele, ent tegemist peab olema asutustega, keda nende ainuomaste keskkonnaalaste tööülesannete tõttu kavade või programmide rakendamisega kaasnev keskkonnamõju tõenäoliselt puudutab (art 6 lg 3).

Teiste riikide õigus

Prantsusmaal on kohustus konsulteerida ainult pädeva asutusega KSH aruande sisu täpsusastme osas, muid konsulteeritavaid asutusi ei ole määratletud. Saksa koodeksi eelnõus on teiste haldusorganitega konsulteerimise kohustus sätestatud üsna üldsõnaliselt, määratlemata konkreetseid asutusi, kellega tuleb konsulteerida, vaid seades kriteeriumiks, et kava või programm peab puudutama nende keskkonna- ja tervisega seotud pädevust. Teistele haldusorganitele antakse arvamuse avaldamiseks 1 kuu.

#### 5.4.1.2.6. Kava kehtestamisest teavitamine

Eesti kehtiv õigus

KeHJS § 44 lõike 1 kohaselt tuleb strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamisest teatada asutustele ja isikutele, kellega oli kohustus konsulteerida, samuti KSH järelevalvajale ning piiriülese KSH korral konsultatsioonides osalenud mõjutatavale riigile. KeHJS lõikes 2 nähakse ette loetelu teabest, mis teatamise korral peab kättesaadav olema.

EL ja rahvusvaheline õigus

KSH direktiiv kohustab konsulteeritud asutusi ning avalikkust ja piiriülese mõju hindamisel kaasatud teisi liikmesriike teavitama kava või programmi vastuvõtmisest. Ette on nähtud teatud teave, mis teatamise korral peab kättesaadav olema.

Teiste riikide õigus

Teistes riikides (Saksamaa, Prantsusmaa) sisaldab KSH regulatsioon ka kava või programmi osas otsuse teatavakstegemise kohustust ja nõudeid teabele (need on analoogsed KSH direktiivi nõuetega), mis tuleb tutvumiseks välja panna, ent ette on nähtud avalik teavitamine.

#### 5.4.1.2.7. Seiremeetmed

Eesti kehtiv õigus

KeHJS § 42 lg 2 näeb strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasneva keskkonnamõju seire meetmete kinnitamise ette KSH järelevalvaja poolt koos KSH aruande heakskiitmisega. KeHJS § 42 lõike 5 kohaselt on kinnitatud seiremeetmed strateegilise planeerimisdokumendi eluviijale järgimiseks kohustuslikud. Seire teostamisel võib kasutada olemasolevat keskkonnaseiresüsteemi või strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasneva keskkonnamõju jälgimiseks kavandatud seiret. Seiret võib teha ühe või mitme strateegilise planeerimisdokumendi alusel kavandatud tegevuse raames.

EL ja rahvusvaheline õigus

KSH direktiivi art 10 lõike 1 kohaselt tuleb selleks, et muuhulgas varakult kindlaks määrata ettenägematu kahjulik mõju ning võtta kohaseid heastavaid meetmeid, korraldada liikmesriikide poolt seire kavade või programmide rakendamisega kaasneva olulise keskkonnamõju üle. Sama artikli lõike 2 kohaselt võib mitmekordse seire vältimiseks vajaduse korral kasutada lõike 1 täitmiseks olemasolevat seirekorda.

Teiste riikide õigus

EL riikides on lähtutud KSH direktiivi nõudest seiremeetmete kindlaksmääramiseks, ent erinev on seire läbiviimise kord. Saksa koodeksi eelnõu kohaselt on seire korraldamine eelduslikult pädeva asutuse kohustus; seiretulemused tuleb teha kättesaadavaks nii avalikkusele kui konsulteeritud asutustele ja neid tuleb arvestada kava või programmi uuendamisel või muutmisel. Prantsusmaa koodeksis on sätestatud pelgalt, et kava kehtestamisest teavitamisel avaldatav lühikokkuvõtte keskkonnakaalutluste arvestamisest peab sisaldama ka meetmeid, mis on määratud kava või dokumendi rakendamise keskkonnamõjude (edasiseks) hindamiseks.

#### 5.4.1.2.8. KSH ekspert

##### Eesti kehtiv õigus

KeHJS § 34 lg 3 näeb ette, et strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasnevat keskkonnamõju võib hinnata või hindamist juhtuda ekspert, kes vastab teatud tingimustele (on omandanud vastava kõrghariduse, omab vähemalt kaheaastast töökogemust, on läbinud vastava koolituse ja eksami ning tunneb KSH põhimõtteid, protseduuri ja hindamisega seonduvaid õigusakte). Võrreldes KMH eksperdile seatud nõuetega on KSH eksperdile kehtestatud nõuded oluliselt leebemad, kuna puudub litsentseerimise nõue.

##### EL ja rahvusvaheline õigus

KSH direktiiv ei sisalda nõuet, et keskkonnamõju hindamist peab läbi viima teatud nõuetele vastav ekspert. Küll aga sätestab KSH direktiiv liikmesriikidele otsese kohustuse tagada keskkonnaaruannete piisavalt hea kvaliteet (artikkel 12 lg 2).

##### Teiste riikide õigus

Nii Saksa koodeksi eelnõu kui Prantsusmaa koodeksi kohaselt on KSH aruande koostamise kohustus pädeval asutusel; KSH eksperdi nõue puudub.

#### 5.4.1.2.9. Järelevalve

##### Eesti kehtiv õigus

KeHJS regulatsioon lähtub kontseptsioonist, et kogu KSH menetlus on teatud mahus allutatud järelevalvaja poolsele kontrollile. Järelevalvajaks on üldjuhul keskkonnateenistus, teatud juhtudel Keskkonnaministerium. KSH järelevalvaja kontrollib KSH programmi, KSH menetluse ja aruande õigusaktide nõuetele vastavust ning tema pädevuses on KSH programmi ja aruande heakskiitmine ja seiremeetmete kinnitamine, samuti eksperdi nõuetele vastavuse hindamine.

##### EL ja rahvusvaheline õigus

KSH direktiiv ei sätesta sõnaselget KSH järelevalve nõuet, mis oleks võrreldav KeHJS-s sätestatud järelevalve regulatsiooniga. Direktiivi art 12 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et keskkonnaaruanded oleksid piisavalt hea kvaliteediga direktiivi nõuete täitmiseks.

## Teiste riikide õigus

Saksa koodeksis puudub järelevalve nõue, kuna KSH aruande koostab pädev asutus ise. Prantsusmaal koostab aruande vastav haldusorgan, kes peab esitama KSH aruande ülevaatamiseks vastavale riigi pädevale haldusorganile.

### 5.4.1.2.10. Mitmekordse hindamise vältimine

## Eesti kehtiv õigus

KeHJS § 11 lg 6 annab võimaluse, et kui kavandatava tegevusega kaasneb eeldatavalt oluline keskkonnamõju, võib otsustaja jätta kavandatava tegevuse KMH algatamata selles osas, mille keskkonnamõju on juba hinnatud tegevuse aluseks oleva strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasneva KSH käigus, kui otsustajal on tegevusloa andmiseks piisavalt teavet ning kavandatava tegevuse KMH aruande heakskiitmisest ei ole möödunud rohkem kui 4 aastat.

## EL ja rahvusvaheline õigus

KSH direktiiv näeb ette kohustuse vältida mitmekordset hindamist juhul, kui kavad või programmid moodustavad osa kavade või programmide hierarhiast. Mitmekordse hindamise vältimise vajadust on rõhutatud mitmes direktiivi sättes, kusjuures direktiiv annab liikmesriikidele õiguse sätestada nende kavade ja programmide puhul, mille KMH kohustus tuleneb üheaegselt nii KSH direktiivist kui ühenduse muudest õigusaktidest, kooskõlastatud või ühine menetlus, et muu hulgas vältida mitmekordset hindamist.

## Teiste riikide õigus

Saksa koodeksi eelnõus püütakse mitmeastmelises planeerimis- ja loaprotsessis vältida mitmekordset hindamist eelkõige selle kaudu, et enne mõjude hindamist määratakse kindlaks, millise astme keskkonnamõjude hindamine on raskuspunktiks. Järgnevate kavade ja programmide või lubade puhul tuleb mõju hindamist piirata lisa- või muudele olulistele keskkonnamõjudele ning nõutavale kaasajastamisele ja süvendamisele.

## 5.4.2. Hinnang Eesti regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus

### 5.4.2. 1. Kohaldusala

Strateegilise planeerimisdokumendi mõiste määratlus ning KeHJS kohaldusala on iseenesest asjakohane ning see võiks põhimõteteliste muutusteta samaks jääda. Analüüsida tuleks, kas keskkonnaseadustiku üldosas kehtestatav KSH regulatsioon peaks kohalduma ka planeeringutele (ning millise tasandi planeeringutele). Asjakohane ei ole nn Natura hindamise erisuste regulatsioon kehtivas KeHJS-s, kuna see sisaldab peaaesjalikult kavandatava tegevuse lubamise aluseid, mitte mõju hindamise menetluslikke nõudeid. Ka on Natura hindamine oma eesmärgilt ja nõuetelt KSH menetlusest küllaltki erinev.

Ettepanek: KS üldosa KSH regulatsioon hakkab kohalduma ka planeeringutele (seejuures on võimalik kas kõigile kavadele ühtse menetluse kehtestamine või eraldi planeeringuid puudutava KSH osa kehtestamine või erisätete lisamine planeerimismenetluses KSH läbiviimise täpsustamiseks<sup>215</sup>).

Põhjendus: Mõistlik on lahendada KSH regulatsioon ühes õigusaktis, et KSH järelevalve ja seega kvaliteet oleks ühtlaselt tagatud. Kuna KSH läbiviimine planeeringutele on tekitanud küsimusi eelkõige seoses detailplaneeringutega, tuleks kaaluda detailplaneeringute mõju hindamise regulatsiooni muutmist (vt järgmist ettepanekut).

Lahendus sõltub kindlasti ka planeerimis- ja ehitusseadustiku koostamise töörühma poolt tehtavatest ettepanekutest ja analüüsi järeldustest, mistõttu seda ei ole hetkel võimalik lõplikult paika panna.

Ettepanek: KSH kohustus laieneb vaid kõrgema tasandi planeeringut muutvatele detailplaneeringutele, muude detailplaneeringute puhul viiakse vajadusel läbi KMH, mille läbiviimisel kohaldataks KSH erisusi.

Põhjendus: Juhul, kui detailplaneering on kooskõlas kõrgema tasandi planeeringuga, on strateegilised lahendused üldjuhul juba paika pandud ning nende mõju hinnatud. Detailplaneeringu etapis on sel juhul tegemist pigem projektitasandi planeerimisega, mistõttu saab kaaluda tegevusloa ja planeeringu osas KMH läbiviimist. Sellist lahendust saaks kasutada eelkõige detailplaneeringute puhul, mis käsitlevad väikest maa-ala (nt üht krunti). Seejuures on oluline, et mõju hindamine oleks kooskõlas KSH direktiivist tulevate erisustega (teiste asutustega konsulteerimine mõju hindamise programmi osas, nullalternatiivi käsitlemine, seiretingimuste määratlemine), mille osas on võimalik kehtestada erisätteid. Vt selles osas ka KMH osas esitatud analüüsi.

---

<sup>215</sup> Sellisele eriregulatsiooni kehtestamise võimalusele on viidatud nt õiguskantsleri 2006.a. tegevuse ülevaate lk 60



#### 5.4.2. 2. KSH ulatuse ja sisu määratlemine

Kehtiv regulatsioon on asjakohane ning muutmist ei vaja.

Kehtiv regulatsioon läheb KSH direktiivi nõuetest küll kaugemale – erinevalt KeHJS-st ei näe KSH direktiiv ette KSH ulatuse kindlaksmääramisse avalikkuse kaasamist. Seega läheb KeHJS § 37 KSH direktiivi nõuetest kaugemale. Samas on avalikkuse kaasamine põhjendatud, kuna programmi avalikustamine võib mõnevõrra vähendada või ära hoida võimalikke avalikkuse vastuväiteid KSH aruande põhjalikkuse kohta KSH aruande avalikustamise etapis.<sup>216</sup>

KeHJS kohaselt on programmi keskseks ülesandeks KSH ulatuse kindlaksmääramine. Seega on programmi nõue ning nõue küsida selle sisu kohta seisukohti erinevatelt asutustelt (KeHJS § 36 lg 3) iseenesest ka KSH direktiivist tuletatavad.<sup>217</sup> Tuleb nõustuda KeHJS eelnõu seletuskirjas esitatud seisukohaga, et programmi koostamine on üks olulisemaid tegevusi hindamise korraldamisel, kuna sellega määratakse hindamise ulatus ning detailsus – olenevalt dokumendi iseloomust (riiklik, maakonna või kohalik) on väga oluline paika panna see, kui detailselt midagi käsitletakse ning kuivõrd on otstarbeks midagi hinnata otsusetegemise erinevatel tasanditel eesmärgiga vältida mitmekordset hindamist.

#### 5.4.2. 3. KSH integreerimine kava menetlusse

Kehtiv KeHJS (§ 40 lg 1) näeb ette, et KSH aruanne on „osa strateegilisest planeerimisdokumendist”. Tekib küsimus, kuidas ja millises etapis peab arvesse võtma KSH tulemusi ja millise juriidilise siduvusega on tulemuste arvessevõtmise kohustus. KeHJS § 43 p 1 kohaselt peab strateegilise planeerimisdokumendi koostamisel arvesse võtma KSH tulemusi ja kinnitatud seiremeetmeid.

Oleks mõistlik loobuda regulatsioonist, mille kohaselt KSH aruanne on osa strateegilisest planeerimisdokumendist – selle asemel tuleks aga kehtestada, et KSH aruanne on selle dokumendi lahutamatu lisa (või kuulub selle dokumendi koostamisega seotud materjalide juurde).

KSH aruanne ei saa olla osaks strateegilisest planeerimisdokumendist, kuna sel juhul oleks tegemist otsustaja poolt kehtestatava haldusakti osaga ning tekiks küsimus selle õiguslikust tähendusest, aga ka praktilised ja tehnilised probleemid (kas kogu KSH aruande tekst peaks sisalduma nt arengukavas või planeeringu seletuskirjas jne). Küll saab KSH aruanne olla osa strateegilise planeerimisdokumendi dokumentatsioonist, nagu näeb ette ka KSH direktiiv.

<sup>216</sup> Planeerimisseaduse ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi vastavus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivile 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Advokaadibüroo Raidla & Partners, 2005, lk 14

<sup>217</sup> Planeerimisseaduse ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi vastavus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivile 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Advokaadibüroo Raidla & Partners, 2005, lk 13

Menetluslikult tuleks ühtlustada KSH ja strateegilise planeerimisdokumendi (kava) menetlus (sh avalikkuse kaasamise nõuded – avalike arutelude korraldamine, teavitamise nõuded). Ühildamise tulemusena peaks tekkima ühtne menetlus, milles on järgmised etapid:

- 1) kava koostamise ja KSH algatamine;
- 2) kava lähteülesande või lähtealuste kinnitamine ja KSH programmi koostamine;
- 3) kava lähtealuste ja KSH programmi avalikustamine;
- 4) avalikustamise tulemuste alusel muudatuste sisseviimine kava lähtealustesse ja KSH programmi; KSH programmi kinnitamine;
- 5) kava koostamine ja KSH läbiviimine (koostaja ja hindaja peavad tegema jooksvalt koostööd, et tagada kava kujundamine vastavalt KSH tulemustele);
- 6) kava ja KSH aruande avalikustamine;
- 7) avalikustamise tulemuste alusel muudatuste sisseviimine kavasse ja KSH aruandesse;
- 8) KSH aruande heakskiitmine;
- 9) Kava kehtestamine ja kehtestamisest teavitamine.

Selline menetlus võimaldab säilitada KeHJS kontseptsiooni, mille kohaselt KSH viiakse läbi kava koostamisel, mitte pärast selle koostamist – vaid selline lähenemine on kooskõlas KSH direktiivi eesmärgiga, mis näeb ette keskkonnakaalutluste integreerimise kava koostamisse.

#### 5.4.2. 4. KSH aruande koostamine

Kehtiv regulatsioon on asjakohane ning muutmist ei vaja.

#### 5.4.2. 5. Konsulteerimine asutuste ja avalikkusega

Kehtiv regulatsioon on asjakohane ning muutmist ei vaja.

#### 5.4.2. 6. Kava kehtestamisest teavitamine

Kehtiv Eesti õiguse regulatsioon ei ole kooskõlas KSH direktiiviga, kuna KeHJS § 44 lõike 1 kohaselt teatatakse strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamisest ainult piiratud ringile isikutele. KSH direktiivi art 9 lõige 1 näeb selgelt ette, et kava vastuvõtmisest tuleb informeerida avalikkust. Ka KSH direktiivi rakendamise juhised näevad ette avalikust teavitamisest, viidates võimalike infokanalitena nt teateid ametlikes väljaannetes või valitsuse veebilehel, televisioonis või raadios.<sup>218</sup> Seega tuleks sätestada strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamisest avaliku teavitamise kohustus. Muus osas on kehtiv regulatsioon asjakohane ja muutmist ei vaja.

<sup>218</sup> KSH direktiivi rakendamise juhised, lk 42

#### 5.4.2. 7. Seiremeetmed

KeHJS §42 lg 5 kohaselt on kinnitatud seiremeetmed strateegilise planeerimisdokumendi elluviijale järgimiseks kohustuslikud. Samas tuleneb KeHJS §43 punktist 1, et seiremeetmetega tuleb arvestada planeerimisdokumendi koostamisel. Seega jätab KeHJS ebaselgeks, kas seiremeetmed on KSH järelevalvaja poolt antud haldusakti tingimused, mida planeeringu elluviija peab vahetult järgima.<sup>219</sup> Kuna KSH aruande heakskiidu puhul ei ole tegemist iseseisva haldusaktiga, vaid toiminguga, ei ole selles võimalik siduvalt seiremeetmeid kehtestada.

Seiremeetmed peaks kehtestama otsustaja. Juhul, kui kavaga ei saa sätestada aktiivseid kohustusi, tuleks kavas ette näha, et seiremeetmed kehtestatakse kava alusel antavas tegevusloas (nt ehitusluba, kasutusluba).

Seire teostamise kohustuse täitmine seiremeetmete kehtestamise kaudu on asjakohane ja piisavalt konkreetne, võimaldamaks seda kohustust efektiivselt täita (võrreldes nt Saksa koodeksi eelnõu regulatsiooniga), ent ainult juhul, kui meetmed kehtestatakse õiguslikult siduvatena.

#### 5.4.2. 8. KSH ekspert

Kehtiv regulatsioon on asjakohane ning muutmist ei vaja.

Kehtiv regulatsioon läheb KSH direktiivist küll kaugemale, kuna KSH direktiiv ei sisalda nõuet, et keskkonnamõju hindamist peab läbi viima konkreetse väljaõppega keskkonnaekspert. Siiski leiame, et kehtiv regulatsioon on asjakohane ega vaja põhimõttelist muutust.

Tuleb asuda seisukohale, et eksperdi nõue aitab edendada KSH direktiivis sätestatud eesmärgi. Siseriiklike õigusaktidega tuleb tagada olukord, kus keskkonnamõju hindamise aruanded vastaksid direktiivis sätestatud nõuetele. KSH direktiiv sätestab liikmesriikidele otsese kohustuse tagada keskkonnamõju hindamiste piisavalt hea kvaliteet (artikkel 12 lg 2).<sup>220</sup>

---

<sup>219</sup> Planeerimisseaduse ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi vastavus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivile 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Advokaadibüroo Raidla & Partners, 2005, lk 16

<sup>220</sup> Planeerimisseaduse ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi vastavus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivile 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Advokaadibüroo Raidla & Partners, 2005, lk 15

#### 5.4.2. 9. Järelevalve

Kehtiv regulatsioon on asjakohane ning muutmist ei vaja.

Kehtiv regulatsioon läheb küll kaugemale KSH direktiivist, mis ei sätesta sõnaselgelt KSH järelevalve nõuet, mis oleks võrreldav KeHJS-s sätestatud järelevalve regulatsiooniga. Samas peavad liikmesriigid KSH direktiivi kohaselt tagama, et keskkonnaaruanded oleksid piisavalt hea kvaliteediga direktiivi nõuete täitmiseks. Seetõttu on KSH eksperdi nõue põhjendatud ning kehtiva regulatsiooni lahendust tuleks kasutada ka keskkonnaseadustiku üldosas.

#### 5.4.2.10. Mitmekordse hindamise vältimine

KeHJS lahendus mitmekordse hindamise vältimiseks (KMH läbi viimata jätmise võimalus juhul, kui KSH on läbi viidud ja see annab piisavalt informatsiooni) tagab küll mitmekordse hindamise vältimise, ent võib tekitada ohu, et tegevusloa etapis jäävad mõjud vajalikul määral hindamata, kuna KSH etapis ei ole võimalik mõjusid vajaliku täpsusega määratleda ega hinnata.

Juhul, kui KSH kohustusega kava koostatakse projekti elluviimiseks, millele loa taotlemisel tekib KMH läbiviimise kohustus, tuleks kaaluda KSH ja KMH menetluste ühildamise (kooskõlastatud läbiviimise) võimalust või nn integreeritud menetluse osas eriregulatsiooni kehtestamist. Viimasel juhul on eriti oluline, et läbiviidav mõjude hindamise menetlus järgiks nii KSH kui KMH direktiivi nõudeid.<sup>221</sup> Selline menetlus tagaks, et on arvestatud nii KSH kui KMH menetluse eripärasid ning nii otsustaja kui avalikkus saavad kavandatava tegevuse kohta piisavalt informatsiooni. Sellise regulatsiooni kehtestamise võimalus vajab siiski edasist analüüsi, kuna ehkki KSH menetluse erisused on suures osas võimalik KMH menetlusse integreerida, võib keeruliseks osutada mõjude arvessevõtmise etapi määratlemine – erinevalt KMH menetlusest tuleb KSH tulemusi arvestada juba kava koostamisel, mitte pärast selle valmimist.

KS üldosas kehtestatav KSH regulatsioon peaks lähtuma kehtivast KeHJS regulatsioonist, kuna see on asjakohane ja järgib KSH direktiivi nõudeid. Teisiti tuleks reguleerida järgmisi küsimusi:

- 1) KSH kohaldusala seoses planeeringutega – üldjuhul peaks KS üldosa KSH regulatsioon kohalduma ka planeeringutele, ent detailplaneeringute osas tuleks kaaluda KSH asemel KSH erisustega KMH menetluse kohaldamist (välja arvatud kõrgema tasandi planeeringut muutvate detailplaneeringute puhul);
- 2) KSH kohaldusala seoses Natura hindamisega – Natura hindamine tuleks reguleerida eraldi menetlusena haldusmenetluse peatükis;

---

<sup>221</sup> The Relationship between the EIA and SEA Directives. Imperial College London, lk v.

- 3) KSH integreerimine kava menetlusse – kava ja KSH menetluste ühildamise võimalused tuleks täpsemalt reguleerida;
- 4) Kava kehtestamisest teavitamine – tuleks kehtestada kava kehtestamisest avalikkuse teavitamise kohustus, mis kehtivas regulatsioonis puudub;
- 5) Seiremeetmete kehtestamine – KSH aruande heakskiidus määratavad seiremeetmed ei saa olla siduvad, mistõttu tuleb sätestada seiremeetmete kehtestamine otsustaja poolt;
- 6) Mitmekordse hindamise vältimine – juhul, kui KSH kohustusega kava koostatakse projekti elluviimiseks, millele loa taotlemisel tekib KMH läbiviimise kohustus, tuleks kaaluda KSH ja KMH menetluste ühildamise võimalust või nn integreeritud menetluse osas eriregulatsiooni kehtestamist.

### 5.5. Teise jao 3. jaotis - Natura hindamine

Mõte Natura hindamise võimalikust reguleerimisest üldosa seaduse haldusmenetluse osas tuli töögrupile viimasel hetkel ja see teema vajaks põhjalikumat lahtikirjutamist, juhul kui aktsepteeritakse ideed reguleerida Natura hindamine üldosas.

Ettepanek: Loodusdirektiivi artikli 6 kohane mõjude hindamine e nn Natura hindamise menetlus tuleks nii KMH kui KSH osas lahendada kontseptsiooniliselt teisiti. Töögrupp pooldab võimalust, et selle hindamise erisused on reguleeritud keskkonnaseadustiku üldosas haldusmenetluse peatükis, mitte eriosas (alternatiivseks võimaluseks oleks Natura hindamise menetluse kehtestamine keskkonnaseadustiku eriosas looduskaitse peatükis). Juhul, kui kavandatav tegevus eeldab nii Natura hindamise kui KMH/KSH läbiviimist, tuleks kõigepealt viia läbi Natura hindamine.

Põhjendus: Natura hindamise iseärasused, võrreldes keskkonnamõju hindamise teiste liikidega, on märkimisväärsed. Arendusprojektide keskkonnamõju hindamine algatatakse vaid siis, kui kavandataval tegevusel on eeldatavalt oluline keskkonnamõju, samas kui loodusdirektiivi art 6 lõikes 3 nimetatud kavade või projektide puhul eeldatakse alati nende olulist mõju alal ja seega peaks eeldatavasti kõigi nende kavade ja projektide mõju hindama. Hindamata võib jätta ainult sellised kavad või projektid, mille puhul olulise mõju puudumine on ette täiesti kindel.<sup>222</sup> Teiseks on Natura hindamine suunitletum ja hindamine piiritletum, kuna Natura hindamise puhul keskendub hindamine eelkõige Natura ala kaitse-eesmärgile, samas kui muu keskkonnamõju hindamise puhul hinnatakse projekti kogumõju keskkonnale kui tervikule. Oluline on ka asjaolu, et kui KMH ja KSH käigus tuleb kaaluda reaalseid alternatiive, nõuab Natura 2000 võrgustiku alale olulist negatiivset mõju avaldava projekti lubamine ühe olulise eeltingimusena alternatiivide puudumist üleüldse (hoolimata sellest, kas alternatiiv on tegevuse elluviija seisukohalt mõistlik või mitte). Teisalt on Natura hindamine suunatud küllalt spetsiifilisele eesmärgile (teha kindlaks, kas kavandataval tegevusel võib

<sup>222</sup> H. Veinla. Keskkonnamõju hindamine kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. *Juridica* 2006/10, lk 696

olla oluline negatiivne mõju ala terviklikkusele), mistõttu täiemahulise KMH/KSH läbiviimise nõue võib juhtudel, kui mõju hindamise kohustus tekib vaid Natura hindamise vajaduse tõttu, olla tegevusloa taotleja jaoks ebaproportsionaalselt koormav.

Natura hindamise regulatsioon loodusdirektiivis kujutab endast mitte niivõrd hindamise menetluse regulatsiooni, kuivõrd hindamise algatamise kriteeriume ning otsustamisel arvesse võtta tulevaid asjaolusid (tegevuse või kava lubamise aluseid). Seega oleks asjakohasem nende sätestamine haldusmenetluse peatükis eraldi osana. Alternatiivseks võimaluseks on sätestada mõjude hindamise erisused (hindamise algatamise kriteeriumid ning hindamisel ala kaitse-eesmärgist lähtumine, hinnangu andmine mõju osas ala terviklikkusele) keskkonnaseadustiku üldosas ning tegevuse või kava lubamise alused (eelkõige loodusdirektiivi art 6 lõikes 4 sätestatud kriteeriumid) keskkonnaseadustiku eriosas looduskaitse peatükis.

Tegevuste või kavade puhul, mis nõuavad nii Natura hindamise kui KMH või KSH läbiviimist, on Natura hindamise läbiviimine esmajoonel oluline seetõttu, et selle tulemusena selguks, kas tegevus või kava on Natura 2000 võrgustiku ala kaitse seisukohast üldse aktsepteeritav. Juhul, kui see nii ei ole, ei ole mõistlik ka edasine KMH/KSH läbiviimine.

## 5. Peatüki kokkuvõte

Eelnõu haldusmenetluse peatükis tuleks lähtuda järgmisest struktuurist:

### 1. jagu – Keskkonnaluba

1. jaotis – Keskkonnavalua mõiste
2. jaotis – Keskkonnavalua taotlusele esitatavad nõuded
3. jaotis – Avatud menetlus
4. jaotis – Keskkonnavalua andmise tingimused ja loale esitatavad nõuded
5. jaotis – Keskkonnavalua muutmine ja kehtetuks tunnistamine
6. jaotis – Keskkonnavalua omaja kohustused

### 2. jagu – keskkonnamõju hindamine

1. jaotis – Kavandatava tegevuse KMH
2. jagu – KSH
3. jagu – Natura hindamine

Vajalik on seni eriseadustega ette nähtud keskkonnaressursi kasutamiseks ettenähtud lubade integreerimine üheks keskkonnavalua, mis hõlmaks vee erikasutusloa ja ajutise vee erikasutusloa, saasteloa, erisaasteloa, jäätmeloa, kiirgustegevusloa ja kaevandamisloa<sup>223</sup>. Integreerimine ei ole sisuline, vaid vormiline, puudutab menetlust ja lubade vorme. Selliste integreeritavate lubade osas on eelnõu

---

<sup>223</sup> Kodifitseerimiskomisjoni nõue oli, et ehitusluba üldjuhul keskkonnavalua mitte integreerida, v.a piiratud juhtudel, kus ehitus on üksnes keskkonnavasutuse otstarbega: prügilala, vee(puhastus)jaam, tuumajam jne.

koostamisel põhjust hinnata, kas mõne kehtivas õiguses ettenähtud loa lisamine sellesse loetellu võiks olla veel põhjendatud, kuid esialgsel hinnangul tuleb asuda seisukohale, et käitised tavapäraselt enam lube ei vaja ning muud load on kas ühekordsed ega seondu käitise püsiva tegevusega või puudutavad nõudeid spetsiifilistele käitlejatele ega seondu käitise lähtuva keskkonnanähtinguga otseselt.

Keskkonnalubade menetluse osas tehtud ettepanekud lähtuvad kehtiva õiguse regulatsioonist, võttes arvesse vajadust nõuete ühetaoliseks sätestamiseks, kui erisused ei ole põhjendatud kasutatava keskkonnaressursi spetsiifikaga. Viimasel juhul on võimalik menetluse reguleerimine osaliselt ka eriseadustega, eeskätt keskkonnanähtingutele esitatavate nõuete, loa sisu ja selle andmisest keeldumise aluste osas. Muudatusi tuleks teha avatud menetluse läbiviimise osas, kus sellest teavitamine on praktikas probleemne. Juurde tuleb luua viise teavitamiseks eelkõige veebis ning väljaandes Ametlikud Teadaanded ilmuvate teadete asemel kasutada haldusmenetluse seaduses sätestatud ajalehtedes teabe avaldamist.

Muude keskkonnalubade regulatsiooni lisamine keskkonnaseadustiku üldossa ei ole otstarbekas, sest üldised haldusmenetluse seadusega sätestatud nõuded on eriosa lihtsustamiseks ja ühtlustamiseks piisavad ning muude keskkonnalubade üldosa regulatsiooni lisamine tekitaks pigem põhjendamatu segadust ja keerukust haldusmenetluses. Vajalik ei ole selles peatükis ka keskkonnajärelevalve käigus läbiviidavale haldusmenetlusele nõuete kehtestamine, mis peaks vajadusel aset leidma seadustiku üldosa keskkonnajärelevalve peatükis.

Projektipõhises KMH osas tuleb sätestada KMH eesmärgid, menetlusetapid, menetlusosaliste õigused ja kohustused ning KMH õiguslik tähendus.

KMH aruande heakskiitmine on menetlustoiming. KMH ei ole veel loa andmise protsess, vaid on vahendiks otsuse tegemisel. Loa andmisele on üldosa loamenetluse jaos ja eriosades sätestatud eraldi menetlus. Negatiivne KMH tulemus on kaudselt loa andmisest keeldumise aluseks.

Oluline on, et ühe arendusprojekti jaoks vajaminevate erinevate otsuste jaoks tehakse üks KMH aruanne, et vältida tegevuste killustumist, mis on kahjulik nii arendaja kui keskkonnakaitse seisukohalt. Arendajale on oluline, et tema tegevusi vaadataks tervikuna, ühe projektina. Samuti peab tegevust vaatlema tervikuna keskkonnakaitse seisukohalt, kuna keskkonnas ei ole piire. Arvestades lähtekaalutlustes kirjeldatud „hakitud“ menetluse probleemi, kodifitseerimiskomisjoni seisukohta, Euroopa Kohtu seisukohta teha terviklik KMH võimalikult varajases staadiumis, tuleb KMH teha keskkonnanähtingute menetluse raames kogu kavandatava tegevuse suhtes tervikuna – kõigi aspektide osas.

KMH direktiivi I lisa loetletud tegevuste KMH on kohustuslik ja see nimekiri on KeHJSga üle võetud ning peaks jääma samaks ka keskkonnaseadustikus. KeHJS alusel on kehtestatud VV määrusega direktiivi lisa II tegevuste täpsustatud loetelu ja seaduse § 6 lg-s 3 on sätestatud vastavad kriteeriumid hindamiseks, kas tegevusel on oluline keskkonnamõju. Selles osas regulatsioon muutmist ei vaja peaks nii jääma ka keskkonnaseadustikus.

KMH menetlus peaks jääma üldjoontes samaks nagu kehtivas KeHJS-s, täpsustada tuleks ettepanekute esitamise korda ja avaliku istungi korraldaja isikut. Menetlusosaliste ja avalikkuse teavitamise reeglid ühtlustatakse loamenetluse osas ja peaks kehtima ka KMH menetluses. Kui KS väljatöötamisel selgub, et KMH menetluses on erisusi, siis võib KMH jaotises neid ette näha.

Seaduses tuleks panna loa andjale kohustus kaaluda KMH aruandes esitatud tegevuse keskkonnamõju leevendusmeetmeid, kuid see ei peaks olema KMH aruandes sisalduvate meetmete arvestamise kohustus.

Kui vale ekspertarvamuse (sõltumata sellest, kas teadvalt või mitte) tõttu tuleb keskkonnaluba tühistada või oluliselt muuta ja see põhjustab kahju käitajale, siis on riigivastutuse seaduse alusel vastutajaks haldusorgan, kes andis ekslikult loa, kuid riik peaks saama eksperdilt kahju hüvitise tagasi nõuda, kui tõendab ära, et eksimise põhjustas eksperdi valearvamus. Teadvalt vale eksperdiarvamuse andmine tuleks kriminaliseerida analoogiliselt kohtumenetlusele.

KMH erisustes muudatusi ei tule, ehitusprojekti KMH tuleb välja jätta, kui KMH tehakse keskkonnamoale.

Üldosas kehtestatav KSH regulatsioon peaks lähtuma kehtivast KeHJS regulatsioonist, kuna see on asjakohane ja järgib KSH direktiivi nõudeid. Teisiti tuleks reguleerida järgmisi küsimusi:

- KSH kohaldusala seoses planeeringutega – üldjuhul peaks KS üldosa KSH regulatsioon kohalduma ka planeeringutele, ent detailplaneeringute osas tuleks kaaluda KSH asemel KSH erisustega KMH menetluse kohaldamist (välja arvatud kõrgema tasandi planeeringut muutvate detailplaneeringute puhul);
- KSH kohaldusala seoses Natura hindamisega – Natura hindamine tuleks reguleerida eraldi menetlusena haldusmenetluse peatükis;
- KSH integreerimine kava menetlusse – kava ja KSH menetluste ühildamise võimalused tuleks täpsemalt reguleerida;
- Kava kehtestamisest teavitamine – tuleks kehtestada kava kehtestamisest avalikkuse teavitamise kohustus, mis kehtivas regulatsioonis puudub;
- Seiremeetmete kehtestamine – KSH aruande heakskiidus määratavad seiremeetmed ei saa olla siduvad, mistõttu tuleb sätestada seiremeetmete kehtestamine otsustaja poolt;
- Mitmekordse hindamise vältimine – juhul, kui KSH kohustusega kava koostatakse projekti elluviimiseks, millele loa taotlemisel tekib KMH läbiviimise kohustus, tuleks kaaluda KSH ja KMH menetluste ühildamise võimalust või nn integreeritud menetluse osas eriregulatsiooni kehtestamist.



Natura hindamise regulatsioon loodusdirektiivis kujutab endast mitte niivõrd hindamise menetluse regulatsiooni, kuivõrd hindamise algatamise kriteeriume ning otsustamisel arvesse võtta tulevaid asjaolusid (tegevuse või kava lubamise aluseid). Seega oleks asjakohasem nende sätestamine haldusmenetluse peatükis eraldi osana. Alternatiivseks võimaluseks on sätestada mõjude hindamise erisused (hindamise algatamise kriteeriumid ning hindamisel ala kaitse-eesmärgist lähtumine, hinnangu andmine mõju osas ala terviklikkusele) keskkonnaseadustiku üldosas ning tegevuse või kava lubamise alused (eelkõige loodusdirektiivi art 6 lõikes 4 sätestatud kriteeriumid) keskkonnaseadustiku eriosas looduskaitse peatükis.

## 6. Peatükk – TEGEVUSED JA TOOTED

### 6.1. Lähtekaaluksed

#### 6.1.1. Regulaatsiooni eesmärk ja sisu

Analüüsitava regulaatsiooni eesmärgiks on inimese ja keskkonna kaitsmine toodete valmistamisest ja kasutamisest tulenevate ohtude eest, rakendades selleks ettevaatusmeetmeid, vajadusel keeldusid ja piiranguid. Toodete negatiivse keskkonnamõju vähendamiseks vajalikku regulaatsiooni tuleb hinnata EL tervikliku tootepoliitika seisukohtadelt lähtudes, toodete kogu olelusringi (*Life-cycle*) jooksul toorme kaevandamisest, toote kavandamisest, selle valmistamisest, tarbimisest kuni jäätmekäitluseni. Oluline on vaadelda sealjuures toote olelusringis osalejate – tootjate, tootearendajate, teenusepakkujate, turustajate, tarbijate ja jäätmekäitlejate keskkonnavalaseid kohustusi, eeskätt juhtudel kui toodetel on või võib tõenäoselt olla kahjulik keskkonnamõju olelusringi eri etappidel.

#### 6.1.2. Eesti kehtiv õigus

Keskkonnasäästlike toodete kavandamine on EL-s prioriteetse tervikliku tootepoliitika vältimatu komponent, mis peaks ennetava vahendina pakkuma võimalusi toodete keskkonnakaitsemeetmete optimeerimiseks ja samaaegselt nende kasutusvaliteedi säilitamiseks. Oluline on seejuures materjalikulu ja koguse vähendamine tootes ning keskkonnasõbralikuma (st piiratud ohtlike ainete sisaldusega, taas- või korduskasutatud) materjali ja toorme kasutamine tootes. Need meetmed teenivad ühtlasi jäätmetekke vältimise ja vähendamise eesmärki.

Toote kavandamisele ja tootjale esitab Eesti õigusaktides otseselt keskkonnakaitselisi üldnõudeid eelkõige jäätmeseadus, kus §-s 24 on esitatud tootja kohustused jäätmetekke vältimisel ja tekkivate jäätmete kogumisel:

- (1) Toodete valmistamisel peab tootja võimalikult suures ulatuses:
  - 1) piirama ohtlike ainete kasutamist, et vältida nende sattumist keskkonda, hõlbustada toodetest tekkivate jäätmete ringlussevõttu ning vältida vajadust kõrvaldada jäätmeid ohtlike jäätmetena;
  - 2) edendada teisese toorme kasutamist toodetes.
- ...
- (3) Toodetest tekkivate jäätmete keskkonnahoidliku käitlemise nõudeid, eelkõige taaskasutamise nõudeid tuleb arvesse võtta juba toodete kavandamisel ja projekteerimisel.

Need sätted tunduvad küll üpris deklaratiivsetena, ning nende täitmist ei ole lihtne kontrollida, kuid nende põhimõtetele on antud mitmeid määrusi, mis võimaldavad juba täpsemalt määrata piirataavaid ohtlike aineid ja nende sisaldusi, teise toorme kasutamist või taaskasutamist hõlbustavaid aspekte (nt erinevate tootekomponentide lahutamise võimalikkust pärast toodete kasutamiselt kõrvaldamist). JäätS § 24 lg 5 volitab selleks vajadusel keskkonnaministrit:

Jäätmeseaduses on eraldi välja toodud ja reguleeritud rühm 'probleemtoodeteks' nimetatud tooteid (§ 25), mis vajavad erilist tähelepanu nende tootmisel (ohtlike ainete piirangud), kasutuselt kõrvaldamisel ja jäätmetena käitlemisel, s.o. tooted, millest tekkinud jäätmed põhjustavad või võivad põhjustada tervise- või keskkonnoahtu, keskkonnohäiringuid või keskkonno ülemäärast risustamist.

Probleemtooted on enamasti tooted, milles teatud ohtlike ainete sisaldused ja käitlemisnõuded jäätmetena on reguleeritud EL ja Eesti õigusaktidega. Probleemtoodete hulka kuuluvad:

- 1) patareid ja akud;
- 2) PCB-sid sisaldavad seadmed;
- 3) mootorsõidukid ja nende osad, sealhulgas rehvid;
- 4) elektri- ja elektroonikaseadmed ja nende osad;
- 5) vanarehvid (*tegelikult rehvid või sõidukirehvid, sest vanarehvid ei ole tooted, vaid jäätmed*)

Probleemtoodete turule laskmise keelud ja piirangud Euroopa Majanduspiirkonnas on kehtestatud JäätS §-s 27 ning täpsustatud Vabariigi Valitsuse määrusega. Eestis on üldised ohtlike kemikaalide käitlemise, sh toodetes kasutamise keelud ja piirangud kehtestatud kemikaaliseaduse § 11 lg 3 volitusel sotsiaalministri määrusega. Ohtlike kemikaalide ekspordi ja importi reguleerib vahetult Parlamendi ja EL Nõukogu määrus 304/2003/EÜ ohtlike kemikaalide ekspordimise ja importimise kohta, mis sisaldab ka ekspordiks-impordiks keelatud ja piiratud kemikaalide nimistuid.

Keskkonnakaitselisi keelde või piiranguid toodetes teatud ainete sisaldusele, mis võivad põhjustada ülemäärast keskkonnoasaastust, on kehtestatud ka muude, otseselt tooteid käsitlevate seadustega. Nii on vedelkütuse seaduse alusel limiteeritud nt väävlisisaldus kütustes, lähtudes muuhulgas keskkonnoahtu, ning pliidi sisaldava bensiini kasutamine on keelatud.

Erinõuded geneetiliselt muudetud organisme sisaldavate toodete turustamiseks vajaliku loa saamiseks, selgitamiseks, kas organism võib olla ohtlik inimese tervisele ja keskkonnale kehtestab geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadus. Toote nõuetele vastavuse tõendamise seadus sätestab üldise korralduse, et vajadusel tõendada toote vastavust seadusega või seaduse alusel antud määrusega esitatavatele nõuetele. Seadus kehtib toodete suhtes, mis võiksid kahjustada isikute ohutust, tervist, vara või keskkonda ning millele on sellest tulenevalt õigusaktiga esitatud nõuded.

EL õigusest lähtuvalt rakendatakse nn tootja vastutuse põhimõtet toote olelusringi üksikute etappidel, tootja vastutus, mis reguleerib tootja keskkonnakaitse kohustusi oma valmistatud toodete osas, on hetkel seotud põhiliselt jäätme käitlusega. Jäätmeseadus annab tootja määratluse isikuna, kes mitte ainult ei valmista, vaid ka müüb oma või teiste poolt valmistatud tooteid või veab Eestisse sisse tooteid nende turustamise või edasimüümise eesmärgil.

Jäätmeseaduse § 26 sätestab tootja kohustused probleemtootest tekkivate jäätmete käitlemisel, mis seisnevad kohustuses tagama tema valmistatud, edasimüüdud või sisseveetud probleemtootest tekkivate jäätmete kokkukogumise ja nende edasise käitlemise. Analoogiline tagasivõtukohustus pakendijäätmete suhtes on kehtestatud pakendiseadusega pakendiettevõtjale, kes on kohustatud lõppkasutajalt või tarbijalt tasuta tagasi võtma müüdud kauba pakendi ja -pakendijäätmed.

Toodete ja nende keskkonnamõjuga on vahetult seotud probleemid, mida Eestis hetkel reguleeritakse kemikaaliseadusega ning selle alamate õigusaktidega. Kemikaalid (keemilised ained ja nende segud e. valmistised) võivad kujutada endast spetsiifilisi tooteid ja samas olla enamiku kõikide toodete toodete olulisteks komponentideks. Samas tuleb keemilisi aineid vaadelda ka keskkonnanõu (sh jäätmete ja heidete) põhiliste, ka ohtlikust põhjustavate, komponentidena. Siiski kasutatakse hetkel küllaltki piiratud toodetest, jäätmetest ja heidetest tuleneva keskkonnanõu või keskkonnamõju hindamiseks Eesti kemikaalialastes õigusaktides toodud põhimõtteid või meetodikaid. Ühe positiivse näitena võiks siin tuua jäätmete ohtlikkuse määramine nende koostise põhjal analoogiliselt keemiliste valmististega, kasutades üksikute koostisainete ohtlikkusel põhinevaid arvutusmeetodikaid. Ilmselt vajab keskkonnaseadustik tihedamat integreerimist kemikaalialaste õigusaktidega, arvesse võttes uue EL kemikaale käsitlevava seadustiku (REACH) põhimõtteid.

Toote tarbimisega seonduv etapp toote olelusringi raames keskkonnamõjudest lähtuvalt on praegu suhteliselt vähe reguleeritud. Peamiselt on regulatsioon seotud tarbija teavitamisega nii tootega seotud ohtudest (toote märgistamine, kemikaalide ohutuskaardid vastavalt kemikaaliseadusele) kui ka toodete keskkonnasõbralikkusest, minimaalsest keskkonnamõjust (ökomärgised, mahepõllumajandusele viitavad märgid), et abistada tarbijat toote valikul ja kasutamisel. Tarbija õiguse saada tootest tekkivate jäätmete töötlemise ja taaskasutamisega seotud teavet sätestab nt jäätmeseaduse § 24 lg 4.

### 6.1.3. Euroopa Liidu õigus

Euroopa Liidu kuues keskkonnategevusprogramm rõhutab, et kogu programmi kestuse ajal tuleb edendada "... terviklikku tootepoliitikat, mis ergutab keskkonnanõu arvessevõtmist toodete kogu olelustrahvi ajal ning keskkonnasõbralike protsesside ja toodete laialdaslikumat kasutamist". Tervikliku (ehk integreeritud) tootepoliitika (*Integrated Production Policy* – IPP) põhimõtted on antud Komisjoni teatises Nõukogule ja Euroopa Parlamendile terviklikust tootepoliitikast ja olelusringipõhisest mõtteviisist. Peamiste IPP põhimõtetena vaadeldakse seal järgmisi:

- (a) Olelusringi põhimõte – käsitletakse toote kogu olelusringi, suund on toote kumulatiivse keskkonnamõju vähendamisele n.ö. hällist hauani;
- (b) Töötamine turgudega – meetme rakendamine turgudel nende suunamiseks säästva arengu poole ning keskkonnasõbralike toodete valmistamise ja nõudluse suurendamiseks.
- (c) Huvirühmade kasutamine – kõigi tootega seotud huvirühmade (tööstus, tarbijad, valitsusasutused jne) tegevuse toetamine nende huvifääris ning huvirühmade koostöö soodustamine, kusjuures valitsusasutuste roll on majanduslike ja õiguslike tingimuste loomine toodete keskkonnamõju vähendamiseks.
- (d) Pidev täiustamine – täiustuste tegemine toote keskkonnamõju vähendamiseks mitmes valdkonnas (nt tootearendus, tootmine, kasutamine ja kasutuselt kõrvaldamine).
- (e) Mitmete poliitika(*policy*)vahendite rakendamine – Eeldatakse paljude rakenduslike vahendite olemasolu, kuna turul on väga erinevaid tooteid ja nendega seotud huvirühmi. Vahendeid on nii regulatiivseid kui vabatahtlikke, nii kohaliku kui rahvusvahelise ulatusega.

Euroopa Liidu õigussüsteemis on kemikaalidega seonduv tihedalt integreeritud keskkonnavaldkonnaga. Siseturul reguleerib ohtlike ainete kasutamist toodetes ning sätestab vastavad keelud ja piirangud Nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ, 27. juuli 1976, liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta seoses teatavate ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piirangutega. Direktiiv on osa keskkonna*acquis*'st (15.10.20.50 Kemikaalid, tööstusrisk ja biotehnoloogia), samaaegselt kuulub ka EL siseturгу reguleerivate õigusaktide hulka (13.30.18 Ohtlikud ained).

2007.a detsembris Nõukogu poolt vastuvõetud ühine seisukoht jätmete raamdirektiivi eelnõu suhtes toob sisse tootja laiendatud vastutuse mõiste ja sätestab liikmesriikide õiguse selle ulatuslikuks rakendamiseks. Ühtlasi võivad liikmesriigid võtta meetmeid toodete sellise kujundamise soodustamiseks, et vähendada nende mõju keskkonnale ja jätmeteket tootmisprotsessi ja toodete kasutamise käigus ning tagada jätmeteks muutunud toodete keskkonnahoidlik käitlemine. Soodustada toodete väljaarendamist, tootmist ja turustamist, mis on sobivad mitmekordseks kasutuseks, on tehniliselt kestvad ning pärast jätmeteks muutumist sobivad nõuetekohaseks ja ohutuks taaskasutamiseks ning keskkonnasäästvaks kõrvaldamiseks.

