



**Euroopa Liidu
struktuuritoetus**



Eesti tuleviku heaks

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri

1. SISSEJUHATUS	2
2. SEADUSTIKU EESMÄRK	6
3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS	10
1. Peatükk.....	10
ÜLDSÄTTED	10
1. jagu.....	10
Seaduse eesmärk ja kohaldamisala	10
2. jagu.....	10
Mõisted	10
2. Peatükk.....	14
KESKKONNAKAITSE PÕHIMÕTTED JA PÕHIKOHUSTUSED	14
1 jagu.....	14
Keskkonnakaitse põhimõtted	14
2. jagu.....	20
Keskkonnakaitse põhikohustused	20
3. Peatükk.....	22
KÄITAJA KOHUSTUSED	22
4. peatükk.....	28
KESKKONNAALASED ÕIGUSED	28
5. peatükk.....	36
LOAMENETLUS	36
4. TERMINOLOOGIA	50
5. EUROOPA LIIDU ÕIGUS.....	52

6. SEADUSE MÕJUD.....	52
7. RAKENDUSAKTID	55
8. SEADUSTIKU JÕUSTUMINE	55
9. EELNÕU KOOSKÕLASTAMINE.....	55

1. SISSEJUHATUS

Eelnõu sätestab keskkonnaõiguse põhimõisted, keskkonnakaitse põhimõtted, igapäevakohustused, käitaja kohustused, keskkonnavalased õigused ja uue integreeritud keskkonnaloa menetluse – need eelnõu osad moodustavad keskkonnaõiguse üldosa kitsamas mõttes, mis siiani meie õiguses on puudunud.

Keskkonnaseadustiku üldosa koostamisel ei seatud eesmärgiks mitte lihtsalt kehtiva õiguse süstematiseerimist ja üldise regulatsiooni sätestamist üldosas, vaid kehtiva õiguse kriitiline ülevaatamine, vastuolude lahendamine ja lünkade täitmine. Samad põhimõtted peaksid kehtima keskkonnaseadustiku eriosa koostamisel.

Keskkonnaõiguse kodifitseerimise peamisi eesmärke on kolm:

1. Ühtlustamine – kehtivas valdkonnapõhises keskkonnaõiguses on palju vastuolusid, näiteks terminikasutuses või keskkonnalubade menetlustes. Kodifitseerimise eesmärgiks on need vastuolud kõrvaldada. Ühtlustamine toob kaasa selle, et keskkonnaõiguse rakendajatele ja selle adressaatidele muutub lihtsamaks kehtivast normistikust ülevaate saamine. Ühtlustamine toob kaasa suurema õigusselguse.
2. Lihtsustamine – kehtivas keskkonnaõiguses on palju kohmakaid ja paralleelseid menetlusi (eriti keskkonnalubade ja keskkonnamõju hindamise menetlused), menetluste liitmise ja koordineerimise teel on võimalik vähendada halduskoormust.
3. Lünkade täitmine – mitmed moodsale keskkonnaõigusele omased komponendid meie keskkonnaõiguses siiani puuduvad. Siinjuures võib eraldi välja tuua keskkonnavalaste õiguste, keskkonnakaitse põhimõtete ja põhikohustuste, ühtlustatud loamenetluse ning käitaja kohustuste osad. Suurel hulgal uuenduslikke elemente on aga ka kõikides teistes eelnõu osades.

seotud kulud kannab seaduses sätestatud juhtudel keskkonna kui rahvusliku rikkuse kasutamisest kasu saaja („saastaja maksab”) ja loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtte.

Esmakordselt Eesti keskkonnaõiguses sätestatakse keskkonnavalised põhikohustused (nn igapäevakohustused). Nende kohustuste allikas on Eesti põhiseaduse §-s 53 sätestatud üldine keskkonnavalane hoolduskohustus. Need kohustused koormavad iga isikut, ja ka nende igapäevases tegevuses. Igaüks peab rakendama meetmeid oma tegevuse või tegevusetusega põhjustatava keskkonnavahetuse vähendamiseks, kuivõrd saab seda mõistlikult oodata. Kõik isikud peavad teadma, millised ohud kaasnevad nende tegevusega, et oleks võimalik neid ohte vältida või vähendada.

Eelnõus sätestatakse ka käitaja põhikohustused. Ka nende allikas on Eesti põhiseaduse §-s 53 sätestatud üldine keskkonnavalane hoolduskohustus. Lähtutakse põhimõttest, et igapäevakohustustele lisaks tuleb eristada käitaja kohustusi, mis seonduvad käitise tegevusega ja kohustavad käitajat vältima keskkonnavahetust ja rakendama ettevaatusabinõusid keskkonnavahetuse vähendamiseks. Käitaja hoolduskohustuse näol on tegemist nn asjatundja hooldusega. Neid kohustusi tuleb täita mõistlikkuse põhimõtet arvestades. Tegemist on normatiivse ettevaatuse sõnastamisega keskkonnaseadustikus. Käitaja mõistega ja käitaja põhikohustustega seotud erisusi reguleeritakse eri valdkondade eripära arvestades – keskkonnaseadustiku eriosas.

Eelnõu neljanda peatüki regulatsiooni eesmärgid on: tagada igapäevase elu tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond; tagada isikute teavitatus keskkonnavahetuses, sh teavitatus keskkonnavahetuse ja ohu vältimise meetmetest; tõsta keskkonnateadlikkust; koguda keskkonnavahetuse tegemiseks teavet; legitimeerida avara kaalutlusruumiga keskkonnavahetuseid; tagada isikute kaasamine keskkonda oluliselt mõjutavate otsuste tegemisse; võimaldada isikutel end tõhusalt kaitsta negatiivsete keskkonnahäirete eest; võimaldada isikutel laiaulatuslikku keskkonnakahjustust, tagades maaomanike ja avalike huvide kaitse. Valitsusvälistele keskkonnakaitseorganisatsioonidele eriõiguste andmise eesmärk on anda neile võimalus kaitsta keskkonnavahetuses avalikku huvi, võimaldades muuta ühiskonda avatumaks ja demokraatlikumaks, arvestades keskkonnaprobleemide ja eraelu küsimuste tihedat seost ning olulisi puudujääke keskkonnahäirete jõustamises.

Keskkonnaalase loamenetluse regulatsiooniga soovitakse hõlbustada keskkonnalubade saamise menetlust nii loa taotleja kui ka teiste asjast huvitatud isikute jaoks. Senise vee erikasutusloa, ajutise vee erikasutusloa, välisõhu saasteloa, erisaasteloa, kaevandamisloa, kiirgustegevusloa ja jäätmeloa asemel on eelnõuga kavandatud ühtse keskkonnaloo andmine. Seega piisab ühe loataotluse esitamisest ning avalikkuse ärakuulamine toimub ühes menetluses. Ühtlustatud on seni eriseadustes sätestatud loa andmise ja kehtetuks tunnistamise menetlusi käsitlevat regulatsiooni, jättes seadustiku eriosas võimaluse erandite tegemiseks üldistest põhimõtetest. Samuti on selle jao sätteid võimalik kasutada teiste keskkonnaalaste tegevuslubade andmise menetluse reguleerimisel vastavate viidete teel. Keskkonnaloo andmisega seotud erisused sätestatakse keskkonnaseadustiku eriosas, arvestades eri keskkonnavaldkondade eripära.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu ja seletuskirja eelnõu on koostanud töögrupp järgmises koosseisus: Hannes Veinla – töögrupi juht, Oliver Kask, Kaarel Relve, Kärt Vaarmari, Antero Männik, Martin Triipan ja Elina Saunanen, kontseptsiooni väljatöötamisel osales ka Matti Viisimaa.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistamisele eelnes kontseptsiooni koostamine, millega on võimalik tutvuda Justiitsministeeriumi kodulehel (õiguspoliitika, parema õigusloome arendamine, valminud materjalid <http://www.just.ee/41314>). Kontseptsioonis on põhjalik rahvusvaheline õigusvõrdlev analüüs eelnõus tehtud valikute põhjenduseks ja selgituseks, mille täies mahus äratoomine käesolevas seletuskirjas ei olnud otstarbekas.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu ja seletuskirja on läbi arutanud ning 30. aprilli 2010. a koosolekul heaks kiitnud Justiitsministeeriumi kantsleri 5. novembri 2009. a käskkirjaga moodustatud kodifitseerimiskomisjon koosseisus:

Martin Hirvoja (Justiitsministeeriumi asekancler), kodifitseerimiskomisjoni esimees

Rita Annus (Keskkonnaministeerium, kancler),

Evelin Lopman (Õiguskantsleri kancler, nõunik)

Mait Palts (Kaubandus- ja Tööstuskoda, poliitikakujundamise- ja õigusosakonna juhataja)

Katrin Rannik (Põllumajandusministeerium, maaelu arengu osakond, põllumajanduskeskkonna- ja maastike büroo juhataja asendaja),

Irja Alakivi (Eesti Linnade Liit, konsultant)

Tiina Üksvärav (Eesti Maaomavalitsuste Liit, õigusnõunik).

Eelnõu vastuvõtmiseks on vaja põhiseaduse § 104 lg 2 p 14 järgi eelnõu §-de 30 ja 31 osas Riigikogu koosseisu häälteenamust.

2. SEADUSTIKU EESMÄRK

Seaduse eesmärgi määratlemine (§ 1) on olulise tähtsusega seadustiku tõlgendamise ja reguleerimisala seisukohalt.

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

Põhiseaduse § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult.¹ Põhiseaduse §-l 5 on kaks tähendust:

- See on põhiseaduslik printsiip, mis on adresseeritud riigile ja kohustab viimast välja töötama õigusliku regulatsiooni keskkonna alal ja tagama selle täideviimise;
- Säte on aluseks isikute õiguste piiramisele keskkonnakaitse vajadustest lähtudes. Isikud peavad taluma selle paragrahvi alusel teatud keskkonnavalaseid piiranguid, ilma, et neil tekiks kahju hüvitamise nõudeõigust.²

Euroopa Liidus puudub keskkonnakaitse raamdirektiiv, kuid osades keskkonnavaldkondades on kehtestatud raamdirektiivid³ ja see protsess jätkub. EÜ asutamisleping sätestab EL keskkonnapoliitika eesmärgid:

1. keskkonna säilitamine, kaitsmine ja selle kvaliteedi parandamine;
2. inimese tervise kaitsmine;

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; 2003, 29, 174; 64, 429)

² H. Veinla. Keskkonnaõigus. Tallinn 2005, lk 171

³ Nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23.10.2000.a veepoliitika raamdirektiiv 2000/60/EÜ. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:HTML> 19.01.2008.

3. loodusressursside kaalutletud ja mõistlik kasutamine;
4. meetmete edendamine rahvusvahelisel tasandil, selleks et tegelda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega;
5. keskkonna kaitstuse kõrge tase (§ 174, lg-d 1 ja 2).⁴

Seaduse (ja hiljem kogu seadustiku) eesmärgi seadmisel on üheks võtmeküsimuseks see, kuidas ühendada inimkeskne ja ökokeskne lähenemine keskkonnakaitsele. Tavaliselt jagatakse keskkonnaväärtused kolmeks: otsene instrumentaalne väärtus ehk kasutamiseväärtus, eksisteerimisväärtus ehk kaudne väärtus ja iseväärtus ehk sisemine väärtus.⁵ Keskkonna otsene instrumentaalne väärtus on reeglina seotud materiaalse kasuga, mida inimene loodusest saab sellesse sekkudes või seda tarbides. Siia kuulub ka saasteainete keskkonda viimine, kuna keskkonda kasutatakse saasteainete assimileerimise vahendina. Keskkonna eksisteerimisväärtus ehk kaudne väärtus seisneb selles, kui keskkonda peetakse inimese jaoks väärtuslikuks ilma keskkonda otseselt sekkumata või seda kasutamata. Keskkonna iseväärtuse tunnustamine lähtub põhimõttest, et keskkond on väärtus iseenesest, olenemata selle materiaalsest-instrumentaalsest või mittemateriaalsest kasulikkusest inimese jaoks.⁶

Töögrupp uuris veel ka Rootsi, Prantsusmaa, Soome, Taani, Läti, Leedu, Saksamaa ja Ungari seadustikke, nende eesmärkide sätestamise seisukohast.⁷

⁴ Euroopa Ühenduse asutamisleping (RT II 2004, 3, 8)

⁵ K. Relve. Kas loodusel võib olla iseväärtus. Keskkonnaetikast säästva ühiskonna eetikani, koost. A. Oja. Tallinn: Säästva Eesti Instituut 2003, lk 30-37. Viidatud H. Veinla Keskkonnaõigus. Tallinn 2005, lk 29

⁶ H. Veinla. Keskkonnaõigus. Tallinn 2005, lk 29-30

⁷ Rootsi keskkonnakoodeks. 1999. Kättesaadav arvutivõrgus:

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

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

Umweltgesetzbuch (UGB) Erstes Buch (I) / Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht / Entwurf / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Projektgruppe UGB / Bonn/Berlin, den 19.11.2007

Soome keskkonnaseadustik. 2000. Kättesaadav arvutivõrgus:

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

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

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

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

Leedu keskkonnaseadustik. 1992. Kättesaadav arvutivõrgus:

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

Nende riikide regulatsioonis võib ühiste joontena välja tuua järgmised eesmärgid:

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

Kõigi eelnimetatud keskkonnaseaduste keskmes on inimene – eesmärk on tagada inimesele puhas ja meeldiv elamiskõlbulik keskkond. Keskkonnaseadustiku inimkesksust on eriliselt rõhutatud Saksa õiguses.

Eelnimetatud lähenemine on eeskujuks võetud ka Eesti keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõus. Eesti keskkonnaseadustik saab olema valdavalt inimkeskne. Eesmärgiks on keskkonna kaitsmine eelkõige selleks, et tagada inimese füüsiline, materiaalne ja ka mittemateriaalne heaolu (vt lähemalt kommentaare seaduse 4. peatüki kohta), tunnustades samas ka keskkonna iseväärtust ja kaitstes keskkonda *per se*.

Keskkonnaseadustiku üldine eesmärk on keskkonna ja inimese tervise ning heaolu kaitsmine keskkonnanahäiringute⁸ eest. Keskkonnakaitse eesmärkide sõnastamisel on lähtutud moodsas keskkonnaõiguses omaksvõetud doktriinist, mis rõhutab seda, et keskkonna kaitsmine on suures osas just isikute põhiõiguste kaitse. Paljud isikute põhiõigused sõltuvad keskkonnaseisundist, näiteks õhu ja vee kvaliteedist. Selline lähenemine mõjutab kogu nüüdisaegset keskkonnaõigust, peaaegu kõiki selle instituute. Rõhutatakse vajadust kaasata tsiviilühiskond keskkonnakaitse, anda puudutatud isikutele (sh ka keskkonnaorganisatsioonidele) juriidiliselt tagatud õigused – saada keskkonnavalast avalikku teavet, osaleda keskkonda puudutavate õiguslike otsuste langetamise menetlustes ja saada võimalus oma rikutud õiguste kaitseks õiguskaitseorganites. Selline isikute õigustel põhinev lähenemine on nüüdisajal valdav ja see on omaks võetud ka EL õiguses.

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

⁸ Vt mõistete definitsioone mõistete peatükist.

Samas kaitseb keskkonnaseadustik ka keskkonda väljaspool inimkeskset mõõdet, mis väljendub eelkõige nn klassikalises keskkonnakaitstes ehk elupaikade ja liikide (elustiku mitmekesisuse) kaitstes, kus kaitsestaatus põhineb keskkonna iseväärtusel.

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 üks eesmärk säästev areng, mis kindlustab tervise- ja heaoluvajadusi rahuldava keskkonna praegusele põlvele ja tulevastele põlvedele. 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 loodusliku 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 rohkest maismaa-, mere- jt veeökosüsteemides ning neid hõlmavates ökoloogilistes kompleksides. Selline eesmärk on seatud ka bioloogilise mitmekesisuse konventsioonis.⁹

Eelnõu eristab mõisteid „kaitsmine“ ja „säilitamine“. Säilitamise eesmärk on reguleerida veel mitte ohustatud ressursside kasutamist viisil, mis ei põhjustaks nende ammendumist. Kaitse eesmärk on ennetada selliste liikide väljasuremist, mis on mitmesugustel põhjustel ohustatud. Säilitamine tähendab elujõulise populatsiooni puhul *status quo* säilitamist, aga kaitsmine nõuab inimese aktiivset sekkumist väljasuremisohus oleva liigi säilimise või koguni taastamise huvides.¹⁰

Seaduse eesmärk on ka keskkonna üldise hea seisundi tagamine, selle kvaliteedi parandamine, mis on EL kõrgetasemelise keskkonnakaitse põhimõtte realiseerimine. See on kaugemale ulatuv eesmärk kui eelmised ja nõuab samuti inimese aktiivset sekkumist.

⁹ RT II 1994, 13, 41.

¹⁰ A. Kiss, D. Shelton. Manual of European Environmental Law. Second edition. Grotius Publications, Cambridge University Press 1997, lk 36.

Keskkonnale tekitatud kahju tuleb heastada, ka see on seadustiku üks eesmärke. Õieti on kahju heastamine teisene eesmärk, esmajoones tuleb kahju tekkimist vältida. Ka need eesmärgid tulenevad põhiseaduse §-s 53 sätestatud üldisest keskkonnavalasest hoolsuskohustusest.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

1. Peatükk

ÜLDSÄTTED

1. jagu

Seaduse eesmärk ja kohaldamisala

Seaduse eesmärki on kirjeldatud käesoleva seletuskirja eelmises peatükis.

Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse (RT I 2001, 58, 354; 2007, 24, 127) sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi.

