
KESKKONNASEADUSTIKU ÜLDOSA SEADUSE

KOMMENTAARID

2., täiendatud väljaanne

2015



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Autorid:

Oliver Kask

Evelin Lopman

Kaarel Relve

Pihel Kuusk

Martin Triipan

Kärt Vaarmari

Siim Vahtrus

Hannes Veinla

Toimetajad:

Evelin Lopman, Kärt Vaarmari

Keeletoimetaja:

Helen Kirspuu

Kujundus:

Risto Laineste, OÜ Papilion Disain

Väljaandja:

SA Keskkonnaõiguse Keskus

www.k6k.ee

k6k@k6k.ee

Trükise väljaandmist toetas Keskkonnainvesteeringute Keskus

ISBN 978-9949-38-377-1 (pdf)

SISUKORD

| | |
|---|-----------|
| Sisukord | 3 |
| Eessõna | 7 |
| Autorid..... | 9 |
| Sissejuhatus..... | 10 |
| 1. PEATÜKK. ÜLDSÄTTED..... | 17 |
| 1. JAGU. SEADUSE EESMÄRK JA KOHALDAMISALA..... | 17 |
| § 1. Seaduse eesmärk | 17 |
| § 2. Haldusmenetluse seaduse kohaldamine..... | 21 |
| 2. JAGU. MÕISTED | 22 |
| Sissejuhatus..... | 22 |
| § 3. Keskkonnahäiring..... | 24 |
| § 4. Keskkonnarisk..... | 33 |
| § 5. Keskkonnaoht | 37 |
| § 6. Käitis ja käitaja | 40 |
| § 7. Heide, heite piirväärtus, keskkonna kvaliteedi piirväärtus, saastamine ja saastatus..... | 46 |
| 2. PEATÜKK. KESKKONNAKAITSE PÕHIMÕTTED JA PÕHIKOHUSTUSED | 56 |
| 1. JAGU. KESKKONNAKAITSE PÕHIMÕTTED..... | 56 |
| Sissejuhatus..... | 56 |
| § 8. Keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte..... | 59 |
| § 9. Lõimimispõhimõte | 64 |
| § 10. Vältimispõhimõte..... | 69 |
| § 11. Ettevaatuspõhimõte..... | 73 |
| § 12. Keskkonna kasutamisega seotud kulude kandmine..... | 80 |
| § 13. Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte..... | 86 |
| 2. JAGU. KESKKONNAKAITSE PÕHIKOHUSTUSED | 89 |
| Sissejuhatus..... | 89 |
| § 14. Hoolsuskohustus..... | 92 |
| § 15. Kohustus omandada teadmisi keskkonnaohtu vältimiseks..... | 94 |
| 3. PEATÜKK. KÄITAJA KOHUSTUSED..... | 96 |
| § 16. Kohustus vältida keskkonnaohtu ja rakendada ettevaatusmeetmeid | 96 |

| | |
|--|------------|
| § 17. Kohustus kasutada toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult | 101 |
| § 18. Käitise asukoha valik..... | 103 |
| § 19. Keskkonnakaitsealane väljaõpe käitises | 109 |
| § 20. Teatamiskohustus | 111 |
| § 21. Keskkonnakaitse nõuded käitise tegevuse lõpetamisel..... | 117 |
| § 22. Kohustuste rakendamine..... | 119 |
| 4. PEATÜKK. KESKKONNAALASED ÕIGUSED | 121 |
| 1. JAGU. ÕIGUS TERVISE- JA HEAOLUVAJADUSTELE VASTAVALE KESKKONNALE NING KESKKONNAALASED MENETLUSLIKUD ÕIGUSED... | 121 |
| Sissejuhatus..... | 121 |
| § 23. Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale..... | 123 |
| § 24. Õigus küsida keskkonnateavet..... | 136 |
| § 25. Õigus saada keskkonnateavet keskkonnaohu ilmnemisel | 148 |
| § 26. Keskkonnateabe kogumine, säilitamine ja avalikustamine | 151 |
| § 27. Keskkonnateabe ja teabele juurdepääsu kohta ülevaate avalikustamine veebilehel | 156 |
| § 28. Õigus osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemisel..... | 158 |
| § 29. Õigus osaleda keskkonda oluliselt mõjutavate õiguse üldaktide väljatöötamisel | 170 |
| § 30. Juurdepääs õiguskaitsele keskkonnaasjades | 172 |
| § 31. Valitsusväline keskkonnaorganisatsioon | 177 |
| 2. JAGU. ÕIGUS KASUTADA VÕÕRAST MAATÜKKI JA VEEKOGU | 183 |
| Sissejuhatus..... | 183 |
| § 32. Võõral maatükil viibimine..... | 185 |
| § 33. Võõral maatükil asuva tee ja raja kasutamine | 192 |
| § 34. Marjade, seente, pähklite, mahalangenud okste ja muude sarnaste loodussaaduste korjamine võõral maatükil..... | 197 |
| § 35. Lühiajaline telkimine ja muu püsivam peatumine võõral maatükil | 199 |
| § 36. Võõral maatükil lõkke tegemise keeld | 202 |
| § 37. Veekogu avalik kasutamine..... | 204 |
| § 38. Kallasrada | 208 |
| § 39. Kallasraja sulgemine ja sellest möödapääsu võimaldamine..... | 214 |
| 5. PEATÜKK. LOAMENETLUS | 218 |

| | |
|--|------------|
| Sissejuhatus..... | 218 |
| § 40. Keskkonnakaitseload | 222 |
| § 41. Keskkonnaluba..... | 227 |
| § 42. Keskkonnaloa taotlus | 232 |
| § 43. Kohaliku omavalitsuse üksuse arvamus..... | 240 |
| § 44. Avatud menetlus..... | 245 |
| § 45. Menetlusosaliste kaasamine avatud menetluse mittekohaldamisel | 248 |
| § 46. Keskkonnaloa andmise menetlusest ilmselt puudutatud isikute teavitamine avatud menetluse korral | 251 |
| § 47. Avalikkuse teavitamine keskkonnaloa andmise menetlusest avatud menetluse korral..... | 256 |
| § 48. Keskkonnaloa taotluse ja selle kohta antava haldusakti eelnõu avalik väljapanek avatud menetluse korral | 263 |
| § 48 ¹ . Avalik arutelu ja avatud menetluse tulemuste arvesse võtmine | 268 |
| § 49. Keskkonnaloa andmise otsustamise tähtaeg | 273 |
| § 50. Keskkonnaloa taotluste ühine läbivaatamine | 280 |
| § 51. Keskkonnaloa andmiseks olulise asjaolu tuvastamine enne loa andmist | 283 |
| § 52. Keskkonnaloa andmisest keeldumine | 288 |
| § 53. Keskkonnaloa sisu | 300 |
| § 54. Heitkoguse määramine | 310 |
| § 55. Keskkonnaloa andmine detailplaneeringu kohustuse korral..... | 312 |
| § 56. Keskkonnaloa osaline andmine..... | 314 |
| § 57. Keskkonnaloa andmine enne loa tingimuste lõplikku määramist | 320 |
| § 58. Keskkonnaloa teatavakstegemine..... | 324 |
| § 59. Keskkonnaloa muutmine | 331 |
| § 60. Keskkonnalooas loa omaja andmete muutmine | 341 |
| § 61. Keskkonnaloa kehtivuse peatamine | 343 |
| § 62. Keskkonnaloa kehtetuks tunnistamine | 346 |
| 5¹. PEATÜKK. RIIKLIK JÄRELEVALVE | 352 |
| Sissejuhatus..... | 352 |
| § 62 ¹ . Riikliku järelevalve teostaja | 353 |
| § 62 ² . Riikliku järelevalve erimeetmed..... | 355 |
| § 62 ³ . Riikliku järelevalve erisused | 359 |

| | |
|--|------------|
| § 62 ⁴ . Vahetu sunni kasutamine..... | 364 |
| § 62 ⁵ . Sunniraha määr | 365 |
| 5². PEATÜKK. VASTUTUS..... | 366 |
| § 62 ⁶ . Kallasraja ebaseaduslik sulgemine ja tõkestamine | 366 |
| § 62 ⁷ . Menetlus | 368 |
| § 62 ⁸ . Trahvi laekumine..... | 369 |
| 6. PEATÜKK. RAKENDUSSÄTTED..... | 370 |
| § 63. Seaduse jõustumine..... | 370 |
| MÄRKSÖNASTIK | 371 |
| KASUTATUD LÜHENDID | 383 |
| KASUTATUD MATERJALID | 387 |
| MATERJALID | 387 |
| ÕIGUSAKTID | 387 |
| Rahvusvahelised lepingud | 387 |
| Euroopa Liidu õigusaktid | 388 |
| KOHTULAHENDID..... | 391 |
| Rahvusvaheline Kohus..... | 391 |
| Euroopa Inimõiguste Kohus | 391 |
| Euroopa Kohus | 391 |
| Riigikohus..... | 393 |
| Ringkonnakohtud | 395 |
| ÄRHUSI KONVENTSIOONI KONTROLLIKOMITEE LAHENDID | 395 |

EESSÕNA

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

Ehkki KeÜS on vastu võetud juba 2011. aastal ning 2012. a augustis kommentaaride koostamist alustades lootsime selle peatsele jõustumisele, on seaduse jõustumine võtnud eeldatust kauem aega. Kommentaarid nägid esmakordselt ilmavalgust 2014. a veebruaris, mil KeÜS ei olnud veel jõustunud. KeÜS jõustumisele eelnevalt tehti sellesse mitmeid muudatusi, mistõttu osutus vajalikuks kommentaare täiendada. Seisuga 1. aprill 2015. a on jõustunud seaduse 1.–4. peatükk. Sestap käsitlevad ka kommentaarid seaduse 5. peatüki osas veel jõustumata õigusnorme. Samuti ei ole, hoolimata varasematest prognoosidest, kommentaaride valmimise hetkeks jõustunud veel kõik keskkonnaseadustiku eriosa seadused (koostamisel on uus atmosfääriõhu kaitse seadus, veeseadus, jäätmeseadus ning maapõueseadus). Kommentaarid lähtuvad KeÜS 1. augustil 2014. a jõustunud redaktsioonist ning kehtivatest eriseadustest tulenevatest sätetest, ehkki neist mitmeid seoses KeÜS jõustumisega veel lähitulevikus tõenäoliselt muudetakse.

Seetõttu saab käesolevaid kommentaare käsitada eelkõige esmase juhisenä KeÜS reeglistikus orienteerumiseks. Samas on kindlasti tegu kõigile õiguse rakendajatele vajaliku abimaterjaliga.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid arvestavad õigusakte 1. aprilli 2015. a seisuga.

Autorite eriline tänu keskkonnaõiguse üldosa seaduse kommentaaride koostamise käimalükkamise ja esimese hoo andmise eest kuulub Evelin Lopmanile. Idee ja selge visioon kiskusid kaasa ja viisid selle teose valmimiseni. Mõtte praktilisel realiseerimisel oli oluline roll Kärt Vaarmaril ja ülejäänud Keskkonnaõiguse Keskuse meeskonnal. Teksti sisulise toimetamise eest seisid hea Kärt Vaarmari ja Evelin Lopman, käsikirja keelekasutust aitas parandada Helen Kirspuu. Finantsiliseks toeks

panid oma õla alla Keskkonnainvesteeringute Keskus ja Keskkonnaõiguse Keskus. Kena e-keskkonna eest kuulub tänu Risto Lainestele OÜ-st Papilion Disain. Keskkonnaõiguse huviliste nimel täname kõiki abilisi ja ka autorite lähikondseid kannatlikkuse eest.

Autorid

Aprill 2015

AUTORID

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

Sissejuhatus – Martin Triipan, *mag. iur.*

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

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

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

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

5. peatükk – Oliver Kask (sissejuhatus, §-d 40–43, 48¹, 49–50, 58), Martin Triipan, *mag. iur.* (§-d 44–45, 52–53), Evelin Lopman, *mag. iur.* (§-d 59–62), Siim Vahtrus (§-d 51, 54–57), Kärt Vaarmari (§-d 46–48)

5.1 peatükk – Oliver Kask (§-d 62²-62³), Kärt Vaarmari (sissejuhatus, §-d 62¹, 62⁴-62⁵)

5.2 peatükk – Evelin Lopman, *mag. iur.* (§-d 62⁶-62⁸)

6. peatükk – Kärt Vaarmari (§ 63)

SISSEJUHATUS

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

Sellise kiire normide lisandumise taustal hakkas ilmema, et keskkonnaõiguse kui õigusharu valdkondlike normide koostamine vajaks senisest ühtsemat lähenemist ja pidepunkti, millest lähtuda kogu keskkonnaõiguse normistiku juures. On ju valdkondlike regulatsioonide eesmärk enamasti üks – inimeste tervise ja keskkonna kaitsmine. Seetõttu on mõistlik toetada ühe eesmärgi kaitsele suunatud süsteem ühele ja samale vundamendile. Ühe võimalusena selgema keskkonnaõiguse normide süsteemi loomiseks nähti õigusharu kodifitseerimist. Mõnede teiste riikide (nt Rootsi ja Saksamaa) sarnaste algatuste eeskujul hakkas kujunema idee Eesti uuest keskkonnaseadustikust.

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

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse võttis Riigikogu XI koosseis vastu 16. veebruaril 2011. a. Sellega oli tehtud esimene samm kogu Eesti keskkonnaõiguse uuendamiseks ühtsetel alustel koostatud keskkonnaseadustikuks. Edasiselt on Keskkonnaministeerium juhtinud vastuvõetud KeÜS-st lähtuvalt keskkonnaõiguse eriosasse kuuluvate seaduseelnõude ettevalmistamist.

Käesolevate kommentaaride ilmumise ajaks ei ole tööga veel lõpule jõutud. Mõnedesse eriosasse kuuluvatesse seadustesse on KeÜS sätteid arvestavad muudatused juba tehtud, kuid mitmed seaduseelnõud on veel koostamisel või Riigikogu menetluses.

20. juunil 2014. a võttis Riikogu vastu keskkonnaseadustiku üldosa seaduse rakendamise seaduse, mis nägi ette KeÜS jõustumise 1. augustil 2014. a, välja arvatud 5. peatüki (loamenetlus) ja veel mõne üksiku normi osas, mida kavandatakse jõustada hiljem. Käesolevate kommentaaride ilmumise ajaks ei ole KeÜS 5. peatükk veel jõustunud.

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

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

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

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

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

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

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

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

KeÜS sisaldab järgmisi teemasid:

- **Olulisemad mõisted.** Sellised mõisted nagu *keskkonnanäring*, *keskkonnaoht* ja *keskkonnarisk* olid varem määratlemata. KeÜS-ga on püütud anda ühtne terminoloogiline alus nende mõistete kasutamiseks. Samuti on määratletud *käitise*, *käitaja*, *heite*, *saastamise*, *saastatuse* ning *piirväärtuste* mõisted, et kogu keskkonnaõiguse rakendamisel oleks teatud üldmõistetel ühtne sisu, mida vastavas valdkonnas võidakse täpsustada.
- **Keskkonnakaitse põhimõtted.** Õiguse üldpõhimõtted ei vaja eksisteerimiseks tingimata õigusaktis sätestamist, kuid selguse huvides määratleb KeÜS teatud keskkonnakaitse põhimõtted, millest peaks keskkonnakaitset laiemalt juhinduma. Keskkonnakaitse peab olema kõrgetasemeline ja terviklik ning loodusvarasid tuleb kasutada säästlikult. Keskkonnakaitse kaalutlused tuleb lõimida kõikide elualade arengu suunamisse. Vältimis- ja ettevaatuspõhimõtte kohaselt tuleb üldjuhul keskkonnaohte vältida ning keskkonnariske vähendada. Keskkonna kasutamisega seotud kulud kannab kasutaja (saastaja).
- **Keskkonnaalased põhikohustused ja käitaja kohustused.** Teiste riikide keskkonnaseadustike eeskujul on KeÜS-s sätestatud teatud kohustused, mille täitmist saab ühelt hoolsalt inimeselt või ettevõtjalt keskkonna suhtes eeldada. Valdondlikud seadused näevad konkreetseteks tegevusteks ette täpsemad nõuded ja kohustused.
- **Keskkonnaalased õigused.** KeÜS on sõnastanud mõnevõrra uuendusliku õiguse tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, mis muu hulgas rõhutab, et keskkonnakaitse on seotud inimese õiguste kaitsega. Samuti on sätestatud isikute erinevad menetluslikud õigused seoses keskkonnateabega ning osalemisega keskkonnamõjuga otsuste menetluses. Lisaks on siia koondatud ka varasemalt mitmetes erinevates seadustes sisaldunud võõra maatüki ja veekogu kasutamist puudutavad normid.
- **Keskkonnakaitsemenetlus.** Kuna keskkonnakaitsemenetlus on üheks oluliseks keskkonna kasutuse reguleerimise meetmeks, on nendega seotud menetlus kindlasti olulise tähtsusega nii keskkonnakasutajale kui ka huvitatud

isikule. Keskkonnakaitsealuste menetlust reguleerivad normid ei ole oma kohta KeÜS-s leidnud mitte suure abstraktsuse tõttu, vaid ühtsete normidega oli eesmärgiks tagada, et olulisemate keskkonnaluste menetlused toimuksid võimalikult sarnaselt.

4. KeÜS ja õigusteoorias eristatav keskkonnaõiguse üldosa või keskkonnaseadustiku üldosa ei ole täpselt kokkulangevad. Eeskätt ei sisalda KeÜS kogu seda normistikku, mida võiks õigusteaduses pidada keskkonnaõiguse üldosaks. Näiteks sisaldab KeÜS küll keskkonnavaluste õigusi, kuid sellest on jäänud välja mitmed teised horisontaalsed keskkonnaõiguse regulatsioonid, mida on peetud otstarbekaks reguleerida eraldi õigusaktidega.

Keskkonnaõiguse kodifitseerimise töögrupp kaalus KeÜS eelnõusse ka mitmete teiste valdkondade hõlmamist, mis lõpuks otsustati jätta siiski eraldi seadustesse. Sellisteks valdkondadeks olid näiteks keskkonnamõju hindamine, keskkonnavastutus ja keskkonnajärelevalve. Üheks põhjuseks oli nende valdkondade regulatsioonide põhjalikkus ja detailsus ning teatud sisuline erinevus muudest valdkondadest. Mitmes valdkonnas olid käimas paralleelsed arutelud oluliste sisuliste muudatuste tegemiseks (nt keskkonnamõju hindamine, keskkonnajärelevalve seoses korraaitseadusega) ja oli ette näha, et see osutub ajakulukaks. Seetõttu oli valida, kas jätta KeÜS eelnõu mahukamas versioonis ootele või pragmaatilisest vajadusest kodifitseerimisega edasi minna, keskenduda nn tuumikteemadele ja luua kiiremas tempos edasisele keskkonnaõiguse korrastamisele siiski selgem alus mõnevõrra kärbitud KeÜS-ga. Valituks osutus teine alternatiiv.

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

- **Keskkonnavastutus.** Keskkonnavastutuse all mõeldakse eeskätt kohustust teatud keskkonnale kahjuliku tagajärje ilmnemisel tekkinud kahjud kõrvaldada või heastada. Käesoleval ajal reguleerib seda valdkonda keskkonnavastutuse seadus (KeVS), mis küll ei puuduta kõiki keskkonnakahjustuste juhtumeid, vaid teatud tingimustele vastavaid ulatuslikumaid keskkonnakahjustusi.
- **Keskkonnamõju hindamine.** Kehtiv keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) sisaldab konkreetsele projektile tegevusloa taotlemisel läbiviidava keskkonnamõju hindamise ning

planeerimisdokumentide keskkonnamõju strateegilise hindamise regulatsioone.

- **Keskkonnaseire ja keskkonnaalased registrid.** Keskkonnaseire korraldust reguleeritakse ka edaspidi keskkonnaseire seadusega (KeSS). Keskkonnaalaseid registreid puudutavad olulisemad õigusnormid on aga koondatud keskkonnaregistri seadusesse (KeRS).
- **Keskkonnajärelevalve.** Keskkonnajärelevalve on seadusliku korra tagamine keskkonna valdkonnas. Keskkonnajärelevalve asutuste ülesandeid, keskkonnajärelevalve ametnike volitusi ning järelevalvemeetmeid reguleerivad keskkonnajärelevalve seadus (KeJS) ning üldseadusena korrakaitse seadus (KorS).
- **Keskkonnatasud.** Maksu- ja keskkonnaõiguse piirimail paikneb keskkonna kasutamise maksustamine. Kehtiv keskkonnatasude seadus (KeTS) sätestab keskkonnatasu kui keskkonna kasutusõiguse eest makstava tasu, mis jaguneb loodusvara kasutusõiguse tasuks ja saastetasuks. Selliste tasude alused, määrad, arvutamise ja tasumise korraldus ning laekunud tasude hilisem kasutamine on leidnud reguleerimist eraldiseisvas keskkonnatasude seaduses.

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

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

Tõeliselt valdkondliku keskkonnaõiguse eriosa peamisteks teemadeks on: looduskaitse, välisõhu kaitse, kliimamuutuste vältimine, veekeskkonna kaitse, jäätmekäitlus, kiirguskaitse, looduskaitse, metsandus, kalandus, maapõue kaitse ja maavarade korraldus. Põllumajandusega tugevaid seoseid omavat geneetiliselt

muundatud organismide kasutamise valdkonda loetakse samuti valdavalt keskkonnaõiguse teemaks.

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

Järgnevatel lehekülgedel püütakse keskkonnaõiguse eriosa aluseks mõeldud KeÜS normide sisu lugejale selgitada. Kuna KeÜS on üldseadus, peab konkreetse elulise probleemi lahendamisel sageli pöörduma ka valdkondliku seaduse poole. Sellega tuleks arvestada ka kommentaaride lugemisel, sest üldiste põhimõtete ja normide teadmine on õigusliku probleemi lahendamisel alles algus.

1. PEATÜKK. ÜLDSÄTTED

1. JAGU. SEADUSE EESMÄRK JA KOHALDAMISALA

§ 1. SEADUSE EESMÄRK

Käesoleva seaduse eesmärk on tagada:

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

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

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

vältimine. Inimühiskonna eksistents on paratamatult seotud teatud ebasoodsate keskkonnamõjudega. Seetõttu tuleb seaduse eesmärgi – vähendada keskkonnahäiringuid võimalikult suures ulatuses – elluviimisel alati kaaluda erinevaid huve (keskkonnaalaseid ja sellega konkureerivaid) ning ennekõike majanduslikke ja sotsiaalseid aspekte. Samas tuleb siinjuures arvestada ka keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttega (vt KeÜS § 8 kommentaare), mis nõuab keskkonna kaitsmisel ambitsioonikate eesmärkide seadmist ning ei anna keskkonnaalaste huvidega konkureerivatele majaduslikele ja sotsiaalsetele huvidele automaatset ülekaalu. Keskkonnakaalutlused võivad sattuda vastuollu ka muinsuskaitsete huvidega. Näiteks on jõel muinsuskaitse alla võetud vana vesiveski tamm, mis takistab kalade liikumist koelmutele. Siingi tuleb paisutamise jätkamise üle otsustades võtta arvesse erinevaid kaalutlusi ja saavutada optimaalne lahendus.

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

2.2 Keskkonnahäiring võib inimese tervise, heaolu ja vara kõrval kahjustada ka kultuuripärandit. Näiteks tekitab välisõhu saastatus märkimisväärset kahju arhitektuuriväärtustele. Intensiivse looduskasutuse tagajärjel võivad kahjustuda looduslikud pühapaigad või kohamuistenditega seotud paigad. Sellealane regulatsioon on sätestatud ennekõike muinsuskaitse seaduses, kuid ka teistes keskkonnaalastes seadustes (nt LKS, KeHJS ning VÕKS), mis aitavad samuti kultuuriväärtuste keskkonnahäiringute eest kaitsmisele kaasa. KeHJS § 4 määratleb *keskkonnamõju* muu hulgas kui mõju kultuuripärandile. Ajalooliselt oli välisõhu kaitse alase regulatsiooni kehtestamise üheks ajendiks ka saastatud õhu kahjustav toime arhitektuurimälestistele ja monumentaalkunsti teostele linnades.

3. Seaduse eesmärgis (KeÜS § 1 p 2) kajastub ka säästva arengu põhimõte (vt KeÜS § 9 kommentaare). Säästva arengu põhimõte tähendab seda, et keskkonnaväärtusi peab kaitsma ja kokkuhoidlikult kasutama tulevikku ja tulevasi

põlvkondi silmas pidades. Pikka perspektiivi peab silmas pidama ka majanduse arendamisel ning hoiduda tuleb keskkonnaväärtuste kahjustamisest sellisel määral, et see ahendaks tulevaste põlvete võimalusi nende kasutamiseks või muudaks selle hoopis võimatuks.

3.1 Säästva arengu põhimõtte järgimine tähendab seda, et lisaks majanduslikele ja sotsiaalsetele kaalutlustele arvestatakse kõigi tegevuste juures ka keskkonnaga. Sellest aspektist seostub säästev areng eelkõige kaalutusõiguse kasutamisega õiguslike otsuste langetamisel. Keskkonnakaitseliste vajaduste eiramine tegevuste puhul, mis avaldavad keskkonnale ilmselget ja olulist mõju, võib tähendada kaalutusviga, koos sellest tulenevate õiguslike tagajärgedega ning äärmuslikel juhtudel isegi haldusakti kehtetuks tunnistamisega.

4. KeÜS § 1 kolmas punkt kätkeb endas loodusväärtuste kaitsmise eesmärgi, kusjuures loodusväärtusi tuleb kaitsta nende iseväärtuse seisukohast. Viimane leiab aset näiteks selliste liikide ja elupaikade säilitamisel, millel puudub inimese jaoks otsene väärtus. Selle regulatsiooni keskpunktiks on LKS ja loodusvarade kasutamist reguleerivad seadused (MS, KPS, JahiS), mille kaudu tuleks soovitud eesmärk saavutada. Samas tuleb arvestada sellega, et eelnimetatud loodusväärtustel võib olla seos ka inimeste vajadustega. Näiteks pole raba ainult loodusobjekt, vaid ka puhta vee reservuaar ja mets, mis muu hulgas seob süsihappegaasi, ei ole ainult elupaik, vaid ka puidu allikas. Sellist käsitust nimetatakse ökosüsteemi teenustel põhinevaks lähenemiseks ning see toob esile loodusväärtuste kaitse inimkeskse vaatepunkti. Ökosüsteemi teenustega seotud aspektid võivad loodusliku mitmekesisuse säilitamisel ja kaitsmisel olla lisakaalutlusteks, muutmata seejuures KeÜS § 1 punkti 3 põhisisu.

5. KeÜS § 1 neljas punkt väljendab keskkonna hea seisundi tagamise eesmärgi. Keskkonda ei pea mitte ainult heas seisundis hoidma, vaid vajadusel tuleb selle olukorda ka parendada. Nii on nendes paikkondades, kus välisõhu või vee seisund või müratase ei vasta kehtestatud nõuetele, riigi ülesandeks kehtestada ja ellu viia asjakohased tegevuskavad, et muuta keskkonnaseisund võimalikult kiiresti nõuetele vastavaks. Selliseid tegevuskavasid näevad ette näiteks VÕKS ja VeeS ning nende koostamise kohustus tuleneb enamasti EL direktiividest.

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

§ 2. HALDUSMENETLUSE SEADUSE KOHALDAMINE

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

1. KeÜS § 2 selgitab, et igasugune avaliku halduse tegevus, mis toimub KeÜS alusel, peab järgima ka haldusmenetluse seaduse nõudeid. Selles seaduses käsitletakse loa, ettekirjutuse vm haldusakti andmise või halduse toimingu sooritamiseni jõudmise protsessi. KeÜS-s reguleeritakse haldusmenetlust 5. peatükis seoses keskkonnalubade andmise, muutmise, kehtetuks tunnistamise ja peatamisega, §-des 24–27 seoses keskkonnateabe andmisega ja §-s 28 seoses õigusega osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemisel. Viimasena nimetatu puhul puudutab KeÜS regulatsioon haldusmenetlust vaid osaliselt.

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

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

2. JAGU. MÕISTED

SISSEJUHATUS

1. KeÜS 1. peatüki teises jaos on määratletud keskkonnaõiguse valdkonnaülesed põhimõisted. Eelkõige on seadustiku seisukohalt keskse tähtsusega mõisted *keskkonnahäiring*, *keskkonnaoht* ja *keskkonnarisk*. Need mõisted on vajalikud, et määratleda, millistel tingimustel võib lubada keskkonda mõjutavaid tegevusi. *Keskkonnahäiring* tähistab mis tahes inimtekkelist negatiivset keskkonnamõju, sh väheintensiivset ja normi piiresse jäävat mõju. *Keskkonnaoht* on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Mõiste *keskkonnaoht* hõlmab ka intensiivseid keskkonnamõjusid, mille tekkimise võimalikkuse osas ei ole kahtlusi. Keskkonnaohtu tuleb printsipiis vältida. *Keskkonnarisk* on vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus. *Riski* mõiste hõlmab mõjutusi, mille tekkimise tõenäosus ja kahjulikkus pole sellised, et neid saaks pidada keskkonnaohuks. Lisaks mõjule, mille tekkimise ja kahjulikkuse osas puudub teaduslik kindlus, loetakse keskkonnariskiks mõju, mille ilmumine on kindlalt teada, kuid mille olulisus on vähene, ning mõju, mis võib küll olla võrdlemisi oluline, kuid mille ilmumise tõenäosus on väike. Keskkonnariske tuleb võimaluse piires vähendada. Peatüki teises jaos määratletud mõisted, nagu *saastamine* ja *käitis*, on mõnevõrra väiksema kaaluga ning need seonduvad peamiselt keskkonnakaitselubadega. Osa neist mõistetest on määratletud ka tööstusheite seaduses (THS), mis kuulub keskkonnaseadustiku eriossa. KeÜS ja THS määratlused kattuvad kas täielikult või suures ulatuses. Erisused tulenevad THS rakendumisala spetsiifilisusest, nt on THS §-s 6 sätestatud *käitise* määratlus mõnevõrra kitsamalt kui KeÜS-s. Sisult kattuvad määratlused on THS-s taasesitatud, et tagada selle keeruka ja mahuka seaduse regulatsiooni parem jälgitavus.

2. KeÜS *keskkonnahäiringu*, *-ohu* ja *-riski* määratlused ei pruugi kattuda enne KeÜS jõustumist kasutusel olnud sarnaste mõistetega. Kuigi *keskkonnaohtu* ja *keskkonnariski* mõisted olid kasutusel juba varem, polnud need reeglina määratletud ning nende kasutus oli ebajärjekindel. *Keskkonnahäiringu* mõistet on kasutatud näiteks jäätmealases regulatsioonis, kuid seal oli selle ulatus piiratum. Teisisõnu ei

saa enne KeÜS jõustumist kehtinud regulatsiooni sarnaste terminite sisustamisel üldiselt juhinduda KeÜS keskkonnaohu ja -riski mõistetest. Ka ülejäänud KeÜS üldmõistete määratlustes ja varasemas terminikasutuses on erisusi. Näiteks ei ole alati selgelt eristatud *saastamise* ja *saastatuse* mõisteid, mille erisused ei ole siiski nii põhimõttelist laadi kui tuumikmõistete osas.

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

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

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

§ 3. KESKKONNAHÄIRING

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

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

- 1) käesoleva seaduse § 7 lõikes 3 sätestatud keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamisel;
- 2) käesoleva seaduse § 7 lõikes 5 sätestatud saastatuse põhjustamisel;
[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]
- 3) keskkonnakahju põhjustamisel;
- 4) olulise keskkonnamõju põhjustamisel;
- 5) olulise ebasoodsa mõju tekitamisel Euroopa Liidu Natura 2000 (edaspidi *Natura*) võrgustiku alale.

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

2. Mõiste *keskkonnahäiring* tähistab igasugust ebasoodsat mõju keskkonnale, välja arvatud looduslikest protsessidest tingitud mõju. Seejuures tähistab mõju mõlemat – nii ebasoodat tagajärge kui ka mingi tegevuse või ilmingu toimet. Viimase näiteks sobib kiirgusalane regulatsioon. Üks kiirgusohutuse olulisemaid põhimõtteid on see,

et kõik kiirgused tuleb hoida optimaalselt nii väikestena, kui majandus- ja sotsiaaltegureid mõistlikult arvesse võttes on võimalik. Seejuures käsitatakse kiiritusena inimese mõjutamist ioniseeriva kiirgusega. Niisiis on siinkohal oluline mitte üksnes vältida inimeste võimalikku haigestumist, vaid ka hoida kiirguse toimet võimalikult väikesena.

2.1. Keskkonnahäiringud võivad olla erineva ulatuse, sageduse, intensiivsuse ning tagajärgedega. Samas tuleb tähele panna seda, et mõiste *keskkonnahäiring* tähistab üksnes ebasoodsat mõju ega hõlma inimtegevusega seotud soodsat mõju keskkonnale.

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

2.3. Keskkonnaõiguse üheks põhieesmärgiks on inimese vaimse ja füüsilise heaolu tagamine. Seepärast on *keskkonnahäiringu* mõiste määratluses eraldi välja toodud, et keskkonnahäiring on ka keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale. Inimese tervisele avalduva mõjuga seonduvad ennekõike keskkonna kvaliteedi piirväärtused (vt KeÜS § 7 lg 3 kommentaare), mille kehtestamise peamiseks eesmärgiks ongi inimese tervise kaitse. Ebasoodne mõju keskkonnale on ka selline inimtegevuse kaudu keskkonnale avalduv toime, mis küll otseselt ei kahjusta inimese tervist, kuid tekitab inimesele muid märkimisväärsed füüsilisi või vaimseid ebamugavusi (näiteks valgusreostus, mis takistab kodu nautimist). Ebasoodne keskkonnale avalduv mõju võib muu hulgas avaldada otsest negatiivset toimet isiku varale (näiteks põhjustada tema maa saastatuse), kuid ebasoodne mõju võib avalduda ka kaudselt (näiteks võib mürarikas ümbruskond vähendada kinnisasja turuväärtust). *Keskkonnahäiringu* mõiste määratlusega on hõlmatud ka kultuuripärand. See on seotud EL õigusega, kus näiteks keskkonnamõju hindamist

reguleerivad direktiivid käsivad keskkonnamõjuna ka mõju kultuuripärandile. Mõjuna kultuuripärandile saab mõista näiteks mõju hiiekohtadele, kohamuistenditega seotud objektidele või muudele kultuurilooliselt väärtuslikele paikadele looduses.

2.4. Keskkonnahäiring on inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju. Vahetu ebasoodne mõju toimib keskkonnale, inimese tervisele, heaolule ja varale või kultuuripärandile otse, ilma vahelülideta. Näiteks avaldab vahetut ebasoodsat mõju saastunud õhk. Kaudset ebasoodsat mõju avaldab aga näiteks ohtlike jäätmete ebaseaduslik loodusesse viimine, mis võib põhjustada pinnase saastumise ohtlike ainetega. Saastunud pinnasest võivad ohtlikud ained sattuda taimedesse ja sealt loomade ning omakorda inimeste organismi. Keskkonnahäiringuna saab käsitada isegi sellist juhtumit, kus ebasoodne mõju tekib seoses inimtegevuse lõppemisega. Näiteks kui puhkealana kasutatav metsaala võetakse kaitse alla kaitseala sihtkaitsevööndina ning seal keelatakse raie, on mõju ühest küljest soodne, kuna kaitstakse looduslikku mitmekesisust. Teisest küljest aga avaldab see ka ebasoodsat mõju, kuna seni korrashoitud puhkealal lubatakse säilitada langenud puid, matkaradu ei saa enam nii hästi kasutada ja ka valgust jääb vähemaks.

Keskkonnahäiringu mõiste rakendusala piiritlemisel tuleb arvestada ka sellega, millised on keskkonnaõiguse kehteala ja üldse keskkonnavaldkonna piirid. Näiteks linnaruumi muutmisest tingitud pelgalt visuaalne mõju arhitektuuri-, ja üldisemalt kultuuriväärtustele, ei ole ilmselt keskkonnaküsimus. Samas aga juhul, kui sellise linnaruumi muutmisega kaasneb ka mõju linnakeskkonna looduslähedasematele osadele (näiteks avalikult kasutatava roheala vähenemine), võib seda mõju siiski keskkonnahäiringuna käsitada.

Kuid isegi juhul, kui mingi inimtegevusega otseselt või kaudselt seonduv ebasoodne mõju on käsitatav keskkonnahäiringuna, ei tähenda see veel automaatselt seda, et sellist mõju tuleks vältida või vähendada (vt kommentaari p 2.6).

2.5. Keskkonnahäiringutena on käsitatavad ka sellised mõjud, mis vaatamata sellele, et need ei ületa õigusaktides sätestatud piirväärtusi, on konkreetsel juhul siiski häirivad (näiteks kehtestatud norme mitteületav, kuid pidev ja häiriv heli). Lisaks on keskkonnahäiringutena käsitatavad sellised ebasoodsad ilmingud, mille osas ei

olegi norme kehtestatud. Sellisteks ilminguteks on näiteks hais, tolmu, risustamine ja muud sarnased inimtegevusest lähtuvad mõjud, mis on otseselt reguleerimata, kuid faktiliselt häirivad.

2.6. *Keskkonnahäiringu* mõiste määratlus sisaldab küll selliseid hinnanguid nagu „ebasoodne” ja „negatiivne”, kuid sellest ei selgu, ja ei peagi selguma, millised keskkonnahäiringud on lubatavad ja millised mitte.

2.6.1. Paljud keskkonnahäiringud on ühiskonna toimimise seisukohalt hädavajalikud ja neid peab taluma. On ju selge, et näiteks energiatootmisega kaasneb keskkonnale alati teatud ebasoodne mõju, kuid samas pole energiatootmiseta võimalik tagada inimeste heaolu. See ei tähenda aga sugugi seda, et ka energiatootmisest lähtuvat ebasoodsat mõju ei tuleks püüda mõistlike vahenditega vähendada ja hoida seda võimalikult väiksena. Keskkonnahäiringuid tuleb teatud ulatuses taluda, kui nende vähendamine ei ole mõistlike vahenditega teostatav, kui häiringu mõju keskkonnale ja inimesele on vähetähtis või kui seda häiringut tingib mingi muu ülekaalukas huvi, mille tagamiseks ei ole teisi mõistlikke alternatiive (vt KeÜS § 10 kommentaare). Seega laieneb paljudele keskkonnahäiringutele talumiskohustus. Analoogiliselt AÕS §-s 143 sätestatuga tuleb taluda selliseid kahjulikke mõjutusi, mis on antud piirkonna eripära arvestades tavalised. Näiteks tuleb südalinnas elades taluda transpordist lähtuvat müra või nõuetekohaselt paigutatud ja toimiva tänavavalgustuse ning valgusreklaami häirivat mõju. Talumiskohustuse näiteks sobib ka juhtum, kus tiheasustuses ehitatakse isiku naabruses seni tühjalt seisnud, elamumaa ostarbega krundile detailplaneeringuga kooskõlas olev ehitus, millel toimuv tegevus mõjutab isiku heaolu, häirib senist täielikku rahu ja lisaks varjab osaliselt ka senist kaunist vaadet jõele. Tiheasustuses tuleb isikutel eeldada, et täielik privaatsus ei ole seal enamasti saavutatav.

2.6.2. Keskkonnahäiringute vältimise või vähendamise künniseks on tavaliselt keskkonnaohtu või keskkonnariski põhjustamine. Keskkonnaohtu või -riski põhjustavate tegevuste kontrollimise üheks peamiseks vahendiks on keskkonnakaitselood, milles sätestatakse konkreetsed nõuded, mida tuleb arvestada keskkonda mõjutava tegevuse puhul.

2.6.3. KeÜS igaühe kohustuste osast (KeÜS § 14) tuleneb igaühe üldine kohustus vähendada tema poolt tekitatavaid keskkonnahäiringuid alati, kui see on isikult mõistlikult oodatav. Selle kohustuse künnis on kõrge, kuna see seondub mitte ohu või riskiga, et keskkonnahäiring tekib, vaid juba realselt teostunud (teostuva) häiringuga. Samas tuleb arvestada ka sellega, et sellised mõistliku hoolsuse standardid tekivad ajaga ja on ka ajas muutuvad.

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

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

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

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

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

Nagu võib märgata, kasutab KeVS kõikidel eelnimetatud juhtudel *keskkonnakahju* mõiste määratlemisel *olulise ebasoodsa mõju* või *olulise riski* mõisteid. See seostub hästi KeÜS terminoloogiaga, kus oluline keskkonnahäiring on oluline ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule ja varale või kultuuripärandile. Samas tuleb arvestada sellega, et *keskkonnakahju* mõistel on KeVS-s piiratud tähendus ja selle rakendamise künnis on kõrge. KeVS rakendub seega siis, kui lihtsustatult öeldes on tegemist tõepoolest väga olulise kahju tekitamisega. Niisiis ei hõlma see mõiste KeVS-s mitte igasuguseid keskkonna kahjustamise juhtumeid.

3.1.3. KeÜS § 3 lõike 2 punkt 4 loeb oluliseks keskkonnahäiringuks olulise keskkonnamõju põhjustamist. KeHJS § 5 määratleb *olulise keskkonnamõju* kui keskkonnamõju, mis võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara. Tuleb tähele panna, et eeldatavalt on olulisel keskkonnamõjul KeHJS kontekstis keskkonnamõju hindamise algatamise künnist tähistav funktsioon, mis tähendab seda, et juhul kui tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju, tuleb selleks tegevuseks loa taotlemise korral algatada keskkonnamõju hindamise menetlus. Sealjuures on keskkonnamõju hindamise üheks eesmärgiks lahendusvariantide pakkumine, millega on võimalik vältida või

minimeerida olulise keskkonnamõju realiseerumist. Seega on keskkonnamõju hindamine vahend, millega püütakse taandada oluline keskkonnahäiring vähendamist vajavaks keskkonnahäiringuks või ideaaljuhul keskkonnahäiringu tekkimine üldse ära hoida. Järelikult ei ole olulise keskkonnamõju tekitamine KeHJS kontekstis üldjuhul lubatav. Kaudselt viitavad olulise keskkonnamõju mittelubatavusele ka kohtu seisukohad nn Steri kiiritustehase kaasuses (RKHKo 30.09.2008, 3-3-1-52-08, p 13). Keskkonnamõju hindamise algatamise osas leidis kohus, et ka väikese, kuid siiski võimaliku olulise keskkonnamõju esinemise tõenäosuse korral tuleb välja selgitada, milliste abinõude kasutamisega on võimalik riske vähendada. Kuna kohus nägi mõju hindamise otsese eesmärgina abinõude väljaselgitamist riskide (ohtude) vähendamiseks, võib sellest järeldada, et olulise keskkonnamõju tingimusteta talumine ei ole üldreeglina lubatav.

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

3.2. Kõikidel KeÜS § 3 lg-s 2 sätestatud juhtudel üksnes eeldatakse olulise keskkonnahäiringu tekkimist. Samas tuleb igal konkreetsel juhul selle eelduse tekkimiseks vajalike tingimuste – piirväärtuse ületamise, keskkonnakahju tekkimise või Natura 2000 võrgustiku alale ebasoodsa mõju – olemasolu tuvastada. Selleks võib mõnel juhul osutada vajalikuks kaasata ekspert. Olulise keskkonnahäiringu

tekkimist eeldatakse, kui kohustatud isik (näiteks haldusorgan või käitaja) ei ole tõendanud vastupidist. Näiteks on võimalik väita, et välisõhu kvaliteedi piirväärtuse lühiajaline ja ebaoluline ületamine ilmastikuolude tõttu ei too kaasa negatiivset mõju inimeste tervisele ja ei ole alati käsitatav seesuguse olulise keskkonnahäiringuna, mida tuleb vältida. Seega tuleb keskkonnakvaliteedi piirväärtuste puhul arvestada nende kehtestamise eesmärgiga. Näiteks on tiheasustuse välisõhu kvaliteedi piirväärtuste eesmärk ennekõike inimeste tervise kaitse. Samuti võib tegemist olla ka elupaigale või liigile avaldatava ebasoodsa mõjuga, mis aga ei ole siiski selline, et tooks kaasa negatiivse mõju elupaiga või liigi soodsa seisundi saavutamisele või säilitamisele. Siingi tuleb lähtuda Natura 2000 võrgustiku üldisest eesmärgist, milleks loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 2 alusel on „Kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse tagamisele looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kaudu liikmesriikide Euroopa-osa territooriumil“. Seega tuleb mõju olulisuse hindamisel arvestada mitte ainult konkreetse ala loodusväärtusi, vaid ka seda, milline on selle konkreetse ala väärtus (panus) elupaigatüübi või liigi soodsa looduskaitse seisundi saavutamisel selle elupaigatüübi või liigi loodusliku leviala piires Euroopa mastaabis. Lihtsustatult öeldes, mida ohustatum on liik või elupaigatüüp, seda väiksem ebasoodne mõju võib olla loetud oluliseks keskkonnahäiringuks (vt Euroopa Kohtu 11.04.2013 otsus nr C-258/11, Peter Sweetman jt vs An Bord Pleanala).

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

selle ehitistega asendamist. Viimase näiteks võiks olla olukord, kus linnaosas on haljasala, millest $\frac{3}{4}$ on ettevalmistatava planeeringu alusel plaanis täita elamutega. Ala ei ole pargiks otseselt korrastatud, aga ei ole ka jäätmaa ning on kohalikele elanikele oluliseks puhkeaja veetmise kohaks. Kohalikud elanikud väidavad, et sellises mahus elamuehituse korral ei jää piirkonda alles ühtegi roheala ning planeeritava hoonestuse arhitektuuriline lahendus muudaks piirkonna miljööd ebamõistlikult, samuti kaoksid jalkäijate liikumisteed, mis ühendavad linnaosa kesklinnaga. Ka sellise planeeritava ja inimeste heaolu oluliselt mõjutava muutuse oluliseks keskkonnahäiringuks lugemine võiks olla põhjendatud. Kohalikul omavalitsusel tuleks kõiki asjaolusid kaaludes hinnata, kas eelnimetatud muutus on tõepoolest tingitud esmatähtsast ja alternatiivitust huvist, mis õigustab olulise keskkonnahäiringu tekkimist ja on planeeringu kehtestamise piisavaks põhjenduseks.

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

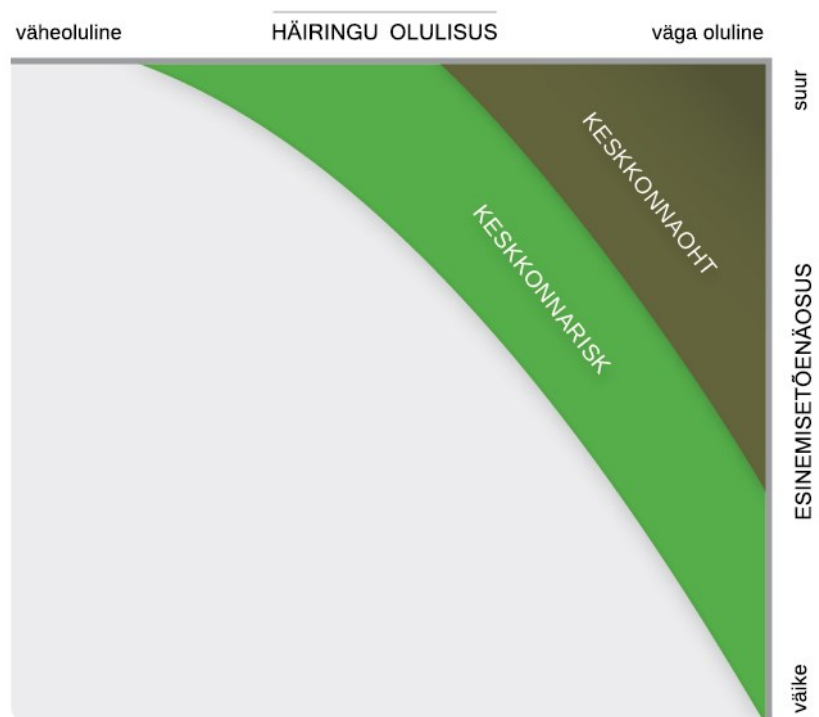
§ 4. KESKKONNARISK

Keskkonnarisk on vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus.

1. KeÜS §-s 4 sisustatakse mõiste *keskkonnarisk*, kus sellele antakse tavapärase arusaamaga võrreldes teistsugune tähendus. Kui üldjuhul tähistab risk mingi ebasoovitava tagajärje tekkimise tõenäosust, siis KeÜS-s sätestatud *keskkonnariski* mõistes on kaks elementi: mõju võimalikkus ja selle tagajärg. Keskkonnarisk tähistab KeÜS mõistes olukorda, kus esiteks on põhimõtteliselt võimalik ebasoodsa tagajärje tekkimine ja teiseks vajab saabus keskkonnahäiring vähendamist, ehk teisisõnu on see selline häiring, mida ei peeta võimalikuks täies ulatuses lubada (taluda), kuid mille puhul ei kehti ka vältimispõhimõte.

1.1. Enne KeÜS jõustumist *keskkonnariski* mõistet üldjuhul ei kasutatud või kui kasutati, siis tähenduses, mis ei lange kokku KeÜS §-s 4 toodud mõiste määratlusega. Näiteks kasutatakse GMO alases regulatsioonis *riskianalüüsi* mõistet ja kemikaaliõiguses *riski hindamise* mõistet. Mõlemal juhul kasutatakse neid mõisteid võimaliku negatiivse tagajärje tõenäosuse määratlemise tähenduses. Välisõhu kaitse õigus käsitab saasteainena igasugust välisõhus olevat ainet, mis võib kahjustada inimese tervist või keskkonda. Niisiis ei ole inimese ja keskkonna kahjustamine sellistel juhtudel ilmselge, kuid samas on see siiski võimalik. Sellest tulenevalt ei keelustata enamiku selliste saasteainete välisõhku suunamist täielikult, vaid seda püütakse üldjuhul hoopis piirata ja kontrollida. Jäätmeõigus sätestab küll jäätmehierarhia, mis esimese eelistusena toob esile jäätmetekke vältimise, kuid ei välista täielikult ka jäätmete kõrvaldamist, st ladestamist prügilasse või põletamist ilma energiakasutusega.

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

Joonis 1. Üldreegel keskkonnaohu ja -riski künniste osas

Seega saab *keskkonnariski* mõistet üldjuhul kasutada järgmistes olukordades:

- tagajärje ulatust ja/või selle tekkimise tõenäosust varjutab teaduslik ebakindlus;
- tagajärjeks võib küll olla oluline keskkonnahäiring, kuid selle tekkimine ei ole piisavalt tõenäoline;
- tagajärje tekkimine on küll piisavalt tõenäoline, kuid tegemist ei ole olulise keskkonnahäiringuga;
- ebasoodsa tagajärje tekkimine ei ole välistatud.

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

3. KeÜS annab *keskkonnariski* mõistele tavapärase arusaamaga võrreldes teistsuguse tähenduse. See, millised keskkonnahäiringud vajavad vähendamist, on

omakorda väärtusotsus, mille langetab üldjuhul seadusandja õigusakte kehtestades. Seega selguvad taoliste häiringute tunnused üldjuhul koosmõjus keskkonnaseadustiku eriosaga, ehkki alati see nii ei ole. Sageli võib ette tulla ka *keskkonnariski* mõiste juhtumipõhist rakendamist. Keskkonnahäiringu vähendamise kohustuse tekkimine oleneb peasjalikult kaitstava õigushüve kaalukusest. Näiteks tuleb keskkonnariski olemasolu sageli eeldada olukorras, kus keskkonnahäiring mõjutab ebasoodsalt inimeste elu ja tervist või ka näiteks Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärkide saavutamist.

3.1. Keskkonnariski väljaselgitamisel tuleb seega juhinduda ennekõike õigusaktides sätestatust, kuid juhtumipõhise rakendamise korral tuleb lisaks lähtuda ka ilmnunud asjaolude igakordsest objektiivsest hindamisest ning erinevate huvide ja õiguste kaalumise, mis toetub muu hulgas ka senisele kogemusele ja praktikale mõju eeldatava tõenäosuse ja selle võimalike tagajärgede osas. Sellise kaalumise näiteks on olukord, kus maavanem on MTÜ-le andnud loa kasutada riigi omandis olevat merelahe kallast jäärajasõidu meistri- ja karikavõistluste korraldamiseks talvistel nädalavahetustel. Kaldal elavad inimesed väidavad, et neid häirib jääl sõitmisest tekkiv müra. Müranormide ületamist ei ole aga tuvastatud. Kui selline mürahäiring ei ole regulaarne ja müra tõepoolest ei ületa norme, ei ole sellise tegevuse keelamiseks ilmselt alust. Mürahäiringu vähendamist tuleks aga kaaluda selleks, et tagada elanikele nädalavahetustel võimalus hommikuseks puhkuseks. Samasugune kaalumine tuleb ette võtta ka tuuleparkide rajamisel. Neid ei pea mitte täielikult keelustama, vaid leidma neile õige asukoha, et neist lähtuvat häiringut elanike heaolule võimalikult väiksena hoida. Selliste häiringute ignoreerimine ja häiringu vähendamise püüdest loobumine ei ole õigustatud. Ka uute transpordikommunikatsioonide rajamisel tuleb taoline kaalumine läbi viia.

3.2. Seega peab haldusorgan juhtumipõhiselt kaaluma, kas keskkonnahäiring vajab konkreetsel juhul vähendamist või mitte, ja kui vajab, siis tulenevalt ettevaatuspõhimõttest otsustama ka selle, milliseid meetmeid selleks kasutada. Sellise kaalumise läbiviimiseks on keskkonnaõiguses mitmeid mehhanisme. Näiteks sätestab keskkonnamõju hindamise alane regulatsioon keskkonnanõuete kehtestamise võimaluse keskkonnamõju hindamise järelevalvaja poolt. Nende

meetmete määramise eesmärk on vältida või minimeerida kavandatavast tegevusest tuleneda võivad negatiivset keskkonnamõju. Seejuures on keskkonnamõju hindamise järelevalvajale jäetud ulatuslik kaalutusõigus ning keskkonnanõuete määramisel tuleb arvestada mitte ainult seadusest või seaduse alusel antud õigusaktidest tulenevaid nõudeid, vaid muu hulgas ka keskkonnamõju hindamise tulemusi ning lisaks ka kõiki muid olulisi asjaolusid.

3.3. LKS § 33 sätestab hoiuala kaitsekorra tagamise ühe olulisema instrumendina hoiuala teatise menetluse. Hoiuala piires asuva kinnisasja valdaja peab esitama hoiuala valitsejale teatise teatud tegevuste kavandamise korral. Seadusandja arvates võib selliste tegevuste, nagu näiteks tee rajamine, loodusliku kivimi või pinnase teisaldamine ning veekogude veetaseme ja kaldajoone muutmine, puhul esineda keskkonnarisk või isegi -oht. Hoiuala valitseja peab sellise tegevuse mõju ja selle tõenäosust hindama ning keskkonnariski olemasolu korral otsustama, millistel tingimustel tegevust lubada, et riski vähendada.

3.4 Üheks vähendamist vajavate keskkonnahäiringute arvessevõtmise mehhanismiks on ka keskkonnakaitse lubade menetlus, koos loa tingimuste määramisega ning loaga liituva järelevalve- ja seiretegevusega. Nii sätestab KeÜS § 53 lg 1 punktis 6 keskkonnaloa sisu osas, et keskkonnaloas märgitakse „[...] nõuded, mis esitatakse [...] keskkonnaloaga lubatud tegevusest tuleneva keskkonnahäiringu vähendamiseks“. Siingi on tegemist ühe mehhanismiga, mille eesmärgiks on keskkonnariski vähendamine.

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

§ 5. KESKKONNAOHT

Keskkonnaoht on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus.

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

2. *Keskkonnaohu* mõistes sisaldub kaks elementi: ebasoodsa tagajärje tekkimise tõenäosus ja selle olulisus. Keskkonnaohuna tähistatakse seega olukorda, kus esinevad need kaks tingimust korraga ning kus esineb piisav tõenäosus, et saabub oluline keskkonnahäiring (olulise keskkonnahäiringu kohta vt KeÜS § 3

kommentaare). *Keskkonnaohu* mõistest paremaks arusaamiseks on kasulik selle võrdlemine *keskkonnariski* mõistega (vt KeÜS § 4 kommentaari). Erinevalt keskkonnaohust on keskkonnariski puhul tegemist olukorraga, kus keskkonnahäiringu, sealhulgas olulise keskkonnahäiringu, tekkimise tõenäosus ei ole piisavalt kindel. Lisaks on keskkonnariskiga tegu ka juhul, kui tagajärjeks ei ole oluline, vaid vähem tähtis keskkonnahäiring, olgugi et selle tekkimine võib olla piisavalt tõenäoline.

3. Keskkonnaohu olukorrale on iseloomulik piisava tõenäosuse künnis. Piisav tõenäosus tähendab küllaldast kindlust selles, et tagajärg saabub. Näiteks inimeste tervise kaitse eesmärgil kehtestatud välisõhu kvaliteedi piirväärtuste ületamisel tuleks eeldada, et selle tulemusel võib tõepoolest tekkida terviserike. Piisava kindlusega tekivad olulised keskkonnahäiringud ka praeguse tehnoloogiaga põlevkivitööstuses, mis on Eesti üks olulisemaid tööstusharusid, kuid ka Eesti suurim keskkonnakoormuse allikas – sealt pärineb enamik Eesti jäätmetest, veekasutusest ja õhusaastest. Piisava tõenäosuse künnise määratlemisel tuleb arvestada ka keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttega (vt KeÜS § 8 kommentaari), mis kahtluse korral kallutab otsustama pigem tagajärje saabumise piisava tõenäosuse kasuks. Kindluse aste tagajärje saabumise osas võib olla seda väiksem, mida prioriteetsem on kaitstav õigushüve ning mida ulatuslikumalt seda ohustatakse ja *vice versa*. Euroopa Kohtu praktikast arvestades on selliste olukordade tekkimise, kus keskkonnamõju võib negatiivselt mõjutada inimese tervist (nn „Hullu lehma tõve” kaasus – Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus nr C-157/96, National Farmers’ Union) või Natura 2000 võrgustiku väärtusi (nn Waddenzee kaasus, Euroopa Kohtu 7.09.2004 otsus nr C-127/02), piisavaks tõenäosuseks ka see, kui oluline ebasoodne mõju ei ole parimatest teadussaavutustest lähtuvalt välistatud.

4. Keskkonnaohu künnised selguvad üldjuhul koosmõjus keskkonnaseadustiku eriosaga, kuid need ei pruugi olla õigusaktides siiski ammendavalt määratletud. Juhtudel, kus keskkonnaohu tunnused ei ole õigusaktis üheselt loetletud, tuleb lisaks lähtuda ka ilmnenu asjaolude igakordsest hindamisest, mis toetub senisele kogemusele ja praktikale. Näiteks KeÜS § 3 kommentaaris toodud piirkonna ainsa haljasala täisehitamise korral tuleb keskkonnaohu olemasolu tõenäoliselt tõepoolest

eeldada, sest planeeritav tegevus toob kindlasti kaasa elanike heaolu olulise häirimise (vt KeÜS § 3 kamm p 3.3).

5. KeÜS-s kasutatav *keskkonnaohu* mõiste tähistab künnist, mille ületamine ei ole üldjuhul lubatud. Keskkonnaohtu tuleb vältimispõhimõttest lähtuvalt vältida. Haldusorganil lasub kohustus rakendada vältimispõhimõtet, et tõrjuda olulise ebasoodsa keskkonnamõju tekkimist (vt KeÜS § 10 kommentaare). Üheks vältimispõhimõtte rakendamise peamiseks instrumendiks on keskkonnakaitsealad, millega määratakse keskkonnakasutuse tingimused ning millega kaasneb järelevalve- ja seiretegevus. Keskkonnaohu vältimisest saab rääkida ka siis, kui võetakse meetmeid, mis vähendavad keskkonnahäiringu tõenäosust ja selle olulisust sellisel määral, et keskkonnaoht taandub keskkonnariskiks, mida tuleb omakorda mõistlike ettevaatusmeetmetega veelgi vähendada. *Olulise keskkonnahäiringu* mõiste kohta vaata KeÜS § 3 lõike 2 kommentaare. Samas tuleb arvestada seda, et keskkonnaohu vältimise kohustus ei ole siiski absoluutne. Keskkonnaohu talumise kohustus tekib kolme tingimuse üheaegse esinemise korral: mingi ülekaaluka huvi olemasolul, alternatiivide puudumisel ning tingimusel, et on võetud või võetakse meetmed ohu või olulise keskkonnariski vähendamiseks võimalikult suures ulatuses.

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

§ 6. KÄITIS JA KÄITAJA

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

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

(2) Käitaja on isik, kes käitab või valdab käitist, kontrollib selle tööd ja vastutab käitise tehnilise toimimise eest.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

1. *Käitise ja käitaja* mõistete määratlemise eesmärgiks on anda neile üheselt mõistetav sisu, millest saab lähtuda kogu seadustiku raames. Kuigi THS-s olid *käitise* ja *käitaja* mõisted avatud ka juba enne KeÜS jõustumist, kehtib sealne määratlus eelkõige vaid sama seaduse raames. Puudus otsene võimalus laiendada THS-s toodud määratlust teistele, samu mõisteid kasutanud keskkonnaseadustele (nt JäätS, KeHJS ja KeVS). KeÜS määratluse eesmärgiks on ka erinevate, kuid sisult samatähenduslike mõistete kaotamine. KeÜS-s on mõisted määratletud keskkonnaõiguse vajadustest lähtuvalt. Sätte eesmärgiks ei saa seega pidada *käitise* ja *käitaja* mõistete avamist Eesti õigussüsteemis tervikuna. Teistes õigusvaldkondades, näiteks kriminaalõiguses või tsiviilõiguses (vrld nt VÕS § 185), võivad samade terminite kasutamise taga seista mõnevõrra teistsugused eesmärgid ja põhimõtted, mistõttu ei pruugi KeÜS-s toodud määratlustest lähtumine olla asjakohane. Samas ei saa päriselt välistada KeÜS määratluste abistavat toimet ka keskkonnaseadustikust väljapoole jääva õiguse mõistmisel.

1.1. Vajadusel on keskkonnaseadustiku eriosas võimalik valdkondlike erisuste väljatoomine, mis *käitise* ja *käitaja* mõistete sisu konkreetse regulatsiooni tarbeks täpsustab, sh piirab või laiendab. Mõistete erinev maht on põhjendatud sellega, et lisaks KeÜS-s sätestatud üldistele kohustustele tulenevad eriseadustest konkreetset liiki käitistele erinõuded, mida ei ole vaja kõigile tootjatele rakendada. Niisiis on võimalik, et eriregulatsiooniga arvatakse mingit tüüpi üksused *käitise* mõiste alt välja või siis loetakse käitisteks ka selliseid üksusi, mis üldregulatsiooni alusel *käitise*

mõiste alla ei mahu. Näiteks THS tähenduses on käitiseks vaid paiksed tehnilised üksused, kus toimub keskkonnakompleksluba nõudev tegevus või kus kasutatakse orgaanilisi lahusteid (THS § 6 lg 1).

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

2. *Käitise* mõiste määratlus koosneb omakorda reast termineist, mille tähendus ei pruugi olla lähema selgituseta ilmne.

2.1. Määratluse keskne element on tootmistegevuse toimumine. „Eesti keele seletav sõnaraamat” (Tallinn, 2009) määratleb *tootmist* kui tootmisvahendite abil hüviste loomist, toodete valmistamist, tootmisprotsessi. Tootmise alaliikidena toob sõnaraamat välja tööstusliku, põllumajandusliku ja käsitööstusliku tootmise. Tootmine on inimtegevus, mille tulemusel valmib toode – enamasti tarbija vajaduste rahuldamiseks vajalik ese või teenus.

Tootmistegevuse toimumine on oluline kriteerium selle üle otsustamisel, kas konkreetseid objekte käitiseks pidada või mitte. Näiteks lasketiir on küll rajatis, mille kasutamisega kaasnevad märkimisväärsed keskkonnahäiringud, kuid kuna seal tootmist ei toimu, siis lasketiir käitise mõistega hõlmatud ei ole. Sama kehtib ka kütuseveoki või seguauto kohta.

2.2. Tootmistegevus peab toimuma tehnilises üksuses. Sõna *tehniline* tähendus on „Eesti keele seletavas sõnaraamatus” avatud kui tehnikasse puutuv, selle rakendustega seotud. *Tehnika* on omakorda lahti seletatud kui loodusjõudude ja varade rakendamisel põhinevate teadmiste, tövõtete ja oskuste kogum; vastav rakendusteadus. Määravaks on see, et üksus oleks kasutatav konkreetse tootmistegevuse läbiviimiseks. Seejuures ei pea tootmistegevus olema tehnoloogiliselt kuigi kõrgetasemeline või keeruline (IPPC käitise juhised¹, lk 4). *Üksus*

¹ Siin ja edaspidi viidatud Euroopa Komisjoni juhisele Guidance on Interpretation of "Installation" and "Operator" for the Purposes of the IPPC Directive. Euroopa Komisjon 2007.

viitab sellele, et tegemist peab olema ühtse funktsiooniga tervikuga, nii et käitises teostatavaid töid on võimalik kompaktselt juhtida ja ka reguleerida.

Käitisteks on eelkõige igasugused tehased ja tootmishooned, sh põllumajanduslikud tootmishooned (laut, sigala jms). Üksikud põllud või maavara kaevandamiseks kasutatavad karjäärid jäävad seevastu käitise mõiste alt välja. Karjäärides ja põldudel toimub küll tootmistegevus, kuid tegemist ei ole tehnilise üksusena määratletavate rajatistega. Samas võivad põllud ja karjäärid moodustada osa suuremast käitisest, kui nad on ruumilise ja funktsionaalse ühenduse kaudu hõlmatud mõne tervikliku, ühtse tehnilise üksusena määratletava tootmiskompleksi koosseisu.

2.3. *Käitise* mõistega hõlmatud tootmiskohta tuleb vaadelda laiemalt kui üksikut ehitist. See hõlmab kogu ühtseks tootmistegevuseks mõeldud ehitiste kompleksi. Näiteks ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise direktiivis nr 96/82/EÜ on *käitis* määratletud kui kogu käitaja kontrolli all olev ala, kus on ohtlike aineid ühes või mitmes rajatises (art 3 p 1). *Tehnilise üksuse* mõiste hõlmab direktiivi art 3 p 2 kohaselt kõiki rajatise tööks vajalikke seadmeid, struktuure, torusid, masinaid, tööriistu, erakasutuses olevaid haruraudteid, dokke, rajatist teenindavaid lossimiskaisid, maabumissildu, ladusid ja muid samalaadseid ehitisi. Sarnase, *tehnilise üksuse* mõistega hõlmatud ehitiste ja seadmete loetelu leiab jätmete põletamise direktiivi 2000/76/EÜ art 3 p-st 4.

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

Avaldatud veebis:

http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/pdf/installation_guidance.pdf

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

2.6. Käitis pole mitte igasugune tehniline üksus, kus toimub tootmistegevus, vaid üksnes selline, milles tootmisega kaasneb *saastamine* või *saastatus*. Need mõisted on omakorda avatud KeÜS § 7 lg-tes 4 ja 5. Saastamine on heite väljutamine nii, et see põhjustab keskkonnariski või keskkonnaohu (*heite* mõiste kohta vt KeÜS § 7 lg 1 kommentaare). Keskkonnarisk on vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus (KeÜS § 4). Keskkonnaoht on aga juba olulisema keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus (KeÜS § 5). *Keskkonnariski* ja *keskkonnaohu* mõistete määratlustest järeldeb, et saastamiseks loetakse ka tegevus, mille tagajärjel märkimisväärne keskkonnahäiring võib, kuid ei pruugi ilmnedä. Seega ei tähenda sõnaühendi *kaasneb saastamine* kasutamine seda, et käitises toimuva tootmistegevusega põhjustatakse alati märkimisväärseid keskkonnahäiringuid. Näiteks saab tuua kemikaalide ladustamise, mis iseenesest nõuetekohase teostamise puhul mingeid heiteid ega saastatust kaasa ei tohiks tuua. Ladustamisüksus tuleb sellegipoolest lugeda *käitise* mõiste alla kuuluvaks, kuna tõsised keskkonnahäiringud võivad ilmnedä õnnetusjuhtumite või lekete tagajärjel (IPPC käitise juhise, lk 7).

Saastatus on saastamise tagajärjel ilmnedu või oluline ebasoodne muutus õhu, vee või pinnase kvaliteedis. Kuna saastatuse põhjuseks on alati saastamistegevus, ei laienda saastatuse nimetamine sätte tekstis sisuliselt *käitise* mõistet.

3. Käitaja on füüsiline või juriidiline isik, kes käitist valdab või töötamas hoiab ja kasutab, omades seejuures määravat kontrolli käitises toimuva tootmistegevuse üle.

3.1. *Valduse* mõiste on avatud AÕS §-s 32 – see on tegelik võim asja üle. Oluline pole see, kes on käitise omanik, vaid see, kes käitises tootmistegevust arendab ja käitise tehnilise toimimise eest vastutab. Näiteks on võimalik, et tootmishoone kuulub isikule, kes seal ise tootmisega ei tegele, vaid rendib pinda ühele või mitmele isikule, kes käitises iseseisvalt tegutsevad.

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

3.3. Välistatud pole ka võimalus, et ühte käitist haldab kaks (või enam) isikut, kelle tegevus pole üksteisele allutatud. Sellisel juhul on kõik need isikud käitajad ning nad on kohustatud täitma KeÜS kolmandas peatükis loetletud nõudeid (näitena võib siinkohal tuua abikaasadest talupidajad). Samuti on võimalik, et ühes käitises (näiteks tehases) toimub mitu üksteisega seotud tootmistegevust, mida teostavad ja kontrollivad erinevad juriidilised isikud. THS § 7 kohaselt on sellisel juhul võimalik anda keskkonnakompleksluba ka käitise osa kasutamiseks. Seejuures ei tulene asjaolust, et käitist haldab mitu käitajat, järeldust, et tegemist on mitme käitisega (IPPC käitise juhised, lk 10).

Huvitavaks näiteks on veel sadam, mille omanik on paika pannud üldised sadamas tegutsemise reeglid, kuid kus tegutsevad muidu täiesti iseseisvad ettevõtted. Kes on sellisel juhul käitaja? Lõplik määratlus oleneb konkreetse objekti iseärasustest, kuid

kuna sadamat ei saa üldjuhul pidada konkreetse tootmistegevuse läbiviimiseks rajatud üksuseks, ei ole tegemist käitisega. Pigem võib sadam olla võrreldav tööstuspargiga, kus tegutsevad mitmed iseseisvad käitised. Seega on käitajateks iga sellise käitise toimimise eest vastutavad isikud, mitte aga sadama omanik.

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

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

§ 7. HEIDE, HEITE PIIRVÄÄRTUS, KESKKONNA KVALITEEDI PIIRVÄÄRTUS, SAASTAMINE JA SAASTATUS

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

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

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

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

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

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

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

1. *Heite* mõiste on Eesti keskkonnaseadustes ka enne KeÜS jõustumist laialdaselt, kuid mitte alati päris ühtse tähendusega kasutusel olnud. *Heite* kõrval on näiteks kasutatud ka paralleelmõistet *emissioon*. Termin KeÜS-s määratlemise eesmärgiks on ühtlustada selle kasutamine erinevais keskkonnavaldkondades (välisõhk, vee ja pinnase kaitse, jäätmekäitlus, keskkonnaloa, keskkonnamõjude hindamine, keskkonnavastutus jne) ning vältida mitmetimõistmist. *Heite* mõiste on avatud ka tööstusheite seaduses. Sealne määratlus on aga KeÜS-s toodust kitsam ning omab tähendust vaid konkreetse seaduse raames.

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

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

1.2 Heite mõiste seaduses määratlemise vajadus tuleneb sellest, et inimtegevusega kaasnev heidete väljutamine võib kaasa tuua keskkonnahäiringuid (vt KeÜS § 3 kommentaare) ning nõuda seetõttu reguleerimist. Heide on seejuures keskkonda suunatud mõjutegur, keskkonnahäiring aga heidest põhjustatud ebasoodne muutus keskkonnas. Näiteks tootmisüksusest õhku suunatav vääveldioksiid on heide, selle sisaldumine välisõhus või pinnasele langev happevihm aga keskkonnahäiring. Raudteeliiklusest lähtuv müra ja vibratsioon on heited, müra ja vibratsiooni häiriv mõju raudtee lähistel asuvate majade elanikele aga keskkonnahäiring. Seejuures ei pruugi iga heide tingimata kaasa tuua ebasoodsat keskkonnamõju ehk keskkonnahäiringut. Pagariärist leviv värske saia lõhn on samuti heide, kuid keskkonnahäiringuga üldjuhul tegemist ei ole. Ka võib heite mõju olla kahetine – mõnele keskkonnaelemendile kahjulikult mõjuv heide on millegi või kellegi jaoks üksiti kasulik. Näiteks võib veekogude soojusreostus aidata veelindudel külma aega üle elada, maa-alustest torudest lekkiv soojus panna taimed varakevadel haljendama või vabaõhukontserdist lähtuv heliheide pakkuda kontserdipaiga lähiümbruse elanikele ka positiivset elamust.

1.3 Kui heite väljutamisega võidakse põhjustada tõsisemaid keskkonnahäiringuid, on tegemist saastamisega. Selliste keskkonnahäiringute tekkimise võimalikkus kujutab endast keskkonnariski või keskkonnaohtu, mida tuleb vastavalt kas vähendada või vältida (vt KeÜS §-d 4, 6, 10 ja 11). Keskkonnariski vähendamiseks või keskkonnaohtu vältimiseks ongi olulisemaid ebasoodsaid muutusi põhjustavate heidete väljutamine üldjuhul õigusnormide alusel piiratud.

1.4 Heite allikas võib olla igasugune tegevus või sündmus, mille tagajärjeks on erinevate mõjutuste kandumine õhku, vette või pinnasesse. Heite väljutamine ei ole seaduses toodud määratluses piiratud vaid inimtegevusega. Heideteks tuleb seetõttu lugeda ka looduslike protsesside tagajärjel õhku, vette või pinnasesse väljutatavad mõjutegurid. Seega saab isegi päikesevalgust ja -soojust nimetada heideteks. Keskkonnaseadustiku raames omavad looduslikest protsessidest pärit heited

tähendust eelkõige niivõrd, kuivõrd neil võib olla koosmõju inimtegevusega. Näiteks levinumaid kasvuhoonegaase – süsinikdioksiidi, metaani ja diämmastikoksiidi – eritub atmosfääri nii inimtegevuse kui ka looduslike protsesside tagajärjel. KeÜS § 3 lg-s 1 sätestatud *keskkonnanahäiringu* mõiste hõlmab seevastu üksnes inimtegevusega kaasnevat ebasoodsat mõju keskkonnale.

1.5. Heite väljutamine keskkonda võib olla kas otsene või kaudne. Heite kaudne väljutamine toimub siis, kui heide ei jõua keskkonda või konkreetsesse keskkonnaelementi vahetult, vaid see läbib enne mõne vaheetapi. Heite kaudseks väljutamiseks loetakse kehtivas õiguses näiteks seda, kui heide läbib enne keskkonda jõudmist käitisevälise puhastusseadme ning jõuab seega keskkonda vähemohtlikul kujul. THS § 44 lg 10 nimetab kaudse vetteheitena juhtu, kus käitiseist väljuv heitvesi läbib enne looduskeskkonda jõudmist väljaspool käitist asuva kanalisatsiooni kaudu ühendatud reoveepuhasti. Reoveepuhasti saastet vähendava efekti võrra võib käitiseist väljuv heitvesi sisaldada suuremat saasteaine kontsentratsiooni. Kaudse heitena saab vaadelda ka juhtu, kus heide kandub ühest looduslikust keskkonnaelemendist teise, näiteks pinnasest põhjavette. Sel juhul on toimunud heite otsene väljutamine pinnasesse ja kaudne väljutamine põhjavette.

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

1.6.1. *Ained* on keemilised elemendid ja nende ühendid. Aine võib heitena esineda kas tahkel, vedelal või gaasilisel kujul.

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

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

1.6.4. *Kiirgus* jaguneb bioloogilistes kudedes muudatusi põhjustavaks ioniseerivaks kiirguseks (nt röntgenkiirgus ja kiirgus radioaktiivsetest materjalidest), millega seonduvaid ohutusnõudeid reguleerib KiS, ja mitteioniseerivaks kiirguseks (nt ultraviolettkiirgus, infrapunakiirgus, raadiolained, mikrolained ja nähtav valgus).

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

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

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

2. Heite piirväärtusega määratakse kindlaks, millisel määral on heidet lubatud keskkonda juhtida. Heite piirväärtuse abil reguleeritakse keskkonnakasutust vahetult keskkonda mõjutava tegevuse toimumise kohas. Lisaks heidete hulga piiramisele kaitstakse keskkonda ka keskkonna kvaliteedi piirväärtuste kehtestamisega (vt KeÜS § 7 lg 3). Heite piirväärtusi kasutatakse eelkõige paiksete heiteallikate puhul. Liikuvate heiteallikate (nt transpordivahendid) puhul rakendatakse sagemini tootenormatiive (nõuded keskkonda või tervist oluliselt mõjutavatele toodetele). SäAS § 10 lg-s 1 nimetatakse heite piirväärtust, keskkonna kvaliteedi piirväärtust ja tootenormatiive keskkonnanormatiivideks.

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

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

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

2.4 Üldaktiga on kindlaks määratud näiteks suurtest põletusseadmetest lähtuvate heidete piirväärtused ning jäätmete põletamisel tekkiva räbu ja koldetuha orgaanilise süsiniku üldsisaldus (THS alusel antud keskkonnaministri määrustega). Välisõhku ja vette suunatavates gaasides või heitvees sisalduvate ainete piirväärtused määratakse kindlaks keskkonnakaitselubadega (nt THS § 46, VeeS § 26¹¹ lg 3 p 1). Samuti on keskkonnakaitselooaga võimalik määrata välisõhku paisatava müra, lõhna ja vibratsiooni tase (THS § 41 lg 2 p 8) ning radioaktiivsete heidete piirkogused (KiS § 19 lg 1 p 8) jpm.

3. *Keskkonna kvaliteedi piirväärtus* on üldmõiste valdkondliku regulatsiooni spetsiifilismatele terminitele. Keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks on näiteks välisõhu kaitse alases regulatsioonis määratletud müra normtase ja veeseaduses määratletud ohtlike ainete sisalduse piirväärtus pinnases. Enne KeÜS jõustumist kehtinud õiguses sarnast üldmõistet ei sisaldunud. SäAS § 10 lõikes 1 on küll määratletud mõiste *keskkonnanormatiiv*, kuid see termin on laiema sisuga, hõlmates lisaks keskkonna kvaliteedile ka heitmekogusele ja toodangu ühikule kehtestatud normid.

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

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

3.3 Mitte kõik keskkonnanäitajate väärtused pole käsitatavad keskkonna kvaliteedi piirväärtustena. KeÜS § 7 lg 3 kohaselt on keskkonna kvaliteedi piirväärtus vaid selline väärtus, mida ei tohi inimese tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada. Ületamise keelule viitab ka liitsõna eesosa *piir* kasutamine järelosa *väärtus* ees ning termini rakendus KeÜS-s. Vastavalt KeÜS § 3 lg 2 p-le 1 kaasneb keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamisega eelduslikult oluline keskkonnahäiring, mida tuleb KeÜS § 10 kohaselt vältida. KeÜS § 23 lg 4 kohaselt eeldatakse keskkonna mittevastavust tervise- ja heaoluvajadustele, kui keskkonna kvaliteedi piirväärtus on ületatud. Samuti on sätestatud KeÜS § 52 lg 1 p-s 8 keeld keskkonnaloa väljastamiseks, kui kavandatud tegevusega ületatakse keskkonna kvaliteedi piirväärtust, ning KeÜS § 54 kohaselt tuleb heitkogused loas määrata selliselt, et keskkonna kvaliteedi piirväärtuste järgimine oleks tagatud.

3.4 KeÜS-s ei sisaldu loetelu keskkonnanäitajate väärtustest kehtivas õiguses, mida tuleks käsitada keskkonna kvaliteedi piirväärtustena, vaid neid tuleb hinnata igal üksikjuhtumil eraldi. Paljudel juhtudel on seos selge, ja seda nii lähtuvalt terminite sarnasusest – nt *piirtase*, *piirväärtus* – kui ka määratluste sisulisest kattuvusest. Näiteks on veeseaduses termin *põhjavee kvaliteedi piirväärtus* määratletud kui saasteaine kontsentratsioon põhjavees, mida ei tohi tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada. Juhinduda ei saa siiski vaid terminite sarnasusest. Näiteks on vääveldioksiidi kriitiliseks tasemeks 20 µg/m³ (talvine keskmine). Kriitiline tase on saasteainete sisaldus välisõhus, mille ületamisel võib kaasneda otsene ebasoodne mõju keskkonnale, eelkõige taimestikule, kuid mitte inimese tervisele. Kriitilist taset saab pidada keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks KeÜS tähenduses, sest *keskkonna kvaliteedi piirväärtuse* mõiste hõlmab näitajad, mida ei tohi keskkonnakaitse huvides ületada.

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

3.6 Keskkonnanäitaja siduvuse hindamisel tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et näitaja võib olla määratletud ületamiste arvu kaudu. Näiteks on sätestatud ühe tunni keskmiseks vääveldioksiidi piirmääraks välisõhus 350 µg/m³, mida võib pideva seire korral ületada kuni 24 korral kalendriaastas. Näitaja mõlemad elemendid – piirmäär ja ületamiste arv – moodustavad terviku, ning juhul kui ületamiste arv on väiksem kui 24, ei peeta vääveldioksiidi taset liiga kõrgeks. Teisisõnu saab antud piirväärtus olla keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks, hoolimata ületamise lubatavusest. KeÜS mõttes pole piirväärtusest kinni peetud vaid juhul, kui ületamiste arv on suurem kui 24.

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

3.8 Vähese siduvuse tõttu ei saa keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks pidada sellist näitajat, mille saavutamise tähtaeg pole veel saabunud.

4. *Saastamise* mõiste on tihedalt seotud *saastatuse* mõistega. Nende terminite määratlemise eesmärk on korrastada mõistekasutust keskkonnaalastes õigusaktides. Enne KeÜS jõustumist oli terminikasutus ebajärjekindel. Tihti kasutati mõisteid määratlemata ning selgelt eristamata. Paralleelselt *saastamise* mõistega on kasutatud ka *reostamise* mõistet, ja seda eriti vee-alases regulatsioonis. KeÜS alguses redaktsioonis kasutati *saastatuse* asemel mõistet *saastus*. Termin asendati KeÜS rakendamise seadusega, sest terminit *saastus* on varem kasutatud pigem tegevuse, mitte tagajärje tähistamiseks, st see on olnud mõiste *saastamine* sünonüümiks.

4.1 *Saastamine* on heite väljutamine ehk heitmine. Heide on õhku, vette või pinnasesse otseselt või kaudselt väljutatav aine, organism, energia, kiirgus, vibratsioon, soojus, valgus, lõhn või müra (vt käesoleva kommentaari p 1–1.6.7). Saastamine on siiski vaid selline heite väljutamine, millega kaasneb keskkonnaoht või keskkonnarisk. Keskkonnarisk on vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus (vt KeÜS § 4 kommentaari). Keskkonnaoht on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus (vt KeÜS § 5 kommentaari). Olulise

keskkonnahäiringu tekkimist eeldatakse muu hulgas saastatuse põhjustamisel (vt KeÜS § 3 lg 2 kommentaari, p 3 jj). Kuivõrd *keskkonnahäiringu* mõiste on seotud inimtegevusega, ei saa saastamisena käsitada heite väljutamist looduslikes protsessides.

4.2 KeÜS-s on *saastamine* määratletud tegevusena ning *saastatus* selle tagajärjena. Saastamine on saastatuse tekkimise vältimatu eeltingimus, kuid igasuguse saastamisega ei kaasne tingimata saastatus, st oluline ebasoodne muutus õhu, pinnase või vee kvaliteedis (vt käesoleva kommentaari p 5–5.3).

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

5. *Saastatuse* mõiste on tihedalt seotud *saastamise* mõistega (vt käesoleva kommentaari p 4–4.3). Saastatus on oluline ebasoodne muutus, mida tuleb printsipiis vältida. KeÜS ei sätesta, mida tuleks käsitada olulise ebasoodsa muutusena, kuid selline regulatsioon võib tuleneda eriosast. Käesolevate kommentaaride kirjutamise ajaks eriosa veel täielikult valminud pole.

