



**Euroopa Liidu
struktuuritoetus**



Eesti tuleviku heaks

**Keskkonnaseadustiku eriosa
struktuuri kontseptsioon**

Tallinn 2009

Sisukord

Sisukord.....	1
1. Sissejuhatus.....	3
2. Keskkonnaseadustiku eriosa peatükid	6
1. peatükk	6
Looduskaitse.....	6
2. Peatükk.....	11
Veemajandus.....	11
3. Peatükk.....	16
Mullakaitse ja saastunud pinnas.....	16
4. Peatükk.....	20
Maapõue uurimine ja maavara kaevandamine.....	20
5. Peatükk.....	23
Atmosfääri kaitse	23
6. Peatükk.....	26
Kiirgus	26
7. Peatükk.....	28
Jäätmed	28
8. Peatükk.....	31
Saastuse kompleksne vältimine ja kontroll.....	31
9. Peatükk.....	32
Keskkonnatasud	32
10. Peatükk	33
Väärteod ja haldussund.....	33
3. Kokkuvõtte keskkonnaseadustiku üldosa kõige olulisematest aspektidest, mida tuleb arvestada eriosa koostamisel	34
4. Keskkonnaseadustiku üldosa viited eriosale või muule seadusele	45

1. Sissejuhatus

1.1. Kontseptsiooni vajalikkus ja taust

Keskkonnaseadustiku eriosa struktuuri kontseptsiooni väljatöötamise vajadus on tingitud sellest, et keskkonnaõiguse sisuliste piiride määratlemine ei ole ilmselge ja on paljuski kokkuleppe küsimus. Teatud ebaselgus tuleneb juba mõiste „keskkond“ sisustamise raskustest. Sellele mõistele võib anda erineva sisu. Võimalik on nii väga kitsas määratlus, mis hõlmab üksnes nn looduskeskkonna kui ka väga avar, mis hõlmaks ka sotsiaalseid, majanduslikke, esteetilisi ja kultuurialaseid tingimusi, mis mõjutavad keskkonda või mida mõjutavad muutused keskkonnas. Heaks näiteks piiride tõmbamise küsitavusest on planeerimisõigus, mis võiks sisuliselt olla üheks keskkonnaõiguse instituudiks, mida aga siiski traditsiooniliselt käsitletak eraldiseisva õiguse valdkonnana. Teine näide puudutab loodusressursside (eelkõige metsa, kalavaru ja ulukite, osaliselt ka maapõue) kasutamist. Enamikus Euroopa riikides ei peeta ressursikasutuse reguleerimist üldse keskkonnaõiguseks. Eestis on seda aga traditsiooniliselt tehtud – ka Keskkonnaministeeriumi pädevus hõlmab meil neid valdkondi. Veel üheks näiteks küsitavuste kohta on välisõhu ja siseõhu eristamine. Ka siin on piiri tõmbamine väga tinglik.

Keskkonnaseadustiku reguleerimisala määratlemisel tuleb tingimata arvestada lõimimis põhimõtet (EÜ Asutamislepingu art. 6), mis nõuab keskkonnakaitse kõrget taset tagavate meetmete võtmist kõikides eluvaldkondades, millel võib olla oluline keskkonnamõju. Sellisteks valdkondadeks on näiteks energeetika, transport, põllumajandus, maakasutuse planeerimine, maapõue kasutamine jne. Õieti ei jää keskkonnaõiguse üldpõhimõtete mõjualast täielikult välja ükski eluvaldkond, sest igalühel neist võib olla kontrollimist vajav mõju keskkonnale ning inimeste tervisele ja heaolule.

Keskkonnaseadustiku eriosa struktuuri kontseptsiooni eesmärgiks oli eriosa peatükkide ja osaliselt ka nende sisemise struktuuri kindlaksmääramine. Peatükkide sisemise struktuuri määratlemisel ei ole mindud jaotise tasandist täpsemaks. Jagude ja jaotiste täpsem sisu määratakse kodifitseerimise järgmistes etappides – kontseptsiooni ja eelnõu kirjutamisel.

Keskkonnaseadustiku eriosa ja üldosa vahelisi seoseid käsitledes jõudis töögrupp järeldusele, et eriosas ei tule eraldi keskkonnaregistri peatükki, nagu algselt planeeriti. Keskkonnaregistri osas tuleb täiendada üldosa – registri pidamise täpsem kord peaks aga olema reguleeritud registri põhimääruses.

Keskkonnaseadustiku eriosa struktuuri kontseptsiooni koostamise staadiumis ei olnud võimalik kõiki probleeme lõpuni lahendada, seega jäi üles terve rida edasist analüüsimist vajavaid probleeme. Käesolevas kontseptsioonis võib viiteid sellistele probleemidele leida kolmes kohast. Käesolevas sissejuhatuses on käsitletud neid probleeme, mis puudutavad eriosa eri peatükkide ühisosade selgitamist ja nende arvel keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu täiendamist – ühisosade leidmine ja nende nõ sulgude ette toomine on üheks olulisemaks kodifitseerimise eesmärgiks. Edasist analüüsimist vajavad küsimused, mis puudutavad üksikuid peatükke, on esitatud peatükkide käsitluse alguses. Peatükkide üksikuid alajaotisi (jagusid ja jaotisi) puudutavad probleemid on esitatud vastavas alajaotises.

Käesoleva töö autoriteks on keskkonnaõiguse eksperdid Hannes Veinla (töögrupi juht, Tartu Ülikool), Kaarel Relve (Tartu Ülikool), Martin Triipan (Advokaadibüroo Raidla Lejins &

Norcous) ja Elina Saunanen (Justiitsministeerium) ning keskkonnateadlased Madis Metsur (AS Maves), Harri Moora (SEI Tallinn), Marek Maasikmets (Keskkonnauuringute Keskus) ja Jaak Tambets (Eesti Loodushoiu Keskus).

1. 2. Edasist analüüsi vajavad probleemid, mis puudutava eriosa eri peatükkide ühisosade selgitamist ja võimalikku keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu täiendamist.

1. Kehtivast regulatsioonist enam tuleks täpsustada erinevate tegevuskavade koostamist ja nende õiguslikku tähendust. Kavadega kaardistatakse olemasolevad strateegilised probleemid ning pakutakse välja võimalikud lahendused. Kavad ei ole oma olemuselt suunatud konkreetsetele isikutele ning nendest ei tulene üksikasjalikke ettekirjutusi käitistele. Samas ei tohiks kavasid pidada pelgalt ka ilma mingi mõjuta olukorra kirjeldusteks. Kavad peaks olema teatud suuniseks haldusorganile ning kavades ettenähtud meetmeid peab haldusorganil olema võimalik näiteks lubade kaudu rakendada ning nende rakendamist käitise operaatorilt nõuda. Selliseid kavasid on nii vee, jäätme- kui ka välisõhu valdkonnas. Tegevuskavade ühisosa peaks täiendama üldosa seaduse eelnõu.
2. Ühisosaks on ka heite piirväärtuste määramise alused. Praegu on see reguleeritud üldosa loamenetluse osas (§ 76). Tuleks kaaluda selle normi kehteala ja sisu laiendamist ja selleks vastavate normide asukoha muutmist üldosas.
3. Tuleks kaaluda keskkonnakvaliteedi piirmäärasid (eelkõige nende määramist ja tagamist) puudutava regulatsiooni lisamist üldosasse. Praegu on see osaliselt KSÜS loamenetluse osas. Erinevate peatükkide ühisosa selles küsimuses selgub kodifitseerimise järgmises etapis.
4. Tuleks kaaluda keskkonnauuringute alase regulatsiooniga üldosa täiendamist – näiteks lisada peatükk – keskkonnaseire ja –uuringud. Selles sisalduksid proovivõtmise ja analüüsi täpsustatud nõuded (pädevus, sh kvalifikatsioon, kvaliteeti tagavad nõuded). Tuleks üle vaadata ka seire ja keskkonnajärelevalve seosed.
5. Erinevaid valdkondi arvestavalt tuleks täiendavalt analüüsida asendustäitmise ja sunniraha määramisega seotud küsimusi. Eriosa koostamise käigus peaks selguma, kas ja millisel määral soovitakse eri valdkondades anda õigusi Keskkonnaametile teha ettekirjutusi teatud meetmete rakendamisele sundimiseks või soovitakse pigem jätta ettekirjutuste ainult Keskkonnainspeksiooni ülesandeks. Sellest tulenevalt tuleks kaaluda, kas vastavaid küsimusi on võimalik ja otstarbekas (vähemalt osaliselt) reguleerida üldisemalt üldosas järelevalve või keskkonnavastutuse osas.
6. Tuleks kaaluda osade praegu saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli seaduses sisalduvate üldisemat tähtsust omavate nõuete toomist üldosasse.
7. Üldosa tuleks täiendada peatükiga keskkonnajuhtimine. Praegu on Euroopa Liidu EMAS määruse (vabatahtliku keskkonnajuhtimis- ja keskkonnaauditeerimissüsteem)

regulatsioon esitatud üldosa kolmandas peatükis koos käitaja kohustustega. Keskkonnajuhtimisega seotud teemad (EL EMAS süsteem ja ökomärgis) tuleks viia üle üldosasse ühtsesse peatükki, sest tegu on valdkondade ülese temaatikaga. EMASi eestikeelse vastena tuleks kasutada „vabatahtlik keskkonnajuhtimissüsteem” mitte „vabatahtlik keskkonnajuhtimis- ja auditeerimissüsteem”. Üldosas kasutatud “vabatahtlik keskkonnaaudit” pole õige termin väljendamaks EMAS kohast keskkonnajuhtimissüsteemi (audit on üks osa keskkonnajuhtimissüsteemist).

Üldosa täiendamise vajadust tuleks kaaluda ka mõistete osas ja üldiste hoolsuskohustuste osas, mis oma üldisuse astmelt väljuvad eriosa peatüki tasandist.

1.3. Keskkonnakaristusõigus

Kontseptsiooni käigus kerkis ka keskkonnakaristusõiguse reformi probleem. Praeguseks on vastu võetud keskkonna karistusõigusliku kaitsmise direktiiv 2008/99/EÜ. Selle ülevõtmise tähtaeg on aasta lõpp.

Probleem on laiem kui direktiivi ülevõtmine. Praegu kehtivad meil samaaegselt väärteo- ja kuriteokoosseisud. Kriminalseerimise piir pole selge, on suhteliselt juhuslik ja kohati on tõenäoliselt üle kriminaliseeritud. Keskkonnaseadustiku koostamisel peab tekkima eraldi väärtegude osa (10. peatükk), kuna siis on väärteokoosseisud kergesti leitavad. Eriosa peatükkide kontseptsioonis tuleb välja pakkuda kriminaliseerimise piirid – millal on tegu olulise kahjuga jne. Selles osas tuleb teha koostööd Justiitsministeeriumi Kriminaalpoliitika osakonnaga.

1.4. Peatükkide ülesehitus

Üheks kontseptsiooni eesmärgiks oli ka eriosa peatükkide standardülesehituse määratlemine. Ka selles osas ühtsuse tagamine on kodifitseerimise üks eesmärke ja tagab mitte ainult eriosa vormilise ühtsuse vaid aitab kaasa ka sisulise ühtsuse saavutamisele. Sellest tuleks võimaluse korral iga peatüki kirjutamisel lähtuda.

1. Reguleerimisala, kui on vajalik
2. Mõisted
3. Põhimõtted (eesmärgid)
4. Üldised õigused ja kohustused
5. Kavandamine (korralduslik osa haldusorgani jaoks)
6. Nõuded ja piirangud (kohustused) isikutele, sh loa nõue (vajadusel erisused KSÜS-st), aruandlus haldusorganile. See osa jaguneb vastavalt teemadele.
7. Proovivõtmine, uuringud ja seire
8. Haldusõiguslikud sunnimeetmed (asendustäitmine ja sunniraha) – kooskõlas üldosa vastutuse regulatsiooniga (dubleerida pole vaja)
9. Järelevalve vajadusel
10. Väärteokoosseisud ja karistused – mis hiljem koondatakse kokku 10. Peatükiks.

Kontseptsiooni kolmas osa sisaldab kokkuvõtet keskkonnaseadustiku üldosa olulisematest lähtealustest, mida tuleb eriosa koostamisel silmas pidada.

Kontseptsioon neljandas osas tuuakse ära need üldosa sätted, mis otseselt viitavad eriosa peatükkidele, kus peaks sisalduma üldosa normide edasiarendus.

2. Keskkonnaseadustiku eriosa peatükid

Peatükkide loetelu

- 1. peatükk. Looduskaitse**
- 2. peatükk. Veemajandus**
- 3. peatükk. Mullakaitse ja saastunud pinnas**
- 4. peatükk. Maapõue uurimine ja maavara kaevandamine**
- 5. peatükk. Atmosfääri kaitse**
- 6. peatükk. Kiirgus**
- 7. peatükk. Jäätmed**
- 8. peatükk. Saastuse kompleksne vältimine ja kontroll**
- 9. peatükk. Keskkonnatasud**
- 10. peatükk. Väärteod ja haldussund**

1. peatükk

Looduskaitse

1. Peamised muutused ja uuendused

1. 1 Praegune looduskaitse seadus on oma olemuselt kaitstavate loodusobjektide seadus – selline lähenemine on Eestis pikaajaline traditsioon. Üldiselt tuleks selle lähenemise juurde jääda, kuid looduskaitse peatüki alguses peaks olema siiski üldised sätted, mis käsitlevad looduskaitse, sh maastikukaitse, põhimõtteid, mida tuleb kaalutlusõiguse teostamisel (eelkõige planeeringutes ja keskkonnalubade andmisel,) arvestada.

1.2. Looduskaitse peatükki tuleks koondada regulatsioon, mis puudutab loodushoidu üldisemalt – eelkõige ressursside kasutamist käsitlevad looduskaitsetelised üldsätted, aga ka võõrliikidega ja rahvusvaheline valitsustevaheline leping, mis reguleerib ülemaailmse kaubitsemise tagajärjel ohtu sattunud liikide riikidevahelist importi ja eksporti (CITES) seotud regulatsioon.

1.3. Looduskaitse peatüki eraldi jao peaks regulatsiooni ulatuslikkuse tõttu moodustama GMO-de keskkonda viimine.

2. Edasist analüüsi vajavad küsimused

2.1. Kuidas jagada veekogu ökoloogilist seisundit käsitlev regulatsioon looduskaitse peatüki ja vee peatüki vahel.

2.2. Edasist analüüsi vajab see, kuidas sätestada looduskaitse ja maastikuhoolduse üldnõuded väljaspool kaitstavaid objekte nii, et need ei jääks pelgalt deklaratsioonideks, vaid annaksid piisavalt määratletud juhiseid kaalutusotsuste tegemiseks.

2.3. Täiendavat analüüsi (ja ka vastavat laiaulatuslikumat diskussiooni) vajab metsaalase regulatsiooni jaotus keskkonnaseadustiku ja metsaseaduse vahel.

2.4. Kaaluda tuleks loobumist hoiualast – kui ühest kaitstavast loodusobjektist – mis oli esialgu mõeldud Natura alade jaoks.

3. 1. Peatüki struktuur

1. jagu Üldsätted

Siia tuleksid looduskaitse üldised põhimõtted (eesmärgid) ja olulisemad mõisted – kui see jagu tuleb väga lühike, siis tuleks kaaluda 1. ja 2. jao ühendamist

2. jagu. Looduskaitse ja maastiku (hoolduse) kaitse üldnõuded

Võiks võtta eeskujul Saksa eelnõust – mis sätestab üldised loodusesse sekkumise eeldused (tingimused). Erineval Saksa eelnõust, kus nende kohustuste adressaadiks on loodusesse sekkuja, peaks meil need olema adresseeritud haldusorganitele ja tingimusteks planeeringute kehtestamisel ja ka lubade andmisel.

Paar näidet võimalikest sätetest – Saksa eelnõu eeskujul

Loodusesse sekkumise mõiste –*Käesolevas jaos mõistetakse loodusesse ja maastikku sekkumise all maatiikkide kuju või kasutusotstarbe muutmist või elusorganismidega asustatud*

pinnasekihi muutmist seoses põhjaveepinnaga, kui see võib oluliselt kahjustada looduskeskkonna produktiivsust ja funktsioneerimisvõimet või loodusmaastikku.

Sekkumise lubatavus – Sekkumise korral ei tohi loodusele ja maastikule kahju tekitada, kui seda on võimalik vältida. Kahju on välditav siis, kui sekkumisega taotletava eesmärgi saavutamiseks on muid vastuvõetavaid võimalusi samas kohas loodusele ja maastikule kahju tekitamata või väiksemat kahju tekitades .)

