



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse seletuskiri

1. SISSEJUHATUS	3
2. SEADUSTIKU EESMÄRK	6
3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS	9
1. Peatükk.....	9
ÜLDSÄTTED	9
1. jagu.....	9
Seaduse eesmärk ja kohaldamisala	9
2. jagu.....	9
Mõisted	9
2. Peatükk.....	11
KESKKONNAKAITSE PÕHIMÕTTED JA PÕHIKOHUSTUSED	11
1 jagu.....	11
Keskkonnakaitse põhimõtted	11
2. jagu.....	14
Keskkonnakaitse põhikohustused	14
3. Peatükk.....	16
KÄITAJA KOHUSTUSED JA KESKKONNAJUHTIMINE	16
1. jagu.....	16
Käitaja põhikohustused	16
2. jagu.....	18
Keskkonnajuhtimine	18
4. Peatükk.....	19
KESKKONNAALASED ÕIGUSED	19
5. Peatükk.....	25
KESKKONNA ALANE HALDUSMENETLUS.....	25
1. jagu.....	25

Loamenetlus.....	25
2. jagu.....	34
Kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamine	34
3. jagu.....	41
Keskkonnamõju strateegiline hindamine	41
4. jagu.....	45
Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustiku alale olulise keskkonnahäiringu põhjustada võivate kavade ja projektide mõju hindamine	45
6. Peatükk.....	47
KESKKONNASEIRE	47
7. Peatükk.....	49
KESKKONNAALASED REGISTRID	49
1. jagu.....	50
Keskkonna alased registrid	50
2. Jagu	51
Aruandlus.....	51
8. Peatükk.....	51
KESKKONNAJÄRELEVALVE	51
1. jagu.....	51
Üldsätted	51
2. jagu.....	52
Keskkonnakaitseinspektorid	52
3. jagu.....	53
Keskkonnakaitse usaldusisikud	53
9. peatükk.....	54
KESKKONNAVASTUTUS	54
1. jagu.....	54
Üldsätted	54
2. jagu.....	57
Keskkonnakahju vältimine ja heastamine.....	57
3. jagu.....	58
Keskkonnakahju vältimise ja heastamise kulud	58
4. jagu.....	60
Isikute õigused ja kohustused keskkonnakahju vältimisel ja heastamisel	60
5. jagu.....	61
Keskkonnaameti pädevus keskkonnakahju vältimisel ja heastamisel ja riiklik järelevalve	61
6. jagu.....	61
Teabe edastamine ja koostöö liikmesriikidega	61
4. TERMINOLOOGIA.....	62
5. EUROOPA LIIDU ÕIGUS.....	63
6. SEADUSE MÕJUD.....	65
7. RAKENDUSAKTID	68
8. SEADUSTIKU JÕUSTUMINE	69
9. EELNÕU KOOSKÕLASTAMINE.....	69

1. SISSEJUHATUS

Eelnõu sätestab keskkonnaõiguse põhimõisted, keskkonnakaitse põhimõtted, igapäevase kohustused, käitaja kohustused, keskkonnavalasid õigused ja uue integreeritud keskkonnavalasid menetluse – need eelnõu osad moodustavad keskkonnaõiguse üldosa kitsamas mõttes, mis siiani meie õiguses on puudunud. Eelnimetatu on ühtlasi eelnõu kõige uuenduslikum osa. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu koondab aga ka need keskkonnakaitse õigusliku reguleerimise instrumendid, mis ei ole valdkonnapõhised – keskkonnamõju hindamise menetlused (kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise, strateegilise keskkonnamõju hindamise ja nn Natura hindamise), keskkonnaseire ja keskkonnaregistri alase tuumikregulatsiooni, keskkonnajärelevalve ja keskkonnastatistika regulatsiooni.

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

Keskkonnaõiguse kodifitseerimise peamisi eesmärgi on kolm:

1. Ühtlustamine - kehtivas valdkonnapõhises keskkonnaõiguses on palju vastuolusid, näiteks terminikasutuses või keskkonnavalasid 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 keskkonnavalasid 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 keskkonnavalasid õiguste, keskkonnakaitse põhimõtete ja põhikohustuste, ühtlustatud loamenetluse ning käitaja kohustuste osad. Suurel hulgal uuenduslikke elemente on aga ka kõikides teistes eelnõu osades.

Keskkonnaõiguse üldosa ja hiljem sellele järgnev eriosa, moodustavad ühtse terviku. Üldosa ja eriosa on omavahel seotud paljude seostega, millest osad on ilmselged, teised aga varjatamad. Keskkonnaseadustiku eriosa väljatöötamisel tuleb üldosast lähtuda, samas seda ka edasi arendada. Tagada tuleb keskkonnaseadustiku üldosa ja eriosa vormiline (eelkõige põhimõtete osas) ja sisuline (eelkõige põhimõtete, põhikohustuste, keskkonnavalasid õiguste ja haldusmenetluse osas) ühtsus. Nagu öeldud - eriosa ülesandeks saab olema ka üldosa regulatsiooni edasiarendamine ja täpsustamine – näiteks keskkonnavalasid põhiõiguse sisu osas, olulise keskkonnahäiringu tunnuste osas, loamenetluse erisuste osas erinevates keskkonnakaitse valdkondades, üldise hoolsuskohustuse ja käitaja kohustuste täpsustamise osas jne. Üldosa ettevalmistanud töögrupp mõonab, et pärast eriosa valmimist tekib ilmselt vajadus üldosa regulatsiooni teatud osas korrigeerida või täiendada.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (ja ühtlasi kogu seadustiku) eesmärgiks on keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara; säästava arengu edendamine, et kindlustada tervise ja heaolu vajadustele vastav keskkond käesolevale ja tulevastele põlvetele; bioloogilise mitmekesisuse säilimine ja kaitse; keskkonna hea seisund ja keskkonnale kahju tekitamise vältimine ja keskkonnale tekitatud kahju heastamine. Nagu näha, on

eesmärgi püstitamisel ühendatud inimkeskne ja ökokeskne lähenemine. Keskkonda kaitstakse selleks, et tagada inimestele nende tervise ja heaolu vajadustele vastav keskkond, aga keskkonda kaitstakse ka selle sisemise, inimese tervise ja heaoluga mitteseotud, väärtuse pärast. Viimane väljendub eelkõige looduslike elupaikade ja liikide kaitses.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse reguleerimisala sätestamise eesmärgiks on määratleda keskkonnaõiguse üldosa kehtivuse piirid, kuid keskkonnavaldkonna piiritlemise teatud ebamäärasusest tingituna on seda tehtud kõrgel abstraktsiooniastmel, mis tagab üldosa rakendatavuse kõikide keskkonda ja inimeste tervist või heaolu mõjutada võivate tegevuste, toodete, ainete, valmististe ja organismide puhul ja jätab ruumi laiendavale tõlgendamisele. Keskkonnaseadustiku üldosa reguleerimisala aitab täpsustada ka lõimimis põhimõtte, mis nõuab keskkonnakaitse kõrget taset tagavate meetmete võtmist kõikides eluvaldkondades, millel võib olla märkimisväärne keskkonnamõju – sellisteks valdkondadeks on näiteks energeetika, transport, põllumajandus, maakasutuse planeerimine, maapõue kasutamine jne. Õieti ei jää keskkonnaõiguse üldpõhimõtete mõjualalt täielikult välja ühtki eluvaldkonda, sest kõigil neil võib olla kontrollimist vajav mõju keskkonnale ja inimeste tervisele ning heaolule.

Keskkonnaseadustiku üldosas määratletakse esmakordselt Eesti keskkonnaseadustiku mõisteaparaadi tuumik. Kehtivas keskkonnaõiguses kasutatakse mõisteid ebajärjekindlalt ja korrapäratult. Eelnõus sätestatakse keskkonnahäiringu, keskkonnoahu, keskkonnariski, käitaja, käitise, heite, heite piirväärtuse, keskkonnakvaliteedi piirväärtuse, saastamise ja saastuse mõisted.

Esmakordselt Eesti keskkonnaõiguses sätestatakse õigusaktis keskkonnakaitse põhimõtted ja avatakse lühidalt ka nende sisu. Sätestatakse keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõtte, lõimimis põhimõtte, vältimise põhimõtte, ettevaatuspõhimõtte, põhimõtte, et keskkonna kasutamise seotud kulud kannab seaduses sätestatud juhtudel keskkonna kui rahvusliku rikkuse kasutamisest kasu saaja („saastaja maksab”) ja loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtte.

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

Eelnõus sätestatakse ka käitaja põhikohustused. Ka nende allikas on Eesti põhiseaduse §-s 53 sätestatud üldine keskkonnaalane hoolsuskohustus. Lähtutakse põhimõttest, et igapäevkohustustele lisaks tuleb eristada käitaja kohustusi, mis seonduvad käitise tegevusega ja kohustavad käitajat vältima keskkonnoahu ja rakendama ettevaatusabinõusid keskkonnariski vähendamiseks. Käitaja hoolsuskohustuse näol on tegemist nn asjatundja hoolsusega. Neid kohustusi tuleb täita mõistlikkuse põhimõtet arvestades. Tegemist on normatiivse ettevaatuse sõnastamisega keskkonnaseadustikus. Käitaja mõistega ja käitaja põhikohustustega seotud erisusi reguleeritaks erinevate valdkondade eripära arvestades – keskkonnaseadustiku eriosas

Eelnõu kolmanda peatüki 2. jaos on viide Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu määrusega 761/2001 kehtestatud organisatsioonide vabatahtliku osaluse võimaldamine ühenduse keskkonnajuhtimis- ja

keskkonnaauditeerimissüsteemis Kuna EL määrus on otsekohalduv, on eelnõus üksnes rakendussätted. Eelnõus reguleeritakse ka tootele ökomärgise andmist. Kuna see valdkond jällegi põhinev otsekohalduval EL õigusel, on eelnõus ainult mõned rakendussätted.

Eelnõu neljanda peatüki regulatsiooni eesmärgid on: tagada igapäevase elu tervise ja heaolu vajadustele vastav keskkond; tagada isikute informeeritus keskkonnaasjades, sh informeeritus keskkonnaohust ja ohu vältimise meetmetest; tõsta keskkonnateadlikkust; koguda keskkonnaotsuste tegemiseks informatsiooni; legitimeerida avara kaalutlusruumiga keskkonnaotsuseid; tagada isikute kaasamine keskkonda oluliselt mõjutavate otsuste tegemisse; võimaldada isikutel end tõhusalt kaitsta negatiivsete keskkonnamõjude eest; võimaldada isikutel laiaulatuslikku keskkonnakasutust tagades maaomanike ja avalike huvide kaitse. Valitsusvälistele keskkonnakaitse organisatsioonidele erioiguste andmise eesmärgiks on anda neile võimalus kaitsta keskkonnaasjades avalikku huvi, võimaldades muuta ühiskonda avatumaks ja demokraatlikumaks, arvestades keskkonnaprobleemide ja eraelu küsimuste tihedat seost ning olulisi puudujääke keskkonnanõuete jõustamises.

Keskkonnavalase haldusmenetluse peatüki loamenetluse regulatsiooniga soovitakse hõlbustada 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 keskkonnavalase loa andmine. Seega piisab ühe loa taotluse esitamisest ning avalikkuse ärakuulamine toimub ühes menetluses. Ühtlustatud on seni eriseadustes sätestatud regulatsiooni loa andmise ja kehtetuks tunnistamise menetluste jaoks, jättes seadustiku eriosas võimaluse erandite tegemiseks üldistest põhimõtetest. Samuti on selle jao sätteid võimalik kasutada teiste keskkonnavalaste tegevuslubade andmise menetluse reguleerimisel vastavate viidete teel. Keskkonnavalase loa andmisega seotud erisused sätestatakse keskkonnaseadustiku eriosas, arvestades erinevate keskkonnavaldkondade eripära.

Kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise (edaspidi *KMH*) osas sätestatakse *KMH* eesmärgid, *KMH* kohustuslikkus ja eelhindamine (olulise keskkonnamõjuga tegevused), menetlusetapid, sh avatud menetlus ning menetlusosaliste õigused ja kohustused. *KMH* menetlus jääb üldjoontes samaks nagu kehtivas keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses, täpsustatakse *KMH* algatamise kriteeriume, avatud menetluse korda ja puudutatud isikute teavitamist. *KMH* menetluse avalikustamine ja teavitamine ühtlustatakse kogu üldosas loamenetluse osaga niivõrd kui võimalik tulenevalt *KMH* eripärast. Täpsustatakse ka *KMH* eksperti vastutust.

Keskkonnamõju strateegilise hindamise (*KSH*) regulatsiooni eesmärgiks on keskkonnakaalutluste integreerimine teatud keskkonda mõjutada võivate strateegiliste planeerimisdokumentide (nt arengukavad, planeeringud) koostamisse ja vastuvõtmisse. Strateegiline hindamine on üheks olulisemaks vahendiks, mis aitab saavutada keskkonnakaitse kõrget taset.

Eelnõu *KMH* ja *KSH* osad tagavad ka vastavate EL direktiivide täieliku ülevõtmise.

Natura hindamist käsitleva eelnõu osa eesmärk on selgemalt kajastada EL õigusest tulenevaid Natura alasid mõjutada võivate tegevuste ja kavade keskkonnamõju hindamise erisusi. Seejuures on lähtud EL Kohtu asjakohasest praktikast ja ettevaatuspõhimõttest. Natura hindamise menetlust lihtsustatakse oluliselt. Siiani nägi Eesti õigus ette täiemahulise ja avatud *KMH* või *KSH* menetluse läbiviimise.

Seire regulatsiooni eesmärk on korrastada kehtiva seireseaduse normistikku, täpsustada seireprogrammi koostamise menetlust, täpsustada keskkonnakaitseloa omaja keskkonnaseire kohustusi ning tagada avalikkuse parem informeeritus keskkonnaseisundist üldiselt, aga ka ohuolukordadest.

Keskkonnaregistri osa toob keskkonnaõiguse üldossa sätteid, mis reguleerivad keskkonnaregistri õiguslikku seisundit ja avalikkuse juurdepääsu keskkonnaregistri andmetele. Registri pidamise kord reguleeritakse seadustike registri põhimääruses.

Keskkonnaseadustiku keskkonnajärelevalve osa eesmärgiks on anda korraaitseaduse mõttega kooskõlas olev keskkonnajärelevalve mõiste, sätestada keskkonnajärelevalvet teostavad asutused ja nende nimel, isikud ja nende õigused.

Keskkonnastutuse peatüki eesmärk on tagada keskkonnakahju õigeaegne vältimine ning keskkonnale tekitatud kahju heastamine kahju tekitaja poolt kahju tekitamisele eelnenud olukorra taastamise või sellega võrdväärse seisundi loomise kaudu. Keskkonna algne seisund tuleb taastada ning rahalised hüvitised (erinevalt varasemast regulatsioonist) rakenduvad rohkem piiratud juhtudel. Ühtlasi võtab keskkonnastutuse peatükk üle keskkonnastutuse direktiivi.

Keskkonnaseadustiku üldosa eelnõu ja seletuskirja eelnõu koostas 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.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthälteenamust.

2. SEADUSTIKU EESMÄRK

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

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.¹ 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

¹ 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

kasulikkusest inimese jaoks.² Töögrupp uuris veel ka Rootsi, Prantsuse, Soome, Taani, Läti, Leedu, Saksa ja Ungari seadustike, nende eesmärkide sätestamise seisukohast.³

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 ja keskkonnale tekitatud kahju heastamine ning bioloogilise mitmekesisuse (taimestik, loomastik, maastikud) säilitamine ja kaitsmine;
- Säästva arengu edendamine, sh loodusressursside ja tooraine säästlik kasutamine, asjade ja ainete taaskasutuse või taasingluse võtmise edendamine.

Kõigi eelnimetatud keskkonnaseaduste keskmes on inimene - eesmärgiks on tagada inimesele puhas ja meeldiv elamiskõlblik keskkond. Keskkonnaseadustiku inimkesksust on eriliselt rõhutatud Saksa õiguses

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

Keskkonnaseadustiku üldiseks eesmärgiks on keskkonna ja inimese tervise ning heaolu kaitsmine keskkonnahäiringute⁴ eest. Keskkonnakaitse eesmärkide sõnastamisel on lähtutud moodsas keskkonnaõiguses omaks võetud doktriinist, mis rõhutab seda, et keskkonna kaitsmine on suures osas just isikute põhiõiguste kaitse. Paljud isikute põhiõigused on sõltuvad keskkonnaseisundist, näiteks ohu ja vee kvaliteedist. Selline lähenemine mõjutab kogu kaasaegset keskkonnaõigust, peaaegu kõiki selle instituute. Rõhutatatakse vajadust kaasata tsiviilühiskond keskkonnakaitse, anda puudutatud isikutele (sh. ka keskkonnaorganisatsioonidele) juriidiliselt tagatud õigused - saada keskkonnaval avalikku teavet, osaleda keskkonda puudutavate õiguslike otsuste langetamise menetlustes ja saada

² H. Veinla. Keskkonnaõigus. Tallinn 2005, lk 29-30

³ 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.

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

⁴ Vt mõistete definitsioone mõistete peatükist.

võimalus oma rikutud õiguste kaitseks õiguskaitseorganites. Selline isikute õigustel põhinev lähenemine on kaasajal valdav ja see on omaks võetud ka EL õiguses.

Samas kaitseb keskkonnaseadustik ka keskkonda väljaspool inimkeskset mõõdet, viimane väljendub eelkõige nn klassikalises keskkonnakaitstes, ehk elupaikade ja liikide (bioloogilise mitmekesisuse) kaitse, 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 üheks eesmärgiks säästev areng, mis kindlustab tervise ja heaolu vajadusi rahuldava keskkonna praegustele 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 bioloogilise mitmekesisuse kui looduse iseväärtuse säilitamine ja kaitse. See kajastab tänapäeva keskkonnapoliitikas domineerivat seisukohta, et ei ole vaja kaitsta üksnes juba ohustatud liike ja elupaiku, vaid tuleb säilitada mis tahes päritoluga elusorganismide rohkust maismaa-, mere- jt veeökosüsteemides ning neid hõlmavates ökoloogilistes kompleksides. Selline eesmärk on seatud ka bioloogilise mitmekesisuse konventsioonis.⁵

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.⁶

Seaduse eesmärgiks on ka keskkonna üldise hea seisundi tagamine, selle kvaliteedi parendamine, mis on EL keskkonna kõrge kaitse taseme põhimõtte realiseerimine. See on kaugemaleulatuv eesmärk, kui eelmised ja nõuab samuti inimese aktiivset sekkumist.

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

⁵ RT II 1994, 13, 41.

⁶ A. Kiss, D. Shelton. Manual of European Environmental Law. Second edition. Grotius Publications, Cambridge University Press 1997, lk 36.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

1. Peatükk

ÜLDSÄTTED

1. jagu

Seaduse eesmärk ja kohaldamisala

Seaduse eesmärki on kirjeldatud käesoleva seletuskirja eelmises peatükis.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse reguleerimisala sätestamise (§ 2) eesmärgiks on määratleda keskkonnaõiguse üldosa kehtivuse piirid. Suures osas oleneb reguleerimisala piiritlemine ka sellest, milliseks kujuneb seadustiku eriosa koosseis. Keskkonnaõiguse piiride määratlemine on üldse väga problemaatiline ja see on paljuski kokkuleppe küsimus. Näiteks võiks ka planeerimisõigust lugeda üheks keskkonnaõiguse instituudiks. Teatud ebamäärasusest tingituna on reguleerimisala piiritlemine toimunud kõrgel abstraktsiooniastmel, mis tagab üldosa rakendatavuse kõikide keskkonda ja inimeste tervist või heaolu mõjutavate tegevuste, toodete, ainete ja organismide puhul. Liialt üksikasjalik regulatsiooni puhul tekib alati oht, et mingi tegevus või valdkond on kunstlikult välja jäänud. Abstraktsem regulatsioon tagab üldosa paindliku rakendamise kõikidel kohastel juhtudel ja jätab ruumi laiendavale tõlgendamisele. Keskkonnaseadustiku üldosa reguleerimisala aitab täpsustada ka lõimimispõhimõtte, mis nõuab keskkonnakaitse kõrget taset tagavate meetmete võtmist kõikides eluvaldkondades, millel võib olla märkimisväärne keskkonnamõju – sellisteks valdkondadeks on näiteks energeetika, transport, põllumajandus, maakasutuse planeerimine, maapõue kasutamine jne. Õieti ei jää keskkonnaõiguse üldpõhimõtete mõjualalt täielikult välja ühtki eluvaldkonda, sest kõigil neil võib olla kontrollimist vajav mõju keskkonnale ja inimeste tervisele ning heaolule.

2. jagu

Mõisted

Keskkonna seadustiku üldosa seaduse määratletakse keskkonnaseadustiku mõisteaparaadi tuumik. Kehtivas keskkonnaõiguses kasutatakse mõisteid ebajärjekindlalt ja korrapäratult. Praegu kasutatakse negatiivse keskkonnamõju tähistamiseks selliseid mõisteid nagu – keskkonnamõju, negatiivne keskkonnamõju, keskkonnakahju, keskkonna saastamine jne, kusjuures neile antakse tihti täiesti erinev sisu. Eestis õigus vajab 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 üle normi ja ka 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 selle vältimist või vähendamist. Keskkonnahäiringuid tuleb teatud ulatuses taluda, kui nende vähendamine ei ole mõistlike vahenditega teostatav ja häiringu mõju keskkonnale ja inimesele on vähetähtis. Keskkonnahäiringute vältimise või vähendamise künniseks on tavaliselt keskkonnoahtu või keskkonnariski põhjustamine. Igaühe kohustuste osast tuleneb aga igaühe üldine kohustus vähendada tema poolt tekitatavaid keskkonnahäiringuid alati, kui see on mõistlikult võimalik. Üheks peamiseks keskkonnahäiringute vähendamiskohustuse allikaks on ka keskkonnakaitsealad, kus sätestatakse konkreetsed nõuded keskkonda mõjutava tegevuse lubatavuse kohta

Mõisted keskkonnoaht (§ 5) ja keskkonnarisk (§ 4) on Eesti õiguses kasutusel, kuid neil ei ole siiani üheselt mõistetavat sisu – tihti kasutatakse võrdväärsete mõistetena tähistusi – keskkonnoaht, keskkonnarisk, keskkonnakahju, negatiivne keskkonnamõju, keskkonna saastus, keskkonnakahju. Eesmärk oli defineerida keskkonnoahu mõiste ja eristada see mõistest keskkonnarisk. Kuigi keskkonnoahu ja -riski mõistete eristamine on eriti oluline vältimispõhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte eristamisel, on sellel läbiv tähtsus kogu eelnõu seisukohast ja sellisest eristamisest tuleb lähtuda ka seadustiku eriosa koostamisel.

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

Keskkonnaseadustiku üldosa ei anna universaalset definitsiooni olulisele keskkonnahäiringule, see on määratlemata õigusmõiste. Olulise keskkonnahäiringu tunnuseid selginevad keskkonnaseadustiku eriosas. Eelkõige tuleks olulise keskkonnahäiringu tekkimist eeldada siis, kui ületatakse keskkonnakvaliteedi piirväärtusi, põhjustatakse saastus, põhjustatakse keskkonnakahju (eelnõu 9. Peatüki tähenduses), põhjustatakse oluline keskkonnamõju (eelnõu 5. peatüki 2. ja 3. jao tähenduses) või oluline ebasoodus mõju Natura 2000 võrgustiku alale (eelnõu 5. peatüki 4. jao tähenduses). Selline eeldus ei ole aga siiski ühene ning vajab täpsustamist keskkonnaseadustiku eriosas.

Keskkonnarisk erineb ohu mõistest kahest aspektist. Erinevalt keskkonnoahust varjutab keskkonnariski teaduslik ebamäärasus. Negatiivse tagajärje saabumise tõenäosus ei ole täpselt teada, kuid see on siiski võimalik. Ka saabuda võiv 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 vähemkoormavad. Keskkonnariske vähendatakse ettevaatusmeetmete võtmisega, üldreeglina ei seata kõikide ebamääraste riskide vältimise eesmärki

Eesti õigusaktides on käitaja (eelnõu § 6) mõiste otseselt defineeritud vaid saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduses käitise mõiste kaudu. Regulatsiooni eesmärgiks on anda keskkonnaseadustiku üldosas mõistetele käitis ja käitaja üheselt mõistetav definitsioon. Euroopa Liidu keskkonnoalastes õigusaktides on mõistet 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 keskkonnavakantselubades. Üldiselt on käitaja ka keskkonnavakantseloa valdaja. Seega on käitaja tegevus ja objekt, mida ta käitab, seotud keskkonnavakantselise või keskkonnavakantselohuga. Käitaja on kohustatud rakendama ka eelnõu 3. peatüki esimeses jaos sätestatud meetmeid

Saastus ja heide (eelnõu § 7) on oma sisult laialdaselt kasutatavad mõisted Eesti keskkonnavakantseladustes. Sageli aga võib nende mõistete tähendus erinevates õigusaktides lahkneva või teisalt kasutatakse paralleelselt nende mõistete samatähenduslike sünonüümide nagu nt reostus või emissioon. Heite mõiste on eelnõus ümber sõnastatud selliselt, et see kajastaks eeskätt heitmise materiaalselt ja mõõdetavat tulemust, mitte heitmise protsessi (väljutamist) ennast. Heite kui heitmistegevuse defineerimiseks puudub ilmselt vajadus. Võrreldes kehtivas õiguses kasutatava heite defineerimisega on üldistamise eesmärgil ning EL direktiivide ja liikmesriikide õigusaktide eeskujul defineerimist täiendatud võimalike lisafaktoritega. Heite piirväärtuse defineerimine on nüüd ühetähenduslikult kooskõlas heite defineerimisega.