#### 6.1.4. Regulatsioon võrreldavates riikides

Saksa uus keskkonnapõhine eelnõu 2007 üldosa sõnastab §-s 2 muude keskkonnakaitse kõige üldisemate põhimõtete hulgas toodete materjali- ja energiasäästlikkuse, toodetest tuleneva ohu vältimise ning riski vältimise põhimõtteid kogu olulustsükli jooksul ning jätmetekke vältimise või vähendamise põhimõtte.

Üldosa käsitleb tegevustega seoses üksikasjalikult keskkonnakahjude vältimist ja kahjude likvideerimist (*Sanierung*), lubade andmist ja keskkonnamõju hindamist. Üldosa lisas 4 on toodud põhjalik loetelu (professionaalsetest) tegevustest, millest tulenevat keskkonnakahju või selle ohtu üldosas vaadeldakse. Sisuliselt on need tegevused, mis oma potentsiaalse ohu või tekida võiva kahju tõttu vajavad reguleerimist. Lisas on käsitletud keskkonnalubasisid vajavaid käitisi, saasteainete ja GMO-de viimist keskkonda, ohtlike ainete ja valmististe, sh taimekaitsevahendite ja biotsiidide, tootmist ja kasutamist, jäätmete piiriüleseid vedusid ning kaevandamisjäätmete käitlemist.

Ungari keskkonnanõudeks 1995 nimetab Valitsuse kohustusena edendada keskkonnahoidlike või -sõbralike toodete valmistamist ning tehnoloogiate ja seadmete levitamist, mis vähendaksid keskkonnakasutust ja –koormust [§ 42 (5)(b)]. Keskkonnahoidlike toodete, tehnoloogiate ja teenuste toetamiseks nähakse ette võimalusi maksusoodustusteks, tollimaksu vähendamiseks jne. Keskkonnanõudeks näeb majandusmeetmetena ette tootemaksude ja tagatisrahade kehtestamist toodete suhtes, mis võivad põhjustada keskkonnohtu või ülemäärast keskkonnoormust. Tootemaksusid kasutatakse taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks või vastavate projektide arendamiseks. Tagatisraha peab soodustama jäätmeteks muutunud toodete tagastamist toote levitajale ning jäätmete keskkonnohutut käitlemist (§§ 62, 63). Koodeksi § 84 annab Valitsusele volituse liigitada aineid, tooteid ja tehnoloogiaid nende keskkonnaaspektidest lähtuvalt ja keskkonnanõudeid arvesse võttes ning kehtestada heite piirväärtusi toodetele. Tootja või turustaja peab varustama tarbijat teabega ainetest, toodetest või tehnoloogiatest lähtuva keskkonnohu või -mõju kohta. Valitsust volitatakse samuti kehtestama detailseid nõudeid keskkonnale tõsist ohtu kujutavate ainete ja toodete valmistamise, impordi ja turustamise kohta ja litsentseerida neid tegevusi.

Prantsusmaa keskkonnanõudeksisse on integreeritud kemikaale (ohtlike ained ja valmistisi ning biotsiide) ja neil põhinevaid tooteid käsitlev regulatsioon koos EL õigusaktidest tulenevate nõuete ja piirangutega (Art. L521-3 – L522-1). Koodeksi artiklites L541-9 – L541-10-2 käsitletakse jäätmeid tekitavate toodete valmistamist ja turustamiseks ning kehtestatakse võimalus tootja vastutuse rakendamiseks teatud toodetest tekkivate jäätmete käitlemiseks.

Rootsi keskkonnanõudeks reguleerib samuti keemiatooteid. Üldpõhimõtete hulgas (peatükk 2, § 6) on nõue vältida keemiatoodete, mis võivad ohustada inimese tervist või keskkonda) kasutamist või turustamist kui on võimalik neid asendada vähemohlike toodetega. Sama nõue kehtib ka toodete kohta, mis sisaldavad kemikaale või on nendega töödeldud. Peatükis 14 §-des 8 ja 9 on sätestatud tootjate ja importijate kohustust esitada oma toodete kohta teavet, mis on vajalik selleks, et kaitsta inimese tervist või keskkonda, kas tooteid vastavalt märgistades või mõnel muul viisil. Samas peavad keemiatoodete professionaalsed kasutajad, importijad ja eksportijad varustama pädevat valitsusasutust teabega, mis on vajalik tootest ja tema käitlemisest või käsitsemisest tuleneva riski hindamiseks. Jäätmekäitlust käsitleva 15 peatüki § 6 sätestab tootja vastutuse põhimõtted volitades Valitsust kehtestama regulatsiooni tootja poolt valmistatud, imporditud või turustatud toodetest tekkinud jäätmete kogumiseks ja keskkonnahoidlikuks käitlemiseks.

Sätestada võib nõudeid, mis käsitlevad toote või pakendi koostist ning taaskasutatavust ning märgistamise ja tarbija informeerimise kohustust.

Soome keskkonnakaitse seaduse §-s 15 volitatakse Valitsust piirama või keelama teatud liiki kütuse, orgaanilise lahusti, kemikaali või toote valmistamist, importi, ekspordi, turule laskmist või kasutamist ning reguleerima selle koostist ja märgistamist. See volitus on limiteeritud vaid toodetega, mis võivad tekitada välisõhu saastamist põhjustavaid heiteid ning nii kahjustada tervist või keskkonda. Vett ja pinnast saastavaid tooteid seadus ei nimeta. Lisatakse, et piiranguid toodetele võib kehtestada veel kemikaaliseaduse ja toote ohutuse seaduse alusel.

## **6.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja põhjendus**

Ühtne regulatsioon Eesti õigusaktides toodetest tuleneva keskkonna- ja terviseohu vältimiseks puudub. Olemasolev regulatsioon on antud eri õigusaktides toodete või tootegruppide kaupa, toodete mõju seisukohalt erinevatele keskkonnaelementidele või siis toote olulistsükli kujundavate tegevuste lõikes. Kõige põhjalikumalt on hetkel reguleeritud toote valmistamisega, tootmisprotsessiga (tegevustega) seotud keskkonnakaitse küsimused, mis ongi peamiseks keskkonnaalaste õigusaktide objektiks – keskkonnalaad, keskkonnanormatiivid, saastuse vähendamine tootmistevõttes jne. Suurel määral on reguleeritud ka olelusringi viimane etapp – jäätmeäritlus, seda nii üldiste põhimõtete, mitmesuguste käitlustevõttes (ladestamine, põletamine) kui ka üksikute keskkonnakaitse seisukohalt oluliste jäätmeteks muutunud toodete jäätmeäritluse seisukohalt. Vähemal määral on reguleeritud toote keskkonnahoidlik kavandamine (tootearendus), turustamise ja tarbimisega seotud probleemid. Neis valdkondades töötavad pigem majandusmeetmed ja vabatahtlikud meetmed kui otsene regulatsioon.

Eelneva analüüsi põhjal on järgnevalt välja toodud rida ettepanekuid toodete ja tegevustega seonduvate põhimõttelisemate sätete formuleerimiseks või toomiseks keskkonnaseadustikku üldosasse. Ei pakuta välja sätete konkreetsem sõnastusi, mis peaks jääma analüüsi ja seadustiku koostamise järgnevate etappide ülesandeks. Eeskätt on käsitletud toodetega seotud regulatsiooni, kuna (tootmis)tegevus kajastuvad pigem analüüsi teistes osades.

1. Keskkonnaseadustiku üldosas peaks keskkonnaõiguse kõige üldisemate põhimõtete hulgas olema Saksa koodeksi nõu eeskujul olla toodete materjali- ja energiasäästlikkuse, toodetest (ja nende seotud tegevustest) tuleneva ohu vältimise põhimõtted kogu olelitsükli jooksul ning jäätmetekke vältimise ja vähendamise, sh toodete korduskasutatavuse põhimõte.

2. Üldosas võiksid olla ka üldised nõuded või põhimõtted keskkonnahoidlike toodete kavandamiseks ja valmistamiseks jäätmeseaduse § 24 eeskujul:

- ohtlike ainete kasutamise piiramine toodetes ja nende valmistamisel, nõue ohtlike ainete asendamiseks vähemohlike ainetega kui see on võimalik Rootsi keskkonnanõudeksist);
- teisese toorme kasutamine toodete valmistamisel;
- tootest tekkivate jäätmete keskkonnanõudeksistlikku käitlemise nõuete arvestamine toote kavandamisel.

Peame üldisemate ja põhimõteteliste sätete formuleerimist üldosas vajalikuks, kuna need annavad aluse täpsemaks toodete ja tegevustega seotud regulatsiooniks koodeksi eriosades ning võimalusi nt majandusmeetmete rakendamise nimetatud põhimõtete elluviimiseks.

3. Keskkonnanõudeksistliku üldosas võiks sätestada toodete kategoriseerimine nende ohtlike või keskkonnale negatiivset mõju avaldavate omaduste, potentsiaalse riski alusel, nt tuua üldosasse probleemtoote mõiste, või ohtliku toote mõiste, mis oleks aluseks keskkonna ja inimese tervise kaitseks vajalike keeldude ja piirangute rakendamiseks toote olelusringi vältel.

4. Keskkonnanõudeksistliku üldosas peaksid olema sätestatud toodetele nõuete, piirangute või keeldude kehtestamise alused, seotult toodete kategoriseerimisega. Oleks otstarbekohane käsitleda üldosas teatud ulatuses integreeritult kemikaale (aineid ja valmistisi) ning tooteid (mis üldjuhul sisaldavad kemikaalide kas oma põhikoostises või saasteainetena). Avada võiks mõned kemikaaliseadusest pärit põhimõisted (ohtlik aine, valmistis jms), mis on kasutusel laiemalt keskkonnanõudeksistliku eriosades. Ühisturu põhimõtteid arvestades peavad toodete suhtes esitatud keelud ja piirangud olema kindlasti vastavuses EL õigusega. Keeldude ja piirangute sätestamisel nii jäätmete kui ka kemikaalide valdkonnas on probleeme tekitanud asjaolu, et põhimõteteliste peaksid need olema sisse kirjutatud seadusesse. Praktilisest seisukohast ei ole see tihti mõistlik, kuna nt EL õigusest tulenevad nõuded arenevad ja muutuvad üsna kiiresti, mistõttu vastvate siseriiklike õigusaktide muutumise protsess peaks olema dünaamilisem kui see on seaduste puhul. Probleemi praktiliseks lahendamiseks on kasutatud erinevat praktikat keeldude ja piirangute kehtestamisel Vabariigi Valitsuse või ministri määrustega (nt ohtlike ainete puhul on kõik keelud ja piirangud kehtestatud vahetult sotsiaalministri määrusega), mis teeb õigusaktide tekstid keeruliseks ja raskesti arusaadavaks. Keskkonnanõudeksistliku üldosa peaks ühtlustama senist praktikat ja kehtestama ühised alused.

5. Otstarbekas oleks tegevuste üldine kategoriseerimine nende keskkonnamõju, -ohu või -riski alusel sätestada keskkonnanõudeksistliku üldosas, et ühtlustada nõudeid, mis sätestatakse tegevustele seadustiku eriosas. Eristada võiks olulise keskkonnamõjuga tegevusi (KMH-d vajavad), tegevusi, mis vajavad keskkonnalubasid, muud tegevused, mis võivad olla seotud kõrgendatud keskkonnariskiga. Saksa 2007. a keskkonnanõudeksistliku eelnõu lisa 4 võib siin olla teatud määral eeskujuks.

6. Tootjale seotud nõuded ja kohustused sh tootja (laiendatud) vastutuse põhimõtted toote keskkonnamõju vähendamiseks kogu olelusringi vältel võiksid olla toodud seadustiku üldosasse.



7. Toote tarbimisest tuleneva keskkonnamõju vähendamisele suunavad meetmed peaksid olema sätestatud seadustiku üldosas. Sealhulgas tootja kohustused teavitada tarbijat tootega seotud võimalikest ohtudest (märgistus, ohutuskaardid jms), toote keskkonnasõbralikkusest või minimaalsest keskkonnamõjust (ökomärgised). Tarbija peab tootjalt saama infot ka toote keskkonnahoidliku kasutamise ja jäätmetena kasutamiselt kõrvaldamise kohta. Teiselt poolt oleks vajalik sätestada üldosas tarbija kohustused toote keskkonnamõju võimalikuks vähendamiseks toote kasutusajal. Seda võimaldavate meetmete hulka kuuluvad väiksem ning keskkonnasõbralikumate energia- ja kulumaterjalide tarbimine, toote esmase eluea pikendamine ja optimeerimine (kvaliteedi ja kestvuse parandamine, toote korrashoiu, hoolduse, parandamise ja uuendatavuse võimalused).

## VI peatüki kokkuvõte

Kehtiv Eesti õigus ei ole toodete ja tegevuste keskkonnamõjuga seonduvate tegurite reguleerimisel rajatud süstemaatilisele lähenemisele toodete kogu olelutsükli (*life-cycle*) jooksul. Keskkonnaseadustiku üldosas tuleb sätestada üldised põhimõtted ja regulatsioon osas, mis käsitleb toodetest tulenevate keskkonna- ja terviseohu vältimiseks rakendatavaid ühiseid meetmeid, eelkõige keelud ja piirangud kogu keskkonnavaldkonna ulatuses, arvestades EL ühisturu toimimiseks vajalikke reegleid.

Keskkonnaseadustiku üldosas peaks keskkonnaõiguse kõige üldisemate põhimõtete hulgas olema Saksa koodeksi eelnõu eeskujul toodete materjali- ja energiasäästlikkuse, toodetest (ja nendega seotud tegevustest) tuleneva ohu vältimise põhimõtted kogu olelutsükli jooksul ning jäätmetekke vältimise ja vähendamise, sh toodete korduskasutatavuse põhimõte.

Üldosas võiksid olla ka üldised nõuded või põhimõtted keskkonnahoidlike toodete kavandamiseks ja valmistamiseks jäätmeseaduse § 24 eeskujul: keskkonnaseadustiku üldosas võiks sätestada toodete kategoriseerimine nende ohtlike või keskkonnale negatiivset mõju avaldavate omaduste, potentsiaalse riski alusel, nt tuua üldosasse probleemtoote mõiste, või ohtliku toote mõiste, mis oleks aluseks keskkonna ja inimese tervise kaitseks vajalike keeldude ja piirangute rakendamiseks toote olelusringi vältel.

Keskkonnaseadustiku üldosas peaksid olema sätestatud toodetele nõuete, piirangute või keeldude kehtestamise alused, seotult toodete kategoriseerimisega. Oleks otstarbekohane käsitleda üldosas teatud ulatuses integreeritult kemikaale (aineid ja valmistisi) ning tooteid (mis üldjuhul sisaldavad kemikaalide kas oma põhikoostises või saasteainetena). Avada võiks mõned kemikaaliseadusest pärit põhimõisted (ohtlik aine, valmistis jms), mis on kasutusel laiemalt keskkonnaseadustiku eriosades. Ühisturu põhimõtteid arvestades peavad toodete suhtes esitatud keelud ja piirangud olema kindlasti vastavuses EL õigusega.

Otstarbekas oleks tegevuste üldine kategoriseerimine nende keskkonnamõju, -ohu või -riski alusel keskkonnaseadustiku üldosas, et ühtlustada nõudeid, mis sätestatakse tegevustele seadustiku eriosas.

Eristada võiks olulise keskkonnamõjuga tegevusi (KMH kohustuslikud), tegevusi, mis vajavad keskkonnalubasid ja muid tegevusi, mis võivad olla seotud kõrgendatud keskkonnariskiga.

Tootjale seatud nõuded ja kohustused sh tootja (laiendatud) vastutuse põhimõtted toote keskkonnamõju vähendamiseks kogu olelusringi vältel võiksid olla toodud seadustiku üldosasse.

Toote tarbimisest tuleneva keskkonnamõju vähendamisele suunavad meetmed peaksid olema sätestatud seadustiku üldosas, sh tootja kohustused teavitada tarbijat tootega seotud võimalikest ohtudest (märgistus, ohutuskaardid jms), toote keskkonnasõbralikkusest või minimaalsest keskkonnamõjust (ökomärgised).

## 7. VII Peatükk – KESKKONNASEIRE

### 7.1. Lähtekaaluatlused

#### 7.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Seire regulatsiooni eesmärk üldosa seaduses on sätestada keskkonnaseire üldpõhimõtted. Üksikute seire liikide, nagu veeseire, välisõhu seire, GMO seire, erisused saavad vajaduse korral (ja täiesti ilmselt selline vajaduse on) olla reguleeritud eriosas.

Seire üldpõhimõtted on seotud:

- Seire eesmärkidega,
- Seire korraldusega (Pädevuse, seirekohustuse jaotus jne)
- Seire tulemuste hoidmise ja avalikkusele /aga ka asutustele/ teatavaks tegemisega – sh õigusega teabele Aarhus konventsiooni teabe aktiivse jagamise kohustus (artikli 4) mõistes
- Seire tulemuste nõ väljundiga – mida seire tulemused endaga kaasa toovad – eriti need mis viitavad negatiivsetele tendentsidele (mõjudele)

#### 7.1.2. Eesti kehtiv õigus

Eestis teostatakse seiret keskkonnaseire seaduse<sup>224</sup> aga ka muude seaduste, nagu välisõhu kaitse seadus, veeseaduse, aluse – kus seirealane regulatsioon tuleneb peamiselt vastavate EÜ direktiivide sätete ülevõtmisest. EÜ direktiivides reguleeritud valdkonna (Vesi, õhk, GMO-d jne) seire erisused saavad olema reguleeritud keskkonnaseadustiku eriosas:

Kehtiv keskkonnaseire seadus keskendub seire organisatsioonilistele ja tehnilistele (seirejaam) külgedele. Seire tulemustega seotud õiguslik pool on paljuski puudu või laiali paisatud teistesse seadustesse. Näiteks, milline on seire tulemuste õiguslik mõju. Ka praegu keskkonnaministeriumis kavandatud keskkonnaseire seaduse muudatused tunduvad keskenduvat eelkõige organisatsioonilistele küsimustel

Mitmed reguleerimist vajavad küsimused on reguleerimata – näiteks seireprogrammi koostamine, keskkonnaseire teostajate kohutused, seire tulemustest avalikkuse informeerimine, aga samuti käitaja keskkonnaseire üksikasjad

---

<sup>224</sup> Keskkonnaseire seadus - RT I 1999, 10, 154

### 7.1.3. Rahvusvaheline õigus ja EL õigus

Mitmeid konventsioonid puudutavad seiret kõige täpsemalt on see aga reguleeritud järgmistes konventsioonides:

- Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon<sup>225</sup> (1992)– art. 7 näeb ette osapoole seire kohustuslikkuse, selleks et hinnata bioloogilise mitmekesisuse seisundit ja neid tegevusi tegureid, mis seda võivad ohustada.
- Õhusaastuse kauglevi konventsioon (1979)<sup>226</sup> üldsätted seiresüsteemide ja vastava rahvusvahelise koostöö kohta
- Aarhus konventsioon (1998)<sup>227</sup> . artikkel 4 sätestab miinimumnõuded seire tulemuste kättesaadavuse kohta

Konventsiooniosaline peab tagama, et:

- a) avaliku võimu organid haldavad ja ajakohastavad oma ülesannete täitmiseks vajalikku keskkonnainfot;
- b) kui ilmneb inimeste tervist või keskkonda ähvardav oht, mis lähtub inimtegevusest või on tekkinud looduslikel põhjustel, edastatakse ohus olevale üldsusele viivitamata kogu avaliku võimu organite valduses olev info, mis võimaldab üldsusel võtta meetmeid ohust tingitud kahju vältimiseks või leevendamiseks.
- c) edastab üldsusele üksikasjalikku teavet selle kohta, milliselt avaliku võimu organilt mis laadi ja kui suures mahus keskkonnainfot saab, ning teeb teatavaks ka info andmise tähtsajad, info avalikustamise tingimused ja info saamise korra;
- d) Konventsiooniosaline tagab keskkonnainfo järkjärgulise saamise elektroonilistest andmebaasidest, mis on avalike telekommunikatsioonivõrkude kaudu üldsusele kergesti kättesaadavad.
- e) Konventsiooniosaline avaldab korrapäraselt iga kolme või nelja aasta tagant keskkonna seisundi riikliku aruande ja levitab seda. Muu hulgas sisaldab aruanne andmeid keskkonna kvaliteedi ja keskkonda kahjustavate tegurite kohta.

EÜ õigus – Seirenõudeid kehtestavad mitmed direktiivid. Väga üksikasjalikult sätestab seire tingimised näiteks direktiiv 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (nn veepoliitika raamdirektiiv). Direktiivi artiklist 8 võib lugeda järgmist:

Liikmesriigid tagavad vee seisundi seire programmide kehtestamise, et saada ühtne ja terviklik ülevaade vee seisundist igas valglapiirkonnas:

- pinnavee puhul hõlmavad sellised programmid mahtu ja taset või voluhulka, niivõrd kui see on asjakohane ökoloogilise ja keemilise seisundi ning ökoloogilise potentsiaali puhul, ning ökoloogilist ja keemilist seisundit ning ökoloogilist potentsiaali;

<sup>225</sup> Bioloogilise mitmekesisuse kaitse konventsiooni ratifitseerimise seadus (RTII1994, 13, 41)

<sup>226</sup> Piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooniga ühinemise seadus (RTII 2000, 4, 25)

- põhjavee puhul hõlmavad sellised programmid keemilise ja kvantitatiivse seisundi seiret; kaitsealade puhul lisatakse eespool nimetatud programmidele nendes ühenduse õigusaktides sisalduvad näitajad, mille alusel iga kaitseala loodi.

Neid programme hakatakse rakendama hiljemalt kuue aasta möödudes direktiivi jõustumise kuupäevast, kui asjaomastes õigusaktides ei nähta ette teisiti. Selline seire peab olema kooskõlas V lisa nõuetega. Tehnilised näitajad ja vee seisundi analüüsimise ning seire standardmeetodid sätestatakse artiklis 21 ette nähtud korras. Seega kehtestatakse direktiiviga (eelkõige selle V lisaga) või selle alusel (nn komitoloogiaprotseduuriga) seire täpne meetodika.

Välisõhu kvaliteedi raamdirektiivi - 96/62/EÜ eesmärgiks on samuti ühtlustada välisõhu kvaliteedi hindamise meetodeid.

Konventsioonid ja EÜ direktiivid reguleerivad seiret n.ö valdkonnapõhiselt ja nende ülekandmine on keskkonnaseadustiku eriosa ülesanne, üldosa mõjutavad eelkõige Aarhuse konventsiooni nõuded.

#### 7.1.4. Regulatsioon võrreldavates riikides.

Riikide üldseadustes seiret tavaliselt ei reguleerita on vaid üksikud ja vaga üldised sätted va Saksa ja Sloveenia seadused.

Saksa seadus sätestab põhjalikult seire teostajad, nende õigused ja kohustused, ettevõtjate seirealased kohustused ning seire tulemuste avalikkusele teatavaks tegemise. Saksa eelnõust on eeskujuga võetud seiret puudutavate regulatsiooni ettepanekute tegemisel just käitaja keskkonnaseire osas. Üle võtmist väärivad järgmised sätted.

- Kui tekib kahtlus käitaja poolt teostatava seire kvaliteedis ja usaldatavuses on keskkonnateenistusel õigus nõuda, et käitaja telliks mõõtmised ja uuringud atesteeritud proovivõtjatelt ning akrediteeritud katselaboritelt. Kulud kannab seejuures käitaja.
- Käitaja teatab viivitamatult keskkonnateenistusele kõikidest juhtumitest, mis võivad kaasa tuua ohu keskkonnale või inimese tervisele. Kui käitaja vabatahtliku seire puhul seda tehes käitaja avalikustab oma süüteo, siis ei tohi käitaja poolt esitatud teavet ilma tema nõusolekuta kasutada tema vastu süüteomenetluses.

Sloveenia seadusest väärivad ülevõtmist see, et üldosa tasemel on seal sätestatud ka seire alaliigid ja nende eesmärgid. Sloveenia seaduses on rõhutada, et seireandmed peavad olema kättesaadavad ja arusaadavad avalikkuse esindajatele.

Prantsusmaa Koodeksis on keskkonnaseire eriosades. Riik peab kindlustama õhu kvaliteedi ja bioloogilise mitmekesisuse seire (§ L221-1 lg 1, § L414-2 ja § L420-2).

Holland - KKS 12. peatükis on reguleeritud aruandlus ja keskkonnaseire koos. Võiks analüüsida, kas ka Eestis oleks otstarbekas sätestada ettevõtja keskkonnaseire ja loa omaja tegevuse aruandlus koos.

Ungari Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 12 lg 3 sätestab riigi ja kohaliku omavalitsuse keskkonnaseire kohustuse. Keskkonnaseire kohustus on pandud kokku keskkonnaregistri pidamisega, mida peab korraldama keskkonnaminister (§ 49 lg 1). Eestis võiks kaaluda, kas seire võiks olla osa keskkonnainfo kogumise ja registri pidamise süsteemist.

Soome KKS § 25 paneb keskkonnaseire korraldamise kohustuse kohalikule omavalitsusele. Seiret korraldab Soome Keskkonnainstituut ja regionaalsed keskkonnakeskused. Keskkonnaloaga kohustuslikuks tehtava keskkonnaseire alus tuleneb §-st 46. Juurdepääs teise isiku kinnisasjale antakse regionaalses keskkonnakeskuses (§ 82). Keskkonnakaitseinspektoril on juurdepääsuõigus seire tegemiseks (§ 83 p 5). Keskkonnaseiret peab tegema ka pärast tegevuse lõppu (§ 90).

Leedu Ettevõtja keskkonnaseire kohustus tuleneb KKS § 19 lg-st 3. Keskkonnaseiret peavad tegema riik ja ettevõtja, täpsem keskkonnaseire kord sätestatakse keskkonnakeskkonnaseire seaduses (§ 25).

Läti Keskkonnaseiret teevad riik, KOV ja ettevõtja (KKS § 17 lg 1). Seiret tehakse vastavalt seireprogrammile (§ 17 lg 2). Ka Läti KKS-s on seire pandud ühte peatükki keskkonnainfo süsteemiga e registriga.

## **7.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja põhjendus**

Kehtiva seiresüsteemi puuduste kirjeldus on kõige kontsentreeritumalt esitatud Riigikontrolli 2007 aasta auditis – Keskkonnaseire kohasuse tõhusus<sup>228</sup> – seal on analüüsitud seire tõhusust, kus põhilised etteheited on, et pole piisavalt analüüsitud, mida üldse paeks seirama, kus ja kuidas. Puudub pikaajaline seire vajaduste ja korraldamise kava. Seire tulemused ei ole piisavalt hästi kättesaadavad, seega ka kasutatavad nii teistele asutustele (sh kohalikule omavalitsusele) kui ka avalikkusele

Põhiosas tuleks jääda praeguse keskkonnaseire seaduse konstruktsiooni juurde, kuid sellesse tuleks lisada hulga uusi elemente.

Saksa eelnõu eristab nn korralist seiret ja erakorralist seiret (monitoring for special reasons) – meil vastab viimasele keskkonnajärelevalve seaduses sätestatud volitus kontrollida objekti, võtta proove ja teha mõõtmisi ning samalaadsed keskkonnateenistuse (loa andja) volitusi - Ettepanek: üldosa seaduse seire osa reguleerib vaid nõ korralist keskkonnaseisundi seiret. Konkreetsete saastajate kontroll jäägu keskkonnateenistuse, keskkonnajärelevalve ja teiste samalaadsete organite ülesandeks.

<sup>228</sup> Kontrolliaruanne nr OSIV-2-1.4/07/23 18.05.2007

Senisesse seirealasesse regulatsiooni tuleks teha järgmised täiendused:

#### 1. Riiklik ja omavalitsuse keskkonnaseire

Seire eesmärk: siin tuleks olemasolevatele eesmärkidele lisada veel üks – avalikkuse kiire ja tõhus teavitamine keskkonnaseisundist ja selle sellistest muutustest, mis võivad kujutada endast ohtu keskkonnale, inimeste tervisele ja heaolule. See oleks muuhulgas vajalik ka Aarhusi konventsiooni nõuete täitmiseks

#### Seire organisatsioon

*Riiklik keskkonnaseire*: Siin tuleks täiendavalt reguleerida järgmist

Seireprogrammi koostamise perioodilisus – milliseks perioodiks see koostatakse (ettepanek on viieks aastaks) – praegu selle kohta nõuded puuduvad ja riigikontroll kurtis, et kehtiv programm on lootusetult aegunud. Sätestada tuleks ka programmi perioodilise kaasajastamise nõue

Seaduses tuleks sätestada seire allprogrammide loetelu ja ka eesmärgid – praegu on see sätestatud Keskkonnaministri määruses 7 dets. 2006 „Riikliku keskkonnaseire allprogrammide teostamise kord”. Senisega võrreldes tuleks täpsustada allprogrammi vastutava täitja põhilised kohustused, mis praeguses seaduses on liiga üldised. Tuleks üldistada allprogrammide vastutavate täitjatega sõlmitavates lepingutes kirjapandud kohustusi ja neist olulisemad võimaluse korral „tuua” seadusesse

Võiks sisse tuua välisõhu kaitse seaduse § 19-st – alade määramise kus on kohustuslik vee ja õhu pidev seire

*Omavalitsuse keskkonnaseire* – keskkonnaministeriumil on plaanis omavalitsuse seirekohustust täpsustada – on aga tunda omavalitsuste tõrjuvat hoiakut, seega tuleb töögrupil jälgida asjade kulgu – initsiatiivi haaramine sellises küsimuses ei oleks kohane.

Seaduses peaks olema üldine säte seire meetodika vastavuse kohta ( teatud valdkonna meetodika iseärasused tuleksid täpsustada eriosas) ja selle kohta, et uuringuid tegevad proovivõtjad peavad olema atesteeritud ning katselaborid akrediteeritud

Seire andmete kasutamine. Praegu reguleerib seireseaduse, et „Kui keskkonnaseirejaama või -ala andmed näitavad tekkivat ohtu keskkonnale, on keskkonnaseire allprogrammi vastutav täitja kohustatud sellest viivitamata teatama Keskkonnainspeksioonile ning ohustatud ala asukoha kohalikule omavalitsusele ja maakonna keskkonnateenistusele, pinna- ja põhjavee ning õhu ja mulla saastamise korral ka kohalikule tervisekaitsetalitsusele.” Seda kohustust tuleks täpsustada, mitte tekkivat ohtu keskkonnale” vaid ”tekkida

võivat ohtu keskkonnale ja inimese tervisele”. Nii kajastaks seadus ettevaatusprintsipi. Tekkida võiv oht võiks olla seostatud sealhulgas ka saaste piirväärtuste ületamisega (Välisõhu kaitse seaduses on mõiste häiretase). See kohustus peaks olema laiem ja laienema kõikidele seire teostajatele sealhulgas ka kohalikule omavalitsuse ja ka ettevõtjale.

Seire andmetest avalikkuse teavitamine, siin oleks kaks süsteemi:

Nõ üldisest keskkonnaseisundist teavitamine – Üldosa seaduse peaks olema üldnõue, et keskkonnaregistri kaudu tuleks tagada keskkonnaregistri andmete (vähemalt osade) lihtne ja tõhus kättesaadavus (See on ilmselt ka rakenduslik probleem, mida üksnes seadusesättega ei lahenda)

Periodiliselt paber kandjal, praegu on olemas keskkonnaministri määrus 11. juuli 2003. a määrus nr 59: „Keskkonnaregistri avalikult kasutatavate andmete paber kandjal avalikustamise maht ja kuju” Selle põhiohused tuleks tuua seadusesse

Seire andmetest avalikkuse teavitamine võimaliku ohu korral – praegu on meil välisõhu kaitse seaduses § 12 - Saasteaine sisaldusest teavitamise tase on selline saastatuse tase, millest alates teavitab pideva seire teostaja elanikkonda või elanikkonna tundlikke grupe kaitsemeetmete vajadusest. Elanikkonna tundlikud grupid on lapsed, haiged ja vanurid. Tuleks vaadata, kas Välisõhu kaitse seaduse § 37 – 40 oleks üldosa seaduse tarbeks üldistatavad ka teistele keskkonnamelementidele – ilmselt siiski mitte. Sel juhul jääks üldosasse üldine säte teavitamise kohustuse kohta ja eriosas oleks täpsustatud tasemed, kellele, millal ja kuidas teatada tuleb.

Seireala- ja jaama regulatsioon võiks jääda muutmata.

## 2. Käitaja keskkonnaseire

Käitaja keskkonna seire tuleks sätestada kas tervikuna või peamiselt Loamenetluse osas. Käitaja keskkonnaseire jaguneb vabatahtlikuks ja kohustuslikuks.

Seire teostamine on üheks olulisemas keskkonnaloa omaja kohustuseks. Käitaja keskkonnaseire kohustus on senini reguleeritud peamiselt keskkonnaloa kaudu, selle lisaks tuleks kohustusliku keskkonnaseire puhul seaduse tasandil reguleerida järgnevalt:

Tuleks sätestada keskkonnaloa omaja üldine kohustus teostada seiret oma tegevuse keskkonnamõju kohta (so. seire kohustus, mis kehtib alati kui sellest ei olda vabastatud). Seire kohustusest võidakse vabastada ainult need käitajad, kelle tegevusest negatiivse keskkonnamõju lähtumine on välistatud.

Käitise keskkonnaseire sisu seisneb kohustuses mõõta, analüüsida, dokumenteerida ja edastada teavet käitise tegevusest lähtuva keskkonnamõju iseloomu, kvantiteedi ning ajas ja ruumis leviku kohta.

Täpsustatud nõuded käitise keskkonnaseire kohta sätestatakse keskkonnaloas. keskkonnaloas sätestatakse:

- seire teostamise ajakava (sh. mõõtmiste teostamise sagedus)



- seire objekt
- seire teostamise meetod
- vajaduse korral kasutatav aparatuur.

Juhul kui tekib kahtlus käitaja poolt teostatava seire kvaliteedis ja usaldatavuses on keskkonnateenistusel õigus nõuda, et käitaja telliks mõõtmised ja uuringud atesteeritud proovivõtjatelt ning akrediteeritud katselaboritelt. Kulud kannab seejuures käitaja. selline säte on üle võetud saksa õigusest ja peab tagama keskkonnaseire kvaliteedi.

Käitaja peab viivitamatult teatama keskkonnateenistusele kõikidest juhtumitest, mis võivad kaasa tuua ohu keskkonnale või inimese tervisele. Kui vabatahtliku keskkonnaseire käigus seda tehes käitaja avalikustab oma süüteo, siis ei tohi käitaja poolt esitatud teavet ilma tema nõusolekuta kasutada tema vastu süüteomenetluses. Ka see säte on üle võetud saksa seadusest ja see peab soodustama käitajate poolt vabatahtlikult teostatavat keskkonnaseiret.

## 7. Peatüki kokkuvõte

Põhilised etteheited kehtivale seiresüsteemile on, et pole piisavalt analüüsitud, mida üldse peaks seirama, kus ja kuidas. Puudub pikaajaline seire vajaduste ja korraldamise kava. Seire tulemused ei ole piisavalt hästi kättesaadavad, seega ka kasutatavad nii teistele asutustele (sh kohalikule omavalitsusele) kui ka avalikkusele. Nende puuduste likvideerimisele ongi suunatud töögrupi ettepanekud.

Põhiosas tuleks jääda praeguse keskkonnaseire seaduse konstruktsiooni juurde, kuid sellesse tuleks lisada hulga uusi elemente.

Seire eesmärkide hulka tuleks lisada avalikkuse kiire ja tõhus teavitamine keskkonnaseisundist ja selle sellistest muutustest, mis võivad kujutada endast ohtu keskkonnale, inimeste tervisele ja heaolule.

Tuleks reguleerida seireprogrammi koostamise perioodilisus, seire allprogrammide loetelu ja ka eesmärgid. Tuleks üldistada allprogrammide vastutavate täitjatega sõlmitavates lepingutes kirjapandud kohustusi ja neist olulisemad võimaluse korral „tuua” seadusesse.

Seire andmete kasutamine. Praegu reguleerib keskkonnaseire seadus keskkonnaohtudest teavitamist. Seda kohustust tuleks täpsustada nii, et võetakse arvesse ettevaatusprintsipi ja tagatakse teavitamine varases staadiumis. Teavitamise kohustus peaks olema senisest laiem ja laienema kõikidele seire teostajatele sealhulgas ka kohalikule omavalitsuse ja ettevõtjale.

Seire andmetest avalikkuse teavitamisel võiks olla kaks süsteemi: üldisest keskkonnaseisundist teavitamine läbi keskkonnaregistri ja perioodiliselt paber kandjal.

Käitaja keskkonnaseire jaguneb vabatahtlikuks ja kohustuslikuks. Seire teostamine on üheks olulisemaks keskkonnaloa omaja kohustuseks. Käitaja keskkonnaseire kohustus on senini reguleeritud peamiselt keskkonnaloa kaudu, selle lisaks tuleks kohustusliku keskkonnaseire puhul seaduse tasandil reguleerida järgnev:

1. Tuleks sätestada keskkonnaloa omaja üldine kohustus teostada seiret oma tegevuse keskkonnamõju kohta (so. seire kohustus, mis kehtib alati kui sellest ei olda vabastatud). Täpsustatud nõuded käitise keskkonnaseire kohta sätestatakse keskkonnaloas.
2. Keskkonnaseire kvaliteedi tagamiseks tuleks sätestada nõue, et käitaja telliks teatud juhtudel mõõtmised ja uuringud atesteeritud proovivõtjatelt ning akrediteeritud katselaboritelt. Kulud kannab seejuures käitaja. Selline säte on ka saksa õiguses ja peab tagama keskkonnaseire kvaliteedi.

Kui vabatahtliku keskkonnaseire puhul ohuolukordadest teavitamise käigus käitaja avalikustab oma süüteo, siis ei tohi käitaja poolt esitatud teavet ilma tema nõusolekuta kasutada tema vastu süüteomenetluses.

## 8. Peatükk – KESKKONNATEAVE JA -REGISTER

### 8.1. Lähtekaalutlused

#### 8.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Keskkonnainfo alane regulatsioon on vajalik regulaarse teabe saamiseks, mille abil luuakse alus keskkonna- ja säästva arengu poliitika otsustele, keskkonnastrateegiate ja valdkondlike strateegiate koostamisele, nende toimimise järelevalvele ja hindamisele ning laiema üldsuse teavitamisele. Keskkonnakaalutlused peavad kajastuma riigi ja kohalike omavalitsuste otsustes ja seadusandlikes ettepanekutes.

Asjakohane keskkonnateave peab käsitlema keskkonna olukorda ja arengusuundi ja nende seost sotsiaalsete, majanduslike ja tervise arengusuundadega. Oluline on tagada avalikkusele keskkonnainfo kättesaadavus, mis võimaldab kodanikul keskkonnaasjades kohtu poole pöörduda ja üldsusel osaleda otsuste tegemisel. Teave poliitikakujundajatele, sidusrühmadele ja üldsusele peab olema asjakohane, läbipaistev, ajakohane ja kergesti arusaadav.

Neid põhimõtteid rõhutab ka Euroopa Liidu kuues keskkonnavaline tegevusprogramm<sup>229</sup>. Vastavalt programmile (art. 10) võimaldab püstitatud eesmärgi saavutada regulaarse keskkonnateabe esitamine, mis koosneks eelkõige järgmistest osadest:

- kõige tähtsamad keskkonnanäitajad;
- keskkonna seisundi ja arengusuundade näitajad;
- terviklikkust kajastavad näitajad.

Nimetatakse, et keskkonnakaitsealastes õigusaktides tuleb järelevalve-, andmete kogumise ja aruandlusnõudeid mõjusalt arvesse võtta;

---

<sup>229</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusega Nr 1600/2002/EÜ, 22. juuli 2002 vastu võetud ühenduse kuues keskkonnavaline tegevusprogramm <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D1600:ET:HTML>

## 8.1.2. Eesti kehtiv õigus

### 8.1.2.1. Keskkonnainfo kogumine, õiguslik alus, info edastamine pädevatele asutustele

Keskkonnainfoga seonduvate andmete säilitamist, andmete töötlemist ja väljastamist reguleerib Eestis keskkonnaregistri seadus<sup>230</sup>. Keskkonnaregistri eesmärk on koondada kogu keskkonnaandmestik ühte andmekogusse, seostades selle kaudu kõik keskkonnaandmed ajas ja ruumis ning anda andmestikule vorm, mis võimaldab andmeid kasutada rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtete järgi.

Oma staatuselt on keskkonnaregister riigi põhiregister, mille ülesandeks on hoida ja töödelda keskkonnaseisundit ja seda mõjutavaid keskkonnategureid iseloomustavate andmete kõrval ka loodusressursside ja looduspärandi kohta käivaid andmeid ning anda teavet:

- 1) loodusressursi kasutusõiguse, jäätmekäitluse ning saasteainete ja organismide keskkonda viimise lubade, ajutiste lubade või keskkonnakomplekslubade andmiseks;
- 2) loodusressursi kvaliteedile vastava kasutusala määramiseks;
- 3) riikidevahelise andmevahetuse korraldamiseks;
- 4) arengukavade ja planeeringute koostamiseks;
- 5) keskkonnakaitse eesmärgil kehtestatud omandiõiguse kitsenduste ning liikumisvabaduse ja majandustegevuse piirangute kohta;
- 6) keskkonnaseisundi avalikustamiseks;
- 7) riigi muude andmekogude pidamiseks;
- 8) looduslike keskkonnategurite ja nende mõju prognoosimiseks.

Keskkonnaregistrile andmete esitaja (andmeandja) ei ole vahetult füüsiline või juriidiline isik (nt ettevõtja), vaid üldjuhul valitsusasutus (keskkonnaloa andja, õigusakti ettevalmistanud valitsusasutus, planeeringu kehtestaja, programmi, uuringu või inventeerimise alusel tehtud töö vastuvõtja või kinnitaja). Keskkonnaregistrile andmete esitamise kord on sätestatud keskkonnaministri poolt määrusega "Keskkonnaregistri pidamise täpsustatud kord"<sup>231</sup>

<sup>230</sup> Keskkonnaregistri seadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?replstring=33&dyn=1&id=828918#pr54lq1>

<sup>231</sup> Keskkonnaministri 13. jaanuari 2005. a määrus nr 2. Keskkonnaregistri pidamise täpsustatud kord <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?replstring=33&dyn=828918&id=839591>

Andmeandjal peab olema õigus andmeid koguda esmastelt infovaldajatelt – füüsilistelt või juriidilistelt isikutelt vastavalt seadusele.

Nii on regulaarne aruandlus nt kehtestatud järgmiste seadustega:

Jäätmeseadus<sup>232</sup>, § 118 – jäätmealase tegevuse aruande esitamine keskkonnateenistusele vähemalt üks kord aastas.

Veeseadus<sup>233</sup>, § 21 – aruande esitamine vee erikasutusloa andjale kasutatud vee ning heitvee hulga ja suublasse juhitud reoainete koguse kohta vähemalt üks kord aastas.

Välisõhu kaitse seadus<sup>234</sup>, § 90 – aruande esitamine välisõhu saastamisega seotud tegevuse kohta.

Jäätmearuandluse andmete kandmine keskkonnaregistrisse on otseselt sätestatud seadusega (JäS § 118), kusjuures andmeandjaks on Keskkonnaministeeriumi maakonna keskkonnateenistus (edaspidi *keskkonnateenistus*). Veeseaduses ja välisõhu kaitse seaduses aruandluse teel saadud andmete kandmist keskkonnaregistrisse otseselt nimetatud pole (välja arvatud veevarude arvestus VeS § 36 lõikes 1), kuigi aruandluste põhjal koostatud andmebaasid peavad moodustama osa keskkonnaregistrist selle vahetute sidussüsteemidena ja täitma keskkonnaregistri seadusega aetendatud ülesandeid. Otseselt nimetatavad andmete kandmist keskkonnaregistrisse veel maapõueseadus<sup>235</sup>, looduskaitseadus<sup>236</sup>, jahiseadus<sup>237</sup>, keskkonnaseire seadus<sup>238</sup> ja geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadus<sup>239</sup>.

Ka muude keskkonnaregistrile esitatavate andmete kogumine vahetatult andmevaldajatelt ja edastamine keskkonnaregistrile kindlate vormide alusel, mis võimaldaks täita seadusega määratud registrikaartidele kantavaid andmeid, peaks olema sätestatud seadusega. Kahjuks on mitmetes valdkondades andmeesitusprotseduurid konkreetselt sätestamata, mis tingib ebaühtlust keskkonnaregistri andmekoosseisus ning raskendab andmetöötlust ja andmete kasutamist.

Hetkel on ühtne keskkonnaregister ja selle veebirakendus <http://register.keskkonnainfo.ee> veel arendusstaadiumis. Registreisse koondatavad andmed sisalduvad enamasti valdkondade kaupa alamates andmekogudes e. keskkonnaregistri sidussüsteemides nagu näiteks keskkonnalubadega seonduvad andmed keskkonnalubade infosüsteemis (KLIS) <http://klis.envir.ee/klis>, Eesti looduse infosüsteemis (EELIS) <http://eelis.ic.envir.ee>, jäätmekke ja –käitlusega seonduvad andmed jäätmearuandluse teabesüsteemis (JATS) <https://jats.keskkonnainfo.ee> jne.

Mitmesuguste keskkonnaandmete kogumine nii esmastelt infovaldajatelt (füüsilised ja juriidilised isikud) kui ka ametiasutustelt võib toimuda ka riikliku statistika seaduse<sup>240</sup> alusel. Seaduse §2 väidab, et riiklik statistika (s.t. kokkuvõtlik ja üldistatud andmestik, mis saadakse riiklike statistiliste vaatluste korraldamisel

<sup>232</sup> Jäätmeseadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12849608>

<sup>233</sup> Veeseadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12769937>

<sup>234</sup> Välisõhu kaitse seadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12798057>

<sup>235</sup> Maapõueseadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12847477>

<sup>236</sup> Looduskaitseadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12889994>

<sup>237</sup> Jahiseadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12766181>

<sup>238</sup> Keskkonnaseire seadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=905398>

<sup>239</sup> Geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12803820>

<sup>240</sup> Riikliku statistika seadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12869852>

andmete kogumise ja süstemaatilise töötlemise tulemusena) peab kajastama Eesti majandust, rahvastikku, sotsiaalvaldkonda iseloomustavate näitajate kõrval ka keskkonna seisundit ning selles toimuvaid muutusi.

Põhiline erinevus statistikaseaduse ja keskkonnaseaduse alusel kogutavas andmestikus seisneb selles, et riikliku statistilise vaatluse korraldaja võib edastada ja avaldada kogutud andmeid ainult sellisel kujul, mis välistab andmesubjekti (isiku, kelle andmeid töödeldakse) otsese või kaudse identifitseerimise võimaluse, samas kui keskkonnaalastes andmebaasides peab enamasti andmeandja olema konkreetselt identifitseeritav. Statistikaseaduse § 8 lg 3 ütleb, et “riikliku statistilise vaatlusega kogutud andmeid ei tohi kasutada kontrolli, maksustamise ega ühelgi teisel mittestatistilisel otstarbel”, teisalt on keskkonnaalaste andmekogude üheks praktiliseks eesmärgiks sageli just keskkonnajärelevalve hõlbustamine ning lähteandmete saamine saastetasude arvutamiseks.

Seega võimaldab statistikaseadus avaldada keskkonnaandmeid vaid üldistatud kujul, mis praktiliselt välistab praegu võimaluse kasutada Statistikaameti korraldatud küsitlusi keskkonnaregistrisse ja selle sidussüsteemidesse andmete kogumiseks (vastupidiselt 90-ndate algusaastatel levinud praktikale). Samas väidab statistikaseaduse § 5 lg 1, et “Riiklike statistiliste vaatluste korraldamisel kasutatakse eelkõige riiklikesse ja teistesse andmekogudesse kogutud andmeid, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning juriidiliste isikute tegevuse käigus tekkinud või nende kogutud andmeid, kui kogutud andmete koosseis ja kvaliteet vastavad vaatluse korraldaja hinnangul riikliku statistilise vaatluse meetodile”. Seda võimalust kasutab Statistikaamet keskkonnaandmete kogumiseks väga laialdaselt, et välistada sisuliselt kattuvaid topeltküsitlusi analoogiliste andmekoondide genereerimiseks. Õiguslikuks aluseks on siinjuures Statistikaameti ja Keskkonnaministeeriumi vaheline leping, mis kohustab Keskkonnaministeeriumi edastama tema andmekogudes (keskkonnaregistri sidussüsteemides) olevad andmed riiklike statistiliste vaatluste teostamiseks või täiendamiseks.

Selle pealtnäha ratsionaalse praktika puhul võib tekitada probleeme samade keskkonnaandmete erinev interpreteerimine erinevate riigiasutuste poolt. Samuti, kuna keskkonnaalastesse andmekogudesse andmeesitajate kogum on enamasti seadusega kindlaks määratud ning ei pruugi olla absoluutselt kõikehõlmav, siis on Statistikaametil alati võimalus teha lisavaatlusi või –küsitlusi, kasutades statistilisi meetodikaid, hinnanguid jne. See võib tekitada olulisi erinevusi ühelt poolt keskkonnalaste andmekogude ja teiselt poolt Statistikaameti poolt genereeritud, avaldatud ja rahvusvahelistele organisatsioonidele edastavates samalaadsetes koondandmetes. Keskkonnaregistri seaduse § 6 lg 2 sätestab küll, et “Riikidevahelises keskkonnateabevahetuses tohib kasutada ainult keskkonnaregistrisse kantud andmeid”, mis aga võib teatud juhtudel olla vastuolus nende rahvusvaheliste andmeesitamiskoostöödega, millest lähtuvad Statistikaamet ja EL ning muud rahvusvahelised statistikainstitutsioonid. Ühtsete lähtealuste kehtestamisel keskkonnainfo üldistamiseks siseriiklikul ja rahvusvahelisel tasandil võiks määrav osa olla ka loodava keskkonnaseadustiku üldosal.