3. jagu – Loodushoid

See jagu „katab“, samuti nagu eelmine, kogu Eestit, ka väljaspool kaitstavaid alasid. Lähtuda tuleks põhimõttest, et metsa, jahi ja kalapüügiseadustest tuleks seadustikku tuua ainult kõige üldisemad sätted, mis reguleerivad ressursikasutust viisil, mis tagab liikide ja ökosüsteemide kaitse ning liikide kasutamise humaansel moel - ressursikasutuse rakenduslik pool jääks eriseadustesse.

1. jaotis Üldsätted – sh definitsioonid, põhimõtted.

Siia tuleksid definitsioonid ja üldpõhimõtted. Näiteks võiks kaaluda, kas saab siia tuua teatud ressursikasutuse üldsätteid, et edasi arendada üldosa seaduse § 13. Siin võiks olla ka loodusvarade arvestuse pidamise põhimõtted ja ka see, milliste varade üle üldse arvestust peetaks, ebaetilised kalapüügi ja jahi viisid jne.

2. jaotis Metsa kui ökosüsteemi hoid.

Metsaga seotud regulatsioon oleks meie arvates kolmes kohas (NB analoogiline skeem kehtib põhimõtteliselt ka kala ja jahi puhul):

a) Selles jaotises kõige üldisemad nõuded, mis kehtivad metsa kohta *per se* - olenemata, kus see paikneb – st ka väljaspool kaitstavaid objekt ja randa ning kallast – sh endise nn. tulundusmetsa kohta.

b) Kaitstavate loodusobjektide jaos ja ranna ning kalda kaitse jaos metsa puudutavad erinõuded.

c) Korralduslik pool sh raiete liigid ning kõik muu vajalik – Metsaseaduses

Näited olulisemates nõuetes

- Arvestust metsaresursi üle peab riik – see on tegelikult üldisem nõue ja kehtib ka ulukivaru ja kalavaru kohta.
- Metsamaad kasutatakse sihtotstarbelt jätkuvalt metsamaana – st. metsa uuendamise üldist kohustust. Defineerida tuleks siiski ka erandid – riigikaitse, looduskaitse jms.
- Metsakasutuse keelatud viisid ja –vahendid, või keeluajad (näiteks raierahu)
- Kaaluda tuleks ka vääriselupaikade kaitse reeglite toomis metsaseadusest keskkonnaseadustikku

- Kaaluda tuleks ka „linnametsade“ kaitse reeglite toomist keskkonnaseadustikku

3. jaotis Jahiulukite kaitse põhimõtted

Seadustikku tuleks lülitada jahiulukite kaitset reguleerivad sätted – jahipidamise korraldus jääb jahiseadusesse.

Näited võimalikest sätetest;

- Arvestust ulukiressursi üle peab riik.
- Ulukiressursi kaitseks kehtestatakse ajutised keeluajad, keelualad ning küttemislimiidid.
- Keelustatakse mitteselektiivsed ning ebaetilised jahipidamisviisid ja –vahendid, samuti jahipidamine looma elupaika kahjustaval või hävitaval viisil.
- Keelatud on jahipidamine loodusõnnetuse eest põgenevale või abitus seisundis olevale ulukile.
- Peibutusvahendid ei tohi olla elusad loomad
- Jahipiirkonna pindala ühes ringpiiris on vähemalt 5000 hektarit.
- Kaitstavate loodusobjektide piires rakendatakse jahipidamisel jahiseadus nõudeid, kui kaitstava loodusobjekti kaitse-eeskirjas ei sätestata teisiti.

4. jaotis Kalavaru kaitse põhimõtted

Seadustikku tuleks lülitada kalavarude üldist kaitset reguleerivad sätted – kalapüügi korraldus jääb kalapüügiseadusesse.

Näited võimalikest sätetest

- Arvestust kalaressursi üle peab riik järgmiste liikide osas ...
- Riik määrab püügimahud ja –limiidid järgmiste kalaliikide osas ...
- Riik tegeleb kalakoelmute taastamise ja nende seisundi parandamisega.
- Igaüks tohib kalastuskaardi alusel või harrastuspüügiõiguse eest tasumise korral püüda harrastuspüügi vahenditega kala riigile ja kohalikule omavalitsusele kuuluval veekogul või eraomanikule kuuluval avalikuks kasutamiseks määratud veekogul, arvestades seaduses ja selle alusel koostatud õigusaktides kehtestatud piiranguid.

- Keelustatakse mitteselektiivsed ning ebaeetilised kalapüügiviisid ja –vahendid, samuti kalapüük veekogu kahjustaval või hävitaval viisil.

5. jaotis Võõrliikide loodusesse laskmine ja sealt eelmaldamine.

Praegu on sellealased reeglid laiali erinevates seadustes.

- Siia tuleks üldpõhimõtte, et võõrliike ei tohi loodusesse lasta.
- Erinõuded eriti invasiivsete liikide koht – neid ei tohi üldse riikigi tuua.
- Erandite tegemise alused ja järelevalve.
- Küsimus – kas reguleerida ka võõrliikide pidamist tehistingimustes – näiteks kalakavandustes.

6 . jaotis CITES

Praegu on need sätted looduskaitse seaduses, kuid CITES ei ole ainult kaitsealuste liikidega seotud – meil puudutab see näiteks hunt, ilvest

4. jagu – Kaitstavad loodusobjektid

Jao sisemine jaotus lähtuks kehtivast looduskaitse seadusest, kuna kaitstavate loodusobjektide süsteem on üldjoontes kenasti toiminud ja ei ole põhjust selle aluseid muuta – loomulikult tuleb tekst üle vaadata, eelkõige normitehniliselt.

- Probleem on merekaitsealadega – eriti nendega, mida Helsinki konventsiooni alusel saab luua majandusvööndis – tuleks kaaluda, kas merekaitsealade osas oleks vajalik eraldi regulatsioon, ilmselt oleks, aga kus see paikneks – kas looduskaitse või veemajanduse osas.
- Tuleks mõelda ka sellel, kas oleks võimalik täiendada, täpsustada kaitse alla võtmise eelduseid – praegune § 7 – lisada sinna näiteks mõnede eriti väärtuslike Eestile omaste elupaigatüüpide kaitse „suunis“, nagu on soome looduskaitse seaduses.
- Tuleks mõelda ka sellele, kas oleks võimalik leida rohkem erinevaid kaitstavaid objekte ühendavaid ühiseid nõudeid (piiranguid) ja koondada need kokku – seega kas saaks täiendada praegust 3. peatükki.
- Tuleks mõelda hoiuala olemus peale – algselt ole see mõeldud nende Natura alade jaoks, kus oleks suhtelisel lihtsalt administreeritav süsteem – hiljem on aga selgunud, eriti tänu Waddenzee kaasusele, et Natura aladel on hoopis eriti range kaitse režiim.
- Seoses eelmise punktiga – tuleks mõelda, kas Natura alasid üldse eraldi jaotises käsitleda – nii nagu on mitmetes liikmesriikides.

- Natura aladega seoses tuleks mõelda sellele, kuidas reguleerida tegevusi väljaspool Natura ala (mis näiteks nõuab veeluba), kuid mis võib Natura ala mõjutada ja mille puhul kehtib seega Waddenzee reegel – eriti range ettevaatuspõhimõte.

5. Jagu GMO keskkonda viimise

Aluseks kehtiv seadus – mida tuleks normitehniliselt ja sisuliselt, eriti ettevaatuspõhimõtte, seisukohalt üle vaadata – sh. üle vaadata geenitehnoloogiakomisjoni koosseis (esindatud peaksid olema erinevad teaduslikud vaatepunktid) ja loa andmisest keeldumise alused.

2. Peatükk

Veemajandus

1. Peamised muudatused ja uuendused

1.1. Vee peatüki osas olulisi sisulisi muudatusi ei ole. Veeseaduse erinevatesse osadesse on lõimitud Veepoliitika raamdirektiivi (VPRD) mõisted ja veemajanduse juhtimise nõue veemajanduskavade kaudu. Need uuendused on vaja vee peatüki muude osadega paremini mõistetavalt siduda. Varasem keeldudele ja piirangutele tuginev regulatsioon areneb edasi veekeskkonna looduslähedase seisundi hoidmise ja saavutamise põhimõttele tugineva regulatsiooni suunas. Samas peab prioriteetsena säilima ka saastuse vältimise põhimõte ning selgemalt tuleb välja tuua veekasutajate üldised õigused ja kohustused.

1.2. Üldsätetes sõnastatakse veekasutamise põhimõtted, mis analoogiliselt üldosa põhimõtetele on tõlgendussuuniseks õiguste ja kohustuste rakendamisel. Kõigepealt (pärast üldsätteid) sätestatakse veekasutaja üldised õigused ja kohustused, detailsemad kohustused tulevad eraldi jaos. Avalik veekogu pole kellegi omandis, see on avalik hüve, mille kasutamine reguleeritakse seadusega. Vee majandamise regulatsioon on koondatud ühte jakku, seal on ka vee erikasutusloa eriregulatsioon võrreldes KSÜS-ga. Seire ja uuringud on eraldi jaos.

2. Täiendavat analüüsi vajavad küsimused

2.1. Paremini tuleb määratleda sanktsioonid ja need vastavalt rikkumiste raskusastmele ja keskkonnamõju olulisusele või keskkonnaohu suurusele diferentseerida. Sealjuures on oluline kombineeritud lähenemisviisi (heite piirväärtuse ja keskkonnaseisundi eesmärkide) käsitus.

2.2. Vaja on selgelt seostada veekogu saastamise, keskkonnahäiringu, keskkonnaohu, vee hea seisundi, keskkonnastandardite, saasteainete piirväärtuste ja näitajate õiguslik sisu.

3. 2. Peatüki struktuur

1. jagu. Üldsätted

1. jaotis. Reguleerimisala

Määratleda peatüki reguleerimisala, piiritledes selle ulatus keskkonnas (pinnavesi, põhjavesi, rannikuvesi).

2. jaotis. Mõisted

Siia osasse tuleb süstematiseerida olulisemad mõisted lähtudes KSÜS-i üldosast, EL veepoliitika jm veealastest direktiividest, veeseadusest ja selle alamatest õigusaktidest. Spetsiifisem mõistete selgitus võib jääda ka peatüki jagudesse, kuid mõistete süsteem peab olema läbivalt selge.

3. jaotis. Eesmärk, põhimõte

Jagu esitab üldised põhimõtted lähtudes veepoliitika raamdirektiivist ja veeseadusest, sh veest sõltuvate ökosüsteemide kaitse, säästev veekasutus, veekeskonna kaitse ja parandamine, põhjavee saastamise vältimine, üleujutuste mõju leevendamine, piisavate kvaliteetse pinna- ja põhjavee varude tagamine veekasutuseks.

2. jagu. Veekasutaja üldised õigused ja kohustused

1. jaotis. Üldised hoolsuskohustused

Selles jaotises käsitletakse isikute üldisi kohustusi ja õigusi ning veekasutajate õigusi ja kohustusi.

Tuleb käsitleda kõigi isikute kohustust olla hoolsad ja ennetada oma tegevuse võimalikke negatiivseid tagajärgi veekeskonnale ning kasutama vett säästvalt, sh näiteks:

- vältida veekogu omaduste kahjulikku muutumist (saastamist ja liigvähendamist)
- kasutada vett säästlikult
- mitte kahjustada vee-elustikku
- mitte halvendada vee looduslikku režiimi

- ennetada üleujutuse kahjusid
- vältima kalda, tammi ja muu rajatise purunemist; maa soostumist; pinnase erosiooni ja maalihet.

Selles osas tuleb käsitleda ka veekasutaja õigusi ja nende kaitset ning kohustusi. Samuti õiguste kitsendamise üldtingimusi.

2. jaotis. Omand veekogule ja põhjaveele ja veekogu kasutamine

Käsitletakse veekogude ja põhjavee omandisuhteid, avalikke veekogusid, vee ja veekogu avaliku (veevõtt, suplemine, veesport, veel ja jää liikumine, sh veeliiklus) kasutamise ja vee erikasutuse määratlust. Veemajanduse peatükki jääb see osa, mida ei saa viia KSÜS-si igaiheõiguse juurde.

3. jagu. Vee majandamine

Jagu käsitleb veepoliitika raamdirektiivi (VPRD) loogika alusel vee majandamist veemajanduskavade abil.

1. jaotis. Üldsätted

Üldsätetes käsitletakse vee kasutamise korraldamise pädevuse jagunemist riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel, valglapiirkonna põhise majandamise üldisi põhimõtteid, valglapiirkondade määramist ja keskkonnaeesmärke.

2. jaotis. Veemajanduskava koostamine

See jaotis käsitleb inimõju hindamise nõudeid (KSH-d sellisel juhul eraldi ei tehta), majandusanalüüsi ja keskkonnakulude arvestamise nõudeid (väliskulude muutmise sisekuludeks, otsesed ja kaudsed kulud, s.o laiem kui keskkonnatasud), osapoolte ja üldsuse kaasamise nõudeid niivõrd kui võrd on erisusi võrreldes KSÜS haldusmenetluse osaga.

3. jaotis. Vesikonna majandamiskavad ja meetmekava

See jaotis käsitleb konkreetselt veemajanduskava (VMK) koostamise, sisu (VPRD lisa VII), meetmekava (VPRD lisa VI) ja tähtaegade ning informatsiooni säilitamise nõudeid. Täpsustada tuleb veemajanduskavade koht riiklike arengukavade ja planeeringute süsteemis ning kohustused VMK püstitatud eesmärkide järgmisel teistes arengukavades ja planeeringutes.

4. jaotis. Pinnaveekogude majandamine

Kuna pinnavee, rannikuvee ja põhjavee majandamise eesmärgid ja kasutamine on suuresti erinevad, annab pinnavee, põhjavee ja rannikumere eraldi käsitlemine parema ülevaatlikkuse seaduse kasutajale sõltuvalt sellest, milline on tema veekasutushuvi. Pinnavee kasutamine seondub näiteks vee-elustiku kaitsega, veepuhkuse, kalanduse ja maastikuhoiuga, üksikutel juhtude ka veevarustusega.

Pinnavee jaotises käsitletakse: veekogude majandamise eesmäärke; seisuveekogude ja vooluveekogude liigitamist looduslikeks, tugevasti muudetuteks ja tehisveekogumiteks; majandamise eesmärkide saavutamise tähtaegu; pikendatud ja leebemate eesmärkide rakendamise tingimusi; veekogu füüsilise seisundi ja vee kvaliteedi hoiu nõudeid; vee-energia kasutamise ja veekogu tõkestamise tingimusi vooluveekogu hea seisundi hoidmise nõudest lähtudes; veerežiimi (veetase, vooluhulk) hoidmise nõudeid; veekogu seisundit mõjutava ehitise asukoha valikut ning tööde tegemise korda.

5. jaotis. Rannikuvee majandamine

Käsitletakse: rannikuvee majandamise eesmäärke; liigitamist looduslikeks ja tugevasti muudetud veekogumiteks; eesmärkide saavutamise tähtaegu; pikendatud ja leebemate eesmärkide rakendamise tingimusi; rannikumere puhtana hoidmise nõudeid; veekogu seisundit mõjutava ehitise asukoha valikut ning tööde tegemise korda.

6. jaotis. Põhjavee majandamine

Põhjavee jaotises käsitletakse: põhjavee majandamise eesmäärke; põhjavee jaotamist põhjaveekogumiteks, põhjavee hea seisundi määratlemist, põhjavee kaitset saastamise eest ja hea seisundi kaitset, veehaaretes kasutatava põhjavee kaitset saastamise ja liigvähendamise eest, saastunud põhjaveega alade kontrolli, põhjavee kaitset maapõue kasutamisel, põhjavee kaitset põhjavee seisundit mõjutava ehitise asukoha valikul ning põhjavett mõjutavate tööde tegemise korda.

7. jaotis. Üleujutusohjeldus

Jaotises käsitletakse: üleujutusohu hindamist ja üleujutusega seotud riskide maandamise korraldamist; pädevaid asutusi ja nende kohustusi; seoseid päästeseaduses ning hädaolukorra seaduses sätestatuga; üleujutusohuga seotud riskipiirkonna kaardi ning üleujutusohuga seotud riskide maandamiskava koostamist; tulvavee ümbersuunamise piiranguid; valmisoleku tagamist üleujutusteks.

8. jaotis. Veekaitsealad

Veekaitsealade käsitlemine peab lähtuma eelkõige vee kui loodusvara kaitsest, käsitleda tuleb vee kui joogiveeallika kaitset, veehaarde sanitaarkaitseala, suplusvee kaitset, seost veest sõltuvate elupaikade ja liikide kaitsega, veekogu veekaitsevööndit, nitraaditundlikku ala, veekaitsealade määramist, veekaitsealade erinõudeid, allikate kaitset.