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

5.2 Saastamise tagajärjeks pole alati saastatus. Esiteks võib saastamisega kaasnev muutus keskkonnas osutada liiga väikeseks, et kvalifitseeruda oluliseks. Teiseks on *saastatuse* mõiste piiratud vaid muutustega õhu, vee või pinnase kvaliteedis ja see ei hõlma olulisi ebasoodsaid muutusi elustikus. Näiteks tuleb saastamisena muu hulgas eelduslikult käsitada olukorda, kus heite väljutamisega kaasneb piisav tõenäosus, et tekib oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku alale. Selline ebasoodne mõju saab eksisteerida ka ilma olulise muutuseta õhu, vee või pinnase kvaliteedis. Samas tuleb silmas pidada, et elutute keskkonnamelementide kvaliteedi määratlemise aluseks võivad olla ebasoodsad elustiku muutused. Sellistel

juhtudel võib elustiku mõjutamine tuua kaasa saastatuse. Näiteks on VeeS alusel määratletud maksimaalne lubatud saasteainete sisaldus vee-elustikus ja see on ka vee kvaliteedi hindamise aluseks.

5.3. *Saastatuse* mõistega seondub otseselt komplekslubade regulatsioon. KeÜS § 40 kohaselt peavad kompleksloaga sätestatavad nõuded tagama vee, välisõhu ja pinnase kaitse ning käitises tekkinud jäätmete käitlemise viisil, mis hoiab ära saastatuse kandumise ühest keskkonnaelemendist teise. Sisult sama kohustus on sätestatud THS § 7 lg-s 1. Heite piirväärtused peavad kompleksloas olema määratud selliselt, et oleks tagatud saastatuse vältimine (THS § 44 lg 2 ja 7). THS § 26 lg 1 p 1 kohaselt peab käitaja rakendama asjakohaseid ennetusmeetmeid saastatuse vältimiseks ning sama lõike p 2 kohaselt tekkinud saastatuse viivitamatult likvideerima, niivõrd kui see on käitajale jõukohane, arvestades tema tehnilisi ja majanduslikke võimalusi.

2.PEATÜKK. KESKKONNAKAITSE PÕHIMÕTTED JA PÕHIKOHUSTUSED

1. JAGU. KESKKONNAKAITSE PÕHIMÕTTED

SISSEJUHATUS

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Õiguspõhimõtted ei pruugi mitte ainult legitimeerida teatud õiguslikke meetmeid, vaid need võivad panna avaliku võimu organitele ka kohustuse teatud meetmete võtmiseks ja/või olla aluseks nende meetmete konkreetsete vormide, iseloomu ja ulatuse valikul. Nii võib keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtte kohustada haldusorganeid lubama keskkonda negatiivselt mõjutavat tegevust vaid juhul, kui seda tingivad tõepoolest olulised majanduslikud või sotsiaalsed kaalutlused. Seesama keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtte mitte ainult ei õigusta, vaid lausa nõuab keskkonnaalaste õiguslike otsuste tegemisel teaduse ja tehnika arengu uusimatest saavutustest lähtumist.

§ 8. KESKKONNA KÕRGETASEMELISE JA TERVIKLIKU KAITSE PÕHIMÕTE

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

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

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

taseme tagamise kohustuse siseriiklik siduvus saanud veelgi selgema aluse. Selle põhimõttega tuleb arvestada kogu Eesti keskkonnaõiguse loomisel ja rakendamisel.

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

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

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

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

keskkonnakaitse tagamise nõue olla üheks põhjenduseks, mille alusel haldusorgan isiku kasuks haldusakti andmisest keeldub.

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

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

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

teadussaavutustest (Euroopa Kohtu 7.09.2004 otsus nr C-127/02, nn Waddenzee kaasus, p 54).

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

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

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

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

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

15. Kõrgetasemelise kaitse põhimõtte üheks väljundiks on eriseadustes leiduv nõue kasutada keskkonda mõjutava tegevuse läbiviimisel parimat võimalikku tehnikat. Parim võimalik tehnika on tehnilise arendustegevuse ning selles rakendatavate töömeetodite kõige tõhusam ja kõige paremini välja arendatud tase (THS § 8 lg 1). „Parim” tähistab seejuures tõhusaimat tehnoloogiat keskkonna kui terviku kaitsmiseks kõrgel tasemel (THS § 8 lg 2 p 3). Parima võimaliku tehnika kasutamise nõue on kasutusel näiteks nii vee- kui ka jäätmealases regulatsioonis.

§ 9. LÕIMIMISPÕHIMÕTE

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

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

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

praeguste ja tulevaste põlvkondade ning kohalike ja globaalsete huvide vastandumise.

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

4. Lõimispõhimõte pärineb EL õigusest. Vajadus keskkonnaküsimuste lõimimiseks teiste Euroopa Ühenduse poliitikavaldkondadega ilmnis 1980ndate alguses, kui täheldati EÜ põllumajandus-, transpordi- ja regionaalpoliitika märkimisväärset mõju keskkonnaseisundile. Põhimõte toodi EÜ asutamislepingusse 1986. aastal aktiga „Ühtne Euroopa”. ELTL-s on lõimispõhimõte sätestatud art-s 11 KeÜS-ga üsna sarnases sõnastuses: ” [...] ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse peab integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist”. Tähelepanu väärib sätte resolootne sõnastus. Võrdlusena saab tuua tarbija- ja tervisekaitse nõuded, mida tuleb EL ülejäänud poliitika ja meetmete määratlemisel ning rakendamisel pelgalt „arvesse võtta” (vt ELTL art-d 9 ja 12). ELL art 3 lg-s 3 toodud säästva arengu määratlus kõlab järgmiselt: „Liit taotleb Euroopa säästvat arengut, mis põhineb tasakaalustatud

majanduskasvul, hindade stabiilsusel ja kõrge konkurentsivõimega turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress, samuti kõrgetasemelisel keskkonnakaitset ja keskkonna kvaliteedi parandamisel”.

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

6. Eesti looduskeskkonna ja loodusvarade säästva arengu strateegia alused on sätestatud SäAS-s, mille § 1 lg 2 kohaselt tugineb säästva arengu rahvuslik strateegia 1992. a Rio de Janeiro ÜRO keskkonna ja arengu maailmakonverentsil heaks kiidetud ülemaailmsetele säästva arengu põhimõtetele. Rio de Janeiro konverentsil kinnitati ka säästva arengu tegevuskava aastani 2030 („Agenda 21”). Tegemist ei ole õiguslikult siduvate dokumentidega, kuid mõlemal dokumendil on sellegipoolest märkimisväärne poliitiline ja praktiline tähendus säästva arengu idee teooriast praktikasse ületoomisel. Säästva arengu eesmärk väljendub ka loodusvarade säästliku kasutamise põhimõttes, mis on sätestatud KeÜS §-s 13.

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

kõige kasumlikumatele lahendustele, tuleb otsida variante, mis oleksid pikemas perspektiivis kasulikud nii keskkonna kui ka majandusliku ja sotsiaalse arengu seisukohalt.

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

9. Keskkonnakaitse kõrget taset tagavate kaalutlustena, mida tuleb erinevate eluvaldkondade arengu suunamisel arvestada, saab mõista nii KeÜS §-s 1 nimetatud seaduse eesmärke kui ka seaduse teise peatüki esimeses jaos sätestatud keskkonnakaitse põhimõtteid. Esile tasub tõsta ettevaatuspõhimõtte laialdase rakendamise olulisust sellistes tegevusvaldkondades, mis keskkonda enim mõjutavad (nt transport, põllumajandus, energeetika, tööstus). Piisavaks ei saa pidada ettevaatuspõhimõtte rakendamist üksnes keskkonnaõiguses. Selline lähenemine piiraks riigi tegevuse olulisimaid keskkonnahäiringuid põhjustavais valdkondades suuresti vaid heastamise meetmetega ning takistaks seega ettevaatus- ja vältimisprintsibiiga taotletavate eesmärkide saavutamist. Ka säästva arengu idee seondub otseselt ettevaatusprintsibiiga. Kuna keegi ei tea täpselt, millised on

tulevaste põlvkondade väärtushinnangud, huvid ja vajadused, ning samuti ei ole teaduslike vahenditega võimalik lõplikult kindlaks määrata keskkonna talumisvõimet, on oluline tulevastele põlvkondadele võimalikult paljude erinevate valikuvõimaluste avatuks jätmine.

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

§ 10. VÄLTIMISPÕHIMÕTE

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

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

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

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

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

loomaliha ekspordi keeldu kui kaitsemeedet (vältimismeede) proportsionaalseks (Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus nr C–157/96, National Farmers' Union; Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus nr 180/96, Ühendkuningriik vs. Euroopa Komisjon).

4. Konkreetsetel juhtudel rakendamisele kuuluvad vältimismeetmed on sageli sätestatud juba õigustloova akti tasandil, kuid õigustloovad aktid ei sätesta alati vältimispõhimõtte rakendusjuhtumite täielikku kataloogi. Konkreetsete õigusnormist lähtuvate keeldudena saab esile tuua järgmised juhtumid. Näiteks on üldjuhul keelatud reovee põhjavette ning reo- ja heitvee külmunud pinnasele juhtimine. Jäätmeõiguses on üldjuhul keelatud ohtlike jäätmete segamine muud liiki ohtlike jäätmetega, tavajäätmetega või mis tahes aine või materjaliga. Välisõhu kaitse õiguses on toodud esile, et kui keskkonnakaitseluba nõuab saasteainete püüdmist või see on kavandatud ehitusprojektis, on töötamine püüdeseadmeteta või rikkis püüdeseadmetega keelatud. LKS § 29 lg 2 keelab loodusreservaadis igasuguse inimtegevuse, sealhulgas inimeste viibimise selle territooriumil. Kõikide nende keeldude eiramine võiks tõepoolest piisava tõenäosusega kaasa tuua olulise negatiivse keskkonnahäiringu tekkimise.

5. Vältimispõhimõtte kui keskkonnaõiguse üldpõhimõtte rakendamine peab toimuma lisaks üksikasjalike õiguslike keeldude järgimisele ka juhtumipõhiselt. Sellise olukorra näiteks on LKS § 33 lõige 5 punkt 3, mis käsitleb hoiuala teatise menetlust ja sätestab, et hoiualal kavandatava tegevuse võib keelata, kui see ohustab nende liikide või elupaikade soodsa seisundi säilimist, mille kaitsmiseks hoiuala on moodustatud. Kaalutusõigusele allutatud vältimispõhimõtte rakendamise näiteks on ka veeõiguse regulatsioon, mille alusel keeldutakse vee erikasutusloa andmisest, kui veevaru ei ole piisav, vee erikasutus ohustab otseselt inimese tervist või keskkonda ning ka siis, kui suubla või põhjaveekihi seisundit halvendatakse ulatuses, mis muudab need kasutamiskõlbmatuks. Juhtumipõhise vältimispõhimõtte rakendamise näiteks võib olla ka olukord, kus ettevõtjad soovivad endiseks kolhoosikeskuseks olnud asula vahetus läheduses rekonstrueerida vana väikesemahulise sealauda (õieti rajada selle asemele uue kompleksi) ning suurendada laudas kasvatatavate sigade arvu kordades. Lauda vahetus läheduses asuvate elumajade elanikud väidavad, et loomade arvu väga oluline suurenemine tähendab suuremat sõnniku kogust ja seega ka suuremat lõhnahäiringut tulenevalt sellest, et sõnnikut veetakse ja

laotatakse põldudele rohkem. Samuti tuleneb lõhnahäiring ilmselgelt ka uuest lautade kompleksist endast. Haldusorgan, kelle heakskiidust oleneb uue kompleksi valmimine, võib antud juhul jõuda järeldusele, et kuna lõhnahäiringu vähendamise efektiivseid tehnoloogilisi lahendusi ei ole ja häiring puudutab ilmselgelt ja oluliselt suure hulga inimeste heaolu, tuleks sedagi juhtumit lugeda keskkonnaohuks.

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

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

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

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

Muu ülekaalukas huvi on eelkõige avalik huvi, kuid täielikult ei saa välistada ka erahuvi arvessevõtmist. Muu ülekaaluka huvi näiteks võib olla lennuvälja läheduses lindude (sealhulgas kaitsealuste) tõrjumine, mis on möödapääsmatu lennuohutuse tagamise seisukohalt. Selle näite puhul liituvad avalik huvi (lennuohutus) ja erahuvi (isikute elu ja tervise kaitse). Talumiskohustuse teise tingimuse puhul lähtutakse mõistlikkuse põhimõttest ega arvestata kõikide põhimõtteliselt võimalike alternatiividega. Asjakohase näitena võib siinkohal tuua

põlevkivienergia tootmise Eestis, millele seni on tõepoolest puudunud mõistlikud alternatiivid. Tehnoloogia ja elektrituru arenguga võib selline alternatiivitu olukord aga vähemalt teoreetiliselt kaduda. Nagu eelpool mainitud, on talumiskohustuse kolmandaks tingimuseks meetmete võtmine ohu või olulise keskkonnariski vähendamiseks võimalikult suures ulatuses. Esimese näite (lennuliikluse) puhul tähendab see tingimus seda, et lindude tõrjumiseks tuleb võtta selliseid meetmeid, mis ei too kaasa lindude tarbetut hukkumist. Teise näite puhul on aga lahenduseks sellise energiatootmise tehnoloogia rakendamine, mis vähendab võimalikult suures ulatuses olulist ebasoodsat mõju keskkonnale.

§ 11. ETTEVAATUSPÕHIMÕTE

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

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

1. Ettevaatuspõhimõtte eesmärgiks on keskkonnahäiringute mõistlikus ulatuses vähendamine keskkonnariski esinemise olukorras.

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

1.2. Ettevaatuspõhimõttel on oluline koht ka rahvusvahelises keskkonnaõiguses. Sellele on viidatud paljudes rahvusvahelistes leebe regulatsiooni vahendites, näiteks 1992. aasta ÜRO Rio de Janeiro keskkonna ja arengu deklaratsioonis (nn Rio deklaratsioon). Ettevaatuspõhimõttele toetuvad ka mitmed rahvusvahelised keskkonnakonventsioonid, nt ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon (1992), Piiriveekogude ja rahvusvaheliste järvede kaitse ja kasutamise konventsioon (1992) või Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon (1994), mis on Eesti jaoks eriti oluline. Ettevaatuspõhimõte, täpsemalt selle tavaõiguslik iseloom, on olnud vaidluse esemeks ka Rahvusvahelise Kohtu praktikas, ennekõike nn *Gabčíkovo-*

Nagymaros kaasuses (Gabčíkovo-Nagymaros Project (Ungari vs. Slovakkia), ICJ Reports 1997, lk 7), kus kohus tunnistas vajadust rakendada ettevaatusmeetmeid.

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

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

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

1.4. Klassikalisele ettevaatuspõhimõtte käsitusele, mis seostab põhimõtte teadusliku määramatuse olukorraga, lisab KeÜS uue dimensiooni. Nimelt näeb KeÜS

ette, et ettevaatuspõhimõte rakendub mitte üksnes teadusliku ebakindluse olukorras, vaid ka juhul, kui puudub kasvõi üks kahest keskkonnaohu tunnusest – tõenäosuse piisavus või häiringu olulisus. Näiteks ka siis, kui häiringu tekkimine on küll piisavalt tõenäoline (nagu keskkonnaohu puhul), kuid häiring ise ei ole oluline. Ka sel juhul tuleb rakendada keskkonnahäiringu vähendamise meetmeid mõistlikus ulatuses.

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

2. Keskkonnariskide puhul ei seata eesmärgiks nende täielikku vältimist, vaid vähendamist mõistlikus ulatuses.

2.1. Seega ei ole ettevaatuspõhimõte üldjuhul tegevuste täieliku keelamise aluseks. Tegevuste läbiviimine on üldjuhul lubatud, kuid vaid siis, kui võetakse kohased (proportsionaalsed) meetmed keskkonnahäiringute vähendamiseks võimalikult suures ulatuses. Tähele tuleb panna seda, et keskkonnaohu puhul kehtib põhimõte, mille kohaselt ei pea ohtusid mitte vähendama, vaid vältima.

2.2. Eesti õigusesse on ettevaatuspõhimõtte enamikul juhtudest üle võetud EL õigusest. Konkreetsetel juhtudel rakendamisele kuuluvad ettevaatusmeetmed on sageli sätestatud juba õigustloova akti tasandil. Näiteks keskkonnamõju hindamise alases regulatsioonis sätestatakse tegevuste loetelu, mille puhul on keskkonnamõju hindamine (kui ettevaatusmeede) kohustuslik. Näitena saab siinkohal tuua ka jäätmeõiguse, milles sätestatakse tootja kohustused jäätmetekke vältimisel ja tekkivate jäätmete kogumisel. Viimasel juhul on kohustuse otseseks adressaadiks küll tootja, kuid nende kohustuste täitmine allub ka haldusorgani kontrollile. Välisõhu alane regulatsioon sätestab lenduvaid orgaanilisi ühendeid sisaldavate värvide, lakkide ning sõidukite taasviimistlusmaterjalide käitlemise erinõuded. Need nõuded

on mõeldud mitte üksnes otseste ohtude tõrjumiseks, vaid ka sellistest ühenditest lähtuvate riskide vähendamiseks. Analoogilisi ettevaatusmeetmeid on keskkonnaõiguses ohtralt, kuna kaasaegne teaduslik-tehniline areng toob väga tihti kaasa uusi keskkonnariske, mille ilmumise korral ei ole põhjust tegevusi keelata, küll aga tuleks püüda riske võimalikult suures ulatuses vähendada.

2.3. Õigustloovad aktid ei sätesta aga ettevaatusmeetmete täielikku kataloogi. Ettevaatuspõhimõtte kui keskkonnaõiguse üldpõhimõtte rakendamine peab toimuma ka juhtumipõhiselt, ja seda eelkõige siis, kui haldusorganil on kaalutusõigus. Sellise olukorra näiteks on LKS § 33, mis käsitleb hoiuala teatise menetlust ja sätestab, et hoiualal kavandatavale tegevusele võib seada tingimusi selleks, et vältida ohtu ja vähendada hoiuala ebasoodsalt mõjutamise riski. Kaalutusõigusele allutatud ettevaatuspõhimõtte rakendamise näiteks on ka keskkonnanõuete sätestamine keskkonnamõju hindamise alases regulatsioonis. Ka nende nõuete eesmärgiks on keskkonnariskide vähendamine. Juhtumipõhise ettevaatuspõhimõtte rakendamise näiteks sobiks ka KeÜS § 4 kommentaaris 3.1 toodud näide jäärajasõidu häirivast mõjust elanike heaolule. Antud näite puhul ei ole võistluste ebaregulaarset toimumislaadi arvestades ja müranormide mitteületamise tõttu ilmselt põhjust sellise tegevuse keelamiseks. Proportsionaalseks ettevaatusmeetmeks ja erinevate huvide tasakaalustamise vahendiks võiks aga näiteks olla võistluste alguse kellaaja viimine lõunasele ajale, et tagada elanikele talvistel nädalavahetustel võimalus hommikuseks puhkuseks. Teiseks näiteks võib olla juhtum, kus asula lähedal tegutseb mitu kruusakarjääri. Ettevõtja K soovib rajada uue kruusakarjääri. Sellega kaasnevad tolmu, müra jms tegurid jäävad eelduslikult normide piiresse, ent on kohalike elanike jaoks häirivad, eriti arvestades piirkonnas juba toimuvat tegevust. Kohalik MTÜ soovib, et tolmuhäiringu vähendamiseks oleks piiratud karjääri väljaveoteel masinate liikumiskiirus ning mürahäiringu vähendamiseks ka karjääri tööaeg. Ilmselt tuleb neid väljapakutud lahendusi pidada proportsionaalseteks ettevaatusmeetmeteks, kui nende rakendus jääb mõõdukatesse piiridesse.

2.4. Ettevaatuspõhimõtte juhtumipõhise rakendamise puhul on üheks keerulisemaks küsimuseks mitte üksnes see, millised keskkonnanahäiringud vajavad vähendamist ja ettevaatusabinõude rakendamist, vaid ka see, millal läheb keskkonnarisk üle keskkonnaohuks. Viimase näite võib leida keskkonnanäitajate siduvuse vallast.

Nimelt käsitleb KeÜS § 7 lõige 3 keskkonnakvaliteedi piirväärtusena, mille ületamisel eeldatakse olulise keskkonnanäiringu tekkimist, ainult selliseid näitajaid, mille ületamine on keelatud. Mõnel juhul ei ole keskkonnanäitaja ületamine keelatud või on näitaja määratletud ületamiste arvu kaudu (vt KeÜS § 7 lõike 3 kommentaare). Näiteks võib ühe tunni keskmist vääveldioksiidi piirmäärat välisõhus ($350 \mu\text{g}/\text{m}^3$) ületada kuni 24 korral kalendriaastas. KeÜS mõttes on piirväärtusest kinni peetud juhul, kui ületamiste arv ei ole suurem kui 24. See ei tähenda aga seda, et ületamiste arvu piiresse jäädes ei tuleks rakendada kohaseid meetmeid selleks, et ületamisi üldse ei toimuks. Muu hulgas tingib seda ka keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte. Lisaks tuleb sellisel juhul arvestada ka kaitstava õigushüve (väärtuse) prioriteetsust. Eelnimetatud vääveldioksiidi piirmäärade sätestamise üheks olulisemaks eesmärgiks on inimtervise tõhus kaitse, inimtervis on aga kahtlemata esmatähtis õigushüve.

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

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

2.7. Tähele tuleb panna sedagi, et ettevaatuspõhimõtte ei välista siiski ka tegevuste keelamist, ja seda ennekõike siis, kui keskkonnanäiringu mõju vähendamiseks ei ole muid proportsionaalseid meetmeid kui keeld. EL Kohtu praktikas on sellisteks

esmatähtsateks õigushüvedeks näiteks inimtervis või Natura 2000 võrgustiku üleeuroopalise tähtsusega ohustatud loodusväärtused.

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

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

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

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

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

3.3. KeÜS § 11 lg 2 teine lause näeb ette, et seaduses sätestatud juhtudel tuleb õiguslike otsuste langetamisel keskkonnamõju mitte lihtsalt arvesse võtta, vaid selle hindamiseks tuleb läbi viia formaliseeritud õiguslik menetlus. Keskkonnamõju hindamise menetlusi on keskkonnaõiguses mitmeid. Lisaks klassikalisele kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamisele (KMH) tuntakse ka strateegiliste planeerimisdokumentide keskkonnamõju hindamist (keskkonnamõju strateegiline hindamine, KSH), geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise loa väljaandmisele eelnevat riskide hindamist ning kemikaalidega seotud riskide hindamist ja klassifitseerimist. Lisaks eelnimetatutele tuleb keskkonnale avaldatava mõju hindamise eriliigiks lugeda ka üleeuroopalisse kaitsealade võrgustikku Natura 2000 kuuluvat ala mõjutada võivate kavade ja projektide hindamist (nn Natura hindamist). Selle erisustele on viidatud ka Riigikohtu lahendis 3-3-1-56-12, kus Riigikohus märkis, et KMH on kohustuslik kahel alternatiivsel juhul: esiteks, kui tegevus, mille jaoks luba taotletakse, toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju ning teiseks, kui kavandatakse tegevust, mis võib üksi või koostoimes teiste tegevustega eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala. Olulise mõju avaldamine Natura 2000 võrgustiku alale on KMH kohustuslikkuse iseseisvaks aluseks. Seetõttu ei saa selle hindamisel lähtuda samadest kriteeriumitest kui üldise olulise keskkonnamõju esinemise võimaluse väljaselgitamisel. Kohus viitas asjakohasele EL kohtupraktikale ja tõi esile selle, et nn Natura hindamise puhul on mõju hindamise künnis madalam – hindamine tuleb algselt teha, kui oluline mõju ei ole välistatud (RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12).

§ 12. KESKKONNA KASUTAMISEGA SEOTUD KULUDE KANDMINE

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

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

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

1. KeÜS § 12 sätestab „keskkonna kasutaja maksab” põhimõtte, mis omakorda on välja kasvanud „saastaja maksab” põhimõttest.

1.1. Põhimõte paneb keskkonna kasutajale kohustuse kanda saastatusega või muu tegevuse keskkonnas avalduva negatiivse mõjuga seonduvad kulud, et need ei jääks ühiskonna kanda. Põhimõte pärineb algselt majandusteadusest ning selle eesmärgiks on hõlmata kõik majandustegevusega kaasnevad kulud toote või teenuse hinda. Seega püüab „kasutaja/saastaja maksab” põhimõte muuta keskkonnast pärinevate hüvede kasutamise kasutaja/saastaja sisekuludeks. Nii soovitakse vältida olukorda, kus üldise hüve (puhta keskkonna, loodusvarade) kasutamine annaks keskkonna kasutajale/saastajale majandusliku eelise või rahalise kokkuhoiu. Näiteks kui toote või teenuse pakkuja ei pea kandma loodusvarade kasutamisega seonduvalt mingeid kulusid, ehk teisisõnu saab loodusvarasid kasutada tasuta, siis on tal võimalik seeläbi pakkuda oma toodet või teenust odavamalt kui analoogsel pakkujal, kes eelistab oma tootes materjali taaskasutust, mille kogumise ja töötlemisega kaasnevad kulud.

1.2. Põhimõtte eesmärgiks on seega luua tingimused, mis motiveerivad keskkonna kasutajat/saastajat käituma keskkonnahoidlikult ja hoolsalt, et vältida keskkonna kahjustamist. Keskkonnahoidlikum tegevus tähendab „kasutaja/saastaja maksab” põhimõttest lähtudes keskkonna kasutaja/saastaja jaoks väiksemaid tegevuskulusid.

Sellise olukorra saavutamiseks kasutatakse järgmisi regulatiivseid meetmeid: keskkonna intensiivne kasutamine (sh saastamine) maksustatakse kõrgemalt, keskkonna kasutaja/saastaja peab kandma osa keskkonna järelevalve kuludest, keskkonna kasutaja/saastaja peab hüvitama oma tegevusega põhjustatud (keskkonna)kahju.

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

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

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

vähendamise või heastamisega seotud kulud ning samuti tasu keskkonna kasutamise eest.

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

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

2.3. Keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju hindamise kulud hõlmavad eelkõige keskkonnamõju hindamise kulusid, aga ka mis tahes muid ekspertiise või analüüse,

mis keskkonnakasutusega kaasnevad, kui hindamise vajadus tuleneb keskkonna kasutaja tegevusest lähtuvast ebasoodsast mõjust keskkonnale. Seejuures on hõlmatud ka sellest tegevusest mõjutatud keskkonnaseisundi tuvastamine (nt kulutused seirele), et teha kindlaks, kas tegevus on põhjustanud keskkonnahäiringu.

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

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

2.3.3. Eelöeldu ei tähenda aga seda, et keskkonna kasutaja peaks kandma mis tahes kulusid. Keskkonna kasutaja kohustus hõlmab selliseid kulusid, millel on keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju vältimisega vahetu ja tõendatud põhjuslik seos. See võib olla väga keeruline või sootuks võimatu hajureostuse korral (nt õhusaastus), mil ei ole sageli võimalik kindlaks teha keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahju põhjustajat.

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

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

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

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

3.1. Keskkonnakasutusega seotud teatud kulude kandmise kohustus oli keskkonna kasutajal ka enne KeÜS § 12 jõustumist ning keskkonnatasusid puudutavat raamistikku ei ole KeÜS jõustumine oluliselt muutnud. Keskkonnatasude seadus (KeTS) on tasulise keskkonnakasutuse raamseaduseks. Sellesse on koondatud nii normid, mis reguleerivad tasu saasteainete keskkonda heitmise kui ka loodusvarade kasutamise eest. Mitmed tasud loodusvarade kasutamise eest on aga numbriliselt määratud mõne teise seadusega (nt MS, JahiS, KPS, LKS). Saastetasud sätestatakse tervikuna KeTS-s. Kohtupraktikas on käsitatud saastetasu – analoogselt KeÜS §-s 12 sätestatuga – keskkonna kasutaja poolt tekitatud kulude kandmisena ja tasuna loodusvarade kasutamise eest. Seejuures omistati saastetasule õigustatult üheaegselt mõlemad funktsioonid (vt RKHKO 17.03.2005, 3-3-1-3-05, p 9).

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

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

§ 13. LOODUSVARADE SÄÄSTLIKU KASUTAMISE PÕHIMÕTE

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

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

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

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

keskkonnakaitsega tegelevatel asutustel. Põhimõtet tuleb järgida nii tegevuste üldisel planeerimisel (nt arengu- ja tegevuskavade koostamisel) kui ka keskkonnaloa taotlust menetledes. Põhimõttest tuleb haldusorganil lähtuda ka mis tahes muudes tegevustes, mis puudutavad loodusvarade kasutamist.

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

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

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

7. *Taastumatu loodusvara* on ainuüksi termini keelelisest tähendusest lähtuvalt ressurss, mis äratarvitamisel enam ühelgi juhul ei uuene. Ehkki SäAS § 6 *taastumatu loodusvara* legaaldefiniitsiooni ei sisalda, saab normis sätestatud loodusvara kasutamise põhitingimusi arvestades järeldada, et selles on lähtutud just termini keelelisest tähendusest. Taastumatut loodusvara tuleb kasutada nii, et seda jätkuks võimalikult pikaks ajaks ning võimalusel kasutada selle asemel taastuvat loodusvara, jäätmeid või teisest tooret. Kõik need kriteeriumid juhinduvad lihtsast tõdemusest: seda, mida enam pole, ei ole võimalik ka kasutada. Seetõttu on mõistlikum pruukida taastumatu loodusvara asemel võimaluse korral taastuvat loodusvara või kasutada hoopis mõnda muud tooret, mille puudujääki pole põhjust karta.

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

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

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

2. JAGU. KESKKONNAKAITSE PÕHIKOHUSTUSED

SISSEJUHATUS

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

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

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

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

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

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

6. Samas ei ole eesmärgiks olnud varem eksisteerinud õiguslike kohustuste piiramine. Seega ei saa ka KeÜS-s sätestatud keskkonnaalaste põhikohustuste

loendit pidada ammendavaks. Ka PS §-s 53 sätestatud kohustusi konkretiseerivad lisaks muud seadused (keskkonnakahju osas näiteks KeVS).

7. Keskkonnakaitse põhikohustused (KeÜS § 14 ja § 15) sätestavad üldise hoolsusstandardi ja nende kehtestamisel on reguleerimisesemena silmas peetud eeskätt tavalist inimtegevust, mis eelduslikult ei kujuta endast erilist ohtu keskkonnale. Kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõttest (KeÜS § 8) tulenevalt püütakse keskkonna ebasoodsat mõjutamist maksimaalselt ära hoida igasuguse inimtegevuse puhul. Seevastu KeÜS 3. peatükis sätestatud käitaja üldised kohustused on suunatud juba sellise tegevuse reguleerimisele, mille puhul on eeldatav mõju keskkonnale suurem ja tõenäolisem ning see kajastub ka kohustuste laiemas ringis ja ulatuses.

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

§ 14. HOOLSUSKOHUSTUS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 15. KOHUSTUS OMANDADA TEADMISI KESKKONNAOHU VÄLTIMISEKS
[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

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

1. Lisaks keskkonnahäiringute ehk ebasoodsa mõju vähendamisele (KeÜS § 14) eeldatakse igaühelt, et ta enne keskkonnoahtu põhjustada võiva tegevuse alustamist hangiks informatsiooni ning teeks endale selgeks asjaolud, mis võimaldavad tal tegevuse laadi ja ulatust arvestades keskkonnoahte vältida. Kohustus on adresseeritud igale isikule, s.o kõigile füüsilistele ja juriidilistele isikutele. Säte rõhutab, et hoolikas isik uurib enne tegevuse alustamist oma tegevusega seotud asjaolusid, sealhulgas ohte ja nende vältimise meetmeid. See hõlmab näiteks seadmete või ainete kasutusjuhistega tutvumist või kui isik kasutab kodumajapidamises väetisi, kemikaale vm aineid või nende segusid, siis peavad tal olema piisavad teadmised ainete mõjust keskkonnale.

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

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

meetmed ohu realiseerumisel tekkivate keskkonnahäiringute vähendamiseks võimalikult suures ulatuses ja oluliste keskkonnahäiringute ärahoidmiseks.

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

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

3. PEATÜKK. KÄITAJA KOHUSTUSED

§ 16. KOHUSTUS VÄLTIDA KESKKONNAOHTU JA RAKENDADA ETTEVAATUSMEETMEID

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

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

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

1. KeÜS §-s 16 käitajale pandud kohustused aitavad rakendada vältimispehimötet (vt lähemalt KeÜS § 10 kommentaare) ja ettevaatuspehimötet (vt lähemalt KeÜS § 11 kommentaare). See tähendab käitaja jaoks kohustust rakendada vajalikke meetmeid keskkonnoahu vältimiseks ja kohaseid abinõusid keskkonnariski vähendamiseks. Need käitaja kohustused on elementaarsed ja mõistlikkuse printsiibist lähtuvad, ehk sisuliselt on tegemist keskkonnoalaste käibekohustustega. Seetõttu ei ole käitaja keskkonnoahu vältimise ja keskkonnariski vähendamisega seotud tegevuste konkreetne ring ka kindlaks määratud ning see võib olla ajas pidevalt muutuv. *Käitaja* mõiste kohta vaata lähemalt KeÜS § 6 lg 2 ning selle kommentaare.

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

2.1. Kuna käitaja eesmärgiks on saada keskkonda ohustava tegevuse kaudu kasu, siis peab ta tegema pingutusi ka selleks, et tema tegevus ei kätkeks ühiskonna jaoks liiga suuri ohte ega riske. Seega ei saa tekkida küsimust, miks just käitajal lasub vastutus keskkonnohu vältimise ja ettevaatusmeetmete rakendamise eest. Keerulisem on määratleda nende kohustuste sisu ehk seda, mida käitaja nende kohustuste täitmiseks täpselt tegema peab.

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

2.2.1. KeÜS § 16 lg 1 eelnevale küsimusele ühest vastust ei anna, mistõttu tuleb normi rakendamisel seda tõlgendada. KeÜS § 16 lg-st 1 lähtudes tuleb käitajal rakendada vajalikke meetmeid keskkonnohu vältimiseks. Norm keskendub seega käitaja soovitatava tegevuse kirjeldamisele (vajalike meetmete rakendamisele), aga normist tuleneb ka selle tegevuse eesmärk – keskkonnohu vältimine. Samas ei pane KeÜS § 16 lg 1 käitajale kohustust rakendada mis tahes meetmeid, mis on tulemuse saavutamiseks vähegi vajalikud, kuid mis väljuvad vältimispõhimõtte seatud piiridest, vaid käitaja saab lähtuda meetmete rakendamisel mõistlikkuse põhimõttest (KeÜS § 22). Vältimispõhimõttest nähtub, et keskkonnohtu tuleb taluda, mistõttu käitaja tegutsemiskohustuse piirideks, lähtudes KeÜS §-st 10, on ülekaalukas huvi, mis õigustab tegevuse jätkamist, mõistliku alternatiivi puudumine ja keskkonnohu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks võetud vajalikud meetmed.

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

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

2.3. Keskkonnaohu vältimise kohustuse kõrval tuleneb KeÜS § 16 lg-st 1 käitajale ka kohustus vähendada keskkonnariski. Keskkonnariski vähendamiseks tuleb käitajal rakendada kohaseid ettevaatusmeetmeid. Erinevalt käitajal lasuvast vältimiskohustusest on ettevaatusmeetmete rakendamise kohustusse juba terminoloogiliselt sisse kirjutatud relatiivsus. Riski vähendamise kohustus tähendab riski realiseerumise võimaluste kahandamist, kuid mitte seda, et riski realiseerumine tuleks täielikult välistada. Seega ei tekita käitaja ettevaatusmeetmete rakendamise kohustus küsimust sellest, kas kohustuse täitmiseks tuleb rakendada tõhusaid või ainult kõige tõhusamaid meetmeid, mis riski nulliks.

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

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

2.4.1. KeÜS § 16 lg 2 reguleerib käitaja kohustust omandada vajalikud teadmised

enne tegevuse alustamist. Normiga on hõlmatud nii tegevuse alustamine kui ka varasema tegevuse muutmine, mille korral tuleb teadmised omandada enne senise tegevuse muutmist. Vajalikud on keskkonnoahu vältimiseks või ettevaatusmeetmete rakendamiseks piisavad teadmised. See piirab mõnevõrra küsimuste ringi, millega käitaja peab ennast kurssi viima. Käitaja peab teadma kasutatava tehnoloogiaga seotud vahetuid ohte: näiteks seda, kuidas ära hoida kasutatava kemikaali sattumist keskkonda, või kui see on juhtunud, siis mida kemikaalist lähtuvate ohtude leevendamiseks ette võtta. Oluline ei ole aga näiteks see, et käitaja oleks kursis kasutatava kemikaali väljatöötamise ja tootmise üksikasjadega.

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

2.5. KeÜS § 16 lg 3 järgi peab käitaja vältima keskkonnariski põhjustavate ainete, segude või organismide kasutamist, kui neid on võimalik asendada ainete, segude või organismidega, millega kaasneb väiksem keskkonnarisk. Normi sõnastusest lähtuvalt kohaldatakse seda piirangut käitajatele, kes kasutavad oma tegevuses mõnd ainet, segu või organismi (vt ka KeÜS § 7 kommentaari, p 1.6.1. ja 1.6.2.).

2.5.1. Käitaja peab juhul, kui tema tegevusega seondub keskkonnarisk, vältima riski põhjustava aine, segu või organismi kasutamist ning asendama selle võimaluse korral sellisega, millega kaasnevad riskid on väiksemad. Riskide vähendamine aine, segu või organismi asendamise kaudu võib olla küll tehniliselt võimalik, kuid

majanduslikult liiga kulukas. Asendamisega seotud kulutused on oluliseks kriteeriumiks, mille kaudu hinnatakse asendamise võimalikkust. Kui kulutused osutuvad saadava hüvega võrreldes liiga suureks, siis ei ole asendamise kaudu riski vähendamine võimalik. Näiteks kui kasutatavale segule on olemas alternatiivne ja ohutum segu, kuid segu kasutatakse viisil, mis muudab selle sattumise keskkonda vähetõenäoliseks ja selle ohutuma seguga asendamine on kulukas, siis puudub vajadus segu asendamise järele. Pigem tuleks sel juhul (lähtuvalt KeÜS § 16 lõigetest 1 ja 2) kulutada ressursse üldiste ohutusmeetmete parendamisele, kuivõrd need vähendavad ka muid tegevusest lähtuvaid riske.

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

§ 17. KOHUSTUS KASUTADA TOORAINET, LOODUSVARASID JA ENERGIAT SÄÄSTLIKULT

Käitaja peab kasutama toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult ning võimaluse korral eelistama taastuvaid energiaallikaid.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

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

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

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

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

olla vastuolus KeÜS §-ga 17. Asjakohase võrdluse tulemusena tuleb haldusorganil sellist käitajat teavitada teiste sarnaste käitajate poolt kasutatavast toorainest ning loodusvarade ja energia säästmise võimalustest. Eelkõige ongi KeÜS § 17 teadvustav ja osundav norm, mis eeldab, et ka käitaja ise soovib oma tegevusega kaasnevat negatiivset keskkonnamõju vähendada.

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

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

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

§ 18. KÄITISE ASUKOHA VALIK

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

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

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

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

3. Keskkonnahäiringute vähendamisest lähtuva asukohavaliku kohustus kujutab endast nn igaühe hoolsuskohustuse (KeÜS § 14) ning käitaja vältimis- ja vähendamiskohustuse (KeÜS § 16 lg 1) täpsustust. Lisaks kohustuse objektiks oleva tegevuse (asukoha valik) täpsustamisele konkretiseerib säte ka kohustuse sisu. Asukohavalikul tuleb eelkõige (aga mitte ainult) pöörata tähelepanu ala tundlikkusele kavandatava tegevuse suhtes, kaugusele elamupiirkonnast ning senisele ja võimalikule sihtotstarbele.

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

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

4. Selles sättes toodud kohustuse täitmist saab käitajalt nõuda vaid sedavõrd, kui võrd seda saab mõistlikult eeldada (mõistlikkuse põhimõtte kohta vt KeÜS § 22

kommentaari). Seega peab kohustuse rakendamine olema proportsionaalne ning lisaks käitisega kaasnevatele keskkonnahäiringutele on asukohavalikul asjakohane arvesse võtta ka muid olulisi kaalutlusi (nt logistilised võimalused asukohas, vajaliku tööjõu olemasolu piirkonnas jms). Samas tuleks juhul, kui käitisega kaasnev keskkonnahäiring teatud asukohas võib osutuda oluliseks KeÜS § 3 lg 2 tähenduses, tulevasel käitajal kas rakendada häiringut vähendavaid meetmeid või valida käitise püstitamiseks teine asukoht. Erandjuhul võib tegevust sellises asukohas lubada juhul, kui puuduvad mõistlikud alternatiivid (nii tegevusele kui ka selle asukohale), tegevus on vajalik ülekaaluka avaliku huvi tõttu ning keskkonnohu ja olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks võetakse vajalikud meetmed (vt KeÜS §-s 10 sätestatud vältimispõhimõtte).

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

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

- jäätmepõletus- ja koospõletustehaste asukoha valiku täpsemad kriteeriumid sätestab THS § 90;
- jäätmehoidlate asukoha valikut reguleerivad jäätmeseadus ja selle rakendusaktid;
- kanalisatsiooniehitiste ja naftasaaduste mahutite asukoha valiku nõuded on kehtestatud veeseaduse rakendusaktidega.

7. KeÜS §-s 18 sätestatud kohustuse suhe planeeringutega on kahetine. Ühelt poolt piiravad üld- ja detailplaneeringud ning nendes kindlaks määratud maakasutuse siht- ja juhtotstarbed käitise asukohavalikut. Teisalt võib käitise püstitamiseks selleks sobivasse asukohta olla vajalik uue detailplaneeringu kehtestamine. PlanS § 9 lg 7 kohaselt on detailplaneeringuga võimalik muuta ka üldplaneeringut ja selles

määratud maakasutuse juhtotstarvet. Riigikohtu praktika kohaselt on selline võimalus siiski erandlik, kuna sellisel juhul vaadeldakse vaid väikest osa üldplaneeringuga kaetud alast ja seetõttu pole võimalik arvesse võtta kogu valla või linna territooriumil valitsevat olukorda (RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07, p 11).

7.1 Mõningate käitiste kavandamisel on asukohaalternatiivide kaalumise planeerimismenetluses PlanS-s otseselt ette nähtud. Tegemist on olulise ruumilise mõjuga objektidega, mille asukoht valitakse PlanS § 29² lg-te 3 ja 5 kohaselt kas üldplaneeringu või maakonnaplaneeringu alusel ja seejuures tuleb kaaluda mitut asukohta (PlanS § 29² lg 4). Sellistel juhtudel saab tulevane käitaja täita oma kohustuse vastavas planeerimismenetluses.

7.2 Riigikohus on oma praktikas lahendanud ka küsimust, kas muude käitiste puhul on enne detailplaneeringu algatamist vaja kaaluda alternatiivseid asukohti. Asjas nr 3-3-1-87-08 tehtud lahendis leidis Riigikohus, et kui detailplaneeringuga reguleeritakse eraõiguslikule isikule kuuluva maa kasutamist, ei ole planeerimismenetluses kohustuslik kaaluda kavandatavale tegevusele alternatiivseid asukohti väljaspool planeeritavat ala (RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 21). Kohtuasjas nr 3-3-1-88-04 leidis Riigikohus aga, et prügila rajamiseks koostatava detailplaneeringu puhul pidi KOV juba planeeringu algatamisel kindlaks tegema, kas kõik planeeringu algatamise sisulised eeldused, sh asukohaalternatiivide kaalumise, on nõuetekohaselt täidetud (RKHKo 9.03.2005, 3-3-1-88-04, p 28).

7.3 Riigikohtu praktikast tuleneb seega, et juhul, kui õigustloovas aktis on ette nähtud teatud ehitise asukoha valiku nõue, tuleb selle täitmist kontrollida ka planeerimismenetluses. KeÜS § 18 sätestab käitiste suhtes samuti kohustuse asukohta valida ning kriteeriumid selle teostamiseks, mistõttu tuleks ka selle nõude täitmist planeerimismenetluses kontrollida (eelkõige planeeringu algatamisel).

8. KeÜS §-s 18 toodud nõuded käitise asukoha valikule on lisaks planeerimismenetlusele asjakohased ka keskkonnakaitseleubade menetlemisel, mis võib järgneda planeerimismenetlusele või olla sellest sõltumatu (nt juhul kui käitise püstitamiseks ei ole kehtivaid planeeringuid vaja muuta ega uut planeeringut kehtestada). Juhul kui käitise jaoks keskkonnamoju väljastamisele eelneb keskkonnamõjude hindamise menetlus, on ka selle raames võimalik, ja käitaja

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

9. Sõltumata sellest, kas loamenetluses viiakse läbi KMH või ei, on asukohavaliku nõuded olulised ka loa andmise üle otsustamisel. Kui käitaja on rikkunud sättest tulenevat kohustust, võib loa andja KeÜS § 52 lg 1 p 4 kohaselt keelduda keskkonnavaliku andmisest, kuna tegevus ei vasta õigusaktidega sätestatud nõuetele. Komplekslubade andmise otsustamisel tuleb THS § 38 lg 1 p 5 kohaselt samuti lähtuda õigusaktides sätestatud nõuetest. THS § 39 p 1 kohaselt võib loa andmisest keelduda, kui tegevus ei vasta õigusaktides sätestatud nõuetele. Kuna käitaja kohustust tuleb rakendada lähtuvalt mõistlikkuse põhimõttest, saab loa andmisest asukohavaliku nõude rikkumise tõttu keelduda vaid juhul, kui rikkumine on ilmselge. Loa andmisest keeldumine võib olla kohane nt juhul, kui käitaja soovib rajada mürarikast ja välisõhku olulisel määral saastavat käitist haigla või lasteasutuse vahetusse lähedusse.

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

10.1 Erinevalt KeÜS § 18 lõikest 1 on KeÜS § 18 lõike 2 otseseks adressaadiks käitaja, kes juba tegutseb kindlas asukohas. Kuna juba tegutseva käitise asukoha muutmine võib käitaja suhtes olla koormav, saab uue asukoha valik KeÜS §-s 22 sätestatud mõistlikkuse põhimõttest tulenevalt olla nõutav veelgi vähematel juhtudel kui alles tegevust kavandava käitaja suhtes. Samas kohustab antud säte käitajat juba käitise muutmise kavandamise varajases faasis (kindlasti enne keskkonnavaliku muutmise taotlemist) hindama, kui olulised on muudatused võrreldes senise

tegevusega. Kui käitaja kavatseb käitist olulisel määral muuta või laiendada (nt mitmekordistada prügila või tehase tootmistegevuse mahtu), võiks asukohavaliku põhjalikkus olla analoogne uue käitise rajamisega. Samas, kui tegemist on väiksema mahu ja mõjuga muudatustega käitises, tuleks reeglina esmalt hinnata, kas käitis ka muudetud kujul sobiks jätkuvalt esialgsesse asukohta (sh kas kaasnevad keskkonnahäiringud on olulised KeÜS § 3 lg 2 tähenduses).

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

§ 19. KESKKONNAKAITSEALANE VÄLJAÕPE KÄITISES

Käitaja peab põhjendatud ulatuses tagama käitises tegutsevate isikute keskkonnakaitsealase väljaõppe.

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

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

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

võivad need mõjutada keskkonnanaloa andmist ning puudused töötajate väljaõppes tuua endaga kaasa keskkonnanaloa kehtetuks tunnistamise (kui seaduses on vastav alus olemas). Näiteks ohtlike jäätmete käitluslitsentsi saamise eelduseks on vastutava isiku väljaõppe vastavus keskkonnaministri kehtestatud nõuetele, geneetiliselt muundatud põllukultuuri käitlemise eest vastutav isik ja geneetiliselt muundatud põllukultuuri käitlemisega tegeleva ettevõtte töötaja peavad olema läbinud geneetiliselt muundatud põllukultuuri käitlemise koolituse ja neil peab olema koolituse läbimist tõendav tunnistus (vt lähemalt GMOVS § 28² ja selle alusel kehtestatud määrust). Ka kiirgustegevusloa saamiseks kõrgaktiivse kiirgusallikaga seotud kiirgustegevuseks peab käitaja loa taotlemisel esitama vajaliku teabe personali kiirguskaitsealase pädevuse, sealhulgas personali teavitamise ja koolitamise kohta.

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

§ 20. TEATAMISKOHUSTUS

(1) Käitisest lähtuvast olulisest keskkonnahäiringust teatab käitaja viivitamata Keskkonnainspeksioonile või seaduses sätestatud juhul muule asutusele.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

(2) Kui käitaja soovib muuta tegevust, milleks talle on antud luba, ja muudatus võib kaasa tuua olulise keskkonnahäiringu, on käitaja kohustatud kavandatavast muudatusest loa andjat aegsasti teavitama.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

1. Käitajate teatamiskohustus tekib olukorras, kus käitise tegevus põhjustab olulisi keskkonnahäiringuid või sellised häiringud võivad tekkida tegevuse muutmisel. Sätte esialgne tekst sisaldas vaid praegust esimest lõiget. Teine lõige lisati keskkonnaseadustiku üldosa seaduse rakendusseadusega.

1.1. KeÜS § 20 erinevad lõiked kannavad erinevaid eesmärke. Esimese lõike eesmärgiks on teavitada asutusi (ootamatult) tekkinud olulistest keskkonnahäiringutest, et selle tagajärgi võimalikult suures ulatuses piirata. Teise lõike eesmärgiks on tagada, et käitise muutmisel oleks võimalik hinnata vajadust võtta täiendavaid meetmeid oluliste keskkonnahäiringute ennetamiseks. Seetõttu erinevad sätted:

- kohustuse adreassaadi poolest – lõikes 1 sätestatud kohustus kehtib kõigi käitajate suhtes, lõikes 2 esitatud kohustus vaid loa alusel tegutsevate käitajate suhtes;
- kohustuse tekkimise aja poolest – lõikes 1 sätestatud kohustus tekib käitajatel pärast olulise keskkonnahäiringu tekkimist. Lõikes 2 sätestatud kohustus seevastu olukorras, kus häiringut pole veel tekkinud, ent selle teke tulevikus on tõenäoline;
- teavitatava haldusorgani poolest – kui juba tekkinud keskkonnahäiringutest peavad käitajad reeglina teavitama Keskkonnainspeksiooni, siis lõikes 2

sätetatud kohustuse puhul on enamasti adressaadiks Keskkonnaamet kui suurema osa keskkonnakaitselubade väljastaja.

2. KeÜS § 20 lg-s 1 sätestatud teatamiskohustus (nn eriolukorrast teatamise kohustus) on vajalik selleks, et haldusorganid saaksid olulise keskkonnanahäiringu esinemisel võtta võimalikult kiirelt tõhusaid meetmeid keskkonna ja inimtervise kaitseks. Vastavad meetmed võivad seisneda keskkonnanahäiringu poolt mõjutatavate inimeste teavitamises (KeÜS § 25 lg 1) või evakueerimises, nende varustamises tervisekaitsevahenditega, käitise tegevuse peatamises vms tegevuses.

2.1. Käitajal on KeÜS § 20 lg 1 kohaselt kohustus teavitada Keskkonnainspektsiooni (või muud eriseadusega määratud asutust) mitte igast käitiseist lähtuvast keskkonnanahäringust, vaid ainult neist häiringutest, mida loetakse oluliseks KeÜS § 3 lg 2 kohaselt (vt olulise keskkonnanahäiringu osas ka KeÜS § 3 lg 2 kommentaari). Tegemist on sellise ulatuse või intensiivsusega keskkonnanahäiringuga, mille tekkimise piisavat tõenäosust tuleb käitajal vajalike meetmete rakendamisega KeÜS § 16 lg 1 kohaselt vältida (vt ka KeÜS § 16 lg 1 kommentaari).

2.2. Käitaja eriolukorrast teatamise kohustust, nagu ka teisi käitaja üldkohustusi, tuleb sisustada lähtuvalt KeÜS §-s 22 sätestatud mõistlikkuse kriteeriumist (vt selle kohta lähemalt KeÜS § 22 kommentaari). Mõistlikkuse kriteeriumist tulenevalt ei saa käitajatelt muuhulgas nõuda teatamist sellisest olulisest keskkonnanahäringust (nt lõhkamistöodega kaasnevast mürast, välisõhu saastamisest suure põletusseadme poolt), mille tekitamine on käitisele väljastatud keskkonnakaitseloa kohaselt erandlikult lubatud KeÜS § 52 lg 1 p 6 alusel. Juhul kui loa andja peab vajalikuks ka loa alusel lubatavast olulisest keskkonnanahäringust teatamist käitaja poolt, oleks mõistlik sätestada selline kohustus vastava loa tingimusena. Näiteks võidakse loas ette näha kohustus teavitada loa andjat (ja/või kohalikke elanikke) lõhketööde läbiviimise ajast vms.

2.3. Kui käitaja põhjustab olulise keskkonnanahäiringu loaga lubatust suuremas ulatuses või teistel tingimustel, peaks käitaja sellest üldjuhul haldusorganit teavitama. Teavitamine on mh reeglina kohustuslik, kui käitiseist lähtuva keskkonnanahäiringu tõttu ületatakse keskkonna kvaliteedi piirväärtust (erandiks võib olla olukord, kus piirväärtust ületatakse väga lühiajaliselt ning väheses mahus).

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

2.4.1. Hinnang sellele, kas teavitamine toimus ilma põhjendamatu viivitusega, sõltub muu hulgas teavitamise vormist. KeÜS §-s 20 lg 1 ei näe ette kindlat vormi, milles käitaja Keskkonnainspeksiooni teavitama peaks. Keskkonnainspeksiooni valvetelefon vastab ööpäev läbi, mistõttu võib eeldada, et käitaja peaks Keskkonnainspeksiooni teavitama kohe pärast häiringust teadasaamist. Viivitus õnnetusest teadasaamise ning teatamise vahel võib olla põhjendatud vaid väga erandlikel asjaoludel. Näiteks võib viivitus olla põhjendatud, kui teatamiseks kohustatud isiku mobiiltelefoni aku oli tühi ning käitises ei leidunud lauatelefoni või kui isik oli sedavõrd hõivatud avariiis vigastada saanud töötajale vältimatu esmaabi osutamisega, et ei saanud kohe Keskkonnainspeksioonile keskkonnahäiringust teatada.

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

2.5 Keskkonnainspeksioon, keda käitaja on teavitanud olulisest keskkonnahäiringust, võib käitaja suhtes rakendada KorS-s sätestatud meetmeid. Muu hulgas võib Keskkonnainspeksioon teha KorS § 28 lg 1 alusel ettekirjutuse käitise tegevuse ajutiseks peatamiseks või tegevusmahu vähendamiseks, kui see on vajalik käitise lähtuva ohu tõrjumiseks. Samuti on Keskkonnainspeksioon KorS § 26 lg 1 alusel õigustatud teavitama keskkonnahäiringutest avalikkust, et mõjutatud isikud saaksid võtta enda kaitseks vajalikke meetmeid (vältida viibimist välisõhus, kasutada isikukaitsevahendeid või lahkuda piirkonnast).

2.6. Keskkonnainspeksioonile olulisest keskkonnahäiringust teatamise kohustuse näol on tegemist kõigi käitajate suhtes kehtiva üldkohustusega. Eriseadustes

võidakse teatud tüüpi käitajate osas täpsustada nii asjaolusid, mille ilmnemisel tuleb haldusorganeid teavitada kui ka vastava teate sisu, samuti võib eriseaduse kohaselt olla teavitatav haldusorgan muu kui Keskkonnainspeksioon. Allpool on toodud mõned näited vastavatest eriregulatsioonidest.

2.6.1. Olulise keskkonnahäiringu tekkimist eeldatakse KeÜS § 3 lg 2 p 3 kohaselt muu hulgas keskkonnakahju põhjustamisel KeVS tähenduses (kahju elupaigale, liigile, kaitstavale alale, veele või pinnasele). Sellisel juhul võib käitaja Keskkonnainspeksiooni asemel teavitada Keskkonnaametit ning kui keskkonnakahju võib mõjutada inimese tervist, siis peab teavitama ka Terviseametit.

2.6.2. THS kohaldamisalasse kuuluvate käitiste (kompleksloa kohustusega käitiste ja teatud orgaanilisi lahusteid kasutavate käitiste) käitajate suhtes kohaldatakse teatud juhtudel KeÜS § 20 lg 1 asemel erisättena THS § 17. Erisätte kohaselt peab käitaja teavitama Keskkonnainspeksiooni keskkonda oluliselt mõjutava avarii või vahejuhtumi esinemisest. Kui avarii või vahejuhtumiga kaasneb keskkonnaoht, peab käitaja võtma meetmeid tagajärgede piiramiseks ning tulevaste vahejuhtumite ja avariide vältimiseks ja teavitama võetud meetmetest Keskkonnaametit.

2.6.3. Suurõnnetuse ohuga ettevõtete puhul kehtivad erisätetena KemS alusel kehtestatud määruse nõuded. Nende kohaselt peab käitaja kõigist õnnetustest viivitamata teavitama Häirekeskust numbri 112, Tehnilise Järelevalve Ametit ja kohaliku omavalitsuse üksust. Suurõnnetuse korral peab käitaja tagama suurõnnetuse mõju piirkonda jäävate isikute kohese teavitamise õnnetusest ja esmastest käitumisjuhustest. Õnnetuse võimaliku mõju piirkond tuleb käitajal määratlada juba käitise riskianalüüsi koostamisel.

3. KeÜS § 20 lg 2 käsitleb olukordi, kus loa alusel tegutsev käitaja soovib muuta oma tegevust viisil, mis võib muuta käitisest lähtuvate häiringute laadi ja ulatust. Kui muudatus võib kaasa tuua olulise keskkonnahäiringu, peab käitaja sellest loa andjat aegsasti teavitama.

3.1. Kohustus puudutab vaid loa alusel tegutsevaid käitajaid. Sõna *luba* tähendab KeÜS seletuskirjast nähtuvalt eelkõige keskkonnaluba (nt vee erikasutuseks, maavara kaevandamiseks).

3.2. Kohustuse esmane eesmärk on võimaldada KeÜS § 59 lg 2 p 4 ja KeÜS § 62 lg 2 p 1 rakendamist praktikas. Nende sätete kohaselt on loa andjal käitaja tegevuse muutumise korral kaalutusõigus muuta loa tingimusi või luba kehtetuks tunnistada. Loa andja võib loa kehtetuks tunnistada vaid juhul, kui loa tingimuste muutmise abil ei ole võimalik avalikku või kolmanda isiku huvi tõhusalt kaitsta.

3.2.1. Nii KeÜS § 59 lg 2 p 4 kui ka KeÜS § 62 lg 2 p 1 kohaldamise esmaseks eelduseks on, et loa andja saab käitise muutmise soovist teada. Vastava info tõhusaks kogumiseks on ainumõeldav viis see, kui käitaja ise teavitab loa andjat kavandatavatest muudatustest.

3.2.2. Kuna käitaja peab loa andjat teavitama kavandatavatest muudatustest aegsasti ehk enne muudatuste elluviimist, siis ei saa loa andja nõuetekohase teavituse saamisel luba KeÜS § 62 lg 2 p 1 kohaselt üldse kehtetuks tunnistada. Avalikke ning kolmandate isikute huve on KeÜS § 20 lg-s 2 sätestatud kohustuse korrektsel täitmisel võimalik kaitsta ka käitaja suhtes vähem kahjulikul viisil – jättes loa muutmata või seades tegevusele täiendavaid tingimusi.

3.3. KeÜS § 20 lg 2 ei kohusta käitajat teavitama loa andjat mitte üksnes sellistest muudatustest, mis toovad kindlasti kaasa olulise keskkonnahäiringu, vaid ka neist muudatustest, mis „võivad” olulise keskkonnahäiringu kaasa tuua. Arvestades KeÜS § 5 sõnastust, mille kohaselt võib väikese esinemistõenäosusega keskkonnahäiring olla keskkonnarisk, mitte keskkonnaoht, peab käitaja loa andjat teavitama ka teatud keskkonnariskiga tegevustest. Määravaks ei ole mitte niivõrd tagajärje realiseerumise tõenäosus, kui võimaliku häiringu ulatus. Mida olulisem keskkonnahäiring võib muudatuse tulemusena tekkida, seda olulisem on sellest loa andjale teada anda, isegi kui häiringu tekke tõenäosus on väike. Näiteks tuleks loa andjat teavitada tehase juurde kuuluvate kütuse- või ohtlike kemikaalide mahutite olulisest laiendamisest (uute mahutite rajamisest) ka juhul, kui käitaja plaanib juba omal algatusel võtta ulatuslikke ohutusmeetmeid, mis vähendavad häiringute tõenäosust.

3.4. Sarnaselt teiste käitaja kohustustega tuleb KeÜS § 20 lg-s 2 sätestatud kohustust sisustada, lähtudes KeÜS §-s 22 sätestatud mõistlikkuse põhimõttest. Samas on adressaatide näol tegemist käitajatega, kelle tegevust on peetud piisavalt oluliseks häiringute allikaks, et kehtestada loakohustus. Selliste käitajate suhtes kehtib seetõttu kõrgendatud hoolsusstandard. KeÜS § 16 lg 2 kohustab käitajat

hankima ka piisavad teadmised enne tegevuse alustamist ja see kohaldub ka tegevuse muutmisele. Seega peaks käitaja muudatusi kavandades konsulteerima võimalike häiringute osas keskkonnaekspertiga (kui sellist eksperti käitaja töötajate hulgas ei ole). Tegevuse muutmisest teatamata jätmine on õigustatav vaid neil juhtudel, kui olulise keskkonnanähäiringu teket ei suuda ette näha ka keskkonnaekspert.

3.5. KeÜS §-s 22 sätestatud mõistlikkuse põhimõte aitab määratleda ka kohustuse täitmise aega. Käitaja peaks tegevuse muutmisest teatama aegsasti, st niipea kui kavandatav muudatus on omandanud piisava konkreetsusastme, et sellega kaasnevat häiringuid on võimalik hinnata ja otsutada nende olulisuse üle. Erinevalt KeÜS § 20 lg-s 1 sätestatud kohustusest ei pea käitaja teatama muutusest viivitamatult – see ei ole ka sätte eesmärgist tulenevalt vajalik. Samas ei ole õigustatud teavitamisega ilma põhjuseta viivitamine. Kindlasti on õigusvastane loa andja teavitamine tegevuse muutmise kavatsusest alles siis, kui käitaja on asunud seda juba ellu viima.

3.5.1. Loa andja võimalikult varajane teavitamine muudatustest on seejuures ka käitaja huvides. Saadud informatsiooni põhjal võib loa andja algatada loa muutmise menetluse. Algatatud loa muutmise menetlus lõpeb seda varem, mida varem loa andjat teavitatakse. Seega sõltub loa andja teavitamise ajast see, millal käitaja saab lõpliku kindluse kavandatava muudatuse lubatavuse kohta.

3.6. Loa muutmise menetlus algatatakse igal juhul olukorras, kus kavandatav muudatus avaldab mõju loas kindlaksmääratud parameetritele (nt heitkogustele, jäätmekäitluse mahule vms). Sellisel juhul tasub käitajal, kes soovib loa kiiret muutmist, esitada ka loa muutmise taotlus, kuna siis kohaldatakse menetlusele KeÜS §-s 49 sätestatud tähtaegu. Kui menetlus algatatakse loa andja initsiatiivil, siis vastavad tähtajad ei kehti ning loa muutmise võib võtta kauem aega.

§ 21. KESKKONNAKAITSE NÕUDED KÄITISE TEGEVUSE LÕPETAMISEL

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

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

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

2.1. Kui käitaja on oma eksistentsi lõpetanud (nt pankrotistunud) ning olulised keskkonnahäiringud avalduvad pärast seda, ei ole kohustuse täitmist võimalik nõuda. Oluliste keskkonnahäiringute kõrvaldamiseks on sel juhul kohustatud käitise või kinnisasja uus omanik.

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

4. Käitaja kohustuse täitmist on võimalik nõuda ka haldusorganitel (nt käitise lammutamiseks ehitusloa andmisel). Seejuures tuleb aga arvestada KeÜS § 22 sätestatud mõistlikkuse põhimõttega, mistõttu saab nõuda vaid keskkonnahäiringute tõrjumiseks vajalike ning praktikas vastavas valdkonnas tavapäraste meetmete võtmist.

5. KeÜS § 21 kujutab endast üldkohustust, mida võidakse täpsustada eriseadustes. Olulisimaks erisätteks on kompleksloa kohustusega käitiste suhtes kohaldatav THS § 58. Selle kohaselt peab käitaja tegevuse lõpetamisel hindama tegevuskoha keskkonnaseisundit ning võtma meetmeid, mille abil taastatakse tegevuskohas tegevuse alustamise ajal esinenud (ning lähteolukorra aruandes kirjeldatud) keskkonnaseisund. Juhul kui lähteolukorra aruannet ei ole koostatud või see on koostatud juba tegutsevale käitisele, tuleb käitajal võtta meetmeid, mis tagavad, et tegevuskohas ei tekiks olulist keskkonnahäiringut. Seejuures tuleb arvestada käitise ala kasutusviisi või selle kindlaksmääratud muutust. Käitaja peab nii hindamisest kui ka kavandatavatest meetmetest teavitama loa andjat, kuna viimasel on vajadusel õigus nõuda täiendavate meetmete rakendamist. Käitise tegevuse lõpetamisega seotud norme leidub ka teistes valdkondades: näiteks peab välisõhu saasteloa taotluse lahutamatuks osaks olevas lubatud heitkoguste (LHK) projektis käsitlema mh ka keskkonnamõju vältimist või vähendamist käitise sulgemisel ja järelhooldemeetmeid. Jäätmeoakohustuslike tegevuste lõpetamisel rakendatavad tervise- ja keskkonnakaitsemeetmed, sh jäätmekäitluskohtade järelhooldus, määratakse JäätS kohaselt kindlaks jäätmeoas. Prügilate ning jäätme- ja koospõletustehaste osas sisaldavad vastav keskkonnaministri määrus ja THS §-d 106–111 põhjalikke reegleid tegevuse lõpetamisel rakendatavate meetmete väljatöötamiseks.

§ 22. KOHUSTUSTE RAKENDAMINE

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

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

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

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

võimalik juba vastutuse kontekstis süü hindamisel arvestada üksnes füüsilisest isikust kahju tekitaja puhul (RKTko 31.05.2007, 3-2-1-54-07, p 12). Need asjaolud võivad teatud määral kuuluda arvestamisele aga ka eelmainitud objektiivse standardi alusel. On näiteks ilmne, et erinevatel elualadel on käitajalt oodatavate teadmiste tase erinev.

4. Käitaja kohustustele tuginemisel haldusorgani poolt (nt juhul kui ta keskkonnaloa menetluses püüab konkretiseerida ja käitajale loas ette kirjutada konkreetseid meetmeid) tuleb lisaks arvestada ka haldusmenetluses kehtiva proportsionaalsuse põhimõtte (PS § 11, HMS § 3 lg 2) spetsiifiliste nõuetega. Proportsionaalsuse põhimõtte, mis on mõeldud kaitsma isikut avaliku võimu ülemäärase sekkumise eest, ei pruugi vähemalt teoorias täielikult kokku langeda selle mõistliku käitaja standardiga, mida tuleb kasutada kohustuste sisustamisel. Ehkki praktikas ei anna selline hindamine sageli ilmselt erinevat tulemust, olgu märgitud, et halduse tegevuse proportsionaalsuse hindamisel ei hinnata mitte seda, kas mingit meetet tavapäraselt selles valdkonnas rakendatakse, vaid hoopis seda, kas see meede aitab soovitud eesmärgile (nt mingi ohu vältimine) kaasa (kohasus), kas see meede on sama toime juures isikut kõige vähem koormav (vajalikkus) ning kas see ei koorma isikut ülemääraselt, arvestades meetme eesmärki. Asjaolu, et mingi abinõu kasutamine on teatud majandusvaldkonnas tavaline, on üldjuhul siiski kaalukas argument, veendumaks selle proportsionaalsuses.

4. PEATÜKK. KESKKONNAALASED ÕIGUSED

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

SISSEJUHATUS

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

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

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

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

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

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

6. Enamik keskkonnavalaste õiguste peatükist põhineb juba enne KeÜS jõustumist olemas olnud regulatsioonil. Näiteks tuli ka senikehtinud õiguse kohaselt keskkonnateave avalikustada ning avalikkus kaasata keskkonnavalastesse menetlustesse. Enne KeÜS jõustumist kehtinud õigusega võrreldes on KeÜS-s täiesti uus üksnes materiaalõigusliku keskkonnavalase õiguse (õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale) sõnaselge sätestamine seaduse tasandil.

§ 23. ÕIGUS TERVISE- JA HEAOLUVAJADUSTELE VASTAVALE KESKKONNALE

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

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

1.1 Õiguse sõnastuse eeskujuks on Århusi konventsioon, mille preambuli seitsmendas lauses ja esimeses artiklis nimetatakse iga inimese õigust elada keskkonnas, mis vastab tema tervise- ja heaoluvajadustele. Kuigi konventsiooni sõnastuse põhjal võib järeldada vastava materiaaõiguse tunnustamist (Århusi konventsiooni rakendamise juhised (2013), lk 31), ei ole konventsioonis täpsemalt määratletud, milline on tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond, vaid piirduakse üksnes menetluslike õiguste reguleerimisega.

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

1.3 EL aluslepingutes ega EL põhiõiguste hartas keskkonnapõhiõigust sätestatud pole. Samas on Euroopa Kohus otsemõju doktriini kujundanud selliselt, et direktiivides sätestatud teatud keskkonnaelementide kvaliteedinõuetest tuleneb subjektiivne õigus nõuda nendest kinnipidamist. Vastav kohtupraktika, mida pole kuigi palju, puudutab välisõhu ja joogivee kvaliteeti (vt kommentaari p 5.5.2).

1.4 Enamikus kaasaegsetes põhiseadustes on sätestatud keskkonnavalane õigus, kuigi selle õiguse sõnastus varieerub oluliselt. Eesti põhiseaduses keskkonnavalast õigust otsesõnu sätestatud pole.

2. KeÜS § 23 kohaselt on igaühel õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Õiguse olemasolu ei tähenda, et see prevaleeriks mis tahes muu õiguse, nagu näiteks omandiõiguse või ettevõtlusvabaduse ees. Samuti ei saa igaüks nõuda keskkonnaseisundi parandamist. Esiteks saab isik õigusele tugineda vaid juhul, kui keskkonnaseisund mõjutab ebasoodsalt just tema tervise- ja heaoluvajadusi. Teisisõnu peab isikul olema oluline puutumus mõjutatud

keskkonnaosaga (vt KeÜS § 23 lg-d 1, 2 ja 3). Teiseks ei tähenda olulise puutumuse olemasolu tingimata, et isiku õigust on rikutud. Juhinduda tuleb konkreetse juhtumi asjaoludest, arvestades teiste isikute õigusi, avalikke huve ja piirkonna eripära (KeÜS § 23 lg 4). Kolmandaks ei saa nõuda igaühelt tingimusteta õiguse tagamist. Nõuda saab haldusorganitelt keskkonna säästmist, st keskkonnaseisundi halvendamisest hoidumist ning mõistlike meetmete võtmist keskkonnaseisundi parandamiseks (KeÜS § 23 lg 5).

2.1 *Tervise- ja heaoluvajadustele vastava keskkonna* mõiste täpsemaks sisustamiseks KeÜS § 23 lg 1 tekst otseseid juhiseid ei anna. Eriti on ajas muutuv *heaolu* mõiste ning see sõltub konkreetse ühiskonna arengutasemest ja võimalustest. Vastavalt muutub ka arusaam sellest, millised heaoluvajadused kaitset väärivad. Seega tuleb need mõisted sisustada seaduse rakendajal igal üksikjuhul.

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

2.2.1 *Heaolu* mõistet ei saa alati siduda konkreetsetest kehtestatud arvulistest normidest kinnipidamisega. Näiteks võib pidevas mürafoonis viibimine tekitada stressi ka juhul, kui müranorme ei ületata ning heaolu vähenemine võib seisneda ka n-ö negatiivsetes mõjutustes (nt väheses valguses kõrghoonestuse tõttu või kaevu kuivamise seoses põhjavee alanemisega kaevandamise tagajärjel). KeÜS seletuskirja kohaselt võib heaolu siduda elukeskkonna vastavusega teatud tingimustele. Sellisteks tingimusteks on näiteks rohealade olemasolu, nende kvaliteet ja juurdepääs neile. Juurdepääs rohealadele on üheks heaolu mõõtmise

kriteeriumiks ka rahvusvahelisel tasemel (nt OECD 2011. a välja antud heaolu raportis „How is Life? Measuring Well-being”).

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

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

3. Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale on piiritletud olulise puutumuse kriteeriumi kaudu, mis on sätestatud KeÜS § 23 lg-s 2. Tulenevalt lõike 2 sõnastusest on puutumus isikul, kellel on eriline seos mõjutatud keskkonnaosaga. KeÜS seletuskirja kohaselt on puutumuse aluseks oluline ja reaalne seos isiku huvidega. Teisisõnu saab isikul olla mingi keskkonnaosaga oluline puutumus vaid juhul, kui sellest keskkonnaosast sõltub isiku tervise- ja heaoluvajaduste rahuldamine. Puutumus on eelkõige juhul, kui isik kasutab keskkonnaosa intensiivselt, nt kalastab sageli järvel või kasutab allikat veevõtuks. Lõike 2 tähenduses tuleb käsitada loodusvarana mis tahes keskkonnamelementi, mida on võimalik kasutada. Kuivõrd keskkond on KeÜS tähenduses ümbritsev füüsiline ruum, siis võib oluliseks puutumuseks piisata ka sellest, kui isik mõjutatud ruumiosas tihti viibib, sest sellega võib kaasneda praktiliselt vältimatu kokkupuude isiku tervist ja heaolu mõjutava teguriga (nt saastatud välisõhk või norme ületav müra). On siiski oluline, et mõjutatud keskkonnaosa seostuks otseselt konkreetse isiku tervise- ja heaoluvajadustega. KeÜS seletuskirja kohaselt ei saa näiteks metsas tervisejooksu harrastaval isikul üldjuhul olla puutumust mõne kaitsealuse taime kasvukoha hävimisega samas metsas, sest sellel ei ole seost vajadusega, miks ta metsa kasutab.

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

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

3.3 On ilmne, et KeÜS § 23 lg 2 sõnastus on mõjutatud kohtupraktikast. Kohtupraktikale tuginemisele viitab ka KeÜS seletuskiri. Eelkõige on asjakohased Tallinna Ringkonnakohtu lahendid subjektiivse keskkonnavalase õiguse kohta aastatest 2007–2008. Kohus on asunud seisukohale, et keskkonnamõjul on isiklik puutumus (sõltumata mõjust muudele põhiõigustele) ka siis, kui isik on tavapäraselt mõjutatavat keskkonnaressurssi kasutanud, kui ta viibib sageli kõnealuses keskkonnas või kui tal on sellega märgatavamalt tihedam seos kui ülejäänud avalikkusel või kui keskkonnamõjust sõltub muul viisil oluliselt isiku heaolu. Sellisel juhul on tegemist enda, mitte pelgalt avalikkuse huvides esitatud kaebusega. Kohtu hinnangul ei ole isiku elukeskkonnaks ainult tema kinnistu, vaid vähemalt ka tema

elukohta vahetult ümbritsev avalik ruum, iseäranis elamu vahetus läheduses asuvad linnapargid, samuti sellised alad, kus isik tavatseb jalutada, sportida, lapsega mängida või muul viisil vaba aega veeta (TlnRingKm 13.08.2007, 3-07-102; TlnRnKo 18.03.2008, 3-06-1136; TlnRnKo 26.06.2008, 3-06-188).

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

3.5 KeÜS § 23 lg-s 2 sätestatud olulise puutumuse kriteerium on sarnane Riigikohtu praktikas kujundatud puutumuskaebuse „olulise ja reaalse puutumuse” tingimusega (vt RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06; RKHKo 12.01.2012, 3-3-1-68-11; RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11; Riigikohtunik Indrek Koolmeistri eriarvamus halduskolleegiumi 06.12.2012 otsusele kohtuasjas nr 3-3-1-56-12). Riigikohtu hinnangul ei ole keskkonnaküsimuste otsustamist käsitlevates asjades võimalik kaebeõigust sisustada identselt tavapärase haldusasjadega subjektiivse avaliku õiguse rikkumise kaudu ning kohtusse pöördumise õiguse aluseks saab lisaks õiguste rikkumisele olla ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga. Kui kaebus on esitatud puutumuse motiivil, ei tuvasta kohus kaebaja

subjektiivsete õiguste rikkumist, vaid kontrollib haldusorgani tegevuse vastavust õigusnormidele, mis kaitsevad kaebaja huvisid, eristamata seejuures, kas nendest tuleneb kaebajale ka subjektiivne õigus või mitte (RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11, p 29). Täpsemalt peavad olema täidetud järgmised kriteeriumid: 1) vastava tegevuse oluline ja reaalne mõju isiku kaitstavatele põhjendatud huvidele; 2) põhjuslik seos tegevuse ja tagajärje vahel; 3) tagajärje saabumise piisav tõenäosus. Erinevalt puutumuskaebusest ei hõlma KeÜS § 23 lg 2 otseselt isiku seost vaidlustatava akti või toiminguga, vaid iseloomustab isiku seost negatiivselt mõjutatud keskkonnaosaga. Teisisõnu seondub KeÜS § 23 lg 2 eelkõige järgmiste puutumuskaebuse küsimustega: millisel juhul saab isiku huvi pidada põhjendatuks ning millisel juhul on mõju oluline?

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

3.7 Riigikohtu praktika vähesuse tõttu ei ole selge, milliseid keskkonnahuve peab kohus põhjendatuks ning millistel juhtudel tuleb mõju pidada oluliseks. Riigikohus on käsitlenud seoses puutumuskaebusega isiku soovi kaitsta oma kinnistu ümbruses keskkonda. Seda kaebust aga kokkuvõttes ei rahuldatud, sest mõju polnud oluline ega reaalne. Riigikohtu hinnangul ei saanud kaitseala vähendamise mõju olla oluline, sest märkimisväärne osa kaebajate kinnistute ümbrusest jäi endiselt kaitstuks (RKHKo 12.01.2012, 3-3-1-68-11 p 24–25). Riigikohus on pidanud puutumuskaebust aktsepteeritavaks, kui isik tavapäraselt kasutab kahjustatud keskkonnaressurssi (RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11, p 29). Pole selge, milliseks kujuneb Riigikohtu praktika pärast KeÜS § 23 jõustumist, sest õiguslik olukord muutub oluliselt.

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

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

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

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

5.2 Piirkonna eripära võib seisneda näiteks selles, et isik elab tiheasustusosalal või tööstuspiirkonnas. Nii on Riigikohus leidnud, et piirkondades, nt linnakeskustes, kus ehitised paiknevad valdavalt lähestikku, võib uute hoonete ehitamisel lugeda piisavaks ka valgustust, mida iseloomustab varasemast normatiivist väiksem insolatsioonikestus. Kui isik valib elukohaks linnakeskuse või muu kõrge ja tiheda hoonestusega piirkonna, siis peab ta põhimõtteliselt leppima väiksema loomuliku valguse hulgaga ja sellisele elukeskkonnale vastava vaatega. Seega on piisava loomuliku valgustuse tagamisel oluline ka ehitise ümbruskonnas valitsev elamute tavaline valgustus (RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 25). Analoogne lähenemine peaks laienema ka juhtudele, mil piirkonna eripära ei seisne mitte tavapärasest suuremates, vaid väiksemates keskkonnahäiringutes. Näiteks piirkonnas, kus on tavapäraselt vähe tööstustegevust ning parem õhukvaliteet (piirkonnad, kus on palju

kaitsealasid vmt), on isiku tervist ja heaolu mõjutava tegevuse lubamise võimalused piiratumad ning võimalikud nõuded tegevusele rangemad. Piirkonna eripära ei ole siiski tegevust tingimata lubav ega välistav, vaid see on üks asjaolu, mida haldusorgan peab tegevusele luba andes kaaluma.

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

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

5.4.1 Kinnisasja seisund ja kasutusvõimalused AÕS § 143 kontekstis võivad hõlmata ka looduskaitselisi väärtuseid. Riigikohus on oma praktikas leidnud, et kaitsealuste elupaigatüüpide (taimekoosluste) seisundit mõjutada võiv tegevus mõjutab kinnisasja omaniku vara, kuna kinnisasjaga püsivalt ühendatud taimed on kinnisasja olulised osad. Riigikohtu hinnangul kaitstakse KeHJS § 3 punktiga 2 õigushüve (üleeuroopalise looduskaitseliku väärtusega Natura 2000 võrgustiku ala), mis on samaaegselt ka omandiõiguse kaitsealas (RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12, p 11).

5.4.2 Keskkonnavalaste õiguste erinevus AÕS §-s 143 sätestatud naabrusõigustest seisneb esiteks selles, et need ei ole seotud konkreetse kinnistuga –

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

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

5.5.1 Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ei sõltu sellest, kas keskkonda iseloomustavad kvaliteedinäitajad on õigusnormides fikseeritud. Ehkki Riigikohus on ühes 2010. a tehtud lahendis seadnud keskkonda iseloomustavate näitajate õigusliku fikseeritavuse tingimuse eelduseks, et põhiseadusest saaks tuleneda õigus puhtale looduskeskkonnale (RKHKm 18.06.2010, 3-3-1-101-09, p 13), ei mõjuta see KeÜS § 23 kohaldamist. KeÜS § 23 jõustumisega on siseriiklikus õiguses kehtestatud keskkonnaalane subjektiivne õigus, mis viidatud lahendi tegemise hetkel puudus. KeÜS § 23 rakendamisel tuleb arvestada, et kõiki keskkonnanäitajaid ja talumiskohustust ei olegi võimalik abstraktselt ja ammendavalt määratleda.

5.5.2 Kui seaduses on mõne keskkonnanäitaja osas keskkonna kvaliteedi piirväärtus kehtestatud, ei pruugi see konkreetsel juhul olla seotav keskkonnaalase subjektiivse õigusega ega hõlmatud KeÜS § 23 lg 4 regulatsiooniga. KeÜS § 23 lg 4 kohaldatavus konkreetse keskkonnakvaliteedi piirväärtuse korral sõltub sellest, kas

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

5.5.3 Teistsugune on olukord aga näiteks loodusliku mitmekesisuse kaitsega, veekogude hea seisundi saavutamise või hoidmise kriteeriumidega või muude sätetega, milles on samuti seatud keskkonna kvaliteedi piirväärtusena käsitatavaid normatiive, ent mille eesmärgiks ei ole otseselt inimeste tervis ja heaolu, vaid hea keskkonnaseisund tervikuna. Kuigi põhimõtteliselt on ka sellised loodushüved seostatavad isiku tervise- ja heaoluvajadustega, on selline seos reeglina kaudne ja nõrk. Seega pole vastavad näitajad keskkonna kvaliteedi piirväärtusteks KeÜS § 23 lg 4 tähenduses, st sellisteks piirväärtusteks, mille ületamisel tuleks õiguse rikkumist eeldada.

5.5.4 KeÜS § 23 lg-s 4 sätestatud eeldus ei tähenda, et kui keskkonna kvaliteedi piirväärtust ei ole ületatud, siis vastab keskkond igal juhul tervise- ja heaoluvajadustele. Pigem järeldub just sellise tingimuse eeldusena sõnastamisest, et

keskkonna mittevastavus on võimalik ka muudel juhtudel, ent teistpidise tõendamiskoormusega – neil juhtudel tuleb isikul endal tõendada, et keskkond on vajadustele mittevastav. Ka keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamine ei pruugi alati tähendada õiguste rikkumist, ent sellisel juhul lasub haldusorganil kohustus tõestada, et isikute õigusi ei rikuta.

6. Kui KeÜS § 23 lg-st 1 tuleneb keskkonnavaline õigus, mida tuleb otsuste tegemisel arvestada ja kaitsta ning mida isik saab ka ise kohtus kaitsta, siis lõikest 5 tuleneb selle õiguse realiseerimiseks vajalik õigus nõuda avalikult võimult teatud kohustuste täitmist. Isik saab nõuda haldusorganilt – vastavalt riigi- või kohaliku omavalitsuse organilt – oma keskkonnavalase õiguse kaitstuse tagamiseks keskkonna säästmist ning mõistlike meetmete võtmist.

6.1 *Keskkonna säästmise* mõiste sisustamisel tuleb tõmmata paralleel PS §-ga 53, mis näeb ette, et „igaüks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud”. Säästmiskohustus tähendab antud juhul kohustust mitte tekitada kahju. PS kommentaarides märgitakse, et PS §-st 53 tulenev kohustus ei laiene riigile, ent see ei tähenda, et riik vabaneks säästmiskohustusest – riigi enda selline kohustus tuleneb PS §-st 5 (PS kommentaarid, PS § 53 kommentaar p 6.1). Varasemas kohtupraktikas on siiski leitud, et PS § 53 seab säästmiskohustuse ka riigile ja kohalikele omavalitsusele ning loob sellega isikule subjektiivse õiguse nõuda avalikult võimult keskkonna säästmist vähemalt neil juhtudel, kui keskkonna kahjustamine puudutab isikut, st mõjutab tema elukeskkonda (TlnRnKo 18.03.2008, 3-06-1136). KeÜS § 23 lg 5 järgib sama põhimõtet, ent kehtestab nõudeõiguse tekkimiseks selgema ja ühemõttelise aluse.