### 8.1.2.2. Keskkonnaandmete õiguslik tähendus

Teatud keskkonnaandmete õiguslik tähendus on vahetult reguleeritud keskkonnaregistri seaduse §-s 6 järgmiselt:

#### **§ 6. Andmete keskkonnaregistrisse kandmise õiguslik tagajärg**

(1) Keskkonnaregistrisse kandmata keskkonnaandmeid ei tohi kasutada keskkonnalubade ja keskkonnakasutuse registreerimise taotluste menetlemisel ning planeeringute ja arengukavade koostamisel, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

(2) Riikidevahelises keskkonnateabevahetuses tohib kasutada ainult keskkonnaregistrisse kantud andmeid.

Vaadeldes keskkonnaregistri ülesandeid, mis on sätestatud keskkonnaregistri seaduse § 2 lõikes 2, annab seaduse §6 konkreetse õigusliku tähenduse § 2 lõike 1 punktides 1, 3 ja 4 sätestatud ülesannete täitmiseks, s.t. et välistatakse muude kui keskkonnaregistrisse kantud andmete kasutamine nende ülesannete täitmiseks. Ülejäänud viie ülesande suhtes seadus nii kategooriline ei ole. Kahjuks pole leida kokkuvõtlikke andmeid selle kohta, millisel määral on § 2 lõike 1 nõudeid tegelikkuses rakendatud. Mõningaid vastuolusid lõike 2 rakendamisel sai vaadeldud eespool, seoses keskkonnaregistrisse kantud ja otseste statistiliste vaatluste teel saadud andmete vahekorraga. Siinjuures tuleb loomulikult arvesse võtta ka asjaolu, et keskkonnaregister on veel arenemisstaadiumis ning lõplikult välja kujunemata.

Analüüsid keskkonnaregistri seaduse 2. peatükis "Keskkonnaregistrisse kantavad andmed" kokku kuues jaos loetletud erinevate objektide ja tegurite andmestikke ning nende tegelikku õiguslikku tähendust antud hetkel, võib täheldada selle tähenduse erinevusi. Mitmetesse registri jagudesse kogutavad andmed on enamasti informatiivse tähendusega, kasutamiseks keskkonnakaitselise või looduskaitse tegevuse planeerimiseks, arengukavade koostamiseks, keskkonnamõju prognoosimiseks, riikidevahelise andmevahetuse korraldamiseks jne. Sellisena võib vaadelda peamiselt keskkonnaseisundi arvestust (4. jagu), looduslike keskkonnategurite arvestust (5. jagu), jäätmete ja radioaktiivsete jäätmete arvestust (6. jagu), osaliselt bioloogiliste keskkonnategurite arvestust (3. jagu).

Loodusressursside (1. jagu) ja loodusobjektide (2. jagu) puhul omandab andmete või objektide kandmine keskkonnaregistrisse informatiivse aspekti kõrval lisanduva õigusliku tähenduse. Üldjuhul ei ole võimalik saada loodusvara kasutusluba kui kui loodusvara leiukohta või kasutamiseks ettenähtud kohta pole kantud keskkonnaregistrisse, nt kaevandamisloa saamiseks peab maardla olema kantud keskkonnaregistri maardlate nimistuse, veekasutusluba pole võimalik saada kui põhjaveehaaret või pinnaveehaaret ei ole vastavates keskkonnaregistri nimistutes. Andmete registrisse kandmine on ka muude loodusressursside kasutuslubade andmise eelduseks. Loodusobjektide kandmine keskkonnaregistrisse võimaldab rakendada seadusega ettenähtud loodusvara või maakasutuse piiranguid kaitstavatel loodusobjektidel, vääriselupaikades, veekogude ranna- ja kaldavööndis. Ka mitmesugustel loodusobjektidel kehtestatud piirangud, kitsendused, kohustused, samuti kohustused ja õigused kantakse keskkonnaregistri nimistutes

olevate objektide registrikaartidele. Kaaluda võiks siin erinevate keskkonnaregistrisse kantud andmete õigusliku tähenduse ja nende kasutamise eesmärkide üldregulatsiooni toomist keskkonnaseadustiku üldosasse.

### 8.1.2.3. Keskkonnainfo avalikustamine, avalikkuse juurdepääs sõltuvalt info iseloomust ja staatusest.

Eestis sätestab põhiseaduse § 44 õiguse vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Juurdepääsu infole, sh keskkonnainfole reguleerib avaliku teabe seadus<sup>241</sup>. Seaduse §28 kohustab muuhulgas teabevaldajat avalikustama tema ülesannetega seotud andmed keskkonnaseisundi, keskkonnakahjustuste ja ohtlike keskkonnamõjude kohta. Viivitamata on teabevaldaja kohustatud viivitamata avalikustama teabe inimeste elu, tervist või vara või keskkonda ähvardava ohu kohta, valides selleks kiireima ja sobivaima viisi, et ohtu vältida ja võimalikke tagajärgi leevendada (§30 lg 3). Üldjuhul ei tohi teateid keskkonnaseisundi kohta asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada (§ 36).

Eesti on ratifitseerinud keskkonnateabe avalikustamist reguleeriva Århusi konventsiooni<sup>242</sup> 2001. aastal. Keskkonnaregistri andmete avalikkuse juurdepääs vastab üldiselt konventsiooni põhimõtetele. Seadus ütleb, et keskkonnaregistri andmed on avalikud, välja arvatud seaduse § 42 lõikes 2 sätestatud juhud. Avalikkuse juurdepääs keskkonnaregistri andmetele on suletud näiteks kui avalikustamisega võib kaasneda keskkonnakahjustus või kaitsealuste liikide lubamatu häirimine nende püsielupaikades. Samuti ei avalikustata keskkonnaregistri seaduse alusel keskkonnaandmeid kui need sisaldavad äri- või tööstussaladust või intellektuaalse omandi saladust.

Euroopa Liidu direktiiv 2003/4/EÜ<sup>243</sup>, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta võimaldab keskkonnateabe avalikustamisele kehtestada piiranguid kui avalikustamine võib kahjustada muuhulgas äri- või tööstusteabe konfidentsiaalsust, kui selline konfidentsiaalsus on sätestatud siseriiklike või ühenduse õigusnormidega, et kaitsta seaduslikke majandushuvisid, sealhulgas avalikku huvi säilitada statistilist konfidentsiaalsust või maksude salastatust ning intellektuaalomandi õigusi.

Kahjuks ei ole mõisted 'ärisaladus' või 'tööstussaladus' Eesti siseriiklikes õigusaktides konkreetselt defineeritud või küllaldase täpsusega avatud, mis tekitab teatud keskkonnaandmete puhul sageli vaidlusi avalikkuse juurdepääsu osas nendele. See puudutab eelkõige valdkondi, kus majandustegevus ja keskkonnakaitse tegevus on tihedalt põimunud või kattuvad, nt jäätmekäitlus, mistõttu on raske eristada ettevõtte otseselt majandustegevust iseloomustavat infot ning infot, mida võib vaadelda keskkonnateabena. Århusi konventsioon sätestab selgelt, et info heidete kohta, eeskätt saasteainete keskkonda viimise kohta, on avalik. Seega peaks olema avalik kogu teave jäätmetetekke kohta käitistes ja nende kõrvaldamise kohta. Samas aga muud jäätmekäitlusala tegevused, nagu jäätmevoogude liikumine ettevõtjate vahel,

<sup>241</sup> Avaliku teabe seadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12766090>

<sup>242</sup> Århusi konventsioon (Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon) <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=27132>, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22005A0517\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22005A0517(01):EN:NOT)

<sup>243</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/4/EÜ, 28.01.2003. keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0004:EN:NOT>



nende üleandmine ja vastuvõtmine, jäätmete taaskasutamine, nendest teisese toorme valmistamine, sisaldavad suures osas teavet mida võib käsitleda keskkonnateabena, kuid mille avalikustamine mõjutab kindlasti nt käitlusettevõtete vahelist konkurentsi. Selgete piirjoonte tõmbamine kehtivate õigusnormide alusel on siin raskendatud. Otstarbekas oleks keskkonnaseadustiku üldosas kehtestada konkreetsed põhimõtted, mille alusel eristada teavet, millele avalikkuse juurdepääs on kohustuslik vastavalt EL õigusele ja Århusi konventsioonile ning teavet, mis sisaldab ettevõtja või muu isiku konfidentsiaalseid andmeid või ärisaladust, millest võib tuleneda teatud piiranguid info täielikule avalikustamisele.

### 8.1.3. Euroopa Liidu õigus

Nagu eelpool nimetatud on Euroopa Liidu kuues keskkonnategevuskava seadnud sihiks tagada kõrge kvaliteediga, võrreldavaid ning asjakohaseid keskkonnaandmeid ja -näitajaid sisaldav ühtlustatud aruandlus, mis peaks olema ka Eesti keskkonnaseadustiku üheks eesmärgiks. Kuigi Eesti keskkonnaregistriga sarnase mitmekesisusega keskkonnateavet sisaldavaid registreid Euroopa Liidus loodud pole, kogutakse liikmesriikide keskkonnaandmeid väga laias ulatuses erinevate asutuste poolt, kellest tuleks eelkõige nimetada Euroopa Keskkonnaagentuuri ning Euroopa Komisjoni allüksusi, nagu Keskkonnapeadirektoraat (*DG Environment*), Eurostat (Euroopa Ühenduste statistikaamet) ja Ühendatud Uurimiskeskus (*Joint Research Centre, JRC*). Et koordineerida ja lihtsustada keskkonnaandmete ja -info edastust Euroopas, kindlustada andmete kvaliteet ning tagada paremad võimalused keskkonnaandmetele ja -infole juurdepääsuks on hetkel loomisel nende asutuste osalemisel ühtne Euroopa Keskkonnainfosüsteem (*Shared Environmental Information System, SEIS*) ning 4 andmekeskust keskkonnateabe kogumiseks, töötlemiseks ja säilitamiseks valdkondade kaupa.

EL keskkonnateabe kogumise, andmete säilitamise ja aruandluse nõudeid reguleerivad õigusaktid käsitlevad põhiliselt järgmist temaatikat:

- a) andmete edastamine ja teabevahetus;
- b) keskkonnateabele avalik juurdepääs ja kättesaadavus;
- c) keskkonnateabe registreerimine ja säilitamine (registrid);
- d) aruandlus keskkonnaalaste õigusaktide rakendamise üle;
- e) keskkonnastatistikat.

'Keskkonnateabe' mõiste on defineeritud kõige põhjalikumalt direktiivis 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta järgmiselt:

**Keskkonnateave** – kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb:

- a) keskkonnaosade seisundit, nt õhk ja atmosfäär, vesi, mullastik, maa, maastik, ning looduslikud kooslused nagu märgalad, ranna- ja merealad; bioloogiline mitmekesisus ja selle koostisosad, sealhulgas geneetiliselt muundatud organismid, ning nende elementide omavahelised seosed;

- b) eri tegureid, nt ained, energia, müra, kiirgus või jäätmed, sealhulgas radioaktiivsed jäätmed, heitmed ja muud ainete keskkonda sattumise juhud, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktis a nimetatud keskkonnaosasid;
- c) eri meetmeid (sealhulgas haldusmeetmeid), nt poliitika, õigusaktid, plaanid, programmid, keskkonnakokkulepped ja tegevused, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktides a ja b nimetatud keskkonnaosasid ja tegureid, ning samuti selliste keskkonnaosade kaitseks kavandatud meetmed või tegevused;
- d) aruandeid keskkonnaalaste õigusaktide rakendamise kohta;
- e) tasuvust ja muid majandusanalüüse ja prognoose, mida kasutatakse punktis c nimetatud meetmete ja tegevuste raames ning
- f) inimeste tervislikku seisundit ja ohutust, sealhulgas toiduahela saastatus, asjakohastel juhtudel inimelu tingimused, kultuuriväärtused ja ehitised sel määral, kui neid mõjutavad või võivad mõjutada punktis a nimetatud keskkonnaosade seisund või nende osade kaudu punktides b ja c nimetatud mis tahes asjaolud.

Keskkonnandmete edastamist ja teabevahetust püütakse EL koordineerida ja reguleerida juba eelmise sajandi seitsmekümnendatest alates Nõukogu otsustega 76/161/EMÜ<sup>244</sup> ja 77/795/EMÜ<sup>245</sup>. Kaasajal on keskkonnateabe maht ja ulatus tunduvalt laienenud, mistõttu esimene õigusakt on praktiliselt kaotanud oma aktuaalsuse. Andmete kogumist ja teabevahetust ei reguleerita üldiste õigusaktidega, vaid pigem valdkonniti ning valdkonnaspetsiifiliste õigusaktide koosseisus.

Keskkonnateabele avalikku juurdepääsu ja kättesaadavust reguleerivad Euroopa Liidus eelmainitud direktiiv 2003/4/EÜ, mis põhineb Århusi konventsioonil ning millega EL on liitunud Nõukogu otsusega 2005/370/EÜ 17.veebruarist 2005.a. (ELT L 124, 17.5.2005, lk. 1–3).

Århusi konventsiooniga tunnustatakse, et kasvav üldsuse juurdepääs keskkonnateabele ja sellise teabe levitamine aitavad kaasa suuremale keskkonnaalasele teadlikkusele, vabale arvamusevahetusele, üldsuse tõhusamale osalemisele otsuste tegemises ja keskkonna parenemisele. Üheks mõjusaks vahendiks avaliku juurdepääsu võimaldamiseks teabele saab olema loodav Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegister<sup>246</sup> (*European Pollutant Release and Transfer Register – EPRTR*), mis asutati . Ühtlasi liitus Euroopa Liit ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni saasteainete heite- ja ülekanderegistrite protokolliga<sup>247</sup>.

<sup>244</sup> Nõukogu otsus 76/161/EMÜ, 8. detsember 1975, millega kehtestatakse ühenduse keskkonnateabe allikate registri loomise ja pideva ajakohastamise ühine kord <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976D0161:EN:NOT>

<sup>245</sup> Nõukogu otsus 77/795/EMÜ, 12. detsember 1977, millega kehtestatakse ühenduses mageda pinnavee kvaliteedi alase teabevahetuse ühine kord <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31977D0795:EN:NOT>

<sup>246</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 166/2006, 18. jaanuar 2006, mis käsitleb Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegistri loomist <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:033:0001:01:ET:HTML>

<sup>247</sup> Nõukogu otsus 2006/61/ET, 2. detsember 2005, mis käsitleb ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni saasteainete heite- ja ülekanderegistrite protokollis sõlmimist Euroopa Ühenduse nimel. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0061:EN:NOT>

EPRTR käsitleb saasteainete heiteid ning saasteainete ja jäätmete ülekandeid väljapoole tegevuskohta teatud tegevusvaldkondadest ja rajatistest. Vajadusel nähakse ette aruannete esitamist heidete kohta ka hajureostusallikatest, et võimaldada otsustajatel valida kõige tõhusamaid lahendusi saaste üldiseks vähendamiseks. Usaldusväärsete ja võrreldavate andmete saamiseks tuleb andmete kogumise ja edastamise süsteemi liikmesriikides piisavalt ühtlustada, samuti ette näha ranged andmete kogumise ja aruannete esitamise tähtsajad et tagada andmete kvaliteet ja võrreldavus. Määratud tegevusvaldkondades tegutsevad käitajad on kohustatud korra aastas aru andma riigi poolt määratud pädevale asutusele oma heidetest, jäätmekogustest ja muudest määruses nõutud andmetest. Esimene määrujärene aruandeaasta on 2007 ning andmed edastatakse Komisjonile 18 kuu jooksul pärast aruandeaasta lõppu. See tingib ka Eesti olemasolevate keskkonnaheiteid ja jäätmeid käsitlevate andmebaaside ja registrite vastavusseviimise EPRTR määruses kehtestatud nõuetega.

Euroopa Liidu õigusaktiga (Komisjoni otsus 2004/204/EÜ<sup>248</sup>) on kehtestatud ka GMOde geneetiliste modifikatsioonide alase teabe registreerimiseks vajalike registrite kasutamise üksikasjalik kord. Registritesse kantakse andmed GMO keskkonda viimise taotleja ja vastutavat isiku kohta, GMO(si)d puudutav üldine teave, avastamis- ja identifitseerimismeetodeid puudutav teave, teave proovide esitamise, säilitamise ja loovutamise kohta ja inserti puudutav teave vastavalt otsuse artiklile 3. Kõiki neid nõudeid tuleb arvestada Eesti keskkonnaregistri ja muude GMO-sid käsitlevate registrite koosseisus. Teabe registreerimisel tuleb eristada andmekogumit, millele tagatakse avalikkuse juurdepääs vastavalt Århusi konventsiooni põhimõtetele ja andmekogumit, mis sisaldab konfidentsiaalset täiendavat teavet ning millele on ligipääs ainult liikmesriikidel, Euroopa Komisjonil ja Euroopa Toiduohutusametil.

Mitmekesise keskkonnateabe kogumise ja töötlemise ning vastavate andmekogude või registrite loomise vajadus tuleneb üha suurenevast kohustusest esitada regulaarselt aruandeid EL õigusaktide rakendamise kohta liikmesriikides. Üldjuhul sisaldab enamik keskkonnavalaseid EL õigusakte ka aruandluse sätteid, mille realiseerimiseks on enamasti Komisjoni otsustega kehtestatud vastavad küsimustikud. Küsimustikud sisaldavad omakorda sageli õigusaktide rakendamist kirjeldavate meetmete kõrval ka kvantitatiivseid keskkonnavalandmeid või näitajaid, mille kogumist ei saa ette kujutada ilma siseriikliku andmekogumissüsteemi või andmekogude olemasoluta. Paljud regulaarsed, tihti iga-aastased, küsimustikud nõuavad arvuks andmeid mitmesuguste õigusaktides püstitatud eesmärkide või sihtarvude täitmise kohta nagu näiteks jäätmekäitluse valdkonnas<sup>249, 250, 251</sup>

<sup>248</sup> Komisjoni otsus 2004/204/EÜ, 23. veebruar 2004, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2001/18/EÜ ette nähtud GMOde geneetiliste modifikatsioonide alase teabe registreerimiseks vajalike registrite kasutamise üksikasjalik kord <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0204:EN:NOT>

<sup>249</sup> Komisjoni otsus 2005/270/EÜ, 22. märts 2005, millega vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta kehtestatakse andmebaasisüsteemi vormid <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005D0270:ET:NOT>

<sup>250</sup> Komisjoni otsus 2005/293/EÜ, 1. aprill 2005, milles sätestatakse kasutuselt kõrvaldatud sõidukeid käsitlevas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2000/53/EÜ seoses korduvkasutusega/taaskasutusega ja korduvkasutusega/ringlussevõetuga ettenähtud eesmärkide järelevalve üksikasjalikud eeskirjad <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005D0293:ET:NOT>

<sup>251</sup> Komisjoni otsus 2005/369/EÜ, 3. mai 2005, millega kehtestatakse eeskirjad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2002/96/EÜ (elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete kohta) järgimise kontrollimiseks liikmesriikides ja kõnealuse direktiiviga ettenähtud andmete esitamise viis <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005D0369:ET:NOT>

Liikmesriikidele tähendavad need nõuded vajadust erinevate andmekogude või registrite pidamist nagu näiteks Eestis on asutatud riiklik pakendiregister<sup>252</sup> arvestuse pidamiseks pakendi ja pakendijäätmete kohta ning riiklik probleemtooteregister (PROTO)<sup>253</sup> arvestuse pidamiseks sõidukiromude ja elektroonikaromude kohta.

Keskonnakaitsealaseid direktiive käsitleva teabe edastamise koordineerimiseks ja aruannete ühtlustamiseks kehtestati Nõukogu direktiiv 91/692/EMÜ<sup>254</sup>, 23. detsember 1991, teatavate keskkonnaalaste direktiivide rakendamise aruannete ühtlustamise ja ratsionaliseerimise kohta, mis sätestas põhiliste keskkonnadirektiivide täitmise aruannete ühtse regulaarsuse vastavalt Komisjoni kehtestatud vormidele või küsimustikele. Enamus Komisjonile esitavast aruandlusest edastatakse iga kolme aasta tagant, mis siiski ei välista iga-aastaseid aruandeid kui vastav õigusakt perioodilisuse selliselt sätestab.

Nimetatud aruannete esitamine Komisjonile on liikmesriikidele kohustuslik ning loomulikult tuleb neil vastavalt oma siseriiklikule seadusandlusele korraldada vastav teabe kogumine, töötlemine ja edastamine nõutud formaadis. Täpsema ülevaate EL liikmesriikide aruandluskohustustest kõikidele rahvusvahelistele organisatsioonidele, sealhulgas Euroopa Komisjonile (DG Env ja Eurostat) ning Euroopa Keskkonnaagentuurile (EKA) võib saada EKA poolt peetavast aruandluskohustuste andmebaasist (*Reporting Obligations Database – ROD*) <http://rod.eionet.europa.eu/index.html>.

Euroopa Ühenduste statistikaamet Eurostat tegutseb vastavalt regulaarselt koostatud tegevusprogrammidele, mis käsitlevad kõiki olulisi valdkondi, sealhulgas keskkonda. Viimane ühenduse statistikaprogramm<sup>255</sup> kinnitati Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsusega nr 2367/2002/EÜ, 16. detsember 2002, tegevusaastate 2003.-2007. kohta. Programmi XIX jaotises 'Keskfond' väidetakse, et programmis vaadeldava viie aasta jooksul püütakse eelkõige täiustada keskkonnaalast põhistatistika, esmajoones jäätme- ja veestatistika ning keskkonnakulutuste statistika, keskendudes keskkonnanäitajate koostamiseks vajalikule statistikale, ning vastu võtta sellise statistika seisukohalt vajalikud õigusaktid. Hetkel on ainsa keskkonnastatistikaalaseks õigusaktina kinnitatud EL jäätmestatistika määrus<sup>256</sup>. Vastavalt määrusele esitavad liikmesriigid iga kahe aasta tagant Eurostatile andmed jäätmete tekke ja käitlemise kohta. Esimene aruandeaasta oli 2004, mille kohta esitati Eurostatile andmed 2006. aastal. Liikmesriigid hangivad vajalikud andmed ühel järgmistest viisidest:

- statistiliste vaatlustega,

<sup>252</sup> Riikliku pakendiregistri põhimäärus. <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=823292>

<sup>253</sup> Riikliku probleemtooteregistri asutamine ja registri pidamise põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=988587>

<sup>254</sup> Nõukogu direktiiv 91/692/EMÜ, 23. detsember 1991, teatavate keskkonnaalaste direktiivide rakendamise aruannete ühtlustamise ja ratsionaliseerimise kohta, mis sätestas põhiliste keskkonnadirektiivide täitmise aruannete ühtse regulaarsuse vastavalt Komisjoni kehtestatud vormidele või küsimustikele <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0692:EN:NOT>

<sup>255</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 2367/2002/EÜ, 16. detsember 2002, tegevusaastate 2003.-2007. kohta <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D2367:ET:NOT>

<sup>256</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2150/2002, 25. november 2002, jäätmestatistika kohta <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R2150:EN:NOT>

- kasutades haldusorganite andmebaase või muid allikaid, näiteks ühenduse jäätmehooldust käsitlevate õigusaktide kohaseid aruandluskohustusi,
- jäätmetega seotud hinnangufunktsioonidel või faktoritel põhinevate statistilise hindamise meetoditega,
- eelnimetatud viiside kombineerimise või ühendamisega.

Eestis hangitakse vajalikud jäätmeandmed põhiliselt jäätmeseaduse alusel loodud keskkonnaregistri sidussüsteemist - Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse hallatavast jäätmeandmete teabesüsteemist (JATS), mis edastatakse Eesti Statistikaametile (Keskkonnaministeeriumi ja Statistikaameti vahelise lepingu alusel) ning sealtkaudu Eurostatile. Samas omab Statistikaamet õigust teha lisaandmete saamiseks täiendavaid vaatlusi, mis võib muuta Komisjonile edastatavate andmete koosseisu ja arvulisi väärtusi võrreldes keskkonnaregistris avaldatavate andmetega. Ilmselt vajavad keskkonnaregistris ja Statistikaameti andmebaasides sisalduvate andmete ühtlustamine ja edastamise koordineerimine täiendavat õiguslikku reguleerimist. Teatud põhimõtted selles suhtes võib sätestada keskkonnaseadustiku üldosas.

#### 8.1.4. Regultatsioon võrreldavates riikides

Saksa keskkonnakoodeksi 2007.a eelnõu üldosa<sup>257</sup> otseselt keskkonnateavet ja –registreid ei käsitle. Avalikkuse teavitamist käsitletakse eri peatükkides seonduvalt keskkonnamõju hindamisega, keskkonnasaaste likvideerimisega ning saastunud alade tervendamise ja keskkonnalubade andmisega käitistele jne. Hetkel on Saksamaal üldisemad seisukohad avalikkuse juurdepääsuks keskkonnainfole sätestatud keskkonnateabe seaduses<sup>258</sup>. Seadus võtab üle EL keskkonnateabe direktiivi 2003/4/EÜ põhisätted ning Århusi konventsiooni põhimõtted, sealhulgas kohustuse avaldada vähemalt iga nelja aasta tagant kogu liitvabariiki hõlmava keskkonnaülevaate Saksamaa keskkonnaseisundi ja keskkonnasurve tegurite kohta.

Saksa keskkonnastatistikaseadus<sup>259</sup> määrab valdkonnad, kus keskkonnaandmeid kogutakse statistikateenistuste poolt statistiliste vaatluste ja meetodikate alusel. See seadus käsitleb valdkondadest ennekõike jäätmekäitlust, avalikku ja eraõigusliku veevarustust ja reoveekäitlust, veekeskkonnale ohtlikke aineid ning kliimamuutusi mõjutavaid aineid. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ<sup>260</sup>, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse, on

<sup>257</sup> Umweltgesetzbuch (UGB) Erstes Buch (I) - Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht – Entwurf [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1\\_allgem\\_vorschriften.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1_allgem_vorschriften.pdf)

<sup>258</sup> Umweltinformationsgesetz vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704) [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/uig\\_2005/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/uig_2005/gesamt.pdf)

<sup>259</sup> Umweltstatistikgesetz vom 16. August 2005 (BGBl. I S. 2446) [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ustatg\\_2005/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ustatg_2005/gesamt.pdf)

<sup>260</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0035:ET:NOT>

Saksamaal üle võetud eri seadusega<sup>261</sup>, kuid tulevikus reguleerib seda valdkonda ilmselt Saksa keskkonnaseadustiku üldosa.

Ungari keskkonnaseadustiku üldosas (§ 12) on sätestatud isiku õigus saada infot keskkonnaseisundi, keskkonnakaitsetegevuste ja keskkonnamõju kohta (sh keskkonnamõju inimese tervisele), riigi ja kohalike omavalitsuste kohustus infot koguda ja avalikustada ning keskkonna kasutajate kohustus esitada andmeid oma tegevuse keskkonnamõju ja –ohtude kohta. Vastavalt §§ 49 – 52 on keskkonnaminister kohustatud asutama riigi keskkonnainfosüsteemi (keskkonnaregistri) ning korraldama selle tegevust keskkonnaseisundi ja keskkonnakasutuse jälgimiseks, keskkonnaandmete kogumiseks, registreerimiseks ja töötlemiseks.

Prantsusmaa keskkonnakoodeks sätestab samuti oma üldosas (L110-1) kõigepealt igaühe õiguse saada keskkonnateavet, sealhulgas infot ohtlike ainete ja tegevuste kohta, samuti õiguse osaleda projektide arendamise menetlustes, mis võivad avaldada olulist mõju keskkonnale või mõjustama planeeringuprotsesse. Keskkonnateavet ja avalikkuse kaasamist käsitleb üldosa eraldi jagu (*Title II*), milles reguleeritakse vastavate peatükkide kaupa üksikasjalikult nimetatud küsimusi. Üldist keskkonnainfosüsteemi või registrit Prantsusmaa keskkonnakoodeks ette ei näe.

Soome keskkonnakaitseadus näeb ette, et Soome Keskkonnainstituut (SYKE) ja regionaalsed keskkonnakeskused peavad keskkonnakaitsealast andmekogu (*Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä*), mis hõlmab muuhulgas teavet keskkonnalubade ja lubade järelevalve kohta, jätmete kohta vastavalt jätteseaduses sätestatule, keskkonnaseire uuringute tulemustest, keskkonnasaastet põhjustavatest kemikaalidest, heidetest ja jätmetest. Seadus sätestab keskkonnalubasid omavate isikute või käitajate, kelle tegevus võib põhjustada keskkonnoahtu, kohustused esitada infot oma tegevuse kohta.

Hollandi keskkonnakaitse seaduse alusel üldist keskkonnakaitsealist andmekogu ei looda, kuid seadus sätestab käitajata kohustuse esitada pädevale asutusele infot oma tegevuse ja selle keskkonnamõju kohta. Samuti peab infot andma ainete, valmististe või toodete keskkonnamõju kohta isik, kes neid oma majandus- või kutsetegevuses ostab või müüb.

Seaduse peatükk 12.1 sätestab käitaja, kelle tegevus võib keskkonnale kahjulikku mõju osutada, kohustuse koostada iga-aastase kokkuvõtliku keskkonnaaruande, mille sisu oleks mõistetav ka avalikkusele. Üldjuhul peal aruanne sisaldama ettevõtte tegevuse kirjeldust, selle poolt põhjustatavaid võimalikke keskkonnoahte, ära tuues vajadusel ka numbrilisi näitajaid, ning keskkonna kaitseks võetavaid meetmeid.

Ka Rootsi keskkonnakoodeksi peatükk 26 kohustab oma keskkonnoahtliku tegevuse tõttu keskkonnaluba omavat isikut esitama järelevalve asutusele iga-aastase keskkonnaaruande oma tegevuse kohta ning meetmete kohta, mida on rakendatud keskkonnoaloaga antud nõuete täitmiseks. Keskkonnoahtlikest tegevustest põhjustatud saasteregistrite loomist keskkonnakoodeks ei sätesta, küll aga peavad ettevõtjad registreerima oma valmistatud või imporditud kemikaalidel põhinevad tooted tooteregistris vastavalt

<sup>261</sup> Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG] <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/oeffentlichkeitsbeteiligungsgesetz.pdf>

Valitsuse poolt kehtestatud korrale (peatükk 4, § 10). Kemikaalidel põhinevate toodete professionaalsed kasutajad, importijad ja eksportijad peavad varustama pädevat asutust mistahes infoga toote omaduste või käitlemise kohta, kui see vajalik tootega seotud tervise- või keskkonnanriskide hindamiseks.

## **8.2. Hinnang Eesti regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja põhjendus**

Eestis on keskkonnainfo kogumise, säilitamise, töötlemise ja avalikustamisega seotud probleemid reguleeritud üsna põhjalikult ning on kooskõlas rahvusvaheliste põhimõtetega. Keskkonnaregistri seadus on seejuures ühel kesksel kohal, kuigi selle praktiline rakendamine, eelkõige keskkonnateabe veebipõhine avalikustamine, pole hetkel lõpule viidud. Keskkonnaseadustiku üldosa peaks mitte niivõrd üksikasjalikult reguleerima teabevaldkonda, vaid ühtlustama kõige üldisemad põhimõtted, õigused ja kohustused keskkonnainfo kogumiseks, töötlemiseks, säilitamiseks, kasutamiseks ja avalikustamiseks ning sätestama mõned allpool toodud aspektid, mis vajaksid konkretiseerimist. Täpsem regulatsioon andmete edastamise, üldise keskkonnaregistri ja andmekogude osas valdkonniti peaks jääma seadustiku eriosasse.

Eelnevalt on analüüsitud keskkonnainfo ja -registri seonduvat Eesti, EL ja liikmesriikide alusel ning on välja toodud võimalikke ettepanekuid seda valdkonda reguleerivate ja olemasolevat õigust täiendavate sätete formuleerimiseks või toomiseks keskkonnaseadustikku üldosasse. Järgnevalt ei anta asjakohaste sätete konkreetseid sõnastusi, mis peaks jääma analüüsi ja seadustiku koostamise järgnevate etappide ülesandeks. Pakutakse välja ettepanekud regulatsiooniks, mis võimaldaksid üldistada ja korrastada olemasolevat.

1. Üldosas peaks eelkõige kajastama avalikkuse õigust juurdepääsuks keskkonnateabele vastavalt avaliku teabe seaduse, Århusi konventsiooni ja EL keskkonnateabe direktiivi 2003/4/EÜ põhisätetele. Kuigi keskkonnateabe on põhimõtteliselt avalik, peaks seadustiku üldosas olema näidatud, millistel juhtudel võib avalikkuse juurdepääs teatud liiki keskkonnateabele olla piiratud, s.t. täpsustatud avaliku ja ettevõtja konfidentsiaalse info vahekorrad ja konkreetset juhud, mil ametiasutusel on õigus keelduda keskkonnateabe väljastamisest või täielikust avalikustamisest. Hetkel ei ole nn ärisaladuse või konfidentsiaalse äriteabe mõisted Eesti õigusruumis täpselt määratletud, mis võib ühelt poolt piirata avalikkuse juurdepääsu keskkonnateabele, kuid teiselt poolt võidakse levitada ettevõtja andmeid, mis võivad mõjutada tema konkurentsitingimusi.

2. Üldosa võiks sisaldada (teiste riikide eeskujul) Århusi konventsiooni nõuet avaldada regulaarseid üleriigilisi aruandeid keskkonnaseisundi ja keskkonda kahjustavate tegurite kohta, mis on vajalik siseriikliku ja rahvusvahelise avalikkuse järjepidevaks ja süstemaatiliseks teavitamiseks olulisematest keskkonnanäitajatest.

3. Üldosa peaks sätestama riigi- ja muude avalike asutuste õiguse saada ettevõtjalt või muult juriidiliselt või füüsiliselt isikult keskkonnateavet, mis on seotud tema tegevusega, eelkõige mis käsitleb kõrgendatud riske või ohtusid. Eristama peab regulaarselt edastatavat ja kogutavat infot teatud siseriiklike ja rahvusvaheliste

ülesannete ja kohustuste täitmiseks ning võimalust saada olulist teavet ühekordse nõude alusel kui teave on seotud keskkonnanõude vältimise või likvideerimisega või kogu riigi seisukohalt oluliste uuringute teostamisega, sätestades ettevõtjalt saadud teabe konfidentsiaalsuse säilitamise põhimõtted (vt p 1).

4. Üldosas oleks oluline määratleda keskkonnaregistri staatus, ülesanded ja põhistruktuur ning võimalikud seosed muude keskkonnateavet sisaldavate andmekogudega. Üldosa peaks sätestama ka selle, millise õigusliku tähenduse omandavad keskkonnaregistrisse kantud andmed, milline on andmete keskkonnaregistrisse kandmise eesmärk ja õiguslik tagajärg, vajadusel andmevaldkondade lõikes. Otstarbekas oleks sätestada ühtsed reeglid keskkonnaregistrisse kantavate andmete edastamiseks ja liikumiseks ahelas: otsene andmetootja või -valdaja – keskkonnaregistrile andmeesitaja – keskkonnaregister.

5. Eestis kogutav ning keskkonnaregistris või muudes andmekogudes töödeldav ja säilitatav keskkonnateave, selle koosseis ja ulatus, peab tagama riigi kohustuste täitmise rahvusvahelises keskkonnateabevahetuses, eeskätt Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmise ning nõutud andmete edastamise. Vastavate andmete kogumist ja edastamist valdkonniti või andmekogumite lõikes reguleerib keskkonnaseadustiku eriosa. Üldosa peab sätestama milline peab olema riikidevahelises teabevahetuses kasutatavate andmete õiguslik staatus, kehtestama ühtsed lähtealused keskkonnainfo üldistamiseks ja ühtlustamiseks siseriiklikul ja rahvusvahelisel tasandil, silmas pidades samalaadsete andmete või teabe koordineeritud edastamist (väljastades andmete lahknemist) väljaspoole Eestit erinevate riigiasutuste poolt (nt Keskkonnaministeerium, Statistikaamet jt).

## **8. Peatüki kokkuvõte**

Eestis on keskkonnainfo kogumise, säilitamise, töötlemise ja avalikustamisega seotud probleemid reguleeritud üsna põhjalikult ning on kooskõlas rahvusvaheliste põhimõtetega. Keskkonnaregistri seadus on seejuures ühel kesksel kohal, kuigi selle praktiline rakendamine, eelkõige keskkonnateabe veebipõhine avalikustamine, pole hetkel lõpule viidud. Keskkonnaseadustiku üldosa peaks mitte niivõrd üksikasjalikult reguleerima teabevaldkonda, vaid ühtlustama kõige üldisemad põhimõtted, õigused ja kohustused keskkonnainfo kogumiseks, töötlemiseks, säilitamiseks, kasutamiseks ja avalikustamiseks ning sätestama mõned allpool toodud aspektid, mis vajaksid konkretiseerimist. Täpsem regulatsioon andmete edastamise, üldise keskkonnaregistri ja andmekogude osas valdkonniti peaks jääma seadustiku eriosasse.

Eelnevalt on analüüsitud keskkonnainfo ja -registriga seonduvat Eesti, EL ja liikmesriikide alusel ning on välja toodud võimalikke ettepanekuid seda valdkonda reguleerivate ja olemasolevat õigust täiendavate sätete formuleerimiseks või toomiseks keskkonnaseadustikku üldosasse. Järgnevalt ei anta asjakohaste sätete konkreetseid sõnastusi, mis peaks jääma analüüsi ja seadustiku koostamise järgnevate etappide ülesandeks. Pakutakse välja ettepanekud regulatsiooniks, mis võimaldaksid üldistada ja korrastada olemasolevat.



1. Üldosas peaks eelkõige kajastama avalikkuse õigust juurdepääsuks keskkonnateabele vastavalt avaliku teabe seaduse, Århusi konventsiooni ja EL keskkonnateabe direktiivi 2003/4/EÜ põhisätetele. Kuigi keskkonnateave on põhimõtteliselt avalik, peaks seadustiku üldosas peaks olema näidatud, millistel juhtudel võib avalikkuse juurdepääs teatud liiki keskkonnateabele olla piiratud, s.t. täpsustatud avaliku ja ettevõtja konfidentsiaalse info vahekorrad ja konkreetsed juhud, mil ametiasutusel on õigus keelduda keskkonnateabe väljastamisest või täielikust avalikustamisest. Hetkel ei ole nn ärisaladuse või konfidentsiaalse äriteabe mõisted Eesti õigusruumis täpselt määratletud, mis võib ühelt poolt piirata avalikkuse juurdepääsu keskkonnateabele, kuid teiselt poolt võimaldab levitada ettevõtja andmeid, mis võivad mõjutada tema konkurentsitingimusi.

2. Üldosa võiks sisaldada (teiste riikide eeskujul) Århusi konventsiooni nõuet avaldada regulaarseid üleriigilisi aruandeid keskkonnaseisundi ja keskkonda kahjustavate tegurite kohta, mis on vajalik siseriikliku ja rahvusvahelise avalikkuse järjepidevaks ja süstemaatiliseks teavitamiseks olulisematest keskkonnanäitajatest.

3. Üldosas peaks sätestama riigi- ja muude avalike asutuste õiguse saada ettevõtjalt või muult juriidiliselt või füüsiliselt isikult keskkonnateavet, mis on seotud tema tegevusega, eelkõige mis käsitleb kõrgendatud riske või ohtusid. Eristama peab regulaarselt edastatavat ja kogutavat infot teatud siseriiklike ja rahvusvaheliste ülesannete ja kohustuste täitmiseks ning võimalust saada olulist teavet ühekordse nõude alusel kui teave on seotud keskkonnohu vältimise või likvideerimisega või kogu riigi seisukohalt oluliste uuringute teostamisega, sätestades ettevõtjalt saadud teabe konfidentsiaalsuse säilitamise põhimõtted (vt p 1).

4. Üldosas oleks oluline määratleda keskkonnaregistri staatus, ülesanded ja põhistruktuur ning võimalikud seosed muude keskkonnateavet sisaldavate andmekogudega. Üldosa peaks sätestama ka selle, millise õigusliku tähenduse omandavad keskkonnaregistrisse kantud andmed, milline on andmete keskkonnaregistrisse kandmise eesmärk ja õiguslik tagajärg, vajadusel andmevaldkondade lõikes. Otstarbekas oleks sätestada ühtsed reeglid keskkonnaregistrisse kantavate andmete edastamiseks ja liikumiseks ahelas: otsesene andmetootja või -valdaja – keskkonnaregistrile andmeesitaja – keskkonnaregister.

5. Eestis kogutav ning keskkonnaregistris või muudes andmekogudes töödeldav ja säilitatav keskkonnateave, selle koosseis ja ulatus, peab tagama riigi kohustuste täitmise rahvusvahelises keskkonnateabevahetuses, eeskätt Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmise ning nõutud andmete edastamise. Vastavate andmete kogumist ja edastamist valdkonniti või andmekogumite lõikes reguleerib keskkonnaseadustiku eriosa. Üldosa peab sätestama milline peab olema riikidevahelises teabevahetuses kasutatavate andmete õiguslik staatus, kehtestama ühtsed lähtealused keskkonnainfo üldistamiseks ja ühtlustamiseks siseriiklikul ja rahvusvahelisel tasandil, silmas pidades samalaadsete andmete või teabe koordineeritud edastamist (välistades andmete lahknemist) väljaspoole Eestit erinevate riigiasutuste poolt (nt Keskkonnaministeerium, Statistikaamet jt).

## 9. IX Peatükk – MAJANDUSLIKUD REGULEERIMISVAHENDID

### 9.1. Keskkonnatasud

#### 9.1.1. Lähtekaaluatlused

##### 9.1.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Keskkonnatasude regulatsiooni otstarbed on:

- ergutada looduvarede säästlikku kasutamist;
- tõhustada keskkonnasõbralikuma toorme ja kütuse kasutamist;
- toetada riigi keskkonnakaitse haldusregulatsioonide kasutamist ning suurendada nende tõhusust;
- aidata kaasa keskkonnaga seotud tootmisväliste kulutuste muutmisele tootmiskuludeks ja selle arvestamisele toodete hinna sisse;
- vältida või vähendada võimalikku keskkonnakahju;
- ergutada loodusvarade kasutajaid ja keskkonna saastajaid rakendama keskkonnakaitsemeetmeid;
- koguda raha loodusvarade säästliku kasutamise, keskkonnakaitse, ja looduse mitmekesisuse säilitamise riiklike meetmete rahastamiseks.

Keskkonnatasude regulatsiooni sisu on keskkonnatasude mõiste määratlemine, tasumäärad või tasu määramise alused, tasu arvutamise ja tasumise kord; keskkonnatasudega seonduv aruandlus ning tasude arvutamise seonduva kohtueelse vaidluse lahendamise kord.

Märkus: Saastetasu asendamine ja keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekuva raha kasutamine sisaldub peatüki järgmistes alaosades

##### 9.1.1.2. Eesti kehtiv õigus, rakenduspraktika, sh kohtupraktika ja õiguspoliitiline hinnang sellele

Valdkonna keskseks aktiks on keskkonnatasude seadus (KKTS). Vähesel määral on keskkonnatasudega seonduvat reguleeritud muudes õigusaktides, nt metsaseaduses. KETS jõustus 2006.a. asendades saastetasuseadust ning koondades õigusnorme, mis reguleerisid loodusvara kasutamise tasusid. KETS kohaselt jaguneb keskkonnatasu kaheks alaliigiks: 1) saastetasu, mida tuleb maksta heitmete õhku, vette ja pinnasesse heitmise ja jäätmete kõrvaldamise eest; ning 2) loodusvara kasutusõiguse tasu, mille alla kuuluvad kasvava metsa raieõiguse tasu, maavarade kaevandamisõiguse tasu, vee erikasutusõiguse tasu, kalapüügiõiguse tasu ning jahipiirkonna kasutusõiguse tasu. Seaduses on esitatud detailsed tasumäärad või nende ülem- ja alampiirid aastani 2009 (kaasarvatud), seega vajab seadus peatset täiendamist. Puuduvad andmed aktuaalsete rakendusprobleemide kohta, kui välja arvata üldiselt liiga madalad keskkonnatasu määrad, mis ei motiveeri keskkonnakasutajaid küllaldaselt ega võimalda piisavalt toetada keskkonnaprojekte. Vähestest kohtulahenditest<sup>262</sup> on märkimisväärseim Riigikohtu otsus seoses raudteetranspordil aset leidnud pinnasereostusega. Kuigi kohtuasja otsustamise ajal kehtis varasem

<sup>262</sup> RKHK 3-3-1-3-05; TlnHKo 3-06-1443; TlnRgKo 2-3/340/05

saastetasuseadus on lahend saastetasuseaduse ja KeTS sarnasuse tõttu siiski relevantne. Riigikohtu olulisemaid seisukohti on käsitletud järgneva teoreetilise analüüsi raames.

Esimese probleemina tuleks käsitleda keskkonnatasu olemust, mis on olnud ka kohtuvaidluste objektiks. Algselt nimetati saastetasu ja loodusvarade kasutustasu maksudeks: vastavalt saastemaksuks ja ressursmaksuks. Sellisest käsitusest loobuti seoses maksumõiste määratlemisega maksukorralduse seaduses, millega keskkonnamaksude määratlus ei haakunud. Seejärel käsitati saastetasu saastekahju hüvitiseks, kuid ka sellest lähenemisest loobuti. Kehtiva KeTS §3 lg 1 kohaselt on keskkonnatasu keskkonna kasutusõiguse hind. Keskkonnatasude rakendamise eesmärgist (§4 lg 1) võib järeldada, et hind on kehtestatud eesmärgiga vältida või vähendada võimalikku kahju. Kahjuga seondub ka keskkonnatasu asendamise põhimõte (§6), mille kohaselt võib keskkonnatasu maksmise kohustuse asendada keskkonnakahjustusi vältivate või vähendavate abinõude rahastamise kohustusega. Saastetasu osas on kohtupraktikas rõhutatud selle ennetuslikku iseloomu – eesmärgiks on mõjutada inimkäitumist selliselt, et ennetada või vähendada kahju-, samas on toodud esile saastetasu karistuslikku iseloomu, mis avaldub kõrgendatud määrades loata saastamisel, ja heastavat funktsiooni, mis avaldub raha sihtotstarbelises kasutuses. (Riigikohus asus siiski seisukohale, et saastetasu ei saa pidada tsiviilõiguslikuks kahju hüvitiseks.) Teisalt on keskkonnatasude mõiste laiem kui saastetasu ning lisaks erinevatele keskkonnakasutustele on erinev ka tasudest laekuva raha kasutusviis. Piire teiste rahaliste kohustustega ähmastab asjaolu, et keskkonnatasudega samal sihtotstarbel kasutatakse teistest keskkonnakaitselistest rahalistest kohustustest laekunud summasid, sh 50% riigieelarvesse laekuvast pakendiaktsiisist ning 100% nn keskkonnakahju taksidest. Kokkuvõtvalt tuleb märkida, et kehtivas õiguses ei ole üheselt selge keskkonnatasude olemus: kuigi keskkonnatasude seadus käsitleb neid tasuna saaks neid pidada ka maksuks, samuti võib näha seost trahvidega ning tsiviilõigusliku kahju hüvitisega.

Teise probleemina tuleks esile tõsta seaduses sõnastatud keskkonnatasude rakendamise liiga piiratud otstarvet (eesmärki). KeTS §4 lg 1 kohaselt on keskkonnatasude rakendamise funktsioon vältida või vähendada võimalikku kahju. (Eeldatavalt on silmas peetud kahju keskkonnale.) Selline määratlus on ilmselgelt liiga puudulik. Võimalik kahjustamine on asjakohane seoses saastetasudega. Loodusvarade kasutamisel näib seos kahju vältimisega või vähendamisega küsitav. Tegelikult funktsiooniks loodusvarade kasutusõiguse tasude rakendamisel näib olevat pigem säästlikkusele kallutamise ja/või raha kogumine sihtotstarbeliseks kasutuseks, st keskkonnakaitseliste programmide toetamiseks. Seaduse seletuskirjas ongi keskkonnatasude funktsioon määratletud palju laiemalt; jääb arusaamatuks, miks see ei kajastu seaduse tekstis.

Kontseptsiooniliselt on küsitav lahendus, mille kohaselt keskkonnatasudest laekunud rahast osa kasutatakse sihtotstarbeliselt ja osa mitte. KeTS kohaselt pole omavalitsuste eelarvesse laekuv tulu<sup>263</sup> sihtotstarbeline; enamiku riigieelarvesse laekuva tasu puhul on määratletud sihtotstarbeks keskkonnakaitselise üldiselt ning osa puhul on sihtotstarve seotud konkreetse valdkonnaga, millest tulu laekus.<sup>264</sup> Mingit erilist

<sup>263</sup> Protsent maavara kaevandamisõiguse tasust, vee erikasutustasust ning jäätmete kõrvaldamise tasust

<sup>264</sup> Taastuvate loodusvarade – kalavaru, kasvava mets, jahiulukid –tasudest laekunud raha suunatakse üksnes nende varade taastootmiseks ja kaitseks

põhjendust sellise eristuse kohta esitatud pole. Õigem oleks lähtuda ühtsetest alustest ning näha ette sihtotstarbeline kasutus keskkonnakaitseks. Tuleb siiski märkida, et ökomaksureformi üldine loogika lähtub pigem põhimõttest, et keskkonnakaitse eesmärkidel kehtestatud rahalistel koormistel ei peaks olema keskkonnakaitsest sihtotstarvet. Praeguse süsteemi järgi tähendab suurem laekumine keskkonnakaitseprojektide ulatuslikumat finantseerimist, st riigieelarve kulu, ning ei toimu tulumaksumäära alandamisest lähtuvat väheneva laekumise kompenseerimist.

