



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Keskkonna- õiguse alase kohtupraktika analüüs

Valik teemasid Eesti
kohtupraktikast perioodil
2002-2012

2013

Sisukord

Sisukord	2
Kasutatud lühendid	4
<i>Õigusaktide lühendid</i>	<i>4</i>
<i>Muud lühendid.....</i>	<i>5</i>
Lähteülesanne ja metoodika	6
1. KMH/KSH algatamise juhud ja põhjendamine	8
1.1. Kohtulahendite ülevaade.....	8
1.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus.....	17
1.3. Probleemi analüüs	20
2. KMH/KSH kohtulik kontroll ning aruande heakskiidu vaidlustamise võimalused	24
2.1. Kohtulahendite ülevaade.....	24
2.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus.....	29
2.3. Probleemi analüüs	31
3. Detailplaneeringute mõjude hindamine väljaspool KSHd	33
3.1. Kohtulahendite ülevaade.....	33
3.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus.....	36
3.3. Probleemi analüüs	37
4. Keskkonnamõju hindamine väljaspool tegevusloa menetlust	39
4.1. Kohtulahendite ülevaade.....	39
4.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus.....	41
4.3. Probleemi analüüs	42
5. Natura hindamine.....	45
5.1. Kohtulahendite ülevaade.....	45
5.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus	48
5.3. Probleemi analüüs.....	50
6. Ehitamine kaitstaval loodusobjektil, sh kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolek	52
6.1. Kohtulahendite ülevaade.....	52
6.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus.....	58
6.3. Probleemi analüüs	60
7. Paisutamine lõhejõgedel.....	62
7.1. Kohtulahendite ülevaade.....	62
7.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus.....	64
7.3. Probleemi analüüs	65

8. Üksikisiku kaebeõigus, puutumus ja õigus puhtale keskkonnale	69
8.1. Kohtulahendite ülevaade.....	69
8.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus.....	78
8.3. Probleemi analüüs	79
9. KOVde enesemääramisõigus maavara kaevandamise osas	80
9.1. Kohtulahendite ülevaade.....	80
9.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus.....	89
9.3. Probleemi analüüs	92
10. Jäätmevaldaja kohustused	94
10.1. Kohtulahendite ülevaade.....	94
10.2. Kohtupraktikas käsitletud küsimused ja probleemide kirjeldus.....	96
10.3. Probleemide analüüs	97
11. Saastetasu kõrgendatud määra rakendamine	98
11.1. Kohtulahendite ülevaade.....	98
11.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus.....	100
11.3. Probleemi analüüs	101
Kokkuvõte	103

Kasutatud lühendid

Õigusaktide lühendid

HKMS – halduskohtumenetluse seadustik

HMS – haldusmenetluse seadus

JäätS – jäätmeseadus

KeHAS – keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanõuditeerimise seadus

KeHJS – keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus

KeTS – keskkonnatasude seadus

KeÜS – keskkonnaseadustiku üldosa seadus

LKS – looduskaitse seadus

MaaPS – maapõu seadus

PlanS – planeerimise seadus

PS – põhiseadus

SaasteTS – saastetasude seadus

VeeS – veeseadus

Aarhusi konventsioon – keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanõudades üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon

VV määrus nr 224 – Vabariigi Valitsuse 29.08.2005. a määrus nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu“

KKM määrus nr 18 – Keskkonnaministri 26.03.2002. a määrus nr 18 „Vee erikasutusloa ja ajutise vee erikasutusloa andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise kord, loa taotlemiseks vajalike materjalide loetelu ja loa vormid“

Muud lühendid

DP – detailplaneering

KKA – Keskkonnaamet

KKI – Keskkonnainspeksioon

KKM – Keskkonnaministeerium

KMH – keskkonnamõju hindamine

KOV – kohalik omavalitsus

KSH – keskkonnamõju strateegiline hindamine

KÜ – korteriühistu

OJKL – ohtlike jäätmete käitlemise litsents

Lähteülesanne ja metoodika

Käesolev analüüs on koostatud SA Keskkonnaõiguse Keskus poolt 2012. aasta lõpus vastavalt Keskkonnaministeeriumi tellimiskirjale 12.12.2012 nr 5-2.1/10953-1 ning sellele lisatud lähteülesandele.

Analüüsi käigus uuriti aastate 2002-2012 halduskohtumenetluses jõustunud kõigi kohtuastmete lahendeid keskkonnavaldkonnas, eesmärgiga tuvastada õigusemõistmisel õigusloomest ja rakenduspraktikast tulenevaid probleeme, mida on võimalik õigusaktide muutmise (selgemalt sõnastamine, lihtsustamine, täpsemalt reguleerimine vms) või rakenduspraktika muutmise teel lahendada.

Analüüs on koostatud kahes etapis, millest esimeses vaadati läbi perioodi 2002-2012 olulisemad halduskohtumenetluses jõustunud kohtulahendid ning koostati ülevaade sel perioodil rohkem või olulist käsitlemist leidnud teemavaldkondadest. Läbivaadatud lahendite valik põhines kohtulahendite andmebaasides märksõnaga „keskkonnaõigus“ märgitud lahenditel. Kuna kõik lahendid (eriti perioodist enne 2006. aastat) ei ole andmebaasist kättesaadavad või ei pruugi olla keskkonnaõiguse märksõnaga märgitud, ei ole analüüsis kasutatud lahendite valik ilmselt täielik, ent on analüüsi koostajate hinnangul siiski piisavalt representatiivne.

Töö teises etapis on analüüsitud valitud teemavaldkondade kohtupraktikat ning sellest ilmnenuid probleeme ja probleemide võimalikke lahendusi. Iga teemavaldkonna all on esiteks välja toodud info seda teemat puudutavad kohtulahendite kohta (juhtumite asjaolud, kohtu(te) põhiseisukohad), seejärel on antud koondülevaade kohtupraktikas käsitletud konkreetsetest küsimustest, ning analüüsitud probleeme ja nende põhjuseid.