6.2 KeÜS § 23 lg-st 5 tulenev nõudeõigus hõlmab kaht haldusorgani võimalikku käitumisviisi: esiteks säästmist (keskkonna kahjustamisest hoidumist) ja teiseks meetmete võtmist, et tagada keskkonna vastavus tervise- ja heaoluvajadustele. Mõlemad nõuded on võimalikud nii olukorras, kus kahju ei ole veel tekkinud, kui ka olukorras, kus kahju on juba tekkinud, ent soovitakse ära hoida edasist kahju tekkimist (säästmiskohustusele tuginedes) ning kõrvaldada juba tekkinud kahju tagajärjed (selleks on vajalik meetmete rakendamine).

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

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

§ 24. ÕIGUS KÜSIDA KESKKONNATEAVET

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

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

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

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

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

4) aruandeid keskkonnavalaste õigusaktide rakendamise kohta;

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

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

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

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

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

(5) Teabe valdajal on õigus tunnistada keskkonnateave asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks:

- 1) kui teabe avalikustamine võib kahjustada intellektuaalomandiõigusi;
- 2) kui teave on haldusorganile esitatud vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuseta ning selle teabe esitaja ei ole nõus keskkonnateabe väljastamisega.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

(6) Kui teabe valdajal on seaduse alusel õigus keelduda keskkonnateabe väljastamisest, peab ta selle teabe väljastamise otsustamisel iga kord kaaluma, kas väljastamisest keeldumise huvi kaalub üles väljastamisega kaasneva avaliku huvi.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

(7) Kui keskkonnateavet sisaldav dokument on alles koostamisel, teatatakse teabe küsijale dokumendi koostaja andmed ja eeldatavalt koostamiseks kuluv aeg.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

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

üldisest informatsiooniõigusest, mida põhiseaduse tasemel tagavad peamiselt PS § 44 ja § 45.

1.1. Kohustus tagada riigisisesele keskkonnateabe küsimise õigus tuleneb eelkõige keskkonnainfo direktiivi 2003/4/EÜ art-test 3–5 ja Århusi konventsiooni art-st 4. Mõlema õigusaktiga on ette nähtud miinimumnõuded keskkonnaalase teabeõiguse sisule. Regulatsioonid on sisult väga sarnased, kuid direktiivi sätted on täpsemad. Arvestades direktiivi ja konventsiooni sätete detailsust ja eesmärki – tagada igaühele juurdepääs keskkonnateabele – on enamik nii direktiivi kui ka konventsiooni sätetest otsekohalduvad. Keskkonnateabe küsimisel on oluline abistav roll KeÜS §-l 27, mis sätestab nõuded teabe avalikustamisele haldusorgani valduses oleva teabe ja sellele juurdepääsu kohta. Näiteks kohustab KeÜS § 27 lg 1 p 1 haldusorganit veebilehel avalikustama selgitava kokkuvõtte enda valduses oleva keskkonnateabe kohta, mille alusel saab otsustada, millise haldusorgani poole teabenõudega pöörduda.

1.2. Õigus keskkonnateavet küsida ei erine põhimõtteliselt õigusest küsida mis tahes avalikku teavet. Seetõttu ei ole õigust keskkonnateavet küsida KeÜS-s põhjalikumalt reguleeritud. Avalikku teavet puudutav täpsem regulatsioon sisaldub peamiselt avaliku teabe seaduses (AvTS) ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses (MSVS). Vähesel määral on asjakohaseid norme ka eriseadustes. Näiteks on reguleeritud keskkonnaregistri seaduses (KeRS) juurdepääs registris sisalduvatele andmetele. Keskkonnaregister on loodusvarade, looduspärandi, keskkonnaseisundi ja keskkonnategurite andmeid sisaldav riigi põhiregister (vt <http://register.keskkonnainfo.ee>).

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

2.1 Keskkonnateabe küsimine on käsitatav taotlusena, mis on aluseks haldusmenetluse algatamisele. Menetlusele kohalduvad HMS haldusmenetluse üldsätted. Muu hulgas tuleneb HMS sätetest, et keskkonnateavet võib nõuda ka suuliselt, ning sellisel juhul protokollib taotluse haldusorgan.

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

3. KeÜS § 24 lõikes 2 on sätestatud keskkonnainfo direktiivi 2003/4/EÜ artikli 2 lg 1 ja Århusi konventsiooni art 2 lg 3 eeskujul *keskkonnateabe* määratlus. See on oluline eelkõige keskkonnaalase teabeõiguse sisustamisel ehk piiritlemisel, millist teavet on isikutel õigus keskkonna kohta saada. Määratlusest võib siiski kasu olla mis tahes KeÜS sätte sisustamisel, milles kasutatakse *keskkonna* terminit, sest viimane pole seadustikus määratletud, kuid *keskkonnateabe* mõiste abil saab seda mõnevõrra piiritleda (vt KeÜS 1. ptk 2. jao sissejuhatuse kommentaari p 3).

3.1 *Keskkonnateave* on mis tahes materiaalses vormis teave, sealhulgas kirjalikus, nähtavas, kuuldavas ja elektroonilises vormis olev teave. Materiaalse vormi nõuet ei tohiks sisustada kitsalt. Näiteks pole selle eesmärgiks välistada *keskkonnateabe* mõiste alt töötlemata vms mittelõplikul kujul olevat teavet.

3.2 Nähtuvalt KeÜS § 24 lg-s 2 esitatud määratlusest on *keskkonnateabe* mõiste avar: keskkonnateave pole vaid teave keskkonnaelementide seisundi ja neid mõjutada võivate tegurite kohta, vaid muu hulgas ka teave meetmete kohta, mis võivad neid elemente või tegureid mõjutada, samuti nende meetmete raames kasutatavad majandusanalüüsid, prognoosid jms. Keskkonnaelemendi seisundi kohta käiv teave on näiteks välisõhus sisalduvate saasteainete mõõtmiste tulemused. Välisõhu seisundit mõjutada võivaks teguriks on näiteks kütistest lähtuvad saasteainete heited, mille kohta saab teavet vastavast heiteseirest. Meetmed, mis võivad nimetatud elemente või tegureid mõjutada, on näiteks välisõhu saasteluba, välisõhu kvaliteedi parandamise kava, aga ka näiteks kütise ehitusloa

aluseks olev ehitusprojekt, juhul kui projektis tehtud valikud võivad mõjutada heiteid või välisõhu kvaliteeti.

3.3 *Keskkonnateabe* määratluses kasutatakse mitmeid KeÜS-s sisustamata mõisteid. Paljud neist on siiski määratletud keskkonnaseadustiku eriosas või sellega seonduvates õigusaktides. Näiteks *müra* on määratletud välisõhu kaitse alases regulatsioonis ning *jäätmed* jäätmealases regulatsioonis.

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

3.5 Kuivõrd AvTS määratleb *avaliku teabe* mõiste avaralt ning tagab laiaulatusliku juurdepääsu avalikule teabele, ei mõjuta *keskkonnateabe* mõiste määratlus märkimisväärselt seda, millist laadi infot on isikutel õigus küsida. *Keskkonnateabe* mõiste määratlus on pigem oluline selleks, et piiritleda haldusorganite kohustust teavet koguda ja levitada, mis on reguleeritud KeÜS §-des 25–27. Siiski tuleb tähelepanu juhtida, et AvTS § 3 lg 1 määratleb *avaliku teabe* kui jäädvustatud ja dokumenteeritud teabe. AvTS § 28 lg 2 kohaselt peab teabe avalikustamisel olema märgitud, kes, millal ja millise toiminguga (kehtestamine, kinnitamine, registreerimine või muu ametlik toiming) on avalikustatava teabe dokumenteerinud ning kellelt saab avalikustatud teabe kohta selgitusi. Keskkonnateave on seevastu mis tahes materiaalses vormis olev teave sõltumata sellest, kas see on mingi ametliku toiminguga dokumenteeritud. Teave, mis on küll jäädvustatud, kuid pole AvTS § 28 lg 2 tähenduses dokumenteeritud, on näiteks ametniku poolt tööülesannete täitmisel tehtud märkmed koosolekul arutatu kohta või ametkonnasisene infovahetus. KeÜS § 24 lg 2 on seega AvTS § 3 lg 1 suhtes erinormiks, mis tähendab, et ka dokumenteerimata teave kuulub avaliku keskkonnateabe hulka, mis tuleb küsimisel väljastada. Vajadusel on teabe küsijal võimalik tugineda otse direktiivi ja konventsiooni sätetele.

4. KeÜS § 24 lg-s 3 sätestatakse keeld nõuda keskkonnateabe küsimisel huvi põhjendamist. Reeglina on menetluslike õiguste eelduseks teatud kvaliteediga huvi,

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

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

6. KeÜS § 24 lõikes 5 on sätestatud alused keskkonnateabele juurdepääsupiirangute kehtestamiseks, et kaitsta intellektuaalomandiõigusi ning vabatahtlikult teabe edastanud isikute huve. Kui juurdepääs teabele on piiratud, ei tohi seda teavet teabenõude täitmisel igaühele väljastada (AvTS § 23 lg 1 p 1). Samas on juurdepääsu piiramine erandiks teabe avalikkuse põhimõttest ning seetõttu tuleb juurdepääsupiirangute aluseid kitsendavalt tõlgendada. Selline kohustus on

sõnaselgelt väljendatud Århusi konventsiooni art 4 lg-s 4 ja keskkonnainfo direktiivi art 4 lg-s 2.

6.1. KeÜS § 24 lõike 5 eeskujuks on Århusi konventsiooni ja keskkonnainfo direktiivi sätted. Täpsemalt on KeÜS § 24 lõike 5 punktide 1 ja 2 eeskujuks konventsiooni art 4 lg 4 punktid e ja g ning keskkonnainfo direktiivi art 4 lg 2 punktid e ja g. KeÜS § 25 lõike 5 punkti 1 kohaldamisel tuleb arvestada ka konventsiooni art 4 lg 4 p-ga d ja direktiivi art 4 lg 2 p-ga d, mis käsitlevad juurdepääsu piiramist äri- ja tööstusteabe konfidentsiaalsuse huvides. Konventsioon ja direktiiv ei kohusta riiki ette nägema vastavaid juurdepääsupiirangu aluseid, vaid üksnes võimaldavad seda teha.

6.2. Avalikule teabele juurdepääsu piiramise üldine kord on täpsemalt reguleeritud AvTS viiendas peatükis, mis sätestab avaliku teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistamise nõuded. Seega saab lisaks KeÜS § 24 lõikele 5 juurdepääsu keskkonnateabele piirata üldistel alustel, mis on sätestatud AvTS-s. AvTS § 35 lõikes 1 sätestatakse juhud, kui juurdepääsupiirang tuleb seada, lõikes 2 juhud, kui piirangu võib seada ning § 36 lõikes 1 juhud, kui piirangut ei tohi seada. KeÜS § 24 lõige 5 täiendab AvTS § 35 lõiget 2, sätestades valikulised juurdepääsupiirangud. Juurdepääsupiirangu seadmise otsustab asutuse juht või tema poolt määratud töötaja, lähtudes dokumendi sisust ja juurdepääsupiirangu eesmärgist (AvTS § 41 lg 1¹). Juurdepääsupiirang kehtestatakse alates dokumendi koostamisest või saamisest kuni vajaduse möödumiseni. Üldreeglina ei või juurdepääsupiirangut kehtestada kauemaks kui viieks aastaks, kuid piirangu tähtaega võib pikendada kuni viie aasta võrra, kui piirangu kehtestamise põhjus püsib (AvTS § 40 lg 1). Piirang tuleb tunnistada kehtetuks, kui selle kehtestamise põhjus on kadunud (AvTS § 42 lg 1). Juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal võib asutuse juht erandlikult otsustada asutuseväliste isikute juurdepääsu võimaldamise asutusesiseseks tunnistatud teabele, kui see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve (AvTS § 38 lg 4).

6.3. KeÜS § 24 lõige 5 punkt 1 võimaldab seada juurdepääsupiirangu teabele, mille avalikustamine võib kahjustada intellektuaalomandiõigusi. Intellektuaalomandiõigustega kaitstakse loomingut, nagu uudsed leiutised, kaubamärgid, originaalteosed ja ärisaladused. Kõige ilmsemalt võib keskkonnateabe avalikustamine tuua kaasa ärisaladuste kahjustamise. KonkS § 63 lõike 1 esimese

lause kohaselt loetakse ärisaladuseks niisugune teave ettevõtja äritegevuse kohta, mille avaldamine teistele isikutele võib selle ettevõtja huve kahjustada, eelkõige oskusteavet puudutav tehniline ja finantsteave ning teave kulude hindamise metoodika, tootmissaladuste ja -protsesside, tarneallikate, ostu-müügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta. KonkS lähtub eeldusest, et ettevõtja peab täpsustama, millist osa teabest ja miks tuleb käsitada ärisaladusena (KonkS § 63 lg 2). Näiteks sätestab THS § 60 lg 4, et teave käitise projekti, tegevuse või teatava toorme, kemikaali või muu materjali või toote koostise ja kasutamise kohta võib olla käsitatav piiratud juurdepääsuga teabena, kui see on esitatud kompleksloa taotluse eraldi osana, sellele on selgelt märgitud „ärisaladus” ja loa andja nõustub, et teabele juurdepääsu piiramiseks on põhjust. Kui ettevõtja teavet ärisaladusena ei määratle ega ärisaladusena määratlemist ei põhjenda ning seadusest ei tulene selgesõnaliselt kohustust konkreetset teavet ärisaladusena käsitada, siis ei tohi teabevaldaja sellele teabele omaalgatuslikult ärisaladuse kaitseks juurdepääsupiiranguid kehtestada. Samuti ei ole KonkS § 63 lõike 1 teise lause kohaselt ärisaladuseks teave, mis on avalikustatud või kuulub avalikustamisele. Teisisõnu ei saa ettevõtja määratleda ärisaladusena teavet, mille avalikustamise kohustus seadusest selgesõnaliselt tuleneb. Näiteks ei saa tulenevalt KeHJS §-st 21 piirata juurdepääsu keskkonnamõju hindamise aruandes sisalduvale teabele. KonkS § 63 lähenemine haakub Århusi konventsiooni art 4 lg 4 p-ga d ja keskkonnainfo direktiivi art 4 lg 2 p-ga d, mille kohaselt võib äri- ja tööstusteabe konfidentsiaalsuse huvides piirata juurdepääsu keskkonnateabele üksnes juhul, kui konfidentsiaalsus on sätestatud riigisisese või EL õigusnormiga. Tuleb veelkord rõhutada, et juurdepääsu piiramine teabele on erandiks teabe avalikkuse põhimõttest ning seetõttu tuleb juurdepääsupiirangute aluseid kitsendavalt tõlgendada. Näiteks asus Euroopa Kohus asjas C-416/10 seisukohale, et ärisaladusele üldiselt viidates pole võimalik piirata juurdepääsu planeeringule, millega otsustati kompleksloaga hõlmatud käitise asukoha valik (Euroopa Kohtu 15.01.2013 otsus nr C-416/10, Jozef Križan jt vs Slovenská inšpekcia životného prostredia).

6.4. KeÜS § 24 lg 5 p 2 võimaldab seada juurdepääsupiirangu teabele, kui teave on haldusorganile esitatud vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuseta ning selle teabe esitaja ei ole nõus keskkonnateabe väljastamisega. Sätte eesmärk on tagada

haldusorganite parem informeeritus, julgustades ettevõtjaid edastama keskkonnateavet, mida nad avalikkuse liigse tähelepanu või enda maine kahjustamise kartuses avalikustada ei soovi. Tulenevalt sätte sõnastusest ei saa teabevaldaja eeldada, et teavet vabatahtlikult andnud ettevõtte ei soovi selle avalikustamist, vaid selline soov peab olema selgesõnaliselt väljendatud. Vabatahtlikult esitatud teabena saab käsitada üksnes sellist teavet, mille esitamist haldusorgan õigusaktidest tulenevalt nõuda ei saa. Näiteks kohustab jäätmealane regulatsioon teatud isikuid pidama pidevat arvestust oma tegevuses tekkinud või käideldud jäätmete liigi, omaduste ja tekke kohta ning asjakohaseid andmeid säilitama vähemalt viis aastat. Osa neist isikutest peavad andmete põhjal vähemalt kord aastas esitama Keskkonnaametile aruande oma jäätmealase tegevuse kohta. Lisaks on teatud haldusorganitel, nagu nt loa andja, õigus kõigi andmetega tutvuda. Nende andmete omaalgatuslikku esitamist väljaspool aruandekohustust ei saa seega pidada vabatahtlikuks andmete esitamiseks, sest haldusorganid saavad nende andmete esitamist igal ajal nõuda. Tuleb tähelepanu juhtida, et KeÜS § 24 lõike 5 punktile 2 vastava konventsiooni sätte, artikkel 4 lg 4 punkt d ja keskkonnainfo direktiivi sätte, artikkel 4 lg 2 punkt g sõnastus on mõnevõrra täpsem, lubades juurdepääsu teabele piirata isiku kaitseks, kes on teavet andnud vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuseta ja ilma, et teda oleks võinud õiguslikult selleks kohustada.

6.5. KeÜS § 24 lõike 5 kohaldamisel tuleb arvestada AvTS regulatsiooni. KeÜS regulatsioon täiendab AvTS § 35 lõiget 2, mis võimaldab soovi korral piirata juurdepääsu näiteks dokumendi kavanditele või õigustloova akti eelnõudele enne nende kooskõlastamiseks saatmist. Sisult sarnanevad KeÜS § 24 lg-s 5 nimetatud alused siiski enam AvTS § 35 lg-ga 1, mis sätestab kohustusliku juurdepääsupiirangu kehtestamise alused. Muuhulgas kattub KeÜS § 24 lõige 5 punkt 1 – juurdepääsupiirang intellektuaalomandiõiguste kaitseks – osaliselt AvTS § 35 lõike 1 punktiga 17 – juurdepääsupiirang ärisaladuse kaitseks. AvTS § 35 lõige 1 punkti 17 tuleks käsitada erinormina, mis ei võimalda KeÜS § 24 lõike 5 punkti 1 rakendamisel ärisaladust kaitseta jätta. Samuti tuleb KeÜS § 24 lõike 5 rakendamisel arvestada teiste AvTS § 35 lõikes 1 nimetatud huvide kaitse vajadusega. Näiteks tuleneb selle lõike punktist 11 kohustus piirata juurdepääsu teabele, mis sisaldab delikaatseid isikuandmeid.

6.6. Teabevaldaja kaalutlusruumi juurdeääsupiirangute seadmisel KeÜS § 24 lõike 5 alusel piirab oluliselt AvTS § 36 lõige 1, mis keelab riigil, kohaliku omavalitsuse üksusel ja avalik-õiguslikul juriidilisel isikul piirata juurdepääsu teatud teabele. KeÜS § 24 lõike 5 rakendamisel on asjakohasem AvTS § 36 lõike 1 punkt 4, mis keelab piirata juurdepääsu teadetele keskkonnaseisundi ja heidete kohta. *Keskkonnaseisundi* üldine legaaldefiniitsioon puudub, kuigi terminit kasutatakse sageli nii KeÜS-s kui ka keskkonnaseadustiku eriosa seadustes. Teabena keskkonnaseisundi kohta tuleks käsitada eelkõige teavet keskkonnanelementide – nt saasteainete sisaldus välisõhus või looma- ja taimeliikide ning koosluste seisundit iseloomustavad andmed – kvaliteedi kohta (vt nt KeRS §-d 27–29). KeÜS § 7 lõike 1 kohaselt on heide õhku, vette või pinnasesse otseselt või kaudselt väljutatav aine, organism, energia, kiirgus, vibratsioon, soojus, valgus, lõhn või müra (*heite* mõiste osas vt KeÜS § 7 lg 1 kommentaari). Keskkonnateave heidete kohta pärineb peamiselt seirest, mida ettevõtjad peavad keskkonnakaitsetingimuste kohaselt läbi viima (vt KeÜS § 53 lg 1 p 9 kommentaari). Keskkonnateave heidete kohta ei piirdu siiski ainult heiteseire tulemustega, vaid hõlmab mis tahes heidetega piisavalt otseselt seotud teabe. Näiteks otsustas kohtuasjas T-545/11 EL üldkohus, et heitega seotud teabeks on ka teatud informatsioon taimekaitsevahendi testimise ja tootmise kohta niivõrd kui see on vajalik, et hinnata taimekaitsevahendi kasutamisel tekkivaid heiteid (EL üldkohtu 8.10.2013 otsus nr T-545/11, Stichting Greenpeace Nederland ja Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) vs Euroopa Komisjon). Keskkonnaseisundi ja heidete kohta käiva teabe avalikkus on vajalik muu hulgas selleks, et tagada KeÜS §-s 23 sätestatud õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale (vt KeÜS § 23 kommentaari, eelkõige lg 4 kommentaari).

7. Tulenevalt teabe avalikkuse põhimõttest saab juurdepääsu keskkonnateabele piirata vaid juhul, kui juurdepääsu piiramiseks esineb ülekaalukas seadusega kaitstud huvi. AvTS avalikule teabele juurdepääsu piiramise kord lahkneb huvide kaalumise osas Århusi konventsiooni ja keskkonnainfo direktiivi regulatsioonist. AvTS lähtub loogikast, et kui piirangud on juba kehtestatud, siis üldjuhul teavet ei väljastata. Konventsioon ja direktiivid nõuavad aga teabenõude menetlemisel igakordset huvide kaalumist, kus ühest küljest tuleb arvesse võtta juurdepääsupiirangu aluseks oleva kaitstava huvi kaalukust ning teisalt teabe avalikustamisega seonduvate avalike huvide kaalu konkreetsel juhtumil (vt

konventsiooni artikkel 4 lõige 4 ja direktiivi artikkel 4 lõige 2). Vastuolu kõrvaldamiseks lisati KeÜS rakendamise seadusega KeÜS §-le 24 lõige 6, mis sätestab igakordse kaalumiskohustuse keskkonnateabe väljastamise otsustamisel. Teisisõnu tuleb keskkonnateabele juurdepääsu piirangute vajalikkust kaaluda kahel tasandil. Esiteks lähtuvalt AvTS üldisest korrast ning teisalt igal konkreetsel juhtumil tulenevalt KeÜS § 24 lõikest 6. Juurdepääsupiirangu aluseid tuleb tõlgendada kitsendavalt, sest need on eranditeks keskkonnateabe avalikkuse põhimõttest. Konkreetsel juhtumil keskkonnateabele juurdepääsu üle otsustamisel ei saa piirduda AvTS § 38 lõikes 4 sätestatu järgimisega, mis lubab teabe väljastada, kui see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve. Vastavalt KeÜS § 24 lõikele 6 tuleb ühest küljest arvestada juurdepääsupiiranguga kaitstava huvi kaalukust ning teisalt avaliku huvi kaalukust teabe väljastamiseks. Århusi konventsiooni kontrollkomitee on asunud seisukohale, et teabe väljastamisest keeldumiseks ei piisa asjaolust, et teabe väljastamine võib kahjustada juurdepääsupiiranguga kaitstavat huvi, arvestamata kahju suurust ja nende avalike huvide kaalukust, millele avalikustamine kaasa aitab (ACCC/C/2007/21 (Euroopa Ühendus) ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, para. 30(c)). Kui juurdepääsupiiranguga kaitstav huvi osutub konkreetsel juhul kaalukamaks, ei tähenda see, et juurdepääsupiiranguga teavet sisaldava dokumendi väljastamisest tuleks täielikult keelduda. Küsitud teave tuleb väljastada nii suures ulatuses kui võimalik, jättes välja või kattes kinni dokumendi need osad, mis sisaldavad juurdepääsupiiranguga teavet (AvTS § 38 lõige 2, Århusi konventsiooni artikkel 4 lõige 6, keskkonnainfo direktiivi artikkel 4 lõige 4). Näiteks ei saa keelduda dokumendi väljastamisest isikuandmete kaitsmise alusel põhjendusega, et dokumendis sisaldub eraisiku nimi ja aadress, vaid väljastada tuleks dokumendi koopia, kus vastavad andmed on kinni kaetud.

8. Juhul kui küsitakse keskkonnateavet, mis sisaldub alles koostamisel olevas dokumendis, tuleb KeÜS § 24 lõike 7 kohaselt teabe küsijale teatada dokumendi koostaja andmed ja koostamiseks eeldatavalt kuluv aeg. KeÜS rakendamise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on säte lisatud keskkonnainfo direktiivi artikkel 4 lõikes 1 sisalduva nõude ülevõtmiseks. Sättest võib jääda ekslik mulje, et dokumendi eelnõu väljastada ei tohi. Erinevalt direktiivist pole riigisiseses õiguses teabenõude täitmisest keeldumise võimaliku alusena otsesõnu sätestatud asjaolu, et teabenõue puudutab koostamisel olevaid materjale. Kaudselt on selline võimalus

siiski olemas: AvTS § 35 lõige 2 võimaldab teabevaldajal soovi korral piirata juurdepääsu dokumentide kavanditele ja õigustloovate aktide eelnõudele. KeÜS § 24 lõige 7 on eelkõige asjakohane juhul, kui teabevaldaja on piiranud juurdepääsu koostamisel olevatele dokumentidele. Muudel juhtudel tuleb dokumendi kavand või õigusakti eelnõu väljastada, edastades ühtlasi dokumendi koostaja andmed ja hinnangu koostamiseks eeldatavalt kuluva aja kohta.

§ 25. ÕIGUS SAADA KESKKONNATEAVET KESKKONNAOHU ILMNEMISEL

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

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

(3) [Kehtetu - RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

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

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

1.1 KeÜS §-s 25 kasutatud mõiste *keskkonnaoht* all on silmas peetud KeÜS §-s 5 sätestatud määratlust, mille kohaselt on keskkonnaoht olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Oluline keskkonnahäiring omakorda hõlmab igasugust olulist ebasoodsat mõju keskkonnale, sealhulgas nii inimese tervisele, heaolule ja varale kui ka kultuuripärandile. Piisava tõenäosuse osas vt KeÜS § 5 kommentaari. Teavitamiskohustus tekib lisaks keskkonnaohule (mis KeÜS § 3 lg-s 1 sätestatud *keskkonnahäiringu* mõistest tulenevalt võib tuleneda üksnes inimtegevusest) ka looduslikest teguritest põhjustatud olulise mõju tekkimise piisava tõenäosuse korral.

Sellisteks olukordadeks võivad olla nt ilmastikust tekkinud ohud: üleujutused, sinivetikate õitseng jmt.

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

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

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

1.5 KeÜS § 25 seondub ka hädaolukorra seadusega, mille kohaselt tuleb avalikkust viivitamata teavitada hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja selle lahendamisest, kui teavitamata jätmine võib ohustada inimeste elu või tervist, tekitada suure varalise kahju või häirida muul viisil oluliselt tavapärast elukorraldust (HOS § 9 lg 3). Ehkki selles sättes ei mainita

keskkonnaohtu, võib oht inimtervisele, heaolule ja varale toimida keskkonna kaudu ning vastata sellisena keskkonnaohu määratlusele KeÜS §-s 5. Avalikkuse teavitamise kohustus hädaolukorra tekkimisel on reguleeritud hädaolukorra lahendamise plaanides. Näiteks on praktikas koostatud Siseministeeriumi juhtimisel HOS alusel ulatuslikust metsa- või maastikutulekahjust põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan, milles on avalikkuse teavitamise kohustus jagatud erinevate asutuste vahel ning määratud teave, mis kindlasti peab avalikkuseni jõudma. Analoogsed plaanid on koostatud üleujutuste, tormide, kiirgushädaolukordade jmt puhuks. Sellistel juhtudel tuleneb teavitamiskohustus juba konkreetsest plaanist, milles on ära märgitud ka haldusorgan, kellele elanikkonna teavitamine on kohustuseks pandud.

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

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

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

§ 26. KESKKONNATEABE KOGUMINE, SÄILITAMINE JA AVALIKUSTAMINE

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

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

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

(3) Avalikustatav keskkonnateave hõlmab vähemalt järgmise teabe:

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

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

3) keskkonnaseire andmed;

4) aruanded keskkonnaseisundi kohta;

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

6) keskkonnamõju hindamise aruanded, keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanded ning keskkonnaalased riskianalüüsid.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014, punkt 6 jõust. 01.08.2017]

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

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

keskkonnateabe kogumist, säilitamist ja avalikustamist üksnes seoses avalikkuse informeerimisega.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 27. KESKKONNATEABE JA TEABELE JUURDEPÄÄSU KOHTA ÜLEVAATE AVALIKUSTAMINE VEEBILEHEL

(1) Haldusorgan avalikustab oma veebilehel:

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

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

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

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

2. KeÜS § 27 lg-s 1 sätestatud loetelu esimeses kolmes punktis nimetatud selgitava kokkuvõtte eesmärgiks on tagada, et isikud oleksid teadlikud, millistelt haldusorganitelt keskkonnateavet küsida (vt KeÜS § 24 kommentaari) ja kust avalikustatud keskkonnateavet otsida (vt KeÜS § 26 kommentaari). Neljanda punkti

täitmine on oluline, sest iga üldsuse liige ei pruugi olla teadlik õigusest täiendavat teavet küsida. Viiendas punktis sisalduv selgitus peab olema selline, et isikul oleks võimalik aru saada, kuidas on korraldatud juurdepääs teabele. Eelkõige peaks selgitus sisaldama informatsiooni selle kohta, milliste kontaktisikute poole tuleks konkreetses küsimuses (nt keskkonnaloa KMH) pöörduda ja kus saab teabega tutvuda.

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

4. KeÜS § 27 lg 2 annab võimaluse avalikustada teave osaliselt või täielikult muul veebilehel või viisil, kui see tagab tõhusama juurdepääsu teabele. Selliseks alternatiiviks on näiteks AvTS §-s 32¹ ette nähtud Eesti teabevärv. See on veebileht, mille kaudu on kättesaadav teabevaldajate tegevusvaldkonda ja üldkasutatavaid teenuseid puudutav avalikkusele suunatud teave ning mille kaudu võimaldatakse juurdepääs elektroonilisele üldkasutatavale teenusele ja taaskasutatavale teabele (vt www.eesti.ee).

§ 28. ÕIGUS OSALEDA OLULISE KESKKONNAMÕJUGA OTSUSE TEGEMISEL

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

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

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

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

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

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

1.1 Avalikkuse osalemisõigus keskkonnaasjade otsustamises on laialdaselt reguleeritud ka Euroopa Liidu õiguses. EL direktiivides on üldjuhul sätestatud konkreetsed nõuded avalikkuse kaasamiseks otsusetegemise protsessi: kohustus teha asjassepuutuvad dokumendid avalikult kättesaadavaks, näha ette asjaomase üldsuse võimalus nende osas seisukoha avaldamiseks ning üldsuse esindajate poolt otsuste vaidlustamise võimalused. Näiteks reguleeritakse osalemisõigust direktiivides

2003/35/EÜ (nn avalikkuse kaasamise direktiiv), 2011/92/EL (KMH direktiiv) ja 2001/42/EÜ (KSH direktiiv).

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

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

1.2.2 Keskkonnaotsuste tegemisel on osalemisõigusega isikute ring laiem ning menetlusnõuded üldistest haldusmenetluse nõuetest täpsemad. Keskkonnalubade menetluse nõuded tulenevad hetkel kehtivatest eriseadustest (VÕKS, MaaPS, Jääts, VeeS jm), kuid KeÜS 5. ptk jõustumisel hakkavad neile kohalduma KeÜS loamenetluse sätted. Keskkonnakomplekslubade menetlusnõuded on kehtestatud THS-s. Lisaks on keskkonnamõju hindamise menetlusreeglid sätestatud KeHJS-s, mille kohaselt on igaühel õigus keskkonnamõju hindamise programmi ja aruande avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu ajal tutvuda programmi ja aruande ning muude asjakohaste dokumentidega, esitada programmi ja aruande kohta ettepanekuid, vastuväiteid ja küsimusi ning saada neile vastuseid. Keskkonnamõju hindamise regulatsioonist tulenevalt on osalemisõigus vähemalt KMH ja KSH menetluses igaühele tagatud.

1.2.3 KeÜS § 28 kujutab endast eriseadustes kehtestatud menetluste suhtes üldist raamistikku. Selle eesmärgiks on KeÜS eelnõu seletuskirja kohaselt „ühtlustada konkreetsete osalemisregulatsioonide rakendamist”. Paragrahv 28 on seega üldiseks

suuniseks nii juhul, kui eriseadustes on osalemisõigust tagavad menetlusnõuded juba sätestatud, kui ka juhul, kui need nõuded puuduvad (vt selles osas ka käesoleva kommentaari p 2.2). Näiteks ei ütle THS sätted otsesõnu, et kõik olulised materjalid peavad loamenetluses olema avalikkusele lihtsalt kättesaadavad, ent KeÜS § 28 lg 5 sellise suunise siiski annab. KeÜS §-st 28 tulenevate nõuete järgimata jätmine võib olla aluseks otsuse õigusvastasusele. Mida olulisem on otsuse keskkonnamõju, seda rangemalt tuleks nende nõuete täitmist menetluses järgida ja otsuse õiguspärasuse tuvastamisel hinnata.

2. KeÜS § 28 lg 1 sätestab igaühe õiguse teatud keskkonnaotsuste tegemises osaleda. Selle õiguse rakendamine toimub läbi KeÜS § 28 muudes lõigetes sätestatud nõuete, mis on piisavalt ulatuslikud ja üldised, et tagada osalemisõiguse realiseerimine mis tahes menetluses. KeÜS § 28 lg-st 1 tulenev igaühe osalemisõigus peab seejuures olema eesmärgiks, mida haldusorgan peab silmas pidama muude selle paragrahvi lõigete rakendamisel (tehes valikuid avalikkuse teavitamise viiside osas, määrates kindlaks avalikkuse kaasamiseks piisavalt varajast etappi või menetlustähtaja pikkust).

2.1 KeÜS § 28 lõikest 1 nähtub, et osalemisõigus on igaühel. See tähendab, et osalemisõiguse saamiseks ei pea isik olema kavandatavast otsusest (nt keskkonnaloa andmisest) puudutatud. Küll sõltub otsuse mõjust isikule see, kas isikut tuleb kavandatavast tegevusest teavitada (KeÜS § 28 lg 2) ning millised on tema võimalused hiljem otsust vaidlustada (KeÜS § 30). Mida enam on isik otsusest mõjutatud, seda enam tuleb tagada, et teave tegevuse kohta jõuab temani ning et talle on tagatud kaebeõigus otsuse vaidlustamiseks.

2.1.1 Sättest tuleneb isikule subjektiivne õigus olulise keskkonnamõjuga tegevuste lubamise või planeerimise menetlustes osalemiseks. Otsustamisel, kas mingil tegevusel on oluline keskkonnamõju või mitte, on aluseks eelkõige keskkonnamõju hindamise regulatsioon. KeHJS kohaselt tuleb olulise keskkonnamõjuga tegevuste ja kavade menetluses läbi viia KMH või KSH. Sellistes menetlustes peavad KeÜS §-st 28 tulenevad nõuded olema eranditult täidetud.

2.1.2 Eelnev ei tähenda, et menetlustes, milles on jäetud KMH või KSH algatamata, oleks isiku osalemisõigus alati välistatud. KeÜS § 28 tuleks kohaldada üldise

põhimõtte või juhisenä ka selliste tegevuste puhul, mille kavandamisel ei ole KMH-d või KSH-d läbi viidud. Tegevusel võib mõnel juhul olla oluline keskkonnamõju ka siis, kui haldusorgan on jätnud ekslikult keskkonnamõju hindamise algatamata.

2.1.3 Teiseks võib ka tegevustega, millel ei ole olulist keskkonnamõju, kaasneda siiski vähendamist vajav keskkonnahäiring. Keskkonnalube antakse mitte ainult keskkonnaohu vältimiseks, vaid ka keskkonnariskide ohjamiseks ning viimasel juhul ei pruugi KMH või KSH läbiviimise kohustust tekkida (keskkonnariski ja -ohu osas vt KeÜS §-de 4 ja 5 kommentaare). KeÜS § 44 kohaselt tuleb keskkonnaloa andmise menetlus üldreeglina läbi viia avatud menetlusena, hoolimata sellest, kas loamenetluses viiakse läbi KMH või mitte. See näitab, et avalikkuse kaasamine on keskkonnaasjades reeglilik ka muudel juhtudel kui olulise keskkonnamõjuga tegevuste puhul KeHJS tähenduses. Niisiis tuleb KeÜS § 28 nõuete täitmist pidada üldjuhisenä silmas ka keskkonnalubade menetluses, milles keskkonnamõju hindamist läbi ei viida.

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

2.3 KeÜS § 28 lg-s 1 viidatud olulise keskkonnamõjuga tegevuse planeerimine hõlmab nii planeeringute, arengukavade kui ka muude keskkonda oluliselt mõjutada

võivate kavade menetlusi. Ka kavade puhul tuleb arvestada, et nende koostamiseks ei ole avalikkuse kaasamise täpseid nõudeid alati sätestatud ning seega seab KeÜS § 28 senisest selgema kohustuse ja kindlamad nõuded avalikkuse kaasamiseks nii arengukavade kui ka muude kavade menetlusse.

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

3.1 KeÜS § 28 lg 2 adressaadiks on menetluse eest vastutav haldusorgan, kes peab tagama vastavate teadete avalikkuseni jõudmise. Ka juhul, kui haldusorgan on andnud teatud tegevuste läbiviimise menetluses üle teisele isikule (nt arendajale), vastutab ta lõppkokkuvõttes teavitamiskohustuse täitmise eest ise, kuna just haldusorgan peab tagama, et menetlus ning selle tulemusena antav haldusakt oleks õiguspärane.

3.2 Teavitada tuleb igasuguse olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemise menetlusest. See hõlmab kõiki KeÜS § 28 lg-s 1 nimetatud otsuseid – nii vastavaid lube kui ka planeeringuid ja arengukavasid. Enamiku keskkonnakaitsealuste ja planeeringute menetluses on teavitamisnõuded juba sätestatud kehtivates eriseadustes (VÕKS, MaaPS, JäätS, PlanS, THS). KeÜS 5. peatüki jõustumisel hakkavad keskkonnalubade puhul teavitamist täpsemalt reguleerima aga KeÜS loamenetluse sätteid. Juhul kui eriseadustest tulenevad nõuded tagavad KeÜS § 28 lg-s 2 sätestatud kohustuse täitmise, tuleb lähtuda eriseadustest. Kui aga eriseaduses vastavad nõuded puuduvad või ei ole need KeÜS § 28 lg-s 2 sätestatu täitmiseks piisavad, tuleb lähtuda viimasest. Seda, kas eriseaduse nõuded on piisavad KeÜS § 28 lg 2 järgimiseks, peab hindama haldusorgan. Kavandatava tegevuse kohta teate avaldamisel ei saa haldusorgan lähtuda aga pimesi üksnes eriseaduses sätestatud nõuetest, vaid peab alati kaaluma, kas need nõuded – seadusandja poolt ettenähtud kanalid – on konkreetse juhtumi puhul teavitamiseks piisavad või tuleks rakendada lisameetmeid. Tegemist ei ole uue lähenemisega, vaid

Riigikohus on juba 2003. aastal nn Pirita jõe ürgoru kaasuses leidnud, et „Tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Vastasel juhul ei oleks tagatud ka kaebeõiguse tegelik realiseerimine. Iseäranis kehtib see nõue keskkonnaalaste otsuste puhul”. (RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 26).

3.3 Iseäranis laiaulatuslikud teavitamisnõuded on kehtivas eriregulatsioonis sätestatud keskkonnamõju hindamise normides (KeHJS). Silmas tuleb aga pidada, et teavitamine KMH või KSH menetlusest ei asenda teavitamist loa- või planeerimismenetlusest. KMH/KSH menetlus on üksnes osa loa- või planeerimismenetlusest, mille eesmärgiks on välja selgitada kavandatava tegevuse mõjud, negatiivse keskkonnamõju võimalikud leevendusmeetmed ning sellest lähtuvalt tegevuse lubatavus negatiivsete keskkonnamõjude seisukohalt. Mõjude hindamise tulemusena ei otsustata veel keskkonnamõju andmist ega planeeringu kehtestamist. Kohtupraktikas on leitud, et KMH raames toimunud avalikustamine ei saa asendada HMS §-s 48 ettenähtud õigusakti eelnõu avalikustamist. KMH menetluse ja kaevandamisloa väljaandmise menetluse eesmärgid on erinevad ning need menetlused ei asenda, vaid täiendavad teineteist (TlnRnKo 09.04.2010, 3-08-2593, p 19). Loa- või planeerimismenetluse algatamisest võib küll teatada koos KMH või KSH menetluse algatamisest teatamisega, ent sel juhul peab vastav teave selgelt hõlmama infot ka põhimenetluse ja selles osalemise võimaluste kohta.

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

sihtgrupini jõuaks. Seetõttu tuleb kanali valikul hinnata selle tõhusust kommunikatsioonivahendina, mh erinevate vanusegruppide seisukohalt.

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

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

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

3.6.2 Asjast huvitatud avalikkuse hulka tuleb lugeda ka valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid. Valitsusväliseid keskkonnaorganisatsioone loetakse nii

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

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

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

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

tehnoloogiate osas (ACCC/2006/16 (Leedu), ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, p 74; ACCC/C/2006/17 (Euroopa Ühendus), ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, p 54).

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

5.1 Tõhusat osalemisvõimalust tagava menetlustähtaja nõue tuleneb Århusi konventsiooni art 6 lg-st 3, mille kohaselt peab avalikkuse kaasamise otsustuskord nägema ette erinevates etappides mõistlikud tähtajad, et võimaldada avalikkust tõhusalt informeerida ning avalikkusel keskkonnaalaseks otsustusprotsessiks valmistuda ja selles osaleda. KeÜS § 28 lg 4 kohaldub kõigile haldusmenetluse menetlustähtaegadele, mis on seotud osalemisvõimalustega. Peamiselt puudutab see olulise keskkonnamõjuga otsuste eelnõude (nt keskkonnakaitseleubade, planeeringute jm kavade) avalike väljapanekute kestust või tähtaega arvamise andmiseks, ent ka arutelude aja määramist. Just viimasega on seotud sättes nimetatud „piisav ettevalmistusaeg”. Ka Riigikohtu praktikast tuleneb vähemalt planeerimismenetluses lähenemine, mille kohaselt peab avaliku väljapaneku ja arutelu vahele jääma piisav periood, et haldusorganil oleks võimalik väljapaneku käigus esitatud seisukohtadele vastata ning seisukoha esitajal omakorda vastusega tutvuda (RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 12). KeÜS § 28 lg-s 4 ei ole seotud menetlustähtaja miinimumi, ent HMS § 49 lg-st 2 tulenevalt ei saa avaliku väljapaneku kestus haldusmenetluses olla lühem kui kaks nädalat. Samas näeb KeÜS § 28 lg 4 selgelt ette, et menetlustähtaja määramisel ei saa lähtuda seaduses sätestatud miinimumist, vaid tähtaja määramisel tuleb arvestada asja mahukust ja keerukust. Seejuures ei pruugi kahe nädala pikkune tähtaeg mahuka KMH aruandega vm materjalidega tutvumiseks olla piisav.

5.2 Seda, milline menetlustähtaeg on igal konkreetsel juhul piisav, otsustab haldusorgan juhtumipõhise kaalutusotsusena, lähtudes sätte eesmärkidest.

Seejuures on oluline arvestada, et üldsuse võimalused on nii pädevuse kui ka ressursside poolest piiratumad kui näiteks teistel menetluses osalevatel haldusorganitel. Mõistagi ei või menetlustähtaja määramisel jõuda teise äärmusesse ega määrata kuudepikkust avalikku väljapanekut, kui tegemist ei ole just ülimalt keeruka ja mahuka teemaga (erandlikult on 6 kuu pikkune avalikkusega konsulteerimise periood ette nähtud näiteks veeseaduses sätestatud veemajanduskavade menetluses). Arvestada tuleb HMS § 5 lg-s 4 sätestatud põhimõttega, mille kohaselt viiakse menetlustoimingud läbi viivituseeta. Menetlustähtaegade kaalumisel tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest ning leida tasakaal osalemise tõhususe tagamise ja menetluse viivituseeta läbiviimise vajaduse vahel. Näiteks Århusi konventsiooni kontrollikomitee on oma praktikas muu hulgas leidnud, et üks nädal ei ole kindlasti piisav kaevandusprojekti KMH dokumentatsiooniga esmakordseks tutvumiseks, samas kui teistkordse arutelu puhul on kahe nädalane etteteatamistähtaeg piisav (ACCC/C/2009/43 (Armeenia), ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, p 67). Samuti on kontrollikomitee leidnud, et 10 tööpäeva KMH aruandega jm materjalidega tutvumiseks ning aruteluks valmistumiseks, nagu on ette nähtud Leedu keskkonnamõju hindamise õigusnormides, ei ole suure prügila rajamise otsustusprotsessis mõistlik menetlustähtaeg (ACCC/C/2006/16 (Leedu), ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, p 70).

5.3 Määratava tähtaja pikkus sõltub muu hulgas sellest, millisele perioodile avaliku väljapaneku aeg langeb – iseäranis suveperioodil ning jõulude ja aastavahetuse ajal peavad tähtajad olema pikemad. Århusi konventsiooni kontrollikomitee on leidnud, et 20 päeva ei ole avalikkuse jaoks efektiivseks osalemiseks ja valmistumiseks piisav, kui see hõlmab vastavas riigis üldist pühadeaega (ACCC/2008/24 (Hispaania), ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, p 92). Samuti tuleb tähtaja määramisel arvestada sellega, kui kättesaadavad on materjalid.

5.4 KeÜS § 28 lg 4 on käsitatav üldnõudena kõigi olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemise menetlustes, sh menetlustes, kus tähtaeg on juba seaduses paika pandud. Näiteks on planeeringute avaliku väljapaneku tähtajad planeerimisseaduses fikseeritud, ent KeÜS § 28 lg 4 paneb planeerimismenetlust korraldavale haldusorganile sellest hoolimata kohustuse lähtuda väljapaneku tähtaja määramisel

sellest, kas avalikkusel on tõhusaks osalemiseks ja valmistumiseks vaja PlanS-s sätestatud pikemat tähtaega.

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

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

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

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

6.4 KeÜS § 28 lg 5 ei sätesta, millise perioodi jooksul tuleb materjalide kättesaadavus tagada. Sätte eesmärgist tulenevalt peab teave olema lihtsalt juurdepääsetav vähemalt perioodil, mis on vajalik igaühe osalemisõiguse tagamiseks. Teabe kättesaadavusest sõltub otseselt KeÜS § 28 teistest lõigetest tulenevate nõuete – tõhus teavitamine varases etapis (lg 2), avalikkuse kaasamine tõhusalt ja varajases etapis (lg 3), mõistlikud menetlustähtajad (lg 4) – kohane täitmine. Århusi konventsiooni kontrollikomitee on juhtinud tähelepanu, et konventsiooni art 6 lg 6 sõnastusest tulenevalt peavad materjalid olema kättesaadavad „menetluse ajal” (ACCC/2008/24 (Hispaania); ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, p 96). Väljaspool loa- või planeerimismenetlust kehtivad üldised teabe avalikustamise nõuded.

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

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

§ 29. ÕIGUS OSALEDA KESKKONDA OLULISELT MÕJUTAVATE ÕIGUSE ÜLDAKTIDE VÄLJATÖÖTAMISEL

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 30. JUURDEPÄÄS ÕIGUSKAITSELE KESKKONNAASJADES

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

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

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

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

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

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

1.3.1 Konventsiooni art 9 lg-s 2 on sätestatud põhinõudena konventsiooniosalise kohustus tagada, et asjast huvitatud üldsuse esindajal on õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole konventsiooni art 6 kohaldamisalasse kuuluva (st konventsiooni kohaselt olulist keskkonnamõju omava) otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks. Üldsuse esindajaks konventsiooni tähenduses võib olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik ning sõna *esindaja* ei tähenda esindust HKMS mõistes, vaid mõeldud on asjast huvitatud üldsuse liikmeid või igaüht asjaomase üldsuse hulgast (RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11, p 21). Kaebeõiguse tekkimiseks peab sel isikul olema põhjendatud huvi (*sufficient interest*) või tema õigusi peab olema rikutud (viimane kehtib üksnes juhul, kui selline tingimus on ette nähtud siseriiklikes õigusnormides). Seega võimaldab konventsioon seada kaebeõiguse eelduseks isiku õiguste rikkumise, nagu Eesti õiguses on ka tehtud.

1.3.2 Århusi konventsiooni art 9 lg-s 3 on sätestatud laiem kaebeõiguse alus keskkonnaasjades, mis hõlmab ka selliste otsuste ja sellise tegevuse vaidlustamist, millel konventsiooni järgi olulist keskkonnamõju ei ole. Selle sätte kohaselt tuleb siseriiklikele nõuetele vastavale (kui sellised nõuded on kehtestatud) üldsuse esindajale tagada juurdepääs kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõiguse normidega. Konventsiooniosalistele on jäetud juurdepääsu valikul (nagu ka kaebeõiguse sisustamisel) sellistel juhtudel ulatuslik kaalutusõigus. Seetõttu on Euroopa Kohus leidnud, et art 9 lõikel 3 puudub EL tasandil otsene õiguspärasus (Euroopa Kohtu 8.03.2011 otsus nr C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK vs. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, p 52), ning Riigikohtu arvates puudub sel sättel vahetu õiguspärasus ka Eesti õiguses (RKHKo 12.01.2012, 3-3-1-68-11, p 33).

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

1.4 Ranget õiguste rikkumise tingimust on Riigikohtu praktikas keskkonnaasjades leevendatud ning toodud kaebeõiguse eeldusena sisse olulise puutumuse nõue. Riigikohus on leidnud, et keskkonnaküsimuste otsustamist käsitlevates asjades ei ole võimalik kaebeõigust sisustada identselt tavapärase haldusasjadega subjektiivse avaliku õiguse rikkumise kaudu. „Keskkonnaasjades võib, kuid ei pruugi subjektiivse õiguse rikkumine esineda. Seetõttu saab keskkonnakaitse küsimustes kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla mitte üksnes õiguste rikkumine, vaid ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga.” (RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 16). Nii viidatud lahendis kui ka hilisemas praktikas on Riigikohus *puutumuse* mõistet täpsustanud ning leidnud, et olulise puutumuse esinemiseks peab olema täidetud kolm tingimust: vastava tegevuse oluline ja reaalne mõju isiku kaitstavatele põhjendatud huvidele; põhjuslik seos tegevuse ja tagajärje vahel; ning tagajärje saabumise piisav tõenäosus (RKHKo 12.01.12, 3-3-1-68-11, RKHKm 19.03.12, 3-3-1-87-11 ja RKHKo 6.12.12, 3-3-1-56-12). Kuna Riigikohtu praktika puutumuse sisustamise osas on kujunenud pärast KeÜS vastuvõtmist, ent enne KeÜS jõustumist, ei ole KeÜS sätete mõju puutumuse alusel esitatud kaebustele täielikult selge ning see jääb edasise kohtupraktika välja selgitada. Puutumuse ja KeÜS seoste kohta vt ka KeÜS § 23 lg-te 2 ja 3 kommentaari.

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

1.5.1 Siseriiklikus õiguses on vaidlustatavate tegevuste ring määratletud HMS-s (§ 72) ning HKMS-s (§ 37 ja § 45). Nendest sätetest tulenevalt on võimalik vaidlustada küll haldusakte, haldustoiminguid ning tegevusetust, ent menetlustoimingute vaidlustamine on piiratud. HMS-s on loetletud konkreetsed menetlustoimingud, mida saab haldusaktist eraldiseisvalt vaidlustada ja HKMS § 45 lg 3 kohaselt võib menetlustoimingu peale ilma haldusakti või lõpliku toimingu vaidlustamiseta esitada kaebuse, kui see rikub kaebaja mittemenetluslike õigusi,

sõltumata haldusaktist või lõplikust toimingust, või kui menetlustoimingu õigusvastasus tingiks vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise või lõpliku toimingu tegemise. Selliseks menetlustoiminguks võib teatud juhtudel olla näiteks KMH või KSH algatamine või algatamata jätmine.

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

2.1 Enne KeÜS jõustumist oli KeÜS § 30 lõikega 2 analoogne keskkonnaorganisatsioonide kaebeõiguse erisus kehtestatud halduskohtumenetluse seadustikus (HKMS § 292), mis KeÜS jõustumisel kehtetuks tunnistati. Ehkki siseriiklikud sätted keskkonnaorganisatsioonide erilise kaebeõiguse kohta kehtestati esimest korda alles HKMS jõustumisel 2012. a jaanuaris, on kohtupraktikas tunnistatud keskkonnaorganisatsioonide erilist kaebeõigust kohtumenetluses juba kümmekond aastat (nt RKHko 29.01.2004, 3-3-1-81-03, RKHko 28.11.2006, 3-3-1-43-06). Keskkonnaorganisatsioonide laiendatud kaebeõiguse kohta vaidemenetluses enne KeÜS jõustumist kehtinud õiguses normid puudusid.

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

2.3 Sättes seotakse kaebeõigus organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga. See tähendab, et keskkonnaorganisatsioon ei pea küll tõendama oma õiguste rikkumist, ent vaidlustatav haldusakt või toiming peab tema tegevuse või eesmärkidega siiski seostuma (vt selles osas KeÜS § 31 kommentaare). KeÜS § 30 lg 2 sõnastus erineb enne KeÜS jõustumist kehtinud HKMS § 292 sõnastusest, mis nägi keskkonnaorganisatsioonide erilise kaebeõiguse ette üksnes keskkonnakaitselise valdkonnas antud haldusaktide või sooritatud toimingute vaidlustamisel. KeÜS §-s 30 sellist piirangut sõnaselgelt sätestatud ei ole, ent vaidlustatud tegevus ise peab olema seotud keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga.

§ 31. VALITSUSVÄLINE KESKKONNAORGANISATSIION

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

- 1) mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset;**
- 2) juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti.**

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

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

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

1.1 Konventsioon jätab *keskkonnaorganisatsiooni* mõiste määratlemisel riikidele suure otsustusruumi. Selle art 2 lg 5 kohaselt on keskkonnaorganisatsioon valitsusväline organisatsioon, mis edendab keskkonnakaitset ja vastab riigi õiguse nõuetele. Sama määratlus sisaldub ka mitmes keskkonnadirektiivis, nagu näiteks keskkonnamõju hindamise direktiiv 2011/92/EL, tööstusheidete direktiiv 2010/75/EL ja keskkonnavastutuse direktiiv 2004/35/EÜ. Eri maade õiguses on *keskkonnaorganisatsiooni* mõiste väga erinevalt sisustatud. 2003. aastal esitas

Euroopa Komisjon direktiivi eelnõu, mille oluliseks osaks on täpsemad kriteeriumid keskkonnaühendustele. Konkreetse eelnõu on Komisjon küll mitme liikmesriigi vastuseisu tõttu tagasi võtnud, kuid Komisjon pole loobunud ambitsioonist ühtlustada *keskkonnaorganisatsiooni* mõiste EL tasemel.

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

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

2.1 Valitsusvälisuse kriteeriumit tuleks eelkõige mõista kui sõltumatust riigist selle laias tähenduses. *Riigi* määratluses saab muu hulgas juhinduda Århusi konventsiooni artikli 2 lg-s 2 sätestatud *avaliku võimu organi* määratlusest. Selle kohaselt on avaliku võimu organ mis tahes tasandi valitsus, avaliku halduse funktsioone täitev isik ning iga muu isik, kes nimetatud valitsuse või isikute juhtimisel täidab keskkonnaga seotud avalikke kohustusi või ülesandeid või osutab keskkonnaga seotud avalikke teenuseid. Tulenevalt avaliku võimu organi määratlusest on kohtud välistanud *keskkonnaorganisatsiooni* mõiste alt kohaliku omavalitsuse (RKHKo 28.02.2007, 3-3-

1-86-06, p 17) ja küla kui kohaliku omavalitsuse struktuuriüksuse (RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11, p 25). Isegi juhul kui organisatsioon ei vasta *avaliku võimu organi* mõiste määratlusele, ei saa seda valitsusvälisuse kriteeriumi tõttu pidada keskkonnaorganisatsiooniks, kui see on riigi poolt kontrollitud.

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

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

2.3.1 VÕS kohaselt võib seltsinguleping olla sõlmitud nii suuliselt kui ka kirjalikult. Juriidiliseks isikuks mitteolevat ühendust saab keskkonnaorganisatsioonina tunnustada vaid juhul, kui see tegutseb kirjaliku kokkuleppe alusel. Kirjaliku kokkuleppe tingimuse eesmärk on tagada organisatsiooni tegevuse parem läbipaistvus. Mittetulundusühingu ja sihtasutuse osas tuleneb kirjaliku põhikirja nõue vastavast üldseadusest (MTÜS § 7, SAS § 8). Erinevalt mittetulundusühingust ja sihtasutusest peab juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus esindama olulise osa kohalike elanike seisukohti. KeÜS ei täpsusta, millist hulka isikuid tuleks pidada oluliseks osaks kohalikest elanikest ja mil viisil peab esindamine olema väljendatud. Sätte sõnastuse põhjal on ilmne, et „oluline osa” ei pea tingimata tähendama enamikku kohalikest elanikest, vaid võib hõlmata ka arvestatava vähemuse. Sellisele seisukohale on asunud ka Tallinna Ringkonnakohus HKMS § 292 kohaldamisel. HKMS § 292 määratles *keskkonnaorganisatsiooni* mõiste väga sarnaselt KeÜS-ga (sätte tunnistati KeÜS jõustumisel kehtetuks). Ringkonnakohtu hinnangul saab oluliseks osaks pidada küla suurust arvestades ka 25% elanikest, kui puuduvad

tõendid, et suurema osa elanike arvamus ei ühti kaebaja omaga (TlnRngKm 01.07.2011, 3-10-3401).

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

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

3.1. Keskkonnakaitse edendamine on olulisim keskkonnaorganisatsiooni kriteerium, kuivõrd just see nõue tagab, et keskkonnaorganisatsioonidena tunnustatakse vaid selliseid ühendusi, mis tõepoolest soovivad ja suudavad keskkonnahuvide eest seista. Kuigi KeÜS ei sätesta nõuet, et keskkonnakaitse peaks olema organisatsiooni ainsaks eesmärgiks, ei tohiks organisatsioonil olla keskkonnakaitsega konkureerivaid (eelkõige majanduslikke) eesmärke, et vähendada võimalust keskkonnaorganisatsiooni staatusest tulenevate õiguste kuritarvitamiseks. Konkureerivaks eesmärgiks ei saa siiski pidada tulu teenimist, et võimaldada organisatsioonil ellu viia oma keskkonnakaitsest põhieesmärki. Samas tuleks veenduda huvide konflikti puudumises selliste mittetulunduslike organisatsioonide osas, mille põhieesmärk on edendada teatud tüüpi ettevõtjate huve või tagada nende seadusest tulenevate kohustuste täitmine (nagu nt tootjate ühendused jäätmealases regulatsioonis).

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

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

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

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

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

4.3 Liikmete arvu kaudu saab hinnata organisatsiooni esinduslikkust avalike huvide kaitsmisel. Selliste huvide kaitse eeldab organisatsiooni avatust, mida saab muu hulgas hinnata liikmeks saamise põhikirjaliste eelduste kaudu. Avatuse ja demokraatlikkusega seondub ka ühenduse organisatsiooniline ülesehitus, mistõttu saab nii selle kui ka liikmete arvu kaudu hinnata organisatsiooni tõhusust oma eesmärkide saavutamisel tulevikus.

2. JAGU. ÕIGUS KASUTADA VÕÕRAST MAATÜKKI JA VEEKOGU

SISSEJUHATUS

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

2. Enne KeÜS jõustumist sisaldas igaüheõiguste põhiregulatsioon AÕS-s, VeeS-s, LKS-s, MS-s ja KPS-s. Kuna regulatsioon oli killustatud mitmete eri seaduste vahel, oli sellest keeruline ülevaadet saada. Esines ka lünklikkust ja ebajärjekindlust. KeÜS abil on igaüheõiguste põhiaspektid koondatud ühte seadusesse ja reguleeritud ühtsetest alustest lähtuvalt. Eriseadustesse on jäetud eeskätt spetsiifilisemad sätted, mis on tihedalt seotud muu vastava valdkonna regulatsiooniga (nt kalapüük ja veeliikluse täpsem korraldus).

3. Rahvusvahelisest ja EL õigusest ning kohtupraktikast ei tulene võõra maatüki ja veekogu kasutamise õigustele raamtingimusi. Igaüheõigused on tihedalt seotud konkreetse maa looduse omapära, asustustiheduse, tavade ning kultuuriga. KeÜS regulatsiooniga sarnased õigused võõra maatüki ja veekogu kasutamiseks on levinud eelkõige Põhja-Euroopas. Paljudes teistes Euroopa maades on õigus kasutada eramaad seevastu väga piiratud. Seejuures väärrib märkimist, et Eestis puudub Skandinaaviamaadega sarnane pikaajaline igaüheõiguste tava, mille kujunemise võimaluse võttis meilt ära nõukogude periood. Iseseisvuse taastamise ning maareformi järel uuesti päevakorrade tõusnud maaomaniku ja looduses viibija

vahelised suhted kannavad praktikas senini möödanikusündmuste pitsarit ning vajavad tasakaalu leidmiseks aega.

§ 32. VÕÖRAL MAATÜKIL VIIBIMINE

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

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

(2¹) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud loa olemasolu ei eeldata mootor- või maastikusõidukiga võõral maatükil viibimise puhul.

[RT I, 04.03.2015, 1 - jõust. 14.03.2015]

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

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

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

(4¹) Koeraga võõral maatükil liikudes peab koer olema lõastatud, kui maaomanikuga ei ole kokku lepitud teisiti. Lõastatud ei pea olema teenistuskoerad teenistusülesannete täitmisel ja jahikoerad jahipidamise ajal.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

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

1. KeÜS §-s 32 on sätestatud võõral maal viibimise üldregulatsioon, mida tuleb arvestada ülejäänud võõra maatüki ja veekogu kasutamise õigusi reguleerivate sätete lugemisel. KeÜS § 32 põhiseaduslikuks taustaks on PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigus – igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Igaühel on

õigus oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Omandikitsendused peavad olema kehtestatud seadusega. Kuna PS § 32 teises lõikes pole nimetatud konkreetseid eesmärke, mis õigustavad omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab piiranguid kehtestada iga PS-ga kooskõlas oleva eesmärgi saavutamiseks (RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 27).

2. KeÜS § 32 lg 1 sätestab üldreegli, mille kohaselt võib võõral maatükil viibida üksnes selle omaniku loal. Seega on omanikul õigus keelata võõrastel maatükil viibimist, ja seda nii üldise keelu kui ka ühekordse, maatükile saabuvatele või seal viibivatele isikutele suunatud teadaandega. Erandid sellest üldreeglist on sätestatud KeÜS §-s 33 (võõral maatükil asuva tee või raja kasutamine), §-s 37 (veekogu avalik kasutus) ja §-des 38–39 (kallasraja regulatsioon). Piiranguid leiab ka teistest seadustest, näiteks LKS-st (§ 15 lg 1 – kohustus võimaldada juurdepääs looduskaitsealusele alale või üksikobjektile) ja MuKS-st (§ 26 lg 2 – kohustus tagada päikesetõusust loojanguni juurdepääs mälestistele).

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

3.1. Erinevalt enne KeÜS jõustumist kehtinud AÕS regulatsioonist, mis keelas viibida piiramata ja tähistamata kinnisasjal omaniku otsese loata päikeseloojangust päikesetõusuni, ei ole KeÜS regulatsiooni kohaselt võõral maatükil viibimine keelatud ka öisel ajal. Looduses viibija peab silmas pidama, et öisel ajal on maaomaniku kodurahu häirimise oht tavapärasest suurem, mistõttu tuleb tal oma käitumist vastavalt kohandada.

3.2. Maatüki piiramine ja tähistamine on maatükil viibimise keeluna arvestatav vaid juhul, kui sellest on selgelt aru saada, et omanik soovib võõraste maal viibimist

piirata. Selget viibimiskeeldu ei saa välja lugeda näiteks lihtsast karjatarast, vanast lagunenuid aiast või piirikivist.

3.3. Vaieldav on see, kuidas mõista laialdaselt kasutusel olevaid silte kirjaga „Eramaa”, „Eravaldu” või „X talu maa” – kas lihtsalt teavituseks selle kohta, et jõutud on eraõigusliku isiku maale või keeluna maal viibimiseks? Silte tuleks tõlgendada keskmise mõistliku inimese arusaamast lähtuvalt. Omaniku tahe võib selguda väljapandud sildi asukohast või muudest asjaoludest. Näiteks kui kaardil või maastikul tähistatud avalik jooksu- või matkarada jätkub ka „Eramaa” sildiga märgistatud alale, võib matkaja või sportija silti mõista lihtsalt teatena selle kohta, et edaspidi tuleks olla tähelepanelik ja hoolikas eraomaniku õiguste austamiseks. Olenevalt märgi asukohast ja kujundusest võib sama kirjaga sildist aga välja lugeda ka omaniku selge tahte tema maal lubatud tegevuste piiramiseks või võõraste maal viibimise täielikuks keelamiseks.

Vaidluste vältimiseks tuleks täielikku viibimiskeeldu väljendada võimalikult selgelt. See ei tähenda, et sildi toon peaks olema agressiivne ja ähvardav. Selgeks keelutähiseks on näiteks silt kirjaga „X talu maa. Võõrastel viibimine keelatud”, keelumärgi kujundusega silt „Eramaa” või maatükki piirav, inimeste liikumise takistamise otstarbel rajatud aed või tara. Silmas tasub pidada ka seda, et liiklusseaduse kohased keelumärgid „Sõidu keeld” ja „Sissesõidu keeld” keelavad üksnes sõidukite liikumise, kuid ei laiene jalakäijatele. Maaomanik võib sildile lisada ka telefoninumbri, millele helistades saaks looduses viibija maaomaniku tahte välja selgitada ja vajadusel soovitud tegevusteks luba küsida.

3.4. Omanik võib piirdeid ja tähiseid paigaldada oma äranägemisel, välja arvatud juhul, kui tal on seaduse alusel võõraste maatükil viibimise talumise kohustus (nt veekogude äärsel kallasrajal). Tähistel tuleb aga arvestada, et need oleksid paigutatud piisava tihedusega, kuna vastasel juhul ei saa maatükile saabujale ette heita sildi mittemärkamist ning viibimisloa olemasolu eeldamist.

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

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

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

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

3.8.1. *Õuemaal* on mõiste, mida kasutavad erinevad seadused nii maksustamis-, maamõõtmis- kui ka keskkonnavaldkonnas, kuid mille selget määratlust pole üheski õigusaktis antud. Looduses liikujale polegi oluline näiteks see, milline osa maaüksusest on katastrimõõdistamisel arvatud õuemaal kõlvikuks ja sel alusel maksustatud. Oluline on see, mida mõistlik inimene õuemaal all mõistab ja kuidas aru saada, millal on jõutud võõra maatüki õuemaale. Selles tähenduses saab lugeda õuemaaks maaomaniku aktiivses kasutuses oleva maa – hoonete jm ehitiste (nt

välikamin, kasvuhoone, aiamaja) vahelise ja neid vahetult ümbritseva maa, samuti peenramaa, puuviljaaia, mesila jms. *Õuema* mõistet ei tohiks segi ajada *õuealaga* liikluseaduse tähenduses.

3.9. KeÜS § 32 lg 2¹, mis lisati seadusele 2015. a märtsis tehtud muudatustega, täpsustab, et loaeeldus ei kehti mootor- või maastikusõidukiga võõral maatükil viibimise puhul. See tähendab, et ka piiramata ja tähistamata maaüksusel on väljaspool teid sõidukiga liikumiseks vajalik maaomaniku selgesõnaline luba. Väljaspool teid mootorsõidukitega liiklemine kahjustab suure tõenäosusega maaüksust ja on seetõttu lubamatu ka KeÜS § 32 lg 4 alusel. Samuti tulenes keeld sõita ilma maaomaniku loata sõidukiga (nii mootori kui ka muul jõul liikuva sõidukiga) juba enne KeÜS § 32 lg 2¹ jõustumist LS § 45 lg-st 13, maastikusõidukite puhul LS § 153 lg-st 1.

4. KeÜS § 32 lg-s 3 on sätestatud kõige üldisemad nõuded, mida võõral maatükil viibimisel tuleb järgida. Sõltumata sellest, milliseid tingimusi maaomanik maatükil viibimisele on seadnud, peab võõral maal viibija kinni pidama erinevates seadustes sätestatud piirangutest. Näiteks tuleneb jäätmeseadusest igapäevane kohustus jäätmete nõuetekohaseks käitlemiseks, mis tähendab muu hulgas keeldu prügi loodusesse jätta.

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

4.2. Kui maatüki omanik on maatükil viibimise osas esitanud lisanõudeid, näiteks keeldu korjata seeni-marju, telkida või viibida maaüksusel pärast päikeseloojangut, tuleb võõral maatükil viibijal neid järgida. Õiguspärase nõuete rikkuja vastu on omanikul õigus kasutada omaabi, samuti võib omanikul tekkida tema vastu kahju hüvitamise nõue. Järgida ei tule õigusvastaseid nõudeid, mille esitamiseks omanikul õigust ei ole (näiteks kallasrajal liikumise või veekogu avaliku kasutamise keelamist).

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

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

5.1. Praktikas on küsimusi tekitanud võõral maal ratsamatkade korraldamise lubatavus. Iseenesest ei ole ratsa looduses liikumine selline tegevus, mis eelduslikult maaomaniku huve kahjustaks ning seetõttu igal juhul eraldi loa küsimist nõuaks. Hulga hobustega sagedasti sama marsruudi läbimine võib aga juba loaeelduse piiridest väljuda, kui sellest jäävad loodusesse maaomanikku häirivad ja omandit kahjustavad jäljed.

6. KeÜS § 32 lg 4¹ kohaselt tuleb koeraga võõral maal liikudes looma lõa otsas hoida, kui maaomanikuga ei ole teisiti kokku lepitud. Enne KeÜS jõustumist sisaldus samasisuline säte MS-s, reguleerides koeraga era- või avalikus metsas liikumist. Koera lõastamise nõue teenib teiste looduses viibijate ning maaomaniku vara ja tervise kaitsmise eesmärki. Loomulikult on olemas palju hästi välja õpetatud või äärmiselt rahulikke koeri, kelle puhul igasuguse kahju tekitamine oleks ka looma lahtiselt hoidmise puhul praktiliselt välistatud. Arvestades aga looma käitumise võimalikku ettearvamatus (näiteks maaomaniku koduloomadega kohtumisel), samuti koeraomaniku tähelepanu hajumise võimalikkust või ebaadekvaatset hinnangut oma

lemmiku kuulekusele, on seadusandja pidanud mõistlikumaks üldise keelu kehtestamist.

VÕS § 1060 kohaselt vastutab koeraomanik igal juhul oma looma tekitatud kahju eest. Seda ka siis, kui ta on kõiki asjakohaseid nõudeid järginud ning koera rihma otsas hoidnud.

6.1. Lõastatud ei pea olema teenistuskoerad teenistusülesannete täitmise ajal ja jahikoerad jahipidamise ajal.

6.1.1. Teenistuskoeri võivad kasutada näiteks Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Kaitseliit, Keskkonnainspeksioon ning Maksu- ja Tolliamet.

6.1.2. Jahikoerad ei pea olema lõastatud jahipidamise ajal. JahiS § 23 lg 1 kohaselt on jahipidamine ehk kütmine uluki jälitamine, püüdmine, tabamine või surmamine. JahiS § 23 lg 2 kohaselt võrdsustatakse lõastamata jahikoeraga looduses viibimine jahipidamisega. See võrdsustamine omab tähendust eelkõige jahiseaduse raames – viibides lõastamata jahikoeraga kohas, kus jahipidamine pole lubatud, või ajal, mil kütmine on keelatud, rikub isik jahiseaduse nõudeid. KeÜS lõastamise nõude tähenduses ei ole aga igasugune jahikoeraga looduses jalutamine jahipidamisega võrdsustatav. Ajal, mil koera lahtisena hoidmine pole aktiivse kütamise eesmärgil vajalik, tuleb teda sarnaselt kõigi teiste koertega rihma otsas hoida.

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

7.1. Avalikuks huviks, mille kaitseks riik või KOV üksus saab võõraste viibimist oma maaüksusel keelata, võivad olla näiteks julgeolekukaalutlused, keskkonnakaitse või inimtervise kaitse. Kolmandateks isikuteks, kelle huvides maal viibimist piirata saab, on näiteks riigi või KOV üksuse maa rentnikud. Nagu muudki maaomanikud, peavad riik ja KOV üksus maal viibimise keelu looduses viibijale selgelt teatavaks tegema.

§ 33. VÕÕRAL MAATÜKIL ASUVA TEE JA RAJA KASUTAMINE

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

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

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

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

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

1.2. Eratee on tee, mis paikneb juriidilise või füüsilise isiku kinnisasjal (TeeS § 5²) ning pole kantud avalikult kasutatavate teede nimekirja. TeeS § 5² teise lause kohaselt võib erateed kasutada üksnes kinnisasja omaniku loal. Nagu ülejäänud maa puhulgi, saab omaniku luba eratee kasutamiseks KeÜS § 32 lg 2 alusel eeldada, kui omanik ei ole väljendanud selget keeldu (vt KeÜS § 32 kommentaar, p-d 3–3.9). Luba eratee kasutamiseks võib olla ka tinglik. Näiteks võib omanik keelata võõrastel tema tee peal sõidukitega liiklemise, lubades teed kasutada üksnes jalakäijatel. Eratee sõidukiga kasutamise keelamiseks on kohaseim kasutada vastavaid liiklusmärke, kuid võõrastel tuleb arvestada ka muul viisil väljendatud keeluga.

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

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

1.4. Metsateede kohta leiab täiendavaid, kuid sisult sarnaseid sätteid veel metsaseadusest ja teeseadusest. MS § 35 lg 1 p 4 kohaselt võib igaüks sõita sõidukitega avalik-õigusliku isiku metsas ja piiramata-tähistamata erametsas kulgevatel teedel. TeeS § 5³ sätestab *metsatee* mõiste määratluse teeseaduse raames – see on riigi omandisse jäetud maal paiknev, valdavalt riigimetsa majandamiseks kasutatav tee. Sellist teed võib kasutada igaüks seni, kuni riigimetsa majandamist korraldab isik või riigiasutus ei ole teed või selle osa sulgenud või teel liiklust piiranud. Nagu mujalgi looduses, on metsas väljaspool teid sõidukitega liiklemiseks tarvis maaomaniku eraldi luba.

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

2. KeÜS § 33 lg 2 sätestab rajatiseks mitteolevate teede kasutamise korra. Teed, mida saab lugeda sihipärase inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklikeks asjadeks, on rajatised (vt EhS § 2 lg 1). Rajatised ei ole pinnasteed (põllu-, metsa- või muud sellised pealiskihita teed), mis on tekkinud lihtsalt sõidukite, inimeste või loomade liikumise tulemusena (vrđl ka RKHKo, 6.03.2007, nr 3-3-1-94-06, p 14). KeÜS § 33 lg 2 nimetab selliseid teid radadeks. Ka LS teeb vahet sihipäraselt rajatud ja sõidukite liikumise tulemusel väljakujunenud pinnasteede vahel (vt LS § 2 p 81

viimane lause). Rajatistest pinnasteede kohaldub KeÜS § 33 lg-s 1 sätestatud regulatsioon. Radadele kohaldub aga KeÜS § 33 lg-st 2 tulenev eriregulatsioon.

2.1. Radu võib maaomaniku loal (mille olemasolu võib vastavalt KeÜS § 32 lg-le 2 selge keelu puudumisel eeldada) kasutada igaüks jalgsi, jalgrattaga või muul sarnasel viisil liikumiseks. Muudeks sarnasteks viisideks võivad olla näiteks suusatamine, rullsuusatamine või -uisutamine, ratsutamine, koerarakendiga sõitmine jms. Radadel mootoriga sõiduvahenditega liikumine on maaomaniku selgesõnalise loa olemasoluta aga keelatud (vt ka KeÜS § 32 kommentaari 3.9). See keeld hõlmab ka näiteks elektrimootoriga jalgrattaid. LS § 2 p 40 kohaselt ei loeta küll mootorsõidukiks mootoriga jalgratast, pisimopeedi, maastikusõidukit, trammi ega sõidukit, mille valmistajakiirus on alla kuue kilomeetri tunnis, kuid see ei tähenda, et selliste sõidukitega liiklemise saaks lugeda jalgsi või mehaanilise jalgrattaga liikumisega võrdsustatavaks KeÜS tähenduses. Liiklusseadus on sellised aeglased sõidukid välistanud mootorsõidukite hulgast põhjusel, et nende kasutamisega kaasneb väiksem liiklusohu. See aga ei tähenda, et nendest lähtuvad keskkonnahäiringud (näiteks müra ja pinnase kahjustamine) oleksid kiirematest sõidukitest oluliselt väiksemad.

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

3.1. KeÜS § 33 lg 3 seondub AÕS § 155 lg-ga 1, mille kohaselt omanik, kelle kinnisasja läbib avalikult kasutatav tee, ei või takistada ega lõpetada selle tee kasutamist ka siis, kui tee ei ole kantud kinnistusraamatusse avalikult kasutatava teena. AÕS § 155 lg 1 kohaldamisala on sättega hõlmatud teede määratlemisel kitsam, kuid tee kasutamise viiside osas laiem kui KeÜS § 33 lg 3. AÕS § 155 lg 1 hõlmab vaid kinnisasja läbivaid teid, mille hulka võib põhimõtteliselt arvata ka avalikult kasutatava veekogu kallasrajale viiva tee (AÕS kommentaarid; § 155 kommentaar p 3.1.3), KeÜS regulatsiooniga on seevastu hõlmatud ka ainult ühel kinnisasjal paiknev tee. KeÜS § 33 lg 3 annab avalikkusele õiguse tee või raja kasutamiseks vaid jalgsi, jalgrattaga või muul sarnasel viisil. AÕS § 155 lg 1

seevastu tee kasutusviisi ei piira ning seega on hõlmatud ka tee kasutamine mootorsõidukitega.

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

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

3.2.2. Võimalik on ka, et maaomanik soovib kinnistu kasutust muuta, ehitades näiteks senise tee kohale elamu. Kui tava kohaselt avalikkuse kasutada olnud tee soovitakse kaotada seoses uue planeeringu alusel senisele teemaale teistsuguse otstarbe andmisega, tuleb planeeringu kehtestamisel muu hulgas kaaluda huvi tee jätkuva kasutamise vastu. Kui omaniku huvid või muud kaalutlused huvi tee jätkuva kasutamise vastu üles kaaluvad, saab tee sulgeda, ning avalikkuse võimalus ja õigus tee kasutamiseks lõppeb.

3.3. Juhul kui omanik piirab raja või tee kasutamist KeÜS § 33 lg 3 vastaselt, võib isik, kelle liikumine on takistatud, pöörduda hagiga tsiviilkohtusse ja nõuda tee kasutamise lubamist. Sellise nõude esitaja ei pea tõendama oma erilist huvi just selle tee kasutamise vastu (AÕS kommentaarid; § 155 kommentaar p 3.1.5). Kui

maaomanik takistab tee või raja kasutamist ebaseaduslikult mõne ehitise (näiteks tara või värava) rajamisega, on tee kasutamisest huvitatud isikul võimalik pöörduda ka KOV poole, kes saab ehitusjärelvalve teostamise korras kohustada maaomanikku ehitist lammutama.

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

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

1. Kui maaomanik ei ole piiranud maatükil viibimist, võib eeldada ka maaomaniku luba looduses vabalt kasvavate marjade, seente ja pähklite, mahalangenud puuokste ja muude taastuvate loodussaaduste korjamiseks. Samasisuline luba tuleneb ka MS § 35 lg 1 p-st 1. KeÜS rakendamise seadusega, mis jõustus 1. augustil 2014, tunnistati kehtetuks varem võõra metsa kasutamist reguleerinud AÕS § 167.

2. KeÜS § 34 regulatsioon ei laiene kultuurtaimedele: näiteks ei tohi korjata marju-puuvilju istandustest või inimtühjana seisva talu hoovist ning herneid-kartuleid põllu pealt. Kasvatatelt puudelt oksti murda, nt saunavihtade tegemiseks või jõulukauunistusteks, puukoort koorida või vaiku koguda omaniku loata ei tohi, kuna selline tegevus võib puude kahjustamise tõttu rikkuda omaniku huve (vt ka KeÜS § 32 lg 4 kommentaari). Ka lõkkematerjali tarbeks kuivanud puude langetamiseks tuleb maaomanikult eraldi luba küsida. Samas on aga lubatud mahalangenud okste korjamine. Lisaks sättes loetletud loodussaadustele võib nimetada veel näiteks dekoratiivtaimi (nt aasa- või metsalilled) või ravimtaimi. Säte ei reguleeri aga kivide korjamist, kuna tegemist ei ole „muu sarnase loodussaadusega” (looduses kasvava ja taastuva ressursiga).

3. KeÜS § 34 lugemisel tuleb silmas pidada kogu KeÜS §-s 32 sätestatud võõral maal viibimise üldregulatsiooni. Eelkõige väärib aga rõhutamist maaomaniku huvide ja omandi kahjustamise keeld ning kohustus vältida keskkonnahäiringuid. Igaüheõiguse regulatsiooniga on seetõttu silmas peetud eelkõige isiklikuks otstarbeks, ja seega piiratud ulatuses loodussaaduste kogumist. Süstemaatiline ja organiseeritud suure koguse marjade või muude loodussaaduste korje ärilisel otstarbel kahjustab seevastu eelduslikult omandit või maaomaniku huve ega ole seega KeÜS § 32 lg 4 kohaselt lubatud. Loodussaaduste korjamisel tuleb austada maaomaniku kodurahu ja hoiduda eluhoonetest piisavalt kaugelt. Järgida tuleb ka

muudes õigusaktides, näiteks LKS-s sätestatud piiranguid kaitsealuste liikide osas (vt ka KeÜS § 32 lg 3 kommentaari).

Loodussaaduste korjamise õigus kehtib ka tiheasustuslal, näiteks parkides või muudel suurtel piiramata ja tähistamata kinnistutel, kus loodussaaduste korjamine on võimalik ilma maaomaniku huve rikkumata ja kodurahu häirimata.

4. Hoolimata võõrastel oma maatükil viibimise lubamisest, võib maaomanik neil kõigi või konkreetsete loodussaaduste kogumise keelata kas vastavasisulise tähise abil või maal viibijatega vahetult suheldes. Ka võib omanik seada saaduste kogumisele piiranguid või tingimusi. Kui maaomanikule tekib loodussaaduste kogumise keelu rikkumise tõttu kahju, on tal võimalik nõuda rikkujalt hüvitist.

5. MS § 35 lg-st 1 tulenevalt ei ole avalik-õiguslikul isikul lubatud keelata oma metsakinnistutelt loodussaaduste korjamist. Loodussaaduste korjamise eest võib avalik-õiguslikust isikust metsaomanik nõuda tasu ainult juhul, kui ta on teinud saagikuse suurendamiseks kulutusi (MS § 35 lg 2).

§ 35. LÜHIAJALINE TELKIMINE JA MUU PÜSIVAM PEATUMINE VÕÕRAL MAATÜKIL

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

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

(3) Telkimise ja muu püsivama viibimise korral selleks ettevalmistamata ja tähistamata kohas tuleb hoiduda väljapoole elumaja arvestatavat nähtavus- ja kuuldekaugust. Avatud maastikul tuleb hoiduda elumajast vähemalt 150 meetri kaugusele.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

1. KeÜS §-s 32 on sätestatud võõral maatükil viibimise üldregulatsioon, KeÜS §-s 35 aga täpsustatud nõudeid võõral maal püsivama peatumise puhuks. Püsivam peatumine hõlmab ka telkimist. Püsivam viibimine pole tunniks-paariks peatumine näiteks pikniku pidamiseks, seente-marjade korjamiseks või puhkamiseks. Sellest kauem kestva peatumise korral tuleb aga arvestada KeÜS § 35 lg-tes 2 ja 3 nimetatud erinõudeid.

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

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

eeldus on püsivama viibimise puhul piiratum – piiramata või tähistamata kinnisasjal saab püsivamaks viibimiseks loa olemasolu eeldada üksnes väljaspool selgelt piiritletavat kompaktses asustusega ala.