Probleeme võib tekitada KeTS sätestatud põhimõte, mille kohaselt tuleb maksta keskkonnatasu, kui keskkonda kasutatakse loa alusel või seadusega sätestatud muul alusel või tehakse seda ebaseaduslikult. Kuigi KeTS sisaldab hulga erandeid ja täpsustusi on põhimõte siiski ebamäärane: on võimalus, et mingi tegevuse eest, mille puhul poleks õige keskkonnatasu küsida, peaks seda KeTS alusel siiski tegema. Samuti näib põhimõte eksitav loodusvara kasutamise õiguse tasu osas: see jätab mulje kõikehõlmavusest, samas kui loodusvara kasutamisel tuleb tasu maksta suhteliselt vähestel juhtudel.

Lõpetuseks mõned KeTS ülesehitust puudutavad märkused:

- Detailed tasumäärad koormavad liialt teksti, veelgi vähem sobiks selline regulatsioon üldosa seadusesse.
- Üldsätetega on ilmselt püütud luua üldosa, kuid see pole hästi õnnestunud. Tagajärjeks on kordused ning regulatsiooni paiknemine seaduses laiali. Nt keskkonnatasude suuruse määramist puudutava regulatsiooni kõige suurema üldistusastme norm on esitatud §2, veidi väiksema üldistusastmega normid §3 lg 4-6 ning iga loodusvara kasutamise õiguse tasu juures on esitatud üldnorme osaliselt kordavad erinormid: §8, §9 lg 8, §10 lg 5, §11 lg 5-7, §12 lg 2.
- Osa sätteid paikneb ebaloogiliselt, nt raieõiguse tasu laekumine on sätestatud §57<sup>1</sup> mitte selle tasu liigi normide juures (§8) ega loodusvara kasutamise õiguse tasu jaotuse normi juures (§13).
- Viidatakse HMS kohaldumisele, kuid regulatsioonis esineb haldusmenetluse normide osalist dubleerimist (nt §46 – keskkonnatasu tagastamisest keeldumine) või ei arvestata, et HMS ei reguleeri küsimust piisavalt (nt §63 – kohustuslik vaidemenetlus)

9.1.1.3. Euroopa Liidu õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused, sh kohtupraktika

EL ja Rahvusvaheline õigusest ei tulene keskkonnatasu regulatsioonile konkreetseid raamtingimusi. (Riigiabiga seonduvat on käsitletud peatüki teistes alaosades.) Keskkonnatasud on keskkonnaõiguse üldpõhimõtete rakenduseks. Samuti on tasud kaudselt seotud valdkondliku regulatsiooniga. Näiteks kohustab jäätmete raamdirektiivi artikkel 4 võtma meetmeid, et tagada ohutu jäätmekäitlus ning jäätmete kontrollitud kõrvaldamine. Selliseks meetmeks saab pidada ka saastetasu jäätmete kõrvaldamise eest.

9.1.1.4. Regulatsioon võrreldavates riikides

Võrdlusal teiste maade õigusega tuleb silmas pidada, et keskkonnatasud on vaid üks keskkonnamaksu vorme, kusjuures võrreldes energia ja transpordimaksudega on tegu suhteliselt vähetähtsa keskkonnamaksu vormiga. Sama eesmärki on võimalik saavutada kasutades erinevaid maksuvorme. Eestis

maksustatakse energiatootmisel tekkivaid saasteaineid, maavarade ja vee kasutamist, Euroopa Liidu vanades liikmesriikides aga energia tootmiseks kasutatavaid kütuseid, mille maksumäärad on vastavuses neist tekkiva õhkuheite kogusega.<sup>265</sup> Üldistades võib öelda, et Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on saastetasud kehtestatud laiale ringile saasteainetele ning nende kehtestamise peamiseks eesmärgiks on rahaliste vahendite kogumine keskkonnainvesteeringuteks, eelkõige selleks, et täita EL õigusest tulenevaid nõudeid. Lääneriikides on saastetasu reeglina kehtestatud ühele saastainele eesmärgiga selle keskkonda heitmist vähendada. (Sellega seoses määratakse kindlaks nt protsent, mille võrra mingi konkreetse saasteaine heitkogused mingi kindla ajavahemiku jooksul peavad vähenema.)<sup>266</sup> Nt on maksustatud lämmastikuühendite keskkonda heitmist Rootsis, Prantsusmaal ja Itaalias.<sup>267</sup> Samuti on maksustatud saastamist, mille eest Eestis keskkonnatasu kehtestatud pole, nt Saksmaal võetakse tasu mürasaaste eest.<sup>268</sup> Loodusvarade kasutusõiguse tasu osas on erisused samuti suured. Väga paljudes riikides võetakse tasu vee erikasutuse eest, kuigi see, mille eest täpsemalt tasu võetakse ning kuidas seda kasutatakse erineb oluliselt. Jahipidamise ja kalapüügi tasusid võetakse nt Austrias, Leedus, Soomes, Hollandis. Maavarade kasutamise tasu nt Küprosel ja Leedus. Lisaks võetakse mõnel maal, nagu Tsehhis ja Poolas, tasu maakasutuse sihtotstarbe muutmise eest eesmärgiga minimeerida põllu- ja metsamaa kasutamist muul otstarbel.<sup>269</sup> Konkreetse regulatsiooni näitena võiks tuua Sloveenia, mille keskkonnakaitse seaduse kohaselt peab saastaja maksma keskkonnamakse ning loodusvara kasutaja tasusid. Keskkonnamaksu suurus määratakse kindlaks lähtudes heite tüübist, kogusest ja omadustest ning selle suurus peab vastama saaste kulude suurusle. Lisaks riiklikele maksudele on võimalik omavalitsustel kehtestata ka kohalikke saastemakse.<sup>270</sup> OECD keskkonnamaksude andmebaasi kohaselt on Sloveenias siiski kehtestatud tasu üksnes veevõtu eest ja CO<sub>2</sub> maks.

### **9.1.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus**

Üldjuhul tuleks lähtuda KeTS kehtivast regulatsioonist.<sup>271</sup> Ettepanekud lähtuvad eelkõige vajadusest korrastada keskkonnatasude üldregulatsiooni ning vältida üldosas seaduses detailsete ning muutuvate tasumäärade sätestamist.

1. Arvata keskkonnatasude hulgast välja saastetasu kõrgendatud määrad.<sup>272</sup> Kõrgendatud määrad tuleks koos keskkonnakahju taksidega ümber kujundada trahvideks, mida need hetkel olemuselt enim

<sup>265</sup> Valdur Lahtvee jt, Ülevaade Euroopa Liidu riikides läbi viidud rohelise maksureformi tulemustest. SEI väljanne nr.8. Tallinn. 2005, lk 25.

<sup>266</sup> Jürg Klarer jt, Puhtam keskkond ja tulusam majandus – majandushoobade potentsiaal keskkonnaseisundi parandamiseks ja säästva arengu tagamiseks üleminekumajandusega riikides. Kesk- ja Ida-euroopa Regionaalne Keskkonnakeskus, Szentendre 1999, lk 45-65.

<sup>267</sup> Valdur Lahtvee jt, lk 22-23

<sup>268</sup> Samas

<sup>269</sup> OECF/EEA andmebaas keskkonnapolitiika ja loodusressursside majandamise instrumentide kohta. Arvutivõrgus: <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm> (20.01.2008)

<sup>270</sup> Sloveenia keskkonnakaitse seadus, artiklid 112-114. Arvutivõrgus:

[http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/en/zvo\\_s.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/en/zvo_s.pdf) (20.01.2008)

<sup>271</sup> **Kodifitseerimiskomisjon tegi ülesandeks viia saastetasude regulatsioon eriosasse, üldosas peaks määratlema üksnes saastetasu olemuse. Keskkonnatasusid kasutatakse keskkonnakaitse otstarbel, kui eriosas ei sätestata teisiti.**

<sup>272</sup> **Keskkonnaministeerium ei soovi kaotada kõrgendatud saastetasusid. Nende kriminaalõigusliku iseloomu analüüs tuleb teha eraldi.**

meenutavad või määratleda need kahju hüvitisena viisil, mis arvestab tegelikku kahju ning näeb ette laekunud hüvitise kasutamise konkreetse kahju hüvitamiseks. Põhjendus: kõrgendatud määrade karistuslik iseloom ei sobi kokku keskkonnatasude kui riikliku lõivu olemusega.

2. Täpsustada keskkonnatasu mõistet (§3). See on vajalik arvestades selgusetust keskkonnatasu olemuses. Ettepanek on nimetada keskkonnatasu riiklikuks lõivuks (seos PS §113) keskkonna kui rahvusliku rikkuse (seos PS §5) kasutuse eest, mille suurus määratakse lähtuvalt keskkonnaõiguse üldpõhimõtetest (eelkõige jätkusuutlikust arengust, keskkonna kõrgetasemelisest kaitsest, ettevaatusprintsipiist ning parima võimaliku tehnika printsipiist) ning mida kasutatakse sihtotstarbeliselt (see on ligikaudne määratlus, mitte täpne definitsioon).
3. Oluliselt täiendada keskkonnatasu funktsioonide määratlust. KeTS §4 lg 1 kohaselt on keskkonnatasude rakendamise eesmärk vältida või vähendada loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda heitmise ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju. Tegelikult on funktsioonide hulk tunduvalt laiem ning kahju kriteerium teatud tasude puhul küsitav, nt raieõiguse tasu. Funktsioonid tuleks määratleda järgmiselt: ergutada loodusvarade säästlikku kasutamist; tõhustada keskkonnasõbralikuma toorme ja kütuse kasutamist; toetada riigi keskkonnakaitse haldusregulatsioonide kasutamist ning suurendada nende tõhusust; aidata kaasa keskkonnaga seotud tootmisväliste kulutuste muutmisele tootmiskuludeks ja selle arvestamisele toodete hinna sisse; vältida või vähendada võimalikku keskkonnakahju; ergutada loodusvarade kasutajaid ja keskkonna saastajaid rakendama keskkonnakaitsemeetmeid; koguda raha loodusvarade säästliku kasutamise, keskkonnakaitse, ja looduse mitmekesisuse säilitamise riiklike meetmete rahastamiseks.
4. Loobuda KeTS §3 lg 4-6 regulatsioonist, mis käsitleb keskkonnatasu suuruse määramise põhimõtteid. Tegemist on üldsätetega, mis on suuresti kaetud keskkonnaõiguse üldpõhimõtetega ning, mida loodusvarade osas erinormid (KeTS §8, §9 lg 8, §10 lg 5, §11 lg 5-7, §12 lg 2) osaliselt kordavad. Vajadusel võib täiendada erinorme. Saastetasude osas pole säte samuti vajalik, sest nagnii sätestatakse saastetasu määrad seaduses, so seadusandja annab praegu iseendale juhiseid.
5. Sätestada laekuva raha sihtotstarbena keskkonnakaitse üldiselt sõltumata sellest, millise kasutusviisi eest tasu makstakse või millisesse eelarvesse see laekub. Praegusel eristusel ei näi olevat sisulist põhjendust.
6. Täiendada keskkonnatasu maksmiseks kohustatud isiku sätet (KeTS §5) viidates täiendavatele eranditele iga konkreetse tasu liigi osas (nt KeTS §9 lg 4 ja 5) ning kaaluda määratluse eristamist lähtuvalt sellest, kas tegemist on saastamise või loodusvara kasutamisega. Muudatus on vajalik regulatsiooni paremaks jälgitavuseks.
7. Esitada loodusvarade kasutusõiguse tasude üldmääratus ning seejärel paragrahvide kaupa liigid. Tasude alam- ja ülemmäärad ning nende piirides konkreetse tasu määramise kriteeriumid viia seaduse lissasse, s.o. alles jääks üksnes tasu määratlus ning erandid sellest, nt § 9 lg 7. Tasumäärade liss esitamine on vajalik, et vältida üldosa seaduse koormamist üksikasjalike määradega.
8. Esitada saastetasude üldmääratlus ning seejärel paragrahvide kaupa liigid. Määrad esitada seaduse liss, et vältida üldosa seaduse koormamist üksikasjalike määradega.
9. KeTS§4 lg 2-4 (tasude kasutamise põhialused) esitada osas, kuhu need kuuluvad, so keskkonnatasudest laekuva raha kasutamine.

10. Korrastada KeTS menetlusi lähtuvalt HMS regulatsioonist. Nt sätestab KeTS §46, et keskkonnatasu ei tagastata, kui see [tagastamise taotlus] ei ole põhjendatud, tähtaeg on möödunud või kontrollimisel selgub, et esitatud on ebakorrektsed andmeid.
11. Kohustusliku vaidemenetluse osas tuleb reguleerida hilisemat kohtussepöördumist, juhul kui vaie on tagastatud või tähtaegselt rahuldamata jäetud. HMS ei reguleeri kohustuslikku vaidemenetlust ning seetõttu on see küsimus seal lahendamata.

## 9.2. Vabatahtlikud keskkonnakaitse lepingud

### 9.2.1. Lähtekaaluksed

#### 9.2.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Vabatahtlike keskkonnakaitse lepingutega reguleeritakse käitaja ja riigi vahelisi suhteid, millega käitaja võtab vabatahtlikult kohustuse täita seadusega nõutust rangemaid keskkonnanõudeid või investeerida paremasse väiksemat negatiivset keskkonnamõju tekitavasse tehnoloogiasse, saades reeglina vastu mingi hüve – nt saastetasust vabastuse.

#### 9.2.1.2. Eesti kehtiv õigus ja rakenduspraktika

Keskkonnaministeeriumi ja ettevõtjate vahel on sõlmitud vaba tahte lepingud, millega ei kaasne osapooltele rahalisi kohustusi. Ministeerium informeerib ettevõtjaid tulevastest muudatustest keskkonna-alastes õigus- ja normatiivaktides, kaasab ettevõtjaid õigusaktide väljatöötamisele ettevõtja valdkonnas jne. Ettevõtja võtab endale keskkonna-alaseid kohustusi, mida kehtivad õigusaktid otseselt ei nõua, kuid mis märgatavalt parandavad keskkonna seisukorda. Näiteks ettevõtja võtab endale kohustuse rakendada meetmeid, mis vähendavad heitkoguseid baasaastaga võrreldes 84,7 % üldlämmastiku, 40 % sulfaatide ja 43,3 % võrra lubja kasutamisel tekkinud jäätmete osas. Sellised lepingud on sõlmitud AS-ga Kunda Nordic Cement, Eesti Keemiatööstuse Liiduga ja OÜ-ga Eesti Pandipakend.<sup>273</sup>

Eesti keskkonnatasude seaduses on reguleeritud saastetasu asendamine investeringutega keskkonnakaitsemeetmesse (§§ 48-55).<sup>274</sup> Tegemist on riigiabiga, milleks on Euroopa Komisjoni saadetud grupierandi teatis ja saadud vastav nõusolek.

KeTS § 48 lg 1 sätestab, et saastetasu maksmise kohustuse võib asendada keskkonnakaitsemeetmete rahastamise kohustusega, kui kolme aasta jooksul:

- 1) saastaja ehk saastetasu maksja rakendab meetmeid, mis tagavad saasteainete keskkonda heitmise või jäätmete kõrvaldamise vähendamise vähemalt 15 protsenti;
- 2) jäätmete kõrvaldaja võtab ohtlike jäätmete töötlemisel kasutusele meetmed, mille tulemusena jäätmete ohtlikkus väheneb sedavõrd, et neid on võimalik kvalifitseerida tavajäätmetena või prügilakõlblike jäätmetena;

<sup>273</sup> Keskkonnaministeeriumi veebileht: <http://www.envir.ee/615> 18.01.2008.

<sup>274</sup> Keskkonnatasude seadus (RT I 2005, 67, 512; 2007, 45, 319)

3) jäätmete kõrvaldaja rajab jäätmeseaduse nõuetele vastava ohtlike jäätmete prügila tema valduses olevate jäätmete jaoks.

Saastetasu asendamise alus on saastetasu maksja ja keskkonnaministri vahel sõlmitud saastetasu asendamise leping (KeTS § 48 lg 3). Saastetasu asendamise ulatus ei tohi ületada saastetasu maksja omal kulul rakendatavate keskkonnakaitsemeetmete maksumust (KeTS § 48 lg 5).

Saastaja arvutab saastetasu vastavalt KeTS-le. Keskkonnanõuandja kontrollib saastetasu arvutamise õigsust ja väljastab makseteatisi tasu maksmiseks. Makseteatis KeTS-i tähenduses on haldusakt avalik-õigusliku rahalise kohustuse täitmiseks täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 21 tähenduses (KeTS § 37 lg 2). Seega on saastetasu asendamise leping haldusleping, mis sõlmitakse haldusakti asemel (HMS § 98).

#### 9.2.1.3. Euroopa Liidu õigusest tulenevad raamtingimused

Saastetasu asendamine investeerimiskohustusega on maksusoodustuse vormis antav riigiabi, millel on samasugune efekt nagu toetusel. Regionaalabi andmine sellisel juhul on reguleeritud vastavalt Komisjoni määrusele (EÜ) nr 1628/2006 ja Eesti regionaalabi kaardile aastateks 2007—2013 (riigiabi nr N466/2006, ELT C286 23.11.2006).<sup>275</sup>

EK määruse 1628/2006 artikli 4 punkti 2 a) kohaselt peab investering pärast kogu investeerimise lõpetamist püsima abi saanud piirkonnas vähemalt viis aastat või väikse ja keskmise suurusega ettevõtja korral kolm aastat. Vara võõrandamise korral enne viie aasta möödumist regionaalabi saamisest, tuleb abi tagastada. EK määrus 1628/2006 täpsustab abi saajate kriteeriumeid, abikõlblikke kulutusi ja abi andmise tingimusi, millega riik peab arvestama.<sup>276</sup>

#### 9.2.1.4. Regulatsioon võrreldavates riikides

Saksa keskkonnanõuandja eelnõuga (1998) kavandatakse eraõiguslike meetodite kasutamist keskkonnanõuandjate ( §§ 34–40):

- riik võib kehtestada vaba tahte alusel üldistest normatiividest rangemad normatiivid teatud ettevõtjatele või nende assotsiatsioonile;
- nii avalik-õiguslikud kui ka eraõiguslikud vaba tahte lepingud, sh keskkonnanõuandjate kartellilepped riigi kehtestatud normatiividest rangemate nõuete täitmiseks või investeringuteks;

<sup>275</sup> Regionaalabi kaart 2007—2013. (2006 C 286/04) Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:286:0005:0006:ET:PDF> 19.01.2008.

<sup>276</sup> Komisjoni määrus (EÜ) nr 1628/2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:302:0029:01:ET:HTML> 19.01.2008.



- ettevõtjate või nende assotsiatsioonide deklaratsioonid kehtestatud nõuetest rangemate nõuete täitmiseks.

Taani keskkonnakaitse seaduse § 10 sätestab võimaluse sõlmida vaba tahte lepinguid teatud toodete, ainete või materjalide kasutamise piiramiseks, et vähendada saastamist ja jäätmeteket.

### **9.2.2. Hinnang Eesti kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus**

Saksamaal sõlmitakse vabatahtlikke lepinguid kas haldusakti asendamiseks või seadusest rangemate normatiivide järgimise kohustamiseks ettevõtjale ja seda ei ole mõtet Eesti õiguskorda võtta: haldusakti asendamiseks puudub vajadus ja rangemaid normatiive võimaldavad täita teised vabatahtlikud mehhanismid -- EMAS, ISO ja ökomärgis.

Eesti on saanud Euroopa Komisjoni nõusoleku saastetasu asendamise lepingute sõlmimiseks. KeTS saastetasu asendamise regulatsioon võib üldjoontes samaks jääda. Mõned osad vajavad muutmist või täiendamist, milleks ettepanekud on esitatud alljärgnevalt.

KeTS-s vajavad täiendamist:

- Saastetasu asendamisest keeldumise alus § 50 lg 4 p 2 -- keskkonnakaitsemeetmete projekt ei ole keskkonnakaitse seisukohast põhjendatud, kuna see on liiga avar. Selline alus võimaldab asendamise osas diskrimineerimist – ei ole täpselt selge, kellele saastetasu asendatakse ja kellele mitte. Võimaldab asendamisest keelduda suvalisel alusel.
- Saastetasu asendamisest keeldumise alus § 50 lg 4 p 4 – projekt ei ole majanduslikult põhjendatud. Sama põhjendus, mis eelmises punktis, see alus vajab täpsustamist.

Saastetasu asendamise lepingu ühepoolse lõpetamise korral tuleks kaaluda maksmise ajatamise võimaldamist, kui ettevõtjal ei ole võimalik maksta tasu kolme kuu jooksul kogu lepinguga asendatud saastetasu alates lepingu lõpetamisest (KeTS § 54 lg 2).

Saastetasu asendamise regulatsioon on osa keskkonnatasudest ja peaks olema keskkonnatasude peatükis, seega eriosas.

Keskkonnaministri 26.02.2007. a käskkirjaga nr 218<sup>277</sup> on kinnitatud saastetasu asendamise regionaalabi kava, mis on informatiivse tähendusega (kordab seaduses ja Euroopa Komisjoni määruses sätestatud) ja ei peaks olema kehtestatud õigusaktiga. See info peaks olema Keskkonnaministeeriumi veebilehel.

<sup>277</sup> Keskkonnaministri 26.02.2007. a käskkiri nr 218. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/375010> 19.01.2008

## 9.3. Keskkonnatoetused

### 9.3.1. Lähtekaalutlused

#### 9.3.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Keskkonnatoetused on riigiabi vastavalt EÜ asutamislepingu art-le 87 ja art-le 88 ja seega reguleeritud EL õigusaktidega.

Otsustamisel, kas tegemist on riigiabiga, tuleb lähtuda järgmistest aspektidest:

- 1) kas abi antakse riigi, linna või valla vahenditest;
- 2) kas abimeede annab majandusliku eelise abi saajale;
- 3) kas abimeetmel on valikuline iseloom, s.t ta on suunatud teatud ettevõtjale, ettevõtjate grupile või mingite kindlate kaupade tootmiseks;
- 4) kas abimeede moonutab või võib moonutada konkurentsi EL liikmesriikide vahel (mõju konkurentsile ja kaubandusele).

Abimeedet käsitletakse riigiabina, kui abi vastab kõigile neljale ülalnimetatud tingimusele.<sup>278</sup>

Lähtudes eeltoodud kriteeriumidest võib teha järelduse, et abi andmisel luuakse avalik-õiguslik suhe riigi ja abi saaja vahel. Riik annab abi teatud eesmärgil ja kontrollib selle eesmärgi täitmist. Siseriiklikult tuleb sätestada abi andmise haldusmenetlus.

EL keskkonnaalaste struktuuritoetuste andmist analüüs ei käsitle, kuna see on ajutine meede (kuni aastani 2013), reguleeritud struktuuritoetuse seaduse ja selle alamaktidega ning seega ei peaks olema keskkonnaseadustiku üldosa reguleerimisalas.

#### 9.3.1.2. Eesti kehtiv õigus

Keskkonnatoetuste andmise menetlus on sätestatud KeTS-s. Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus (SA KIK) korraldab keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekunud raha sihtotstarbelist kasutamist vastavalt Keskkonnaministeeriumi ja sihtasutuse vahel sõlmitud halduslepingule (KeTS § 56 lg 2).

Keskkonnakaitse valdkondade rahastamiseks esitatud projektitaotluste hindamise korraldab Keskkonnaministeerium. Projektitaotluste rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse teeb SA KIK nõukogu keskkonnaministri ettepanekul. Seadustest ja määrustest ning rahvusvahelistest lepingutest tulenevate kohustuste täitmisega seotud projektitaotluste rahastamise otsustab keskkonnaminister. Keskkonnaministri otsuste alusel rahastamist korraldab ja lepingute täitmist kontrollib SA KIK (KeTS § 59 lg-d 1 ja 2).

<sup>278</sup> Riigiabi käsiraamat. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.fin.ee/?id=12437> 19.01.2008.

Keskkonnatoetuste maksmise osas on olulised järgmised kriteeriumid:

- 1) projekti positiivse keskkonnamõju ulatuslikkus;
- 2) projekti kooskõla Eesti keskkonnastrateegia ja keskkonnategevuskavaga;
- 3) projekti kooskõla keskkonnavalaste ja keskkonnakaitsega seotud tegevus- ja arengukavadega (KeTS § 59 lg 3).

Neid kriteeriumeid on vastavalt keskkonnakaitse valdkonnale täpsustatud keskkonnaministri 17.02.2006. a määrusega nr 13 „Keskkonnakaitse valdkondade rahastamiseks esitatud projektitaotluste hindamise tingimused ja kord, taotluste hindamise kriteeriumid, otsuse tegemise kord, lepingu täitmise üle kontrolli teostamise kord ning aruandluse kord”.<sup>279</sup>

Rahastamiseks esitatud projektitaotluse rahuldamisest keeldutakse, kui taotlus ei vasta KeTS-s või keskkonnaministri 17.02.2006. a määrusega nr 13 kehtestatud kriteeriumidele (KeTS § 59 lg 5).

Lisaks KeTS-s sätestatule võib SA KIK kaudu korraldada keskkonnaseisundi hoidmiseks, loodusvarade taastootmiseks ja keskkonnakahjustuste heastamiseks:

- 1) riigieelarvest ja kohalikest eelarvetest tehtud muude sihtotstarbeliste eraldiste kasutamist;
- 2) vastavate riikidevaheliste ja rahvusvaheliste programmide finantseerimist;
- 3) valitsusväliste organisatsioonide ja riigi vastavate koostööprojektide realiseerimist (KeTS § 60).

#### 9.3.1.3. Euroopa Liidu õigusest tulenevad raamtingimused

Kui SA KIK poolt antav toetus on riigiabi konkurentsiseaduse § 30 lõike 1 mõistes, siis järgitakse tingimusi, mis on sätestatud järgmistes õigusaktides:

- 1) Euroopa Komisjoni määrus (EÜ) nr 70/2001, mis käsitleb EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamist väikese ja keskmise suurusega ettevõtjatele antava riigiabi suhtes (ELT L 10, 13.01.2001, lk 33-42), mida on muudetud Euroopa Komisjoni määrusega (EÜ) nr 364/2004 (ELT L 63, 28.02.2004, lk 22-29) ja Euroopa Komisjoni määrusega (EÜ) nr 1976/2006 (ELT L 368, 23.12.2006, lk 85-86);
- 2) Euroopa Komisjoni määrus (EÜ) nr 1628/2006, mis käsitleb asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamist investeringuteks ette nähtud regionaalabi suhtes (ELT L 302, 1.11.2006, lk 29-40);
- 3) Regionaalabi suunised aastateks 2007-2013 (ELT C 54, 4.03.2006, lk 13-44);
- 4) Ühenduse suunised keskkonnakaitsele suunatud riigiabi kohta (EÜT C 37, 03.02.2001, lk 3-15);
- 5) Ühenduse raamistik teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi kohta (ELT C 323, 30.12.2006, lk 1-26).

Riigiabi andmiseks saadakse Euroopa Liidust luba või saadetakse grupierandi teatis, mille suhtes Komisjon annab vaikiva nõusoleku.

<sup>279</sup> RTL 2006, 19, 331; 2007, 57, 1016

Kui SA KIK poolt antav toetus on vähese tähtsusega abi konkurentsiseaduse § 33 lõike 1 mõistes, siis järgitakse tingimusi, mis on sätestatud Euroopa Komisjoni määruses (EÜ) nr 1998/2006, milles käsitletakse asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes (ELT L 379, 28.12.2006, lk 5-10).

#### 9.3.1.4. Regulatsioon võrreldavates riikides

Regulatsiooni võrreldavates riikides ei analüüsitud, kuna:

1. Teema on põhiliselt reguleeritud EL õigusaktidega;
2. Haldusmenetluse reeglid on riigisisised.

### **9.3.2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus**

Ettepanek on keskkonnatoetuste andmise menetlus sätestada keskkonnaseadustiku eriosas, kuna sisaldab detailseid üldosasse sobimatuid õigusnorme. Tegemist on küll valdkondade ülese teemaga, kuid oma iseärasuste tõttu sobib regulatsioon paremini eriosasse. Üldjoontes võiks toetuste andmise regulatsioon jääda samaks, vaja oleks teha mõningaid muudatusi.

KeTS § 59 lg 3 sätestatud taotluste hindamise kriteeriumid vajavad täpsustamist, praegu on kriteeriumid liiga avarad ja laialivalguvad. Keskkonnaministri 17.02.2006. a määruses nr 13 kriteeriumeid sisu poolest ei täpsustata. Määruses peab ka SA KIK poolt antava toetuse miinimumprotsendi sätestama nagu on rahastamise otsustamisel keskkonnaministri poolt §-s 21 – 50%.

KeTS § 60 vajab kindlasti täiendamist toetuse andmise valdkondade ja kriteeriumide ning toetuse andmisest keeldumise aluste osas. Muus osas võib menetlus olla analoogiline KeTS-s ja keskkonnaministri 17.02.2006. a määruses nr 13 sätestatule.

Keskkonnaministri 17.02.2006. a määruse nr 13 § 1 lg-s 1 kehtestatud valdkondlike programmide loetelu peab olema seaduses, praegu on see täiendus seadusele, mis ei ole lubatud. Programmide kirjeldused võivad olla määruses. Samuti peab seaduses olema õigustatud subjekt e taotleja (määruse § 10). Samuti peaks KeTS-s olema määruse § 11, kuna sisaldab olulisi haldusmenetluse norme. Määruse § 11<sup>1</sup> peab ka seaduses olema, kuna sisaldab olulisi õigusnorme. Määruse § 22<sup>1</sup> lg-tes 1 ja 2 toodud viited EL õigusele riigiabi andmise korral võiks olla seaduses – piirangud tulenevad küll EL õigusest, kuid seadus on kohasem selliste viidete kehtestamiseks. Määruse § 22<sup>1</sup> lg-s 3 sätestatud isiku kohustus esitada tõend selle kohta, et ta vastab Euroopa Komisjoni määruses 70/2001/EÜ antud väikese ja keskmise suurusega ettevõtja definitsioonile, peab olema seaduses. Määruse § 22<sup>2</sup> peab kindlasti olema seaduses – see on kohustus toetuse saajale säilitada asi teatud aja.

Riigiabi andmine on haldusmenetlus – raha antakse teatud avaliku eesmärgi täitmiseks ja selle täitmist ehk kasutamise sihtotstarvet kontrollitakse rangelt. Samuti on toetuste andmine rangelt reguleeritud konkurentsioiguse poolt, kuna riik ei või mõjutada turgu nii, et see viiks tasakaalust välja vaba konkurentsi ja mõjutaks kaupade ja teenuste vaba liikumist. Seega peaks toetuse andmine toimuma haldusaktiga. Ka see tuleb seaduses sätestada. Eeltoodud põhjustel peab regulatsioonist välja jääma sihtfinantseerimise lepingu sõlmimine – kohustused toetuse saajale tulenevad seadusest ja haldusaktist. Määruse §-d 24 kuni 26 – taotluse rahuldamise otsuse muutmine või kehtetuks tunnistamine, lepingu täitmise järelevalve ja aruande esitamise peab samuti seaduses sätestama, kuna tegemist on oluliste haldusmenetluste ja riikliku järelevalve normidega. Täpsustada tuleb § 24 lg 1 p 3, praegu on see liiga ebaselge taotleja jaoks. Seaduses tuleb täpsustada raha kasutamise aruande sisu aluseid, st § 26 lg 2 peab olema seaduses.

## 9. Peatüki kokkuvõte

Keskkonnatasude regulatsiooni analüüsist ilmnes kaks põhiprobleemi.<sup>280</sup> Esiteks selgus, et detailed tasumäärad koormavad seaduse teksti. Ettepanek on esitada tasumäärad seaduse lisas. Teiseks ilmnes, et keskkonnatasude olemus ei ole selge. Keskkonnatasudel on nii maksu, riikliku lõivu, kahju hüvitise kui trahvi elemente. Kehtiv õigus käsitab tasu kui loodusvara kasutusõiguse hinda, mida võetakse keskkonnakahju vältimiseks ja vähendamiseks. Sellise määratlusega ei sobi kokku karistusliku iseloomuga kõrgendatud tasumäärad ning loodusvara kasutusõiguse tasu, mille otstarve on säästlikkusele kallutamine ja/või raha kogumine sihtotstarbeliseks kasutuseks. Seonduvaks probleemiks on keskkonnatasudest laekunud raha kasutus, mis osaliselt pole sihtotstarbeline (omavalitsuste eelarvesse laekuv tasu), osaliselt on sihtotstarve määratletud üldiselt (saastetasu ja vee erikasutuse tasu) ning osaliselt on sihtotstarve seotud valdkonnaga, kus tasu laekus (nn taastuvad loodusvarad: mets, ulukid, kalad). Ettepanekud on järgmised:

- 1) Arvata keskkonnatasude hulgast välja saastetasu kõrgendatud määrad ning kujundada need koos keskkonnakahju taksidega, kas trahvideks või sisulisteks kahju hüvitisteks<sup>281</sup>;
- 2) Määrata keskkonnatasu sihtotstarbeks keskkonnakaitse sõltumata laekumise valdkonnast või sellest, kuhu tasu laekub;
- 3) Täiendada oluliselt keskkonnatasu funktsioonide loetelu, muuhulgas nimetades säästliku kasutuse ergutamist ning raha kogumist sihtotstarbeliseks kasutuseks.

Saastetasu asendamise regulatsioon on kooskõlas EL õigusega, täpsustamist vajavad asendamisest keeldumise alused. Saastetasu asendamise regulatsioon on osa keskkonnatasudest ja peaks olema keskkonnatasude peatükis, seega eriosas.

---

<sup>280</sup> **Kodifitseerimiskomisjon tegi ülesandeks viia saastetasude regulatsioon eriosasse, üldosas peaks määratlema üksnes saastetasu olemuse. Keskkonnatasusid kasutatakse keskkonnakaitse otstarbel, kui eriosas ei sätestata teisiti.**

<sup>281</sup> **Keskkonnaministeerium ei soovi kaotada kõrgendatud saastetasusid. Nende kriminaalõigusliku iseloomu analüüs tuleb teha eraldi.**

Ettepanek on keskkonnatoetuste andmise menetlus sätestada keskkonnaseadustiku eriosas, kuna sisaldab detailseid üldosasse sobimatuid õigusnorme. Tegemist on küll valdkondade ülese teemaga, kuid oma iseärasuste tõttu sobib regulatsioon paremini eriosasse. Üldjoontes võiks toetuste andmise regulatsioon jääda samaks, vaja oleks teha mõningaid seaduse reservatsiooni põhimõttest tulenevaid muudatusi.

## 10. Peatükk – KESKKONNAJÄRELEVALVE

### 10.1. Lähtekaalutlused

#### 10.1.1. Regulatsiooni eesmärk ja sisu.

Eesmärgiks on sisustada keskkonnaseadustiku üldosas keskkonnajärelevalve mõiste, kehtestada keskkonnajärelevalvet teostavate, samuti keskkonnajärelevalvele allutatud isikute ning asutuste õigused ja kohustused ning fikseerida konkreetsed järelevalve meetmed, mida võib keskkonnajärelevalves rakendada. Kõrvaleesmärgiks on kujundada kehtivast keskkonnajärelevalve seadusest (KeJS) ülevõetav ümber nii, et see oleks vastavuses korra- ja keskkaitseaduse nõuetega ja sulanduks üldosa hulka arvestades üldosa olulist eeldust - sätestada üldpõhimõtted keskkonnaõiguses.

Regulatsiooniga soovitakse:

- anda korrektne, korra- ja keskkaitseadusega kooskõlas olev riikliku keskkonnajärelevalve definitsioon;
- loetleda keskkonnajärelevalvet teostavad korra- ja keskkaitseorganid ja nende pädevad ametiisikud;
- sätestada korra- ja keskkaitseadusega kooskõlas olevad korra- ja keskkaitseorganite pädevus- ja volitusnormid.

Tervikuna kogu keskkonnajärelevalvet puudutava regulatsiooni seadustiku üldossa koondamine on põhjendatav seadustiku üldosa laiema eesmärgiga - määratleda keskkonnaõiguse- ja poliitika õiguslik raamistik ning olla aluseks keskkonnaõiguse edaspidisel süstematiseerimisel ja kodifitseerimisel. Sellise lähenemise juures ei peaks eksisteerima eraldi keskkonnajärelevalvet reguleerivat seadust tänase KeJS näol. Keskkonnajärelevalvega seonduvad sätted peaksid olema loodava keskkonnaseadustiku üldosas.

Sisuks on kehtiva KeJS muudetud ja lühendatud variant. Eelneva analüüsi tulemuste põhjal võib väita, et hetkel KeJS-s sisalduvast neljakümne kolmest paragrahvist jääb järgi ca 18-20. Mahuline vähenemine tekib nende paragrahvide väljajätmisest, mis sisalduvad korra- ja keskkaitseaduses ja katavad keskkonnajärelevalves olemasolevad vajadused. Samuti on mahu vähenemine saavutatav tänu sellele, et enamus riiklike järelevalvemeetmetega seotud normidest on viitelised (korra- ja keskkaitseadusele) ning ei vaja ülekordamist seaduse tekstis. Otseselt tarbetuks muutuvad sätted, mis puudutavad selgusetu kuuluvusega loodussaaduse ja püügivahendite hoiulevõtmist, hoidmist, tagastamist, hävitamist ja võõrandamist. Kogu seaduse tekst tuleb sõnastada ümber seonduvalt uue terminoloogiaga ja järelevalvet puudutavate uute põhimõtetega.

### **10.1.2. Eesti kehtiv õigus**

Eestis reguleerib keskkonnajärelevalvet KeJS. Selle seadusega on määratud ära keskkonnajärelevalvet teostavad asutused ja isikud ning nende tegutsemise aluseks olevad pädevus- ja volitusnormid. KeJS-s sätestatakse, milliseid ülesanded konkreetne keskkonnajärelevalve asutus täitma peab ja milliseid järelevalvemeetmeid ollakse pädev mingis olukorras kasutama.

Lisaks KeJS-le puudutatakse keskkonnajärelevalvet mõningal määral ka keskkonnakaitse eriseadustes (veeseadus, jäätmeseadus jne). Seda juhul, kui konkreetse eriseaduse kontekstis on vaja näha ette spetsiaalset erimeedet, mis omab tähendust ja rakendust ainult selle seaduse puhul.

### 10.1.3. EL õigus

EÜ õigus keskkonnajärelevalvega seotud küsimusi otseselt ei reguleeri. Enamik direktiive sätestavad, et riigid peavad tagama direktiivi nõuete täitmise. Üheks täitmise tagamise meetodiks on keskkonnajärelevalve.

### 10.1.4. Teiste riikide õigus

Erinevates riikide regulatsioon on veidi erinev. Põhimõtteliselt sisaldub kõikide võrreldud riikide vastavates seadustes keskkonnajärelevalvet puudutav osa.

Rootsi, Prantsusmaa, Saksamaa koodeksite puhul on koodeksitesse lülitatud keskkonnajärelevalvet puudutavad sätted või vastavad peatükid. Sama on lugu Läti, Soome, Sloveenia ja Ungari keskkonnakaitse seaduste puhul. Erisused seisnevad peamiselt selles, millises detailsuse astmes on järelevalveküsimusi reguleeritud ja kas konkreetse riigi õigussüsteem võimaldab riiklikus järelevalves kohaldatavaid meetmeid sätestada muus seaduses või koguni valitsuse või ministri määruse tasemel. Näiteks Ungari keskkonnakaitse seaduses on sätestatud üldiselt pädevad kontrollorganid, kuid on öeldud, et nende täpne pädevus ja õigused sätestatakse eraldi valitsuse või ministri õigusaktidega.

Mis puutub naaberriiki Lätisse, siis nende keskkonnakaitse seaduses sisalduvad eraldi sätted nii riiklikku järelevalvet teostavate isikute ja asutuste kohta, keskkonnakaitseinspektorite õiguste ja kohustuste kohta, kui ka kohalike omavalitsuste üldise pädevuse ja kohustuste kohta. Samuti sisalduvad volitusnormid relvade ja erivahendite valdamiseks ja kasutamiseks.



## 10. 2. Hinnang kehtivale regulatsioonile, regulatsiooni ettepanek ja selle põhjendus

KeJS on väheste muudatustega kehtinud alates 07.07.2001. a. Seaduse rakenduse osas olulisi probleeme kerkinud ei ole. Vaatamata sellele, et KeJS-s sisaldub mitmeid küsitavusi Keskkonnainspeksiooni ja kohaliku omavalitsuse volituste osas järelevalvemeetmete rakendamisel (eelkõige tegevuste peatamisel, isikute valdusesse sisenemisel, ettekirjutuste tegemisel jne) on kehtiva KeJS näol tegemist nõ „töötava ja oma ülesannet täitva” seadusega. Asjakohane kohtupraktika puudub.

Kehtiv KeJS on oma kindlate puudustega, vananenud ja vajab olulisel määral muutmist seonduvalt korrakaitseseaduse tulekuga. Samas sisaldab kehtiv KeJS kõiki selliseid keskkonnajärelevalvega seotud olulisi küsimusi, mis peavad olema reguleeritud ka peale reformi korrakaitseõiguses (korrakaitseseaduse jõustumine) - seda kas KeJS-le sarnase valdkondliku eriseaduse tasemel või keskkonnaseadustiku üldosas.

Muudatuste sisu on üldistavalt kokkuvõetuna järgmine:

Korrakaitseseaduses on ühtlustatud ja koondatud korrakaitseorganite poolt kõige sagedamini rakendatavad ja tüüpilist iseloomu omavad riikliku järelevalve erimeetmed. Eesmärgiks on muuhulgas olnud eriseaduste regulatsioonimahu vähendamine ja tarbetu dubleerimise ärahoidmine. Nimelt, tulenevalt korrakaitseseaduse eelnõu loogikast peab korrakaitseorgan (olenemata sellest, kas selleks on Keskkonnainspeksioon, Veeteede Amet, Taimetodangu inspeksioon vms) korrakaitseseaduses nimetatud meetme rakendamiseks evima pädevust volitusnormi kaudu vastavast valdkondlikust eriseadusest (keskkonnajärelevalve näitel KeJS-st).

Keskkonnaseadustiku üldosa peatükis „Keskkonnajärelevalve“ asendatakse KeJS-s loetletud ja olulisel määral lahtikirjutatud järelevalvemeetmed viidetega korrakaitseseaduses sisalduvatele meetmetele ja lisatakse vajadusel viited erisustele keskkonnajärelevalves. Näiteks, kehtiva KeJS § 17 „Sõiduki, traktori, liikurmasina, eritöömasina ja ujuvvahendi kontrollimine“ lõiked 1 ja 2 (millistele juhtudel on inspektoril sõiduki peatamise ja kontrollimise õigus; milliseid toiminguid peatamiseks tuleb teha) asendatakse üldosas viitega korrakaitseseaduse paragrahvile 45<sup>282</sup> ja 49<sup>283</sup>.

Sama lähenemine kuulub kohaldamisele enamike, kehtivas KeJS-s sätestatud järelevalvemeetmete osas. Näiteks, KeJS ettekirjutusi puudutav osa (KeJS § 21) on osaliselt kaetud korrakaitseseaduse § 24 lõikega 1<sup>284</sup>. See tähendab, et seadustiku üldosas asendatakse senine detailne ettekirjutusi puudutav osa viitega

<sup>282</sup> KkS § 45 - Politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgani ametiisik võib anda sõidukijuhile käega, sauaga, helkurkettaga, alarmsõiduki valgus- või helisignaalseadme abil või muul arusaadaval viisil **märguande sõiduki peatamiseks**, kui see on vajalik ohu tõrjumiseks või korrariikumise kõrvaldamiseks või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks.

<sup>283</sup> KkS 49. Vallasasja läbivaatus

(1) Politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan võib valdaja nõusolekuta kontrollida meeleliselt või tehnilise vahendi või teenistuslooma abil vallasasja, sealhulgas avada uksti ja kõrvaldada muid takistusi, kui:

1) .....

<sup>284</sup> KkS § 24 lg 1 - Ohu või korrariikumise korral on pädeval korrakaitseorganil õigus panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrariikumise kõrvaldamise kohustus ning hoiatada teda

korraikaitseaduse §-le 24. Eraldi tuleb hinnata seejuures vajadust sätestada keskkonnajärelevalves tehtavate ettekirjutuste teatud erisused.

Ettepanek on lülitada keskkonnajärelevalvega seonduv tervikuna ümber keskkonnaseadustiku üldossa. Seda järgmistel põhjustel:

Esiteks: Kõne alla ei tohiks tulla variant, kus loodav keskkonnaseadustik ei sisalda koguni keskkonnajärelevalvega seonduvat. Seega, küsimus on sellest, millises osas olemasolev keskkonnajärelevalvet puudutav regulatsioon seadustiku üldossa lülitada.

Seda on otstarbekas teha tervikuna, kuna KeJS moodustab orgaanilise kogumi koosnedes neljast peamisest osast:

- riikliku keskkonnajärelevalve definitsioon;
- keskkonnajärelevalvet teostavad korraikaitseorganid;
- keskkonnajärelevalvet teostavad ametiisikud;
- korraikaitseorganite pädevus- ja volitusnormid (sealhulgas territoriaalne pädevus) järelevalvemeetmete rakendamiseks.

Viidatud osad on orgaaniliselt niivõrd seotud, et nende eraldamine kaheks (seadustiku üld- ja eriossa) oleks kunstlik.

Nõustuda tuleb sellega, et küsimusi võib tekitada vajadus käsitleda üldosas selliseid teemasid nagu: inspektori vormiriietus; relvad ja erivahendid; tööaeg. Samas, mis oleks alternatiiv? Tundub olevat põhjendamatu jätta osa KeJS-st kehtima ainult sellel eesmärgil, et selles reguleerida inspektorite vormiriietusega, -relvade ja erivahenditega ning tööajaga seonduvat.

Teiseks: üldosasse lülitatav osa on mahuliselt suhteliselt väike. KeJS-st säilib ca 2/3 kuni 1/2 .

Käesoleva ettepaneku arvestamisel saame olulisel määral ajakohastatud ja korraikaitseadusest tulenevate nõuetega kooskõlas oleva regulatsiooni, mis on mahulises osas ca 1/3 – 1/2 väiksem kui kehtiv KeJS.

Keskkonnaseadustiku üldosas keskkonnajärelevalvet puudutav osa võiks koosneda neljast peatükist:

#### I. Peatükk (Üldsätted)

Reguleerimisala

Keskkonnajärelevalve mõiste

#### II. Peatükk (Keskkonnajärelevalve asutused ja nende ülesanded)

Keskkonnajärelevalve teostajad

Omavalitsuslik keskkonnajärelevalve

Järelevalvepädevus kohaliku omavalitsuse tegevuse üle

---

käesoleva paragrahvi lõikes 2 või 3 nimetatud haldussunnivahendite kohaldamise eest, kui isik ei täida kohustust hoiatuses määratud tähtaja jooksul.

### III. Peatükk (Keskkonnakaitseinspektorid ja nende ülesanded)

Riigi ja kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektor

Keskkonnakaitseinspektorite järelevalvepiirkond

Keskkonnakaitseinspektori tegutsemisõiguse tõendamine

Keskkonnakaitseinspektori vormi- ja eririietus ning relvad ja erivahendid

Keskkonnakaitseinspektori üldised õigused ja kohustused

### IV. Järelevalvetoimingud

Sätted selle kohta, milliseid üld- ja erimeetmeid (korrakaitseseaduses nimetatud) võib inspektor (eraldi tehes vahet KOV inspektorite osas) kohaldada ja milliste erisustega.

Struktuur võiks olla ligikaudu järgmine<sup>285</sup>:

## **I Peatükk**

### **Üldsätted**

§ 1. Reguleerimisala

.....

§ 2. Keskkonnajärelevalve

(1) Keskkonnajärelevalve on §-s X nimetatud korrakaitseorganite tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikumine keskkonnakaitse valdkonnas.

(2) Korrarikumine keskkonnakaitse valdkonnas on korrakaitseseaduse mõttes avaliku korra osaks oleva õigushüve kahjustamine, mis on seotud eelkõige:

- 1) loodusressursside kasutamisega;
- 2) keskkonnaseisundi mõjutamisega, sealhulgas saasteainete, jäätmete, energia või organismide keskkonda viimisega;
- 3) loodussaaduste valdamisega ja nendega sooritatavate tehingutega;
- 4) keskkonda mõjutava või mõjutada võiva ehitise, tehnovõrgu või seadme kasutamisega või tehnoloogilise protsessi kontrolli all hoidmisega;
- 5) planeeringu-, maakasutuse, maakorralduse ja maa-arvestuse nõuetega;
- 6) kohustuslike keskkonnakaitseabinõude rakendamisega;
- 7) taime, looma või muu organismi, mille kasutamine on reguleeritud seadusega või rahvusvahelise lepinguga, või nendest valmistatud toodete Eestisse sisse- või väljaveo, kasutamise või nendega sooritatavate tehingutega, samuti geneetiliselt muundatud organismide ja neid sisaldavate toodete kasutamisega või selliste organismide või toodetega sooritatavate tehingutega.