2. jagu

Mõisted

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses määratletakse keskkonnaseadustiku mõisteaparaadi tuumik. Kehtivas keskkonnaõiguses kasutatakse mõisteid ebajärjekindlalt ja korrapäratult. Praegu kasutatakse negatiivse keskkonnamõju tähistamiseks selliseid termineid nagu keskkonnamõju, negatiivne keskkonnamõju, keskkonnakahju, keskkonna saastamine jne, kusjuures ühele terminile antakse tihti täiesti erinev sisu. Eestis õigus vajas mõistet, mis hõlmaks igasugust negatiivset keskkonnamõju kõige üldisemalt. Eelnõus on selliseks mõisteks keskkonnahäiring (§ 3). Praegu kasutatakse seda mõistet

vaid jäätmeseaduses ja sellel on seal palju piiratum sisu kui eelnõus. Keskkonnahäiring on kõige laiem mõiste ebasoodsa keskkonnamõju tähistamiseks, hõlmates mõju nii arvulise normi piires kui ka üle normi, peale selle juhtumeid, kus selline norm puudub. Töögrupp lähtus sellest, et loomulikult on igasugune arvulise normi ületamine ebasoodne keskkonnamõju, ja leidis, et rõhutamist vajab just see, et alati normi ei ole ja olemuslikult ei saagi olla, kuid normi puudumine ei tähenda, et sellist mõju ei tuleks õiguslikult reguleerida – hais, tolm või müra, lindude, näriliste või putukate kogunemine; aerosoolide sisaldus õhus või jäätmete tuulega laialikandumine – need on tüüpilised ”normeerimata” keskkonnahäiringud. Siiski tuleb rõhutada, et igasugune keskkonnahäiring ei nõua vältimist või vähendamist. Keskkonnahäiringuid tuleb teatud ulatuses taluda, kui nende vähendamine ei ole mõistlike vahenditega teostatav ning häiringu mõju keskkonnale ja inimesele on vähe tähtis. Keskkonnahäiringute vältimise või vähendamise künniseks on tavaliselt keskkonnaohu või keskkonnariski põhjustamine. Igaühekohustuste osast tuleneb aga igaühe üldine kohustus vähendada tema poolt tekitatavaid keskkonnahäiringuid alati, kui see on mõistlikult võimalik. Üheks peamiseks keskkonnahäiringute vähendamise kohustuse allikaks on ka keskkonnakaitselood, kus sätestatakse konkreetsed nõuded keskkonda mõjutava tegevuse lubatavuse kohta.

Terminid keskkonnaoht (§ 5) ja keskkonnarisk (§ 4) on Eesti õiguses kasutusel, kuid neil ei ole siiani üheselt mõistetavat sisu – tihti kasutatakse võrdväärsetena termineid keskkonnaoht, keskkonnarisk, keskkonnakahju, negatiivne keskkonnamõju, keskkonna saastus. Eesmärk oli defineerida keskkonnaohu termin ja eristada see terminist keskkonnarisk. Kuigi keskkonnaohu ja keskkonnariski eristamine on eriti oluline vältimispõhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte eristamisel, on sellel läbiv tähtsus kogu eelnõu seisukohast ja sellisest eristamisest tuleb lähtuda ka seadustiku eriosa koostamisel

Teiste riikide õigusest võib esile tuua Saksamaa keskkonnaseadustiku eelnõu (ekspertide eelnõu), milles on keskkonnaoht defineeritud § 2 punktis 4 kui ulatusliku negatiivse tagajärjega mõju tekkimise piisav tõenäosus keskkonnaseadustikuga kaitstud õigushüvele; mida olulisem on kardetud mõju, seda väiksem võib olla tõenäosus, et õigustada sekkumist. Hilisemas eelnõu redaktsioonis¹¹ mõistet enam defineeritud ei ole ja tuginetakse seega korraaitseõiguse mõistetele, mis on igal liidumaal erinevalt defineeritud, kuid sarnased Eesti korraaitseõiguse eelnõule.

¹¹ http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1_allgem_vorschriften.pdf

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

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

Eelnõu järgi on keskkonnaohu piisav tõenäosus, et tekib oluline keskkonnahäiring. Keskkonnaohu mõistel on kaks komponenti, mis iseloomustavad negatiivse tagajärje saabumise tõenäosust ja tagajärje olulisust. Ohu puhul negatiivse tagajärje saabumise teaduslik ebamäärasus puudub või see on minimaalne. Negatiivne tagajärg on ohu puhul mitte lihtsalt keskkonnahäiring, vaid oluline keskkonnahäiring, selline, mida ei tule ega tohi üldreeglina taluda. Olulise keskkonnahäiringu saabumist tuleb reeglina tõrjuda. Keskkonnaohu on aluseks tegevusest hoidumisele, tegevuse või toote keelamisele või piirangute kehtestamisele või tegevuseks kohustamisele sellise häiringu vältimiseks.

Keskkonnaseadustiku üldosa ei anna universaalset definitsiooni olulise keskkonnahäiringu mõistele. Olulise keskkonnahäiringu tunnused selginevad ka keskkonnaseadustiku eriosas. Eelkõige tuleks olulise keskkonnahäiringu tekkimist eeldada siis, kui ületatakse keskkonnakvaliteedi piirväärtusi, põhjustatakse saastus, keskkonnakahju, oluline keskkonnamõju või oluline ebasoodus mõju Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustiku alale. Selline eeldus ei ole aga siiski ühene ning vajab täpsustamist keskkonnaseadustiku eriosas.

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

on antud vaid ühes direktiivis (Nõukogu direktiiv 96/82/EÜ, 9. detsember 1996, ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta¹²) ja tehtud seda järgmiselt.

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

Eelnõus erineb keskkonnarisk ohust kahe aspekti poolest. Erinevalt keskkonnaohust varjutab keskkonnariski teaduslik ebamäärasus. Negatiivse tagajärje saabumise tõenäosus ei ole täpselt teada, kuid see on siiski võimalik. Ka saabuda võib negatiivne tagajärg ei pruugi olla nii oluline kui ohu puhul. Keskkonnariski tõrjumise künnis on seega madalam kui ohu puhul, kuid keskkonnariski tõrjumise meetmed võivad olla vähem koormavad. Keskkonnariske vähendatakse ettevaatusmeetmete võtmisega, üldreeglina ei seata kõikide ebamääraste riskide vältimise eesmärki.

Eesti õigusaktides on käitaja (eelnõu § 6) termin otseselt defineeritud vaid saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduses käitise mõiste kaudu. Regulatsiooni eesmärgiks on anda keskkonnaseadustiku üldosas terminitele käitis ja käitaja üheselt mõistetav definitsioon. Euroopa Liidu keskkonnavalastel õigusaktides on termin käitaja (ingl *operator*) üsna laialdaselt defineeritud, eelkõige isikuna, kes vastutab konkreetsete tehnoloogiliste rajatiste (käitiste) tehnilise toimimise eest. Oluline on, et käitaja all mõistetak 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 keskkonnavalaste aspektide ja nõuete täitmise eest, mis kajastuvad eelkõige talle antud keskkonnakaitselelubades. Üldiselt on käitaja ka keskkonnakaitseloa valdaja. Seega on käitaja tegevus ja objekt, mida ta käitab, seotud keskkonnariski või keskkonnaohuga. Käitaja on kohustatud rakendama ka eelnõu 3. peatükis sätestatud meetmeid.

Saastus ja heide (eelnõu § 7) on oma sisult laialdaselt kasutatavad terminid Eesti keskkonnaseadustes. Sageli nende mõistete tähendus eri õigusaktides aga lahkneb või siis kasutatakse paralleelselt nende terminitega sünonüüme, nagu reostus või emissioon. Heite mõiste on eelnõus ümber sõnastatud selliselt, et see kajastaks eeskätt heitmise materiaalset ja mõõdetavat tulemust, mitte heitmise protsessi (väljutamist) ennast. Heite kui heitmistegevuse defineerimiseks puudub ilmselt vajadus. Võrreldes kehtivas õiguses kasutatava heite definitsiooniga on üldistamise eesmärgil ning EL direktiivide ja

¹² http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1_allgem_vorschriften.pdf

liikmesriikide õigusaktide eeskujul definitsiooni täiendatud võimalike lisafaktoritega. Heite piirväärtuse definitsioon on nüüd ühetähenduslikult kooskõlas heite definitsiooniga.

Eelnõus on defineeritud ka keskkonnakvaliteedi piirväärtus, mis määrab selle, millistele kvaliteedinõuetele teatud keskkonnamelement (tavaliselt õhk või vesi) peab vastama. Need piirväärtused tulenevad tihti EL õigusest. Piirväärtuste ületamine on tavaliselt keelatud, kuna nende eesmärk on tihti inimeste tervise ja heaolu kaitsmine.

Eristatud on mõisted saastamine (tegevus, heite väljutamine) ja saastus (saastamisest tingitud keskkonnamuutus). Mõiste saastus väljendab nüüd selgemalt (ka keeleliselt) saastamise tulemust. Mõnel pool kasutatavat mõistet saastatus tuleks lugeda samatähenduslikuks ning selle edasisest kasutamisest loobuda.

2. Peatükk

KESKKONNAKAITSE PÕHIMÕTTED JA PÕHIKOHUSTUSED

1 jagu

Keskkonnakaitse põhimõtted

Keskkonnaõiguse põhimõtete sätestamisel lähtutakse samasugustest kaalutlustest nagu seaduse kohaldamisala määratlemiselgi – üldine ja abstraktne regulatsioon jätab võimaluse tõlgendamiseks. Eestis on sellise lähenemise põhjuseks ka asjaolu, et Eesti keskkonnaõigus ja selle rakendamise praktika on veel väga noored ja mitmed põhimõtted, mis on täiesti iseendastmõistetavad nn vana keskkonnaõigusega riikides, vajavad meil laiemat teadvustamist – seega on üldosa seaduse sellel osal ka pedagoogiline tähendus. Seadus püüab midagi muuta isikute keskkonnavalises käitumises – see aga algab aluspõhimõtete tundmisest.

Sätestatud põhimõtete adressaatideks on:

- Seadusandja – sätestatud keskkonnaõiguse põhimõtted on edaspidi aluseks õigusloomes, eriti aga keskkonnaseadustiku eriosa koostamisel. Kuid lõimimispõhimõttest tulenevalt tuleks neid

arvestada õigusloomes ka väljaspool keskkonnavaldkonda, s.o kõikide eluvaldkondade õiguslikul reguleerimisel, millel on või võib olla märkimisväärne keskkonnamõju – näiteks energeetika, transport, põllumajandus jne.

- Õigust rakendavatele haldusorganitele ja kohtule on need põhimõtted tõlgendamissuunisteks.

Sätetatud keskkonnaõiguse põhimõtete otseseks adressaadiks ei ole keskkonda kasutavad isikud. Põhimõtete mõju neile on kaudne. Keskkonna kasutajateni jõuavad need põhimõtted selle kaudu, et neid on arvesse võetud konkreetsete normide sätestamisel ja rakendamisel. Näiteks ettevaatusprintsipi oli otseseks aluseks igapäevakohustuste ja käitaja kohustuste sätestamisel.

Praegu meil keskkonnaõiguse põhimõtteid üheski õigusaktis defineeritud ja isegi nimetatud ei ole. Töögrupile teadaolevalt kavatakse geneetiliselt muudetud organismide keskkonda viimise seaduse¹³ muutmise käigus sätestada, et selle seaduse rakendamisel lähtutakse ettevaatuspõhimõttest.

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

EÜ teiseses õiguses keskkonnaõiguse põhimõtteid otseselt defineeritud ei ole – lihtsalt nimetatud on küll – sellistes direktiivides nagu - Looduslike elupaikade ja liikide kaitse direktiiv¹⁴, GMOde keskkonda viimise direktiiv¹⁵, Välisõhu kvaliteedi direktiiv,¹⁶ Arenguprojektide keskkonnamõju hindamise direktiiv¹⁷ on nimetatud aluspõhimõttena saastaja maksab põhimõtet, ettevaatuspõhimõtet ja integreerimispõhimõtet. Nendele põhimõtetele on viidanud korduvalt ka EÜ kohus Näiteks nn Briti loomaliha kaasuses¹⁸, Alparma kaasuses¹⁹ ja ka Waddenzee kaasuses,²⁰ aga jällegi ilma konkreetset

¹³ Geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadus - RT I 2004, 30, 209

¹⁴ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. — OJ, 1992, L206/7.

¹⁵ Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council on the deliberate release into the environment of genetically modified organism. — OJ 2001 L106.

¹⁶ Council Directive 96/62/EC on ambient air quality assessment and management. — OJ, 1996, L296.

¹⁷ Council Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. — OJ 1985 L175.

¹⁸ UK v. Commission, Case C-157/96. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://curia.eu.int/iurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&docrequire=alldocs&numaff=c++157%2F96&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> (10.12.07)

¹⁹ Alparma v. Council, Case T-70/99. Arvutivõrgus kättesaadav <http://curia.eu.int/iurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&docrequire=alldocs&numaff=T-70%2F99+&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>. (19.12.07).

sisu selgitamata. EÜ õigus ei olnud seega keskkonnaõiguse põhimõtete sisu defineerimisel otseselt aluseks võetav kuna seal on põhimõtete täpsem sisu jäänud avamata.

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

Põhimõtete kataloog on üldiselt riikides sarnane - saastaja maksab, saastuse vältimise põhimõte, ettevaatusmeetmete võtmise kohustus, lõimimispõhimõte, koostööpõhimõte

Keskkonna kõrgtasemelise ja tervikliku kaitse põhimõtte (§ 8) sisu on see, et abinõud inimese ja keskkonna kaitsmisel peavad tagama tõhusa kaitse keskkonnahäiringute eest ja ei ole lubatud automaatselt eelistada majanduslikke kaalutlusi keskkonna ja inimese tervise ning heaolu kaitse vajadusele. Tagada tuleb ka keskkonna terviklik kaitse ja arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt keskkonnaelemendilt teisele. Viimase põhimõtte realiseerimise üheks näiteks on ka eelnõus sätestatud integreeritud keskkonnaloa menetlus. Keskkonnakaitse kõrge taseme saavutamine on EL toimimise lepingu järgi üks EL õiguse peamisi eesmärke. *Artegodan*’i kaasuses on Euroopa Liidu Kohus rõhutanud, et keskkonnakaitse kõrge taseme üheks peamiseks indikaatoriks on ettevaatuspõhimõtte rakendamine ebakindlusega kaetud keskkonnariskide puhul²¹. Seega tähendab kõrgetasemeline kaitse seda, et keskkonnakaitse ei tegele mitte üksnes ilmsete ja oluliste keskkonnahäiringutega, vaid ka võimalike keskkonnahäiringutega. Üheks mõõdupuuks keskkonnakaitse taseme määramisel on ka isikute põhiõiguste tõhus tagamine, kuna keskkonnakaitse on suurel määral just inimeste tervise ja heaolu kaitse.

²⁰ Judgement of the Court, C-127/02. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Otsing&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-127%2F02&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> (04.12.2007)

²¹ *Artegodan GmbH vs. komisjon*, kohtuasi T-74/00, para. 183. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://curia.eu.int/iurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&docrequire=alldocs&numaff=&datefs=&datefe=&nomusuel=Artegodan&domaine=&mots=&resmax=100> (17. 11.07).

Lõimispõhimõtte (§ 9) on laialdaselt tunnustatud EL õiguses ja see on sätestatud EL toimimise lepingu artiklis 11, mis sätestab, et:

“(…) ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse peab integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist”.

Lõimimispõhimõtte nõuab seda, et kõrgtasemeline keskkonnakaitse tuleb tagada keskkonnanõuete lülitamisega kõikide eluvaldkondade arengu määratlemisse, õiguslikku reguleerimisse ja ka selle rakendamisse. Kuna EL keskkonnaõiguse rakendajaks on liikmesriik, siis kandub põhimõtte mõju ka Eesti riigisisesse õigusesse. Ilmselt ei ole peaaegu ühtegi eluvaldkonda, millel keskkonnamõju puuduks ja millele seega lõimimispõhimõtte mõju ei avaldaks. Üheks konkreetseks lõimimispõhimõtte rakendamise näiteks on keskkonnamõju strateegiline hindamine, mille eesmärk ongi keskkonnakaalutluste lõimimine keskkonda mõjutada võivate eri elualade strateegiliste planeerimisdokumentide (nt arengukavad, planeeringud) koostamisse ja rakendamisse.

Eelnõu lähtub eeldusest, et vältimise põhimõtet (§ 10) ja ettevaatuspõhimõtet (§ 11) saab ja tuleb eristada. Nende eristamine on oluline, kuna nende põhimõtete rakendamisel lähtutakse erinevatest kaalutlustest. Vältimise põhimõtte rakendamine keskkonnohu puhul on sirgjoonelisem kui ettevaatuspõhimõtte elluviimine. Viimane peab toimuma paindlikult.

Vältimispõhimõtte rakendamisel on muudel kaalutlustel ja tulude-kulude hindamisel tunduvalt väiksem kaal. Kui on piisavalt tõenäoline, et saabub oluline keskkonnahäiring (oluline ebasoodne muutus keskkonnas), peab sellise ohu realiseerumist ara hoidma (vältima). Vältimise kohustus ei ole aga absoluutne. Keskkonnohtu tuleb taluda siis, kui seda tingib mingi muu ülekaalukas huvi, mille tagamiseks puudub mõistlik alternatiiv, ja seejuures on ohu vähendamiseks vaja meetmeid. Sama talumiskohustus kehtib ka juba realiseerunud ohu ehk teokssaanud olulise keskkonnahäiringu puhul. Niisiis sisaldab talumiskohustus kolme tingimust. Muu ülekaalukas huvi on eelkõige avalik huvi, kuid ei saa täielikult välistada ka erahuvide arvessevõtmist. Alternatiivide kaalumisel võetakse arvesse mõistlikkuse põhimõtet ega arvestata kõigi põhimõtteliselt võimalikke alternatiividega. Tingimuseks on ka meetmete võtmine ohu või olulise keskkonnariski võimalikult suures ulatuses vähendamiseks.