3.1. Väljendit *selgelt piiritletav kompaktses asustusega ala* kasutatakse ka planeerimisvaldkonnas ning LKS-s külade ja alevike tihedama asustusega piirkondade kohta. Linnad ja alevid on seevastu alati tervikuna kompaktses asustusega alad. LKS nimetab *selgelt piiritletava kompaktses asustusega ala* sünonüümina *tiheasustusala*. KeÜS § 35 tähenduses ei ole aga määravaks see, kas konkreetne ala on üld- või maakonnaplaneeringuga tiheasustusalana määratletud. Oluline on see, mida keskmine mõistlik looduses viibija tajub kompaktses asustusega alana. Seejuures tuleb silmas pidada KeÜS § 32 lg-st 4 tulenevat üldnõuet vältida võõral maatükil viibimise korral maaomanike kodurahu häirimist. Tiheasustusalal pole võõraste püsivam viibimine maatükil ilma maaomaniku privaatsust ja kodurahu või avalikku korda ülemäära häirimata eelduslikult lihtsalt võimalik. Seetõttu ei ole linnades, alevites ja mujal tihedama asustusega alal telkimine ja muu püsivam viibimine ilma maaomaniku selgesõnalise nõusolekuta lubatud.

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

3.2.1. Erinevalt enne KeÜS jõustumist AÕS-s sätestatud reeglist, mille kohaselt pärast päikeseloojangut enam maaomaniku nõusolekut maatükil viibimiseks (seega ka telkimiseks) eeldada ei saanud, võimaldab KeÜS eeldada maaomaniku luba püsivamaks maatükil viibimiseks ka öisel ajal.

3.3. MS § 35 lg 1 p 2 kohaselt võib metsas telkida kohas, mille metsaomanik on selleks ette valmistanud ja tähistanud, või tema loal. Ka metsamaal saab KeÜS § 35 lg-le 2 tuginedes vastavasisulise tähistuse puudumise korral maaomaniku loa olemasolu eeldada. Juhul kui maaomanik on telkimiseks konkreetse koha tähistanud, tuleb seda aga mõista nii, et väljaspool tähistatud kohta maaomanik telkimist ei soovi.

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

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

§ 36. VÕÕRAL MAATÜKIL LÖKKE TEGEMISE KEELD

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

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

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

1.1. KeÜS § 36 ei reguleeri erinevate kaasaskantavate grillseadmete ja priimuste kasutamist võõral maaüksusel. Tegemist võib küll olla tuleohu seisukohalt lõkke tegemisele võrdlemisi lähedase tegevusega, kuid lahtine lõkketuli on reeglina siiski suurem ohutegur. Lisaks jäävad lõkke tegemise puhul loodusesse põlemisjäljed, mis võib omakorda maaomanikku ja teisi looduses viibijaid häirida. Seega tuleb priimuste ja grillseadmete kasutamise lubatavuse üle otsustamisel lähtuda KeÜS § 32 üldregulatsioonist. Seadmeid võib kasutada ja maaomaniku luba eeldada üksnes juhul, kui seadmetest ei lähtu ülemääraseid keskkonnanahäiringuid ja lubamatut ohtu maaomaniku varale. Muu hulgas on keelatud grillseadmete kasutamisest tekkivate jäätmete loodusesse jätmine. Grillseadmete kasutamisel tuleb lisaks järgida TuOS nõudeid.

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

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

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

§ 37. VEEKOGU AVALIK KASUTAMINE

(1) Veekogu avalik kasutamine on suplemine, veesport, veel ja jääl liikumine, kalapüük, veevõtt ning muul viisil veekogu kasutus, mis vastavalt veeseadusele ei ole vee erikasutus.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

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

(3) Veekogu avalikku kasutust võib piirata vastavalt seadusele.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

(4) Veekogu määratakse avalikuks kasutamiseks veeseaduses sätestatud tingimustel ja korras.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

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

(6) Avalikul ja avalikult kasutataval veekogul võib tasuta ja püügiõigust vormistamata püüda kala ühe lihtkäsiõngega, järgides kalapüügiseadusega või selle alusel sätestatud piiranguid.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

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

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

2. KeÜS § 37 lg-s 1 on määratletud veekogu avalik kasutamine, st igaüheõigusega hõlmatud veekogu kasutusviisid. Veekogu avalik kasutamine kätkeb selliseid tegevusi, mis veekogu seisundit eelduslikult oluliselt ei mõjuta ja veekogu omaniku huve ei kahjusta. Vee avaliku kasutamise alt jäävad välja kõik sellised tegevused, mis on VeeS-s määratletud vee erikasutusena, s.o vee kasutamine veekogu või põhjaveekihi seisundit mõjutavate ainete, ehitiste või tehnovahenditega. Vee erikasutuseks on vaja pädeva haldusorgani luba ja võõra maa kasutamise korral ka maaomaniku nõusolekut.

2.1. Avaliku kasutuse alla kuuluvad erinevad vees ja veepinnal liikumist hõlmavad spordialad (lisaks ujumisele näiteks sukeldumine, sõudmine, aerutamine, veepall, purjetamine, purjelauasõit, lohesurf jm), samuti jääl liikumist hõlmavad alad (nt uisutamine, jääpurjetamine jm), kalapüük (lähemalt reguleeritud KeÜS § 37 lg-s 6) ja väiksemamahuline veevõtt. Loetelu on lahtine ning seega saab veekogu avaliku kasutuse alla lugeda ka muid eelloetletutega sarnase mõjuga kasutusviise.

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

3. Mootorsõidukitega veel või jääl liikumine veekogu avaliku kasutamise alla ei kuulu (KeÜS § 37 lg 2). Seega ei laiene KeÜS-s sätestatud veekogu avaliku kasutamise regulatsioon mootorpaatidega veekogudel liiklemisele. See, kus ja kuidas mootoriga laevade ja väikelaevadega liigelda võib, on eraldi reguleeritud VeeS-s, MSOS-s ning nende alusel kehtestatud määrustes. Mootorsõidukiga võib liigelda merel ja järvedel, mille pindala on üle saja hektari ning sellistel jõelõikudel, kus veeliikluseks on ruumi vähemalt kümne meetri laiuselt. Maksimaalne liikumiskiirus on 30 km tunnis. Seejuures ei tohi sõita supelrandade läheduses ja kahjustada vee-elustikku, veekogu sāngi, kaldaid ning vette rajatud ehitisi. Mootorsõidukitega veekogudel asuvail jääteedel liikumine on võimalik riigi- ja kohalikel taliteedel, mille rajamiseks sõlmitakse veekogu omanikuga eraldi leping (TeeS § 8 lg 3).

4. KeÜS § 37 lg 3 kohaselt võib KeÜS-s igaüheõigusena määratletud veekogu avalikku kasutust piirata, kui selleks on eriseadusega võimalus sätestatud. Näiteks võib kohalik omavalitsus veeseaduse alusel ajutiselt piirata veekogu avalikku kasutust, kui see on vajalik inimeste tervise või turvalisuse tagamiseks. Looduskaitsealade sihtkaitse- ja piiranguvööndis on igasuguste ujuvvahenditega sõitmine ja kalapüük lubatud üksnes juhul, kui vastav luba on sätestatud kaitseala kaitse-eeskirjas (vt LKS §-d 30 ja 31).

5. Veekogu avalik kasutus on alati lubatud kõigil avalikel veekogudel ja avalikuks kasutamiseks määratud veekogudel. Avalikud veekogud on loetletud VeeS-s. Nendeks loetakse näiteks sise- ja territoriaalmeri, Peipsi järve Eestis paiknev osa, Võrtsjärv, Emajõgi ja Narva jõgi. Avalikult kasutatavate veekogude nimekiri kehtestatakse VeeS alusel määrusega (KeÜS § 37 lg 4). Avalikult kasutatavate veekogude kasutamist KeÜS § 37 lg-s 1 nimetatud tegevusteks ei tohi veekogu omanik piirata. Avalikult mitte kasutatava veekogu omanikul on aga õigus veekogu kasutamist piirata või keelata (vt KeÜS § 37 lg 7).

6. Veekogu või kaldakinnisasja omanik ei tohi avaliku või avalikult kasutatava veekogu kasutamist takistada (KeÜS § 37 lg 5). Omandiõiguse ulatus veekogudele on reguleeritud AÕS-s. Ühe kinnisasja piires asuv veekogu kuulub kinnisasja omanikule (AÕS § 131 lg 1). Mitme kinnisasjaga piirnev veekogu kuulub kaldakinnisasjade omanikele vastavalt AÕS § 131 lg-s 2 sätestatud jaotusele. Avalike veekogude puhul ulatub kinnisomand veekogu kaldajooneni (AÕS § 133). Veekogu avalik kasutamine kujutab endast omandikitsendust, mida veekogu või kaldakinnisasja omanik on kohustatud taluma. Veekogu avaliku kasutamise regulatsiooni täiendab kallasraja regulatsioon, millega on sätestatud igaühe õigus avaliku või avalikult kasutatava veekogu äärse kaldariba kasutamiseks (KeÜS §-d 38 ja 39).

6.1. Takistusteta veeliikluse tagamiseks ei tohi kaldaomanik sulgeda vooluveekogu (jõe või oja) suuremas ulatuses kui kolmandik selle laiuselt. Tegemist on üldnormiga, mida tuleb vette ehitamisel järgida, kuid mis iseenesest ei anna kaldaomanikule õigust vette ehitamiseks ja veekogu 1/3 ulatuses sulgemiseks. Vette ehitamine on reguleeritud erinevate EhS (nt üle kaldakinnisasja piiri avalikku

veekogusse ulatuva silla ehitamise kohta vt EhS § 12 lg 2¹), VeeS, LKS (eelkõige § 38) ja PlanS normidega.

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

8. Veekogusid, mis ei ole avalikult kasutatavad, võib kasutada üksnes omaniku loal (KeÜS § 37 lg 7). Seejuures kehtib veekogu kasutamise puhul samasugune loa eeldus kui võõra maatüki kasutamise korral – luba veekogu avalikuks kasutamiseks (st kasutamiseks KeÜS § 37 lg-s 1 nimetatud viisidel) saab igaüks eeldada seni, kuni veekogu omanik ei ole veekogu piiranud või tähistanud viisil, millest saab järeldada tema tahet veekogu kasutamist keelata või piirata. Piiramise ja tähistamise viiside kohta vt lähemalt KeÜS § 32 lg 2 kommentaari. Omanik võib veekogu kasutamise keelata ka vahetu suulise suhtluse teel. Lisaks on omanikul võimalik seada veekogu kasutamisele tingimusi või keelata veekogu teatud viisidel kasutamine. Keelu või seatud tingimuste rikkujat vastu võib veekogu omanikul tekkida kahju hüvitamise nõue, samuti õigus kasutada omaabi (vt lähemalt KeÜS § 32 kommentaari 3.7). Avalikus kasutuses oleva veekogu kasutamist veekogu või kaldakinnisasja omanik seevastu kuidagi piirata ega takistada ei tohi (vt KeÜS § 37 lg 5).

§ 38. KALLASRADA

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

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

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

(4) Kaldaomanik peab igaühel lubama kallasrada kasutada.

(5) Kalda omanik või valdaja võib kallasrada tõkestada kohaliku omavalitsuse üksuse või Põllumajandusameti kirjalikul nõusolekul ja põhjendatud vajaduse korral, nagu seda on loomade karjatamine või maa kuivendamine, kuid ta peab tagama tõkkest üle- või läbipääsu kallasrada mööda liikumiseks.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

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

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

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

(9) Kui isik on tõkestanud kallasraja vastuolus käesolevas paragrahvis sätestatuga, ei teki tal vastavalt haldusmenetluse seadusele õiguspärast ootust tõkestamise õiguspärasuse kohta.

[RT I, 04.03.2015, 1 - jõust. 14.03.2015]

1. KeÜS §-des 38 ja 39 on reguleeritud igaüheõigus kallasraja kasutamiseks ning kaldaomaniku õigused ja kohustused selle õiguse tagamisel. KeÜS § 38 lg-s 1 on määratletud, mida peetakse silmas kallasraja all. Kallas on LKS § 5 lg 1 kohaselt merd, järve, jõge, veehoidlat, oja, allikat või maaparandussüsteemi eesvoolu ääristav ja erinõuete kohaselt kasutatav maismaavöönd. Avalike ja avalikult kasutatavate veekogude (vt KeÜS § 37 lg 4 ja selle kommentaari) äärset kaldariba nimetatakse kallasrajaks. Läänemere, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve kaldaid nimetatakse küll rannaks (LKS § 5 lg 2), kuid nende veekogude rannaäärne avalikult kasutatav maariba on sellegipoolest kallasrada.

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

2. KeÜS § 38 lg-s 2 on määratletud kallasraja laius. Kallasraja laius sõltub sellest, kas tegemist on laevatitava veekoguga või mitte. Laevatavad siseveekogud on loetletud MSOS § 2 p-s 11 (Narva jõgi, Peipsi järv, Lämmijärv, Pihkva järv, Emajõgi ja Võrtsjärv tervikuna, Väike-Emajõgi ning Pärnu, Sauga, Reiu, Nasva, Kasari, Tuudi, Pirita ja Purtse jõed osaliselt). Laevatavate siseveekogude ja

mereranna kallasraja laiuseks on 10 meetrit. Muudel veekogudel on kallasraja laiuseks 4 meetrit.

2.1 Kallasraja mõõtmine erineb lame- ja kõrgkaldaga veekogude puhul. Mõisted *lame-* ja *kõrgkallas* pole KeÜS-s ega muudes seadustes avatud ning tuleb seega otsustajal igakordselt ise sisustada. Seejuures saab lähtuda kallasraja regulatsiooni eesmärgist, mille kohaselt peab avalikkusele olema tagatud reaalne kallasrajal liikumise ja viibimise võimalus, ja seda ka järsu kaldanõlvaga veekogude ääres. Hõlpsat liikumist võimaldava lameda reljeefiga kalda puhul arvestatakse kallasraja algust põhikaardile kantud veekogu piirist. Põhikaart – Maa-ameti koostatav Eestit kattev topograafiline kaart mõõtkavas 1:10 000 – on internetis kättesaadav aadressil <http://geoportaal.maaamet.ee/>. Järsu nõlva või astanguga kalda ehk kõrgkalda puhul, kus liikumine ja viibimine on maapinna reljeefi tõttu oluliselt raskendatud, algab vastavalt nelja või kümne meetri arvestus kaldanõlva ülemisest servast. Sellisel juhul hõlmab kallasrada ka seda järsu kaldega maariba, mis jääb vee piirjoone ja kaldanõlva ülemise serva vahele.

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

4. KeÜS § 38 lg-s 4 on sätestatud üldreegel, mille kohaselt on veekogu kaldakinnisasja omanikul kohustus lubada igaühel kallasrada kasutada. Tegemist on omandiõiguse (PS § 32) kitsendusega, mida maaomanikul tuleb üldistes huvides taluda. Maaomanikul ei ole õigust keelata ega takistada kallasrajale tulekut naaberkinnisasjalt ega veekogult. Muu hulgas ei tohi kallasraja kasutajaid ohustada

maaomaniku koduloomad, nt agressiivsed kariloomad või koerad. Samas pole maaomanikul kohustust aktiivselt tegutseda looduslike olude (nt tormimurru, tiheda võsa või ojade) tõttu takistatud kallasraja läbitavuse tagamiseks.

4.1 Kui maaomanik takistab kallasraja kasutamist, saab Keskkonnainspeksioon teha talle ettekirjutuse kallasraja vabastamiseks. Ettekirjutuse täitmata jätmise korral on võimalik kohaldada sunniraha või asendustäitmist. Lisaks sunniraha nõudmisele või asendustäitmise korraldamisele on maaomanikku võimalik karistada väärteomenetluse korras rahatrahvi või arestiga.

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

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

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

5.2. Kallasraja tõkestamiseks tuleb küsida kohaliku omavalitsusüksuse või Põllumajandusameti kirjalik nõusolek. KeÜS muutmise ja rakendamise seaduse

eelnõu seletuskirja kohaselt on KOV kirjalik nõusolek vajalik selleks, et omavalitsus kohaliku elu tundjana selgitaks välja, kas kallasraja tõkestamise vajadus on põhjendatud ja proportsionaalne igaüheõigusega kallasrajal liikuda. Seejuures tuleb KOV-l võtta arvesse kõiki olulisi asjaolusid, mh ka veekogu rekreatiivset tähendust ja külastatavust. Kuna kallasraja tõkestamise puhul ei ole avalikkuse liikumine kallasrajal takistatud, vaid üksnes mõnevõrra raskendatud, ei pruugi avalik huvi kallasraja tõkestamise keelamiseks enamasti kuigi oluline olla ning maaomanik peaks üldjuhul saama vajalikud kraavid ja aiad rajatud.

Juhul kui kallasraja tõkestamine toimub sellise ehitise abil, mille rajamiseks on tarvis eraldi luba (näiteks maaparandussüsteemi ehitamiseks on vaja ehitusluba), saab sellise loa lugeda ühtlasi KOV poolt antud nõusolekuks kallasraja tõkestamiseks.

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

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

7. Kohalikel omavalitsustel lasub ülesanne tagada avalikkusele võimalus juurdepääsuks kallasrajale (KeÜS § 38 lg 7). Seda, et ligipääs kõigi KOV üksuse territooriumil asuvate avalikult kasutatavate veekogude kallasradadele oleks tagatud,

tuleb esmalt silmas pidada valla või linna üldplaneeringu koostamisel, kui vaatluse all on KOV üksuse territoorium tervikuna. Vajadusel saab juurdepääsuvõimalusi detailplaneeringu koostamise kohustusega piirkondades detailplaneeringutega veel täpsustada. Ligipääs kallasrajale ei pea olema tagatud igalt kaldaäärselt kinnisasjalt, vaid mõistlike vahemaade tagant. Juurdepääsuvõimalus peab olema ka mõistlikult hõlbus, arvestades kohapealseid olusid. Tõenäoliselt ei piisa näiteks viiekilomeetrist jalgsimatka eeldavast juurdepääsuteest, kui juurdepääsu oleks võimalik tagada ka veekogu kasutajate huve paremini arvestaval viisil.

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

8.1 Omaniku luba veekogus või selle kohal oleva ehitise kasutamiseks võib igaüks sarnaselt võõra maatüki kasutamise loaga (KeÜS § 32 lg 2) eeldada, kui omanik ei ole ehitisele juurdepääsu piiranud või ehitise juurde paigaldanud tähist, millest ilmneb tema selge tahe keelata või piirata ehitise kasutamist võõraste poolt. Piirang võib olla ka tingimuslik (nt võib omanik lubada silda ületada vaid ühel inimesel korraga). Lisaks võib omanik keelata ehitise kasutamise vahetu suulise teadaandega.

9. KeÜS § 38 lg 9 on seadusesse lisatud 2015. a märtsis tehtud muudatustega. Eelnõu seletuskirja kohaselt on muudatus tehtud Justiitsministeeriumi ettepanekul. Ka LKS § 38 lõikega 9 on välistatud õiguspärane ootus ehituskeeluvõõndisse ebaseadusliku ehitise lammutamisel. Kuna riikliku järelevalve käigus võidakse tõkend või sulg lammutada (selle võimaluse annab KeÜS § 62³ lg 3), siis on eelnõu seletuskirja kohaselt olnud oluline võimaliku (kohtu)vaidluse korral välistada õiguspärane ootus kallasraja ebaseadusliku tõkestamise või sulgemise korral.

§ 39. KALLASRAJA SULGEMINE JA SELLEST MÖÖDAPÄÄSU VÕIMALDAMINE

(1) Kallasraja võib sulgeda ülekaaluka avaliku huvi korral.

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

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

(3) Kallasraja sulgemine otsustatakse üldplaneeringuga.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

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

(5) Kui isik on sulgenud kallasraja vastuolus käesolevas paragrahvis sätestatuga, ei teki tal vastavalt haldusmenetluse seadusele õiguspärasest ootust sulgemise õiguspärasuse kohta.

[RT I, 04.03.2015, 1 - jõust. 14.03.2015]

1. KeÜS § 39 reguleerib kallasraja sulgemise võimalust. Kallasraja sulgemist tuleb eristada kallasraja tõkestamisest (KeÜS § 38 lg 5). Kallasraja tõkestamise korral tuleb tagada tõkkest üle- või läbipääs nii, et kallasrada oleks endiselt kasutatav. Sulgemise korral kallasrada kalda vastavas lõigus puudub ning suletud osal on liikumine ja viibimine avalikkusele keelatud. Kallasraja suletud osast tuleb tagada möödapääs, st mõistlik võimalus jälle kallasraja kasutatavale osale jõudmiseks (vt KeÜS § 39 lg 4).

1.1 Käesoleva kommentaari kirjutamise ajal kehtib veel VeeS regulatsioon, mis loetleb olukorrad, mille puhul avalikult kasutataval veekogul kallasrada puudub (nt sadam, kalakasvatuserajatis, enne AÕS jõustumist õiguspäraselt kallasrajale püstitatud ehitised). Sellise regulatsiooni puuduseks on see, et tegelikult pole võimalik seaduses ammendavalt üles lugeda kõiki olukordi, kus ülekaalukas avalik või erahuvi

kallasraja sulgemist õigustaks. Edaspidi on plaanis see regulatsioon kaotada ja sarnased olukorrad lahendada kallasraja sulgemise regulatsiooni alusel.

1.2 KeÜS § 39 ei käsitle kallasraja ajutist sulgemist avaliku ürituse korraldamiseks. Selleks tuleb lähtuda ürituse korraldamise asukoha kohaliku omavalitsuse õigusaktidest (vt KorS § 59 lg 1).

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

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

3.1. Lisaks veekogu lähistele rajatud ehitise olemasolule peab kallasraja sulgemiseks esinema ehitise kasutamise seotud ülekaalukas erahuvi, mis on

selgelt olulisem avalikust huvist kallasraja kasutamise suhtes. Kallasraja sulgemine on võimalik, kui selle võõraste poolt kasutamise võimaldamine oleks kaldakinnisasja omanikule ebaoproportsionaalselt koormav. Ülekaalukaks erahuviks ei saa olla näiteks pelgalt ehitise omaniku soov privaatsust säilitada. Privaatsuse riivega peab kallasraja lähistele ehitist rajav isik olema eelnevalt arvestanud. Privaatsussoovile võib aga kaalukust lisada näiteks põhjendatud vajadus maaomaniku turvalisuse tagamiseks, olulise ärisaladuse kaitse vajadus vms. Era- ja avalik huvi võivad ka põimuda, näiteks võib kallasraja sulgemist riigipea suvila juures õigustada nii riiklik huvi võimukandja turvalisuse tagamiseks kui ka riigipea ja tema perekonna põhjendatud turvalisus- ja privaatsussoov eraisikutena.

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

4. Kallasraja sulgemine otsustatakse üldplaneeringuga (KeÜS § 39 lg 3). Üldplaneering koostatakse kas kogu KOV üksuse territooriumi või selle osade kohta (PlanS § 8 lg 1). Seega on üldplaneeringu menetlemisel võimalik detailplaneeringu menetlusest paremini silmas pidada n-ö suuremat pilti ja kaaluda erinevaid huve. Kallasraja sulgemise otsustamisel tuleb arvestada näiteks sellega, milline on kõnealuse veekogu avalik kasutatavus ja rekreatiivne väärtus; kuivõrd kallasraja osaline sulgemine neid avalikke huve kahjustab; milline on veekogule juurdepääs mujalt; kuivõrd keeruliseks osutuks avalikkuse jaoks kallasraja suletud osast möödapääs; kas veekogu ääres esineb muidki piirkondi, kus kallasraja kasutamine on takistatud jms. Kallasraja sulgemise otsustamine üldplaneeringuga ei tähenda tingimata alati uue tervikliku üldplaneeringu koostamist, vaid võimalik on ka üldplaneeringu muutmine kas iseseisvas või detailplaneeringu menetluses. Kuna kallasraja sulgemise otsustamine on reeglina üldplaneeringu menetluses lahendatav ülesanne, tuleb üldplaneeringu vastavasisulist muutmist detailplaneeringuga pidada oluliseks muudatuseks ehk üldplaneeringu põhilahenduse muutmiseks (PlanS § 9 lg 7 p 3). Kallasraja sulgemise otsustamisel tuleb lahendada ka küsimus sellest, kuidas võimaldada kallasraja suletud osast möödapääs (KeÜS § 39 lg 4).

5. Avalikku huvi veekogu ja kallasraja kasutamiseks kallasraja sulgemise korral kaitseb nõue, mille kohaselt peab kallasraja sulgemise korral olema tagatud

möödapääs kallasraja suletud osast (KeÜS § 39 lg 4). Suletud osa tuleb selgelt tähistada viisil, mis võimaldab kallasraja suletud osale saabujal hõlpsalt mõista, et tegemist on legaalselt suletud kallasrajaga. Tähiselt peab ka selguma, mil viisil on võimalik kallasraja suletud osast mööda pääseda. Möödapääs tuleks tagada kallasraja kasutajate jaoks võimalikult vähekoormaval viisil.

6. KeÜS § 39 lg 5 on lisatud seadusele 2015. a märtsis analoogselt § 38 lõikega 9, samad on ka regulatsiooni põhjendused (vt KeÜS § 38 lg 9 kommentaari).

5. PEATÜKK. LOAMENETLUS

SISSEJUHATUS

1. KeÜS loamenetluse peatükis reguleeritakse keskkonnalubade andmise, muutmise, kehtetuks tunnistamise ja kehtivuse peatamise aluseid ja menetlust. Viiteliselt saab peatüki sätteid kohaldada ka keskkonnakomplekslubade andmise menetlusele ja muude keskkonnakaitselubade andmise menetlusele. Nimetatud menetlused on ette nähtud teiste seadustega, mis kuuluvad keskkonnaseadustiku eriossa. THS ei tee keskkonnakompleksloa andmise menetluse reguleerimisel KeÜS-le viiteid. Et keskkonnaloa ja keskkonnakompleksloa menetlused on paljuski sarnased ning nende peamine erinevus seondub võimalike keskkonnahäiringute hindamise erisustega, siis on menetlusnormide viiteline sätestamine kindlasti põhjendatud. Tulevikus võiks kaaluda ka keskkonnakomplekslubade andmise menetluse sätestamist loamenetluse peatükis, võimaldades keskkonnakomplekslubade andmise kohta erisuste sätestamist THS-ga.

2. Keskkonnakaitselubade eesmärk on tagada riigivõimu ennetav kontroll keskkonda potentsiaalselt kõige enam kahjustada võiva tegevuse üle, lubades selliste tegevuste läbiviimist üksnes mõne riigiorgani eelneval loal. Millistel juhtudel keskkonnakaitseluba vajalik on ja millistel mitte (st võib tegutseda ilma eelneva loata, kuid järgides keskkonnaõiguse norme), sätestatakse detailsemalt keskkonnaseadustiku eriosas. Loamenetluse peatükis on kirjeldatud luba nõudvaid tegevusi vaid väga üldiselt, jättes konkreetsemad kriteeriumid kui mahuka ja spetsiifilise regulatsiooni teistesse seadustesse. KeÜS regulatsiooni eesmärk ei ole seetõttu luba nõudvaid tegevusi muudest tegevustest eristada, vaid tuua põhimõttelised selgitused ja olla abiks kitsamaid valdkondi puudutavate seaduste süsteemi selgitamisel.

3. Ilma eelneva loata lubatavate tegevuste õiguspärasuse tagamisel saavad keskkonnakaitsel tagavad riigiorganid võimalikest riskidest ja ohtudest ning keskkonna kahjustamisest teada tagantjärele. Loakohustusega tegevuste puhul on aga riigil võimalik keskkonnahäiringuid paremini ette näha ning piirata häiringute

vähendamiseks üksikisikute tegevust luba andmata jättes, luba osaliselt andes või tegevusele kõrvaltingimusi seades.

4. KeÜS 5. peatüki jõustumiseni reguleeritakse vee kasutamiseks, välisõhku saasteainete paiskamiseks, maavarade kaevandamiseks, kiirgusallikate kasutamiseks ja jäätmekäitluseks vajalike lubadega seonduvat erinevates seadustes, kus nendeks tegevusteks on ette nähtud erinevad load. KeÜS 5. peatüki regulatsioon asendab jõustumise järel need eelmainitud load ühe loaga, et võimaldada hinnata selliste tegevuste mõjusid erinevatele keskkonnanähtudele koos (KMH läbiviimisel ühes menetluses, ilma keskkonnamõjude hindamise kohustuseta samas loamenetluses) ning võimaldada avalikkusel ja huvitatud isikutel saada teavet ja esitada vastuväiteid ühes menetluses. Ühtlasi aitab ühe loa süsteem vähendada ka loa taotleja ja haldusaparaadi koormust ning kokku hoida aega, sest ühe loa andmisel võib küll loa väljastamine nõuda rohkem tööd, ent puudub vajadus mitmeid etappe menetlustes dubleerida. Seepärast on vajalik ka keskkonnaõiguse valdkondi ühendava keskkonnaseadustiku üldosa olemasolu, kus loamenetluse regulatsioon saaks paikneda.

5. Üldine haldusaktide andmise menetlus on sätestatud HMS-s. KeÜS 5. peatükis on keskkonnalubade andmise menetlust täpsustatud ja nähtud ette mitmeid erisusi, et loa andmise menetluses kaalumisel olevad huvid võimalikult täpselt ja kiiresti välja selgitada ning nendega otsuse tegemisel arvestada. Sellisteks huvideks on näiteks keskkonna kõrgetasemeline ja terviklik kaitse, loa taotleja õigused ja huvid, puudutatud isikute (sh isikute, kelle KeÜS §-st 23 tulenevaid õigusi võidakse piirata) õigused ja huvid ning muud avalikud huvid. KeÜS regulatsioon ei dubleeri HMS sätteid täielikult, vaid näeb ette üksnes erisused ja täpsustused. Seetõttu tuleb loamenetluses järgida ka HMS sätteid. HMS regulatsiooni on keskkonnaõiguses siiski olulisel määral dubleeritud, nägemata enamasti ette menetlust teistsugusel viisil, küll aga lihtsustades keskkonnakaitsealuste andmisega tegelevate ametnike jaoks asjakohaste normide leidmist. HMS sätteid tuleb kohaldada vaid küsimustes, mida KeÜS ega keskkonnaõigust käsitlevad eriseadused ei reguleeri. Sellise normide kordamisega on soovitud vältida vaidlusi selle üle, kas mõni HMS nõue kehtib keskkonnaõiguses sätestatud normide kõrval

keskkonnalubade andmisel täiendavalt või on keskkonnaõiguses soovitud ette näha HMS suhtes erisust.

6. Kuna keskkonnaluba antakse erinevat liiki tegevusteks, millel on erinevat laadi mõjud keskkonnale (hääringud tekivad erinevates keskkonnamelementides nagu välisõhk, vesi, pinnas vm), ei näe KeÜS kui keskkonnaõiguse üldosa koondav seadus ette kõiki keskkonnaõiguse eriosa teemaks olevaid norme, mis seonduvad loa kohustuslikkusega, loale esitatavate nõuetega, loa andmisest keeldumise aluste ja muutmise tingimustega. Sellised valdkonnaspetsiifilised normid nähakse ette keskkonnaseadustiku eriosas ja teistes seadustes. Sellistes seadustes sätestatakse ka erandid KeÜS loamenetluse normidest, kui mõnda liiki tegevuseks loa andmisel on see põhjendatud. KeÜS regulatsioon paikneb seega üldisemat laadi HMS ja täpsemaid keskkonnaõiguse teemasid reguleerivate eriseaduste regulatsiooni vahepeal ning neid kõiki tuleb loa andmise menetluses samaaegselt kohaldada. KeÜS § 40 lg 5 näeb siiski ette, et KeÜS kohaldamine toimub vaid juhtudel, kus seaduses on KeÜS loamenetluse sätete kohaldamisele otsesõnu viidatud. Nii saab tavapärasest keskkonnaõiguse valdkonna tegevusloa andmist reguleerida ka nii, et KeÜS loamenetluse sätteid ei kohaldata ning haldusorgan peab tuginema reguleerimata küsimustes üksnes HMS sätetele (nt metsateatise kinnitamine; hoiualal mõnda liiki majandustegevuse lubamise teatise kinnitamine hoiuala valitseja poolt). KeÜS sätete kohaldamine ka neis valdkondades, kus KeÜS otsesõnu keskkonnaloa andmist mõne keskkonnamelemendi kasutamise paremaks kontrolliks reguleerib, on seetõttu piiratud ega pruugi tingimata aset leida. Kehtivas õiguses sellised viited üldjuhul puuduvad (vt selles küsimuses ka KeÜS § 40 lg 5 kommentaari).

7. Keskkonnaloa andmise menetlus algab loataotluse esitamisest. Esmalt hindab loa andja (Keskkonnaamet või mõnel juhul Keskkonnaministeerium) taotluse nõuetele vastavust ning kaasab menetlusse puudutatud isikud ja asukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse. Keskkonnaluba antakse avatud menetluses, kus kõigil huvitatud isikutel, sh keskkonnaorganisatsioonidel, on võimalik oma seisukohti ja arvamusi esitada ja saada menetluse kohta teavet. Menetlusest teavitamine on ette nähtud erinevate kanalite kaudu, sh internetis ja ajalehtedes. Avatud menetluse käigus kogutud andmetele ja teabele ning keskkonnamõjude hindamisel ka KMH

aruandele tuginedes saab loa andja teha seejärel kaalutletud otsuse, kas luba anda või mitte, ja kui anda, siis millistel tingimustel. Ka loa andmisest teavitamine on ette nähtud avalikkuse jaoks võimalikult tõhusalt, kooskõlas Århusi konventsiooni nõuetega.

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

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

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

11. KeÜS 5. peatükk jõustub ülejäänud seadusest eraldi vastava rakenduseseadusega. Selle põhjuseks on vajadus teha suuremas ulatuses muudatusi erinevates seadustes, mis on keskkonnanalude menetlust senini reguleerinud.

§ 40. KESKKONNAKAITSELOAD

(1) Keskkonnakaitseluba on:

1) keskkonnaluba;

2) keskkonnakompleksluba;

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

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

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

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

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

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

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

1. KeÜS §-s 40 näidatakse ära erinevate keskkonnakaitseliste eesmärkidega lubade (keskkonnaloa, keskkonnakompleksloa või muu, seadusega ette nähtud loa) olemasolu. Loakohustused ei tulene mitte üksnes KeÜS §-st 40, vaid

keskkonnalubade puhul ka KeÜS §-st 41 ja teistest seadustest (VeeS, MaaPS, VÕKS, JäätS, KiS), keskkonnakompleksloa puhul aga THS-st.

1.1 Lubade ühendamise eesmärk on lihtsustada menetlust ning tagada parem keskkonnainfo ja haldusotsuste kättesaadavus, sest sel juhul piisab ühe loa taotlemisest ning ühe avatud menetluse (vajaduse korral ka KMH) läbiviimisest. Senisest õigusest tulenev eraldi lubade taotlemise nõue on toonud kaasa olukorra, kus avatud menetluse raames vastuväidete esitamise korral ei pruugi olla teada ka teiste lubade hilisem taotlemine. Seega kattuvad keskkonnalubade integreerimise eesmärgid keskkonnakompleksloa eesmärkidega, kuid keskkonnakompleksloa menetlusele esitatavad nõuded EL õiguses oleksid integreeritud keskkonnaloa jaoks liiga suured, arvestades keskkonnale avaldatava mõju väiksemat ulatust.

2. Keskkonnakaitseloa liikide sätestamine on jätkuvalt võimalik ka keskkonnaseadustiku eriosa seadustes. Nende hulka kuuluvad nt raiet lubav märke metsateatisel (MS § 41 lg 13) ja kaitsealuse loomaliigi isendi surmamise luba (LKS § 55 lg 5). Selliste lubade puhul ei ole üldreeglina tegemist mitmele keskkonnaelemendile häiringuid põhjustava tegevusega, puudub vajadus integreeritud hindamiseks ja haldusaktide andmise menetlus on lihtsam. KeÜS § 40 lg 1 p-s 3 nimetatud load tuleb ette näha eraldi seadustega ning KeÜS nendega seonduvat ei reguleeri. Seadusega on siiski võimalik menetluse mõne etapi osas KeÜS sätetele viidata, kuid kuna valdavalt ei viida selliste lubade andmisel läbi avatud menetlust ja nõuded taotlusele, ning samuti loa andmisest keeldumise alused on erinevad keskkonnaloa menetluse regulatsioonis sätestatust, saavad viited olla vaid piiratud mõne konkreetse sättega.

2.1 Keskkonnalubade kõrval kaitsevad KeÜS eesmäärke, milleks pole ainult looduskeskkonna kaitse, vaid ka inimkeskkonna, inimese heaolu ja tervise kaitse (vt KeÜS § 1), ka teised avaliku õiguse valdkonnad, kus loa olemasolu on mõneks tegevuseks nõutav. Küsimus sellest, kas mõni selline luba on nõutav keskkonnaõiguse normidega, ei ole oluline, kui nende lubade menetlust KeÜS ilma eriseaduse selge viiteta ei reguleeri. Seetõttu pole ka keskkonnakaitselubade ammendav loetlemine vajalik.

2.2 KeÜS ei reguleeri peale keskkonnalubade ühtki teist keskkonnakaitselubade andmise menetlust. KeÜS § 40 lg 1 p-s 3 viiteliselt kirjeldatud lubade kui üksnes looduskeskkonna kaitset tagavate lubade (tegemist on nt LKS-s sätestatud lubadega) andmise menetlus on reguleeritud niivõrd spetsiifiliselt, et ühtsete menetlusnormide loomine lisaks HMS-le ei tooks seaduse kohaldajale ja adressaadile kasu, sest vajadus erandite ja KeÜS kõrval teistes seadustes vastavat luba spetsiifiliselt käsitlevate normide järele oleks ebamõistlikult suur. Lisaks ei hõlbustaks üldine loamenetluse regulatsioon õiguskorda lihtsustada ega menetlustes esinevaid erisusi vähendada. Keskkonnanõu menetlemise üldnormide KeÜS-s sätestamise üht peamist eesmärki – kõrvaldada põhjendamatud erisused loa andmise korras – ei oleks teiste keskkonnakaitselubade puhul võimalik saavutada.

3. KeÜS § 40 lg-s 2 selgitatakse keskkonnanõu kaasnemise õiguste ja menetluse regulatsiooni asukohta. Kui ülejäänud keskkonnakaitselubade andmine on reguleeritud valdavalt teiste seadustega, siis keskkonnanõu andmisel tuleb juhinduda peamiselt KeÜS-s sätestatust, kuid viiteliselt on kohaldatavad vastavat valdkonda reguleerivad seadused (nt VeeS, VÕKS, MaaPS, KiS ja JäätS). Menetlusnormide otsimisel tuleb tähelepanu pöörata siiski sellele, et loa andmise kord ei ole KeÜS-s sätestatud ammendavalt. Näiteks on seaduse alusel antud määrustes reguleeritud nõudeid loataotlusele või loa vormile, KMH menetlus kui osa loamenetlusest on sätestatud KeHJS-s ning erisusi menetluse osas sisaldavad ka erinevad keskkonnakaitselubade valdkonda reguleerivad seadused.

4. KeÜS § 40 lg-s 3 on näidatud keskkonnakompleksloa nõutavuse tingimused viiteliselt seadusele (selleks on THS) ja ühtlasi toodud seda luba iseloomustav tingimus, mille kohaselt on loa andmise eesmärk keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses (seega keskkonna kõrgetasemeline kaitse, vt KeÜS § 8 kommentaari). Tegevus, milleks pole seadusega ette nähtud kompleksloa nõuet, on lubatav ka ilma vastavat luba taotlemata. KeÜS § 40 lg-s 3 väljendatud põhimõtet kordab THS § 7 lg 2 esimene lause.

5. Kui KeÜS § 8 sätestab keskkonna kui terviku kaitse põhimõtte, siis KeÜS § 40 lg-s 4 on keskkonnakomplekslubade andmisel selle põhimõtte realiseerimiseks ette nähtud tegevusega kaasnemise keskkonnahäiringute kompleksne, integreeritud kaardistamine ja hindamine. Selline põhimõte keskkonnakomplekslubade andmise

menetluses on väljendatud tööstusheidete direktiivi 2010/75/EÜ preambuli p-s 3 ja art-s 1. Direktiivis selgitatakse, et erinevad meetodid heidete õhku, vette ja pinnasesse väljutamise kontrollimiseks võivad keskkonna kui terviku kaitsmise asemel hoopiski soodustada saastatuse üleminekut ühest keskkonnaelemendist teise. Sellist tulemust tuleb KeÜS § 40 lg 4 rakendamisega vältida. Hindamine lõike 4 tähenduses ei ole vaid KMH menetluse raames toimuv hindamine, vaid keskkonnakaitsega seotud aspektide arvessevõtmine loa andmise otsustamisel laiemalt. KeÜS § 40 lg 4 teises ja kolmandas lauses väljendatuga analoogne on ka THS § 7 lg 2 teine lause.

5.1 KeÜS §-s 40 ei ole keskkonnalubade andmisel keskkonna kui terviku kaitse põhimõtte tagamiseks keskkonnakomplekslubadega analoogset kompleksset keskkonnamõjude hindamist ette nähtud, kuid samas pole see keskkonnalubade andmise menetluses ka välistatud. KMH läbiviimise korral ei erine need loamenetlused üksteisest kuigivõrd, muudel juhtudel on aga mõjude kompleksne, integreeritud hindamine peamine nõue, mis eristab keskkonnakompleksloa menetlust keskkonnaloa menetlusest. Kui EL õigusest tuleneb keskkonna kui terviku kaitse põhimõtte rakendamine komplekslubade andmise menetluses, siis võib oodata selle põhimõtte rakendamise ulatuse laienemist kohtu- või halduspraktika kaudu. Kohtupraktika suunajaks saavad siin olla nii EL Kohus kui ka siseriiklikud kohtud. Arvestama peab aga seejuures ka halduse piiratud suutlikkust integreeritud hindamiseks selliste tegevuste lubamisel, mis võivad põhjustada keskkonnahäiringuid üksnes vähesel määral. Kui aga on alust arvata, et keskkonnakompleksloa nõudega hõlmamata tegevuse tagajärjed võivad keskkonnale kui tervikule olla lubamatult rasked, on lõikes 4 nimetatud nõuded kohaldatavad ka keskkonnalubade andmisel.

6. KeÜS § 40 lg 5 on keskne KeÜS 5. peatüki kohaldamist reguleeriv norm muude keskkonnakaitse eesmärgiga lubade osas peale keskkonnaloa KeÜS 5. peatüki kohaldamine keskkonnalubade andmisel tuleneb § 40 lõike 2 teisest lausest. Muude lubade andmisel ei ole KeÜS regulatsioon aga vahetult kohaldatav. Kui mõnes teises seaduses ei ole KeÜS 5. peatüki kohaldamisele viidatud, ei kuulu KeÜS sätted taoliste lubade menetluses kohaldamisele. KeÜS rakendamise seaduse seletuskirjas on KeÜS § 40 lg 5 piirangut õigustatud sellega, et vastasel korral jääks ebaselgeks,

kas loamenetluse sätted on konkreetse loa andmise suhtes kohaldatavad. Seega tuleb lähtuda teises seaduses selgesõnaliselt sätestatust.

6.1. KeÜS § 40 lg 5 on sarnane kehtiva HMS § 112 lõikega 2, mille kohaselt eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusele kohaldatakse HMS sätteid juhul, kui seda näeb ette eriseadus. Kuna kohtupraktikas on asutud HMS norme kohaldama ka selliste haldusmenetluste läbiviimisel, mille suhtes HMS kohaldamist pole seaduses eraldi ette nähtud, ei saa välistada, et praktikas jäetakse KeÜS § 40 lg 5 nõue tähelepanuta juhtudel, kus mõne keskkonnakaitseloa menetlus on reguleeritud ebapiisavalt ning jäetud mõni keskkonnaõiguse põhimõte või oluline norm sätestamata ja seda puudust ei ole üksnes HMS kohaldamisega võimalik kõrvaldada.

§ 41. KESKKONNALUBA

(1) Keskkonnaluba annab isikule õiguse teha ühte või üheaegselt mitut järgnevat tegevust:

- 1) vee erikasutus;**
- 2) saasteainete viimine paiksest saasteallikast välisõhku;**
- 3) jäätmete käitlemine;**
- 4) maavara kaevandamine;**
- 5) kiirgustegevus.**

(2) Keskkonnaloa olemasolu käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tegevuseks on vajalik seadusega sätestatud juhtudel.

(3) Keskkonnaluba ei anta tegevuseks, milleks on vajalik keskkonnakompleksluba.

(4) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tegevused on omavahel ruumiliselt või tehnoloogiliselt seotud, antakse nendeks tegevusteks üks keskkonnaluba.

1. KeÜS § 41 loetleb tegevused, milleks on keskkonnahäiringute vältimise ja vähendamise eesmärgil nõutav keskkonnaluba. KeÜS § 41 lg-s 1 loetlemata tegevuste lubatavust keskkonnaloa andmisel ei hinnata ning seda luba muudeks tegevusteks kasutada ei saa. Küll aga on võimalik, et keskkonnaluba jäetakse andmata juhul, kui loa andmise välistavad muud piirangud või asjaolud, mis võivad kaasa tuua tegevuse õigusvastasuse. Teisisõnu võidakse loa andmisel hinnata mitte üksnes soovitud tegevusega kaasnevat võimalikke keskkonnahäiringuid, vaid kavandatava tegevuse lubatavust laiemalt, nt kontrollida loa taotlejal ärikeelu olemasolu jm seadustest tulenevat piiranguid (vt KeÜS § 52 kommentaar p 2.4.3). Juhul kui kavandatava tegevuse jaoks on nõutav veel mõne loa olemasolu, siis üksnes keskkonnaloa olemasolust ei piisa. Seaduses pole selliste lubade kehtestamise järjekorda aga üldjuhul kindlaks määratud.

2. KeÜS § 41 lg-s 1 toodud loetelu on üldist laadi ning kirjeldab tegevusi üksnes valdkonniti. Mida selles loetelus toodud tegevuste all konkreetselt mõistetakse,

selgub vastavat keskkonnaõiguse valdkonda reguleerivast eriseadusest, kus loaga kaetud tegevused loetletakse detailsemalt. Lisaks KeÜS § 41 lg-s 1 toodud tegevuste määratlemisele on teiste seadustega kindlaks määratud ka selliste tegevuste ulatus, milleks keskkonnavalda olemasolu on nõutav (nt tarbitava põhjavee maht ööpäevas, millest alates selline veekasutus vajab Keskkonnaameti luba, või maavarade maht, mida kindlas piirkonnas teatud aja jooksul soovitakse kaevandada). Mitte igaks tegevuseks, millega kaasneb gaasi või tahkete osakeste välisõhku paiskumine, ei ole vaja riigi luba. Sellised piirmäärad tuleks detailselt sätestada erinevate keskkonnakaitse valdkondade lõikes ning regulatsiooni eesmärki silmas pidades ei sobi need KeÜS loamenetluse peatükki, vaid keskkonnaõigust reguleerivatesse eriseadustesse.

2.1 Keskkonnavalda hõlmatud tegevuste hulka kuuluvad valdavalt sellised tegevused, millest lähtuv keskkonnahäiring on keskmise suurusega, ehk teisisõnu: mõju keskkonnale on niivõrd oluline, et tegevuse jaoks on vajalik luba, ent ei ole siiski keskkonda sedavõrd mõjutav, et vajalik oleks kompleksluba. Sageli nõuab keskkonnavalda olemasolu nt maavara kaevandamine karjäärides. KeÜS § 41 lg-s 1 on hõlmatud kõik peamised keskkonnahäiringuid põhjustavad tegevused. Loeteluga ei ole hõlmatud aga mitmed keskkonna kasutamise seotud tegevused, nagu elusorganismide loodusest eemaldamine, geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimine ega vahetu fauna või floora kasutus (st jahipüük, kalastamine, metsaraie, võõrliikide keskkonda viimine või kaitset vajavate taimeliikide looduslikust kasvukohast eemaldamine). Need tegevused ei too üldjuhul kaasa samaaegselt muid keskkonnahäiringuid. Näiteks ei teki jahipidamise käigus keskkonnale muid mõjusid peale mõne isendi loodusest eemaldamise – samaks jäävad nii välisõhu kvaliteet, pinna- ja põhjavee kvaliteet kui ka maavaravarud. Selliste tegevuste koondamine mitut kaitse-eesmärki hõlmava loa alla, milleks keskkonnavalda kahtlemata on, ei annaks praktilist kasu menetluslikult ega keskkonnakaitse seisukohalt. Samal põhjusel ei ole keskkonnavalda nõutav geoloogilisteks uurimistöodeks. Nendeks tegevusteks on ette nähtud muudest seadustest (MaaPS, LKS, JahiS jne) tulenevad load. Kui tegevus on KeÜS § 41 lg-s 1 toodud loeteluga hõlmatud, ent sellega ei kaasne mõjusid mitmele erinevale keskkonnaelemendile või selline tegevus ei hõlma mitut lõikes 1 nimetatud tegevust, siis antakse selleks

tegevuseks ikkagi keskkonnaluba, mitte mõni muu, kitsamat valdkonda reguleeriv luba (küll aga on see sel juhul kitsama, üksnes soovitud tegevust hõlmava sisuga).

2.2 Mitte kõik keskkonnakaitse eesmärgil nõutavad load ei ole käsitatavad keskkonnaloana (vt KeÜS § 40 kommentaari). KeÜS § 41 lg-s 1 loetletud tegevusteks on vajalik just keskkonnaloa taotlemine, mis tähendab, et ilma keskkonnaloata neid tegevusi teha ei saa. Ainsaks erandiks on siinkohal keskkonnakompleksluba, mis asendab keskkonnaluba (KeÜS § 41 lg 3). KeÜS § 41 lg-s 3 nähakse ette, et keskkonnakompleksloa nõude olemasolul ei ole keskkonnaluba vaja. Mõlema loa samaaegne nõudmine ei ole vajalik, sest sama tegevuse keskkonnamõjusid uuritakse juba keskkonnakompleksloa andmisel.

3. *Keskkonnakompleksloa* mõiste on sätestatud THS §-s 7 ja selle menetlus THS 2. peatüki 2. jao 2. jaotises. Loa muutmist reguleerib sama jao 4. jaotis. Keskkonnakompleksloa sisulise erinevuse kohta keskkonnaloast vt KeÜS § 40 kommentaari.

3.1 Kui isik esitab keskkonnaloa taotluse tegevuseks, milleks on vaja keskkonnakompleksluba, tuleb loa andjal tõlgendada taotlust keskkonnakompleksloa taotlusena, lähtudes taotluse esitaja eesmärgist. Õige ei oleks keskkonnaloa taotluse rahuldamata jätmine pelgalt põhjusel, et tegevuseks on vajalik keskkonnakompleksluba. Kui keskkonnaloa taotluses ei ole esitatud kõiki nõutavaid andmeid, mis on vajalikud keskkonnakompleksloa taotluse esitamisel, tuleb taotluse esitajale anda tähtaeg taotluse puuduste kõrvaldamiseks vastavalt THS § 30 lg-le 3. Kui taotluse esitaja ei nõustu loa andja seisukohaga, et tegevuseks on vajalik keskkonnakompleksluba, ning taotleb jätkuvalt keskkonnaloa andmist, on tal võimalik vaidlustada loa andmise menetluses selliseid menetlustoiminguid, mis juba ette välistavad menetluse tulemusel keskkonnaloa andmise, eeldusel, et selline menetlustoiming tingiks kompleksloa menetluse tulemusel vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise (HKMS § 45 lg 3). Samas on taotluse esitajal ka võimalus oodata ära kompleksloa menetluse tulemus ja taotluse rahuldamata jätmise korral vaidlustada see tühistamisnõudega põhjusel, et tegevuseks ei ole kompleksloa andmine vajalik.

4. Kui keeld taotleda ja anda samaks tegevuseks mitut keskkonnaluba tuleneb juba keskkonnavalua määratlusest (vt KeÜS § 40 ja § 41 lg 1), siis KeÜS § 41 lg-s 4 on seatud keeld keskkonnavalua osadeks jagamiseks tegevuse kirjeldamise kaudu sama asukoha erinevates nurkades või tegevusprotsessi tehnoloogiliselt osadeks jaotades.

4.1 Sellise piirangu eesmärk on vältida olukorda, kus erinevate loamenetluste tõttu kaoks loa andjal, puudutatud isikutel ja avalikkusel arusaam isiku poolt selles asukohas toimuva tegevusega kaasneva keskkonnahäiringu tegelikust ulatusest. Loa andmise menetluse läbipaistvuse eesmärgil peavad keskkonnale tekkivad mõjud olema sama menetluse raames tervikuna hoomatavad ja hinnatavad, et vajadusel saaks läbi viia KMH. Ka juba toimuva või lubatud tegevuse muutmisel või laiendamisel tuleb seetõttu muuta olemasolevat keskkonnaluba, et tegevuse iseloom ja tekkiv häiring oleks kirjeldatud kogumis.

4.2 Tegevuste ruumiline seotus eeldab tegevuste toimumist sedavõrd lähestikku, et nendest tekkivad häiringud ei ole üksteisest olemuslikult eristatavad. Näiteks ei ole välisõhu kaitse seisukohalt tõenäoline, et saasteained leviksid erinevates suundades teineteist võimendamata. Tõenäoline ei ole ka, et maavara kaevandamisel erinevates karjäärides kaasnevaid häiringuid taimestikule, loomastikule ja pinna- ning põhjaveele tuleks kõrvaldada täpselt samal viisil. Loa andjal on selle nõude sisustamisel diskretsioon, mida saab sisustada keskkonnakaitselistest eriteadmistest lähtuvate üldiste põhimõtete abil ja konkreetse olukorra puhul üksikjuhtumi põhiselt. Kui mõnel juhul saab ruumiliselt seotuks pidada sama tegevust mõnesaja meetri ulatuses (nt kaevandamine), siis on võimalik, et sõltuvalt keskkonnatingimustest võib tunduvalt lähemal asuvaid tegevusi pidada ruumiliselt eraldiseisvaks, nt kui veekasutuse mõjud teisele lähedalasuvale alale mõju ei avalda.

4.3 *Tegevuste tehnoloogiline seotus* on samuti määratlemata õigusmõiste, mida keskkonnavalua andja saab konkreetsetest asjaoludest lähtudes sisustada, pidades silmas eesmärki tagada loa andmise menetluses parem avalikkuse kaasamine ja keskkonna kõrgetasemeline kaitse. Tegevused on tehnoloogiliselt seotud juhul, kui üksused tegutsevad sama lõppeesmärgi nimel ning ühe toimimine ilma teiseta konkreetsetes asukohas ei oleks võimalik või otstarbekas (nt on jäätmete sorteerimisjaamad eraldi asukohtades, ent ladestuskoht ja käitaja on samad). Tehnoloogiliselt ei ole seotud nt lähestikku paiknevad sigala ja lihatööstus, sest neid

on otstarbekas rajada ka juhul, kui need asuvad teineteisest oluliselt kaugemal. Seotud võivad olla aga maavara kaevandamine ja selle edasitöötlemine lähipiirkonnas eeldusel, et maavara väärtus ei õigusta selle kaugele transportimist enne edasist töötlemist. Tegevuste tehnoloogilise seotuse kohta vt ka KeÜS § 6 lg 1 kommentaari (p 8).

§ 42. KESKKONNALOA TAOTLUS

(1) Keskkonnaloa taotluses märgitakse:

- 1) taotleja nimi ja isikukood või registrikood;**
- 2) taotleja ning kontaktisiku aadress ja kontaktandmed;**
- 3) taotluse selgelt sõnastatud sisu;**
- 4) loa taotletav kehtivusaeg;**
- 5) kavandatava tegevuse eesmärk ja põhjendus;**
- 6) kavandatava tegevuse iseloomustus;**
- 7) andmed tekkida võiva keskkonnahäiringu ja selle tekkepiirkonna kohta, sealhulgas tegevuse täpne asukoht, vajaduse korral geograafiliste koordinaatidega, piirkonna kommunikatsioonid, maastik, lähimad hooned, keskkonnaseisund;**
- 8) andmed kasutatava tehnoloogia ja seadmete kohta;**
- 9) kavandatavad investeeringud parima võimaliku tehnika kasutusele võtmiseks, kui parima võimaliku tehnika nõue on sätestatud õigusaktiga;**
[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]
- 10) muud asjaolud, mis võivad mõjutada taotletavast tegevusest lähtuva keskkonnariski suurust;**
- 11) meetmed keskkonnariski vähendamiseks;**
- 12) keskkonnaseire kava ja andmed keskkonnaseireks kasutatavate seadmete kohta;**
- 13) keskkonnaloa kättetoimetamise soovitatav viis ja kättetoimetamiseks vajalikud kontaktandmed;**
- 14) taotluse esitamise kuupäev ja taotleja allkiri;**
- 15) muud seadusega või käesoleva paragrahvi lõike 7 alusel kehtestatud õigusaktiga nõutavad andmed.**

(2) Seadusega võib ette näha, et mõne tegevuse jaoks keskkonnaloa taotlemisel ei pea käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud andmeid esitama.

(3) Keskkonnaloa taotlusele lisatakse:

- 1) tegevuse asukoha plaan ja käitise asendiplaan;**

- 2) dokumendid, mis tõendavad käitise asukoha maatüki õiguspärasest valdusest või muud õiguslikku alust tegutseda käitise asukohas loa alusel;
- 3) muud seadusega või käesoleva paragrahvi lõike 7 alusel kehtestatud õigusaktiga nõutavad andmed.
- (4) Keskkonnaloa taotleja peab enne taotluse esitamist tasuma riigilõivu.
- (5) Keskkonnaloa taotluses märgitakse kõik soovitud tegevused, milleks on keskkonnaloa olemasolu nõutav.
- (6) Keskkonnaloa taotlus esitatakse ühes käitises või asukohas tehtavate tegevuste jaoks koos.
- (7) Keskkonnaloa taotlusele esitatavad täpsustatud nõuded ja taotluse vormi, samuti keskkonnaloa muutmise taotluse vormi kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

1. KeÜS § 42 lg-s 1 on esitatud peamised nõuded keskkonnaloa taotlusele. HMS § 14 lg-s 3 nõutud andmed on hõlmatud KeÜS § 42 lg-ga 1 ning seetõttu HMS regulatsiooni täiendavalt kohaldama ei pea. Kuigi HMS lubab taotlusele esitatavaid nõudeid kindlaks määrata mis tahes õigustloova aktiga, on KeÜS §-s 42 juba seaduse tasandil sätestatud taotluse põhilised nõuded. See aitab täpsemalt määratleda lõikes 7 antud volitusnormi piire ja näha seaduse tasandil ette olulisemad nõuded, võttes arvesse proportsionaalsuse põhimõtet.

1.1 KeÜS § 42 lg 1 p-d 1 ja 3 vastavad suures osas HMS § 14 lg 3 p-dele 1 ja 2. Lisaks seal nimetatutele tuleb taotleja kergemaks identifitseerimiseks esitada ka taotleja isiku- või registrikood, mis peab sisalduma ka antavas loas.

1.2. KeÜS § 42 lg 1 p-s 4 toodud loa taotletava kehtivusaja nõudele vastab KeÜS § 53 lg 2, mis näeb ette võimaluse taotleda luba tähtajalisena, erinevalt keskkonnakompleksloast (THS § 48). On võimalik, et loa taotleja soovib luba taotleda vaid kindlaks tähtajaks, mis võimaldab keskkonnahäiringute ulatuse hindamisel piirduda kindla, lühema perioodiga, mistõttu võib menetlus osutuda lühemaks ja odavamaks. Sellisel juhul jääb loa omajale risk, et tegevuse edasise kavandamise

korral talle luba ei väljastata ning tema tehtud investeeringud ei ole pikas perspektiivis enam tasuvad.

1.3. Kavandatava tegevuse eesmärgi ja selle põhjenduse näitamine (KeÜS § 42 lg 1 p 5) võimaldab loa andjal kaaluda huvi loa andmiseks ning hinnata, kas esinevad KeÜS § 52 lõike 1 p-des 6–9 nimetatud keskkonnavaloa andmisest keeldumise alused. Kõigi nende aluste tuvastamine eeldab kavandatava tegevuse otstarbekuse ja tähtsuse hindamist, mis ei oleks võimalik KeÜS § 42 lg 1 p-s 5 nimetatud andmeteta.

1.4. KeÜS § 42 lg 1 p-s 6 nimetatud andmete põhjal (kavandatava tegevuse iseloomustus) saab teha järeldusi käitise või tegevuse ja sellega kaasnevate võimalike riskide ja ohtude kohta. Need andmed peavad olema sedavõrd täpsed, et võimaldada loa andjal hinnata tekkida võiva keskkonnahäiringu suurust. Samas aga saab infot küsida üksnes mõistlikkuse piires ning loa taotlejalt ei saa nõuda kõigi tehniliste üksikasjade kohta andmete esitamist, kui need ei saa mõjutada loa andmist. Samal eesmärgil on taotluses vajalik andmete esitamine kasutatava tehnoloogia ja seadmete kohta (KeÜS § 42 lg 1 p 8). Viimasena nimetatud andmed kajastavad lõike 1 p-s 6 nimetatud andmetega võrreldes rohkem tehnilisi andmeid.

1.5. Keskkonnahäiringute ulatuse ja tekkimise võimaluste selgitamine, samuti häiringute vähendamise ja vältimise meetmete, sh parima võimaliku tehnika kasutamise näitamine (KeÜS § 42 lg 1 p-d 7–12) taotluses on vajalik, et hinnata, kuidas loa taotleja ise kavatses keskkonnariske ja -ohte vältida ja vähendada.

1.5.1 KeÜS § 42 lg 1 p 7 nõuab andmete esitamist nii tekkida võiva keskkonnahäiringu kui ka tegevuse asukoha, maastiku, lähimate hoonete, kommunikatsioonide ja piirkonna keskkonnaseisundi kohta. Seeläbi on võimalik loa andmisel hinnata keskkonnahäiringute lubatavust ning võtta kaalumisel arvesse häiringute iseloomu ja suurust. Piirkonna kirjeldamisel ei piisa tegevuse asukoha märkimisest, vaid juba taotluses tuleb ära näidata keskkonnahäiringu tekkepiirkonna iseloomustus, et häiringu ulatust oleks loa andmisel võimalik täpsemalt hinnata. Piirkonda iseloomustavad nii sellele ligipääsetavus, läheduses olevad elanikud ja inimtegevuse ulatus kui ka looduslikud eripärad, mis võivad omada tegevuse lubamisel või sellele tingimuste seadmisel tähtsust.

1.5.2 KeÜS § 42 lg 1 p 8 nõuab andmete esitamist kasutatava tehnoloogia ja seadmete kohta. Sellised andmed iseloomustavad (inim)tegevuse protsessi, milleks luba taotletakse.

1.5.3 Taotlusest peab usutavalt nähtuma ka see, et taotleja on võimeline kavandatavat tegevust ellu viima (KeÜS § 42 lg 1 p 9). KeÜS § 42 lg 1 p 9 nõuab parima võimaliku tehnika kasutuselevõtmiseks kavandatavate investeeringute näitamist, kui parima võimaliku tehnika nõue on ette nähtud (parima võimaliku tehnika kohta vt THS § 8). Parima võimaliku tehnika nõuded ei piirdu üksnes teatud tehnoloogiaseadmete kasutamisega, vaid võivad sisaldada ka nõudeid nt koolitajate väljaõppele, töökorraldusele, keskkonnajuhtimissüsteemide rakendamisele jms. Sellise tehnika kasutuselevõtmiseks kavandatavate investeeringute näitamisel tuleb ära märkida ka allikad, kust tehnika omandamiseks raha saadakse ning kuidas tagatakse sellise tehnika töölerakendamine. Kui taotluses näidatud tegevuse, tehnoloogia ja investeeringute kasutamine võimaldab keskkonnaloa andmist ilma täiendavate lisanõueteta, tuleb luba anda taotluses näidatud tegevuseks. Need andmed saab esitada loa tingimustena, mille järgimine on loa omajale kohustuslik. Loa andja saab aga taotluses näidatud keskkonnahäiringu vähendamise ja vältimise abinõudele lisaks esitada täiendavaid nõudeid (KeÜS § 53 lg 1) ega pea keelduma loa andmisest, kui taotluses näidatud abinõud ei ole piisavad.

1.5.4 KeÜS § 42 lg 1 p-ga 10 nõutakse keskkonnaloa taotluses muude keskkonnariski suurust mõjutavate andmete esitamist. Selliste asjaolude õigusaktis loetlemine ei ole ammendavalt võimalik ning keskkonnahäiringu suurus võib sõltuda ka muudest asjaoludest peale asukoha, selle keskkonnaseisundi ja kavandatud tegevuse ning tehnoloogia. Oluline on kõigi keskkonnariski suurust mõjutavate asjaolude kohta teabe saamine.

1.5.5 KeÜS § 42 lg 1 p-ga 11 pannakse loa taotlejale kohustus näidata ära abinõud, mis keskkonnariski vähendamiseks tarvitusele võetakse. Sellisteks abinõudeks on näiteks välise abi kasutamine, mõne keskkonnaelemendi ulatuslikum kaitse jms. Nende meetmete rakendamise kohustus on loa omajal tulenevalt KeÜS §-dest 14 ja 16.

1.5.6 KeÜS § 42 lg 1 p 12 näeb ette keskkonnaseire kava ja keskkonnaseireks kasutatavate seadmete kohta andmete esitamise kohustuse keskkonnaloa taotluses. Taotluses tuleb näidata, kas seiret teostab loa taotleja ise, mõni teine isik temaga kokkuleppel või haldusorgan ning see, millisel viisil, sh milliste seadmetega see aset leiab. Keskkonnakomplekslubade andmisel näeb THS § 47 omaseirele (THS § 24) ette täpsemad nõuded, keskkonnaloa andmisel saavad sellised nõuded tuleneda keskkonnaõiguse eriosast.

1.5.7 KeÜS § 42 lg 1 p 13 vastab HMS § 14 lg 3 p-le 4, samas kui KeÜS § 42 lg 1 p 14 vastab HMS § 14 lg 3 p-le 3.

1.5.8 Keskkonnaseadustiku eriosas võib kehtestada loataotlusele täiendavaid nõudeid keskkonnaõiguse valdkonda puudutavate tingimuste paremaks täitmiseks (KeÜS § 42 lg 1 p 15). Täiendavaid tehnilisi andmeid, mis täpsustavad seadusega nõutavat, saab nõuda ka KeÜS § 42 lg-s 7 nimetatud määruses.

2. KeÜS § 42 lg 2 selgitab, et kõigi keskkonnaloa taotluste puhul ei pruugi lõikes 1 nimetatud andmete esitamine olla nõutav. Sellised erandid tulenevad teistest keskkonnaõigust reguleerivatest seadustest. Lõike 2 tähendus on seega selgitav ning taotluse nõuetele vastavuse kontrollimiseks tuleb seetõttu hinnata, kas kavandatava tegevusala valdkonda reguleerivas seaduses on tehtud lõike 1 suhtes erandeid. Taotluse sisu täpsed nõuded peaksid olema selgelt väljendatud ka lõike 7 alusel antud määrus(t)es.

3. KeÜS § 42 lg-s 3 nimetatud dokumendid on taotluse lisad, mille puudumisel ei ole taotlus nõuetekohane. Mõne lisa puudumisel tuleb taotluse esitajale anda tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks.

3.1 Tegevuse asukoha plaan peaks olema kinnisasja või piirkonna kaart, milleks võib üldjuhul olla Maa-ameti kaardiserveri väljavõte vms. Asukoha plaan ilmestab kavandatavat tegevust ja seda ümbritsevat keskkonda. Sama nõue on esitatud kompleksloa taotlusele (THS § 28 lg 3 ja § 41 lg 2 p 4). Käitise asendiplaan kirjeldab tegevuse asukohas kavandatava käitise visuaalset paiknemist, võimaldades hinnata ka selle mõjusid keskkonnaelementidele. Käitise asendiplaaniks ei pea tingimata olema ehitusprojekt – juba olemasolevasse ehitisse käitise rajamise korral võib selle asendiplaaniks sobida ka ehitise asukohta näitav kaart.

3.2 Tõendid käitise asukohas tegevuse lubamise kohta võivad olla omandiõigust, hoonestusõigust, kasutusvaldust või mõnda muud reaalservituuti tõendavad dokumendid. Samuti võivad tõenditeks olla dokumendid, mis väljendavad võlaõiguslikku kokkulepet (nt rendileping). Keskkonnavalda andja peab hindama sellise tõendi usaldusväärsust ja kahtluse korral välja selgitama, kas selline tsiviilõiguslik leping kehtib (seejuures pole loa andjal alust peatada menetlust kuni tsiviilõigusliku asjaolu tuvastamiseni kohtus) ning dokumendi puudumisel andma taotluse esitajale tähtaja vajaliku dokumendi esitamiseks. Tõendist peab nähtuma, et loa taotlejal ei ole tsiviilõiguslikku takistust tegevuse kavandatud asukohas tegutsemiseks. Lepingu kehtivusega seotud kahtluse korral saab loa andja koguda asjakohaseid tõendeid, et ise lepingu kehtivus tuvastada. Kui taotlusele lisatud dokumendid nõuetele ei vasta, kinnisasja kasutamise õigust ei tõenda ning taotluse esitaja taotluse puudusi ei kõrvalda, tuleb taotlus jätta läbi vaatamata või rahuldamata KeÜS § 52 lg 1 p 2 alusel.

3.3 KeÜS § 42 lg 3 p 3 võimaldab nõuda keskkonnaministri määrusega täiendavate tõendite esitamist. Sellised lisadokumendid võib ette näha mh mõnes konkreetses valdkonnas kavandatavaks või teatud liiki keskkonnahäiringut põhjustada võivaks tegevuseks loa taotlemisel. Nõuded taotlusele peavad vastama keskkonna kõrgetasemelise kaitse eesmärkidele ega tohi olla taotluse esitaja jaoks ebaproportsionaalselt koormavad.

4. Taotleja poolt riigilõivu tasumine on ette nähtud RLS-ga. Riigilõivu tasumise eesmärk on ühtaegu nii fiskaalne kui ka lähtuv KeÜS §-s 12 sätestatud „saastaja maksab” põhimõttest. Riigilõiv peab katma kulutused, mida haldusorgan kannab vajalike tõendite kogumiseks, ekspertarvamuste saamiseks ning puudutatud isikute ja avalikkuse kaasamiseks. Kui seadusega on ette nähtud mõne loamenetluses tekkiva kulu täiendav kandmine taotleja poolt (nt sarnaselt THS § 33 lg-le 4, § 34 lg-le 3 ja § 37 lg-le 3), lisanduvad need kulud riigilõivule. KeHJS § 8 lg 2 näeb ette ka keskkonnamõju hindamisega seotud kulude kandmise taotleja poolt, kuid need kulud riigilõivus ei sisaldu.

5. KeÜS § 42 lg-s 5 on sätestatud keeld mitte jagada keskkonnavalda taotlust tegevuste kaupa osadeks, et tagada keskkonnahäiringute terviklik hindamine ja avalikkuse parem arusaam. Erinevate tegevuste all mõistetakse sättes ühtaegu nii

tegevusi, lähtuvalt nende eesmärgist (nt tootmisprotsessi erinevad etapid) kui ka nende mõjust keskkonnale (nt tahkete osakeste välisõhku paiskamine ja põhjavee suures koguses ammutamine). Arvestades KeÜS § 42 lg 1 punkti 6, tuleb taotluses lühidalt kirjeldada ka tegevuse neid osi, mis keskkonnahäiringuid ei põhjusta, et hinnata tegevuse otstarbekust ja kaaluda taotleja ning keskkonnakaitse huvi.

6. KeÜS § 42 lõike 6 eesmärk kattub KeÜS § 41 lg 4 eesmärgiga. Kui samas asukohas või käitises toimuvateks tegevusteks oleks võimalik esitada keskkonnaloa taotlusi eraldi, tooks see kaasa nii menetluse venimise ja menetlustoimingute põhjendamatu kordamise vajaduse kui ka haldusressursi raiskamise ning avalikkuse jaoks võimalike keskkonnahäiringute raskemini tajutavuse. Siin ei ole siiski nõutud taotluse esitamist tehnoloogiliselt seotud tegevuste jaoks ühiselt, kui need paiknevad küll lähestikku, kuid mitte samas asukohas ega käitises. Loa andjale on jäetud sellele taotluse nõudele vastavuse hindamisel diskretsioon otsustamiseks, millisel juhul pidada tegevuste asukohti erinevaks ja millisel mitte, ning millal pidada soovitavaid tegevusi ühes või mitmes erinevas käitises toimuvaks. Kui taotlused ei ole esitatud koos, saab loa andja anda taotlejale tähtaja taotluse puuduste kõrvaldamiseks.

7. KeÜS § 42 lg 7 on volitusnorm. Sellega antakse keskkonnaministrile õigus reguleerida taotlusele esitatavaid nõudeid ja taotluse vormi määrusega. KeÜS § 42 lg 1 p 15 võimaldab sellises määruses kehtestada lisaks seadusega nõutavale ka muid nõudeid. Nii on võimalik nende sätete alusel kehtestada määrusega tehnilised üksikasjad sõltuvalt taotluses näidatud kavandatavast tegevusest ja sellega kaasnevatest võimalikest häiringutest. Taotlusele kindla vormi ettenägemine on keskkonnakaitse lubade puhul tavapärane (vt nt THS § 28 lg 6, JäätS § 86, MaaPS § 13 lg 5 ja § 27 lg 5).

7.1 Taotluse vormi kehtestamisel tuleks lähtuda põhimõttest, et taotluse esitaja ei pea täitma neid taotluse osasid (vorme), mis puudutavad tegevust, mida ei kavandata (nt kui loa taotleja ei kavanda maavara kaevandamist, ei pea ta täitma taotluse vormi vastavat osa). Ka lootaotluse lisad kuuluvad lootaotlusele ning määruse kehtestamist lubavas volitusnormis puudub vajadus nende nimetamise järele.

8. KeÜS § 42 ei reguleeri puudustega loa taotluse esitamise tagajärgi. Taotluse nõuetekohasuse hindamine toimub HMS § 15 kohaselt. Keskkonnaloa andja peab taotluse nõuetele vastavuse või puuduste olemasolu kindlaks tegema esimesel võimalusel (HMS § 15 lg 2). Puuduste tuvastamiseks, neile tähelepanu juhtimiseks ja nende kõrvaldamiseks kuluvat aega ei arvata keskkonnaloa andmise tähtaja hulka (vt KeÜS § 49 kommentaar 1.5). Kohustus puudused esimesel võimalusel välja selgitada nõuab, et haldusorgan peab püüdma kõik taotluse puudused tuvastada kiiresti ja ei saa jätta menetlust seisma esimese puuduse ilmnemisel kuni selle kõrvaldamiseni, vaid peab välja selgitama kõigi taotluses esinevate puuduste olemasolu. Kui keskkonnaloa taotluse esitajale antakse tähtaeg mõne puuduse kõrvaldamiseks, ent edasises menetluses leiab haldusorgan, et taotlus ei vasta veel mõnele KeÜS §-st 42 või eriseadusest tulenevale nõudele, tuleb taotluse edasiste puuduste kõrvaldamiseks anda uus tähtaeg. Menetluse sellisel viisil venima jäämise korral ei tegutse keskkonnaloa andja HMS § 15 lg 2 nõudeid järgides.

§ 43. KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSE ARVAMUS

(1) Keskkonnaloa andja edastab keskkonnaloa taotluse viivitamata pärast selle nõuetele vastavuse kindlakstegemist kavandatava tegevuse asukohta järgsele kohaliku omavalitsuse üksusele temalt arvamuse saamiseks.

(2) Kohaliku omavalitsuse üksus esitab kirjaliku arvamuse keskkonnaloa taotluse kohta ühe kuu jooksul taotluse saamisest arvates. Arvamuse esitamine ei piira kohaliku omavalitsuse üksuse õigust esitada edasise menetluse käigus täiendavaid seisukohti.

(3) Kui keskkonnaloa andmise otsustamiseks viiakse läbi kavandatud tegevuse keskkonnamõju hindamise menetlus, annab kohaliku omavalitsuse üksus arvamuse 21 päeva jooksul kavandatava tegevuse kohta koostatud ja heakskiidetud keskkonnamõju hindamise aruande kättesaamisest arvates.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

1. Kohaliku omavalitsuse arvamust peetakse keskkonnaloa andmise menetluses oluliseks seetõttu, et kohaliku omavalitsusüksuse pädevuses on KOKS § 6 lg 1 kohaselt ruumiline planeerimine omavalitsusüksuse territooriumil ning KOKS § 2 lg 1 ja § 3 p 1 kohaselt kohaliku elu küsimuste otsustamine. Riigikohtu halduskolleegium selgitas asjas nr 3-3-1-38-10, et MaaPS alusel geoloogilise uuringu loa menetluses antud kohaliku omavalitsuse seisukohti ei saa loa andja ega ka Vabariigi Valitsus ümber hinnata, sh hinnata nende õiguspärasust (RKHKm 10.06.2010, 3-3-1-38-10, p 17). Seega on ainult kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik hinnata keskkonnaloa alusel kavandatava tegevuse sobivust sellesse asukohta ning selle mõju kohalikule elukorraldusele.

1.1 KeÜS § 43 ei näe ette omavalitsusüksuse arvamuse siduvust. Lähtuda tuleb HMS §-s 16 toodud mõistekasutusest, mille kohaselt ei ole omavalitsusüksuse arvamus menetlust läbiviivale organile (st loa andjale) siduv ning kui omavalitsusüksus leiab, et loa andmine ei ole kooskõlas kohaliku elukorraldusega või kavandatava ruumilise planeeringuga, on loa andjal, eeldusel, et loa andmine pole

vastuolus kehtivate planeeringutega ja ei riku teiste isikute õigusi ega kohaliku omavalitsuse garantiid, ikkagi võimalik keskkonnaluba anda. Kohaliku omavalitsuse arvamusest võivad nähtuda nii loa andmise õiguspärasuse seisukohalt olulised asjaolud kui ka asjaolud, mis piiravad keskkonnaloa andja kaalutlusruumi. Sõltumata sellest, kas keskkonnaloa andmisel järgitakse kohaliku omavalitsuse arvamust või mitte, tuleb loa andjal loa andmise otsustamisel omavalitsusüksuse ettepanekuid kaaluda ning nendega mitteametlikult arvestada sarnaselt halduseväliste isikute arvamustega. Arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse ainupädevust otsustada kohaliku elu küsimuste üle, ei saa keskkonnaloa andja kohaliku omavalitsuse arvamuses toodud seisukohti loaga kavandatud tegevuse kooskõla kohta kohaliku eluga ümber hinnata. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on selgitanud seoses geoloogilise uuringu loa menetlust reguleerivate normidega, et arvestades intensiivset sekkumist kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse, peab Vabariigi Valitsus loa andmiseks nõusolekut andes kaaluma, millised on need üleriigilised sotsiaalsed, keskkonnanõu- või majandushuvid, mis tingivad vajaduse väljastada luba just konkreetse omavalitsusüksuse territooriumi kohta (RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09, p 33). Sarnaselt peab ka keskkonnaloa andmisel kohaliku omavalitsuse seisukohtadega arvestamata jätmise korral nähtuma, millised on need olulised seadusest tulenevad kaalutlused, mis õigustavad loa andmist ning miks loa andja leiab, et omavalitsusüksuse arvamusest ei nähtu asjaolusid, mis KeÜS § 52 alusel õigustaksid loa andmisest keeldumist. Kuigi kohaliku elu korraldamisel on omavalitsusüksuse seisukoht määrav, võib loa andja muudele kaalukatele huvidele tuginedes omavalitsusüksuse vastuseisust hoolimata keskkonnaloa anda, kui muud (nt üleriigilised) huvid on kaalukamad.

1.2 Kohaliku omavalitsuse üksuse arvamuses tuleks välja tuua need kaalutlused, mis õigustavad loa andmist või selle andmisest keeldumist. Seejuures peaks omavalitsusüksus silmas pidama, et loa andmisest saab keelduda vaid seaduses sätestatud alustel ning argumendid, mis õigustavad keskkonnaloa andmata jätmist, tuleks võimalusel soovitatavalt siduda asjakohase õigusliku alusega. Kuna keskkonnaloa andjal on loa andmisel kaalutlusruum, võib kohalik omavalitsusüksus oma arvamuses esitada asjaolusid siiski laiemalt, et asjassepuutuvaid küsimusi oleks võimalik piisava selgusega arvesse võtta. Omavalitsusüksuse esile toodud asjaolud võivad omada tähtsust ka loa kõrvaltingimuste määramisel. Kohaliku

omavalitsusüksuse arvamusel võib ilmneda tulevikus paikkonda kavandatav edasisi keskkonnahäiringuid kaasa toov tegevus või vajadus selliste tegevuste järele, mõjude ulatus paikkonna elukeskkonnale, aga ka nt muinsuskaitsele või muudele objektidele juurdepääsu võimalus, asukoha kasutamise otstarve paikkonna elanike poolt (ainus ujumiskoht, laialt kasutatav murakaraba vms) või muud, peamiselt keskkonnakaitsele eriteadmisi mittevajavad asjaolud.

2. KeÜS § 43 eesmärk on kaasata kohaliku omavalitsuse üksus, kelle territooriumil keskkonnanõu alusel toimuv tegevus aset hakkab leidma, keskkonnanõu andmise menetlusse võimalikult varajases staadiumis – ajal, mil loa andmiseks pädeval haldusorganil endal pole veel esialgsetki otsust loa andmise või selle tingimuste kohta tehtud. Samas menetlusstaadiumis tuleb KeÜS § 45 või § 46 lg 1 alusel menetlusse kaasata puudutatud isikud ja § 47 lg 1 alusel avalikkus.

2.1 KeÜS § 43 ei näe ette loataotluses näidatud asukohaga piirnevate omavalitsusüksuste kaasamist isegi juhul, kui kavandatava tegevuskoha kinnistu piirneb teise omavalitsusüksusega või käitise mõjud ulatuvad naaberomavalitsusüksuse territooriumile. Mõlemal nimetatud juhul tuleks sellised omavalitsused siiski menetlusse kaasata head menetlustava järgides või avatud menetluse kaudu neile arvamusel andmiseks KeÜS §-s 48 ja HMS §-s 49 sätestatud viisil võimalust andes. See on eriti oluline, kui suuremat mõju avaldav käitis on planeeritud tiheasustuse (nt linna) lähedale.

2.2 Kui kavandatav tegevuskoht asub mitme kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil, tuleb menetlusse kaasata kõik asukohajärgsed omavalitsusüksused. Kui käitis asub avamerel, väljaspool kohalike omavalitsusüksuste piire (nt avalikku veekogusse püstitatud, kaldaga püsivalt ühendamata ehitises), siis KeÜS § 43 alusel arvamusel ei küsita, ent lähipiirkonna omavalitsusüksuste ärakuulamine peaks leidma aset KeÜS §-de 46 ja 47 alusel.

2.3 Loa taotlejal on võimalik küsida kohaliku omavalitsusüksuse arvamusel ka enne loa andjale taotluse esitamist kooskõlas HMS § 16 lg-ga 1. Sellisel juhul peab loa taotleja esitama kohaliku omavalitsuse üksusele kogu keskkonnanõu taotluse koos selle juurde kuuluvate dokumentidega ning täiendavalt ei pea ta arvamusel saamiseks enam taotlust esitama. Küll aga tuleb taotlus edastada kohalikule

omavalitsusele viimase veebilehel avaldamiseks. Omavalitsusüksusele jääb sellisel juhul alles võimalus esitada täiendav arvamus.

2.4 Sama sisuga regulatsioon on ette nähtud komplekslubade menetluses (THS § 31). Omavalitsusüksuse arvamuse küsimine on kehtivas õiguses nõutav ka saasteloa ja jäätmeloa andmisel. Vee erikasutuse puhul tuleb loa taotlejal küsida omavalitsusüksuse arvamust enne taotluse esitamist ise.

3. Omavalitsusüksuse arvamuse andmiseks on sätestatud ühetaoline tähtaeg, sõltumata taotluse sisust ja kavandatud tegevustest. Ühekuuline tähtaeg võimaldab saada omavalitsusüksuse arvamuse piisavalt kiiresti, et loa andjal oleks võimalik kaaluda selles esitatud väidete põhjendatust ning avalikkusel menetluse hilisemas etapis kergemini, omavalitsusüksuse põhjendustele tuginedes kaasa rääkida. Mõistagi on sõltuvalt taotluse sisust võimalik seadusega erandite tegemine ja omavalitsusüksustele lühema või pikema tähtaja andmine. Seda tuleks eelistada juhtudel, kui loa andmise tähtaeg erineb KeÜS §-s 49 näidatust. Pikema tähtaja andmine on põhjendatud ka juhtudel, kus keskkonnanaloo mõjud on suured ning omavalitsusüksuse huvi kaasa rääkida suur. Pikem tähtaeg võimaldab arvamuse kujundamist volikogu poolt ka neis omavalitsusüksustes, kus volikogu istungid toimuvad vaid korra kuus. Loamenetluse kiiruse huvides ei ole selliste erandite tegemine õigustatud väga laialdaselt.