4. jagu. Vee kasutamise nõuded ja piirangud

See jagu koondab vee kasutamise konkreetsed kitsendused ja nõuded vee saastamise, liigvähendamise ja seisundiklassi halvenemise vältimiseks.

1. jaotis. Vee kasutamise korraldus

See jaotis käsitleb:

1. Vee kasutamist olmes, joogivett (sh kvaliteedi ja kontrollinõuded, kvaliteedinõuetele mittevastava joogivee kasutamise kord, joogivee käitleja ülesanded).
2. Vee kasutamist tootmises.
3. Vee-energia kasutamist.
4. Veekogu paisutamist, veetaseme alandamist ja veekogu tõkestamist.

2. jaotis. Valgala kaitse veereostuse ja vee seisundiklassi halvenemise eest

See jaotis käsitleb järgmisi teemasid: Reostusallika ohtliku seisundi tekke vältimine, jäätmete uputamine veekogusse või paigutamine vette, veekogu jääkatte kaitse, vee kaitsmine heitveega saastamise ja seisundiklassi langust põhjustada võiva koormuse eest, valgala kaitse põllumajandustootmisest pärineva saastuse ja liigse koormuse eest, valgala kaitse ohtlike ainete saastamise eest, vee toimest põhjustatud loodusõnnetuse tagajärgede kõrvaldamine.

Siin tuleb käsitleda ka pädeva asutuse õigust määrata vee saastamise ja liigvähendamise, veekogude ja põhjavee seisundiklassi halvenemise vältimiseks ning hea seisundiklassi saavutamise eesmärgi täitmiseks vee- ja maakasutajatele täiendavaid keskkonnakaitse nõudeid.

3. jaotis. Vee erikasutusluba

See jaotis käsitleb järgmisi teemasid:

1. Luba mittevajavad veekasutused
2. Vee erikasutus: vee erikasutuse sisu selgitus. Anda volitusnorm keskkonnaministrile kehtestada taotluse täpsustused võrreldes KSÜS-ga. Võimalikud menetluse erisused kui see on vajalik.

Käsitleda pädeva asutuse õigust määrata veekogude ja põhjavee seisundiklassi halvenemise vältimiseks ning hea seisundiklassi saavutamise eesmärgi täitmiseks veekasutajatele vee erikasutusloaga täiendavaid nõudeid.

5. jagu Veeuringud, seire ja veevarude arvestus

See jagu käsitleb järgmisi teemasid:

1. Veeuringute läbiviimise kord ja veeuringute talumise kohustus, katselaborite nõuded, veeuringut teostavale proovivõtjale esitatavad nõuded, põhjaveevarude hindamise kord, hüdrogeoloogiliste tööde litsentseerimine, veehaarde puurkaevu ja puuraugu rajamine, konserveerimise ning likvideerimise kord.

2. Vee seire erisätted: seire programmide kehtestamine, vee seisundi analüüsimise ning seire standardmeetodite sätestamine.

3. Veevarude arvestus – kui loodusvarade arvestus ei viida KSÜS üldossa. Veevarude arvestuse käsitlus tuleb läbi vaadata koos keskkonnaregistri käsitlusega.

3. Peatükk

Muld ja saastunud pinnas

1. Peamised muudatused ja uuendused

1.1. Viljaka mulla kaitse küsimused on seni õiguslikult terviklikult reguleerimata. Üksikuid viiteid mullakaitse nõuetele leiab erinevatest õigusaktidest, strateegiatest ja tegevuskavadest.

1.2. Mulla ja saastunud pinnase peatüki koostamisel tuleb juhinduda Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi eelnõust (KOM(2006) 232 (lõplik)) (edaspidi *DE*), millega luuakse mullakaitse raamistik ja muudetakse direktiivi 2004/35/EÜ ja asjakohastest Eesti dokumentidest (Keskkonnastrateegia 2030, KSÜS vastutuse osa, vähesed lõigud muudes õigusaktides).

1.3. Mulla peatükk peab toetama Keskkonnastrateegias 2030 toodud tegevusi mulla säästavaks kasutamiseks:

- Mulla keskkonnasõbraliku kasutamise tagamiseks mulda terviklikult käsitleva poliitika väljatöötamine ja elluviimine.
- Maakasutuse ja mulla seire- ja infosüsteemi arendamine maakasutuse suunamiseks mulla kui ressursi väärtust arvestades.
- Maaomanike teadlikkuse tõstmine kõrge mullaboniteediga maade põllumajanduslikus kasutuses hoidmiseks ning mullaviljakuse säilitamiseks ja parandamiseks.
- Mulla säästvat kasutamist tagavate soodustuste ja toetuste süsteemi väljatöötamine ja rakendamine.

2. Täiendavat analüüsi vajavad küsimused

Parema arusaadavuse huvides on soovitatav kaaluda pinnase (suures osas põhjavee kaitse, tervisekaitse ja kinnisvara huviobjekt) ja selle pindmise osa – viljaka mulla (suures osas põllumajanduse aga ka tervisekaitse huviobjekt) eraldi käsitlemist jagudes ja jaotistes, kus see on võimalik.

3. 3. ja 4. Peatüki struktuur

1. jagu. Üldsätted

1. jaotis. Reguleerimisala (DE art 1 lg 2)

Määratakse reguleerimisala, piiritledes selle ulatuse keskkonnas. DE määratlus on: käsitletakse maakoore pindmist kihti, mis asub aluspõhjakiivimi ja maapinna vahel.

2. jaotis. Mõisted (DE art 2)

Selles jaotises sätestatakse asjassepuutuvad mõisted või viited nende määratlemisele KSÜSis või muudes peatükkides, sealhulgas pinnase katmine, ohtlikud ained, saastunud pinnase määratlused ja saastunud mulla (näiteks põllumulla) erisused, pinnase ja mulla ohtlike ainete piirarvu mõiste. (Keskkonnanorme nimetatakse seni eri õigusaktides erinevalt, need nimetused tuleb viia omavahel kooskõlla).

3. jaotis. Põhimõtted (eesmärk, ülesanne) (DE art 1 lg 1)

Täpsustatakse põhimõtted pinnase ja mulla kaitseks arvestades direktiivi eelnõu nõudeid Eesti tingimustest ja vajadustest lähtudes.

4. jaotis. Lõimimine (DE art 3).

Võiks esialgu katta KSÜS, aga arvestades Komisjoni punktuaalsust, peame selle ilmselt eriosasse kirjutama, kui direktiiv kehtestatakse.

2. jagu Mullakaitse meetmed

1. jaotis. Ettevaatusabinõud (DE art 4. Võiks katta KSÜS)

Täpsustatakse ettevaatusabinõud ning maakasutajate üldised kohustused mulla kaitseks (sh saastamise vältimiseks) Eesti maakasutuse olukorrast lähtudes. Kaaluda tuleks mullakaitse ettevaatusabinõude ja üldiste kohustuste käsitlemist KSÜSis.

2. jaotis. Mulla katmise piiramine (DE art 5)

Käsitleda kohaseid meetmed mulla katmise piiramiseks või, kus katmine on möödapääsmatu, selle mõju leevendamiseks.

3. jaotis. Mullakaitse tegevuskava (DE art 8)

3.1. Pädeva asutuse määramine (mulla puhul on valida KKM ja PõM) vahel.

3.2 . Ohualade kindlakstegemine (DE art 6), sealhulgas:

- a) vee- või tuuleerosioon,
- b) orgaanilise ainese kadu, mulla orgaanilise osa, välja arvatud taimede ja loomade kõdunemata jäägid, nende osalise lagunemise saadused ja mulla biomass, pideva vähenemise tõttu,
- c) tihenemine lasuvustiheduse suurenemise ja mulla poorsuse vähenemise tõttu,
- d) mulla saastamine ohtlike ainetega.

3.3 DE I lisa kriteeriumid on aluseks ohualade määramisel.

3.4. Ohualade kindlakstegemise meetodid (DE art 7)

Käsitletakse Eestis sobivaid meetodeid.

3.5. Mullakaitse tegevuskava koostamise pädevus, kava sisu, sh: ohu vähendamise eesmärgid, kohased meetmed nende saavutamiseks, kõnealuste meetmete kohaldamise ajakava ning hinnang, millised era- või riiklikud vahendid on vaja eraldada nende meetmete rahastamiseks, tasuvus- ja mõjuanalüüs. Meetmekavas näidatakse, kuidas meetmeid tuleb rakendada ja kuidas need aitavad kaasa püstitatud keskkonnaeesmärkide saavutamisele.

4. jaotis. Rikutud mulla taastamise meetmed (kohustused isikutele)

Siin tuleb sätestada isikutele, kes on tegelenud tegevusega, mille tulemusena on muld rikutud, kohustus rakendada heastamismeetmeid. Teatud osas on see kaetud vastutuse osaga, kui on tekitatud kahju vastutuse osa mõttes (oht inimestevisele – KSÜS § 180 lg 1 p 3). Kui pole kahju tekitatud KSÜS mõttes, siis peaks olema kohustus mulla kaitseks meetmeid rakendada tegevuse ajal ja pärast tegevust. Selle osa koostamisel tuleb jälgida kooskõla muu õigusega – näiteks kuivõrd piisavalt on mulla taastamise nõuded käsitletud põllumajanduse või kaevandamise tegevusi käsitlevates aktides ja kuivõrd tuleb veel siinkohal täpsemalt käsitleda.

3. jagu Saastunud pinnas

1. jaotis. Pädev asutus

Saastunud pinnase pädevaks asutuseks on Keskkonnaministeerium.

2. jaotis. Saastamise vältimine (DE art 9)

Käsitleda tuleb mulla ja pinnase funktsioonide säilitamiseks vajalikke meetmeid, et piirata tahtlikku või tahtmatut ohtlike ainete viimist maapinnale või pinnasesse ning pinnase saastumist.

3. jaotis. Saastatud alade loetelu andmekogu loomine (DE art 10, 11)

Käsitleb saastunud alade andmekogu loomise korraldust, sh: saastatud alade määramise kord, tähtajad, saastatud alade loetelu koostamine ja avalikustamine.

4. jaotis. Aruanne pinnase seisundi kohta (DE art 12)

Käitleb pinnase seisundi uurimise kohustust maa müügi korral, aruande koostamise korda, uurimismeetodite nõudeid, aruande kasutamist saastatud alade loetelu koostamisel.

5. jaotis. Saastunud alade ohutuks muutmine ja puhastamine (DE art 13)

Käsitletakse:

1. Saastunud alade ohutuse tagamise nõudeid ning puhastamise nõudeid vastavalt kavandatavale edasisele kasutamisele.
2. Mehhanismi nende saastatud alade ohutuks muutmise ja puhastamise rahastamiseks, mille puhul põhimõtte „saastaja maksab“ rakendamiseks ei saa saastamise eest vastutavat isikut kindlaks teha, ühenduse või riiklike õigusaktide alusel vastutusele võtta või puhastamiskulusid kandma sundida.

6. jaotis. Pinnase puhastamise tegevuskava (DE art 14)

Käsitleb pinnase puhastamise tegevuskava, mis koosneb vähemalt järgmistest teemadest: puhastamise eesmärgid, reastatakse puhastatavad alad nende tähtsuse järjekorras, alustades sellistest, millest lähtub oluline oht inimeste tervisele, esitatakse tegevuskava rakendamise ajakava ja vahendid.

7. jaotis. Teavitamine ja üldsuse kaasamine (DE art 15)

8. jaotis. Aruandlus (DE art 16)

4. Peatükk

Maapõue uurimine ja maavara kaevandamine

1. Peamised muudatused ja uuendused

Maapõue peatükis sisulisi suuri muudatusi ei kavandata. Olemasolevat maapõueseaduses sätestatud struktuuri tuleb korrastada ja täiendada peatükki keskkonnakaitse nõuetega uuringute tegemisel ja maavara kaevandamisel.

2. Täiendavat analüüsi vajavad küsimused

Täiendavat analüüsi vajavad keskkonnakaitse nõuded – need tuleb praktika põhjal välja töötada.

Samuti on vaja uurida haldusmenetluse aspekte ja vajadusel erisused sätestada ja uuringute lubade menetlus ka KSÜS-i haldusmenetluse osasse viia (lisada need load KSÜS keskkonnakaitse lubade loetellu).

3. 4. Peatüki struktuur

1. jagu Üldsätted

1. jaotis Reguleerimisala (MPS § 1 lg 2)

Käesolev jagu reguleerib:

- 1) üldgeoloogilist uurimistööd;
- 2) geoloogilist uuringut;
- 3) maavara kaevandamist;
- 4) kinnisasja omaniku õigusi tema kinnisasja piirides asuva maavara kasutamisel;
- 5) üldgeoloogilise uurimistöö, geoloogilise uuringu ja kaevandamisega rikutud maa korrastamist;
- 6) maapõue kasutamist, mis ei ole seotud maavara kaevandamisega;
- 7) maapõue kaitset.

2. jaotis Mõisted (MPS § 2)

Defineeritakse maapõu, maavara, üldgeoloogiline uurimistöö jne

3. jaotis Maavara õiguslik seisund (MPS § 4)

Kaaluda nimetada looduslikus seisundis olev maavara avalikuks hüveks. See tähendab, et looduslikus seisundis olev maavara pole kellegi omandis ega tsiviilkäibes. Kasutamine ja kaitse on reguleeritud, aga omand tekib alles siis, kui maavara on looduslikust seisundist eemaldatud.

4. jaotis Maavarade arvestus (MPS § 5 ja § 9)

Maavarade arvestust peetakse keskkonnaregistris maardlate kaupa maavaravarudena. Siin tuleb sätestada ka nõuded maardlana arvelevõtmiseks.

5. jaotis Maardlate jagunemine (MPS § 3)

Maardlad jagunevad üleriigilise ja kohaliku tähtsusega maardlateks.

6. jaotis Maavaravaru kasutusala (MPS § 9 lg 3)

See nimistu peaks olema seaduses. Kui tahetakse piirata teatud väärtusliku maavara kasutust (vältida raiskamist), siis tuleb seda teha seaduses.

7. jaotis Maavaravaru kategooriad (MPS § 10)

Maavaravaru jaguneb olenevalt uurituse detailsusest tarbevaruks, reservvaruks ja prognoosvaruks. KKM määruse sätteid seadusesse.

8. jaotis Eesti maavarade komisjon (MPS § 6)

Eesti Maavarade Komisjoni põhiülesanne on Keskkonnaministeeriumi nõustamine maapõue uurimise ja kasutamise ning maavarade arvestamise, maavaravarude kinnitamise, kvalifitseerimise ja mahakandmise ning kaitse küsimustes. Selles paragrahvis reguleeritakse komisjoni koosseis ja sätestatakse moodustamise ja põhimääruse volitusnorm keskkonnaministrile.

2. jagu. Üldgeoloogiline uurimistöö ja geoloogiline uuring

1. jaotis Üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu õigus (MPS § 11)

1.1 Üldgeoloogiline uurimistöö on lubatud üldgeoloogilise uurimistöö loa alusel, välja arvatud see üldgeoloogiline uurimistöö, kus välitöid ei ole kavandatud või need piirduvad

looduslike või tehispaljandite kirjeldamisega ning käsipalade või kivististe maapinnalt kogumisega.

1.2 Geoloogiline uuring on lubatud maavara geoloogilise uuringu loa (edaspidi *uuringuluba*) alusel.

2. jaotis Üldgeoloogilise uurimistöo ja geoloogilise uuringu nõuded (MPS § 8 ja § 7 lg 3)

Eelkõige tulevad siia uuringuga rakendatavad keskkonnakaitse nõuded. Kaaluda kas saab osa keskkonnakaitse nõuded sätestada üldiselt mullakaitse peatükis, kui on selliseid üldisemaid sätteid. Sätte sisu täpsustub mullakaitse peatüki kirjutamisel. Lisaks seaduse regulatsioonile tuleb keskkonnaministri määruse regulatsioon tuua seadusesse selles osas, mis käsitleb uuringute tegemise tingimusi ja nõudeid. Määrusesse jäävad ainult tehnilised regulatsioonid nagu meetodikad, nõuete rakendamise tehnilised täpsustused erinevate maavarade suhtes jms.

3. jaotis Üldgeoloogilise uurimistöo loa ja uuringuloa taotluse menetlus (MPS §§ 14-23)

Siin sätestatakse: taotlus, luba, loa andmisest keeldumine, loa muutmine ja kehtetuks tunnistamine, enampakkumine. Suures osas saab ilmselt viidata KSÜS-le ja HMS-le, kuna menetlus on samasugune ja kontrollida kas saab lisada need load KSÜS lubade loetelusse.

4. jaotis Geoloogilise teabe esitamine, säilitamine ja avalikustamine (MPS § 12)

Siin käsitletakse uuringute tulemusena tekkinud teabe töötlemist.