Teadusliku ebakindlusega varjatud keskkonnariskide korral rakendub ettevaatuspõhimõtte ja kontrollimeetmete valikul on vaja enam arvesse võtta muid kaalutlusi, sealhulgas sotsiaalseid ja

majanduslikke. Kulude ja tulude kaalumine on ettevaatuspõhimõtte puhul samuti suurema tähtsusega. Ettevaatuspõhimõte ei sea üldjuhul eesmärgiks kõigi riskide täielikku vältimist. Ettevaatuspõhimõte rakendub nn moodsate, eelkõige tehnoloogia arenguga kaasas käivate riskide puhul. Selliseid varjatud riske tuleb teatud ulatuses taluda, kuid üksnes sellel tingimusel, et nende vähendamiseks on võetud kõik kohased ettevaatusmeetmed. Kohaste ettevaatusmeetmete leidmine on vastutusrikas ülesanne. Ettevaatusmeetmeid on nüüdisaegses keskkonnaõiguses palju, tinglikult võib need jagada materiaalõigusliku ja menetlusliku iseloomuga meetmeteks. Jaotus on tinglik seepärast, et alati ei ole vahetegu sugugi selge. Näiteks igasuguste keskkonnavalaste hindamiste puhul on ühelt poolt tegemist formaliseeritud (ja tavaliselt avalikkusele avatud) menetlusega, teiselt poolt aga arendaja ühe materiaalõigusliku põhikohustuse täitmisega, milleks on kohustus omada asjakohast teavet.

Materiaalõigusliku iseloomuga ettevaatusmeetmete hulka kuuluvad keelud ja piirangud, saastuse (keskkonnamõju) üldine vähendamine, keskkonnakvaliteedi piirväärtused, kvoodid ja teised keskkonnakasutuse mahulised (koguselised) piirangud, parim võimalik tehnika, potentsiaalselt ohtlike tegevuste määramine ja nende suhtes erinõuete kehtestamine, teabe omamise kohustus ja alternatiivide kaalumine.

Menetlusliku iseloomuga ettevaatusmeetmete hulka kuuluvad keskkonnamõju hindamine, muud keskkonnavalased hindamised ja turueelse teavitamise ja klassifitseerimise vahendid.

Samas on loomulik, et teatud praktilistes situatsioonides ei ole nende kahe põhimõtte (vältimis- ja ettevaatuspõhimõtte) vahele piiri tõmbamine alati lihtne. Küsimus, kus lõpeb teaduslik ebakindlus ja algab kindlus, ei kuulu kergete hulka. Vastuse annab iga konkreetse juhu eripära arvessevõtt.

Keskkonna kasutamisega seotud kulud kannab keskkonna kasutamisest kasu saaja („Saastaja maksab“ põhimõte, ingl *polluter pays principle*; § 12). „Saastaja maksab“ põhimõttest tulenevalt on lubamatu toetada keskkonnahäiringuid põhjustavat tootmist ja tarbimist, kõik keskkonnahäiringutega põhjustatud kulutused, samuti nende vältimise ja vähendamiseks seotud kulud tuleb kanda keskkonnakasutajal endal. Eelkõige on sellisteks kuludeks parima võimaliku tehnoloogia kasutamise ja võimaliku keskkonnamõju hindamisega seotud kulud. Teisisõnu tähendab põhimõtte seda, et keskkonna kasutamisega seotud kulutused peavad peegelduma nende toodete ja teenuste hinnas, mis koormavad keskkonda oma tootmise, tarbimise või elutsükli muus staadiumis. Kõige otsesemaks printsiibi rakenduseks on keskkonnakasutaja kohustus maksta keskkonnatasu.

Saastaja maksab on üks keskkonnaõiguse vanimaid põhimõtteid. Põhimõtte oluliseks komponendiks on konkurentsihäiringute välistamine. Majandusliku Arengu ja Koostöö Organisatsiooni (OECD) nõukogu võttis juba 26. mail 1972. aastal vastu soovitusel keskkonnapoliitika majanduslikke aspekte puudutavate põhimõtete kohta.²² Riikidele soovitati saastaja maksab põhimõtte järjekindlat elluviimist. Teadaolevalt mõjutab saastekontrolliks (sealhulgas ettevaatusprintsipi elluviimiseks) rakendatavate meetmete maksumus oluliselt tootmiskulusid. Meetmete maksumus oleneb aga otseselt konkreetsetes riigis kehtivatest keskkonnavalastest nõuetest. Sel moel osutuksid sellise riigi ettevõtjad, kus on madalad ja seega ka odavad keskkonnakaitse nõuded turul soodsamas olukorras olevaks kui kõrge keskkonnakaitse tasemega riikide ettevõtjad ja tooted. Saastaja maksab printsiipi tõlgendusi on mitmeid. OECD poolt defineeritud saastaja maksab printsiip oli üsna piiratud sisuga, seostus peamiselt rahvusvahelise konkurentsipoliitikaga ja saastajate otsese või kaudse subsideerimise keeluga. Samas ei ole subsideerimine siiski täielikult keelatud, on ka erandeid, mida käsitletakse allpool, seoses riigiabiga.

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

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

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses sätestatakse loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte (§ 13), mille üheks realiseerumise vormiks on loodusvarade kasutusmäärade kehtestamine. See on

²² OECD document C(72)120 – Polluter pays principle.

ressursikasutuse üldine lähtealus, mis võimaldab planeerida loodusvarade kasutamist säästva arengu mudeli alusel.

2. jagu

Keskkonnakaitse põhikohustused

Igäühekohustuste sõnastamisel on võetud eeskujuna Saksamaa keskkonnakoodeksi eelnõust ning Rootsi ja Hollandi seadustest. Nendes seadustes ei eristata igäühekohustusi majandus- või kutsetegevuse kohustustest ja seega on igäühekohustuste ring laiem kui keskkonnaseadustiku üldosa eelnõus. Näiteks on Rootsi keskkonnakoodeksis sellised igäühekohustused:

1. kohustus vältida keskkonnahäiringuid ja vähendada keskkonnariski;
2. kohustus kasutada parimat võimalikku tehnikat;
3. kohustus olla teavitatud tegevuse mõjudest;
4. kohustus valida tegevusele selline asukoht, kus tegevuse keskkonnamõju on kõige väiksem;
5. kohustus kasutada ressursse säästlikult ja soodustada taasringlusse võtmist;
6. kohustus kasutada selliseid aineid, millel on väike negatiivne keskkonnamõju;
7. kohustus hüvitada tekitatud kahju.

Töögrupp otsustas siiski teha vahet igäühekohustustel ja käitaja ehk asjatundja (eelnõu § 6) kohustustel, sest keskkonnahäiringu tekitamise tõenäosuse ja ulatuse künnised on täiesti erinevad, kui võrrelda tootmistegevusi ja tootmisega mitteseotud tegevusi. Samuti on eraldi reguleeritud keskkonnakahju heastamine ehk keskkonnavastutus (9. peatükk). Igäühekohustustest jäid hoolika kaalumise järel alles kaks põhikohustust:

1. kohustus vältida või vähendada keskkonnahäiringut (hoolsuskohustus);
2. kohustus omandada teadmised keskkonnaohu vältimiseks (teabe omandamise kohustus).

Igäüks peab rakendama meetmeid oma tegevuse või tegevusetusega põhjustatava keskkonnahäiringu vähendamiseks niivõrd, kui võrd seda saab mõistlikult oodata (eelnõu § 14). Keskkonnahäiring on inimtegevusega kaasnev ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju

inimese tervisele, heaolule, varale või kultuuripärandile. Keskkonnahäiring on ka ebasoodne mõju keskkonnale, mis ei ületa arvulist normi või on arvulise normiga reguleerimata (eelnõu § 3). Selline üldine hoolsuskohustus tuleneb põhiseaduse §-st 53. Põhiseaduse viidatud säte on aga suure üldistusastmega ja eelnõus on hoolsuskohustuse sisu püütud täpsustada. Hoolsuskohustus nõuab isikutelt, kes kasutavad keskkonda isikliku kasu saamiseks ja tekitavad selle käigus mingi märkimisväärse ebasoodsa mõju ümbruskonnale, on kohustatud võtma meetmeid, et sellist mõju hoida nii väiksena kui võimalik ja mõistlik. Üldine hoolsuskohustus peaks suunama inimesi keskkonnasõbraliku eluviisi poole, kuid seda siiski mõistlikkuse piires – isikule ei saa panna kohustust nt keskkonnahäiringuid üldse mitte tekitada. Eeldatakse tavapärasest mõistlikkust objektiivses mõttes ehk haldusõiguse mõttes proportsionaalsust. Mitmed igapäevased tegevused (nt toiduvalmistamine) tekitavad teatud määral keskkonnahäiringuid. 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 (3. peatükk). Isiku tavapärase tegevus ei too reeglina kaasa keskkonnaohu ega -riski ja seega saab mittetootmistevõttes panna isikule kohustuseks vältida juba tekkivat negatiivset keskkonnamõju ehk keskkonnahäiringut (seega ohu või riski realiseerumise materialiseerunud tagajärge).

Igaüks peab enne sellise tegevuse alustamist, mis põhjustab keskkonnaohu, omandama mõistlikus ulatuses teadmisi, mis tegevuse laadi ja ulatust arvesse võttes on vajalikud sellise ohu vältimiseks (eelnõu § 15). Siin on kohustuse tekkimise eelduseks keskkonnaohu põhjustamine, mis on isikute igapäevases tegevuses siiski väga harv nähtus. Kui isik kasutab kodumajapidamises näiteks kemikaale vm aineid või valmistisi, siis peavad tal olema piisavad teadmised ainete mõjust keskkonnale. Isik ei saa keskkonnakahju tekitamisel tugineda sellele, et ta ei teadnud, kuidas tegevus keskkonda või inimese tervist mõjutab. Need teadmised omandada peaks olema siiski jõukohane – ei saa eeldada, et isik õpib pähe nt haruldaste liikide välimäärade või omandab süvateadmisi keemiast või füüsikast.

Selliste üldiste kohustuste täitmata jätmise eest ei saa küll kehtestada väärteo- või kriminaalkaristusi, kuid kindlasti omab nende täitmata jätmise õiguslikke tagajärgi keskkonnastutuse ja tsiviilvastutuse kohaldamisel. Kui keskkonnale või inimese tervisele või varale on tekitatud kahju, siis on need sätted abiks selle üle otsustamisel, kas isik on hoolsuskohustust ja teadmiste omandamise kohustust täitnud. Igaühkohustused on keskkonna- ja tsiviilvastutuse sätete kohaldamisel hoolika ja keskkonnateadliku

isiku mõõdupuuks ning nende täitmata jätmine on isiku vastutust suurendav asjaolu (tõlgendamine isiku kahjuks). Kui isik on igapähekohustusi järginud, siis võib ta vabaneda vastutusest. Ka on igapähekohustused rakendatavad asjaõigusseaduse §-de 143 (ja 144) rakendamisel, kus on viide „keskkonnakaitse nõuetele“. Ka igapähekohustuste mittetäitmine on „vastuolu keskkonnakaitse nõuetega“, mida kinnisasja omanik ei pea taluma.

3. Peatükk

KÄITAJA KOHUSTUSED

Kõigi käesolevas jaos sätestatud kohustuste rakendamisel kohaldatakse mõistlikkuse klauslit (eelno § 22). See on vajalik kohustuse ulatuse määramiseks ja kergendab proportsionaalsuse põhimõtte rakendamist.

Keskkonnakaitse on reeglina avalik huvi. Ettevõtlusvabadus kui põhiseaduslik põhiõigus on reeglina erahuvi. Käitaja kohustused piiravad ettevõtlusvabadust. Keskkonda mõjutav ettevõtlus ja puhas keskkond saavad koos eksisteerida, kui nende vahel valitseb tasakaal. Tasakaalu saavutamiseks on ettevõtlusele piirangute kehtestamine enamasti paratamatu, kuid piirangud peavad olema proportsionaalsed. Ei saa nõuda, et inimene oma tegevusega keskkonda üldse ei mõjutaks. Sellisel juhul ei saaks lubada mingit ettevõtlust, sest paratamatult ettevõtlus mõjutab keskkonda sõltuvalt tegevusalast ja selle ulatusest kas rohkem või vähem. Keskkond suudab mõjutustega toime tulla, kui neid kontrollitakse ja hoitakse teatud piirides ehk tasakaalus. Proportsionaalsuse põhimõtte on vahendiks, millega lahendatakse konflikte, kaaludes avalikku huvi ja erahuvi, mida võidakse otsusega kahjustada.²³

Proportsionaalsuse põhimõtte annab otsustajale kaalutuspiirid isiku põhiõigustesse, sh ettevõtlusvabadusse sekkumisel või selle piiramisel.²⁴ Piirangute kehtestamisel tuleb jälgida, et need oleksid vajalikud demokraatlikus ühiskonnas ning kasutatud vahendid proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi

²³ N. de Sadeleer. Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules. Oxford University Press 2002, lk 292.

²⁴ J. Ueda and M. Andenas. Proportionality in EU environmental law. Lk 1. Kättesaadav arvutivõrgus: http://wwwsoc.nii.ac.jp/eusa-japan/download/eusa_ap/paper_MadsAndenas_JunkoUeda.pdf 23.01.2010.

legitiimsuse eesmärgiga on põhjendatav.²⁵ Üldjuhul on ettevõtlusvabadusse sekkumine materiaalselt õiguspärane siis, kui see on kooskõlas PS §-s 11 sätestatud nõuetega ja proportsionaalne ka kitsamas tähenduses.²⁶

Eesti Riigikohtu tõlgenduses tuleb meetme proportsionaalsuse hindamisel lähtuda kolmest põhimõttest:

- meede peab olema sobiv eesmärgi saavutamiseks;
- meede peab olema vajalik selles mõttes, et puudub teine, vähemkoormav meede;
- meede ei tohi olla ebaproportsionaalne kitsamas tähenduses.²⁷

Nendest kolmest proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise etapist tuleb lähtuda ka käitaja kohustuste piiritlemisel. Seejuures tuleb arvestada ka meetme kulusid, mida hinnatakse kolmandas etapis.

Keskkonnakaitse meetme rakendamise proportsionaalsuse künniseks on keskkonnakvaliteedi normatiivid ehk piirväärtused. Keskkonnakvaliteedi piirväärtus ehk normatiiv on keskkonna keemilisele, füüsilisele või bioloogilisele näitajale kehtestatud piirväärtus, mida ei tohi inimese tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada.²⁸ Keskkonna kvaliteet sõltub sellest, milliseid aineid vm heidet keskkonda viiakse. Keskkonna kvaliteet on tihedas seoses heitenormatiividega, mis on konkreetsed ainete piirkogused, mida võib keskkonda viia. Heite mõju avaldub keskkonna kvaliteedis ja piirang seatakse heitele ehk mingi aine keskkonda viimisele. Kui kvaliteedi piirväärtust ületatakse, siis kaasneb sellega tervise kahjustamine või ebasoodne muutus keskkonnas. Järelikult on kvaliteedi piirväärtus proportsionaalsuse mõttes piisav künnis keskkonnakaitsemeetmete rakendamiseks. Konkreetsest käitise lähtuvate saasteainete heitkoguste määramisel tuleb hinnata, kuidas mõjutab see keskkonna kvaliteeti arvestades kvaliteedi piirväärtusi.

Kvaliteedinormatiividega kehtestatakse saasteainete miinimumtase keskkonnas, mida on võimalik inimesel ja keskkonnal taluda, kuid mis ei tähenda, et keskkonna seisund oleks hea. Keskkonna hea

²⁵ RKPJKo 3-4-1-1-99

²⁶ RKPJKo 3-4-1-1-02

²⁷ Riigikohtu lahend nr III-4/1-1/02

²⁸ Veepoliitika raamdirektiiv 2000/60/EÜ art 2 p 35. Kättesaadav internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0060:20090625:EN:PDF> 19.01.2010.

seisundi saavutamiseks on eraldi normatiivid, mis seatakse eesmärgiks, mille poole püüelda.²⁹ Proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamisel ja keskkonnakaitsemeetmete rakendamisel tuleb perspektiivis arvestada ka hea keskkonna seisundi saavutamise eesmärke.

Keskkonnakaitse meetmete proportsionaalsuse küsimus tõusetub ka siis, kui käitaja peab lisaks õigusaktides sätestatule rakendama ka omaalgatuslikke ettevaatusmeetmeid. Küsimus tekib, millisel tasemel omaalgatuslikku hoolsust on võimalik isikult nõuda. Isikult ei saa nõuda liigselt koormavate ja mittekohaste meetmete rakendamist.³⁰ Näiteks ei saa söeküttel põhineva elektriijaama omanikult nõuda, et ta rakendaks gaasikütet, kui ettevõtja soovib oma tegevust laiendada. Seadmete ümberehitus oleks ebaproportsionaalselt kulukas võrreldes meetme vajalikkusega. Samas, kui riik soovib edendada keskkonnasõbralikumat elektritootmist, siis võib ta kuulutada võitjaks pakkujat, kes soovib ehitada gaasikütel põhinevat elektriijaama. Teine arendaja ei ole seotud olemasoleva käitise võimalustega ja saab investeerida uute seadmete ehitusse lihtsamalt, kui eksisteeriva käitise omanik.³¹

Proportsionaalsuse põhimõtte on seotud kaalutusõigusega. Kaalutusõiguse eesmärgiks ongi välja selgitada meetme proportsionaalsus. "Mõnel puhul leidub õigussüsteemis suhteliselt selgeid näpunäiteid, kuidas kaaluda. Paljudel puhkudel aga mitte. Siis tuleb langetada väärtushinnanguid, mida olemasolev õigussüsteem eelnevalt ei sisalda, vaid mis tuleb õiguse rakendajal sellele võimalikult ratsionaalsel viisil lisada".³² Saksa konstitutsioonikohus on leidnud, et põhiõigusi piiravate normide tõlgendamisel on diskursi iseloom, milles esitatakse põhjuseid ühe väärtuse kasuks, millele seatakse vastu põhjused teise väärtuse kasuks, kusjuures lõpuks peavad paremad põhjused andma

²⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta 2008/55/EÜ art 2 p 9 art 16, art 17 ja lisad VII ja XIV. Kättesaadav internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:152:0001:0044:ET:PDF> 20.04.2010. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/107/EÜ arseeni, kaadmiumi, elavhõbeda, nikli ja polütsükliliste aromaatsete süsivesinike sisalduse kohta

välisõhus art 2 p a ja art 3 ning lisa I. Kättesaadav internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0107:20090420:ET:PDF> 20.04.2010. Veepoliitika raamdirektiiv 2000/60/EÜ art 4 ja lisa V. Kättesaadav internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0060:20090625:EN:PDF> 19.01.2010.