Eelnõus on defineeritud ka keskkonnavakantselite piirväärtus, mis määrab selle, millistele kvaliteedinõuetele teatud keskkonnavakantsel (tavaliselt õhk ja vesi) peab vastama. Need piirväärtused tulevad tihti EL õigusest. Nende 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 keskkonnavakantselmuutus). 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

Keskkonnavakantselise põhimõtted

Keskkonnavakantselise põhimõtete sätestamisel lähtutakse sarnastest kaalutlustest, nagu seaduse kohaldamisala määratlemiselgi - üldine ja abstraktne regulatsioon jätab võimaluse tõlgendamiseks. Eestis on sellisel lähenemise põhjuseks ka asjaolu, et Eesti keskkonnavakantselise ja selle rakendamise praktika on veel väga noored ja mitmed põhimõtted, mis on täiesti iseendastmõistetavad „vana” keskkonnavakantselise riikides, vajavad meil laiemat teadvustamist – seega on üldosa seaduse sellel osal ka nõ. pedagoogiline tähendus. Seadus püüab midagi muuta isikute keskkonnavakantselises 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 otsest keskkonnavaldkonda, 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.

Sätestatud keskkonnaõiguse põhimõtete otseseks adressaadiks ei ole keskkonda kasutavad isikud. Põhimõtete mõju neile on kaudne. Keskkonnakasutajateni jõuavad need põhimõtted läbi selle, et neid on arvesse võetud konkreetsete normide sätestamisel ja rakendamisel. Näiteks ettevaatusprintsip oli otseseks aluseks igaihe kohustuste, käitaja kohustuste kehtivate põhikohustuste sätestamisel.

Keskkonna kõrgtasemelise ja tervikliku kaitse põhimõtte (§ 8) sisuks 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 keskkonnavalua menetlus. Keskkonnakaitse kõrge taseme saavutamine on EL Toimimise Lepingu järgi üks EL õiguse peamisi eesmärke. *Artogodan* kaasuses on EL Kohus rõhutanud, et keskkonnakaitse kõrge taseme üheks peamiseks indikaatoriks on ettevaatuspõhimõtte rakendamine ebakindlusega kaetud keskkonnariskide puhul⁷. Seega tähendab kõrgtasemeline 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.

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 seetõttu kandub põhimõtte mõju ka Eesti siseriiklikusse 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 eesmärgiks ongi keskkonnavalua integreerimine keskkonda mõjutada võivate erinevate elualade strateegiliste planeerimisdokumentide (nt arengukavad, planeeringud) koostamisse ja rakendamisse.

⁷ *Artogodan GmbH v. Council*, Case T- 74/00, para. 183. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://curia.eu.int/iuris/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&docrequire=alldocs&numaff=&datefs=&datefe=&nomusuel=Artogodan&domaine=&mots=&resmax=100>: (17. 11.07).

Eelnõu lähtub eeldusest, et vältimise (§ 10) ja ettevaatuspõhimõtet (§ 11) saab ja tuleb eristada. Vältimise põhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte eristamine on oluline, kuna nende põhimõtete rakendamisel lähtutakse erinevatest kaalutlustest. Vältimise põhimõtte rakendamine keskkonnaohu 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 sellese ohu realiseerumist ara hoidma (vältima). Vältimise kohustus ei ole aga absoluutne. Keskkonnaohu tuleb taluda siis, kui seda tingib mingi muu ülekaalukas huvi, mille tagamiseks puudub mõistlik alternatiiv ja seejuures on ohu vähendamiseks vajalikud meetmed. Sama talumiskohustus kehtib ka juba realiseerunud ohu, ehk teoksaanud 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 ja ei arvestata kõigi põhimõtteliselt võimalikke alternatiividega. Tingimuseks on ka meetmete võtmine ohu või olulise keskkonnariski võimalikult suures ulatuses vähendamiseks

Teadusliku ebakindlusega varjatud keskkonnariskide korral rakendub ettevaatuspõhimõte ja kontrollimeetmete valikul on vaja enam arvesse võtta muid kaalutlusi, sealhulgas sotsiaalseid ja majanduslikke. Kulude ja tulude kaalumise on ettevaatuspõhimõtte puhul samuti suurema tähtsusega. Ettevaatuspõhimõtte ei sea üldjuhule eesmärgiks kõigi riskide täielikku vältimist. Ettevaatuspõhimõte rakendub nn „moodsate“, eelkõige tehnoloogia arenguga kaasaskäivate, riskide puhul. Selliseid varjatud riske tuleb teatud ulatuses taluda, kuid üksnes sellel tingimusel, kui nende vähendamiseks on võetud kõik kohaseid ettevaatusmeetmeid. Kohaste ettevaatusmeetmete leidmine on vastutusrikas ülesanne. Ettevaatusmeetmeid on kaasaegses keskkonnaõiguses palju, tinglikult võib neid jagada materiaalõigusliku ja menetlusliku iseloomuga meetmeteks. Jaotus on tinglik seepärast, et alati ei ole vahetegu sugugi selge. Näiteks igasuguste keskkonnalaste hindamiste puhul on ühelt poolt tegemist formaliseeritud (ja tavaliselt avalikkusele avatud) menetlusega, teiselt poolt aga arendaja ühe materiaalõigusliku põhikohustuse omada asjakohast teavet elluviimisega.

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 määratlemine ja nende suhtes erinõuete kehtestamine, teabe omamise kohustus ja alternatiivide kaalumise.

Menetlusliku iseloomuga ettevaatusmeetmete hulka kuuluvad — keskkonnamõju hindamine, muud keskkonnavalused 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 (nn „saastaja maksab põhimõte“ ingl. *polluter pays principle*) (§ 12) Saastaja maksab põhimõtetest tulenevalt lubamatu toetada keskkonnahäiringuid põhjustavat tootmist ja tarbimist, kõik keskkonnahäiringutega

põhjustatud kulutused, samuti nende vältimise ja vähendamise seotud kulud tuleb kanda keskkonnakasutajale endal. Eelkõige on sellisteks kuludeks parima võimaliku tehnoloogia kasutamise ja võimaliku keskkonnamõju hindamisega seotud kulud. Teisisõnu tähendab põhimõtte seda, et keskkonnakasutamisega 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.

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

2. jagu

Keskkonnakaitse põhikohustused

Igäihekohustuste sõnastamisel on võetud eeskujuna Saksa keskkonnakoodeksi eelnõust, ning Rootsi ja Hollandi seadustest. Nendes seadustes ei eristata igäihekohustusi majandus- või kutsetegevuse kohustustest ja seega on igäihekohustuste ring laiem, kui keskkonnaseadustiku üldosa eelnõus. Näiteks on Rootsi keskkonnakoodeksis sellised igäihekohustused:

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

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

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

Igäiks peab rakendama meetmeid oma tegevuse või tegevusetusega põhjustatava keskkonnahäiringu vähendamiseks, kuivõrd saab seda 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 käesolevas eelnõus on hoolsuskohustuse sisu puütud täpsustada. Hoolsuskohustus nõuab isikutelt, kes keskkonda mingi isikliku kasu saamiseks kasutavad 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 keskkonnasõbralikule eluviisile, 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 mittetootmistegevuses panna isikule kohustuseks vältida juba tekkivat negatiivset keskkonnamõju ehk keskkonnahäiringut (seega ohu või riski realiseerumise materialiseerunud tagajärge).

Igäiks peab enne tegevuse, mis põhjustab keskkonnaohu, alustamist omandama mõistlikus ulatuses teadmised, 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 ta peab tal olema piisavad teadmised ainete mõjust keskkonnale. Isik ei saa keskkonnakahju tekkimisel tugineda sellele, et ta ei teadnud, kuidas tegevus keskkonda või inimese tervist mõjutab. Teadmiste omandamine peaks olema jõukohane ja ei saa eeldada, et isik õpib pähe nt haruldaste liikide välimääraja või omandab süvateadmisi keemiast või füüsikast.

Selliste üldiste kohustuste järgimata jätmise eest ei saa küll kehtestada väärteo- või kriminaalkaristusi, kuid kindlasti omab nende kohustuste täitmata jätmine õiguslikke tagajärgi keskkonnavastutuse 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 järginud. Igäühekohustused on keskkonna- ja tsiviilvastutuse sätete kohaldamisel mõõdupuuks hoolikast ja keskkonnateadlikust isikust ning nende täitmata jätmine on isiku vastutust suurendav asjaolu (tõlgendamine isiku kahjuks). Kui isik on igäühekohustusi järginud, siis võib ta vabaneda vastutusest. Ka on igäühe kohustused rakendatavad Asjaõigusseaduse §§- de 143 (ja 144) rakendamisel, kus on viide „keskkonnakaitse nõuetele“. Ka igäühe kohutuste mittetäitmine on „vastuolu keskkonnakaitse nõuetega“ mida kinnisasja omanik ei pea taluma.

Eelnõu rakendussätetega on Asjaõigusseaduse § 143 lg-t 1 täpsustatud varjavate mõjutuste ning kiirguse talumise osas. Sellised mõjutused peavad ka olema hõlmatud kahjulike mõjutuste alla. Varjavate mõjutuste all on silmas peetud eelkõige valgust või vaadet varjavate mõjutused. Täpsustatud on ka alust, millal talumiskohustus ei kehti -- lisaks keskkonnakaitse nõuetele on olulised ka tervisekaitse nõuded. Samuti on selgemaks muudetud talumiskohustuse alused – kinnisasja kasutamise võimalikkus ja kooskõla keskkonnakaitse- või tervisekaitse nõuetega on alternatiivsed koosseisud.

AÕS § 143 lg-st 2 on välja jäetud sõna „majanduslikult“, sest mõjutuse kõrvaldamise eeldused ei pruugi olla üksnes majanduslikud, vaid võivad olla nt õiguslikud või planeeringust tulenevad – nt tegevus tööstuspiirkonnas või on tegemist mõne loodusnähtusega, mida ei saa kõrvaldada.

3. Peatükk

KÄITAJA KOHUSTUSED JA KESKKONNAJUHTIMINE

1. jagu.

Käitaja põhikohustused

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

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

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

Käitaja kohustuseks 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 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. Oluline erisus on see, et ohu tuleb üldreegline vältida, riske aga vähendada.

Käitaja peab enne tegevuse, mis põhjustab keskkonnaohu või keskkonnariski, alustamist omandama teadmised, mis tegevuse laadi ja ulatust arvestades on vajalikud sellise ohu vältimiseks või ettevaatusabinõude rakendamiseks (eelnõu § 16 lg 2). Erinevus võrreldes §-s 15 sätestatud kohustusega on selles, et käitaja kohustuse künnis on madalam ja algab riski põhjustavast tegevusest. St kui käitaja tegevus põhjustab keskkonnariski, peab tal olema teada, milliseid ettevaatusabinõusid ta peab rakendama. Igaühkohustus omandada teavet kavandatava tegevuse suhtes laieneb ainult sellistele juhtudele, kus on tegemist ohuga. Erinevus on põhjendatud, sest teadusliku ebakindluse ehk riski hindamist saab nõuda üksnes käitajalt (asjatundjalt), kõigile isikutele sellise kohustuse panemine ei ole proportsionaalne arvestades tagajärje tekkimise tõenäosust ja ulatust. Keskkonnariski realiseerumise tõenäosus on väiksem kui ohu puhul ja tagajärg ei ole samuti nii raske kui ohu puhul.

Käitaja peab vältima niisuguste ainete, valmististe või 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, eriosas nähakse ette konkreetsed ained, mille kasutamist tuleks vältida. Kui konkreetset kohustust ei ole, siis kohaldatakse üldnõuet mõistlikkuse piires (rakendamisel lisandub eelnõu § 22). Nt ei saa vältida geneetiliselt muundatud organisme sisaldavate toodete kasutamist, samuti on ilmselt võimalik kõik ained asendada keskkonnasõbralikega, kuid kindlasti ei ole see alati mõistlik. Mõistlikkus tähendab siin ka majanduslikke kaalutlusi.

Käitaja peab kasutama toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult ning võimalusel eelistama taastuvaid energiaallikaid (eelnõu § 17). Täpsemad kohustused tulenevad seadustiku eriosast.

Isik, kes kavandab käitise püstitamist, peab valima käitisele asukoha, kus võimalik käitise lähtuv keskkonnahäiring on väiksem, eelkõige arvestades ala tundlikkust kavandatava tegevuse suhtes, ala kaugust elumupiirkonnast, 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 arendaja kohustus, mis seondub keskkonnamõju hindamises alternatiivsete asukohtade valimise kohustusega ja tehtud valiku põhjendamisega. Käsitlev kohustus on üheks asukoha valiku kriteeriumiks. Ka selle sätte rakendamisel kohaldub mõistlikkuse klausel (eelnõu § 22), mis pehmendab kohustuse rakendamise ulatust.

Käitises tuleb tagada seal tegutsevate isikute keskkonnakaitsealane väljaõpe (eelnõu § 19). Konkreetsed nõuded sätestatakse eriosas või sotsiaalseadustikus.

Käitise lähtuvast olulisest keskkonnahäiringust teavitab käitaja Keskkonnaametit viivitamatult (eelnõu § 20). Säte on vajalik elanikkonna õigeaegseks hoiatamiseks või evakueerimiseks olulise keskkonnahäiringu mõjupiirkonnast.

Käitise tegevuse lõpetamisel ja sellele järgnevalt tuleb tagada, et ei teki olulisi keskkonnahäiringuid (eelnõu § 21). Säte on vajalik, kuna sageli jäetakse maha ulatuslik saastus just peale käitise töö lõpetamist. Konkreetsed kohustused tulevad jälle eriosas.

Käitaja üldiste kohustuste järgimata jätmise eest ei saa küll kehtestada väärteo- või kriminaalkaristusi, kuid kindlasti omab nende kohustuste täitmata jätmine õiguslikke tagajärgi keskkonnavastutuse ja tsiviilvastutuse kohaldamisel, aga eelkõige on need rakendatavad keskkonnakaitseloa menetluses. Nende kohustuste täitmise tagamine on üheks keskkonnakaitseloa andmise eelduseks ja loa tingimuste määramise aluseks. Nende kohustuste täitmata jätmine 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 ja anda eelise tegutsemiseks või määrata suuremad heitkogused sellele, kes kasutab materjale, energiat jne. säästlikult. Kõiki neid kohustusi saab konkretiseerida ja diferentseerida eriosas.

2. jagu

Keskkonnajuhtimine

Kolmanda peatüki 2. jaos on viide EL määrusele 1221/2009 organisatsioonide vabatahtliku osalemise kohta ühenduse keskkonnajuhtimis- ja keskkonnaauditeerimissüsteemis (EMAS) (ELT L 342, 22.12.2009, lk 1–45). EL määrusega tunnistatakse kehtetuks varasemad seda teemat reguleerinud määrus (EÜ) nr 761/2001 ning komisjoni otsused 2001/681/EÜ ja 2006/193/EÜ. EL määrus on otsekohalduv, eelnõus on üksnes rakendussätted.

Keskkonnajuhtimis- ja keskkonnaauditeerimissüsteem (*Eco-Management and Audit Scheme* ehk *EMAS*) on mõeldud organisatsioonide keskkonnategevuse tulemuslikkuse hindamiseks, parandamiseks ning avalikkusele ja teistele huvitatud isikutele asjakohase teabe andmiseks. EMASi eesmärk on soodustada organisatsioonide keskkonnategevuse tulemuslikkuse pidevat täiustamist. Organisatsiooni all on mõeldud ettevõtjat, äriühingut, kontserni, ettevõtet, asutust või institutsiooni, selle osa või nende ühendusi, avalikke või eraõiguslikke, millel on oma tegevusvaldkond ja iseseisev juhtimine, olenemata sellest, kas ta on iseseisev juriidiline isik või mitte.

EMASi juurutamiseks peab organisatsioon:

1. juurutama ja laskma auditeerida keskkonnajuhtimissüsteemi vastavalt ISO 14001 nõuetele;
2. koostama keskkonnuaruande;
3. laskma sõltumatul tõendajal hinnata keskkonnapoliitikat, keskkonnajuhtimissüsteemi, auditeerimisprotseduuride ja keskkonnuaruande vastavust EMASi määruse nõuetele;
4. saatma tõendatud aruande pädevale asutusele registreerimiseks;
5. tegema keskkonnuaruande avalikkusele kättesaadavaks.

Eesti sõltumatute tõendajate akrediteerimisasutus on Eesti Akrediteerimiskeskus ja pädev asutus on Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus. Vastav õigusakt on keskkonnaseadustik.

Kuni 02.04.2005. a kehtinud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seaduse § 24 nägi ette kõrgendatud keskkonnariskiga tegevuste puhul kohustusliku keskkonnaauditeerimise vähemalt üks kord kolme aasta jooksul.

Kehtiva keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud järgmist: „Eelnõu esialgses versioonis oli sätestatud ka keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadusest pärinev kohustuslik keskkonnaauditeerimine. Eelnõu täiendamisel võeti see mitmete esitatud ettepanekute alusel välja. Põhjendused on järgmised: kõrgendatud keskkonnariskiga ettevõtted on vastavalt kemikaaliseadusele määratletud kui ohtlikud ettevõtted ja neile on riskide ohjamiseks kehtestatud oma kord. Kohustusliku auditi teema oli päevakohane ajal, kui puudusid veel keskkonnajuhtimissüsteemi standard ISO 14001 ja Euroopa Parlamendi ja EL nõukogu määrus 761/2001 (nn vana EMASi määrus) ning kemikaaliseadusega sätestatud riskianalüüs.“

Kohustuslik keskkonnaaudit

Töögrupp arutas samuti ettevõtte auditikohustuse taaskehtestamise küsimust, kuna mitmetes riikides selliseid süsteeme rakendatakse. Töögrupp leidis, et täiendava kohustusliku auditeerimise kohustuse

kehtestamine ei pruugi meie oludes olla põhjendatud. Eestis on juba küllaltki suur hulk ettevõtteid vabatahtlikult sertifitseeritud ISO 14001 standardi kohaselt, sageli ilmselt turunduses eelise saamiseks. Samuti on esimesed ettevõtted registreeritud EMAS-i kohaselt. Arvestades seda praktikat, oleks pigem otstarbekas soodustada vabatahtlikku liitumist nende süsteemidega, eelkõige korraldada ettevõtjate ja neid ühendavate organisatsioonide aktiivset teavitamist ISO 14001 ja EMAS-e süsteemidest (samuti ökomärgisest) ning nende eelistest. Rahvusvaheliselt tuntud süsteemidega liitumine võib toetada ka Eesti ettevõtete rahvusvahelist konkurentsivõimet. Olukorras, kus kehtivad kemikaaliseadusest tulenevad kohustused ning keskkonnaseadustikuga sätestatakse selgemalt keskkonnavalaseid kohustusi, luuakse selgemad võimalused rakendada ettevõtete suhtes seirekohustust, kehtestada keskkonnalubades muid kõrvaltingimusi ja teostada keskkonnajärelevalvet, võib täiendav kohustuslik keskkonnanauditeerimine olla ettevõtjatele ebamõistlikult koormav. Arvestades õiguse lihtsustamise eesmärki, ei ole osaliselt dubleerivate kohustuste kehtestamine otstarbekas. Seetõttu ei sisalda eelnõu keskkonnanauditeerimise kohustust.

Varem kehtinud seaduses oli reguleeritud ka kinnisasjaga tehtava tehinguga kaasnevat keskkonnanauditeerimist (KeHAS § 25), mis samuti kehtivasse keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtumissüsteemi seadusesse ei ole üle võetud. Tulevikus, kui asutakse täiendavalt reguleerima pinnasekaitse küsimusi (nt EL õiguse ülevõtmiseks), võib osutada vajalikuks seda küsimust täpsemalt reguleerida ja kehtestada saastunud pinnasega kinnistu omanikule täiendavaid kohustusi (nt saastuse kohta aruande koostamine). Käesoleva eelnõu koostamisel ei ole eesmärgiks seatud pinnasekaitse põhjalikuma regulatsiooni väljatöötamist. Samas sätestab VÕS § 14 lg 2, et lepinguelseid läbirääkimisi pidav või muul viisil lepingu sõlmimist ettevalmistav isik peab teisele poolele teatama kõigist asjaoludest, mille vastu teisel poolel on lepingu eesmärki arvestades äratuntav oluline huvi. Töögrupp leiab, et keskkonnasaastus kinnistul on asjaolu, mille kohta võib eeldada, et ostjal on selle vastu oluline huvi. Sellise info edastamata jätmine on üldjuhul oluline lepingu rikkumine, mille esinemisel saab nõuda kahju hüvitamist või kasutada muid õiguskaitsevahendeid.

Ühenduse vabatahtlik ökomärgise andmise süsteem on kehtestatud Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu määrusega 66/2010 ELi ökomärgise kohta (ELT L 27, 30.01.2010, lk 1–19). EL määrus on otsekohalduv, eelnõus on esitatud rakendussätted.

4. Peatükk

KESKKONNAALASED ÕIGUSED

Keskkonnavalaste õiguste peatükk jaguneb kaheks jaoks: 1) õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ja keskkonnavalased menetluslikud õigused, 2) õigus kasutada võõrast maadükki ja veekogu (nn „igäiheõigused”). Peatüki sätete sõnastamisel on silmas peetud selle suunatust mitte niivõrd professionaalsetele õiguse rakendajatele kui avalikkusele. Seetõttu sisaldub peatükis mitu deklaratiivset-viitelist sätet (nt §30 lg 1, § 49 lg 1), mille eesmärk on anda ülevaade õiguste ulatusest ja suunata avalikkus konkreetse regulatsiooni juurde.

Esimeses ja esimeses paragrahvis (§ 29) sõnastatakse õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Rahvusvahelisel tasandil puudub üksmeel, kas eksisteerib spetsiifiline keskkonnalane inimõigus ja mis on selle sisu. Euroopa regioonis on selline õigus kõige selgemalt ja siduvamalt väljendatud Århusi konventsiooni⁸ 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 keskkonnaelementide kvaliteedinõuetest tuleneb subjektiivne õigus nõuda nendest kinni pidamist.⁹ Eesti õiguskirjanduses ning esimese ja teise astme kohtute praktikas on asutud seisukohale, et põhiseaduse preambulast ning paragrahvidest 5, 10, 13 ja 53 tuleneb keskkonnapõhiõigus kui subjektiivne materiaalõigus.¹⁰ Samas ei ole veel kaugeltki selge, mis on selle 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 §29 täpsustatakse õiguse ulatust lihtseaduste tasandil. Eelnõu järgib konventsioonikohast õiguse sõnastust, st sätestatud on õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale“. (Õiguse täpne nimetus varieerub õigusaktides ja kohtulahendites oluliselt. Nt Portugali põhiseaduse artikkel 66(1) sätestab igäihe „õiguse tervislikule ja ökoloogiliselt tasakaalus elukeskkonnale“, Tallinna Ringkonnakohtu lahendites nimetatakse „õigust keskkonna säästmisele“, õiguskirjanduses kasutatakse tihti mõistet „õigust puhtale keskkonnale“ jne)

Sättes, nagu seadustikus tervikuna, ei ole määratletud „keskkonna” mõistet selle mõiste piiritlemisraskuste tõttu. Keskkond §29 kontekstis hõlmab keskkonnaelemente nagu õhk, pinnas ja vesi, samuti looduskeskkonna. Tehiskeskkonnast on hõlmatud selle looduslähedasemad osad, nagu linnapargid ja puisteed, kuid mitte miljöövärtus laiemas tähenduses. Õiguse täpsem ulatus tehiskeskkonnas peaks selguma planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise käigus. Samuti ei hõlma keskkond eelnõu §29 kontekstis kultuuriväärtusi, v.a. looduskaitse all olevad kultuuriväärtused nagu põlispuud ja ohvriivid. Eelnõus ei määratleta täpselt, millise kvaliteediga keskkond on piisav õiguse tagamiseks – see polekski seaduse abstraktsuse astmel võimalik. Siiski on täpsustatud, millistest asjaoludest tuleb juhinduda hinnates keskkonna vastavust tervise- ja heaoluvajadustele. Arvestada tuleb 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 eeldatakse, kui on ületatud seadustiku eriosas sätestatud keskkonnakvaliteedi piirväärtusi. Õiguse tagamiseks on igäihel õigus nõuda haldusorganitelt keskkonna säästmist, st keskkonnaseisundit halvendavast tegevusest hoidumist. Samuti on õigus nõuda mõistlike meetmete võtmist, et tagada keskkonna vastavus tervise-

⁸ „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

⁹ Vt nt EK C-131/88, EK C-361/88.

¹⁰ 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, Inimõigused ja ettevaatusprintsipiil põhinev keskkonnakaitse - *Juridica* 2003/IX, lk 597-606; TrHKo 3-96/04; TlnRingKo 2-3/140/04; TlnRingKo 3-07-102; TlnRingKo 3-06-1136.

ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, eelkõige keskkonnakvaliteedi piirväärtustele. Meetmete mõistlikkuse hindamisel tuleb arvestada nii nendest saadavat kasu keskkonnaseisundi parandamisel kui ka nende koormavust haldusorganitele.

Kuigi õigus tervise- ja heaolulevastavale keskkonnale on määratletud avaralt on selle õiguse kõige märkimisväärsemaks piiranguks „olulise puutumuse” tingimus, st isikul on õigus vaid sellise keskkonnaosa kvaliteedile, millega tal on seos. Puutumuse defineerimisel on järgitud kohtupraktikat, 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. Keskkonna negatiivne mõjutamine peab kaasa tooma isiku olukorra halvenemise. Arvestades, et loodusväärtused oma olemuselt ei ole tihti „kasutatavad“ üldsuse poolt, siis reeglina pole üldsusel ka loodusväärtuste mõjutamisega olulist puutumust. Nt ei saa metsas tervisejooksu harrastaval isikul üldreeglina olla puutumust seoses väärtusliku metsaelupaiga hävinemisega, küll aga võib sellisel isikul olla puutumus seoses metsa ulatusliku raiega. Loodusväärtuste kui avaliku huvi kaitse on KSÜS eelnõus suunatud eelkõige keskkonnaorganisatsioonidele.