3. jagu. Maavara kaevandamine

1. jaotis Maavara kaevandamise keskkonnakaitse nõuded (MPS § 62-65)

Kehtiv seadus käsitleb maavara ja mulla kaitse nõudeid. Siinkohal tuleb senisest põhjalikumalt käsitleda kaevandamisloa andmisega seonduvate võimalike kahjude ennetamist ning kaevandamisloa ning muude vajalike keskkonnalubade nõudeid kaevandajale ning kohustusi negatiivsete keskkonnamõjude vältimiseks, leevendamiseks ning kompenseerimiseks. Keskkonnakaitse nõuete parem reguleerimine peab andma võimaluse lühendada pikalevenivat otsustusprotsessi (sh vältida pikalevenivate KMHde suurt arvu). Koostamisel tuleb jälgida kooskõla KSÜSiga.

2. jaotis Maavara kaevandamise aastamäär ja lubatud maksimaalne aastamäär (MPS § 26)

Siin peaks olema ka põlevkivi aastane kaevandamismäär (§ 25'). Paragrahv tuleks teha lühemaks ja lubatud maksimaalne aastamäär sätestada eraldi paragrahvina.

3. jaotis Kaevandamisloa menetlus (MPS §§ 27-44, v.a § 30, mis läheb nõuete alla)

Siin peab kontrollima, millised erinõuded jäävad eriosasse, kuna kaevandamisloa menetlus on reguleeritud KSÜS-ga. Kindlasti peaks siin olema taotluse ja loa sisu ja volitusnorm vormi kehtestamiseks, ilmselt enampakkumine, loa üleandmine jms.

4. jaotis Rikutud maa korrastamine

Siia tuleks tuua ka üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringuga ning maavara kaevandamisega rikutud maa korrastamine (MPS §§ 45-51) niivõrd kui võrd see ei ole reguleeritud KSÜS vastutuse osas. Kui on tekitatud kahju vastutuse peatüki mõttes, siis peaks rakenduma vastutuse regulatsioon. Kui on lihtsalt vaja maa-ala korrastada, siis peaks siin olema vastavad sätted. Samuti peavad olema sätted juhuks, kui kahju ei saa heastada – siis peab andma siin hüvitamise määrad (nagu on viidatud KSÜS § 189 lg-s 3). Korrastamise osa peaks olema kaevandamise osa juures tervikuna, kui maa rikutus on tekkinud kaevandamisest.

5. Peatükk

Atmosfääri kaitse

1. Peamised muudatused ja uuendused

1. Võrreldes välisõhu kaitse seadusega, püütakse atmosfääri kaitset puudutava peatüki struktuuris enam eristada ja süstematiseerida ühelt poolt õhu kvaliteeti ja teiselt poolt saasteainete heitkoguseid puudutavat regulatsiooni. Eraldi jaotises reguleeritakse õhu kvaliteedi hindamise põhimõtted ning meetodika. Saasteainete heitkoguste kontrollimist puudutav normistik koondatakse samuti eraldi jakku, et heitkoguste kontrolli ja vähendamist puudutavad võimalused/meetmed joonistuksid reljeefsemalt välja ning nende sisu muutuks selgemaks ja rakendamine seeläbi hõlpsamaks.

1.2. Muudatuste eesmärgiks pole siiski kvaliteedi ja heidete regulatsioonide sisuline lahutamine. Eesmärk on tagada, et heitkoguseid puudutavaid otsuseid tehes arvestaks haldusorgan nii õhu kvaliteeti kui ka heitkoguseid puudutavate nõuetega. Oluline on, et saastelubade väljastamisel arvestataks ka reaalselt teatud saasteainetele kehtestatud summaarsete riiklike piirkogustega. See on oluline saasteainete piiriülese leviku vältimise seisukohalt, arvestades, et Eesti on ühinenud vastava konventsiooniga. Tänapäeval on antud nõue täidetud formaalselt, st tegelikkuses ei jälgi loa väljastajad antud riiklikke piirkoguseid ning praktikas langetatakse iga "korstna" suhtes otsus eraldi. Välisõhu kvaliteeti

ja riiklikke summaarseid heitkoguseid puudutavad eesmärgid ei pruugi erinevate otsuste kogumit arvestades olla täidetud. Lisaks on täna kehtiv regulatsioon kallutatud liialt nõ Euroopa aruandluskohustuste täitmisele, mille tulemusena väljastatakse välisõhu saastelubasid pelgalt andmete kogumise eesmärgil, kuid samas jäävad kohati piisava tähelepanuta kohalikud probleemid.

1.3. Kontseptsiooni järgi paigutatakse erinevaid tooteid (nt sõidukid, kütused) puudutavad normid eraldi jaotisesse ning suuri põletusseadmeid puudutavad normid paigutatakse vastavalt nende sisule muudesse struktuuriüksustesse. Käesoleval hetkel on tooteid puudutav regulatsioon seaduses laiali, mistõttu võib olla keeruline asjakohase normi leidmine. Samuti võib tooteid puudutaval regulatsioonil olla võimalik välja tuua ühisosa vastava jaotise alguses. Suuri põletusseadmeid puudutav regulatsioon erineb muid käitisi puudutavast üldregulatsioonist vaid detailides, mistõttu on normid võimalik paigutada, lähtudes regulatsiooni esemest (seire, piirväärtuste järgimine), tehes vajadusel suurte põletusseadmete kohta täpsustuse eraldi lõikesse või paragrahvi (näiteks mõisted). Suuri põletusseadmeid puudutavaid norme on vähe, mistõttu, ja nagu eelnevalt öeldud, siis ei erine neid puudutav regulatsioon oma suunitluselt põhimõttelises osas ülejäänud käitisi puudutavast regulatsioonist (seire piirväärtuste järgimine), on põhjendatud nende ühildamine muu regulatsiooniga ning loobumine eraldi struktuuriüksuses reguleerimisest.

2. Täiendavat analüüsi vajavad küsimused

2.1 Lahendamist vajab küsimus, kuivõrd on välisõhu regulatsioon kohalduv siseõhu suhtes. Oluline on märkida, et täna kehtiv seadusandlus, mis reguleerib siseõhu kvaliteeti on puudulikult reguleeritud ning ei taga kodanikule piisavat kaitset ebakvaliteetse siseõhu eest. Seetõttu tuleb analüüsida, kas antud probleemi saab lahendada keskkonnaseadustiku raames või väljub see keskkonnaõiguse kodifitseerimise raamidest ning peaks jääma lahendamisele muus korras.

2.2. Täiendavat analüüsi vajavad Eestis Nõukogude ajast kehtivad saasteainetele kehtestatud välisõhu kvaliteedi piirväärtused ning nende kehtestamise põhimõtted.

2.3. Sisulisest aspektist vajab eriosa kontseptsiooni väljatöötamise raames õiguslikku analüüsi küsimus, millist tähendust saab anda välisõhu kvaliteedi parandamise tegevuskavadele. On vältimatu, et teatud piirkonna välisõhu parandamiseks võib olla vajalik rakendada kompleksseid meetmeid, mis on määratletud menetluses, milles arvestatakse piirkonna kõigi oluliste saasteallikatega. Tegemist saaks olla nõ. planeeringu laadse kavaga, mis saaksid olla aluseks haldusaktide andmisel või muu tegevuse kavandamisel. Sellistel tegevuskavadel on teatud sarnasus veemajanduskavadega. Seega peaks analüüsi tulemusena olema võimalik töötada välja sarnane mudel mõlema vastava valdkonna jaoks.

3. 5. Peatüki struktuur

Atmosfääri kaitse peatüki jaotus jagude kaupa oleks üldiselt kavandatud järgmine: üldsätted; õhu kvaliteet; heitkoguste reguleerimine; osoonikihi kaitsmine; kasvuhoonegaasid ja kliimamuutus.

1. jagu Üldsätted

Vastavasse jakku tuleb koondada kogu peatüki seisukohalt olulised mõisted, vältides siiski mõistete ülemäärast kuhjamist peatüki algusesse. Üldsätetesse on võimalik koondada ka peatüki seisukohast universaalsed põhimõtted ning (käitaja) kohustused seoses atmosfääri kaitsega, kui selliseid on põhjendatud sätestada.

2. jagu Õhu kvaliteet

Ilmselt on vajalik jagada jagu alajaotisteks. Jaotiste järjekorra saab kindlaks määrata eriosa koostamise käigus.

Õhu kvaliteedi tagamisega seotud tegevuskavade regulatsioon (nt VKS § 50) ja nendega seonduv (nt piirkonnad) oleks otstarbekas esitada õhu kvaliteeti reguleerivas jaos. Eraldi jaotisse on võimalik koondada õhu kvaliteedi hindamispõhimõtted ja kvaliteedi hindamise meetodid, sh välisõhu kvaliteedi seire põhimõtted. Vajadusel saab moodustada alajaotised lähtudes erinevatest saasteallikatest, samuti mürale. Õhu kvaliteedi peatükis leiab reguleerimist ka avalikkuse teavitamine välisõhu saastatusest, mis on otstarbekas esitada eraldiseisvas jaotises.

Õhu kvaliteediga seoses on vajalik sätestada kvaliteedi piirväärtused (eeskätt anda volitusnormid) ja vajadusel selgitada nende tähendust (seos haldusmenetluste ja muude toimingutega).

Käesolev jagu peaks hõlmama ka välisõhu müra ja ebameeldiva lõhnaga seotud regulatsiooni.

Antud teema all on edasist analüüsi vajavaks küsimus siseõhu reguleerimisest. Käesoleval ajal kehtiv normistik ei ole piisavalt selge näiteks selles osas, millised normid rakenduvad avalikes siseruumides asutuste (nt teatrid, kinod, kaubanduskeskused) külastajatele. Eriosa kontseptsiooni koostamisel tuleb nimetatud küsimust täiendavalt analüüsida, sealhulgas hinnata kas üldse ja kui suures ulatuses on antud probleemi võimalik lahendada keskkonnaseadustiku raames või väljub see juba keskkonnaseadustiku reguleerimisest.

3. jagu Heitkoguste reguleerimine

Vastav jagu saab hõlmama järgmisi teemasid, millest ilmselt enamikust on otstarbekas moodustada ka eraldiseisvad jaotised:

- Heitkoguste vähendamise tegevuskavad (käitaja ja riigi, KOV tegevuskavad)
- Saasteainete piirnormid väljuvates gaasides (nii paiksetes kui liikuvates saasteallikatest) – sh suured põletusseadmed, heitkoguste seire.
- Välis- ja siseõhu saasteainete ja müra vähendamismeetmed –, tegevuste kavandamine, käitaja kohustused (seoses avariiga); sh suured põletusseadmed
- “Toodetele” heitkoguste vähendamise eesmärgil esitatavad nõuded
 - Liikuv saasteallikas (sõidukid)
 - Kütused
 - Muud
- Saasteloa regulatsioon osas, mis pole hõlmatud üldosaga,

4. jagu Osoonikihi kaitsmine

Osoonikihi kaitse osas märkimisväärseid muudatusi ei ole ette näha. Vastaval jaol on kavandatavalt vähemalt kaks jaotist, millest esimene käsitleb osoonikihti kahandavate ainete käitlemise korraldamist, sh kohustusi käitajale ning teine jaotis reguleerib osoonikihti kahandavate saasteainete üldisi vähendamismeetmeid.

5. jagu Kasvuhoonegaasid ja kliimamuutus

Kliimagaaside regulatsiooni osas põhimõttelisi muudatusi kavas pole, korrastatakse hetkel kehtivat struktuuri.

Regulatsioon vajab siiski läbivat korrastamist ning ilmselt ka täiendamist. Ühe näitena võib tuua, et on küsitav, kas praegune kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguste riikliku reservi ja jaotuskava koostamine ja kehtestamine on piisavalt reguleeritud ning kas see tagab piisavalt huvitatud isikute huvide arvestamise ning kaalutletud otsuse tegemise. Kuna vastav regulatsioon omab Eesti majanduse seisukohast suurt tähtsust, on põhjendatud kaaluda, kas olemasolev küllaltki lakooniline regulatsioon selles osas on piisav. Läbipaistvate kvoodi jagamise põhimõtete sätestamine võib olla tarvilik ka EL õiguse täielikuks ülevõtmiseks selles küsimuses.

6. Peatükk

Kiirgus

1. Peamised muudatused ja uuendused

Valdkonna reguleerimisel tuleb teha oluline muudatus mõistete esitamise osas. Käesoleval hetkel on kõik valdkondlikud mõisted koondatud ühte paragrahvi (kiirgusseaduse § 6). Seetõttu koosneb § 6 viiekümne neljast punktist ning on 2 lehekülge pikk. Selline normitehniline lahendus ei ole eesti õigusloomele omane ega hõlbusta õigusakti mõistmist. Eriosa eelnõu koostades tuleks mõisted eelnõus paigutada lähtudes järgmistest põhimõtetest.

Peatüki alguses esitatakse valdkonna kesksed mõisted, jagude alguses jaos läbivalt kasutusel olevad mõisted ning episoodiliselt kasutatavad mõisted defineeritakse neid kasutavas paragrahvis.

Kiirgusseaduse struktuur on üldjoontes loogiline. Antud peatükis on siiski võimalik kiirgusega seotud normistikku täiendavalt grupeerida.

2. Täiendavat analüüsi vajavad küsimused

Käesoleva töö koostajad on seisukohal, et praegune sekkumise regulatsioon vajaks analüüsi rakendatavuse seisukohalt. Võib pidada põhjendatuks, et olemasolevat sekkumise regulatsiooni tuleb täiendada. Efektiivseks sekkumiseks võib olla vajalik rakendada meetmeid, mille lubatavuseks võib olla vajalik sätestada Keskkonnaameti vastavad õigused (nt õigus siseneda eraomaniku valdusesse). Otstarbekas võib olla anda Keskkonnaametile selles valdkonnas teatud keskkonnajärelevalve õigused.

3. 6. Peatüki struktuur

1. jagu Üldsätted

Vastavasse jakku tuleb koondada kogu peatüki seisukohalt olulised mõisted, vältides siiski mõistete ülemäära kuhjamist peatüki algusesse (nagu praegu). Üldsätetesse on võimalik koondada ka peatüki seisukohast universaalsed põhimõtted ning isikute ja asutuste üldisemad kohustused seoses inimeste ja keskkonna kaitsega ioniseeriva kiirguse kahjustava mõjuga.

2. jagu Kiirgusohutuse tagamine

Kiirguse reguleerimisel on teatud mõõndustega võimalik samuti kasutada kokkulepitud jaotust, et regulatsioon grupeeritakse selliselt, et keskkonna kvaliteediga seonduv moodustab ühe alajaotuse ning konkreetsete tegevustele esitatavad nõuded, sealhulgas loa omaja kohustused on grupeeritud eraldi.

Sellest põhimõttest tulenevalt oleks otstarbekas koondada kiirgusohutuse üldine planeerimine, samuti elanike ja kiirgustöötajate kaitseks kehtestatavad piirmäärade regulatsioon käesolevasse jakku. Piirmäärad ise tuleks esitada määruse tasemel nagu on see kiirgusseaduseski. Samuti saab vastavas peatükis reguleerida kiirgusallikate ning tuumamaterjali registriga seonduva.

Nagu öeldud, selles jaos tuleks käsitleda ka kiirgusohutuse riiklikku planeerimist osas, mil vastavat küsimust eriosas reguleeritakse (kava koostamise kohustus ja kava sisu). Kava koostamise menetluse osas on tõenäoliselt suures osas või isegi täielikult võimalik viidata üldosa 6. peatükis reguleeritud avatud menetluse normidele.

3. jagu Nõuded kiirgustegevusele

Kiirgusseadus sisaldab mitmeid nõudeid, mis on määratletavad nõ. kiirgusallika käitaja kohustustena. Sellist laadi nõuded oleks otstarbekas koondada ühte jakku. Selliste nõuete kohta võib näitena tuua eeskätt kiirgusseaduse 4. peatüki (kiirgustegevusloa omaja kohustused). Samasid on aga ka näiteks kiirgusseaduse § 39 (kiirgusohutuse tagamine töökohal) ja § 50 (tervishoiutöötaja kohustused kiirgustegevusel).

Vajadusel on jagu võimalik omakorda jagada jaotisteks reguleeritavate tegevuste kaupa.

4. jagu Kiirgustegevusluba

Kiirgusohutuse tagamise üheks olulisimaks meetmeks/vahendiks on kiirgustegevuse loastamine. Tulenevalt seadustiku üldosas sisalduvast põhjalikust loamenetluse regulatsioonist, võib eeldada, et suur osa kiirgusseaduse 3. peatükist peaks jääma seadustikust välja. Seetõttu peaks vastav jagu keskenduma kiirgustegevusloa kohustuslikkusele ja kiirgustegevusloa sisule. Menetlusnõudeid tuleks esitada ulatuses, mis see on valdkonna eripärasid arvestades tingimata vajalik.