³⁰ H. Veinla 2005, lk 136

³¹ D. M. Driesen. *The Economic Dynamics of Environmental Law: Cost-Benefit Analysis, Emissions Trading, and Priority-Setting*. Boston College Environmental Affairs Law Review. Vol. 31:501 2004, lk 510

³² R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica* 2001. Nr Eriväljaanne. Lk 5-96.

otsuse.³³ Ka käitaja kohustused on sellise abstraktsiooniastmega, kus kaalutluspiirid ei ole selgelt ette antud, sest sooviks on kehtestada kõigi keskkonda oluliselt mõjutavate isikute jaoks põhilised kohustused, mida nagoonii kõik peaksid täitma sõltumata tegevusalast. Sellepärast on käitaja kohustuste sõnastus üldine ja konkreetsete tegevuste kohta on kavandatud detailsed kohustused keskkonnaseadustiku eriosas.

Käitaja kohustuste reguleerimise allikaks on põhiseaduse § 53. Käitaja kohustused kajastavad nn asjatundja keskkonnavalast hoolsuskohustust. Käitaja, kes on reeglina ka keskkonnakaitseloa omaja, ei pea täitma mitte ainult õigusaktidest (sh keskkonnakaitseloa) tulenevaid üldisi kohustusi, vaid ka üldist keskkonnavalast hoolsuskohustust ja seda omaalgatuslikult, mitte jäädes ootama haldusorganite vastavat ettekirjutust või tähelepanujuhtimist.

Käitaja on kohustatud rakendama vajalikke abinõusid keskkonnavalohu vältimiseks ja kohaseid ettevaatusabinõusid keskkonnariski vähendamiseks (eelnõu § 16 lg 1). Keskkonnavalohu vältimiseks küll juba keskkonnavalohu tingimuste kehtestamisel, kuid käitaja tegevuses võib tekkida keskkonnavalohu sellest hoolimata. Ka siin rakendub vältimispõhimõte, mis ei ole siiski absoluutse iseloomuga. Keskkonnavalohu tuleb taluda siis, kui seda tingib mingi muu ülekaalukas huvi, mille elluviimiseks puudub mõistlik alternatiiv, ja seejuures on võetud ohu vähendamiseks vajalikud meetmed (vt lisaks kommentaare vältimispõhimõtte kohta – 2. peatüki 1. jagu).

Käitaja kohustus on vähendada ka teadusliku ebakindlusega varjatud keskkonnariske (vt kommentaarid ettevaatuspõhimõtte kohta, 2. peatüki 1. jagu). Ettevaatusabinõude rakendamiseks peab käitaja olema teadlik oma tegevuse võimalikest tagajärgedest ja olema kohustatud rakendama kohaseid ettevaatusabinõusid riskide vähendamiseks. Kohasuse klausel seab kohustusele proportsionaalsuse piirid. Nt tuumaelektrijaama puhul vm suurõnnetuse ohuga ettevõtte puhul säilib alati nn jääkrisk (saksa k *Restrisiko*), mida mõjutatav elanikkond peab taluma.

Käitaja peab enne sellise tegevuse alustamist, mis põhjustab keskkonnavalohu või keskkonnariski, omandama teadmised, mis tegevuse laadi ja ulatust arvesse võttes on vajalikud sellise ohu vältimiseks

³³ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* – Saksa Liidukonstitutsioonikohtu otsuste kogu 82. kd, lk 30 (38 j). Viidatud: R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001. Nr Eriväljaanne. Lk 5-96.

või ettevaatusabinõude rakendamiseks (eelnõu § 16 lg 2). Erinevus võrreldes §-s 15 sätestatud kohustusega on esiteks selles, et käitaja kohustuse künnis on madalam ja algab riski põhjustavast tegevusest. Kui käitaja tegevus põhjustab keskkonnariski, peab tal olema teadlik, milliseid ettevaatusabinõusid ta on kohustatud rakendama. Igaühekohustus omandada teavet kavandatava tegevuse kohta laieneb ainult sellistele juhtudele, kus on tegemist keskkonnaohuga. Ka see erinevus on põhjendatud, sest teadusliku ebakindluse ehk riski hindamist saab nõuda üksnes asjatundjalt, kõigile isikutele sellise kohustuse panemine ei ole proportsionaalne, arvestades tegevusega kaasnevate keskkonnamõjude tõenäosust ja ulatust. Keskkonnariski realiseerumise tõenäosus on väiksem kui ohu puhul ja selle tagajärg ei ole samuti nii raske kui ohu puhul.

Käitaja peab vältima niisuguste ainete, valmististe ja organismide kasutamist, millega kaasneb keskkonnarisk, kui neid on võimalik asendada ainete, valmististe või organismidega, millega kaasneb väiksem keskkonnarisk (eelnõu § 16 lg 4). See on üldkohustus, mida kohaldatakse mõistlikkuse piires (eelnõu § 22), näiteks ei saa täielikult vältida geneetiliselt muundatud organisme sisaldavate toodete kasutamist, samuti ei ole ilmselt mõistlik kõik ained asendada keskkonnasõbralikega. Mõistlikkus tähendab siin ka majanduslikke kaalutlusi. Eriosas nähakse ette konkreetsed ained, mille kasutamist tuleks vältida või piirata.

Käitaja peab kasutama toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult ning kaaluma taastuvate energiaallikate kasutamise võimalusi (eelnõu § 17). Käitajalt saab nende kohustuste järgimist nõuda jällegi mõistlikkuse põhimõtet arvestades. Täpsemad kohustused võivad tuleneda ka seadustiku eriosast.

Isik, kes kavandab käitise püstitamist, peab sellele asukoha valimisel lähtuma eesmärgist tekitada võimalikult vähe keskkonnahäiringuid, eelkõige arvestades ala tundlikkust kavandatava tegevuse suhtes, ala kaugust elamupiirkonnast ning ala senist ja võimalikku sihtotstarvet (eelnõu § 18 lg 1). Neid kriteeriume võetakse arvesse ka käitise tegevuse laiendamisel või muul viisil ümberkujundamisel (eelnõu § 18 lg 2). See on käitaja kohustus, mis täiendab haldusorganite samalaadset kohustust planeerimismenetluse läbiviimisel. Kohustus seondub ka keskkonnamõju hindamises alternatiivsete asukohtade valimise kohustusega ja tehtud valiku põhjendamisega. Ka selle sätte rakendamisel kohaldub mõistlikkuse klausel (eelnõu § 22), mis pehmenab kohustuse rakendamise ulatust.

Käitises tuleb tagada seal tegutsevate isikute keskkonnakaitsealane väljaõpe, põhjendatud ulatuses. (eelnoõ § 19). Väljaõppe sisu ja maht oleneb konkreetse käitise tegevuse iseloomust ja keskkonnanahäiringute ulatusest. Täpsemad nõuded võidakse sätestada seadustiku eriosas või sotsiaalseadustikus.

Käitisesest lähtuvast olulisest keskkonnanahäiringust teavitab käitaja Keskkonnainspeksiooni viivitamata (eelnoõ § 20). Säte on vajalik elanikkonna õigeaegseks hoiatamiseks või evakueerimiseks olulise keskkonnanahäiringu mõjupiirkonnast.

Käitise tegevuse lõpetamisel ja selle järel tuleb tagada, et ei teki olulisi keskkonnanahäiringuid (eelnoõ § 21). Säte on vajalik, kuna sageli jäetakse maha ulatuslikud keskkonnaprobleemid just pärast käitise töö lõpetamist. Kohustuse künnis on aga küllalt kõrge, üksnes oluliste keskkonnanahäiringute vältimine. Täpsustatud kohustused võivad tuleneda jälle eriosas.

Käitaja üldiste kohustuste järgimata jätmise eest ei saa kehtestada väärteo- või kriminaalkaristusi. Kindlasti on nende kohustuste täitmata jätmisel õiguslikud tagajärjed keskkonnastutuse ja tsiviilvastutuse kohaldamisel, aga eelkõige on need rakendatavad keskkonnakaitseloa menetluses. Nende kohustuste täitmise tagamine on üks keskkonnakaitseloa andmise eeldus ja loa tingimuste määramise alus. Nende kohustuste täitmata jätmise saab olla üheks aluseks loa tingimuste muutmisel või loa kehtetuks tunnistamisel. Saasteainete heitkoguste määramisel saab loa andja arvesse võtta seda, kuidas käitaja planeerib kasutada loodusvarasid ja toorainet, ning anda eelise tegutsemiseks või määrata suuremad heitkogused sellele, kes kasutab materjale, energiat jm säästlikult. Kõiki neid kohustusi saab konkretiseerida ja diferentseerida eriosas.

4. peatükk

KESKKONNAALASED ÕIGUSED

Keskkonnaalaste õiguste peatükk jaguneb kaheks jaoks: 1) õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ja keskkonnaalased menetluslikud õigused, 2) õigus kasutada võõrast maadükki ja veekogu (nn „igauheõigused”). Peatüki sätete sõnastamisel on silmas peetud selle suunatust mitte niivõrd professionaalsetele õiguse rakendajatele kui avalikkusele. Seetõttu sisaldub peatükis deklaratiivseid-viitelisi sätteid (nt §24 lg 1), mille eesmärk on anda ülevaade õiguste ulatusest ja suunata avalikkus konkreetse regulatsiooni juurde.

Esimese jao esimeses paragrahvis (§ 23) sätestatakse õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Rahvusvahelisel tasandil pigem puudub üksmeel, kas eksisteerib spetsiifiline keskkonnaalane inimõigus, veelgi vähem on üksmeelt selle õiguse sisu osas. Euroopa regioonis on selline õigus kõige selgemalt ja siduvamalt väljendatud Århusi konventsiooni³⁴ 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 heaoluvajadustele vastavat keskkonda. EL aluslepingutes ega EL põhiõiguste hartas keskkonnapõhiõigust sätestatud pole. Samas on Euroopa Kohus otsemõju doktriini kujundanud selliselt, et direktiivides sätestatud keskkonnamelementide kvaliteedinõuetest tuleneb subjektiivne õigus nõuda nendest kinnipidamist.³⁵ Enamikes kaasaegsetes põhiseadustes sisaldub mingi keskkonnaalane norm ja paljudes põhiseadustes on see sõnastatud õigusena. Eesti põhiseaduses keskkonnaalast õigust otsesõnu sätestatud pole. Siiski on õiguskirjanduses ning esimese ja teise astme kohtute praktikas asunud seisukohale, et põhiseaduse preambulist ning §-dest 5, 10, 13 ja 53 tuleneb keskkonnapõhiõigus kui subjektiivne materiaalõigus.³⁶ Samas ei ole veel kaugeltki selge, mis on selle

³⁴ Keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, alla kirjutatud 25.06.1998, jõustunud 30.10.2001, Riigikogu ratifitseerinud 25.06.2001

³⁵ Vt nt EK C-131/88, EK C-361/88.

³⁶ Vt nt K. Relve, Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades, *Juridica* 2004/I, lk 21–30; K. Vaarmari, Keskkonnaalane subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas – *Juridica* 2007/VII, lk 450–463; H. Veinla,

õiguse täpne sisu, nt puudub üksmeel, kas põhiseadus annab õiguse nõuda riigilt üksnes keskkonnaseisundit oluliselt halvendavast tegevusest hoidumist või ka halva kvaliteediga keskkonna seisundi parandamist. Kuigi põhiseadusest tuleneva keskkonnapõhiõiguse ulatuse saab kindlaks määrata üksnes põhiseaduse tõlgendamise teel, on praktikas põhiõiguse ebamäärasuse tõttu ilmselt oluline roll lihtseaduste regulatsioonidel. Eelnõu §-s 23 täpsustatakse õiguse ulatust lihtseaduste tasandil.

Eelnõu §23 järgib konventsioonikohast õiguse sõnastust, st sätestatud on õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Selline õiguse sõnastus tõstab esile tervisekaitseaspekti. Samas ei piirdu õigus vaid tervisekaitsega vaid hõlmab ka heaolu. Eelnõus ei defineerita heaolu. Heaolu täpsem määratlemine §23 kontekstis eeldab vastavasisulist arutelu Riigikogus. Nt võiks heaolu kahjustavaks pidada ärritavat lõhna jms mõjutusi, mis on küll häirivad, kuid ei pruugi tingimata kaasa tuua tervisekahjustust. Samuti võib heaolu siduda elukeskkonna vastavusega teatud tingimustele, nt rohealade olemasolu, nende kvaliteet ja juurdepääs neile. Eelnõu §-s 23 ei ole defineeritud ka „keskkonna” mõistet. On selge, et keskkond § 23 kontekstis hõlmab keskkonnaelemendid nagu õhk, pinnas ja vesi, samuti looduskeskkonna. Samas tuleb arvestada, et paljud loodusväärtused oma olemuselt pigem ei ole „kasutatavad“ üldsuse poolt ning seetõttu ei pruugi ühelgi isikul olla nende mõjutamisega olulist puutumust.³⁷ Tehiskeskkonnast peaks olema hõlmatud selle looduslähedasemad osad, nagu linnpargid ja puisteed, kuid mitte miljöväärtus laiemas tähenduses. Õiguse täpsem ulatus tehiskeskkonnas peaks selguma planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise käigus. Samuti ei hõlma keskkond eelnõu § 23 kontekstis kultuuriväärtusi, v.a looduskaitse all olevad kultuuriväärtused, nagu põlispuud ja ohvriivid.

Kuigi igaühel on eelnõu § 23 kohaselt õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ei tähenda see, et igaüks saaks nõuda mistahes keskkonnakaitsemeetmete võtmist. Esiteks saab õigusele tugineda vaid isik, kellel on mõjutatud keskkonnaosaga oluline puutumus. Puutumuse aluseks on sage viibimine mõjutatud keskkonnas, mõjutatud loodusvara sage kasutus või muu eriline seos mõjutatud keskkonnaga (§23 lg 2). Kodifitseerimiskomisjonis ei olnud üksmeelt, kas puutumuse aluseks saab

Inimõigused ja ettevaatusprintsiiibil põhinev keskkonnakaitse – Juridica 2003/IX, lk 597–606; TrtHKo 3-96/04; TlnRingKo 2-3/140/04; TlnRingKo 3-07-102; TlnRingKo 3-06-1136.

³⁷ Puutumuse kohta vt järgmist seletuskirja lõiku. Loodusväärtuste kui avaliku huvi kaitse on KSÜS eelnõus suunatud eelkõige keskkonnaorganisatsioonidele vt §§ 30-31

olla sage viibimine keskkonnas või peaks puutumus olema määratletud kitsamalt. See küsimus, samuti puutumuse täpsem piiritlemine, vajaks arutelu Riigikogus. Puutumuse defineerimisel praeguses sõnastuses on eeskujuks võetud kohtupraktika, mille kohaselt puutumuse eelduseks on oluline ja reaalne seos isiku huvidega. Selline seos on eelkõige isikul, kes kasutab mõjutatud keskkonnaosa intensiivselt, nt käib mõjutatud linnapargis tihti jalutamas. Puutumus saab olla vaid isikul, kelle huve keskkonda mõjutav tegevus kahjustab. Nt ei saa metsas tervisejooksu harrastaval isikul üldreeglina olla puutumust väärtusliku metsaelupaiga hävinemisega, küll aga võib tal olla puutumus metsa ulatusliku raiega. Teiseks, isegi kui isikul on oluline puutumus, ei kaasne mistahes ebasoodsa keskkonnamõjuga isiku õiguste rikkumist. Hinnates kas isiku õigust on rikutud tuleb arvestada nii teiste isikute õigusi (nt ehitusõigus), avalikke huve (nt riigi kaitsevõime tagamine) kui ka piirkonna eripära (nt kas tegu on madala saastekoormusega hajaasustusega või kompaktse asustusega tööstuspiirkonnaga.) Keskkonna mittevastavust tervise- ja heaoluvajadustele siiski eeldatakse, kui on ületatud seadustiku eriosas sätestatud keskkonnakvaliteedi piirväärtusi. Kolmandaks, isegi kui õigust on rikutud saab isik nõuda haldusorganitelt üksnes keskkonna säästmist (st keskkonnaseisundit halvendavast tegevusest hoidumist) või mõistlike meetmete võtmist, et tagada keskkonna vastavus tervise- ja heaoluvajadustele. Meetmete mõistlikkuse hindamisel tuleb arvestada nii nendest saadavat kasu keskkonnaseisundi parandamisel kui ka nende koormavust haldusorganile.