Lisaks õigusele tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale on kolmanda peatüki esimese jaos sätestatud keskkonnaalased menetluslikud õigused: õigus keskkonnateavet küsida ja saada (§§ 30-33), õigus osaleda keskkonnaotsuste tegemisel (§§ 34-35) ning juurdepääs õigusemõistmisele keskkonnaasjades (§ 37). Samuti sisalduvad jaos keskkonnaorganisatsiooni mõiste (§ 36) ja keskkonnaorganisatsioonide kaebeõiguse erisäte (§ 37 lg 2). Keskkonnaorganisatsioonide erilise tunnustamise nõue ning menetluslike õiguste sätestamise vajadus tuleneb Århusi konventsioonist, Espoo konventsioonist¹¹ ning mitmest direktiivist.¹²

Õigus keskkonnateavet küsida (§ 30) ei erine põhimõtteliselt õigusest küsida mistahes avalikku teavet. Seetõttu ei ole õigust keskkonnainfot küsida eelnõus põhjalikumalt reguleeritud, vaid on viidatud avaliku teabe seadusele ning muudele asjakohastele detailsematele regulatsioonidele. Lisatud on siiski mõned üldised põhimõtted, mida kehtiv õigus kajastab ebajärjekindlalt ning kohati ebatäpselt. Samuti on defineeritud „keskkonnateabe” mõiste, mis on vajalik eelkõige keskkonnateabe kogumise ja levitamise regulatsiooni täpsustamiseks ning riigisisese õiguse kooskõla tagamiseks EL õigusega. Õigus keskkonnateavet saada, ning vastav riigi kohustus teavet koguda ja levitada, on kehtivas õiguses reguleeritud mitmes seaduses. Eelnõus (§§ 31-33) 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

¹¹ Piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsioon RTII, 30.11.2000, 28, 169

¹² 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); EL Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT L 175, 05.07.1985, lk 40–48); Euroopa Parlamendi ja EL 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 keskkonnastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT L 143, 30.04.2004, lk 56–75).

kehtivas õiguses on liiga üldsõnalised, et tagada EL ja RV õiguse nõuete ülevõtmine. Nt ei too kehtiv õigus piisavalt esile, et keskkonnateabe kogumise üks funktsioone on avalikkuse teavitamine, samuti on keskkonnaohust teavitamise regulatsioon lünklik.

Osalemisõigus on tihedalt seotud keskkonnaalaste haldusmenetlustega: keskkonnaloa menetluse ning keskkonnamõju hindamise menetlustega. Seetõttu on need osalemisõiguse aspektid põhjalikumalt reguleeritud muudes eelnõu peatükkides. Esitatud on siiski osalemisõiguse üldpõhimõtted, et ühtlustada konkreetsete osalemisregulatsioonide rakendamist. Põhjalikumalt on reguleeritud avalikkuse, eelkõige huvirühmade nagu keskkonnaorganisatsioonid ja ettevõtjate liidud, osamine keskkonnaalaste üldaktide väljatöötamisel (§35). Kehtivas õiguses vastav regulatsioon puudub. Selle kehtestamise vajadus tuleneb Århusi konventsiooni artiklist 8, samuti vastava praktika ühtlustamisvajadusest. Eelnõu regulatsioon ei ole siiski põhimõtteliselt uus vaid põhineb Riigikantselei ja ministeeriumite poolt välja töötatud kaasamise heal taval. Hetkel on üheks kaasamise põhiprobleemiks, et eelnõude avalikustamine toimub pigem pärast oluliste küsimuste otsustamist ning olukorras, kus õigusloome tööplaani tulenevate tähtaegade tõttu on vaja menetlus kiiresti lõpetada. Eelnõu kohaselt tuleb huvirühmi teavitada keskkonnaalaste üldaktide väljatöötamisest ning kaasata nad eelnõu põhiküsimuste arutellu varajases etapis ning tõhusalt. Arvestades, et haldusorganitel võib olla raske välja selgitada, millised huvirühmad on eelnõust huvitatud ja soovivad üldakti koostamisel kaasa rääkida, on kaasamise eelduseks eelkõige huvirühmade endi initsiatiiv. Laiema avalikkuse kaasamine peaks toimuma eelkõige läbi Riigikantselei käivitatud osalemisveebi ning võimaluse saata haldusorganile märgukirju.

Kohtupraktika ning keskkonnavastutuse seaduse eeskujul on keskkonnaorganisatsiooni mõiste eelnõus laialt määratletud (§ 36). Tegemist on olulise täiendusega, sest valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni üldmõiste kehtivas õiguses puudub. Keskkonnaorganisatsiooni mõiste määratlemine on vajalik Århusi konventsiooni sätete ülevõtmiseks, sest Århusi konventsioon annab keskkonnaühendustele eristaatuse, käsitledes neid eelduslikult asjast huvitatud üldsusena, kellele on antud keskkonnanähtajades tehtud otsuste vaidlustamise õigus juhul, kui need keskkonnaühendused vastavad siseriiklikult kehtestatud kriteeriumidele. Keskkonnaorganisatsiooniks võib eelnõu kohaselt olla keskkonnakaitset edendav mittetulundusühing või sihtasutus, aga ka juriidiliseks isikuks mitteolev isikute ühendus, kui selline ühendus esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti. Keskkonnakaitse edendamise all mõistetakse eelnõus eelkõige looduskeskkonna, mitte linnakeskkonna kaitset (vastav erisus sõltub tulevikus ka miljöövärtuslike alade määratlemisest koostamisel olevas planeerimis- ja ehitusseadustikus). Keskkonnaorganisatsiooni kriteeriumidele vastamiseks (ja kaebeõiguse saamiseks) ei pea keskkonnaorganisatsioon olema eelnevalt tegutsenud, ent varem mitte tegutsenud, nn *ad hoc* ühenduste osas tuleb eriti silmas pida nende suutlikkust oma keskkonnakaitse eesmärgi ellu viia.

Kehtiva riigisisese õiguse kohaselt põhineb keskkonnakaebeõigus subjektiivse õiguse rikkumisel ning erine põhimõtteliselt kaebeõigusest üldiselt. Samas on kohtupraktikas kaebeõiguse kriteeriume järkjärgult avardatud. Viimase sammuna on subjektiivse õiguse rikkumise kriteerium kõrvale heidetud ning asendatud see olulise ja reaalse puutumuse nõudega.¹³ Samas on kohtupraktika napp ning kriteeriumi sisu pole välja kujunenud. Kehtiva õiguse ja kohtupraktika ebakõla ning kohtupraktika vähesuse tõttu pole kaebeõiguse alused selged. Isikutel on raske hinnata, kas kohtuvaidlus võiks anda tulemusi ning ettevõtjal on raskem prognoosida kohtuvaidlustega seonduvaid riske. Eelnõuga viiakse

¹³ RKHK 3-3-1-86-06

praktika kooskõlla kehtiva õigusega (§§ 29, 37). Füüsiliste isikute osas ei muudeta kaebeõiguse alust otseselt: selleks on endiselt subjektiivse õiguse rikkumine. Füüsiliste isikute kaebeõiguse erisus keskkonnaasjades tuleneb subjektiivse õiguse õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale eripärast. Nimetatud õigus on määratletud laialt, kuid piiratud olulise puutumusega. Seetõttu on ka keskkonnakaebeõiguse sisuliseks aluseks oluline puutumus mõjutatud keskkonnaosaga.

Tuginedes Århusi konventsioonile on kohtud olnud liberaalsed ka keskkonnaorganisatsioonide tunnustamisel. Aktsepteeritud on mitme mittetulundusühingu kaebust, sihtasutuse kaebeõigust ning põhimõtteliselt ka seltsingu kaebeõigust. Eelnõus nähakse ette keskkonnaorganisatsioonide kaebeõiguse erisused keskkonnaasjades tehtavate otsuste vaidlustamisel – keskkonnaorganisatsioonide põhjendatud huvi või õiguste rikkumist selliste otsuste vaidlustamisel eeldatakse, kui kaebuse ese on seotud keskkonnaorganisatsiooni senise tegevuse või tegevusvaldkonnaga (§ 37 lg 2). Kaebeõigus tekib ainult keskkonnaorganisatsioonidel, kes vastavad eelnõus sätestatud tingimustele. Tegemist on olulise muudatusega, sest halduskohtumenetluse seadustik (HKMS) ei näe ette kaebeõiguse erisusi keskkonnaasjades. Eriregulatsiooni kehtestamine keskkonnaseadustikus on vajalik Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 ülevõtmiseks.

Eelnõu (§ 224) kohaselt viiakse halduskohtumenetluse seadustikku sisse erisused kohtukulude kandmiseks keskkonnaorganisatsioonide poolt keskkonnaasjades tehtud otsuste vaidlustamise kohtumenetluses. Eelnõu kohaselt jääb küll kehtima printsiip, et kaotaja maksab kohtukulud, ent kui üheks kohtumenetluse pooleks on keskkonnaorganisatsioon, arvestab kohus kulude väljamõistmise mõistlikkuse hindamisel, et keskkonnaasjades ei tohi kohtumenetlus olla takistavalt kallis. Nõue, et menetlused keskkonnaasjades ei tohi olla takistavalt kallid, tuleneb Århusi konventsiooni art 9 lõikest 4. mille kohaselt ei tohi menetlused olla takistavalt kallid. „Kaotaja maksab” printsiibi piiramatult rakendamisega iseäranis kolmanda isiku kulude kandmise kohustuse tõttu võib keskkonnaasjades tekkida oht, et keskkonnaorganisatsioonidelt väljamõistetavad kulud saavad olema juurdepääsu takistavalt kõrged.

Keskkonnaalaste õiguste teine jagu reguleerib õigust kasutada võõrast maatükki, sh võõrast veekogu ning kallasrada (§§ 38-45). Regulatsiooni aluseks on kehtivad normid, mis sisalduvad eelkõige AÕS-s, veeseaduses ja metsaseaduses. Osa neist normidest tunnistatakse eelnõu rakendussätetega kehtetuks. Kehtiva õiguse põhiprobleemideks on selle killustatus, lünklikus ning ebajärjekindlus. (Nt on kallasraja regulatsioon jagatud AÕS, veeseaduse ja looduskaitseaduse vahel. Nt on reguleeritud avalik-õigusliku isiku kinnisasjal viibimist üksnes seoses metsaga. Nt lubab AÕS viibida piiramata ja tähistamata eramaal valgel ajal, veeseadus lubab viibida kallasrajal kalapüügiks sõltumata tähistusest ja kellaajast, kuid kalapüügiseadus keelab eramaal pimedal ajal kalapüügi.) Eelnõuga koondatakse igaiheõiguste sätted seadustiku üldossa ning reguleeritakse need ühtsetest alustest lähtuvalt. Üldossa ei ole koondatud norme, mis küll seonduvad igaiheõigustega - nt kriteeriumid veekogude avalikust kasutusest väljaarvamiseks -, kuid on samas tihedalt seotud vastava spetsiifilisema regulatsiooniga. Sellistel juhtudel on piirdutud viitega eriosale või muule seadusele. Järgnevalt on esile toodud eelnõu sätete olulisimad erisused kehtivast õigusest.

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

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

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

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

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

6) Sõnaselgelt on sätestatud keeld piirata radade - st teede, mis pole rajatised - kasutamist jalgsi, jalgratta või muul sarnasel viisil liikumiseks, kui kasutus põhineb väljakujunenud taval ning pole omanikule koormav. Eelnõu rakendussätetes sisaldub ka teeseaduse muudatus (§225), mille kohaselt eratee kasutamine reguleeritakse lähtuvalt samadest alustest võõral maal viibimisega. Teisisõnu luba eratee kasutamiseks eeldatakse, kui eratee pole tõkestatud või kasutamist piiravalt tähistatud. (Kehtiva õiguse kohaselt ei või tähistamata erateed kasutada, küll aga võib nt liikuda tee kõrval tähistamata või piiramata eramaal.) Täpsemalt täiendatakse teeseaduse § 5² lõikega 2. Muudatuse kohaselt võib erateed kasutada üksnes omaniku loal, kuid luba eratee kasutamiseks võib eeldada, kui eratee pole kasutamist piiravalt tähistatud või tahe piirate eratee kasutamist ei ilmne muudest asjaoludest. Teeseaduse § 5² esimese lõike muutmise ja kolmanda lõike lisamine ei ole sisulised muutused võrreldes kehtiva õigusega.

Asjaõiguseaduse §§ 142 (võõral maatükil viibimine), 161 (kallasrada) ja 167 (võõra metsa kasutamine) tunnistatakse kehtetuks seoses nende küsimuste reguleerimisega keskkonnaseadustiku üldosas.

5. Peatükk

KESKKONNA ALANE HALDUSMENETLUS

1. jagu

Loamenetlus

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

Loamenetluse regulatsioon näeb ette seniste vee erikasutusloa, ajutise vee erikasutusloa, välisõhu saasteloa, erisaasteloa, kaevandamisloa, kiirgustegevusloa ja jäätmeloa asemele ühtse keskkonnaloa. Seni kehtivas õiguses sätestatud lube eelnõu kohaselt enam ei anta. Nii tuleb loa taotlemisel ära näidata kõik kavandatavad keskkonnahäiringud, milleks on luba vajalik ning loa andmise menetlus viiakse läbi kõigi nende häiringute lubamiseks ühes menetluses. Eelnõu ei näe ette 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 senisele õigusele eraldi näiteks õhusaastest tulenevat mõju ja vette juhitud heitmetest tekkivat mõju ilma, et nende omavahelist koostoimet tuleks võtta arvesse sellisel viisil, nagu see on ette nähtud keskkonnakompleksloa andmisel (eelnõu § 46 lg 3). Ilmselt ei saa tulevikus välistada siiski praktika kujunemist selliselt, et keskkonnaloa andmisel tuleb vähemalt osaliselt keskkonnahäiringute koosmõju arvestada, tulenevalt ettevaatuspõhimõttest ja teistest keskkonnaõiguse üldpõhimõtetest. Sellist integreerimise nõuet eelnõu otsesõnu ette ei näe ning praktikas selline sisuline integreerimine muutuks ka lihtsamaks, arvestades, et samadest põhimõtetest lähtudes võib ka praegu erinevate lubade olemasolu korral rääkida erinevate häiringute koosmõju hindamise vajadusest (nt kiirgustegevusloaga ja välisõhu saasteloaaga lubatud häiringute koosmõju hindamine).

Lubade integreerimise eesmärk on ka lihtsustada menetlust ning tagada parem keskkonnainfo ja haldusotsuste kättesaadavus, sest piisaks ühe loa taotlemisest ning läbi viidaks üks avatud menetlus (ja nõutavuse korral KMH). Senine lahendus eraldi lubade taotlemise korral toob kaasa olukorra, kus avatud menetluse raames vastuväidete esitamise korral ei pruugi olla teatav ka teiste lubade hilisem taotlemine. Juhul, kui ettevõtja sooviks keskkonnaloa muutmise kaudu uusi loaga lubatud tegevusi hõlmata, oleks loa muutmise menetluse raames võimalik esitada väiteid ka eesmärgiga vähendada vastavalt loaga lubatud teisi keskkonnakasutusi. Seega kattuksid keskkonnalubade integreerimise eesmärgid keskkonnakompleksloa eesmärkidega, kuid viimati nimetatud menetlusele esitatavad nõuded

EL õiguses (IPCC direktiiv) oleksid integreeritud keskkonnaloa jaoks liiga suured, arvestades keskkonnale tekkida võiva kahju vähesemat ulatust.

Muude keskkonnakasutuseks või loodusvarade säästlikuks kasutamiseks ette nähtud lubade andmist üldosas ei ole kavandatud. Keskkonnakaitsealuste lubade sätestamine on eelnõu kohaselt jätkuvalt võimalik ka keskkonnaseadustiku eriosas. Paragrahvi 46 lg 1 p 3 osundab selliste lubade olemasolule, kuid ei loetle selliseid lube. Eraldi lubadeks jäävad sellised praegu kehtivas õiguses sätestatud load, mille olemasolu ei too tavaliselt kaasa muude keskkonnalubade olemasolu nõuet, nt üldgeoloogilise uuringu load, looduses vabalt elavate isendite loodusest eemaldamise, ohustatud liikidega kauplemise load ja metsateatistid. Taoliste lubade mittekäsitlemise põhjuseid on kaks. Esiteks on keskkonnakaitsealustel eesmärkidel nõutavate lubade eristamine teistel eesmärkidel sätestatud lubadest küsitav. Keskkonnaseadustiku eesmärk on kaitsta mitte ainult loodust ja looduskeskkonda, vaid ka inimkeskkonda, inimese heaolu ja tervist. Sellise eesmärgi saavutamise poole püüdvad 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 täiendavalt 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. Taoliste lubade andmisele ei kohaldata enamasti avatud menetlust ning loa andmine otsustatakse sedavõrd lihtsa menetluse raames, et eriseadused kajastavad vaid taoliste lubade andmise spetsiifilisi küsimusi (loa andmiseks pädev organ, loa andmisest keeldumise alused jms). Selliste lubade andmise menetluse sätestamisel on aga vajadusel võimalik regulatsiooni eelnõus sätestatud menetlusega ühtlustada viitelise regulatsiooni kehtestamisega, sätestades vajalikud erinormid. Nende lubade integreerimise järgi kavandatava keskkonnalooga puudub vajadus, arvestades, et taolised tegevused reeglina on ühekordsed ja ei too kaasa selliseid keskkonnahäiringuid, mis võiksid tegevusega kaasneda (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.

Ka keskkonnaloa andmise menetluse suhtes on võimalik eriosas erandite kehtestamine (nt keskkonnaloa andmisel kaevandamiseks on loa andmise menetluse suhtes võimalik kehtestada praegu maapõuaseaduses paiknevaid nõudeid, mida eelnõusse pole lülitatud, sh Maavarade komisjoni kaasamine ja loa saaja valik enampakkumisel). Eelnõus on püütud esitada viiteid eriosa regulatsioonist tulenevatele erisustele seal, kus see peaks kindlasti või suure tõenäosusega aset leidma, ent välistatud ei ole ka muudel juhtudel eriosas erisuste kehtestamine.

Loakohustuslike tegevuste sätestamisel ei ole eelnõus võetud eesmärki sätestada üldosas erandeid ja tingimusi loakohustuslike tegevuste kohta (§ 47 lg 2). Ka praegu on erinevate lubade nõutavuse tingimused sätestatud eriseadustega väga detailse regulatsiooni kaudu, mh on ette nähtud ka 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 loakohustuslike tegevuste loetelude põhjendatust. Samuti tuleb eriosas sätestada erandjuhtumid, millal tegevus peaks olema lubatav erakorraliselt 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 ühel eesmärgil läbiviidavateks 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 loa taotlusele esitatavate nõuete või loa andmise või selle muutmise tingimuste osas tuleb sätestada seadustiku eriosas, jääb üldosas regulatsiooni kehtestamine kahe erineva üldistusastmega regulatsiooni „vahele“. Puudub vajadus haldusmenetluse seadusega sätestatud põhimõtete ja normide kordamiseks. Vastasel korral võib tekkida kahtlus, kas muud haldusmenetluse seaduse sätted ei peakski kohalduma, samuti aitab haldusmenetluse seadusele tuginemine kokku hoida seaduse mahus.

Eelnõuga on kavandatud keskkonnaloa andmine Keskkonnaameti poolt. Arvestades, et ameti pädevus on piisavalt avar, puudub vajadus mõne praegu eriseadusega ettenähtud loa puhul, mille andmise pädevus on Keskkonnaministeeriumil (kiirgustegevusloa, MaaPS § 28 lg 4 nimetatud juhul kaevandamisloa ja VeeS § 9 lg 5 nimetatud juhul vee erikasutusloa), vajadus Keskkonnaministeeriumi seisukoha siduvaks muutmiseks. Eriseadusega saab selliseid nõudeid küll ette näha, ent loodava ameti vastutus kaalukate lubade andmisel peab jääma püsima, sest eriteadmised loa andmisega kaasnevatest mõjudest peaks koonduma just sellesse asutusse.

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

Omavalitsuse rolli hulka ei kuulu avatud menetluse läbiviimine ja arutelude korraldamine keskkonnalubade 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 näidatud, 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 üldisel viisil andmeid, millest lähtudes on võimalik keskkonnahäiringu olemasolu ja suurust loa andmisel hinnata. Vajadust loa taotlusele täiendavate nõuete kehtestamiseks määrusega ei saa siiski välistada juba seetõttu, et sellised nõuded sõltuvad keskkonnahäiringu spetsiifikast ning ammendava loetelu andmine seaduses koormaks seaduse teksti liigselt tehnilise iseloomuga normidega. Loa vormides tuleks näidata ka eriseadustest tulenevad andmed, mis taotluses peavad sisalduma. Võimalik on täiendavate nõuete kehtestamine ka eriseadusega (kui seda peetakse vajalikuks ning määruses taoliste nõuete kehtestamist ebapiisavaks), nt vee paisutamiseks taotletava keskkonnaloa puhul nende jõeäärsete kinnistute omanike nõusolekute vajalikkus, kelle kinnisasja vee paisutamine mõjutab. Üldosas taolisi erisusi keskkonnaloaga 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). Loa taotluse lisad kuuluvad ka loa taotluse hulka ning nende nimetamise järgi vajadus määruse kehtestamist lubavas volitusnormis puudub.

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

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

Keskkonnaloa 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 üksikjuhtumi otsustus, kus 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 toodud 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 mitte läbiviimisel 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 54 lisaks keskkonnaregistrile ette nähtud teadete avaldamine ka valla- ja linnavalitsuste veebilehtedel, mis on loetavamad. Selliste teadete avaldamist on perspektiivis võimalik korraldada tehnoloogiliselt automaatsete teadete avaldamisega keskkonnaregistrisse teate lisamise korral. Samal viisil peaks toimuma elektronposti listide kaudu teadete edastamine keskkonnaregistris teadete avaldamise korral (§ 54 lg 5). Sellised e-posti listid peaksid olema loodud kohustuslikult vähemalt maakondade kaupa (ja üleriigiliselt). See võimalus oleks suunatud eelkõige keskkonnaorganisatsioonidele.

Teates nõutavad andmed ei peaks sisalduma määruises, vaid seaduses, v.a. keskkonnaregistri kohta, kus on võimalik andmeid suuremal hulgal kergemini avaldada. Üldosas selliste andmete sätestamine on vajalik ühetaolisuse ja lihtsuse tagamiseks, arvestades, et teadete maht ei ole eriti ajalehtedes väga suur ning eriseadustes selle küsimuse lahendamine raskendaks põhjendamatult seaduse rakendajal vajaliku sätte leidmist.

Kohustust kohapeal teate avaldamiseks mujal kui massimeediavahendis, nt poes, bussipeatuses või käitise asukohas, eelnõu ei sisalda. Selline kohustus ei saa olla piisavalt konkreetne ja võib tekitada asjatuid vaidlusi sel viisil teate avaldamise piisavusest. Ka praegu ei ole piiratud teate avaldamise kohad ja menetlust läbiviiv organ võib kasutada ka muid viise teate avaldamiseks. Sellised kohad on aga sobivad avaliku väljapaneku jaoks 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 keskkonnaregistris (§ 55 lg 2). See hõlbustab avatud menetluses osaleda soovival isikul andmetega tutvumist, jättes ära vajaduse füüsilise kohaloleku järgi taotluse asukohas. Nii on võimalik avatud menetluses osaleda Interneti vahendusel.

Eelnõu väljatöötamise käigus kaaluti võimalust lubada väljapanekule haldusakti eelnõu ja seletuskirja mitte esitada, kui see on vajalik menetluse kiiremaks läbiviimiseks, taotletava loa alusel kavandatava tegevuse keskkonnanrisk on väike ning haldusorgan ei pea vajalikuks loa taotluses esitatud tingimusi oluliselt muuta. Kuigi see on praktikas levinud, sellest siiski loobuti, arvestades, et taolistel 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 pole 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 (§ 56), mille suhtes erisuste ja pikendamise võimaluste andmine erijuhtudel peaks jääma seadustiku eriosa küsimuseks. Loa taotluse läbivaatamise pikendamise võimaluse andmisel 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 viiakse läbi 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 (§ 57). Siin on silmas peetud võimalust ühe loa andmiseks nt jäätmekäitluses, kui sama isik opereerib 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 kaasnevate mõjude ja ohtude selgitamine ühes menetluses, samas on avatud menetluses osalejatel rohkem infot ettevõtja tulevase tegevuse kohta.

Eelnõus on sätestatud nii eelhaldusaktiga keskkonnaloa andmisel olulise asjaolu tuvastamise võimalus (§ 58) kui osahaldusaktina keskkonnaloa osalise kehtestamise võimalus (§ 63 ja § 64). Eelhaldusaktiga tuvastatakse edasise menetluse jaoks siduvalt mõni loa andmise tingimuseks olev asjaolu (nt nõuete täitmine loa taotlejale, kui sellised on eriseadustega ette nähtud, keskkonnaloa keeldumise aluseks oleva mõne asjaolu puudumine, mõnda liiki heite lubatavus, nõutav tehnika või keskkonnakaitse nõue), kuid edasises menetluses täpsustatakse keskkonnatingimusi (käitise füüsiline suurus, lubatud tegevusmaht jms), ilma mille välja selgitamiseta ja kindlaks määramiseta ei ole võimalik keskkonnaloa taotlust osaliselt või tervikuna lahendada. Juhul, kui haldusorgan tuvastab menetluse kestel keskkonnaloa andmisest keeldumise aluse olemasolu, tuleb mõistagi anda lõplik keelduv haldusakt. Nõuete täitmise korral suureneb loa taotleja kindlus menetluse kestel edasiste kulutuste tegemise asjakohasuse suhtes. Probleemiks võib tõusta küsimus sellise eelhaldusakti andmise võimalikkuse kohta avatud menetluse läbiviimise raames. On selge, et kui loa andmiseks on nõutav avatud menetluse läbiviimine, peab selle käigus olema võimalik esitada vastuväiteid ka neile asjaoludele, mida tuvastatakse eelhaldusaktiga. Siiski võib avatud menetluse käigus huvitatud isikutele ettepanekute ja vastuväidete esitamiseks antud tähtaja järel mõnes küsimuses vastuväidete puudumisel eelhaldusakti anda. Kasu toob see kõige rohkem siis, kui lahendamata küsimustes on vajalik täiendavate uuringute läbiviimine ning menetlus võib olla aeganõudev.