Analüüsis käsitletud teemad on lahendite hulgast välja valitud tellija ja analüüsi koostajate koostöös, kusjuures valikust jäid välja teemad, mida puudutavat kohtupraktikat on varasemates töodes ammendavalt käsitletud. Näiteks jäi analüüsist välja olulise ruumilise mõjuga objektide rajamise teema, kuna seda on KÕKi poolt 2010. a koostatud analüüsis juba käsitletud.¹ Samuti on osade teemade raames tuginetud enne 2007. aastat tehtud lahendite osas varasemale kirjandusele.

Käesolev töö ei pretendeeri kõikehõlmavale lahendite kaardistusele ega kohtupraktika analüüsile, kuna esiteks ei ole selle raames koostatud kõikehõlmavat ülevaadet kogu vaadeldud perioodi keskkonnaõiguse kohtupraktikast ning teiseks ei ole käsitletud kõiki kohtupraktikas tähelepanu pälvinud teemasid. Siiski annab analüüs hea ülevaate, kuidas kohtud on mingi konkreetse teema raames õigusnorme tõlgendanud.

Analüüsi koostasid KÕKi juristid Siim Vahtrus ja Kärt Vaarmari, samuti osalesid analüüsi koostamisel KÕKi jurist Jane Adler ning assistent Pille Priks. Erinevate peatükkide põhiautorid olid:

1. peatükk – KMH/KSH algatamise juhud ja põhjendamine – Kärt Vaarmari
2. peatükk – KMH/KSH kohtulik kontroll ning aruande heakskiidu vaidlustamise võimalused – Kärt Vaarmari
3. peatükk – Detailplaneeringute mõju hindamine väljaspool KSHd – Siim Vahtrus

¹ http://www.k6k.ee/files/K6K_ORMOde_rajamise_korralduse_anal%C3%BC%C3%BCs.pdf

4. peatükk – Keskkonnamõju hindamine väljaspool tegevusloa menetlust – Siim Vahtrus
5. peatükk – Natura hindamine – Siim Vahtrus
6. peatükk – Ehitamine kaitstaval loodusobjektil – Siim Vahtrus
7. peatükk – Paisutamine lõhejõgedel – Kärt Vaarmari
8. peatükk – Üksikisiku kaebeõius, puutumus ja õigus puhtale keskkonnale – Kärt Vaarmari
9. peatükk – KOVde enesemääramisõigus maavara kaevandamise osas – Siim Vahtrus
10. peatükk – Jäätmevaldaja kohustused – Jane Adler, Kärt Vaarmari
11. peatükk – Saastetasu kõrgendatud määra rakendamine – Jane Adler, Siim Vahtrus

Lahendite kohta analüüsis kajastatud info hõlmab kõiki konkreetsetes kohtuasjas jõustunud sisulisi lahendeid (nt kui asjas on olemas üksnes esimese astme kohtu otsus, on kajastatud selle otsuse sisu, kui on olemas ka ringkonnakohtu otsus, siis ka selle sisu jne).

Lahendite tekstid on kättesaadavad kohtulahendite andmebaasides.²

² Jõustunud halduskohtute ja ringkonnakohtute lahendid:
https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/main.html, Riigikohtu lahendid:
<http://www.riigikohus.ee/?id=11>

1. KMH/KSH algatamise juhud ja põhjendamine

1.1. Kohtulahendite ülevaade

AS Steri vs Keskkonnaministeerium

Vaidluse ese: Keskkonnaministeeriumi toimingud (seoses KMHga) ja kiirgustegevusloa andmata jätmine

Asja nr: [3-3-1-52-08](#)

Vaidluse asjaolud: AS Steri esitas 7.02.06 KKM-le taotluse kiirgustegevusloa muutmiseks, et oleks võimalik hakata kasutama kõrgaktiivset kinnist kiirgusallikat Harju maakonnas, Saue vallas, Alliku külas. Kiirgusallika hoidmiseks selles asukohas oli KKM juba varem kiirgustegevusloa väljastanud. Tegevusloa muutmise taotluse alusel algatas KKM avatud menetluse ning KMH, leides, et AS Steri poolt kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju. KKM väljastas kiirgustegevusloa 18.09.2007. a (pärast kaebuse esitamist). AS Steri taotles KKM toimingute tunnistamist õigusvastaseks, põhjendusega, et soovib esitada nendest tekkinud viivitusest tuleneva kahju hüvitamise nõude.

Õiguslik küsimus: Kuivõrd AS Steri poolt kavandatud tegevus ei ole KeHJS § 6 lõikes 1 loetletud olulise keskkonnamõjuga tegevuste nimekirjas, tuli keskkonnamõju olulisuse üle otsustada KeHJS § 6 lõikes 3 nimetatud kriteeriumide põhjal. KKM hindas kavandatava tegevuse keskkonnamõju oluliseks KeHJS § 6 lg 3 p 4 alusel, mille kohaselt keskkonnamõju olulisuse üle otsustamisel tuleb arvestada tegevusega kaasnevate avariolukordade esinemise võimalikkust. Antud asjas on hädaolukordade esinemise tõenäosus väike, kuid sellise õnnetuse tagajärjel, mis tooks kaasa kiiritusrajatise täieliku või osalise purunemise, võib kiirguse tase väljaspool tootmishoonet suurened (seega ei saanud olulise keskkonnamõju esinemise võimalust olemasolevate andmete alusel selgelt välistada). Kohtud lahendasid küsimust, kas KMH algatamise põhjendused olid õiguspärased.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus rahuldab 31.09.2007. a otsusega AS Steri kaebuse ja tunnistas õigusvastaseks vaidlustatud KKM toimingud ning nendest tingitud viivituse kiirgustegevusloa muutmise menetluses.