Lisaks õigusele tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale on kolmanda peatüki esimese jaos sätestatud keskkonnaalased menetluslikud õigused: õigus keskkonnateavet küsida ja saada (§-d 24-27),³⁸ õigus osaleda keskkonnaotsuste tegemisel (§-d 28 ja 29) ning juurdepääs õiguskaitsele keskkonnaasjades (§ 30). Samuti sisalduvad jaos keskkonnaorganisatsiooni mõiste (§ 31) ja keskkonnaorganisatsioonide kaebeõiguse erisäte (§ 30 lg 2). Keskkonnaorganisatsioonide erilise tunnustamise nõue ning menetluslike õiguste sätestamise vajadus tuleneb Århusi konventsioonist, Espoo konventsioonist³⁹ ning mitmest direktiivist.⁴⁰

³⁸ Eelnõu kohaselt hõlmab „õigus teavet küsida“ isiku õiguse pöörduda teabenõude või selgitustaotlusega haldusorgani poole, millele vastab haldusorgani kohustus vastavalt kas teave väljastada või enda seisukohti selgitada. „Õigus teavet saada“ hõlmab isiku õiguse saada teavet ilma seda küsimata, nt keskkonnaohu korral, millele vastab haldusorgani kohustus teavet koguda ja levitada.

³⁹ Piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsioon RTII, 30.11.2000, 28, 169

⁴⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/4/EL, 28. jaanuar 2003, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. (ELT L 41, 14.2.2003, lk 26—32); Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT L 175, 05.07.1985, lk 40—48);

Õigus keskkonnateavet küsida (§ 24) ei erine põhimõtteliselt õigusest küsida mis tahes avalikku teavet. Seetõttu ei ole õigust keskkonnateavet küsida eelnõus põhjalikumalt reguleeritud, vaid on viidatud avaliku teabe seadusele ning muudele asjakohastele detailsematele regulatsioonidele. Lisatud on siiski mõned üldised põhimõtted, mida kehtiv õigus kajastab ebajärjekindlalt (§24 lg-d 3 ja 4) . Samuti on defineeritud „keskkonnateabe” mõiste, mis on vajalik eelkõige keskkonnateabe kogumise ja levitamise regulatsiooni täpsustamiseks ning riigisisese õiguse kooskõla tagamiseks EL õigusega. Õigus keskkonnateavet saada ning vastav riigi kohustus teavet koguda ja levitada on kehtivas õiguses reguleeritud mitmes seaduses. Eelnõus (§-d 25–27) 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.

Osalemisõigus olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemisel (§ 28) on tihedalt seotud keskkonnaalaste haldusmenetlustega: keskkonnaloa menetluse ning keskkonnamõju hindamise menetlustega. Seetõttu on need osalemisõiguse aspektid põhjalikumalt reguleeritud muudes eelnõu peatükkides, seadustiku eriosas või muudes seadustes. Esitatud on siiski osalemisõiguse üldpõhimõtted, et ühtlustada konkreetsete osalemisregulatsioonide rakendamist. Lisaks sätestatakse eelnõu §-s 29 Riigikantselei ja ministeeriumite kohustus avaldada internetis teavet keskkonda oluliselt mõjutavate määrus- ja seaduseelnõude koostamise kohta, et võimaldada avalikkusel eelnõu koostamisel paremini kaasa rääkida. Säte ei ole põhimõtteliselt uus, vaid põhineb Riigikantselei ja ministeeriumide poolt välja töötatud kaasamise heal taval.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EL teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT L 197, 21.07.2001, lk 30–37); Nõukogu direktiiv 96/61/EL saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (ELT L 257, 10.10.1996, lk 26–40); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EL, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (ELT L 327, 22.12.2000, lk 1–73); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EL, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EL seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega (ELT L 156, 25.06.2003, lk 17–25); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EL keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT L 143, 30.04.2004, lk 56–75).

Keskkonnaalaste vaidluste lahendamisel on keskse tähtsusega juurdepääs vaide- ja halduskohtumenetlusele, sest enamik keskkonnaalaseid vaidlusi on avalik-õiguslikud. Kehtiva riigisisese õiguse kohaselt põhineb keskkonnakaebõigus subjektiivse õiguse rikkumisel ega erine põhimõtteliselt kaebõigusest üldiselt. (Erisused tulenevad EL ja rahvusvahelisest õigusest, eelkõige Århusi konventsiooni artikli 9 lõikest 2.) Kohtupraktikas on keskkonnaalast kaebõigust järk-järgult avardatud. Viimase sammuna on subjektiivse õiguse rikkumise kriteerium kõrvale heidetud ning asendatud see olulise ja reaalse puutumuse nõudega.⁴¹ Samas on kohtupraktika napp ning kriteeriumi sisu pole välja kujunenud. Kehtiva õiguse ja kohtupraktika ebakõla ning kohtupraktika vähesuse tõttu pole kaebõiguse alused selged. Isikutel on raske hinnata, kas kohtuvaidlus võiks anda tulemusi, ning ettevõtjal on raskem prognoosida kohtuvaidlustega seonduvaid riske. Eelnõu eesmärgiks on tuua neisse küsimustesse selgust. Eelnõu §-s 30 on sätestatud juurdepääs õiguskaitsele keskkonnaasjades. Füüsiliste isikute puhul ei muudeta kaebõiguse alust otseselt: selleks on endiselt subjektiivse õiguse rikkumine. Füüsiliste isikute kaebõiguse erisus keskkonnaasjades tuleneb ühe subjektiivse õiguse eripärast, milleks on õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale (§ 23). Eelnõus nähakse ette ka keskkonnaorganisatsioonide kaebõiguse erisused keskkonnaasjades tehtavate otsuste vaidlustamisel (§30 lg 2). Erisus on vajalik Århusi konventsiooni elluviimise tagamiseks ning EL õiguse ülevõtmiseks. Tegemist on olulise muudatusega, sest kehtiv halduskohtumenetluse seadustik (HKMS) ei näe ette kaebõiguse erisusi keskkonnaasjades.⁴² Samas tuleb rõhutada, et tuginedes Århusi konventsioonile on kohtud olnud liberaalsed keskkonnaorganisatsioonide kaebuste aktsepteerimisel. Aktsepteeritud on mitme mittetulundusühingu kaebust, sihtasutuse kaebõigust ning põhimõtteliselt ka seltsingu kaebõigust. Seetõttu eelnõu regulatsioon pigem piirab keskkonnaorganisatsioonide kaebõigust võrreldes kohtupraktikaga. Eelnõu §-de 30 ja 31 kohaselt eeldatakse teatud tingimustel keskkonnaorganisatsioonide õiguste rikkumist või põhjendatud huvi. Täpsemalt on tingimused järgnevad: 1) keskkonnaorganisatsioon peab vastama teatud kriteeriumitele (§31); 2) vaidlustatud haldusakt või toiming peab põhinema keskkonnaseadustikul või planeerimisseadusel või ehitusseadusel (§30 lg 2); ja 3) kaebuse ese peab olema seotud keskkonnaorganisatsiooni senise tegevuse või tegevusvaldkonnaga (§ 30 lg 2).

⁴¹ RKHK 3-3-1-86-06

⁴² Riigikogu menetluses oleva halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu §is 277 on kavandatud keskkonnaorganisatsioonide kaebõiguse erisused kuni keskkonnaseadustiku jõustumiseni. Keskkonnaorganisatsioonide kaebõigus jääb edaspidi keskkonnaseadustikku.

Keskkonnaorganisatsioonide mõiste on sätestatud §-s 31. Valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni üldmõiste kehtivas õiguses puudub. Üldmõiste määratlemine on vajalik eelkõige Århusi konventsiooni sätete elluviimiseks, sest Århusi konventsioon annab keskkonnaühendustele eristaatuse, käsitledes neid eelduslikult asjast huvitatud üldsusena. Kohtupraktika ning keskkonnastutuse seaduse eeskujul on eelnõus mõiste laialt määratletud. 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 miljööväärtslike 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 puhul tuleb eriti silmas pidada nende suutlikkust oma keskkonnakaitsete eesmärke ellu viia.

Keskkonnaalaste õiguste 2. jagu reguleerib õigust kasutada võõrast maatükki, sh võõrast veekogu ning kallasrada (§-d 32–39). Regulatsiooni aluseks on kehtivad normid, mis sisalduvad eelkõige AÕS-s, veeseaduses ja metsaseaduses. Osa neist normidest tuleb seadustiku jõustumisel tunnistada kehtetuks.⁴³ Kehtiva õiguse põhiprobleemideks on killustatus, lünklikkus ning ebajärjekindlus. Nt on kallasraja regulatsioon jagatud AÕS, veeseaduse ja looduskaitseaduse vahel; avalik-õigusliku isiku kinnisasjal viibimist on reguleeritud üksnes seoses metsaga; AÕS lubab liikuda piiramata ja tähistamata eramaal valgel ajal, kuid teeseadus keelab eratee kasutamise, muuhulgas ka jalgsi liikumiseks. Eelnõuga koondatakse enamik igäüheõiguste sätteid 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 spetsiifilisema regulatsiooniga. Sellistel juhtudel on piiratud viitega eriosale või muule seadusele.

Eelnõu § 32 sätestatakse võõral maatükil viibimise üldregulatsioon. Kehtiva õiguse üldnormi kohaselt võib eraisiku maal viibida valgel ajal ning tingimusel, et maa ei ole piiratud ega tähistatud (AÕS

⁴³ Nt AÕS §-d 142 (võõral maatükil viibimine), 161 (kallasrada) ja 167 (võõra metsa kasutamine).

§142). Riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute maal viibimist on reguleeritud vaid osaliselt, nt metsaseaduses (§35). Selline lahendus on puudlik, muuhulgas on seda praktikas väga raske järgida, sest looduses liikudes ei ole reeglina ilma erivahenditeta võimalik teada, kelle maal parajasti viibitakse. Eelnõu § 32 lg-te 1, 2 ja 5 kohaselt võib üldpõhimõttena võõral maal viibida üksnes omaniku loal, kuid luba maal viibimiseks võib eeldada, kui vastupidine ei ole asjaoludest ilmne. Sellisteks asjaoludeks võivad olla nt õueala või viibimist piiravad tähised ja piirded. Erasisik võib selliseid piirdeid ja tähiseid paigaldada oma äranägemisel või viibimist ka suuliselt keelata, välja arvatud juhul kui seadusega on omanikul talumiskohustus. Taluda tuleb nt kallasraja kasutamist (§ 38 lg 4). Talumiskohustus võib tuleneda ka seadustiku eriosast või muudest seadustest. Nt sätestatakse kehtivas looduskaitseaduse § 15 lg-s 1, et kaitstava looduse üksikobjekti juurde viivad teed ja rajad on valgel ajal avalikuks kasutamiseks. Riik ja kohaliku omavalitsuse üksus saavad piirata enda maal viibimist vaid juhul, kui see on vajalik avalikes huvides (nt julgeoleku kaalutlustel) või kolmandate isikute, sealhulgas maakasutajate huvide kaitseks (nt rentnike huvide kaitseks). Keeld võõral maal viibida võib olla tingimuslik, nt võib erasisik küll lubada enda metsas liikumist kuid mitte seal marjade korjamist. Sõltumata sellest, milliseid tingimusi maaomanik viibimisele on seadnud peab võõral maal viibija järgima seaduses sätestatud piiranguid, võimalikult suures ulatuses vähendama keskkonnanäringute teket ja arvestama maaomaniku huve, eelkõige vältima omandi kahjustamist ning kodurahu häirimist (§32 lg-d 3 ja 4). Tegemist on üldnõuetega, mida tuleb järgida kõigi jaos sätestatud õiguste teostamisel. Õigusteoreetilisest vaatepunktist ei ole nende nõuete sätestamiseks võib-olla vajadust, kuid praktika on näidanud, et sellised nõuded pole endastmõistetavad. Arvestades, et õiguste peatükk on suunatud mitte niivõrd professionaalsetele õiguse rakendajatele kui avalikkusele on nõuded eelnõus §32 lõigetena sätestatud.

Ülejäänud jao sätted, sh §32 lg-d 6-7, reguleerivad võõra maa kasutamise spetsiifilisemaid küsimusi. Sätestatud on õigus korjata teatud loodussaadusi (§34), õigus lühiajaliselt telkida (§35), lõastamata koeraga liikumise keeld (§32 lg 6), mootorsõidukiga liikumise keeld (§32 lg 7) ja lõkketegemise keeld (§36). Võõral maal viibija vaatepunktist seisneb õiguste ja keeldude erinevus selles, kas ta võib tegevuse lubatavust eeldada või mitte. Juhul kui tegevus on sätestatud õigusena võib vastava tegevuse lubatavust eeldada, kui omanik ei ole sellist maa kasutust piiranud. Juhul kui tegevus on sätestatud keeluna ei või tegevust omaniku loata läbi viia. Tuleb rõhutada, et neis sätetes reguleeritakse peamiselt maaomaniku ning maal viibija suhteid. Nt sätestatakse §32 lg-s 6 keeld liikuda võõral maal lõastamata

koeraga, v.a. kui seadusest tuleneb teisiti või kui lõastamata koeraga liikumiseks on maaomaniku luba. Sättes ei reguleerita, millistel tingimustel võib maaomanik anda loa liikuda lõastamata koeraga. Nt võivad piirangud loa andmisel tuleneda seadustiku eriosa jahti või looduskaitset käsitlevast osast.

Eelnõu §-s 33 reguleeritakse radade kasutamist, st selliste teede kasutamist, mis ei ole ehitised. Omanik ei saa keelata raja kasutamist jalgsi, jalgrattaga või muul sellesarnasel viisil liikumiseks, kui kasutus põhineb väljakujunenud taval ega ole omanikule koormav. Juhul kui omanik siiski liikumist selle sätte vastaselt piirab võib isik, kelle liikumist on takistatud, pöörduda tsiviilkohtusse. Teede kui ehitiste kasutamine on reguleeritud teeseaduses. Eelnõu jõustumisel tuleb teeseadust muuta, et viia eratee kasutamine kooskõlla võõral maal viibimise üldreeglitega (st eelnõu §32 lg-d 1-2).

Eelnõu §-des 37-39 reguleeritakse võõral maal asuvate veekogude kasutust, st veekogu avalikku kasutust. Eelnõu §37 lg 1 kohaselt on veekogu avalik kasutus suplemine, veesport, veel ja jääl liikumine, kalapüük, veevõtt ning muu veekogu kasutus, mis ei ole vee erikasutus. Definiitsioon vastab põhimõtteliselt kehtiva veeseaduse §-des 6-7 sätestatule. Veekogu avalik kasutus on tihedalt seotud veealase spetsiifilise regulatsiooniga, seetõttu sisaldub §37 mitu viidet seadustiku eriosale. Tiheda seotuse tõttu on võimalik, et eriosa koostamise käigus ilmneb vajadus §37 muuta. Nt võib selguda, et pole põhjendatud kehtivas õiguses kasutatav veekogude jaotus avalikeks veekogudeks ja eraveekogudeks ning see võib omakorda tuua kaasa muutusi selles, milliste veekogude avalikku kasutust võib eeldada.

Veekogu avaliku kasutamise võimaldamiseks määratletakse eelnõu §-s 38 kallasrada ning sätestatakse selle kasutamise tingimused. Regulatsioon vastab põhimõtteliselt veeseaduse §-le 10, looduskaitseaduse §-le 36 ja AÕS §-le 161, kuid võrreldes kehtiva õigusega on regulatsiooni täpsustatud. Uuenduseks on §38 lg 8, mille kohaselt veekogus või selle kohal asuv ehitist ei ole kallasraja osa ja sellist ehitist võib kasutada üksnes omaniku loal, kuid luba võib eeldada sarnaselt maal viibimise lubatavuse eeldamisega.

Eelnõu §-s 39 on sätestatud kallasraja sulgemine. Kehtiv õigus ei kasuta kallasraja sulgemise mõistet: selle asemel loetletakse veeseaduses veekogu kaldaosad, kus kallasrada puudub. Nt puudub veeseaduse §10 lg 4 p 1 kohaselt kallasrada sadamas. Eelnõu §39 kohaselt saab kallasraja sulgeda vaid

juhul kui selline võimalus on ette nähtud üldplaneeringus. Planeeringus saab kallasraja sulgemise võimaluse ette näha vaid lõikes 3 nimetatud juhtudel. Loetelu hõlmab kehtiva veeseaduse §10 lg 4 nimetatut, kuid on sellest oluliselt avaram. Esiteks saab kallasraja sulgemise võimaluse ette näha alati kui sulgemiseks on ülekaalukas avalik huvi (§39 lg 3 p 5) ja Keskkonnaameti nõusolek (§39 lg 6). Muudatus on vajalik arvestades, et pole võimalik täpselt ja ammendavalt loetleda kõiki olukordi, kus kallasraja sulgemine on avalikes huvides põhjendatud. Teiseks saab kallasraja sulgeda mistahes õiguslikul alusel ehitatud ehitise vahetus läheduses, kui selleks on ülekaalukas avalik või erahuvi (§39 lg 3 p 2). Kehtiv õigus sellist võimalust ette ei näe, kuigi veeseaduse §10 lg 4 kohaselt puudub kallasrada teatud ehitiste asukohas nagu kalakasvatuseehitis ja seirejaamaehitis. Muudatus on vajalik arvestades, et kallasraja kasutamine võib maaomanikule olla väga koormav. Siiski saab sellele alusele tugineda üksnes erandlikus olukorras (nt välistavad vee- ja looduskaitseõuded üldjuhul kallasraja vahetusse lähedusse ehitamise) ning kallasraja sulgemise vajadus peab tulenema tõepoolest *ülekaalukast* huvist.