Keskkonnaloa osalise kehtestamise võimalus tähendab, et loa alusel tegutsemine on lubatud piiratud osas ja edasise menetluse käigus otsustatakse, kas luba anda ka ülejäänud tegevusteks või millised täiendavad keskkonnanõuded või seirekohustused 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 osaliseks kehtestamiseks. Osaline kehtestamine peaks eeldama kas loa taotleja sellekohast taotlust või tema

ärakuulamist selles küsimuses ja avatud menetluse läbimist ettepanekute esitamise ja avaliku arutelu osas. Loa osalise kehtestamisega ei teki haldusmenetlust läbi viival organil kohustust luba 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 keskkonnohutusel. Sellisel juhul võib loa alusel tegutsemine anda paremat teavet ka loa andjale lõplike kõrvaltingimuste kehtestamisel. 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 § 64 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.

Eelnõu §-ga 223 muudetakse ehitusloa andmise regulatsiooni ehitusseaduses ja sätestatakse, et ehitusluba, kui ehitise kasutamiseks on vajalik keskkonnaloa olemasolu, ei anta enne, kui on antud keskkonnaluba. Selline muudatus võib küll kaasa tuua ajaliselt ettevõtjale pikema menetluse ettevõtte loomisel, kuid tagab selle, et keskkonnaloa andmisel ei tuleks arvestada loa taotleja varaliste õigustega (kulutused ehitise püstitamiseks) ja omandiõigusega, mis kaitset taotleja huvi asja kasutada. Samuti aitab see ära hoida võimalikke etteheiteid avalikkuse poolt ja survet ehitise omaniku poolt keskkonnaloa andjale. Lubade andmise kiirust saab seejuures tagada sellega, et ehitusloa taotluse menetlemine ja vastavuse hindamine nõuetele toimub küll juba keskkonnaloa menetlemise ajal, kuid lõplik otsus, mis saaks loa taotlejale luua usalduse loa kehtima jäämise suhtes, tehtaks alles pärast keskkonnaloa andmist.

Keskkonnaluba ei anta enne, kui ei ole kehtestatud planeerimisseaduse kohaselt vajalikku planeeringut, mis on nõutav loa alusel lubatud tegevuseks (§ 62). 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 ja menetlusosaliste ring, teavitamise viis ja arutelu võivad olla erinevad, kuna planeeringu tähendus võib olla kaugemale ulatuv ning nende haldusaktide õiguslik tähendus on erinev, kuid praktikas võib teadete avaldamist ja arutelu läbiviimist või muid vajalikke menetlustoiminguid ka ühendada. Eelnõu §-s 62 väljendatud mõtet kannab ka § 56 lõige 4, mis sätestab menetlustähtaja keskkonnaloa andmise otsustamiseks planeeringukohustuse korral. Juhul, kui planeeringut ei kehtestata, tuleb keelduda ka keskkonnaloa andmisest § 62 alusel. See on võimalik vaid juhul, kui jõustub planeeringu vastu võtmata või kehtestamata jätmise otsus ja planeerimismenetlus sellega lõppeb. Planeerimismenetluse venimise korral keskkonnaloa andmisest keelduda ei saa, vaid menetlus sisuliselt peatub selleks ajaks.

Keskkonnaloa andmisest keeldumise aluste sätestamisel (§ 59) 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 kavandatav 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 selles osas 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 kaalukausile seada ka keskkonnakasutusega kaasnevad era- ja avalikud huvid. Uuenduslikumad keeldumise aluste sätestamisel on alus loa andmisest keeldumiseks juhul, kui keskkonnaloa andmisega tekkivate heitmete lisandumisel tekivad keskkonnahäiring tooks kaasa vajaduse keskkonnakvaliteedi piirmäära järgimiseks edaspidi keelduda keskkonnaloa väljastamisest teisele isikule ning keskkonnahäiringu vältimise huvi on kaalukam kui huvi taotletava keskkonnaloa andmiseks (§ 59 lg 1 p 9). Selline juhtum puudutab olukorda, kus kavandatud tegevust ei saa pidada ebaotstarbekaks, kuid on ette näha tulevikus tekkivat vajadust keskkonnahäiringuks, mis on olulise tähtsusega, kuid mis on sedavõrd suur, et ei võimalda esitatud taotluste alusel kavandatud keskkonnahäiringute lubamist. Näiteks võib olla vajalik ülekaalukast avalikust huvist lähtuvalt käitise püstitamine 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 soovitatav häiring lubatavaks muuta (§ 59 lg 2). Selle kitsendusega tagatakse efektiivsemalt enam säästliku tehnoloogia eelistamist juba pikemat aega kasutusel oleva, kuid keskkonda enam kahjustavale tehnoloogiale. Keskkonnalubade taotlejate õiguste võimalik kitsendamine sellisel juhul toob kaasa ka pädevate riigiorganite suurema huvi olemasolevate keskkonnalubade nõuete pidevaks jälgimiseks parimale võimalikule tehnoloogiale esitatavate nõuete osas ja vajadusel nende lubade muutmiseks sammude astumiseks. Loa andmisest keeldumise aluseid on kahtlemata võimalik täiendada eriosas, arvestades valdkonna spetsiifikat (nt ei saa üldosas näha keskkonnaloa andmisest keeldumise alusena ette keskkonnahäiringust mõjutatud kinnisasjade omanike 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 (§ 60) on esitatud eelnõus kehtiva õiguse ühtlustamise tulemusel. Loa teatavakstegemisel kavandatud muudatused lähtuvad samadest kaalutlustest nagu loa taotluse avalikustamisel. Nii on ka siin loobutud väljaandes Ametlikud Teadaanded teadete avaldamisest.

Loa muutmine ja kehtetuks tunnistamine 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 muutmine või kehtetuks tunnistamine üksnes uue parima tehnoloogia 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 käitlejale 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 kõrgema kaitstuse tase. Seetõttu on keskkonnaloa kehtetuks tunnistamise aluste hulgas muud alused peale loa

muutmise aluste sätestatud piiratud ja seonduvalt eelkõige loa alusel edasise tegutsemise võimatuse või pahatahtlikkusega loa taotleja poolt, mida ei ole võimalik kõrvaldada loa muutmisega.

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

Eelnõus on ette nähtud ka keskkonnaloa kehtivuse peatamise võimalus, mis on piiratud tähtajaga, mille kestel on võimalik uue keskkonnaloa väljastamine. Sellise tähtaja jooksul tuleb otsustada ka vajadusel keskkonnaloa muutmise üle. Tähtaja lõppedes muutub keskkonnaluba taas kehtivaks, kui vahepeal pole otsustatud keskkonnaloa muutmist või kehtetuks tunnistamist. Loa kehtivuse peatamiseks antud tähtaeg kolm kuud vastab seejuures loa andmise menetluse üldisele 90-päevasele tähtajale ning menetluse läbiviimiseks seega tavapärasest kiirema menetluse läbiviimine üldjuhul vajalik ei ole (erandiks on ilmselt juhud, kus eriosas nähakse mõne keskkonnaloa, nt kaevandamist võimaldava loa andmise otsustamist tavapärasel juhul pikemas menetluses).

Võrreldes kehtiva õigusega on eelnõus teisiti lahendatud taotluse esitamine loa omaja muutmiseks: kui kehtiv õigus nõuab uue omaniku taotlust ja eelmise nõusolekut, siis siin on vajalik ühine taotlus. Loa omaja osas keskkonnaloa andmisest keeldumise alused on eelnõus sätestatud võrreldes kehtiva õigusega selgemalt. Eelnõu § 67 lg 3 kohaselt saab loa omaja osas andmete muutmise keelduda vaid siis, kui loa omajale on kehtestatud nõuded, mida taotletav loa omaja ei täida. Küsimus, kas käitise võõrandamisel antakse uuele omanikule üle kogu kasutusel olev tehnoloogia, ei ole seetõttu sellise küsimuse otsustamisel asjakohane. Kui keskkonnaloaga on ette nähtud nõuded parimale võimalikule tehnoloogiale, tuleb ka uuel käitise omanikul neid nõudeid täita ning vajaliku tehnoloogia puudumisel ei ole käitise opereerimine ilma keskkonnaloa muude tingimuste muutmiseta võimalik.

Keskkonnaloa 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 ootust ja usalduse kaitset ning õiguskindluse põhimõttega. Eriseadustes haldusakti kehtetuks tunnistamise lubatavuse sätestamisel tuleks HMS § 67 lg 4 p-ga 2 arvestada ja sätestada usalduse kaitse tagamine sellises eriseaduses, seejuures võib vastav kaalumise toimuda ka juba seaduse tasandil ilma haldusorganile kaalutusõigust andmata. Keskkonnalubade puhul ei ole eraldi regulatsiooni järgi vajadust ning regulatsioon peaks olema pigem täpsustava iseloomuga, et aidata seaduse rakendajal ja käitajatel paremini ette näha loa muutmise või kehtetuks tunnistamise võimalusi. Seetõttu on eelnõus välistatud HMS § 67 lg 4 p 2 kohaldatavus ja piiratud vähese regulatsiooniga, mis täpsustaks usalduse ja ootuse kaitsega seonduvat.

Keskkonnaloa kehtetuks tunnistamist puudutav regulatsioon (§ 69) eristab imperatiivset loa kehtetuks tunnistamist ja kaalutusõiguse alusel loa kehtetuks tunnistamist. Kohustuslik keskkonnaloa 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 tõsine (nt hilinetakse nõutavate aruannete või andmete esitamisega), ka edasiulatuvalt või kõrvaltingimustega.

Olukorras, kus loa omaja pidevalt rikub loaga esitatud nõudeid, kuid sellega ei põhjustata keskkonnanahäiringuid ja keskkonnarisk seetõttu oluliselt ei suurene, võib kohasem olla keskkonnaloa muutmise või muutmata kujul kehtima jäämine, kui loaga lubatud tegevus on muu hulgas avalikes huvides.

Eelnõu § 69 lg 4 näeb ette keskkonnaloa 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.

2. jagu

Kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamine

Rahvusvaheline Mõju Hindamise Assotsiatsioon defineerib keskkonnamõju hindamist (KMH) järgmiselt: “keskkonnamõju hindamine on kavandatava tegevuse biofüüsiliste, sotsiaalsete ja muude oluliste mõjude kindlakstegemine, prognoosimine, hindamine ja leevendamine enne tegevust lubava otsuse tegemist ja seoses sellega kohustuste võtmist”.¹⁴

KMH on kõrvuti keskkonnanormatiivide ja keskkonnalubadega üheks vahendiks, mille eesmärgiks on erinevate arendusprojektidega kaasnevate keskkonnamõjude kontrollimine. KMH on keskkonnaõiguses ühe keskse printsiibi – ettevaatusprintsipi – realiseerimise vahendiks ning rajaneb põhimõttel, et mitte haldusorgan, kes annab tegevuslubasid, ei pea tõendama kavandatava tegevuse keskkonnohutust, vaid seda peab tegema tegevuse arendaja.¹⁵ Arendaja ei pea tõestama tegevuse ohtlikkust keskkonnale, vaid peab enne projekti elluviimist kinnitama, et tema tegevus ei põhjusta keskkonnaseisundi märkimisväärtset halvenemist.¹⁶ Olulise keskkonnamõjuga investeerimisprojektide puhul tuleb ulatuslikult arvesse võtta ökoloogilised, majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised tingimused ning kogu menetlus peab toimuma avalikult ning võimalusega avaldada arvamust. KMH eesmärgiks on kavandatava tegevusega kaasneva keskkonnamõju ulatuse hoolikas läbimõtlemine ja kõige vähem kahju tekitava strateegia (tegevuse viis ja leevendusabinõud) kavandamine. KMH õigusliku regulatsiooni eesmärgiks on vähendada või vältida keskkonnakahju, mis tavaliselt kaasneb arendusprojektide teostamisega. See on ettevaatusel põhinev lähenemine.¹⁷

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

KMH oluliseks osaks on alternatiivsete tegevuste kaalumise. Alternatiivsete tegevusvõimaluste hindamine ja mõistlike valikute süstemaatiline analüüs on positiivne ja vajalik ettevaatuspõhimõtte

¹⁴ A Comparative Study of Nordic EIA Systems – Similarities and Differences in National Implementation. Ed by Hólmfríður Bjarnadóttir. Stockholm: Nordregio 2001. Tiitelleht.

¹⁵ H. Veinla. Sissejuhatus keskkonnaõigusesse. Juura, Õigusteabe AS 1998. lk 95

¹⁶ H. Veinla. Keskkonnamõju hindamine kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. *Juridica* X/2006 lk 698

¹⁷ K. Geiser. *Preface. Establishing a general duty of precaution in environmental protection policies in the United States.* Protecting the Public Health and the Environment. Implementing the Precautionary Principle. Edited by C. Raffensperger and J. A. Tickner. Island Press Washington D.C 1999. lk xxiii

pikaajaliseks rakendamiseks. Ilma alternatiivide kaalumisetä muutuks ettevaatuspõhimõtte piiramatuks vastuseisuks majandustegevusele, mis viiks üksnes keeldude, käibelt kõrvaldamiste või lubade andmisest keeldumiseni. Alternatiivide hindamine võimaldab leida keskkonnale ja inimese tervisele vähem kahjulikke lahendusi.¹⁸

Avalikkuse huvi suuremate projektide vastu on tihti väljendunud kui mure ettenägematute ja ette teadmata võimaliku keskkonnamõju pärast. Andes kavandatava tegevuse kohta täieliku analüüsi, võib KMH aidata kõrvaldada teadmatuset põhjustatud hirme. KMH tulemus teavitab avalikkust olulistest asjaoludest, mille põhjal haldusorgan peab tegema otsuse kavandatava tegevuse suhtes. Sellepärast ongi KMH aruande ühe osana tavaliselt kohustuslik anda ka kavandatava tegevuse ja selle mõju lühike mitte-tehniline kirjeldus. Selle eesmärgiks on, et iga inimene, kes on kavandatava tegevuse suhtes puudutatud või huvitatud isik, saaks aru kavandatava tegevuse mõjust ja oskaks teha järeldusi kavandatava tegevuse suhtes ning saaks esitada ettepanekuid või vastuväiteid kavandatava tegevuse suhtes.¹⁹

Kavandatava tegevuse KMH eesmärk (§ 70) on:

- 1) anda tegevusloa andjale teavet kavandatava tegevuse ja selle mõistlike alternatiivsete lahendustega (käesolevas jaos ja käesoleva seaduse 4. peatüki 3. jaos edaspidi *alternatiivide*) kaasneva olulise keskkonnamõju (kohta ning selle vähendamise võimaluste kohta);
- 2) teha keskkonnamõju hindamise tulemuste alusel ettepanek kavandatavaks tegevuseks sobivaima lahendusvariandi valikuks, millega on võimalik vähendada keskkonnahäiringut.;
- 3) anda igäihele võimalus osaleda tegevusloa andmise menetluses.

Esimene punkt tähendab, et KMH aruanne on tegevusloa andja jaoks tõendiks haldusmenetluses ja kaalutusotsuse tegemise aluseks, kuid siiski ei oma ette siduvat mõju haldusorgani jaoks. Teise punkti kohaselt peab arendaja valima välja sellise tegevusvariandi, mis on kõige väiksema keskkonnamõjuga. Puudutatud isikud on need isikud, keda tegevusloa andmine võib mõjutada, kuid kelle õigusi ei pruugita veel rikkuda. KMH menetluses on puudutatud isikuteks need, kes menetlusest osa võtavad. Osavõtu võimalus on vastavalt §-le 29 igäihel (3. ptk Keskkonnaalased õigused).

KMH menetlus on tegevusloa andmise haldusmenetluse raames läbi viidav menetluse osa, kuid lahutamatu seotud põhimenetlusega.

Keskkonnamõju (§ 73) kavandatava tegevuse KMH jao tähenduses on tegevusega eeldatavalt kaasnev vahetu või kaudne keskkonnahäiring (mujal seadustikus seda mõistet ei kasutata). Keskkonnahäiring on defineeritud eelnõu §is 3: *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.* Kultuuripärand ja vara ei kuulu tavaliselt keskkonnaõiguse hulka, kuid kuna nõue tuleneb EL direktiivi 27. juunist 1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (85/337/EMÜ), mida on muudetud Nõukogu direktiiviga 97/11/EL,

¹⁸ M. O'Brien. *Alternatives assessment: part of operationalizing and institutionalizing the precautionary principle*. Protecting the Public Health and the Environment. Implementing the Precautionary Principle. Edited by C. Raffensperger and J. A. Tickner. Island Press Washington D.C 1999. lk 208

¹⁹ Samas

3. märtsist 1997 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2003/35/EL, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (edaspidi *KMH direktiiv*) artiklist 3, siis peab mõiste neid komponente hõlmama. KMH direktiiv ei defineeri keskkonnamõju mõistet, kuid art-s 3 on sätestatud, milliseid mõjusid tuleb hinnata ja see on vajalik olulise keskkonnamõju mõiste avamisel.

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

Tegevusluba (§ 71) on:

- 1) keskkonnakompleksluba või keskkonnaluba;
- 2) geoloogilise uuringu luba või üldgeoloogilise uurimistöö luba;
- 3) ehitusluba või ehitise kasutusluba;
- 4) muu olulise keskkonnamõjuga kavandatavat tegevust lubav haldusakt.

Oluline on eristada tegevusluba majandustegevuse lubadest, mis on avaram mõiste ja sellepärast on lisatud täiend *käesoleva jao tähenduses*.

Vee erikasutusluba, välisõhu saasteluba, jäätmeluba, ohtlike jäätmete käitluslitsents, maavara kaevandamise luba ja kiirgustegevusluba on asendatud keskkonnaloa mõistega (vt § 46 lg 2 ja § 47).

Keskkonnamõju on oluline, kui see võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara (§ 74 lg 1). Selle mõiste kaudu määratletakse edaspidi keskkonnamõju hindamise kohustuslikkus (vt eelnõu §-d 77-79). Seda mõistet kasutatakse ainult KMH jaos, sest sellega eristatakse neid tegevusi, mille keskkonnamõju on kindlasti vaja hinnata. Kui on vaja kirjeldada olulist keskkonnamõju laiemalt, siis kasutatakse eelnõus selleks mõistet „oluline keskkonnahäiring“.

Eelnõu § 74 lg 2 ja lisa 1 tegevuste puhul on KMH alati kohustuslik. Tegevuste loetelu ja künnisvõimsused tulenevad KMH direktiivist.

Eelnõu §-s 75 ja lisa 2 on tegevusvaldkonnad ja kriteeriumid keskkonnamõju olulisuse eelhindamiseks, kui kavandatav tegevus ei kuulu lisa 1 nimekirja. Need kriteeriumid on tegevusloa andjale abiks keskkonnamõju olulisuse väljaselgitamisel. Lisaks KeHJS-s sätestatud kriteeriumidele on lisandunud kavandatava tegevuse võimaliku koosmõju eelhindamine lähipiirkonna tegevustega.

Eelnõu §-d 77-79 on uut moodi lähenemine KMH kohustusele: § 77 sätestab KMH kohustuse uue tegevuse korral, § 78 tegevusloa muutmise korral ja § 79 seotud tegevuste korral. Võrreldes KeHJS-ga on lisandunud seotud tegevuste KMH terviklikkus, mille kohaselt peab KMH olema alati hinnatud ühe menetlusena ruumiliselt seotud tegevuste suhtes, millel on sama arendaja. Sellega välditakse nn salami lõikamise (*salami slicing*) efekti, mis toob kaasa olukorra, kus arendaja hakib oma tegevuse osadeks,

millel eraldi ei ole olulist keskkonnamõju, kuid tegevusel tervikuna on oluline keskkonnamõju ja seega ei anna tegevuste eraldi (eel)hindamine tõest infot kavandatava tegevuse kogu mõju kohta. See säte on väga vajalik KMH direktiivi eesmärgi saavutamiseks ja seda on rõhutanud ka Euroopa Kohus²⁰. Ka Eesti kohtupraktika kohaselt ei ole võimalik vaidlustada sellise tegevusloa raames tehtud KMH menetluse või aruande asjaolusid, mida see luba sisuliselt ei käsitle.²¹

KMH algatamine toimub vastavalt eelnõu § 80 lg-tele 1-3. Tegevusloa taotluse saamisel vaatab tegevusloa andja tegevusloa taotluse läbi ning otsustab kirjalikult kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise algatamise või algatamata jätmise. Kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise algatamine või algatamata jätmine tuleb kirjalikult põhjendada. Kui kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamine algatatakse või jäetakse algatamata eelnõu § 75 lõikes 1 ja 4 nimetatud alustel, lisab tegevusloa andja otsusele selle aluseks olnud eelhindamise tulemuse. Kirjaliku põhjendamise kohustus on vajalik, sest töögrupi hinnangul on tegemist menetlustoiminguga, mis ei pea olema kirjalik, kuid arvestades KMH menetlustappide olulisust nii KMH direktiivi kui ka tegevusloa andmise seisukohalt soovis töögrupp, et KMH menetluse etapid jäädvustatakse kirjalikult. Menetluse olulisust on rõhutanud ka Riigikohus.²²

Eelnõu § 80 lg 4 on Euroopa Komisjoni nõudmisel juba kehtivasse KeHJS-i kirjutatud paragrahv KMH direktiivi ülevõtmise eesmärgil. HMS ei taganud Komisjoni jaoks piisavalt, et koostöö arendaja ja haldusorgani vahel toimiks.

Kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise algatamise korral peatub tegevusloa taotluse menetlus keskkonnamõju hindamise aruande heakskiitmiseni. Kuna säte ei seonu ainult kekkonnaloaga, vaid tegevuslubadega laiemalt, siis esitatakse see selles jaos.

KMH algatamise erisused on toodud §-s 81 ja on mõeldud eelkõige topelthindamise ja seeläbi tegevuse arendaja koormamise vältimiseks, kui kavandatava tegevuse KMH on mingis osas juba hinnatud. KeHJS-ga võrreldes on lisatud säte, et kui tegevusloa andjal pole ikka piisavalt teavet kavandatava tegevuse keskkonnamõju kohta, siis puuduolevas osas tuleb KMH läbi viia vastavalt liitprojekti hindamise kohustusele – kogu tegevusele tervikuna. Ehitusprojekti KMH on eelnõust välja jäetud, kuna tegemist ei ole haldusaktiga ja seega pole tegemist veel tegevusloaga nagu KMH direktiiv nõuab. Samuti on ei sisalda projekt reeglina piisavalt infot, et viia läbi põhjalik KMH.

Tegevusloa andja võib jätta keskkonnamõju hindamise algatamata, kui tegevusloa taotluse puhul on tegemist ilmselgelt perspektiivitu taotlusega, mille haldusorgan jätab rahuldamata avatud menetlust korraldamata lähtuvalt haldusmenetluse seaduse § 46 lõikest 3 (eelnõu § 81 lg 4).

Tegevusloa andja võib kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise algatamata jätmise otsuse esitada tegevusloa andmata jätmise otsuse ühe osana (eelnõu § 81 lg 5). Lõiked 4 ja 5 on tõhusa ja kiire menetluse tagamiseks ning halduskoormuse vähendamiseks.

²⁰ Euroopa Kohtu 16. septembri 2004. a lahend nr C-227/01

²¹ Tallinna Halduskohtu 9. juuni 2004. a otsus nr 3-1152/2004. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://kola.just.ee/> 12.03.2007.

²² RKHK 3-3-1-86-06 p 21-24

Tegevusloa andja teatab kavandatava tegevuse KMH algatamisest või algatamata jätmisest koos tegevusloa taotlusest teavitamisega või viivitamatult samas korras pärast keskkonnamõju hindamise algatamise või algatamata jätmise otsuse tegemist, kui otsus tehakse pärast tegevusloa taotlusest teavitamist (eelnõu § 82 lg 1). KMH algatamisest või algatamata jätmisest teavitamine on võrreldes KeHJS-ga oluliselt lihtsustunud – koos tegevusloa taotlusega teavitamine on kõige vähem koormav nii haldusorganit kui ka isikuid, keda teavitatakse. Teate sisu on jäänud samaks nagu KeHJS-s.

KMH korraldab isik, kes kavandab tegevust ja soovib seda ellu viia -- arendaja. Arendaja kannab KMH-ga seotud kulud (§ 72).

KMH viib läbi või hindamist juhib füüsiline isik, kellel on keskkonnamõju hindamise litsents, või juriidiline isik asjakohase litsentsiga töötaja kaudu (edaspidi *ekspert*, eelnõu § 95 lg 1). Eksperti regulatsioon jäi valdavalt samaks nagu KeHJS-s, lisandunud on magistrikraadi nõue.

Kui vale ekspertarvamuse (sõltumata sellest, kas teadvalt või mitte) tõttu tuleb keskkonnaluba tühistada või oluliselt muuta ja see põhjustab kahju käitajale, siis on riigivastutuse seaduse alusel vastutajaks haldusorgan, kes andis ekslikult loa, kuid riik peaks saama eksperdilt kahju hüvitise tagasi nõuda, kui tõendab ära, et eksimise põhjustas eksperti valearvamus. Selliseks riigipoolseks nõudeks peab seaduses alus olema (eelnõu § 94).

Lisandus ka eksperti erapooletuse nõue: Ekspert peab olema erapooletu ning kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamisel sõltumatu arendaja ja kolmandate isikute huvidest (eelnõu § 95 lg 5).

Eksperti litsentsi kehtivust pikendatakse, kui taotleja on kogu litsentsi kehtivusaja jooksul vähemalt neljal korral eksperdina osalenud keskkonnamõju hindamises.

Teadvalt vale eksperdiarvamuse andmine tuleks kriminaliseerida analoogiliselt kohtumenetlusele. KMH eksperti arvamus ei ole küll siduv, kuid on põhiline informatsiooni allikas tegevuse lubamise otsustamisel. Teadvalt vale arvamus võib ettevõtjale, kohalikele elanikele või keskkonnale põhjustada olulise kahju. Eksperti peab saama sellisel juhul kriminaalkorras karistada. See peab laienema kõigile haldusmenetluse ekspertidele.

Pärast kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise algatamise otsuse tegemist koostab ekspert või eksperdirühm eksperti juhtimisel koos arendajaga keskkonnamõju hindamise programmi (eelnõu § 83 lg 1). Programmi sisu ei ole võrreldes KeHJS-ga muutunud. KMH programm on sisuliselt lähteülesanne ja sellepärast korraldatakse selle koostamisele avatud menetlus, et välja selgitada kõik potentsiaalsed mõjufaktorid ja mõjutatavad objektid. Kui lähteülesanne on koostatud puudulikult, siis ilmnevad ka vead ja ebatäpsused KMH aruandes. KMH programmi avaliku arutelu protokoll ja sellele lisatud seisukohad, küsimused ja vastused on programmi lisad (eelnõu § 83 lg 2). Lisad seetõttu, et programmi avalikustamisel neid osasid veel ei ole ja seega nad ei saa olla programmi osaks.