Tallinna Ringkonnakohtu 29.04.2008. a otsusega rahuldati KKM apellatsioonkaebus osaliselt ning tühistati halduskohtu otsus osas, millega tunnistati õigusvastaseks avatud menetluse läbiviimine, KMH algatamine ja nendest toimingutest tingitud viivitus kiirgustegevusloa muutmise menetluses. Ringkonnakohus leidis, et KMH algatamine viidatud põhjendusega oli õiguspärane. Ka väikese, kuid siiski võimaliku keskkonnamõju tõenäosuse korral tuleb välja selgitada, milliste abinõude kasutamisega on võimalik riske vähendada. Ringkonnakohus leidis, et selliste abinõude väljaselgitamiseks ei ole tingimata vajalik KMH menetluse läbiviimine, kuid pidas KMH menetlust käesoleval juhul siiski vajalikuks kõigi võimalike keskkonnaohtude olemasolu ja suuruse väljaselgitamiseks.

Riigikohus rahuldab 30.09.2008. a otsusega kassatsioonikaebuse osaliselt ning tühistas ringkonnakohtu otsuse osas, millega jäeti rahuldamata AS Steri nõuded avatud menetluse algatamisega viivitamise ning KMH algatamise õigusvastasuse tuvastamiseks. Riigikohus nõustus ringkonnakohtuga, et KeHJS § 6 lg 3 p 4 alusel võib avariolukordade esinemise objektiivsus olla iseseisvaks aluseks KMH algatamiseks – seejuures tuleb arvestada ühelt poolt avariolukordade esinemise tõenäosust ning teisalt avarii tagajärjel kahjustatava õigushüve olulisust. Mida olulisemad tagajärjed avariil keskkonna, sh inimeste jaoks olla võivad, seda väiksem võib olla avariolukorra esinemise tõenäosus, et põhjendada vajadust avariolukorra tagajärgede väljaselgitamiseks ning õigustada KMH läbiviimist. Antud juhul tuli KMH hindamise vajalikkuse üle otsustamisel aga arvesse võtta konkreetse valdkonnas kehtivat eriregulatsiooni. Keskkonnaministeeriumil oli võimalik saada teavet avariolukordade esinemise võimalikkuse ning nende tagajärgede kohta kiirgusohutushinnangust ja hädaolukorra tegutsemise plaanist, mis olid kiirgustegevusloa taotluse kohustuslikeks lisadeks. Seetõttu ei olnud KMH menetlus teabe saamiseks vajalik ning koormas AS-i Steri põhjendamatult ning KMH algatamine oli õigusvastane.

AS Steri (pankrotis) vs. Keskkonnaministeerium

Vaidluse ese: Keskkonnaministeeriumi õigusvastaste toimingutega tekitatud kahju hüvitamine

Asja nr: 3-07-2445

Vaidluse asjaolud: KKM poolt kiirgustegevusloa menetluses avatud menetluse läbiviimise nõude ning KMH algatamise tõttu ei saanud AS Steri poolteist aastat oma majandustegevusega tegeleda, mille tagajärjel saabus ettevõtte pankrot. Kuna Riigikohtu poolt asjas nr [3-3-1-52-08](#) tehtud otsuses tuvastati, et KKM poolt KMH algatamine kiirgustegevusloa menetluses oli õigusvastane, taotles AS Steri antud asjas viivitusega tekitatud kahju hüvitamist.

Õiguslik küsimus: Menetlusosalistel on vaidlus selles, kas kahju tekkimine on põhjuslikus seoses eelnimetatud õigusvastaste toimingutega või oleks kaebaja pidanud taotlema käesolevas asjas kiirgusallika kasutamise loa taotluse lahendamise viivitamise õigusvastaseks tunnistamist, kuna puudub jõustunud kohtuotsus, millega oleks tuvastatud, et loa väljastamine hiljem kui 09.03.2006 oleks olnud õigusvastane. Kaebaja on seisukohal, et kohtuotsustega õigusvastaseks tunnistatud toimingud kogumis tekitasid talle kahju.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna halduskohus rahuldab 09.12.2011 otsusega 2,5 milj. euro suuruse kahjunõude 7% ulatuses (rahuldab 176 518,08 euro suuruse otsese varalise kahju nõude, jättis rahuldamata saamata jäänud tulu nõude). Halduskohus leidis, et õigusvastasele KMH algatamisele ei saa järgneda õiguspärane KMH menetlus. Kuna keskkonnamõju hindamist ei tulnud läbi viia, siis puudub ka sisuline vajadus eristada, kumb toiming, kas KMH algatamine või KMH aruandele heakskiidu andmata jätmine, põhjustas KMH menetlusega seotud kulud, laenude refinantseerimise ja uute laenude võtmise vajaduse, intresside ja viiviste kulu või tulu saamata jäämise KMH ajal ja sellele järgnevalt.

OÜ Infokaitstesüsteemid vs keskkonnaminister

Vaidluse ese: Keskkonnaministri viivitamine Infokaitstesüsteemide OÜ taotluse ohtlike jäätmete käitluslitsentsi lahendamise ja KMH algatamine

Asja nr: 3-08-1193

Vaidluse asjaolud: Kaebuse esitaja otsustas 2006. a alustada tegevust elektrooniliste jäätmete (kasutatud monitorid) lammutamise teenuse pakkujana, vastav tegevus eeldab jäätmeseaduse kohaselt ohtlike jäätmete käitluslitsentsi (OJKL) olemasolu. Kaebaja taotles 21.06.06 kirjaga OJKL väljastamist, ent OJKL väljastati kaebajale alles 7.01.2008. a., kuna keskkonnaminister algatas KMH. Kaebaja arvates oli KMH algatamine õigusvastane, mh ei olnud kooskõlas hea halduse põhimõttega KMH algatamine 5 kuud pärast seda, kui OJKL taotlus oli menetlusse võetud.

Õiguslik küsimus: Antud asjas ei olnud tegemist KeHJS § 6 lõikes 1 sätestatud loetellu kuuluva tegevusega. Kohus lahendas küsimust, kas KMH algatamine kaalutusotsusega oli põhjendatud sellega, et kaebaja ei olnud esitanud taotluse esitamisel piisavalt andmeid, mis võimaldanuks kontrollida kaebaja kasutatavat tehnoloogiat ning tööprotsessi, nende võimalikke keskkonnamõjusid ning seda, kas kaebaja kasutab parimat võimalikku tehnikat. Kaebaja viitas andmete esitamata jätmisel ärisaladusele ja väitis, et kasutab uuenduslikke tehnoloogiaid (klaasilõikamise meetod).