3.1 HMS § 33 lg-st 5 tulenevalt ei ole menetlustähtaja pikendamine loa andja poolt võimalik, kuna tähtaeg on määratud seadusega. HMS §-s 34 sätestatud tähtaja ennistamise võimalust keskkonnanaloo andmisel ei ole vaja kasutada, sest omavalitsusüksusele jääb kuni loa andmiseni või selle andmisest keeldumiseni võimalus kaasa rääkida. Seetõttu jääb ära vajadus näidata mõjuvaid põhjuseid tähtaja ennistamiseks ning nende piisavust menetluse läbiviijal ka kaaluda.

3.2 Kui omavalitsusüksus ettenähtud tähtaja jooksul oma arvamust ei esita, võib taotluse HMS § 16 lg 2 teise lause kohaselt lahendada ilma tema arvamuseta. Kui tähtaegselt arvamust ei esitatud, tuleb omavalitsusüksusele jätta alles võimalus esitada esmakordselt seisukohti menetluse hilisemas faasis, kuigi KeÜS § 43 lg 2 kasutab terminit *täiendavad seisukohad*. Menetluse hilisemas etapis õigustab

omavalitsuse kaasarääkimise võimalust vajadus loa andmise otsustamise ajaks kõik olulised asjaolud välja selgitada.

3.3 Täiendavad seisukohad tuleb esitada hiljemalt tähtajal, mis on antud avalikkusele seisukohtade esitamiseks. Kohaliku omavalitsuse seisukohtade hilisema esitamise korral tekiks olukord, kus loa andja peaks mis tahes ajal laekunud omavalitsusüksuse seisukohti hindama ja loa tingimusi kaaluma hakkama. See võiks kaasa tuua loa andmise tähtaja ületamise.

4. 30-päevase tähtajaga võrreldes pikem tähtaeg (tähtaeg loataotluse saamisest kuni KMH aruande heakskiitmiseni pluss 21 päeva) lõikes 3 on ette nähtud eesmärgiga anda võimalus omavalitsusüksusele põhjendatud arvamuse esitamiseks. KMH läbiviimise korral on üldine loa andmise tähtaeg pikem (KeÜS § 57 lg 3) ning seetõttu puudub ka kiirem vajadus arvamuse saamise järele. Pikendatud tähtaja korral on omavalitsusüksusel võimalik tugineda arvamuse andmisel KMH aruandele ning esitada seeläbi otsustamise jaoks olulisi ja sisukamaid argumente. Nimetatud aruanne tuleb edastada KeHJS § 23 alusel ka omavalitsusüksusele, kelle arvamust küsiti. Omavalitsusüksused on KMH menetluses menetlusosalised, kelle seisukohad tuleb ära kuulata ka KMH aruande koostamisel (KeHJS § 16 lg 3 p 1).

§ 44. AVATUD MENETLUS

Keskkonnanaloo taotlus vaadatakse läbi avatud menetluses, välja arvatud seadusega sätestatud juhul.

1. Haldusmenetluses suhtlevad omavahel tavaliselt ühelt poolt haldusorgan ning teiselt poolt haldusorgani tegevuse adressaat, kelleks võib olla näiteks haldusakti (nt mõne loa) taotleja või ka isik, kelle suhtes haldusorgan teostab järelevalvet. Lisaks võib olla veel teisi menetlusosalisi (nt mõni kooskõlastust andev organ), kuid menetlusosaliste arv on eelduslikult siiski piiratud (üldiste puudutatud isikute kaasamise reeglite osas vt KeÜS § 45 kommentaari p 1).

2. Seevastu keskkonnalubade puhul on juba üsna pikka aega kasutatud reeglina menetlusviisi, mida nimetatakse õigusterminina *avatud menetluseks* või praktikas mõnikord ka *avalikuks menetluseks*. Selline korraldus tuleneb erinevatest valdkondlikest seadustest koostoimes HMS-ga. Tegemist on menetlusliigiga, mis sisaldab endas erinevaid menetlustappe tavapärase menetlusega võrreldes suurema hulga isikute teavitamiseks ning otsustusprotsessi kaasamiseks, et anda neile võimalus haldusakti (keskkonnanaloo) andmise menetluses kaasa rääkida. Ehkki teoreetiliselt võib olla vaieldav, kas avatud menetluses osalemiseks peab isik ära näitama ka omapoolse huvi olemasolu, ei ole praktikas seda üldjuhul varemgi nõutud ning osaleda on saanud iga soovija.

3. Kuigi huvitatud isikuid saaks põhimõtteliselt kaasata ka neid eraldi teavitades, on haldusorganil sageli keeruline asjast huvitatud isikute ringi välja selgitada, eriti kui konkreetne otsus võib puudutada suurt hulka isikuid. Sellisel juhul on õigustatud rakendada kindlaid avalikkuse kaasamiseks mõeldud protseduure, et vajalik info jõuaks huvitatud isikuteni ning neil oleks tagatud võimalus oma seisukohti avaldada. Sellised avalikkuse kaasamiseks mõeldud menetlustapid moodustavadki kokku avatud menetluse.

4. Põhjuseid, miks keskkonnalubade puhul on õigustatud suurema ringi isikute kaasamine ja avatud menetluse kohaldamine, on mitmeid (vt selles osas KeÜS § 28 kommentaari). Keskkonnaküsimused on sageli keerulised ja inimtegevus võib

keskkonna kaudu mõjutada väga erinevaid keskkonnaväärtusi, aga ka isikute muid huve. Kaasatud isikutelt oodatakse informatsiooni ja ettepanekuid, mis võimaldaks keskkonnavalda andmisel arvestada võimalikult laia probleemide ringiga, et teha õige ja võimalikult hea kvaliteediga otsus ning seda nii tõhusama keskkonnakaitse kui ka võimalike puudutatud isikute huvide kaitse aspektist.

5. KeÜS jätkab senist keskkonnavalda avatud menetluse traditsiooni ning erinevates sätetes on püütud kindlaks määrata võimalikult täpsed reeglid just keskkonnavalda väljaandmise iseärasusi ning avalikkuse võimalikult tõhusa kaasatuse eesmärki silmas pidades. Nii ongi sätestatud, et keskkonnavalda taotluse menetlus on üldreeglina avatud menetlus ning erand sellest reeglist tuleb sätestada seadusega. Seejuures on KeÜS § 44 tihedalt seotud HMS § 46 lõikega 1, mille järgi kohaldatakse avatud menetluse norme valdavalt siis, kui seda näeb ette eriseadus. KeÜS § 44 näol ongi tegemist HMS § 46 lõikes 1 nimetatud „seaduses sätestatud juhtumiga”, mis tähendab, et keskkonnaseadustiku eriosa seadustes puudub vajadus täiendavalt viidata keskkonnavalda menetluses avatud menetluse normide kohaldamisele.

6. Keskkonnaseadustiku eriosa seadustes võib KeÜS §-st 44 lähtudes sätestada vajaduse korral erandlikud juhtumid, mil keskkonnavalda menetlusele ei kohaldata avatud menetluse sätteid – näiteks loetleda seaduses tegevused, milleks võib keskkonnavalda anda ilma avatud menetluseta. Eeskätt tuleb see kõne alla siis, kui keskkonnavalda antakse tegevuseks, millest lähtuv keskkonnarisk on väike või esineb muu kaalukas (nt ajalise aspektiga seotud) põhjus aeganõudvama menetluse ärajätmiseks. Üldjuhul tuleb keskkonnavalda andmisel siiski läbi viia avatud menetlus.

7. Silmas tuleb pidada, et ka juhul, kui eriseadus võimaldab taotlust menetleda tavalise haldusmenetluse korras, on haldusorganil võimalik konkreetsel juhtumil ikkagi taotlus läbi vaadata avatud menetluses. KeÜS §-s 44 tehtav viide avatud menetlusele tähendab ühtlasi, et keskkonnavalda menetlusele saab lisaks KeÜS-le ja keskkonnaseadustiku eriosa vastavale seadusele rakendada ka haldusmenetluse seaduse 3. peatükki (HMS §-d 46–50). Tulenevalt HMS § 46 lg 1 teisest lausest võib avatud menetlust kohaldada ka juhtumil, mil seadus avatud menetluse kohaldamist ette ei näe, kuid see on vajalik asja lahendamiseks ega kahjusta oluliselt menetlusosaliste huve. Selleks peab haldusorgan kaaluma erinevaid asjaolusid ja

langetama üksikjuhtumi eripära arvestava kaalutusotsuse. Senisest vähesest kohtupraktikast nähtub, et avatud menetluse kohaldamise poolt või vastu otsustamisel tuleb lähtuda sellest, kas avatud menetlus kui menetlusviis annab otsusetegemisele olulist lisaväärtust ja tõstab otsustuse sisulist kvaliteeti. Kohus on välistanud pelgalt avalikkuse suure huvi kui avatud menetluse kohaldamise peamise ajendi ja pidanud vastavat põhjendust menetlusviisi üle otsustamisel ebapiisavaks (RKHKo 30.09.2008, 3-3-1-52-08, p 11).

8. Seejuures tuleb eristada haldusorgani kaalutusotsust eriseadusega n-ö tavamenetlusse suunatud taotlusele avatud menetluse normide kohaldamise kohta ja HMS § 46 lg 3 alusel ilmselgelt põhjendamatu taotluse avatud menetluseta rahuldamata jätmist. Kui esimesel juhul tuleb haldusorganil otsustada eri menetlusviiside eeliste ja puuduste üle lähtuvalt juhtumi asjaoludest, siis HMS § 46 lg 3 võimaldab pikema arutluse ja avatud menetluseta jätta rahuldamata taotluse, millele tuleks avatud menetlust kohaldada, kuid mille rahuldamine oleks konkreetsel ajahetkel sisuliselt mõeldamatu (näiteks Natura 2000 võrgustiku ala kaevanduseks muutmine).

9. Juba antud keskkonnaloa muutmise ja kehtetuks tunnistamise menetluse liigi osas vaata vastavalt KeÜS § 59 lõike 4 ja 5 ning KeÜS § 62 lõike 4 kommentaare.

§ 45. MENETLUSOSALISTE KAASAMINE AVATUD MENETLUSE MITTEKOHALDAMISEL

Kui avatud menetlust läbi ei viida, teatab keskkonnaloa andja taotluse saamisest viivitamata pärast nõuetekohase keskkonnaloa taotluse saamist või keskkonnaloa muutmise menetluse alustamist isikule, kelle õigusi keskkonnaloa andmisega või selle andmisest keeldumisega võidakse ilmselt rikkuda või kohustusi puudutada.

1. Kuigi üldjuhul toimub keskkonnaloa väljaandmise menetlus avatud menetlusena (vt KeÜS § 44 kommentaare), ei ole välistatud juhtumid, mil avatud menetlus siiski kohustuslik ei ole. Sellist võimalust tuleb kontrollida eriseadusest. Antud paragrahvi praktiline tähtsus sõltub sellest, millistel juhtudel ja kui ulatuslikult näevad keskkonnaseadustiku eriosa seadused ette võimaluse jätta avatud menetlus läbi viimata. Näiteks teatud kiirgustegevuste puhul ei ole kiirgustegevusloa väljaandmisele ette nähtud avatud menetluse kohaldamist, samuti võib ajutise vee erikasutusloa andmise korral piirduda üksnes loa andmise otsuse avaliku teatavakstegemisega.

2. Kui avatud menetlust ehk tavapärase menetlusega võrreldes laiemas ringis isikute kaasamiseks mõeldud menetlust läbi ei viida ja selle menetlusliigi detailsemad erireeglid ei kohaldu, peavad menetlusnormid siiski tagama, et konkreetsed isikud, keda keskkonnaloa järgne tegevus võib vahetumalt puudutada, saaksid menetlusest informeeritud ning neil oleks võimalik menetluses oma arvamust avaldada.

3. Isikute kaasamine on ette nähtud juba üldiste haldusmenetluse reeglitega. HMS § 11 lg 1 p 3 järgi on haldusmenetluses menetlusosaliseks ka isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (kolmas isik). Samuti võib haldusorgan oma kaalutusõiguse alusel menetlusosalisena kaasata muid isikuid ja organeid, kelle huve haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (HMS § 11 lg 2). Selliste isikute kaasamine ja ärakuulamine (HMS § 40) on seega juba HMS-st tulenevate üldiste haldusmenetluse nõuete kohaselt vajalik, sõltumata sellest, kas menetlus viiakse läbi avatud menetlusena. Kui HMS §-s 11 nimetatud isikuid esineb,

näiteks puudutab keskkonnaluba selgelt kellegi konkreetse isiku õigusi, tuleb see konkreetne isik menetlusse kaasata.

4. HMS § 35 lg-s 2 on sätestatud, et haldusorgan teatab menetlusosalistele haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks taotluse esitamisest. Selle sätte peegelduseks ja erisätteks keskkonnaloa menetluse jaoks ongi KeÜS § 45, mis täpsustab, et teatada tuleb viivitamata pärast nõuetekohase keskkonnaloa taotluse saamist või keskkonnaloa muutmise menetluse alustamist.

5. Selleks, et isikute kaasamine oleks efektiivne ega põhjustaks ülemäärast halduskoormust, on nõutav teavitamine pärast seda, kui on saadud nõuetekohane taotlus. Ilmselgete puudustega taotlusest ei pea teavitama ning selles tuleks eelnevalt puudused kõrvaldada (HMS § 15 lg 2). Seda ei tuleks mõista aga nii, et teavitamine peaks aset leidma alles siis, kui haldusorgan ei soovi enam üldse midagi sisuliselt täpsustada, sest see saab selguda üksnes menetluse lõpuks. Isiku teavitamine peab toimuma siiski menetluse algusfaasis, kui taotlus vastab olulises osas nõuetele ja haldusorgan hakkab ka ise taotlust sisuliselt menetlema.

6. Teavitada tuleb isikuid, kelle õigusi keskkonnaloa andmisega või selle andmisest keeldumisega võidakse ilmselt rikkuda või kelle kohustusi puudutada. Keskkonnalubade andmisele kohaldatakse üldjuhul avatud menetlust ning selle võib ära jätta üksnes seaduses sätestatud piiratud juhtudel, mis peavad olema keskkonnaseadustiku eriosas selgelt ette nähtud. Üldiselt võiks avatud menetluse ärajätmine tulla kõne alla ainult juhtumitel, kus keskkonnaoht on marginaalne või kolmandate isikute arvestatava mõjutamise võimalus väike. Seega ei saa eelduslikult olla ka kuigi suurt hulka isikuid, keda sellises olukorras keskkonnaloa väljaandmine võiks mõjutada. Vastasel juhul peaks läbi viima juba avatud menetluse. Seetõttu ei nõuta haldusorganilt sellises olukorras puudutatud isikute ringi laia tõlgendamist, vaid teavitamisele kuuluvad isikud, kelle puhul on õiguste võimalik rikkumine või kohustuste puudutamine ilmne.

7. Avatud menetluse ärajätmine võib keskkonnaseadustiku eriosas olla sätestatud ka juhtudeks, kui mõnda keskkonnaluba eeldavat tegevust on vaja alustada kiiresti, et vältida suuremat kahju või avalike huvide kahjustamist. Üldiste haldusmenetluse reeglite järgi on sellistel juhtudel võimalik jätta menetlusosalised üldse ära kuulamata

(HMS § 40 lg 3 p 1). Kui aga haldusorganile on tuvastatavad keskkonnaloast intensiivselt puudutatud isikud, siis tuleks neid KeÜS § 45 kohaselt võimalusel vähemalt teavitada isegi juhul, kui nende ärakuulamine ajapuudusel enam võimalik ei ole. Kui aga ka teavitamine ei ole enne kiireloomulise loa väljastamist mõistlikult võimalik, saab isik teabe keskkonnaloa andmise kohta juba keskkonnaloa teatavakstegemise kaudu (vt KeÜS § 58 kommentaari).

8. Erinevalt avatud menetluses rakenduvast korrast ei ole KeÜS § 45 järgi isikute teavitamise vormi osas otseselt nõutav mingi formaalse ja konkreetse sisuga teate isikule kättetoimetamine. Teate sisu ei pea olema tingimata esitatud sellise detailsusega, nagu see on nõutav avatud menetluse korral (KeÜS § 47 lg 1), kuid see peab siiski täitma eesmärgi anda isikule piisavat infot, et otsustada ettepanekute ja vastuväidete esitamise vajaduse üle. Arvestades, et KeÜS § 47 lõikes 1 sätestatule vastav teade peaks katma kõik olulised aspektid ning seda kasutatakse ka avatud menetluses ilmselt puudutatud isikute teavitamisel (KeÜS § 46 lg 3), on üldjuhul soovitatav sellest loetelust siiski lähtuda.

9. Teavitamiseks piisab informatsiooni teatavakstegemisest haldusorgani poolt valitud vabas vormis (HMS § 25 lg 3). Vaidluste vältimiseks on siiski soovitatav, et selline teavitamine oleks menetluses fikseeritud. Samas ei ole muidugi keelatud ka sellise teate edastamine näiteks juba avatud menetluses rakenduva KeÜS § 46 eeskujul ja HMS §-des 25–32 sätestatud üldiste kättetoimetamise reeglite järgi.

10. Kui avatud menetluse puhul tuleneb isikute kaasamise detailsem regulatsioon juba vastavatest erireeglitest, siis avatud menetluse mittekohaldamise juhuks ei ole KeÜS-s lisaks erisätteid ette nähtud. See tähendab, et tuleb järgida HMS üldisi haldusmenetluse nõudeid. Ühe näitena võib mainida, et HMS § 40 lg 1 kohaselt peab haldusorgan enne haldusakti andmist andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Kui avatud menetlusele omaseid protseduure (nt avalik väljapanek) ei ole, siis tuleb ärakuulamisõigus isikule eraldi tagada. Selleks, et isiku menetlusest informeerimine täidaks maksimaalselt oma eesmärgi, on otstarbekas juba KeÜS § 45 kohasel teatamisel lisada teatele informatsioon arvamuse ja vastuväidete esitamise õiguse ja tingimuste (nt tähtaeg ja adressaat) kohta.

§ 46. KESKKONNALOA ANDMISE MENETLUSEST ILMSELT PUUDUTATUD ISIKUTE TEAVITAMINE AVATUD MENETLUSE KORRAL

(1) Kui keskkonnavalua taotlus vastab õigusaktidega sätestatud nõuetele, siis avatud menetluse korral teavitab loa andja keskkonnavalua taotluse esitamisest viivitamata vastavalt haldusmenetluse seaduse §-dele 25–32 isikut, kelle õigusi keskkonnavalua andmisega või selle andmisest keeldumisega võidakse rikkuda või kelle kohustusi puudutada, sealhulgas:

1) kavandatud tegevuse asukoha kinnisasjaga piirneva kinnisasja omanikku;

2) isikut, kelle valduses olevat kinnisasja kavandatud tegevus mõjutab määral, mis ületab oluliselt tavapärast mõju.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

(2) Muudest menetlusetappidest, välja arvatud käesoleva seaduse §-s 51 sätestatud haldusakti andmisest ja loa andmisest või sellest keeldumisest, sealhulgas keskkonnavalua osalisest kehtestamisest vastavalt käesoleva seaduse §-le 56 või 57, teavitatakse isikuid käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud viisil vaid siis, kui nad avaldavad selleks sõnaselgelt soovi.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud korras teavitamisel tuleb isikutele edastada käesoleva seaduse § 47 lõikes 1 sätestatud teave.

(4) Käesolevat paragrahvi ei kohaldata, kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud isikute arv on suurem kui 100.

1. KeÜS §-s 46 on sätestatud nõuded puudutatud isikute teavitamiseks juhuks, kui keskkonnavalua antakse välja avatud menetluses. Ehkki avatud menetluses tuleb keskkonnavalua andmise menetluse läbiviimisest teavitada avalikkust (vt KeÜS § 47), ei tähenda see võimalust loobuda puudutatud isikute otsesest teavitamisest, kuna nende näol on tegemist menetlusosalistega HMS § 11 lg 1 p 3 tähenduses. Vastavalt HMS § 35 lõikele 2 peab haldusorgan teatama menetlusosalistele haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks taotluse esitamisest.

1.1 Keskkonnaasjade erilise iseloomu tõttu võib puudutatud isikute ring olla keskkonnalubade menetluses laiem kui muud laadi haldusaktide andmise menetluses. Haldusmenetluses on kõik isikud, kelle õigusi või kohustusi haldusakt või toiming võib puudutada, menetlusosaliseks (HMS § 11 lg 1 p 3). Nii võib mõne keskkonnavalua menetluses tekkida olukord, kus menetlusosalisteks osutub suur hulk kavandatava tegevuse mõjupiirkonda jäävaid isikuid, keda üldreegli kohaselt peaks menetlusest otse teavitama. Et mitte panna keskkonnaluba menetlevale haldusorganile puudutatud isikute teavitamisel liigset halduskoormust, on KeÜS §-s 46 ette nähtud erisused HMS regulatsioonist nii selles osas, keda peab kavandatavast tegevusest teavitama kui ka teavitamise etappide osas.

1.2 KeÜS § 46 näeb ette nõuded isikute teavitamiseks keskkonnavalua andmise menetluses seoses taotluse esitamise ja loa eelnõuga. Lisaks tuleb arvestada, et eriseadustest võivad tuleneda isikute teavitamiseks mõnes loamenetluse etapis lisanõuded. Näiteks kui kavandatavale tegevusele viiakse läbi keskkonnamõju hindamine, tuleb loamenetluse raames teavitada isikuid ka KMH algatamisest, KMH programmi ja aruande valmimisest ning KMH aruande heakskiitmisest. Neil juhtudel on KMH menetluses nähtud ette erireeglid teadete saatmise viisi kohta (KeHJS § 12 lg 1).

1.3 KeÜS § 46 adressaadiks on menetlust läbiviiv haldusorgan – keskkonnalubade andmisel on selleks üldjuhul Keskkonnaamet või Keskkonnaministeerium. Luba andev haldusorgan on ära määratud vastavas eriseaduses.

2. KeÜS § 46 lg 1 kohaselt tuleb teavitada isikuid, kelle õigusi keskkonnavalua andmisega võidakse rikkuda või kelle kohustusi puudutada.

2.1 KeÜS § 46 lõike 1 punktides 1 ja 2 on toodud vaid näited, keda tuleks kindlasti selliste isikutena käsitada (kinnisasja omanik ning isik, kelle valduses olevat kinnisasja kavandatav tegevus võib oluliselt mõjutada), ent loetelu ei ole ammendav, kuna puudutatud isikute ring võib olla laiem. Võrdluseks võib tuua halduskohtumenetluses kehtiva reegli, mille kohaselt tuleb massmenetlusse kaasata isikud, kelle õigusi asi puudutab teistest oluliselt intensiivsemalt. Sellisteks isikuteks on eelkõige vaidlustatud haldusakti adressaadid ja isikud, kes on aktiivselt osalenud

haldusmenetluses, millest tekkis haldusasjas lahendatav vaidlus (HKMS § 22 lg 2). Analoogia korras võiksid ka keskkonnavalda andmisel olla kindlasti huvitatud isikuteks isikud, kes on varem kavandatava tegevuse vastu huvi üles näidanud. Haldusorganil tuleb järelikult igal üksikjuhul otsustada, kes on need isikud, kelle õigused ja kohustused võivad otsusest ilmselt puudutatud saada. Isikute õiguseks, mida tuleb puudutatuse hindamisel arvestada, on seejuures ka KeÜS §-s 23 sätestatud õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Niisiis tuleb haldusorganil hinnata, milline isikute ring on keskkonnavalda kavandatava tegevuse eeldusliku mõju arvestades kavandatavast tegevusest mõjutatud selliselt, et nende õigused tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale võivad saada rikutud.

2.2. Puudutatud isikuid tuleb keskkonnavalda andmise menetlusest teavitada pärast seda, kui loataotluse saanud haldusorgan on tuvastanud, et taotlus vastab õigusaktides sätestatud nõuetele (sh, et taotlus on esitatud pädevale haldusorganile, et esitajal oli õigus taotlust esitada jne). Alles pärast taotluse nõuetekohasuse tuvastamist on selge, et taotlust hakatakse sisuliselt menetlema ning on põhjust sellest nii menetlusosalisi kui ka avalikkust teavitada. Kui haldusorgan on taotluse nõuetekohasuse tuvastanud, tuleb teade avaldada viivitamata, st teate avaldamine ei tohi haldusorganist sõltuvatel põhjustel viivitusse jääda.

2.3. Teavitamisel tuleb järgida HMS-s sätestatud nõudeid, millele KeÜS § 46 lg-s 1 on otseselt viidatud (HMS §-d 25–32).

2.4. Isikute teavitamiseks võib kasutada kõiki HMS §-des 26–28 sätestatud viise (üldjuhul kättetoimetamine postiga, elektrooniliselt, haldusorgani poolt), kuid konkreetne teavitamise viis jääb haldusorgani otsustada. Teave tuleb toimetada isikuni sellise infokanali kaudu, mille abil see kõige tõenäolisemalt temani jõuab. Riigikohus on rõhutanud, et tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatud intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult huvitatud isikuteni jõuaks ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid (RHKm 7.05.2003, 3-3-1-31-03, p 26). Hinnangu andmisel selle kohta, millisel hetkel muutub teavitamise kulu ebamõistlikuks, tuleb arvestada ka KeÜS § 28 (osalemisõigus) sätteid ja eesmärke.

Mida olulisem on keskkonnaloa tulemusena tekkida võiv keskkonnahäiring, seda olulisem on tagada puudutatud isikute kaasatus, isegi kui see võib minna kulukaks.

3. KeÜS § 46 näeb üldreeglina ette puudutatud isikute teavitamise üksnes keskkonnaloa andmise taotluse esitamisest, mitte aga järgnevatest menetlusetappidest (nt loa eelnõu avalikustamisest). Selle eesmärgiks on vähendada haldusorgani halduskoormust, et ta ei peaks edastama kogu menetluse kestel teateid isikutele, kes ei ole menetluses osalemisest tegelikult huvitatud. Puudutatud isikud, kes on menetluses osalemisest huvitatud, saavad KeÜS § 46 lg 2 kohaselt sellest haldusorganile teada anda ning haldusorganil tuleb saata neile info ka järgmiste menetlusetappide kohta. Et isikud sellisest võimalusest teadlikud oleksid, on menetlust läbiviival haldusorganil mõistlik taotluse esitamise kohta edastatavas teates märkida, et edasisi teateid edastatakse ainult neile, kes selleks sõnaselgelt soovi avaldavad. Sellise sooviavalduse vormi ei ole KeÜS-s ette kirjutatud, mistõttu võib see olla antud nii suulises (nt telefoni teel) kui ka kirjalikus vormis (nt e-kirjaga).

3.1 Võimalus loobuda puudutatud isikute teavitamisest menetluse järgmistest etappidest ei laiene loa andmise ega sellest keeldumise otsusest teavitamisele. Loa andmisest või selle andmisest keeldumisest tuleb menetlusosalisi teavitada otse sõltumata sellest, kas nad on teate saamiseks soovi avaldanud või mitte. Samuti tuleb näiteks keskkonnamõju hindamise läbiviimise korral lähtuda vastava menetluse erinõuetest, mis võivad ette näha menetlusosaliste kohustusliku ja eranditu teavitamise ka muudest etappidest kui üksnes selle algatamine.

4. KeÜS § 46 lg-s 3 on sätestatud nõuded puudutatud isikutele edastatava teate sisule. Konkreetsete sisunõuetele osas on viidatud KeÜS § 47 lg-le 1, mis reguleerib avalikkusele suunatud teate sisu. Nii puudutatud isikud kui ka avalikkus peavad saama teatest piisavalt informatsiooni, et neil oleks võimalik otsustamises osaleda.

5. Puudutatud isikute teavitamise nõuet keskkonnaloa andmisel avatud menetluses ei ole KeÜS § 46 lõike 4 kohaselt vaja järgida, kui puudutatud isikuid on üle 100. Tegemist on haldusmenetluse üldreeglitest tuleneva halduskoormuse leevendusega. Ka HMS-s endas on teatud juhtudel menetlusosaliste isikliku teavitamise kohustus leevendatud. HMS § 31 lg 1 p 1 kohaselt ei ole vaja dokumenti isiklikult menetlusosalistele kätte toimetada ning selle resolutiivosa võidakse avaldada

ajalehes või väljaandes Ametlikud Teadaanded, kui menetlusosalisi on üle 100. Keskkonnaasjades võib mõne keskkonnaloa andmisel olla puudutatud isikuid väga palju, ent nende kõigi isiklik teavitamine oleks haldusorgani jaoks ülemäära koormav. Selline olukord võib tekkida iseäranis ulatusliku keskkonnamõjuga tegevuste korral (nt suured tööstusettevõtted tiheasustuspiirkonnas või potentsiaalselt üleriigilise mõjuga tegevused nagu aatomielektriijaama rajamine). Kui menetlusosalisi on üle 100, siis piisab reeglina avalikkuse teavitamisest vastavalt §-dele 47–48. See reegel ei kehti siiski kõigil juhtudel (vt järgmist punkti).

5.1 Kõige otsesemalt puudutatud isikuid (nt kinnistunaabreid) tuleb vajadusel teavitada isiklikult ka siis, kui menetlusosaliste suure arvu tõttu on loobunud nende kõigi isiklikust teavitamisest. Kui menetlusosalisi on üle 100, siis KeÜS § 46 nõudeid küll ei kohaldata, ent sel juhul kuulub kohaldamisele HMS üldregulatsioon. HMS § 40 lg 3 p-s 6 on küll samuti sätestatud erand, et üle 50 menetlusosalise korral ei pea menetlusosalist ära kuulama, ent seda erandit ei saa absoluutsena kohaldada, vaid lähtuda tuleb proportsionaalsuse põhimõttest. Kuna tehtav otsus võib puudutada otseselt isikute põhiõigusi, on nende ärakuulamine vajalik PS §-st 14 tuleneva hea halduse põhimõtte kohaselt ning ärakuulamisõiguse vähendamine võib tekitada olulist kahju. Seega tuleb loa andjal sellistel juhtudel kaaluda, kas otseselt puudutatud isikute teavitamine tooks kaasa nii suure kulu, et see kaaluks üles ärakuulamisõiguse vähenemisega tekitatava kahju. Kui menetlusest teavitamine ei põhjusta ülemäärast aja- või rahakulu ja menetlusse kaasamine võib aidata kaasa isiku jaoks õiglasema otsuse tegemisele, tuleb menetlust läbiviival haldusorganil puudutatud isikut vaatamata HMS § 40 lg 3 punktis 6 sätestatule informeerida ja võimaldada tal esitada vastuväiteid.

§ 47. AVALIKKUSE TEAVITAMINE KESKKONNALOA ANDMISE MENETLUSEST AVATUD MENETLUSE KORRAL

(1) Kui taotlus vastab õigusaktidega sätestatud nõuetele, avaldab keskkonnaloa andja avatud menetluse korral keskkonnaloa taotluse esitamise kohta viivitamata teate, milles märgitakse:

- 1) millist käesoleva seaduse § 41 lõikes 1 nimetatud tegevust kavandatakse;
- 2) loa taotleja nimi;
- 3) andmed kavandatava tegevuse asukoha kohta;
- 4) andmed keskkonnaloa kavandatud kehtivusaja kohta;
- 5) viide veebilehele, kus keskkonnaloa taotlus on kättesaadav;
- 6) igapäevase õigus osaleda avatud menetluses;
- 7) keskkonnaloa taotluse ja selle kohta antava haldusakti eelnõu väljapaneku aeg ja koht, kui loa andmise otsustamiseks ei hinnata keskkonnamõju ning haldusakti eelnõu on teate avaldamise ajaks valminud või selle valmimise aeg on teada;

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

8) ettepanekute ja vastuväidete (edaspidi koos *seisukoht*) ning küsimuste esitamise tähtaeg ja adressaat, juhul kui teates on avaldatud teave avaliku väljapaneku ja koha kohta.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teade avaldatakse väljaandes *Ametlikud Teadaanded* ja kohalikus või maakondlikus ajalehes. Teade avaldatakse vähemalt ühes üleriigilise levikuga ajalehes, kui keskkonnaloaga lubatud tegevusega võib kaasneda oluline regionaalne või üleriigiline keskkonnahäiring. Vajaduse korral võib teate avaldada üleriigilise levikuga ajalehes ka muudel juhtudel.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

(2¹) Ajalehes avaldamise kulud tasub keskkonnaloa taotleja.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

(3) Kui keskkonnavalitsus vastab õigusaktidega sätestatud nõuetele, avaldab keskkonnavalitsus andja taotluse esitamise kohta viivitamata märke internetis.

(4) Valla- või linnavalitsus avaldab seitsme päeva jooksul keskkonnavalitsuse taotluse saamisest arvates valla- või linnavalitsuse veebilehel lihtsalt juurdepääsetava teate keskkonnavalitsuse taotluse saamise kohta, milles märgitakse vähemalt käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1–3 ja 5 nimetatud andmed ning viide andmete avaldamise kohta internetis. Teade peab olema veebilehel kättesaadav kuni taotluse lahendamiseni.

(5) Isikule, kes on avaldanud soovi saada teavet keskkonnavalitsuse menetluse käigus toimuvatest avalikest väljapanekutest ja aruteludest, saadetakse nende kohta teade tema nimetatud elektronposti või postiaadressil.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

(6) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teates ei avaldatud keskkonnavalitsuse taotluse ja selle kohta antava haldusakti eelnõu väljapaneku aega ja kohta või seisukoha ning küsimuste esitamise tähtaega ja adressaati, avaldatakse nende andmetega teade käesoleva paragrahvi lõigetes 2 ja 3 sätestatud korras viivitamata pärast haldusakti eelnõu valmimist.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

1. Avatud menetluse läbiviimisel tuleb keskkonnavalitsuse andmise menetlusest teavitada lisaks puudutatud isikutele ka avalikkust. KeÜS § 47 eesmärk on tagada keskkonnavalitsuse menetluses igaühe osalemisõigus vastavalt KeÜS § 28 eesmärkidele (vt nende osas KeÜS § 28 kommentaari). KeÜS §-st 47 tulenevad ka kohustused avaliku teate sisule (lõige 1) ning selle edastamise kanalitele (lõiked 2–5). Analoogselt puudutatud isikute teavitamisega on sätte peamiseks adressaadiks keskkonnavalitsuse taotlust menetlev haldusorgan (üldjuhul Keskkonnaamet või

Keskkonnaministeerium), ent lõikest 4 tuleneb teavitamiskohustus ka kohalikule omavalitsusele.

2. Avalikkust tuleb analoogselt menetlusosalistega teavitada keskkonnavaloo andmise menetlusest pärast seda, kui loataotluse saanud haldusorgan on tuvastanud, et taotlus vastab õigusaktides sätestatud nõuetele (sh, kas taotlus on esitatud pädevale haldusorganile, kas esitajal oli õigus taotlust esitada jne). Ka siin, sarnaselt KeÜS §-le 46, kehtib tingimus, et kui haldusorgan on taotluse nõuetekohasuse tuvastanud, tuleb teade avaldada viivitamata, st teate avaldamine ei tohi haldusorganist sõltuvatel põhjustel viivitusse jääda.

3. KeÜS § 47 lg-s 1 on sätestatud üksikasjalikult, millist infot peab keskkonnavaloo menetluse kohta avaldatav teade sisaldama. Selline üksikasjalik reeglistik avaldatavale infole on keskkonnaotsuste menetlusnõuetes tavapärane praktika. Nii luuakse ühtne halduspraktika ja tagatakse üldsusele tõhus osalemise võimalus. Loetelu aluseks on Århusi konventsioonist tulenevad keskkonnaotsuste tegemisest teavitamise põhinõuded (konventsiooni art 6 lg 2).

3.1 Lisaks KeÜS-st tulenevatele nõuetele tuleb haldusorganil teadet koostades arvestada haldusmenetluse põhinõuetega, mis tulenevad HMS-st (nt peaks teade haldusmenetluse eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõtetest (HMS § 5 lg 2) tulenevalt olema võimalikult selge ja üheselt mõistetav). Isik, sh üldsuse esindaja (*üldsuse esindaja* mõiste osas vt KeÜS § 30 kommentaari 1.3.1), peab saama teatest piisavalt informatsiooni, et mõista oma õiguste või huvide puudutatust kavandatavast tegevusest ning oma osalemisvõimalusi. Seejuures peab teade olema tavakodanikule arusaadav. Teates tuleks vältida liigseid tehnilisi andmeid, keerulisi õiguslikke termineid ja tarbetut kantseliiti. Kui teade ei ole potentsiaalselt puudutatud isikutele arusaadav, ei ole täidetud KeÜS § 28 lg-st 2 tulenev nõue avalikkuse teavitamiseks tõhususega, mis tagab teabe jõudmise puudutatud isikute kätte.

3.2 Info kavandatava tegevuse kohta (KeÜS § 47 lg 1 p 1) peab olema teates esitatud piisava detailsusega. Näiteks ei piisa sellest, kui teade sisaldab üksnes viidet selle kohta, et plaanitakse vee erikasutust, vaid tuleks selgitada täpsemalt, milles nimetatud tegevus seisneb ja millises mahus soovitakse seda ellu viia. Teatest

peaks näiteks nähtuma, et plaanitakse rekonstrueerida veetammi, süvendada 1500 m³ ulatuses merekanalit, rajada puurkaevu vee võtmiseks teatud mahus vmt.

3.3 Andmed tegevuse asukoha kohta (KeÜS § 47 lg 1 p 3) tuleks teates esitada nii täpselt kui võimalik, nimetades ära maakonna, kohaliku omavalitsuse üksuse, vajadusel küla ning võimalusel ka katastriüksuse numbri ja nimetuse.

3.4 Teates avaldatav viide veebilehele, kus keskkonnaloa taotlus on kättesaadav (KeÜS § 47 lg 1 p 5), tähendab viidet keskkonnaloa andja veebilehele. KeÜS § 48 lg 3 kohaselt peavad nii keskkonnaloa taotlus kui ka selle eelnõu olema keskkonnaloa andja veebilehel kättesaadavad kuni taotluse lahendamiseni. Viide peab olema piisavalt selge, et teate lugeja saaks kavandatava tegevuse andmed kätte ilma pikema otsinguta. Seega ei oleks kohane viidata üksnes veebilehele, kus on võimalik loataotlus leida ainult otsingumootorit kasutades, või anda viide üksnes keskkonnaloa andja veebilehe üldisele aadressile.

3.5 Teates on oluline välja tuua ka igaühe õigus avatud menetluses osaleda (KeÜS § 47 lg 1 p 6), et isikud saaksid oma osalemisvõimalusest aru. Vastav nõue tuleneb Århusi konventsioonist (art 6 lg 2 alapunkt ii). Ka siin ei pruugi piisav olla üksnes formaalne viide. Näiteks ei pruugi anda piisavalt infot sõnastus „vastavalt KeÜS § 47 lg 1 p-le 6 on igaühel õigus osaleda avatud menetluses”, vaid teate lugejale peab olema arusaadav, mida konkreetse loa andmise menetluses osalemise võimalus tähendab. Näiteks võib teates märkida, et „Igaühel on õigus loa andmise menetluses osaleda ning loataotlusele ettepanekuid ja vastuväiteid esitada”.

3.6 Osalemisvõimaluste selgitamise eesmärki täidavad ka nõue esitada teates avaliku väljapaneku aeg ja koht (KeÜS § 47 lg 1 p 7) ning ettepanekute, vastuväidete ja küsimuste esitamise tähtaeg ja adressaat (KeÜS § 47 lg 1 p 8).

3.7 Keskkonnaloa andmise või sellest keeldumise otsuse eelnõu avaliku väljapaneku aja ja koha kohta teabe edastamise nõue (KeÜS § 47 lg 1 p 7) kehtib üksnes juhul, kui loa andmise eel ei hinnata keskkonnamõju (st ei viida läbi KMH menetlust). Selle põhjuseks on asjaolu, et kui enne eelnõu valmimist tuleb läbida KMH menetlus, ei ole eelnõu valmimisaeg taotluse saamise järel veel teada ja seega ei saa avaliku väljapaneku aega ette planeerida. Kui sellisel juhtumil eelnõu

väljapaneku kohta esimeses, loataotlust puudutavas teates infot ei anta, tuleneb KeÜS § 47 lõikest 6 kohustus teha seda viivitamatult pärast eelnõu valmimist.

4. Keskkonnanaloo andmise menetluse algatamise teade tuleb üldreeglina avalikustada väljaandes Ametlikud Teadaanded, kohalikus või maakondlikus ajalehes.

4.1 Elektrooniline väljaanne Ametlikud Teadaanded (www.ametlikudteadaanded.ee) on ka senikehtinud normide kohaselt üheks kanaliks, milles keskkonnanalubade taotluste ja eelnõude väljapanekute teated avaldatakse. Ohtu, et kõik huvitatud isikud või üldsuse esindajad pidevalt Ametlikke Teadaandeid ei jälgi, leevendavad muud teavitamise viisid nagu teated ajalehes, KOV-de veebilehtedel (KeÜS § 47 lg 4) ning võimalus tellida teatud menetluse kohta teateid isiklikule e-posti või postiaadressile (KeÜS § 47 lg 5).

4.2 Ajaleht on üheks peamiseks avatud menetlusest teavitamise vahendiks ka HMS kohaselt (HMS § 47 lg 3), samuti on ajaleheteated üheks põhiliseks avalikkuse teavitamise vahendiks planeerimismenetluses. Ajalehe valik sõltub eelkõige kavandatava tegevuse mõjupiirkonnast (kui mõjupiirkond ületab ühe kohaliku omavalitsuse piire, on kohasem teate avaldamine maakonnalehes), ent ka kohaliku või maakondliku lehe loetavusest.

4.3 Juhul kui kavandatav tegevus võib kaasa tuua olulise regionaalse või üleriigilise keskkonnanahäiringu, tuleb teade avalikustada üleriigilise levikuga ajalehes. Otsustamisel, kas konkreetsel juhtumil on tegemist olulise keskkonnanahäiringuga, tuleb lähtuda KeÜS §-st 3, sh selle lõikes 2 sätestatud eelduslikest juhtudest, mida loetakse oluliseks keskkonnanahäiringuks (vt ka KeÜS § 3 kommentaare). Juhtudel, mil teade avaldatakse üleriigilises ajalehes, tuleb siiski jälgida, et ka kohalikud elanikud (keda plaanitav tegevus tõenäoliselt kõige rohkem mõjutab) tegevusest vajaliku intensiivsusega teavitatud oleksid. Menetlust läbiviival haldusorganil tuleb valida selleks sobivad kanalid. Muu hulgas võib haldusorgan arvestada, et KeÜS § 47 lg 4 kohaselt tuleb teade avaldada valla- või linnavalitsuse veebilehel, mis veebilehe piisava kasutusintensiivsuse korral suurendab kindlasti kohaliku elanikkonna teavitatust.

4.4. KeÜS § 47 lg 2¹ kohaselt kannab ajalehes avaldamise kulud keskkonnaloa taotleja. Säte täpsustab KeÜS §-st 12 tulenevat nn „keskkonna kasutaja maksab“ põhimõtet. Kuna keskkonda soovib kasutada keskkonnaloa taotleja, siis peab tema kandma ka selleks vajaliku menetluse lisakulud. Ametlikes Teadaannetes teadete avaldamine on kommentaaride kirjutamise hetkel (jaanuar 2015) riigiasutustele tasuta, ent seadusandja on pidanud oluliseks, et oleks üheselt mõistetav, kes kannab muudes kanalites teadete avaldamise kulud.

5. KeÜS § 47 lg 3 kohaselt tuleb keskkonnaloa andjal esitada taotluse saamise kohta märge ka internetis. KeÜS eelnõu seletuskirja kohaselt oli selle eesmärgiks muuta teavitamine tõhusamaks ja arusaadavamaks, jättes (erinevalt enne KeÜS vastuvõtmist kehtinud õigusest) välja teavitamise Ametlikes Teadaannetes ning asendades selle teavitamisega internetis. Seaduse tõhus rakendamine eeldanuks sellisel juhul internetis vastava uutlaadi teavitussüsteemi väljatöötamist. KeÜS muudatustega lisati 2014. aastal loamenetluse sätetesse Ametlikes Teadaannetes teate avaldamise kohustus, ent jäeti kehtima ka internetis märke avaldamise kohustus. Käesoleva kommentaari kirjutamise hetkel ei ole veel teada, kuidas internetimärgete süsteem tulevikus rakenduslikult toimima hakkab.

6. KeÜS § 47 lg-s 4 on teavitamiskanalina ette nähtud teate avalikustamine valla- või linnavalitsuse veebilehel. Tegemist on uue kohustusega, mille eesmärk on avalikkuse parem teavitamine (eriti arvestades, et ajaleheteated ning Ametlikes Teadaannetes avaldatavad teated ei pruugi alati olla tõhusateks infokanaliteks). Kohalikul omavalitsusel tekib teate avaldamise kohustus üksnes juhul, kui talle saadetakse loa andja poolt keskkonnaloa taotlus (vastav loa andja kohustus tuleneb KeÜS § 43 lg-st 1). Oluline on silmas pidada, et kohalik omavalitsus ei muutu selle kohustuse tõttu loamenetluse läbiviijaks ja mingeid muid kohustusi talle selles menetluses ei teki. Pigem tuleks kohaliku omavalitsuse veebilehte käsitada teeviidana, mis aitab huvitatud isikutel täiendavalt kavandatud tegevusest teada saada ning mõista, kas nad soovivad menetluses osaleda ja kust selle kohta lisainfot saab. Vastavalt KeÜS § 47 lõikele 4 peab teade olema omavalitsuse veebilehel kättesaadav kuni taotluse lahendamiseni, st kuni loataotluse kohta otsuse tegemiseni loa andja poolt.

7. KeÜS § 47 lg 5 näeb ette konkreetsetes loamenetluses avalike väljapanekute ja arutelude kohta teabe edastamise isikutele, kes on selleks soovi avaldanud. Nii puudutatud või huvitatud isik kui ka üldsuse esindaja, kes soovib kindlasti olla menetluskäiguga kursis, saab nimetada loa andjale enda elektronposti- või postiaadressi ning loa andja saadab talle vastavad teated sellele aadressile. KeÜS rakendamise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt suurendab selline lahendus üldsuse esindajate või puudutatud isikute võimalusi menetluses osalemiseks, sest nad ei pea konkreetse loamenetluse avalikest väljapanekutest ja aruteludest teada saamiseks pidevalt ajalehti või Ametlikke Teadaandeid jälgima, millisel juhul on alati oht, et mõni teade võib tähelepanuta jääda. Kohustus teadete saatmiseks ei laiene seletuskirja kohaselt mitte ainult loataotluse ja eelnõu avalikule väljapanekule ja arutelule, vaid ka KMH raames toimuvale avalikustamisele, kui loamenetluses KMH läbi viiakse.

8. KeÜS § 47 lg 6 reguleerib olukorda, kus loa taotluse kohta teate esitamisel ei olnud võimalik veel loa eelnõu valmimise ja seetõttu ka selle väljapaneku aega prognoosida. Sel juhul tuleb teade avaliku väljapaneku ja arutelu kohta avaldada viivitamatult pärast eelnõu valmimist. Selline olukord saab tekkida eelkõige juhul, kui loa eelnõu koostamiseks on vajalik lisainfo kogumine, näiteks KMH läbiviimine, mis võtab palju aega ja mille kestus ei ole täpselt ennustatav.

8.1. Loa taotleja ja andja jaoks tähendab KeÜS § 47 lõikest 6 tulenev kohustus teatud juhtudel mitme teate avaldamist ja suuremaid kulusid. Ehkki see suurendab halduskoormust, on seadusandja pidanud osalemisõiguse tagamise eesmärgil oluliseks, et nii loa taotlusest kui ka eelnõu valmimisest oleks avalikkust eraldi teavitatud. See võimaldab huvitatud isikutel tutvuda loataotluse sisuga juba taotluse esitamise järel, ehkki eelnõu asjus seisukohtade esitamise võimalus avaneb pärast eelnõu valmimist. Enamikul juhtudest peaks loa eelnõu väljapaneku aeg aga juba taotlusest teatamisel prognoositav olema, ning sel juhul on võimalik piirduda ühe teatega.

8.2. KeÜS § 47 lõikes 6 sätestatud juhul ei ole nõutav, et teade avaldataks uuesti kohaliku omavalitsuse veebilehel, kuna haldusakti eelnõu valmimisest ei ole omavalitsus kohustatud teatama.

**§ 48. KESKKONNALOA TAOTLUSE JA SELLE KOHTA ANTAVA HALDUSAKTI
EELNÕU AVALIK VÄLJAPANEK AVATUD MENETLUSE KORRAL**

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

(1) Keskkonnaloa taotluse ja selle kohta antava haldusakti eelnõu paneb loa andja avalikkusele tutvumiseks välja haldusmenetluse seaduse §-s 48 sätestatud korras kavandatava tegevuse asukoha järgse valla, linna või muu asula vähemalt ühes üldkasutatavas hoones või kohas, keskkonnaloa andja asukohas või kavandatava tegevuse asukohas. Loa andja määrab väljapaneku asukoha, arvestades kavandatava tegevuse keskkonnahäiringu võimalikku ulatust ja suurust.

(2) Keskkonnaloa taotluse kohta antava haldusakti eelnõu ei panda käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud korras avalikkusele tutvumiseks välja, kui kavandatava tegevusega kaasnev keskkonnahäiring või keskkonnarisk on nii väike, et selleks puudub piisav avalik huvi.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud dokumendid peavad olema avaliku väljapaneku kestel kättesaadavad keskkonnaloa andja veebilehel kuni taotluse lahendamiseni.

(4) Igaühel on õigus esitada keskkonnaloa andjale avalikkusele tutvumiseks välja pandud keskkonnaloa taotluse või selle kohta antava haldusakti eelnõu kohta seisukohti ja küsimusi loa andja määratud tähtaja jooksul. Tähtaeg ei või olla lühem kui kaks nädalat väljapanekust teatamisest arvates.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

1. Keskkonnaloa eelnõu ja taotluse avaliku väljapaneku nõuded lähtuvad haldusmenetluse avatud menetluse sätetest (HMS §-d 48–49), ent näevad HMS sätetega võrreldes ette täpsustusi ja lisakohustusi. Sätte rakendamisel tuleb

arvestada KeÜS § 28 (igauhe osalemisõigus) nõuete ja eesmärgiga ning konkreetse keskkonnaloa võimaliku mõju ulatusega.

2. Avatud menetlusena läbiviidavas keskkonnaloa menetluses tuleb nii loa taotlus kui ka eelnõu füüsiliselt välja panna kavandatava tegevuse asukoha järgse valla, linna või muu asula (nt alevi) vähemalt ühes üldkasutatavas hoones või kohas, keskkonnaloa andja asukohas või kavandatava tegevuse asukohas (KeÜS § 48 lg 1). Lisaks tuleb dokumendid avalikustada ka keskkonnaloa andja veebilehel (KeÜS § 48 lg 3) ning need peavad olema seal kättesaadavad kuni taotluse lahendamiseni. Tegemist on erisustega HMS regulatsioonist, kuna HMS esiteks ei täpsusta avaliku väljapaneku asukohta ning teiseks näeb miinimumnõudena ette materjalide kättesaadavuse ettepanekute ja seisukohtade esitamise tähtaja lõpuni (HMS § 48 lg 1).

2.1 Materjalide väljapaneku nõue ei ole iseenesest uus, ent senises praktikas on materjalide füüsiline väljapanek toimunud peamiselt keskkonnaloa andja asukohas (nt Keskkonnaameti kontoris), mitte aga kavandatavast tegevusest mõjutatud kohas, kuna senises regulatsioonis on jäetud väljapaneku koht loa andja otsustada (nt VeeS § 9¹ lg 1, VÕKS § 78 lg 3). Planeerimismenetluses on kasutusel nõue panna materjalid välja valla või linna keskses (PlanS § 18 lg 2). Üldkasutatavas hoones või kohas tuleb planeerimismenetluses välja panna üksnes teated avaliku väljapaneku kohta (PlanS § 18 lg 7). Samas on halduspraktikas kasutatud kohalike omavalitsuste võimalust korraldada ka planeerimismenetluses materjalide väljapanek mujal kui ainult valla või linna keskses, eesmärgiga anda üldsusele osalemiseks paremad võimalused. Sama eesmärki täidab ka KeÜS § 48 lg-s 1 sätestatud nõue.

3. Keskkonnaloa kohta antava haldusakti eelnõu väljapanekust võib loobuda, kui selleks puudub piisav avalik huvi, sest kavandatud tegevusega ei kaasne suurt keskkonnahäiringut või keskkonnariski (KeÜS § 48 lg 2). Keskkonnaloa taotluse avalik väljapanek seevastu on igal juhul kohustuslik.

3.1. Kui loa eelnõu ei ole taotluse avaliku väljapaneku ajaks veel valminud, eeldab KeÜS §-st 48 tulenev väljapaneku kohustus kaht väljapanekut. KeÜS § 48 lg 2 võimaldab seega menetluse läbiviimist väiksema koormuse ja kuludega, kui kavandatava tegevuse mõju ulatus on nii väike, et osalemisõiguse tagamine laiemale

avalikkusele ei ole vajalik. Otseselt puudutatud isikute teavitamise kohustus jääb ka sel juhul kehtima.

3.2. KeÜS § 48 lg 2 jätab loa andjale kaalutlusruumi, millistel juhtudel avalik väljapanek korraldada, kuna otsustamisel tuleb hinnata võimalikku keskkonnahäiringut või keskkonnariski. Seda, milline keskkonnahäiring või risk on vähetähtis, otsustab haldusorgan, ent seejuures tuleb arvestada KeÜS §-s 28 sätestatud põhimõtteid ning osalemisõiguse tagamise eesmärki.

4. KeÜS § 48 lg 3 kohaselt tuleb materjalid avalikustada keskkonnaloa andja veebilehel.

4.1. Sätte eesmärgipärane rakendamine eeldab, et materjalid oleksid veebilehel lihtsalt, ilma pikema otsinguta leitavad. Materjalide avalikustamine dokumendiregistri vm registri kaudu, milles tuleb nende leidmiseks täiendav otsing teostada, sätte mõttele ei vastaks.

4.2. Dokumendid peavad olema loa andja veebilehel kättesaadavad kuni taotluse lahendamiseni, st kuni loataotluse kohta otsuse langetamiseni.

4.3.. Väljapaneku korraldamisel tuleb lähtuda HMS §-s 48 sätestatud nõuetest, millest olulisemad on HMS § 48 lg-s 2 sätestatud kohustus panna lisaks välja ka muud asjassepuutuvad olulised dokumendid ning HMS § 48 lg-st 3 tulenev keeld panna avalikkusele tutvumiseks välja andmeid, mille avaldamine on seadusega või selle alusel keelatud. Nii ei tohiks näiteks LKS § 53 lg-st 1 tulenevalt avalikustada veebimaterjalides I ja II kaitsekategooria liigi isendi täpse elupaiga asukohta.

4.3.1. Kui taotluses esitatud andmetes sisaldub taotluse esitaja ärisaladus, tuleb ka selle avaldamisest loa andja poolt HMS § 7 lg 3 kohaselt hoiduda ning taotluse avalikustamisel ja teistele menetlusosalistele edastamisel välja jätta ärisaladust puudutav osa. Teabe määratlemine ärisaladusena eeldab keskkonnaloa taotluse esitaja selgesõnalist taotlust käsitada tema esitatud andmeid ärisaladusena (selline selgesõnaline nõue tuleneb näiteks ka THS § 60 lõikest 4). Loa andja saab taotluse lahendamisel kaaluda selliste andmete avaldamise tähtsust avatud menetluse eesmärgi saavutamise jaoks ja võrrelda seda taotluse esitaja huviga andmete

saladuses hoidmiseks. Keskkonnaloa andja ei ole kohustatud loa taotleja soove arvestama, kui info avalikustamist õigustab kaalukas avalik huvi. Ka Århusi konventsioon ning selle alusel kehtestatud EL keskkonnainfo direktiiv 2003/4/EÜ nõuavad keskkonnateabe avalikustamist ning sellest lähtudes ei saa mõnda liiki teavet keskkonnahäiringute kohta üldse ärisaladuseks pidada (vt ka KeÜS § 24 lg 5 p 1 kommentaari 6.3). Keskkonnaloa menetluses võib kasutada analoogia korras THS § 60 lõikes 4 sätestatud nõuet, mille kohaselt otsustab teabe käsitamise piiratud juurdepääsuga teabena loa andja, võttes muu hulgas arvesse avalikku huvi teabe avalikustamiseks. Loa andja avaldab teabe osas, mis ei sisalda ärisaladust, kui see on mõistlik ja teabest on võimalik aru saada.

5. KeÜS § 48 lg 4 kohaselt on igaühel õigus esitada avaliku väljapaneku ajal loataotluse või eelnõu kohta seisukohti ja küsimusi.

5.1. Igaühe õigus osaleda olulise mõjuga keskkonnaotsuste tegemises tuleneb juba KeÜS § 28 lõikest 1. Keskkonnaloa menetluses ei ole seatud osalemisõigusele olulise mõju nõuet, vaid igaühe osalemisõigus tekib kõigil juhtudel, kui loa andmine otsustatakse avatud menetluses.

5.2. Sõnastuslikult erineb KeÜS regulatsioon haldusmenetluse üldregulatsioonist. Nimelt on isikute ring, kes saab loataotlusele ja eelnõule seisukohti esitada, HMS regulatsioonis KeÜS sõnastusest erinev. HMS kohaselt saab haldusakti eelnõu kohta esitada seisukohti üksnes huvitatud isik (HMS § 49 lg 1), KeÜS-st tulenev erisäte annab selle võimaluse aga igaühele. Erisus ei ole sisuliselt siiski oluline, kuna *huvitatud isiku* mõistet HMS-s on praktikas sisustatud pigem selliselt, et see hõlmab kõiki isikuid, kes kavandatava otsustuse vastu huvi üles näitavad. HMS ei näe ette huvi põhjendamise kohustust.

5.3. KeÜS § 48 lg 4 reguleerib ka väljapaneku kestust, milleks on minimaalselt kaks nädalat. Kahenädalane miinimumkestus on haldusakti eelnõu avalikule väljapanekule seatud ka HMS-s, ent kuna KeÜS § 48 lg 1 viitab väljapanekule kohalduvate sätete osas üksnes HMS §-le 48 ja avaliku väljapaneku kestus on reguleeritud HMS §-s 49, siis on peetud otstarbekaks reguleerida kestust ka KeÜS-s. Väljapaneku kestuse määramisel peab loa andja siiski arvestama ka KeÜS § 28 lõikes 4 sätestatud ning määrama eriti mahukate menetluste korral pikema väljapaneku perioodi, et

avalikkusel oleks võimalik tõhusalt osaleda. Selle reegli olulisust on rõhutatud ka KeÜS rakendamise seaduse eelnõu seletuskirjas.

§ 48¹. AVALIK ARUTELU JA AVATUD MENETLUSE TULEMUSTE ARVESSE VÕTMINE

(1) Keskkonnaloa andja otsustab loa andmise pärast asja arutamist avalikul arutelul, mille käigus on igaühel õigus avaldada suuliselt arvamust keskkonnaloa eelnõu ja selle andmise menetluse kohta. Keskkonnaloa andmise võib haldusmenetluse seaduse § 50 lõigetes 2 ja 3 sätestatud juhtudel otsustada arutelu korraldamata.

(2) Kui arutelu toimumise aega ei ole teatavaks tehtud koos väljapanekust teatamisega, teavitab keskkonnaloa andja avalikkust arutelu toimumisest vähemalt kümme päeva enne arutelu toimumist käesoleva seaduse §-s 47 sätestatud korras.

(3) Arutelu protokollitakse. Protokoll peab sisaldama arutelul esitatud seisukohti ja küsimusi ning nendele antud vastuseid.

(4) Keskkonnaloa andja saadab enne loa andmise otsustamist loa taotlejale avalikul väljapanekul ja arutelul esitatud seisukohad ja küsimused, et ta saaks nendega tutvuda ning nende kohta arvamust avaldada.

(5) Kui pärast avalikku väljapanekut keskkonnaloa taotlust või selle kohta antava haldusakti eelnõu oluliselt muudetakse, võib loa andja avalikku väljapanekut korrata, arvestades muudatuse eeldatavat mõju puudutatud isikutele ja keskkonnaloa taotleja huve. Kui see on vajalik asja õigeks otsustamiseks, võib keskkonnaloa andja korrata avalikku arutelu.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

1. Avaliku arutelu ja avatud menetluse tulemuste arvesse võtmise regulatsioon on analoogne HMS §-ga 50. Erisused on KeÜS § 48¹ regulatsioonis peamiselt täpsustavat laadi. Sätte rakendamisel tuleb arvestada KeÜS § 28 nõuete ja eesmärgiga ning keskkonnalubade võimaliku mõju ulatusega.

1.1. Isikute ring, kes saab avalikul arutelul osaleda, kattub avalikul väljapanekul osalevate isikute ringiga: osaleda ja suuliselt arvamust avaldada saab igaüks (ka isikud, kes väljapaneku käigus kirjalikult seisukohti ei esitanud). Vt selle kohta KeÜS § 48 kommentaar 5.2.

1.2. Keskkonnavaloes menetluses *avaliku arutelu* mõiste kasutamine ei tähenda, et arutelu tuleks pidada millekski muuks kui avalikuks istungiks HMS tähenduses. KeÜS mõistekasutus vastab senises praktikas juurdunud mõistekasutusele. HMS istungit reguleerivad sätted jäävad siiski kohaldatavaks osas, milles KeÜS sätted ei ole erinormiks. Kuna KeÜS § 48¹ katab kogu HMS § 50 regulatsiooni, osaliselt ka viiteliselt, ei ole HMS § 50 kohaldamise järele muus osas enam vajadust. Samas tuleb aga tähele panna, et HMS muud menetlustoimingu läbiviimise normid on kohalduvad, sh istungi pidamise kohta sätestatu (HMS § 45 lõiked 2–4).

2. KeÜS § 48¹ lõikele 1 vastavad HMS § 50 lg 1 laused 1 ja 3, samuti on sättes tehtud viide HMS § 50 lg-te 2 ja 3 kohaldatavusele. Erisused on tehtud istungil sõnaõigust omavate isikute ringi osas: HMS § 50 lg 1 näeb sõnaõiguse selgesõnaliselt ette üksnes menetlusosalistele, KeÜS igaühel (vt kommentaari 1.1). Täpsustatud on, et arvamust saab avaldada nii menetluslikes küsimustes kui ka asjas antava haldusakti sisu osas, ent tegemist ei ole erisusega HMS § 50 lg 1 suhtes, vaid üksnes sõnastusliku täpsustusega.

2.1. Keskkonnaasjades ei ole enne KeÜS jõustumist avaliku arutelu või istungi toimumist üldjuhul lisaks HMS sätetele reguleeritud. THS § 36 lg 1 ja VeeS § 9¹ lg 4 näevad istungi korraldamise ette loa andja kaalutusõiguse alusel. Muudel juhtudel tuleb eeldada, et HMS § 50 on kohaldatav.

2.2. Istungi korraldamine võimaldab kirjalikult esitatud seisukohti täpsustada, esitada täiendavaid arvamusi ja vastuväiteid ning saada, erinevalt HMS § 50 eesmärgist, ka vastuseid tekkinud küsimustele. Viimase puhul ei saa siiski eeldada, et istungil esitatud küsimustele ammendavalt vastamine peab olema võimalik istungi käigus. Loa andja tegevuse õiguspärasuse kontrolli tagamiseks peaks vastamine sellisel juhul toimuma kirjalikult või, suulise selgitamise korral – kui menetluse läbiviija peaks seda eelistama –, protokollimisega. Kui küsimuse esitaja piisavat vastust ei saa,

tuleb tal sellegipoolest esitada taotlusi ja vastuväiteid (kui ta seda vajalikuks peab) kohe istungil, sest nende hilisemat esitamist KeÜS ette ei näe.

2.3. Viitest HMS § 50 lõigetele 2 ja 3 järeldeb, et erandina on võimalik avalik istung korraldamata jätta ning KeÜS § 48¹ ei ole HMS § 50 lg-te 2 ja 3 suhtes erinormiks. Istungi korraldamata jätmist ei saa õigustada aga avaliku huvi puudumise või loa andja jaoks taotluse lahendamisel piisava selguse omamisega. HMS § 50 lg 3 lubab avaliku istungi korraldamata jätta haldusorgani ettepanekul, kui menetlusosalised sellele vastu ei vaidle. Keskkonnalubade andmisel võib menetlusosaliste ring olla lai ning praktikas sellele sättele tuginemine seetõttu harvaesinev.

3. KeÜS § 48¹ lõikele 2 vastavad HMS § 50 lg 1 teine lause ja lg 4 esimene lause. Arutelu toimumisest teatamine toimub samade reeglite järgi nagu loa taotlusest ja avalikust arutelust teatamine. Arutelust etteteatamise 10-päevane tähtaeg on sama nagu HMS § 50 lg 4 esimeses lauses. Erinevalt HMS-st ei ole nõutud igal juhul kutse saatmine. Keskkonnavalda menetluses menetlusosaliste tavapäraselt suurt ringi arvestades ei ole see otstarbekas. KeÜS § 46 lg 2 on siiski ka avaliku arutelu korraldamisest teavitamise suhtes kohaldatav ning kui menetlusosaline on taotlenud tema teavitamist edasistest menetlusetappidest, tuleb teda teavitada kutse saatmise teel ka arutelu toimumisest.

4. KeÜS § 48¹ lõige 3 sätestab arutelu protokollimise kohustuse. HMS § 18 lg 1 p 3, § 45 lg 5 ja § 49 lg 5 nõuavad haldusmenetluses igal juhul istungi protokollimist. KeÜS § 48¹ lõikel 3 on seetõttu vaid täpsustav eesmärk. Täpsustusena lisatakse, et protokoll peab kajastama arutelul esitatud küsimusi ja seisukohti ja ka nendele antud vastuseid. Kuivõrd HMS § 18 nõuab tõendite ja taotluste, mitte aga küsimuste ja vastuste protokollimist, eeldab KeÜS § 48¹ lg 3 märksa mahukama protokollikoostamist.

4.1. Keskkonnavalda andmise menetluses, nagu ka HMS regulatsioonis, ei ole ette nähtud arutelu salvestamist ja sellisel juhul kirjalikust protokollist loobumise võimalust. Arutelu salvestamine on võimalik siiski ka vaatamata sellekohase sätte puudumisele (nt sarnaselt riigihankemenetluses vaidlustuse läbivaatamise tavapärase praktikaga). TsMS § 52 näeb kohtumenetluses sellise võimaluse ette, ent protokollist loobumist või selles viidete tegemist HMS ega KeÜS ei luba.

5. KeÜS § 48¹ lõige 4 on sarnane HMS § 49 lõikega 3, ent HMS-s puudutab see säte kirjalike seisukohtadega tutvumise võimaldamist, keskkonnaloa menetluses on aga antud võimalus loa taotlejal avalikul arutelul mitte osaleda ning esitada haldusorganile oma lõplikud seisukohad ja vastuväited teiste menetlusosaliste seisukohtadele kirjalikult. KeÜS rakendamise seaduse seletuskirjas põhjendati sellist võimalust nii, et taotleja kohustamine osalema avalikul arutelul oleks taotleja õigusi liigselt piirav. Samuti ei pruugi avalikul arutelul osalemine olla oluline teiste menetlusosaliste seisukohtadega tutvumise ja nendele vastamise seisukohast. HMS istungi korraldamise eesmärgist – anda laiemale ringile huvitatud isikutele ja menetlusosalistele võimalus esitada oma seisukohti ka suuliselt ja teiste menetlusosaliste seisukohtadele seal vastu vaielda (sarnaselt kohtuistungis pidamise korraga) – on keskkonnaloa menetluses seega kõrvale kaldunud ja nähtud avalikku arutelu pigem avalikkuse kaasaraäkimise ühe vormina. Üksnes loa taotlejale tuleb anda võimalus pärast istungit oma seisukohti esitada. Säte ei reguleeri, kas loa andja võib sellise võimaluse anda ka puudutatud isikutele. Sellist võimalust tuleb jaatada, kõrvuti võimalusega korrata avalikku väljapanekut või korraldada uus istung.

6. KeÜS § 48¹ lõige 5 näeb ette avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu kordamise võimaluse. Avaliku väljapaneku ja arutelu kordamine otsustatakse kaalutusõiguse alusel ja seejuures tuleb silmas pidada KeÜS §-st 28 tulenevaid üldpõhimõtteid ning puudutatud isikute ja loa taotleja huve. Väljapanekut tuleb korrata eelkõige siis, kui muudatus võib oluliselt riivata avalikkuse huve (nt kui keskkonnaloa tingimusi kavatakse oluliselt leevendada). Kui muudatus puudutab ainult loa taotlejat või ainult mõnda konkreetset isikut (nt naabri kaitseks kavandatud kõrvaltingimust), võib olla piisav üksnes nende isikute täiendav teavitamine ja ärakuulamine. Sisuliselt regulatsioon võrreldes kehtiva õigusega ei muutu, vaid täpsustub. Ka HMS § 49 lg 4 näeb ette menetlustoimingute kordamise juhul, kui pärast avalikku arutelu või istungit haldusakti eelnõu või taotlust muudetakse. Haldusorgan peab seejuures avaliku väljapaneku ja avaliku istungi kordamata jätmisel oma otsust põhjendama (näitama, miks HMS § 49 lg 4 kohaldatav ei ole), KeÜS § 48¹ lg 5 näeb selle kohustuse ette teistsuguses sõnastuses selgemalt.

6.1. Loa andjale on avaliku väljapaneku või arutelu kordamisel jäetud kaalumisruum. Kordamise otsustamisel peab loa andja kindlasti arvestama ka seda, et menetlus ülemääraselt ei veniks (lõpeks seaduses sätestatud ajal).

§ 49. KESKKONNALOA ANDMISE OTSUSTAMISE TÄHTAEG

(1) Keskkonnaloa andmine otsustatakse 90 päeva jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti.

(2) Kui keskkonnaloa andmine otsustatakse ilma avatud menetluseta, antakse luba või keeldutakse selle andmisest 30 päeva jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti.

(3) Käesoleva seaduse § 52 lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatud juhtudel otsustatakse keskkonnaloa andmisest keeldumine 20 päeva jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tähtaega ei kohaldata, kui taotletav tegevus ei ole lubatav ilma planeeringu kehtestamiseta ja planeeringut ei ole kehtestatud 30 päeva jooksul keskkonnaloa taotluse esitamisest arvates. Sellisel juhul otsustatakse keskkonnaloa andmine 60 päeva jooksul pärast planeeringu kehtestamist. Kui nõutav planeering kehtestatakse hiljem kui 90 päeva pärast nõuetele vastava keskkonnaloa taotluse esitamist, otsustatakse keskkonnaloa andmine 30 päeva jooksul planeeringu kehtestamisest arvates.

1. KeÜS § 49 lg-s 1 on sätestatud üldine tähtaeg loa andmiseks või sellest keeldumiseks. See 90-päevane tähtaeg täpsustab HMS § 5 lg-s 2 sätestatud menetluse kiire läbiviimise põhimõtet.

1.1 Antud tähtaeg on maksimaalne, mida loa andmise või sellest keeldumise otsustamiseks võib kasutada. HMS § 5 lg-s 2 sätestatud menetluse kiire läbiviimise nõue jääb kehtima kõrvuti KeÜS §-ga 49. Seega tuleb lihtsamate loamenetluste puhul, kus soovitud tegevusega kaasnevad tagajärjed ei too kaasa puudutatud isikute ja avalikkuse vastuseisu ning taotluse rahuldamisel ei oleks loa õiguspärasus kaheldav, menetlus kiiremini läbi viia.

1.2 Nimetatud tähtajast on võimalik seadusega erandeid kehtestada, nähes soovitud tegevusest tulenevalt ette kas lühema või pikema tähtaja (nt kas luba

soovitakse mitmeks KeÜS § 41 lg-s 1 nimetatud tegevuseks ja kui ulatuslik soovitud tegevus on, st millised on sellise tegevuse võimalikud tagajärjed).

1.3 KeÜS § 49 lg-s 1 sätestatud tähtaja järgimise kohustus säilib KeÜS § 51 lg 2 kohaselt keskkonnaloa andmiseks olulise asjaolu siduva tuvastamise korral enne loa andmist (eelhaldusakti andmisel), taotluse osalisel lahendamisel (keskkonnaloa osalise andmise korral) KeÜS § 56 lg 5 kohaselt ning loa andmisel enne selle tingimuste lõplikku määramist KeÜS § 57 lg 1 alusel. Nimetatud tähtaeg on KeÜS § 59 lg-st 4 tulenevalt kohaldatav ka keskkonnaloa muutmise taotluse lahendamisele.

1.4 Keskkonnaloa muutmisele või kehtetuks tunnistamise menetlusele haldusorgani algatusel KeÜS § 49 lõikes 1 sätestatud tähtaeg kohaldatav ei ole, sest sellistes olukordades ei kiirusta menetlust tagant käitaja huvi ettevõtlusega kiiresti tegelema asuda. Sõltuvalt olukorrast võib kiireloomuline avalik huvi tuua kaasa vajaduse loa muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks oluliselt lühema menetluse tulemusel, mistõttu pole sellistel puhkudel kindla tähtaja ettenägemine otstarbekas. Neil juhtudel ei alga keskkonnaloa muutmise menetlus taotluse esitamisest ning tähtaja arvutamise reeglid poleks ka kohaldatavad. Haldusorgani initsiatiivil algava menetluse tähtaja piiramisel puuduks eesmärk ka seetõttu, et tähtaegselt menetluse läbi viimata jätmise korral saaks haldusorgan menetluse lõpetada ja alustada uut sama sisuga menetlust. Haldusorgani algatusel toimuva menetluse puhul tuleb siiski järgida HMS §-s 5 sätestatud nõuet viia menetlus läbi mõistliku aja jooksul. Selline tähtaeg ei tohiks üldjuhul olla 90-päevasest tähtajast pikem, vähemprobleemsetel juhtudel on see oluliselt lühem.

1.5 Taotluse läbivaatamise tähtaeg hakkab kulgema nõuetekohase taotluse saamisest. Seega tuleb tähtaja hulka arvata ka aeg, mis kulub taotluse registreerimisest (HMS § 35 lg 4) kuni taotluse nõuetekohasuse kindlakstegemiseni. Tähtaja hulka ei arvata seda aega juhul, kui taotluses ilmnevad puudused. Tähtaja hulka ei arvata ka aega, mille loa andja annab käitajale loataotluse puuduste kõrvaldamiseks (HMS § 15 lg 2).

1.6 Tähtaegade arvutamine toimub HMS § 33 lg 1 kohaselt TsMS-s sätestatud korras. TsMS § 62 viitab seejuures ka TsÜS-le, mis on tähtaegade arvutamisel samuti kohaldatav. Kuna TsMS § 358 lg 1 ei reguleeri tähtaegade arvutamist, vaid

menetluse peatumise ja peatamise tagajärgi, ei ole see keskkonnanaloo andmise menetluses kohaldatav. Seetõttu ei hakka loamenetluse peatumise või peatamise järel lõikes 1 nimetatud tähtaeg uuesti algusest peale kulgema.

1.7 HMS ei näe (erinevalt kohtumenetluse normidest) ette haldusmenetluse peatumist ega peatamist. Juhul kui taotluse esitajal tekib huvi loamenetlus ajutiselt peatada, tuleb menetluse üldpõhimõtteid arvestades võimaldada muu kaalukama huvi puudumisel menetluse peatamist. Arvestades, et menetluse läbiviimise tähtsajad on seaduses reguleeritud, ei ole võimalik näiteks asja õigeaegselt otsustamiseks vajaliku teabe saamiseks või muu menetluse lõpptulemuse äraootamiseks menetlust peatada, kui seaduses ei ole sellist võimalust otsesõnu ette nähtud. Menetluse peatamine on võimalik üksnes seaduses sätestatud alustel. KeHJS § 11 lg-st 11 tulenevalt peatub keskkonnanaloo andmise menetlus KMH algatamise korral kuni KMH aruande heakskiitmiseni. Aruande heakskiitmise järel tuleb loataotlus läbi vaadata tähtsaja jooksul, mille hulka arvatakse ka KMH algatamiseni kulunud aeg.

1.8 Kui loa andja otsustab KeÜS § 50 alusel menetlused korraga läbi viia, tuleb ka esimesena esitatud taotluse lahendamisel järgida KeÜS § 49 lõikest 1 tulenevat tähtaega. Kui keskkonnanaloo andja ei suuda menetlust ettenähtud tähtsaja kestel lõpule viia ega välja selgitada, kas luba tuleks anda või mitte või millised kõrvaltingimused tuleks ette näha, tuleb HMS § 41 alusel loa andjal sellest menetlusosalisi teavitada, näidata eeldatav haldusakti andmise aeg ja viivitust põhjendada. Kui viivitus on õigusvastane ja viivitamine toob kaasa mõnele isikule kahju tekkimise, on võimalik nõuda tekkinud kahju hüvitamist RVastS § 6 alusel keskkonnanaloo andjalt.

1.9 Kui loa taotleja muudab taotlust enne selle lõplikku lahendamist, ei ole tähtsaja regulatsioonis erandeid ette nähtud. Üldjuhul tuleb eeldada sellisel juhul taotluse käsitamist uue taotlusena, mille esitamisest arvates hakkavad menetlustähtsajad uuesti kulgema, ning pidada taotlejat loobunuks varasemast teistsuguse sisuga taotlusest. Kui muudatused taotluses on väikesed, tuleb kaalukamaks pidada taotleja huvi asja kiireks otsustamiseks ning kinni pidada neist menetlustähtsajadest, mis hakkasid kulgema esialgse taotluse esitamisega. Erinevalt KeÜS §-st 49 on selleks eraldi regulatsioon ette nähtud komplekslubade andmise menetluses (THS § 37 lg 7).

2. KeÜS § 49 lg 2 reguleerib keskkonnaloa taotluse läbivaatamise tähtaega juhul, kui taotlus vaadatakse läbi ilma avatud menetluseta. Selliste juhtumite kohta vt KeÜS § 44 kommentaari p 6–7. Olukorras, kus avatud menetlust läbi ei viida, puudub vajadus avalikkuse kaasamiseks ning muudele kui kavandatavast tegevusest otseselt puudutatud isikutele loataotluse tutvustamiseks ja neile seisukohtade esitamiseks võimaluste loomiseks. Seetõttu on taotluse läbivaatamine võimalik lühema tähtaja jooksul. Ka selle tähtaja kestusest saab seadusega teha erandeid sõltuvalt taotletava tegevuse ulatusest ja võimalikest mõjudest. KeÜS § 49 lõikes 2 nimetatud tähtaja algus, lõpp, peatumine ja arvutamine toimuvad sarnaselt lõike 1 kommentaaris nimetatuga.

2.1 KeÜS § 49 lg-s 2 nimetatud tähtaja kestel tuleb haldusorganil lisaks taotluse hindamisele vastavalt KeÜS §-le 45 ära kuulata selles nimetatud isikud ja anda võimalus arvamuse andmiseks asukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele (KeÜS § 43). Kui KeÜS §-s 45 nimetatud isikutele arvamuse esitamiseks tähtaja andmisel on loa andjal kaalutlusruum, siis kohaliku omavalitsuse arvamuse esitamiseks KeÜS §-s 43 antud tähtaja tõttu ei ole üldjuhul KeÜS § 49 lõikes 2 näidatud tähtaja järgimine keskkonnaloa andmisel avatud menetluseta võimalik. Seetõttu tuleks seaduse sõnastusest lähtudes paluda omavalitsusüksusel esitada arvamus kiiremini, ja kui omavalitsusüksus arvamust varem ei esita, hilineda vajaduse korral loa andmise otsustamisega üle lubatud tähtaja.

3. KeÜS § 49 lõike 3 kohaselt tuleb keskkonnaloa andmisest keeldumine KeÜS § 52 lg 1 p-des 1 ja 2 näidatud juhtudel otsustada 20 päeva jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates. Nendeks alusteks on esiteks asjaolu, et loataotlust ei ole esitanud isik, kes taotlusest nähtuvalt loaga lubataval tegevusalal tegutseb ning teiseks see, et taotlejal puudub tegevuskoha omaniku nõusolek kinnisasja kasutamiseks või tegevuse mõjualal asuva kinnisasja omaniku nõusolek – kui see on nõutav –, või kahjustab tegevus selle mõjualal asuva kinnisasja omaniku huve (nt vee paisutamise korral). Nende piirangute kohta vt KeÜS § 52 lg 1 p-de 1 ja 2 kommentaare. 20-päevane tähtaeg toob kaasa vajaduse nimetatud asjaolude kiiremaks väljaselgitamiseks, võrreldes teiste asjaoludega. Selle tulemusel langeb ära vajadus viia läbi pikaajalist ja kulukat menetlust keskkonnamõjude

väljaselgitamiseks ja avalikkuse kaasamiseks, kui selgub, et taotlust ei saa nimetatud alusel rahuldada.

3.1 KeÜS § 49 lõikes 3 nimetatud tähtaeg on menetlustähtaeg ning selle ületamine ei too kaasa võimatust jätta luba KeÜS § 52 lg 1 p-de 1 või 2 alusel andmata. Üldjuhul piirdub 20-päevane kontroll isiku registrijärgse tegevuse kontrollimisega, muude faktiliste tegevuste tuvastamisega (kui sellised tingimused on isikule kehtestatud) ja taotlusele lisatud nõusolekute olemasolu kontrollimisega. Samas on aga võimalik – eriti tegevuse mõjualal asuvate isikute nõusoleku puudumise või huvide kahjustamise tuvastamise korral –, et vajalik on hinnangu andmine taotletud tegevusest lähtuval keskkonnahäiringule selleks, et selgitada välja mõjuala suurus ja mõjude ulatus. Mõistagi ei ole selliste asjaolude väljaselgitamiseks vajalik KMH menetlus. Kui loa andmisest keeldutakse lõikes 3 näidatud tähtaja jooksul, langeb ära vajadus edasiste menetlustoimingute tegemiseks, sh kohaliku omavalitsuse ja puudutatud isikute arvamuste esitamiseks ja avalikkuse teavitamiseks.

4. KeÜS § 49 lg 4 reguleerib olukorda, kus lootaotluse esitamise ajaks ei ole kehtestatud planeeringut, mis on vajalik taotluses soovitud tegevuse läbiviimisega alustamiseks (nt uute ehitiste püstitamiseks, milles käitis tegutsema hakkab). Keelu anda keskkonnaluba enne planeeringu kehtestamist näeb ette KeÜS § 55 (vt selle kommentaari).

4.1 KeÜS § 49 lg 4 on kohaldatav nii üldplaneeringu kui ka detailplaneeringu (praktiliselt peaks see olema enam levinud olukord) kehtestamise korral. Kui KeÜS § 55 keelab keskkonnaloa andmise enne soovitud tegevuse eelduseks oleva detailplaneeringu kehtestamist, siis menetlustähtaegade regulatsioonist ilmneb, et ka detailplaneeringu kehtestamise vajaduseta tegevused, mis eeldavad üldplaneeringu kehtestamist, võivad saada keskkonnaloa andjalt heakskiidu pärast sellise üldplaneeringu kehtestamist. Sellele viitavad KeÜS § 49 lg 4 teine ja kolmas lause, nähes ette keskkonnaloa andmise pärast planeeringu kehtestamist. Arvestades sellega, et paljud keskkonnaluba eeldavad tegevused võivad aset leida ka ilma detailplaneeringu kehtestamiseta, ei peeta KeÜS § 49 lg-s 4 planeeringute all silmas üksnes detailplaneeringuid.

4.2 KeÜS § 49 lg-s 4 on näidatud tähtajad, mis võimaldavad kiirendada käitise rajamisega seotud haldusmenetluste läbiviimist ja esitada keskkonnaloa taotluse juba enne planeeringu kehtestamist. See on põhjendatud eelkõige juhtudel, kus planeeringu kehtestamine lähiajal on ettenähtav. Keskkonnaloa taotluse esitamine enne detailplaneeringu kehtestamist on soovitatav ka juhul, kui soovitud tegevuse täpne kirjeldamine taotluses võimaldab KSH läbi viia detailplaneeringu menetluses ning loobuda KMH menetlusest loamenetluses. Kui keskkonnaloa taotlus esitatakse enne planeerimismenetluse alustamist, ei ole säte kohaldatav, ning sellisel juhul on põhjendatud loa andmisest keeldumine KeÜS § 52 lg 1 p 4 alusel. Kui loa andmise otsustamise ajaks on planeerimismenetlusega alustatud, ei saa aga loa andmisest enam keelduda. Kui loa taotleja ei nõustu haldusorgani seisukohaga, et planeeringu eelnev kehtestamine on nõutav, saab ta vaidlustada loa andja tegevusetuse loa andmisel (viivituse), esitades kohustamisnõude.