Tegevusloa andja korraldab KMH programmi avaliku väljapaneku, mis kestab vähemalt 14 päeva. Avaliku väljapaneku kestus sõltub asja keerukusest ja mahust (eelnõu § 84 lg 1). Säte viitab sellele, et avalik väljapanek võib kesta ka kauem.

Tegevusloa andja teatab arendaja kulul keskkonnamõju hindamise programmi avalikust väljapanekust ja avalikust arutelust 14 päeva jooksul programmi saamisest arvates vähemalt ühes kohaliku või maakondliku levikuga ajalehes ja keskkonnaregistri veebilehel või kavandatava tegevuse asukoha vähemalt ühes üldkasutatavas kohas. Teade avaldatakse vähemalt ühes üleriigilises päevalehes, kui kavandatava tegevusega võib kaasned oluline regionaalse või üleriigilise tähtsusega keskkonnamõju. Vajaduse korral võib teate avaldada üleriigilises päevalehes ka muudel juhtudel (eelnõu § 84 lg 2).

KMH programm avalikustatakse eraldi keskkonnanaloo taotlusest ja eelnõust, sest taotlusega avalikustati KMH algatamine või algatamata jätmine ja eelnõu avalikustamiseks ei ole veel KMH aruannet. Programmi avalikustamine on vajalik selleks, et kaasata avalikkus keskkonnanaloo andmise menetlusse võimalikult varajases menetlusetapis. Nõue tuleneb Arhusi konventsioonist.

Tegevusloa andja teatab KMH programmi avalikust väljapanekust ja avalikust arutelust 14 päeva jooksul programmi saamisest arvates elektrooniliselt:

- 1) maavalitsust ja kohaliku omavalitsuse üksust, mille territooriumi piiridesse võib ulatuda kavandatavast tegevusest lähtuv keskkonnamõju;
- 2) keskkonnamõju hindamise järelevalvajat;
- 3) Keskkonnainspektsiooni;
- 4) kavandatava tegevusega eeldatavalt oluliselt mõjutatava kaitstava loodusobjekti valitsejat;
- 5) keskkonnaorganisatsioone nende soovil.

Nende isikute eraldi teavitamine on põhjendatud nende puutumusega seoses kavandatava tegevuse keskkonnamõjuga ja see on erinev võrreldes keskkonnanaloo menetlusest teavitamisega.

KMH programmi avalikustamise teate sisu on sama, mis kehtivas KeHJS-s.

Igäihel on õigus keskkonnamõju hindamise programmi avaliku väljapaneku ajal tutvuda programmi ning muude asjakohaste dokumentidega, esitada programmi kohta seisukohti ja küsimusi ning saada neile vastuseid eelnõus sätestatud tähtaja jooksul (eelnõu § 84 lg 5).

Muid menetlusosalisi, kelleks on enamasti ilmselt puudutatud isikud, teavitatakse vastavalt eelnõu §-le 53.

Tegevusloa andja koostöös arendajaga korraldab ja viib läbi KMH programmi üle avaliku arutelu peale programmi avalikku väljapanekut. Avalikul arutelul osalevad arendaja ja ekspert. Avalikul arutelul arutatakse kõiki programmi kohta avalikul väljapanekul esitatud seisukohti ja küsimusi. Avalikul väljapanekul esitamata seisukohtade ja küsimuste tõstatamine on lubatud tegevusloa andja nõusolekul (eelnõu § 85). See on täiesti uus säte võrreldes KeHJS-ga. Avaliku arutelu korraldajaks on haldusorgan, mitte arendaja, sest haldusorgan on kogu menetluse juhtija. Uute seisukohtade ja küsimuste tõstatamine on lubatud üksnes haldusorgani nõusolekul, kuna arendaja peab saama aruteluks ette valmistada. Võib juhtuda, et koosolekul esitatakse olulisi uusi seisukohti ja küsitakse olulisi uusi küsimusi ja neid peab haldusorgan lubama vastavalt avatud menetluse põhimõttele.

Avaliku väljapaneku ja arutelu tulemuste arvestamine on sama, mis KeHJS-s. Arendaja saab keskkonnamõju hindamise programmi kohta seisukohti või küsimusi esitanud isikule seisukohtade arvestamise selgituse või arvestamata jätmise põhjenduse ning vastused küsimustele 30 päeva jooksul

arvates avaliku arutelu toimumisest, välja arvatud, kui isik avalikul arutelul kirjalikult kinnitas, et ta ei soovi vastust (eelnõu § 86 lg 3). Lause lõpp on uus, sest see võimaldab vajadusel vähendada arendaja koormust avalikkusega suhtlemisel.

Arendaja esitab pärast KMH programmi avalikku arutelu programmi koos lisadega keskkonnamõju hindamise järelevalvajale (eelnõu § 87 lg 1). KMH heakskiitmise või heakskiitmata jätmise regulatsioon on sama, mis KeHJS-s (eelnõu § 87). Heakskiitmata jätmise alusena on lisandunud järgmine alus: programmi koostamisel on tehtud vigu, mis võivad kaasa tuua ebaobjektiivse KMH. See on vajalik, kuna säte ei ole hõlmatud eelnevate punktidega ja võib viia oluliste vigadeni KMH aruande koostamisel, mis omakorda on olulise kaaluga tõend tegevusloa andmisel.

KMH järelevalvaja on Keskkonnaamet. Kui tegevusloa andja on Vabariigi Valitsus või Keskkonnaministeerium või kui tegevusega kaasnev oluline keskkonnamõju võib olla riigipiiriülene, on keskkonnamõju hindamise järelevalvaja Keskkonnaministeerium. (eelnõu § 76 lg-d 1 ja 2 on jäänud samaks nagu KeHJS-s).

KMH järelevalvaja ülesanded on võrreldes kehtiva KeHJS-ga samaks jäänud, lisandunud on 2 uut ülesaannet:

- 1) erinevate tegevuslubade keskkonnamõju hindamise menetluste liitmine seotud tegevuste korral ja menetlust läbi viiva tegevusloa andja määramine, et tagada keskkonnamõju hindamise menetluse terviklikkus ja kumulatiivsete mõjude hindamine kõigi kavandatavate tegevuste suhtes;
- 2) vajadusel tegevusloa andja seisukoha küsimine KMH programmi ja aruande kohta.

Esimene ülesanne on lisatud seoses seotud tegevuste regulatsiooniga, teine võib osutada vajalikuks KMH programmi ja aruande suhtes otsuse tegemiseks. KMH järelevalvaja ei määra enam keskkonnanõudeid, vaid teeb selleks ettepaneku. Keskkonnanõuete määrajaks on tegevusloa andja. Keskkonnanõuded on nagu KeHJS kohaseltki meetmed, mille määramise eesmärk on vältida või vähendada kavandatavast tegevusest tulenevat eeldatavat negatiivset keskkonnamõju.

Uus on KMH järelevalvaja õigus esitada protest halduskohtusse, kui kavandatava tegevuse KMH algatamise kohustuse korral on jäetud KMH algatamata (eelnõu § 76 lg 5). Säte on vajalik, et sundida põhjendusega KMH algatamata jätnud haldusorganit vajadusel algatama KMH. Kaalutusotsused on küll piiratud ulatuses kontrollitavad, kuid kohus saab kontrollida, kas haldusorgan on keskkonnakaitse või –ohu aspekte piisavalt arvestanud.

KMH järelevalvaja teatab KMH programmi heakskiitmisest isikuid, kes on esitanud seisukohti või küsimusi ja isikuid, kes vastavalt eelnõu § 53 lõikele 2 on kinnitanud, et nad soovivad teavet ning keskkonnaregistri veebilehel 7 päeva jooksul programmi heakskiitmisest arvates (eelnõu § 88 lg 1). See on uus teavitamise viis ja seotud keskkonnaloa menetluse teadete saatmisega.

Peale KMH programmi heakskiitmist viiakse läbi KMH ja koostatakse KMH aruanne. KMH aruande sisu nõuded (eelnõu § 89 lg 1) on kooskõlas KMH direktiiviga. Võrreldes KeHJS-ga on aruande sisu osas täiendatud punkti 6: ekspert analüüsib kavandatava tegevuse ja selle alternatiividega eeldatavalt kaasnevat keskkonnamõju, sealhulgas kaudset mõju ning koosmõju keskkonnaseisundile lähipiirkonna teiste teadaolevate kavandatavate ja läbiviidavate tegevustega, sealhulgas mõju inimese tervisele, heaolule ja varale, taimedele, loomadele, pinnasele, maastikule, maavarale, vee ja õhu kvaliteedile,

kliimale, kaitstavatele loodusobjektidele ja terviklikkusele, kultuuripärandile ning käesolevas punktis nimetatud tegurite vastastikust mõju. See on vajalik baasolukorra kaardistamiseks ja kumulatiivse mõju väljaselgitamiseks. Lisatud on ka p 8: ekspert annab vajaduse korral ülevaate kavandatava tegevusega eeldatavalt kaasnevast olulisest keskkonnamõjust põhjustatava võimaliku kahju reaalsetest hüvitusmeetmetest käesoleva seaduse § 124 tähenduses, samuti hinnangu nende meetmete tõhususele ja vajalikule rakendusmahule. Keskkonnamõju hindamise aruande avaliku arutelu protokoll ja sellele lisatud seisukohad, küsimused ning vastused nendele on aruande lisad (eelno § 89 lg 2) samal põhjusel nagu KMH programmi lisad.

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

KMH aruanne avalikustatakse ning avalikustamise tulemusi arvestatakse eelno §-des 84-86 sätestatud korras §-s 90 sätestatud erisustega. KMH aruande avalikul arutelul osaleb lisaks arendajale ka ekspert või eksperdirühm (eelno § 90 lg 2). Uute tõendite esitamisel avaliku väljapaneku või avaliku arutelu käigus võib tegevusloa andja korraldada uue avaliku väljapaneku ja vajadusel uue avaliku arutelu (eelno § 90 lg 3). Viimasel juhul on tegemist menetluse uuendamise alusega.

KMH aruande heakskiitmise või heakskiitmata jätmise regulatsioon (eelno § 91) on sama, mis KeHJS-s.

Tegevusloa andja teatab KMH aruande heakskiitmisest isikuid, kes on esitanud seisukohti või arvamusi ja isikuid, kes vastavalt eelno § 53 lõikele 2 on kinnitanud, et nad soovivad teavet ning keskkonnaregistri veebilehel 7 päeva jooksul heakskiidetud keskkonnamõju hindamise aruande saamisest arvates (eelno § 92). Sätet on ühtlustatud keskkonnaloa menetlusest teavitamisega.

KMH järelhindamine on sama nagu KeHJS-s (eelno § 93).

Piiriülese keskkonnamõju hindamise regulatsioon jääb eelnousse sellisel kujul (§ 98) nagu on kehtivas KeHJS §-s 30. See on kooskõlas Espoo konventsiooni nõuetega. Teised KMH erisused (maardla ja prügilala sulgemisel) lähevad seadustiku eriosasse.

3. jagu

Keskkonnamõju strateegiline hindamine

Keskkonnamõju strateegilise hindamise jaos kehtestatakse strateegiliste planeerimisdokumentide strateegilise hindamise läbiviimise nõuded, sh strateegilise hindamise algatamise, programmi ja aruande koostamise, avalikkuse kaasamise ning strateegilise hindamise tulemuste arvestamise nõuded.

Eelnõu tugineb selles osas peaausjalikult kehtiva keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse regulatsioonile, välja arvatud alljärgnevate erinevuste osas.

Täpsustatud on strateegilise planeerimisdokumendi mõistet (§ 99), kuna kehtiv regulatsioon kavade osas, mis on keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustusele allutatud, ei vasta direktiivi 2001/42/EL nõuetele. Eelnõu kohaselt kuuluvad strateegilise hindamise sätted kohaldamisele kõigi kavade puhul, mille kehtestab haldusorgan või mille haldusorgan valmistab ette Riigikogu, Vabariigi Valitsuse või muu haldusorgani poolt kinnitamiseks ja mille koostamise kohustus tuleneb õigusaktist.

Võrreldes kehtiva regulatsiooniga on muudetud strateegilise hindamise olemuse määratlust (§ 100), andes selle ühtse lihtsustatud määratlusena, mis tagab parema arusaamise strateegilisest hindamisest. Rõhutatud on mitmekordse hindamise vältimise printsiipi.

Selgelt on eristatud planeerimisdokumendid, mille puhul strateegilise hindamise läbiviimine on kohustuslik (§ 101 lg 1) ja planeerimisdokumendid, mille puhul tuleb strateegilise hindamise läbiviimist kaaluda (§ 101 lg 2). Erinevalt kehtivast regulatsioonist ei kuulu detailplaneeringud ühelgi juhul kohustusliku strateegilise hindamise alla, vaid nende puhul tuleb strateegilise hindamise läbiviimist kaaluda, kui detailplaneering muudab planeerimisdokumenti, mille puhul strateegiline hindamine on kohustuslik, või on teemaplaneering. Selline lähenemine muudab detailplaneeringute menetlemise lihtsamaks, samas on regulatsioon otstarbekas, kuna detailplaneerimise staadiumis peaksid erinevate tasandite strateegilised otsused olema juba langetatud, mistõttu strateegiline hindamine kohustuslikus korras muutuks vaid formaalsuseks. Selline regulatsioon eeldab kahtlemata olulist positiivset muudatust üldplaneeringute ja nende strateegilise hindamise kvaliteedis. Lisaks tuleb märkida, et planeeringute mõju hindamise lõplik regulatsioon sõltub suures osas käimasoleva planeerimis- ja ehitusseadustiku lõplikust regulatsioonist, mistõttu käesolevas eelnõus pakutud regulatsioon võib veel selle tulemusena muutuda.

Strateegilise hindamise osaliste osas (§ 103) on eelnõu üldjoontes analoogne kehtiva regulatsiooniga, välja arvatud säte, mille kohaselt algatab strateegilise hindamise planeerimisdokumendi koostamise algataja (kehtiva regulatsiooni kohaselt algatab KSH koostamise korraldaja üheaegselt planeerimisdokumendi algatamisega, mis on sisuliselt võimatu, kuna koostamise korraldaja ei ole planeerimisdokumendi algatajaks). Eksperdile esitatavad nõuded on analoogsed kehtiva regulatsiooniga, välja arvatud eelnõus sisalduv lisanõue, et ekspert ei tohi saada planeerimisdokumendi elluviimisest isiklikku kasu. Tegemist on kvalifikatsioonikriteeriumiga, mis välistab hindamise läbiviimise isiku poolt, kes on personaalselt huvitatud strateegilise planeerimisdokumendi soovitud kujul elluviimisest. Kriteerium rakendub ja omab suurimat mõju eelkõige ruumilise planeerimise juhtudel, kus kohalik omavalitsus on planeeringu koostamise õiguse andnud lepingu alusel planeeringu koostamisest huvitatud isikule, kes võib muuhulgas ise olla ka otsene dokumendi koostaja.

Strateegilise hindamise järelevalvaja (§ 104) regulatsioon on analoogne kehtivaga, välja arvatud järelevalve teostamine Vabariigi Valitsuse või ministeeriumi poolt algatatud planeerimisdokumentide strateegilise hindamise üle, mille puhul on eelnõu kohaselt järelevalvajaks Keskkonnaministeerium, mitte keskkonnateenistus.

Strateegilise hindamise algatamine ja algatamata jätmise menetlust (§ 105) on võrreldes kehtiva regulatsiooniga täpsustatud, eelkõige vastavate otsuste vormistamist, arvestades asjaolu, et vastavate otsuste puhul ei ole tegemist haldusaktide, vaid toimingutega, mistõttu ei ole korrektne seada tingimusi tehtava otsuse sisule (samas on nõue nt vastava otsustuse põhjenduste esitamiseks kehtestatud strateegilise hindamise algatamisest või algatamata jätmisest teavitamisel). Analoogselt kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise regulatsiooniga eelnõus on sisse toodud eelhindamise mõiste, mis kujutab endast strateegilise hindamise algatamise kaalumist. Võrreldes kehtiva regulatsiooniga on laiendatud asutuste võimalikku ringi, kellega tuleb strateegilise hindamise algatamisel või algatamata jätmise konsulteerida (§ 105 lg 5), kuna kehtiv regulatsioon sätestab loetelu konsulteeritavatest asutustest, mis on ühelt poolt liigselt koormav (jääb mulje, nagu tuleks iga planeerimisdokumendi puhul nende asutuste arvamust küsida) ja teisalt liiga kitsas, olles seega vastuolus direktiivi 2001/42/EL nõuetega. Eelnõus ei ole esitatud asutuste loetelu, selle asemel rõhutatakse ja antakse täpsemini edasi direktiivi 2001/42/EL sisuline mõte – konsulteerima peab kõikide asjaomaste asutustega, kes võivad konkreetses asjas põhjendatud huvi omada.

Analoogselt KMH regulatsiooniga on muudetud strateegilise hindamise algatamisest ja algatamata jätmisest teatamise regulatsiooni (§ 106), olulisimaks muudatuseks on Ametlikes Teadaannetes teate avaldamise asendamine keskkonnaregistris avaldatava teatega (see muudatus puudutab läbivalt kogu strateegilise hindamise menetluses avaldatavaid teateid), mis muudab avalikkuse teavitamise tõhusamaks ja menetluse läbipaistvamaks.

Võrreldes kehtiva regulatsiooniga on täiendatud strateegilise hindamise programmi eesmäärke (§ 107). Strateegilise hindamise programm on dokument, millega luuakse eeldus sisuka ja vaid olulisi küsimusi käsitleva aruande koostamiseks ning millega määratakse iga juhtumi põhiselt hindamise ajaraamistik muuhulgas planeerimisdokumendi ja mõju hindamise protsesside parimaks ühtlustamiseks. Kehtiva regulatsiooniga võrreldes on täpsustatud ka programmi sisule esitatavaid nõudeid, tagamaks, et programm annab piisava, ning samas vaid asjakohase informatsiooni edasise hindamise läbiviimiseks. Selline lahendus võimaldab määrata programmis küsimused, mida aruandes käsitletakse, mis muudab menetluse lihtsamaks, kuna keskendutakse vaid asjakohastele küsimustele.

Avatud menetlust puudutavad sätted (§ 106, §§ 108-110 ja § 114) on võrreldes kehtiva regulatsiooniga muudetud, ühtlustades vastavad sätted eelnõu haldusmenetlust, kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamist ja Natura hindamist puudutava regulatsiooniga. Ühtne regulatsioon teeb menetlusnõuetest arusaamise ja nende järgimise lihtsamaks. Avalikkuse kaasamise, sh avaliku väljapaneku sätete struktuuri on võrreldes kehtiva regulatsiooniga muudetud, et regulatsioon oleks lihtsamini jälgitav. Lisatud on kohustus avaldada strateegilise hindamise programm ja aruanne planeerimisdokumendi koostamise korraldaja veebilehel, et tagada avalikkusele lai osalemisvõimalus. Samal eesmärgil on võrreldes kehtiva regulatsiooniga lisatud ka kohustus teatada sarnaselt KMH menetlusega avalikult ja menetluses seisukohti esitanud isikutele strateegilise hindamise programmi ja aruande heakskiitmisest (§ 111 lg 5 ja 6 ning § 115 lg 6).

Olulisemaks muudatuseks võrreldes kehtiva regulatsiooniga on avaliku väljapaneku ja arutelu tulemuste arvestamine (§ 110) – selle tulemuste alusel ei tule teha vajalikke parandusi ja täiendusi mitte ainult strateegilise hindamise programmis ja aruandes, vaid ka planeerimisdokumendi lähtealustes või lahenduses – selline lähenemine tagab paremini strateegilise hindamise integreerimise planeerimisdokumendi koostamisse.

Võrreldes kehtiva regulatsiooniga on täiendatud strateegilise hindamise programmi heaks kiitmata jätmise aluseid ning selle tagajärgi (§ 111 lg 3 ja 4). Juhul, kui programm jäetakse heaks kiitmata, tuleb seda muuta või täiendada ning uuesti avalikustada. Kuna ei eeldata igakordselt programmi uut avalikustamist, ent oluliste muudatuste korral tuleb programm uuesti avalikustada, on tagatud regulatsiooni pindlikkus ja samas ka strateegilise hindamise optimaalsus oluliste menetlusnõuete rikkumise korral.

Kehtiva regulatsiooniga võrreldes on muudatuseks, et on rõhutatult eristatud strateegilise hindamist ja strateegilise hindamise aruande koostamist – ideaalis peaks strateegilise hindamise läbiviimine eelnema aruande koostamisele ja hõlmama endas mõjude hindamist, mille tulemused on jooksvalt planeerimisdokumendi koostamisse integreeritud. Seetõttu on eraldi paragrahvis (§ 112) kehtestatud nõuded strateegilise hindamise läbiviimisele ja tulemuste arvestamisele. Erinevalt kehtivast regulatsioonist tuleb ülevaade strateegilise hindamise tulemuste arvessevõtmisest esitada planeerimisdokumendis.

Strateegilise hindamise aruannet käsitletakse planeerimisdokumendi lisana (§ 113 lg 1), erinevalt kehtivast regulatsioonist, mille kohaselt aruanne on osa strateegilisest planeerimisdokumendist. Aruanne ei saa olla osaks planeerimisdokumendist, kuna sel juhul oleks tegemist otsustaja poolt kehtestatava haldusakti osaga ning tekiks küsimus selle õiguslikust tähendusest, aga ka praktilised ja tehnilised probleemid (kas kogu aruande tekst peaks sisalduma nt arengukava või planeeringu seletuskirjas jne). Küll saab aruanne olla osa planeerimisdokumendi dokumentatsioonist, nagu näeb ette ka direktiiv 2001/42/EL. Strateegilise hindamise aruande nõudeid (§ 113 lg 2) on täpsustatud, et viia need vastavusse direktiivi 2001/42/EL sätetega.

Olulise erinevusena kehtivast regulatsioonist ei toimu seiremeetmete määramine mitte strateegilise hindamise aruande heakskiitmise otsuses, vaid planeerimisdokumendi kehtestamisel; aruande heakskiitmise otsuses tehakse vaid ettepanekud seiremeetmete kehtestamiseks, kuna aruande heakskiitmise puhul ei ole tegemist iseseisva haldusaktiga, vaid toiminguga, mistõttu vastavas otsuses ei ole võimalik siduvalt seiremeetmeid kehtestada.

Erinevusena kehtivast regulatsioonist tuleb planeerimisdokumendi kehtestamisest teavitada mitte ainult menetluses osalenud isikuid ja konsulteeritud asutusi, vaid avalikkust laiemalt, et viia siseriiklikud nõuded vastavusse direktiivi 2001/42/EL nõuetega, mille art 9 lõikes 1 nähakse ette, et kava või programmi vastuvõtmisest tuleb teavitada avalikkust.

Võrreldes kehtiva regulatsiooniga on antud rohkem võimalusi ja juhiseid strateegilise hindamise integreerimiseks planeerimisdokumendi koostamisse, mis on praktikas probleemiks olnud:

- 1) strateegilise hindamise menetlus tuleb võimalusel siduda planeerimisdokumendi menetlusega (§ 100 lg 2);
- 2) strateegilise hindamise algatab planeerimisdokumendi algataja planeerimisdokumendi algatamisel (§ 105 lg 1);
- 3) strateegilise hindamise programmis tuleb määratakse ajakava planeerimisdokumendi ja strateegilise hindamise menetlustoimingute ühtlustamiseks (§ 107 lg 1 ja lg 3 p 5);
- 4) programmi avaliku väljapaneku ja arutelu tulemuste alusel tehakse vajalikud muudatused juba planeerimisdokumendi lähtealustes (§ 110 lg 1);

- 5) strateegilise hindamise tulemusi tuleb arvestada juba strateegilise hindamise läbiviimisel (§ 112 lg 3);
- 6) planeerimisdokumendis tuleb esitada ülevaade strateegilise hindamise tulemuste arvessevõtmisest (§ 112 lg 4).

4.jagu

Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustiku alale olulise keskkonnanähtingu põhjustada võivate kavade ja projektide mõju hindamine

Töögrupp lähtus sellest, et Loodusdirektiivi (Direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitse kohta²³) artikli 6 kohane mõjude hindamise ehk nn Natura hindamise menetlus tuleks lahendada kontseptsiooniliselt teisiti võrreldes kehtiva õigusega. Töögrupp lähtus ka sellest, et Natura hindamise erisused peaksid olema reguleeritud keskkonnaseadustiku üldosas haldusmenetluse peatükis, mitte eriosas, kuna Natura hindamine ei ole seotud ainult looduskaitsealase regulatsiooniga, vaid puudutab ka tegevusi väljaspool Natura ala, mida reguleeritakse teistes eriosa peatükkides, näiteks veeõiguses või hoopis jäätmeõiguses.

Eelnõu § 118 on täpsustatud Natura hindamise rakendusala. Loodusdirektiiv artikkel 4 kohaselt hakkab nn Natura hindamise kohustus (artikkel 6 lõige 3) kehtima nendel aladel, mis on loodusdirektiivi kohaselt kantud Euroopa Komisjoni poolt ühenduse jaoks oluliste alade loetelu. EL Kohus on seda kohustus aga tunduvalt laiendanud. Kohtuasjades Draggagi (C -117/03)²⁴ ja Bund Naturschutz (C – 244/05)²⁵ on EL Kohus määranud, et ka EL komisjonile saadetud siseriiklikku loetellu kantud alade (nn. eelvalikualade) puhul nõuab kohane kaitsekord, et liikmesriigid ei kiidaks heaks selliseid tegevusi, mis võiksid oluliselt kahjustada nende alade keskkonna omadusi. Seega peavad liikmesriigid hoolitsema selle eest, et alade seisund ei halveneks enne lõpliku Natura alade nimekirja selgumist. Töögrupp leidis, et seda EL Kohtu poolt seatud eesmärki on võimalik saavutada üksnes Natura hindamise kohustuse rakendamisel eelvalikualadel.