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus rahuldab 31.10.08 otsusega kaebuse osaliselt, lugedes KMH algatamise õiguspäraseks, ent leides, et keskkonnaminister lahendas kaebaja OJKL õigusvastaselt viivitusega. Kohus leidis, et kuna kaebaja ei esitanud piisavalt andmeid oma tegevuse ja tööprotsessi kohta, tekkis vastustajal vältimatult rida küsimusi kaebaja kavandatu ning selle mõjude osas. Vastustajal tuli otsuse tegemisel kindlaks teha, kui palju avariilisi olukordi võib tööprotsessi kestel tekkida, ning selgitada välja olulised küsimused. Kuivõrd keskkonnamõju avaldumise olulisus ei olnud taotluse alusel välja selgitatav, oli KMH vältimatu vahend, et saada kinnitus, et kasutusele võetakse parim võimalik tehnika. Kohus märkis, et antud asjas ei leitud vähem koormavaid kontrollimehhanisme.

OÜ Rooküla Esimene vs Juuru Vallavalitsus

Vaidluse ese: Juuru Vallavalitsuse poolt 29.07.2008 KMH algatamine

Asja nr: 3-08-2114

Vaidluse asjaolud: 04.07.08 esitas OÜ Rooküla Esimene Juuru Vallavalitsusele taotluse mingifarmi projekteerimistingimuste väljastamiseks, Juuru Vallavalitsuse 29.07.08 korraldusega nr 203 algatati keskkonnamõju hindamine Vabariigi Valitsuse 29.08.05 määruse nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust, täpsustatud loetelu“ § 15 lg 9 (tegevus, mis võib kaasa tuua ebameeldiva või ärritava lõhnaaine eraldumise välisõhku) alusel.

Õiguslik küsimus: OÜ Rooküla Esimene poolt kavandatav tegevus (mingifarmi rajamine) ei kuulu KeHJS § 6 lõikes 1 toodud loetellu, seega ei olnud KMH otseselt kohustuslik. Kohus lahendas küsimust, kas KMH algatamine kaalutusotsuse alusel oli põhjendatud, kui kavandatud tegevuse maht jäi alla määruse nr 224 § 9 punktis 7 sätestatud piirmäära. Viidatud sätte kohaselt tuli KMH algatamise vajalikkust kaaluda karusloomakasvatuse rajamisel üle 5000 rebase või üle 13 000 mingi

või tuhkru pidamiseks, kaebaja soovis aga rajada 2700 isendiga mingifarmi. Seega oli küsimuseks, kas määruse § 15 lg 9 kohaldamine oli üldse asjakohane (kuna kavandatud tegevust reguleeris ka määruse teine säte - § 9 p 7).

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus tunnistas 18.05.2009 otsusega KMH algatamise õigusvastaseks. Kohus asus seisukohale, et kuna antud juhul jäi arendaja tegevuse maht alla määruse nr 224 § 9 punktis 7 sätestatud piirmäära, ei olnud KMH algatamise kaalumise vajalik. Kohtu hinnangul saab järeldada, et õigusakti andja ei ole pidanud sellise isendite arvuga farmi loomisel olulise keskkonnamõju tekkimist võimalikuks.

Piirmäärast väiksema minkide arvuga farmi puhul ei ole ebaseeldiva lõhnaaine eraldumine küll välistatud, kuid see küsimus tuleb lahendada projekteerimistingimuste (eelhaldusakt, millega nähtaks ette lõhna levikut takistavate ehituslike meetmete kasutamine) ja ehitusloa taotluse (mille andmisest keeldutakse, kui projekt ei vasta projekteerimistingimustele) menetlemisel. Arendaja peab tagama, et lõhn ei leviks selliselt, et hakkaks häirima ümbruskonna elanikke, kellel on vaieldamatult õigus, et säiliks senine ebaseeldiva lõhna vaba elukeskkond. KMH algatamine ilma õigusliku aluseta põhjendusel, et saaks kõrvaldatud teadmatusel põhinevad elanike hirmud, ümberlükatud valeinfo ning välditud kuulujutud, ei ole õiguspärane.

Otsustaja annab eelhinnangu (sellisena on sõnastatud kehtiva KeHJS § 6 lg 3) kavandatava tegevuse keskkonnamõju olulisuse kohta. Eeltoodu ei tähenda KMH läbiviimist. Otsustaja võib nii eelhinnangu andmiseks kui ka nn mitteolulise keskkonnamõju selgitamiseks koguda ise tõendeid (nt spetsialisti arvamus, kui ta ei pea enda ametnikke piisavalt kompetentseks) või nõuda nende esitamist taotlejalt, mis on võrreldes KMH menetlusega lihtsam, kiirem ja vähem kulukam (HMS § 6 uurimispõhimõte, HMS § 5 lg 2 menetluse ökonomia põhimõte).

OÜ Alosa vs Pärnumaa Keskkonnateenistus

Vaidluse ese: Pärnumaa Keskkonnateenistuse juhataja 28.07.2008 korraldus nr 38-1-1/1790, millega otsustati algatada KMH seoses kaebaja välisõhu saasteloa taotlemisega

Asja nr: 3-08-1694

Vaidluse asjaolud: OÜ Alosa taotles välisõhu saasteluba Jaagupi külas asuvale tootmishoonele, kus asub kalajahu tootev tsehh ja seda soojaga varustav katlamaja. Söödatootmisel kasutatakse kalatööstusest pärinevaid loomseid jäätmeid, põhiliselt suitsukalarappeid, samuti värsket kala ja - rappeid. 15.04.2008 laekus keskkonnateenistusele 112 allkirjaga Jaagupi küla ja Häädemeeste valla inimeste pöördumine, kes on vastu kalajäätmete töötlemisele Jaagupi külas, sest tehastest leviv vängeline hais on muutnud elamistingimused talumatuks. Valdav osa Jaagupi elamutest paikneb tsehhist 140-500 m kaugusel. Elamud paiknevad valdavate tuulte suhtes allatuult. Saasteainete hajumist ja kontsentratsioonide vähenemist takistab Rannametsa-Ikla tee ääres kasvav mets ja liivaluude.