5. jagu Kaitsemeetmete rakendamise põhimõtted ja sekkumine

Täpsustada tuleks kaitsemeetmete rakendamise põhimõtteid – kellel on kohustus nende rakendamiseks ning kuidas kujuneb kaitsemeetmete sisu. Ilmselt tuleks täpsustada ka kiirgusohu varase hoiatamise süsteemi ning sekkumist puudutavat regulatsiooni. Praegu on vastavad küsimused reguleeritud võrdlemisi napilt.

6. jagu Radioaktiivsed jäätmed ja heitmed ning nende vedu

Jagu sisaldab käitlusnõudeid, nõudeid üleandmisele ja veole ning käitise sulgemisele.

7. Peatükk

Jäätmed

1. Peamised muudatused ja uuendused

1.1. Hetkel sisaldub jäätmevaldkonna põhiregulatsioon kolmes seaduses: jäätmeseaduses (JS), pakendiseaduses (PKS) ja pakendiaktsiisi seaduses. Keskkonnaseadustiku eriosa (KSES) jäätmete peatükis integreeritakse jäätmeseaduse (JS) ja pakendiseaduse (PKS) sätteid. Osa tootjavastutuse üldnõuetest (nt nõuded pakendile §113) on reguleeritud keskkonnaseadustiku üldosas (vt ka täiendavat analüüsi vajavad küsimused). Pakendiaktsiisi regulatsioon jääb eraldi seadusesse, sest on traditsioon reguleerida maksud eraldi seadustena.

1.2. Võrreldes kehtiva õigusega käsitletakse pakendi- ja probleemtoodetega seonduvat tootjavastutust integreeritult eraldi struktuuriosas (vt ka täiendavat analüüsi vajavad küsimused). Samuti on kohaliku omavalituse jäätmehooldusalased kohustused koondatud ühte struktuuriossa.

1.3. KSES jäätmete osast on välja jäänud mõned jäätmeseaduse peatükid, olulisemad muutused on järgmised:

- 1) Ohtlike jäätmete käitluse eritingimused (3. peatükk). Vastavad sätted paiknevad struktuuriosade all: jäätmehoolduse üldpõhimõtted, kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatud jäätmehooldus
- 2) Ohtlike jäätmete käitluslitsents (7. peatükk) seoses litsentsi regulatsiooni välja jätmisega KSES (vt ka täiendavat analüüsi vajavad küsimused).
- 3) Jäätmete riikidevaheline vedu (9. peatükk) seoses asjaoluga, et vastav regulatsioon sisaldub põhiosas EL määrustes.
- 4) Arvestus ja aruandlus (10. peatükk) – üldised küsimused. Pigem pooldame varianti, et osa kohustusi on esitatud üldosas.

2. Täiendavat analüüsi vajavad küsimused

2.1. Tuleks kaaluda, kas on otstarbekam jätta osa jäätmekäitlust (ja pakendit) puudutavad sätted üldossa või reguleerida kõik küsimused eriosas? Arvame, et üldossa võiksid jääda sätted vaid juhul, kui need on suhteliselt sõltumatud jäätmevaldkonna detailsemast regulatsioonist (nt pakendinõuded PKS §§13-14). Sellisel juhul tuleks üldosa regulatsiooni ühtlustada, nt lisada üldossa volitusnorm elektroonikajäätmete direktiivist tulenevate nõuete reguleerimiseks, mis puudutavad ohtlike ainete piirsisaldust elektroonikatoodetes.

2.2. Tuleks kaaluda, kas pakendijäätmete käitlust reguleerida koos probleemtoodetega või peaks pakendijäätmete alane regulatsioon olema sätestatud eraldi struktuuriosas?

2.3. Tuleks kaaluda, kas on olemas vajadus ohtlike jäätmete käitluslitsentsi regulatsiooni järele?

3. 7. Peatüki struktuur

1. Jagu. Reguleerimisala ja mõisted

Jaos käsitletakse lisaks jäätmevaldkonna mõistetele (sh uuest jäätmete raamdirektiivist) ka välistusi reguleerimisalast (nt välisõhku heidetavad saasteained).

2. Jagu. Üldpõhimõtted

Jakku on koondatud jäätmehoolduse üldnõuded, mis ei ole seotud spetsiifiliste käitistega (nagu töötlemata jäätmete ladestamise keeld). Osa nõudeid on hetkel sätestatud KSÜS. Sellisteks nõueteks on näiteks: vältimine (JS §§ 21,22 - üldosas), kontrollitud jäätmekäitlus (JS § 28, sh ohtlike jäätmete saatekiri §64), jäätmete taaskasutamise põhimõtted (§ 30),

lähedusepõhimõte (§ 32), jäätmeveo üldnõuded (§ 38), ohtlike jäätmete segamine (§§ 60-61), ohtlike jäätmete pakendamine (§ 63), pakendi üldnõuded (PKS §§ 13-14 - üldosas).

3. Jagu. Jäätmehoolduse kavandamine

Olulisi muutusi võrreldes kehtiva õigusega pole.

4. Jagu. Kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatud jäätmehooldus

Kehtiv õigus on korraldatud olmejäätmeveo keskne. Jakku koondatakse kõik või enamik kohaliku omavalitsuse üksuse kohustusi seoses jäätmekäitlusega (sh pakendijäätmetega seonduv), nagu: jäätmete sortimine (JS §31), ohtlike jäätmete käitluse korraldamine (§65 lg 2), pakendi kogumine jms (PKS §15). Jagu struktureeritakse ümber selliselt, et kesksed küsimused, nagu jäätmehoolduseeskiri, on regulatsioonis eespool.

5. Jagu. Tootja vastutus probleemtoodetest tekkinud jäätmete käitlemisel

Jakku on koondatud enamik pakendiseaduse nõuetest integreerituna nii suures ulatuses kui võimalik probleemtoodetega. Jaos sätestatakse tootja vastutuse üldnõuded, nagu kokku kogumise kohustus (JS §26), tootjate ühenduse vorm, mis välistab kasumi teenimise eesmärgi jne. Ühtlasi esitatakse spetsiifilised nõuded probleemtoodete liikide kaupa, sh vastavad volitusnormid.

6. Jagu. Jäätmehoolduse nõuded teatud käitistele ja jäätmeliikide käitlemisele

Jaos sisalduvad üldnõuded jäätmekäitluskohtadele (JS §§33-34), spetsiifilised nõuded käitistele (nt prügilanõuded - JS §34), jäätmekäitlusnõuded seoses teatud käitistega (nagu töötlemata jäätmete ladestamise keeld prügilasse - JS §35). Samuti reguleeritakse selles jaos nõudeid metallijäätmete kogumisele (JS 8. peatükk).

7. Jagu. Jäätmeluba ja jäätmekäitleja registreerimine

Kuna loamenetlus on valdavalt reguleeritud üldosas reguleeritakse eriosas vaid valdkonnaspetsiifilised küsimused, nt tuuakse välja erinõuded teatud käitiste jäätmelubadele (nt prügila ja jäätmepõletus) ning teatud jäätmete kogumisele ja veole (nt metallijäätmed, korraldatud jäätmevedu).

8. Peatükk

Saastuse kompleksne vältimine ja kontroll

1. Peamised muudatused ja uuendused

1.1. Käesoleval ajal on nn IPPC direktiiv¹ Eesti õigusesse üle võetud saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadusega (SKVS). Nimetatud seadus kohaldub eeskätt nn enamohtlike käitiste suhtes. Samas sisaldab seadus endas sätteid, mis võiksid omada üldisemat tähendust tööstuslike heitmete reguleerimisel. Samal ajal on nimetatud seaduses ka hulgaliselt menetluslikke sätteid, mis keskkonnaseadustikus saavad sätestatud üldosa tasemel ja nende taasesitamiseks eriosas puudub vajadus.

1.2. Keskkonnaseadustiku eriosa ja selle kontseptsiooni koostamisel oleks otstarbekas sätestada mitmed praegused SKVS normid üldisema regulatsioonina, eelistatult seadustiku üldosas. Sellistena võib välja tuua mõned põhimõisted (saastus, heide, heite piirväärtus), samuti parim võimalik tehnika ning selle määramise alused. Samuti on näiteks praegune heite piirväärtuste määramise regulatsioon (SVKS § 19) võimalik ilmselt sätestada üldisemana, mis kohalduks ka nn tavaliste keskkonnalubade puhul. Tulenevalt valikust, et seadustiku eriosa ei sisalda endast nõ. valdkonnaülest üldregulatsiooni, mis esitatakse seadustiku üldosas, tuleks ka vastav regulatsioon sätestada seadustiku üldosas.

1.3. Vaatamata sellele, et praeguse seaduse regulatsioonist suur osa tuleks sätestada keskkonnaseadustiku üldosas, ei ole siiski võimalik vältida vastava peatüki moodustumist eriosas, kuna IPPC direktiivi nõuetest tulenev regulatsioon ei ole tervikuna loogiliselt paigutatav eriosa teiste peatükkide alla.

2. Täiendavat analüüsi vajavad küsimused

2.1. Eriosa kontseptsiooni ettevalmistamisel tuleb analüüsida, kuivõrd on praegused SVKS § 34 ja § 35 (kohustus säilitada dokumente ja esitada infot ning kohustus likvideerida tekkinud saastus) spetsiifilised ainult enamohtlikele tegevustele ja kas nendest on midagi olulist katmata muude keskkonnaseadustiku üld- ja eriosa sätetega (nt käitaja kohustused, keskkonnavastutus). Kui ainult enamohtlikele käitisele eriomast regulatsiooni saab siiski põhjendatuks pidada, saab antud peatükk sisaldada ka vastavaid erisusi või täiendavaid nõudeid.

2.2. EL õigusloome osas tuleb jälgida nn tööstusheitmete direktiiviga seotud arenguid. Olemasolev IPPC direktiiv ja 6 erinevat tööstusheitmeid reguleerivat direktiivi on kavas koondada ühte õigusakti, mille tulemusena peaksid ühtlustuma nõuded ning antud valdkondade üldine regulatsioon. Vastavad ümberkorraldused võivad tuua kaasa ka

¹ Nõukogu direktiiv 96/61/EÜ, 24. september 1996, saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta.

spetsiifilisemat laadi muudatusi (nt suurte põletusseadmete nõuete künnisvõimsused, keskkonnakompleksloa kohustuslikkuse laiendamine). Uus direktiivi eelnõu käsitleb ka saasteainete nagu SO₂ ja NO_x vabatahtliku kauplemissüsteemi loomist, mille tulemusena loodetakse antud saasteainete heitkoguseid oluliselt vähendada. Keskkonnaseadustiku eriosa struktuuri kujundamisel oleks otstarbekas arvestada hilisema võimaliku vajadusega nimetatud direktiiv üle võtta.

3. 8. Peatüki struktuur

Tulenevalt eelkirjeldatud muudatustest moodustab antud peatüki *kompleksloa olemus*, eeskätt integreeritud lähenemise nõue, mis kõige tugevamalt peab saama rakendatud just komplekslubade väljaandmisel. See siiski ei tähenda, et nõ. terviklik lähenemine keskkonnale oleks valdkondliku regulatsiooni puhul keelatud. Pigem vastupidi. Tulenevalt aga IPPC direktiivist on teatud enamohtlike tegevuste puhul nn. integreeritud lähenemine alati kohustuslik nõue.

Samuti sisaldab antud peatükk loetelu juhtudest, mil käitaja peab oma tegevuseks taotlema keskkonnakompleksloa.

Antud peatükk sisaldab ka täpsemaid sätteid kompleksloa sisu kohta, ulatuses, mis see juba ei tulene üldosa loamenetluse osas või mida ei saa sätestada alamaktides. Peatükis saab sätestada ka kompleksloaga seotud menetluste (loa andmine, muutmine, kehtetuks tunnistamine) erisused.

9. Peatükk.

Keskkonnatasud

1. Peamised muudatused ja uuendused

Peamiseks muutuseks on tasude alam- ja ülemmäärade ning nende piirides konkreetse tasu määratlemise kriteeriumite sätestamine seaduse lisas. Muudatus on vajalik, sest detailsed tasumäärad koormavad seaduse põhiteksti, kuid samas tuleb need sätestada seaduse tasemel.

2. Täiendavat analüüsi vajavad küsimused

Kas kõrgendatud tasud tuleks kaotada reformides karistusõiguslikku poolt (kõrgendatud määrad kujundatakse ümber trahvideks) või tuleks need alles jätta, kuid vähendada tavaliste tasude ja kõrgendatud tasude vahet (suurema tasu põhjendus oleks riski arvestamine, mis kaasneb reguleerimata keskkonnakasutusega) või jätta kõrgendatud muutmata?

3. 9. Peatüki struktuur

1. Jagu. Keskkonnatasude liigid, rakendamise alused ning sihtotstarve

Jakku jäävad praeguse seaduse §§ 2-30, kuid oluliselt väiksemas mahus. (Praeguse seaduse üldosa järgi ei näi olevat vajadust. Nt keskkonnatasude suuruse määramist puudutava regulatsiooni kõige suurema üldistusastme norm on esitatud §2, veidi väiksema üldistusastmega normid §3 lg 4-6 ning iga loodusvara kasutusõiguse tasu juures on esitatud üldnorme osaliselt kordavad erinormid: §8, §9 lg 8, §10 lg 5, §11 lg 5-7, §12 l)

Tasude alam- ja ülemmäärad ning nende piirides konkreetse tasu määratlemise kriteeriumid viiakse seaduse lissasse, s.o. alles jääks üksnes tasu määratlus ning erandid sellest, nt § 9 lg 7. Tasumäärade liss esitamine on vajalik, et vältida seaduse põhiteksti koormamist üksikasjalike määradega.

2. Jagu. Keskkonnatasude arvutamine, maksmine ja tagastamine

Jaos sätestatakse ka kohtueelse vaidlustamise regulatsioon.

3. Jagu. Saastetasu asendamine

Jaos ei ole põhimõttelisi muutusi võrreldes kehtiva õigusega.

4. Jagu. Keskkonnatasudest laekuva raha kasutamine

Lisaks kehtiva õiguse regulatsioonile sätestatakse jaos ka keskkonnatasude laekumise ning kasutamisega seonduv aruandlus. Samuti reguleeritakse jaos need keskkonnaministri 17.02.2006. a määruse nr 13 normid, mis ei tohiks olla reguleeritud määruse tasemel.

10. Peatükk

Väärteod ja haldussund

Siia koondada vastavad sätted erinevatest valdkondadest.

3. Kokkuvõte keskkonnaseadustiku üldosa kõige olulisematest aspektidest, mida tuleb arvestada eriosa koostamisel

2007. aastal alustati Eesti Vabariigi Justiitsministeeriumi eestvedamisel Eesti keskkonnaõiguse kodifitseerimisega. Kodifitseerimisprotsessi esimeseks etapiks oli keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (edaspidi: keskkonnaseadustiku üldosa) eelnõu koostamine, mille ettevalmistanud ekspertide rühm esitas justiitsministeeriumile 2008. aasta novembris.

Keskkonnaseadustiku üldosa koondab need keskkonnakaitse õigusliku reguleerimise vahendid, mis ei ole valdkonnapõhised: ühtlustatud keskkonnaloa menetluse, keskkonnamõju hindamise menetlused, keskkonnaseire ja keskkonnaregistri regulatsiooni tuumiku, keskkonnajärelevalve ja keskkonnavastutuse regulatsiooni. Eelnõu sätestab ka keskkonnaõiguse põhimõisted, keskkonnaõiguse põhimõtted, igäiue kohustused, käitaja kohustused, keskkonnavalused õigused ja keskkonnakaitse strateegilise planeerimise reeglistiku – need eelnõu osad moodustavad keskkonnaõiguse üldosa kitsamas mõttes.

Järgnevalt on tehtud kokkuvõte kõige olulisematest uuendustest keskkonnaseadustiku üldosas.

Keskkonnaseadustiku eesmärk

Eelnõu koostamisel lähtuti põhimõttest, et seadustiku eesmärk peaks olema võimalikult abstraktselt määratud, et see kataks kõik keskkonnakaitse valdkonnad, aga ka inimese tervise ja heaolu. Samuti seati eesmärgiks ühendada inimkeskne ja looduskeskne lähenemine keskkonnakaitseks.