Vastavalt eelnõu § 119 lõikele 3 tuleb Natura hindamine läbi viia vaid siis, kui projekti elluviimiseks on vajalik mingi luba - keskkonnakaitse luba, ehitus luba või muu haldusakt, millega antakse nõusolek või heakskiit. Tegevuste puhul, mis ei vaja luba, Natura hindamist läbi ei viida

Eelnõu selle jao eesmärgiks on selgemalt kajastada EL õigust ja Natura hindamise iseärasusi, võrreldes keskkonnamõju hindamise teiste liikidega, mida kehtiv Eesti õigus ei kajasta piisava

²³ ELT L 206/7, 22.7.92, lk. 102 – 145.

²⁴ Kohtuasi C -117/03. Arvutivõrgus kättesaadav: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/c_057/c_05720050305en00070007.pdf

²⁵ Kohtuasi C – 244/05. Arvutivõrgus kättesaadav: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_281/c_28120061118en00160016.pdf

täpsusega. Natura hindamise iseärasused on märkimisväärsed ja need on kõige ilmekamalt väljendunud nn Waddenzee kohtuasjas (C- 127/02)²⁶

Esimene iseärasus seondub hindamise algatamisega ja seda kajastab eelnõu § 120. Kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamine algatatakse vaid siis, kui kavandataval tegevusel on eeldatavalt oluline keskkonnamõju, sama kehtib ka strateegilise keskkonnamõju hindamise puhul. EL Kohus leidis aga Waddenzee kohtuasjas, et Loodusdirektiivi art 6 lõikes 3 nimetatud kavade või projektide puhul tuleb alati eeldada nende võimalikku olulist mõju alal ja seega peaks eeldatavasti kõigi nende kavade ja projektide mõju hindama. Hindamise võib algatamata jätta ainult selliste kavade või projektid puhul, mille oluline mõju on ette mõistlikult välistatud. Eelnõu kasutab olulise mõju asemel terminit olulise keskkonnahäiringu põhjustamine.

Teiseks on Natura hindamine suunitletum ja hindamine piiritletum, kuna Natura hindamise puhul keskendub hindamine eelkõige Natura ala kaitse-eesmärgile ja terviklikkusele (eelnõu § 121), samas kui muu keskkonnamõju hindamise puhul hinnatakse projekti kogumõju keskkonnale kui tervikule. Oluline on ka asjaolu, et kui KMH ja KSH käigus tuleb kaaluda reaalseid alternatiive, nõuab Natura 2000 võrgustiku alale olulise keskkonnahäiringu põhjustada võiva projekti lubamine ühe olulise eeltingimusega alternatiivide puudumist üldse (hoolimata sellest, kas alternatiiv on tegevuse elluviija seisukohalt mõistlik või mitte).

Kuna Natura hindamine on suunatud küllalt spetsiifilisele eesmärgile (teha kindlaks, kas kavandatav projekt või kava võib alale põhjustada olulise keskkonnahäiringu), oleks täiemahulise KMH/KSH läbiviimise nõue juhtudel, kui mõju hindamise kohustus tekib vaid Natura hindamise vajaduse tõttu, olla tegevusloa taotleja jaoks ebaproportsionaalselt koormav ja seetõttu on eelnõu § 121 sätestatud lihtsustatud hindamise menetlus. Töögrupi arvates on see, arvestades Natura hindamise algatamise väga madalat künnist ja hindamiste eeldatavalt väga suur arvu, ainuvõimalik lahendus. Senise täiemahulise avatud menetluse säilitamine kõikidel hindamise juhtudel oleks selgelt liiga koormav ja Natura ala negatiivselt mittemõjutavate projektide mittevajalik pidurdamine. Natura hindamise lihtsustatud menetluse käigus ei viida läbi täiemahulist avatud menetlust koos avaliku väljapaneku ja aruteluga, nagu KMH/KSH menetluses. Ekspert peab oma aruandes vastama konkreetselt talle esitatud küsimustele ja andma lõpptulemusena selge vastuse, kas olulise keskkonnahäiringu põhjustamine ala kaitse-eesmärgile ja terviklikkusele on võimalik või on see mõistlikult välistatud. Natura hindamine võib nõuda väga spetsiifilisi teadmisi liikide ja elupaikade kohta ja seetõttu on eelnõus sätestatud, et hindamist võib teostada ekspert, kelleks võib olla füüsiline isik, kellel on kaitstava liigi või elupaigatüübi uurimisel pikaajalised kogemused ning kes on andnud usaldusväärseid hinnanguid vastava liigi või elupaigatüübi kaitse küsimustes

Lihtsustatud hindamise menetlus ei välista siiski avalikkuse teatavat kaasamist, mille kord on reguleeritud eelnõu §-s 122

Seda, kuna kava või projekti võib lubada reguleerib eelnõu § 119 lõige 1. Siingi lähtub eelnõu EL õigusest. EL Kohus leiab Waddenzee kohtuasjas, et Natura ala mõjutada võivat kava või projekti võib lubada, kui liikmesriigi pädevad asutused on kindlaks teinud, et kava või projekt ei põhjusta alale

²⁶ Kohtuasi C- 127/02. Arvutivõrgus kättesaadav: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/c_262/c_26220041023en00020002.pdf

olulist keskkonnahäiringut. Kohtu arvates on see nii, kui teaduslikust seisukohast ei ole mõistlikku kahtlust selles, et olulise keskkonnahäiringu põhjustamine kaitse – eesmärkidele ja ala terviklikkusele on mõistlikult välistatud. Niisiis, kui Natura hindamise tulemusel säilib mõistlik kahtlus olulise keskkonnahäiringu võimalikkuse suhtes, ei ole pädevatel asutustel õigus kava või projekti lubada.

Millistel erandjuhtudel võib Natura alasid potentsiaalselt negatiivselt mõjutada võivaid projekte lubada, seda reguleerivad eelnõu §§ 123 ja 124 lähtudes loodusdirektiivi artikkel 6 lõikest 4. Potentsiaalselt olulise keskkonnahäiringu põhjustada võivaid kavu või projekte võib lubada, kui on täidetud kolm tingimust. Esimeseks tingimuseks on alternatiivide puudumine. Liikmesriigi pädevad asutused peavad hindama seda, kas on olemas kavandatava tegevuse sellised alternatiivid, mille puhul Natura alade kaitse eesmärk on paremini saavutatav. EL Komisjoni seisukoht on, et võrdlusparameetrid peavad seonduma üksnes ala kaitseeesmärkidega ja selles etapis ei tohi kasutada muid, sealhulgas majanduslikke kriteeriume. Teiseks tingimuseks on see, et kava või projekti elluviimist tingivad mingid ülekaaluka ja tungivad avalikud huvid. Just avalikud, mitte erahuvid. Direktiiv peab silmas, mitte lihtsalt esmatähtsaid põhjuseid, vaid just erakordselt tähtsaid põhjuseid. Sellised põhjused peavad olema niivõrd olulised, et kaaluvad üles Loodusdirektiivi ülimalt ambitsioonika eesmärgi - kaitsta kõrgtasemel “ühenduse kõigi rahvaste looduspärandit”. Hüvitusmeetmete võtmine. Kui kõik eelnimetatud tingimused on täidetud võib ala negatiivselt mõjutavat kava või projekti lubada.

Eelnõu § 125 sätestab, et Natura hindamise võib läbi viia kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise või keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse käigus, kuid seejuures tuleb järgida käesolevas jaos sätestatud erinõudeid, eelkõige hindamise algatamise künnise, hindamise eesmärkide ja aruandes esitatud järelduste otsustajale siduvuse osas.

Tegevuste või kavade puhul, mis nõuavad nii Natura hindamise kui KMH või KSH läbiviimist, on Natura hindamise läbiviimine esmajoonel oluline seetõttu, et selle tulemusena selguks, kas tegevus või kava on Natura 2000 võrgustiku ala kaitse seisukohast üldse aktsepteeritav. Juhul, kui see nii ei ole, ei ole mõistlik ka edasine KMH/KSH läbiviimine.

6. Peatükk

KESKKONNASEIRE

Seire regulatsiooni eesmärgiks keskkonnaseadustiku üldosas on sätestada keskkonnaseire üldpõhimõtted. Üksikute seire liikide, nagu veeseire, välisõhu seire, GMO seire, erisused tuleb reguleerida seadustiku eriosas. Tihti tulenevad seire eriliikide nõude EL õigusest.

Eestis teostatakse seiret keskkonnaseire seaduse, aga ka muude seaduste, nagu välisõhu kaitse seadus, veeseaduse, GMO seadus alusel. Kehtiv keskkonnaseire seadus keskendub seire organisatsioonilistele ja tehnilistele (seirejaam) külgedele. Seire tulemustega seotud õiguslik pool on paljuski puudu või laiali paisatud teistesse seadustesse, näiteks see regulatsioon, milline on seire tulemuste õiguslik mõju keskkonnalubadele. Mitmed olulised küsimused on reguleerimata – näiteks seireprogrammi koostamine, seire tulemustest avalikkuse informeerimine, aga samuti keskkonnakaitseloa omaja seirekohustuse üksikasjad.

Töögrupp lähtus põhimõttest, et põhiosas tuleks jääda praeguse keskkonnaseire seaduse konstruktsiooni juurde, kuid sellesse tuleks lisada mitmeid uusi elemente.

Seire ülesanded osas on olemasolevatele ülesannetele lisatud veel üks – avalikkuse kiire ja tõhus teavitamine keskkonnaseisundist ja selle sellistest muutustest, mis võivad kujutada endast ohtu keskkonnale, inimeste tervisele ja heaolule. See on muuhulgas vajalik ka Arhusi konventsiooni nõuete täitmiseks. Lähtutud on põhimõttest, et keskkonnaseire on üks olulisematest vahenditest, mis aitab kaasa isikute õiguse tervise ja heaolu vajadustele vastavale keskkonnale tagamisele.

Seireprogramm koostakse 3 aastaks (§ 127 lg. 4) – kehtivas õiguses selline nõue puudub.

Esmakordselt on sätestatud keskkonnaseire programmi koostamise avatud menetlus (§ 128) – mis järgib eelnõus läbivalt kasutatud avatud menetluse üldskeemi.

Seirenõukogu osas (§ 129) oli töögrupp seisukohal, et nõuandvale organile seirearuannete kinnitamise ja nende keskkonnaregistrile esitamise ülesande panemine ei ole kohane, selle asemel sätestab eelnõu, et seirenõukogu ülesandeks on ettepaneku tegemine keskkonnaseire aruande kinnitamiseks. Selline lahendus sobib nõukogu nõuandva staatusega paremini.

Eelnõus sätestatakse riikliku keskkonnaseire allprogrammide loetelu, mis näitab millistes valdkondades tagatakse tervikliku ülevaate saamine keskkonnaseisundist ja selle muutustest riiklikul seire tasandil.

Seire allprogrammide täitmise osas järgib eelnõu kehtivat õigust

Kohaliku omavalitsusüksuse keskkonnaseire osas (eelnõu § 132) on võrreldes kehtiva õigusega lisatud järgmised täpsustused:

- Kohalik omavalitsusüksus korraldab keskkonnaseiret ka lähtudes kohalikest keskkonnaprobleemidest või oludest tulenevatest vajadustest kohaliku omavalitsuse volikogu või –valitsuse otsusel. Siin lähtutakse eelkõige sellest, et ka kohalikud omavalitsused peavad kaas aitama isikute keskkonnaliste õiguste tagamisele ja et üks olulisemaid kaasaitavaid faktoreid selles osas on keskkonnakvaliteedi pidev jälgimine ja hindamine.
- Kohalikud omavalitsusüksused võivad paragrahvi 132 lõigetes 1 ja 2 sätestatud keskkonnaseiret korraldada koostöös omavahel, riikliku või ettevõtja seirega vastava ühise seireprogrammi kohaselt. See stimuleeriks tegema koostööd nn regionaalse keskkonnaseire korraldamisel, aitaks vähendada kulutusi ja koondada ressursse.

Keskkonnakaitseloa omaja keskkonnaseire osas (§ 133) on tehtud rida täiendusi ja täpsustused.

§ 133 lõikes 1 on sätestatud keskkonnakaitseloa või muu loa omaja üldine kohustus teostada keskkonnaseiret. Vastavalt § 133 lõikele 2 täpsustatakse seirekohustust loas endas.

Juhul kui tekib kahtlus loa omaja poolt teostatava seire kvaliteedis ja usaldatavuses on loa andjal õigus nõuda, et loa omaja telliks mõõtmised ja uuringud atesteeritud proovivõtjatelt ning akrediteeritud katselaboritelt. Kulud kannab seejuures üldreeglina loa omaja. Kui aga atesteeritud proovivõtjalt või akrediteeritud katselaborilt tellitud uuringute või mõõtmiste tulemused kattuvad loa omaja enda keskkonnaseire tulemustega tuleb loa omajale tööde tellimisega seotud kuld hüvitada. Selline säte on üle võetud saksa õigusest ja peab tagama keskkonnaseire kvaliteedi.

Kui vabatahtliku keskkonnaseire käigus isik avalikustab andmed oma süüteo, siis ei tohi isiku poolt esitatud teavet ilma tema nõusolekuta kasutada tema vastu süüteo menetluses. Ka see säte on üle võetud saksa õigusest ja peab soodustama isiku poolt vabatahtlikult teostatavat keskkonnaseiret.

§ 134 lõikes 1 on sätestatud põhimõte, et isiku soovil võib tema vabatahtliku seire andmed kanda keskkonnaregistrisse. Seejuures peab isik määratlema, kas ja millises ulatuses nõustub ta seireandmete avalikustamisega. Kui isik ei ole määratlenud, kas tema poolt esitatud seireandmeid võib avalikustada, lähtutakse eeldusest, et isik on nõus tema seireandmete avalikustamisega täies ulatuses.

Keskkonnaseire andmete avalikustamine toimub peamiselt kahel viisil läbi veebilehtede ja iga kolme aasta tagant trükisena. Viimane nõue tuleneb Arhusi konventsioonist.

Keskkonnaohu ilmnemisel peavad kõik seire teostajad teavitama Keskkonnaministeeriumi. Kehtivas õiguses on selline kohustus vaid seire allprogrammi vastutaval täitjal.

Seire andmete kasutamine on seni Eesti õiguses kompaktselt reguleerimata. Vastavalt eelnõu § 137 kasutatakse seire andmeid:

- keskkonnakvaliteedi piirväärtuste kohasuse hindamisel - seireandmed võivad näidata, et piirväärtused ei taga õigust tervise ja heaolu vajadustele vastavale keskkonnale ja neid tuleb korrigeerida
- arengukavade, strateegiate ja nende elluviimise tegevuskavade tõhususe hindamisel ja vajadusel muutmisel – seireandmed on ühed peamised indikaatorid, mis võimaldab hinnata keskkonnakaitse planeerimise tõhusust.
- planeeringute koostamisel;
- keskkonnalase haldusmenetluse läbiviimisel, eelkõige keskkonnakaitse lubade menetlemisel ja keskkonnamõju hindamisel; järelevalvetoimingute teostamisel; keskkonnastutuse rakendamisel. Mitmed seirega seonduvad sätted on lülitatud vastavatesse peatükkidesse, eelkõige aga loamenetlust käsitlevasse jakku, kus on täpsustatud seireandmete kasutamine menetluse (näiteks loa muutmise) läbiviimisel.

Seireala- ja jaama regulatsioonist on eelnõus loobutud, kuna senine regulatsioon oli peamiselt viiteline või sisaldas selliseid üksikasju, mis on üldosasse sobimatud.

7. Peatükk

KESKKONNAALASED REGISTRID

1. jagu

Keskkonna alased registrid

1. jaotis

Keskkonnaregister

Töögrupp lähtus seisukohast, et keskkonnaseadustiku üldossa sobivad vaid üldised sätted keskkonnaregistri õigusliku seisundi, vastutava töötaja ning keskkonnaregistrile juurdepääsus kohta. Keskkonnaregistrisse andmeid andvate isikute ringi, andmete keskkonnaregistrisse esitamise, andmete keskkonnaregistrisse kandmise, andmete kasutamise ning registri pidamise kord, mis sisaldab palju detailseid ja tehnilise iseloomuga norme tuleb sätestada registri põhimääruses.

Keskkonnaregistri õigusliku seisundi ja vastutava töötaja osas järgib eelnõu kehtivat õigust

Kõige uuenduslikum osa on keskkonnaregistri andmetele juurdepääs (§141). Keskkonnateabe saamiseks keskkonnaregistrile esitatud selgitustaotlusele või teabenõudele vastatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses, avaliku teabe seaduses, arhiiviseaduses või muus seaduses sätestatud korras. Kehtiv keskkonnaregistri seadus sätestab rea spetsiifilisi keskkonnaregistri andmetele juurdepääsus piiranguid – näiteks nõude, et teabenõue peab olema kirjalik. Töögrupp lähtus seisukohas, et täiendavad juurdepääsu piirangud (võrreldes eelkõige avaliku teabe seadusega) ei ole õigustatud ja on vastuolus Arhusi konventsiooni nõuetega.

Eelnõu sätted, et keskkonnaregistrile esitatud andmed pannakse välja keskkonnaregistri veebilehel kahe tööpäeva jooksul arvates esmakande tegemisest ja, et keskkonnaregistri veebilehel avalikustatud andmeid uuendatakse kahe tööpäeva jooksul arvates muutmis- või paranduskande tegemisest on olemas ka kehtivas õiguses.

Avalikkuse paremaks informeerimiseks sätestab eelnõu, et kord aastas avalikustatakse keskkonnaregistri veebilehel ülevaade keskkonnaregistri andmetest. Ülevaade peab sisaldama vähemalt:

- 1) loodusvarade bilansse;
- 2) andmeid keskkonnaseisundi ja selle oluliste muutuste, sealhulgas keskkonnakvaliteedi ja seda oluliselt mõjutavate tegurite kohta;
- 3) andmeid tegevuste kohta, mille oluline keskkonnamõju võib ulatuda mitmesse maakonda, olla üleriigiline või piiriülene.

Pikemaajalist suundumuste kohta avalikkusele teabe andmiseks avalikustatakse iga nelja aasta järel koondülevaade keskkonnaregistri andmetest keskkonnaregistri veebilehel ja ka trükisena

Nende isikute paremaks informeerimiseks, kes tunnevad tavapärasest intensiivsemat huvi keskkonnaasjade vastu sätestab eelnõu, et keskkonnaregistri veebilehel avaldatud andmeid keskkonnaloa taotluse saamise kohta või kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise, strateegilise keskkonnamõju hindamise või Natura hindamise algatamise kohta edastatakse isiku

soovil tema poolt maakonna täpsusega näidatud asukohtades kavandatud tegevuste või kavandatud tegevuse liikide osas isiku poolt näidatud elektronposti aadressile.

2. Jaotis

Vastutustooteregister ja pakendiregister

Eelnõu sätestab delegatsiooninormid Vastutustootete registri ja Pakendiregistri asutamiseks, mis sisult vastavad kehtiva õiguse normidele.

2. Jagu

Aruandlus

Eelnõus sätestatakse keskkonnakaitseloa omaja üldine kohustus esitada oma tegevuse kohta aruanne keskkonnaregistrisse kandmiseks ja antakse delegatsiooninorm vastava Keskkonnaministri määruse kehtestamiseks. Kehtivas õiguses on aruandluse regulatsioon erinevates valdkondades ebäühtlane

Samuti sätestatakse nõue, et riigi- ja kohaliku omavalituse asutused on oma pädevuse piires kohustatud koguma ja edastama riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks vajalikku keskkonnateavet asutusele, kelle ülesandeks on vastava keskkonnateabe koondamine või aruannete koostamine ja antakse delegatsiooninorm vastava Vabariigi Valitsuse määruse kehtestamiseks

8. Peatükk

KESKKONNAJÄRELEVALVE

1. jagu

Üldsätted

Keskkonnajärelevalve peab süsteemi osana olema korra- ja ohuhoolduse põhimõtetega kooskõlas. Sellest tulenevalt on vajalik korra- ja ohuhoolduse regulatsiooni dubleerivad või sellega vastuolus olevad normid likvideerida, samuti korrigeerida senist sõnastust.

Seonduvalt uue korra- ja ohuhoolduse süsteemi loomisega koondati korra- ja ohuhooldusesse ühtlustatult korra- ja ohuhooldusorganite poolt kõige sagedamini rakendatavate ja tüüpilist iseloomu omavate riikliku järelevalve meetmed. Võimalikud erisused järelevalvemeetmete osas, samuti konkreetses valdkonnas võimalike rakendamisele kuuluvate järelevalvemeetmete valim nähakse ette valdkondlikes eriseadustes. Kaotatakse olukord, kus keskkonnajärelevalve seadus kujutab endast ühe korra- ja ohuhooldusvaldkonna menetlusnorme sisaldavat eriseadust ning tagatakse keskkonnajärelevalve toimimine samadel alustel muu riikliku järelevalvega.

Eelnõuga antakse keskkonnajärelevalve mõiste, mis on kooskõlas korra- ja ohuhoolduses sätestatud riikliku järelevalve mõistega ning luuakse keskkonnakaitselise tugiisiku institutsioon.

Peamised erisused võrreldes 6. juunil 2001 vastu võetud keskkonnajärelevalve seadusega on järgmised:

- 1) Keskkonnajärelevalve mõiste sisustamisel on aluseks võetud korraaitseaduse eelnõu loogika, mille kohaselt on keskkonnajärelevalve üks riikliku järelevalve valdkond mille puhul määrab pädeva korraaitseorgani valdkondlik eriseadus. Eraldi järelevalvevaldkondade loetlemist ei toiminu;
- 2) Ei reguleerita eraldi inspektorite õigusi, kohustusi, järelevalvetoiminguid ja toiminguid selgusetu kuuluvusega loodusaaduste ja loodussaaduse hankimise vahendi või riistaga. Kogu asjakohane vajalik regulatsioon sisaldub korraaitseaduses ja valdkondlikes eriseadustes;
- 3) Täiesti uuna on eelnõusse lülitatud kolmanda peatükina keskkonnakaitse usaldusisiku temaatika, millega luuakse võimalus osaleda keskkonnajärelevalves üksikisiku tasandil.

Eelnõus antav keskkonnajärelevalve mõiste on kooskõlas korraaitseaduses antud riikliku järelevalve mõistega, mille kohaselt ei ole riiklik järelevalve pelgalt korraaitseavastamisele suunatud menetlus, vaid selle osaks on ka ohtusid ja rikkumisi ennetav ning vahetult tõrjuv tegevus. Keskkonnajärelevalves tuleb keskkonnakaitse valdkonna all mõista kõiki keskkonnakasutusega ja -kaitsega seotud valdkondi, mille üle riikliku järelevalve tegemise kohutus on pandud keskkonnajärelevalve asutusele seadusega

Sätetatakse põhimõtted, mille kohaselt teostavad keskkonnajärelevalve asutused järelevalvet juhtudel, kui seda näeb ette seadus või määrus. Lisaks on kohalikul omavalitsusorganil või –asutusel järelevalvekohustus valdkondade üle, mida reguleerivad omavalitsusüksuse kehtestatud õigusaktide keskkonnakaitse- ja –kasutuselased normid.

Kohaliku omavalitsusüksuse puhul on territoriaalse pädevuse osas loodud võimalus järelevalvetoimingute tegemiseks ka teise omavalitsuse haldusterritooriumil omavalitsusüksuste kokkuleppel.

Sarnaselt kehtiva õigusega on eelnõu sätestatud Keskkonnainspeksiooni järelevalvepädevus kohaliku omavalitsuse üle ning õigus esitada sellekohaseid proteste halduskohtusse.

Eelnõus on säilitatud kehtivas seaduses sätestatud andmete esitamise kohustus. Keskkonnainspeksioon on kohustatud koguma ja analüüsima andmeid keskkonnakaitse valdkonna süütegude menetlemise kohta. Andmeid on kohustatud esitama kõik korraaitseorganid, kes menetlevad keskkonnakaitse valdkonna süüteoosseise.

Lisatud on pädevusnorm keskkonnaministrile võimaldamaks määrusega asutada Keskkonnainspeksioonile vajalikke andmekogusid.

2. jagu

Keskkonnakaitseinspektorid

Eelnõu §-des 152 – 156 on antud riigi ja kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektori mõiste, sätestatud inspektori tõendiga seonduv ning reguleeritud riigi keskkonnakaitseinspektori vormi- ja eririietusega seotud küsimusi.

Korraldusest tulenevalt võib korraldusorgan füüsilist jõudu, erivahendit või relva kasutada ainult seaduses sätestatud juhul. Pädevale korraldusorganile lubatud teenistusrelvade ning erivahendite liigid sätestab seadus. Käesoleva eelnõu §-s 157 antakse riigi keskkonnakaitseinspektorile, kelle ametikohustuseks on kasvava metsa, jahiuluki- ja kalavaru kaitse õigus kanda ja kasutada teenistusrelva ja kasutada käeraudu.

Eelnõu § 158 eesmärgiks on tagada peale tööaja lõppu, samuti puhkepäevadel ja riiklikel pühadel Keskkonnainspeksiooni valmisolek reageerida kriisiolukordadele ja täita operatiivselt ettenägematuid ja edasilükkamatuid ülesandeid.

Keskkonnainspeksiooni ülesandeid arvestades tuleb tagada keskkonnakaitse valdkonnas ka väljaspool tavalist tööaega:

- võimekus koheseks sekkumiseks olukordades, kus on tuvastatud mõne olulise keskkonnalise õiguserikkumise toimepaneku piisav tõenäosus (sellise ohu tõrjumiseks) või juba toimepandud rikkumise kõrvaldamiseks;
- kiire ja operatiivne reageerimine võimalikele keskkonnaõnnetustele;
- võimekus teha uurimis- ja menetlustoiminguid selliste korralduste puhul, kus tõendite talletamiseks ja kogumiseks on vajalik tagada sündmuskohale saabumine ilma viivitusega.

Valveaega kohaldatakse asutuse ja ametniku kokkuleppel. Valveaja eest makstakse lisatasu, mis peab moodustama vähemalt 1/10 ametipalgast.