Õiguslik küsimus: Kohus lahendas küsimust, kas antud asjas oli KMH algatamine põhjendatud, arvestades asjaoluga, et KMH näol on tegemist arendaja jaoks olulise täiendava kulu ja halduskoormusega. Samuti oli asjas vaidluse all, kas kalajahu tootmine on osa kalamajandusest (ning kas seega üldse on tegemist KeHJS § 6 lg 2 punktis 1 nimetatud tegevusvaldkonnaga, mille osas tuleb

KMH algatamist kaaluda). Kalajahu tootmine on küll nimetatud Vabariigi Valitsuse 29.08.05 määruses nr 224³ tegevusvaldkonnana, mille puhul tuleb KMH algatamist kaaluda (määruse § 7 p 3), ent kaalumiskohustus algab 75 tonnist ööpäevas (kaebaja poolt toodetav kalajahu maht jääks alla selle piirmäära).

Kohtu seisukohad, otsustus ja põhjendused

Tallinna Halduskohus rahuldab 17.04.09 otsusega kaebuse ning tühistas vaidlustatud korralduse. Halduskohus tõi välja, et kalamajanduse valdkonda kuuluvad tegevused on nimetatud põllumajandusministeeriumi ja keskkonnaministeeriumi kodulehekülgedel. Kalajahu tootmist nimetatud lehekülgedel kalamajandusena nimetatud ei ole, mistõttu puudub alus analüüsida kaebaja tegevuse mõju keskkonnale KeHJS § 6 lg 2 p 1 alusel kui kalamajanduse valdkonna tegevust. Samuti jääb kaebaja tegevus alla KMH kaalumise kohustusega tegevuse piirmäära vastavalt KKM määruse nr 224 § 7 p 3. Keskkonnaseisundi hindamisel tuleb küll rakendada ettevaatusprintsipi, ent ettevaatusprintsipi kohaldamisel tuleb hinnata ka keskkonnanõu taotleja õigusi, käesoleval juhul ettevõtja õigusi ettevõtlusele. Ettevaatusprintsipi kohaldamiseks KMH kohustuslikus korras algatamiseks peavad esinema teatud kindlad faktilised asjaolud, mille esinemist kohus käesoleval juhul ei tuvastanud.

Tallinna Ringkonnakohus rahuldab 29.10.2009 otsusega vastustaja apellatsioonkaebuse ning tegi uue otsuse, millega jättis OÜ Alosa kaebuse rahuldamata. Ringkonnakohus tugines muuhulgas järgmistele seisukohtadele:

- 1) KMH vajalikkuse seisukohast ei ole kesksel kohal määratlemine, kas kalajahu tootmine kuulub toiduainetööstuse või kalamajanduse valdkonda. KeHJS § 6 ei välista ühtegi tegevusala. KeHJS § 6 lg 3 p 3 võimaldab olulise keskkonnamõju küsimuses eelhinnangu andmisel arvestada ka lõhnast tulenevate tagajärgedega. KMH eesmärk on välja selgitada, kas ja millises ulatuses eraldub õhku ebameeldivat või ärritavat lõhnaainet ning pakkuda seejuures välja meetmed, kuidas heitkoguseid vähendada ja määrata keskkonnanõuded ja seiremeetmed.
- 2) Määrus nr 224 ei saa piirata KeHJS-st tulenevat kohustust hinnata tegevuslubade väljastamisel tegevusega kaasnevat eeldatavat keskkonnamõju; määrusel on üksnes täpsustav iseloom. Määruse § 15 p 9 kohaselt tuleb KMH algatamise vajalikkust kaaluda muude tegevuste korral, mis võivad kaasa tuua ebameeldiva või ärritava lõhnaaine eraldumise välisõhku. Asjaolu, et määruse § 7 punktis 3 on eraldi ära nimetatud kalajahu tootmine üle 75 tonni ööpäevas, ei tähenda, et väiksema koguse puhul on KMH algatamise kaalumise lubamatu. Igal juhul kehtib sama määruse § 15 p 9, mis näeb ka väiksema koguse puhul ette KMH algatamise üle otsustamise võimaluse, kui sellise tegevusega kaasneb ebameeldiv ja ärritav lõhn.
- 3) Põhjendamatu on väita, et juba KMH algatamise üle otsustamisel peavad haldusorganil olema olema konkreetsed tõendid selle kohta, et tegevusega kaasneb oluline keskkonnamõju. KMH algatamine ei saa toimuda meelevaldselt, kuid ringkonnakohtu hinnangul piisab põhjendatud kahtluse olemasolust. Ringkonnakohus juhib otsuses tähelepanu 112 allkirjaga pöördumisele, mille kohaselt muudab tehastest leviv hais kohalike elanike elamistingimused talumatuks, samuti pöördumistele Keskkonnainspektsiooni poole.

3 <https://www.riigiteataja.ee/akt/108052012012>

Allan Paidre vs Harku vallavalitsus

Vaidluse ese: Harku Vallavalitsuse 10.05.2005 korraldus nr 771, millega anti Turho OÜ-le ehitusluba X maaüksusel sisetee ehitamiseks

Asja nr: 3-05-537

Vaidluse asjaolud: Vaidlusalune ehitusluba annab õiguse ehitada sisetee X maaüksusel. Kavandatav tee jääb ülesmäge kaebaja kinnistust ning puurkaev-pumplast, mis varustab ümberkaudseid kinnistuid veega. Kaebaja arvates kahjustatakse tee-ehitusega oluliselt piirkonna elanike elukeskkonda, teelt levib tolmu ja heitgaase ning kinnistute omanikud on mures joogivee kvaliteedi pärast.