5. peatükk

LOAMENETLUS

5. peatükis sätestatud keskkonnalubade menetluse reguleerimise eesmärk keskkonnaseadustiku üldosas on anda õigusriiklikud ja ühetaolised alused keskkonnakasutuse menetlusele ja tingimustele ning negatiivse keskkonnamõjuga tegevuseks lubade andmise menetlusele ja tingimustele. Lubade andmise tingimuste ja menetluse reguleerimine eriseadustes toob kaasa tarbetuid erisusi ja regulatsiooni kordamist. Kodifitseerimisega on võimalik muuta loa taotlemine keskkonnaluba vajavaks tegevuseks seega lihtsamaks, ent keskkonnaseadustiku üldosas sisalduvate menetlusnormide kohaldamisel tekib ka keskkonnaloa andja jaoks suurem praktika ühtlustamise võimalus. Regulatsioon hõlmab keskkonnamäärades 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 keskkonnaloa. Seni kehtivas õiguses sätestatud lube eelnõu kohaselt enam ei anta. Nii tuleb loa taotlemisel märkida kõik kavandatavad keskkonnanäiringud, milleks on luba vajalik, ning loa andmise menetlus viiakse kõigi nende näiringute lubamiseks läbi ühes menetluses. Eelnõu ei näe ette keskkonnaloa taotluse läbivaatamisel keskkonnariski suuruse arvessevõtmist nii, et mõjusid igale keskkonnakomponendile hinnatakse integreeritult. Selline nõue on ette nähtud üksnes keskkonnakompleksloa andmise menetluses. Nii saab keskkonnaloa andmisel hinnata sarnaselt senise õigusega eraldi näiteks õhusaastusest tulenevat mõju ja vette juhitud heitest tekkivat mõju ilma, et nende koostoimet tuleks võtta arvesse sellisel viisil, nagu see on ette nähtud keskkonnakompleksloa andmisel (eelnõu § 40 lg 3). Ilmselt ei saa tulevikus välistada siiski sellise praktika kujunemist, et keskkonnaloa andmisel tuleb vähemalt osaliselt keskkonnanäiringute koosmõju arvestada, tulenevalt ettevaatuspõhimõttest ja teistest keskkonnaõiguse üldpõhimõtetest. Sellist integreerimise nõuet eelnõu otsesõnu ette ei näe ning praktikas muutuks selline sisuline integreerimine ka lihtsamaks, arvestades, et samadest põhimõtetest lähtudes võib ka praegu eri lubade olemasolu korral rääkida eri näiringute koosmõju hindamise vajadusest (nt kiirgustegevusloaga ja välisõhu saasteloaaga lubatud näiringute koosmõju hindamine).

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

Muude keskkonnakasutuseks või loodusvarade säästlikuks kasutamiseks ettenähtud lubade andmist üldosas ei ole kavandatud. Keskkonnakaitse lubade sätestamine on eelnõu kohaselt jätkuvalt võimalik ka keskkonnaseadustiku eriosas. Paragrahvi 46 lg 1 p 3 viitab selliste lubade olemasolule, kuid ei

loetle neid. Eraldi lubadeks jäävad sellised praegu kehtivas õiguses sätestatud load, mille olemasolu ei too tavaliselt kaasa muude keskkonnalubade olemasolu nõuet, nt üldgeoloogilise uuringu luba, looduses vabalt elavate isendite loodusest eemaldamise luba, ohustatud liikidega kauplemise luba ja metsateatistid. Selliste lubade käsitlemata jätmise põhjuseid on kaks. Esiteks on keskkonnakaitse eesmärgil nõutavate lubade eristamine teisel eesmärgil nõutavatest lubadest küsitav. Keskkonnaseadustiku eesmärk on kaitsta mitte ainult loodust ja looduskeskkonda, vaid ka inimkeskkonda, inimese heaolu ja tervist. Selle eesmärgi saavutamise poole püüdleval aga ka teised avaliku õiguse valdkonnad, kus loa olemasolu on mõneks tegevuseks nõutav. Teiseks on kavandatava keskkonnalooga hõlmamata lubade andmise menetlus reguleeritud kehtivas õiguses sedavõrd erimoodi, et ühtsete menetlusnormide loomine lisaks haldusmenetluse seadusele ei annaks seaduse kohaldajale ja adressaadile kasu, sest vajadus erandite ja keskkonnaseadustiku eriosas vajaminevate vastavat luba spetsiifiliselt käsitlevate normide järele tooks kaasa vajaduse rakendada ühe loa andmise menetlusele kolme seadust (haldusmenetluse seadus, käesolev eelnõu ja keskkonnaseadustiku vastava eriosa normid) ning seejuures oleks selle eelnõu regulatsiooni tähtsus minimaalne. Selliste lubade andmisele ei kohaldata enamasti avatud menetlust ning loa andmine otsustatakse sedavõrd lihtsa menetlusega, et eriseadused kajastavad vaid lubade andmise spetsiifilisi küsimusi (loa andmiseks pädev organ, loa andmisest keeldumise alused jms). Nende lubade andmise menetluse sätestamisel on aga vajaduse korral võimalik regulatsioon eelnõus sätestatud menetlusega ühtlustada viitelise regulatsiooni kehtestamisega, sätestades vajalikud erinormid. Nende lubade kavandatava keskkonnalooga integreerimise järele puudub vajadus, arvestades, et sellised tegevused on enamasti ühekordsed ega too kaasa keskkonnanäringuid (nt geoloogiline uurimine ei põhjusta õhu saastamist, vee erikasutuse vajadust jne).

Eriosas tuleb sätestada ka keskkonnakomplekslooga seonduv, mis on spetsiifiline keskkonnaõiguse küsimus ega kuulu seadustiku üldosa reguleerimisalasse, sest selle nõutavus on piiratud loetletud juhtumitega ega puuduta keskkonnaõiguse üldküsimusi. Keskkonnakompleksluba ja keskkonnaluba ei ole eelnõus ühendatud, sest selge vajadus sellise reformi järgi praegu puudub. Nende lubade ühendamine võib muuta keskkonnakomplekslubade reguleerimise seadustiku eriosas keerukamaks. Arvatavasti on lihtsam eriosas keskkonnakomplekslubade menetluse reguleerimisel viidete tegemine üldosas sätestatud haldusmenetlusele kui erinormide kehtestamine.

Ka keskkonnaloa andmise menetluse suhtes on võimalik eriosas erandeid kehtestada (nt keskkonnaloa andmisel kaevandamiseks on loa andmise menetluse suhtes võimalik kehtestada praegu maapõueseaduses sisalduvaid nõudeid, mida eelnõusse pole lülitatud, sh maavarade komisjoni kaasamine ja loa saaja valik enampakkumisel). Eelnõus on püütud esitada viited eriosa regulatsioonist tulenevatele erisustele seal, kus need peaksid kindlasti või suure tõenäosusega aset leidma, ent välistatud ei ole ka muudel juhtudel eriosas erisuste kehtestamine.

Loakohustusega tegevuste sätestamisel ei ole eelnõus võetud eesmärki sätestada üldosas erandeid ja tingimusi loakohustusega tegevuste kohta (§ 41 lg 2). Ka praegu on eri lubade nõutavuse tingimused sätestatud eriseadustega väga detailse regulatsiooni kaudu, mh on ette nähtud volitusnorm loa nõutavusest erandite kehtestamiseks keskkonnaministri poolt. See, millisel juhul täpsemalt on nt vee erikasutuseks keskkonnaloa olemasolu nõutav, tuleb sätestada seadustiku eriosas. Hinnatud ei ole seetõttu praegustes seadustes sätestatud loakohustusega tegevuste loetelude põhjendatust. Samuti tuleb eriosas sätestada erandjuhtumid, millal tegevus peaks olema erakorraliselt lubatav tavapäraseid piirmäärasid ületava keskkonnahäiringu korral, nagu kehtivas õiguses on nt vee ajutise erikasutusloa andmise alused. Ka siin on tegemist sedavõrd valdkonnaspetsiifilise küsimusega, et regulatsioon väljuks keskkonnaseadustiku üldosa regulatsiooni ulatusest.

Keskkonnalube antakse ühe eesmärgiga ning omavahel seotud tegevusteks üks. Nii ei ole võimalik eraldi keskkonnaloa taotlemine välisõhu saastamiseks ja kaevandamiseks. Tingimused mitme keskkonnahäiringu tekitamiseks tuleb seetõttu ette näha ühes keskkonnaloas ning lisanduste tegemisel tuleb olemasolevat luba muuta.

Arvestades, et menetluse üldised põhimõtted on esitatud juba haldusmenetluse seaduses ning erisused konkreetsete keskkonnaväärtuse (õhk, vesi, pinnas, loomastik jne) kaitseks loataotlusele esitatavatest nõuetest või loa andmisest või selle muutmise tingimustest tuleb sätestada seadustiku eriosas, jääb üldosa regulatsioon n-õ kahe erineva üldistusastmega regulatsiooni vahele. Puudub vajadus haldusmenetluse seadusega sätestatud põhimõtete ja normide kordamiseks. Vastasel korral võib tekkida kahtlus, kas muud haldusmenetluse seaduse sätted ei peakski kohalduma, samuti aitab haldusmenetluse seadusele tuginemine kokku hoida seaduse mahus.

Eelnõus ei ole sätestatud keskkonnavalua andjat. Nimetatud küsimus tuleb lahendada seadustiku eriosas ning on võimalik, et kõrvuti Keskkonnaametiga jääb see pädevus mõnel juhul ka Keskkonnaministeeriumile. Seejuures tuleb arvestada, et pädevuse jätmine mõnel juhul Keskkonnaministeeriumile toob kaasa vajaduse Keskkonnaministeeriumi poolt hinnata ka nende loaga lubatud tegevuste tagajärgi, mida praegu eraldi lubade puhul hindab Keskkonnaamet. Arvestades, et Keskkonnaametil on laialdased eriteadmised loa andmisega kaasnevatest mõjudest, võib olla põhjendatud ka igal juhul loa andmise pädevuse andmine ametile.

Kohaliku omavalitsuse üksuse arvamust loa andmise kohta ei ole siduvana sätestatud. Kehtivas õiguses ei ole selles küsimuses ühtset lahendust (siduv on nõusolek vee erikasutusloa puhul, kaevandamisloa puhul on omavalitsusüksuse nõusoleku puudumise korral vajalik Vabariigi Valitsuse heakskiit, kiirgustegevusloa ega välisõhu saasteloa puhul omavalitsusüksuse nõusolekut seadus ei nõua) ning seadustiku eriosas on võimalik ka selles küsimuses erandite kehtestamine. Üldreeglina peaks kohaliku omavalitsuse üksuse ärakuulamine olema nõuandva iseloomuga ning keskkonnakaitse küsimustes otsuste tegemine olema riigielu küsimusena pädeva riigigorgani otsustada. Arvamuse mittesiduvale iseloomule viitab asjaolu, et omavalitsusüksuse arvamuse andmisel oluliste argumentide ringi pole eelnõus piiratud, samuti pole viidatud keskkonnavalua andmisest keeldumise alusena kohaliku omavalitsuse üksuse sellekohasele seisukohale. Seisukoha esitamisel peaks omavalitsusüksus andma eelkõige hinnangu, kas esineb aluseid, mis lubavad keskkonnavalua andmata jätta. Üldõnalise arvamuse korral, milles keeldutakse loa andmisest ilma selle aluseks olevaid asjaolusid märkimata, peab kohaliku omavalitsuse üksus arvestama, et tema arvamust ei saa vabalt arvestada. Omavalitsusüksuse seisukoha esitamiseks näeb eelnõu ette suhteliselt lühikese tähtaja, ent lubab ka edasises menetluses jätkuvat osalemist. See annab võimaluse varakult teada saada võimalikest keskkonnavalua andmist mõjutavatest teguritest ja õigeaegselt kavandada keskkonnatingimuste sätestamist või kiirendada loa andmise otsustamist.

Omavalitsusüksuse ülesannete hulka ei kuulu avatud menetluse läbiviimine ja arutelude korraldamine keskkonnavalua andmisel. Menetlustoimingute läbiviimine peaks jääma loa andmise otsustamiseks pädevale organile, et tagada selge vastutus menetlustoimingute õiguspärasuse eest ja lõpliku haldusakti sisuline õiguspärasus.

Keskkonnaloa taotlusele esitatavad nõuded on püütud sätestada üldiselt seadusega, andes keskkonnaministrile määrusandlusõiguse täpsemate nõuete kehtestamiseks. Kehtivas õiguses ei ole mõnel juhul seaduses selliseid andmeid esitatud, kuid see on eelnõu koostajate arvates vajalik keskkonnaloa andmise regulatsiooni selgemaks sätestamiseks seaduses ning volitusnormi piiride paremaks määramiseks. Osaliselt kordavad nõutavad andmed haldusmenetluse seaduse regulatsiooni ja ühtlustavad eriseadustes sätestatud formaalseid nõudeid, kuid püütud on täpsustada ka üldiselt andmeid, millest lähtudes on võimalik keskkonnahäiringu olemasolu ja suurust loa andmisel hinnata. Vajadust loataotlusele täiendavate nõuete kehtestamiseks määrusega ei saa siiski välistada juba seetõttu, et sellised nõuded sõltuvad keskkonnahäiringu spetsiifikast ning ammendava loetelu esitamine seaduses koormaks seaduse teksti liigselt tehnilise iseloomuga normidega. Loa vormides tuleks märkida ka eriseadustest tulenevad andmed, mis taotluses peavad sisalduma. Võimalik on lisanõuete kehtestamine ka eriseadusega (kui seda peetakse vajalikuks ning määruses selliste nõuete kehtestamist ebapiisavaks), nt vee paisutamiseks taotletava keskkonnaloa puhul nende jõeäärsete kinnistute omanike nõusolekute vajalikkus, kelle kinnisasja vee paisutamine mõjutab. Üldosas selliseid erisusi keskkonnalooga kavandatava tegevuse spetsiifikast lähtudes ei ole mõistlik sätestada. Taotluse vormi kehtestamisel tuleks lähtuda põhimõttest, et taotluse esitaja ei pea täitma neid taotluse osasid (vorme), mis puudutavad tegevust, mida ei kavandata (nt kui loa taotleja ei kavanda maavara kaevandamist, ei pea ta täitma taotluse vormi vastavat osa). Loataotluse lisad kuuluvad ka loataotlusele ning nende nimetamise järgi vajadus määruse kehtestamist lubavas volitusnormis puudub.

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

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

Keskkonnavalua andmine peaks toimuma avatud menetluses. HMS § 46 lg 3 kohaldamine loa andmise suhtes peaks jääma lubatavaks erandiks. Erandite hulka, kus taotlus on ilmselgelt põhjendamatu, kuuluvad ka juhtumid, kus nt Natura alal soovitakse kaevandada, planeeringuga rohealaks määratud alal soovitakse tegeleda keskkonda kahjustava ettevõtlusega jms.

Menetluse läbiviimisest puudutatud isikutele teatamine on nõutav ka juhul, kui avatud menetlust läbi ei viida. Selliste puudutatud isikute kindlaksmääramine on üksikotsustus, milleks rangete juhiste andmine seadusandja poolt ei ole võimalik. Tuleb tähele panna, et puudutatud isikute hulka kuuluvad ka isikud, kelle kahjustatavad õigused tulenevad seaduse 4. peatükist. Eelnõus esitatud loetelu puudutatud isikutest on seetõttu üksnes näitliku iseloomuga. Üldpõhimõttena pole HMS § 11 lg 1 p 3 ja § 47 lg 2 p 2 suhtes eelnõus erisusi ette nähtud ning sellist kaasamist avatud menetluse mitteläbiviimisel pole soovitud kitsendada.

Avatud menetluse läbiviimise korral on püütud eelnõus võrreldes kehtiva õigusega laiendada ja tõhustada avalikkuse õigeaegset teavitamist menetluse läbiviimisest. Kohtupraktikast tulenevalt ei ole peetud efektiivseks teavitamist väljaandes Ametlikud Teadaanded. Seetõttu on selles väljaandes teadete avaldamisest menetluse läbiviimise kohta loobutud. Asemele on võetud haldusmenetluse seaduses üldnormina sätestatud kohaliku või maakonna tähtsusega ajalehes, erijuhtudel üleriigilises päevalehes teate avaldamine. Samuti on püütud laiendada veebis teadete avaldamist ja kättesaadavust. Nii on eelnõu §-s 47 lisaks loa andja veebilehel (arvatavasti peaks see toimuma keskkonnaregistri kaudu, kus loa taotlus muutub esitamise järel koheselt avalikkusele nähtavaks) ette nähtud teadete avaldamine ka valla- ja linnavalitsuste veebilehtedel, mis on üldsuse poolt loetavamad. Samal viisil peaks toimuma elektronposti listide kaudu teadete edastamine keskkonnaregistris loataotluste avaldamise korral (§ 47 lg 5). Sellised e-posti listid peaksid olema loodud kohustuslikult vähemalt maakondade kaupa (ja üleriigiliselt). See võimalus oleks mõeldud eelkõige keskkonnaorganisatsioonidele.

Teates nõutavad andmed ei peaks sisalduma määruses, vaid seaduses, v.a loa andja veebilehel, kus on võimalik andmeid suuremal hulgal kergemini avaldada. Üldosas selliste andmete sätestamine on vajalik ühetaolisuse ja lihtsuse tagamiseks, arvestades, et teadete maht ei ole eriti ajalehtedes väga suur

ning eriseadustes selle küsimuse lahendamine raskendaks põhjendamatuult seaduse rakendajal vajaliku sätte leidmist.

Kohustust kohapeal teate avaldamiseks mujal kui meedias, nt poes, bussipeatuses või kaitise asukohas, eelnõu ei sisalda. Selline kohustus ei saa olla piisavalt konkreetne ja võib tekitada asjatuid vaidlusi sel viisil teate avaldamise piisavuse üle. Ka praegu ei ole piiratud teate avaldamise kohad ja menetlust läbiviiv organ võib kasutada ka muid viise teate avaldamiseks. Sellised kohad on aga sobivad avaliku väljapaneku jaoks ning sarnaselt PlanS § 18 lõikele 7 on see eelnõus ka ette nähtud. Küll aga jääb haldusorganile HMS-st tulenevalt selline võimalus teadete muul viisil täiendavaks avaldamiseks.

Uuendusena on ette nähtud eelnõu ja taotluse väljapanek loa andja veebilehel (§ 48 lg 3). See hõlbustab avatud menetluses osaleda soovival isikul andmetega tutvumist, jättes ära vajaduse füüsilise kohaloleku järele taotluse asukohas. Nii on võimalik avatud menetluses osaleda Interneti vahendusel.