Arvestades Keskkonnainspeksiooni ülesandeid riikliku järelevalve teostajana, peab asutusel olema võimalus nõuda järelevalveametnikelt teenistusülesannete täitmist väljaspool tööaega, kui teenistusülesanded tulenevad erakorralistest asjaoludest ja tuleb täita viivitamata (erakorraline ületunnitöö).

Asutus hüvitab erakorralise ületunnitöö vaba ajaga erakorralise ületunnitööga võrdses ulatuses või makstes ametnikule 1,5-kordset palka.

3. jagu

Keskkonnakaitse usaldusisikud

Eelnõuga luuakse keskkonnakaitse usaldusisiku institutsioon. Reguleeritakse usaldusisiku mõistet, pädevust, töökorraldust, usaldusisikuks võtmist ja sellisest staatusest vabastamist.

Usaldusisikuks on Keskkonnaameti või Riigimetsa Majandamise Keskuse töötaja, kes vabatahtlikult vabast ajast osaleb riiklikus keskkonnajärelevalves seaduses sätestatud alustel ja korras. Usaldusisik ei kuulu Keskkonnainspeksiooni koosseisu.

Usaldusisiku osalemine keskkonnajärelevalves on usaldusisiku poolt järelevalvetöö tegemine koos riigi keskkonnakaitseinspektoriga ja tema juhendamisel. Iseseisvalt tegutsedes on usaldusisikul ohtude tõrjumisel ainult eraisiku õigused. Usaldusisiku seaduslikud korraldused on täitmiseks kohustuslikud, kui usaldusisik osaleb keskkonnajärelevalves kaasatuna riigi keskkonnakaitseinspektori poolt.

Usaldusisikule nähakse ette teatud nõuded. Isik peab olema vähemalt 18-aastane ja vastama avaliku teenistuse seaduses ametnikule esitatavatele nõuetele.

Keskonnainspeksiooni peadirektori käskkirjaga kinnitatakse isik usaldusisikuks tähtajaga kaks aastat.

Usaldusisikule väljastatakse ametitõend, mille kirjelduse vormi ning valmistamise, väljaandmise ja äravõtmise korra kehtestab keskkonnaminister. Usaldusisik peab järelevalves osalemisel esitama isikule tema nõudmisel ametitõendi.

Usaldusisikul on õigus rakendada kõiki järelevalve üld- ja erimeetmeid, mis on seadusega ette nähtud kasutamiseks Keskkonnainspeksioonile eeldusel, et ta on kaasatud meetme kohaldamisele riigi keskkonnakaitseinspektori korraldusel, on koos temaga ja allub tema juhtimisele ja kontrollile. Kõikidel muudel juhtudel on usaldusisiku iseseisev tegevus piiratud tavalise eraisiku õigusega sekkuda teiste isikute õigustesse tsiviil- ja karistusõiguslikust hädakaitsest või hädaseisundist tulenevalt, kuriteo toimepannud isiku kinnipidamisõigusega või asjaõigusliku omaabiga. Seega, iseseisev tegevus, millel puudub isikute õigusi ja vabadusi rikkuv iseloom on usaldusisikul lubatud samadel alustel tavakodanikega. Näiteks võib usaldusisik sarnaselt iga teise eraisikuga:

- küsitleda isikuid nende nõusolekul;
- koguda ja võrrelda avalikest allikatest avalikuks kasutamiseks ettenähtud teavet;
- jälgida isikuid avalikus kohas;
- fotograferida või lindistada videol avalikus kohas toimuvat, rikkumata sealjuures teise isiku seaduslikke õigusi ja vabadusi;
- teostada avalikust kohast hoone või territooriumi välisvaatlust (kui see ei ole keelatud seaduse või seaduse alusel antud õigusaktiga);
- teostada valdaja või omaniku loal hoone või territooriumi sisevaatlust;
- olla aktiivseks ja tähelepanelikuks infoallikaks-kontaktisikuks ning hilisemaks võimalikuks tunnistajaks haldus- või süüteomenetluses.

Põhiliselt eeldatakse usaldusisikult (tegutsemisel väljaspool riigi keskkonnakaitseinspektori kontrolli ja juhendamist) viivitamatut Keskkonnainspeksiooni teavitamist temale teatavaks saanud arvatavast süüteo, muust olulisest korrarikkumisest, olulisest ohust või olulise ohu kahtlusest.

Usaldusisik vabastatakse abiinspektori staatusest Keskkonnainspeksiooni peadirektori käskkirjaga.

9. peatükk

KESKKONNAVASTUTUS

1. jagu

Üldsätted

Keskkonnavastutuse peatükk jaguneb 6 jaoks, millest keskkonnakahju vältimist ja heastamist reguleeriv jagu jaotub omakorda 3 jaotiseks. Antud peatüki eeskujuks on suures osas käesoleval ajal

kehtiv keskkonnastutuse seadus, mis on omakorda koostatud EL keskkonnastutuse direktiivi (2004/35) ülevõtmiseks. Kuigi keskkonnastutuse seaduse rakenduspraktika käesolevaks ajaks veel puudub, on püütud vastavat regulatsiooni teha normitehniliselt selgemaks ja konkreetsemaks. Kuna kehtivas õiguses on väljapoole keskkonnastutuse seaduse kohaldamisala jääv vastutuse regulatsioon küllaltki ebaselge, on keskkonnastutuse peatükis reguleeritud keskkonnakahju kõrvaldamise ettekirjutuse tegemist ka selles osas. Väljapakutud regulatsioon koos keskkonnaseadustiku eriosas ettenähtavate lahendustega peaks taolise ebamäärasuse keskkonnastutuse valdkonnas kõrvaldama.

Üldsätteid koondav 1. jagu sisaldab mõisteid ning isikute kohustusi, millest enamik on universaalsed kogu peatüki ulatuses. Selles jaos sätestatakse ka juhtumid, millele keskkonnastutuse peatükki ei kohaldata (§ 168 lg 2). Vastavad välistused tulenevad keskkonnastutuse direktiivist. Arvestades erandite olemust – nendes olukordades pole keskkonnakahju vältimine ja heastamine sageli praktiliselt võimalik või primaarse tähendusega – kohaldatakse neid kõigile keskkonnastutuse juhtumitele.

Jaos esitatud mõisted tulenevad keskkonnastutuse direktiivist, kuid neid on vajadusel täiendatud, arvestades keskkonnastutuse direktiiviga hõlmamata kahju juhtumeid, mida keskkonnastutuse peatükis samuti reguleeritakse.

Oluliseks muudatuseks võrreldes kehtiva keskkonnastutuse seadusega on keskkonnakahju mõiste osas tehtud täiendus. Kahju mõiste on üldse üks keskkonnastutuse võtmetähtsusega instrumente. Kahju mõiste sätestamise eesmärgiks on määratleda, millistele keskkonna kahjustamise juhtumitele on regulatsioon kohaldatav. Mis tahes keskkonnakasutus ei paranda, vaid pigem halvendab keskkonna seisundit. Samas ei ole praktiliselt ega õiguslikult mõeldav kogu inimtegevuse käsitlemine keskkonnakahju tekitamisena. Seetõttu on oluline piiritleda, millisest hetkest alates kahjustatakse inimtegevusega sellises ulatuses keskkonda, et on vajalik kahjustuse kõrvaldamine kahju heastamise kaudu.

Kahju mõiste annabki vastava üldise raamistiku. Kui isiku tegevuse tulemus vastab kahju mõistele, siis kohaldatakse tema tegevusele keskkonnastutuse regulatsiooni (va juhul, mil see on välistatud mõne erandi tõttu). Eelnõus esitatakse keskkonnakahju mõiste keskkonnastutuse seadusega võrreldes laiemalt.²⁷ Lisaks kaitstavatele loodusobjektidele ja veele tekitatud olulise ebasoodsa mõjule ning pinnasele põhjustatud kahjule on eelnõus keskkonnakahju mõistega hõlmatud ka muu oluline keskkonnahäiring (selle tagajärg), kusjuures kriteeriumid sellise häiringu kahjuna määratlemiseks peavad tulema seadustiku eriosast (§ 169 lg 1 p 4). Eeskätt on silmas peetud eelnõu § 190 lõikes 1 kirjeldatud tegevusi, millega kahjustatakse veekogumit või pinnast. Sellistel juhtudel on haldusorganil võimalus ettekirjutusega nõuda teatud meetmete rakendamist (nt mahavoolanud aine kokkukorjamine). See on nõ. „kinnipüüdev“ võimalus ja seda saab kohaldada juhul, kui keskkonnaseadustiku eriosas või mõnes muus eriseaduses ei ole ette nähtud detailsemat regulatsiooni

²⁷ KeVS §-s 2 määratletakse *keskkonnakahju* mõiste. Keskkonnakahjuks ei ole siiski mitte igasugust laadi keskkonnakahju. Keskkonnakahju on oluline ebasoodne mõju teatud elupaiga või liigi soodsale seisundile, kaitstavale alale, teatud vete seisundile ning inimese tervisele olulist riski kehvast pinnasekahjustus. Seega on kahju mõistega hõlmatud teatud keskkonnasektorite osad – kaitstavad liigid ja elupaigad, kaitsealad, osa veest ja teatud ulatuses pinnas ning kahjustusena kvalifitseeritakse vaid nende sektorite olulist ebasoodsat mõjutamist. Keskkonnakahju mõiste täpsustamiseks on keskkonnastutuse seaduses mitmed täpsustavad sätted – KeVS § 2 lõiked 2-6, § 3 lg 3 ja 4, § 4, § 5.

(nt eri aluseid teatud meetmete rakendamiseks). Menetluse osas kasutatakse keskkonnavastutuse seaduses juba ettenähtud menetlust. Seega on eelnõus keskkonnakahju mõiste võrreldes kehtiva seadusega laiaulatuslikum.

Lisaks eelnevalt nimetatud keskkonnakahju mõiste sisulisele muudatusele on mõistet kohendatud ka normitehniliselt. Kehtiv keskkonnavastutuse seadus on mõnevõrra raskesti loetav, kuna sisaldab hulgaliselt detailseid sätteid, mis puudutavad näiteks ainult ühte keskkonnakahju alaliiki ning vastutuse struktuuris üldisemat tähtsust ei oma. Kui keskkonnavastutuse seaduses esitati keskkonnakahju mõiste kõrval olulise ebasoodsa mõju definitsioon, siis eelnõu kohaselt määratletakse oluline ebasoodne mõju täpsemalt vee ja kaitstavate loodusobjektide osas keskkonnaseadustiku eriosas ehk siis keskkonnakahju alaliigid määratletakse eriosas (vt § 169 lg 3).²⁸ See muudab keskkonnakahju mõiste põhiosas hõlpsamalt loetavaks, samas säilitatakse vastutuse põhistruktuurid ühes kohas koos. Seetõttu on mitmed normid, mis olemuselt on kas looduskaitset või vett puudutavad erinormid, ka eelnõust välja jäetud ning vastavaid küsimusi tuleb tulevikus reguleerida keskkonnaseadustiku eriosas vastava valdkondliku regulatsiooni juures. Ühtlasi võimaldab keskkonnakahju mõiste taoline defineerimine tulevikus teha keskkonnakahju mõistesse muudatusi keskkonnaseadustiku üldosa muutmata, kuivõrd olulise ebasoodsa mõju määratlemise kriteeriumid sätestatakse seadustiku eriosas. KeVS § 2 suures osas ning § 3 lõiked 3 ja 4, § 4, § 5 asuvad tulevikus seadustiku eriosas.

Kehtiva seadusega võrreldes on täiendatud keskkonnakahju tekitaja mõistet. Kahju tekitaja mõistesse on lisatud eeldus, et kui kahju tekitatakse eelnõu § 179 lõikes 2 nimetatud tegevustega (keskkonnavastutuse direktiivi lisa III tegevused), siis loetakse kahju tekitajaks vastava tegevusega tegelev isik. Täiendus oli vajalik seetõttu, et põhimõtteliselt võib kahju otseseks põhjustajaks olla ka kolmas isik, mitte käitise valdaja või operaator (nt vandalismiakti korral). Kui kolmas isik jääb kindlaks tegemata, siis tekib küsimus, kes kannab tekitatud kahju vältimise ja heastamise kulud. Arvestades asjaolu, et § 179 lõikes 2 nimetatud tegevused toovad kaasa riskivastutuse ehk nendest tegevustest lähtuva riskiga kaasneb kõrgendatud vastutus, on põhjendatud ka see, et käitaja peab põhimõtteliselt tagama käitise ohutu kasutamise. Vandalismiakt seega käitajat veel automaatselt vastutusest ei vabasta. Kolmanda isiku poolt kahju põhjustamine võib siiski vabastada käitaja keskkonnakahjuga seotud kulude kandmise kohustusest, kui ohutusmeetmed olid piisavalt rakendatud (vt eelnõu § 194 lg 2 p 1).

Üldsätetes reguleeritakse kahju tekitaja ja kinnisasja omaniku teavitamiskohustusi. Keskkonnakahjust tuleb teavitada Keskkonnaametit. Eelnõu § 169 lõike 1 punktides 1-3 nimetatud juhtudel tuleb teavitada ka keskkonnakahju ohust. Kinnisasja omanik peab Keskkonnaametit teavitama juhtumil, mil kahju esinemine on ilmselge. Kinnisasja omanikule ei panda kohustust teavitada keskkonnakahjust muudel (nö ebaselgetel) juhtudel, kuivõrd eriteadmisteta isik ei pruugi alati suuta aru saada, et tema kinnisasjal esineb keskkonnakahju (nt elupaiga seisund on halvenenud ulatuses, mis mõjutab kogu elupaigatüübi seisundit).

²⁸ Analoogne on ka Saksamaa lahendus antud küsimusele.

Eksperti puudutav regulatsioon on sisuliselt samane keskkonnavastutuse seaduse regulatsiooniga. Eksperti isikut puudutava vaidluse korral Keskkonnaameti ja kahju tekitaja vahel, nimetab eksperti Keskkonnaministeerium.

2. jagu

Keskkonnakahju vältimine ja heastamine

Eelnõu teises jaos reguleeritakse keskkonnakahju vältimist ja heastamist. Jagu jaguneb kolmeks jaotiseks. Esimesse jaotisse on koondatud mõned kahju vältimist ja heastamist puudutavad üldsätted. Paragrahvis 177 sätestatakse igäihe kohustus vältida keskkonnakahju põhjustamist ja kohustatakse igäihte rakendama vältimismeetmeid ulatuses, mil seda isikult võib eeldada. Sellise igäihe üldkohustuse piiramine mõistlikkusest lähtudes tuleneb eelkõige asjaolust, et kahju vältimine ja vältimismeetmete rakendamine ei pruugi olla eriteadmisteta isikule jõukohane. Seetõttu tuleb isiku kohustuste mahtu igal konkreetsel juhtumil hinnata eraldi, lähtudes nõu keskmise mõistliku inimese või ettevõtja teadmistest ja võimetest. Paragrahvist 177 tuleneb ka kahju tekitaja üldkohustus heastada tekitatud keskkonnakahju vastavalt seadusele.

Teine jaotis, mis käsitleb loodusobjektile tekitatud kahju, veetele tekitatud kahju ja pinnasekahju, on põhimõtteliselt samane keskkonnavastutuse seaduse keskkonnakahju vältimise ja heastamise jaoga. Vältimiskohustust puudutav osa on kehtiva seadusega võrreldes põhimõttelises osas muutmata. Heastamiskohustuse osas on eelnõus samuti üldjoontes jäädud kehtiva KeVS lahenduse juurde. Nii kehtiv keskkonnavastutuse seadus kui ka käesoleva peatüki keskkonnakahju vältimist ja heastamist puudutavad sätted on küllaltki üksikasjalikud. Suurem detailsus võrreldes näiteks Saksamaa LV vastava seadusega on põhjendatud. Arvesse tuleb võtta ka Saksamaa LV läbitöötatumat õigusmaastikku ja seda, et Eesti siseriiklikus õiguses puuduvad senini vältimiskohustust üldiselt reguleerivad normid. Vastav regulatsioon tundub küll mõnevõrra üksikasjalik seaduse teksti jaoks, kuid see on oluline eelkõige õigusselgust silmas pidades. Arvestada tuleb ka seda, et Eesti õiguses on uue keskkonnavastutuse režiimi rakendamise näol tegemist nõu suurema keskkonnavastutuse alase reformiga. Seetõttu on oluline, et normiadressaadi jaoks oleks kehtestatud reeglid võimalikult kergesti ligipääsetavad ja arusaadavad. Mitmetest teistes EL riikides on juba mõnda aega olemas olnud nii keskkonnakahju (vähemalt osaliselt) tegelikku heastamist reguleeriv seadusandlus kui ka teatav praktika, seetõttu on ilmselt ka keskkonnavastutuse direktiivi ülevõtmine nendes riikides sujuvam ja võimalik osaliselt juhiste jms kaudu. Tulenevalt Eesti traditsioonist, peavad ka olulisemad diskretsioonireeglid olema sätestatud seaduse tasandil.

Teise jaotise normidesse on võrreldes keskkonnavastutuse seadusega tehtud mitmeid normitehnilisi muudatusi, mis peaks hõlbustama sätetest arusaamist. Jaotis on tihedalt seotud § 169 lõike 1 punktidega 1-3 ja reguleeribki vastava kahju vältimist ja heastamist. Ühtlasi on tegemist keskkonnavastutuse direktiivis sätestatud kahju vältimise ja heastamisega.

Paragrahvis 190 sätestatakse nõu kinnipüüdev norm nende keskkonnakahju juhtumite jaoks, mis ei ole hõlmatud § 169 lõike 1 punktidega 1-3 ega ka keskkonnaseadustiku eriosa valdkondlikke

kohustustega. Peab märkima, et kehtivas õiguses on väljapoole keskkonnavastutuse seadust jääv vastutuse regulatsioon küllaltki ebaselge. Seda probleemi tuleks keskkonnaseadustiku koostamise käigus kindlasti lahendada. Üldosa koostanud töögrupp on astunud selles osas esimese sammu just eelnõu § 190 sõnastamisega.

Paragrahv 190 võimaldab Keskkonnaametil või Keskkonnainspeksioonil kohustada ettekirjutusega kahju tekitajat taastama rikutud veekogumi või pinnase algset olukorda või saavutama sellele võimalikult lähedane looduslik seisund. Paragrahv 191 annab vastavatele haldusorganitele kaalutlusruumi konkreetsete meetmete valikul. Meetmete vajalikkuse hindamine eeldab eriteadmisi. Lisaks on paragrahvi 190 rakendamine piiratud juhtudega, kui sättes nimetatud juhtumid on toimunud seadusest või haldusaktist tulenevat nõuet või keeldu eirates, käitist tavapäratult käitades või ohtlike ainete, valmististe, toodete või jäätmetega toimunud õnnetusjuhtumi tagajärjel. Jättes kõrvale kaks viimatinimetatud erijuhtumit, on nimetatud norm seega seotud ka keskkonnaseadustiku eriosas sätestatuga. Nimelt saab isikut ettekirjutusega kohustada kahju heastama juhul, kui samas on rikutud ka mingisugust õigusnormi või haldusakti (nt keskkonnaluba). Näiteks on kahjustatud veekogumi taastamiseks võimalik kohustada isikut siis, kui tegevused, mis veekogumi kahjustamise põhjustasid, toimusid õigusvastaselt (nt ilma nõutava loa või nõusolekuta).

Tuleb märkida, et eelnõu § 190 on tihedasti seotud konkreetse valdkondliku regulatsiooniga (seadustiku eriosaga). Seetõttu on eriosa koostamise käigus vajalik täpsemalt lahendada muuhulgas küsimus, millises ulatuses isikut kohustatakse valdkondliku regulatsiooni rikkumise tagajärgi reaalselt kõrvaldama. See lahendus võib põhjustada korrektiive ka eelnõu §-des 190 ja 191.

Keskkonnakaitse aspektist on rahaliste hüvitiste maksmise asemel otstarbekam kohustada isikuid kahju reaalselt heastama. Samas on rahaliste hüvitiste süsteem tihti seotud väiksemate halduskuludega. Kui algse olukorra taastamine või sellele võimalikult lähedase loodusliku seisundi saavutamine ei ole võimalik, siis hüvitatakse kahju rahalist hüvitist tasudes lähtudes eriosas sätestatud määradest. Seega peaks reegliski olema kahju reaalne heastamine ja kui see on välistatud, siis tuleb kahju hüvitada rahalist kompensatsiooni makstes. Kuna konkreetset rahalist hüvitist ja nende rakendumise juhtumid on keskkonnaseadustiku eriosa (keskkonnatasude osas keskkonnatasude seaduse) küsimus, tuleb sõltuvalt keskkonnaseadustiku eriosas tehtavatest valikutest ja sätestatavatest rahalistest kahjuhüvitistest lahendada nende hüvitiste ja ka saastetasude ning keskkonnavastutuse peatükis sätestatud reaalse kahju heastamise vahet. Eeskujuks saab selles olla kehtiva KeVS rakendussäte (§ 40).

3. jagu

Keskkonnakahju vältimise ja heastamise kulud

Keskkonnavastutuse peatüki 3. jagu reguleerib keskkonnakahju vältimise ja heastamise kulude kandmist. Kulude hüvitamise reguleerimisel määratletakse sõltumatult vältimis- ja heastamismeetmete

rakendamise kohustusest, kes ja millistel tingimustel peab vältimis- ja heastamismeetmete kulud kandma. Meetmete rakendamise kohustus ja kulude kandmise kohustus ei pruugi alati kokku langeda. Selline kahju vältimise ja heastamise kohustuste ning kulude jaotamise kohustuse eristamise lahendus tuleneb keskkonnavastutuse direktiivist.

Kuna antud jagu kohaldub lisaks keskkonnavastutuse direktiivist tulenevale vastutusele ka siseriiklikust alusest tulenevale vastutusele (nt eelnõu § 190), on eelnõu § 192 lõikes 1 antud kulude üldmõiste kitsamalt ja lõikes 2 laiendatud mõiste, mis kohaldub eelnõu § 169 lõike 1 punktides 1-3 nimetatud kahjuga seonduva vastutuse korral.

Keskkonnavastutuse direktiiv näeb põhimõtteliselt ette kahju tekitajale neli vastuväidet keskkonnakahju vältimise või heastamise kulude kandmise kohustutusele. Nendest kaks on liikmesriigile rakendamiseks kohustuslikud ning kaks vabatahtlikud. Arvestades, et alles hiljuti vastuvõetud KeVS-s rakendati kõiki nelja võimalikku vastuväidet, on ka eelnõu §-s 194 jäädud sama lahenduse juurde. Eelnõust on vastuväidetena välja jäetud KeVS § 26 lg 5 p 3 nimetatud hädakaitse ja hädaseisund, kuna neid aluseid keskkonnavastutuse direktiivist ei tulene.

Peab märkima, et keskkonnavastutuse direktiivist tulenevad vastuväited (kaitseklauslid) on “ebaheitsad” selles mõttes, et need iseenesest ei vabasta vältimis- ja heastamismeetmete rakendamisest ja omavad tähtsust üksnes selliste meetmete kulude jaotamisel. Lühidalt öeldes kaitseklauslid ainult piiravad vastutust, mitte aga ei välista seda. Kaitseklauslite olemasolu võib siiski olla Keskkonnaameti jaoks aluseks, et ise kahju tekitaja asemel keskkonnakahju vältimis- või heastamismeetmeid rakendada (vt § 207 lg 2).

Eelnõus on oluliselt täpsustatud kulude sissenõudmise ning vastuväidete kasutamise küsimusi. Ka kehtiva KeVS loogika on varjatult selles, et nimetatud vastuväidete korral ei saa Keskkonnaamet tema enda poolt kantud kulusid kahju tekitajalt nõuda ning kahju tekitaja peaks saama oma kulude kandmist nõuda vastavalt haldusorganilt. See ei ole siiski piisavalt selge. Eelnõus on püütud neid küsimusi täpsustada selliselt, et kahju tekitaja peab taotlema enne heastamismeetmete plaani kinnitamist Keskkonnaministeeriumilt kahjuga seotud kulude kandmise kohustusest vabastamist. Keskkonnaministeerium peab eelnõu § 194 lõigetes 2 ja 3 sätestatud alustel otsustama kulude kandmisest vabastamise või sellest keeldumise. Selline süsteem peaks tagama suurema selguse kulude jaotuse osas juba kahju heastamise algetapis, vältides olukorda, kus riik saab pikaajalise heastamismeetmete plaani täitmise järgselt ootamatu kulunõude või kahju tekitaja eeldatud nõue jääb hiljem rahuldamata. Praktikast on kulude kandmisest vabastamise juhtumil võimalik Keskkonnaametiil otsustada ka omapoolse kahju heastamismeetmete rakendamise kasuks. Sellistel juhtudel võib Keskkonnaametil olla mõistlikum kahju heastamine ise korraldada.

Eelnõu koostamise käigus leiti, et kuigi üldiselt on vastutavaks haldusorganiks Keskkonnaamet, siis kulude kandmise otsustamine on küsimus, mis eeldab sageli spetsiifilist analüüsi, mistõttu on

sobivamaks organiks Keskkonnaministeerium. Selline pädevuse jaotus väldib ka võimalikku huvide konflikti näiteks loakaitse vastuväite korral (§ 194 lg 3 p 1).

Paragrahv 195 koos §-ga 197 j j reguleerivad olukorda, kus kulud on algselt tekkinud Keskkonnaametil ja viimane soovib seda nõuda sisse kahju tekitajalt. Paragrahv 196 reguleerib aga kahju tekitaja nõudeõigust, kui ta on kulude kandmisest Keskkonnaministeeriumi otsusega seaduse alusel vabastatud. Tagamaks kahju tekitajale haldusorgani vastu sarnased õigused, on nõude aegumistähtjad võrdsed (vrd § 196 lg 3, § 197 lg 3). Kui kahju on tekitatud kolmanda isiku poolt, on kahju tekitajal (nt käitajal) võimalik ise nõuda kolmandalt isikult kulude hüvitamist. Puudub veenev põhjendus asetada neid kulusid riigi kanda. Keskkonnaameti poolt kantud kulude puhul saab amet neid kulusid samuti kolmandalt isikult nõuda (§ 195 lg 2). Lisavõimalusena, kui tegemist on riskivastutuse juhtumiga (§ 179 lg 2), saab nõuda kulude hüvitamist siiski vastavalt käitajalt, kes siis omakorda võib üritada kolmandalt isikult nende kulude hüvitamist taotleda. Seega jääb kohtuvaidluse ja kolmanda isiku maksejõuetuse risk paljudel juhtudel vastava ohtlikumaks loetud tegevusega tegeleva isiku kanda.