4.3 Kui planeering on keskkonnaloa taotlemise ajaks juba kehtestatud, tuleb loa andmine otsustada 90 päeva jooksul, ja seda ka siis, kui planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamise tähtaeg pole loataotluse esitamise ajaks möödunud või planeeringu kehtestamise otsus on vaidlustatud.

4.4 Olukorras, kus planeerimismenetlus on loa taotlemise ajal pooleli, ent planeering kehtestatakse 30 päeva jooksul loataotluse esitamisest arvates, tuleb keskkonnaloa andmine otsustada ikkagi 90 päeva jooksul nõuetekohase taotluse esitamisest arvates. Sellises olukorras tuleb eeldada, et loataotluse nõuetele vastavuse hindamine, avalikustamine ja menetlusosaliste kaasamine ning seisukohtade küsimine, samuti KeÜS § 52 lg 1 p-des 1 ja 2 sätestatud aluste esinemise tuvastamine on võimalik ka ajal, mil planeeringut veel kehtestatud ei ole. Planeerimismenetluse tavapärasest kestust arvestades on alust arvata, et planeeringulahendused on loa taotlemise ajaks sellisel juhul juba selged. Kohalikule omavalitsusüksusele arvamuse esitamiseks antud aeg lõpeb sellisel juhul pärast planeeringu kehtestamist. Teistele menetlusosalistele on loa andjal võimalik anda seisukohtade esitamiseks tähtaeg, võttes arvesse planeerimismenetluse ajakava. Milliseid menetlustoiminguid loa andja peaks tegema loataotluse kiiremaks läbiviimiseks ajal, mil planeeringut pole veel kehtestatud, sõltub konkreetsetest asjaoludest (nt sellest, kui selge on planeeringulahendus keskkonnaloa taotluse

esitamise ajaks ja millised küsimused vajavad keskkonnaloa andmisel vastuseid). Loa andja peab ise hindama, kui tõenäoline on planeeringu kiire kehtestamine ja sellest lähtudes saab ta otsustada ka menetlustoimingute tegemise aja. Mõistagi eeldab see planeeringu kehtestamiseks pädeva organi seisukohtade teadasaamist.

4.5 Loa andja ülesanne on loa andmise tähtajast kinni pidada ning hoolitseda selle eest, et ta planeeringu kehtestamise otsusest teada saaks. See on võimalik näiteks nii, et loa andja palub planeeringu kehtestajal planeeringu kehtestamise otsusest loa andjat teavitada. Seega tuleb planeeringu kehtestamiseks pädevat organit keskkonnaloa taotlusest ja selle menetlemisest kindlasti teavitada.

4.6 Kui planeering kehtestatakse 31–90 päeva pärast nõuetekohast keskkonnaloa taotluse esitamist, siis pikeneb loa andmise menetlus tavapäraselt 90 päevalt kokku 91–150 päevani. Sellise pikenedamise korral on võimalik teha mitmeid ajamahukaid ja kulukaid menetlustoiminguid pärast planeeringu kehtestamise selgumist, ja seda menetluse eesmärgipärasuse ning menetlusökonoomia (HMS § 5 lg 2) põhimõtetest lähtudes. Pärast planeeringu kehtestamist jääb keskkonnaloa andjale 60 päeva loa andmise otsustamiseks.

4.7 Kui vajalik planeering kehtestatakse enam kui 90 päeva pärast loataotluse esitamist, jääb loa andjale loa andmise otsustamiseks pärast planeeringu kehtestamist veel 30 päeva. Sellisel juhul on eelduslikult võimalik tuvastada loa andmise seisukohalt olulisi asjaolusid samaaegselt planeerimismenetluse läbiviimisega ning menetlusosaliste kaasamine peaks olema lihtsam, arvestades mitme avatud menetluse läbiviimist. Kaalukamad on sellisel juhul ka loa taotleja huvid vajalike haldusaktide kehtestamiseks kiiresti, et soovitud tegevuse elluviimisega alustada. Tähelepanu tuleb pöörata siiski sellele, et kui nõutav planeering kehtestatakse näiteks 80 päeva pärast nõuetekohase keskkonnaloa taotluse esitamist, tuleb loa andmine otsustada 140 päeva jooksul, kui aga planeering kehtestatakse 100 päeva pärast nõuetekohase loataotluse esitamist, tuleb loa andmine otsustada 130 päeva jooksul. KeÜS § 49 lg 4 on kohaldatav ka juhtudel, mil taotletakse olemasoleva keskkonnaloa muutmist (nt kui tegevuse laiendamine eeldab planeeringu kehtestamist).

§ 50. KESKKONNALOA TAOTLUSTE ÜHINE LÄBIVAATAMINE

Keskkonnaloa andja võib keskkonnaloa taotleja taotlusel sama isiku eri asukohas toimuvateks käesoleva seaduse § 41 lõikes 1 nimetatud tegevusteks välja anda ühe keskkonnaloa või muuta isiku olemasolevat keskkonnaluba uute tegevuste lubamiseks, kui see on põhjendatud menetluse eesmärgipärase läbiviimise põhimõttega või on otstarbekas järelevalve teostamise seisukohalt.

1. Erinevate keskkonnalubade taotluste läbivaatamisel on võimalik menetlustoiminguid ühendada (nt erinevate keskkonnalubade andmisel avaliku arutelu ühendamine, ettepanekute ja küsimuste samaks tähtjaks samasse kohta esitamise nõudmine jms) ja see ei vaja seaduses eraldi aluse sätestamist. Menetlustoimingute ühendamine on võimalik loa andja äranägemisel (loa taotleja saab ka ise paluda ilma Keskkonnaameti või Keskkonnaministeeriumi sellekohase kohustusega menetlustoimingud ühendada).

1.1 Menetlustoiminguid võib ühendada ka erinevate lubade andmisel laiemalt, näiteks kui samal ajal lahendatakse sama isiku keskkonnaloa ja kompleksloa taotlusi. KeÜS § 50 alusel saab ühendada ka keskkonnaload, mis lubavad erinevaid tegevusi (erinevates käitistes).

1.2. KeÜS §-l 50 ei ole vaid menetlust selgitav funktsioon. Kui üldjuhul saab erinevaid haldusakte väljendada ka samas dokumendis, siis keskkonnaloa kindlat vormi (KeÜS § 53 lg 3) arvestades ei oleks see keskkonnalubade puhul võimalik. Ühine keskkonnaluba tähendab, et lubatavad tegevused ja loa kõrvaltingimused on väljendatud samas haldusaktis.

2. Millisel juhul pidada asukohti, kus isik kavandab keskkonnaluba nõudvate tegevuste läbiviimist, erinevaks, on üksikjuhtumi otsustuse küsimus, mis sõltub asukohtade füüsilisest kaugusest, ümbritsevast keskkonnast ning võimalike keskkonnahäiringute kattuvuse ja kumuleeruvuse võimalustest. KeÜS § 42 lõikes 6 sätestatud juhul (tegevusi viiakse ellu ühes käitises või asukohas) tuleb taotluste ühise läbivaatamise asemel nõuda hoopis ühe taotluse esitamist.

3. Taotlusi võib koos läbi vaadata eeldusel, et selleks avaldab soovi keskkonnavalda taotluse esitanud isik. Keskkonnaamet või Keskkonnaministeerium ei saa anda omal algatusel isiku mitmele erinevale tegevusele ühte luba, kui isik soovib taotluste eraldi läbivaatamist. Eraldi läbivaatamise soovi võib tingida ka näiteks loa taotleja kartus, et ühe, avalikkuse, omavalitsusüksuse või loa andja suuremat vastuseisu kohata võiva tegevuse lubamise otsustamisel võidakse keelduda ka teisest, mujal toimuvast tegevusest, isegi kui käitaja soovib nende tegevuste alustamist samal ajal. Loa taotlejale annab KeÜS § 50 aga võimaluse lihtsustada enda töökorraldust, suheldes loa andja ja teiste menetlusosalistega, eriti aga avalikkusega avalikul arutelul ühe inimese poolt või viisil, kus loa taotleja selgitused kõlavad terviklikumalt, arusaadavamalt ja seetõttu eeldatavasti ka vähem umbusku ja eelarvamusi tekitavalt. Taotluste ühise läbivaatamise eeliseks on taotlejale seetõttu ka suurem lootus ära hoida asjatuid hirme ja tuua kergemini välja tema tegevuse positiivseid mõjusid. Loa taotleja võib soovida taotluste ühist läbivaatamist ka selleks, et lubade samaaegsel kehtestamisel on võimalus, et neis nähakse ette loa saajale sama sisuga kõrvalkohustused. Loa kõrvaltingimuste kattuvuse korral võib loa omajal olla lihtsam edaspidi oma tööd korraldada, nt samasuguse investeerimis- või väljaõppevajaduse tõttu.

4. Taotluste ühise läbivaatamise üle otsustab Keskkonnaamet või Keskkonnaministeerium kaalutusõiguse alusel. Seejuures peab ühine läbivaatamine võimaldama kas menetlust ökonoomsemalt ja eesmärgipärasemalt läbi viia või järelevalvet paremini teostada.

5. Menetluse parema läbiviimise huvides on põhjendatud menetluste ühendamise juhul, kui loa andjal, puudutatud isikutel või avalikkusel on loa taotleja kavandatud tegevustest võimalik nii paremini aru saada ja keskkonnahäiringuid paremini välja selgitada. Näiteks on menetluste ühendamise põhjendatud juhul, kui isik kavatseb rajada mitu kruusakarjääri, mille mõjud on väga sarnased ning mõjude hindamine on kergem, kui seda teha korraga, arvamusi ja vastuväiteid korraga kogudes. Lisaks aitab menetluste liitmine menetlustoiminguid lihtsamini ja efektiivsemalt läbi viia. Menetluste ühendamise muudab lihtsamaks erinevate isikute kaasamise, omavalitsusüksuselt arvamuse küsimise ja avaliku arutelu korraldamise hõreda asustusega aladel. Samas on oluline silmas pidada, et kavandatavate

tegevuste suhtelise läheduse tõttu võib puudutatud isikute ring suuremas osas menetlustest nagunii kokku langeda. Arvesse tuleb võtta siiski seda, et erinevas asukohas toimuvatest tegevustest võivad sageli olla mõjutatud erinevad inimesed, mistõttu võib tekkida vajadus avaldada menetluse läbiviimist puudutavaid teateid erinevates kohtades (erinevates kohalikes ajalehtedes vms) või isikutele lihtsama osalemise võimaldamiseks viia läbi mitu avalikku arutelu erinevates asukohtades. Menetluste ühendamine on seega otstarbekas eelkõige siis, kui lähiümbruse elanike arv on väike või nende spetsiifilised huvid pole olulised, ent menetluses osalemise huvi on nt keskkonnaorganisatsioonidel, kes saavad seisukohti esitada lihtsamini kui mitmes eraldi menetluses.

6. Menetluste ühine läbiviimine ja ühe loa andmine on otstarbekas ka järelevalve teostamise seisukohast, kuid seda üksnes juhul, kui kasutatav tehnoloogia kattub, kuna ümbritseva keskkonna erinevuste vähesuse korral peaks keskkonnale avaldatav mõju olema sel juhul ligilähedaselt sama. Sellises olukorras on ühel puhul järelevalve käigus tuvastatavad häiringud tõenäolised ka teises tegevuskohas ning vajalike abinõude ettenägemine lihtsam. Samasugune võimalus lubade ühendamiseks sellisel eesmärgil on sätestatud jäätmeseaduses.

7. Keskkonnavalda taotluste ühisel läbivaatamisel võivad loataotlused olla esitatud erineval ajal. Menetlustähtaegade puhul tuleb aga sellisel juhul arvestada, et esimesena esitatud taotluse lahendamise tähtaeg menetluste ühendamise korral ei pikene ning erineval ajal taotluste esitamise korral ei pruugi loa andja olla huvitatud menetluste ühendamisest, kui hiljem esitatud taotluse lahendamiseks jääb seetõttu vähem aega.

8. Olemasoleva keskkonnavalda muutmise eesmärgiga lubada isiku uut kavandatavat tegevust (olemasolevas keskkonnavalda lubatud tegevust) teises asukohas peaks olema praktikas põhjendatud juhul, kui see muudab keskkonnajärelevalve teostamise lihtsamaks, sest menetluslikud eelised olemasoleva loa muutmise eelistamiseks sellisel juhul tavaliselt puuduvad. Võimalik on aga ka olukord, kus olemasolevat luba tuleb nagunii muuta ning menetluslikult on lihtsam sellise loa muutmise ja uueks tegevuseks loa andmise menetlused ühendada.

§ 51. KESKKONNALOA ANDMISEKS OLULISE ASJAOLU TUVASTAMINE ENNE LOA ANDMIST

(1) Keskkonnaloa andja võib keskkonnaloa taotleja taotlusel või omal algatusel teha enne keskkonnaloa andmist või selle andmisest keeldumist siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu, sealhulgas käesoleva seaduse § 52 lõike 1 punktides 1–4 või 8–10 sätestatud keskkonnaloa andmisest keeldumise aluse puudumise.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud eelhaldusakti andmine otsustatakse keskkonnaloa andmist käsitlevate sätete järgi. Sellise eelhaldusakti andmine ei välista käesoleva seaduse §-s 49 sätestatud menetlustähtaegade järgimise nõuet keskkonnaloa taotluse läbivaatamisel.

1. HMS § 52 lg 1 p-s 2 on haldusorganitele antud üldine volitus teha enne asja lõplikku lahendamist õiguslikult siduvalt kindlaks lõplikul lahendamisel tähtsust omavad asjaolud. Sellised otsused kujutavad endast haldusaktide eriliiki, mida nimetatakse eelhaldusaktiks. KeÜS § 51 on HMS üldsätte suhtes erinormiks, mis täpsustab, kuidas ja millistel tingimustel võib loa andja anda eelhaldusakte keskkonnaloa menetluses ning millised on sellise akti andmise tagajärjed menetlustähtaegadele.

2. Eelhaldusaktide andmise võimalus keskkonnalubade menetlemisel lubab pikka ning keerulist loamenetlust lihtsustada. Menetluse käigus eelhaldusaktide andmise abil teatud asjaolude siduvalt kindlakstegemine võimaldab jagada keskkonnaloa menetluse selgelt eristuvateks etappideks. Sealjuures saab hilisemates etappides keskenduda vaid teatud (vaidlusi põhjustavatele või täiendavat selgitamist vajavatele) küsimustele, mida varem kindlaks tehtud ei ole.

2.1 Eelhaldusakte on praktikas võimalik anda kahel juhul.

2.1.1 Esiteks on KeÜS § 52 lg 1 punktides 1 ja 2 sätestatud formaalsete loa andmisest keeldumise aluste kindlakstegemine võimalik juba menetluse varajases etapis. Eelhaldusakt, mis kinnitab, et puuduvad formaalsed alused loa andmisest

keeldumiseks, annab käitajale kindlustunde, et täiendavate kulutuste tegemine (nt keskkonnauuringute läbiviimiseks) on õigustatud.

2.1.2 Teine juhtum, KeÜS § 52 lg 1 punktides 3–10 loetletud asjaolude kindlakstegemine, eeldab samas juba taotluse sisulist läbivaatamist ja/või täiendavaid uuringuid. Nende kindlakstegemine eelhaldusaktiga on mõistlik eelkõige juhul, kui puudub vaidlus teatud asjaolude üle, ent kõikides küsimustes ei ole veel osapooli rahuldava lahenduseni jõutud. Näiteks võib eelhaldusakti andmine olla mõistlik juhul, kui on selge, et tegevusega (nt uue kaevanduse rajamisega) ei kaasne küll keskkonna kvaliteedi piirväärtuste ületamist, ent vaidlusaluseks küsimuseks on, kas loodusvarusid kasutatakse seejuures otstarbekalt või kas tegevus võib kahjustada Natura 2000 võrgustiku alasid ning seeläbi tuua kaasa keskkonnaohu.

2.2 KeÜS § 51 lg 1 kohaselt on loa andjal õigus teha eelhaldusaktide abil siduvalt kindlaks keskkonnavalda andmise seisukohast tähtsust omavad asjaolud. Näiteks võidakse eelhaldusaktiga kindlaks teha, et taotleja poolt kavandatud tehnika vastab parima võimaliku tehnika nõuetele, taotleja vastab käitajale esitatavatele nõuetele, teatud liiki keskkonnaohu on käitaja poolt kavandatud meetmetega võimalik vältida jne. Kuna KeÜS-s on loa andmise eeltingimused sätestatud negatiivselt (loetletud on asjaolud, mille esinemisel keeldutakse loa andmisest), võiks loa taotleja olla eelkõige huvitatud kinnitusest, et loa andmist välistavaid asjaolusid ei esine. Lisaks KeÜS-s sätestatud üldistele alustele sätestatakse keskkonnavalda andmisest keeldumise täiendavad alused ka eriseadustes ning ka nende osas võib olla mõistlik eelhaldusakti andmine.

2.3 KeÜS § 51 lg 1 kohaselt võib loa andja anda eelhaldusakti kas omal algatusel või taotleja taotlusel. Kolmandatel isikutel (nt käitise naabruskonnas elavatel isikutel), kes soovivad, et eelhaldusaktiga tuvastataks neid positiivselt mõjutava käitisega (nt ühisveevärgi puurkaevuga) seotud asjaolu, eraldiseisvat eelhaldusakti taotlemise õigust ei ole. Küll aga on neil õigus pöörduda loa andja poole vastava ettepanekuga, mida tuleks haldusorgani poolt käsitada märgukirjana. Peamine erinevus keskkonnavalda taotleja poolt esitatava taotluse ning kolmandate isikute poolt esitatava märgukirja vahel seisneb haldusorganilt nõutavas reaktsioonis. Eelhaldusakti andmise taotluse korral võib vastava taotluse menetlus lõppeda vaid HMS §-s 43 sätestatud viisidel (taotlus rahuldatakse, jäetakse rahuldamata või läbi vaatamata, või

taotleja võtab selle tagasi). Praktikas tähendab see, et enamasti tuleb anda kas taotletud eelhaldusakt või haldusakt eelhaldusakti andmata jätmise kohta. Märgekirjale tuleb haldusorganil küll vastata, ent see ei kujuta endast eraldi haldusakti. Samas on mõeldav, et haldusorgan otsustab kolmanda isiku märgekirja tõttu eelhaldusakti andmise omal algatusel (võttes pöördumist arvesse vastava kaalutusotsuse tegemisel).

3. Keskkonnalubade menetlemine toimub KeÜS § 44 kohaselt reeglina avatud menetluses. Sellisel juhul on eelhaldusaktide andmise õigus ajaliselt piiratud, kuna haldusorgan ei tohiks anda eelhaldusakte enne loataotluse avalikku väljapanekut ja arutelu. Juhul kui haldusorgan teeb mõne loa andmisel tähtsust omava asjaolu kindlaks enne, kui avalikkus saab selle suhtes arvamust avaldada, ei ole tagatud avalikkuse varajane ja tõhus osalemine otsusetegemises. Selline käitumisviis oleks vastuolus Århusi konventsiooni art 6 lg-ga 4 ning sellele sättele tugineva KeÜS § 28 lg-ga 3.

3.1 Oluline on osundada, et avaliku väljapaneku või arutelu käigus vastuväidete esitamine ei tähenda, et haldusorgan ei võiks vastava asjaolu suhtes eelhaldusakti anda. Samas tuleb sel juhul arvestada, et vastav otsus võidakse vaidlustada. Seetõttu ei pruugi eelhaldusakti andmine anda soovitud tulemust ega haldusmenetluse läbiviimist tõhusamaks muuta.

3.2 Eelhaldusaktide andmisel tuleb arvestada ka seda, et avalikkuse kaasamine võib olla vajalik ka hilisemas etapis. Kui haldusorgan küsib esimese avalikustamise käigus arvamust vaid teatud küsimuste kohta, mida ta soovib eelhaldusaktiga lahendada, tuleb muudes küsimustes avalikkuse arvamuse väljaselgitamiseks korraldada täiendav väljapanek või arutelu. Täiendav avalikustamine võib olla soovitatav ka juhul, kui eelhaldusakti andmisele eelneva avalikustamise käigus on avaldatud tervikliku haldusakti eelnõu. Eelkõige võiks see olla mõistlik juhul, kui eelhaldusakti ja lõpliku haldusakti vahele jääb nt KMH läbiviimise tõttu pikem ajavahemik.

4. KeÜS § 51 kohaselt antud eelhaldusakt ei tekita lõppotsusest sõltumatult õiguslikke tagajärgi, st ei anna käitajale õigust tegevust alustada. Samas ei saa loa andja eelhaldusaktiga kindlaks tehtud asjaoludest lõpliku otsuse langetamisel

niisama lihtsalt mööda minna. Sarnaselt teiste haldusaktidega võib haldusorgan eelhaldusakti küll muuta või kehtetuks tunnistada, ent seejuures tuleb arvestada seaduses sätestatud piirangutega. Õiguspärase eelhaldusakti võib loa andja kehtetuks tunnistada vaid juhul, kui esineb mõni HMS § 66 lõikes 2 loetletud asjaoludest. Õigusvastase eelhaldusakti kehtetuks tunnistamiseks on haldusorgan küll alati õigustatud, ent seejuures tuleb arvestada isikus haldusakti kehtimajäämise osas tekkinud usalduse kaitsega (RKHKo 29.03.2006, 3-3-1-81-05, p 13; RKHKo 12.10.2006, 3-3-1-48-06, p 10; RKHKo 16.11.2006, 3-3-1-78-06, p 12).

5. Praktikas on eelhaldusaktide osas tekitanud küsimusi nende vaidlustamine. Täpsemalt on vaieldud selle üle, kas eelhaldusakte on (sh kolmandate isikute poolt) võimalik vaidlustada ka koos lõpliku haldusaktiga või on eelhaldusakte võimalik vaidlustada vaid eelhaldusakti teatavaks tegemisest algava kaebetähtaja (reeglina 30 päeva) jooksul.

5.1 Riigikohus on leidnud, et teatud juhtudel on eelhaldusakte võimalik vaidlustada ka koos lõpliku haldusaktiga. Kaebeõiguse ja õiguskindluse printsiibi üheaegse õiglase realiseerimise huvides ei saa kaebuse esitamise tähtaeg hakata kulgema enne, kui mõistlikult käituval kaebajal oleks üldse võimalik leida, et rikutakse tema õigusi või piiratakse tema vabadusi. Mõningatel juhtudel ei ole eelhaldusakti andmisel seda võimalik tuvastada ning alles eelhaldusakti ja lõpliku akti koostoimes selgub, kas kaebaja õigusi rikutakse. Riigikohus leidis, et eelhaldusakti eraldi vaidlustamine on teisalt vajalik siis, kui sellega on vältimatult kindlaks määratud lõpliku haldusakti sisu (RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-48-02, p 8).

5.2 Keskkonnalubade menetlemisel võidakse anda mõlemat laadi eelhaldusakte. Juhul kui eelhaldusaktiga määratakse näiteks siduvalt kindlaks, et taotluses kirjeldatud tehnoloogia vastab parima võimaliku tehnika nõudele või et käitaja on valinud käitisele nõuetekohase asukoha, võib see osaliselt määrata kindlaks lõpliku haldusakti sisu ning seetõttu tuleks vastav eelhaldusakt ka teatavaks tegemise järel vaidlustada. Samas ei määra näiteks see, kui eelhaldusaktiga tuvastatakse asjaolu, et isik tegutseb loaga lubataval tegevusalal, vältimatult kindlaks lõpliku haldusakti sisu ja seetõttu ei ole eelhaldusakti eraldi vaidlustamine vajalik.

6. Keskkonnalubade menetluses otsustatakse eelhaldusaktide andmine vastavalt KeÜS § 51 lg-le 2. Nimetatud säte ei täpsusta, millised loa andmist puudutavad sätted on eelhaldusaktide andmisel asjakohased. Praktikas peaksid olema asjakohased eelkõige otsuse sisu ja vormistamist puudutavad sätted, samuti haldusakti eelnõu avalikustamist puudutavad sätted (KeÜS §-d 45–48). Nagu eelpool (vt kommentaari p 3) välja toodud, võib eelhaldusakte reeglina välja anda alles pärast loataotluse avalikku väljapanekut ja arutelu. Seega võib selle nõude lugeda täidetuks juhul, kui kogu luba puudutava eelnõu avalikustamisel on välja toodud kavatsus teatud asjaolude kindlakstegemiseks eelhaldusaktiga ning menetluses osalevatele isikutele on antud võimalus selles osas oma seisukohti väljendada. Selline teguviis on vajalik, et tagada avalikkusele tõhus võimalus otsuse tegemises osaleda ning vajadusel seda vaidlustada. Eelhaldusakti sisus tuleks märkida kõik KeÜS § 53 lg-s 1 loetletud andmed, mis on vastava otsuse puhul asjakohased. Kirjaliku haldusaktina peab eelhaldusakt olema HMS § 56 lõike 1 kohaselt ka põhjendatud. Keskkonnalubade menetluses antavad eelhaldusaktid tuleb vastavalt KeÜS § 58 lõikele 7 teha teatavaks samal viisil kui lõplikud keskkonnaloa.

7. KeÜS § 51 lg 2 täpsustab, et eelhaldusakti andmine ei vabasta loa andjat kohustusest menetleda keskkonnaloa taotlus KeÜS §-s 49 ettenähtud tähtaja jooksul (reeglina 90, erandina 30 päeva jooksul). Selline säte võib esmapilgul tekitada küsitavusi eelhaldusaktide praktilise vajalikkuse kohta. Oluline on aga meeles pidada, et KMH läbiviimisel peatub loamenetlus mõjude hindamise ajaks. Seetõttu võib keskkonnaloa menetlus praktikas oluliselt kauem kesta. Selles olukorras võib teatud asjaolude siduvalt kindlakstegemine loa andja poolt olla taotleja huvide seisukohalt siiski vajalik ja põhjendatud.

§ 52. KESKKONNALOA ANDMISEST KEELDUMINE

(1) Keskkonnaloa andja keeldub keskkonnaloa andmisest, kui:

- 1) keskkonnaloa taotlust ei ole esitanud isik, kes taotlusest nähtuvalt loaga lubataval tegevusalal tegutseb;**
- 2) keskkonnaloa taotlejal ei ole tegevuskoha omaniku nõusolekut viimase omandis oleva kinnisasja kasutamiseks või taotletava tegevuse mõjualal asuva kinnisasja omaniku nõusolekut, juhul kui seaduse kohaselt on mõjualal asuva kinnisasja omaniku nõusolek nõutav või taotletav tegevus kahjustab mõjualal asuva kinnisasja omaniku huve;**
- 3) taotletavas tegevuses ei rakendata parimat võimalikku tehnikat, kui selle rakendamise nõue on sätestatud õigusaktiga;**
- 4) kavandatav tegevus ei vasta õigusaktidega sätestatud nõuetele;**
- 5) taotluses on esitatud olulise tähtsusega valeandmeid või keskkonnaloa taotlejale on viimase nelja kuu jooksul keeldunud sama tegevuse jaoks luba andmast valeandmete esitamise tõttu;**
- 6) tegevusega kaasneb keskkonnaoht, mida ei ole võimalik vältida, välja arvatud juhul, kui huvi keskkonnaloa andmiseks on ülekaalukas ja tegevusel puudub mõistlik alternatiiv ning on võetud ohu vähendamise meetmed;**
- 7) loa alusel kavandatava tegevuse käigus kasutatakse loodusvarasid ilmselt ebaotstarbekalt või põhjustatakse loodusvarade seisundi olulist halvenemist, arvestades taastuva ja taastumatu loodusvara säästva kasutamise põhimõtet;**
- 8) keskkonnaloa alusel kavandatava tegevusega kaasnevate heidete lisandumisel oleks keskkonna kvaliteedi piirväärtus ületatud. Erandina võib keskkonnaloa anda juhul, kui keskkonna kvaliteedi piirväärtus ületatakse, kuid üksnes kuni kuue kuu vältel ning huvi loa andmiseks kaalub üles keskkonnariski;**

9) keskkonnaloa alusel kavandatava tegevusega kaasnevate heidete lisandumisel tekkiv keskkonnahäiring tooks kaasa vajaduse keskkonna kvaliteedi piirväärtuse järgimiseks edaspidi keelduda keskkonnaloa väljastamisest teisele isikule ning avalik huvi keskkonnahäiringu vältimiseks mitte anda taotletud luba on kaalukam kui huvi taotletava keskkonnaloa andmiseks;

10) muul seadusega sätestatud alusel.

(2) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 8 nimetatud alusel võib keskkonnaloa andmisest keelduda, kui keskkonna kvaliteedi piirväärtuse järgimist taotletava keskkonnaloa andmisel ei saa tagada teise keskkonnaloa muutmise või kehtetuks tunnistamisega käesoleva seaduse § 59 lõike 1 punktis 3 sätestatud alusel.

(3) Kui keskkonnaloa andmisest mõneks taotluses märgitud tegevuseks võib keelduda, tuleb taotleja soovi korral luba anda taotluses märgitud tegevuseks, milleks loa andmine on lubatav.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

1. KeÜS § 52 võib õigustatult pidada üheks olulisemaks keskkonnaloa andmist reguleerivaks paragrahviks, kuna see sätestab õiguslikud alused, millal keskkonnaloa andja võib loa andmisest keelduda. Sisuliselt sätestab see loa andmise põhilised eeldused. Valdavatel juhtudel, mil haldusorgan kaalub keskkonnaloa andmist, tuleb tal kontrollida loast keeldumise aluste esinemist ja hinnata sellise keeldumise lubatavust KeÜS §-s 52 sätestatu alusel. Keeldumise aluse puudumisel tuleb keskkonnaluba väljastada. Paragrahvis 52 sätestatud keskkonnaloa väljastamisest keeldumise alused ei ole antud ammendavana, sest valdkondlikud eriseadused võivad sisaldada täiendavaid keeldumise aluseid, millele viitab ka antud paragrahvi lõike 1 punkt 10. Samuti võivad eriseadused mõnda keeldumise alust täiendada või selle kohaldamist piirata.

2. KeÜS § 52 lg-s 1 on sätestatud rida juhtumeid, mille puhul tuleb keskkonnaloa andmisest kindlasti keelduda.

2.1 KeÜS § 52 lg 1 p-st 1 nähtub nõue, et keskkonnavalua taotleja peab esitama isik, kes kavandataval tegevusalal ka tegutsema asub.

2.1.1 Keskkonnavalua omamisega on sageli seotud erinevad õiguslikud tagajärjed (nt keskkonnatasu maksmise kohustus – KeTS § 5 lg 1), mistõttu ei ole vähetähtis, kellele keskkonnavalua väljastatakse. Muuhulgas ei saa õigusselguse tagamiseks lubada põhimõttelist lahknevust loa järgi õigustatud isiku ning tegeliku keskkonnakasutaja vahel. Normi eesmärk on suunata potentsiaalseid taotlejaid taotlema keskkonnavalua sellele isikule, kes selle alusel ka tegutsema asub. Kui taotleja side kavandatava tegevusega on nõrk, riskitakse sellega, et loa väljaandja võib selle väljaandmisest keelduda. Vaieldavam on, kuidas lahendada piirsituatsioone, kus juba keskkonnavalua menetluses on selge, et loa taotleja ise füüsiliselt vastavat tegevust läbi ei vii. Lähenemine sellele küsimusele ei saa olla ka liialt kitsendav. Senises praktikas on näiteks maavara kaevandamislubadele kantud eraldi isikutena loa omaja ning kaevandaja andmed ning selle võimaluse näeb ka maapõueseadus otseselt ette. Samuti võib ette kujutada erinevaid olukordi, kus loa omaja ei pruugi olla füüsiliselt keskkonnavalua nõudva tegevuse läbiviija (kasutatakse alltöövõtjaid vms). KeÜS kommentaaride autorite arvates ei ole välistatud keskkonnavalua väljastamine isikule, kes keskkonnavalua nõudvat tegevust üldisemalt suunab ja korraldab, ehkki ta ise ei pruugi vahetult selle tegevusega hõivatud olla. Kui loa andjale aga menetluses selgub, et loa taotleja ise vastava tegevusega tegelema ei hakka ning ta isegi mitte ei kontrolli ega korralda seda tegevust (nt alltöövõtulepingu või muu sellise kokkuleppe kaudu), tuleb kõne alla sellele isikule loa väljastamisest keeldumine.

2.1.2 Kindlasti ei ole KeÜS § 52 lg 1 p-st 1 lähtuvalt välistatud teise isiku esindamine ja keskkonnavalua taotleja esitamine teise isiku nimel. Haldusmenetluses võib kasutada ka esindajat, kusjuures esindusõigus antakse kirjaliku volitusega (HMS § 13 lg-d 1 ja 2). Taotleja esitamine ei ole olemuslikult toiming, mida peaks tegema isiklikult. Praktikas on esindajateks olnud näiteks loataotleja koostamist nõustanud keskkonnavaludkonna konsultandid või maavara kaevandamisloa puhul mäetehnika spetsialistid. Keskkonnavalua andmist taotlejaks isikuks ehk taotlejaks, kes luba soovib saada (vt ka HMS § 11 lg 1 p 1), peab sellisel juhul olema siiski lubatavat tegevust alustav isik. Samuti ei saa kommenteeritavast punktist tuletada keeldu juba

väljaantud luba teisele isikule üle anda, arvestades, et vastav võimalus on seadusega otseselt ette nähtud (vt KeÜS § 60 kommentaare).

2.2 Kui keskkonnavalua alusel kavandatud tegevus eeldab mõne kinnisasja kasutamist või kui taotletav tegevus kahjustab mõjualal asuva kinnisasja omaniku huve, nõuab KeÜS § 52 lg 1 p 2, et keskkonnavalua taotlejal oleks kinnisasja omaniku nõusolek.

2.2.1 Juba omandiõigusest tuleneb, et ilma omaniku nõusolekuta ei või omandit kasutada ja keskkonnavalua ei anna automaatselt õigust ilma omaniku nõusolekuta kinnisasja kasutada. Segaduste vältimiseks ja suurema õigusselguse tagamiseks on siiski ette nähtud, et ilma omaniku nõusolekuta üldjuhul keskkonnavalua ei väljastata. Samas võivad olla erinevates valdkondlikes seadustes selle üldreegli suhtes kehtestatud ka erandid. Näiteks kehtiva maapõueseaduse kohaselt keeldutakse kaevandamisloa andmisest, kui loa taotlejal ei ole eraisikule kuuluva maavara kaevandamiseks maa kasutamise õigust, seevastu riigile kuuluvat maavara sisaldava kinnisasja omaniku nõusoleku puudumine maavara kaevandamise loa andmisest keeldumise aluseks ei ole. Selliselt riigi maavara suhtes väljastatud kaevandamisloa ei anna siiski veel õigust minna omaniku nõusolekuta tema kinnisasjale maavara kaevandama, sest kaevandamisloa ei võta omanikult ära tema omandi kaitse õigusi.

2.2.2 KeÜS § 52 lg 1 p-s 2 nimetatud teine alternatiiv viitab, et mõni eriseadus võib näha ette vajaduse omada keskkonnavalua saamise eeldusena taotletava tegevuse mõjualal asuva kinnisasja omaniku nõusolekut. Millist ala saab pidada konkreetsel juhul mõjualaks, on faktiküsimus ja see sõltub konkreetselt tegevusest. Kui mõjuala ei ole valdkondlikus õigusaktis täpsustatud, tuleks selleks üldiselt pidada sellist ala, millel avalduvad olulisemad mõõdetavad tegevuse mõjud. Ühe näitena võiks kõne alla tulla näiteks veekogu paisutamine (vt RKTko 19.04.2011, 3-2-1-12-11), kus veetaseme tõstmine veekogus ei ole ehk käsitatav kõigi kaldakinnisasjade kasutamisenä, kuid piirkond, millel tekib arvestatav veetaseme tõus, võiks olla käsitatav mõjualana.

2.2.3 Keerulisem on sisustada olukorda, kus puudub taotletava tegevuse mõjualal asuva kinnisasja omaniku nõusolek ja taotletav tegevus kahjustab mõjualal asuva

kinnisasja omaniku huve. Eelnevast nähtuvalt on mõjuala määratlemine hinnanguline ja konkreetsest olukorrast sõltuv. Samuti on hinnanguline ka see, mida saab pidada kinnisasja omaniku huvide kahjustamiseks. Selle täpsem sisustamine jääb kohtupraktika ülesandeks, kuid tuleb nentida, et selle laiendav tõlgendus võiks anda tulemuse, kus keskkonnalubasid saaks anda vaid teatud hulga naabrite nõusolekute olemasolul. See aga ei ole ilmselt olnud kõnealuse sätte mõtteks. Kaasaja keskkonnaõiguse nõuded, sealhulgas piirmäärad, on eelduslikult isikute huvide kaitseks piisavad ja nende järgimisel peaks üldjuhul saama keskkonnaluba eeldavaid tegevusi läbi viia.

2.2.4 Kindlasti on huvide kahjustamise künnis oluliselt kõrgem sellest seosest, mille järgi määratletakse isikute ring, kes tuleb menetluse kaasata. Näiteks kui puudutatud isikute määratlemiseks on piisav tõenäosus, et keskkonnanõu andmisega võidakse kellegi õigusi rikkuda (vt KeÜS § 46 lg 1), siis KeÜS § 52 lg 1 punktis 2 ei räägita enam õiguste rikkumise võimalikkusest, vaid leitakse, et keskkonnanõu andmisest saab keelduda, kui tegevus *kahjustab* mõjualal asuva kinnisasja omaniku huve. See eeldab, et keskkonnanõu väljastamise eelduseks oleva nõusoleku vajadus tõusetub siis, kui mõjualal asuva kinnisasja omaniku huvide kahjustamine (mitte üksnes selle tõenäosus) on tõendatud. Lisaks saaks tõlgendamisel appi võtta AÕS § 143 lg 1, mille järgi ei ole kinnisasja omanikul õigust keelata gaasi, suitsu, auru, lõhna, tahma, soojuse, müra, põrutuste ja muude seesuguste teiselt kinnisasjalt tulevate mõjutuste levimist oma kinnisasjale, kui see ei kahjusta oluliselt tema kinnisasja kasutamist ega ole vastuolus keskkonnakaitse nõuetega. Kuna seesuguseid mõjusid peab kinnisasja omanik taluma, saaks tema nõusoleku vajadus tõusetuda siis, kui keskkonnanõu menetluses on selgelt tuvastatav, et kavandatav tegevus kahjustab oluliselt teise isiku kinnisasja kasutamist.

2.3 Kuigi keskkonnanõu taotleja peab keskkonnakaitse põhikohustustest ja käitaja kohustustest tulenevalt rakendama erinevaid meetmeid oma tegevusest lähtuvate mõjude vähendamiseks, sealhulgas peab käitaja kasutama säästlikult tootmise sisendeid (KeÜS § 17), ei sätesta KeÜS üldkehtivat parima võimaliku tehnika rakendamise kohustust. THS järgi on parim võimalik tehnika tehnilise arendustegevuse ning selles rakendatavate töömeetodite kõige tõhusam ja kõige paremini välja arendatud tase (THS § 8 lg 1). Kuna keskkonnalubasid antakse väga

erinevateks tegevusteks, siis oleks ebamõistlik nõuda absoluutselt iga keskkonnaloa menetluse puhul parima võimaliku tehnika väljaselgitamist ning selle kasutamise kontrollimist. Seetõttu on eeldatud, et parima võimaliku tehnika kasutamise kohustus ja selle ulatus sätestatakse valdkondlikus seaduses. Mõnes valdkonnas on parima võimaliku tehnika nõue rangem ja konkreetsem (nt komplekslubade puhul, vt THS § 26 lg 1 p 3, § 42), teises aga paindlikum (nt JäätS § 21 lg 2 p 1; VÕKS § 88 lg 1).

Seega tuleb keskkonnaloa andmise menetluses loa andjal kontrollida, kas mõni õigusakt vastavas valdkonnas sätestab konkreetsel juhul parima võimaliku tehnika rakendamise kohustuse. Kui selline kohustus on olemas, toob tegevuse parimale võimalikule tehnikale mittevastavus kaasa ka loa andmisest keeldumise (arvestades seaduses sätestatud kaalutusruumi ja võimalikke erandeid). Kui tegevus ei ole parima võimaliku tehnika rakendamise nõudega põhimõttelises vastuolus, on võimalik seada parima võimaliku tehnika rakendamise nõue keskkonnaloa tingimusena ja seda tuleb üldjuhul eelistada keskkonnaloa andmisest keeldumisele (HMS § 3 lg 2, § 5 lg 2).

2.4 Valdkondlikud seadused võivad sätestada lisaks ka erinevaid, eeskätt tegevuse sisule esitatavaid nõudeid. Kui kavandatav tegevus neile nõuetele ei vasta, esineb alus loa andmisest keelduda (KeÜS § 52 lg 1 p 4). Eriseadustes on sellisteks mittevastavuse juhtudeks sätestatud eraldi loa andmisest keeldumist õigustavad normid. Näiteks on KeHJS § 24 lg-s 3 sätestatud, et tegevusluba ei anta, kui arendajal ei ole võimalik määratud keskkonnanõudeid täita. Ka seda olukorda saab pidada KeÜS § 52 lg 1 p-s 4 või ka p-s 10 sätestatud juhtumiks. Eeskätt on aga antud normis silmas peetud tegevuse sisule esitatavaid keelde või nõudeid. Näiteks kui laeval soovitakse põletada jäätmeid, tegevuseks kavandatavas jäätmekäitluskohas ei rakendata nõutud meetmeid või kavandataval vee paisutamisel ei tagata kalade läbipääsu, siis vastavalt KeÜS § 52 lg 1 p-le 4 on õigustatud keskkonnaloa andmisest keeldumine.

2.4.1 KeÜS § 52 lg 1 p 4 ei pruugi olla piiratud ainult konkreetset tegevust reguleerivate nõuetega (näiteks jäätmekäitluse puhul JäätS-ga). Arvestades, et keeldumise alus on seotud mittevastavusega õigusaktides sätestatud nõuetele üldisemalt, tekib ka küsimus, kuidas läheneda keskkonnaloa andmisel erinevatele nõuetele, mis ei reguleeri vahetult konkreetset tegevust. Kuna keskkonnalubade

andmise eesmärk on tegeleda eeskätt keskkonnaküsimustega (vt ka KeÜS § 1 kommentaare), siis kuulub selle normi kohaldamisalasse ilmselt ka vastuolu teiste keskkonnaseadustiku eriosa seadustega, näiteks LKS nõuetega.

2.4.2 Keerulisem on küsimus väljaspool keskkonnaõigust seisvatest õigusnormidest, millega üks või teine tegevus võib vastuolus olla. Üheks aktuaalseks näiteks on kindlasti planeerimis- ja ehitusõigus, sealhulgas kehtestatud planeeringud. Sellele küsimusele ei ole kommentaaride autorite hinnangul seaduse sõnastuse ega kohtupraktika pinnalt võimalik hetkel ühest vastust anda. Ühelt poolt võiks sätte üldise sõnastuse tõttu jaatada keeldumise võimalust ka väljapoole keskkonnaõigust jäävate normidega vastuolu korral. Samas tuleb neid keeldumise aluseid hinnata siiski keskkonnaseadustiku ja keskkonnavalaja andja kui haldusorgani pädevuse valguses. Riik on moodustanud keskkonnahaldusorganid eeskätt keskkonnaväärtuste sisuliseks kaitseks ja sellest lähtuvalt võiks sisustada ka loa kontrollieseme. Üldist isikute tegevuse seaduslikkuse kontrolli, mis paratamatult sellise laiendava tõlgendusega kaasneks, ei saa pidada nende põhiülesandeks. Seega peaks olema keskkonnavalaja ülesanne kontrollida eeskätt õigusnormide täitmist keskkonda mõjutavast vaatepunktist.

2.4.3 Kui keskkonnavalaja peab teostama ka teiste valdkondade õigusaktidele vastavuse kontrolli, kasvatab see ühelt poolt selle haldusorgani halduskoormust ning teiselt poolt võib tekitada nn topeltkontrolli olukorra ehk samade eelduste kontrolli käigus mitme haldusorgani sekkumise isiku põhiõigustesse. Mitmekordse kontrolli puhul võib kaasneda ka oht, et erinevad haldusorganid võivad hakata tegema vastuolulisi otsuseid, mis muu hulgas kahjustaks avaliku võimu usaldusväarsust ja õiguskindlust üldisemalt. Näiteks võib tekkida kohaliku omavalitsuse üksuse ja keskkonnavalaja vahel konflikt selles, kas kavandatav tegevus vastab kohaliku omavalitsuse üksuse organi poolt kehtestatud planeeringule. Tuleb tõdeda, et küsimus teiste valdkondade õigusnormide kontrollimise vajadusest, lubatavusest ja ulatusest keskkonnavalaja menetluses ei ole ühemõtteliselt selge ning jääb seega kohtupraktika lahendada. Näiteks maavara kaevandamisloa puhul on Riigikohus leidnud, et kaevandamist välistava planeeringu olemasolul ei tule kaevandamisloa andmisest keelduda. Samas ei teki arendajal sellise loa saamisel veel õigust

kaevandamiseks, vaid selleks tuleb planeeringut muuta või uus planeering kehtestada (RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13, p 19–20).

2.4.4 Õigusaktides sätestatud nõueteks on vaatamata oma üldisele sisule ka KeÜS 3. peatükis sätestatud käitaja kohustused. Seejuures tuleb muidugi arvestada, et valdav osa käitaja kohustustest kuulub täitmisele juba loa saamise järgselt tegevuse käigus ning nende kohustuste täitmise ennetava hindamise võimalused on piiratud. Teatud käitaja kohustuste (nt KeÜS § 18) rikkumise ilmselgetel juhtudel võiks siiski tulla kõne alla ka loa andmisest keeldumine, kuigi võib eeldada, et praktikas ei tule kuigi sagedasti ette selliseid situatsioone, kus keeldumine on võimalik üksnes sellise suhteliselt keeruka õigusliku konstruktsiooni kaudu (mitte näiteks mõne teise KeÜS § 52 lg 1 punkti alusel). Tulenevalt sellest, et keskkonnanaloo andmisest keeldumine on isiku jaoks üldjuhul suhteliselt koormav otsus ning KeÜS 3. peatükis sätestatud käitaja kohustused ei ole sõnastatud selgete ja konkreetsete käitumisjuhustena, peab keskkonnanaloo andja sellisel alusel loast keeldumise korral selgelt välja tooma, millist tegevust saab käitajalt mõistlikult eeldada, ning ühtlasi ka tõendama, et käitaja tegevus sellele standardile ei vasta.

2.5 Loa andmisest keeldumise toob kaasa ka valeandmete esitamine (KeÜS § 52 lg 1 p 5), kuid võrreldes varasemate õigusaktidega on seda keeldumise alust oluliselt täpsustatud. Esiteks saab keeldumise kaasa tuua vaid olulise tähtsusega valeandmete esitamine. Olulise tähtsusega andmeteks tuleb pidada selliseid andmeid, mis mõjutavad märkimisväärselt keskkonnanaloo andmise otsustamist. Teise täpsustusena on lisatud, et valeandmete esitamine ei võta isikult loa saamise võimalust jäädavalt. Seadusest tulenevalt ei saa keskkonnanaloo neljakuulise perioodi jooksul, arvates varasemast sellel alusel keskkonnanaloo väljastamisest keeldumisest. Ei ole üheselt selge, kas antud sätte mõttes on valeandmetena käsitatav lihtsalt objektiivselt väär teave või on oluline ka taotleja subjektiivne arusaam andmete ebaõigsusest. Tallinna Ringkonnakohus on EhS § 24 lg 1 p 6 kontekstis (seejuures kommenteeritavale punktile sarnase varasema redaktsiooni pinnalt, kus ei sisaldunud sõna *teadvalt*) leidnud, et üldjuhul saab valeandmete esitamisest rääkida siis, kui taotluse esitaja on soovinud mingi tegelikkusele mittevastava informatsiooni esitamisega haldusorganit kallutada endale soodsa otsustuse tegemise suunas

(TlnRko 09.04.2009, 3-07-1655, p 13). Kommentaari autorite arvates on kohane sellist tõlgendust rakendada ka antud sätte puhul.

2.6 Loa andmisest keeldumise toob kaasa ka olukord, kus tegevusega kaasneb keskkonnaoht, mida ei ole võimalik vältida, välja arvatud juhul, kui huvi keskkonnaloa andmiseks on ülekaalukas ja tegevusel puudub mõistlik alternatiiv ning on võetud ohu vähendamise meetmed (KeÜS § 52 lg 1 p 6). See keskkonnaloa andmisest keeldumise alus on seotud vältimispõhimõttega ning KeÜS §-ga 10, mis sätestab, et keskkonnaohtu tuleb vältida ning keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut tuleb taluda, kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ja keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed. Üldjuhul tuleb keskkonnaohtu vältida, ehk teisisõnu rakendada selliseid meetmeid, millega viiakse olulise keskkonnahäiringu tõenäosus nii väikeseks, et keskkonnaohust ei ole enam põhjust rääkida. Samas ei ole alati võimalik keskkonnaohtu täielikult vältida. Sellisel juhul tuleb täiendavalt hinnata, kas tegevuse lubamise poole kallutav huvi on keskkonnaohuga võrreldes piisavalt kaalukas. Lisaks tuleks hinnata, kas tegevusele leidub mõistlikke alternatiive ning kas keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed (vt KeÜS § 10 kommentaare).

2.7 Loa andmisest keeldumise toob kaasa ka loodusvarade ilmselge ebaotstarbekas kasutamine või loodusvarade seisundi olulise halvenemise põhjustamine (KeÜS § 52 lg 1 p 7). See keeldumise alus on seotud KeÜS §-s 13 sätestatud loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtte ning KeÜS §-s 17 sätestatud käitaja kohustusega. Selle sätte eesmärgiks ei ole anda loa andjale ulatuslikku õigust hinnata detailselt kõikide taotlejate puhul näiteks nende tootmissisendite kasutamise otstarbekust. Loa andmisest keeldumine saab selle sätte alusel kõne alla tulla siiski ilmselgetel juhtudel, kus taotleja soovib ressursse kasutada selgelt ebaotstarbekalt või raiskavalt. Seejuures tuleb konkreetset taotlust eraldi hinnata ning haldusorganil on ulatuslik põhjendamiskohustus, millistel kaalutlustel ta peab näiteks loodusvarade kasutamist ilmselgelt ebaotstarbekaks. Arvestada saab muu hulgas sarnaste ettevõtjate tavapärase praktikaga. Näiteks kui kaevandamisel kavandatakse jätta maavarast nn tervikud, mida välja ei kaevandata, saab hinnata, kas tervikutest tekkiv kadu on sektoris tavapärane ja mõistlik. Kui

kaevandamise tehnoloogia põhjustab ebamõistlikult suuri maavara kadusid, tõusetub küsimus nimetatud keeldumise aluse esinemisest. Ressursside kasutamise tingimused võivad olla ka osaks parima võimaliku tehnika kasutamise nõudest ja selle rakendamise kohustuse korral on loa andja kontroll ulatuslikum. Samuti võivad loodusvarade otstarbeka kasutamise määratlemisel olla abiks valdkondlikud arengukavad.

2.8 Keskkonnalubade kui keskkonnakasutuse reguleerimise ühe instrumendi eesmärk on tagada teatud nõuetele vastav keskkond. Kui keskkonna kvaliteedi piirväärtused (KeÜS § 7 lg 3) on kehtestatud, siis tuleb loa väljastamisel nende piirväärtustega arvestada (KeÜS § 54). Kui aga keskkonnavalusel kavandatava tegevusega kaasnevate heidete lisandumisel oleks keskkonna kvaliteedi piirväärtus ületatud ning neid heiteid ei saa ka täiendavalt vähendada, ei ole KeÜS § 52 lg 1 p 8 kohaselt loa andmine lubatud. Erandina võib keskkonnavaloa anda, kui kvaliteedi piirväärtust ületatakse kuni kuue kuu vältel ning huvi loa andmiseks kaalub üles keskkonnariski. Ajutist piirmäärade ületamist võib esineda näiteks uute seadmete või puhastusseadmete käivitamise ja häälestamise perioodil, kuna see võib tehnoloogiast sõltuvalt olla raskesti või üldse mitte välditav. Siinjuures tuleb arvestada, et tegemist on üldnormiga, mille suhtes võivad eriosas olla sätestatud nii rangemad (piirväärtust ei tohi üldse ületada), leebemad (teatud piirmäärade puhul võib olla lubatud nende ületamine pikema perioodi jooksul) kui ka täpsustavad nõuded.

2.8.1. Selle keeldumise alusega (KeÜS § 52 lg 1 p 8) on seotud sama paragrahvi lõige 2, millest tulenevalt punktis 8 sätestatud keskkonna kvaliteedi piirväärtuste ületamise korral on keskkonnavaloa andjal vajalik kontrollida üle teised piirkonna piirväärtuste täitmist mõjutavad keskkonnavaload. Kui näiteks parima võimaliku tehnika või õigusnormide muutumise tõttu oleks võimalik mõnda teist keskkonnaluba muuta (nt lubatud heite piirväärtusi vähendada), tuleb pigem muuta teist keskkonnaluba, et teha selliselt ruumi ka uuele tegevusele. Teise isiku keskkonnavaloa muutmine ei tohi enesestmõistetavalt toimuda kergekäeliselt ega sattuda vastuollu usalduse kaitse põhimõttega (vt KeÜS § 59 lg 1 p 3 kommentaare), mistõttu võivad muutmise võimalused olla piiratud või mingis osas üldse välistatud. Sellise regulatsiooni eesmärk on vältida olukorda, kus uue ja parimale võimalikule tehnikale vastava

käitaja tegutsema hakkamist takistaks mõni teine, näiteks vananenud tehnikat kasutav või muul moel ebaefektiivselt töötav käitis, millest lähtuvate heidete tõttu on keskkonnanäitajad juba keskkonna kvaliteedi piirväärtuste lähedal. Seega on võimalik muuta juba olemasoleva keskkonnaloa tingimusi, kuid siiski üksnes juhul, kui sellega ei riivata ülemääraselt selle omaniku õigusi.

2.9 Ühe keskkonnaloa andmisest keeldumise alusena nähakse KeÜS § 52 lg 1 p-s 9 ette olukord, kus keskkonnaloa alusel kavandatava tegevusega kaasnevate heidete lisandumisel tekkiv keskkonnahäiring tooks kaasa vajaduse keskkonna kvaliteedi piirväärtuse järgimiseks edaspidi keelduda keskkonnaloa väljastamisest teisele isikule ning avalik huvi keskkonnahäiringu vältimiseks mitte anda taotletud luba on kaalukam kui huvi taotletava keskkonnaloa andmiseks. Selles punktis on mõeldud eeskätt olukorda, kus teisele isikule, kelle tegevus on seotud mingi kaaluka avaliku huviga, ei ole veel jõutud keskkonnaluba välja anda või ei ole seda veel taotletudki, kuid loa andjale on kindlalt teada, et seda hakatakse lähiajal taotlema. Sellises olukorras tuleb loa andjal keskkonnaloa andmisega seotud huvisid kaaluda ja kui lähitulevikus kavandatava tegevusega seotud huvid on kaalukamad, tuleb eelistada viimast.

2.9.1 Veidi lihtsustatud näitena võiks siinkohal tuua olukorra, kus on juba ehitamisel asula heitveepuhasti ja heitvee ärajuhtimise torustik. Samaaegselt torustiku ehitamisega taotleb aga samasse piirkonda heitvee suublasse juhtimiseks luba mõni muu ettevõtja, kelle heited tekitaks olukorra, kus veekogu näitajad on niivõrd keskkonna kvaliteedi piirväärtuste lähedal, et ei oleks võimalik enam asula reovett kavandatud torustikku mööda suublasse juhtida. Kui lubade väljastamisel lähtuda üksnes taotluse esitamise varasemast ajast, võiks sellises olukorras tekkida suur kahju avalikele huvidele, sest asula reoveetorustik tuleks ehitada uude asukohta. Selle vältimiseks on võimalik loa andjal varasema loa andmisest taotletud kujul keelduda. Samaselt võiks tuua näitena olukorra, kus kavandatakse ehitada mõnda avalikes huvides olevat objekti (nt lasteaeda), kuid välisõhu kvaliteet ei võimaldaks selle objekti katlamajale hiljem välisõhu saasteluba väljastada.

2.9.2 Kuna riigi või kohaliku omavalitsuse asutuste huvid ei kaalu automaatselt üles erahuve, saab antud punkti alusel loa andmisest keeldumine olla üksnes hoolika kaalumise tulemus. Seejuures peab teine tegevus, mille tõttu loa andmisest

keeldutakse, olema konkreetne ja hakkama toimuma lähiajal, mitte ebamäärases tulevikus.

2.10 KeÜS § 52 lg 1 p 10 kohaselt on keskkonnaloa andmisest keeldumine võimalik ka muul seadusega sätestatud alusel. Sellega peetakse silmas eeskätt valdkondlikes eriseadustes sätestatud erineva keskkonnakasutusega seotud õiguste andmisest keeldumise aluseid.

3. Keskkonnaloa andmisest keeldumine on taotleja jaoks üldjuhul kõige halvem lahendus. Üldiselt peab haldusakti proportsionaalsuse reeglist (HMS § 3 lg 2, PS § 11) tulenevalt keskkonnaloo andmisest keeldumise otsustamisel kaaluma, kas leidub muid, isiku õigusi vähem piiravaid võimalusi. Seetõttu tuleb hinnata, kas keskkonnaloo andmisest keeldumise asemel oleks võimalik näiteks loa väljastamine üksnes teatud osas või teatud täiendavate tingimuste (kõrvaltingimuste) kehtestamisega. Üksnes siis, kui ka see ei ole võimalik, võib loa andmisest keelduda. Seda lähtekohta rõhutabki KeÜS § 52 lg 3. Kui keskkonnaloo taotlus on osadeks jagatav ning keeldumise eeldused on olemas üksnes ühe osa suhtes, siis tuleb taotleja soovi korral keskkonnaluba siiski väljastada teise osa suhtes, mille suhtes keeldumise aluseid ei esine. Keskkonnaloo sellisel kujul väljastamise korral peab loa andja siiski kõiki aspekte hindama ning vältima vähemalt loa tingimuste abil keskkonnakaitseliste eesmärkide saavutamise takistamist. Juhul, kui aga taotleja kirjeldatud viisil keskkonnaloo andmist ise ei soovi, siis üldjuhul tuleb keskkonnaluba tervikuna andmata jätta (vt ka RKHKo 04.03.2015, 3-3-1-74-14, p 14).

§ 53. KESKKONNALOA SISU

(1) Keskkonnaloas märgitakse:

- 1) loa omaja nimi ja isikukood või registrikood;**
- 2) loa omaja ning kontaktisiku aadress ja kontaktandmed;**
- 3) tegevuskoha täpne asukoht, vajaduse korral geograafiliste koordinaatidega;**
- 4) lubatav tegevus vastavalt seaduses sätestatud nõuetele;**
[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]
- 5) loa kehtivusaeg;**
- 6) seaduses sätestatud juhul nõuded, mis esitatakse loodusvara otstarbeka kasutamise tagamiseks ja keskkonnaloaga lubatud tegevusest tuleneva keskkonnahäiringu vähendamiseks;**
- 7) seaduses sätestatud juhul tegevuse juures rakendatavad ohutusmeetmed ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmed;**
- 8) seaduses sätestatud juhul tegevuse alustamisel ja lõpetamisel rakendatavad tervise- ja keskkonnakaitsemeetmed;**
- 9) seaduses sätestatud juhul keskkonnaseire nõuded;**
- 10) seaduses sätestatud juhul nõuded teabe esitamiseks keskkonnaloa andjale;**
- 11) seaduses sätestatud juhul muud keskkonnaloa kavandatud kõrvaltingimused;**
- 12) keskkonnaloa andmise otsustamise ajal esitatud kirjalike ettepanekute ja seisukohtade arvestamine ja arvestamata jätmine;**
- 13) muud seadusega sätestatud andmed.**

(2) Keskkonnaluba antakse tähtajatult, välja arvatud juhul, kui luba taotletakse tähtajaliselt, kui on ette näha keskkonnaloa omaja tegevuse, sealhulgas kasutatava tehnoloogia või keskkonnaseisundi muutumist, või seadusega ettenähtud juhul. Tähtajaline keskkonnaluba antakse vähemalt üheks aastaks, kui keskkonnaloa taotluses ei ole märgitud lühemat tähtaega.

(3) Keskkonnaloa vormid kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

1. KeÜS § 53 sätestab nõuded keskkonnaloa sisule ja vormile. Normis on esitatud näidisloetelu põhilistest andmetest ja tingimustest, mida keskkonnaloas ära märgitakse või nõudena kehtestatakse. See annab nii loa taotlejale kui ka muule huvitatud isikule informatsiooni selle kohta, mida keskkonnaloale võiks või tuleks kanda.

1.1 Ühtse vormi kehtestamine lähtub eeldusest, et keskkonnalubasid on otstarbekas väljastada vormiliselt võimalikult sarnaselt. See tagab, et keskkonnaloa tingimustest on parem ülevaade, keskkonnalubade erinevaid osi saab infotehnoloogiliselt ühtsetel alustel töödelda ning vajadusel on need ka võrreldavad teiste sarnaste keskkonnalubadega.

1.2 Ehkki KeÜS §-s 53 ei öelda otsesõnu, et keskkonnaluba tuleb anda kirjalikus vormis, ei jäta normi sisu selles osas siiski mingeid kahtlusi. KeÜS § 53 lg-s 1 loetletakse teave, mida keskkonnaluba peab sisaldama ning lõige 3 räägib keskkonnaloa vormidest. Nendest viidetest nähtub selgelt, et keskkonnaluba tuleb anda kirjalikus vormis (vt ka HMS § 55 lg 2). Seadus või määrus võib reguleerida ka keskkonnaloa väljastamist digitaalselt allkirjastatud dokumendina ning enamasti sõltub selline võimalus taotleja nõusolekust.

2. Keskkonnaloa sisule esitatakse KeÜS § 53 lg-s 1 üksikasjalikud nõuded. Lisaks tuleb haldusakti andmisel järgida muid seaduses sätestatud nõudeid, nagu näiteks haldusakti põhjendamise nõue (HMS § 56), vaidlustamisviite äramärkimine (HMS § 57) ning valdkondlikest eriseadustest tulenevad lisanõuded.

2.1 Keskkonnaloas märgitakse kõigepealt loa omaja nimi, samuti isiku- või registrikood (KeÜS § 53 lg 1 p 1). Loa omaja nimena märgitakse loa vormile füüsilisest isikust loa omaja ees- ja perekonnanimi ja isikukood ning juriidilisest isikust loa omaja ärinimi ja äriregistri kood. Tänapäeval on nende andmete kontroll vähemalt Eesti elektroonilistesse registritesse kantud isikute puhul võrdlemisi lihtne ning eksituste vältimiseks oleks otstarbekas loa väljastajal kanda loale andmed registris oleval kujul (sh juriidilise isiku vormile viitava täiendi paigutuse ja kuju osas).

2.2 Lisaks loa omaja nimele peavad loast nähtuma ka loa omaja aadress ja kontaktandmed (KeÜS § 53 lg 1 p 2). Täiendavalt tuleb märkida kontaktisiku aadress ja kontaktandmed, kui need erinevad loa omaja andmetest. Kontaktisik on inimene,

kelle poole saab ja tuleb luba puudutavates küsimustes esmajärjekorras pöörduda (nt seoses keskkonnajärelevalve teostamise või keskkonnaohuga). Seejuures ei pruugi kontaktisikuna märgitud isik olla loa omaja seaduslik esindaja (nt juhatuse liige). Kontaktandmetena tuleb esitada teave, mille kaudu on võimalik loa omaja ja kontaktisikuga operatiivselt ühendust saada. Kui loa omaja tegutseb mitme käitise kaudu, siis võib kontaktisik olla iga käitise jaoks erinev.

2.3 Loas tuleb esitada lisaks loa omaja kontaktandmetele ka tegevuskoha täpne asukoht, mis ei pruugi kontaktandmetega kokku langeda (KeÜS § 53 lg 1 p 3). Tegevuskohana tuleb käsitada keskkonnaluba vajava tegevuse asukohta. Sellise asukohana on käsitav näiteks kaevu asukoht, kust võetakse põhjavett, või heitvett veekogusse juhtiva toru ja selle väljalasu asukoht. Kui selliseid objekte on ühe loa alusel tegutsedes mitu, siis tuleb nende kõikide asukohad loale kanda. Sõltuvalt loa vormist võib eri liiki tegevuskohtade informatsioon paikneda loa erinevates osades (nt veekasutusega seotud tegevuskoht on vee kasutust reguleerivas osas ja muu keskkonnakasutusega seotud tegevuskohad mingis teises osas). Sageli ei pruugi olla võimalik asukohta aadressiandmete abil sõnaliselt piisavalt täpselt kirjeldada ning siis on võimalik esitada asukoht geograafiliste koordinaatide kaudu.

2.4 Keskkonnaloa üks olulisemaid osasid on kahtlemata lubatava tegevuse kirjeldus (KeÜS § 53 lg 1 p 4). Keskkonnaloast peab selgelt ja üheselt nähtuma, mida loa omaja selle loa alusel võib teha. KeÜS § 53 lg 1 p 4 sõnastusest ilmneb, et lubatavat tegevust tuleb loas kirjeldada „vastavalt seaduses sätestatud nõuetele”. Kuigi üldiselt on keskkonnaloaga lubatavad tegevused nimetatud KeÜS § 41 lg-s 1, siis antud normi mõttes tuleb tegevuse kirjeldamisel lähtuda eelkõige valdkondlikus eriosa seaduses täpsemalt sätestatust. Kui eriosa seadus kasutab tegevuse kirjeldamisel erineva üldisuse astmega teokirjeldusi, siis tuleb loas esitada neist konkreetset tegevust kõige täpsemalt kirjeldav. Näiteks kui isikul on lubatud tegeleda veevõtuga pinnaveekogust, siis ei piisa, kui lubatava tegevusena märgitakse loasse lihtsalt „vee erikasutus”. Loast peab nähtuma, et luba on antud „veevõtuks pinnaveekogust”, ning loa ülejäänud osadest peab ilmnenema, millisest veekogust ja selle osast vett võib võtta, samuti võetava vee lubatud kogus ja muud olulised tingimused veevõtuks.

2.5 Keskkonnaloa oluliseks tingimuseks on ka loa kehtivusaeg (KeÜS § 53 lg 1 p 5). Haldusakt võib olla tähtajaline või tähtajatu. Keskkonnaloast peab nähtuma, kui kaua konkreetne luba kehtib. Kui luba on antud tähtajatult, peab see olema loas märgitud. Keskkonnaloa kehtivusaja kohta vaata täpsemalt lõike 2 kommentaari käesoleva kommentaari punktis 3.

2.6 KeÜS § 53 lg 1 p-dest 6–11 tulenevad loa tingimused määratakse täpsemalt kindlaks valdkondlikust eriosa seadusest lähtudes. See tähendab, et konkreetsemad juhised nende punktide sisustamiseks tulenevad vastavast keskkonnaseadustiku eriosa seadusest. Seejuures ei pruugi eriosa seadus näha ette kõikide nende punktide alusel tingimuste kehtestamise võimalust, mistõttu ei pruugi need punktid olla kõigi keskkonnalubade suhtes asjakohased.

2.7 Keskkonnaloas määratakse seadusega sätestatud juhtudel nõuded, mis esitatakse loodusvarade otstarbeka kasutamise tagamiseks ja keskkonnaloaga lubatud tegevusest tuleneva keskkonnahäiringu vähendamiseks. KeÜS § 53 lg 1 p 6 hõlmab keskkonnakasutusega seonduvate kohustuste tuumikut – loodusvarasid tuleb kasutada otstarbekalt ning keskkonnahäiringuid tuleb vähendada.

2.7.1 See punkt omab põhimõttelist tähendust ressursimahukate tegevuste korral, nagu näiteks kaevandamine või vee erikasutuse teatud viisid, kuna nende tegevuste juures on võimalused loodusvarade säästmiseks kõige suuremad (vrdl nt hambaarstile väljastatud kiirusloaga). Ühtlasi on KeÜS § 53 lg 1 p 6 keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtte (KeÜS § 8) ning loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtte (KeÜS § 13) rakenduskanaliks. KeÜS § 53 lg 1 p 6 alusel kehtestatud nõuded on olulised ka KeÜS §-ga 17 käitajale pandud loodusvarade säästva kasutamise kohustuse täpsustamiseks.

2.7.2 Loaga lubatud tegevusest tuleneva keskkonnahäiringu vähendamise nõuded on kahtlemata üheks olulisemaks osaks keskkonnaloast, moodustades abinõude paketi, mille kaudu tagatakse inimeste ja keskkonna heaolu ja kaitse tegevusest lähtuvate ebasoodsate mõjude eest. Lisaks sellele, et seeläbi rakendab loa andja vältimispõhimõtet (KeÜS § 10) ja ettevaatuspõhimõtet (KeÜS § 11), tagatakse keskkonnahäiringu vähendamise nõuete kaudu tegevusest mõjutatud isikute huvide ja õiguste kaitse. Keskkonnaloaga loa adressaadile nõuete kehtestamisel tuleb

arvestada, et sellised nõuded tekitavad isikule kohustusi ning riivavad isiku põhiõigusi (nt ettevõtlusvabadus, omandipõhiõigus). See tähendab, et keskkonnanahäiringute vähendamise eesmärgi kõrval peab arvestama ka õiguse üldpõhimõtteid, eelkõige proportsionaalsuse põhimõtet (HMS § 3 lg 2). Sageli esineb keskkonnalubade väljastamisel olukord, kus põhimõtteliselt on võimalik keskkonnanahäiringute vähendamiseks veelgi rohkem teha (nt tehnilised lahendused on põhimõtteliselt olemas), kuid täiendavate meetmete nõudmine ei tohi muutuda ülemäära koormavaks, arvestades muuhulgas tegevuse ning keskkonnanahäiringu iseloomu (sh piirmäärasid), meetmete efektiivsust ja kulukust.

2.8 Keskkonnaluba peab sisaldama seaduses sätestatud juhul tegevuse juures rakendatavaid ohutusmeetmeid ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmeid (KeÜS § 53 lg 1 p 7). Loas tuleb esitada kõige olulisemate ja tavapärasemate ohutusmeetmete ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmete kirjeldus. Oluline on märkida, et loa omaja kohustused seoses ohutusega ja õnnetuste tagajärgede leevendamisega ei piirdu loas esitatud nõuete täitmisega. Loa omaja peab olema valmis kohaldama ka selliseid abinõusid, mida ei ole loas nimetatud, kuid mis on konkreetsele ohuolukorrale reageerimiseks vajalikud, mistõttu tuleb loa omajal olla ohutust tagades paindlik. Vastasel korral riskib loa omaja sellega, et tekitatakse kahju (sh keskkonnakahju) ning tal tekib kahju hüvitamise (keskkonnakahju heastamise) kohustus, mis eelduslikult on oluliselt kulukam ja aeganõudvam kui ohutusmeetmete ja asjakohaste õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmete rakendamine. Ohutusmeetmeid ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmeid peab rahastama loa omaja, kuivõrd nende meetmete rakendamata jätmise korral ei ole võimalik anda talle ka tema tegevuseks vajalikku keskkonnaluba. Ühtlasi on ohutusmeetmete ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmete rakendamisega seotud kulude asetamine loa omajale kooskõlas „keskkonna kasutaja maksab” põhimõttega (KeÜS § 12).

2.8.1 Olukorras, kus loa omajale tulenevad teatud ohutusnõuete järgimise või meetmete rakendamise kohustused seadusest või määrusest, ei ole soovitatav nende automaatne ümberkirjutamine keskkonnaloas. Ümberkirjutus ei pruugi olla ammendav ning seaduses või määruses kehtestatud nõudeid võidakse ka hiljem muuta. Nii võib tekkida segadus selles osas, millised nõuded kehtivad. Kui seadusest

või määrusest nähtub, et vastavad kohustused kohalduvad otse ning ei vaja keskkonnaloas eraldi sõnastamist, puudub ka vajadus nende sätestamiseks keskkonnaloa nõuetena. Samas, kui loa väljastaja peab seda vajalikuks, ei ole keelatud esitada keskkonnaloas informeerivaid viiteid, et teavitada loa omajat kohustusest arvestada muude nõuete kõrval ka teatud õigusaktidest tulenevate ohutusnõuetega.

2.8.2 Eeltoodu ei tähenda siiski seda, et seaduses või määruses sätestatud ohutusnõuete olemasolu korral oleks absoluutselt välistatud sarnaste nõuete sisaldumine keskkonnaloas. Kuna seaduses või määruses sätestatud ohutusnõuded on sageli sõnastatud üldiselt (nt „tuleb tagada ohutus”), siis juhul, kui loa andjale menetluse käigus ilmneb, et konkreetse loa väljaandmise asjaolud seda nõuavad ja üldised ohutusnõuded ei pruugi ohte piisavalt minimeerida, võib vajadusel keskkonnaloas siiski sätestada teatud konkreetsete aspektidega seotud nõuded, et anda käitajale selgemad piirid, milles enda tegevust korraldada.

2.9 Keskkonnaloaga saab seaduses sätestatud juhul kindlaks määrata tegevuse alustamisel ja lõpetamisel rakendatavad tervise- ja keskkonnakaitsemeetmed (KeÜS § 53 lg 1 p 8). Nimetatud meetmed on asjakohased eeskätt tegevuste juures, mis mõjutavad keskkonda ka peale tegevuse lõppu (näiteks kaevandus või prügila, aga ka puurkaev). Antud säte on seotud ka käitaja vastava kohustusega (KeÜS § 21). Keskkonnaseadustiku eriosa õigusaktis võib olla käitise sulgemise reguleerimiseks kehtestatud ka eraldi põhjalikum regulatsioon (nt prügilate või maapõuega seotud tegevuste puhul) ning käitise tegevuse lõpetamisega seotud kohustused võivad keskkonnaloa asemel tuleneda ka muust dokumendist (nt sulgemiskava prügila puhul).

2.10 Keskkonnaseirenõuded kehtestatakse loas seadusega sätestatud juhul (KeÜS § 53 lg 1 p 9). Keskkonnaseirenõuded on keskkonnalubades võrdlemisi tavapärased. Enamik keskkonnalubadest paneb loa omajale kohustuse teatud heidete kogust keskkonnas või muid näitajaid rutiinselt mõõta ja vastavad andmed loa andjale edastada. Millise tihedusega ja milliste saasteainete sisaldust keskkonnas mõõta tuleb, see määrataksegi kindlaks keskkonnaloaga. Keskkonnamõju hindamise korral on loa andjale seirenõuete kehtestamisel abiks keskkonnamõju hindamise aruande seirealased ettepanekud (KeHJS § 20 lg 1 p 7²).

2.11 Keskkonnaluba võib sisaldada ka nõuet edastada keskkonnaloa andjale teavet (KeÜS § 53 lg 1 p 10). Millistes küsimustes loa andjale teavet peab esitama, see tuleneb keskkonnaseadustiku eriosa seadustest. Tavapäraseks ja enamasti juba õigusaktidega sätestatud nõudeks on regulaarsete andmete esitamine loa alusel teostatava keskkonnakasutuse kohta. Sageasti nõutakse loa omajalt ka tegevuses või kasutatavas tehnoloogias kavandatavatest muudatusest jms teavitamist (vt ka KeÜS § 20 lg 2 kommentaare).

2.12 Keskkonnaluba võib sisaldada ka muid kõrvaltingimusi (KeÜS § 53 lg 1 p 11). Eelkõige võib tekkida vajadus kõrvaltingimuste sätestamiseks tegevusest mõjutatud isikute õiguste ja huvidega arvestamiseks, kusjuures silmas tuleb pidada nii klassikalisi õigusi (nt naabri omandiõigus – AÕS §-d 143–144) kui ka KeÜS § 23 lg-s 1 sätestatud õigust. Näiteks kui tegevusega kaasneb ülemäärane müra, siis võib olla vajalik reguleerida müratõkke paigaldust või häiritud inimese kodu akende vahetamist mürakindlamate vastu (vastavate isikute nõusolekul).

2.13 Keskkonnaloa ühe osa moodustab põhjendus loa andmise otsustamise ajal esitatud kirjalike ettepanekute ja seisukohtadega arvestamise või arvestamata jätmise kohta (KeÜS § 53 lg 1 p 12). Nimetatud ülevaade moodustab üksnes ühe osa loa põhjendusest, ehk teisisõnu ei ole tegemist loa resolutiivosaga. Keskkonnaloa andmisel ei ole enamasti motiveerimiseks piisav üksnes põhjendus loa andmise otsustamise ajal esitatud kirjalike ettepanekute ja seisukohtadega arvestamise või arvestamata jätmise kohta. Keskkonnaluba kui haldusakt peab olema põhjendatud (HMS § 56) ka siis, kui menetluse käigus seisukohti ei esitatudki. Praktikas on levinud lahendus, kus keskkonnaload väljastatakse korraldusega, milles esitatakse keskkonnaloa andmise kaalutlused ning ka vastused esitatud seisukohtadele. Õiguslikult moodustavad selline korraldus ja keskkonnaluba ühtse haldusakti. Seda praktikat võib pidada mõistlikuks, kuna keskkonnaluba kui hilisemalt töös kasutatavat dokumenti ei ole mõistlik üle koormata informatsiooniga, mis oli oluline eelkõige loa väljastamisel. Vormikohases keskkonnaloo oleks mõistlik esitada loa andmise otsustamise ajal esitatud kirjalike ettepanekute ja seisukohtadega arvestamise või arvestamata jätmise põhjendus lühidalt ja konkreetselt, tehes vajadusel viite põhjalikumatele motiividele, mis on esitatud loa väljaandmise korralduses. Oluline on,

et vormikohane keskkonnaluba ja selle juurde kuuluv väljaandmise korraldus oleksid samaväärselt avalikustatud ning kättesaadavad.

2.14 Kui seadusega on sätestatud keskkonnaloas mis tahes muude andmete esitamine, siis esitatakse loas ka need andmed (KeÜS § 53 lg 1 p 13). Selle punkti alusel täiendavate andmete või nõuete esitamise võimalus ja ulatus tulenevad tervikuna keskkonnaseadustiku eriosa seadustest.

3. KeÜS § 53 lg 2 reguleerib keskkonnanaloo kehtivuse tähtaega. KeÜS § 53 lg 2 järgi antakse keskkonnaluba üldjuhul tähtajatult, välja arvatud juhul, kui luba taotletakse tähtajaliselt (nt kui on ette näha keskkonnanaloo omaja tegevuse muutumist või ka seadusega ettenähtud juhul).

3.1 KeÜS kommentaaride avaldamise hetke seisuga hinnates on varasemalt väljastatud keskkonnaloa valdavalt tähtajalised ning nende tähtajad on varieeruvad (nt maavara kaevandamise luba antakse kuni 30 aastaks; jäätmeluba antakse kuni 5 aastaks).

3.2 Riik peab tagama ühelt poolt kõrgetasemelise keskkonnakaitse, kuid samas peab ka keskkonnahaldus olema efektiivne ning vältima ebamõistlikku halduskoormust. Tegevuste puhul, mis eeldatavasti kestavad pikemat aega ning millega seoses ei ole ette näha tegevuse või keskkonnaolukorra olulist muutumist lähiaastatel, koormab tähtajaliste keskkonnalubade väljastamine ebamõistlikult nii taotlejaid kui ka haldusorganeid. Näiteks kui taotletakse külale puurkaevust vee võtmiseks keskkonnaluba ning eeldatavasti kestab see tegevus aastakümneid, siis ei ole mõistlik sundida taotlejat iga viie aasta tagant uut luba taotlema ning samuti poleks mõistlik viia läbi täiemahulist haldusmenetlust, kui keskkonnakaitse vajadus selleks puudub või ei ole see kuigi oluline. Alates 2014. aastast on Keskkonnaametil võimalik anda vee erikasutuslubasid tähtajatult.

3.3 Loa andmine tähtajatuna ei tähenda aga seda, et luba ei saaks muuta. Põhimõtteline muudatus, mille KeÜS ette näeb, ongi seotud sellega, et arvestamist vajavate huvide kaitseks ei nõuta alati tingimata perioodilist lubade uuendamist ja igakordset täiemahulist haldusmenetlust, vaid peetakse piisavaks seda, et vajaduse ilmnemisel saab luba muuta või selle hoopis kehtetuks tunnistada (vt KeÜS § 59 ja § 62 kommentaare).

3.4 Tähtajalise keskkonnaloa andmine on siiski võimalik, kui keskkonnaloa omaja tegevuse, sealhulgas kasutatava tehnoloogia või keskkonnaseisundi muutumine on ette näha. Arvestades, et uue loa taotlemine on suhteliselt koormav, peaks selline muutumine olema tähtajalise loa väljastamise õigustamiseks piisavalt oluline. Nendel juhtudel, kus loa otsustamisel aluseks olnud olukord märkimisväärselt muutub, on siiski mõistlik nõuda taotlejalt uue keskkonnaloa taotlemist koos sellega kaasneva täiemahulise menetlusega, et loa väljastajal oleks võimalik luba andes arvestada juba uue olukorraga. Samas, kui loa andjal on juba esmakordsel loa väljastamisel võimalik arvestada väiksemate muutustega, oleks otstarbekas anda keskkonnaluba neid muutusi arvestades kohe tähtajatult, nähes vajadusel seoses vastava muudatusega ette eraldi muutmise või kehtetuks tunnistamise reservatsiooni (HMS § 53 lg 1 p 4).

3.5 Keskkonnaseadustiku eriosa seadustega võivad samuti olla sätestatud juhud, mil lubasid saab väljastada siiski üksnes tähtajalisena.

3.6 Lisaklauslina on KeÜS § 53 lõikes 2 sätestatud, et loa tähtajalise andmise korral võib selle anda vähemalt üheks aastaks, kui taotleja ise ei soovi luba lühemaks ajaks. See tähendab, et loa andja ei saa anda luba lühemaks ajaks kui üks aasta, välja arvatud juhul, kui loa taotleja vajab luba lühemaks ajaks. Piirangu eesmärk on vältida isiku liigset koormamist pideva loa uuendamise nõudega.

3.7 Maksimaalset loa kehtivuse tähtaega seadus ette ei näe, kuid eelduslikult peaks see olema seotud põhjusega, miks luba tähtajalisena anti. Näiteks kui on ette näha, et käitaja kasutab mingit tehnoloogiat 7 aastat ning seejärel on kavas seda uuendada, võib olla põhjendatud loa väljastamine samaks tähtajaks. Samas peaks loa väljastaja tagama ka isikute võrdse kohtlemise sarnastes oludes ning tüüpilistes olukordades tuleks rakendada võimalikult sarnaseid tähtaegu.

4. Keskkonnaloa vormid kehtestab määrusega valdkonna eest vastutav minister (KeÜS § 53 lg 3), kelleks on käesoleval ajal keskkonnaminister (VVS § 3 lg 2). KeÜS näeb ette, et üldjuhul saab käitaja kõigiks KeÜS § 41 lg-s 1 nimetatud seotud tegevusteks ühe keskkonnaloa. See tähendab, et näiteks ühele käitajale varem eraldi väljastatud vee erikasutusloa ja jäätmeloa tingimused hakkavad sisalduma keskkonnaloa osana või peatükina vastavatel vee erikasutust ning jäätmekäitlust

käsitlevatel vormidel. Kui konkreetne käitaja mõne KeÜS § 41 lg-s 1 nimetatud tegevusvaldkonnaga ei tegele, ei sisalda tema keskkonnaluba ka sellise tegevusvaldkonna vorme. Kui aga keskkonnaluba omav isik alustab tegevust mõnel uuel tegevusalal, siis on võimalik tema keskkonnaluba muuta ja anda talle soovitud õigus, täiendades keskkonnaluba vastavat valdkonda käsitleva vormikohase osaga.

§ 54. HEITKOGUSE MÄÄRAMINE**Keskkonnaloaga lubatud heitkogus määratakse nii, et oleks tagatud keskkonna kvaliteedi piirväärtuse järgimine.**

1. KeÜS § 54 esmaseks eesmärgiks on loa andjale selgete aluste ja juhiste andmine keskkonnalubades lubatavate heitkoguste (emissiooniväärtuste) määramiseks sõltumata sellest, milliseid heitkoguseid tulevane käitaja loataotluse kohaselt väljutada soovib. Loa andja peaks heitkoguste määramisel lähtuma ühelt poolt õigustloovates aktides kindlaks määratud keskkonna kvaliteedi piirväärtustest (nt välisõhu saastatuse taseme piirväärtusest) ning teiselt poolt kavandatud tegevuskoha keskkonnaseisundist (nt välisõhu tegelikust saastatuse tasemest). Viimase väljaselgitamiseks võib mõningatel juhtudel olla vajalik seireandmete kogumine või analüüs. Suhteliselt madala saastekoormuse puhul võib samas olla piisav ka teadaolevatest emissioonidest lähtuvate arvutuslike vms meetodite kasutamine.