(3) Loodussaadus käesoleva seaduse tähenduses on looduslikust leiu-, kasvu- või elukohast eemaldatud:

- 1) maavara, vesi, muld, maa-aines, kivistis ja mineraal;
- 2) looduses vabalt elavad või kasvavad loomad ja taimed, sealhulgas puud ja kalad, ning seemned või nende osad või nende mis tahes arengujärgus isendid.

---

<sup>285</sup> Uute normide puhul on sõnastus esialgne.

## II. Peatükk

### Keskkonnajärelevalve asutused ja nende ülesanded

#### § 3. Keskkonnajärelevalve teostajad

- (1) Keskkonnajärelevalvet teostavad Keskkonnainspeksioon, Maa-amet ja kohalik omavalitsusorgan või -asutus.
- (2) Seadusega võidakse ka teistele valitsusasutustele anda keskkonnajärelevalve ülesandeid.

#### § 4. Keskkonnainspeksioon keskkonnajärelevalve teostajana

- (1) Keskkonnainspeksioon tegutseb kõikides keskkonnakaitse valdkondades rakendades seadusest tulenevaid järelevalvemeetmeid ohu ennetamiseks, ohu välja selgitamiseks ja tõrjumiseks ning korrarikkumise kõrvaldamiseks;
- (2) Keskkonnainspeksioon korraldab seaduses sätestatud juhtudel omavolilise ehitise likvideerimise.

#### § 5. Maa-amet keskkonnajärelevalve teostajana

.....

#### § 6. Omavalitsuslik keskkonnajärelevalve

- (1) Kohaliku omavalitsusüksuse volikogu kehtestatud keskkonnakaitse- ja -kasutusala-otsuste järgimist kontrollivad volikogu poolt selleks volitatud isikud või asutused, või kui neid ei ole määratud, valla- ja linnavalitsus.
- (2) Kui kohalikule omavalitsusüksusele on pandud seadusega ka käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatata keskkonnajärelevalve ülesandeid, või kui ta on need endale seaduse alusel ise võtnud, määrab volikogu ka nende teostamiseks vajalikud isikud või asutused või teostab järelevalvet valla- või linnavalitsus.
- (3) Kohalik omavalitsusüksus:
  - 1) rakendab oma valdkonnas seadusest tulenevaid järelevalvemeetmeid ohu ennetamiseks, ohu välja selgitamiseks ja tõrjumiseks ning korrarikkumise kõrvaldamiseks;
  - 2) teavitab Keskkonnainspeksiooni keskkonda kahjustavast või ohustavast õigusvastasest tegevusest või loodusressursi kasutamise seotud õiguspärasest tegevusest, kui selline tegevus seab ohtu inimeste elu, tervise või vara, ning Maa-ametit maakasutuse, maakorralduse ja maa-arvestuse nõuete rikkumise juhtumitest.
  - 3) Kui kohaliku omavalitsusüksuse volikogu ei ole otsustanud teisiti, toimub omavalitsuslik keskkonnajärelevalve sarnaselt riigiasutuse korraldatava järelevalvega ning järelevalve teostajal on oma haldusterritooriumil võrdsed õigused riigi keskkonnakaitseinspektoriga, arvestades käesolevast seadusest tulenevaid erisusi. (vajab täpsustamist)

#### § 7. Keskkonnainspeksiooni ja Maa-ameti järelevalvepädevus kohaliku omavalitsusüksuse tegevuse üle

.....

§ 8. Keskkonnaõigusnormide rakendamise analüüs

.....

**III. Peatükk**

**Keskkonnakaitseinspektorid ja nende ülesanded**

§ 9. Keskkonnakaitseinspektor

Keskkonnakaitseinspektor on:

- 1) riigi keskkonnakaitseinspektor;
- 2) kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektor.

§ 10. Riigi keskkonnakaitseinspektor

Riigi keskkonnakaitseinspektor on .....

§ 11. Kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektor

Kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektor on .....

§ 12. Keskkonnakaitseinspektori järelevalvepiirkond

(1) Riigi keskkonnakaitseinspektoril on tegutsemisõigus kogu Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni all oleval alal ning Eesti Vabariigis registreeritud laevadel, sõltumata nende asukohast.

(2) Kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektoril on tegutsemisõigus töökohajärgse omavalitsusüksuse territooriumil.

§ 13. Keskkonnakaitseinspektori tegutsemisõiguse tõendamine

(1) Riigi keskkonnakaitseinspektori pädevust tegutsemiseks keskkonnajärelevalves Keskkonnainspeksiooni nimel tõendavad ..... . Kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektori pädevust tegutsemiseks keskkonnajärelevalves kohaliku omavalitsuse nimel tõendab .....

(2) Riigi keskkonnakaitseinspektori tõendi vormi ning valmistamise, väljaandmise ja äravõtmise korra kehtestab keskkonnaminister, omavalitsuse keskkonnakaitseinspektori tõendi vormi ning valmistamise, väljaandmise ja äravõtmise korra kehtestab valla- või linnavalitsus.

(3) Riigi keskkonnakaitseinspektori tunnusmärgi kujunduse ning valmistamise, väljaandmise ja äravõtmise korra kehtestab keskkonnaminister.

§ 14. Keskkonnakaitseinspektori vormi- ja eririietus

(1) Riigi keskkonnakaitseinspektorile väljastatakse tasuta vormi- ja eririietus. Riigi keskkonnakaitseinspektori vormiriietuse ja ametitunnuste kirjelduse kehtestab Vabariigi Valitsus, vormi- ja eririietuse väljaandmise ja kandmise korra kehtestab keskkonnaminister. Vormi- ja eririietuse valmistamise kulud kaetakse riigieelarvest.

(2) Kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektorile väljastatakse vormi- ja eririietus kohaliku omavalitsuse kehtestatud korras ja kujunduses.

## § 15. Keskkonnakaitseinspektori relvad ja erivahendid

(1) Riigi keskkonnakaitseinspektoril, kelle ametikohustuseks on kasvava metsa, jahiuluki- ja kalavaru kaitse, on lubatud ametiülesannete täitmisel kanda ja kasutada vahetu sunni vahendina teenistusrelva korrakaitseseaduse §-s 80 sätestatud alustel ja korras ning käeraudu korrakaitseseaduse § 78 sätestatud alustel ja korras.

(2) Teenistusrelva soetamine ja relvaloa andmine toimub vastavalt relvaseadusele ja selle alusel kehtestatud korrale.

## § 16. Riigi keskkonnakaitseinspektori valveaeg ja kindlustus

(1) Riigi keskkonnakaitseinspektorile võib töö- ja puhkeaja seaduse §-s 10 kehtestatud valveaega kohaldada kuni 150 tundi kuus.

(2) Sätted elukindlustuse osas.....

## IV. Peatükk

### Järelevalvetoimingud

## § 17. Keskkonnakaitseinspektori õigused ja kohustused<sup>286</sup>

(1) Keskkonnakaitseinspektoril on riikliku järelevalve teostamisel õigus kohaldada avaliku korra eest vastutavate isikute suhtes korrakaitseseaduse §-des 21-29, 32- 33, 44-46, 48-53 sätestatud riikliku järelevalve üld- ja erimeetmeid korrakaitseseaduses sätestatud alustel ja korras järgmiste erisustega:

- 1) .....
- 2) .....
- 3) .....

.....

(2) Keskkonnakaitseinspektoril on korrakaitseseaduse §-s 24-25 sätestatud riikliku järelevalvemeedet õigus rakendada ka ainult ohukahtluse korral.<sup>287</sup>

(3) Keskkonnakaitseinspektoril on õigus ilma ohukahtluse olemasoluta ohu ennetamise eesmärgil kohaldada järgmisi riikliku järelevalve erimeetmeid:

- 1) .....
- 2) .....

(4) Keskkonnakaitseinspektoril on riikliku järelevalve teostamisel ilma ohukahtluse olemasoluta ohu ennetamise eesmärgil õigus nõuda kõikidelt isikutelt vajalikku teavet ja asjakohaste dokumentide esitamist mõistlikul määral (vajab täpsustamist).

<sup>286</sup> Tegemist lõplikult läbimõtle mata sätetega. Eesmärk on sätestada, milliseid järelevalvemeetmeid võib rakendada millistel tingimustel riigi keskkonnakaitseinspektor ja milliseid meetmeid on õigus rakendada kohaliku omavalituse inspektoril.

<sup>287</sup> Kõikvõimalikud juhud, mil piisav tõenäosus lähitulevikus toimuvale korrarikumisele puudub, kuid ettevaatusprintsipiist lähtuvalt on ettekirjutus põhjendatud.

(5) Keskkonnakaitseinspektoril on õigus riikliku järelevalve teostamisel järelevalve erimeetmena võtta materjali või aine kontrollproove. Kontrollproove võib võtta nii ohu kui korrarikkumise korral, samuti ohukahtluse korral. Materjali või aine kontrollproov võetakse vajalikus koguses tasuta ning tagastatakse vajaduse möödumisel valdajale tema soovil niivõrd, kuivõrd see on võimalik. Kontrollproovi võtmine dokumenteeritakse korrakaitseseaduse §-s 9 sätestatud korras, kusjuures vastavas dokumendis märgitakse ära järgmised andmed:

- 1) .....
- 2) .....
- 3) .....

(6) Kütuseseire kontrollproovi on lisaks keskkonnakaitseinspektorile õigus võtta Keskkonnaministeeriumi volitatud akrediteeritud laboril.

(7) Kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektoril on riikliku järelevalve teostamisel õigus kohaldada avaliku korra eest vastutavate isikute suhtes korrakaitseseaduse §-des 22-29, 45, 50-51 sätestatud riikliku järelevalve üld- ja erimeetmeid korrakaitseseaduses sätestatud alustel ja korras, seejuures §-st 51 tulenevaid õigusi on kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektor pädev realiseerima vaid sama paragrahvi lg 1 punktist 2 tuleneval eesmärgil.

(8) Keskkonnakaitseinspektoril on õigus järelevalve teostamise eesmärgil viibida ning liikuda sõidukiga või ujuvvahendiga maa- või veealal, kus on looduskaitseseaduse alusel kehtestatud liikumiskiirangud. Ujuv vahend on käesoleva seaduse tähenduses laev, väikelaev, paat, skooter või muu tehislik ujuvobjekt või hõljuk.

(9) Keskkonnakaitseinspektor on õigustatud rakendama korrakaitseseaduse §-des 24-25 sätestatud meetmeid (ettekirjutus), *(ka omavoliliste ehitiste likvideerimiseks ehituskeeluvööndis või kaitstaval alal)* kui isikute tegevus ei vasta keskkonnanormatiivile või keskkonnaloaga lubatud määrale. Kui tegevus on lubatud ainult teatud ajal või tingimustel, kuid ei vasta tegevuse lubatud ajale või tingimustele, samuti, kui tegevuse jätkumine kujutab endast olulist või kõrgendatud ohtu korrakaitseseaduse § 4 lõike 3 ja 4 tähenduses, on inspektor kohustatud ettekirjutusega tegevuse peatama või vajalikul määral piirama.

(10) Peatada või piirata ei tohi tegevust, mille peatamine või piiramine võib põhjustada üldistele huvidele suuremat kahju, kui põhjustaks tegevuse jätkumine.

(11) Tegevuse peatamist eeldava tegevuse avastamisest teavitab keskkonnajärelevalve asutus kohalikku omavalitsusorganit, maavanemat ja keskkonnaministrit ning, kui tegevus toimus keskkonnaloa alusel, loa andjat.

(12) Keskkonnainspeksioonil on õigus rakendada sunnivahendeid kaitsealal, hoiualal, kaitstava looduse üksikobjekti piiranguvööndis ja püsielupaigas ning ranna või kalda ehituskeeluvööndis omavolilise ehitise likvideerimiseks asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha ülemmäär on ..... krooni.

(13) Asendustäitmise rakendamise peab Keskkonnainspeksioon vastavat kohalikku omavalitsust eelnevalt teavitama.

(14) Keskkonnajärelevalve-alaste ettekirjutuste peale võib esitada vaide ettekirjutuse teinud asutusele või kaebuse halduskohtusse.

## **10. Peatüki kokkuvõte**

Keskkonnajärelevalve peab vaieldamatult kuuluma keskkonnaseadustiku üldosa teemade hulka. Teisiti see olla ei saaks, seda kinnitab ka teiste riikide praktika. Lisaks õigusele kuuluda seadustiku üldosa hulka on keskkonnajärelevalve lisaks ka osa riiklikust korra- ja ohutusseaduste koostamisest kõrvalt muude järelevalveliididega. Küsimus on vaid selle korrektsest toimimisest õiguskorra tagamise vahendina.

Keskkonnajärelevalve on sarnaselt muu riikliku järelevalvega muutumas tänu korra- ja ohutusseaduse tulekule. Plaanitav keskkonnaõiguse kodifitseerimine langeb sellega ajaliselt kokku. Seega on võimalik ja ka otstarbekas püüda saavutada korraga mõlemat eesmärki – viia sisse vajalikud muudatused riiklikku keskkonnajärelevalvet puudutavates normides ja integreerida vastav (seni keskkonnajärelevalve seaduses sisalduvad) regulatsioon keskkonnaseadustiku üldossa.

Nagu öeldud, on plaanitavad muudatused seotud eelkõige muudatustega korra- ja ohutusseaduses. Korra- ja ohutusseaduses on ühtlustatud ja koondatud korra- ja ohutusseaduste poolt kõige sagedamini rakendatavad ja tüüpilist iseloomu omavad riikliku järelevalve erimeetmed. Tulenevalt korra- ja ohutusseaduse eelnõu loogikast peab korra- ja ohutusseaduste organ (olenemata sellest, kas selleks on Keskkonnainspeksioon, Veeteede Amet, Taimetodangu inspeksioon vms) korra- ja ohutusseaduses nimetatud meetme rakendamiseks evima pädevust volitusnormi kaudu vastavast valdkondlikust eriseadusest (keskkonnajärelevalve näitel KeJS-st).

Kehtivas keskkonnajärelevalve seaduses sisalduvad sätted, milles on kirjutatud lahti konkreetse järelevalvemeetme sisu ja selle rakendamise kord, asendatakse keskkonnaseadustiku üldosas viidetega korra- ja ohutusseaduses sätestatud vastavatele järelevalvemeetmetele. Vajaduse korral lisatakse meetmete rakendamise erisused tulenevalt keskkonnajärelevalve eripärast.

Muudatused keskkonnajärelevalvet puudutavas regulatsioonis viiakse läbi olemasoleva keskkonnajärelevalve seaduse analüüsi põhjal lähtudes korra- ja ohutusseaduste reformi ühest eesmärgist – eriseaduste regulatsioonimahu vähendamine ja korra- ja ohutusseadust arvestades tarbetu dubleerimise ärahoidmine. Viidatud eesmärk on töögrupi hinnangul saavutatav.



# 11. Peatükk – KESKKONNAVASTUTUS<sup>288</sup>

## 11. 1. Sissejuhatus

Keskkonnavastutuse eesmärk on tagada keskkonnale tekitatud kahju heastamine kahju tekitaja poolt kahju tekitamisele eelnenud olukorra taastamise või sellega võrdväärse seisundi loomise kaudu. Kui kahju tekitaja ei ole kindlaksmääratav või puudub kahju tekitajal kahju heastamise kohustus, siis tuleb kahju heastamine tagada üldjuhul mõne teise isiku (riik, maaomanik vms) poolt. Reguleerimise sisuks on kahju mõiste, kahju tekitaja mõiste ja kahju heastamise kohustuse ja meetmete kindlaksmääramine.

Keskkonnavastutuse all laiemas tähenduses võib mõista avalikust õigusest tulenevat kohustust tekkinud keskkonnakahju heastada, teatud juhtudel rahaliste kahjuhüvitiste maksmise kohustust ning tsiviilõiguslikku vastutust keskkonnakasutusega seotud kahjude eest. Seetõttu käsitletaksegi allpool esmalt avalik-õiguslikku keskkonnavastutust ning seejärel tsiviilõiguslikku vastutust. Keskkonnavastutuse reguleerimine tuleneb kehtivas õiguses peamiselt keskkonnavastutuse seadusest, võlaõiguse seadusest ning teatud ulatuses keskkonnavaladest eriseadustest.

Keskkonnavastutuse seaduse (KeVS) vastuvõtmisega 2007. a lõpus toimus Eesti keskkonnavastutuse reguleerimises põhimõtteline muutus olemasolevalt valdavalt abstraktselt rahalise hüvitise süsteemilt tekitatud kahju tegeliku heastamise süsteemile. Enne KeVS vastuvõtmist kehtinud reguleerimise kohaselt oli peamiseks (va jäätmeseaduse § 128) keskkonnakahju heastamise viisiks rahalise hüvitise maksmine. Rahalise hüvitise suurus määrati kindlaks abstraktsel alustel ning riigile tasutud rahalist hüvitist ei kasutatud tingimata kahjustatud keskkonnaseisundi parandamiseks, vaid muudeks keskkonnakaitselisteks kulutusteks. Seega puudus vahetu side keskkonnakahju ja selle heastamise vahel ning ka rahaline hüvitis ei peegeldanud kahju tegelikku, vaid abstraktselt suurust. Rahaliste hüvitiste süsteem teatavas osas siiski säilis.

Euroopa Liidu (EL) õiguses on keskkonnavastutus reguleeritud direktiivis 2004/35.<sup>289</sup> Rahvusvahelises õiguses on keskkonnavastutus reguleeritud mitmetes konventsioonides. Rahvusvahelistele konventsioonidele on edaspidi viidatud episoodiliselt, kuna keskkonnavastutust puudutava rahvusvahelise õiguse ning keskkonnavastutuse direktiivi reguleerimised on väga erinevad, mistõttu nende paralleelne rakendamine ei ole üldjuhul võimalik.

Analüüsis on keskkonnavastutuse direktiivi puudutavas osas kasutatud peamiselt Saksamaa, Ühendkuningriigi ja Iirimaa õigust puudutavat materjali. Läbi on vaadatud ka Läti asjakohane seadus ja kus

<sup>288</sup> Kodifitseerimiskomisjoni soovitus: keskkonnakahju heastamine kahju tekitaja poolt peaks olema esmane meede. Kui heastamine pole võimalik, siis peaks olema asendustäitmine ja võimalusel kahju tekitajalt kulude sissenõudmine. Kui eelnimetatud meetmeid ei saa rakendada, siis on vajalik rahaline karistus, aga see vajab veel eraldi analüüsi.

<sup>289</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta.

otstarbekas esitatakse ülevaade ka Läti vastavast regulatsioonist.<sup>290</sup> Keskkonnaalase tsiviilvastutuse osas on võrreldud Eesti olemasolevat regulatsiooni eelkõige Saksamaa vastava valdkonna regulatsiooniga. Uuritud on ka Põhjamaade (Rootsi, Soome, Taani, Norra) kohta käivat kirjandust.

Keskkonnavastutuse teatud ja eelkõige avalik-õiguslikke küsimusi reguleerib 16. detsembril 2007. a jõustunud eraldi keskkonnavastutuse seadus. See seadus küll ei käsitle mis tahes liiki keskkonnakahju hüvitamist, kuid loob siiski raamistiku olulisemat laadi keskkonnakahju heastamiseks. Seetõttu on põhjendatud käsitleda esmalt keskkonnavastutuse küsimusi nimetatud seaduse kohaldamisala piires. Regulatsiooni eesmärgiks on tagada keskkonnakahju heastamine ja vältimine.

Alljärgnevalt on esitatud analüüs keskkonnavastutuse seaduse olulisemate teemade kaupa.

## 11.2. Esimene jagu – Avalik-õiguslik keskkonnavastutus

### 11.2.1. Kahju mõiste

#### 11.2.1.1. Lähtekaalutlused

Kahju mõiste on keskkonnavastutuse üks võtmetähtsusega instrumente. Kahju mõiste sätestamise eesmärgiks on määratleda, millistele keskkonna kahjustamise juhtumitele on regulatsioon kohaldatav. Mis tahes keskkonnakasutus ei paranda, vaid pigem halvendab keskkonna seisundit. Samas ei ole praktiliselt ega õiguslikult mõeldav kogu inimtegevuse käsitlemine keskkonnakahju tekitamisena. Seetõttu on oluline piiritleda, millisest hetkest alates kahjustatakse inimtegevusega sellises ulatuses keskkonda, et on vajalik kahjustuse kõrvaldamine kahju heastamise kaudu.

Kahju mõiste annabki vastava üldise raamistiku. Kui isiku tegevuse tulemus vastab kahju mõistele, siis kohaldatakse tema tegevusele keskkonnavastutuse seaduse regulatsiooni (va juhul, mil see on välistatud mõne erandi tõttu).

Eesti kehtiv õigus<sup>291</sup>

KeVS §-s 2 määratletakse *keskkonnakahju* mõiste. Keskkonnakahjuks ei ole siiski mitte igasugust laadi keskkonnakahju. Keskkonnakahju on oluline ebasoodne mõju teatud elupaiga või liigi soodsale seisundile, kaitstavale alale, teatud vete seisundile ning inimese tervisele olulist riski kehastav pinnasekahjustus. Seega on kahju mõistega hõlmatud teatud keskkonnasektorite osad – kaitstavad liigid ja elupaigad, kaitsealad, osa veest ja teatud ulatuses pinnas ning kahjustusena kvalifitseeritakse vaid nende sektorite

<sup>290</sup> Läti keskkonnakaitse seadus (Environmental Protection Law). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://faolex.fao.org/docs/texts/lat73652E.doc> (18.01.2008).

<sup>291</sup> Alljärgnevalt on Eesti õiguse ülevaates kasutatud E. Lopmani magistritööd – E. Lopman. Keskkonnakahju mõiste ja keskkonnakahju heastamine. Magistritöö (juhendaja dr. iur. H. Veinla). Tallinn/Tartu 2006.

olulist ebasoodsat mõjutamist. Keskkonnakahju mõiste täpsustamiseks on keskkonnavastutuse seaduses mitmed täpsustavad sätted – KeVS § 2 lõiked 2-6, § 3 lg 3 ja 4, § 4, § 5.

KEVS §-s 2 sisustatakse keskkonnakahju materiaalselt ning kehtestatakse koos viidatud täpsustavate sätetega sisuliselt nõ kühnised keskkonnakahju eristamiseks ülejäänud mõjutustest. Liikide ja elupaikade osas on kühniseks *oluline ebasoodne mõju* liigi või elupaiga soodsale seisundile. Elupaiga ja liigina vaadeldakse keskkonnavastutuse direktiivi artikli 2 lõikes 3 viidatud liike ja elupaigatüüpe (KeVS § 4). Seega on keskkonnakahju mõistes nimetatud elupaiga ja liigi mõistega hõlmatud kõik keskkonnavastutuse direktiivi artikli 2 lõikes 3 viidatud liigid ja elupaigad sõltumata nende asukohast (Natura 2000 alal või väljaspool seda).

Veele tekitatud kahju on piiritletud vee raamdirektiivi<sup>292</sup> alusel kehtestatud *vee seisundi klasside kaudu*. Kui halveneb seisundi klass, siis on põhjustatud keskkonnakahju KeVS § 2 mõistes.

Pinnasekahju mõistes on keskkonnakahju eristamise aluseks muudest keskkonnale avaldatavatest mõjutustest pinnasekahjustusega kaasnev *oluline risk inimese tervisele*. Vastav kriteerium tuleneb keskkonnavastutuse direktiivist.

Arvestades keskkonnavastutuse seaduse lühikest kehtivusaega, rakenduspraktika ja kohtupraktika puuduvad, mistõttu ei ole võimalik neile analüüsis tugineda. Praktika puudub ka teistes EL liikmesriikides.

Keskkonnaalastes eriseadustes on keskkonnakahju mõistega seotud küsimusi püütud ka enne keskkonnavastutuse seaduse vastuvõtmist reguleerida.

Veeseaduse rikkumisega tekitatud kahju reguleerib veeseaduse § 39<sup>1</sup>. Selle lõike 1 kohaselt on põhjaveekihi või veekogu kahjustamisel juriidilised ja füüsilised isikud kohustatud kõrvaldama tekitatud kahjustuse või selle uuesti tekkimise ohu. Veeseadus ei täpsusta, mida tuleks kahjuna käsitleda. Veeseadus käsitleb vaid teatud keskkonna osaga seonduvat kahju. Keskkonnakahju veeseaduse kohaselt ei ole näiteks vee-elustiku kahjustamine, sest veekoguna määratletakse vaid veega täidetud pinnavormi, milleks taimi, kalasid jms pidada ei saa. Samas on hõlmatud veekogu moodustava pinnavormi muutmine (näiteks süvendamine, kaadamine jne).

Maapõueseaduses määratletakse keskkonnale tekitatud kahjuna olukorda, kus kaevandatakse looduslikku lasundit, mis ei ole arvele võetud, või maavaravaru kohas, mis ei ole kaevandamisalaks määratud; kaevandamise käigus muudetakse kasutamiskõlbmatuks maavaravaru; kaevandamise lõpetamisega muudetakse kasutamiskõlbmatuks maavaravaru; maapõue kasutatakse ainult mulla huumushorisoni kaevandamiseks; saastatakse maapõue. Kahju tekitamisena käsitletakse teatud tegevusi, millel võib olla negatiivne mõju maapõuele. Samas ei tuvastata selle negatiivse mõju ilmnamist igal konkreetsel juhul. Maapõueseaduse mõistes keskkonnakahju tekitamiseks ei ole seega oluline tingimata negatiivse tagajärje

<sup>292</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik.

saabumine. Kahju tekitamisena vaadeldakse juba teatud tegevust iseenesest.

Taimestiku ja loomastiku kahjustamisega tekitatud keskkonnakahju ja selle heastamist reguleeritakse mitmes erinevas seaduses. Seejuures erineb ka kasutatav terminoloogia.

Looduskaitseseaduses (**LKS**) räägitakse loodusobjektile kahju tekitamisest. Kalapüügiseadus reguleerib kalavarudele tekitatud kahju hüvitamist. LKS alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 8. aprilli 2005. a määruses nr 69 "Kaitstava loodusobjekti või muu linnu- ja imetajaliigi isendi hävitamise või kahjustamisega tekitatud keskkonnakahju hüvitamise kord ja hüvitise määrad" (edaspidi **VV määrus**) esitatakse keskkonnakahju tekitamise mõiste. Viidatud terminoloogilistele erisustele vaatamata saab eeldada, et kõigis nimetatud õigusaktides peetakse silmas just keskkonnakahju mõiste sisustamist konkreetse seaduse või määruse raamides.

Analüüsid VV määruses esitatud keskkonnakahju koos VV määruse volitusnormiga, võib siiski järeldada, et LKS § 77 lõikes 3 eeldatakse, et igal juhtumil, mil isiku tegevuses ilmnevad LKS § 77 lõikes 3 kirjeldatud tegevuse tunnused, tekitatakse keskkonnakahju. Seetõttu tuleks VV määruses esitatud keskkonnakahju tekitamise mõistet vaadelda keskkonnakahju mõistena, kui konkreetse loodusobjekti suhtes on kehtestatud kahju hüvitise määr. LKS § 77 kirjeldab tegevusi, millega eelduslikult keskkonnale kahju tekitatakse, ja seda konkretiseerib selle alusel kehtestatud VV määrus. VV määruses defineeritakse kaitstava loodusobjekti kahjustamine ja hävitamine ning antakse keskkonnakahju tekitamise üldmõiste. Hävitamise oluliseks tunnuseks on kahjuliku tagajärje tegelik saabumine erinevalt näiteks kaitsealuse isendi kahjustamise määratlusest, mis hõlmab ka isendi häirimist, ilma et tuvastataks isendi tegelik häiritus, mis viiks kahjuliku tagajärjeni.

Põhimõtteline erinevus võrreldes keskkonnavastutuse direktiiviga on VV määruse ja looduskaitseseaduse isendikeskus. Suuremas osas sätestab VV määrus *isendi* kahjustamist või hävitamist heastavaid rahalise hüvitise suurus. Liiki ja selle kahjustamist, mis on omane keskkonnavastutuse direktiivile, vaadeldakse püsielupaiga kaudu. Püsielupaiga kahjustuse hindamisel arvestatakse, kas see on liigi seisundile negatiivset mõju avaldanud. Liigi kahjustamist (eraldiseisvana elupaigast) looduskaitseseadus ega VV määrus ei reguleeri. VV määruses sätestatakse kahjustamise ning hävitamise mõistetes isiku tegevusele võrdlemisi täpsed nõuded, millele tegevus peab vastama, et seda vaadelda kahju tekitamisena. Samas ei eeldata, et igal juhtumil kaasneks vastava tegevusega ka reaalne kahjulik tagajärg, st mitmel juhul on vastuolu kehtestatud nõuetega pigem formaalne (näiteks loata lõkke tegemine).

Metsaseaduse § 56 sätestatakse rida tegevusi, millega tekitatakse metsaseaduse mõistes keskkonnale kahju. Metsaseaduses esitatud keskkonnakahju mõistes vaadeldakse kahju tekitamisena teatud nõuete rikkumist (näiteks raievanuse eiramine, raieviis), hoolimata rikkumiste tegelikest tagajärgedest. Seega võib tõmmata paralleele maapõueseadusega. Ka metsaseaduse kohaselt ei ole vajalik keskkonnakahju tekitamise tuvastamine. Hinnatakse lihtsalt isiku tegevuse formaalset vastavust metsaseaduse §-le 56.

Jahiseaduse § 56 kohaselt tekitatakse keskkonnale kahju jahiluki ebaseadusliku hukkamise või jahiluki elupaiga hävitamise või kahjustamisega. Kahju hüvitatakse lähtudes Vabariigi Valitsuse kehtestatud hüvitise määradest.<sup>293</sup> Jahiluki elupaiga hävitamise ja kahjustamise määratlus on erinev näiteks metsaseaduse regulatsioonist selle poolest, et eeldab tegeliku kahjuliku tagajärje saabumist.

Kalapüügiseaduse § 25 lõike 4 kohaselt tuleb kalavarudele tekitatud kahju hüvitada. Sättes nimetatakse küll kaitstava hüvena kalavaru, mitte isendit, kuid analüüsidest paragrahvi järgnevaid lõikeid, tuleb tõdeda, et hõlmatud on nii üks kui teine. Sellisele järeldusele võib jõuda, kui vaadelda, mille suhtes on kehtestatud rahaline hüvitis – hüvitised on määratud osadele liikidele koguliselt st puudub määr üksikisendile, enamikul juhtudel sätestatakse määr siiski isendile.

Loata või loa tingimusi eirates välisõhku, pinnasesse või vette saasteaineid viies tuleb tasuda saastetasu kõrgendatud määrades keskkonnatasude seaduse järgi (vt ka keskkonnatasusid puudutavat osa eespool). Ka saasteainete viimisel vette, välisõhku või pinnasesse ei ole oluline kahjuliku tagajärje ilmumine, vaid tegevuse kui sellise toimumise fakt iseenesest.

Praktikas on võrdlemisi ulatuslikku rakendust leidnud metsaseaduses sätestatud kahju mõiste koos sellega kaasneva rahalise hüvitise väljaarvutamise (rakendatud on ka jahiseaduse ja kalapüügiseaduse analoogset regulatsiooni). Teadaolevalt puudub seni kohtupraktika, milles hinnataks vastuväidet, et tegemist on pelgalt formaalse rikkumisega ning tegelikku kahju keskkonnale tegevusega ei ole tekitatud, mistõttu on alusetu ka kahju hüvitamise nõue.

Hüvitise suurus ei peegelda mitte kahju heastamiseks vajalike kulutuste suurust, vaid kujutab endast matemaatilist tehet (raiutud metsa hulk, saasteaine kogus korrutatuna teatud määraga).

Kehtivas õiguses tuleks seega eristada KeVS-s sätestatud keskkonnakahju mõistet muudes seadustes kehtestatud keskkonnakahju mõistetest, kuivõrd esimene hõlmab keskkonnas aset leidnud kahjulikud muudatused ega ole erinevalt ülejäänutest olemuselt formaalne. Eelnevalt käsitletud eriseaduste keskkonnakahju mõisted on formuleeritud läbi teatud keelatud tegevuste ning vähem tähelepanu on pööratud tegevusega kaasneva võimaliku kahjuliku tagajärje (keskkonnas toimuvad kahjulikud muutused) kirjeldamisele.

EL õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused

Keskkonnakahjuga seonduvaid küsimusi on reguleeritud mitmetes rahvusvahelistes konventsioonides. Keskkonnakahju mõiste osas ei ole siinkohal otstarbekas eraldiseisvat analüüsi esitada, kuivõrd keskkonnakahju sisustatakse käesoleval hetkel rahvusvahelistes lepingutes vaid kahjustuse heastamise

---

<sup>293</sup> Siin on endiselt probleemiks, kas kahju hüvitiste määrade sätestamine määruse tasandil on põhiseaduse § 113 valguses üldse lubatav. Arvestades Riigikohtu praktikat, võib selles kahelda. Otstarbekas oleks sätestada võimalikud kahju hüvitise vahemikud siiski seaduse tasandil, et vältida võimalikke vaidlusi hüvitiste määrade kehtestamise vormi üle.

kulutuste kaudu mitte lähtudes sisulistest kriteeriumitest (erinevalt keskkonnavastutuse direktiivist), mis on antud juhtumil relevantseid.<sup>294</sup>

EL õiguses on keskkonnavastutuse direktiivi artikli 2 lg-s 1. Seejuures ei tulene keskkonnavastutuse direktiivist sisulisi kriteeriume kahju määratlemiseks, välja arvatud pinnasekahju osas. Seega peab iga liikmesriik direktiivi harmoneerides kehtestama ka asjakohased kriteeriumid keskkonnavastutuse piiritlemiseks liikide ja elupaikade ning vee osas.

Keskkonnavastutuse direktiivis on tihedasti seotud linnudirektiivi<sup>295</sup> ja loodusdirektiiviga<sup>296</sup>, kuivõrd keskkonnavastutuse direktiivi üheks olulisemaks eesmärgiks on linnudirektiivi ja loodusdirektiiviga kaitstavatele liikidele ja elupaikadele tekitatud kahju heastamine. Liigid ja looduslikud elupaigad, mida keskkonnavastutuse direktiiv hõlmab, on direktiivi artikli 2 lõike 3 kohaselt:

- linnudirektiivi artikli 4 lõikes 2 nimetatud (st linnudirektiivi lisan I nimetatud rändlinnud) või selle I lisan loetletud liigid (st ohustatud linnuliigid) ja nende elupaigad ning peatuspaigad;
- loodusdirektiivi II lisan (st ohustatud taime- ja loomaliigid) ja IV lisan (st ranget kaitset vajavad liigid) loetletud liigid;
- loodusdirektiivi II lisan loetletud liikide elupaigad ning I lisan (st ohustatud elupaigatüübid) loetletud looduslikud elupaigad ja IV lisan loetletud liikide paljunemiskohad või puhkealad;
- liikmesriigi otsusel muud elupaigad või liigid, millele liikmesriik näeb ette samaväärse otstarbe, kui on sätestatud linnudirektiivis või loodusdirektiivis.

Keskkonnavastutuse direktiivi harmoneerimisel kerkis küsimus, kas keskkonnavastutuse direktiivi tuleks kohaldada vaid linnudirektiivi ja loodusdirektiivi eesmärkide saavutamiseks loodud loodusala võrgustikule, s.o. Natura 2000, või on keskkonnavastutuse direktiivi kehtela laiem ning hõlmab ka neid liike ja elupaikaid, mis asuvad väljapool Natura 2000 ala, kuid on nimetatud/loetletud eelviidatud linnudirektiivi ja loodusdirektiivi lisades.

Vastav küsimus tõusetus ka Euroopa Komisjoni korraldatud ekspertide kohtumistel. Euroopa Komisjon on avaldanud antud küsimuses oma mitteametliku seisukoha, mille kohaselt tuleb lähtuda keskkonnavastutuse direktiivi artikli 2 lõike 3 tekstist grammatiliselt ja seega kohaldada keskkonnavastutuse direktiivi regulatsiooni ka väljapool Natura 2000 alasid.

Selle seisukoha vastu räägib siiski asjaolu, et sellisel juhul on keskkonnavastutuse direktiivi kohaldamisala justkui laiem, kui linnudirektiivi ja loodusdirektiivi oma. Linnudirektiiv ega ka loodusdirektiiv ei eelda kõigi nende lisades nimetatud elupaikade/lindude peatuspaikade kaitset; eesmärgiks on tagada liikide ja elupaikade üldine soodne seisund. Lõplik selgus ei saabu ilmselt enne Euroopa Kohtu seisukohta.

<sup>294</sup> Keskkonnavastutuse direktiivi mõistet rahvusvahelises õiguses on käsitletud E. Lopmani magistratöös "Keskkonnavastutuse direktiivi ja keskkonnavastutuse heastamine".

<sup>295</sup> EÜ nõukogu direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta.

<sup>296</sup> EÜ nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta.

Regulatsioon võrreldavates riikides

Saksamaa keskkonnakahju seaduses<sup>297</sup> on keskkonnakahju mõiste on esitatud viiteliselt ning kahju konkreetsele loodusvarale on defineeritud vastavalt looduskaitse seaduses, veeseaduses ning pinnasekaitse seaduses. Normitehniliselt on valitud seega meie seadusest erinev lahendus. Nimetatud seadusega on muudetud ka looduskaitse seadust ning vastavas sättes tehakse viide kaitstavatele liikidele ja neile tekitatud kahju heastamise kohustusele. Seega ei pruugi Saksamaa vastav seadus otsesõnu katta väljaspool Natura 2000 alasid asuvatele liikidele ja elupaikadele tekitatud kahju heastamist.

Seda kahtlust kinnitab ka prof. E. Rehbinderi artikkel.<sup>298</sup> Artiklis märgitakse, et regulatsioon jätab kohtutele tõlgendusruumi. Ühtlasi juhib Rehbinder tähelepanu, et süstemaatiline argument toetab kitsamat tõlgendust. Direktiiv teatavasti välistab keskkonnakahju mõiste alt kahju, mis on tekitatud tegevustega, milleks on luba antud vastavalt loodusdirektiivi artikli 6 lõigetele 3 ja 4. Kui hõlmatud oleks ka alad, mida ei kaitsta, siis puudub ka vastav otsustusprotsess nende alade suhtes.

Ühendkuningriigi regulatsiooni osas kasutatud materjalides (DEFRA analüüs) esitatakse valikuvariandid ning konkreetset normi formuleeritud ei ole.<sup>299</sup> Samas nähtub esitatud DEFRA analüüsist, et kaalutakse kahe võimaliku lähenemise vahel, mis mõlemad on pigem Natura 2000 alade kesksed. Analüüsis rõhutatakse, et liigi/elupaiga soodne seisund tuleb eelkõige sisustada Natura 2000 alade soodsa seisundi kaudu ehk siis üldjuhul ei ole võimalik kahjustada liigi/elupaiga soodsat seisundit kahjustamata Natura 2000 alal/aladel asuvat liiki/elupaika.

Ühendkuningriik kaalub järgmiste variantide vahel: (1) oluline kahjulik mõju liikidele ja elupaikadele sisustatakse Natura 2000 alade soodsa seisundi kaudu. Seejuures võetakse arvesse ka konkreetse ala või alade tähtsust kogu liigi või elupaigatüübi soodsa seisundi suhtes liigi või elupaigatüübi kogu leviala raames, arvestades seega soodsa seisundi hindamisel ka väljaspool Natura 2000 alasid asuvaid liigi ja elupaigatüübi elupaikasid/asukohtasid; (2) oluline kahjulik mõju soodsale seisundile on selline kahjustus, mis mõjutab negatiivselt kasvõi ühe Natura 2000 ala terviklikkust. Varianti 2 loetakse kulukamaks ja koormavamaks, kuna seda rakendades tuleks keskkonnavastutuse direktiivi regulatsiooni kohaldada suuremale hulgale juhtumitele võrreldes variantiga 1.

Seega sisustatakse DEFRA analüüsis keskkonnakahju liikide ja elupaikade osas suuremal või väiksemal määral Natura 2000 alade kaudu, vaatamata Euroopa Komisjoni antud mitteametlikule seisukohale, et keskkonnavastutuse direktiiv hõlmab linnudirektiivi ja loodusdirektiivi teatud lisades nimetatud liigid ja elupaigatüübid sõltumata sellest, kas need asuvad Natura 2000 alal või mitte.

<sup>297</sup> Umweltschadengesetz. Arvutivõrgus (inglise keeles) kättesaadav: <http://www.bgbportal.de/BGBL/bgb11f/bgb1107s0666.pdf> (17.01.2008). Tegemist on keskkonnavastutuse direktiivi ülevõtva seadusega.

<sup>298</sup> E. Rehbinder. "Implementation of the Environmental Liability Directive in Germany" Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.soton.ac.uk/law/research/europelaw/seminareuenvliability07/Implementation%20of%20the%20Environment%20Liability%20Directive%20in%20Germany.pdf> (16.01.2008).

<sup>299</sup> Ühendkuningriigi kavandatava regulatsiooni osas on kasutatud järgmist allikat: Environmental Liability Directive. Consultation on options for implementing the Environmental Liability Directive. Defra, November 2006. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.eulaw.soton.ac.uk/elpub/Defra\\_Nov06\\_full\\_consultation\\_envliabdir.pdf](http://www.eulaw.soton.ac.uk/elpub/Defra_Nov06_full_consultation_envliabdir.pdf) (17.01.2008)

Veele põhjustatud kahju osas kohaldatakse DEFRA analüüsis sarnaselt Eestile keskkonnakahju kriteeriumina vee raamdirektiivi alusel kehtestatud seisundi klasse. Samas juhitakse analüüsis tähelepanu sellele, et kui vee klass võib halveneda pelgalt ühe kvaliteediparameetri halvenemise tõttu, siis ei pruugi see olla mõistlik keskkonnastutuse direktiivi rakendamisel. Seetõttu töötab Ühendkuningriigi valitsus välja täiendavad juhised asjakohaste kriteeriumite kohta.

### **11.2.1.2. Hinnang Eesti regulatsioonile**

Kehtiv keskkonnastutuse seadus on mõnevõrra raskesti loetav, kuna sisaldab hulgaliselt detailseid sätteid, mis puudutavad näiteks ainult ühte keskkonnakahju alaliiki ning üldisemat tähtsust ei oma. Seetõttu võiks normitehniliselt kaaluda keskkonnakahju alaliikide määramist eriosas analoogselt Saksamaa vastavale seadusele. Teisisõnu saaks valdkonnaspetsiifilised regulatsioonid mõistlikus ulatuses sätestada vastava valdkonna seaduses (või eriosa peatükis). See muudaks keskkonnastutuse üldosa regulatsiooni hõlpsamalt loetavamaks, samas säilitaks vastutuse põhistruktuurid ühes kohas koos. Ühtlasi oleks sellisel juhul üldosa muutmata võimalik ka kahju piire nihutada, näiteks kui praktikas peaks ilmnenud, et kahju mõiste on liialt lai või liialt kitsas. Sellist lähenemist toetab ka menetluses olev veeseaduse muutmise seaduse eelnõu (eelnõu 09.01.2008), mille kohaselt nähakse veeseaduses ette spetsiifilisem laevadelt saasteainete merreheitmisega tekitatud keskkonnakahju mõiste ja selle tuvastamise kord.<sup>300</sup>

Seega läheksid KeVS § 2 suures osas ning § 3 lõiked 3 ja 4, § 4, § 5 eriosasse (eelkõige looduskaitse seadusesse ja veeseadusesse või vastavasse keskkonnaseadustiku (eri)osasse). Keskkonnaseadustikku jääks vaid üldine keskkonnakahju mõiste (KeVS § 2 lg 1) ning seda täpsustavad lõiked jaguneks valdkondlike osade vahel. Keerulisem on pinnasekahju puudutava regulatsiooni nõu eriseaduse leidmine, kuna erinevalt võrreldavatest riikidest puudub Eestis pinnasesaastust puudutav eriseadus. Seda keerukust ei ole, kui kõik vastavad normid koondatakse kokku keskkonnaseadustiku osadesse.

Keskkonnakahju mõiste juures tekib siseriiklikult probleem sellega, et keskkonnastutus saab kaasneda alade suhtes, mis ei ole üldse looduskaitse all ja mille väärtuslikkusest puudub kahju tekitajal igasugune teave. Sellist ebamäärast olukorda peaks vältima. Samas on vaieldav, kui ulatuslik on keskkonnakahju mõiste direktiivis. Keskkonnakahju mõiste sisustamisel oleks mõistlik kasutada versiooni (mis oli analoogne Saksamaa lahendusele), mida on võimalik laiemalt või kitsamalt sisustades kohaldada, kas kõigile linnudirektiivi või loodusdirektiivi teatud lisades nimetatud liikide või elupaikade suhtes või ainult Natura 2000 aladele. Paindlikkus on vajalik, arvestades regulatsiooni rakendamisega kaasnevaid kulusid (millele viitab ka Ühendkuningriigi analüüs). Tuleb arvestada, et kaitse all olevaid alasid on Eestis ulatuslikult.<sup>301</sup> Oluline oleks enne väga kategoorilise siseriikliku regulatsiooni kehtestamist ka ära oodata Euroopa Kohtu

<sup>300</sup> Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri (09.01.2008). Arvutivõrgus kättesaadav: [http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC\\_W=206941](http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=206941) (19.01.2008).

<sup>301</sup> Keskkonnaministeeriumi veebilehe andmetel suurenes Natura 2000 moodustamisega kaitse all oleva maismaa osakaal 16 protsendini. Vt <http://www.envir.ee/628> (19.01.2008).



seisukoht antud küsimuses. Kui see enne eelnõu kehtestamist selgub, on võimalik eelnõu vastavalt korrigeerida.

Analüüsi vääriks Ühendkuningriigi (DEFRA analüüsis) esitatud seisukoht, et veeklassi halvenemine üksinda võib olla ebapiisavaks künniseks keskkonnavastutuse direktiivi rakendamise kontekstis ning vajalik on täiendavate kriteeriumite kehtestamine. See küsimus on lahendamiseks eelkõige veespetsialistidele ja kui alaliigid sätestada eriosas, saab seda teha vastava eriosa peatüki (seaduse) juures. Seega väljub see üldosa teemade raamest.

## **11.2.2. Kahju tekitaja mõiste**

### **11.2.2.1. Lähtekaalutlused**

Kahju tekitaja määramine on vajalik, et määrata kindlaks, kes on kohustatud tekitatud keskkonnakahju heastama või vältima kahju tekkimist. Tehniliselt kasutatakse kahju tekitaja mõiste määramist mõnikord põhjusel, et välistada teatud isikud kahju heastamise või vältimise kohustusest.

Eesti kehtiv õigus

KEVS § 6 esitatakse kahju tekitaja mõiste, kelleks on isik, kelle tegevuse või tegevusetuse tõttu tekib keskkonnakahju või kahju oht. KeVS kohaselt saab seega keskkonnakahju tekitajaks olla põhimõtteliselt iga isik, kelle tegevuse või tegevusetuse tõttu tekib keskkonnakahju või kahju oht.

KEVS-st tulenevalt on kehtestatud ka teatud piiravad tingimused, mis peavad olema täidetud selleks, et kahju tekitaja vastutaks keskkonnakahju tekitamise eest. Kahju tekitaja tegevuse ja kahju vahel peab olema põhjuslik seos. Seejuures eeldatakse põhjusliku seose olemasolu KeVS § 8 lg-s 2 nimetatud tegevuste osas (KeVS § 6 lg 2). Ülejäänud tegevuste korral peab tõendama põhjusliku seose olemasolu keskkonnateenistus. Tulenevalt KeVS § 8 lg-st 1 on oluline, et kahju põhjustataks süüliselt. KeVS § 8 lg 2 nimetatud tegevustega kahju tekitamisel vastutab kahju tekitaja sõltumata süüst.

Keskkonnavastutust reguleerivates eriseadustes ei ole kahju tekitaja mõistet eraldi formuleeritud. Seega puuduvad siseriiklikus õiguses kitsendused kahju tekitaja osas – kahju tekitajana ei vaadelda näiteks vaid juriidilisi isikuid, suurema ohu allika valdajat, keskkonnaloa omajat jne. Kahju tekitajaks võib olla iga isik. Käesoleval hetkel puudub rakenduspraktika, mis viitaks sellise lähenemise puudustele.

Euroopa Liidu õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused

Keskkonnavastutuse direktiivi kohaselt sisustatakse kahju tekitaja mõiste (artikli 2 lõikes 6 ja lõikes 7) järgmiselt - füüsiline või juriidiline isik, nii era- kui riikliku sektorit esindav, kes teostab või juhhib ametialast tegevust, või kui liikmesriigi õigusnormides nii sätestatakse, kellele on antud kõnealuse tegevuse tehnilise

funktsioneerimise üle otsustav majanduslik võim, sealhulgas kõnealuste tegevuse kohta väljaantud loa valdaja või isik, kes registreerib kõnealust tegevust või esitab selle kohta teavet.

Direktiivis esitatakse ka ametialase tegevuse mõiste ja sellena vaadeldakse tegevust, mida teostatakse majandusliku tegevuse, tehingu või ettevõtte vormis, sõltumata sellest, kas see tegevus on oma olemuselt eraviisiline või riiklik, tulunduslik või mittetulunduslik. Peab tõdema, et direktiivi vastavad mõisted on küllaltki ebamäärased ja raskesti mõistetavad. Direktiivis laieneb muude kui lisas III nimetatud tegevuste puhul vastutus üksnes elupaikadele ja liikidele tekitatud kahjule.