Paragrahvid 197 – 205 reguleerivad kulude sissenõudmist, maksmist ja ajatamist ning nendes põhimõttelisi muudatusi võrreldes kehtiva KeVS-ga tehtud ei ole.

4. jagu

Isikute õigused ja kohustused keskkonnakahju vältimisel ja heastamisel

Keskkonnavastutuse peatüki 4. jaos käsitletakse isikute õigusi ja kohustusi keskkonnakahju vältimisel ja heastamisel. Sisuliselt muutumatuks on jäänud puudutatud isikute õigusi puudutav regulatsioon. Vastavat normi on küll muudetud, kuid arvestades eelnõu §-s 38 sätestatud õigust ja selle rikkumise võimalust, ei ole eelnõuga taotletud olulist sisulist muudatust puudutatud isiku õigustes. Arvestades asjaolu, et keskkonnavastutuse peatükk sätestab vastutuse režiimi mõnevõrra laiemalt, toob see siiski vastavalt kaasa ka puudutatud isikute õiguste laienemise.

Eelnõusse on võrreldes kehtiva regulatsiooniga lisatud kinnisasja omaniku vältimis- ja heastamismeetmete talumiskohustus. Keskkonnakahju vältimiseks või heastamiseks võib olla vajalik rakendada vältimis- või heastamismeetmeid mitmetele isikutele (st mitte ainult kahju tekitajale) kuuluval kinnisasjal. Samuti võib olla vajalik võõra kinnisasja kasutamine kahju tuvastamiseks. Vältimaks olukorda, mil kinnisasja omanik mistahes põhjusel ei luba enda kinnisasja kahju tuvastamiseks või vältimiseks või heastamiseks kasutada, on sätestatud eelnõus vastav kinnisasja omaniku kohustus taluda Keskkonnaameti kirjalikul nõusolekul või vastava haldusakti alusel (heastamismeetmete plaan, ettekirjutus) toimuvaid tegevusi. Selline kinnisasja kitsendus on vajalik kaalukate avalike huvide kaitseks. Kinnisasja omaniku huvide arvestamiseks kaasatakse ta haldusakti

andmise menetlusse ning ta saab selle käigus esitada oma vastuväited. Kui keskkonnakahju vältimis- või heastamismeetmetega tekitatakse kinnisasja omanikule kahju, siis on kahju tekitaja kohustatud selle kahju kinnisasja omanikule hüvitama või kahju tagajärjed kõrvaldama.

5. jagu

Keskkonnaameti pädevus keskkonnakahju vältimisel ja heastamisel ja riiklik järelevalve

Keskkonnastutuse peatüki 5. jaos reguleeritakse Keskkonnaameti poolt rakendatavaid haldussunnivahendeid. Võrreldes kehtiva KeVS-ga on ära jäetud mõned menetlusnormid ja vorminõuded, mis tulenevad juba niigi haldusmenetluse seadusest. Paragrahvis 207 on rõhutatud mõtet, et Keskkonnaamet võib alati ka ise rakendada meetmeid keskkonnakahju vältimiseks või heastamiseks. Nii on ka juhul, kui kahju tekitaja antud peatüki 3. jao kohaselt kulude kandmise eest ei vastuta, ametil võimalik ise vastavaid meetmeid rakendada. Paragrahvis 208 on seotud korraaitse reformiga ja selles on sätestatud, milliseid korraaitse seaduses rakendatud riikliku järelevalve meetmeid võib antud peatükist tulenevate ülesannete täitmisel kohaldada.

6. jagu

Teabe edastamine ja koostöö liikmesriikidega

Keskkonnastutuse peatüki 6. jaos reguleeritakse teabe edastamist ja koostööd liikmesriikide vahel. Tegemist on normidega, mis on analoogsel kujul olemas ka KeVS-s ning mida ei ole sisuliselt muudetud.

Keskkonnastutuse tsiviilõiguslikud aspektid

Eelnõu koostamise käigus analüüsiti ka keskkonnastutuse tsiviilõiguslikke aspekte. Keskkonnaalase tsiviilvastutuse reformimine ei olnud siiski keskkonnaõiguse kodifitseerimise eesmärgiks. Antud eelnõu sätted iseenesest tsiviilvastutuse regulatsiooni muutmist ei tingi. Eelnõu koostanud töögrupp on siiski teinud kontseptsiooni tasandil ettepanekud olemasoleva regulatsiooni täiendamiseks. Arvestades, et üldine tsiviilvastutus on komplekselt reguleeritud võlaõigusseaduses, ei pidanud töögrupp otstarbekaks tuua keskkonnaalase tsiviilvastutuse norme keskkonnaseadustikku. Võlaõigusseaduse tulevase muutmise või keskkonnaseadustiku kui terviku rakendussätete ettevalmistamisel oleks siiski otstarbekas arvestada järgmiste ettepanekutega: Saksa keskkonnastutuse seaduse § 16 lg 1 eeskujul võiks selgemalt võimaldada ökoloogilise seisundi taastamiseks tegelikult kantud mõistlike heastamiskulude hüvitamise nõude esitamist. Samuti tuleks muuta VÕS § 134 lõiget 4, võimaldamaks mõista hüvitist mittevaralise kahju eest asja hävimise kõrval ka asja kahjustamise korral. (Täpsustus on vajalik, kuna näiteks kinnistu, millel kasvasid isiku jaoks erilist väärtust omavad, nt vanavanemate istutatud, tammed, saab üldjuhul ainult kahjustuda (mitte hävida).

4. TERMINOLOOGIA

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

Mõisted keskkonnaohu (§ 4) ja keskkonnariski (§ 5) on Eesti õiguses kasutusel, kuid neil ei ole selget sisu – tihti kasutatakse võrdsete mõistetena – keskkonnaohu, keskkonnariski, keskkonnakahju, keskkonna saastus. Eesmärk on defineerida ohu mõiste ja eristada see mõistest keskkonnariski. Keskkonnariski ja ohu mõiste määratlemine on eriti oluline vältimispõhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte eristamiseks. Keskkonnaohu 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 saabumise osa puudub või see on minimaalne. Negatiivne tagajärg on ohu puhul mitte lihtsalt keskkonnahäiring, vaid oluline keskkonnahäiring, mida ei pea ega tohi taluda. Keskkonnariski erineb ohu mõistest kahest aspektist. Erinevalt keskkonnaohust varjutab keskkonnariski teaduslik ebamäärasus. Negatiivse tagajärje saabumise tõenäosus ei ole täpselt teada, kuid see on siiski võimalik. Ka saabuda võiv 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 vähemkoormavad. 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 mõistetakse üldiselt isikut, kes käitab, kontrollib (valitseb) rajatist või käitist ja vastutab selle tehnilise toimimise eest ning omab seejuures määravat (majanduslikku) otsustusõigust või võimu. Käitaja vastutab kindlasti ka oma tegevuse keskkonnavalade aspektide ja nõuete täitmise eest, mis kajastuvad eelkõige talle antud keskkonnakaitsealades. Üldiselt on käitaja ka keskkonnakaitsealade valdaja. Seega on käitaja tegevus ja objekt, mida ta käitab, seotud keskkonnariski või keskkonnaohuga. Käitaja on kohustatud rakendama ka eelnõu esimeses jaos sätestatud meetmeid

Saastus ja heide (eelnõu § 7) on oma sisult laialdaselt kasutatavad mõisted Eesti keskkonnaseadustes. Sageli aga võib nende mõistete tähendus erinevates õigusaktides lahkneva või teisalt kasutatakse paralleelselt nende mõistetega samatähenduslikke sünonüüme nagu nt reostus või emissioon. Heite mõiste on eelnõus ümber sõnastatud selliselt, et see kajastaks eeskätt heitmise materiaalsel ja mõõdetaval 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 mõistena toob eelnõu kasutusse keskkonnakaitsealade ja keskkonnavalade mõisted. Keskkonnakaitsealade mõiste hõlmab endas keskkonnavalad, kompleksload ja muud load, mis on vajaliku keskkonda mõjutavate tegevuste läbiviimiseks (näiteks GMO keskkonda viimise luba jne.).

Keskkonnalao mõiste on muudetud üldmõisteks, mis annab isikule õiguse läbi viia 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) kiirgustegevuse läbiviimine.

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

Uus mõiste on ka Natura hindamine – mis hõlmab Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustiku ala negatiivselt mõjutada võivate kavade ja projektide mõju hindamist ja kajastab selle erisusi võrreldes keskkonnamõju hindamise muude liikidega.

5. EUROOPA LIIDU ÕIGUS

Eelnõu on kooskõlas järgmiste EL õigusaktidega:

1. Nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ, 27. juuli 1976, liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta seoses teatavate ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piirangutega. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0769:EN:NOT>
2. EL nõukogu direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1979:103:0001:005:ET:HTML> 19.01.2008
3. Nõukogu direktiiv 27. juunist 1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (85/337/EMÜ), mida on muudetud Nõukogu direktiiviga 97/11/EL, 3. märtsist 1997 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2003/35/EL, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/et/consleg/1985/L/01985L0337-20030625-et.pdf> 03.01.2008.
4. Directive 88/609/EEC of 24 November 1988 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants, *Official Journal L 336*, 07/12/1988 P. 0001 – 0013
5. Nõukogu direktiiv 91/157/EMÜ, 18. märts 1991, teatavaid ohtlikke aineid sisaldavate patareide ja akude kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0157:EN:NOT>
6. Nõukogu direktiiv 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>
7. Nõukogu direktiiv 94/67/EL, 16. detsember 1994, ohtlike jäätmete põletamise kohta (kehtetu seoses direktiivi 2000/76/EL jõustumisega). Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1994:365:0034:012:ET:HTML>

8. Nõukogu direktiiv 96/59/EL, 16. september 1996, polüklooritud bifenuülide ja polüklooritud terfenüülide (PCB/PCT) kõrvaldamise kohta <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0059:EN:NOT>
9. Nõukogu direktiiv 96/82/EL, 9. detsember 1996, ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0082:EN:NOT>
10. Nõukogu direktiiv 1999/31/EL, 26. aprill 1999, prügilate kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0031:EN:NOT>
11. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/45/EL, 31. mai 1999, ohtlike preparaatide klassifitseerimist, pakendamist ja märgistamist käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0045:EN:NOT>
12. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2000/53/EL, 18. september 2000, kasutuselt kõrvaldatud sõidukite kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0053:EN:NOT>
13. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EL, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT>
14. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/76/EL, 4. detsember 2000, jäätmete põletamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0076:EN:NOT>
15. Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiiv 2001/42/EL teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0042:EN:HTML>
16. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/80/EL, 23. oktoober 2001, teatavate suurtest põletusseadmetest õhku eralduvate saasteainete piiramise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0080:EN:NOT>
17. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/95/EL, 27. jaanuar 2003, teatavate ohtlike ainete kasutamise piiramise kohta elektri- ja elektroonikaseadmetes. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0095:EN:NOT>
18. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/96/EL, 27. jaanuar 2003, elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0096:EN:NOT>
19. 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>
20. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EL, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0035:ET:NOT>
21. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EL, 21. aprill 2004, keskkonnastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0035:EN:NOT>
22. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/21/EL, 15. märts 2006, kaevandustööstuse jäätmete käitlemise ja direktiivi 2004/35/EL muutmise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0021:EN:NOT>

23. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/66/EL, 6. september 2006, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 91/157/EMÜ EMPs kohaldatav tekst. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0066:EN:NOT>
24. Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu määrus 761/2001, organisatsioonide vabatahtliku osaluse võimaldamine ühenduse keskkonnajuhtimis- ja keskkonnaauditeerimissüsteemis EMAS (ELT L 114, 24.04.2001, lk 1–29).
25. Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu määrus 1980/2000 ühenduse muudetud ökomärgise andmise süsteemi kohta (ELT L 237, 21.09.2000, lk 1–12)

Seadustiku üldosa eelnõu ei kajasta kõikide eeltoodud EL direktiivide aspekte, kuna enamus artikleid võetakse üle seadustiku eriosaga. Täielikult on üldosaga üle võetud punktides 3, 15, 19, 20 ja 21 nimetatud EL direktiivid. EL määruste 761/2001 ja 1980/2000 (p 24 ja p 25) rakendamiseks vajalikud sätted on samuti ammendavad.

Võrdlustabeleid ei ole seega praeguses eelnõu staadiumis mõtet teha, sest see ei kajasta enamikku EL õigusaktide sisust ning muudatusettepanekute esitamise ja eriosa ettevalmistamise käigus võib muutuda paragrahvide numeratsioon. Võrdlustabelid on kavas teha peale eriosa valmimist.

6. SEADUSE MÕJUD

Seaduse kõige olulisem mõju Eesti keskkonnaõigusele on üldosa kehtestamine. Eestis ei ole varem olnud keskkonnaseadustiku üldosa, keskkonnaalane regulatsioon on koondatud eriosadesse ja on sageli killustunud, dubleeriv ning kohati põhjendamatult erinev. Keskkonnaseadustiku üldosas ühtlustatakse eelkõige keskkonnaõiguse terminoloogia, keskkonnavastutus ja keskkonnaalane haldusmenetlus, mille osadeks on loamenetlus, kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamine, keskkonnamõju strateegiline hindamine ja Natura hindamine. Täiesti uued peatükid Eesti keskkonnaõiguses on mõistete definitsioonid, keskkonnakaitse põhimõtted ja -kohustused, keskkonnaalased õigused, integreeritud loamenetlus ja Natura hindamine.

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 õiguskorrast võimaldavad ka teiste mõistete kasutuselevõtt – 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 lõimimispõhimõttest arvestada kõikides eluvaldkondades, mille on märkimisväärne mõju keskkonnale.

Keskkonnaalastel põhikohustustel – 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 jätmise 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 järginud. Igäühekohustused on keskkonna- ja tsiviilvastutuse sätete kohaldamisel mõõdupuuks hoolikast ja keskkonnateadlikust isikust ning nende täitmata jätmise on isiku vastutust suurendav asjaolu (tõlgendamine isiku kahjuks). Kui isik on igäühekohustusi järginud, siis võib ta vabaneda vastutusest. Ka on igäühe kohustused rakendatavad Asjaõiguseaduse §§- de 143 (ja 144) rakendamisel, kus on viide „keskkonnakaitse nõuetele“. Ka igäühe kohutuste mittetäitmine on „vastuolu keskkonnakaitse nõuetele“ 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 omaja, 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 mõju on tagada igäühele tema tervise ja heaolu vajadustele vastava 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 isikutel laiaulatuslikku keskkonnakasutust tagades maaomanike ja avalike huvide kaitse.

Keskkonnakaitse organisatsioonidele eriõiguste 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 haldusmenetluse peatükis on läbivalt oluliselt muudetud avalikkuse kaasamise korda, mis muudab teavitamise tõhusamaks ja läbipaistvamaks – välja on jäetud menetlusetappidest teavitamine Ametlikes Teadaannetes ja see on asendatud teavitamisega keskkonnaregistri veebilehel. Veebilehel teavitamine laiendab kaasatavate isikute ringi ja muudab seeläbi keskkonnaalased otsused legitiimsemaks. Samuti on vähendatud ajalehe kaudu teavitamisi, mis vähendab oluliselt ettevõtja kulusid. Ilmselt puudutatud isikute esmasele teavitamisele on lisatud klausel, et järgnevates menetlusetappides antakse teavet üksnes isikute soovi korral. Ühtne avalikkuse kaasamise ja ilmselt puudutatud isikute teavitamise regulatsioon kogu haldusmenetluse peatükis teeb menetlusnõuetest arusaamise ja nende järgimise lihtsamaks.

Keskkonnaalase haldusmenetluse peatüki 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 keskkonnaloa andmine. Seega piisab ühe loa taotluse 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.

Väga suur muudatus mille toob kaasa integreeritud keskkonnaloa menetluse sätestamine on seotud kavandatava tegevuse KMH-ga – kui praegu saab arendaja oma tegevuse osadeks „hakkida“ (erinevad keskkonnaloa) ja niiviisi näidata, et tegevustel eraldi ei ole olulist keskkonnamõju, siis muudatuse kohaselt tehakse keskkonnaloa andmise menetluses üks KMH kogu tegevusele tervikuna.

Kavandatava tegevuse KMH jao teine oluline ja eelmises lõigus kirjeldatuga sarnane muudatus on, et ühe arendusprojekti jaoks vajaminevate erinevate tegevuslubade (nt keskkonnaluba ja ehitusluba) andmise otsuste (seotud tegevused) jaoks tehakse üks KMH, et vältida tegevuste killustumist, mis on kahjulik nii arendaja kui keskkonnakaitse seisukohalt. Arendajale on oluline, et tema tegevusi vaadatakse tervikuna, ühe tegevusena. Samuti peab tegevust vaatlema tervikuna keskkonnakaitse seisukohalt, kuna saastus võib levida ühest keskkonnaelemendist teise. Uus KMH regulatsioon tagab senisest kvaliteetsema ja tõepärasema KMH, mis omakorda parandab keskkonnaalaste otsuste kvaliteeti ja seeläbi mõjutab positiivselt inimese tervist, heaolu ja keskkonda.

KMH eksperdi haridustaseme ja vastutuse rangemaks muutmine peaks samuti parandama KMH aruannete kvaliteeti ja seeläbi keskkonnaalaste otsuste kvaliteeti.

Kui kavandatava tegevusega kaasneb oluline keskkonnamõju, võib tegevusloa andja jätta kavandatava tegevuse KMH algatamata selles osas, mille keskkonnamõju on juba hinnatud tegevuse aluseks oleva strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasneva strateegilise hindamise või kavandatavaks tegevuseks vajaliku teise tegevusloa menetlemise käigus, kui tegevusloa andjal on tegevusloa andmiseks piisavalt teavet ning kavandatava tegevuse keskkonnamõju aruande heakskiitmisest ei ole möödunud rohkem kui neli aastat. See säte tagab topelthindamise vältimise, st KMH algatatakse siis, kui selleks on tõesti vajadus ja seega on arendaja kulud viidud miinimumini.

Erinevalt kehtivast regulatsioonist ei kuulu eelnõu kohaselt detailplaneeringud ühelgi juhul kohustusliku strateegilise hindamise alla, vaid nende puhul tuleb strateegilise hindamise läbiviimist kaaluda. Selline lähenemine muudab detailplaneeringute menetlemise lihtsamaks, samas on regulatsioon otstarbekas, kuna detailplaneerimise staadiumis peaksid erinevate tasandite strateegilised otsused olema juba langetatud. Selline regulatsioon eeldab kahtlemata olulist positiivset muudatust üldplaneeringute ja nende strateegilise hindamise kvaliteedis.

Strateegilise hindamise eksperdile esitatavad nõuded on analoogsed kehtiva regulatsiooniga, välja arvatud eelnõus sisalduv lisanõue, et ekspert ei tohi saada planeerimisdokumendi elluviimisest isiklikku kasu. Tegemist on kvalifikatsioonikriteeriumiga, mis välistab hindamise läbiviimise isiku poolt, kes on personaalselt huvitatud strateegilise planeerimisdokumendi soovitud kujul elluviimisest. Kriteerium rakendub ja omab suurimat mõju eelkõige ruumilise planeerimise juhtudel, kus kohalik

omavalitsus on planeeringu koostamise õiguse andnud lepingu alusel planeeringu koostamisest huvitatud isikule, kes võib muuhulgas ise olla ka otsene dokumendi koostaja.

Olulisemaks muudatuseks võrreldes kehtiva strateegilise hindamise regulatsiooniga on avaliku väljapaneku ja arutelu tulemuste arvestamine – selle tulemuste alusel ei tule teha vajalikke parandusi ja täiendusi mitte ainult strateegilise hindamise programmis ja aruandes, vaid ka planeerimisdokumendi lähtealustes või lahenduses – selline lähenemine tagab paremini strateegilise hindamise integreerimise planeerimisdokumendi koostamisse.

Väga oluline uus jagu on Natura hindamine, mis tagab lihtsa, tõhusa ja asjakohase mõju hindamise menetluse Natura alasil puudutava tegevuse kavandamisel. Selles menetluses puudub avalik väljapanek ja avalik arutelu. Eelnõu selle jao eesmärgiks on selgemalt kajastada EL õigust ja Natura hindamise iseärasusi, võrreldes keskkonnamõju hindamise teiste liikidega, mida kehtiv Eesti õigus ei kajasta piisava täpsusega. Natura hindamise iseärasused on märkimisväärsed ja need on kõige ilmekamalt väljendunud nn Waddenzee kohtuasjas (C- 127/02)²⁹, mida on eelnõu kirjutamisel ka arvesse võetud

Keskkonnajärelevalve regulatsioon lihtsustab seoses korraaitse seaduse vastuvõtmisega ning inspektori toimingute ühtlustamisega keskkonnaseadustiku üldosas.

Keskkonnavastutuse peatükk tagab keskkonnale tekitatud kahju heastamise kahju tekitaja poolt kahju tekitamisele eelnenud olukorra taastamise või sellega võrdväärse seisundi loomise kaudu. Keskkonna algne seisund tuleb taastada ning rahalised hüvitised (erinevalt varasemast regulatsioonist) rakenduvad rohkem piiratud juhtudel. Keskkonna aspektist vaadatuna on regulatsioon kindlasti soodsam kui kehtivad „taksid“, sest kahju hüvitamine tegudega tagab kahju tegeliku hüvitamise, „taksid“ summad on määratud üsna suvalisel alusel ja ei ole seotud kahju heastamise tegelike kuludega. Kahju tekitaja jaoks muutub regulatsioon rangemaks ja kulukamaks. Inimese tervise ja heaolu ning keskkonna kaitsmise seisukohalt on valdavalt tegudega kahju heastamise vastutuse regulatsioon proportsionaalne lahendus ja kaalub kindlasti üles kahju tekitaja õiguste piiramise ning kulud.

Detailsem mõjude analüüs tellitakse spetsialistidelt kogu seadustiku eelnõu valmimisel.

Seadustiku rakendamise tulude ja kulude analüüs on kavas teha kogu seadustiku valmimisel, üldosale eraldi ei ole otstarbekas sellist analüüsi teha.

7. RAKENDUSAKTID

Seadustiku üldosa alusel kavandatakse järgmised rakendusaktid:

1. Keskkonnaministri määrus „Keskkonnaloa taotlusele esitatavad täpsustatud nõuded ja loa taotluse, loa muutmise taotluse ning loa vormid“ (§ 49 lg 7 ja § 60 lg 3);

²⁹ Kohtuasi C- 127/02. Arvutivõrgus kättesaadav: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/c_262/c_26220041023en00020002.pdf

2. Keskkonnaministri määrus „Keskkonnamõju hindamise aruande täpsustatud nõuded“ (§ 89 lg 3).
3. Keskkonnaministri määrus „Keskkonnamõju hindamise eksperdi litsentsi ja litsentsi taotluse vormid“ (§ 96 lg 8).
4. Keskkonnaministri määrus „Ökomärgise saamise taotluses esitatavate andmete loetelu ja taotluse vormi erinevate tooterühmade kaupa“ (§ 27 lg 3).
5. Keskkonnaministri määrus „Riikliku keskkonnaseire programm“ (§ 127 lg 3).
6. Keskkonnaministri määrus „Riikliku keskkonnaseire allprogrammide teostamise kord“ (§ 130 lg 1).
7. Keskkonnaministri määrus „Keskkonnaregistri pidamise kord“ (§ 140 lg 1).
8. Vabariigi Valitsuse määrus „Vastutustoote registri asutamine ja põhimäärus“ (§ 142 lg 3 ja lg 4).
9. Vabariigi Valitsuse määrus „Pakendiregistri asutamine ja põhimäärus“ (§ 143 lg 2 ja lg 3).
10. Keskkonnaministri määrus „Keskkonnakaitseloa omaja aruande vorm, esitatavate andmete ulatus ja aruande esitamise kord“ (§ 144 lg 2).
11. Vabariigi Valitsuse määrus „Riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks vajaliku keskkonnateabe kogumine ja edastamine pädevatele asutustele“ (§ 145 lg 2).
12. Keskkonnaministri määrus „Keskkonnainspeksioonile andmete esitamine“ (§ 150 lg 2).
13. Keskkonnaministri määrus „Keskkonnainspeksiooni andmekogud“ (§ 151 lg 2).
14. Keskkonnaministri määrus „Riigi keskkonnakaitseinspektori tõendi vormi ning valmistamise, väljaandmise ja äravõtmise kord“ (§ 155 lg 2).
15. Valla- või linnavolikogu määrus „Kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektori tõendi vormi ning valmistamise, väljaandmise ja äravõtmise kord“ (§ 155 lg 2).
16. Vabariigi Valitsuse määrus „Riigi keskkonnakaitseinspektori vormirietuse ja ametitunnuste kirjeldus“ (§ 156 lg 2).
17. Keskkonnaministri määrus „Riigi keskkonnakaitseinspektori vormi- ja eririetuse väljaandmise ja kandmise kord“ (§ 156 lg 3).
18. Keskkonnaministri määrus „Keskkonnakahju heastamise kulude tasumise tagatise esitamise, kasutamise, suurendamise, asendamise ja vabastamise kord“ (§ 202 lg 1).

Kõik eeltoodud rakendusaktid on vajalikud seadustiku täpseks rakendamiseks.

Rakendusaktide jõustumine sõltub kogu keskkonnaseadustiku jõustumise ajast.

8. SEADUSTIKU JÕUSTUMINE

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

9. EELNÕU KOOSKÕLASTAMINE

Üldosa seaduse eelnõu kooskõlastatakse kõigepealt kodifitseerimiskomisjoniga, kuhu kuuluvad eelkõige asjaomaste ministriumide esindajad. E-õiguses kooskõlastatakse keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu pärast kodifitseerimiskomisjoni heakskiitu.