Õiguslik küsimus: Kohtud lahendasid küsimust, kas antud asjas kuulub kohaldamisele ehitusseaduse § 24 lg 1 p 9, mille kohaselt keeldutakse ehitusloa andmisest, kui oluline keskkonnamõju on hindamata ja keskkonnamõju hindamine on nõutav.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 30.04.07 otsusega kaebuse rahuldamata.

Tallinna Ringkonnakohus jättis 29.11.07 otsusega Allan Paidre apellatsioonkaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse muutmata. Ringkonnakohus ei nõustunud kaebaja seisukohaga, et vastustaja rikkus EhS § 24 lg 1 p 9. KeHJS § 3 p 1 kohaselt hinnatakse keskkonnamõju, kui kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju. Olulise keskkonnamõjuga tegevus on loetletud KeHJS §-s 6. Kui eelduslikult pole suurt liiklusintensiivsust ette näha, siis ei ole vaja keskkonnamõju hindamist läbi viia.

M. P vs Kuressaare Linnavolikogu

Vaidluse ese: Kuressaare Linnavolikogu 27.11.2008.a. otsus nr 50 „Pihla – Talve – Raudtee detailplaneeringu osaline kehtestamine”

Asja nr: 3-09-237

Vaidluse asjaolud: Kehtestatav planeering hõlmab kolme Pihla tee äärset äri- ja eluotstarbelise hoonestusega krunti ja Pihla-Talve- Raudtee liiklussõlme põhimõttelist lahendust ringristmikuna, tekitades otsuse kohaselt eeldused linnaosa lokaalse keskuse kujundamiseks.

Õiguslik küsimus: Kaebaja soovis, et hinnatud oleks kogu planeeringuala keskkonnamõju.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 16.06.2009 otsusega kaebuse rahuldamata. Kohus leidis, et tuleb arvestada, et osaliselt kehtestatud planeering ei reguleeri nn korruselamute „mikrorajooni“ rajamist piirkonda, mistõttu sisuliselt taandub ettepanek taatele hinnata täiendavalt üksiku kortermaja mõju jäätmetekkele ja –käitlusele, rohestruktuuridele, õhureostusele jmt. Üldine põhimõte keskkonnamõjude hindamise algatamisel on siiski, et selline hindamine tuleb läbi viia üksnes juhul, kui tegemist on eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga. Seejuures peab KeHJS silmas tunduvalt olulisema mõjuga toiminguid, kui seda on näiteks üksiku kortermaja rajamine. Sellest annab tunnistust ka KeHJS § 6 lg 1 loetelu.

AS Same Sport, OÜ Toom Kauplused, AS GMP & Partnerid ja T.S. vs Viimsi Vallavolikogu

Vaidluse ese: Viimsi Vallavolikogu 14.10.2008 otsuse nr 86 „Haabneeme alevikus, Haabneeme staadioni detailplaneeringu kehtestamine“

Asja nr: 3-08-2270

Vaidluse asjaolud: Detailplaneeringuga kavandati Haabneeme alevikus 2,1 ha suurusele maa-alale üks sotsiaalmaa krunt, millele kavandati ehitusõiguse andmine ühe 3-korruselise spordihoone-parkimismaja rajamiseks. Kaebajateks olid kõrvalasuvate kinnistute omanikud.

Õiguslik küsimus: Kaebajad väitsid muuhulgas, et enne detailplaneeringu kehtestamist pidanuks vald läbi viima keskkonnamõtjude hindamise, ent kaevatavas otsuses ei ole viidet, et keskkonnamõtju hindamise läbiviimist oleks kaalutud.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 23.11.2009 otsusega kaebused rahuldamata.

Tallinna Ringkonnakohus jättis 31.03.2010 otsusega halduskohtu otsuse muutmata.

Kohtud leidsid, et kui haldusorgan põhjendatult leiab, et ehitamisega olulist negatiivset keskkonnamõtju ei kaasne, ei ole KSH läbiviimine vajalik. KSH läbiviimist ei saa nõuda vaid põhjendusel, et mõni vallaelanik või ettevõtja seda sooviks, kuna arvestades sellega kaasnevat menetluse pikenemist ja kulusid, oleks see planeeringu tellija jaoks koormav, ning kui olulise negatiivse keskkonnamõtju puudumises on võimalik veenduda kogutud teabe põhjal, siis ka õigusvastane. Nii haldus- kui ringkonnakohus leidsid, et kaebaja pole esitanud veenvaid argumente, mis tõestaks olulise keskkonnamõtju esinemist.

Kai Rebane ja Ilse Aertis vs Tartu Linnavalitsus

Vaidluse ese: Tartu Linnavalitsuse 01.06.2010 korraldus nr 631 „Kuru 18 krundi detailplaneeringu kehtestamine“

Asja nr: 3-10-1811

Vaidluse asjaolud: Vaidlusaluse detailplaneeringuga kavandati kahe korterelamu rajamist senisesse väikeelamute piirkonda. Kaebajad taotlesid detailplaneeringu kehtestamise otsuse tühistamist, kuna planeeringulahendusega kaasnevad muutused kaebuse esitajate elukeskkonna kvaliteedis ja heaolus riivavad intensiivselt nende põhiseaduslikke õigusi.

Õiguslik küsimus: Kaebajad heitsid planeeringu kehtestamise otsusele muuhulgas ette, et selle vastuvõtmisel ei ole teostatud planeeringuga lubatud ehitiste mõjude (keskkonnale, privaatsusele, turvalisusele, liiklusele, kinnisasjade hindadele jne) hindamist erapooletu asjatundja poolt. Ka Tartu linna üldplaneeringus ei ole ette nähtud ega käsitletud Kuru tänaval (nagu ka Karlova piirkonnas laiemalt) olemasolevate ehitiste tihendamist (elanike arvu kahekordistavate suurelamutega) ja seetõttu pole hinnatud ka selle võimalikke mõjusid. Sisuliselt on kaebajad ette heitnud KSH algatamata jätmist.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus jättis 11.07.2011 otsusega kaebused rahuldamata. Kohus leidis, et KSH algatamata jätmise olukorras, kus planeeringuga planeeriti kaks 2-korruselise kortermaja kuni 6 korteriga, oli õiguspärane.