2. Lubatud heitkogus tähendab loas kindlaks määratavat saasteaine kogust (tonnides, liitrites vms massi- või mahuühikutes). Lubatud heitkogus on seega heite piirväärtuse (KeÜS § 7 lg 2) üks alaliike. On oluline silmas pidada, et heite piirväärtus hõlmab lisaks heitkogusele ka nt saasteainete kontsentratsiooni põletusseadmetest väljuvates gaasides või käitisest väljutatavas reovees. Selline vahetegu ei oma samas põhimõttelist tähendust, kuna loa andmisel tuleb arvestada ka heite piirväärtustega, mis ei ole väljendatud koguseliselt. Juhul kui tegevusega kaasneks keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamine, tuleks KeÜS § 52 lg 1 p 8 kohaselt reeglina keskkonnaloa andmisest keelduda.

3. Lubatud heitkoguste sidumine keskkonna kvaliteedi piirväärtustega aitab realiseerida vältimispõhimõtet ning igapäevase õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Juhul kui keskkonnaloa andmisel ei arvestataks keskkonna kvaliteedi piirväärtustega ning see tooks kaasa vastavate piirväärtuste ületamise, kujutaks see endast ühelt poolt olulist keskkonnahäiringut, mille tekkimise piisavat tõenäosust (ehk keskkonnaohtu) tuleb haldusorganitel KeÜS §-s 10 sätestatud vältimispõhimõtte kohaselt üldjuhul vältida. Teisalt oleks KeÜS § 23 lõike 4 kohaselt

tegemist olukorraga, kus keskkond isikute tervise- ja heaoluvajadustele eelduslikult ei vasta. Vastava keskkonnaga puutumust omavatel isikutel oleks õigus luba kohtus vaidlustada või nõuda haldusorganitelt muude mõistlike meetmete võtmist (sh loa muutmist või kehtetuks tunnistamist).

4. Lisaks sellele, et haldusorgan võib antud sättele tuginedes vajadusel määrata keskkonnaloas käitaja poolt soovitud madalamad heitkogused, on haldusorganil õigus vastavalt KeÜS § 52 lg 1 p-s 8 ja lõikes 2 toodud tingimustele loa andmisest ka keelduda.

5. Praktikas võib vaidlusi tekitada küsimus, kas loa andjal on õigus piirata keskkonnaloas heitkoguseid vaid selliselt, et keskkonna kvaliteedi piirväärtused oleksid (teoreetiliselt) täpselt tagatud või võib loa andja heitkoguste piiramisel arvestada n-ö eksimusvaruga. Vastavalt KeÜS §-s 10 sätestatud vältimispõhimõttele on haldusorganid kohustatud vältima ka keskkonna kvaliteedi piirväärtuste ületamise piisavat tõenäosust. Seega on haldusorganil volitus sätestada keskkonnalubades heitkogused keskkonna kvaliteedi piirväärtusi silmas pidades teatava varuga. Kui suur vastav väärtus täpselt on, sõltub konkreetse üksikjuhtumi asjaoludest. Tähtsust võivad seejuures omada näiteks nii heite poolt mõjutatavate isikute arv, ümbritseva looduskeskkonna tundlikkus heite suhtes kui ka teiste keskkonna kvaliteedi piirväärtust mõjutavate saasteallikate iseloom (paiksed või liikuvad, lubade alusel tegutsevad või mitte).

6. Sarnaselt keskkonnalubadega on haldusorganil ka keskkonnakomplekslubade osas õigus reguleerida loas käitajate heitkoguseid kui heite piirväärtuse alaliiki. THS § 41 lg 2 p 7 kohaselt määratakse kompleksloas heite piirväärtused, nende asemel määratavad võrdväärsed parameetrid või tehnilised meetmed. Vastavalt THS § 44 lg-le 1 peaksid piirväärtused, parameetrid või meetmed põhinema parimal võimalikult tehnikal, mida on kirjeldatud PVT-järeldustes ning mis võib hõlmata ka heitkoguseid. Kui heitkoguseid ei ole PVT-järeldustes kindlaks määratud või ei ole need keskkonna kvaliteedi piirväärtuste tagamiseks piisavad, võib loa andja THS § 41 lg 4 kohaselt kohustada käitajat lisaabinõude võtmiseks. Seega on ka komplekslubade menetluses heitkoguste määramisel lähtekohaks keskkonna kvaliteedi piirväärtused.

§ 55. KESKKONNALOA ANDMINE DETAILPLANEERINGU KOHUSTUSE KORRAL

Kui keskkonnaloaga lubatavaks tegevuseks või sellise ehitise püstitamiseks, mille jaoks ehitisluba ei anta enne keskkonnaloa andmist, on vaja kehtestada detailplaneering, ei anta keskkonnaluba enne sellise detailplaneeringu kehtestamist.

1. KeÜS § 55 eesmärk on selgitada, millises järjekorras peavad erinevad haldusorganid andma käitise tegevuse alustamiseks vajalikke haldusakte. Sätte kohaselt tuleb olukorras, kus käitaja tegevuseks on vajalik nii (uue) detailplaneeringu kehtestamine kui ka keskkonnaluba, enne keskkonnaloa väljastamist kehtestada detailplaneering. Viimane võib nõutav olla nt maa-ala sihtotstarbe muutmiseks või uute ehitiste püstitamiseks.

2. Sätte adressaadiks on loa andja (enamasti Keskkonnaamet), kellel puudub seaduse kohaselt volitus anda keskkonnaluba enne detailplaneeringu kehtestamist. Kui loa andjale esitatakse taotlus enne detailplaneeringu kehtestamist, ei ole loa andjal reeglina volitust loa andmisest koheselt (enne planeeringu kehtestamist) keelduda, loa andmise tähtaeg aga pikeneb vastavalt KeÜS § 49 lg-le 4.

3. KeÜS § 49 lg 4 kohaselt on juhul, kui planeeringut ei kehtestata 30 päeva jooksul pärast taotluse esitamist, tagajärjeks sisuliselt menetlustähtaja kulgemise peatumine planeeringu kehtestamiseni. Menetlustähtaja sisuline peatumine ei tähenda veel seda, et keskkonnaloa menetlust ei võiks detailplaneeringu menetlusega paralleelselt jätkata. Kuna detailplaneeringut ei pruugita arendaja poolt soovitud kujul kehtestada, võib keskkonnaloa menetluse jätkamine olla vastuolus haldusmenetluse efektiivsuse põhimõttega. Seetõttu peaks loa andja igal üksikjuhtumil kaaluma, kas ja milliste loamenetluse toimingute läbiviimine on enne planeeringu kehtestamist otstarbekas.

4. Juhul kui käitaja jaoks on tegevuse alustamiseks lisaks keskkonnaloa andmisele vajalik ka detailplaneeringu kehtestamine, võib olla põhjendatud kogu kavandatava tegevuse mõjude hindamine planeeringu KSH raames. Mõjude piisavalt

põhjalikul hindamisel detailplaneeringu menetluses on seejärel võimalik loobuda mõjude hindamisest keskkonnavalua taotluse menetluses (KeHJS § 11 lõike 6 alusel). Vastav menetlus ning koostatav KSH aruanne peavad sellisel juhul vastama samaaegselt ka kõigile KMH menetluse ja aruande nõuetele (vt Euroopa Kohtu 22.09.2011 otsus asjas nr C-295/10, p 55–63). Seetõttu saab sellist võimalust kasutada vaid juhtudel, kui KSH läbiviimise ajaks on kavandatava tegevuse plaan arendaja poolt sedavõrd detailselt välja töötatud, et mõjude hindamine planeeringumenetluses saab olla sama üksikasjalik kui loamenetluses. Samuti peab mõjusid hindav ekspert või ekspertide rühm omama vastavat mõjude hindamise litsentsi või litsentse.

5. Antud säte reguleerib lisaks olukorrale, kus keskkonnavalua väljastamiseks on vaja kehtestada detailplaneering, ka üht mõnevõrra keerulisemat olukorda, kus keskkonnavalua on omakorda eelduseks ehitusloale. Selline olukord esineb nt EHS § 24 lg 1 p 11 kohaselt juhul, kui ehitusloaga soovitakse rajada ehitist, mille kasutamiseks on vajalik vee erikasutusloa. Sellisel juhul on haldusaktide andmise järjekord järgmine:

- 1) detailplaneering;
- 2) keskkonnavalua;
- 3) ehitusloa.

6. Antud sättega analoogne reegel kehtib ka komplekslubade suhtes (THS § 38 lg 2).

§ 56. KESKKONNALOA OSALINE ANDMINE

(1) Keskkonnaloa andja võib anda enne keskkonnaloa taotluse tervikuna lahendamist keskkonnaloa mõneks taotluses märgitud tegevuseks, kui seda taotleb keskkonnaloa taotleja ja sellise tegevuse lubamisest keeldumise aluseid ei esine, või keelduda mõneks taotluses märgitud tegevuseks keskkonnaloa andmisest, kui keskkonnaluba selleks tegevuseks tuleb jätta andmata.

(2) Keskkonnaloa andja võib põhjendatud juhul otsustada keskkonnaloa osalise andmise ka omal algatusel. Sellisel juhul tuleb enne ära kuulata keskkonnaloa taotleja seisukoht keskkonnaloa osalise andmise kohta.

(3) Keskkonnaloa osalisel andmisel määratakse käesoleva seaduse § 53 lõikes 1 nimetatud tingimused lubatava tegevuse õiguspärasuse tagamiseks.

(4) Keskkonnaloa osalisel andmisel võib ette näha, et taotluse läbivaatamisel muudetakse käesoleva seaduse § 53 lõike 1 punktides 5–11 nimetatud tingimusi, mis on loa osalisel andmisel kindlaks määratud. Sellisel juhul ei saa loa omaja tugineda usaldusele, et selliseid keskkonnaloa kõrvaltingimusi ei muudeta.

(5) Keskkonnaloa osaline andmine otsustatakse keskkonnaloa andmist käsitlevate sätete järgi. Loa osaline andmine ei välista käesoleva seaduse §-s 49 sätestatud menetlustähtaegade järgimise nõuet keskkonnaloa taotluse läbivaatamisel muus osas.

1. Üldise volituse anda haldusakte ka juhtumi osaliseks lahendamiseks annab haldusorganitele HMS § 52 lg 1 p 1. KeÜS §-d 56 ja 57 täpsustavad, millistel juhtudel ja kuidas saab keskkonnaloa andja keskkonnaloa menetluses osahaldusakte anda.

1.1 Keskkonnaloa osalise andmise regulatsiooni eesmärk on ühelt poolt võimaldada keskkonnaloa taotlejal alustada kavandatud tegevuse elluviimisega teatud osas juba enne seda, kui loa andja teeb lõpliku otsuse kogu kavandatud tegevuse osas. Praktikas on see vajalik eelkõige juhul, kui menetluse käigus tekitab

küsitavusi vaid mingi tegevuse osa lubatavus, samas kui ülejäänud osas ei esine loast keeldumise aluseid, käitist on võimalik ka vaid vastavas osas käitada ning käitaja on sellest huvitatud. Käitise osalise käitamise võimalikkus ja käitaja huvi selle suhtes on tagatud muu hulgas seeläbi, et KeÜS § 56 lg-s 1 sätestatud reegli kohaselt antakse keskkonnaluba osaliselt välja eelkõige siis, kui loataotleja seda ise soovib.

1.2 Eelkirjeldatud olukord võib esineda näiteks juhul, kui loamenetluses algatatakse KMH (mis pikendab oluliselt kogu menetlust), ent osa kavandatud kompleksis elluviidavatest tegevustest ei oma selgelt olulist keskkonnamõju (nt laudakompleksi veega varustava puurkaevu rajamine).

1.3 Teiselt poolt annab regulatsioon keskkonnavalua andjale ka võimaluse keelduda loa andmisest teatud tegevuste suhtes enne loataotluse osas lõpliku otsuse tegemist. Sellist õigust tuleks loa andjal kasutada eelkõige siis, kui luba ei ole teatud osas ilmselgelt võimalik välja anda (nt juhul, kui piirkonnas on mingi keskkonna kvaliteedi piirväärtus juba ületatud). Haldusakti andmisest osaliselt keeldumine annab käitajale varajases menetlusetapis selguse selle kohta, milliseid kavandatavaid tegevusi ta ellu viia ei saa. See omakorda võimaldab käitajal hinnata, kas ta soovib kavandatud tegevust muus osas siiski ellu viia või on mõistlikum kogu taotlus tagasi võtta. Viimasel juhul võimaldab osahaldusakti andmine säästa nii haldusorgani kui ka loataotleja ressursse.

1.4 Haldusakti osaline andmine annab ühe kõrvaleesmärgina loa andjale veel enne lõpliku otsuse tegemist võimaluse välja selgitada, millised on tegevuse osalise elluviimise mõjud. See informatsioon võimaldab haldusorganil täpsemalt hinnata, kas tegevuse lubamine neis osades, mida esialgu ei lubatud, on võimalik. Selline eesmärk on asjakohane eelkõige juhul, kui tegevust lubatakse osalise haldusaktiga piiratud mahus (mitmest sarnasest osast koosneva käitise puhul lubatakse mõnd osa).

2.1 Sätte kohaselt võib loa osaliselt anda mõneks taotluses märgitud tegevuseks. Seega on loa andjal õigus anda keskkonnaluba üheks või mitmeks tegevuseks, mis moodustavad osa kavandatavast kompleksist (nt puurkaevu rajamiseks, ent mitte selle vett kasutava laudakompleksi rajamiseks). Samuti võib antud sätte alusel anda loa mõneks kavandatavaks tegevuseks osaliselt (nt neljast kavandatavast

põletusseadmest kahe käitamiseks). Lisaks kavandatava tegevuse osalisele lubamisele võib antud sätte kohaselt kavandatavale tegevusele loa ka osaliselt andmata jätta. Näiteks võib olla mõeldav olukord, kus luba otsustatakse jätta andmata vedelkütuseterminalile, ent selle juurde kuuluva sadamakai osas jätkatakse menetlust (juhul kui sadamat oleks võimalik ja otstarbekas kasutada ka muul eesmärgil).

2.2 Keskkonnaloa osaliseks andmiseks peab loa andja olema veendunud, et loa andmisest keeldumise alused puuduvad (eelkõige, et tegevuse tulemusena ei ületata keskkonna kvaliteedi piirväärtuseid). Hinnangu andmisel on olulised ka käitaja poolt kavandatavad meetmed keskkonnahäiringu vähendamiseks (nt põletusgaaside puhastamise seadmed). Vajaduse korral võib keskkonnaloa andja kehtestada omapoolseid (täiendavaid) meetmeid, ent sellisel juhul tuleb loa andja täiendavalt ära kuulata, kuna sisuliselt on tegu loa andja enda initsiatiivil antava osahaldusaktiga (vt käesoleva kommentaari p 3.2).

2.3 Analoogselt eeltooduga peab keskkonnaloa andja loataotluse osaliselt rahuldamata jätmise korral olema veendunud selles, et antud juhul esinevad loataotlusest keeldumise alused. Veendumus loa andmisest keeldumise aluste esinemise või puudumise osas võib teatud tegevuste puhul tekkida ka ilma täiendavate uuringuteta. Samas tagavad KMH eelhinnangu või KMH aruande koostamisel läbi viidud uuringud loa andjale suurema kindluse selles osas, et loa osaline andmine või selle andmisest keeldumine oli õiguspärane.

3. Keskkonnaloa osaline andmine on KeÜS § 56 lg 2 kohaselt võimalik mitte üksnes loataotleja taotluse alusel, vaid ka loa andja initsiatiivil. Loa andjal on seejuures ulatuslik kaalutusruum, millele viitab sätte sõnastuses kasutatud sõnaühend *põhjendatud juhul*.

3.1 Võimalikud põhjendused loa osaliseks andmiseks loa andja initsiatiivil võivad seonduda eelkõige avalike huvidega (juhul kui kavandatud tegevus on seotud vajaliku avaliku teenuse osutamisega, nt ühisveevärgi puurkaevude, jäätmekäitluskeskuste jms puhul). Välistatud ei ole ka loa osaline andmine loa andja initsiatiivil, ent loa taotleja huvidest lähtuvalt (nt kui loa taotleja ise ei ole sellest võimalusest teadlik).

3.2 Loa osaline andmine loa andja initsiatiivil on otstarbekas vaid juhul, kui käitaja on valmis loataotluses märgitud tegevusi ka osaliselt ellu viima. Seetõttu on keskkonnanaloe andja kohustatud enne taotluse osalist rahuldamist ära kuulama taotluse esitaja seisukoha. Säte ei keela keskkonnanaloe osalist andmist ka juhul, kui taotluse esitaja ei ole tegevuste osalisest elluviimisest huvitatud. Samas ei täidaks loa osaline andmine sellisel juhul oma esmast eesmärki ning kaasnev halduskoormus ei oleks reeglina põhjendatud.

3.3 Keskkonnanaloe taotluse esitanud isiku ära kuulamine on oluline ka juhul, kui haldusorgan kavatseb loa andmisest osaliselt keelduda. Käitaja ei pruugi olla käitise osalisest käitamisest huvitatud ning võib seetõttu soovida taotluse tagasivõtmisega menetluse lõpetada. Sellisel juhul võimaldab isiku ära kuulamine vähendada loa andja halduskoormust (puudub vajadus avaliku väljapaneku korraldamiseks ja/või loataotluse osalise rahuldamata jätmise otsuse vormistamiseks).

3.4 Lisaks käitaja ära kuulamisele tuleb enne keskkonnanaloe osalist andmist läbi viia ka loataotluse ning otsuse eelnõu avalik väljapanek ja arutelu (vt käesoleva kommentaari p 6).

4. Keskkonnanaloe osalisel andmisel tuleb loa andjal KeÜS § 56 lg-st 3 lähtudes kehtestada ka tingimused, mis on vajalikud selleks, et tagada tegevuse õiguspärasus.

4.1 Loa andja ei pea seejuures kehtestama kõiki tingimusi, mis on asjakohased loataotluses märgitud tegevuste täiemahulise elluviimise korral. Samas on oluline kehtestada tingimused, mis on olulised lubatavate tegevuste seisukohalt.

4.2 Tingimuste määramisel on lähtekohaks taotluses toodud tingimused. Samas ei ole loa andja nendega seotud, vaid peaks ette nägema ka täiendavaid või teistsuguseid tingimusi, kui need on vajalikud selleks, et veenduda tegevuse lubatavuses. Viimasel juhul tuleb käitaja enne loa osalist andmist tingimata ära kuulata (vt käesoleva kommentaari p 3.2.).

5. Keskkonnanaloe osalisel andmisel võib loa andja KeÜS § 56 lg 4 alusel sätestada, et tegevuse piiranguid ja muid kõrvaltingimusi (nt seiremeetmeid) kohaldatakse ajutiselt, st neid võidakse taotluse lõplikul lahendamisel muuta.

Osaliselt antud keskkonnaloa ajutiste tingimuste muutmisel ei saa loataotleja tugineda usalduse kaitsele. Selle lahenduse eeliseks on, et käitaja tegevust on võimalik keskkonnahäiringute vältimise ja vähendamise eesmärgil reguleerida juba enne lõpliku otsuse tegemist, samas aga võib loa andja vajaduse korral tingimusi muuta. Vajadus tingimuste hilisemaks muutmiseks võib esineda näiteks juhul, kui keskkonnamõjude hindamise käigus selgub, et kavandatud tegevusega kaasnevad häiringud on esialgselt arvatust suuremad. Samuti annab see võimaluse hinnata lubatud tegevuste suhtes määratud kõrvaltingimuste tõhusust ja neid vajadusel korrigeerida.

5.2 Teisalt muudab loa tingimuste ajutine sätestamine loataotleja positsiooni oluliselt ebasoodsamaks. Osaliselt lubatud tegevuse piirangud ja kõrvaltingimused ei ole sellisel juhul lõplikult selged, suurendades oluliselt ebakindlust kavandatud tegevuse otstarbekuse ja teostatavuse suhtes. Seetõttu on oluline, et haldusorgan selgitaks isiku ärakuulamisel muu hulgas ka seda, kas tingimused määratakse ajutisena või mitte ning võimalusel selgitaks välja, kas isik on valmis tegevust ellu viima ka koormavamate kõrvaltingimuste korral. Igal juhul tuleks tingimuste hilisemat muutmist lõpliku otsuse tegemisel ka hoolikalt põhjendada.

5.3 KeÜS § 56 lg 4 ei sätesta, kas osalise keskkonnaloa kõrvaltingimuste ajutisus võib olla tingimuslik, ehk teisisõnu: kas haldusorgan võib määrata kindlaks, millistel juhtudel või millistest kriteeriumitest lähtuvalt loa tingimusi lõpliku otsuse tegemisel muudetakse. Tingimuste hilisema muutmise võimalike aluste väljatoomine suurendaks samas haldustegevuse ettearvatavust ja läbipaistvust ning oleks seetõttu kooskõlas õiguskindluse põhimõttega.

5.4 Loa andja võib osaliselt antud keskkonnaloa kõrvaltingimusi taotluse lõplikul lahendamisel muuta ka juhul, kui ta ei määranud neid eelnevalt ajutistena. Tingimuste muutmise on õigustatud siis, kui esineb mõni KeÜS §-s 59 loetletud muutmise alustest (vt nende kohta lähemalt KeÜS § 59 kommentaare). Sellisel juhul tuleb aga arvestada isiku usalduse kaitsega esialgse otsusega määratud kõrvaltingimuste püsijäämise suhtes ning sellest tulenevate piirangutega (sh võimaliku kahjuhüvitisega tingimuste loataotleja kahjuks muutmisel), mis tulenevad HMS §-dest 66–67.

5.5 Võrreldes KeÜS § 57 lg-ga 2, mis samuti võimaldab seada teatud kõrvaltingimusi ajutisena, seisneb oluline erisus selles, et KeÜS § 56 kohaselt tingimusi määrates tuleb hiljem igal juhul lõplik haldusakt anda. Viimases tuleks esitada kõik haldusakti kõrvaltingimused – ka need, mis varem eelhaldusaktiga kehtestati ja mida hiljem ei muudetud. Parema ülevaate saamiseks tuleks lõplikus haldusaktis aga selgelt eristada neid kõrvaltingimusi, mis juba varem kehtima hakkasid ning neid, mis hakkasid kehtima alles koos lõpliku loa andmisega. Viimane on oluline eelkõige kaebeõiguse teostamise seisukohalt, et isikutele oleks selgelt arusaadav, milliseid kõrvaltingimusi on veel võimalik vaidlustada.

6. Keskkonnaloa osaline andmine allub KeÜS § 56 lg 5 kohaselt samasugustele menetlus- ja vorminõuetele nagu loataotluse täies mahus läbivaatamine. Seega peab keskkonnaloa osalisel andmisel:

- teavitama avalikkust ja puudutatud isikuid KeÜS §-des 46–47 sätestatud korras;
- korraldama loataotluse ja keskkonnaloa avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu HMS §-des 48–50 ja KeÜS §-s 48 sätestatud korras;
- vormistama keskkonnaloa osalise andmise otsuse vastavalt KeÜS § 53 lg 3 alusel antud määrusele;
- motiveerima keskkonnaloa osalise andmise otsuse analoogselt keskkonnaloa andmise otsusega;
- avalikustama osalise keskkonnaloa analoogselt keskkonnaloaga (sellele viitab täiendavalt ka KeÜS § 58 lg 7).

6.1 Loa osaline andmine ei pikenda samas taotluse läbivaatamise tähtaega. Seetõttu on keskkonnaloa osaline andmine praktikas põhjendatud eelkõige selliste loamenetluste puhul, mille käigus tuleb läbi viia KMH menetlus. Vastasel juhul ei pruugi käitaja soov tegevusega osaliselt varem alustada kaaluda üles kaasnevat halduskoormust.

7. Osalise keskkonnaloa vaidlustamise osas seadus erisusi ette ei näe. Seega tuleks osahaldusakti vaidlustada eraldiseisva haldusaktina. Eeltoodu ei kehti juhul, kui osahaldusakti hiljem muudetakse või kui isikute õiguste riive ilmneb alles koosmõjus lõpliku haldusaktiga.

§ 57. KESKKONNALOA ANDMINE ENNE LOA TINGIMUSTE LÕPLIKKU MÄÄRAMIST

(1) Keskkonnaloa andja võib anda keskkonnaloa ka nii, et käesoleva seaduse § 53 lõike 1 punktides 6 ja 8–11 sätestatud tingimused otsustatakse hiljem, kui esialgne hindamine näitab, et loa andmisest keeldumise aluseks olevad asjaolud puuduvad ning loa võimalike tingimuste täitmine ei ole loa taotlejale kavandatava tegevuse tegemisel sedavõrd koormav, et see tooks kaasa kavandatava tegevuse tegemata jätmise. Sellisel juhul tuleb keskkonnaloa tingimused määrata kindlaks käesoleva seaduse §-s 49 sätestatud tähtaja jooksul. Sellisel viisil keskkonnaloa andmisele kohaldatakse käesoleva seaduse § 56 sätteid.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud korras keskkonnaloa andmisel võib käesoleva seaduse § 53 lõike 1 punktides 6 ja 8–11 sätestatud tingimused määrata keskkonnaloa andmisel ajutiselt kuni käesoleva seaduse §-s 49 sätestatud tähtaja jooksul nende tingimuste lõpliku määramiseni. Kui keskkonnaloa andja ei määra selle tähtaja jooksul lõplike keskkonnaloa tingimusi, loetakse ajutised keskkonnaloa tingimused lõplikeks tingimusteks.

(3) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud korras ei anta keskkonnaluba enne keskkonnamõju hindamise aruande heakskiitmist, kui loa andmisel teostatakse kavandatud tegevuse keskkonnamõju hindamine.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

(4) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud korras kehtestatud keskkonnaloa peale võib halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras esitada halduskohtule kaebuse 30 päeva jooksul vastavalt keskkonnaloa tingimuste määramise kohta antud haldusakti teatavakstegemise päevast või ajutiselt määratud keskkonnaloa tingimuste lõpliku siduvuse omandamise päevast arvates.

1. KeÜS § 57 reguleerib sarnaselt KeÜS §-ga 56 keskkonnavalda menetluses osahaldusakti andmist. Erinevus seisneb eelkõige selles, et kui KeÜS § 56 alusel saab loa andja lubada vaid teatud osa kavandatud tegevusest, siis KeÜS § 57 alusel saab ta lubada kogu kavandatud tegevust, jättes samas loa tingimused lõplikult kindlaks määramata.

1.1 Normi eesmärgiks on lubada erandkorras loa väljastamist ilma selle kõrvaltingimusi kindlaks määramata. Selline teguviis võib olla põhjendatav näiteks sellega, et loa andja soovib välja selgitada, millised on tegevuse täpsed mõjud (nt müratase ja selle põhjustatav häiring) ning kõrvaltingimusi lõpliku otsuse tegemisel vastavalt sellele korrigeerida (nt piirata mürarikaste tegevuste läbiviimist nädalavahetustel ning öisel ajal). Samas on taoline mõjude „järeleproovimine” võimalik vaid juhul, kui KMH ei ole nõutav või alles pärast seda (hinnates väljapakutud leevendusmeetmete tõhusust).

2. Sarnaselt tegevuse osalise lubamisega KeÜS § 56 kohaselt peab loa andja kindlaks tegema, et puuduvad loa andmisest keeldumise alused (eelkõige, et tegevuse tulemusena ei ületata keskkonna kvaliteedi piirväärtusi). Sellele aitab kaasa ka lõikes 3 sätestatud keeld anda luba ilma lõplike kõrvaltingimusteta välja enne KMH aruande heakskiitmist (vt selle kohta lähemalt käesoleva kommentaari p 4).

2.1 Loa andja peab samuti veenduma selles, et loa võimalikud tingimused ei oleks loa taotleja jaoks liialt koormavad, kuna vastasel korral tooks see kaasa kavandatud tegevusest loobumise. Loa taotleja soovi väljaselgitamiseks peab loa andja hindama, millised võiksid olla võimalikud tingimused ning kuulama ära loa taotleja seisukoha nende suhtes.

2.2 Tegevuse lubamine ilma kõrvaltingimusi kindlaks määramata ei tähenda, et neid ei peagi määrata. Vajalikud kõrvaltingimused tuleb määrata tavapärase loa andmiseks ettenähtud tähtaja (reeglina 90 päeva) jooksul alates nõuetekohase taotluse saamisest.

2.3 Keskkonnavalda andmisele enne loa tingimuste lõplikku määramist kohaldatakse samasuguseid menetlus- ja vorminõudeid nagu tegevuse osalise lubamise puhul (vt selle kohta lähemalt KeÜS § 56 kommentaare 3.2.–3.4, 6–6.1) Lisaks tavapärastele keskkonnavalda andmise menetlus- ja vorminõuetele, millele viitab KeÜS § 56 lg 5, on

oluline loa taotleja ärakuulamine ning asjaolu, et keskkonnaloa andmine enne loa tingimuste lõplikku määramist ei muuda loamenetluseks ettenähtud tähtaega.

3. KeÜS § 57 lg 2 sätestab, et lisaks kõrvaltingimuste kehtestamata jätmisele võidakse need kehtestada ka ajutiselt. Tulenevalt antud sätte lõikes 1 esitatud viitest KeÜS §-le 56 ei teki ka sellisel juhul isikul kaitsmist väärivat usaldust ajutiste tingimuste püsijäämise suhtes. Seega võib loa andja lõplike tingimuste kehtestamisel kõrvaltingimusi põhimõtteliselt vabalt muuta (vt selle kohta lähemalt KeÜS § 56 kommentaari p 5–5.3).

3.1 Erinevalt KeÜS §-s 56 sätestatust loetakse loa ajutistena kehtestatud kõrvaltingimused loamenetluse tähtaja möödumisel lõplikeks tingimusteks. Seega ei ole loa andjal pärast ajutiste kõrvaltingimustega loa andmist vaja selle täiemahuliseks jõustumiseks enam täiendavat haldusakti anda, vaid esialgne keskkonnaluba loetakse menetlustähtaja möödumisel lõplikuks (sellele viitab ka KeÜS § 57 lg 4). Selline lahendus võimaldab vähendada loa mitmes osas andmisega seotud halduskoormust. Sätte sõnastusest ei tulene samas selgelt, kas loa andjal on täiendavaid menetluslikke kohustusi – eelkõige kohustust teavitada menetlusosalisi sellest, et loa tingimused muutusid lõplikult siduvaks. Viimane on siiski vajalik selleks, et tagada ühelt poolt isikutele efektiivne võimalus oma kaebeõiguse teostamiseks ning teiselt poolt õiguskindluse ja käitaja huvide kaitseks, kuna vastasel juhul võidakse möödalastud kaebetähtaeg kohtute poolt ennistada.

4. KeÜS § 57 lg 3 kitsendab oluliselt keskkonnaloa andmise võimalusi enne tingimuste lõplikku määramist. Lisaks lõikes 1 toodud eeldustele on loa andmine kõrvaltingimusteta või ajutiste kõrvaltingimustega lubatav alles pärast KMH aruande heakskiitmist (kui vastav mõjude hindamine loamenetluses läbi viiakse). Sättel on kaks eesmärki:

- KMH aruanne annab loa andjale infot nii tegevuse lubatavuse kui ka võimalike kõrvaltingimuste kohta, mis tegevuse suhtes seada tuleb (ent mille efektiivsust loa andja võib soovida veel järele proovida);
- Säte aitab tagada KeÜS § 57 lg-s 4 toodud kaebeõiguse piirangu proportsionaalsust. Kui käitis võiks alustada tegevust juba enne KMH aruande

heakskiitu, võiks käitis tulenevalt kaebeõiguse piirangust tegutseda pika perioodi vältel ilma, et keegi sellele antud luba vaidlustada saaks.

5. KeÜS § 57 lg 4 sätestab erireegli selle paragrahvi alusel antud haldusaktide vaidlustamiseks. Lisaks sellele, et isikutel on õigus selle sätte alusel antud haldusakte vaidlustada 30 päeva jooksul pärast nende teatavakstegemist, on neil ajutiselt määratud tingimuste puhul selleks õigus ka 30 päeva jooksul pärast nende tingimuste lõpliku siduvuse omandamist.

6. Kuigi isikutel on võimalik vastavaid eelhaldusakte vaidlustada juba pärast nende teatavakstegemist ja enne tingimuste lõplikult siduvaks muutumist, ei pruugi see alati olla otstarbekas. Kuna loa andja võib selle kõrvaltingimusi kuni menetlustähtaja lõpuni muuta, on mõistlikum kasutada esmalt haldusmenetluse poolt pakutavaid võimalusi ja mitte koormata kohtuid olukorras, kus algatatud kohtumenetlus võidakse lõpetada vaidlustatud haldusakti muutmise tõttu.

§ 58. KESKKONNALOA TEATAVAKSTEGEMINE

(1) Keskkonnaluba või keskkonnaloa andmisest keeldumise otsus toimetatakse loa taotlejale ja teistele isikutele, kelle õigusi keskkonnaluba või selle andmisest keeldumise otsus piirab, kätte vastavalt haldusmenetluse seaduse §-dele 25–30 ja 32 postiga, keskkonnaloa andja poolt või elektrooniliselt.

(2) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud isikute arv on suurem kui 100, toimetatakse keskkonnaluba või keskkonnaloa andmisest keeldumise otsus kätte ainult keskkonnaloa taotlejale.

(3) Keskkonnaluba tehakse teatavaks teate avaldamisega kohalikus või maakondlikus ajalehes. Teade avaldatakse vähemalt ühes üleriigilise levikuga ajalehes, kui loaga lubatud tegevusega võib kaasneda oluline regionaalne või üleriigiline keskkonnahäiring. Vajaduse korral võib teate avaldada üleriigilise levikuga ajalehes ka muudel juhtudel.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud teade peab sisaldama vähemalt järgmisi andmeid:

1) millist käesoleva seaduse § 41 lõikes 1 nimetatud tegevust kavandatakse;

2) käesoleva seaduse § 42 lõike 1 punktis 1 nimetatud andmed;

3) andmed kavandatud tegevuse asukoha kohta;

4) tegevuse ning sellega kaasneva võimaliku keskkonnahäiringu lühikirjeldus;

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

5) andmed selle kohta, kus saab keskkonnaloa või sellest keeldumise otsusega ja otsuse aluseks olnud andmetega tutvuda.

(5) Keskkonnaluba või keskkonnaloa andmisest keeldumise otsus avalikustatakse internetis.

(6) Keskkonnaluba tehakse teatavaks kohaliku omavalitsuse üksusele.

(7) Käesoleva seaduse §-des 51, 56 ja 57 nimetatud haldusaktid tehakse teatavaks keskkonnanaloe teatavakstegemiseks ettenähtud korras.

1. KeÜS § 58 lg-s 1 nähakse ette keskkonnanaloe andmise ja selle andmisest keeldumise otsuse kättetoimetamise tingimused. Need haldusaktid, nagu ka lõikes 7 nimetatud haldusaktid, tuleb kätte toimetada loa taotlejale ja puudutatud isikutele.

1.1 Puudutatud isikute ring kattub isikutega, kellele tuleb KeÜS § 46 lg 1 alusel loataotlusest teatada. Kui menetluse käigus selgub, et kõigi KeÜS § 46 lg-s 3 sätestatud korras teavitatud isikute õigusi haldusaktiga ei piirata või on selliste isikute ring suurem kui algselt kaasatud isikute ring, tuleb luba või selle andmisest keeldumise otsus toimetada kätte neile isikutele, kelle õigusi tegelikult piiratakse. Haldusakti kättetoimetamise kohustus on keskkonnanaloe andjal.

1.2 Loa andja peab puudutatud isikute ringi ise välja selgitama ja haldusakti andmise järel selle viivitamatult kätte toimetama (HMS § 5 lg 4). Kui isikut ei peeta ekslikult selleks, kellele haldusakt tuleks kätte toimetada, kaasneb oht, et haldusakti vaidlustamise võimalused pikenevad kaebetähtaja hilisema kulgema hakkamise tõttu. Seetõttu on puudutatud isikute väljaselgitamine nii loa omaja kui ka haldusorgani enda huvides ning kahtluse korral tuleks eelistada loa kättetoimetamist, kui see ei too haldusorganile kaasa ebamõistlikke kulusid. Kättetoimetamine peab toimuma HMS 1. peatüki 7. jaos sätestatud korras. Kohaldatav ei ole vaid HMS § 31, mis reguleerib kättetoimetamist ajalehes, arvestades, et ajalehes teate avaldamine on KeÜS §-s 58 eraldi sätestatud.

2. KeÜS § 58 lg-s 2 on reguleeritud keskkonnanaloe kättetoimetamine juhul, kui puudutatud isikute arv on suurem kui 100. KeÜS § 46 lg 4 kohaselt on sellisel juhul menetluse eripäraks ka puudutatud isikutele menetluse alustamise kohta teate edastamata jätmine.

2.1 Suurema mõjuga tegevuse kavandamisel eeldab seadus seega menetlusest teadasaamist muudest allikatest, sh ajakirjanduse vahendusel või internetist, samal viisil nagu laiem avalikkus. Menetlusest teadasaamine on suurema hulga puudutatud isikute puhul tõenäoline ka keskkonnanaloe eelnõu ja taotluse avaliku väljapaneku kaudu (KeÜS § 48). Kättetoimetamise puhul samasuguse erisuse tegemist õigustab eesmärk hoida kokku haldusorgani kulusid, aega ja tööjõudu. Kui puudutatud isikute

ring on suur, tuleb eeldada, et sellised puudutatud isikud on võimelised muul viisil teada saada nii menetluse toimumisest kui ka taotluse kohta haldusakti andmisest. Olukorras, kus puudutatud isikuid on palju ning eelduslikult vähemalt kohaliku tähtsusega ajakirjandus taotluse olemasolu kajastab, peaksid olema avalikkusele loa andmise või andmata jätmise kohta informatsiooni pakkumise võimalused piisavad, et puudutatud isikud oleksid võimelised selle leidma.

2.2 KeÜS § 58 lg-s 2 ei ole puudutatud isikute paljususe korral ette nähtud keskkonnaloa või selle andmisest keeldumise otsuse kättetoimetamist kitsamale ringile enam puudutatud isikutele (nt tegevuskoha piirinaabritele või menetluse käigus seisukohti esitanud isikutele). Samasuguse sisuga on HMS § 31 lg 1 p 1, mis ei nõua haldusakti kättetoimetamist muul viisil kui ajalehes avaldamisega juhul, kui haldusakt on vaja kätte toimetada enam kui 100 isikule. Ainsana tuleb keskkonnaluba või selle andmisest keeldumise otsus toimetada sellisel juhul kätte loa taotlejale. Selle poolest erineb regulatsioon nt planeeringute kehtestamise otsuste kättetoimetamise regulatsioonist.

2.3 Hea halduse tavaga on kooskõlas selliste isikute, kelle huve loa andmine enam kahjustab, informeerimine ulatuslikumalt kui KeÜS § 58 lõikes 2 ette nähtud. Sellise olukorraga võib tegemist olla juhtudel, kus isikule on KeÜS § 46 lg 1 kohaselt või haldusmenetluse üldpõhimõtetele tuginedes (vt KeÜS § 46 lg 4 kommentaari) keskkonnaloa taotluse kohta info kätte toimetatud või kus isik jääb lootma loa kättetoimetamisele seetõttu, et loa andmine mõjutab teda ulatuslikumalt kui ülejäänud laia menetlusosaliste ringi (nt on tegemist kinnistu piirinaabriga). Viimasel juhul tuleb luba kätte toimetada haldusmenetluse üldpõhimõtetest lähtuvalt isikutele, kelle õigusi või huve keskkonnaloa andmine kahjustab, et tagada nende informeeritus ja võimalused õiguste kaitseks vaide- või kohtumenetluses, kui loast teavitamine ei põhjusta ülemäärast aja- või rahakulu. Kui isiku ootus, et teda loa andmisest isiklikult teavitatakse, tugineb objektiivsetele põhjustele (see võib anda alust vaide esitamise või kohtusse pöördumise tähtaja ennistamiseks), on loa kättetoimetamine enam puudutatud isikutele ja vastuväiteid esitanud isikutele õigusrahu kiiremaks saavutamiseks ka loa omaja ja loa andja huvides.

3. Keskkonnaloa andmine tehakse teatavaks üldjuhul piirkondlikus ajalehes (KeÜS § 58 lg 3).

3.1 Keskkonnaloa andja saab otsustada teate avaldamise koha ise, võttes arvesse loa tähtsust, kavandatava tegevuse võimalikku mõju keskkonnale, puudutatud isikute hulka ning avalikkuse huvi loa andmise vastu avaliku arutelu käigus, aga ka teate avaldamise kulutuste suurust ja ajalehe lugejaskonna arvu. Mitmes kohalikus või maakondlikus ajalehes teate avaldamise nõuet ei ole kehtestatud, samuti ei ole nõutav teate avaldamine rohkem kui ühel korral. Samas aga pole mitmes ajalehes või mitmel korral teate avaldamisele piirangut seatud.

3.2 KeÜS § 58 lg 3 teine lause nõuab ulatuslikuma keskkonnahäiringu võimalikkuse korral teate avaldamist vähemalt ühes üleriigilise levikuga ajalehes.

3.2.1 Tingimus kattub loataotluse kohta üleriigilises ajalehes teate avaldamise tingimusega KeÜS § 47 lg-s 2. Mõnevõrra detailsemalt on aga sisuliselt sama tingimus sõnastatud kompleksloa taotluse avalikustamise korral THS § 33 lg-s 4. Nõue on kohaldatav, kui tegevuse eeldatav mõju keskkonnale tekib kas suuremas piirkonnas või kogu Eesti ulatuses. Kui mõjuala ulatub üle maakonna piiride, ei pruugi tegemist olla regionaalse keskkonnahäiringuga, kui neis maakondades võib mõjutatud saada vaid väike territooriumi osa. Nende mõistete sisustamisel on keskkonnaloa andjal lai diskretsioon, mis on kohtu poolt piiratud ulatuses kontrollitav.

3.2.2 Ka üleriigilise või regionaalse keskkonnahäiringu korral võib teate avaldada täiendavalt kohalikus või maakonnalehes (või mõlemas). Samuti ei ole seaduses kehtestatud nõudeid teadete arvule. Jälgida tuleb, et ka kohalikud elanikud (keda plaanitav tegevus tõenäoliselt kõige rohkem mõjutab) tegevusest vajaliku intensiivsusega teavitatud oleksid. Loa andjal on seejuures lai valikuruum.

3.2.3 Üleriigilise levikuga ajalehe all peetakse sarnaselt planeerimisseadusega ja THS § 33 lg-ga 4 silmas mitte selliseid ajalehti, mis on tellitavad ja kättesaadavad üleriigiliselt, vaid mis on suunatud lugejatele mis tahes Eesti piirkonnas. Kuna KeÜS kasutab *ajalehe*, mitte *päevalehe* mõistet, tuleb eeldada, et lubatav on teate avaldamine ka mõnes nädalalehes. Sätte eesmärki silmas pidades peab aga ajalehe lugejaskond olema piisavalt suur, et avalikkusel oleks piisavad juurdepääsuvõimalused keskkonnaloale. Ka kohaliku ega maakonnalehe avaldamissagedusele ei ole KeÜS § 58 lõikes 3 nõudeid kehtestatud.

3.3 KeÜS § 58 lg 3 ei reguleeri keskkonnaloa andmata jätmise otsuse avalikustamist. Seega juhul, kui luba jäetakse andmata, ei pea sellest ajakirjanduse vahendusel teatama. Kuigi KeÜS § 58 lõike 4 p 5 tekstist nähtuvalt tuleb teates esitada teave selle kohta, kus saab keskkonnaloa andmisest keeldumise otsusega ja selle aluseks olnud andmetega tutvuda, on KeÜS § 58 lg 3 eesmärk kitsam – anda laiemale avalikkusele teavet loa andmise ja sellega kaasnevate võimalike keskkonnahäiringute kohta. Lõike sõnastusest saab järeldada, et ajaleheteadet ei saa samastada keskkonnaloa kättetoimetamisega. Selleks, et ajalehes teate avaldamist pidada haldusakti kättetoimetamiseks, peaks see olema seaduses otsesõnu kirjas (HMS § 25 lg 2). Kui isikule pole keskkonnaluba muul viisil kätte toimetatud, siis ei saa loa peale edasikaebamise tähtaega hakata arvutama ka ajaleheteate avaldamisest. Kui on tõendatud, et isik ajalehes teadet luges, tuleb isikul astuda 30 päeva jooksul samme, et luba talle teatavaks tehtaks; vastasel korral ei ole tal võimalik luba kohtus tähtaegselt vaidlustada (HKMS § 46 lg 7).

4. Teade tuleb avaldada viivituseeta (HMS § 5 lg 4). Kui teade on jäetud õigusvastaselt avaldamata, ei too see kaasa keskkonnaloa õigusvastasust ega tühistamist, küll aga võib see olla aluseks kaebetähtaja pikenemisel kohtule loa tühistamisnõude esitanud isiku jaoks, kellele pole luba kätte toimetatud KeÜS § 58 lõike 1 kohaselt.

5. KeÜS § 58 lg-s 4 reguleeritakse eelmises lõikes nimetatud teate sisu. Seejuures on keskkonnaloa andjal teate sisu osas samuti kaalumiseruum ning seaduses sätestatu on vaid minimaalselt nõutav. Kui nõutud andmed ei pruugi olla piisavad looga kaasnevate mõjude kirjeldamiseks, võib loa andja lisada teatesse täiendavat informatsiooni.

5.1 Nõutavate andmete hulka kuuluvad:

- tegevuse kirjeldus (KeÜS § 58 lg 4 p 1 ja p 4), kusjuures piisav ei ole üksnes nt „vee erikasutus ja maavara kaevandamine”, vaid selgitada tuleb selle tegevuse sisu (milles tegevus seisneb, milliseid saasteaineid välisõhku viiakse, millist maavara kaevandatakse jne). Tegevuse kirjeldamisel tuleb silmas pidada, et teates ei sisalduks isiku ärisaladuseks olevaid andmeid ega riigisaladust;
- loa omaja nimi ja isiku- või registrikood (KeÜS § 58 lg 4 p 2; § 42 lg 1 p 1);

- tegevuskoha andmed (KeÜS § 58 lg 4 p 3), nt aadressi ja katastriüksuse tunnuse näitamine. Siin ei saa nõutavaks pidada detailsema teabe andmist asukoha keskkonnaseisundi, visuaalsete omaduste või õigusliku seisundi kohta (kelle omandis on või kas paikneb kaitsealal);
- võimaliku keskkonnahäiringu lühikirjeldus (KeÜS § 58 lg 4 p 4), milles tuleks kajastada peamised eeldatavad mõjud lühidalt. Vajalik ei ole väikese tõenäosusega häiringute kirjeldamine ja iga üksiku detaili esitamine, vaid oluline on välja tuua peamised tagajärjed, mis avalikkuse jaoks võivad kõige suuremat tähtsust omada;
- andmed keskkonnaloaga tutvumise võimaluste kohta (KeÜS § 58 lg 4 p 5). Selleks tuleb üldjuhul ära näidata loa andja konkreetne struktuuriüksus ja selle aadress või viide asjakohasele veebilehele. Kui andmed ei ole kättesaadavad ühest asukohast, tuleb ära näidata ka nimetatud tõi ja kõik asukohad, kus keskkonnaloaga tutvuda saab.

5.2 Kui teates avaldatakse vähem andmeid kui nõutud või on andmed avaldatud ekslikult, on sellel sarnased tagajärjed kui teate mitteavaldamisel: loa õigusvastasust see asjaolu kaasa ei too, küll aga võib see anda aluse vaidlustamistähtaegade pikenemisele.

6. Nii keskkonnaluba kui ka selle andmisest keeldumise otsus tuleb avalikustada internetis (KeÜS § 58 lg 5). Kättesaadav peab olema luba tervikuna, kui seadusest ei tulene teisiti (nt ärisaladuse või riigisaladuse kaitse vajadus). Seadus ei täpsusta, millisel veebilehel haldusakt tuleb avalikustada, kuid avalikustamise kohustus lasub loa andjal (Keskkonnaministeeriumil või Keskkonnaametil) ning sellest järeldub, et Keskkonnaametil peab olema võimalik tagada loa kättesaadavus veebilehel.

7. Loa avalikustamise ajalist perioodi seaduses sätestatud ei ole. Nii on võimalik mõista seaduse nõuet tähtajatuna, kuid välistatud ei ole, et ligipääs keskkonnaloale lõpeb mõistliku aja jooksul pärast loa kehtivuse lõppemist. Ka keskkonnaloa andmisest keeldumise otsuse avalikustamiseks pole seaduses kindlat ajalist perioodi ette nähtud.

8. Keskkonnaloa teatavakstegemine on nõutav kohaliku omavalitsuse üksusele (KeÜS § 58 lg 6). See kohustus on loa andjal ning teatavakstegemine peab aset

leidma viivitamatult (HMS § 5 lg 4). Teatavakstegemise vormile ei ole seaduses nõudeid kehtestatud ning see võib toimuda nii elektrooniliselt kui ka kirja teel. Luba tuleb teatavaks teha kõigile neile kohaliku omavalitsuse üksustele, kelle arvamust loa andmisel KeÜS § 43 kohaselt küsiti.

9. KeÜS § 58 lg 7 kohaselt tuleb eelmärgitud korras teatavaks teha ka KeÜS §-des 51, 56 ja 57 sätestatud eel- ja osahaldusaktid. See kord puudutab nii avalikkuse teavitamist (§ 58 lg-d 3, 4 ja 5), kohalike omavalitsusüksuste teavitamist (§ 58 lg 6) kui ka selliste haldusaktide teatavakstegemist (kättetoimetamist) loa taotlejale ja menetlusosalistele (§ 58 lg 1).

§ 59. KESKKONNALOA MUUTMINE

(1) Keskkonnaloa andja muudab keskkonnaloa tingimusi juhul, kui:

1) keskkonnaloa omaja taotleb käesoleva seaduse § 53 lõike 1 punktis 1 või 2 nimetatud andmete muutmist, sealhulgas keskkonnaloa alusel kasutatava ehitise või tegutseva käitise võõrandamise korral;

2) seire tulemusel või muul viisil selgub, et keskkonnaloaga lubatud tegevusega kaasneb keskkonnaoht või oluline keskkonnahäiring ning huvi keskkonnaloa muutmata jätmiseks ei ole ülekaalukas;

3) keskkonnaloa andjal oleks olnud õigus jätta keskkonnaluba välja andmata hiljem muutunud asjaolude, sealhulgas parima võimaliku tehnika arengu, kui selle kasutamine on õigusaktiga nõutav, või keskkonnariski suuruse muutmise tõttu või hiljem muutunud õigusnormi alusel ning keskkonnaloa muutmist õigustab keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või muu huvi, mis kaalub üles isiku usalduse, et keskkonnaluba jääb kehtima.

(2) Keskkonnaloa andja võib keskkonnaloa tingimusi muuta juhul, kui:

1) ilmneb, et luba oli selle andmise ajal õigusvastane;

2) jõustunud kohtuotsusega on tühistatud kohtuotsus, millel luba põhines;

3) käesoleva seaduse § 53 lõike 1 punktides 5–11 nimetatud tingimuse aluseks olnud õigusnorm on kaotanud kehtivuse;

4) muutub loa omaja keskkonnaloa alusel toimuv tegevus, kasutatav tehnoloogia või muutuvad seadmed.

(3) Keskkonnaloa muutmisel ei ole haldusmenetluse seaduse § 67 lõike 4 punkt 2 kohaldatav.

(4) Keskkonnaloa muutmise taotluse vaatab keskkonnaloa andja läbi keskkonnaloa andmiseks sätestatud korras. Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatud juhul muudetakse keskkonnaluba seitsme päeva jooksul taotluse saamisest arvates.

(5) Keskkonnaloa muutmise otsustatakse avatud menetluseta:

- 1) kui keskkonnaloa muutmise ei mõjuta keskkonnariski suurust, keskkonnaloa muutmisel ei toimu keskkonnamõju hindamist ning puudub muu oluline avalik huvi avatud menetluse läbiviimiseks;
 - 2) kui menetluse kiirem läbiviimine on vajalik keskkonnaohu vältimiseks;
 - 3) käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatud juhul.
- (6) Keskkonnaloa muutmise tehakse teatavaks keskkonnaloa teatavakstegemiseks ettenähtud korras.**

1. KeÜS § 59 sätestab keskkonnaloa muutmise alused, mis on ühtlasi ka keskkonnaloa kehtetuks tunnistamise alusteks. Etteruttavalt võiks isegi öelda, et keskkonnaloa muutmise on kehtetuks tunnistamise leebem ja esmajärjekorras rakendatav versioon. Keskkonnaloa muutmisele tuleb lisaks KeÜS §-le 59 kohaldada ka HMS asjakohaseid sätteid (HMS §-d 64–70) ja vajadusel ka keskkonnaseadustiku eriosa vastavas seaduses sätestatud (kui vastavas eriosa seaduses reguleeritakse keskkonnaloa muutmist HMS-st või KeÜS §-st 59 erinevalt). KeÜS § 59 ei pööra mingit tähelepanu muudetava haldusakti õiguspärasusele või õigusvastasusele ega sellele, kas luba muudetakse isiku kahjuks või kasuks. Nendes küsimustes tuleb lähtuda HMS-st.

2. KeÜS § 59 lg 1 koondab keskkonnaloa muutmise aluseid, mis lõike sõnastusest lähtuvalt ei ole diskretsioonilised. See tähendab, et KeÜS § 59 lg 1 p-des 1–3 kirjeldatud asjaolude ilmnemisel ei saa keskkonnaloa andja otsustada, kas keskkonnaloa tingimusi muuta, vaid tal tuleb neid muuta. Samas eeldab asjaolude hindamine sageli kaalutusotsuse langetamist (nt baseerub keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu tuvastamine eelkõige hinnangul, milles on oma osa ka teaduslikul ebakindlusel).

2.1. KeÜS § 59 lg 1 p 1 alusel muudetakse loa omaja nime ja kontaktandmeid. Selleks on vajalik loa omaja taotlus. Andmeid kaasajastatakse ka peale ehitise või käitise võõrandamist, kui sellega seoses muutub loa omaja tegevuskoht. Kui loa omaja esitab vastavasisulise taotluse, siis muudetakse andmeid esitatud taotluse alusel, kuid haldusorgan peab muutma andmeid keskkonnalooas ka juhtumil, mil

taotlust ei esitata. Haldusorgan saab muuta neid andmeid ka omal algatusel HMS § 35 lg 1 p-de 2 ja 3 alusel, algatades menetluse pärast seda, kui ta on saanud teada andmete muutumisest.

2.1.1. Loa omaja andmete muutumise tõttu ei ole vaja keskkonnaluba muuta KeÜS § 59 lg 1 p 1 alusel, kui luba muudetakse keskkonnaloast tulenevate õiguste ja kohustuste üleandmise tõttu. Loa muutmise erisuste kohta sellisel juhtumil vt KeÜS § 60 kommentaari.

2.2. KeÜS § 59 lg 1 p-st 2 lähtudes tuleb haldusorganil keskkonnaluba muuta, kui seire tulemusel või muul viisil selgub, et keskkonnaloaga lubatud tegevusega kaasneb keskkonnaoht või oluline keskkonnahäiring ning huvi keskkonnaloa muutmata jätmiseks ei ole ülekaalukas. Enne keskkonnaloa muutmise otsustamist tuleb haldusorganil seega kindlaks teha:

- 1) kas tegevusega kaasneb keskkonnaoht või oluline keskkonnahäiring;
- 2) millist huvi kaitseb keskkonnaluba olemasoleval kujul;
- 3) kas tuvastatud huvi saab pidada olulisemaks kui tegevusest lähtuvat keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut.

KeÜS § 59 lg 1 p 2 alusel muudetakse keskkonnaluba juhtumil, mil tegevuse jätkamiseks senisel kujul puuduvad ülekaalukad põhjused. Haldusorgan peab endale, lisaks keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu tuvastamisele, selgeks tegema ka huvid, mis toetavad loa muutmist ja asjaolud, mis räägivad sellele vastu, kuna loa muutmise alus eeldab kaalutusotsuse langetamist. Näiteks on kiirenenud veekogu eutrofeerumine ning on alust arvata, et see on põhjustatud just loa omaja tegevusest. Loa muutmist toetab tõdemus, et veekogu seisundi parandamiseks ei ole muid võimalusi kui muudatused loa omaja tegevuses. Loa tingimuste muutmise keskkonnakaitseline vajadus võib aga põrkuda faktiga, et loa omaja ei suuda oma tegevust vajalikus ulatuses muuta ning tema näol on tegemist suure tööandjaga, kes lisaks muule osutab tehase kõrval olevale alevikule mitmeid kommunaalteenuseid (küte, kanalisatsioon). Haldusorganil tuleb langetada otsus loa tingimuste muutmiseks või muutmata jätmiseks kõiki neid vastandlikke asjaolusid arvestades.

2.3. KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel muudetakse keskkonnaluba siis, kui keskkonnaloa

andjal oleks olnud õigus jätta keskkonnaluba välja andmata hiljem muutunud asjaolude, sealhulgas parima võimaliku tehnika arengu või keskkonnariski suuruse muutumise tõttu või hiljem muutunud õigusnormi alusel ning keskkonnaloa muutmist õigustab keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või muu huvi, mis kaalub üles isiku usalduse keskkonnaloa kehtimajäämise suhtes. Eeltoodust nähtub, et kommenteeritavas punktis esitatakse keskkonnaloa muutmise alustest avatud loetelu. Sellele osundab normi sõnastus, milles viidatakse üldiselt *muutunud asjaoludele*, mis võivad olla loa muutmise põhjuseks parima võimaliku tehnika arengu, keskkonnariski suuruse muutumise või muutunud õigusnormi kõrval. See tähendab, et KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel saab muuta keskkonnaluba ka juhtumitel, mida ei ole punktis 3 otsesõnu kirjeldatud, kuid mis on vaadeldavad asjaolude muutumisena. Toimunud muutused peavad olema sellised, mille tõttu oleks haldusorganil loa muutmise kaalumise hetkel võimalik jätta keskkonnaluba andmata.

2.3.1. Ühe võimaliku loa muutmise põhjusena toob KeÜS § 59 lg 1 p 3 välja parima võimaliku tehnika arengu. Parima võimaliku tehnika areng loa kehtivuse jooksul võib põhjustada loa tingimuste muutmise KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel eelkõige siis, kui kasutatava parima tehnika võimalustest lähtuvalt on loas määratletud nt heitkogused, mida loa omaja võib keskkonda viia. Kui loas sisaldub loa omaja üldine kohustus rakendada parimat võimalikku tehnikat, siis tähendab see loa omaja kohustust teha kasutatavas tehnikas ka loa kehtivuse ajal vajalikke muudatusi, kui parim võimalik tehnika areneb, ning loa muutmiseks KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel puudub sellisel juhul vajadus.

2.3.2. Loa muutmise KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel võib olla ajendatud ka muutunud keskkonnariskist. Keskkonnarisk võib muutuda loa kehtivuse ajal näiteks seetõttu, et uute teadmiste valguses hinnatakse ümber riski põhjustavad tegurid – väheriskantseks peetud tegevust loetakse uuematele andmetele tuginedes mõõdukalt riskantseks või muutub midagi ümbritsevas keskkonnas (moodustatakse uus kaitseala, rajatakse tundlik objekt, nagu näiteks haigla või lasteasutus). Vähest riski hõlmava tegevuse juures kasutatavad meetmed võivad olla erinevad, võrreldes mõõdukalt riskantse tegevuse puhul rakendatavate meetmetega, mistõttu riski muutumise ilmnemise hetkel luba andes oleks loa andja sätestanud loas ilmselt rangemad nõuded riski ohjamiseks. Haldusorgan peab otsustama, kas

keskkonnariski suurus on muutunud piisavalt oluliselt, et sellele tuleks koheselt reageerida loa tingimuste muutmisega või on võimalik oodata keskkonnavaloo kehtivuse lõpuni. Paralleelselt tuleb loa andjal hinnata ka seda, kas muutmist toetab keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või mõni muu kaalukas huvi.

2.3.3. KeÜS § 59 lg 1 p 3 loeb üheks võimalikuks loa muutmise põhjuseks ka õigusnormi muutmist. Õigusnormide muutumisega tuleb nii loa andjal kui ka loa omajal arvestada ja olukorraga kohaneda, kuivõrd keskkonnavalood antakse tähtajatult (vt lähemalt KeÜS § 53 lg 2 kommentaari) või on osade lubade kehtivusaeg väga pikk (nt maavara kaevandamisluba antakse kehtiva MaaPS kohaselt kuni 30 aastaks) ning muudatused õigusaktides vältimatud. KeÜS § 59 lg 1 p 3 hõlmab juhtumeid, mil vastuolu õigusnormiga on põhimõttelist laadi ning loaga lubatakse teha midagi, mis seaduse või määrusega on sõnaselgelt keelatud. Näiteks lubatakse loaga veekogu tõkestada, kuid õigusnormi muudatuste kohaselt on teatud tunnustele vastava veekogu tõkestamine loas sätestatud tingimustel keelatud. Sellisel juhtumil ei saa loa andja ega ka loa omaja õigusnormi ja loa vastuolu ignoreerida ning olemasolevad õigussuhted tuleb KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel üle vaadata.

2.3.4. Teisalt ei õigusta mis tahes muudatused (nt normi sõnastust korrigeerivad või täpsustavad muudatused) õigusaktis haldusaktide muutmist, kuivõrd see muudaks õigussuhted tarbetult ebakindlaks. Lisaks tasub märkida, et seadusandja ei ole omavahel sidunud haldusakti kehtivust ja haldusakti õiguspärasust, mistõttu puudub lubade pideva kaasajastamise järele ka praktiline vajadus. Lähtudes HMS § 60 lg-st 2 on kehtiva haldusakti resolutiivosa kohustuslik igaühele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele. See tähendab, et nii loa omaja kui ka loa andja peavad lähtuma keskkonnavalooast ja seda vaatamata sellele, et loa kehtivuse ajal on see sattunud vastuollu õigusnormiga.

2.3.5. Seejuures peab toimunud muutustele (parima tehnika areng, keskkonnariski muutus, õigusnormide muutus) lisanduma keskkonna tõhusama kaitse vajadus või muu huvi.

2.3.6. Keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus, mis õigustaks õiguspärase keskkonnavaloo muutmist (kehtetuks tunnistamist) KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel, peab olema selgelt väljendunud. Keskkond vajab ulatuslikumat kaitset ka juhul, kui lubatud

tegevusega kaasnevad riskid on muutunud, kuid loa tingimused ei ole piisavad muutunud riski ohjamiseks ning see, kas keskkonnoaht või oluline keskkonnahäiring on juba ilmnenud või mitte, ei oma tähtsust (muudatused ohu või häiringu tõttu on hõlmatud KeÜS § 59 lg 1 p-ga 2).

2.3.7. Keskkonnoaloa muutmise võib olla ajendatud lisaks keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadusele ka „muust huvist”. Kuivõrd seadusandja on muule huvile viidanud keskkonnakaitsest eraldi, siis võib arvata, et selle all on mõeldudki keskkonnakaitse vajadustest väljapoole jäävaid valdkondi – sotsiaalset keskkonda või majandustegevust. Näiteks kui parima võimaliku tehnika juurutamine võimaldab olemasolevast tootmisest lähtuvaid heiteid vähendada ulatuses, mis lubab piirkonda rajada uusi kaitisi, siis saab haldusorgan kaaluda olemasolevate kaitiste keskkonnalubade muutmist just KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel, et võimaldada uute kaitiste rajamist ja edendada seeläbi ettevõtlust.

2.3.8. Lisaks eelnevalt käsitletud keskkonnoaloa muutmise eeldustele peab ajend loa muutmiseks KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel olema piisavalt kaalukas, võrreldes loa omaja usaldusega keskkonnoaloa kehtimajäämise suhtes. Loa omaja usaldust loa kehtimajäämise suhtes tuleb kaaluda võrdluses kõigi muude asjaoludega, mis on loa muutmise menetluses välja selgitatud. Kui muutunud asjaolud ja keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või muu huvi kaaluvad üles isiku usalduse keskkonnoaloa kehtimajäämise suhtes, siis tuleb KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel luba muuta. Kui kaalukamaks osutub isiku usalduse kaitse vajadus, siis tuleb loa muutmise menetlus lõpetada.

3. KeÜS § 59 lg 2 koondab keskkonnoaloa muutmise diskretsioonilisi aluseid ehk juhtumeid, mil haldusorgan võib ise otsustada, kas luba muuta või mitte.

3.1. KeÜS § 59 lg 2 p 1 alusel võib keskkonnoaloa tingimusi muuta, kui ilmneb, et luba oli selle andmise ajal õigusvastane. Nagu eelnevalt märgitud, ei kahjusta haldusakti õigusvastatus üldjuhul selle kehtivust (v.a juhul kui tegemist on tühise haldusaktiga). Õigusvastase keskkonnoaloa muutmise on lubatud ka HMS § 66 lg-ga 1. Õigusvastane haldusakt tekitab eelduslikult loa omajale samasuguse usalduse kui õiguspärane keskkonnaluba, kuna loa õigusvastatus pole üldjuhul ilmselge ning keskkonnoaloa saanud isik võib lähtuda eeldusest, et haldusorgan on talle andnud

õiguspärase keskkonnavaloa. Seetõttu on iga haldusakti muutmise juures oluline arvestada loa omaja usaldusega talle antud haldusakti kehtimajäämise suhtes.

3.2. Keskkonnavaloa tingimuste muutmine võib olla vajalik ka seetõttu, et jõustunud kohtuotsusega on tühistatud kohtuotsus, millel luba põhines. KeÜS § 59 lg 2 p 2 on sõnastuselt analoogne HMS § 44 lg 1 p-ga 4. Keskkonnavaloa muutmine sellel alusel võiks toimuda teistmisavalduse või kohtuvea parandamise avalduse läbivaatamise tulemusena.

3.3. KeÜS § 59 lg 2 p 3 järgi võib keskkonnavaloa tingimusi muuta, kui kehtivuse on kaotanud õigusnorm, mille alusel on muudetav keskkonnavaloa tingimus kehtestatud.

3.3.1. Keskkonnavaloa sisu elemendid määratletakse KeÜS § 53 lg-s 1, kuid nende materiaalne sisu lähtub keskkonnaseadustiku eriosa seadusest (vt lähemalt KeÜS § 53 kommentaari). Keskkonnaseadustiku eriosa seadustesse tehtavad muudatused, millega tunnistatakse kehtetuks mõne keskkonnavaloa tingimuse aluseks olnud norm, võivad seetõttu kaasa tuua vajaduse keskkonnavaluba muuta. Seda, kas õigusnormi muudatus on selline, mille tõttu tuleks ka keskkonnavaluba muuta, otsustab loa andja. Loa andja saab seejuures õigusnormi muudatuse tähenduse kõrval arvesse võtta ka loa omaja usalduse kaitse vajadust.

3.4. Lisaks õigusnormi muudatusele võivad keskkonnavaloa tingimuste muutmise aluseks olla ka keskkonnavaloa alusel toimuva tegevuse, kasutatava tehnoloogia või seadmete muudatused (KeÜS § 59 lg 2 p 4). Nimetatud muudatused võivad olla tegevuse kui terviku seisukohast ka väheolulised, mistõttu igasugune muutus tehnoloogias või seadmetes ei too endaga kaasa loa muutmise vajadust. Loa muutmise vajaduse üle otsustab sellistel juhtudel loa andja. Näiteks kui keskkonnavaloa on kirjeldatud keskkonnavaloa alusel toimuvat tegevust, kasutatavat tehnoloogiat või seadmeid nii täpselt, et esitatud kirjeldust saab pidada osaks loa resolutiivosast, siis ei ole loa omaja tegevus muudatuste tõttu enam vastavuses keskkonnavaloa ning loa tingimusi tuleb muuta. Kui aga keskkonnavaloa põhjendavas osas viidatakse kasutatavale tehnoloogiale või seadmetele üldiselt, siis ei pruugi loa muutmine vajalik olla.

4. KeÜS § 59 lg 3 välistab keskkonnavaloa muutmisel HMS § 67 lg 4 p 2

kohaldamise. HMS § 67 lg 4 p 2 järgi ei saa isik haldusakti muutmisel tugineda usaldusele, kui muutmise võimalus on ette nähtud seaduses või selleks on jäetud võimalus haldusaktis. Seega kõrvaldab KeÜS § 59 lg 3 isiku õiguspärase ootuse ja usalduse kaitse kohaldamisele HMS § 67 lg 4 p-st 2 tuleneva piirangu ja laiendab seeläbi mõnevõrra isiku usalduse kaitset.

4.1. HMS § 67 lg 4 p 2 kohaldamine tähendaks keskkonnalubade osas seda, et isiku õiguspärasest ootust ja sellel baseeruvat usaldust ei saakski arvesse võtta, kuivõrd seadused (nii KeÜS kui ka keskkonnaseadustiku eriosa seadused) näevad ette keskkonnavalua muutmise võimaluse mitmetel erinevatel alustel. Sellele vaatamata ei tohiks jätta arvestamata keskkonnavalua omaja usaldust saadud keskkonnavalua suhtes. Enamasti eeldab ju keskkonnavalua saamine ja selle alusel tegutsemine loa omajalt suurte investeeringute tegemist, samas ei ole kõik tegevusega kaasnevad keskkonnamõjud inimestele kaugeltki selged. Seetõttu ei ole loa omaja kaitstud loa muutmise eest isegi siis, kui ta on oma tegevuses järginud kõiki loa ja õigusaktide nõudeid. Kui loa omaja usaldust ei kaitsta, siis saaks loa andja luba muuta sõltumata sellest, kui rängalt mõjub see loa omajale, kas loa muutmiseni viinud olukord oli põhjustatud loa omajast või pigem loast enesest, ning kas loa muutmise kaudu kaitstakse mõnd olulist avalikku huvi või mitte.

4.2. KeÜS § 59 lg 3 kaudu isiku usalduse kaitse mõningane laiendamine ei tähenda kaugeltki seda, et olulised avalikud huvid jääksid kaitseta. KeÜS § 59 lg 1 p-de 2 ja 3 sõnastusest nähtub, et loa muutmise saabki kõne alla tulla eelkõige avalike huvide kaitseks. KeÜS § 59 lg-s 2 sätestatud loa muutmise alused on diskretsioonilised, mistõttu saab ja tuleb ka nende rakendamisel lähtuda muu hulgas avalike huvide kaitse vajadusest. Kui avalike huvide kaitseks on vaja keskkonnaluba muuta, siis võib sellega lihtsalt kaasneda riigi kohustus hüvitada isikule varaline kahju, mis isikul haldusakti algsel kujul kehtimajäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib (HMS § 67 lg 3).

5. Keskkonnavalua muutmisel lähtutakse keskkonnavalua andmise korrast, st nii loa andmise kui ka muutmise menetlused on ühesugused. Seega tuleb keskkonnavalua muutmisel lähtuda KeÜS §-des 42–57 sätestatust. Loa muutmiseks KeÜS-s eraldi tähtaega sätestatud ei ole, välja arvatud KeÜS § 59 lg 1 p-s 1 nimetatud muutmise korral (loa omaja nime ja kontaktandmete muutmise), mil haldusorganil tuleb luba

muuta seitsme kalendripäeva jooksul taotluse saamisest (KeÜS § 59 lg 4). Loa muutmise tähtaja kohta vaata lähemalt KeÜS § 49 kommentaari p 1.3 ja 1.4.

5.1. Kui keskkonnaluba muudetakse loa omaja taotlusel, siis tuleb taotluse esitajal tasuda ka riigilõiv (KeÜS § 42 lg 4). Keskkonnaloa muutmiseks ei ole siiski alati vajalik loa omaja taotlus. Keskkonnaloa muutmist saab algatada ka loa andja, kui tal on teavet asjaolude kohta, mis viitavad loa muutmise vajadusele. Sellisel juhul loa omaja riigilõivu tasuma ei pea.

6. Kui keskkonnalube antakse ja ka muudetakse üldjuhul avatud menetluse kaudu ja erandid sellest reeglist tuleb vastavalt KeÜS §-le 44 sätestada seadusega, siis teatud juhtudel võib keskkonnaloa muutmise otsustada avatud menetluseta (KeÜS § 59 lg 5). Avatud menetluse kohaldamise eesmärgiks on koguda otsuse tegemiseks teavet ning ühtlasi anda huvitatud isikutele võimalus otsuse tegemisel kaasa rääkida. Kui keskkonnaluba on võimalik muuta nii, et kumbagi eelnimetatud eesmärki ei kahjustata, siis puudub vajadus ka avatud menetluse kasutamiseks, mis teatavasti on otsuse tegemiseks võrdlemisi ressursimahukas menetlus.

6.1. KeÜS § 59 lg 5 p 1 järgi puudub loa muutmisel vajadus avatud menetluse järele siis, kui see ei mõjuta keskkonnariski suurust ja keskkonnaloa muutmisel ei toimu keskkonnamõju hindamist. Samuti ei tohi esineda muud olulist avalikku huvi (nt tegevuse mõju lähialade elanikele ja sellest lähtuv inimeste huvi loa tingimuste vastu). Seega peaksid tehtavad muudatused olema oma sisu poolest hõlmatud olemasoleva loaga, st tegevusest lähtuv keskkonnariski suurus ei tohi muutuda suuremaks. Kui loa muutmiseks on vajalik keskkonnamõju hindamine, siis toob see kaasa ka avatud menetluse kohaldamise loa muutmiseks, kuna keskkonnamõju hindamine toimub samuti avatud menetluses.

6.2. Avatud menetlust ei kohaldata keskkonnaloa muutmisele ka juhul, kui tegevusest lähtuva keskkonnaohu vältimiseks on vaja luba muuta kiiresti ning avatud menetluses asja otsustamiseks napib aega. Analoogseid mööndusi haldusmenetluses võimaldab teha ka näiteks HMS § 40 lg 3 p 1, mis lubab jätta menetlusosalised ära kuulamata, kui viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda. Keskkonnaloa muutmisel avatud menetluseta tuleb haldusorganil taolist menetlusviisi põhjendada ning

selgitada, millise keskkonnaohu vältimiseks on vajalik menetluse kiirem läbiviimine. Seejuures tuleb loa muutmine ka kiiresti otsustada, st KeÜS § 59 lg 5 p 2 ei tohi rakendada viitega keskkonnaohule ja seejärel langetada loa muutmise otsust alles 90 päeva pärast. Lähtudes KeÜS § 49 lg-st 2 tuleks loa muutmine avatud menetluseta otsustada hiljemalt 30 päeva jooksul.

6.3. Avatud menetlust ei kohaldata ka siis, kui loas muudetakse loa omaja nime ja kontaktandmeid. Loa omaja nimi (ärinimi) ja kontaktandmed on teave, mida ei saa avalikkusega läbi rääkida, mistõttu puudub ka põhjus sellisele muudatusele avatud menetluse kohaldamiseks.

7. Keskkonnaloasse tehtud muudatustest teavitatakse menetlusosalisi ja avalikkust keskkonnaloa andmise teatavakstegemise üldises korras. See tähendab, et loa muutmise teavitatakse analoogselt loa andmisega KeÜS §-s 58 sätestatud korras (vt KeÜS § 58 kommentaare).

§ 60. KESKKONNALOAS LOA OMAJA ANDMETE MUUTMINE

(1) Keskkonnaloa omajal on loa kehtivuse ajal õigus loast tulenevad õigused ja kohustused loovutada teisele isikule.

(2) Keskkonnaloas loa omaja andmete muutmiseks esitavad loa omaja ja loa taotleja keskkonnaloa andjale ühise taotluse. Taotluses tuleb märkida tähtpäev, millal loa omaja andmeid muudetakse. Keskkonnaloas loa omaja andmete muutmise taotlus tuleb esitada hiljemalt kümme päeva enne nimetatud tähtpäeva saabumist.

(3) Keskkonnaloa andja keeldub keskkonnaloas loa omaja andmete muutmisest, kui seadusega on loa omajale kehtestatud nõuded, millele loa taotleja ei vasta.

1. Loodusvarade piiratuse tõttu ja keskkonna hea kvaliteedi tagamiseks ei ole üldjuhul võimalik väljastada keskkonnalubasid piiramatus ulatuses. Seetõttu saab ja tuleb keskkonnaluba vaadelda isikule antud eriõigusena, mis võib välistada teised samalaadsed tegevused teatud piirkonnas. Näiteks on piiratud maksimaalne võimalik veehulk, mida jõest on võimalik seda kahjustamata võtta, või välisõhku paisatavate saasteainete hulk. See tähendab, et isik, kes soovib asuda tegelema millegagi, milleks on vajalik keskkonnaluba, kuid uusi keskkonnalube keskkonnaseisund väljastada ei võimalda, peab leidma keskkonnaloa omaja, kes soovib talle oma loast tulenevad õigused ja kohustused loovutada. Keskkonnaloa üleminek seniselt omajalt teisele isikule võib olla seotud ka näiteks ettevõtte/käitise üleminekuga ühelt isikult teisele. Eriõiguse omandamine ja ettevõtte/käitise üleminek või jagunemine ongi peamised juhtumid, mil keskkonnaloas on vajalik muuta loa omaja andmeid.

2. Võrreldes kehtiva õigusega on KeÜS §-s 60 sõnaselgelt sätestatud keskkonnaloa üleantavus, st keskkonnaloa omaja võib anda loast tulenevad õigused ja kohustused üle teisele isikule. Senine praktika keskkonnaloa üleantavuse osas on olnud heitlik: osad seadused on näinud vastava võimaluse ette, kuid mitmetes seadustes ei ole loa üleandmisega seonduvat reguleeritud. Seetõttu on praktikas tekkinud mitmeid vaidlusi, kuivõrd haldusorgan on asunud regulatsiooni puudumise tõttu mõnikord seisukohale, et luba ei ole üleantav (ehitusloa üleantavuse kohta vt

RKHKo 01.10.2008, 3-3-1-51-08). KeÜS § 60 lg 1 peaks tulevikus analoogsed vaidlused välistama.

3. Loa omaja andmete muutmiseks tuleb esitada loa omaja ja loa taotleja ühine taotlus. Loas seni märgitud omaja nõusolekut vaja pole, kui loa omaja õigusvõime on lõppenud (isik on surnud või registrist kustutatud). Sellisel juhtumil esitab taotluse loa taotleja ning selgitab loa omaja õigusvõime lõppemise asjaolusid.

4. Taotluses tuleb märkida tähtpäev, millal loa omaja andmeid muudetakse. See tähendab, et loa omaja ja loa taotleja saavad ise valida loa ülemineku hetke, mis võib olla oluline keskkonnaluba mittepuudutavatel asjaoludel. KeÜS § 60 lg 2 sätestab, et loa omaja andmete muutmise menetlustoiminguteks on haldusorganil aega 10 päeva. Seega tuleb keskkonnaloa omaja andmete muutmise taotlus esitada hiljemalt kümme päeva enne nimetatud tähtpäeva saabumist.

5. Mitmetes valdkondades esitatakse loa omajale erinõudeid ehk teisisõnu saab keskkonnaloa vaid isik, kellel on näiteks teatav tehniline võimekus, eriteadmised või kogemused. Loast tulenevate õiguste ja kohustuste üleminekuks on seega seadusandja poolt kehtestatud piirava tingimusena loa omaja jätkuv vastavus õigusaktidega sätestatud eritingimustele. Seetõttu saab loast tulenevad õigused ja kohustused loovutada vaid isikule, kes võiks olla ka keskkonnaloa n-ö algseks omajaks. Keskkonnaloa andja hindab loa taotleja vastavust loa omajale kehtestatud nõuetele ning teeb loasse vajalikud loa omaja vahetust kajastavad muudatused ainult siis, kui taotleja vastab loa omajale esitatud nõuetele. KeÜS § 60 lg 3 tagab, et keskkonnaloaga lubatava tegevusega tegeleksid järjepidevalt vaid nõuetekohase pädevusega isikud ning välistatud oleks nt käitise üleminek ebapiisava ettevalmistusega isikutele. KeÜS § 60 lg 3 alusel kontrollib loa andja loa taotleja vastavust kehtestatud nõuetele, nagu ka algse loa andmise puhul, ning lähtub eeldusest, et loa taotleja asub saadavaid õigusi ja kohustusi heauskselt realiseerima. Seda, kas loa omaja tegutseb vastavalt keskkonnaloa tingimustele, kontrollitakse keskkonnajärelevalve käigus. Kui loa omaja tegevus satub aja jooksul vastuollu loa tingimustega, on vajalik loa muutmise või kehtetuks tunnistamine.

§ 61. KESKKONNALOA KEHTIVUSE PEATAMINE

(1) Käesoleva seaduse § 59 lõikes 1 sätestatud alustel võib keskkonnaloa andja keskkonnaloa kehtivuse täielikult või osaliselt peatada kuni kolmeks kuuks.

(2) Keskkonnaloa kehtivuse peatamine otsustatakse ilma avatud menetluseta.

1. Keskkonnaloa muutmisele ja kehtetuks tunnistamisele võib eelneeda keskkonnaloa kehtivuse peatamine. KeÜS § 61 lg 1 lubab keskkonnaloa osalise või täieliku kehtivuse peatada kuni kolmeks kuuks. Keskkonnaloa kehtivuse võib peatada KeÜS § 59 lg-s 1 sätestatud alustel.

2. Loa kehtivuse osalise või täieliku peatamise üldiseks eesmärgiks on peatada keskkonda ohustav tegevus, kuid jätta seejuures loa omajale võimalus oma tegevuse jätkamiseks, kui loa kehtivuse peatamise kestel on suudetud muuta tegevus keskkonnale ohutumaks. Loa kehtivuse peatamine annab loa omajale ka väga tõsise signaali selle kohta, et tema tegevuse jätkamine ei pruugi olla vajalike muudatusteta enam tulevikus võimalik. Seejuures on kehtivuse peatamise periood (kolm kuud) piisavalt pikk aeg selleks, et haldusorgan jõuaks üldjuhul teha loasse vajalikud muudatused või otsustada loa kehtetuks tunnistamise, kui tegevuse muutmise kaudu ei ole võimalik soovitud tulemust saavutada. Seega ei peatata loa kehtivust lihtsalt niisama, vaid kehtivuse peatumisel tuleb otsustada, kas luba on vaja muuta ja kas vajalikud muudatused on võimalik loasse sisse viia kehtivuse peatumise jooksul. Kui leitakse, et loa muutmiseks ei piisa, siis võib osutada vajalikuks loa kehtetuks tunnistamine (vt lähemalt KeÜS § 62 kommentaare).

3. Loa kehtivuse peatamine KeÜS § 59 lg 1 p 1 alusel võib kõne alla tulla eelkõige siis, kui loast tulenevate õiguste ja kohustuste üleandmisel ei ole haldusorganile esitatud loa muutmiseks vajalikke andmeid ning loas olevad andmed on muutunud õiguste ja kohustuste ülemineku tõttu eksitavaks. Seega, kui loa omaja ja loa taotleja pole haldusorganile loa muutmiseks vajalikku teavet edastanud, kuid haldusorgan on saanud käitise üleminekust teada, siis üheks võimaluseks vajaliku

teabe edastamiseks sundimisel ongi loa kehtivuse peatamine. Võib siiski arvata, et ülalkirjeldatud surveabinõu järele tekib vajadus võrdlemisi harva, kuivõrd loa omaja andmete muutmine keskkonnaloas on muudetud KeÜS-ga väga lihtsaks ja kiireks.

4. Loa kehtivuse peatamise aluseks võib olla ka tegevusega kaasnev keskkonnaoht või oluline keskkonnahäiring (KeÜS § 59 lg 1 p 2). Loa kehtivuse peatumise ajal tuleks haldusorganil koostöös loa omajaga otsustada, kas ja millisel viisil on võimalik loa omajal tegevust jätkata nii, et väheneks keskkonnahäiring või keskkonnaoht. Kui loa omaja tegevust on võimalik vajalikul viisil ilma luba muutmata ümber korraldada, siis saab loa kehtivuse peatamise lõpetada peale ümberkorralduste tegemist. Enamikel juhtudel on ilmselt siiski vajalik ka loa muutmine (vt lähemalt KeÜS § 59 kommentaare).

5. Keskkonnaloa kehtivuse peatamise aluseks on lisaks eeltoodule ka olustiku muutumine (KeÜS § 59 lg 1 p 3). Kehtivuse peatamise vajadus võib lähtuda nii faktilise olustiku muutumisest (nt keskkonnarisk on muutunud) kui ka sotsiaalsetest muudatustest (parima võimaliku tehnika kriteeriume või õigusnorme on muudetud). Seejuures peab olema tekkinud ka vajadus keskkonna ulatuslikuma kaitse järele. Keskkonnaloa kehtivuse peatumise kestel tuleb olukorda realistlikult hinnata, probleemid kaardistada ja vajadusel algtada loa muutmise või kehtetuks tunnistamise menetlus.

6. KeÜS § 61 lg 1 võimaldab keskkonnaloa andjal peatada loa kehtivuse osaliselt või täielikult. Siinkohal tuleb loa andjal otsustada, kas loa kehtivuse peatamisega soovitatavat eesmärki – peatada keskkonnaohtlik tegevus – on võimalik saavutada loa kehtivuse osalise peatamisega. Kui see on võimalik, siis tuleb loa täieliku kehtivuse peatamisele eelistada loa kehtivuse osalist peatamist, kuivõrd see koormab loa omajat vähem.