Eelnõus on sätestatud ka võimalus haldusakti eelnõu ja seletuskirja välja mitte panna, kui selleks puudub piisav avalik huvi tulenevalt kavandatud tegevusega kaasneva keskkonnahäiringu või keskkonnariski vähesest tähtsusest. Praktikas on selline eelnõu väljapanekust loobumine laialt levinud. Eelnõu ja seletuskirja väljapanekust loobumise otsustamisel on loa andjal lai hindamisruum võimaliku keskkonnahäiringu tähtsuse hindamisel. Menetluse kiirema läbiviimise huvides samasuguse piirangu ettenägemise järgi, ka olukorras, kus haldusorgan ei pea vajalikuks lootaotluses esitatud tingimusi oluliselt muuta, vajadus puudub. Sellistel juhtudel ei ole ka loa eelnõu koostamine keeruline ja aeganõudev ning sellist võimalust võidakse hakata kasutama liiga kergekäeliselt. Eelnõu puudumisega kannataks avalikkuse teavitamise külg ning erisuse tegemine haldusmenetluse seaduse § 48 lõike 1 nõudest eelnõu välja panna poleks seetõttu õigustatud.

Avatud menetluse käigus tehtud ettepanekute avaliku arutamise regulatsiooni ei ole võrreldes HMS regulatsiooniga täiendatud, sest see ei ole vajalik ega keskkonnaõiguse erisustega õigustatav.

Mis puudutab küsimust, kas avaliku arutamise käigus on lubatud ettepanekute esitamine, siis on haldusmenetluse seaduse regulatsioon selles osas piisav. Üldiselt sellisel viisil ettepanekute tegemine võimalik ei ole, kuid oluliste ettepanekute puhul võib olla põhjust menetluse uuendamiseks ja uue tähtaja andmiseks ettepanekute esitamiseks, misjärel tuleks avalikku arutelu korrata. Sellise lahenduse

vajalikkust õigustab asjaolu, et avalikul arutelul ei ole võimalik menetlusosalistel oma seisukohti kujundada, kui ettepanek ei ole eelnevalt teada.

Keskkonnaloa taotluse läbivaatamiseks on eelnõus sätestatud ranged tähtajad (§ 49), mille suhtes erisuste ja pikendamise võimaluste andmine erijuhtudel peaks jääma seadustiku eriosa küsimuseks. Loataotluse läbivaatamise pikendamise võimaldamisega võib kaasneda olukord, kus loa taotleja ootus taotluse läbivaatamiseks kuluva aja suhtes muutub ebakindlaks. Tähtaeg on sätestatud piisavalt pikk, et võimaldada avatud menetluse läbiviimist. Tähtaeg peatub ja jätkub sealt, kus see peatus, kui teostatakse keskkonnamõjude hindamine või Natura hindamine. Samuti on erisused kehtestatud juhuks, kui keskkonnaloa taotleja poolt kavandatud tegevuse elluviimine eeldab planeeringu kehtestamist ja seda pole veel tehtud. Seejuures sõltub keskkonnaloa andmiseks antud tähtaeg planeeringu kehtestamise kiirusest.

Eelnõus on sätestatud võimalus keskkonnaloa taotluste ühiseks läbivaatamiseks (§ 50). Siin on silmas peetud ühe loa andmise võimalust nt jäätmekäitluses, kui sama isik käitab sama maakonna mitut prügilat, või kohaliku tähtsusega kaevandust käitavale isikule. Sarnane on nt jäätmeseaduse § 80 lg 4. Kui üks ettevõtja tegeleb sarnase tegevusega mitmes lähestikku asuvas piirkonnas, võib tal lihtsam olla samale kogukonnale oma ettevõtlusega kaasnevaid mõjusid ja ohtusid selgitada ühes menetluses, samas on avatud menetluses osalejatel rohkem infot ettevõtja tulevase tegevuse kohta.

Eelnõus on sätestatud nii eelhaldusaktiga keskkonnaloa andmisel olulise asjaolu tuvastamise võimalus (§ 51) kui osahaldusaktina keskkonnaloa osalise kehtestamise võimalus (§ 56 ja § 57). Eelhaldusaktiga tuvastatakse edasise menetluse jaoks siduvalt mõni loa andmise tingimuseks olev asjaolu (nt nõuete täitmine loa taotlejale, kui need on eriseadustega ette nähtud, keskkonnaloa keeldumise aluseks oleva mõne asjaolu puudumine, mõnda liiki heite lubatavus, nõutav tehnika või keskkonnakaitse nõue), kuid edasises menetluses täpsustatakse keskkonnatingimusi (käitise füüsiline suurus, lubatud tegevusmaht jms), ilma mille väljaselgitamiseta ja kindlaksmääramiseta ei ole võimalik keskkonnaloa taotlust osaliselt ega mille tervikuna lahendada. Juhul kui haldusorgan tuvastab menetluse kestel keskkonnaloa andmisest keeldumise aluse olemasolu, tuleb mõistagi anda lõplik keelduv haldusakt. Nõuete täitmise korral suureneb loa taotleja kindlus menetluse kestel edasiste kulutuste tegemise asjakohasuses. Tekkida võib küsimus sellise eelhaldusakti andmise võimalikkuse kohta avatud menetluse läbiviimise

raames. On selge, et kui loa andmiseks on nõutav avatud menetlus, peab selle käigus olema võimalik esitada vastuväiteid ka neile asjaoludele, mida tuvastatakse eelhaldusaktiga. Siiski võib avatud menetluse käigus huvitatud isikutele ettepanekute ja vastuväidete esitamiseks antud tähtaja järel mõnes küsimuses vastuväidete puudumisel eelhaldusakti anda. Kasu toob see kõige rohkem siis, kui lahendamata küsimustes on vaja teha lisauuringuid ning menetlus võib olla aeganõudev.

Keskkonnaloa osalise kehtestamise võimalus tähendab, et loa alusel tegutsemine on lubatud piiratult ja edasise menetluse käigus otsustatakse, kas luba anda ka ülejäänud tegevusteks või millised täiendavad keskkonnanõuded või seirekohustused käitajale kehtestatakse. Eelkõige peaks selline loa osaline kehtestamine olema võimalik juhul, kui avatud menetluse käigus tekib arutelu loa mõne osa üle, kuid põhimõtteliselt soovib haldusorgan luba anda ja loa taotlejal on huvi loa osalise kehtestamise vastu. Osaline kehtestamine peaks eeldama kas loa taotleja sellekohast taotlust või tema ärakuulamist selles küsimuses ja avatud menetluse läbiviimist ettepanekute esitamise ja avaliku arutelu osas. Loa osalise kehtestamisega ei teki haldusmenetlust läbiviival organil kohustust luba ülejäänud osas anda, sest osalise kehtestamise tähendus seisnebki selles, et haldusorgan ei tee veel otsust ülejäänud keskkonnaloa taotluse osade kohta.

Osalise keskkonnaloa kehtestamisega on tegemist ka juhul, kui luba antakse kõigiks taotletud tegevusteks, kuid loa kõrvaltingimused, nt lubatud heitkogus, jäetakse esialgu kehtestamata. Sellise akti andmine tagab käitajale suurema võimaluse kiiresti loaga lubatud tegevust alustada, kui puuduvad arvestatavad kahtlused kogu tegevuse keskkonnaohutuses. Sellisel juhul võib loa alusel tegutsemine anda paremat teavet ka loa andjale lõplike kõrvaltingimuste kehtestamiseks. Et ära hoida ohtu, et luba antakse ennatlikult ja hilisem kõrvaltingimuste kehtestamine toob kaasa olukorra, kus käitaja ei ole nende koormavust arvestades üldse valmis loa alusel tegutsemist jätkama, või vastupidi, loa andja jõuab seisukohale, et esialgset luba poleks tohtinudki väljastada liigsete keskkonnariskide tõttu, on sellise loa andmine piiratud § 57 lõikes 1 juhtudega, kus esialgne hindamine näitab, et loa andmisest keeldumise aluseks olevad asjaolud puuduvad ning loa võimalike tingimuste täitmine ei ole selle omajale ülemäära koormav.

Keskkonnaluba ei anta enne, kui ei ole kehtestatud planeerimisseaduse kohaselt vajalikku planeeringut, mis on nõutav loa alusel lubatud tegevuseks (§ 55). See säte ei ole keskkonnaloa

andmisest keeldumise aluseks, vaid tähendab, et planeering peab kas olema enne keskkonnaloa taotluse esitamist kehtestatud või kehtestatakse keskkonnaloa menetluse ajal või samaaegselt keskkonnaloa andmisega. Seejuures on võimalik menetluste paralleelne läbiviimine. Menetluste formaalne ühendamine ei ole otstarbekas, kuna pädevad organid haldusaktide andmiseks on erinevad ning menetlusosaliste ring, teavitamise viis ja arutelu võivad olla erinevad, kuna planeeringu tähendus võib olla kaugemale ulatuv ning nende haldusaktide õiguslik tähendus on erinev, kuid praktikas võib teadete avaldamist ja arutelu korraldamist või muid vajalikke menelustoiminguid ka ühendada. Eelnõu §-s 55 väljendatud mõtet kannab ka § 49 lõige 4, mis sätestab menelustähtaja keskkonnaloa andmise otsustamiseks planeeringukohustuse korral. Juhul kui planeeringut ei kehtestata, tuleb keelduda ka keskkonnaloa andmisest § 55 alusel. See on võimalik vaid juhul, kui jõustub planeeringu vastu võtmata või kehtestamata jätmise otsus ja planeerimismenelus sellega lõpeb. Planeerimismeneluse venimise korral keskkonnaloa andmisest keelduda ei saa, vaid menelus sisuliselt peatub selleks ajaks.

Keskkonnaloa andmisest keeldumise aluste sätestamisel (§ 52) on püütud ühtlustada eriseadustes sätestatud formaalseid aluseid ning esitada üldistatult ka alused, mis seonduvad keskkonna tõhusama kaitse vajadusega. Seejuures on ette nähtud nii avaram alus hindamiseks, kas kavandatud tegevus on otstarbekas ja kooskõlas loodusvara säästva kasutamise põhimõttega (kehtiv säästva arengu seadus), kui ka erandina loa andmiseks keskkonda kahjustavaks tegevuseks sarnaselt vee ajutisele erikasutusloale ja erisaasteloale. Lai kaalutusõigus, mille eelnõu selleks ette näeb, vastab keskkonnakaitse vajadusele ja raskustele seadusega kõiki keskkonnale tekkivaid riske ette näha. Halduse diskretsioon on seejuures piiratud üldiste keskkonnaõiguse põhimõtetega ja seaduse eesmärgiga ning võimaldab kaalukaasile seada ka keskkonnakasutusega kaasnevad era- ja avalikud huvid. Uuenduslikumad keeldumise alustest on alus loa andmisest keeldumiseks juhul, kui keskkonnaloa andmisega tekkiva heite lisandumisel tekkiv keskkonnahäiring tooks kaasa vajaduse keskkonnakvaliteedi piirmäära järgimiseks edaspidi keelduda keskkonnaloa väljastamisest teisele isikule ning keskkonnahäiringu vältimise huvi on kaalukam kui huvi taotletava keskkonnaloa andmiseks (§ 52 lg 1 p 9). Selline juhtum puudutab olukorda, kus kavandatud tegevust ei saa pidada ebaotstarbekaks, kuid on ette näha tulevikus tekkiv vajadus keskkonnahäiringuks, mis on olulise tähtsusega, kuid mis on sedavõrd suur, et ei võimalda esitatud taotluste alusel kavandatud keskkonnahäiringute lubamist. Näiteks võib ülekaalukast avalikust huvist lähtuvalt olla vaja püstitada

käitis ning keskkonnakvaliteedi piirmäära järgimise tagamiseks keelata teiste väheoluliste käitiste püstitamine lähedusse. Samuti on uudne nõue, et keskkonnakvaliteedi piirmäära ületamise alusel on lubamatu keskkonnaloa andmisest keelduda, kui olemasoleva keskkonnaloa kehtetuks tunnistamise või muutmise abil on võimalik soovitav häiring lubatavaks muuta (§ 52 lg 2). Selle kitsendusega tagatakse efektiivsemalt säästlikuma tehnoloogia eelistamist juba pikemat aega kasutusel olevale, kuid keskkonda enam kahjustavale tehnoloogiale. Keskkonnalubade taotlejate õiguste võimalik kitsendamine sellisel juhul toob kaasa ka pädevate riigiorganite suurema huvi olemasolevate keskkonnalubade nõudeid pidevalt jälgida parimale võimalikule tehnikale esitatavate nõuete osas ja vajaduse korral nende lubade muutmiseks samme astuda. Loa andmisest keeldumise aluseid on kahtlemata võimalik täiendada eriosas, arvestades valdkonna spetsiifikat (nt ei saa üldosas näha keskkonnaloa andmisest keeldumise alusena ette keskkonnahäiringust mõjutatud kinnisasja omaniku nõusoleku nõuet, mis on aga ilmselt õigustatud nt vee erikasutuse puhul veekogu paisutamise korral). Eriosas on võimalik ka üldosas loetletud keskkonnaloa andmisest keeldumise alustest erandite tegemine.

Keskkonnaloa sisule esitatavad nõuded (§ 53) on esitatud eelnõus kehtiva õiguse ühtlustamise tulemusel. Loa teatavakstegemises kavandatud muudatused lähtuvad samadest kaalutlustest nagu loataotluse avalikustamise muudatused. Nii on ka siin loobutud väljaandes Ametlikud Teadaanded teadete avaldamisest.

Loa muutmise ja kehtetuks tunnistamise on eelnõu kohaselt võimalikud sõltumata loa tähtajalisusest, kuid tähtajaliselt kehtestatud keskkonnaloa muutmisel või kehtetuks tunnistamisel tuleb arvestada, et isiku usaldus loa kehtima jäämiseks on võrreldes tähtajatu loaga suurem ning loa muutmise või kehtetuks tunnistamine üksnes uue parima tehnika kasutamata jätmise tõttu on seetõttu enam piiratud. Loa muutmise ja kehtetuks tunnistamise suhtes jäävad kohaldatavaks ka haldusmenetluse seaduses sätestatud üldised tingimused, sh võimalus luba kehtetuks tunnistada edasiulatuvalt kindlast tähtpäevast, kui keskkonnaoht ei ole ülemäära suur, kuivõrd sellisel juhul jääb käitajale võimalus käitist ümber korraldada või tegevust muuta viisil, mis võimaldab uue loa andmist. Kaalutusõigusega loa kehtetuks tunnistamise nõude korral edasiulatuvast tähtpäevast kehtetuks tunnistamine ei ole lubatav. Üldise põhimõttena on eelnõus rõhutatud, et keskkonnaloa kehtetuks tunnistamisele tuleb eelistada keskkonnaloa muutmist, kui seeläbi on paremini võimalik saavutada keskkonna kõrgem

kaitstuse tase. Seetõttu on keskkonnanaloo kehtetuks tunnistamise aluste hulgas muud alused peale loa muutmise aluste sätestatud piiratult ja seonduvalt eelkõige loa alusel edasi tegutsemise võimatusega või pahatahtlikkusega loa taotleja poolt, mida ei ole võimalik kõrvaldada loa muutmisega.

Keskkonnanaloo muutmise otsusele eelnõu täiendavaid vorminõudeid ette ei näe ning kohaldada tuleb haldusmenetluse seaduse üldisi sätteid haldusakti vorminõuete kohta.

Eelnõus on ette nähtud ka keskkonnanaloo kehtivuse peatamise võimalus, mis on piiratud tähtajaga, mille kestel on võimalik uue keskkonnanaloo väljastamine. Sellise tähtaja jooksul tuleb otsustada ka vajaduse korral keskkonnanaloo muutmise. Tähtaja lõppedes muutub keskkonnanaloo taas kehtivaks, kui vahepeal pole otsustatud keskkonnanaloo muutmist või kehtetuks tunnistamist. Loa kehtivuse peatamiseks antud tähtaeg kolm kuud vastab seejuures loa andmise menetluse üldisele 90-päevasele tähtajale ning menetluse tavapärasest kiiremat läbiviimist üldjuhul vaja ei ole (erandiks on ilmselt juhud, kus eriosas nähakse ette mõne keskkonnanaloo, nt kaevandamist võimaldava loa andmise otsustamine tavapärasel juhul pikemas menetluses). Kolmekuulise tähtaja kehtestamine nõuab loa muutmise vajaduse üle kiiret otsustamist, ent teenib seejuures käitaja huvi, et käitise tegevus ei seiskuks määramata ajaks ning majandustegevust oleks võimalik mõistlikult kavandada.

Võrreldes kehtiva õigusega on eelnõus teisiti lahendatud taotluse esitamine loa omaja andmete muutmiseks: kui kehtiv õigus nõuab uue omaniku taotlust ja eelmise nõusolekut, siis siin on vajalik ühine taotlus. Loas seni märgitud omaniku nõusolekut pole vaja, kui loa omaja õigusvõime on lõppenud (isik on surnud või registrist kustutatud, nt pärimise korral). Loa omaja andmete muutmiseks keskkonnanaloo andmisest keeldumise alused on eelnõus sätestatud võrreldes kehtiva õigusega selgemalt. Eelnõu § 60 lg 3 kohaselt saab loa omaja andmete muutmise keelduda vaid siis, kui loa omajale on kehtestatud nõuded, mida loa taotleja ei täida. Küsimus, kas käitise võõrandamisel antakse uuele omanikule üle kogu kasutusel olev tehnika, ei ole seetõttu sellise küsimuse otsustamisel asjakohane. Kui keskkonnanaloo on ette nähtud nõuded parimale võimalikule tehnikale, tuleb ka uuel käitise omanikul neid nõudeid täita ning vajaliku tehnika puudumise korral ei ole käitise opereerimine ilma keskkonnanaloo muude tingimuste muutmiseta võimalik.