K.P. ja E.S. vs Tallinna Linnavolikogu

Vaidluse ese: Tallinna Linnavolikogu 01.10.2009 otsus nr 196 „Veerenni tn 36 kinnistu lähiala detailplaneeringu kehtestamine Kesklinnas“

Asja nr: 3-09-2539

Vaidlustatud haldusakti sisu: Veerenni tn 36 ja lähiala detailplaneeringu eesmärgiks oli muuta Veerenni tn 36 ja 36n kinnistute maakasutuse sihtotstarvet, jagada kinnistuid ning näha ette ehitusõigused lasteaia, 3-12 korruseliste elamute, äriruumidega elamute, korteritega ärihoone ehitamiseks ning tänavate, tehnorajatiste ja haljasalade rajamiseks. Planeeringuga nähti planeeritud alale ette kokku 61 hoone püstitamine, millele lisanduvad 5 alajaama. Hoonetes on ette nähtud 1621 korterit ja lisaks äriruume. Planeeringuga nähti ette linna üldplaneeringu muutmine, määrates maa-ala juhtfunktsiooniks korruselamute maa (kehtiva linna üldplaneeringu kohaselt oli tegemist ettevõtluse segahoonestusalaga).

Õiguslik küsimus: Kaebuse esitajad esitasid mitmeid väiteid selle kohta, et kavandatava planeeringu mõjud rikuvad nende elukeskkonda ja õigust tervise kaitsesele (tulenevalt müra, heitmete kontsentratsioonist, liiklusvoogudest jm). Muuhulgas vaidlustasid kaebajad planeeringu KSH algatamata jätmist. Tallinna linnavalitsus oli KSH algatamist kahel korral kaalunud, ent otsustanud selle algatamata jätta. Tegemist on detailplaneeringuga, mistõttu KSH läbiviimine ei ole otseselt kohustuslik, vaid on kohaliku omavalitsuse kaalutusotsus.

Kohtu seisukohad, otsustus, põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 21.09.2010. a otsusega kaebused rahuldamata. Halduskohus tõi otsuses välja, et keskkonnamõtjude hindamise algatamata jätmise oli piisavalt põhjendatud ja õiguspärane. Kaebajate väide, et lisandub suur hulk inimesi ja autosid, ei anna alust järelduseks, et teostama peaks keskkonnamõtjude hindamist, kui on võimalik hinnata, et sellist olulist keskkonnamõtju KeHJS mõttes ei teki. Halduskohtu hinnangul oli haldusorganil piisavalt teavet (liiklusolukorra uuring, muinsuskaitse seisukoht, keskkonnaseisundi uuring, mürauuring), hindamaks, kas tekkiv keskkonnamõtju on oluline.

Tallinna Ringkonnakohus jättis 17.03.11 otsusega kaebajate apellatsioonkaebused rahuldamata ja Tallinna Halduskohtu otsuse muutmata. Ringkonnakohus tõi lisaks välja, et KeHJS § 33 lg 1 p 2 kohaselt on KSH planeeringu kehtestamise kohustuslikuks eelduseks üldplaneeringute puhul, ent planeerimisseaduses eristatakse üldplaneeringu kehtestamise otsust üldplaneeringut muutva detailplaneeringu kehtestamise otsusest ning seetõttu ei ole ringkonnakohtu arvates võimalik neid juhtumeid võrdsustada. Üldplaneeringu muutmine võib olla vähese ulatusega ning puudutada vaid ühte kinnisasja, mistõttu menetluslikult keeruka, pikaajalise ja menetlusosaliste jaoks kuluka menetluse läbiviimist ei saa pidada kohustuslikuks ka KSH eesmärki silmas pidades.

Tea Tahur vs Keila Linnavalitsus

Vaidluse ese: Keila Linnavalitsuse 4. detsembri 2008. a korraldus nr 445 osas, millega jäeti KSH algatamata

Asja nr: [3-3-1-101-09](#)

Vaidluse asjaolud: Keila linnavalitsuse 22.11.07 korraldusega nr 424 algatati Keila linnas Jõe tn 57b kinnistu detailplaneering. Planeeringu eesmärgiks oli uue tootmiskompleksi (plasttorude tehase) rajamiseks vajalike maakasutus- ja ehitustingimuste määramine. Tehase rajamine oli plaanitud elamurajooni kõrvale. Kaebaja leidis, et planeeringule oleks tulnud algatada KSH.

Õiguslik küsimus: Kuna tegemist ei olnud üldplaneeringuga, puudus KSH läbiviimiseks seadusest tulenev kohustus ning haldusorganil oli KSH algatamise osas kaalutusõigus. Küsimus oli seetõttu eelkõige selles, kas kaalutusõiguse alusel pidanuks Keila linn detailplaneeringule KSH läbi viima või mitte.

Kohtu seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus tagastas 5.06.2009. a määrusega T. Taluri kaebuse halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 11 lg 3¹ p 5 alusel (kaebuse esitajal ei saanud ilmselgelt olla kohtusse pöördumise õigust).

Tallinna Ringkonnakohus tühistas 28.08.2009. a määrusega Tallinna Halduskohtu 5.06.2009. a määruse ning saatis asja kohtuliku läbivaatamise jätkamiseks Tallinna Halduskohtule.

Riigikohus rahuldab 18.06.2010. a määrusega Keila Linnavalitsuse määruskaebuse ning jättis jõusse Tallinna halduskohtu 5.06.09 määruse, täiendades selle põhjendusi omapoolsete põhjendustega.