Eelnõu § 1 sätestab:

„Keskkonnaseadustiku eesmärgiks on tagada:

- 1) inimese tervise ja keskkonna kaitse keskkonnahäiringute eest;**
- 2) säästev areng, mis kindlustab tervise ja heaolu vajadustele vastava keskkonna käesolevale ja tulevastele põlvetele;**
- 3) bioloogilise mitmekesisuse säilimine ja kaitse;**
- 4) elu- ja looduskeskkonna kvaliteedi parandamine;**
- 5) keskkonnale tekitatud kahju heastamine.“**

Tänapäevast keskkonnapoliitikat toetab tegelikult nii inimkeskne kui ka looduskeskne maailmavaade. Esimene peamiselt nendel juhtudel, kui keskkonnaseisund mõjutab inimeste materiaalseid või mittemateriaalseid (esteetilisi, vaimseid) huve ja otsesest julgeolekut. Teine eelkõige nendel juhtudel, kui regulatsiooni põhjendatus tuleneb keskkonna iseväärtusest. Nii on see näiteks looduskaitse selliste liikide ja elupaikade säilitamisel, millel puudub inimese jaoks otsene või kaudne väärtus. Heaoluühiskondades toimuv nihe mittemateriaalsete väärtuste tunnustamise suunas toob tõenäoliselt kaasa keskkonna iseväärtuse suurema hindamise ning tugevdab sellega keskkonnaõiguse eetilist alust.

Keskkonna iseväärtuse tunnustamisele vaatamata on keskkonnaseadustiku üldosa keskmes siiski inimene. Seadustiku eesmärgiks ei ole ainult inimese tervise, vaid ka

heaolu kaitse. Seaduste eesmärgiks on tagada inimesele puhas ja meeldiv elamiskõlblik keskkond, tunnustades samas ka keskkonna iseväärtust ja keskkonda kui rahvuslikku rikkust. Lisaks inimese tervise ja heaolu ning keskkonna iseväärtuse kaitsmisele sätestab eelnõu eesmärgi, et loodusressursse tuleb kasutada säästlikult. See eesmärk tuleneb otseselt põhiseaduse §-dest 5 ja 53. Niisiis on seadustiku üheks eesmärgiks säästev areng, mis kindlustab tervise ja heaolu vajadusi rahuldava keskkonna praegustele ja tulevastele põlvvedele. Säästva arengu põhimõttel on seega ka põlvkondadevaheline aspekt. Praeguse põlvkonna keskkonda puudutavad otsused ei tohi halvendada tulevaste põlvkondade võimalust kasutada loodusressursse ja elada elamiskõlblikus keskkonnas.

Üheks eesmärgiks on eelnõus määratud bioloogilise mitmekesisuse kui looduse iseväärtuse säilitamine ja kaitse. See kajastab tänapäeva keskkonnapoliitikas domineerivat seisukohta, et ei ole vaja kaitsta üksnes juba ohustatud liike ja elupaiku, vaid tuleb säilitada mis tahes päritoluga elusorganismide rohkust maismaa-, mere- jt veeökosüsteemides ning neid hõlmavates ökoloogilistes kompleksides. Selline eesmärk on seatud ka bioloogilise mitmekesisuse konventsioonis.

Lisaks eelnimetatutele on keskkonnaseadustiku eesmärkidena sätestatud veel keskkonna kvaliteedi parandamine ja keskkonna kahju heastamine. Vahekokkuvõtteks tuleks tõdeda, et keskkonna seadustiku eesmärgiks on inimese ja keskkonna terviklik kaitse inimtegevusest põhjustatud keskkonna häiringute eest. Seadustikus tuleb püüda ühendada esmapilgul kaks vastandlikku lähenemist keskkonna kaitsele – inimkeskne isikute keskkonnaga seotud põhiõiguste kaitse ja looduskeskne keskkonna iseväärtuse kaitse.

Keskkonnaseadustiku reguleerimisala

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse reguleerimisala sätestamise eesmärgiks on määrata keskkonnaõiguse üldosa kehtivuse piirid. Eelnõu § 2 sätestab:

„Käesolevat seadustikku kohaldatakse tegevuste, toodete, ainete ja organismide suhtes, millest lähtuvad või võivad lähtuda keskkonnahäiringud.“

Suures osas oleneb reguleerimisala lõplik piiritlemine sellest, milliseks kujuneb seadustiku eriosa koosseis. Keskkonnaõiguse piiride määramine on üldse väga problemaatiline ja see on paljuski kokkuleppe küsimus. Näiteks võiks ka planeerimisõigust pidada üheks keskkonnaõiguse instituudiks. Teatavast ebamäärasusest tingituna on reguleerimisala piiritletud väga abstraheritult, mis tagab üldosa rakendamise võimaluse kõikide keskkonda ja inimeste tervist või heaolu mõjutavate tegevuste, toodete, ainete ja organismide puhul. Liialt üksikasjaliku regulatsiooni puhul tekib alati oht, et mingi tegevus või valdkond on kunstlikult välja jäänud. Abstraktsem regulatsioon tagab üldosa paindliku rakendamise kõikidel kohastel juhtudel ja jätab ruumi laiendavale tõlgendamisele. Keskkonna seadustiku üldosa reguleerimisala aitab täpsustada lõimimispõhimõtte, mis nõuab keskkonnakaitse kõrget taset tagavate meetmete võtmist kõikides eluvaldkondades, millel võib olla oluline keskkonnamõju. Sellisteks valdkondadeks on näiteks energeetika, transport, põllumajandus, maakasutuse planeerimine, maapõue kasutamine jne. Õieti ei jää keskkonnaõiguse üldpõhimõtete mõjualast täielikult välja ükski eluvaldkond, sest igapähe neist võib olla kontrollimist vajav mõju keskkonnale ning inimeste tervisele ja heaolule.

Mõisted

Keskkonnaseadustiku üldosas määratletakse keskkonnaseadustiku kesksed mõisted. Kehtivas keskkonnaõiguses kasutatakse mõisteid ebajärjekindlalt ja korrapäratult. Praegu kasutatakse negatiivse keskkonnamõju tähistamiseks selliseid väljendeid nagu „keskkonnamõju“, „negatiivne keskkonnamõju“, „oluline keskkonnamõju“ ja „keskkonna saastamine“, kusjuures neile antakse tihti erinev sisu. Eesti õigus vajas terminit, mis hõlmaks igasugust negatiivset keskkonnamõju kõige üldisemalt. Eelnõus on selliseks terminiks „keskkonnahäiring“. Praegu kasutatakse seda terminit vaid jäätmeseaduses.

Eelnõu § 3 sätestab:

„Keskkonnahäiring on inimtegevusega kaasnev negatiivne keskkonnamõju, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale. Keskkonnahäiring on ka negatiivne keskkonnamõju, mis ei ületa arvulist normi või on arvulise normiga reguleerimata.“

Keskkonnahäiring on kõige laiem mõiste negatiivse keskkonnamõju tähistamiseks, hõlmates mõju nii normi piires kui ka üle normi olevate juhtumite korral ning juhtudel, kus norm puudub. Eelnõu ettevalmistajad lähtusid sellest, et loomulikult on igasugune normi ületamine negatiivne keskkonnamõju, ja leidsid, et rõhutamist vajab just see, et alati normi ei ole ja olemuslikult ei saagi olla, kuid normi puudumine ei tähenda, et ei saaks rääkida negatiivsest keskkonnamõjust ja selle reguleerimise vajadusest. Hais, tolm või müra, lindude, näriliste või putukate kogunemine, aerosoolide sisaldus õhus või jäätmete tuulega laialikandumine – need on tüüpilised normeerimata keskkonnahäiringud. Keskkonnahäiringu mõiste on seotud üldise keskkonnaalase hoolsuskohustusega (põhiseaduse § 53), mis nõuab, et igauks tekitaks nii vähe keskkonnahäiringuid, kui see on võimalik ja mõistlik. Keskkonda kui rahvuslikku rikkust kasutab mingi isikliku kasu saamiseks, peab kandma hoolt ka keskkonna kasutamise negatiivsete tagajärgede minimeerimise eest. Ei saa lubada olukorda, kus erastatakse keskkonna kasutamisest saadav kasu, ühiskonnale jäetakse aga keskkonna kasutamisega kaasnevate keskkonnahäiringute talumise kohustus.

Terminid „keskkonnaoht“ ja „keskkonnarisk“ on Eesti õiguses kasutusel, kuid neil ei ole selget sisu. Tihti kasutatakse võrdsete mõistetena „keskkonnaoht“, „keskkonnarisk“, „keskkonnakahju“, „keskkonnasaastus“. Eelnõu koostamisel oli eesmärk defineerida keskkonnaohu mõiste ja eristada see keskkonnariski mõistest. Kuigi keskkonnaohu ja keskkonnariski eristamine on eriti oluline vältimispõhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte eristamiseks, on see läbivalt tähtis kogu eelnõu puhul ja sellisest eristamisest tuleb lähtuda ka seadustiku eriosa koostamisel. Keskkonnaohu ja keskkonnariski eristamisel on eeskuju võetud korrakaitseõigusest. Inimtegevuse negatiivne mõju inimesele ja keskkonnale on erineva intensiivsusega ning seega peab õiguslik reaktsioon sellele olema samuti erineva intensiivsusega. Keskkonnaõiguse eesmärk ei ole majandustegevuse liigne piiramine, vaid selle ees hoolitsemine, et arenguga ei käiks kaasas negatiivne keskkonnamõju, mida kehtiv väärtussüsteem ei luba taluda. Eelkõige selline keskkonnamõju, mis toob kaasa isikute keskkonnaga seotud põhiõiguste riive.

Eelnõu § 5 sätestab:

„Keskkonnaoht on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Keskkonnaoht on aluseks tegevusest hoidumisele, tegevuse või toote keelamisele, piirangute kehtestamisele või tegevuseks kohustamisele sellise häiringu vältimiseks.“

Keskkonnaohu mõistel on kaks komponenti, mis iseloomustavad negatiivse tagajärje saabumise tõenäosust ja tagajärje olulisust. Ohu puhul teaduslik ebakindlus negatiivse tagajärje saabumise suhtes puudub või on minimaalne. Negatiivne tagajärg ei ole ohu puhul mitte lihtsalt keskkonnahäiring, vaid oluline keskkonnahäiring, mida ei pea taluma ega tohi taluda. Olulise keskkonnahäiringu saabumist tuleb tõrjuda. Keskkonnaohu on aluseks tegevusest hoidumisele, tegevuse või toote keelamisele või kohustamisele sellise häiringu vältimiseks.

Eelnõu § 4 sätestab:

„Keskkonnarisk on vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus. Keskkonnarisk on aluseks kohaste ettevaatusmeetmete võtmisele.“

Keskkonnarisk erineb keskkonnaohust kahes aspektis. Erinevalt keskkonnaohust varjutab keskkonnariski teaduslik ebakindlus. Negatiivse tagajärje saabumise tõenäosus ei ole täpselt teada, kuid selle saabumine on siiski võimalik. Sellised situatsioonid on keskkonna valdkonnas väga tavalised ja seotud moodsate riskidega, mis kaasnevad tehnoloogia arenguga. Ka saabuda võiv negatiivne tagajärg ei pruugi riski puhul olla nii oluline kui ohu puhul. Keskkonnariski tõrjumise künnis on seega madalam kui ohu puhul, kuid keskkonnariski tõrjumise meetmed peaksid olema vähem koormavad. Keskkonnariske vähendatakse ettevaatusmeetmete võtmisega. Seega rakendub keskkonnaohu puhul vältimispõhimõtte ja keskkonnariski puhul ettevaatuspõhimõtte.

Põhimõtted

Keskkonnaõiguse põhimõtete sätestamisel lähtuti samadest kaalutlustest, mis seaduse kohaldamisala määramisel: üldine ja abstraktne regulatsioon jätab võimaluse tõlgendamiseks. Eestis on sellise lähenemise lisapõhjuseks asjaolu, et Eesti keskkonnaõigus ja selle rakendamispäritika on veel väga noored ja mitmed põhimõtted, mis on täiesti iseendastmõistetavad vana keskkonna õigusega riikides, vajavad meil laiemat teadvustamist. Seega on keskkonna seadustiku üldosa sellel osal ka pedagoogiline tähendus. Seadus püüab muuta isikute keskkonnakäitumist – see aga algab aluspõhimõtete teadvustamisest.

Sätestatud põhimõtete adressaadid on järgmised:

- Seadusandja – sätestatud keskkonnaõiguse põhimõtted on edaspidi õigusloome, eriti aga keskkonnaseadustiku eriosa koostamise aluseks. Lõimimispõhimõttest tulenevalt tuleks neid arvestada õigusloomes ka väljaspool keskkonna valdkonda, kõikide eluvaldkondade õiguslikul reguleerimisel, millel on või võib olla oluline keskkonnamõju (nt energeetika, transport, põllumajandus jne).
- Õigust rakendavatele haldusorganitele ja kohtule on need põhimõtted tõlgendamissuunisteks.

Sätestatud keskkonnaõiguse põhimõtete otseseks adressaadiks ei ole keskkonda kasutavad isikud. Põhimõtete mõju neile on kaudne. Keskkonna kasutajateni jõuavad need põhimõtted seda kaudu, et neid on arvesse võetud konkreetsete normide sätestamisel. Näiteks ettevaatuspõhimõtte oli aluseks igapäevaste kohustuste, käitaja kohustuste ja toodete suhtes kehtivate põhikohustuste sätestamisel. Keskkonnaseadustiku üldosas on sätestatud keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõtte, lõimispõhimõtte, vältimispõhimõtte, ettevaatuspõhimõtte, põhimõtte, et saastaja maksab, ning looduvarede säästliku kasutamise põhimõtte.

Igäihekohustused ja käitaja põhikohustused

Keskkonnaseadustiku see osa, kus sätestatakse igäihe kohustused ja käitaja kohustused ehk keskkonnavalane hoolsuskohustus, on kahtlemata üks eelnõu uuenduslikumaid peatükke. Siiani on Eestis lähtunud ikka sellest, et keskkonnakohustused tulenevad isikutele keskkonnalubade kaudu. Paljudes Euroopa riikides (nt Saksamaal, Rootsis, Hollandis, Lätis jne) on viimasel kümnendil sätestatud üldised keskkonnakohustused, mis seovad isikut lisaks keskkonnalubade tingimustele. Keskkonnaseadustiku üldosas on lähtunud sellest, et erinevad kohustused on ühelt poolt igäihel tema olmetegevuses ja teiselt poolt käitajal, kes tegeleb tööstusliku või sellega seotud või sellega liituva tegevusega, millega kaasnevad keskkonnaohud ja -riskid.

Igäihe kohustustest jäi hoolika kaalumise järel alles kaks põhikohustust: kohustus vältida või vähendada keskkonnahäiringuid (hoolsuskohustus) ja kohustus omandada teadmised keskkonnaohu vältimise kohta (teabe omandamise kohustus).

Eelnõu § 14 sätestab:

„Igäüks peab rakendama meetmeid oma tegevuse või tegevusetusega põhjustatava keskkonnahäiringu vältimiseks või vähendamiseks, kuivõrd saab seda mõistlikult oodata.“

Selline üldine hoolsuskohustus peaks suunama inimesi keskkonnahoidliku eluviisi poole, kuid seda siiski mõistlikkuse piires – isikule ei saa panna kohustust keskkonnahäiringuid üldse mitte tekitada. Eeldatakse tavapäraselt mõistlikkust objektiivses mõttes ehk haldusõiguse mõttes proportsionaalsust. Mitmed igapäevased tegevused (nt toidu valmistamine) tekitavad mingil määral keskkonnahäiringuid. Vältima või vähendama peaks siiski sellist häiringut, mis tõesti mõjutab inimesi või keskkonda selliselt, et toimuvad olulised muutused inimese tervises ja keskkonnas või riivatakse inimese heaolu sedavõrd, et ei ole tagatud normaalsed elamistingimused. Oluline on siinjuures kohustuse künnis, milleks on just keskkonnahäiringu, mitte ohu ega riski vältimine või vähendamine. Ohu ja riski vältimine või vähendamine on rangem kohustus ja seotud käitaja kui keskkonnaohu või -riski allika tegevusega.