Seega on keskkonnavastutuse direktiivi lähenemine kahju tekitaja mõistele esialgsel hinnangul kitsam kui KeVS-is, sest puuduvad direktiivile omased piirangud kahju tekitaja isiku suhtes. KeVS-st ei tulene kahju tekitaja tegevuse vormile mingeid piiranguid, kahju tekitajana ei vaadelda vaid ametialase tegevusega kahju põhjustanud isikuid. Kahju tekitaja KeVS kohaselt võib erinevalt keskkonnavastutuse direktiivist olla põhimõtteliselt igaüks.<sup>302</sup>

Keskkonnavastutuse direktiivi kohaselt vastutab muu kui lisas III nimetatud ametialase tegevusega tegeleja süüliselt üksnes liigile või elupaigale tekitatud kahju eest.

KEVS § 6 lg 2 vastavat põhjusliku seose eeldust direktiivis ei ole sätestatud.

#### Regulatsioon võrreldavates riikides

Saksamaa on üle võtnud direktiivist tuleneva kahju tekitaja mõiste (märksõnad käitaja ja ametialane tegevus). Viidatud on ka loa omajale kui võimalikule kahju tekitajale. Eesti seaduse kohaselt vastutab isik, kes on kahju põhjustanud. Kui kahju põhjustab loa omaja, siis on ta kahju tekitaja mõistega hõlmatud. Pigem on loa omaja eraldi väljatoomine vaadeldav majandustegevuse ühe aspektina, millele on vastutuse eripära arvestades soovitud eraldi viidata. On ju tõenäolisem, et keskkonnakahju põhjustatakse sellise majandustegevusega, milleks on vajalik loa olemasolu.

Ühendkuningriigi kohta on DEFRA analüüsis juhitud tähelepanu, et kahju tekitajate vastutuse eristamine (süüline või riskivastutus) sõltuvalt kahju tekitaja tegevusalast (direktiivi lisa III, KeVS § 8 lõige 2) toob kaasa ebaselgust ning kahju tekitajate erinevat kohtlemist, mis ei ole alati põhjendatud. Ühtlasi märgitakse, et olemasolevas õiguses kahju tekitajaid vastavalt ei eristata.

Läti keskkonnakaitse seaduses määratletakse kahju tekitaja suuresti sarnaselt direktiivile, ehkki veidi lakoonilisemalt.<sup>303</sup>

<sup>302</sup> Ülevaatlisk skeem mõnede keskkonnavastutuse direktiivi ja keskkonnavastutuse seaduse mõnede aspektide kohta on toodud analüüsi lisades.

<sup>303</sup> Võimalik, et tegemist on tõlkest tulenevate erisustega direktiivi ja seaduse ingliskeelse versiooni vahel.

### **11.2.2.2. Hinnang Eesti regulatsioonile**

Praeguse seisuga on peetud otstarbekaks jääda olemasoleva kahju tekitaja mõiste juurde, mis ei piira isikut kahju tekitajana käsitlemist mistahes formaalsest kriteeriumist lähtudes. Asjaolu, et näiteks Läti ning Saksamaa on piirdunud direktiivist tuleneva mõiste ülevõtmisega, ei saa iseenesest olla põhjuseks muudatuste tegemiseks Eesti siseriiklikus õiguses. Oluline on ka see, et sisustades kahju tekitaja mõistet laialt, jäädakse senise õiguspraktika juurde. Keskkonnavastutuse direktiivis hõlmab kahju tekitaja mõiste ka kahju põhjustanud tegevuse üle majanduslikku võimu omava isiku. Kuna KeVS § 8 lg-s 3 tehakse viide VÕS § 1054 ja TsÜS § 31 lg-le 5, peaks ka on antud aspekt olema hõlmatud Eesti siseriikliku õigusega ning kahju tekitanud tegevust juhtinud isik ei pääse kahju vältimise või heastamise kohustusest. Samuti ei ole põhjust muuta KeVS-is tehtud valikut laiendada direktiiviga võrreldes enamohlike hulka mittekuuluvate tegevuste puhul vastutust (süü korral) ka veele ning pinnasele tekitatud kahjule, sest ka varem näiteks jäätmeseadus või veeseadus sellist piirangut ei sätestanud.

Direktiivist mittetuleneva, kuid KeVS-s sätestatud põhjusliku seose eeldus (KeVS § 6 lg 2) on iseenesest tõendamiskoormise leevenduseks. Siiski võib osutada vajalikuks kohaldamisala ulatuse täpsustamine, arvestades olukordi, kus võimalikke kahju tekitajaid on rohkem kui üks ning olukordi, kus esineb ka mingi muu asjaolu, millest kahju võib tõenäoliselt lähtuda. Sellistel juhtudel on põhjusliku seose eelduse põhjendatus küsitav.

### **11.2.3. Kahju tekitajate paljusus**

#### **11.2.3.1. Lähtekaalutlused**

Vastava regulatsiooni eesmärgiks on tagada ka kahju tekitajate paljususe korral kahju vältimine ja heastamine, samuti võimalus kahju tekitajatel esitada vastastikuseid nõudeid, et neile langev koormus jaotuks õiglaselt.

Eesti kehtiv õigus

Kahju tekitajate paljususega seotud küsimused on reguleeritud VÕS § 137 ja § 138. Keskkonnavastutuse seadus mingisuguseid uusi põhimõtteid ei kehtesta ning vastavalt on viidatud võlaõiguseseadusele.

Euroopa Liidu õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused

Keskkonnavastutuse direktiivi artikli 9 kohaselt on kahju tekitajate omavaheliste suhete reguleerimine kahju tekitajate paljususe korral liikmesriigi pädevuses.

Regulatsioon võrreldavates riikides

Saksa keskkonnakahju seaduse § 9 lg 2 näeb ette nõude esitamise võimaluse kahju tekitajate (solidaarvõlgnike) omavahelises suhtes. Ühtlasi piiratakse nõude esitamise aega (3 aastat).

Ühendkuningriigis tuntakse keskkonnavastutusega seoses tuntakse nii solidaarvastutust (veekahju) kui ka osavastutust (pinnasekahju, sh jääkreostus).

### **11.2.3.2. Hinnang Eesti regulatsioonile**

Kahju tekitajate paljususe osas oleks otstarbekas jääda olemasoleva regulatsiooni juurde, mis on ühtne vastava eraõigusliku regulatsiooniga ja analoogne Saksamaa regulatsiooniga. Üldine osavastutuse põhimõte ei ole otstarbekas. Kahju tekitajate paljususe korral nende käsitlemine solidaarvõlgnikena tagab ühiskonnale paremad võimalused kahju vältimiseks ja heastamiseks. Samas on kahju tekitajatel endal kui vastava tegevuse läbiviijal võimalik varustada ennast tõenditega, mis peaks võimaldama ennast võlgnikel oma huve omavahelises suhtes kaitsta.

Vajalik on täpsustada tagasinõudeõigust solidaarvõlgike omavahelises suhtes. Arvestades solidaarvõlasuhte olemust, on solidaarvõlgnike vastastikune tagasinõudeõigus ka praeguse regulatsiooni pinnalt tuletatav. Otstarbekas oleks see siiski selgesõnalisemalt sätestada.

## **11.2.4. Vältimiskohustus**

### **11.2.4.1. Lähtekaalutlused**

Vastava regulatsiooni eesmärgiks on tagada kahju ohu ilmnemisel sellele võimalikult tõhus reaktsioon kahju (ohu) tekitaja või pädeva asutuse poolt ning seeläbi vältida keskkonnakahju tekkimist või piirata selle ulatust.

Eesti kehtiv õigus

Vältimiskohustus tuleneb KeVS § 8 lg-st 1. Enne KeVS kehtimahakkamist reguleeriti vältimiskohustust suuresti üksnes keskkonnalubade tingimuste kaudu. Üksikutest eriseadustest tuleneb isikule ka üldine kohustus keskkonda säästvalt kasutada, asuda likvideerima saastust (ja sellega ennetama selle levikut ning vältima suurema kahju tekkimist) jms, vt nt saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli seaduse § 35, veeseaduse § 39<sup>1</sup>, MPS § 24.

Euroopa Liidu õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused

Keskkonnakahju vältimise kohustus on üks põhimõttelisemaid direktiivist tulenevaid kohustusi.

Regulatsioon võrreldavates riikides

Saksamaa keskkonnakahju seaduse § 2 lg 6 ja 7 ning 8 – vastavad sisuliselt KeVS § 7 lg 1 ja 2. Normitehniliselt on valitud direktiivile lähedasem variant võrreldes KeVS-ga. KeVS-is on meetmed inkorporeeritud tegevuse (vältimine või heastamine) mõistesse, Saksa variandis on esitatud lihtsalt meetmete mõiste. Samas ei pruugi Saksamaa seaduse mõistekasutus täpselt vastata ka direktiivile. Saksamaa keskkonnakahju seaduse § 5 vastab KeVS §-le 12, kuid KeVS regulatsioon on detailsem ning võimaldab selgemalt kahju tekitajat ka vältimismeetmeid rakendama kohustada.

#### **11.2.4.2. Hinnang Eesti regulatsioonile**

Vältimiskohustuse regulatsiooni osas suuremaid probleeme ei ole. Seetõttu võib jätta vältimiskohustust puudutav osa põhimõttelises osas muutmata. Suurem detailsus võrreldes näiteks Saksamaa vastava seadusega on põhjendatud. Arvesse tuleb võtta ka Saksa läbitöötatumat õigusmaastikku ja seda, et Eesti siseriiklikus õiguses puuduvad senini vältimiskohustust üldiselt reguleerivad normid.

Kuivõrd üldosa kohustuste osas võib tulla kõne alla üldisema vältimiskohustuse sätestamine, võiks kaaluda vältimiskohustust puudutava osa (osalist) paigutamist mõne keskkonnaseadustiku üldisema alajaotuse alla (nt isikute kohustused).

Keskkonnakahju vältimise kui ka heastamise osas on KeVS-s dubleeritud pädeva asutuse õigust rakendada vastavaid meetmeid ise. Need õigused oleks otstarbekas koondada ühte keskkonnateenistuse pädevust reguleerivasse normi.

### **11.2.5. Heastamiskohustus**

#### **11.2.5.1. Lähtekaalutlused**

Keskkonnakahju heastamine hõlmab KeVS kohaselt nii kahju tekitamisele eelnenud olukorra taastamist kui ka kahjustatud ning taastumatute loodusvarade asendamist samaväärse loodusvaraga.

Teatud juhtudel on keskkonnakahju heastamise meetodiks endise olukorra või sellele võimalikul lähedase olukorra saavutamine (vt nn laiendatud vastutuse alajaotust allpool) ja rahaline hüvitis (mis on senine valdav eriseaduste regulatsioon).

Eesti kehtiv õigus

Eesti kehtiv õigus hõlmab käesoleval hetkel nii keskkonnakahju tegelikku heastamise regulatsiooni (KeVS) kui ka keskkonnakahju heastamist rahalist hüvitist makstes (metsaseadus, MPS, veeseadus, LKS, kalapüügiseadus, jahiseadus, keskkonnatasude seadus – kõrgendatud saastetasud). KeVS ei ole praktikas veel rakendunud, mistõttu ei ole võimalik sellele hinnangut anda.

Eesti õiguses on levinud keskkonnakahju heastamine rahalist hüvitist makstes. Hüvitise määrad on

kehtestatud kaitstavatele loodusobjektidele ja muudele linnu- või imetajaliigile sh jahiulukitele, kalavarule ja osadele kaladele, veele, maavaradele, metsale ning pinnasele. Keskkonnakahju heastamisele suunatud rahalise hüvitisena tuleks käsitleda ka kõrgendatud saastetasu. Saastetasu on kehtestatud keskkonnatasude seadusega õhku, vette ja pinnasesse saasteainete viimisele ning jäätmete keskkonda viimisele. Kui saasteaineid või jäätmeid viiakse keskkonda ilma loata või loa nõudeid rikkudes, siis kohaldatakse saasteainete või jäätmete kogusele kõrgendatud saastetasu määrasid (saastetasu 5-1000 kordne määr lähtuvalt saasteainest ja muudest asjaoludest). Saastetasu suurus ei ole hetkel tegelikus sõltuvuses keskkonnakasutusega põhjustatavatest negatiivsetest mõjutustest. Saastetasu suurus väljendab pigem ühiskondlikku kokkulepet teatud keskkonnakasutuse hinna suhtes. Kuivõrd saastetasu suurus ei sõltu saasteainete keskkonda viimisega tekitatud kahjust, siis ei ole otsest seost ka kõrgendatud saastetasu ning loata saasteainete keskkonda viimisega tekitatud võimaliku kahju vahel.

Kõrgendatud saastetasu nõudmine loata saasteainete keskkonda viimisel on teatud piirides põhjendatud, kuivõrd paljude heidete lubamise juures arvestatakse piirkonna akumulatsioonivõimega. Selle ületamine võib olla keskkonda kahjustav. Arvestades, et taolisel juhul on kahju suuruse hindamine keeruline ning ilmselt üsna kulukas, siis võiks kõrgendatud saastetasu käsitleda eeldusliku kahju rahalise hüvitisena. Keskkonnakahju võib, aga ei pruugi olla kõrgendatud saastetasu arvelt konkreetsel juhul heastatav. Hüvitis võib üksikjuhtumil olla ka suurem või väiksem kahju kõrvaldamiseks vajalikust summast. Samas hoitakse eelnevalt kokkulepitud kahju hüvitise suurustest lähtudes kokku menetluskulude arvelt. Seetõttu võiks kõrgendatud saastetasu suurus vaadelda kokkuleppeliselt kahju optimaalse hüvitisena. Saastetasu näol on tegemist inimkäitumise mõjutamisele suunatud meetmega.

Hüvitise määraadele tugineva kahju hüvitamise ja taastamise segasüsteem on kehtestatud jahiseaduse alusel, kus jahiuluki elupaiga hävitamise või kahjustamise korral lähtutakse esmajärjekorras taastamiskuludest, kuid taastamiskuludele on sätestatud ülempiir.

Rahalised hüvitised on kehtinud juba pikka aega ning nendega on nii kahju tekitajad kui ka haldusorganid harjunud. Seejuures kohaldatakse hüvitise määrasid sõltumata kahju ulatusest või muudest asjaoludest. Domineerivad nn sündmusest lähtuvad hüvitise määrad, tegevuse tagajärgi keskkonnas ei hinnata ning hüvitise suurus ei ole tagajärjest sõltuv. Rahalisi hüvitisi ei pea Eestis kasutama konkreetse kahju heastamiseks. Tasutud hüvitist kasutatakse riigieelarves keskkonnakaitselistel eesmärkidel. See ei taga siiski seda, et tasutud hüvitise arvelt heastatakse just see kahjustus, mille eest hüvitist maksti.

Euroopa Liidu õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused

Keskkonnakahju heastamise kohustus tuleneb keskkonnavastutuse direktiivi artiklist 6 ning heastamise konkreetsemad juhised on esitatud direktiivi lisas II. Keskkonnavastutuse direktiivi kohaselt tuleb tekitatud keskkonnakahju tegelikult heastada – saavutada kahju tekitamisele eelnenud seisund või sellega võrdväärne seisund. Keskkonnavastutuse direktiiv välistab rahalise hüvitise kui sobiva keskkonnakahju heastamise viisi. Teatud erandjuhtudel leitakse küll heastamismeetmed lähtudes kahjustatud loodusvara rahalisest väärtusest.

Rahvusvahelistes konventsioonides on valdavaks kahju heastamise meetmeks kahjustuse likvideerimise kulude katmine kahju tekitaja poolt. Abstraktseid rahalisi hüvitisi ei tunnustata (vastav pikaajaline (negatiivne) praktika on olemas seoses naftareostusest põhjustatud kahju hüvitamisega).

Regulatsioon võrreldavates riikides

Saksamaa keskkonnakahju seaduse § 2 lg 6 ja 7 ning 8 vastavad sisuliselt KeVS § 7 lg 1 ja 2. Normitehniliselt on Saksamaal valitud direktiivile lähedasem variant võrreldes KeVS-ga (nagu eespool märgitud vältimise kohta). Saksamaa keskkonnakahju seaduse §-le 8 vastab KeVS kogu 2. peatüki 3. jagu, mis on detailsem. Saksa seaduses tehakse viide eriseadustele, suurem osa direktiivi heastamismeetmete rakendamist puudutavast regulatsioonist on viidud eriossa või esitatakse viide otse direktiivi lisale II. Normitehniliselt ei oleks lahendus meile sobiv, kuna eeldab kas üsna ulatusliku regulatsiooni inkorporeerimist eriseadustesse ja vastava regulatsiooni dubleerimist (nt looduskaitse seaduses ja veeseaduses) või otse direktiivile viitamist. Pinnasega seonduvate regulatsioonide juures tekib küsimus, millisesse eriseadusesse regulatsioon viia, kuna puudub terviklik pinnasega seotud küsimusi reguleeriv seadus. Saksa keskkonnakahju seaduse § 6 vastab KeVS §le 14, kuid KeVS regulatsioon on detailsem ning võimaldab selgemalt kahju tekitajat heastamismeetmeid rakendama kohustada.

Ühendkuningriigis konkreetne regulatsioon veel hetkel puudub, kuid analüüsist nähtub, et kavandatakse pigem juhiste kasutamist keskkonnavastutuse direktiivi lisa II ülevõtmiseks.

### **11.2.5.2. Hinnang Eesti regulatsioonile**

Heastamiskohustuse osas oleks otstarbekas jääda KeVS praeguse lahenduse juurde. Vastav regulatsioon tundub küll mõnevõrra üksikasjalik seaduse teksti jaoks, kuid see on oluline eelkõige õigusselgust silmas pidades. Arvestada tuleb ka seda, et Eesti õiguses on võrreldes nii Saksamaa kui ka Ühendkuningriigiga KeVS rakendamise näol tegemist nõ suurema keskkonnavastutuse alase reformiga. Seetõttu on oluline, et normiadressaadi jaoks oleks kehtestatud reeglid võimalikult kergesti ligipääsetavad ja arusaadavad. Nii Saksamaal kui ka Ühendkuningriigis on juba mõnda aega olemas olnud nii keskkonnakahju (vähemalt osaliselt) tegelikku heastamist reguleeriv seadusandlus kui ka teatav praktika, seetõttu on ilmselt ka keskkonnavastutuse direktiivi ülevõtmine nendes riikides sujuvam ja võimalik osaliselt juhiste jms kaudu. Tulenevalt Eesti traditsioonist, peavad ka olulisemad diskretsioonireeglid olema sätestatud seaduse tasandil.

Rahaliste hüvitiste rakendamine võib teatud juhtudel olla õigustatud ja otstarbekas (nt kõrgendatud saastetasud välisõhku saasteainete viimisel), kuna nendega ei kaasne suuri halduskulusid. Teisalt on rahalised hüvitised Eesti siseriiklikud õiguses omandanud liialt suure osakaalu – need ongi valdavaks kahju hüvitamise viisiks. Rahalised hüvitised ei ole põhjendatud ega läbikaalutud suurusega ning tasutud rahalise hüvitise arvelt ei kõrvaldata tekitatud keskkonnakahju reaalselt. Seega on rahaline hüvitis muutunud pigem teatud liiki karistuseks, praktikas nimetataksegi seda sageli trahviks. Arvestades asjaoluga, et Eesti õiguses

sisustatakse keskkonnakahju sageli formaalselt, st ei hinnata, kas keskkonnakahju keelatud tegevuse tagajärjel üldse tekkis, siis tuleks eriseadused kriitiliselt üle vaadata (eelkõige eriosa analüüsimisel ja kirjutamisel) ning võimalusel kohaldada sellistel juhtumitel vaid karistusõiguslikke meetmeid ning loobuda üldse osadest rahalistest hüvitistest. Olulisematel juhtudel peaks seda asendama reaalsete vältimis- või heastamismeetmete rakendamine, mis omaks vahetut efekti keskkonnakaitses. Vastavatest muudatustest lähtudes tuleks ka täpsustada KeVS §-i 40.

## **11.2.6. Kulude hüvitamine ja kaitseklauslid**

### **11.2.6.1. Lähtekaalutlused**

Kulude hüvitamise reguleerimisel määratletakse sõltumatult vältimis- ja heastamismeetmete rakendamise kohustusest, kes ja millistel tingimustel peab vältimis- ja heastamismeetmete kulud kandma. Meetmete rakendamise kohustus ja kulude kandmise kohustus ei pruugi alati kokku langeda.

Eesti kehtiv õigus ja Euroopa Liidu õigusest tulenevad raamtingimused<sup>304</sup>

Keskkonnavastutuse direktiiv näeb põhimõtteliselt ette kahju tekitajale neli vastuväidet, millest kaks on liikmesriigile rakendamiseks kohustuslikud ning kaks vabatahtlikud. Samas peab märkima, et need vastuväited (kaitseklauslid) on "*ebaehtsad*" selles mõttes, et need iseenesest ei peaks vabastama vältimis- ja heastamismeetmete rakendamisest ja omavad tähtsust üksnes selliste meetmete kulude jaotamisel. Siiski on kaitseklauslite olemasolu aluseks, millal keskkonnateenistus saab ise kahju tekitaja asemel vältimis- või heastamismeetmeid rakendada (sõltuvalt kaitseklauslitest). Lühidalt öeldes kaitseklauslid ainult piiravad vastutust, mitte aga ei välista seda.

#### *Kolmanda isiku poolt kahju tekitamine*

Kahju tekitaja ei ole kohustatud vältimis- ja heastamismeetmete rakendamise kulusid kandma, kui ta tõendab, et keskkonnakahju või kahju oht on põhjustatud kolmanda isiku poolt ning hoolimata sellest, et rakendati asjakohaseid ohutusmeetmeid.

Sellises olukorras oleks ebaõiglane nõuda, et kulud peaks kandma kahju vahetu tekitaja poolt. Direktiiv nõuab, et peab olema võimalus tehtud kulud tagasi saada (direktiivi artikkel 8 lg 3). Samas ei ole kaalukat põhjust, miks sellisel juhul peaks riik kulud hüvitama. Direktiivis sätestatu täitmiseks peaks piisama sellest, kui kahju tekitajal on vahetust kahju tekitajast kolmanda isiku vastu kulude hüvitamise nõue.

---

<sup>304</sup> Antud juhul on otstarbekas käsitleda neid teemasid koos.



### *Haldusorgani siduv korraldus*

Kui isik teeb midagi haldusorgani otsese korralduse alusel, peab olema välistatud olukord, kus riik saaks hiljem nõuda isikult vältimis- ja heastamismeetmete kulude kandmist. Sellisel juhul peaks riik sellised kulud isikule hüvitama.

### *Loakaitse*

Kahju tekitaja ei kanna heastamismeetmete rakendamise kulusid, kui keskkonnakahju on põhjustatud heitmetest või sündmusest, mis vastavad loas kehtestatud tingimustele, kui luba on antud KeVS § 8 lõikes 2 nimetatud tegevuseks ning kahju tekitaja järgis talle seadusega ja seaduse alusel pandud kohustusi.

Loakaitse (*permit defence*) ja järgmine vastuväide (*state-of-the-art defence*) on vahest kõige rohkem diskuteeritavamad. Kehtivas keskkonnavastutuse seaduses on mõlemad vastuväited sätestatud. Arvestades, et keskkonnalubade ja muude nõuete järgimine peaks juba tagama keskkonnakahju ärahoidmise, tundub igati loogiline, et ettevõtja võiks eeldada, et loa tingimusi ja muid keskkonnanõudeid täpselt täites ulatuslikke heastamiskulusid ta kandma ei pea. Loakaitse võimaldab tagada suuremat kindlust. Vältimismeetmete kuludest siiski see vastuväide ei vabasta. Kui kahju tekitaja ei rakendanud nõuetekohaselt vältimismeetmeid, võib olla samuti vastuväite kasutamise võimalus piiratud (teatud ulatuses siiski peab kandma ka heastamise kulud).

Teisalt on osundatud ohule, et loakaitse olemasolul võidakse sätestada keskkonnalubades liiga rangeid tingimusi, kuna haldusorgan püüab vältida kulude hüvitamist. Vaatamata sellele ohule, oleks otstarbekas see kaitseklausel säilitada, eriti olukorras, kus keskkonnaseadustikus täiustatakse võimalusi keskkonnalube muuta (karmistada), kui on eeldatav oht keskkonnale.

### *Teaduse ja tehnoloogia tasemega seotud ettenähtavuse vastuväide*

Kahju tekitaja ei kanna heastamismeetmete rakendamise kulusid, kui keskkonnakahju on põhjustatud heitmetest või tegevusest või toote mingist kasutusviisist tegevuse ajal, mille kohta kahju tekitaja tõendab, et heitmete tekkimise või sündmuse toimumise ajal ei olnud olemasolevate teaduslike ja tehniliste teadmiste alusel põhjust pidada keskkonnakahju tekkimist tõenäoliseks, ning et ta võttis tarvitusele kõik abinõud tegevuse potentsiaalse mõju väljaselgitamiseks.

Nagu ka loa kaitse puhul, ei vabasta antud vastuväide vältimismeetmete rakendamist ega nende kulude kandmist. Seega on tegemist üksnes vastutust piirava vastuväitega. Võib väita, et selle vastuväite mittelubamine asetaks ülemäärase koorma isikule, kes heausklikult tegutses parima teadusliku ja tehnilise teadmisega. Tuleb arvestada, et uute lahenduste ja tehnoloogiate kasutuselevõtt on ka üldisemalt ühiskonna huvides, millega võib põhjendada ka sellega seotud riskide mõningast jagamist.

Nii loakaitse kui ka teaduse ja tehnoloogia taseme vastuväide ei ole kasutatav GMO-dega seotud tegevuste korral (KeVS § 26 lg 6).

### *Kulude kandmise korraldus kaitseklauslite olemasolul*

Praegu ei ole seaduses ühemõtteliselt reguleeritud, millistel juhtudel ja kuidas saab kahju tekitaja kaitseklauslite olemasolul nõuda tema poolt kantud heastamismeetmete kulude hüvitamist riigilt (vt KeVS § 26 lg 2, 4, 5). On võimalik väita, et saab justkui alati nõuda, kuid ülemäära selge see ei ole. Vastavat regulatsiooni tuleb kindlasti täpsustada.

Kuigi grammatiliselt lähenedes võiks väita, et kulude kandmise küsimus tuleb lahendada alles vältimis- ja heastamismeetmete rakendamise järgselt, siis on ilmselt otstarbekas kaitseklauslitega arvestada juba enne seda. Muuhulgas on ka Ühendkuningriigi ja Iirimaa vastavatest materjalides seda võimalikuks peetud.

Üheks võimaluseks on, et kaitseklauslite olemasolul arvestab haldusorgan praktikas enne heastamismeetmete rakendamist siiski ka kaitseklauslitega, et vältida vajadust hiljem isikule kulud rahas hüvitada. Keskkonnakaitset arvestades saaks selline arvestamine tulla kõne alla peamises osas pärast vältimismeetmete (kuid enne heastamismeetmete) rakendamist. See võib tähendada näiteks seda, et haldusorganil on mõistlikum heastamine (piiratud juhtudel ka vältimine) ise korraldada (vt KeVS § 13 ja 15) või nõuda kahju tekitajalt osalist heastamist (arvestades näiteks kolmanda isiku maksevõimega).

### *Hädakaitse ja hädaseisund*

Kahju tekitaja ei kannu heastamismeetmete rakendamise kulusid ka juhul, kui keskkonnakahju on põhjustatud hädakaitse või hädaseisundi tõttu. Sellist kaitseklauslit direktiivist otseselt ei tulene.

### *Regulatsioon võrreldavates riikides*

Saksamaal on vabatahtlikult rakendatavad vastuväited jäetud liidumaade otsustada. Selle põhjendusena on E. Reh binder toonud välja, et liikmesriikide majanduslik olukord on erinev ning on nende otsustada, kas nad saavad lubada, et peavad teatud juhtudel kulud ise kandma.<sup>305</sup>

Eelviidatud DEFRA analüüsi kohaselt ei ole Ühendkuningriigis varasemad vastutuse süsteemid loakaitset võimaldanud. Valitsus kaldub eelistama varianti, et rakendada loakaitset ulatuses, milles direktiiv on laiem, kui kehtinud vastutussüsteemid. Sama kehtib ka teaduse ja tehnoloogia tasemega seotud vastuväite kohta. Walesis on kavas loakaitset mitte rakendada GMO-dega seotud tegevustele.

Lätis on mõlemat vabatahtlikku kaitseklauslit rakendatud (va GMO-de osas). Kulude hüvitamise mehhanism nende kaitseklauslite puhul jääb Läti keskkonnakaitse seaduse pinnalt siiski ebaselgeks.

Irimaal ei ole vastavat valikut veel tehtud.<sup>306</sup>

<sup>305</sup> E. Reh binder. "Implementation of the Environmental Liability Directive in Germany" Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.soton.ac.uk/law/research/europelaw/seminareuenvliability07/Implementation%20of%20the%20Environmental%20Liability%20Directive%20in%20Germany.pdf> (16.01.2008).

<sup>306</sup> Iirimaa kavade kohta keskkonnadirektiivi ülevõtmise osas on kasutatud järgmist allikat: Environmental Liability Directive. Screening Regulatory Impact Analysis. Environment Policy Section, Department of the Environment,

### **11.2.6.1. Hinnang Eesti regulatsioonile**

Kulude kandmise ja kaitseklauslite osas on ilmselt otstarbekas säilitada keskkonnavastutuse seaduses sätestatud kaitseklauslid. Lisaks sellele, et need on seaduse vastuvõtmise kaudu Riigikogu poolt värskest heaks kiidetud, on nende suhtes olemas ka sisulised põhjendused. Siiski on konkreetse regulatsiooni väljatöötamise käigus otstarbekas võimalikke juhtumeid olemasolevate regulatsioonide peal täiendavalt testida, mis võib tingida selles osas muudatusi. Eriti on küsitav täiendav hädakaitse ja hädaseisundi kaitseklausel, muuhulgas seetõttu, et eraõiguslike nõuete korral sellist kaitseklauslit riskivastutuse puhul otseselt ei kohaldu.

Kulude kandmise osas on vajalik täpsustada, et kui haldusorgan nõuab isikult vältimis- või heastamismeetmete rakendamist, kuid isik saab kasutada mõnda eelnimetatud vastuväidetest, on riik kohustatud isikule kantud kulud hüvitama (arvestades kaitseklauslite erinevat vastutust piiravat toimet).

## **11.2.7. Kolmandate isikute õigused**

### **11.2.7.1. Lähtekaalutlused**

Kolmandatele isikutele on antud võimalus informeerida haldusorganeid tekitatud kahjust ja nõuda haldusorganilt tegutsemist, tagamaks seeläbi parema järelevalve.

Eesti kehtiv õigus ja Euroopa Liidu õigusest tulenevad raamtingimused

Isikul, keda keskkonnakahju mõjutab või võib mõjutada või kellel on põhjendatud huvi keskkonnakahju menetlemise suhtes või kelle õigusi keskkonnakahju või kahju ohu tekitamine rikub (edaspidi *puudutatud isik*), on õigus taotleda keskkonnateenistusest vältimis- või heastamismeetmete rakendamist või kahju tekitaja kohustamist vältimis- või heastamismeetmeid rakendama, esitades keskkonnateenistusele keskkonnakahju või selle ohuga seonduvat asjassepuutuvat teavet. Valitsusväliste keskkonnakaitseorganisatsioonide põhjendatud huvi keskkonnakahju menetlemise suhtes ja õiguste rikkumist keskkonnakahju või kahju ohu tekitamisega eeldatakse.

Keskkonnavastutuse direktiiv võimaldaks välistada eeltoodud õigused otsese kahju ohu korral. Seda ei ole tehtud, kuigi mingis piirides on seda ilmselt siiski piiratud. Samas ei oma see tõenäoliselt erilist praktilist tähtsust.

Maaomanike osas on KeVS § 35 sätestatud juurdepääsuõigus, kuid talumiskohustus ei laiene vältimis- ja heastamismeetmete rakendamisele. Direktiiv vastavaid küsimusi ei reguleeri.

Regulatsioon võrreldavates riikides

Saksamaal on suhteliselt ulatuslikult püütud kolmandate isikute õigusi piirata. Muuhulgas on õigused välistatud kahju otsese ohu korral. Ühendkuningriik ilmselt samuti kaldub pigem eelistama sellist välistamist, kuigi otsesest valikut ei ole väljendatud. Iirimaa rakendab välistust teatud piirides. Läti ei ole otsese kahju ohtu välistanud juhtumite hulgas, mil kolmandatel isikutel on vastavad õigused.

### **11.2.7.2. Hinnang Eesti regulatsioonile**

Olulised muudatused kolmandate isikute õigustega seoses ei ole käesoleval ajal vajalikud. Sätestatud õigused peaksid olema piisavad, tagamaks isikutele võimalus keskkonnakahju juhtumitest teavitada ning haldusorganeid tegutsema suunata.

Heastamismeetmeid võib olla vaja rakendada maa-alal, mis ei kuulu kahju tekitajale. Siis tekib küsimus, kas maaomanik peab seda taluma. Praegu vastavat talumiskohustust sätestatud ei ole. Vajalik oleks sätestada vastav maaomaniku talumiskohustus. Maaomanik kui puudutatud isik tuleb heastamisplaani heakskiitmise menetlusse kaasata tulenevalt haldusmenetluse seaduse põhimõtetest. Lisanduvalt talumiskohustusega on ilmselt maaomanikule vajalik anda nõudeõigus heastamismeetmete rakendamisest tekkiva kahju hüvitamiseks (nt kahju, mis seisneb selles, et maaomanik ei saa kinnistut heastamismeetmete tõttu teatud viisil mingi aja kasutada).

## **11.2.8. Tagatised**

### **11.2.8.1. Lähtekaalutlused**

Eesti kehtiv õigus ja Euroopa Liidu õigusest tulenevad raamtingimused

Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid rakendama meetmeid soodustamiseks seda, et asjakohased majandus- ja finantsala ettevõtjad arendaksid rahalisi tagatise ja turgusid, sealhulgas maksujõuetuse korral kasutatavaid finantsmehhanisme, eesmärgiga võimaldada ettevõtjatel kasutada rahalisi tagatise oma käesolevast direktiivist tulenevate kohustuste täitmisel.

Keskkonnastutuse seaduses otseselt selles osas reguleeritud midagi ei ole.

Regulatsioon võrreldavates riikides

Erinevate riikide kohta käivast kirjandusest ilmneb, et kohustusliku vastutuskindlustuse süsteem ei ole ulatuslikult rakendatud või ei ole õnnestunud rakendada (nt Saksamaal).

### **11.2.8.2. Hinnang Eesti regulatsioonile**

Enne rakenduspraktika tekkimist on keeruline mingisuguseid konkreetseid keskkonnakahju heastamist tagavaid meetmeid ette näha (nt kindlustus, pangagarantii). See ei ole ainult Eesti probleem. Ka teiste riikide puhul (nt Ühendkuningriik, Iirimaa) on toodud välja, et kindlustuste võimalused vajavad edasist uurimist. Probleem on eelkõige selles, et kindlustusseltsid ei ole valmis pakkuma sobivat kindlustustoodet.

Esimese sammuna oleks üheks mõeldavaks variandiks sätestada üldine kohustus, et riskivastutusega tegevuste osas on ettevõtja kohustatud tagama mõistliku tagatise olemasolu keskkonnakahjude heastamiseks. Selline kohustus võib omada teatavat pedagoogilist mõju, kuid võib laiendada kaudselt ka äriühingu juhatuse liikmete hoolsuskohustuse ulatust ning seeläbi ulatust, milles on võimalik esitada nõudeid juhatuse liikme vastu vastavalt äriseadustikule.

## **11.3. 2. jagu - Täiendav avalik-õiguslik vastutus ja keskkonnakahju hüvitamine määrade (takside) järgi**

### **11.3.2.1. Lähtekaalutlused**

Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Keskkonnastutuse seadus laieneb üksnes teatud liiki keskkonnakahjudele, mitte mis tahes keskkonna moonutamisele või kahjustamisele. Kuigi keskkonnastutuse seadus pole veel rakendunud, võib eeldada, et see kohaldub raskematel juhtudel. Siiski võib eksisteerida vajadus kohustada ka mõnevõrra vähem raskemaid tagajärgi põhjustanud isikuid rakendama meetmeid nende tagajärgede kõrvaldamiseks või vähemalt mõjude leevendamiseks. Seetõttu on sellist vastutust nimetatud "täiendavaks".

Kehtivas õiguses rakenduvad mitmetel juhtudel keskkonnakahju hüvitise maksmise kohustus, kusjuures hüvitise suurus määratakse õigusaktides sätestatud määrade järgi

Eesti kehtiv õigus ja Euroopa Liidu õigusest tulenevad raamtingimused, regulatsioon võrreldavates riikides

#### Täiendav vastutus

Eesti kehtivast õigusest võib siinkohal viidata eelkõige Veeseaduse § 39<sup>1</sup> ja Jäätmeseaduse § 128, milles on nähtud ette kohustus rakendada teatud meetmeid vee kahjustuse kõrvaldamiseks ja ebaseaduslikult keskkonda viidud jäätmete koristamiseks.

EL õigusest omavad keskkonnastutuse direktiivi kõrval pikemas perspektiivis tähtsust eelkõige võimaliku pinnasedirektiivi arengud ning selle võimalik tulevane regulatsioon, kui see vastu võetakse.

Erinevates riikides on mitmeid valdkonna spetsiifilise vastutuse režiime (nt pinnase või vee osas). Nende ülevõtmine ei saa olla üldosa ülesandeks, mistõttu neid siinkohal pikemalt ei käsitleta.

### Keskkonnakahju hüvitamine määrade järgi

Eelnevas keskkonnastutuse jaos (kahju mõiste juures) on käsitletud keskkonnakahju mõistet erinevates õigusaktides, millest osad näevad ette keskkonnakahju hüvitamise rahas just õigusaktides sätestatud määrade järgi.

Määrad ja nende detailsed rakendumise alused on eelkõige keskkonnaseadustiku eriosa küsimused, mistõttu siinkohal neid ei käsitleta. Üldosa kontekstis on huvipakkuv muuhulgas nende sissenõudmise menetlus.

Kohtupraktikas on leitud, et saastetasu (kui üks keskkonnatasu liike) ei ole oma põhiolemuselt karistuslik, vaid eelkõige ennetava iseloomuga majandusliku reguleerimise vahend, millega püütakse mõjutada inimeste käitumist, et keskkonda viidaks vähem saasteaineid ja jäätmeid. Teisalt on saastetasul heastav iseloom, kuna keskkonnakasutusest laekunud raha kasutatakse loodusvarade taastootmiseks, keskkonnaseisundi hoidmiseks ja keskkonnakahjustuste heastamiseks. Samas on märgitud, et erandlikel juhtudel võib saastetasul olla ka karistuslik iseloom, sest saasteainete või jäätmete lubatust suuremas koguses või loata keskkonda viimisel arvutatakse saastetasu kõrgendatud määra järgi. Samas on leidnud kinnitust, et saastetasu määramisel ei ole tegemist tsiviilõigusliku kahju nõudega.<sup>307</sup>

*Metsaseaduses* on sätestatud, et keskkonnakahju hüvitise nõuab sisse Keskkonnainspeksioon. Kuigi otsust viidetakse tsiviilkohtumenetlusele metsaseaduses ei ole, on praktikas kasutatud hüvitise sissenõudmiseks tsiviilkohtumenetlust või kriminaalasjade puhul tsiviilhagi kriminaalasjas. Looduskaitseaduse kohaselt on keskkonnainspeksioonil ja kaitstava loodusobjekti valitsejal õigus esitada kohtule hagi kaitstavale loodusobjektile või liigi isendile tekitatud kahju sissenõudmiseks. Jahiseaduse alusel on kahju määrad antud määruse tasandil, mis ilmselt ei ole Põhiseadusega kooskõlas. Samuti ei ole reguleeritud sissenõudmise menetlust. Kalapüügiseaduses ei ole reguleeritud sissenõudmise menetlust.

*Keskkonnatasude seaduse* kohaselt koostab keskkonnaloa andja keskkonnatasu arvutuse kohta makseteatis. Selline makseteatis on täitedokumendiks Täitemenetluse seaduse kohaselt. Seega, kui keskkonnatasu tähtaegselt ei tasuta, on võimalik pöörata nõue sundtäitmisele. Samas korras toimub ka kõrgendatud määra järgi arvutatud keskkonnatasude arvutamine ja sissenõudmine.

---

<sup>307</sup> RKHK 17.03.2005. a kohtuotsus asjas nr 3-3-1-3-05, p. 9 ja 10.

### 11.3.2.2. Hinnang Eesti regulatsioonile

#### Täiendav vastutus

Kehtiva õiguse eelviidatud sätted tunduvad küllaltki juhuslikud ning hõlmavad üksnes väikest osa võimalikest keskkonnakahjustustest või moonutustest. Vääriks kaalumist enam valdkondi katva normi kehtestamiseks. Praegu võib näiteks tekitada suuri õiguslikke vaidlusi lihtne küsimus, millise normi alusel saab isikut kohustada koristama mahavoolanud keskkonnale kahjulikku vedelikku. Vastav õiguslik regulatsioon peaks olema oluliselt selgem.

Seega võiks üldosa tasemel sätestada üldise vastutuse normi, mida on võimalik eriosas täpsustada, tehes tagasiviiteid üldosale. Millised keskkonnasektorid ja millises ulatuses on hõlmatud, on suuresti sisuline ja õiguspoliitiline küsimus. Kui üldosas sätestatav norm ei rahulda, on võimalik seda muuta (on olemas norm, mida muuta) või sätestada täpsemad nõuded eriosas.

Ettepanek on mõnevõrra laiendada avalik-õigusliku keskkonnastutuse kohaldamisala, nähes ette võimaluse ettekirjutusega nõuda teatud meetmete rakendamist (nt maa-ala korrastamine, mahavoolanud aine kokkukorjamine). See oleks nõ. „kinnipüüdev“ võimalus ja seda saaks kohaldada juhul, kui eriosas ei ole ette nähtud detailsemat regulatsiooni (nt eri aluseid teatud meetmete rakendamiseks). Menetluse osas saab kasutada keskkonnastutuse seaduses juba ettenähtud menetlust. Samuti peaks sellisele laiendatud vastutusele kohalduma põhimõtteliselt samad piirangud (sh aegumine 30 aastat).

Normi esialgne sõnastus.<sup>308</sup>

(1) *Kui moonutatakse oluliselt maastikku, veekogu/vett (sh põhjavesi) või pinnast kahjustatakse (muudetakse omadusi) või viiakse jäätmed keskkonda:*

1) *seadusest või haldusaktist tulenevat nõuet eirates;*

2) *käitist tavapäratult käitades;*

3) *ohutike aineid, valmistisi, tooteid või jäätmeid käideldes õnnetusjuhtumi tagajärjel,*

*siis võib pädev asutus kahju tekitajalt nõuda koosluse või maastiku kahjustamisele eelnenud olukorra taastamist. Kui eelnenud olukorra taastamine ei ole võimalik või otstarbekas, siis tuleb saavutada algsele seisundile võimalikult lähedane looduslik seisund.*

(2) *Lõiget 1 ei kohaldata KeVS §-ga 2 hõlmatud juhtumile (st keskkonnastutuse direktiiviga hõlmatud juhtumid ei lähe selle regulatsiooni alla).*

(3) *Lõikes 1 nimetatud juhtumil koostab pädev asutus kahju tekitajale ettekirjutuse taastamiseks või algsele seisundile võimalikult lähedase loodusliku seisundi saavutamiseks vajalike meetmete rakendamiseks.*

<sup>308</sup> Sellise vastutuse rakendamise künnist ning meetmete ulatust on võimalik ja vajalik eelnõu väljatöötamise käigus täpsustada, mistõttu esitatud norm on üksnes illustratiivne.

Juhuks, kui ettekirjutust vabatahtlikult ei täideta, tuleb näha ette asendustäitmise võimalus. Rakendumise osas on võimalik kasutada KeVS-i rakendusmehhanisme.

#### Keskkonnakahju hüvitamine määrade järgi

Keskkonnatasude seaduses on makseteatis kohe täitedokumendiks ning see saab käivitada täitemenetluse. See süsteem peaks eelduslikult olema efektiivsem, sest puudub vajadus alustada hagimenetlust kohtus. Samas võimaldab see vaidluse korral paremini kaitsta isikute õigusi, kuna sisult avalik-õiguslik vaidlus suundub halduskohtu pädevusse, kui makseteatist vaidlustatakse. Halduskohtute kui spetsialiseerunud erikohtute kaudu peaks ka isikute õigused saama paremini kaitstud.

Ühelt poolt võiks analoogne kord olla ka keskkonnakahju hüvitiste puhul, sest niikuinii ei ole tegemist traditsioonilises mõttes (tsiviilõigusliku) kahju hüvitamisega. Teisalt on küsimuse konkreetseks lahendamiseks vajalik arvestada muudatuse mõju karistusõigusele. Nimelt tuleb silmas pidada, et karistusõiguses kasutatakse „olulise kahju“ mõistet (KarS § 356 lg 1) kui blanKeTSet koosseisutunnust, mis aga senises praktikas on seondunud ka keskkonnakahju hüvitistega. Kui keskkonnakahju hüvitis määratakse kindlaks keskkonnainspeksiooni haldusaktiga, tekib küsimus, millist (nt kui siduvat) toimet hakkab see tuvastus omama karistusõiguses.

Eelnevaga otseselt mitteseonduvalt peab märkima, et senine nn taksid süsteem on mõnevõrra liiga valdav ning tuleks eriosa korrastamisel üle vaadata. See on omanud tähendust ka karistusõiguse jaoks. Senine formaalsetel alustel arvutatud keskkonnakahjudele tuginevatest koosseisudest lähtuv keskkonnakaristusõigus ei pruugi olla üldse sobiv. Eriti ilmekalt nähtuvad selle süsteemi küsitavused metsaseaduse kahju tekitamise juhtumeid analüüsides. Nendest nähtub, et tegelikku keskkonnakahju ei pruugi olla tekkinud. Ometi võib kehtiv õigus viia tulemusele, et isik on toime pannud kuriteo. Kuriteovääriliseks tuleks pidada siiski rikkumisi, mis ka sisuliselt on käsitletavad olulise kahjuna. Keskkonnakaristusõiguse reform väljub siiski juba üldosa töögrupi ülesannetest.



## **11.4. Kolmas jagu - Keskkonnaalane tsiviilvastutus**

### **11.4.1. Lähtekaalutlused**

#### **Regulatsiooni eesmärk ja sisu**

Tsiviilvastutus seoses keskkonnakahjustustega peaks tagadama isikule võimalused saada hüvitatud talle keskkonnakahjustamisega tekitatud kahjud. Vastutuse regulatsioon peaks samas vältima ka kahjude tekitamist.

#### **Eesti kehtiv õigus (koos võrdlustega)**

Lepinguvälise kahju hüvitamise küsimusi reguleerib eelkõige Võlaõigusseadus, eriti selle 53. peatükk, samuti 7. peatükk. Kuna tegemist on üldiste tsiviilõiguslike kahju hüvitamise sätetega, ei ole otstarbekas neid siinkohal taasesitada.

Eesti kahju hüvitamise õigus on omapärane selles mõttes, et prioriteet on rahas hüvitamisel (VÕS § 136 lg 1, vrdl § 136 lg 5). Samas on mitmetest teistes riikides (vähemalt seaduse tasandil) prioriteet natuuras heastamisel (nt BGB § 251 lg 1). Loomulikult sobib looduslike kahjude hüvitamiseks (tegelikuks heastamiseks) paremini natuuras heastamine, kuna keskkonna seisukohalt pole oluline mitte see, et isik oleks asetatud samasse olukorda rahalises mõttes, vaid see, et reaalselt endine olukord taastataks. Seetõttu võib Eesti kahju hüvitamise õiguse kaudu keskkonnale tekitatud kahjustuste tegelik kõrvaldamine olla mõnevõrra keerulisem.

#### **11.4.2. Hinnang Eesti regulatsioonile**

Kuivõrd kahju hüvitamise regulatsioon on detailiderohke, on otstarbekas käsitleda seda teemade kaupa.

##### *Riskivastutust sätestavate normide omavaheline suhe*

Keskkonnaga seotud vastutuse regulatsiooni analüüsimisel on ilmnenu, et erinevate VÕS riskivastutuse sätete omavaheline suhe ei pruugi olla piisavalt selge.

Riigikohus on leidnud, et VÕS § 1056 lg-d 1, 2 ja 3 kohalduvad üldsätetena kõikide suurema ohu allika valitseja riskivastutuse juhtude suhtes.<sup>309</sup> Keskkonnaalase tsiviilvastutuse kontekstis on eelkõige küsimuseks, millal kohaldub erinormina VÕS § 1058 ehk ohtliku ehitise või asja omaniku vastutus.

Kui näiteks tehase operaator on samaaegselt tehase kui ehitise *omanik*, siis peaks tema vastutus tulenema VÕS §-st 1058. Kui aga tehase operaator on ainult üürnik (rentnik), siis vähemalt grammatiliselt tõlgendades VÕS § 1058 kohaldada ei saa. Tekib küsimus, kas sellise operaatori vastutust reguleerib siis VÕS § 1056, mis aga selles üldnormis vastutuse välistuste puudumise tõttu tähendaks rangemat vastutuse režiimi. Veelgi enam, sellisel juhul võiks väita, et tehase omanik vastutab tekkinud kahju eest samuti operaatoriga solidaarselt (VÕS § 137 lg 1) veel VÕS § 1058 alusel.<sup>310</sup> Üks võimalus on tõlgendada VÕS § 1058 selliselt, et see reguleerib laiemalt ohtliku ehitise valdaja vastutust. Eelduslikult käsitletakse ka seda küsimust lähiajal ilmuvas VÕS-i kommenteeritud väljaandes. Eelnõu ettevalmistamisel vajab see küsimus täiendavat käsitlemist ning kui seda probleemi piisavalt selgelt tõlgendamisega ületada pole võimalik, tuleks kaaluda nende sätete täpsustamist.