7. Keskkonnaloa kehtivuse saab peatada kuni kolmeks kuuks. See tähendab, et keskkonnaloa andja võib kehtivuse peatada ka oluliselt lühemaks ajaks. Loa kehtivuse peatamise kestus tuleks määrata lähtudes HMS § 5 lg-st 2 ja loa kehtivus tuleks peatada võimalikult lühikeseks ajaks.

8. KeÜS § 61 lg 2 sätestab, et keskkonnaloa kehtivuse peatamine otsustatakse avatud menetluseta. See tähendab, et loa kehtivuse peatamise osas avalikkusega ei

konsulteerita. Küll aga tuleb ära kuulata loa omaja vastuväited loa kehtivuse peatamisele. Loa omajal on võimalik selle käigus välja tuua argumente, mis räägivad kehtivuse osalise peatamise kasuks ning samuti osundada sellele, millise aja jooksul tuleks/võiks edasised toimingud otsustada.

9. Avatud menetluse kohaldamine loa kehtivuse peatamise menetluses ei ole otstarbekas, kuna kehtivuse peatamine otsustatakse üldjuhul oluliselt lühema aja jooksul, kui see oleks võimalik avatud menetlust järgides. Samuti ei langetata loa kehtivuse peatamise menetluses avalikkuse seisukohast ühtegi sisulist otsust. Loa kehtivuse peatamine on etapp, kus otsustatakse, millisel viisil loa suhtes sisuline otsustus langetatakse – kas selleks alustatakse loa muutmise või kehtetuks tunnistamise menetlus. Viimatinimetatud otsused tehakse avatud menetluses.

§ 62. KESKKONNALOA KEHTETUKS TUNNISTAMINE

(1) Keskkonnaloa andja tunnistab keskkonnaloa kehtetuks:

- 1) loa omaja taotlusel;**
- 2) kui loa omaja sureb ja loaga lubatud tegevus on seotud loa omaja isikuga või loa omaja õigusvõime lõpeb ilma õigusjärgluseta;**
- 3) kui loa alusel lubatud tegevust ei alustata kahe aasta jooksul loa andmisest arvates;**
- 4) kui ilmneb, et loa omaja on teadlikult esitanud loataotluses valeandmeid või võltsitud dokumendi.**

(2) Keskkonnaloa andja võib keskkonnaloa kehtetuks tunnistada:

- 1) käesoleva seaduse §-s 59 sätestatud alustel, kui avalikku või kolmanda isiku huvi ei ole võimalik tõhusalt kaitsta loa muutmisega;**
- 2) kui loa omaja ei täida loaga või õigusaktiga sätestatud nõudeid ja loa kehtetuks tunnistamist nõuab oluline avalik huvi või loa omajat on sellise rikkumise eest karistatud.**

(3) Keskkonnaloa kehtetuks tunnistamisel ei ole haldusmenetluse seaduse § 67 lõike 4 punkt 2 kohaldatav.

(4) Keskkonnaluba tunnistatakse kehtetuks ilma avatud menetluseta, kui loa kehtivuse korral esineb keskkonnaoht või oluline keskkonnahäiring või kui haldusorgan ei pea vajalikuks avatud menetluse läbiviimist keskkonnaloa kehtetuks tunnistamisega kaasnevate väheoluliste mõjude tõttu.

1. Kuna keskkonnaluba on haldusakt, siis kohaldatakse selle kehtetuks tunnistamisele haldusakti kehtetuks tunnistamise kohta sätestatud (vt HMS §-d 64–70). Seejuures võib keskkonnaloa kehtetuks tunnistamine olla täiendavalt reguleeritud ka mõnes keskkonnaseadustiku eriosa seaduses. Siinkohal ei käsitleta eraldi HMS ega keskkonnaseadustiku eriosa seaduste haldusakti kehtetuks tunnistamise regulatsiooni. Oluline on tähele panna, et KeÜS ei tegele kehtetuks

tunnistatava keskkonnaloa õigusvastasuse või õiguspärasuse küsimustega, samuti ei erista KeÜS keskkonnaloa edasiulatuvat või tagasiulatuvat kehtetuks tunnistamist ega kehtetuks tunnistamist isiku kahjuks või kasuks. Kõigis nimetatud aspektides tuleb lähtuda eeskätt HMS regulatsioonist.

2. KeÜS § 62 eristab keskkonnaloa kehtetuks tunnistamisel kahte erinevat kehtetuks tunnistamise aluste gruppi: KeÜS § 62 lg 1 koondab juhtumid, mil keskkonnaluba tunnistatakse alati kehtetuks, ning § 62 lg 2 võimaldab keskkonnaloa andjal otsustada loa kehtetuks tunnistamise üle kaalutusõigusest lähtuvalt.

3. Keskkonnaloa andjal puudub kaalutusruum, kui keskkonnaloa kehtetuks tunnistamist taotleb loa omaja (KeÜS § 62 lg 1 p 1). Seega tähendab loa omaja esitatud taotlus, et loa kehtetuks tunnistamise menetluse lõppresultaat on üldjoontes teada, ja selleks on loa kehtetuks tunnistamine. See aga ei tähenda, et taotlust oleks võimalik rahuldada automaatselt. Loa kehtetuks tunnistamiseks võib olla vajalik loa omaja tegevuse lõpetamiseks asjakohaste tingimuste esitamine (nt maavara kaevandamise loa kehtivuse lõpetamisel rekultiveerimistingimuste määramine). Kui loa omaja tegevus on selline, mis lõppemisel enam keskkonda ei mõjuta, siis puudub vajadus kehtetuks tunnistamise menetluses sisuliste otsuste järele ning keskkonnaloa kehtetuks tunnistamise saab otsustada lihtsalt ja kiiresti (vt ka KeÜS § 62 lg 4 kommentaari käesoleva kommentaari punktides 6–6.1).

3.1. Keskkonnaluba tunnistatakse kehtetuks loa omaja surma korral (kui loa omaja on füüsiline isik) või loa omaja õigusvõime lõppemisel, kui puudub õigusjärglus (kui loa omaja on juriidiline isik). Loa omaja surma korral on loa kehtetuks tunnistamise eelduseks täiendavalt asjaolu, et loaga lubatud tegevus on seotud loa omaja isikuga. See tähendab, et loa omaja surma tõttu on kaotsi läinud ka loaga lubatud tegevuse eelduseks olnud kompetents. Samas ei ole surnud isiku kaotsi läinud teadmised ainumäärav kriteerium, sest tihti on võimalik, et tegevust jätkavad pärijad või pärijate määratud isikud, kellel on vastav võimekus olemas ja kes vajadusel võivad taotleda omale vajalikud registreeringud või litsentsid.

3.2. Kui KeÜS § 62 lg 1 p-s 1 sätestatud alus (loa omaja taotlus) lähtub loa omaja tahtest ja vastavast tahteavaldusest, siis KeÜS § 62 lg 1 p 2 näol on tegemist faktiga, paratamatusega. Teatav erisus peitub ka kehtetuks tunnistamise menetluste tulemis.

Nagu eelpool öeldud, võib kehtetuks tunnistamise taotluse menetlus tähendada taotleja tegevuse revideerimist ja n-ö lahtiste otste sidumist haldusorgani kontrolli all. Loa omaja surma korral või õigusvõime lõppemisel on võimalused selleks ahtad. Keskkonnavalua andja peab samas praktilised probleemid, mis loa kehtetuks tunnistamisega kaasnevad, kõigele vaatamata lahendama. See tähendab, et vajadusel tuleb esitada nõue pärandvara osas või osaleda likvideerimismenetluses. Nende võimaluste puudumisel tuleb loa andjal aga leida ise vahendid ja võimalused vajalikeks tegevusteks.

3.3. Keskkonnavalua tunnistatakse kehtetuks, kui loa omaja ei ole kahe aasta jooksul loa saamisest arvates asunud talle loaga antud õigusi realiseerima (KeÜS § 62 lg 1 p 3). See loa kehtetuks tunnistamise alus aitab vältida piiratud ressursi – milleks loodusvarasid tuleb pidada – kasutusõiguse reserveerimist piiramatuks ajaks. Samuti on sellise regulatsiooni eesmärgiks tagada, et teatud ajal olnud informatsiooni alusel (nt KMH aruanne) antud õiguse realiseerimist ei lükataks kaugesse tulevikku ja sellega seotud kohustusi hakataks täitma (nt seirekohustused) arvestades, et keskkonnaolukord võib muutuda. KeÜS § 62 lg 1 p 3 seob loa kehtetuks tunnistamise lubatud tegevuse alustamisega. Tekib küsimus, kas loa saab kehtetuks tunnistada, kui isik on teinud ettevalmistusi tegevuse alustamiseks, kuid tegevust ennast pole suutnud realselt alustada. Näiteks on tehtud ettevalmistusi kaevandamiseks (koostatud vajalikud projektid, ehitatud juurdepääsuteed või tootmisterritoriumid), kuid kaevandamisega pole veel füüsiliselt alustatud. Mahukate tegevuste puhul võivad sellised ettevalmistused olla nii ajaliselt kui ka rahaliselt väga kulukad. Kuna seadus sellel alusel kehtetuks tunnistamisele iseenesest kaalutusõigust ette ei näe, tuleb otsuse proportsionaalsuse tagamiseks tõlgendada lubatud tegevuse alustamist ilmselt pigem laiendavalt ja käsitada sellena ka vajalikke suuremaid ettevalmistusi. Seejuures saab arvestada sellisteks ettevalmistusteks mõistlikult vajaliku ajaga, et vältida olukorda, kus loa omaja võib püüda ettevalmistuste varjus pikaks ajaks oma tegevuse seisata. Teisalt võtavad mõnikord ettevalmistavad tegevused lubamatult kaua (mitmeid aastaid) aega ka haldusorganite tegevusetuse/viivituse tõttu või muudel loa omajast sõltumatutel põhjustel. Seepärast tuleks keskkonnavalua andjal vastava loa kehtetuks tunnistamise aluse rakendamisel olla pigem ettevaatlik.

3.4. KeÜS § 62 lg 1 p 4 alusel tunnistab keskkonnaloa andja loa kehtetuks, kui ilmneb, et luba taotledes on esitatud teadlikult valeandmeid või võltsitud dokumente. Valeandmete esitamine või dokumendi võltsimine viitavad sellele, et isiku enda arvates ta tõepäraseid andmeid esitades keskkonnaluba ei saaks. Vastasel juhul puuduks igasugune põhjus esitada valeandmeid või võltsida dokumenti. Kuna valeandmete esitamise või dokumendi võltsimise korral tuleb loa andjal luba seadusest tulenevalt kehtetuks tunnistada, siis ei ole oluline, milliste andmete kohta on teadlikult valetatud või kas dokument, mida võltsiti, oli loa andmise suhtes otsuse tegemisel üldse oluline. Valeandmete esitamine ja dokumendi võltsimine on kuriteod (vt KarS § 280 ja § 344 ning § 345), mistõttu ei ole haldusorganil võimalik kaaluda, kas ja millistel tingimustel võiks sellise pettuse tähelepanuta jätta.

4. Erinevalt KeÜS § 62 lg-st 1 on sama paragrahvi lõikesse 2 koondatud loa kehtetuks tunnistamise alused, mille esinemise korral on keskkonnaloa andjale jäetud kaalutlusruum. KeÜS § 62 lg 2 hõlmab juhtumeid, mil luba tunnistatakse kehtetuks tervikuna. Loa osaline kehtetuks tunnistamine tähendab loa tingimuste muutmist, mistõttu tuleb sellisel juhtumil kohaldada KeÜS § 59.

4.1 KeÜS § 62 lg 2 p 1 järgi võib keskkonnaloa kehtetuks tunnistada keskkonnaloa muutmisega samadel alustel (vt KeÜS § 59 kommentaari), kui avalikke või kolmanda isiku huve ei ole võimalik loa muutmise kaudu kaitsta. See tähendab, et keskkonnaloa saab kehtetuks tunnistada siis, kui loa muutmise kaudu pole võimalik soovitud tulemuseni jõuda. KeÜS § 62 lg 2 p-st 1 nähtub seega selgelt, et loa kehtetuks tunnistamine on kõige viimane ja radikaalseim samm avaliku ja kolmanda isiku huvi kaitsel, millele eelnevalt tuleb kaaluda loa muutmist.

4.2 KeÜS § 62 lg 2 p 2 järgi võib keskkonnaloa kehtetuks tunnistada, kui loa omaja ei täida loaga või õigusaktiga sätestatud nõudeid ning loa kehtetuks tunnistamise kaudu kaitstakse olulist avalikku huvi või kui loa omajat on loa või õigusakti nõuete rikkumise eest juba varasemalt karistatud. Seega hõlmab KeÜS § 62 lg 2 p 2 juhtumeid, mil loa omaja on rikkunud talle loast või õigusaktist tulenevaid kohustusi.

4.3 KeÜS § 62 lg 2 punkti 2 eristabki sama lõike punktist 1 loa omaja tegevuse mittevastavus kehtestatud nõuetele. Erinevalt KeÜS § 62 lg 2 p-st 1 eeldab § 62 lg 2

p 2 kohaldamine, et loa omaja on eiranud mingit temal lasuvat kohustust. Seejuures ei ole alati oluline ka selle tegevuse tagajärg (nt keskkonnaoht). Kui loa omajat on loa nõuete rikkumise eest varasemalt karistatud, siis võib keskkonnaloa kehtetuks tunnistada vaatamata sellele, et rikkumisega ei kahjustata avalikku huvi. Loa või õigusaktide nõuete taaskordne rikkumine viitab sellele, et loa omajal on keskkonna ja tervise kaitseks kehtestatud nõuete täitmisega järjepidevalt raskusi. Kui loa andja leiab, et rikkumised on tõsised ja võivad tulevikus kaasa tuua soovimatuid tagajärgi, siis on võimalik pidevate rikkumiste tõttu tunnistada luba kehtetuks ka juhul, kui seni pole rikkumistega ebasoodsaid tagajärgi kaasnenud. Seejuures tuleb muidugi arvesse võtta proportsionaalsuse nõuet, arvestades, et keskkonnaloa kehtetuks tunnistamine on isiku jaoks eelduslikult üsna koormavate tagajärgedega.

4.4 Kui loa andja hinnangul on senised rikkumised loa omaja poolt hõlpsasti kõrvaldatavad ja need ei nõua loa kohest kehtetuks tunnistamist, siis on KeÜS § 62 lg 2 p 2 alusel võimalik siduda loa kehtivus loa või õigusaktide nõuete järgimisega (nt kohustada loa omajat teatud tähtaja jooksul rikkumist kõrvaldama, kusjuures selle tingimuse järgimata jätmisel kaotab luba kehtivuse).

4.5 Varasem karistatus ei ole aga ainus kehtetuks tunnistamise eeldus. Kui loa või õigusakti nõuete eiramine kahjustab olulist avalikku huvi, siis võib loa kehtetuks tunnistada ka esmakordsel rikkumise tuvastamisel. Keskkonnaloa andja peab hindama tekkinud olukorda tervikuna: millised riskid või ohud kaasnevad tegevuse jätkamisega, kuidas mõjutab loa kehtetuks tunnistamine või kehtetuks tunnistamata jätmine kolmandate isikute õigusi (nt lähedal elavad inimesed, käitise töötajad) ning kas soovitatavat tulemust oleks võimalik saavutada loa kehtivuse peatamise või loa muutmisega. Kui loa andja leiab, et loa või õigusakti nõuete rikkumine on avalikke huve oluliselt kahjustanud ning avalikke huve ei ole võimalik tõhusalt kaitsta teisiti, kui loa kehtivuse lõpetamisega, siis tuleb tunnistada luba kehtetuks.

5. KeÜS § 62 lg 3 välistab keskkonnaloa kehtetuks tunnistamisel HMS § 67 lg 4 p 2 kohaldamise. HMS § 67 lg 4 p 2 järgi ei saa isik haldusakti kehtetuks tunnistamisel tugineda usaldusele, kui kehtetuks tunnistamise võimalus on ette nähtud seaduses või haldusaktis. Seega kõrvaldab KeÜS § 62 lg 3 isiku õiguspärase ootuse ja usalduse kaitse kohaldamisele HMS § 67 lg 4 p-st 2 tuleneva piirangu ja laiendab

seeläbi mõnevõrra isiku usalduse kaitset. Analoogne on ka KeÜS § 59 lg 3, mistõttu vt lähemalt KeÜS § 59 lg 3 kommentaari.

6. KeÜS § 62 lg 4 näeb ette kaks alust, mille esinemisel tunnistatakse keskkonnaluba kehtetuks avatud menetluseta. Avatud menetluse kohaldamata jätmine tähendab, et haldusakt antakse HMS §-des 35–45 sätestatud korda järgides ning mõistagi lähtudes KeÜS 5. peatüki normidest, mis ei puuduta avatud menetlust (KeÜS § 45, § 49). Seejuures tuleb aga tagada menetlusosaliste õiguste kaitse, näiteks ärakuulamine. Haldusakti teatavakstegemine toimub samuti üldkorras. Seega peaks avatud menetluse ärajätmine võimaldama aega kokku hoida ja vähendada halduskoormust. Oluline on ka see, et vähem toiminguid hõlmav menetlus nõuab osapooltelt vähem ressursse (puudub vajadus teadete ja kuulutuste avaldamiseks), mistõttu on taoline menetlus eelduslikult odavam.

6.1 Keskkonnaloa võib avatud menetluseta kehtetuks tunnistada, kui loa kehtivusega kaasneb keskkonnaoht või oluline keskkonnahäiring. Avatud menetluse kohaldamine tähendaks keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu kõrvaldamises viivitust, kuna selle menetluse kohaldamine võtab arvukate menetlustoimingute tõttu tavapärasest enam aega. Lisaks ei ole avatud menetlust otstarbekas kohaldada juhul, kui loa kehtetuks tunnistamisega kaasnevad väheolulised mõjud. Kui tegevuse lõppemine kellelegi olulist mõju ei avalda, siis puuduvad eelduslikult ka isikud, kelle kaasamiseks tuleks avatud menetlust kohaldada.

5¹. PEATÜKK. RIIKLIK JÄRELEVALVE

[RT I, 04.03.2015, 1 - jõust. 14.03.2015]

SISSEJUHATUS

1. Riikliku järelevalve ning vastutuse (vt ptk 5²) sätted on KeÜS-le lisatud 2015. a märtsis tehtud muudatustega. Kuna üldseadusena sisaldab KeÜS peamiselt abstraktseid õigusnorme (mõisted, põhimõtted jmt), mida tuleb reeglina kohaldada koos eriseaduse asjaomase õigusnormiga, siis ei peetud seaduse algsel koostamisel riikliku järelevalve teostamiseks erisätteid vajalikuks. Hiljem leiti, et ka KeÜS-s on sellise täpsusega norme, mille täitmise tagamiseks on vajalik kehtestada järelevalve- ja vastutuse sätted. Sellisteks õigusnormideks on KeÜS §-des 38 ja 39 kehtestatud kallasraja ja selle sulgemise või tõkestamise regulatsioon, mis varem sisaldus LKS-s. Niisiis on riikliku järelevalve sätete eesmärgiks tagada, et kui rikutakse kallasraja sulgemise või tõkestamisega seotud keelde ja piiranguid, on seda võimalik riikliku järelevalve korras tuvastada ning rikkumine kõrvaldada.

2. KeÜS-le lisatud riikliku järelevalve sätted panevad paika, millised asutused kallasrajaga seotud nõuete täitmise üle järelevalvet teostavad ning milliseid erimeetmeid on nendel asutustel lisaks korrakaitseadusest tulenevatele üldmeetmetele lubatud kasutada. Korrakaitseaduse üldmeetmed on nt ettekirjutuse tegemine või sunniraha määramine, kui esineb korrarikkumine või selle oht (KorS §-d 26–29). Erimeetmeteks on eelkõige valdusse sisenemine jm jõulisemad meetmed, mille rakendamine võib kallasraja nõuete rikkumise puhul korrarikkumise kõrvaldamiseks samuti vajalik olla.

§ 62¹. RIIKLIKU JÄRELEVALVE TEOSTAJA

(1) Riiklikku järelevalvet käesoleva seaduse §-des 38 ja 39 ning nende alusel sätestatud nõuete täitmise üle teostab Keskkonnainspeksioon.

(2) Käesoleva seaduse §-des 38 ja 39, välja arvatud § 38 lõikes 7 ja § 39 lõikes 3, sätestatud nõuete täitmise üle teostab riiklikku järelevalvet lisaks Keskkonnainspeksioonile kohaliku omavalitsuse üksus.

[RT I, 04.03.2015, 1 - jõust. 14.03.2015]

1. KeÜS § 62¹ näeb ette, et KeÜS §-des 38 ja 39 sätestatud nõuete täitmise üle teostavad riiklikku järelevalvet Keskkonnainspeksioon ja kohalik omavalitsus. Samad asutused võisid teostada järelevalvet ka varem, kui kallasraja regulatsioon oli sätestatud LKS-s.

2. KeÜS § 62¹ lg 1 sätestab kallasraja sulgemise ja tõkestamise nõuete täitmise üle peamise riikliku järelevalve teostajana Keskkonnainspeksiooni. Nii oli see ka varemkehtinud õiguses, kuivõrd Keskkonnainspeksioonil on üldine järelevalvepädevus LKS-s ja selle alusel sätestatud nõuete täitmise üle (LKS § 70²).

3. Lisaks Keskkonnainspeksioonile võib KeÜS § 62¹ lõikest 2 tulenevalt teostada riiklikku järelevalvet kallasraja sulgemise ja tõkestamise nõuete täitmise üle ka kohaliku omavalitsuse üksus, välja arvatud nende nõuete osas, mis näevad ette kallasrajale avaliku juurdepääsu tagamise üldplaneeringuga (KeÜS § 38 lg 7) ning kallasraja sulgemise otsustamise üldplaneeringuga (KeÜS § 38 lg 3). Kuna üldplaneeringu kehtestamine on kohaliku omavalitsuse pädevuses, siis ei saa ta nende sätete järgimise üle mõistetavalt järelevalvet teostada. Ka kohaliku omavalitsuse üksus oli riikliku järelevalve teostajaks juba varemkehtinud õiguses, kui kallasraja sulgemise ja tõkestamise nõuded olid kehtestatud LKS-s. Seega ei too KeÜS säte kaasa sisulist muudatust senises praktikas.

4. Lisaks KeÜS-s sätestatud järelevalve teostajatele võib kallasraja regulatsiooni täitmist KorS § 6 lg 3 teise lause ja lg 4 alusel tagada ka politsei, ent seda lubavad

need KorS sätted üksnes juhul, kui pädev korrakaitseorgan (KKI või KOV) ise ei saa või ei jõua õigel ajal ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada. Sel juhul annab KorS politseile õiguse kohaldada edasilükkamatuid meetmeid KorS alusel, kusjuures politsei peab viivitamata teavitama pädevat korrakaitseorganit. Politsei pädevus kehtib ainult seni, kuni esinevad asjaolud, mis takistasid KKI-l või KOV-l meetmeid kohaldada (nt puhkepäev), nende lõppemisel läheb riikliku järelevalve pädevus jälle üle KKI-le või KOV-le. KKI või KOV võib KorS § 6 lg 4 alusel politsei kohaldatud meetme lõpetada või kohaldada uut meedet, kusjuures politseil on õigus saada temalt rakendatud meetmete kohta teavet.

§ 62². RIIKLIKU JÄRELEVALVE ERIMEETMED

(1) Keskkonnainspeksioon võib käesolevas seaduses sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitseseaduse §-des 30, 31, 32, 46, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras.

(2) Kohaliku omavalitsuse üksus võib käesolevas seaduses sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitseseaduse §-des 30, 31, 32, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras.

[RT I, 04.03.2015, 1 - jõust. 14.03.2015]

1. Kui KeÜS § 62¹ näeb ette riiklikku järelevalvet teostavad asutused, siis KeÜS § 62² reguleerib nende asutuste volitusi. KorS sätted laienevad riikliku järelevalve teostamisele üldiselt ning järelevalve volituste kasutamisel tuleb neid ka osas, milles viide KeÜS-s puudub, kohaldada. KeÜS viited järelevalveasutuste volituste ulatusele on vajalikud vaid riikliku järelevalve erimeetmete kasutamise lubatavust puudutavas osas, sest KorS nende kasutamist ilma selge normita muus seaduses ei luba.

1.1. Varem reguleerisid kallasraja nõuete üle järelevalve teostamisel järelevalveorganite pädevust riikliku järelevalve erimeetmete kasutamisel LKS §-d 70³ ja 70⁴. KeÜS § 62² regulatsioon on sarnane LKS § 70³ sõnastusega, kitsendatud on vaid riikliku järelevalve erimeetmete kasutamise volitusi.

1.2. Kui kallasraja regulatsiooni täitmist tagab KorS § 6 lg 3 teise lause ja lg 4 alusel politsei, siis saab ta kasutada kõiki KorS-ga politseile antud volitusi, sh neid riikliku järelevalve erimeetmeid, mida KKI-le või kohalikele omavalitsustele ei ole antud, kuid mõistagi tingimusel, et nende kasutamine on proportsionaalne. Üldjuhul ulatuslikumate erimeetmete kasutamine proportsionaalne ei ole.

2. Riikliku järelevalve üldmeetmetest saavad Keskkonnainspeksioon ja kohalik omavalitsus kallasraja kasutamise tagamiseks teha ettekirjutusi (KorS § 28 lg 1, nt

ettekirjutus kallasraja kasutamist takistava müüri lammutamiseks, muldvalli eemaldamiseks või endise pinnase taastamiseks) või kohaldada sunniraha. Lisaks võivad nad korraldada asendustäitmise (KorS § 28 lg 2, ettekirjutuses pandud kohustuse täitmata jätmise korral selle täitmisele sundimise eesmärgil või olukorras, kus sunniraha kasutamine ei anna eeldatavalt piisavalt kiiresti oodatud tulemust, kolmanda isiku poolt tasu eest kallasraja takistuse kõrvaldamine) või kõrvaldada kallasraja nõuete rikkumise KKI või kohaliku omavalitsuse enda poolt (KorS § 29, nt valla töötajate poolt muldvalli eemaldamine kopa ja labidatega või piirdeaia lammutamine kallasraja asukohas).

3. Riikliku järelevalve erimeetmete kasutamise kord ja üldised eeldused on sätestatud KorS-s. KeÜS § 62² viitab vastavatele erimeetmetele, mida on lubatud kasutada. Erisused selles osas on sätestatud KeÜS §-s 62³.

3.1. Kallasraja regulatsiooni täitmise tagamiseks on KKI-le ja kohalikule omavalitsusele antud õigus isikuid peatada, neid küsitleda ja neilt dokumente võtta (KorS § 30). See on võimalik vaid juhul, kui sama teavet või dokumente ei ole võimalik saada avalikest andmekogudest. Dokumentide võtmine, kui neid kohapeal ei tagastata, tuleb protokollida. Muudel juhtudel on nende meetmete protokollimine vajalik isiku taotlusel. Küsitlemise ja dokumentide võtmisega on võimalik saada teavet, kas kallasraja kasutamist on piiratud või takistatud ning kas selleks on vajalik õiguslik alus.

3.2. Samuti on järelevalveasutustele antud õigus isikuid järelevalveasutusse kutsuda või nõuda politseilt nende sundtoomist, kui isikud ei ole kutse peale ilmunud (KorS § 31). Mõlema eesmärgiks saab olla isiku küsitlemine (KorS § 30). Kutse täitmist tagatakse sunnirahaga, ent KorS § 31 lg 4 piirang – sundtoomine – on lubatav vaid kõrgendatud ohu tõrjumiseks. Kallasraja regulatsiooni täitmise tagamise eesmärgil sundtoomise aga KorS § 31 lg 4 välistab, sest sellisel juhul ei ole tegemist kõrgendatud ohuga KorS § 5 lg 4 tähenduses. Nende meetmete kasutamisel kohalduvad kõik KorS § 31 nõuded.

3.3. Järelevalveasutused saavad KorS §-s 32 sätestatud korras tuvastada isikusamasust, eelkõige tagamaks, et ettekirjutus tehakse isikule, kellele see seaduse kohaselt teha tuleks. Isiku tuvastamiseks tema toimetamine

järelevalveasutusse ei ole kallasraja kasutamise regulatsiooni täitmise tagamiseks – mis ei eelda kiireloomulist sekkumist – põhjendatud. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse, metsaseaduse ja veeseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas nähti isikusamasuse tuvastamise vajadus ette ka selleks, et selgitada, kas isikul on kallasraja sulgemiseks eriõigus. Kuna KeÜS sellise eriõiguse olemasolu ei reguleeri, ei ole sel eesmärgil kasutatava erimeetme kohaldamine põhjendatud.

3.4. Järelevalveasutused võivad siseneda valdaja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid ja kõrvaldada muid takistusi (KorS § 50). Sellise meetme kasutamine tuleb protokollida (KorS § 50 lg 7) ning kohaldamisele kuuluvad ka KorS § 50 lg-test 3–6 tulenevad piirangud. Meetme kasutamise suhtes on erisused sätestatud KeÜS § 62³ lg-tes 1 ja 2.

3.5. Järelevalveasutused võivad valduse ka läbi vaadata (KorS § 51). Valdusesse sisenemise korral ei ole lubatud valduses olevate vallasasjade läbivaatus, vastasel juhul on tegemist juba valduse läbivaatusega (vt korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri). Seetõttu ei oleks KorS §-s 50 sätestatud järelevalvemeetme kohaldamisel ilma §-s 51 sätestatud meetme kohaldamise õigusega tulemust. Kui KKI või kohalik omavalitsus peab selgitama välja kallasraja sulgemise või piiramise asjaolud ja rikkumise kõrvaldama, ei ole see enamasti võimalik ilma konkreetset asukohta üle vaatamata (kui asjaolud ei ilmne tunnistajate ütlustest või puudutatud isikute seletustest). Selleks tuleb järelevalveasutusel valdus läbi vaadata. Kohaldamisele kuuluvad KorS § 51 lg-d 4–7.

3.5.1. Üldjuhul ei saa kallasraja sulgemisega seotud asjaolude väljaselgitamiseks osutada vajalikuks hoonesse sisenemine ning piisab piirderajatiste olemasolu tuvastamisest, vajadusel selleks lukustatud või muidu suletud väravaid avades. Kallasrajale juurdepääsu tagamiseks võib olla aga vajalik ka piirderajatiste kõrvaldamine (mida peab tegema rajatise omanik, kusjuures selle kohustuse täitmata jätmise korral saab seda teha asendustäitmise korras) või lukkude avamine ja lahtiseks jätmine. Ka sel juhul on kohaldatav KorS § 50 lg 5 ning järelevalveorgan peab tagama, et väärtuslik vara, mis lukustatud aias oli, ei jääks valveta. Valvamise kulude rikkuja kanda jätmist seadused ette ei näe. Valve korraldamine on vajalik vaid juhul, kui valveta jääb oluline varaline väärtus. Seaduses ei ole selget piiri, millal

pidada vara väärtust oluliseks. Kiire tegutsemise korral ei ole vara hindamine ka võimalik. Sätte eesmärk on anda vara omanikule võimalus vara ise kaitsma asuda. Kui vara omanikku teavitatakse tegevusest ja vara omanik ise ei astu samme vara valve tagamiseks, ei ole seda kohustust ka järelevalveorganil, kui vara omanik oleks mõistlikult käitudes saanud vara kaitse tagada. Kahtluse korral on mõistlik piirduda siiski sunniraha abil isiku mõjutamisega või teatada piisava ajavaruga asendustäitmisest või asutuse enda poolt kallasraja läbipääsu tagamiseks võetavatest sammudest ette.

3.6. KKI (erinevalt kohalikust omavalitsusest, kellel puudub üksnes see KKI-le antud volitus) võib kasutada KeÜS § 62² lg 1 kohaselt ka KorS §-s 46 sätestatud isiku kinnipidamise volitust eesmärgiga tagada kallasraja regulatsiooni kohaldamine. Nimetatud abinõu on kasutatav juhul, kui isik kavatseb asuda takistama või juba takistab riikliku järelevalve teostamist (KorS § 46 lg 1 p 1 ja KarS § 279). Arvestades, et kallasraja regulatsiooni täitmise tagamiseks riikliku järelevalve meetmete kasutamine ei toimu tavapäraselt kuigi pikaajaliselt (erandiks saab olla vaid ebaseadusliku ehitise lammutamise tööde teostamine), saab ka isiku kinnipidamine – mis ei tohi ületada minimaalselt vajalikku aega, et riiklikku järelevalvet oleks võimalik teostada – olla vaid lühiajaline. Järgida tuleb eelkõige KorS § 46 lg-te 2 ja 3 nõudeid.

Arvestades KorS § 46 lg 1 eelduseid isiku kinnipidamiseks, saab teoreetiliselt olla võimalik isiku kinnipidamine ka tema sundtoomise tagamiseks. Nagu eespool selgitatud, on praktikas selle aluse kohaldamine KeÜS rakendamise tagamiseks enam kui küsitav.

4. Ette ei ole nähtud muude riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamise võimalust (nt isiku jalatsijälje võtmine, videovalve kasutamine või isikul mingis asukohas viibimise keelamine).

§ 62³. RIIKLIKU JÄRELEVALVE ERISUSED

(1) Keskkonnainspeksioon võib tähistatud kinnisasjale siseneda valdaja või muu õigustatud isiku juuresolekuta, kui:

1) see on vajalik olulise ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks ja nimetatud isikute kaasamisega kaasneks viivitus, mis seaks ohtu meetme kohaldamise eesmärgi saavutamise;

2) valdusesse sisenemise eesmärk on läbipääsu tagamine teisele kinnisasjale või veekogule.

(2) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 2 sätestatud alusel valdusesse sisenemisest ei pea hiljem valdajat teavitama, kui valduses ei tehtud pärast sisenemist järelevalve- või süüteo menetluse toiminguid.

(3) Keskkonnainspeksioon võib kallasrajal läbipääsu takistava ehitise lammutada asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Ehitise lammutamiseks asendustäitmise käigus peab Keskkonnainspeksioon eelnevalt teavitama asjaomast kohalikku omavalitsust.

(4) Keskkonnainspeksiooni ametiisik võib järelevalve teostamise eesmärgil viibida ja sõidukiga, sealhulgas maastikusõidukiga ja ujuvvahendiga, liikuda maa- või veetalal, kus viibimine ja liikumine on keskkonnakaitse eesmärgil õigusaktiga keelatud või piiratud.

[RT I, 04.03.2015, 1 - jõust. 14.03.2015]

1. KeÜS § 62³ reguleerib analoogselt LKS § 70⁴ lg-ga 1 erisusi LKS nõuete järgimise, nt ranna- ja kaldakaitsevööndi regulatsiooni täitmise üle järelevalve teostamisel.

2. KeÜS § 62³ lg 1 näeb erisused ette üksnes KKI jaoks, mitte aga kohaliku omavalitsuse jaoks. Kohaliku omavalitsuse ametnike puhul võib sageli eeldada

väiksemat oskuste ja teadmiste taset kiireloomuliste meetmete kasutamisel, mistõttu isikud, kelle õigusi meetmega piiratakse, võiksid jääda erisuse laiendamise korral piisava kaitseta.

2.1. KeÜS § 62³ lg 1 täpsustab KorS § 50 lg 3 regulatsiooni, mis nõuab valdusesse sisenemiseks võimaluse korral valdaja või muu õigustatud isiku juuresolekut. Kuna kallasraja nõuete tagamise küsimuste lahendamine ei eelda enamasti intensiivset tungimist isiku valdusse viisil, mis kahjustab omandit ja eraelu puutumatus, puudub kohalolekuks ka vajadus. Kuna erimeetmete kohaldamine tuleb kõne alla vaid juhul, kui ettekirjutuse tegemisest ja selle täitmise tagamiseks sunniraja määramisest või asendustäitmisest ei piisa, on selle abinõu kasutamine vaid erandlik. Üldjuhul ei teki seetõttu ka olukorda, kus suure väärtusega värav või piire lammutatakse ilma omaniku juuresolekuta.

2.2. KeÜS § 62³ lg 1 on oma olemuselt ka erinorm KorS § 50 lg 4 esimese lause suhtes, mis näeb ette piirangud eluruumi sisenemisel. Arvestades aga seda, et kallasraja kasutamise regulatsiooni täitmise tagamiseks ei saa valdaja eluruumi sisenemist pidada vähemalt enamasti proportsionaalseks ja kohaseks meetmeks, ei leia selle regulatsiooni täitmise tagamiseks eluruumi sisenemine valdaja juuresolekuta enamasti praktikas ka aset.

2.2.1 KorS § 50 lg 1 p 3 lubab tähistatud kinnisasjale siseneda mistahes ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks. KeÜS erand või täpsustus § 62³ lg 1 p-s 1 on kohaldatav vaid olulise ohu korral (KorS § 5 lg 3), millega kallasraja regulatsiooni täitmise tagamise näol tegemist ei ole, sest nende nõuete rikkumine ei too kaasa ohtu olulise varalise väärtusega hüvele, keskkonnale ega ka kuriteo toimepanemise ohtu (kallasraja regulatsiooni eesmärk on tagada pigem avalike ressursside laialdasem kasutamine ja seeläbi parem elukeskkond). Seetõttu on KeÜS § 62³ lg 1 p 1 kasutusala sisuliselt olematu.

2.2.2 KeÜS § 62³ lg 1 p 2 võimaldab valdaja teadmata siseneda valdusse teisele kinnisasjale või veekogusse läbipääsu tagamiseks. Silmas peetakse selles sättes just KKI ametnike läbipääsu riikliku järelevalve toimingute teostamiseks. Erisus puudutab vaid tähistatud ja piiramata kinnisasju, st juhtumeid, kus vajalik ei ole lukustatud uste või väravate avamine.

2.2.3. Kuivõrd tähistamata ja piiramata kinnisasjadele sisenemiseks eeldatakse omaniku luba, ei ole KKI-l vaja selleks ka eraldi volituse olemasolu seaduses. Tähele tuleb siiski panna, et igapäevane järelevalvet teostavale ametnikule ei laiene, sest ametnik siseneb kinnistule mitte igapäevana (üksikisikuna), vaid haldusorganina.

3. KeÜS § 62³ lg 2 näeb ette, et valdusesse sisenemise korral teisele kinnisasjale või valdusesse sisenemise eesmärgil ei tule valdajat tagantjärele teavitada, kui selles valduses rohkem järelevalve- või süüteo menetluse toiminguid ei tehtud. Tegemist on erisusega KorS § 50 lg 5 suhtes. Erisus kattub LKS § 70⁴ lõikes 2 sätestatuga, mis reguleeris seda küsimust enne KeÜS jõustumist. Selle eesmärk on ära hoida teavitamisega kaasnevat kulutusi olukorras, kus valdaja õigusi valdusesse sisenemisega ei kahjustatud, sest valdaja õigusi rohkem ei piirata ja valdajale hüvitamisele kuuluvat kahju ei saanud tekkida. Üldiselt on teavitamise eesmärk luua isikule tõhus võimalus nõuda tema valdusesse sisenemisega talle tekitatud kahju hüvitamist ja saada teavet kooskõlas hea halduse põhimõttega teda puudutava menetluse ja menetlustoimingute läbiviimise kohta, kuid sättes silmas peetud juhtudel kahju ei saa tekkida ning isiku huvi teabe saamiseks ei ole kaalukas. Kui valdusesse sisenemiseks oli vaja avada ka lukustatud uksi või väravaid, ei ole KeÜS § 62³ lg 1 p 2 erand kohaldatav ning haldusorgan ei tohi ka teavitamisest loobuda. Vastupidine tõlgendus tooks kaasa omandiõiguse ja õiguse heale haldusele ebaproportsionaalse piirangu. Kui isikule võib jääda mulje süüteo toimepanemisest (lukkude lõhkumine jms), tuleb tema õigusi kaitsta toimunust teavitades.

3.1. Järelevalvemenetluse toiminguna ei saa käsitada valduse juhuslikku nägemist ja seal leiduvast teadasaamist. See ei ole valduse läbivaatamine KorS § 51 tähenduses.

4. KeÜS § 62³ lg 3 näeb ette KKI poolt asendustäitmise kasutamise võimaluse kallasrajal läbipääsu takistava ehitise lammutamiseks. Seda volitust reguleerib üldiselt AtSS (sh mistahes haldusülesande täitmisel antud ettekirjutuse täitmiseks). KeÜS § 62³ lg 3 esimene lause ei näe ette laiemat volitust kui AtSS §-st 11 ja KorS § 28 lg 2 esimesest lausest niigi tuleneb. Tegemist on selgitava sättega. See võimaldab KKI ametnikel kergemini aru saada asendustäitmise võimaluse olemasolust kallasraja regulatsiooni täitmise tagamisel. AtSS § 12 lg 1, mis lubab

asendustäitmist rakendada erandina ettekirjutuse, hoiatuse ja täitekorraldusega, ei ole enamasti kohaldatav, sest kallasraja läbimise tagamisega viivitamine ei too kaasa ülemäärast kahju avalikule huvile. Seetõttu eeldab asendustäitmine lammutamiseks ettekirjutuse tegemist KKI poolt. Ebaseadusliku ehitise lammutamiseks ettekirjutuse tegemise pädevus on ka kohalikul omavalitsusel ehitusseadusest tulenevalt, ent sellise ettekirjutuse täitmist saab korraldada kohalik omavalitsus ise. Kuna kallasraja regulatsiooni täitmist tagab ka KKI, võib sellisel juhul asendustäitmise korraldada ka viimasena nimetatud ilma omalt poolt täiendavalt ettekirjutust tegemata.

4.1. KeÜS § 62³ lg 3 teine lause nõuab asendustäitmisest kohaliku omavalitsuse teavitamist. Säte sarnaneb LKS § 70.4 lg-ga 3, mis reguleeris seda küsimust enne KeÜS jõustumist. Teavitamise nõude eesmärk on ära hoida paralleelsete menetluste läbiviimist KKI ja kohaliku omavalitsuse poolt ebaseaduslike ehitiste lammutamiseks, arvestades eriti asendustäitmise korraldamise kulukust.

4.2. Arvesse tuleb võtta seda, et KKI saab kohustada lammutama vaid sellist ehitist, mis on ebaseaduslik nii materiaalselt (vastuolus kallasraja regulatsiooniga) kui ka formaalselt. Kui ehitis on püstitatud ehitusloa nõudeid järgides või sellele on antud kasutusluba, ei saa ehitus- või kasutusloa siduvust (HMS § 60 lg 2) arvestades KKI nõuda selle lammutamist enne loa kehtetuks tunnistamist. KKI saab aga KeJS § 7 alusel nõuda sellise loa kehtetuks tunnistamist või protesti alusel halduskohtu poolt tühistamist. Isik, kelle huvides ehitus- või kasutusluba on antud, ei saa loa kehtetuks tunnistamisel tugineda ootusele, et luba jääb kehtima (vt KeÜS § 38 lg 9), kui luba on materiaalselt õigusvastane.

Kui ehitis on püstitatud ka vastuolus LKS §-ga 38, saab selle lammutada LKS 70.4 lg 3 alusel.

5. KeÜS § 62³ lg 4 ei ole olemuselt volitusnorm tavapärasest tähenduses – selles lubatud tegevus ei riiva kellegi põhiõigusi –, kuid see võimaldab järelevalvet teostaval KKI ametnikul käituda teisiti, kui LKS § 29 lg 2, § 37 lg 3 p 6 ja teised sarnased liikumispiiranguid ette nägevad normid seda üldjuhul lubavad. Erandeid keskkonna kaitseks on ette nähtud ka muudes seadustes, nt LKS § 29 lg-s 3 ja § 70⁴ lg-s 4.

5.1. Lõike 4 erisus on vajalik, sest ranna ja kalda kaitsealas olevad alad on mõõtmetelt väga ulatuslikud ning liikumiskiirangute seadmine analoogselt tavainimestega pärsiks järelevalve võimekust väga suurel määral. Pealegi teab järelevalvetöötaja iga seatud piirangu eesmärgi ning oskab hoiduda kaitstavate objektide kahjustamisest.

5.2. KeÜS § 62³ lg 4 käsitleb vaid KKI ametnike liikumist ja viibimist. Kohaliku omavalitsuse ametnikele riikliku järelevalve teostamisel need erisused ei laiene. Samuti ei ole KeÜS-s sätestatud KKI ametnikele võimalust samal eesmärgil mehitamata liikurvahendite saatmiseks kohtadesse, kus inimtegevus on keelatud. Lõike 4 erisus ei puuduta ka nt droonide lennutamist, mis saab toimuda vaid tavapärasel korral, vajadusel Lennuameti loal.

§ 62⁴. VAHETU SUNNI KASUTAMINE

Keskkonnainspeksioonil on lubatud kasutada füüsilist jõudu korra- ja ohutusseaduses sätestatud alusel ja korras.

[RT I, 04.03.2015, 1 - jõust. 14.03.2015]

1. Vahetu sunni kasutamine on vajalik KorS erimeetmete (nt valdusesse sisenemine, valduse läbivaatus) kohaldamise tagamiseks. Eelnõu seletuskirjas, millega riikliku järelevalve sätted KeÜS-le lisati, tuuakse välja, et praktikas on esinenud juhtumeid, kus KKI töötajaid takistatakse järelevalvetoimingute teostamisel füüsiliselt – seda nii passiivses kui ka aktiivses vormis.

2. Kallasrajaga seotud nõuete täitmise tagamisel võib füüsilise jõu kasutamine tähendada näiteks kallasrajale viiva aiavärava avamist (kui värav oli lukustatud). Vt ka KeÜS §-de 62² ja 62³ kommentaare.

§ 62⁵. SUNNIRAHA MÄÄR

Ettekirjutuse täitmata jätmise korral on asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemmäär 32 000 eurot.

[RT I, 04.03.2015, 1 - jõust. 14.03.2015]

1. Sunniraha näol on tegemist KorS üldmeetmega, mida riikliku järelevalve teostajal on võimalik rakendada vastavalt asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korrale.

2. KorS üldreegli kohaselt on sunniraha ülemmäär 9600 eurot, kui eriseaduses ei ole sätestatud teisiti (KorS § 23 lg 5). KeÜS § 62⁵ kujutabki endast normi, mis „sätestab teisiti“ ning näeb ette oluliselt suurema sunniraha ülemmäära – 32 000 eurot. Selle põhjendusena on eelnõu seletuskirjas, millega säte KeÜS normidele lisati, toodud välja, et maksimaalne võimalik sunniraha määr peab olema selline, mis ka kõige suurema ärihuvi üles kaalub.

3. Sunniraha ülemmäär ei tähenda, et sunniraha tuleks just selles summas määrata. Sunniraha suurus määratakse igal konkreetsel juhtumil vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele: mida raskem ja ohtlikum on korrarikumise võimalik tagajärg, ja mida olulisem on piiratud avalik hüve, seda suurem on kohaldatav sunniraha. Ent arvestades, et seadusandja on pidanud vajalikuks kallasrajaga seotud nõuete täitmisel sunniraha ülemmääraks seada 32 000 eurot, on ta lugenud piiratud avalikku hüve ilmselt oluliseks.

5². PEATÜKK. VASTUTUS

[RT I, 04.03.2015, 1 - jõust. 14.03.2015]

§ 62⁶. KALLASRAJA EBASEADUSLIK SULGEMINE JA TÕKESTAMINE

(1) Kallasraja ebaseadusliku sulgemise või tõkestamise eest –

karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, –

karistatakse rahatrahviga kuni 3200 eurot.

[RT I, 04.03.2015, 1 - jõust. 14.03.2015]

1. KeÜS § 62⁶ sätestab õiguslikud tagajärjed KeÜS § 38 lõigete 4–6 ja 8 ning § 39 rikkumise eest. Tegemist on vääртеona käsitatava süüteokoosseisuga. Antud vääртеokoosseis on tihedalt seotud KeÜS §-ga 38, mis määratleb kallasraja mõiste ning sätestab, kuidas seda kasutatakse ja millised kohustused on maaomanikul seoses kallasrajaga. Selle kohta vaata täpsemalt KeÜS § 38 kommentaari. Seadus sätestab nii kallasraja tõkestamise kui ka sulgemise juhtumid ja korra (vt KeÜS § 38 lg 5 ja § 39 kommentaari).

2. Tegu, mille eest KeÜS § 62⁶ järgi karistatakse, hõlmab endas kallasraja seadusele mittevastavat sulgemist või tõkestamist. Vääртеona on karistatav nii kallasraja sulgemine kui ka seadusele mittevastav (nt ilma nõutava kirjaliku nõusolekuta) kallasraja tõkestamine. Kallasraja ebaseadusliku sulgemisena on käsitatav eelkõige juhtum, mil kallasrada on suletud põhjusel, mis seaduse järgi kallasraja sulgemist ei võimalda (nt üldplaneeringus ei ole kallasraja sulgemist ette nähtud). Kallasraja sulgemist ei saa sellisel juhtumil legitimeerida ka möödapääsu võimaldamisega, kuna kallasraja sulgemise alus seaduses puudub.

3. KeÜS § 62⁶ vääртеokoosseis on välja kasvanud LKS §-st 74, mis sätestab vastutuse ranna ja kalda kaitse nõuete rikkumise eest. Tuleb mõnda, et kallasraja

sulgemise ja tõkestamise nõuded on käsitatavad ka ranna ja kalda kaitse nõuetena. Seetõttu võib tekkida küsimus, kumba normi – kas KeÜS § 62⁶ või LKS § 74 – tuleks seoses kallasraja sulgemise või tõkestamisega kohaldada. Kallasraja sulgemist ja tõkestamist puudutavad normid asuvad käesoleval hetkel KeÜS-s ning LKS neid küsimusi enam ei reguleeri. Samuti on KeÜS § 62⁶ sõnastus võrreldes LKS § 74 sõnastusega oluliselt täpsem ja kitsam ning hõlmab vaid teod, mis on käsitatavad kallasraja sulgemise või tõkestamisena. Seega kohaldub KeÜS § 62⁶. KeÜS § 62⁶ rakendamise poolt räägib ka karistusõiguses kohaldatav õiguse üldpõhimõtte *lex specialis derogat legi generali*, mille kohaselt üld- ja erinormi konkurentsi korral tuleb kohaldada erinormi.

4. Kallasraja ebaseadusliku sulgemise või tõkestamise eest on karistuseks ette nähtud rahatrahv. Kuna rahatrahvi trahviühik on 4 eurot (KarS § 47 lg 1), siis maksimaalne füüsilisele isikule määratav rahatrahv on 1200 eurot. Näiteks eelnimetatud LKS § 74 võimaldab rahatrahvi kõrval ka aresti kohaldamist. Ilmselgelt ei ole aga kallasraja ebaseaduslik sulgemine või tõkestamine sedavõrd ühiskonnaohtlikud tegevused, et nende tegude eest peaks võtma teo toimepanijalt vabaduse.

§ 62⁷. MENETLUS

Käesoleva seaduse §-s 62⁶ sätestatud väärteo kohtuvälised menetlejad on Keskkonnainspeksioon ja valla- või linnavalitsus.

[RT I, 04.03.2015, 1 - jõust. 14.03.2015]

Kallasraja ebaseaduslikku sulgemist või tõkestamist uurivad ja karistuse määravad väärteomenetluses Keskkonnainspeksioon või kohaliku omavalitsuse üksus, kes tegutsevad selleks määratud ametnike kaudu (VTMS § 10).

§ 62⁸. TRAHVI LAEKUMINE

Kui rahatrahvi määranud kohtuväline menetleja on valla- või linnavalitsus, kantakse käesoleva seaduse §-s 62⁶ sätestatud väärteo eest määratud rahatrahv otsuse teinud kohaliku omavalitsuse eelarvesse.

[RT I, 04.03.2015, 1 - jõust. 14.03.2015]

Säte näeb ette, et väärteotrahvid, mis on määratud valla- või linnavalitsuse kui kohtuvälise menetleja poolt, laekuvad vastava valla- või linnavalitsuse eelarvesse. Samaselt näevad trahvi laekumise ette ka LKS § 76 ja KOKS § 66⁵, hoiatustrahvi puhul VTMS § 212¹.

6. PEATÜKK. RAKENDUSSÄTTED

§ 63. SEADUSE JÕUSTUMINE

Käesolev seadus jõustub keskkonnaseadustiku üldosa seaduse rakendamise seaduses sätestatud ajal ja korras.

[RT I, 08.07.2014, 3 - jõust. 01.08.2014]

KeÜS vastuvõtmisel 2011. a veebruaris otsustati, et see jõustub koos keskkonnaseadustiku eriosa seadusega. Eriosa koostamise käigus on hiljem aga otsustatud, et seda ei võeta vastu ühe seadusega, vaid eriosa jääb koosnema eraldi seadustest (nt looduskaitse seadus, metsaseadus, veeseadus jne).

KeÜS rakendamise seaduse kohaselt jõustus KeÜS 1. augustist 2014. Erandina määrati KeÜS rakendamise seaduses 5. peatüki (loamenetlus) jõustumisajaks algselt 1. jaanuar 2015, ent hilisema seadusemuudatuse kohaselt jõustub 5. peatükk selle rakendamise seadusega. Käesolevate kommentaaride kirjutamise hetkel (jaanuaris 2015) ei ole vastavat rakendamise seadust veel vastu võetud ning KeÜS 5. peatükk ei ole veel jõustunud.

Teise erisättena määrati KeÜS rakendamise seadusega KeÜS § 26 lg 3 p 6 jõustumisajaks 1. august 2017 ehk kolm aastat pärast KeÜS üldist jõustumist.

MÄRKSONASTIK

Avalik huvi

- arvestamine õiguse puhtale keskkonnale kaalumisel – § 23 lg 4
- juurdepääsupiiranguga keskkonnateabe väljastamiseks – § 25 lg 3
- kallasraja sulgemise tingimus – § 39 lg 1
- keskkonnavalda andmisest keeldumise alus – § 52 lg 1 p 9
- keskkonnavalda eelnõu väljapanekust loobumise võimalus – § 48 lg 2
- keskkonnavalda kehtetuks tunnistamine – § 62 lg 2 p 2
- keskkonnavalda muutmise avatud menetluseta – § 59 lg 5 p 1
- keskkonnavalda taotluse lühema tähtaja jooksul menetlemiseks – § 49
- keskkonnaohu möödumisest teatamiseks – § 25 lg 4
- keskkonnaohu talumise tingimusena – § 10
- keskkonnaorganisatsioonid kaitsjana – § 30
- käitise asukohavaliku otsustamisel – § 18

Erahuvi

- kaalumine keskkonnavalda andmisest keeldumisel – § 52 lg 1 p 9
- kallasraja sulgemise tingimusena – § 39 lg 2
- keskkonnaohu talumise tingimusena – § 10

Eriosa, vt Keskkonnaseadustiku eriosa

Ettevaatuspõhimõte – § 11

- eristamine vältimispõhimõttest – § 10
- keskkonnarisk – § 4, § 5
- kõrgetasemelise keskkonnakaitse printsiibi rakendamisel – § 8
- käitaja kohustused – § 16
- lõimimisprintsiibi rakendamisel – § 9

- õigus puhtale keskkonnale, mõjutatud keskkonna või loodusvara mõiste – § 23 lg 3

Heaolu – § 23 komm. p 2.1–2.2

- keskkonnahäiringu mõiste – § 3 lg 1, § 3 komm. p 2.3, p 2.6, p 3.3
- keskkonna kõrgetasemelise kaitstuse põhimõtte rakendamine – § 8 komm. p 10
- lõimimispõhimõtte rakendamine – § 9 komm. p 1–3
- valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni poolt keskkonnakaitse edendamine – § 31 lg 2

Heide, heite piirväärtus – § 7

- lubatud heitkoguste määramine keskkonnaloas – § 54

Hoolsuskohustus – § 14

Igäuheõigused – 4. ptk 2. jao sissejuhatus

- kallasrada – §-d 38–39
- veekogu avalik kasutamine – § 37
- võõral maatükil viibimine, tee ja raja kasutamine, lõkke tegemine ja telkimine, marjade jm saaduste korjamine – §-d 32–36

Integreerimispõhimõte – vt *Lõimimispõhimõte*

Juurdepääs õigusemõistmisele – vt *Keskkonnaalane kaebeõigus*

Kaasamine – vt *Õigus osaleda keskkonnaotsuste tegemises*

Kaebeõigus vt *Keskkonnaalane kaebeõigus*

Kallasrada – § 38

- sulgemine ja sellest möödapääsu võimaldamine – § 39

Keskkond

- looduskeskkond ja tehiskeskond – 1. ptk 2. jao sissejuhatus p 3, § 23 komm. p 2.3, § 31 komm. p 3.2

'Keskkonna kasutaja maksab' põhimõte – § 12

- riigilõivu tasumise kohustus keskkonnaloa taotlemisel – § 42 komm. p 4

Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte – § 8

Keskkonnaalane kaebeõigus – § 30

- õigus tervise ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale – § 23
- valitsusväliste organisatsioonide kaebeõigus – § 30 lg 2, § 30

Keskkonnaalased õigused – 4. ptk

- materiaalõigus vt *õigus puhtale keskkonnale*
- menetluslikud õigused – vt *õigus keskkonnateabele, õigus osaleda keskkonnaotsuste tegemises, keskkonnaalane kaebeõigus*
- õigus kasutada võõrast maatükki ja veekogu – vt *Igäüheõigused*

Keskkonnahäiring – § 3 lg 1

- igäühe hoolsuskohustus keskkonnahäiringute vähendamiseks – § 14
- keskkonnarisk – § 4
- keskkonnaoht – § 5
- kohustus vältida keskkonnahäiringuid võõral maatükil viibimisel ja veekogu avalikul kasutamisel ning kallasraja kasutamisel – § 32 lg 3, § 37 komm. p 2.2, § 38
- käitisest lähtuvad keskkonnahäiringud – vt *Käitaja, Käitise asukohavalik*
- mõju kultuuripärandile – § 1 komm. p 2
- oluline keskkonnahäiring – § 3 lg 2, vt ka *Oluline keskkonnahäiring*
- vähendamine keskkonnaalase regulatsiooni eesmärgina – § 1 komm. p 2
- vältimispõhimõte, olulise keskkonnahäiringu talumise tingimused – § 10

Keskkonnakahju

- olulise keskkonnanäiringu tekkimise eeldus – § 3 lg 2

Keskkonnakaitse põhikohustused

- igaühe hoolsuskohustus – § 14
- igaühe kohustus olla teavitatud tegevuse tagajärgedest – § 15

Keskkonnakaitaseluba – § 40 lg 1**Keskkonnakompleksluba – § 40 lg 3**

- erisused keskkonnaloa menetlusest – § 40 komm. p 5.1, § 42 komm. p 1.5.6
- seosed keskkonnaloaga – § 41 lg 3

Keskkonna kvaliteedi piirväärtus – § 7 lg 3

- arvestamine käitise asukohavalikul – § 18 komm. p 8
- järgimise kohustus keskkonnaloas lubatud heitkoguste määramisel – § 54
- keskkonnaloa osaline andmine – § 56 komm. p 1.3, 2.2
- keskkonnaloa andmine enne loa tingimuste lõplikku kindlaksmääramist – § 57 komm. p 2
- õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale – § 23 lg 4 komm. p 5.3, 5.5.2, 5.5.3
- ületamisel keskkonnaloa andmisest keeldumine – § 52 lg 1 p 8, § 52 lg 1 p 9, § 52 lg 2, § 52 komm. p 2.8–2.9
- ületamisel olulise keskkonnanäiringu tekkimise eeldus – § 3 lg 2

Keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitstuse põhimõte – § 8

- ettevaatuspõhimõtte rakendamine, kohustus keskkonnamõju arvessevõtmiseks otsuste tegemisel – § 11 komm. p 15
- keskkonnakaitse põhikohustused – 2. ptk 2. jao sissejuhatus p 7

- keskkonnanala reguleerimise alusena – 5. ptk sissejuhatus, § 40 komm. p 4, § 41 komm. p 4.3, § 42 komm. p 3.3, § 53 komm. p 2.7.1, 3.2
- keskkonnaohu piisava tõenäosuse künnise määratlemisel – § 5 komm. p 3
- loomimispõhimõtte rakendamisel – § 9 komm. p 1 ja 4, 8–9
- teaduse uusimate saavutuste arvessevõtt keskkonnanariski ja keskkonnaohu hindamisel – § 4 komm. p 4, § 5 komm. p 4

Keskkonnanaluba – § 40 lg 1, § 41

- andmise menetlus ja tingimused – 5. ptk
- Käitaja kohustus kasutada toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult, rakendamine keskkonnanalubade kaudu – § 17 komm. p 6
- käitise asukohavaliku nõudega arvestamine loa andmisel – § 18 komm. p 8
- loodusvara kasutamise õiguse reguleerimine keskkonnanalubadega – § 13 komm. p 10
- saastamise kontrollimine keskkonnanaloga – § 7 komm. p 4.3

Keskkonnamõju

- arvessevõtmine otsuste tegemisel – § 8 komm. p 5, § 11 komm. p 15
- heitmetest tingitud soodne või ebasoodne keskkonnamõju – § 7 komm. p 1.4
- käitaja kohustus arvestada oma tegevuse keskkonnamõjuga – § 16
- oluline keskkonnamõju – § 3 lg 2 p 4, § 3 komm. p 3.1, 3.1.3–3.1.4
- seos keskkonnahäiringu, olulise keskkonnahäiringu ja keskkonnaohu mõistega – 1. ptk 2. jao sissejuhatus p 1, § 3 komm. p 1, p 2.3, p 3
- võimalik ülekandumine ühelt keskkonnaelemendilt teisele, keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamise vajadus – § 8 komm. p 14

Keskkonnamõju hindamine

- ettevaatuspõhimõtte väljendusena – § 11 lg 2, § 11 komm. p 7, 10, 15, 17
- keskkonnamõju strateegiline hindamine loomimispõhimõtte rakendamise näitena – § 9 komm. p 10

- kulude katmine arendaja poolt, seos „keskkonna kasutaja maksab” põhimõttega – § 12 komm. p 7.1
- õigus osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemises – § 28
- seosed loamenetlusega – § 43 lg 3, § 47 lg 1 p 7, § 57 lg 3

Keskkonnaoht – § 5

- saastamine kui keskkonnaohu põhjustamine – § 7 lg 4
- vältimispõhimõte, talumiskohustus – vt *Vältimispõhimõte*

Keskkonnaorganisatsioon – vt *Valitsusväline keskkonnaorganisatsioon*

Keskkonnarisk – § 4

- saastamine kui keskkonnariski põhjustamine – § 7 lg 4
- vähendamise põhimõte – vt *Ettevaatuspõhimõte*

Keskkonnaseadustiku eriosa – Sissejuhatus

Keskkonnatasud

- „keskkonna kasutaja maksab” põhimõte – § 12

Keskkonnateave – vt *Õigus keskkonnateabele*

Keskkonnavastutus

- keskkonnakahju olulise keskkonnahäiringu tekkimise eeldusena – § 3 lg 2 p 3, § 3 komm. p 3.1.2
- käitaja kohustused – 2. ptk 2. jao sissejuhatus

Keskkonnaõiguse põhimõtted, vt:

- *Keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitstuse põhimõte*
- *Lõimimispõhimõte*

- *Vältimispõhimõte*
- *Ettevaatuspõhimõte*
- *„Keskkonna kasutaja maksab“ põhimõte*
- *Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte*

Kohalik omavalitsus

- arvamus keskkonnaloa menetluses – § 43
- avalikkuse teavitamise kohustus keskkonnaloa menetluses – § 47 lg 4, § 47 komm. p 6, p 8.2
- kallasrajale juurdepääsu tagamise kohustus – § 38 lg 7, § 38 komm. p 7
- keskkonnaalaste õiguste kaitseks meetmete rakendamise kohustus – 4. ptk 1. jao sissejuhatus, komm. p 5
- kohaliku omavalitsuse omandis oleval maaüksusel isikute liikumise piiramine – § 32 lg 5, § 32 komm. p 7-7.1
- kohalikule omavalitsusüksusele keskkonnaloa andmisest teatamine – § 58 lg 6, § 58 komm. p 8–9
- planeeringuga arvestamise kohustus käitise asukoha valikul – § 18 komm. p 3.1

Kultuuripärand

- kaitse KeÜS eesmärgina – § 1 p 1, § 1 komm. p 2.2
- keskkond – 1. ptk 2. jao sissejuhatus p 3
- keskkonnahäiring – § 3 lg 1, § 3 komm. p 2.3
- keskkonnakaitse edendamine – § 31 lg 2, § 31 komm. p 3.2

Käitaja – § 6 lg 2, § 6 komm. p-d 3–3.5

- põhikohustused – §-d 16–22, 2. ptk 2. jao sissejuhatus
- kohustused vältimispõhimõtte rakendamisel – § 10 komm. p 7

Käitis – § 6 lg 1, § 6 komm. p-d 2-2.6

- heite väljutamine käitisest, seos *saastamise* mõistega – § 7, § 7 komm. p 1.5, 4.3

- asukohavalik – § 18
- erinevate käitiste tegevuste loataotluste ühine läbivaatamine – § 50
- keskkonnakaitsealane väljaõpe – § 19
- keskkonnakaitse nõuded tegevuse lõpetamisel – § 21
- teatamiskohustus käitisest väljuvast olulisest keskkonnahäiringust – § 20

Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte – § 13

- loodusvarade kasutamise eest tasu maksmise kohustus – § 12 komm. p 3.2–3.3
 - keskkonnakaitse põhikohustused – 2. ptk 2. jao sissejuhatus, p 4
 - keskkonnaloa andmisest keeldumine – § 52 lg 1 p 7, § 52 komm. p 2.7
 - keskkonnaloa kehtetuks tunnistamine loa omaja õiguste realiseerimata jätmisel – § 62 lg 1 p 3, § 62 komm. p 3.3
 - keskkonnaloas loodusvarade otstarbeka kasutamise tingimuse kehtestamine – § 53 lg 1 p 6, § 53 komm. p 2.7–2.7.1
 - käitaja kohustus kasutada loodusvarasid säästlikult – § 17
- **Lõimimispõhimõte – § 9**
- KeÜS eesmärkidega arvestamise alusena – § 1 komm. p 1
 - keskkonnamõjuga arvestamine otsuste tegemisel, seosed ettevaatuspõhimõttega – § 11 komm. p 3-3.3

Mõistlikkuse põhimõte

- keskkonnahäiringute talumiskohustuse, vältimispõhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte rakendamisel – § 3 komm. p 2.6, § 10 komm. p 8, § 11 komm. p 2
- igaühekohustuste rakendamisel – § 14 komm. p 4, § 15 komm. p 4–5
- käitaja kohustuste rakendamisel – § 16 komm. p 2.2–2.3.1; § 18 komm. p 4, p 10.1; § 20 komm. p 2.2–2.4.2, § 22

Natura 2000 võrgustiku ala

- ettevaatuspõhimõtte kohaldamine tegevuste keelamisel – § 11 komm. p 2.7
- keskkonnahäiringu lubatavus – § 4 komm. p 3
- *keskkonnaohu* mõiste kohaldamise tõenäosuse künnis – § 5 komm. p 3

- olulise keskkonnanähäiringu tekkimise eeldus ala mõjutamisel – § 3 lg 2 p 5, § 3 komm. p 3.1.4, 3.2
- *saastamise* mõiste kohaldamine Natura alale avalduva mõju puhul – § 7 komm. p 5.2
- vältimispõhimõtte ja olulise keskkonnanähäiringu talumise künnis – § 10 komm. p 3
- võrgustiku alale avalduva mõju hindamine – vt *Natura hindamine*

Natura hindamine

- keskkonna kaitstuse kõrge taseme põhimõtte rakendamine – § 8 komm. p 9
- keskkonnariski künnis – § 4 komm. p 2
- läbiviimise kohustus ja alused – § 11 lg 2, § 11 komm. p 3.3

Oluline keskkonnanähäiring – § 3 lg 2

- igaühe kohustus olla teavitatud tegevuse tagajärgedest – § 15
- keskkonnakvaliteedi piirväärtuse ületamisel – § 3 lg 2 p 1, § 7 komm. p 3.3
- keskkonnaohu mõistes – § 5 komm. p 2
- keskkonnariski mõistes – § 4 komm. p 2
- käitaja teatamiskohustus – § 20
- nõuded käitise tegevuse lõpetamisel – § 21
- *saastamise* mõistes – § 7 komm. p 4.1

Vältimispõhimõte – § 10

Oluline keskkonnamõju, vt *Keskkonnamõju*

Osalemisõigus, vt *Õigus osaleda keskkonnaotsuste tegemises*

Planeeringud

- ettevaatuspõhimõttega arvestamine – § 11 komm. p 1.5
- kallasraja sulgemine üldplaneeringuga – § 39 lg 3, § 39 komm. p 3-4
- kallasrajale juurdepääsu tagamine – § 38 lg 7, § 38 komm. p 7
- keskkonnaloa andmine detailplaneeringu kohustuse korral – § 55

- keskkonnaloa andmise otsustamise tähtaja seos planeeringu kehtestamisega – § 49 lg 4, § 49 komm. p 4–4.7
- keskkonnaloa andmisest keeldumine vastuolu korral planeeringuga – § 52 komm. p 2.4.2–2.4.3
- keskkonnamõju strateegiline hindamine lõimimispõhimõtte väljendusena – § 9 komm. p 10
- käitise asukohavaliku seosed ala siht- või juhtotstarbega – § 18 komm. p 3.1, p 7–8, p 12
- olulise keskkonnamõjuga otsuse menetlusse avalikkuse kaasamise nõuded – § 28

Puutumus

- oluline puutumus – § 23 lg 1–2, § 23 komm. p 2–3.7
- olulise mõjuga tegevustest olulise puutumusega isikute teavitamise kohustus – § 28 lg 2, § 28 komm. p 3.6.1

Saastamine – § 7

Saastatus – § 7, 1. ptk 2. jao sissejuhatus p 2

- olulise keskkonnahäiringu tekkimise eeldusena – § 3 lg 2 p 2

Saastaja maksab põhimõte – vt „Keskkonna kasutaja maksab“ põhimõte

Säästva arengu põhimõte

- kajastumine KeÜS eesmärgis – § 1 komm. p 3
- vt ka *Lõimimispõhimõte*

Valitsusväline keskkonnaorganisatsioon – § 31

- asjast huvitatud avalikkus – § 28 komm. p 3.6.2
- laiendatud kaebeõigus – § 30 lg 2

Veekogu avalik kasutamine – vt *Igaüheõigused*

Võõra maatüki ja veekogu kasutamine – vt Igaüheõigused

Vältimispõhimõte – § 10, 2. ptk 1. jao sissejuhatus

- erinevus ettevaatuspõhimõttest – § 11 komm. p 2-2.1
- heidete väljutamise piiramine – § 7 komm. p 1.3
- keskkonnavalda andmisest keeldumine – § 52 komm. p 2.6
- keskkonnavalda lubatud heitkoguste määramine – § 54 komm. p 3, p 5
- keskkonnavalda tingimuste määramine – § 53 komm. p 2.7.2
- keskkonnaohu vältimise kohustus – § 5 komm. p 5
- käitaja kohustused – § 5 komm. p 6, § 16 komm. p 1, p 2.2.1
- käitise asukoha valikul – § 18 komm. p 4
- olulise keskkonnahäiringu vältimise kohustus – § 3 komm. p 3

Õigus keskkonnateabele

- haldusorgani kohustus keskkonnateabe avalikustamiseks oma veebilehel – § 27
- haldusorgani kohustus keskkonnateabe kogumiseks, säilitamiseks ja avalikustamiseks – § 26
- keskkonnateave – § 24 lg 2
- õigus küsida keskkonnateavet – § 24
- õigus saada keskkonnateavet keskkonnaohu ilmnemisel – § 25

Õigus osaleda keskkonnaotsuste tegemises

- igaühe õigus osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemises, üldsuse kaasamise ja teavitamise nõuded – § 28
- õigus osaleda õiguse üldaktide väljatöötamisel, kaasamisnõuded – § 29

Õigus puhtale keskkonnale – vt *Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale*

Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale

- õiguse sisu – § 23

Ülekaalukas huvi

- kallasraja sulgemiseks – § 39 lg 1 ja 2, § 39 komm. p 2-3
- keskkonnanäringu talumiseks – § 3 komm. p 2.6.1
- keskkonnaohu talumiseks – § 10, § 5 komm. p 5, § 10 komm. p 8
- keskkonnaloa andmiseks keskkonnaohu korral – § 52 lg 1 p 6, § 52 komm. p 2.6
- keskkonnaloa muutmise alusena – § 59 lg 1 p 2, § 59 komm. p 2.2
- käitaja tegutsemiskohustuse piirid keskkonnaohu vältimiseks – § 16 komm. p 2.2.1

KASUTATUD LÜHENDID

EL – Euroopa Liit

EMÜ – Euroopa Majandusühendus

EÜ – Euroopa Ühendus

IPPC – Integrated Pollution Prevention and Control (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll)

KKI – Keskkonnainspeksioon

KMH – keskkonnamõju hindamine

KOV – kohalik omavalitsus

KSH – keskkonnamõju strateegiline hindamine

LHK – lubatud heitkogus

NGO – valitsusväline organisatsioon (non-governmental organization)

OECD – Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (Organization for Economic Co-operation and Development)

PS kommentaarid – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne

PVT-järelused – parimat võimalikku tehnikat käsitlevad järelused

RKHKm – Riigikohtu halduskolleegiumi määrus

RKHKo – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus

RKKKo – Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus

RKTKo – Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus

TlnRnKo – Tallinna Ringkonnakohtu otsus

TlnRnKm – Tallinna Ringkonnakohtu määrus

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

Õigusaktide lühendid

AvTS – avaliku teabe seadus

AÕS – asjaõigusseadus

EhS – ehitusseadus

ELL – Euroopa Liidu leping

ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping

GMOVS – geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadus

HKMS – halduskohtumenetluse seadustik

HMS – haldusmenetluse seadus

HOS – hädaolukorra seadus

IKS – isikuandmete kaitse seadus

JahiS – jahiseadus

JäätS – jäätmeseadus

KarS – karistusseadustik

KeHJS – keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus

KeJS – keskkonnajärelevalve seadus

KemS – kemikaaliseadus

KeRS – keskkonnaregistri seadus

KeSS – keskkonnaseire seadus

KeTS – keskkonnatasude seadus

KeVS – keskkonnavastutuse seadus

KeÜS – keskkonnaseadustiku üldosa seadus

KiS – kiirgusseadus

KPS – kalapüügiseadus

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

LKS – looduskaitse seadus

LS – liikluseadus

MaaMS – maamaksuseadus

MaaPS – maapõu seadus

MS – metsaseadus

MSOS – meresõiduohutuse seadus

MSVS – märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus

MsüS – majandustegevuse seadustiku üldosa seadus

MuKS – muinsuskaitse seadus

MTÜS – mittetulundusühingute seadus

PlanS – planeerimise seadus

PS – põhiseadus

RLS – riigilõivuseadus

RVastS – riigivastutuse seadus

SAS – sihtasutuste seadus

SVKS – saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli seadus

SäAS – säästva arengu seadus

TeeS – teeseadus

THS – tööstusheite seadus

TsMS – tsiviilkohtumenetluse seadustik

TsÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus

TTOS – töötervishoiu ja tööohutuse seadus

TuOS – tuleohutuse seadus

VeeS – veeseadus

VTMS – väärteomenetluse seadustik

VVS – Vabariigi Valitsuse seadus

VÕKS – välisõhu kaitse seadus

VÕS – võlaõigusseadus

KASUTATUD MATERJALID

MATERJALID

Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, 2004. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, 2012. Elektrooniline väljaanne: <http://www.pohiseadus.ee/>

Guidance on Interpretation of „Installation“ and „Operator“ for the Purposes of the IPPC Directive. Euroopa Komisjon 2007. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/pdf/installation_guidance.pdf

How's Life? Measuring well-being. OECD Publishing, Paris 2011. Kättesaadav: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/how-s-life_9789264121164-en

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987. Rio de Janeiro Keskkonna ja Arengu Deklaratsioon, 1992. Kättesaadav: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

Säästva arengu tegevuskava aastani 2030 „Agenda 21“. Kättesaadav: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52>

The Aarhus Convention: An Implementation Guide. United Nations Publication, Second Edition, 2014.

Kättesaadav:

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf

ÕIGUSAKTID

RAHVUSVAHELISED LEPINGUD

Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon (RT II 1994, 13, 41)

Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (Århusi konventsioon) (RT II 2001, 18, 89; 2007, 10, 35)

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (RT II 1996, 11, 34; 1998, 14, 22; 2003, 31, 156; 2006, 1, 2)

Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon (RT II 1995, 11, 57; 2010, 9, 23)

Piiriveekogude ja rahvusvaheliste järvede kaitse ja kasutamise konventsioon (RT II 1995, 13, 64) Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon (RT II 1994, 14, 43)

Ülemaailmse kultuuri- ja looduspärandi kaitse konventsioon (RT II 1995, 10, 53)

EUROOPA LIIDU ÕIGUSAKTID

Aluslepingud

EL toimimise leping: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:et:PDF>

Euroopa Liidu Leping: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:et:PDF>

Määrused ja direktiivid

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 1907/2006/EÜ, 18. detsember 2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH):
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R1907:20130306:ET:P>
[DF](#)

Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:ET:PDF>

Nõukogu direktiiv 96/61/EÜ, 24. september 1996, saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (kehtetu): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0061:20080218:ET:PDF>

Nõukogu direktiiv 96/62/EÜ, 27. september 1996, välisõhu kvaliteedi hindamise ja juhtimise kohta: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0062:20080611:ET:PDF>

Nõukogu direktiiv 96/82/EÜ, 9. detsember 1996, ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0082:20120813:ET:PDF>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0060:20130913:ET:PDF>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2000/76/EÜ, 4. detsember 2000, jäätmete põletamise kohta: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0076:20081211:ET:PDF>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:06:32001L0042:ET:PDF>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/4/EÜ, 28. jaanuar 2003, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks

tunnistamise kohta: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32003L0004:ET:PDF>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003L0035:20120217:ET:PDF>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0035:20130718:ET:PDF>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2007/2/EÜ, 14. märts 2007, millega rajatakse Euroopa Ühenduse ruumiametite infrastruktuur (INSPIRE): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:108:0001:0014:ET:PDF>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/1/EÜ, 15. jaanuar 2008, saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (kehtetu): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2008L0001:20090625:ET:PDF>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/50/EÜ, 21. mai 2008, välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:152:0001:0044:ET:PDF>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2010/75/EL, 24. november 2010, tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:334:0017:0119:ET:PDF>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/92/EL, 13. detsember 2011, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:ET:PDF>

KOHTULAHENDID

RAHVUSVAHELINE KOHUS

Gabčíkovo-Nagymaros Project (Ungari . Slovakkia), ICJ Reports 1997, lk 7

EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHUS

Euroopa Inimõiguste Kohtu 22.08.2003 otsus nr 41666/98, Kyrtatos . Kreeka
Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.07.2009 otsus nr 657021/01, Tatar . Rumeenia

Euroopa Inimõiguste Kohtu 10.05.2011 otsus nr 30499/03, Dubetska ja teised .
Ukraina

EUROOPA KOHUS

Euroopa Kohtu 30.05.1991 otsus nr C-59/89, Euroopa Ühenduste Komisjon
Saksamaa Liitvabariik

Euroopa Kohtu 30.05.1991 otsus nr C-361/88, Euroopa Ühenduste Komisjon
Saksamaa Liitvabariik

Euroopa Kohtu 24.11.1993 otsus nr C-405/92, Etablissements Armand Mondiet SA
Armement Islais SARL

Euroopa Kohtu 13.05.1997 otsus nr C-233/94, Saksamaa Liitvabariik Euroopa
Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu

Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus nr C180/96, Suurbritannia ja Põhja-liri
Ühendkuningriik vs Euroopa Ühenduste Komisjon

Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus nr C-157/96, The Queen . Ministry of Agriculture, Fisheries and Food ja Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union jt

Euroopa Kohtu 14.07.1998. otsus nr C-284/95, Safety Hi-Tech Srl vs S. & T. Srl.

Euroopa Kohtu 03.12.1998 otsus nr C-67/97, kriminaalasjas, milles süüdistatav on Ditlev Bluhme

Euroopa Kohtu 29.04.1999 otsus nr C-293/97, The Queen vs Secretary of State for the Environment ja Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley jt ja D.G.D. Metson jt.

Euroopa Kohtu 15.06.2000 otsus nr C-418/97, ARCO Chemie Nederland jt . Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland

Euroopa Kohtu 11.07.2000 otsus nr C-473/98, Kemikalieinspektionen vs Toolex Alpha AB

Euroopa Esimese Astme Kohtu 11.09.2002 otsus nr T-13/99, Pfizer Animal Health SA vs Euroopa Liidu Nõukogu

Euroopa Esimese Astme Kohtu 26.11.2002 otsus nr T-74/00, Artegodan GmbH jt . Euroopa Ühenduse Komisjon

Euroopa Kohtu 7.09.2004 otsus nr C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels vs Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Euroopa Kohtu 10.01.2006 otsus nr C -98/03, Euroopa Ühenduste Komisjon vs Saksamaa Liitvabariik

Euroopa Kohtu 13.09.2007 otsus nr C-439/05 ja C-454/05, Land Oberösterreich ja Austria Vabariik vs Euroopa Ühenduste Komisjon

Euroopa Kohtu 19.06.2008 otsus nr C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW ja Andibel VZW vs Belgia riik

Euroopa Kohtu 24.06.2008 otsus nr C-188/07, Commune de Mesquer vs Total France SA ja Total International Ltd.

Euroopa Kohtu 25.07.2008 otsus nr C-237/07, Dieter Janecek vs Freistaat Bayern

Euroopa Kohtu 15.10.2009 otsus nr C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening vs Stockholms kommun genom dess marknämnd

Euroopa Kohtu 08.03.2011 otsus nr C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky

Euroopa Kohtu 22.09.2011 otsus asjas nr C-295/10, Genovaitė Valčiukienė ja teised vs Pakruojo rajono savivaldybė ja teised

Euroopa Kohtu 15.01.2013 otsus nr C-416/10, Jozef Križan ja teised vs Slovenská inšpekcia životného prostredia

Euroopa Kohtu 11.04.2013 otsus nr C-258/11, Peter Sweetman jt vs An Bord Pleanála

EL üldkohtu 8.10.2013 otsus nr T-545/11, Stichting Greenpeace Nederland ja Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) vs Euroopa Komisjon

RIIGIKOHUS

RKHKm 31.01.2000, 3-3-1-49-99

RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-48-02

RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03

RKKKo, 05.06.2003, 3-1-1-14-03

RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03

RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03

RKHKo 29.01.2004, 3-3-1-81-03

RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04

RKHKo 09.03.2005, 3-3-1-88-04
RKHKo 17.03.2005, 3-3-1-3-05
RKHKo 29.03.2006, 3-3-1-81-05
RKHKo 12.10.2006, 3-3-1-48-06
RKHKo 16.11.2006, 3-3-1-78-06
RKHKo 28.11.2006, 3-3-1-43-06
RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06
RKHKo 06.03.2007, nr 3-3-1-94-06
RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07
RKTko 31.05.2007, 3-2-1-54-07
RKHKo 30.09.2008, 3-3-1-52-08
RKHKo 01.10.2008, 3-3-1-51-08
RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08
RKTko 25.03.2009, 3-2-1-14-09
RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09
RKHKo 18.11.2009, 3-3-1-44-09
RKHKm 10.06.2010, 3-3-1-38-10
RKHKm 18.06.2010, 3-3-1-101-09
RKTko 19.04.2011, 3-2-1-12-11
RKHKo 12.01.2012, 3-3-1-68-11
RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11
RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12
RKTko 17.12.2012, 3-2-1-161-12

RKTKo 20.06.2013, 3-2-1-73-13

RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13

RKHKo 04.03.2015, 3-3-1-74-14

RINGKONNAKOHTUD

TlnRnKo 15.12.2004, 2-3/140/04

TlnRnKo 18.01.2005, 2-3/271/05

TlnRnKm 13.08.2007, 3-07-102

TlnRnKo 18.03.2008, 3-06-1136

TlnRnKo 26.06.2008, 3-06-188

TlnRnKo 09.04.2009, 3-07-1655

TlnRnKo 09.04.2010, 3-08-2593

TlnRnKm 01.07.2011, 3-10-3401

ÅRHUSI KONVENTSIOONI KONTROLLIKOMITEE LAHENDID

ACCC/2006/16 (Leedu); ECE/MP.PP/2008/5/Add.6

ACCC/C/2006/17 (Euroopa Ühendus); ECE/MP.PP/2008/5/Add.10

ACCC/C/2007/21 (Euroopa Ühendus) ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1

ACCC/2008/24 (Hispaania), ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1

ACCC/C/2009/43 (Armeenia), ECE/MP.PP/2011/11/Add.1