Eelnõu § 15 sätestab:

„Igäüks peab enne tegevuse, mis põhjustab keskkonnaohu, alustamist omandama mõistlikus ulatuses teadmised, mis tegevuse laadi ja ulatust arvesse võttes on vajalikud sellise ohu vältimiseks.“

Nimetatud kohustuse tekkimise künniseks on keskkonnaohu tekitamine ehk sellise olukorra tekitamine, mille puhul on piisavalt tõenäoline, et sellel on oluline negatiivne keskkonnamõju. Ohuolukordade tekkimine olmes ei ole tavaline, kuid oht võib siiski tekkida näiteks kemikaalide või ohtlike jäätmete käitlemisel. Kui isik kasutab olmes kemikaale, siis peab ta olema valmis vältima keskkonnale või inimese tervisele oluliste negatiivsete tagajärgede tekitamist ja selleks peavad tal olema piisavad teadmised kemikaalide mõjust keskkonnale. Isik ei saa oluliste keskkonna häiringute tekkimise õigustamisel tugineda sellele, et ta ei teadnud, kuidas kemikaal keskkonda või inimese tervist mõjutab. Teadmiste omandamine peaks siiski olema jõukohane ja ei saa eeldada, et isikul on eksperditeadmised ainete ja tegevuste keskkonnamõju üksikasjadest. **Selliste üldiste kohustuste järgimata jätmise eest ei saa küll kehtestada väärteo- või kriminaalkaristusi, kuid kindlasti on nende kohustuste täitmata jätmisel õiguslikud tagajärjed keskkonna- ja tsiviilvastutuse kohaldamisel, samuti keskkonnaloa menetluses.** Kui on tekitatud keskkonnale või inimese

tervisele või varale kahju, on need sätted abiks selle hindamisel, kas isik järgis hoolsuskohustust ja teadmiste omandamise kohustust või mitte. Igäühe kohustused on keskkonna- ja tsiviilvastutuse kohaldamisel hoolika ja keskkonnateadliku isiku mõõdupuuks ning nende kohustuste täitmata jätmine on isiku vastutust suurendav asjaolu (tõlgendamine isiku kahjuks). Kui isik on igäühe kohustusi järginud, siis võib ta vabaneda vastutusest. Teabe omandamise kohustus toetab ka isiku kaasaitamiskohustust loamenetluses – isik peab andma haldusorganile teavet oma kavandatava tegevuse kohta.

Käitajalt keskkonna suhtes oodatav hoolsus on eksperdi hoolsus ja see nõuab palju enam kui igäühe kohustuste täitmine. Käitise ja käitaja mõiste on antud eelnõu §-s 6, mis sätestab:

„(1) **Käitis** on paikne või mobiilne tehniline üksus, milles toimub tootmistegevus või tootmisega võrdsustatav, tootmisega otseselt liituv ja sellega tehnilist seost omav tegevus, millega võib kaasneda saastamine või saastus. Käitis on ka prügila ja kaevandamisjäätmete käitluskoht.

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

Euroopa Liidu keskkonnavalastest õigusaktides on mõistet „käitaja“ (ingl k *operator*) üsna erinevalt defineeritud. Eelkõige määratletakse käitaja aga isikuna, kes vastutab konkreetsete tehnoloogiliste rajatiste (käitiste) tehnilise toimimise eest. Oluline on, et käitaja all mõistetakse üldiselt isikut, kes käitab, kontrollib (valitseb) rajatist või käitist ja vastutab selle tehnilise toimimise eest ning omab seejuures määravat (majanduslikku) otsustusõigust või võimu. Käitaja vastutab kindlasti ka oma tegevuse keskkonnaaspektide ja nõuete täitmise eest, mis kajastuvad eelkõige talle antud keskkonnalubades. Üldiselt on käitaja ka keskkonnaloa valdaja. Seega on käitaja tegevus ja objekt, mida ta käitab, seotud keskkonnariski või keskkonnaohu võimaliku tekkimisega.

Võib juhtuda, et keskkonnaloa andmisel ei suudeta kõiki ohuolukordi ette näha. See aga ei vabasta käitajat keskkonnaohu tõrjumise kohustusest. **Käitaja kohustuseks on vähendada ka keskkonnariske, mis on ohust väiksem keskkonnahäiringu esinemise tõenäosus. Arvestada tuleb siin siiski sellega, et kõiki riske ei ole võimalik ja mõistlik vähendada. Sellepärast on kavandatud seadusesse klausel „mõistlikus ulatuses“, mis seab kohustusele proportsionaalsed piirid. Eelnõu kehtestab ka teabe omamise kohustuse. Käitaja peab enne sellise tegevuse alustamist, mis põhjustab keskkonnaohu või keskkonnariski, omandama teadmised, mis tegevuse laadi ja ulatust arvesse võttes on vajalikud ohu vältimiseks või ettevaatusabinõude rakendamiseks. Erinevus võrreldes igäühe kohustuste hulka kuuluva teabe omamise kohustusega seisneb selles, et käitaja jaoks ei ole enam mõistlikkuse standardit ja järelikult on käitaja puhul teabe omandamise kohustus rangem kui vastav igäühekohustus. Selline kohustus paneb käitajad huvituma põhjalikust keskkonnamõju hindamise menetlusest, millesse siiani suhtutakse väga kergekäeliselt. Eelnõu loogika seisneb selles, et käitaja peab teadma, millise keskkonnahäiringu tema tegevus võib kaasa tuua ning omal algatusel rakendama kõiki keskkonnaalase hoolsuskohustuse täitmiseks vajalikke ja mõistlikke meetmeid.**

Käitaja peab mõistlikkuse piires vältima niisuguste ainete, valmististe või organismide kasutamist, millega kaasneb keskkonnarisk, kui neid on võimalik asendada ainete, valmististe või organismidega, millega kaasneb väiksem keskkonnarisk. Keskkonna seadustiku eriosas nähakse ette konkreetset ained, mille kasutamist tuleks vältida. Kui konkreetse aine vältimise kohustust eriosast ei tulene, siis kohaldatakse üldnõuet

mõistlikkuse piires. Mõistlikkuse hindamisel kaalutakse siin ühelt poolt keskkonnariski suurust ja teiselt poolt majanduslikke kaalutlusi.

Käitaja üldiste kohustuste hulka kuuluvad veel kohustused:

- kasutada parimat võimalikku tehnikat (eelnõu § 17 lg 1);
- kasutada toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult ning võimalusel eelistada taastavaid energiaallikaid (eelnõu § 18);
- rakendada meetmeid, mis vähendavad jäätmete ning nende koostises olevate ainete ja materjalide kogust või jäätmete keskkonna- ja terviseohtlikkust, arvestades keskkonna tervikliku kaitse põhimõtet (eelnõu § 19);
- valida käitisele asukoht, kus võimalik käitisest lähtuv keskkonnahäiring on väikseim, eelkõige arvestades ala tundlikkust kavandatava tegevuse suhtes, ala kaugust elamu piirkonnast, ala senist ja võimalikku sihtotstarvet (eelnõu § 20 lg 1);
- tagada käitises tegutsevate isikute keskkonnakaitsealane väljaõpe (eelnõu § 21),
- teostada järelhooldust käitise tegevuse lõpetamisel (eelnõu § 23).

Kõiki neid üldkohustusi täpsustatakse keskkonnaseadustiku eriosas.

Käitaja üldiste kohustuste järgimata jätmise eest ei saa küll kehtestada väärteo- või kriminaalkaristusi, kuid nende kohustuste täitmata jätmine toob kaasa õiguslikke tagajärgi keskkonna- ja tsiviilvastutuse kohaldamisel, samuti keskkonnaloa menetluses.

Käitaja kohustused on keskkonna- ja tsiviilvastutuse kohaldamisel hoolsusstandardiks ning nende täitmata jätmine on käitaja vastutust suurendav asjaolu (tõlgendamine isiku kahjuks). Teabe omandamise kohustus toetab isiku kaasaitamiskohustust loamenetluses – isik peab andma haldusorganile teavet oma kavandatava tegevuse kohta. Nende kohustuste täitmist peab käitaja tõestama ka keskkonnaloa saamise menetluses. Saasteainete heitkoguste määramisel saab loa andja arvestada, kuidas käitaja kavatseb kasutada loodusvarasid ja toorainet, ning anda eelise tegutsemiseks või määrata suuremad heitkogused sellele, kes kasutab toorainet ja energiat säästlikult.

Keskkonna alased õigused

Keskkonnaalaste õiguste peatükk jaguneb kaheks jaoks: 1) keskkonnapõhiõiguse täpsustus ja keskkonnaalased menetluslikud õigused, 2) õigus kasutada võõrast maatükki ja veekogu (nn „igauheõigused”). Peatüki sätete sõnastamisel on silmas peetud selle suunatust mitte niivõrd professionaalsetele õiguse rakendajatele kui avalikkusele. Seetõttu sisaldub peatükis mitu deklaratiivset-viitelist sätet (nt §39 lg 1, § 46 lg 1), mille eesmärk on anda ülevaade õiguste ulatusest ja suunata avalikkus konkreetse regulatsiooni juurde.

Esimeses jao esimeses paragrahvis (§ 38) täpsustatakse keskkonnapõhiõigust.

Rahvusvahelisel tasandil puudub üksmeel, kas keskkonnapõhiõigus eksisteerib ja mis on selle sisu. Euroopa regioonis on keskkonnapõhiõigus kõige selgemalt ja siduvamalt väljendatud Arhusi konventsiooni preambuli seitsmendas lauses ja artiklis 1. Neis konventsiooni osades nimetatakse „iga inimese õigust elada keskkonnas, mis vastab tema tervise ja heaolu vajadustele”. Samas reguleerib konventsioon üksnes menetluslikke õigusi ega määratle „tervise ja heaolu vajadustele vastavat keskkonda”. EL aluslepingutes ega EL põhiõiguste hartas keskkonnapõhiõigust sätestatud pole. Samas on Euroopa Kohus otsemõju doktriini

kujundanud selliselt, et direktiivides sätestatud keskkonnanõuetest tuleneb subjektiivne õigus nõuda nendest kinni pidamist.

Eesti õiguskirjanduses ning kohtupraktikas on asutud seisukohale, et põhiseaduse preambulast ning paragrahvidest 5, 10, 13 ja 53 tuleneb keskkonnapõhiõigus kui subjektiivne materiaaõigus. Samas ei ole kaugeltki selge, mis on selle õiguse sisu. Eelnõu kolmanda peatüki esimese paragrahvi täpsustatakse oluliselt keskkonnapõhiõiguse sisu ja ulatust. Säte järgib konventsioonikohast laia sõnastust sätestades igaihe õiguse „tervise ja heaolule vastavale keskkonnale”. Sättes, nagu seadustikus tervikuna, ei ole määratletud „keskkonna” mõistet selle mõiste piiritlemisraskuste tõttu. Keskkond §38 kontekstis peaks hõlmama looduskeskkonna, keskkonnanõuete nagu õhk, pinnas ja vesi, ning tehiskeskkonna looduslähedasemad osad nagu linnapargid. Muu tehiskeskkond, sh kultuuriväärtused, ei peaks olema hõlmatud. Õiguse täpsem ulatus linnakeskkonnas peaks välja selgitatama planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise käigus.

Kuigi „õigus tervise ja heaolule vastavale keskkonnale” on määratletud avaralt on selle kõige märkimisväärsemaks piiranguks „olulise puutumuse” tingimus, st isikul on õigus vaid sellele keskkonnaosa kvaliteedile, millega tal on oluline puutumus. Puutumuse defineerimisel on järgitud kohtupraktikat, mille kohaselt puutumuse eelduseks on eelkõige mõjutatud keskkonnaosa tavapärasest intensiivsem kasutus. Õiguse täpset sisu pole defineeritud – see polekski seaduse abstraktsuse astmel võimalik – kuid on täpsustatud, millistest asjaoludest tuleb juhinduda hinnates, kas isik peab või ei pea taluma keskkonnahäiringut, -ohtu või –riski. Ühtlasi on õigus seotud konkreetsete keskkonnakvaliteedi piirmääradega, mis sätestatakse eriosas.

Kolmanda peatüki esimese jaos on sätestatud keskkonnanõuetes menetluslikud õigused, st õigus keskkonnateavet küsida ja saada (§§ 39-42), õigus osaleda keskkonnanõuetes tegemisel (§§ 43-44) ning juurdepääs õigusemõistmisele keskkonnanõuetes (§ 46). Samuti sisalduvad jaos keskkonnanõuetes mõiste (§ 45) ja keskkonnanõuetes kaebeõiguse erisäte (§ 46 lg 2). Keskkonnanõuetes tunnustamise ning menetluslike õiguste sätestamise vajadus tuleneb Arhusi konventsioonist, Espoo konventsioonist ning mitmest direktiivist.² Seadustiku eelnõu regulatsioon on nimetatud rahvusvaheliste ning EL õigusaktidega kooskõlas.

Õigus keskkonnateavet küsida (§ 39) ei erine põhimõtteliselt õigusest küsida mistahes avalikku teavet. Seetõttu ei ole õigust keskkonnainfot küsida eelnõus põhjalikumalt reguleeritud, vaid on viidatud avaliku teabe seadusele ning muudele asjakohastele detailsematele regulatsioonidele. Lisatud on siiski mõned üldised põhimõtted, mis

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/4/EÜ, 28. jaanuar 2003, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. (ELT L 41, 14.2.2003, lk 26–32); EÜ Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, 05.07.1985, lk 40–48); Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 197, 21.07.2001, lk 30–37); Nõukogu direktiiv 96/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (ELT L 257, 10.10.1996, lk 26–40); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT L 327, 22.12.2000, lk 1–73); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 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 (ELT L 156, 25.06.2003, lk 17–25); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT L 143, 30.04.2004, lk 56–75).

puudutavad eelkõige keskkonnateavet ning mida kehtiv õigus kajastab ebajärjekindlalt ning kohati ebatäpselt. Samuti on defineeritud „keskkonnateabe” mõiste, mis on vajalik eelkõige keskkonnateabe kogumise ja levitamise regulatsiooni täpsustamiseks ning riigisisese õiguse koosõla tagamiseks EL õigusega. **Õigus keskkonnateavet saada, ning vastav riigi kohustus teavet koguda ja levitada, on kehtivas õiguses reguleeritud mitmes seaduses. Eelnõus (§§ 40-42) on esitatud vaid regulatsiooni üldsätted. Regulatsiooni täpsustatakse nende eriosade juures, mis kõige enam seonduvad vastava keskkonnateabe liigiga.** Eelnõu sätetes on rõhuasetus neil keskkonnateabe kogumise ja levitamise aspektidel, mis kehtivas õiguses on liiga üldsõnalised, et tagada EL ja rahvusvahelise õiguse nõuete ülevõtmine. Nt ei too kehtiv õigus piisavalt esile, et keskkonnateabe kogumise üks funktsioone on avalikkuse teavitamine ning keskkonnaohust teavitamise regulatsioon on lünklik.

Osalemisõigus on tihedalt seotud keskkonnaalaste haldusmenetlustega: keskkonnaloo menetluse ning keskkonnamõju hindamise menetlustega. Seetõttu on need osalemisõiguse aspektid põhjalikumalt reguleeritud muudes eelnõu peatükkides. Esitatud on siiski osalemisõiguse üldpõhimõtted, et ühtlustada konkreetsete osalemisregulatsioonide rakendamist. Põhjalikumalt on reguleeritud avalikkuse, eelkõige huvirühmade nagu keskkonnaorganisatsioonid ja ettevõtjate liidud, osalemine keskkonnaalaste üldaktide väljatöötamisel (§44). Kehtivas õiguses vastav regulatsioon puudub. Selle kehtestamise vajadus tuleneb Århusi konventsiooni artiklist 8, samuti vastava praktika ühtlustamisvajadusest. Eelnõu regulatsioon ei ole siiski põhimõtteliselt uus vaid põhineb Riigikantselei ja ministeeriumite poolt välja töötatud kaasamise heal taval.

Kohtupraktika ning keskkonnavastutuse seaduse eeskujul on keskkonnaorganisatsiooni mõiste eelnõus laialt määratletud (§ 45). Tegemist on olulise täiendusega, sest valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni üldmõiste kehtivas õiguses puudub. Keskkonnaorganisatsiooni mõiste määratlemine on vajalik Århusi konventsiooni sätete ülevõtmiseks, sest Århusi konventsioon annab keskkonnaühendustele eristaatuse, käsitledes neid eelduslikult asjast huvitatud üldsusena, kellele on antud keskkonnaasjades tehtud otsuste vaidlustamise õigus juhul, kui need keskkonnaühendused vastavad siseriiklikult kehtestatud kriteeriumidele. **Keskkonnaorganisatsiooniks võib eelnõu kohaselt olla keskkonnakaitset edendav mittetulundusühing või sihtasutus, aga ka juriidiliseks isikuks mitteolev isikute ühendus, kui selline ühendus esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti.** Keskkonnakaitse edendamise all mõistetakse eelnõus eelkõige looduskeskkonna, mitte linnakeskkonna kaitset (vastav erisus sõltub tulevikus ka miljööväärtuslike alade määratlemisest koostamisel olevas planeerimis- ja ehitusseadustikus). Keskkonnaorganisatsiooni kriteeriumidele vastamiseks (ja kaebeõiguse saamiseks) ei pea keskkonnaorganisatsioon olema eelnevalt tegutsenud, ent varem mitte tegutsenud, nn *ad hoc* ühenduste osas tuleb eriti silmas pidada nende suutlikkust oma keskkonnakaitsete eesmärke ellu viia.