### Objektiivne ja subjektiivne süü

Teatud küsitavusi tekitab VÕS § 1050 lg 2, mis sätestab võimaluse arvestada süü hindamisel ka subjektiivseid aspekte. Näiteks Saksa keskkonnaseadustiku eelnõu<sup>311</sup> § 172, mis sätestab üldise vastutuse käitise poolt tekitatud kahju eest, sätestab, et keskkonnakaitse nõuetega nõutud **kohase hoolsuse** järgmisel vastutust ei järgne. Sellest saab järeldada, et süü kriteerium on objektiivne. Eestis lähtub ka VÕS § 104 objektiivsest süü mõistest, kuid deliktivastutuse juures tuleb arvestada ka VÕS § 1050 lõikega 2. Samas on Riigikohus leidnud, et VÕS § 1050 lg-s 2 sätestatud subjektiivseid asjaolusid süü hindamisel on selle sätte mõtte kohaselt võimalik arvestada üksnes füüsilisest isikust kostja puhul.<sup>312</sup> Kuna ka Saksa eelnõu § 172 mõttes saavad kahju tekitajateks olla pigem juriidilised isikud, kui vastavad käitajad, peaks ka Eestis sellistel juhtudel sisuliselt rakenduma samasugune süü kriteerium VÕS § 104 kaudu. Samas, kui füüsiline isik peaks tõepoolest tegelema millegi ohtlikuga, siis on ta tõenäoliselt käsitletav suurema ohu allika valdajana VÕS § 1056 või § 1058 tähenduses, millisel juhul süü puudumine teda üldjuhul niikuinii vastutusest ei vabasta. Õeldut arvestades puudub ilmselt vajadus VÕS § 1050 lg 2 kohaldamisala piiramiseks.

### Kohase hoolsuse järgimine

Saksa keskkonnaseadustiku eelnõu § 172 lg 2 sätestab teatud kriteeriumid, millal loetakse kohane hoolsus rakendatuks ning mis seega omakorda peaks vastutuse välistama. Kokkuvõttes on kohane hoolsus

<sup>309</sup> RKTsK 18.04.2007. a kohtuotsus asjas nr 3-2-1-27-07, p. 10.

<sup>310</sup> Viimasel juhul võib õnnestuda siiski väita, et ehitise omanik ise ei ole suurema ohu allika valdajaks ja vastavaks kahju ärahoidmiseks kohustatud isikuks ning seetõttu tema suhtes riskivastutuse režiimi võimalik kohaldada ei ole. Vt RKTsK 18.04.2007. a kohtuotsus asjas nr 3-2-1-27-07 ja RKTsK 24. septembri 2007. a kohtuotsus asjas nr 3-2-1-75-07. Üheselt selge see siiski ei ole.

<sup>311</sup> Environmental Code (Umweltgesetzbuch - UGB) Draft. Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety of the Federal Republic of Germany (Ed.) Berlin: Duncker & Humboldt, 1998.

<sup>312</sup> RKTsK 31.05.2007. a kohtuotsus asjas nr 3-2-1-54-07, p. 12.

rakendatud, kui on teostatud nõutavad või vabatahtlikke seirekontrolle ning need ei ole näidanud keskkonnanõuete rikkumisi. Samuti sisuliselt ei saa vastutus ulatuda ajas tagasi rohkem kui kolm aastat nõude esitamisest. Otsene vajadus selliste detailsete kriteeriumide esitamiseks seaduses puudub, pigem peaks sellised küsimused olema lahendatavad kohtupraktikas VÕS § 104 sisustamise kaudu. Nimetatud asjaolusid on võimalik arvestada ka kahju hüvitise määramisel (suurendamisel või vähendamisel) VÕS §-s 139 ja 140 sätestatu järgi.

#### Ökoloogilise seisundi taastamiseks tegelikult kantud heastamiskulude hüvitamine

Kui kannatanule hüvitatakse kahju rahas, ei ole üldjuhul nõutav, et ta peaks saanud hüvitist kasutama just näiteks kahjustatud asja parandamiseks. Samas, ökoloogilise kahju hüvitamist ei saa näiteks kinnistu omanik ka üldjuhul nõuda.

Saksa keskkonnaseadustiku eelnõu § 182 lg 2 ja kehtiva Saksa keskkonnastutuse seaduse § 16 lg 1 sätestavad, et kui asjale tekitatud kahju on samal ajal käsitletav ökosüsteemi, flora või fauna, sealhulgas nende elupaikade või maastikuilme kahjustamisena ja kui kahjustatud isik taastab seisundi, mis eksisteeriks, kui sellist kahjustamist ei oleks toimunud, kohaldatakse BGB § 251 lõiget 2 tingimusega, et eelneva seisundi taastamise kulusid ei loeta ebaproportsionaalseks ainuüksi seetõttu, et need ületavad asja väärtust.

On avaldatud arvamust, et pole põhjust, miks nimetatud võimalus peaks olema piiratud ainult (Saksa) keskkonnastutuse seaduse kohaldamisalaga.<sup>313</sup> Tuleb mõnda, et kannatanu võimalus saada mõistlikus ulatuses hüvitatud tema poolt vabatahtlikult ja tegelikult kantud ökoloogilise kahjustuse heastamise kulud tundub igati mõistlik ning vastava põhimõtte võiks sätestada üldisena (mitte seotuna konkreetsete tegevustega) ka Keskkonnaseadustikus või Võlaõigusseaduses. Kui aga rakendatakse keskkonnastutuse seaduses sätestatud heastamismeetmed, selline eraõiguslik nõue ilmselt ei peaks tekkima.

Riigikohus on märkinud, et asja kahjustamise korral on kannatanul VÕS § 132 lõike 3 järgi õigus nõuda asja kordategemise kulude hüvitamist ka enne asja kordategemist.<sup>314</sup> Sellest eeskujust lähtudes võiks olla mõeldav ka ökoloogilise kahjustuse heastamise kulude hüvitamine enne nende tegemist.

<sup>313</sup> W. Pfenningstorf. How to Deal with Damage to Natural Resources: Solutions in the German Environmental Liability Act of 1990. – P. Wetterstein (ed). Harm to the Environment: The Right to Compensation and the Assessment of Damages, p. 136.

<sup>314</sup> RKTsK 24.09.2007.a kohtuotsus asjas nr 3-2-1-75-07, p. 13.

### Mittevaraline kahju

VÕS § 134 lg 4 sätestab, et asja hävimise või kaotsimineku korral on isikul erandlikke asjaolusid arvestades lisaks varalise kahju hüvitisele õigus nõuda ka mõistlikku rahasummat mittevaralise kahju hüvitiseks, kui kahjustatud isikul on hävinud või kaotsiläänud asja suhtes eriline huvi, arvestamata asja kasulikkust, eelkõige isiklike põhjuste tõttu.

Võimaldamaks kohtupraktikas erakordsetel juhtudel mõista isikule sellist mittevaralist kahju ka ökoloogilise dimensiooniga varakahju korral (nt tähtsa sugulase istutatud ja suguvõsa hooldatud tammiku hävimine), tuleks võimaldada sellist kahju nõuda mitte ainult asja hävimise ja kaotsimineku, vaid ka asja kahjustamise korral (kinnistu, millel tammed kasvasid, ei saa üldjuhul hävida).

### Naabrusõigused

Naabrite talumiskohustustega seonduvad küsimusi on käsitletud igaühe kohustuste peatükis eespool.

## **9. Peatüki kokkuvõte<sup>315</sup>**

Avalik-õigusliku keskkonnavastutust reguleerib hiljuti jõustunud keskkonnavastutuse seadus, mis on koostatud EL keskkonnavastutuse direktiivi ülevõtmiseks. Samas on keskkonnavastutuse seadus mõnevõrra laiem kui keskkonnavastutuse direktiiv. Arvestades, et keskkonnavastutuse seaduse näol on tegemist uue seadusega ja rakenduspraktika ei ole veel probleeme esile toonud, väga põhimõttelisi muudatusi pole põhjust ettepanekuna esile tuua.

Teksti selguse huvides oleks mõistlik mõningad keskkonnavastutuse seaduses sätestatud küsimused reguleerida valdkonnaseadustes, säilitades vastutuse põhistruktuurid ühes kohas koos, kuid sätestades valdkonnaspetsiifilisi küsimusi (nt seoses vee või pinnasega) praegusest enam vastavas valdkondlikus osas. Ühtlasi oleks sellisel juhul üldosa muutmata võimalik ka kahju piire nihutada, näiteks kui praktikas peaks ilmne, et kahju mõiste on liialt lai või liialt kitsas.

Keskkonnakahju mõiste sisustamisel oleks mõistlik kasutada versiooni, mida on võimalik laiemalt või kitsamalt sisustades kohaldada, kas kõigile linnudirektiivi või loodusdirektiivi teatud lisades nimetatud I elupaikade suhtes või ainult Natura 2000 alade suhtes. Laiema kohaldamisala andmisel peaks olema ettevaatlik, kuna juba Natura 2000 alasid on Eestis suhteliselt palju ning kohaldamisala laiendamine toob kaasa suuremad halduskulud. Sõltumata sellest, millist õigustehnilist lahendust selleks kasutada, siis lähenemine elupaikadele tekitatud kahjule peaks jääma suures ulatuses siiski Natura 2000 alade keskseks.

---

<sup>315</sup> **Kodifitseerimiskomisjoni soovitus: keskkonnakahju heastamine kahju tekitaja poolt peaks olema esmane meede. Kui heastamine pole võimalik, siis peaks olema asendustäitmine ja võimalusel kahju tekitajalt kulude sissenõudmine. Kui eelnimetatud meetmeid ei saa rakendada, siis on vajalik rahaline karistus, aga see vajab veel eraldi analüüsi.**

Keskkonnavastutuse seaduses praegu sätestatud vältimiskohustus on ilmselt põhjust sätestada universaalsemana. Seetõttu võiks kaaluda vältimiskohustust puudutava osa (osalist) paigutamist keskkonnaseadustiku üldisemate sätete alla (isikute kohustused).

Keskkonnakahju vältimise kui ka heastamise osas on KeVS-s dubleeritud pädeva asutuse õigust rakendada vastavaid meetmeid ise. Need õigused oleks otstarbekas koondada ühte normi.

Rahaliste hüvitiste rakendamine võib teatud juhtudel olla õigustatud ja otstarbekas (nt kõrgendatud saastetasud välisõhku saasteainete viimisel), kuna nendega ei kaasne suuri halduskulusid. Teisalt on rahalised hüvitised Eesti siseriiklikud õiguses omandanud liialt suure osakaalu – need ongi valdavaks kahju hüvitamise viisiks. Rahalised hüvitised ei ole põhjendatud ega läbikaalutud suurusega ning tasutud rahalise hüvitise arvelt ei kõrvaldata tekitatud keskkonnakahju reaalselt. Seega on rahaline hüvitis muutunud pigem teatud liiki karistuseks, praktikas nimetataksegi seda sageli trahviks. Eelkõige eriosa väljatöötamisel oleks otstarbekas juhtumid, mil sellised hüvitised rakenduvad, üle vaadata ning osadest üldse loobuda.

Vältimis- ja heastamismeetmete rakendamise ja nende kulude kandmise kohustused on juba keskkonnavastutuse direktiivis eristatud. Kehtiva õigusega võrreldes oleks kulude kandmise kohustus vajalik täpsustada, et kui haldusorgan nõuab isikult vältimis- või heastamismeetmete rakendamist, kuid isik saab kasutada mõnda vastuväidetest (kaitseklauslitest nt loa kaitse), on riik kohustatud isikule kantud kulud hüvitama (arvestades kaitseklauslite erinevat vastutust piiravat toimet).

Mõnikord võib olla vajalik rakendada vältimis- ja heastamismeetmeid kolmanda isiku maal. Vajalik oleks sätestada vastav maaomaniku talumiskohustus. Lisanduvalt talumiskohustusega on ilmselt maaomanikule vajalik anda nõudeõigus heastamismeetmete rakendamisest tekkiva kahju hüvitamiseks (nt kahju, mis seisneb selles, et maaomanik ei saa kinnistut heastamismeetmete tõttu teatud viisil mingi aja kasutada).

Keskkonnavastutuse seadusest tulenev vastutus on mõeldud eelkõige tegelemaks suuremat laadi kahjustustega. Lisaks sellele peaks pädeval keskkonnaasutusel aga olema võimalik väiksema kahjustuse põhjustajat kohustada näiteks tekkinud saastus koristama. Kuigi selliseid võimalusi saab ette näha ka eriosas, oleks otstarbekas sätestada üldosas üldine norm, millest tuleneva vastutuse (meetmete) ulatust saab vajadusel täpsustada eriosas.

Kui keskkonnakasutamise või –saastamisega tekitatakse kahju isiku tervisele või varale, rakendub tsiviilvastutus. Ulatuslikku kohtupraktikat selles valdkonnas ei ole. Samas, eelkõige põhjusel, et Eestis on kehtiv üldine riskivastutus suurema ohu allika valdajale ja spetsiifiliselt ka ohtliku ehitise omanikule, ei tohiks ohtlike käitiste poolt tekitatud kahju hüvitamise nõudmine kannatanule ülemäära keeruline olla. Riskivastutuseks ei ole vajalik eraldi tõendada õigusvastasust ning süü puudumine vastutusest ei vabasta. Samuti annavad ohtliku ehitise omaniku vastutust reguleerivad sätted ka teatud leevendust põhjusliku seose tõendamisel. Seega ei ole ulatuslikke muudatusi põhjust ette näha. Peamise ettepanekuna võiks

välja tuua ökoloogilise seisundi taastamiseks tegelikult kantud mõistlike heastamiskulude hüvitamise nõude võimaldamist.

# KOKKUVÕTE

## Eesmärk, kehteala, mõisted

Keskkonnaseadustiku eesmärgi määratlemisel on olulised inimese tervise kaitse ja heaolu tagamine, keskkonna kaitsmine ning keskkonnale tekitatud kahju heastamine. Ühe eesmärgina tuleks määratleda ka bioloogilise mitmekesisuse kui looduse iseväärtuse säilitamist ja kaitset. Loodusressursse tuleb kasutada säästlikult, seega peaks eesmärgi sõnastamisel mainima ka säästva arengu soodustamist.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kehteala tuleks määratleda võimalikul laialt, kasutades selleks abstraktset ja kõrge üldistusastmega regulatsiooni, mis tagaks selle, et keskkonnaõiguse üldosa rakendatakse tõesti kõikide tegevuste puhul, millest võivad lähtuda ohud või kontrollimist vajavad riskid keskkonnale või inimese tervisele ja healule. Keskkonnaõigus areneb pidevalt, avastatakse uusi keskkonnohte ja luuakse uusi instrumente nende kontrollimiseks. Abstraktne formuleering oleks piisavalt üldine selleks, et jätta ruumi laiendatud tõlgendamiseks ja rakendada üldosa ka uute keskkonnakaitse valdkondade puhul.

Keskkonnahäiring on negatiivne keskkonnamõju, eelkõige tegevusega eeldatavalt kaasnev vahetu või kaudne mõju inimese tervisele, healule või keskkonnale sh negatiivne keskkonnamõju, mis ei ületa arvulist normi või arvulise normiga reguleerimata negatiivne keskkonnamõju. Keskkonnahäiring on kõige laiem mõiste negatiivse keskkonnamõju tähistamiseks hõlmates mõju nii normi piires kui üle normi ja juhtumeid, kus norm puudub.

Keskkonnohu mõiste defineerimine on soovitatav, kuigi selle definitsiooni saab korrakaitseaduse vastuvõtmisel tuletada ohu mõistest nimetatud seaduses. Ohu mõistet on soovitatav määratleda tõenäosuse sellise tasemena, kust alates on tõenäosus sedavõrd suur, et võimaliku tekkida võiva kahju vältimiseks tuleb ohtlik tegevus keelata või ohtlik toode kõrvaldada. Ohu mõiste defineerimisel tuleks lähtuda Saksa õiguse eeskujust, kus selle olemasolu tuvastatakse kahe komponendi – võimaliku suure kahju ja kahju tekkimise tõenäosuse suuruse – kaudu.

Keskkonnariski mõiste kasutamise ja defineerimise vajadust tuleb hinnata eelnõu teksti koostamisel, kui selgub täpsemalt keskkonnahäiringu ja keskkonnariski mõistete paralleelse kasutamise vajadus. Keskkonnariski mõistet on analüüsis soovitatud kasutada tõenäosuse (võimalikkuse) tähenduses keskkonnakahju tekkimiseks. Seejuures ei hõlma mõiste sedavõrd väheolulise kahju tekkimist, mille ärahoidmiseks puudub avalikul võimul vajadus sekkuda. Riski suurus sõltub kahju tekkimise tõenäosusest ning selle suuruse ja olemasolu hindamine on oluline kaalutusargument avaliku võimu teostamisel.

Mõisted 'käitis', 'käitaja', 'saastus' ja 'heide' on Eesti õigusaktides hetkel defineeritud üsna kitsalt, seotult põhiliselt keskkonnakompleksluba vajavate ettevõtetega, kuigi neid mõisteid kasutatakse

keskkonnaseadustes laiemalt ka tähenduses, mida ei hõlma saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli seaduses antud määratlused. Samas esineb ka paralleelmõistete kasutamist sama sisuga terminite puhul ning mitmetimõistmist. Kindlasti on otstarbekas anda kavandatava keskkonnaseadustiku üldosas definitsioonid, mis üldistaksid need mõisted kõigile keskkonnavaldkondadele ning kaotaksid ära kirjeldatud ebakõlad.

### Keskkonnaõiguse põhimõtted ja põhikohustused

Keskkonnaõiguse põhimõtted on sätestatud esmakordselt Eesti keskkonnaõiguses. Eelnõu ei piirdu vaid põhimõtete lihtsa nimetamisega, vaid annab ka lühikokkuvõtte nende põhimõtete sisust.

Eelnõus sätestatakse – keskkonna kõrgtasemelise ja kompleksse kaitse põhimõte, keskkonnaohtude vältimise põhimõte ja keskkonnariskide vastu ettevaatusabinõude rakendamise põhimõte (ettevaatuspõhimõtte), saastaja maksab põhimõte ja koostööpõhimõte.

Töögrupp lähtub sellest, et vältimise ja ettevaatuspõhimõtet on võimalik eristada. Vältimise printsiibi ja ettevaatusprintsiibi eristamine on oluline, kuna nende printsiipide rakendamisel lähtutakse erinevatest põhimõtetest. Vältimise printsiibi rakendamine on sirgjoonelisem, kui ettevaatusprintsiibi elluviimine. Viimane peab toimuma paindlikult. Vältimisprintsiibi rakendamisel on muudel kaalutlustel ja tulude kulude hindamisel tunduvalt väiksem kaal. Kui on tegemist selge ohuga prioriteetsele hüvele, peab seda vältima ükskõik millise hinna eest. Selliseks hüveks on eelkõige inimestervis. Riskide (ebakindlate ohtude) korral rakendub ettevaatusprintsiip ja kontrollimeetmete valikul on vaja enam arvesse võtta muid kaalutlusi, sealhulgas sotsiaalseid ja majanduslikke. Kulude ja tulude kaalumine on ettevaatusprintsiibi puhul samuti suurema tähtsusega.

Loodusressursside säästliku kasutamise tagamiseks sätestatakse loodusvarade aastaste kasutusmäärade kinnitamise põhimõte.

Eesti kehtiva õiguse ja võrreldavate riikide seaduste regulatsioonide pinnalt võiks tuua keskkonnaseadustiku üldosasse järgmised igaühekohustused:

- Informeeritus tegevuse keskkonnamõjust;
- Üldine keskkonna alane hoolsuskohustus, sh keeld keskkonnale kahju tekitada, keskkonda saastada või keskkonnaohtu põhjustada (vältimine), samuti kohustus tekkinud keskkonnahäiringut vähendada mõistlikkuse piires (vähendamine);
- Kohustus teavitada pädevat asutust keskkonnasaastusest või keskkonnaohust;
- AÕS-i kahjuliku mõjutuse talumiskohustuse täpsustamine.



## Isikute õigused ja valitsusvälised organisatsioonid

Füüsiliste isikute keskkonnalaste õiguste osa analüüsist ilmsed järgmised põhiprobleemid ning pakuti välja järgmised lahendused:

- Kuigi kohtupraktikas on tunnustatud keskkonnapõhiõiguse kui subjektiivse materiaalõiguse olemasolu pole selge, mis on selle õiguse ulatus (st mis on keskkond selle õiguse kontekstis?), milline on nõutav kvaliteedistandard ning milline peab olema isiku seos probleemiga. Lähtuda tuleks põhimõttest, et õigus on avar ning hõlmab igasuguse elukeskkonna kui füüsilise välisruumi. Kvaliteedistandard tuleks määratleda eriosa regulatsiooni kaudu. Isiku seos probleemiga peaks seisnema olulises ja reaalses puutumuses, mis põhineb eelkõige negatiivselt mõjutatud keskkonnaosa tegelikul kasutusel. Isik peab mõistliku tõendamiskoormuse piires näitama, milles seisneb keskkonna negatiivne mõjutatus ja tema puutumus sellega. Selgusetuse korral tuleks eeldada mõjutatust ja puutumust. Üldiste huvide kaitse peaks olema suunatud keskkonnaorganisatsioonidele.
- Keskkonnateabe regulatsioonis ei ole olulisi puudusi. Täpsustada tuleks äri- ja tööstussaladuse mõisteid ning sätestada norm, mis kohustab haldusorganeid koguma nende tööks vajalikku keskkonnainfot viisil, mis võimaldab selle hilisemat aktiivset ja süsteemset üldsusele kättesaadavaks tegemist, eelkõige läbi interneti, lähtuvalt üldsuse vajadustest.
- Keskkonnaotsuste menetluse kaasamisregulatsiooni põhiprobleemideks on: regulatsiooni tarbetud kordused ja põhjendamata erisused, ebajärjekindel mõistekasutus, avatud menetluse liiga ulatuslik rakendamine, vähene teavitamine ja segadus avaliku väljapaneku ning arutelu vahekorra osas. Vastavalt on ettepanekud: ühtlustada kaasamise nõuded ja mõistekasutus, loobuda avatud menetlusest loa väheolulisel muutmisel, samuti näha ette erandid avatud menetlusest juhtudeks, kus üldsusel tõenäoliselt menetluse vastu huvi puudub. Teavitamise osas on ettepanek sätestada üldnorm, mis kohustab teavitamisviisi, aja ja koha valikul arvestama avalikkuse eeldatavat huvitatust otsustatavast küsimusest ning võimalusel täpsustada menetlusregulatsioonides nende isikute ringi, keda antud menetlusse tuleks kaasata. Avaliku väljapaneku ja arutelu osas tuleks lähtuda põhimõttest et avalik arutelu on väljapaneku ajal esitatud ettepanekute ja vastuväidete arutamiseks.
- Juurdepääs õigusemõistmisele probleemideks on kaebeõiguse ulatuse ebamäärasus ning vaidemenetluse vähene tõhusus. Ettepanek on kaebeõigus sisustada olulise ja reaalse puutumuse kaudu ning näha ette vaiete läbi vaatamine ministri poolt.
- Igaüheõiguste osas on põhiprobleemiks regulatsiooni killustatus, lünklikus ning ebajärjekindlus. Ettepanek on koondada korrastatud igaüheõigused üldosa seadusesse kolme blokki: õigus viibida võõral maal, sh kasutada teid ning korjata loodussaadusi; õigus kasutada veekogusid ning kohustused igaüheõiguse teostamisel. Olulisimateks muutusteks võrreldes senise regulatsiooniga on loa eeldamine eramaal viibimiseks, seda ka pimedal ajal, ning õigus lühiajaliselt telkida.

VVOde eriõiguste regulatsiooni kehtestamine keskkonnaseadustiku üldosas tähendaks olulist muutust, võrreldes kehtiva seadusandlusega. Regulatsiooni eesmärgiks on tagada VVOde kui keskkonnaasjades avaliku huvi esindajate erilise rolli täitmise võimalused. Selleks kehtestatakse keskkonnaseadustiku üldosas:

- VVOde teavitamise ja osalemise õigused keskkonnaga seotud tegevuslubade menetluses ning kavade ja poliitikate koostamises (regulatsioon kordaks isikute üldõigusi menetluses osalemisel, ent on vajalik VVOde õiguste regulatsiooni terviklikkuse huvides);
- VVOde tunnustamise ja kaebeõiguse kriteeriumid:
  - tegemist on valitsusvälise mittetulundusliku organisatsiooniga;
  - ühenduse eesmärgiks on keskkonnakaitse ning ühendus tegutsev keskkonnakaitse eesmärgil;
  - mittejuriidiliseks isikuks oleva ühenduse puhul esindab ühendus olulise osa kohalike elanike seisukohti;
- VVOde toetamise regulatsioon – kaebeõiguse kriteeriumidele analoogsetele kriteeriumidele vastavate VVOde õigus taotleda riigilt tegevustoetust (võib olla lahendatud ka KS eriosas keskkonnatasude peatükis);
- eriregulatsioon kohtukulude jaotuse osas keskkonnaasjadega seotud vaidlustes selliselt, et pooled kannavad ise oma kulud (v.a. menetlusõiguste kuritarvitamise korral);
- eriregulatsioon seoses õigusabi kättesaadavusega VVOdele (riigi õigusabi seaduses sätestatud toetusmehhanismi laiendamine keskkonnaasjades tasuta õigusabi andvatele mittetulunduslikele organisatsioonidele).

### Keskkonnakaitse planeerimine

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses lähtutakse põhimõttest, et arengukavad on poliitikadokumendid, millel on valdavalt haldusesisene mõju. Keskkonnaseadustiku eriosas võidakse näha ette ka mõju isikute õigustele ja kohustustele. Nagu praegu maapõueseaduses, mille §34 lg 17 näeb ette kaevandamisloa andmisest keeldumise, kui ei ole kinnitatud põlevkivi kasutamise riiklikku arengukava.

Arengukavad oleksid jaotatud kolme kategooriasse:

1. Riigi keskkonnastrateegia (ja tegevuskava), mille eesmärgiks on keskkonna terviklik kõrgtasemeline kaitse, arvestades ka EL ja rahvusvahelisi kohustusi.

2. Keskkonnakaitse valdkondlikud arengukavad (ja tegevuskavad). Siin tuleks lisada, et valdkondlik arengukava koostatakse vähemalt looduskaitse ja metsanduse jne valdkondade arengu kavandamiseks. Täpsustatud nõuded nendele tuleneksid ka eriosast.

3. Nn integratsiooni arengukavad (ja tegevuskavad), mille eesmärgiks on keskkonnakaalutluste lõimimine keskkonnaseisundit mõjutavatesse valdkondadesse. Siingi peaks andma mingi loetelu. Näiteks: arengukava koostatakse (vähemalt) energeetika, transpordi, põllunduse, metsanduse, turismi ning keemia-, ehitusmaterjali- ja toiduainetööstuse arengu suunamiseks.

Arengukavad ei ole õigusaktid ja nende siduvus on pehme – neid võetakse arvesse õigusloomes, planeeringute kehtestamisel ja haldusaktide andmisel. Samas kui arengukava sisaldab täpseid ja määratletud nõudeid (tingimusi) tuleb nende eiramist eraldi põhjendada ja näidata millised on leevendusmeetmed.

Põhitähelepanu tuleks keskkonnaseadustiku üldosa seaduses pöörata arengukavade koostamise avatud menetlusele. Avalik menetlus ja avalikkuse kontroll on kõige efektiivsemad vahendid arengukavade mõju suurendamiseks keskkonnakaitses, kus pikaajaline planeerimine on hädavajalik.

#### Haldusmenetlus

Eelnõu haldusmenetluse peatükis tuleks lähtuda järgmisest struktuurist:

##### 1. jagu – Keskkonnaluba

1. jaotis – Keskkonnaloa mõiste
2. jaotis – Keskkonnaloa taotlusele esitatavad nõuded
3. jaotis – Avatud menetlus
4. jaotis – Keskkonnaloa andmise tingimused ja loale esitatavad nõuded
5. jaotis – Keskkonnaloa muutmine ja kehtetuks tunnistamine
6. jaotis – Keskkonnaloa omaja kohustused

##### 2. jagu – Keskkonnamõju hindamine

1. jaotis – Kavandatava tegevuse KMH
2. jagu – KSH
3. jagu – Natura hindamine

Vajalik on seni eriseadustega ette nähtud keskkonnaressursi kasutamiseks ettenähtud lubade integreerimine üheks keskkonnaloaks, mis hõlmaks vee erikasutusloa ja ajutise vee erikasutusloa, saasteloa, erisaasteloa, jäätmeloa, kiirgustegevusloa ja kaevandamisloa. Integratsioon on eelkõige vormiline (menetlus, loa vormid), mitte sisuline. Selliste integreeritavate lubade osas on eelnõu koostamisel põhjust hinnata, kas mõne kehtivas õiguses ettenähtud loa lisamine sellesse loetellu võiks olla veel põhjendatud, kuid esialgsel hinnangul tuleb asuda seisukohale, et kaitised tavapäraselt enam lisalube ei

vaja ning muud load on kas ühekordsed ega seondu käitise püsiva tegevusega või puudutavad nõudeid spetsiifilistele käitlejatele ega seondu käitisesest lähtuva keskkonnahäiringuga otseselt.

Keskkonnalubade menetluse osas tehtud ettepanekud lähtuvad kehtiva õiguse regulatsioonist, võttes arvesse vajadust nõuete ühetaoliseks sätestamiseks, kui erisused ei ole põhjendatud kasutatava keskkonnaressursi spetsiifikaga. Viimasel juhul on võimalik menetluse reguleerimine osaliselt ka eriseadustega, eeskätt keskkonnavalua taotlusele esitatavate nõuete, loa sisu ja selle andmisest keeldumise aluste osas. Muudatusi tuleks teha avatud menetluse läbiviimise osas, kus sellest teavitamine on praktikas probleemne. Juurde tuleb luua viise teavitamiseks eelkõige veebis ning väljaandes Ametlikud Teadaanded ilmuvate teadete asemel kasutada haldusmenetluse seaduses sätestatud ajalehtedes teabe avaldamist.

Muude keskkonnalubade regulatsiooni lisamine keskkonnaseadustiku üldossa ei ole otstarbekas, sest üldised haldusmenetluse seadusega sätestatud nõuded on eriosa lihtsustamiseks ja ühtlustamiseks piisavad ning muude keskkonnalubade üldosa regulatsiooni lisamine tekitaks pigem põhjendamatu segadust ja keerukust haldusmenetluses. Vajalik ei ole selles peatükis ka keskkonnajärelevalve käigus läbiviidavale haldusmenetlusele nõuete kehtestamine, mis peaks vajadusel aset leidma seadustiku üldosa keskkonnajärelevalve peatükis.

Projektipõhises KMH osas tuleb sätestada KMH eesmärgid, menetlusetapid, menetlusosaliste õigused ja kohustused ning KMH õiguslik tähendus.

KMH aruande heakskiitmine on menetlustoiming. KMH ei ole veel loa andmise protsess, vaid on vahendiks otsuse tegemisel. Loa andmisele on üldosa loamenetluse jaos ja eriosades sätestatud eraldi menetlus. Negatiivne KMH tulemus on kaudselt loa andmisest keeldumise aluseks.

Oluline on, et ühe arendusprojekti jaoks vajaminevate erinevate otsuste jaoks tehakse üks KMH aruanne, et vältida tegevuste killustumist, mis on kahjulik nii arendaja kui keskkonnakaitse seisukohalt. Arendajale on oluline, et tema tegevusi vaadataks tervikuna, ühe projektina. Samuti peab tegevust vaatlema tervikuna keskkonnakaitse seisukohalt, kuna keskkonnas ei ole piire. Arvestades lähtekaalutlustes kirjeldatud „hakitud“ menetluse probleemi ja Euroopa Kohtu seisukohta teha terviklik KMH võimalikult varajases staadiumis, tuleb KMH teha detailplaneeringu menetluse raames kogu kavandatava tegevuse suhtes tervikuna – kõigi aspektide osas.

KMH direktiivi I lisas loetletud tegevuste KMH on kohustuslik ja see nimekiri on KeHJSga üle võetud ning peaks jääma samaks ka keskkonnaseadustikus. KeHJS alusel on kehtestatud VV määrusega direktiivi lisa II tegevuste täpsustatud loetelu ja seaduse § 6 lg-s 3 on sätestatud vastavad kriteeriumid hindamiseks, kas tegevusel on oluline keskkonnamõju. Selles osas regulatsioon muutmist ei vaja peaks nii jääma ka keskkonnaseadustikus. Võib-olla on selles osas vaja teha redaktsioonilisi täpsustusi, kuid see selgub eelnõu väljatöötamise käigus.

KMH menetlus peaks jääma üldjoontes samaks nagu kehtivas KeHJS-s, täpsustada tuleks ettepanekute esitamise korda ja avaliku istungi korraldaja isikut. Avalikkuse ja menetlusosaliste teavitamine tuleks ühtlustada kogu haldusmenetluse peatükis.

Seaduses tuleks panna loa andjale kohustus kaaluda KMH aruandes esitatud tegevuse keskkonnamõju leevendusmeetmeid, kuid see ei peaks olema KMH aruandes sisalduvate meetmete arvestamise kohustus.

Kui vale ekspertarvamuse (sõltumata sellest, kas teadvalt või mitte) tõttu tuleb keskkonnaluba tühistada või oluliselt muuta ja see põhjustab kahju käitajale, siis on riigivastutuse seaduse alusel vastutajaks haldusorgan, kes andis ekslikult loa, kuid riik peaks saama eksperdilt kahju hüvitise tagasi nõuda, kui tõendab ära, et eksimise põhjustas eksperdi valearvamus. Teadvalt vale eksperdiarvamuse andmine tuleks kriminaliseerida analoogiliselt kohtumenetlusele.

KMH erisustes muudatusi ei tule, ehitusprojekti KMH tuleb välja jätta, kui KMH tehakse detailplaneeringule või keskkonnaloale.

Üldosas kehtestatav KSH regulatsioon peaks lähtuma kehtivast KeHJS regulatsioonist, kuna see on asjakohane ja järgib KSH direktiivi nõudeid. Teisiti tuleks reguleerida järgmisi küsimusi:

- KSH kohaldusala seoses planeeringutega – üldjuhul peaks KS üldosa KSH regulatsioon kohalduma ka planeeringutele, ent detailplaneeringute osas tuleks kaaluda KSH asemel KSH erisustega KMH menetluse kohaldamist (välja arvatud kõrgema tasandi planeeringut muutvate detailplaneeringute puhul);
- KSH kohaldusala seoses Natura hindamisega – Natura hindamine tuleks reguleerida eraldi menetlusena haldusmenetluse peatükis;
- KSH integreerimine kava menetlusse – kava ja KSH menetluste ühildamise võimalused tuleks täpsemalt reguleerida;
- Kava kehtestamisest teavitamine – tuleks kehtestada kava kehtestamisest avalikkuse teavitamise kohustus, mis kehtivas regulatsioonis puudub;
- Seiremeetmete kehtestamine – KSH aruande heakskiidus määratavad seiremeetmed ei saa olla siduvad, mistõttu tuleb sätestada seiremeetmete kehtestamine otsustaja poolt;
- Mitmekordse hindamise vältimine – juhul, kui KSH kohustusega kava koostatakse projekti elluviimiseks, millele loa taotlemisel tekib KMH läbiviimise kohustus, tuleks kaaluda KSH ja KMH menetluste ühildamise võimalust või nn integreeritud menetluse osas eriregulatsiooni kehtestamist.

Natura hindamise regulatsioon loodusdirektiivis kujutab endast mitte niivõrd hindamise menetluse regulatsiooni, kui niivõrd hindamise algatamise kriteeriume ning otsustamisel arvesse võtta tulevaid asjaolusid (tegevuse või kava lubamise aluseid). Seega oleks asjakohasem nende sätestamine haldusmenetluse peatükis eraldi osana. Alternatiivseks võimaluseks on sätestada mõjude hindamise erisused (hindamise algatamise kriteeriumid ning hindamisel ala kaitse-eesmärgist lähtumine, hinnangu andmine mõju osas ala terviklikkusele) keskkonnaseadustiku üldosas ning tegevuse või kava lubamise alused (eelkõige loodusdirektiivi art 6 lõikes 4 sätestatud kriteeriumid) keskkonnaseadustiku eriosas looduskaitse peatükis.

#### Tegevused ja tooted

Kehtiv Eesti õigus ei ole toodete ja tegevuste keskkonnamõjuga seonduvate tegurite reguleerimisel rajatud süstemaatilisele lähenemisele toodete kogu olelutsükli (*life-cycle*) jooksul. Keskkonnaseadustiku üldosas tuleb sätestada üldised põhimõtted ja regulatsioon osas, mis käsitleb toodetest tulenevate keskkonna- ja terviseohu vältimiseks rakendatavaid ühiseid meetmeid, eelkõige keeldude ja piirangute osas, kogu keskkonnavaldkonna ulatuses, arvestades EL ühisturu toimimiseks vajalikke reegleid.

Keskkonnaseadustiku üldosas peaks keskkonnaõiguse kõige üldisemate põhimõtete hulgas olema Saksa koodeksi nõu eeskujul toodete materjali- ja energiasäästlikkuse, toodetest (ja nende seotud tegevustest) tuleneva ohu vältimise põhimõtted kogu olelutsükli jooksul ning jäätmetekke vältimise ja vähendamise, sh toodete korduskasutatavuse põhimõte.

Üldosas võiksid olla ka üldised nõuded või põhimõtted keskkonnahoidlike toodete kavandamiseks ja valmistamiseks jäätmeseaduse § 24 eeskujul: võiks sätestada toodete kategoriseerimine nende ohtlike või keskkonnale negatiivset mõju avaldavate omaduste, potentsiaalse riski alusel, nt tuua üldosasse probleemtoote mõiste, või ohtliku toote mõiste, mis oleks aluseks keskkonna ja inimese tervise kaitseks vajalike keeldude ja piirangute rakendamiseks toote olelusringi vältel.

Keskkonnaseadustiku üldosas peaksid olema sätestatud toodetele nõuete, piirangute või keeldude kehtestamise alused, seotult toodete kategoriseerimisega. Oleks otstarbekohane käsitleda üldosas teatud ulatuses integreeritult kemikaale (aineid ja valmistisi) ning tooteid (mis üldjuhul sisaldavad kemikaalide kas oma põhikoostises või saasteainetena). Avada võiks mõned kemikaaliseadusest pärit põhimõisted (ohtlik aine, valmistis jms), mis on kasutusel laiemalt keskkonnaseadustiku eriosades. Ühisturu põhimõtteid arvestades peavad toodete suhtes esitatud keelud ja piirangud olema kindlasti vastavuses EL õigusega.

Otstarbekas oleks tegevuste üldine kategoriseerimine nende keskkonnamõju, -ohu või -riski alusel keskkonnaseadustiku üldosas, et ühtlustada nõudeid, mis sätestatakse tegevustele seadustiku eriosas. Eristada võiks olulise keskkonnamõjuga tegevusi (KMH kohustuslikud), tegevusi, mis vajavad keskkonnalubasid ja muid tegevusi, mis võivad olla seotud kõrgendatud keskkonnariskiga.

Tootjale seatud nõuded ja kohustused sh tootja (laiendatud) vastutuse põhimõtted toote keskkonnamõju vähendamiseks kogu olelusringi vältel võiksid olla toodud seadustiku üldosasse.

Toote tarbimisest tuleneva keskkonnamõju vähendamisele suunavad meetmed peaksid olema sätestatud seadustiku üldosas, sh tootja kohustused teavitada tarbijat tootega seotud võimalikest ohtudest (märgistus, ohutuskaardid jms), toote keskkonnasõbralikkusest või minimaalsest keskkonnamõjust (ökomärgised).

### Keskkonnaseire

Põhilised etteheited kehtivale seiresüsteemile on, et pole piisavalt analüüsitud, mida üldse peaks seirama, kus ja kuidas. Puudub pikaajaline seire vajaduste ja korraldamise kava. Seire tulemused ei ole piisavalt hästi kättesaadavad, seega ka kasutatavad nii teistele asutustele (sh kohalikule omavalitsusele) kui ka avalikkusele. Nende puuduste likvideerimisele ongi suunatud töögrupi ettepanekud.

Põhiosas tuleks jääda praeguse keskkonnaseire seaduse konstruktsiooni juurde, kuid sellesse tuleks lisada hulga uusi elemente.

Seire eesmärkide hulka tuleks lisada avalikkuse kiire ja tõhus teavitamine keskkonnaseisundist ja selle sellistest muutustest, mis võivad kujutada endast ohtu keskkonnale, inimeste tervisele ja heaolule.

Tuleks reguleerida seireprogrammi koostamise perioodilisus, seire allprogrammide loetelu ja ka eesmärgid. Tuleks üldistada allprogrammide vastutavate täitjatega sõlmitavates lepingutes kirjutatud kohustusi ja neist olulisemad võimaluse korral „tuua” seadusesse.

Seire andmete kasutamine. Praegu reguleerib keskkonnaseire seadus keskkonnaohtudest teavitamist. Seda kohustust tuleks täpsustada nii, et võetakse arvesse ettevaatusprintsipi ja tagatakse teavitamine varases staadiumis. Teavitamise kohustus peaks olema senisest laiem ja laienema kõikidele seire teostajatele sealhulgas ka kohalikule omavalitsuse ja ka ettevõtjale.

Seire andmetest avalikkuse teavitamine, siin oleks kaks süsteemi. Üldisest keskkonnaseisundist teavitamine läbi keskkonnaregistri ja perioodiliselt paberkandjal.

Käitaja keskkonnaseire jaguneb vabatahtlikuks ja kohustuslikuks. Seire teostamine on üheks olulisemas keskkonnaloa omaja kohustuseks. Käitaja keskkonnaseire kohustus on seni reguleeritud peamiselt keskkonnaloa kaudu, sellele lisaks tuleks kohustusliku keskkonnaseire puhul seaduse tasandil reguleerida järgnev:

1. Tuleks sätestada keskkonnaloa omaja üldine kohustus teostada seiret oma tegevuse keskkonnamõju kohta (so. seire kohustus, mis kehtib alati kui sellest ei olda vabastatud). Täpsustatud nõuded käitise keskkonnaseire kohta sätestatakse keskkonnaloas.

2. Keskkonnaseire kvaliteedi tagamiseks tuleks sätestada nõue, et käitaja telliks teatud juhtudel mõõtmised ja uuringud atesteeritud proovivõtjatelt ning akrediteeritud katselaboritelt. Kulud kannab seejuures käitaja. Selline säte ka saksa õiguses ja peab tagama keskkonnaseire kvaliteedi.

Kui vabatahtliku keskkonnaseire puhul ohuolukordadest teavitamise käigus käitaja avalikustab oma süüteo, siis ei tohi käitaja poolt esitatud teavet ilma tema nõusolekuta kasutada tema vastu süüteomenetluses.

### Keskkonnainfo ja register

Eestis on keskkonnainfo kogumise, säilitamise, töötlemise ja avalikustamisega seotud probleemid reguleeritud üsna põhjalikult ning on kooskõlas rahvusvaheliste põhimõtetega. Keskkonnaregistri seadus on seejuures ühel kesksel kohal, kuigi selle praktiline rakendamine, eelkõige keskkonnateabe veebipõhine avalikustamine, pole hetkel lõpule viidud. Keskkonnaseadustiku üldosa peaks mitte niivõrd üksikasjalikult reguleerima teabevaldkonda, vaid ühtlustama kõige üldisemad põhimõtted, õigused ja kohustused keskkonnainfo kogumiseks, töötlemiseks, säilitamiseks, kasutamiseks ja avalikustamiseks ning sätestama mõned allpool toodud aspektid, mis vajaksid konkretiseerimist. Täpsem regulatsioon andmete edastamise, üldise keskkonnaregistri ja andmekogude osas valdkonniti peaks jääma seadustiku eriosasse.

Eelnevalt on analüüsitud keskkonnainfo ja -registriga seonduvat Eesti, EL ja liikmesriikide alusel ning on välja toodud võimalikke ettepanekuid seda valdkonda reguleerivate ja olemasolevat õigust täiendavate sätete formuleerimiseks või toomiseks keskkonnaseadustikku üldosasse. Järgnevalt ei anta asjakohaste sätete konkreetseid sõnastusi, mis peaks jääma analüüsi ja seadustiku koostamise järgnevate etappide ülesandeks. Pakutakse välja ettepanekud regulatsiooniks, mis võimaldaksid üldistada ja korrastada olemasolevat.

Üldosas peaks eelkõige kajastama avalikkuse õigust juurdepääsuks keskkonnateabele vastavalt avaliku teabe seaduse, Århusi konventsiooni ja EL keskkonnateabe direktiivi 2003/4/EÜ põhisätetele. Kuigi keskkonnateabe on põhimõtteliselt avalik, peaks seadustiku üldosas peaks olema näidatud, millistel juhtudel võib avalikkuse juurdepääs teatud liiki keskkonnateabele olla piiratud, s.t. täpsustatud avaliku ja ettevõtja konfidentsiaalse info vahekorrad ja konkreetset juhud, mil ametiasutusel on õigus keelduda keskkonnateabe väljastamisest või täielikust avalikustamisest. Hetkel ei nn ärisaladuse või konfidentsiaalse äriteabe mõisted Eesti õigusruumis täpselt määratletud, mis võib ühelt poolt piirata avalikkuse juurdepääsu keskkonnateabele, kuid teiselt poolt võimaldab levitada ettevõtja andmeid, mis võivad mõjutada tema konkurentsitingimusi.

Üldosa võiks sisaldada (teiste riikide eeskujul) Århusi konventsiooni nõuet avaldada regulaarseid üleriigilisi aruandeid keskkonnaseisundi ja keskkonda kahjustavate tegurite kohta, mis on vajalik siseriikliku ja rahvusvahelise avalikkuse järjepidevaks ja süstemaatiliseks teavitamiseks olulisematest keskkonnanäitajatest.



Üldosa peaks sätestama riigi- ja muude avalike asutuste õiguse saada ettevõtjalt või muult juriidiliselt või füüsiliselt isikult keskkonnateavet, mis on seotud tema tegevusega, eelkõige mis käsitleb kõrgendatud riske või ohtusid. Eristama peab regulaarselt edastatavat ja kogutavat infot teatud siseriiklike ja rahvusvaheliste ülesannete ja kohustuste täitmiseks ning võimalust saada olulist teavet ühekordse nõude alusel, kui teave on seotud keskkonnohu vältimise või likvideerimisega või kogu riigi seisukohalt oluliste uuringute teostamisega, sätestades ettevõtjalt saadud teabe konfidentsiaalsuse säilitamise põhimõtted (vt p 1).

Üldosas oleks oluline määratleda keskkonnaregistri staatus, ülesanded ja põhistruktuur ning võimalikud seosed muude keskkonnateavet sisaldavate andmekogudega. Üldosa peaks sätestama ka selle, millise õigusliku tähenduse omandavad keskkonnaregistrisse kantud andmed, milline on andmete keskkonnaregistrisse kandmise eesmärk ja õiguslik tagajärg, vajadusel andmevaldkondade lõikes. Otstarbekas oleks sätestada ühtsed reeglid keskkonnaregistrisse kantavate andmete edastamiseks ja liikumiseks ahelas: otsesene andmetootja või -valdaja – keskkonnaregistrile andmeesitaja – keskkonnaregister.

Eestis kogutav ning keskkonnaregistris või muudes andmekogudes töödeldav ja säilitatav keskkonnateave, selle koosseis ja ulatus, peab tagama riigi kohustuste täitmise rahvusvahelises keskkonnateavevahetuses, eeskätt Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmise ning nõutud andmete edastamise. Vastavate andmete kogumist ja edastamist valdkonniti või andmekogumite lõikes reguleerib keskkonnaseadustiku eriosa. Üldosa peab sätestama milline peab olema riikidevahelises teavevahetuses kasutatavate andmete õiguslik staatus, kehtestama ühtsed lähtealused keskkonnainfo üldistamiseks ja ühtlustamiseks siseriiklikul ja rahvusvahelisel tasandil, silmas pidades samalaadsete andmete või teabe koordineeritud edastamist (välistades andmete lahknemist) väljaspoole Eestit erinevate riigiasutuste poolt (nt Keskkonnaministeerium, Statistikaamet jt).

### Majanduslikud reguleerimisvahendid

Keskkonnatasude regulatsiooni analüüsist ilmnes kaks põhiprobleemi<sup>316</sup>. Esiteks selgus, et detailsed tasumäärad koormavad seaduse teksti. Ettepanek on esitada tasumäärad seaduse lisas. Teiseks ilmnes, et keskkonnatasude olemus ei ole selge. Keskkonnatasudel on nii maksu, riikliku lõivu, kahju hüvitise kui trahvi elemente. Kehtiv õigus käsitab tasu kui loodusvara kasutusõiguse hinda, mida võetakse keskkonnakahju vältimiseks ja vähendamiseks. Sellise määratlusega ei sobi kokku karistusliku iseloomuga kõrgendatud tasumäärad ning loodusvara kasutusõiguse tasu, mille otstarve on säästlikkusele kallutamine ja/või raha kogumine sihtotstarbeliseks kasutuseks<sup>317</sup>. Seonduvaks probleemiks on keskkonnatasudest laekunud raha kasutus, mis osaliselt pole sihtotstarbeline (omavalitsuste eelarvesse laekuv tasu), osaliselt on sihtotstarve määratletud üldiselt (saastetasu ja vee erikasutuse tasu) ning osaliselt on sihtotstarve seotud

<sup>316</sup> Kodifitseerimiskomisjon tegi ülesandeks viia saastetasude regulatsioon eriosasse, üldosas peaks määratlema üksnes saastetasu olemuse. Keskkonnatasusid kasutatakse keskkonnakaitselisel otstarbel, kui eriosas ei sätestata teisiti.