Keskkonnavalua muutmisel ja kehtetuks tunnistamisel tuleb kaitsta loa omaja usaldust loa kehtima jäämise suhtes. On vaieldav, kas HMS § 67 lg 4 p 2 arvestab piisavalt õigusriigi põhimõttest tuleneva nõudega kaitsta isiku õiguspärasest ootusest ja usalduse kaitset ning õiguskindluse põhimõttega. Eriseadustes haldusakti kehtetuks tunnistamise lubatavuse sätestamisel tuleks HMS § 67 lg 4 p-ga 2 arvestada ja sätestada usalduse kaitse tagamine sellises eriseaduses, seejuures võib kaalutleda ka juba seaduse tasandil ilma haldusorganile kaalutusõigust andmata. Keskkonnalubade puhul ei ole eraldi regulatsiooni järele vajadust ning regulatsioon peaks olema pigem täpsustava iseloomuga, et aidata seaduse rakendajal ja käitajatel paremini ette näha loa muutmise või kehtetuks tunnistamise võimalusi. Seetõttu on eelnõus välistatud HMS § 67 lg 4 p 2 kohaldatavus ja piiratud vähese regulatsiooniga, mis täpsustaks usalduse ja ootuse kaitsega seonduvat.

Keskkonnavalua kehtetuks tunnistamise regulatsioon (§ 62) eristab imperatiivset loa kehtetuks tunnistamist ja kaalutusõiguse alusel loa kehtetuks tunnistamist. Kohustuslik keskkonnavalua kehtetuks tunnistamine on ette nähtud väga piiratud juhtudel, sh loa omaja surma või lõpetamise korral ilma õigusjärgluseta, loa alusel lubatud tegevuse pikaajalise mittealustamise korral ja juhul, kui luba on antud taotluses sisalduvate ebaõigete andmete esitamise tõttu, kui valeandmed esitati Keskkonnaametile teadvalt. Kõigil muudel juhtudel, sh loa õigusvastasuse korral ja juhul, kui loa omaja ei täida loaga kehtestatud nõudeid, on jäetud pädevale ametile kaalutusruum. Sellise diskretsiooni teostamine võimaldab loa kehtetuks tunnistamist selle vähese õigusvastasuse tõttu, mida ei ole võimalik kõrvaldada, samuti juhul, kui loa omaja kohustuste rikkumine ei ole väga raske (nt hilinetakse nõutavate aruannete või andmete esitamisega), ka edasiulatuvalt või kõrvaltingimustega. Olukorras, kus loa omaja pidevalt rikub loaga esitatud nõudeid, kuid sellega ei põhjustata keskkonnahäiringuid ja keskkonnarisk seetõttu oluliselt ei suurene, võib kohasem olla keskkonnavalua muutmine või muutmata kujul kehtima jäämine, kui loaga lubatud tegevus on muu hulgas avalikes huvides.

Eelnõu § 62 lg 4 näeb ette keskkonnavalua kehtetuks tunnistamise võimaluse ilma avatud menetluseta. Selles küsimuses on loa andjale jäetud kaalutusõigus, mille piirid on väga avarad. Et üldjuhul loa kehtetuks tunnistamisega negatiivseid tagajärgi üldsusele ei kaasne, peaks avatud menetlus jääma pigem erandlikuks.

4. TERMINOLOOGIA

Kehtivas keskkonnaõiguses kasutatakse mõisteid ebajärjekindlalt ja korrapäratult. Praegu kasutatakse negatiivse keskkonnamõju tähistamiseks selliseid termineid nagu *keskkonnamõju*, *negatiivne keskkonnamõju*, *keskkonnakahju*, *keskkonna saastamine*, kusjuures neile antakse tihti ka erinev sisu. Eelnõus on kõige laiem mõiste negatiivse keskkonnamõju tähistamiseks *keskkonnahäiring*, hõlmates mõju nii normi piires kui ka üle normi ja juhtumeid, kus norm puudub.

Terminid *keskkonnaoht* (§ 4) ja *keskkonnarisk* (§ 5) on Eesti õiguses kasutusel, kuid neil ei ole selget sisu – tihti kasutatakse võrdsetena termineid *keskkonnaoht*, *keskkonnarisk*, *keskkonnakahju*, *keskkonna saastus*. Eesmärk on defineerida *ohu* mõiste ja eristada see mõistest *keskkonnarisk*. *Keskkonnariski* ja *-ohu* mõiste määratlemine on eriti oluline vältimispõhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte eristamiseks. Keskkonnaoht on piisav tõenäosus, et tekib oluline keskkonnahäiring. *Keskkonnaohu* mõistel on kaks komponenti, mis iseloomustavad negatiivse tagajärje saabumise tõenäosust ja tagajärje olulisust. Ohu puhul teaduslik ebamäärasus negatiivse tagajärje saabumises puudub või see on minimaalne. Negatiivne tagajärg on ohu puhul mitte lihtsalt keskkonnahäiring, vaid oluline keskkonnahäiring, mida ei pea taluma ega tohigi taluda. Keskkonnarisk erineb ohust kahest aspektist. Erinevalt keskkonnaohust varjutab keskkonnariski teaduslik ebamäärasus. Negatiivse tagajärje saabumise tõenäosus ei ole täpselt teada, kuid see on siiski võimalik. Ka ei pruugi saabuda võiv negatiivne tagajärg olla nii oluline kui ohu puhul. Keskkonnariski tõrjumise künnis on seega madalam kui ohu puhul, kuid keskkonnariski tõrjumise meetmed võivad olla vähem koormavad. Keskkonnariske kontrollitakse ettevaatusmeetmete võtmisega.

Eesti õigusaktides on *käitaja* (eelnõu § 6) mõiste otseselt defineeritud vaid saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduses käitise mõiste kaudu. Eelnõu regulatsiooni eesmärgiks on anda keskkonnaseadustiku üldosas mõistetele *käitis* ja *käitaja* üheselt mõistetav definitsioon. Oluline on, et käitaja all mõistetak 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 keskkonnavalaste aspektide ja nõuete täitmise eest, mis kajastuvad eelkõige talle antud keskkonnakaitselelubades. Üldiselt on käitaja ka keskkonnakaitseloa valdaja. Seega on käitaja tegevus ja objekt, mida ta käitab, seotud keskkonnariski või keskkonnaohuga. Käitaja on kohustatud rakendama ka eelnõu 1. jaos sätestatud meetmeid.

Saastus ja *heide* (eelnõu § 7) on oma sisult laialdaselt kasutatavad terminid Eesti keskkonnaseadustes. Sageli aga võib nende mõistete tähendus eri õigusaktides lahkneha. Teisalt kasutatakse paralleelselt nende terminitega nende sünonüüme, nagu reostus ja emissioon. *Heite* mõiste on eelnõus ümber sõnastatud selliselt, et see kajastaks eeskätt heitmise materiaalselt ja mõõdetavat tulemust, mitte heitmise protsessi (väljutamist) ennast.

Eristatud on mõisted *saastamine* (tegevus, heite väljutamine) ja *saastus* (saastamisest tingitud keskkonnamuutus). Mõiste *saastus* väljendab nüüd selgemalt (ka keeleliselt) saastamise tulemust.

Uute mõistetena võetakse eelnõus kasutusse *keskkonnakaitseloa* ja *keskkonnaloha* mõiste. *Keskkonnakaitseloa* mõiste hõlmab endas keskkonnaloha, kompleksloa ja muud loa, mis on vajalikud keskkonda mõjutavateks tegevusteks (näiteks GMO keskkonda viimise luba jne). Keskkonnaloha mõiste on muudetud üldmõisteks, mis annab isikule õiguse teha ühte või üheaegselt mitut tegevust, nagu:

- 1) vee erikasutus;
- 2) saasteainete viimine paiksest saasteallikast välisõhku;
- 3) jäätmekäitlustegevus või jäätmete tekitamine;
- 4) teiste isikute poolt tekitatud ja üleantud ohtlike jäätmete käitlemine majandus- või kutsetegevuses;
- 5) maavara kaevandamine;
- 6) kiirgustegevus.

Tegemist on põhimõttelise muutusega. Praegu antakse kõik valdkondlikud loa ühele isikule eraldi menetlustes, eelnõu kohaselt antakse aga ühele isikule üks keskkonnaluba, mis hõlmab kõik tema keskkonda mõjutavad tegevused.

5. EUROOPA LIIDU ÕIGUS

Eelnõu on kooskõlas järgmiste EL õigusaktidega:

1. Nõukogu direktiiv 96/61/EL, 24. september 1996, saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0061:EN:NOT>
2. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/4/EL, 28.01.2003. keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0004:EN:NOT>

Seadustiku üldosa eelnõu ei kajasta kõikide eeltoodud EL direktiivide aspekte, kuna kõik ülejäänud EL Direktiivid võetakse üle keskkonnaseadustiku muudes osades. Täielikult on üldosaga üle võetud punktis 2 nimetatud EL direktiiv.

Võrdlustabeleid ei ole seega praeguses eelnõu staadiumis mõtet teha, sest see ei kajasta enamikku EL õigusaktide sisust. Võrdlustabelid on kavas teha peale keskkonnaseadustiku muude osade valmimist.

6. SEADUSE MÕJUD

Seaduse kõige olulisem mõju Eesti keskkonnaõigusele on keskkonnaõiguse üldosa esmakordne kehtestamine Eestis. Eestis kehtiv keskkonnavaline regulatsioon on koondatud eriosadesse ja on sageli killustunud, dubleeriv ning kohati põhjendamatult erinev.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses määratletakse keskkonnaseadustiku mõisteaparaadi olulisem osa. Kehtivas Eesti keskkonnaõiguses kasutatakse mõisteid ebajärjekindlalt ja korrapäratult. Praegu kasutatakse negatiivse keskkonnamõju tähistamiseks selliseid mõisteid nagu *keskkonnamõju*, *negatiivne keskkonnamõju*, *keskkonnakahju*, *keskkonna saastamine*, kusjuures neile antakse tihti ka erinev sisu. Eestis oleks tarvis mõistet, mis hõlmaks igasugust negatiivset keskkonnamõju kõige üldisemalt. Selliseks mõisteks on *keskkonnahäiring*. Praegu kasutatakse seda mõistet vaid

jäätmeseaduses. Selle mõiste kasutamine muudab laias tähenduses negatiivse keskkonnamõju sisu senisest selgemaks ja arusaadavamaks. Selgust ja paremat arusaadavust õigusloost võimaldavad ka selliste mõistete kasutuselevõtt nagu *keskkonnaoht*, *keskkonnarisk*, *käitis*, *käitaja*, *heide*, *heite piirväärtus*, *saastamine* ja *saastus*. Mõistete defineerimise tulemusena tekib ühtne arusaam inimtegevuse võimalikust mõjust keskkonnale.

Töögrupp kaalus keskkonnakaitse põhimõtete sõnastamise vajadust ja leidis, et üldisel kujul on see vajalik, kuigi põhimõtted eksisteerivad ja neid peab järgima ka siis, kui neid seadustikus ei ole. Põhimõtete jagu aitab kaasa seadustiku ühtsele tõlgendamisele ja on rakendajale, eelkõige haldusorganile juhiseks seadustiku kohaldamisel. Põhimõtete osa tuleb lähtuvalt lõimimis põhimõttest arvestada kõikides eluvaldkondades, millel on märkimisväärne mõju keskkonnale.

Keskkonnaalastel põhikohustustel, milleks on kohustus olla teadlik oma tegevuse tagajärgedest ja üldine hoolsuskohustus, on nii keskkonnasõbralikule käitumisele suunav kui ka kaudselt õiguslikke tagajärgi kaasa toov mõju. Need kohustused tulenevad põhiseaduse §-st 53 ja kajastavad üldist keskkonnaalast hoolsuskohustust. Selliste üldiste kohustuste järgimata jätmise eest ei saa küll kehtestada väärteo- või kriminaalkaristusi, kuid kindlasti omab nende kohustuste täitmata jätmine õiguslikke tagajärgi keskkonnastatuse ja tsiviilvastutuse kohaldamisel. Kui keskkonnale või inimese tervisele või varale on tekitatud kahju, siis on need sätted abiks selle üle otsustamisel, kas isik hoolsuskohustust ja teadmiste omandamise kohustust on täitnud. Igäühekohustused on keskkonna- ja tsiviilvastutuse sätete kohaldamisel hoolika ja keskkonnateadliku isiku mõõdupuuks ning nende täitmata jätmine on isiku vastutust suurendav asjaolu (tõlgendamine isiku kahjuks). Kui isik on igäühekohustusi järginud, siis võib ta vabaneda vastutusest. Ka on igäühekohustused rakendatavad asjaõiguseaduse §-de 143 (ja 144) rakendamisel, kus on viide „keskkonnakaitse nõuetele“. Ka igäühekohustuste mittetäitmine on „vastuolu keskkonnakaitse nõuetega“, mida kinnisasja omanik ei pea taluma.

Käitaja kohustuste reguleerimise allikaks on põhiseaduse § 53. Käitaja kohustused kajastavad nn asjatundja keskkonnaalast hoolsuskohustust. Käitaja, kes on reeglina ka keskkonnakaitseloa omanik, ei pea täitma mitte ainult õigusaktidest (sh keskkonnakaitseloast) tulenevaid üldisi kohustusi, vaid

nendele lisaks ka üldist keskkonnaalast hoolsuskohustust ja seda omaalgatuslikult, mitte jäädes ootama haldusorganite vastavat ettekirjutust või tähelepanujuhtimist.

Keskkonnaalaste õiguste regulatsiooni soovitatav mõju on tagada igaühele tema tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond, millega tal on oluline puutumus; tõsta keskkonnateadlikkust; legitimeerida avara kaalutlusruumiga keskkonnaotsuseid; tagada isikute kaasamine keskkonda oluliselt mõjutavate otsuste tegemisse; võimaldada isikutel end tõhusalt kaitsta negatiivsete keskkonnamõjude eest; võimaldada isikutele laiaulatuslikku keskkonnakasutust, tagades maaomanike ja avalike huvide kaitse.

Keskkonnakaitse organisatsioonidele erioiguste andmine annab neile võimaluse kaitsta keskkonnaasjades avalikku huvi, võimaldades muuta ühiskonda avatumaks ja demokraatlikumaks, arvestades keskkonnaprobleemide ja eraelu küsimuste tihedat seost ning olulisi puudujääke keskkonnanõuete jõustamises.

Keskkonnaalase loamenetluse peatükis on läbivalt oluliselt muudetud avalikkuse kaasamise korda, mis muudab teavitamise tõhusamaks ja arusaadavamaks – välja on jäetud menetlusetappidest teavitamine Ametlikes Teadaannetes ja see on asendatud teavitamisega internetis. Veebilehel teavitamine laiendab kaasatavate isikute ringi ja muudab seeläbi keskkonnaalased otsused legitiimsemaks. Samuti on vähendatud ajalehe kaudu teavitamist, mis vähendab oluliselt ettevõtja kulusid. Ilmselt puudutatud isikute esmase teavitamise sättele on lisatud klausel, et järgnevates menetlusetappides antakse teavet üksnes isikute soovi korral. Avalikkuse kaasamise ja ilmselt puudutatud isikute teavitamise ühtne regulatsioon kogu haldusmenetluse peatükis teeb menetlusnõuetest arusaamise ja nende järgimise lihtsamaks.

Keskkonnaalase loamenetluse regulatsioon peaks hõlbustama keskkonnalubade saamise menetlust nii loa taotleja kui teiste asjast huvitatud isikute jaoks. Senise vee erikasutusloa, ajutise vee erikasutusloa, välisõhu saasteloa, erisaasteloa, kaevandamisloa, kiirgustegevusloa ja jäätmeloa asemel on eelnõuga kavandatud ühtse keskkonnaloo andmine. Seega piisab ühe loataotluse esitamisest ning avalikkuse ärakuulamine toimub ühes menetluses. Üks menetlus peaks vähendama nii loa andja halduskoormust kui ka ettevõtja aja-, raha- jm kulusid – vähem teateid, avalikustamisi ja avalikke arutelusid.

7. SEADUSE RAKENDAMISE KULUD

Keskkonnaseadustiku üldosa valmimine ei too kaasa täiendavaid kulusid võrreldes kehtiva seaduse rakendamisega, kuid koos keskkonnaseadustiku eriosa valmisega tekivad tõenäoliselt koolituskulud, mille täpne summa selgitatakse välja pärast eriosa valmimist.

8. RAKENDUSAKTID

Seadustiku üldosa alusel kavandatakse kehtestada keskkonnaministri määrus „Keskkonnaloa taotlusele esitatavad täpsustatud nõuded ja loa taotluse, loa muutmise taotluse ning loa vormid” (§ 42 lg 7 ja § 53 lg 3);

Eelnimetatud rakendusakt on vajalik seadustiku täpseks rakendamiseks.

Rakendusakti jõustumine sõltub kogu keskkonnaseadustiku jõustumise ajast.

9. SEADUSTIKU JÕUSTUMINE

Peale üldosa valmimist koostatakse eriosa, mis peaks valmima 2011. a algusea. Seadustik tervikuna ehk üld- ja eriosa koos jõustub eeldatavalt 2013. a 1. jaanuaril.

10. EELNÕU KOOSKÕLASTAMINE

Üldosa seaduse eelnõu on heaks kiidetud kodifitseerimiskomisjonis, kuhu kuuluvad eelkõige asjaomaste ministriumide esindajad, aga ka erinevate huvigruppide esindajad. Arvestades eelnevat kaasamisprotsessi kodifitseerimiskomisjonis, ei pea me otseselt vajalikuks määrata e-õiguses pikemat tähtaega, kui kaks nädalat. Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks kõigile ministriumidele ja arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade Liidule, Eesti Maaomavalitsuste Liidule, Eesti Juristide Liidule, Eesti Keskkonnaühenduste Kojale, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale ja Eesti Tööandjate Keskliidule.