Kehtiva riigisisese õiguse kohaselt põhineb keskkonnakaebeõigus subjektiivse õiguse rikkumisel ning ei erine põhimõtteliselt kaebeõigusest üldiselt. Samas on kohtupraktikas kaebeõiguse kriteeriume järk-järgult avardatud. Viimase sammuna on subjektiivse õiguse rikkumise kriteerium kõrvale heidetud ning asendatud see olulise ja reaalse puutumuse nõudega.³ Samas on kohtupraktika napp ning kriteeriumi sisu pole välja kujunenud. Kehtiva õiguse ja kohtupraktika ebakõla ning kohtupraktika vähesuse tõttu pole

³ RKHK 3-3-1-86-06

kaebeõiguse alused selged. Isikutel on raske hinnata, kas kohtuvaidlus võiks anda tulemusi ning ettevõtjal on raskem prognoosida kohtuvaidlustega seonduvaid riske. Eelnõuga viiakse praktika kooskõlla kehtiva õigusega (§ 46). Füüsiliste isikute osas ei muudeta kaebeõiguse alust otseselt: selleks on endiselt subjektiivse õiguse rikkumine. Füüsiliste isikute kaebeõiguse erisus keskkonnaasjades tuleneb subjektiivse õiguse „õigus tervise ja heaolule vastavale keskkonnale” eripärast. Nimetatud õigus on määratletud laialt, kuid piiratud olulise puutumusega. Seetõttu on ka keskkonnakaebeõiguse sisuliseks aluseks oluline puutumus mõjutatud keskkonnaosaga.

Keskkonnaalaste õiguste teine jagu reguleerib õigust kasutada võõrast maatükki, sh võõrast veekogu ning kallasrada. Regulatsiooni aluseks on kehtivad normid, mis sisalduvad eelkõige AÕS-s, veeseaduses ja metsaseaduses. Osa neist normidest tunnistatakse eelnõu rakendussätetega kehtetuks.

Eelnõuga koondatakse igäüheõiguste sätted seadustiku üldossa ning reguleeritakse need ühtsetest alustest lähtuvalt. Üldossa ei ole koondatud norme, mis küll seonduvad igäüheõigustega - nt kriteeriumid veekogude avalikust kasutusest väljaarvamiseks -, kuid on samas tihedalt seotud vastava spetsiifilisema regulatsiooniga. Sellistel juhtudel on piiratud viitega eriosale või muule seadusele. Järgnevalt on esile toodud eelnõu sätete olulisimad erisused kehtivast õigusest.

1) Sätestatud on üldpõhimõtte, mille kohaselt riigimaal ja munitsipaalmaal võib viibida igäüks. Samas võivad riik ja kohaliku omavalitsuse üksused piirata enda maal viibimist avalikes huvides (nt julgeoleku kaalutlustel) ja kolmandate isikute huvides (nt rentnike huvide kaitseks).

2) Kuigi eramaal tohib viibida üksnes omaniku loal võib luba eeldada, kui vastupidine pole asjaoludest ilmne. Sellisteks asjaoludeks võivad olla nt õueala või viibimist piiravad tähised ja piirde. Viibimist võib piirata kas üldiselt, st igasuguse viibimise keeld, või teatud viibimise viiside osas, nt marjakorjamise keeld või telkimiskeeld.

3) Eramaa regulatsiooni alla on viidud avalik-õiguslike juriidiliste isikute omandis olev maa, sest igäüheõiguste kontekstis tuleks avalik-õiguslike isikute omandis olevat maa pigem võrdsustada eraomandis oleva maaga kui riigi ja munitsipaalmaaga.

4) Eramaal viibimisõigus pole piiratud valge ajaga. Selliseks üldpiiranguks puudub sisuline põhjendus ning selle täitmine on praktiliselt võimatu: igäüks peaks looduses viibides teadma, kas maatükk, millel viibitakse, on eraomandis või mitte.

5) Sätestatud on igäühekohustused igäüheõiguste teostamisel. (47 lg-d 5-8). Sätted on pigem pedagoogilist laadi. Üldpõhimõtteks on keskkonnahäiringute minimeerimine. Rõhutatud on omandi kahjustamise ja kodurahu häirimise keelde. Esile on toodud kaks konkreetset igäüheõiguste teostamise piirangut, mille vastu praktikas tihti eksitakse: kohustus liikuda võõral maal lõastatud koeraga ning keeld liikuda mootorsõidukiga mujal kui avalikult kasutatavatel teedel.

6) Sõnaselgelt on sätestatud keeld piirata radade - st teede, mis pole rajatised - kasutamist jalgsi, ratsa, jalgratta või muul sarnasel viisil liikumiseks, kui kasutus põhineb väljakujunenud taval ning pole omanikule koormav (§ 48 lg 3). Kuigi kehtivas õiguses sellist keeldu otseselt sätestatud pole, tuleneb keeld tsiviilõiguse üldpõhimõtetest, mille kohaselt tava on õiguse

allikaks. Eelnõu rakendussätetes sisaldub ka teeseaduse muudatus, mille kohaselt eratee kasutamine reguleeritakse lähtuvalt samadest alustest võõral maal viibimisega. Teisisõnu võib luba eratee kasutamiseks eeldada, kui eratee pole tõkestatud või kasutamist piiravalt tähistatud. (Kehtiva õiguse kohaselt ei või tähistamata erateed kasutada, küll aga võib liikuda tee kõrval tähistamata või piiramata eramaal.)

Keskkonna alane loamenetlus

7. peatüki esimeses jaos sätestatud keskkonnalubade menetluse reguleerimise eesmärk keskkonnaseadustiku üldosas on anda õigusriiklikud ja ühetaolised alused keskkonnakasutuse ja negatiivse keskkonnamõjuga tegevuseks lubade andmise menetlusele ja tingimustele. Eriosas lubade andmise tingimuste ja menetluse reguleerimine toob kaasa tarbetuid erisusi ja regulatsiooni kordamist. Kodifitseerimisega on võimalik muuta keskkonnaluba vajavate tegevuste läbiviijale loa taotlemise seega lihtsamaks, ent ka keskkonnavalua andja jaoks tekib suurem praktika ühtlustamise võimalus keskkonnaseadustiku üldosas paiknevate menetlusnormide kohaldamisel. **Regulatsioon hõlmab keskkonnaasjades ettenähtud lubade taotlusele esitatavaid nõudeid, taotluste menetlemisega seotud nõudeid, sh avaliku menetluse läbiviimise kohustuse ja korra regulatsiooni, lubade andmise tingimusi ja nende andmisest keeldumise aluseid, samuti lubade muutmise aluseid.**

Loamenetluse regulatsioon näeb ette seniste vee erikasutusloa, ajutise vee erikasutusloa, välisõhu saasteloa, erisaasteloa, kaevandamisloa, kiirgustegevusloa ja jäätmeloa asemele ühtse keskkonnavalua. Seni kehtivas õiguses sätestatud lube eelnõu kohaselt enam ei anta. Nii tuleb loa taotlemisel ära näidata kõik kavandatavad keskkonnahäiringud, milleks on luba vajalik ning loa andmise menetlus viiakse läbi kõigi nende häiringute lubamiseks ühes menetluses. Eelnõu ei näe ette keskkonnavalua taotluse läbivaatamisel keskkonnariski suuruse arvessevõtmist nii, et mõjusid igale keskkonnakomponendile hinnatakse integreeritult. Selline nõue on ette nähtud üksnes keskkonnakompleksloa andmise menetluses. Nii saab keskkonnavalua andmisel hinnata sarnaselt senisele õigusele eraldi näiteks õhusaastest tulenevat mõju ja vette juhitud heitmetest tekkivat mõju ilma, et nende omavahelist koostoimet tuleks võtta arvesse sellisel viisil, nagu see on ette nähtud keskkonnakompleksloa andmisel (eelnõu § 65 lg 3).

Lubade integreerimise eesmärk on ka lihtsustada menetlust ning tagada parem keskkonnainfo ja haldusotsuste kättesaadavus, sest piisaks ühe loa taotlemisest ning läbi viidaks üks avatud menetlus (ja nõutavuse korral keskkonnamõju hindamine). Senine lahendus eraldi lubade taotlemise korral toob kaasa olukorra, kus avatud menetluse raames vastuväidete esitamise korral ei pruugi olla teatav ka teiste lubade hilisem taotlemine. Juhul, kui ettevõtja sooviks keskkonnavalua muutmise kaudu uusi loaga lubatud tegevusi hõlmata, oleks loa muutmise menetluse raames võimalik esitada väiteid ka eesmärgiga vähendada vastavalt loaga lubatud teisi keskkonnakasutusi. Seega kattuksid keskkonnalubade integreerimise eesmärgid keskkonnakompleksloa eesmärkidega, kuid viimati nimetatud menetlusele esitatavad nõuded EL õiguses (IPPC direktiiv) oleksid integreeritud keskkonnavalua jaoks liiga suured, arvestades keskkonnale tekkida võiva kahju vähesemat ulatust.

4. Keskkonnaseadustiku üldosa viited eriosale või muule seadusele

2. Peatükk

KESKKONNAKAITSE PÕHIMÕTTED JA PÕHIKOHUSTUSED

1 jagu

Keskkonnakaitse põhimõtted

§ 12. Keskkonna kasutamisega seotud kulude kandmine

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

(2) Keskkonnakasutus on tasuline **seaduses sätestatud juhtudel.** Keskkonna kui rahvusliku rikkuse kasutuse eest makstakse tasu, mille suurus määratakse käesolevas jaos sätestatud keskkonnakaitse põhimõtete alusel ning mille kasutamise sihtotstarve on keskkonnakaitse.

§ 13. Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte

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

4. Peatükk

TOOTJA KOHUSTUSED

§ 31. Probleemtoote tootja kohustused

...

(5) Probleemtooted on nimetatud ja probleemtoodete kogu olelusringi hõlmav regulatsioon on sätestatud [**viide jäätmete eriosale**].

§ 32. Pakendi valmistamise ja kasutamise üldnõuded

...

(5) Pakendi valmistamise ja kasutamise täpsustatud nõuded on sätestatud [**viide eriosale**].

§ 33. Pakendiettevõtja kohustused pakendi ja pakendijäätmete kogumisel ja taaskasutamisel

...

(2) Pakendiettevõtja peab turule lastud pakendatud kauba pakendi ja sellest tekkinud pakendijäätmed koguma ja taaskasutama selliselt, et [**viide eriosale**] sätestatud taaskasutuse sihtarvud oleksid täidetud, ning kandma sellest tulenevad kulud.

....

(4) Taaskasutusorganisatsioon on [**viide pakendi eriosale**] alusel keskkonnaministri poolt akrediteeritud juriidiline isik, mille asutajad ja liikmed on pakendiettevõtjad või nende moodustatud juriidilised isikud, mille liikmed, osanikud või aktsionärid on pakendiettevõtjad.

(5) Pakendiettevõtja täpsustatud kohustused on sätestatud [**viide eriosale**].

5. Peatükk

KESKKONNAALASED ÕIGUSED

2. jagu

Õigus kasutada võõrast maatükki ja veekogu

§ 34. Õigus tervise ja heaolu vajadustele vastavale keskkonnale

...

(6) Keskkonna mittevastavust tervise ja heaolu vajadustele eeldatakse, kui on ületatud või on piisav tõenäosus, et lähitulevikus ületatakse keskkonnakvaliteedi piirmäärasid nagu: [**viited eriosale**]

§ 48. Veekogu avalik kasutamine

...

(2) Veekogu avalikku kasutust võib piirata vastavalt käesoleva seadustiku [**viide veeõiguse eriosale**].

(3) Kõik veekogud on avalikult kasutatavad välja arvatud käesoleva seadustiku [**viide veeõiguse eriosale**] nimetatud kriteeriumitele vastavad veekogud ning käesoleva seadustiku [**viide veeõiguse eriosale**] alusel avalikust kasutusest välja arvatud seisuveekogud või vooluveekogu osad.

...

(5) Avalikult kasutatavast veekogust võib tasuta ja püügiõigust vormistamata püüda kala ühe lihtkäsiõngega järgides käesoleva seadustiku [**viide kalapüügi eriosale ja kalapüügiseadusele**] alusel sätestatud piiranguid püügiaegade, püügikohtade ja kalaliikide kohta.

§ 50. Kallasraja sulgemine

(1) Kallasraja võib sulgeda üldplaneeringuga ülekaaluka avaliku või erahuvi tagamiseks:

...

2) õiguslikul alusel püstitatud ehitise vahetus läheduses, millele ehitamisele vastavalt [**viide eriosale**] ei laiene ehituskeeld ehituskeeluvööndis või mille ehitamiseks on ehituskeeluvööndit õiguspäraselt vähendatud;

...

7. peatükk

KESKKONNA ALANE HALDUSMENETLUS

1. jagu

Loamenetlus

§ 61. Keskkonnakaitseload

...

(4) Keskkonnakompleksloa andmise menetlus sätestatakse **keskkonnaseadustiku eriosas**. Seadusega sätestatud juhtudel kohaldatakse keskkonnakompleksloa andmisele käesolevas jaos sätestatud menetlust.

§ 75. Keskkonnaloa sisu

(1) Keskkonnaloas sätestatakse:

...

4) lubatav tegevus vastavalt käesoleva **seadustiku eriosas** sätestatud nõuetele;

...

NB ! – Kogu loamenetluse osa (loa tingimuste täpsustamine, erinevate lubade erisuste lisamine, lisaalused muutmiseks, kehtetuks tunnistamiseks jne) tuleb arvestada eriosa peatükkide koostamisel.

7. peatükk

KESKKONNA ALANE HALDUSMENETLUS

2. jagu

Kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamine

§ 90. Keskkonnamõju hindamise järelevalvaja

...

(3) Keskkonnamõju hindamise järelevalvaja ülesanded on:

1) kontrollida vajadusel kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise algatamata jätmise õiguspärasust;

2) kontrollida keskkonnamõju hindamise programmi vastavust **käesolevas seadustikus** sätestatud nõuetele ning kiita heaks või jätta heaks kiitmata keskkonnamõju hindamise programm;

...6) hinnata keskkonnamõju hindamise aruande vastavust heakskiidetud keskkonnamõju hindamise programmile ja **käesolevas seadustikus sätestatud** nõuetele, kiita aruanne heaks või jätta heaks kiitmata;

...

10. Peatükk

KESKKONNAJÄRELEVALVE

§ 159. Kohaliku omavalitsusorgani või –asutuse tegevus keskkonnajärelevalves

(1) Kohalik omavalitsusorgan või –asutus teeb keskkonnajärelevalvet keskkonnakaitse valdkonnas, mida reguleerivad kohaliku omavalitsusüksuse kehtestatud keskkonnakaitse- ja -kasutusalaõigused ja valdkonnas, kus kohalikule omavalitsusüksusele on keskkonnajärelevalve **ülesanded pandud seadusega**.

11. peatükk

KESKKONNAVASTUTUS

§ 180. Keskkonnakahju mõiste

...

(3) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud olulise ebasoodsa mõju tuvastamisel lähtutakse vastavalt käesoleva seadustiku [viide eriosale].

§ 189. Kahjustatud maastiku või loodusvara taastamine

...

(3) Kui maastiku, veekogu, põhjavee või pinnase algse olukorra taastamine ega sellele võimalikult lähedase loodusliku seisundi saavutamine ei ole võimalik või see on kahju tekitajale ülemääraselt koormav, heastab kahju tekitaja kahju rahalist hüvitist tasudes käesoleva seadustiku peatükis [viide eriosale] sätestatud juhtudel ja suuruses.

§ 192. Kahju tekitaja vastutus keskkonnakahju tekitamise eest

...

(2) Kahju tekitaja vastutab keskkonnakahju või kahju ohu tekitamise eest sõltumata sellest, kas ta on süüdi või mitte, kui keskkonnakahju või kahju oht on põhjustatud järgmiste tegevustega:

- 1) keskkonnakompleksluba eeldavate käitiste käitamine;
- 2) keskkonnaluba eeldavad tegevused, mis on nimetatud käesoleva seadustiku § 62 lõike 1 punktides 1-4 [**vajab täpsustamist eriosa koostamise käigus, kas kõikide nende tegevuste puhul on „riskivastutus“ põhjendatud**];

...

5) geneetiliselt muundatud mikroorganismide suletud keskkonnas kasutamine [**viide käesoleva seadustiku eriosale või sotsiaalseadustikule**];

6) geneetiliselt muundatud organismide tahtlik keskkonda viimine ning geneetiliselt muundatud organismi ja toote turustamine käesoleva seadustiku [viide eriosale].