<sup>317</sup> Keskkonnaministeerium ei soovi kaotada kõrgendatud saastetasusid. Nende kriminaalõigusliku iseloomu analüüs tuleb teha eraldi.

valdkonnaga, kus tasu laekus (nn taastuvad loodusvarad: mets, ulukid, kalad). Ettepanekud on järgmised:

- 1) Arvata keskkonnatasude hulgast välja saastetasu kõrgendatud määrad ning kujundada need koos keskkonnakahju taksidega, kas trahvideks või sisulisteks kahju hüvitisteks;
- 2) Määrata keskkonnatasu sihtotstarbeks keskkonnakaitse sõltumata laekumise valdkonnast või sellest, kuhu tasu laekub;
- 3) Täiendada oluliselt keskkonnatasu funktsioonide loetelu, muuhulgas nimetades säästliku kasutuse ergutamist ning raha kogumist sihtotstarbeliseks kasutuseks.

Saastetasu asendamise regulatsioon on kooskõlas EL õigusega, täpsustamist vajavad asendamisest keeldumise alused. Saastetasu asendamise regulatsioon on osa keskkonnatasudest ja peaks olema keskkonnatasude peatükis, seega eriosas.

Ettepanek on keskkonnatoetuste andmise menetlus sätestada keskkonnaseadustiku eriosas, kuna sisaldab detailseid üldosasse sobimatuid õigusnorme. Tegemist on küll valdkondade ülese teemaga, kuid oma iseärasuste tõttu sobib regulatsioon paremini eriosasse. Üldjoontes võiks toetuste andmise regulatsioon jääda samaks, vaja oleks teha mõningaid seaduse reservatsiooni põhimõttest tulenevaid muudatusi.

#### Järelevalve

Keskkonnajärelevalve peab vaieldamatult kuuluma keskkonnaseadustiku üldosa teemade hulka. Teisiti see olla ei saaks, seda kinnitab ka teiste riikide praktika. Lisaks „õigusele” kuuluda seadustiku üldosa hulka on keskkonnajärelevalve lisaks ka osa riiklikust korra- ja keskkonnakaitse süsteemist kõrvuti muude järelevalveliididega. Küsimus on vaid selle korrektsest toimimisest õiguskorra tagamise vahendina.

Keskkonnajärelevalve on sarnaselt muu riikliku järelevalvega muutumas tänu korra- ja keskkonnaseaduse tulekule. Plaanitav keskkonnaõiguse kodifitseerimine langeb sellega ajaliselt kokku. Seega on võimalik ja ka otstarbekas püüda saavutada korraga mõlemat eesmärki – viia sisse vajalikud muudatused riiklikku keskkonnajärelevalvet puudutavates normides ja integreerida vastav (senini keskkonnajärelevalve seaduses sisaldunud) regulatsioon keskkonnaseadustiku üldossa.

Nagu öeldud, plaanitavad muudatused on seotud eelkõige muudatustega korra- ja keskkonnaseaduses. Korra- ja keskkonnaseaduses on ühtlustatud ja koondatud korra- ja keskkonnakaitseorganite poolt kõige sagedamini rakendatavad ja tüüpilist iseloomu omavad riikliku järelevalve erimeetmed. Tulenevalt korra- ja keskkonnaseaduse eelnõu loogikast peab korra- ja keskkonnakaitseorgan (olenemata sellest, kas selleks on Keskkonnainspeksioon, Veeteede Amet, Taimetoodangu inspeksioon vms) korra- ja keskkonnaseaduses nimetatud meetme rakendamiseks evima pädevust volitusnormi kaudu vastavast valdkondlikust eriseadusest (keskkonnajärelevalve näitel KeJS-st).

Kehtivas keskkonnajärelevalve seaduses sisalduvad sätted, milledes on kirjutatud lahti konkreetse järelevalvemeetme sisu ja selle rakendamise kord, asendatakse keskkonnaseadustiku üldosas viidetega

korraaitseaduses sätestatud vastavatele järelevalvemeetmetele. Vajaduse korral lisatakse meetmete rakendamise erisused tulenevalt keskkonnajärelevalve eripärast.

Muudatused keskkonnajärelevalvet puudutavas regulatsioonis viiakse läbi olemasoleva keskkonnajärelevalve seaduse analüüsi põhjal lähtudes korraaitseõiguse reformi ühest eesmärgist – eriseaduste regulatsioonimahu vähendamine ja korraaitseadust arvestades tarbetu dubleerimise ärahoidmine. Viidatud eesmärk on töögrupi hinnangul saavutatav.

### Keskkonnastutus

Avalik-õigusliku keskkonnastutust reguleerib hiljuti jõustunud keskkonnastutuse seadus, mis on koostatud EL keskkonnastutuse direktiivi ülevõtmiseks. Samas on keskkonnastutuse seadus mõnevõrra laiem kui keskkonnastutuse direktiiv. Arvestades, et keskkonnastutuse seaduse näol on tegemist uue seadusega ja rakenduspraktika ei ole veel probleeme esile toonud, väga põhimõttelisi muudatusi pole põhjust ettepanekuna esile tuua.

Teksti selguse huvides oleks mõistlik mõningad keskkonnastutuse seaduses sätestatud küsimused reguleerida valdkonnaseadustes, säilitades vastutuse põhistruktuurid ühes kohas koos, kuid sätestades valdkonnaspetsiifilisi küsimusi (nt seoses vee või pinnasega) praegusest enam vastavas valdkondlikus osas. Ühtlasi oleks sellisel juhul üldosa muutmata võimalik ka kahju piire nihutada, näiteks kui praktikas peaks ilmne, et kahju mõiste on liialt lai või liialt kitsas.

Keskkonnakahju mõiste sisustamisel oleks mõistlik kasutada versiooni, mida on võimalik laiemalt või kitsamalt sisustades kohaldada, kas kõigile linnudirektiivi või loodusdirektiivi teatud lisades nimetatud I elupaikade suhtes või ainult Natura 2000 alade suhtes. Laiema kohaldamisala andmisel peaks olema ettevaatlik, kuna juba Natura 2000 alasid on Eestis suhteliselt palju ning kohaldamisala laiendamine toob kaasa suuremad halduskulud. Sõltumata sellest, millist õigustehnilist lahendust selleks kasutada, siis lähenemine elupaikadele tekitatud kahjule peaks jääma suures ulatuses siiski Natura 2000 alade keskseks.

Keskkonnastutuse seaduses praegu sätestatud vältimiskohustuse on ilmselt põhjust sätestada universaalsemana. Seetõttu võiks kaaluda vältimiskohustust puudutava osa (osalist) paigutamist keskkonnaseadustiku üldisemate sätete alla (isikute kohustused).

Keskkonnakahju vältimise kui ka heastamise osas on KeVS-s dubleeritud pädeva asutuse õigust rakendada vastavaid meetmeid ise. Need õigused oleks otstarbekas koondada ühte normi.

Rahaliste hüvitiste rakendamine võib teatud juhtudel olla õigustatud ja otstarbekas (nt kõrgendatud saastetasud välisõhku saasteainete viimisel), kuna nendega ei kaasne suuri halduskulusid. Teisalt on rahalised hüvitised Eesti siseriiklikus õiguses omandanud liialt suure osakaalu – need ongi valdavaks kahju hüvitamise viisiks. Rahalised hüvitised ei ole põhjendatud ega läbikaalutud suurusega ning tasutud rahalise hüvitise arvelt ei kõrvaldata tekitatud keskkonnakahju realselt. Seega on rahaline hüvitis muutunud pigem

teatud liiki karistuseks, praktikas nimetataksegi seda sageli trahviks. Eelkõige eriosa väljatöötamisel oleks otstarbekas juhtumid, mil sellised hüvitised rakenduvad, üle vaadata ning osadest üldse loobuda.

Vältimis- ja heastamismeetmete rakendamise ja nende kulude kandmise kohustused on juba keskkonnavastutuse direktiivis eristatud. Kehtiva õigusega võrreldes oleks kulude kandmise kohustuse vajalik täpsustada, et kui haldusorgan nõuab isikult vältimis- või heastamismeetmete rakendamist, kuid isik saab kasutada mõnda vastuväidet (kaitseklauslitest nt loa kaitse), on riik kohustatud isikule kantud kulud hüvitama (arvestades kaitseklauslite erinevat vastutust piiravat toimet).

Mõnikord võib olla vajalik rakendada vältimis- ja heastamismeetmeid kolmanda isiku maal. Vajalik oleks sätestada vastav maaomaniku talumiskohustus. Lisanduvalt talumiskohustusega on ilmselt maaomanikule vajalik anda nõudeõigus heastamismeetmete rakendamisest tekkiva kahju hüvitamiseks (nt kahju, mis seisneb selles, et maaomanik ei saa kinnistut heastamismeetmete tõttu teatud viisil mingi aja kasutada).

Keskkonnavastutuse seadusest tulenev vastutus on mõeldud eelkõige tegelemaks suuremat laadi kahjustustega. Lisaks sellele peaks pädeval keskkonnaasutusel aga olema võimalik väiksema kahjustuse põhjustajat kohustada näiteks tekkinud saastus koristada. Kuigi selliseid võimalusi saab ette näha ka eriosas, oleks otstarbekas sätestada üldosas üldine norm, millest tuleneva vastutuse (meetmete) ulatust saab vajadusel täpsustada eriosas.

Kui keskkonnakasutamise või –saastamisega tekitatakse kahju isiku tervisele või varale, rakendub tsiviilvastutus. Ulatuslikku kohtupraktikat selles valdkonnas ei ole. Samas, eelkõige põhjusel, et Eestis on kehtiv üldine riskivastutus suurema ohu allika valdajale ja spetsiifiliselt ka ohtliku ehitise omanikule, ei tohiks ohtlike käitiste poolt tekitatud kahju hüvitamise nõudmine kannatanule ülemäära keeruline olla. Riskivastutuseks ei ole vajalik eraldi tõendada õigusvastasust ning süü puudumine vastutusest ei vabasta. Samuti annavad ohtliku ehitise omaniku vastutust reguleerivad sätted ka teatud leevendust põhjusliku seose tõendamisel. Seega ei ole ulatuslikke muudatusi põhjust ette näha. Peamise ettepanekuna võiks välja tuua ökoloogilise seisundi taastamiseks tegelikult kantud mõistlike heastamiskulude hüvitamise nõude võimaldamist.

## KASUTAUD LÜHENDID

A2J	kohtusse pöördumine (inglk lühend)
AÕS	asjaõigusseadus
BGB	Saksa tsiviilkoodeks (sks k levinud lühend)
EK	Euroopa Komisjon
EKO	Eesti Keskkonnaühenduste Koda
EL	Euroopa Liit
EV	Eesti Vabariik
EÜ	Euroopa Ühendus
GMO	geneetiliselt muundatud organism(id)
HKMS	halduskohtumenetluse seadustik
HMS	haldusmenetluse seadus
IPP	integreeritud tootepoliitika (inglk levinud lühend)
IPPC	saastuse kompleksne vältimine ja kontrollimine (inglk levinud lühend)
JäätS	jäätmeseadus
KarS	karistusseadustik
KeHJS	keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
KeJS	keskkonnajärelevalve seadus
KeTS	keskkonnatasude seadus
KIK	Keskkonnainvesteeringute Keskus
KiS	kiirgusseadus
KKM	Keskkonnaministeerium
KKS	keskkonnakaitse/korralduse seadus
KMH	keskkonnamõju hindamine
KS	keskkonnaseadustik
KSH	keskkonnamõju strateegiline hindamine
KeVS	keskkonnavastutuse seadus
Linnudirektiiv	Nõukogu direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta
LKS	looduskaitse seadus
Loodusdirektiiv	Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta
MaaPS	maapõueseadus
MTÜ	mittetulundusühing
OECD	Majandusliku Arengu ja Koostöö Organisatsioon (inglk levinud lühend)
PlanS	planeerimisseadus
PS	põhiseadus
RKEK	Riigikohtu Erikogu
RKHK	Riigikohtu Halduskolleegium
RKTsK	Riigikohtu Tsiviilkolleegium

SA	sihtasutus
SE	seaduse eelnõu
SKVKS	saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus
TlnRingKo	Tallinna Ringkonnakohus
TrtHKo	Tartu Halduskohus
TsÜS	tsiviilseadustiku üldosa seadus
VeeS	veeseadus
VV määrus	Vabariigi Valitsuse 8. aprilli 2005. a määrus nr 69 "Kaitstava loodusobjekti või muu linnu- ja imetajaliigi isendi hävitamise või kahjustamisega tekitatud keskkonnakahju hüvitamise kord ja hüvitise määrad"
VVO	valitsusväline organisatsioon
VÕKS	välisõhu kaitse seadus
VÕS	võlaõigusseadus

# KASUTATUD MATERJALID

## *Kasutatud kirjandus*

1. H. L. Brown. Expanding the Effectiveness of the European Union's Environmental Impact Assessment Law. HeinOnline – 20 B C Int 313. 1997.
2. A Comparative Study of Nordic EIA Systems – Similarities and Differences in National Implementation. Ed by Hólmfríður Bjarnadóttir. Stockholm: Nordregio 2001.
3. K. Geiser. Preface. Establishing a general duty of precaution in environmental protection policies in the United States. Protecting the Public Health and the Environment. Implementing the Precautionary Principle. Edited by C. Raffensperger and J. A. Tickner. Island Press Washington D.C 1999.
4. A. Kiss, D. Shelton. Manual of European Environmental Law. Second edition. Grotius Publications. Cambridge University Press 1997.
5. J. Klarer *et al.* Puhtam keskkond ja tulusam majandus – majandushoobade potentsiaal keskkonnaseisundi parandamiseks ja säästva arengu tagamiseks üleminekumajandusega riikides. Kesk- ja Ida-euroopa Regionaalne Keskkonnakeskus, Szentendre 1999.
6. L. Krämer. EC Environmental Law. London Sweet & Maxwell 2007.
7. V. Lahtvee *et al.* Ülevaade Euroopa Liidu riikides läbi viidud rohelise maksureformi tulemustest. SEI väljanne nr 8. Tallinn 2005.
8. M.-L. Larsson. The Law of Environmental Damage; Liability and Reparation. The Hague: Kluwer Law International 1999.
9. E. Lopman. Rahvusvahelise keskkonnaõiguse printsiibid. Kursusetöö. Juhendaja: T. Kerikmäe. Tartu 1998.
10. E. Lopman. Keskkonnakahju mõiste ja keskkonnakahju heastamine. Magistritöö (juhendaja *Dr. lur.* H. Veinla). Tallinn/Tartu 2006.
11. M. C. Maffei. Evolving trends in the International Protection of Species. German Yearbook of International Law. Vol 36 1993.
12. M. O'Brien. Alternatives assessment: part of operationalizing and institutionalizing the precautionary principle. Protecting the Public Health and the Environment. Implementing the Precautionary Principle. Edited by C. Raffensperger and J. A. Tickner. Island Press Washington D.C 1999.
13. W. Pfennigstorf. How to Deal with Damage to Natural Resources: Solutions in the German Environmental Liability Act of 1990. – P. Wetterstein (ed). Harm to the Environment: The Right to Compensation and the Assessment of Damages.
14. I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktori väitekirj. Juhendaja: Knd prof Kalle Merusk. Tartu Ülikooli Kirjastus 2006.
15. Planeerimiseseaduse ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi vastavus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivile 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Advokaadibüroo Raidla & Partners, 2005.
16. P. Pärna. Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2004.

17. K. Relve. Kas loodusel võib olla iseväärtus. Keskkonnaeetikast säästva ühiskonna eetikani, koost. A. Oja. Tallinn: Säästva Eesti Instituut 2003, lk 30-37.
18. K. Relve. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajana: kas iga ühenduse õigus või valitute privileeg? *Juridica* 2007/10.
19. Dr H. Schlemminger. Dr. Claus-Peter Martens. German Environmental Law for Practitioners. Second Edition. Kluwer Law International.
20. W. Sheate *et al.* The Relationship between the EIA and SEA Directives. Final Report to the European Commission. Imperial College. London. August 2005. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final\\_report\\_0508.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final_report_0508.pdf)
21. H. Veinla. Sissejuhatus keskkonnaõigusesse. Juura, Õigusteabe AS 1998.
22. H. Veinla. Keskkonnamõju hindamine kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. *Juridica* 2006/10.
23. H. Veinla. Keskkonnaõigus. Tallinn 2005.
24. K. Vaarmari. Keskkonnaalane subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas – *Juridica* 2007/7.

### **Veebimaterjalid**

1. Arhusi konventsiooni Komitee 16.06.2006 soovitusel seoses pöördumisega ACCC/C/2005/11. Arvutivõrgus: <http://www.unece.org/env/documents/2006/pp/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2.e.pdf>
2. Arhusi konventsiooni rakendamise aruanded aastast 2005. Arvutivõrgus: <http://www.unece.org/env/pp/reports%20implementation.htm>
3. Commission's Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923\\_sea\\_guidance.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf)
4. Environmental Liability Directive. Consultation on options for implementing the Environmental Liability Directive. Defra, November 2006. Arvutivõrgus: [http://www.eulaw.soton.ac.uk/elpub/Defra\\_Nov06\\_full\\_consultation\\_envliabdir.pdf](http://www.eulaw.soton.ac.uk/elpub/Defra_Nov06_full_consultation_envliabdir.pdf) 17.01.2008
5. Environmental Liability Directive. Screening Regulatory Impact Analysis. Environment Policy Section, Department of the Environment, Heritage and Local Government, July 2007. Arvutivõrgus: <http://www.envron.ie/en/Environment/EnvironmentalLiabilityDirectiveConsultationProcess/>
6. Everyman's right in Finland. *Public access to the countryside: rights and responsibilities*. The Finnish Ministry of the Environment. Helsinki 2007. Arvutivõrgus: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=25603&lan=en>
7. Huvirühmade ja avalikkuse kaasamiskava koostamise juhised strateegiliste arengukavade ning õigusaktide eelnõude ettevalmistajatele riigiasutustes. Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=95510/Kaasamiskava+koostamise+juhised.pdf>
8. *Kaasamise hea tava* lisa: 14.10.2006. Huvirühmade ja avalikkuse kaasamiskava koostamise juhised strateegiliste arengukavade ning õigusaktide eelnõude ettevalmistajatele riigiasutustes Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=95510/Kaasamiskava+koostamise+juhised.pdf> (16.01.08)



9. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni rakendamise aruanne Eesti Vabariigis. Keskkonnaministeerium, 2007. Arvutivõrgus:  
<http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=689728/Arhus+raport+161007.doc>
10. Keskkonnaministri 26.02.2007. a käskkiri nr 218. Arvutivõrgus: [http://www.envir.ee/375010\\_19.01.2008](http://www.envir.ee/375010_19.01.2008).
11. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu. Arvutivõrgus:  
[http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC\\_ELEHT=205563&did=205555&kkring=205563&ver=&nr=1](http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_ELEHT=205563&did=205555&kkring=205563&ver=&nr=1) 16.01.2008.
12. Korrakaitse seaduse eelnõu. Arvutivõrgus:  
[http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_ooc\\_file&op=emsplain&content\\_type=text/html&file\\_id=93822](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=text/html&file_id=93822), 20.01.2008
13. Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3)) Country report for the Netherlands Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study\\_access.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm)
14. OECF/EEA andmebaas keskkonnapoliitika ja loodusressursside majandamise instrumentide kohta. Arvutivõrgus: <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm>
15. Research Paper. 00/31 The *Countryside and Rights of Way Bill* – Access and Rights of Way Bill 78 of 1999-2000, lk 12 Arvutivõrgus: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp00-031.pdf>
16. Riigikontrolli kontrolliaruanne nr OSIV-2-1.4/07/23 18.05.2007. Arvutivõrgus:  
[http://www.riigikontroll.ee/fake\\_index.php?lang=et&uri=%2Faudit.php%3Fdokument%3D800](http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Faudit.php%3Fdokument%3D800)
17. S. Stec, S. Casey-Lefkowitz. The UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters – an Implementation Guide. United Nations – Geneva and New York. 2000. Arvutivõrgus: <http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf>
18. Summary report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters. Milieu Ltd, 2007. Arvutivõrgus kättesaadav:  
[http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study\\_access.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm)
19. E. Reh binder. Implementation of the Environmental Liability Directive in Germany. Arvutivõrgus:  
<http://www.soton.ac.uk/law/research/europelaw/seminareuenvliability07/Implementation%20of%20the%20Environmental%20Liability%20Directive%20in%20Germany.pdf>
20. The Relationship between the EIA and SEA Directives. Imperial College London, 2005. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final\\_report\\_0508.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final_report_0508.pdf)
21. Riigiabi käsiraamat. Arvutivõrgus: <http://www.fin.ee/?id=12437> 19.01.2008.
22. Rootsi keskkonnakoodeksi seletuskirja resümees. Arvutivõrgusnetis:  
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/22847> 8.01.2008.
22. Rootsi keskkonnakoodeksi seletuskirja resümees. Arvutivõrgus:  
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2023/a/20549> 8.01.2008.
23. UNECE. Synthesis Report on the Status of Implementation of the Convention. ECE/MP.PP/2005/18. 12 April 2005. Arvutivõrgus: <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.18.e.pdf>

24. Summary report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters. Milieu Ltd, 2007. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study\\_access.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm) (31.12.07)
25. Vabatahtlikud keskkonnakaitse lepingud. Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/615>
26. Õiguskantsleri 2006. a tegevuse ülevaade. Tallinn, 2007. Arvutivõrgus: [http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/\\_levaade\\_2006\\_e\\_k\\_L\\_PLIK.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/_levaade_2006_e_k_L_PLIK.pdf)
27. Üldsuse ning huvirühmade kaasamise põhimõtted Keskkonnaministeriumis. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=95508/KeM\\_Osapoolte+kaasamisphimotted\\_20X05pro5.pdf](http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=95508/KeM_Osapoolte+kaasamisphimotted_20X05pro5.pdf)

## **Kasutatud normatiivaktid**

### Rahvusvaheline õigus

1. Ameerika inimõiguste konventsiooni San Salvadori protokoll Arvutivõrgus: <http://www.worldpolicy.org/projects/globalrights/treaties/achr-esc.html> (20.01.2008)
2. Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon (RT II 1994, 13, 41)
3. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioon. Arvutivõrgus: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1125B8C7-01C2-46CD-BE4C-37EACCFDFFC1/0/EstonianEstonien.pdf>
4. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (RT II 2001, 18, 89)
5. Piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsioon (RT II 2000, 28, 169)
6. Piiriülese õhusaaste kauglevi konventsioon (RT II 2000, 4, 25)
7. Saasteainete heitkoguste ja ülekanderegistrite protokoll (*Pollutant Release and Transfer Registers, PRTR*). Arvutivõrgus: <http://www.unece.org/env/pp/prtr/docs/>

### EL õigus

Euroopa Ühenduse asutamisleping. Arvutivõrgus:

[http://www.legaltext.ee/en/lingid/EY\\_ASUTAMISLEPING.htm](http://www.legaltext.ee/en/lingid/EY_ASUTAMISLEPING.htm) 05.01.2008.

### Direktiivid

1. Nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ, 27. juuli 1976, liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta seoses teatavate ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piirangutega. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0769:EN:NOT>
2. EÜ nõukogu direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1979:103:0001:005:ET:HTML> 19.01.2008
3. Nõukogu direktiiv 27. juunist 1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (85/337/EMÜ), mida on muudetud Nõukogu direktiiviga 97/11/EÜ, 3. märtsist 1997 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2003/35/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide

- keskkonnamõju hindamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/et/consleg/1985/L/01985L0337-20030625-et.pdf> 03.01.2008.
4. Directive 88/609/EEC of 24 November 1988 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants, *Official Journal L 336*, 07/12/1988 P. 0001 – 0013
  5. Nõukogu direktiiv 91/157/EMÜ, 18. märts 1991, teatavaid ohtlikke aineid sisaldavate patareide ja akude kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0157:EN:NOT>
  6. Nõukogu direktiiv 91/676/EEC, 12. detsember 1991, veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0676:EN:NOT>
  7. Nõukogu direktiiv 91/692/EMÜ, 23. detsember 1991, teatavate keskkonnaalaste direktiivide rakendamise aruannete ühtlustamise ja ratsionaliseerimise kohta, mis sätestas põhiliste keskkonnadirektiivide täitmise aruannete ühtse regulaarsuse vastavalt Komisjoni kehtestatud vormidele või küsimustikele. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0692:EN:NOT>
  8. Council Directive 96/62/EC on ambient air quality assessment and management. — OJ, 1996, L296.
  9. Nõukogu direktiiv 96/61/EÜ, 24. september 1996, saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0061:EN:NOT>
  10. Nõukogu direktiiv 94/67/EÜ, 16. detsember 1994, ohtlike jäätmete põletamise kohta (kehtetu seoses direktiivi 2000/76/EÜ jõustumisega). Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1994:365:0034:012:ET:HTML>
  11. Nõukogu direktiiv 96/59/EÜ, 16. september 1996, polüklooritud bifenüülide ja polüklooritud terfenüülide (PCB/PCT) kõrvaldamise kohta <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0059:EN:NOT>
  12. Nõukogu direktiiv 96/62/EÜ, 27. september 1996, välisõhu kvaliteedi hindamise ja juhtimise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0062:EN:NOT>
  13. Nõukogu direktiiv 96/82/EÜ, 9. detsember 1996, ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0082:EN:NOT>
  14. Nõukogu direktiiv 1999/31/EÜ, 26. aprill 1999, prügilate kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0031:EN:NOT>
  15. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/45/EÜ, 31. mai 1999, ohtlike preparaatide klassifitseerimist, pakendamist ja märgistamist käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0045:EN:NOT>
  16. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2000/53/EÜ, 18. september 2000, kasutuselt kõrvaldatud sõidukite kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0053:EN:NOT>

17. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT>
18. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/76/EÜ, 4. detsember 2000, jäätmete põletamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0076:EN:NOT>
19. Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council on the deliberate release into the environment of genetically modified organism. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0018:ET:HTML>
20. Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0042:EN:HTML>
21. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/80/EÜ, 23. oktoober 2001, teatavate suurtest põletusseadmetest õhku eralduvate saasteainete piiramise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0080:EN:NOT>
22. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/81/EÜ, 23. oktoober 2001, teatavate õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0081:ET:HTML>
23. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/95/EÜ, 27. jaanuar 2003, teatavate ohtlike ainete kasutamise piiramise kohta elektri- ja elektroonikaseadmetes. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0095:EN:NOT>
24. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/96/EÜ, 27. jaanuar 2003, elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0096:EN:NOT>
25. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/4/EÜ, 28.01.2003. keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0004:EN:NOT>
26. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0035:ET:NOT>
27. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/87/EÜ, 13. oktoober 2003, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0087:EN:NOT>
28. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0035:EN:NOT>
29. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/11/EÜ, 15. veebruar 2006, teatavate ühenduse veekeskkonda lastavate ohtlike ainete põhjustatava saaste kohta (Kodifitseeritud versioon). Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:064:0052:01:ET:HTML>

30. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/21/EÜ, 15. märts 2006, kaevandustööstuse jäätmete käitlemise ja direktiivi 2004/35/EÜ muutmise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0021:EN:NOT>
31. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/66/EÜ, 6. september 2006, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 91/157/EMÜ EMPs kohaldatav tekst. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0066:EN:NOT>

#### Määrused

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2150/2002, 25. november 2002, jäätmetatistika kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R2150:EN:NOT>
2. Parlamendi ja EL Nõukogu määrus 304/2003/EÜ ohtlike kemikaalide eksportimise ja importimise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0304:EN:NOT>
3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 166/2006, 18. jaanuar 2006, mis käsitleb Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegistri loomist ning millega muudetakse nõukogu direktiive 91/689/EMÜ ja 96/61/EÜ. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0166:EN:NOT>
4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 842/2006, 17. mai 2006, teatavate fluooritud kasvuhoonegaaside kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0842:EN:NOT>
5. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 1367/2006, keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:264:0013:01:ET:HTML>
6. Komisjoni määrus (EÜ) nr 1628/2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:302:0029:01:ET:HTML> 19.01.2008.
7. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 1907/2006, 18. detsember 2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH). Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1907:EN:NOT>

#### Otsused

1. Nõukogu otsus 76/161/EMÜ, 8. detsember 1975, millega kehtestatakse ühenduse keskkonnateabe allikate registri loomise ja pideva ajakohastamise ühine kord. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976D0161:EN:NOT>
2. Nõukogu otsus 77/795/EMÜ, 12. detsember 1977, millega kehtestatakse ühenduses mageda pinnavee kvaliteedi alase teabevahetuse ühine kord. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31977D0795:EN:NOT>

3. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 2367/2002/EÜ, 16. detsember 2002, tegevusaastate 2003.-2007. kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D2367:ET:NOT>
4. Komisjoni otsus 2004/204/EÜ, 23. veebruar 2004, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2001/18/EÜ ette nähtud GMOde geneetiliste modifikatsioonide alase teabe registreerimiseks vajalike registrite kasutamise üksikasjalik kord. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0204:EN:NOT>
5. Komisjoni otsus 2005/270/EÜ, 22. märts 2005, millega vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta kehtestatakse andmebaasisüsteemi vormid. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005D0270:ET:NOT>
6. Komisjoni otsus 2005/293/EÜ, 1. aprill 2005, milles sätestatakse kasutuselt kõrvaldatud sõidukeid käsitlevas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2000/53/EÜ seoses korduvkasutusega/taaskasutusega ja korduvkasutusega/ringlussevõetuga ettenähtud eesmärkide järelevalve üksikasjalikud eeskirjad. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005D0293:ET:NOT>
7. Komisjoni otsus 2005/369/EÜ, 3. mai 2005, millega kehtestatakse eeskirjad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2002/96/EÜ (elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete kohta) järgimise kontrollimiseks liikmesriikides ja kõnealuse direktiiviga ettenähtud andmete esitamise viis. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005D0369:ET:NOT>
8. Nõukogu otsus 2006/61/ET, 2. detsember 2005, mis käsitleb ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni saasteainete heite- ja ülekanaleregistrite protokollisõlmimist Euroopa Ühenduse nimel. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0061:EN:NOT>

#### Muud dokumendid

1. Euroopa Liidu kuues keskkonnategevusprogramm. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D1600:EN:NOT>
2. Komisjoni teatis Nõukogule ja Euroopa Parlamendile terviklikust tootepoliitikast ja olusringipõhisest mõtteviisist. Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003\\_0302en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0302en01.pdf)
3. Regionaalabi kaart 2007—2013. (2006 C 286/04) Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:286:0005:0006:ET:PDF> 19.01.2008.

#### Teiste riikide normatiivaktid

1. Act on Environmental Protection (Leedu keskkonnakaitse seadus). 1992. Arvutivõrgus: <http://www.eel.nl/documents/Lithuania/Law%20on%20Environmental%20Protection.pdf>
2. Act on Environmental Protection (Läti keskkonnakaitse seadus). 2006. Arvutivõrgus: <http://www.ttc.lv/?id=50>



3. Act of 9 May 2003 No.31 relating to the right to environmental information and public participation in decision-making processes relating to the environment. Norra. Arvutivõrgus:  
<http://www.regjeringen.no/en/doc/Laws/Acts/Environmental-Information-Act.html?id=173247>
4. Act on the Openness of Government Activities (621/1999). Soome. Arvutivõrgus:  
<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621.pdf>
5. Bürgerliches Gesetzbuch (Saksa tsiviilseadustik). 1896. Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bgb/gesamt.pdf>
6. Consolidated Environmental Protection Act (Taani keskkonnakaitse seadus). 1998. Arvutivõrgus:  
<http://glwww.mst.dk/homepage/>
7. The Constitution of the Republic of Slovenia. Official Gazette RS, Nos. 33/91-I, 42/97, 66/2000 and 24/03 Arvutivõrgus:  
<http://www.legislationline.org/upload/legislations/49/34/11e1c40ff94b9375be9647323330.htm>
8. The Constitution of the Portuguese Republic. Arvutivõrgus:  
[http://www.parlamento.pt/ingles/cons\\_leg/Constitution\\_VII\\_revisao\\_definitive.pdf](http://www.parlamento.pt/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf)
9. The Constitution of Hungary. Arvutivõrgus:  
<http://www.legislationline.org/upload/legislations/cd/86/39b1e5cc4b9b9b6a97c2830f3608.htm>
10. Environmental Code (Umweltgesetzbuch – UGB). Draft. Ministry of Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety of the Federal Republic of Germany. Prepared by the Independent Expert Commission on the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety of the Federal Republic of Germany. Duncker & Humblot GmbH, Berlin. 1998.
11. Environmental Code (Prantsuse keskkonnakoodeks). 2002. Arvutivõrgus:  
<http://195.83.177.9/code/liste.phtml?lang=uk&c=40>
12. Environmental Code (Rootsi keskkonnakoodeks). 1999. Arvutivõrgus:  
<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/28/47/385ef12a.pdf> .
13. Environmental Management Act (Hollandi keskkonnakorralduse seadus). 2004. Arvutivõrgus:  
<http://www.eel.nl/documents/EnvironmentalManagementActMay2004.pdf>
14. Environmental Protection Act (Sloveenia keskkonnakaitse seadus). Arvutivõrgus:  
[http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/en/zvo\\_s.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/en/zvo_s.pdf) (20.01.2008).
15. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege. Saksamaa. Arvutivõrgus: [http://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg\\_2002/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2002/index.html)
16. Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge. Arvutivõrgus: <http://bundesrecht.juris.de/bimschg/>
17. Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft. Saksamaa. Arvutivõrgus:  
<http://www.gesetze-im-internet.de/bwaldg/index.html>
18. Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG]. Arvutivõrgus:  
<http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/oeffentlichkeitsbeteiligungsgesetz.pdf>
19. Hungarian Act LIII of 1995 on the General Rules of Environmental Protection. Arvutivõrgus:  
<http://www.eel.nl/documents/HUN/Hungary.htm>

20. National Environmental Management Act, South-African Republic. 1998. Arvutivõrgus:  
<http://www.elaw.org/resources/text.asp?id=797>
21. The Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000 Statutory Instrument 2000 No. 1973. Arvutivõrgus: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2000/20001973.htm>
22. Umweltgesetzbuch (UGB) Erstes Buch (I) - Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht – Entwurf. Bonn/Berlin, den 19.11.2007. Arvutivõrgus:  
[http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1\\_allgem\\_vorschriften.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1_allgem_vorschriften.pdf)
23. Umweltinformationsgesetz vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704). Arvutivõrgus:  
[http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/uig\\_2005/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/uig_2005/gesamt.pdf)
24. Umweltstatistikgesetz vom 16. August 2005 (BGBl. I S. 2446). Arvutivõrgus: [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ustatg\\_2005/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ustatg_2005/gesamt.pdf)
25. Saksamaa LV keskkonnavastutuse seadus (Umwelthaftungsgesetz). Arvutivõrgus:  
[http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work\\_new/german/case.php?id=1396](http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=1396)
26. Ympäristönsuojelulaki (Soome keskkonnakaitse seadus). 2000. Arvutivõrgus:  
<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2000/en20000086.pdf>

## Eesti õigus

### Seadused

1. Arhiiviseadus RT I 1998, 36/37, 552
2. Asjaõigusseadus ( RT I 1993, 39, 590; 2007, 24, 128)
3. Avaliku teabe seadus (RT I 2000, 92, 597; 2007, 68, 420)
4. Eesti Vabariigi lastekaitse seadus RT 1992, 28, 370
5. Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; 2007, 33, 210)
6. Ehitusseadus (RT I 2002, 47, 297; 2007, 66, 408)
7. Geneetilisel muundatud organismide keskkonda viimise seadus (RT I 2004, 30, 209; 2007, 22, 114)
8. Geneetilisel muundatud mikroorganismide suletud keskkonnas kasutamise seadus (RT I 2001, 97, 603; 2002, 65, 375)
9. Haldusmenetluse seadus (RT I 2001, 58, 354; 2007, 24, 127)
10. Halduskohtumenetluse seadustik (RT I 1999, 31, 425)
11. Jahiseadus (RT I 2002, 41, 252; 2006, 58, 439)
12. Jäätmeseadus (RT I 2004, 9, 52; 2007, 66, 408)
13. Kaevandamise seadus (RT I 2003, 20, 118; 2007, 66, 408)
14. Kalapüügiseadus (RT I 1995, 80, 1384; 2007, 57, 377)
15. Kemikaaliseadus (RT I 1998, 47, 697; 2007, 66, 408)
16. Keskkonnajärelevalve seadus (RT I 2001, 56, 337; 2007, 19, 95)
17. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (RT I 2005, 15, 87; 2007, 25 131)
18. Keskkonnaregistri seadus (RT I 2002, 58, 361; 2006, 58, 439)
19. Keskkonnaseire seadus (RT I 1999, 10, 154; 2005, 29, 214)
20. Keskkonnatasude seadus (RT I 2005, 67, 512; 2007, 45, 319)
21. Keskkonnavastutuse seadus (RT I 2007, 62, 396)



22. Kiirgusseadus (RT I 2004, 26, 173; 2007, 12, 66)
23. Lennundusseadus (RT I 1999, 26, 376; 2007, 12, 66)
24. Liiklusseadus (RT I 2001, 3, 6; 2007, 55, 368)
25. Looduskaitse seadus (RT I 2004, 38, 258)
26. Maapõu seadus (RT I 2004, 84, 572; 2007, 66, 408)
27. Meresõiduohutuse seadus (RT I 2002, 1, 1; 2006, 21, 162)
28. Maapõu seadus (RT I 2004, 84, 572; 2007, 66, 408)
29. Metsaseadus (RT I 2006, 30, 232; 2007, 12, 64)
30. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus RT I 2004, 81, 542
31. Pakendiseadus (RT I 2004, 41, 278; 2005, 37, 288),
32. Planeerimisseadus (RT I 2002, 99, 579; 2007, 67, 414)
33. Saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus (RT I 2001, 85, 512; 2007, 62, 396)
34. Riikliku statistika seadus (1997, 51, 822)
35. Säästva arengu seadus (RT I 1995, 31, 384; 2005, 15, 87)
36. Teeseadus (RT I 1999, 26, 377; 2007, 66, 408)
37. Toote nõuetele vastavuse tõendamise seadus (RT I 1999, 92, 825; 2004, 30, 208)
38. Tsiivilseadustiku üldosa seadus (RT I 2002, 35, 216; 2007, 24, 128)
39. Täitemenetluse seadustik (RT I 2005, 27, 198; 2007, 25, 130)
40. Vedelkütuse seadus (RT I 2003, 21, 127; 2006, 43, 325)
41. Veeseadus (RT I 1994, 40, 655; 2007, 66, 408)
42. Võlaõigusseadus (RT I 2001, 81, 487; 2007, 56, 375)
43. Välisõhu kaitse seadus (RT I 2004, 43, 298; 2007, 62, 396)
44. Õiguskantsleri seadus RT I 1999, 29, 406
45. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus (RT I 1999, 25, 363; 2005, 37, 280)

#### Ministri määrused

1. Keskkonnaministri 22. septembri 2004. a määrus nr 119 „Välisõhu saasteloa ja erisaasteloa taotluse ja loa vormid, loataotluse sisule esitatavad nõuded“ (RTL 2004, 128, 1983)
2. Keskkonnaministri 26. aprilli 2004. a määrus nr 26 „Jäätmeloa andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtajad ning jäätmeloa taotlemiseks vajalike andmete täpsustatud loetelu ja jäätmeloa taotluse vorm ning jäätmeloa vorm“ (RTL 2004, 56, 933)
3. Keskkonnaministri 26. aprilli 2004. a määrus nr 27 „Ohtlike aineid sisaldavate patareide ja akude käitlusnõuded“ (RTL 2004, 53, 900)
4. Keskkonnaministri 29. aprilli 2004. a määrus nr 41 (RTL 2004, 57, 952; 2006, 47, 841)
5. Keskkonnaministri 8. juuli 2004. a määrus nr 89 „Romusõidukite käitlusnõuded“ (RTL 2004, 97, 1527; 2005, 40, 567)
6. Keskkonnaministri 13. jaanuari 2005. a määrus nr 2 „Keskkonnaregistri pidamise täpsustatud kord“ (RTL 2005, 14, 129)

7. Keskkonnaministri 09.02.2005. a määrus nr 8, „Radioaktiivsete jäätmete klassifikatsioon, registreerimise, käitlemise ja üleandmise nõuded ning radioaktiivsete jäätmete vastavusnäitajad“ (RTL 2005, 20, 244)
8. Keskkonnaministri 9. veebruari 2005. a määrus nr 9 „Elektri- ja elektroonikaseadmete romude käitlusnõuded“ (RTL 2005, 20, 245; 2007; 95; 1574)
9. Keskkonnaministri 6. mai 2005. a määruse nr 36 „Maavara kaevandamisloa taotluse vorm, kaevandamisloa taotlusele, seletuskirjale ja graafilisele lisale esitatavad täpsustatud nõuded, kaevandamisloa andmise, muutmise ja ümberregistreerimise menetlustoimingute tähtajad ja kaevandamisloa vorm“ (RTL 2005, 51, 717)
10. Põllumajandusministri 10. märtsi 2005. a määrus nr 23 „Nõuded väetise koostisele väetise liikide kaupa“ (RTL 2005, 33, 466)
11. Sotsiaalministri 28.02.2005. a määrus nr 36 „Elanikkonnale ja loodusele ohtlike kemikaalide käitlemise piirangud“ (RTL 2005, 29, 407; 2007, 49, 901)
12. Sotsiaalministri 22.04.2005 määrus nr 60 „Uue aine tervise- ja keskkonnariski hindamise nõuded“ (RTL 2005, 48, 678)
13. Keskkonnaministri 17.02.2006. a määrus nr 13 „Keskkonnakaitse valdkondade rahastamiseks esitatud projektitaotluste hindamise tingimused ja kord, taotluste hindamise kriteeriumid, otsuse tegemise kord, lepingu täitmise üle kontrolli teostamise kord ning aruandluse kord“ (RTL 2006, 19, 331; 2007, 57, 1016)

#### Vabariigi Valitsuse määrused

1. Vabariigi Valitsuse 26. novembri 2004. a määrus nr 346 „Riikliku pakendiregistri põhimäärus“ (RT I 2004, 83, 561)
2. Vabariigi Valitsuse 16. mai 2001. a määrus nr 171 „Kanaliseerimisvõrgustike veekaitsemeetmed“ (RT I 2001, 47, 261; 2006, 40, 310)
3. Vabariigi Valitsuse 16. 05. 2001. a määrus nr 172 „Naftasaaduste hoidmisemehhanismide veekaitsemeetmed“ (RT I 2001, 47, 262; 2006, 12, 86)
4. Vabariigi Valitsuse 6. aprilli 2004. a määrus nr 103 „Jäätmete ohtlike jäätmete hulka liigitamise kord“ (RT I 2004, 23, 156)
5. Vabariigi Valitsuse 8. aprilli 2005. a määrus nr 69 „Kaitstava loodusobjekti või muu linnu- ja imetajaliigi isendi hävitamise või kahjustamisega tekitatud keskkonnakahju hüvitamise kord ja hüvitise määrad“ (RT I 2005, 21, 134)
6. Vabariigi Valitsuse 29. augusti 2005. a määrus nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust, täpsustatud loetelu“ (RT I 2005, 46, 383)
7. Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005. a määrus nr 302 - Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord - RT I 2005, 67, 522
8. Vabariigi Valitsuse 30. jaanuari 2006. a määrus nr 28 „Riikliku probleemtooteregistri asutamine ja registri pidamise põhimäärus“ (2006, 8, 44 )

## **Kohtupraktika**

### Euroopa Inimõiguste Kohus

1. Lopez Ostra v Hispaania 1994. Arvutivõrgus:  
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=lopez%20%7C%20ostra&sessionid=4994427&skin=hudoc-en>
2. Guerra et al v Itaalia 1998. Arvutivõrgus:  
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Guerra&sessionid=4994427&skin=hudoc-en>
3. Fadeyeva v Venemaa 2005. Arvutivõrgus:  
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=Fadeyeva&sessionid=4994427&skin=hudoc-en>

### EÜ Kohus

1. C-131/88 Komisjon v Saksamaa
2. C-361/88 Komisjon v Saksamaa
3. C-301/95 Komisjon v Saksamaa
4. C-157/96 Suurbritannia v Komisjon
5. C-321/96 Mecklenburg
6. C-217/97 Komisjon v Saksamaa
7. T-70/99 Alpharma v Nõukogu
8. T-74/00 Artogodan GmbH v Nõukogu
9. C-233/00 Komisjon v Prantsusmaa
10. C-227/01 Komisjon v Hispaania
11. C-316/01 Glawischnig
12. C-127/02 Waddenzee
13. C-201/02 Delena Wells
14. C-290/03 Projekt „Crystal Palace“
15. C-508/03 Komisjon v Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik
16. C-186/04 Housieaux
17. C-216/05 Komisjon v Iirimaa

### Eesti kohtupraktika

#### Riigikohus

1. RKHK 3-3-1-23-99 (Pant - kaebeõigus)
2. RKHK 3-3-1-26-99 (Raukas – kaebeõigus)
3. RKEK 3-3-1-8-01 (Piiritlemine – kaitsenormiteooria)
4. RKHK 3-3-1-8-02 (Bekkeri sadama detailplaneering)
5. RKHK 3-3-1-25-02 (Päikeseprotsess)
6. RKHK 3-3-1-56-02 (Tootmishoone ümberehituse luba)

7. RKHK 3-3-1-31-03 (Pirita maastikukaitseala)
8. RKHK 3-3-1-32-03
9. RKHK 3-3-1-54-03
10. RKHK 3-3-1-62-03
11. RKHK 3-3-1-88-04 (Laguja prügila)
12. RKHK 3-3-1-3-05 (Raudtee saastetasu)
13. RKTsK 3-2-1-33-05
14. RKHK 3-3-1-43-06
15. RKHK 3-3-1-86-06 (Maidla kaevandus)
16. RKTsK 3-2-1-27-07
17. RKTsK 3-2-1-54-07
18. RKTsK 3-2-1-75-07

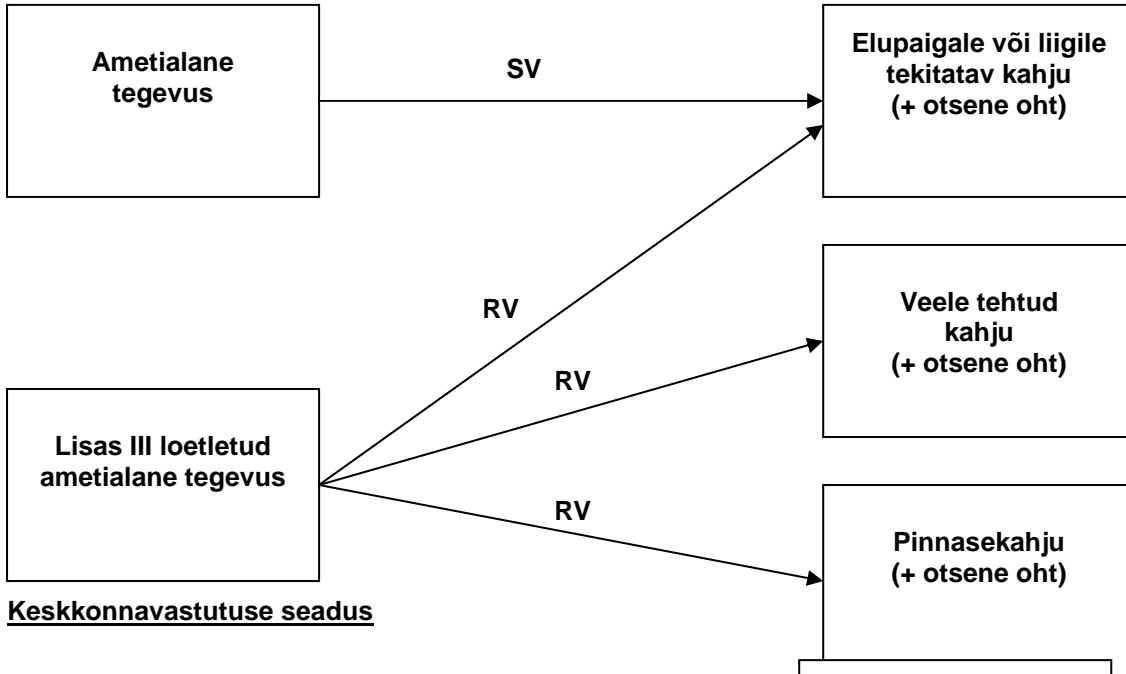
Esimese ja teise astme kohus

1. TlnHko 3-1152/2004
2. TlnHko 3-06-1443 (Kalevi heitvee saastetasu)
3. TlnRgko 2-3/140/04 (Harku karjäär)
4. TlnRgko 2-3/271/05
5. TlnRgko 2-3/340/05 (Saastetasu lenduv kütus)
6. TlnRgko 3-07-102 (Pärnu kobarkäimla)
7. TrtHko 3-35/2002 (Ekseko lägahais)
8. TrtHko 3-96/04 (Võru Tankla)
9. TrtHko 3-6/2004 (Laguja prügila)
10. TrtHko 3-96/04 (Moldova kruusakarjäär)

# LISA

Skeem keskkonnavastutuse direktiivist ja kehtivas keskkonnavastutuse seadusest tulenevast vastutusest

## Keskkonnavastutuse direktiiv



## Keskkonnavastutuse seadus