Riigikohus lahendas selles asjas küll peamiselt kaebeõiguse küsimust, ent võttis seisukoha ka KSH kohustuslikkuse osas. Riigikohus märkis, et keskkonnale avaldatava mõju strateegiline hindamine on kohustuslik üksnes seaduses sätestatud juhtudel. PlanS § 1 lg 5 alusel korraldatakse planeeringute elluviimisega kaasneva keskkonnamõju strateegilist hindamist KeHJS-s sätestatud juhtudel ja korras. Kuigi PlanS § 1 lg 5 kohaselt ühendatakse võimaluse korral KSH menetlus planeeringu koostamise menetlusega, ei nõua osundatud säte keskkonnamõju hindamist vältimatult planeerimismenetluses. Kehtiva õiguse kohaselt (vt KeHJS § 11, PlanS § 1, § 9 lg 12, ehitusseaduse § 24 lg 1, § 33 lg 61 ja § 34 lg 1 p 14) võib tegevusluba eeldavate projektide keskkonnamõju hindamine toimuda erinevatel menetlusetappidel: nii planeerimismenetluses, ehitusloa taotlemise kui ka kasutusloa taotlemise menetluses.

Kristine Schmidt jt vs Tallinna linnavalitsus

Vaidluse ese: Tallinna Linnavalitsuse 2. veebruari 2011. a korraldus nr 126-k, millega algatati Pirita tee 28 kinnistu ja Maarjaheina tänava äärsete kruntide ja lähiala detailplaneering ning otsustati mitte algatada detailplaneeringu keskkonnamõju strateegilist hindamist (KSH)

Asja nr: [3-3-1-63-11](#) (sama ka [3-3-1-64-11](#), [3-3-1-58-11](#), [3-3-1-48-11](#))

Vaidluse sisu: Vaidlusaluse detailplaneeringu eesmärgiks oli määrata 12 krunti, nende kasutamise tingimused ning ehitusõigus promenaadi, korruselamute ning äriruumidega elamute rajamiseks.

Õiguslik küsimus: Detailplaneeringuga tehti ettepanek Tallinna linna üldplaneeringu muutmiseks. Kuna üldplaneeringu puhul on KSH läbiviimine kohustuslik, tekkis ka antud asjas küsimus KSH läbiviimise kohustuslikkusest.⁴

Kohtu seisukohad, otsustus ja põhjendused

Tallinna Halduskohus tagastas 21.03.2011. a määrusega haldusasjas nr 3-11-608 kaebuse halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 11 lg 31 p 5 alusel. Tallinna Ringkonnakohus jättis 16.05.2011. a määrusega määruskaebuse rahuldamata ja Tallinna Halduskohtu määruse muutmata. Riigikohus jättis 17.11.2011. a määrusega K. Schmidt'i määruskaebuse rahuldamata.

Halduskohus leidis, et KSH ei olnud kohustuslik. Detailplaneering muudab küll Tallinna üldplaneeringut, kuid üldplaneeringu muutmise menetlust tuleb eristada üldplaneeringu enda menetlemisest, mille puhul KSH on KeHJS § 33 lg 1 p 2 kohaselt kohustuslik. Detailplaneeringuga kavandatava tegevuse keskkonnamõju on reeglina võimalik hinnata ka muude, vähem aega ja ressursse kulutavate vahenditega. Riigikohus jättis halduskohtu määruse jõusse ning märkis, et kui detailplaneeringuga kavandatakse muuta kehtivat üldplaneeringut, on haldusorganil kaalutlusruum selle osas, kas KSH algatamine on vajalik või mitte (KeHJS § 33 lg 2). Tegemist ei ole vahetult seadusel põhineva ja haldusorganile kaalutlusruumi mitte jätva kohustusega KSH läbi viia.

1.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus

1.2.1. Kohtupraktikas käsitletud küsimuste ja seisukohtade kokkuvõte

Kohtupraktikas on korduvalt käsitletud küsimust, millistel juhtudel on nõutav ja õigustatud keskkonnamõju hindamise (KMH) või keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) algatamine juhtudel, mil KMH/KSH algatamine ei ole seadusest tulenevalt otseselt kohustuslik, vaid sõltub otsustaja või planeeringu koostamise korraldaja kaalutlusotsusest.

Põhimõtteliselt võib vaadeldud kohtulahendid jagada kolme gruppi, mis käsitlevad järgmisi küsimusi:

- 1) millistel juhtudel on õigustatud KMH algatamine keskkonnaloa menetluses kaalutlusotsusena;
- 2) KMH/KSH algatamine pigem väikesemahulise ehitustegevuse planeerimisel;
- 3) KSH algatamine üldplaneeringut muutva suuremahulise või olulise mõjuga detailplaneeringu puhul.

KMH algatamise õigustatus kaalutlusotsusena loamenetluses on tekitanud küsimusi eelkõige põhjusel, et KMH algatamine toob arendajale menetluses kaasa olulise täiendava kulu ja halduskoormuse. Kohtud on mitmes lahendis võtnud seisukoha, et kui kavandatava tegevuse keskkonnamõju on võimalik välja selgitada muude vahenditega, mille puhul rahaline ja ajakulu on arendaja jaoks väiksem, ei ole KMH algatamine põhjendatud.

⁴ Peamine õiguslik probleem selles kohtuasjas puudutas kaebeõigust KSH algatamata jätmise otsuse vaidlustamisel, ent selle kohta vt eraldi ülevaadet allpool.

Seda järeldust ei saa siiski võtta absoluutsena, kuivõrd mitmes lahendis on selline seisukoht võetud seoses spetsiifiliste nõuete või asjaoludega konkreetse loa menetluses. Kohtuasjas [3-3-1-52-08](#) (nn Steri kiiritustehase juhtum) leidis Riigikohus, et iseenesest võib avariolukordade esinemise objektiivsus olla iseseisvaks aluseks KMH algatamiseks, ent kuna kiirgusseaduse nõuetest tulenevalt oli Keskkonnaministeeriumil võimalik saada teavet avariolukordade esinemise võimalikkuse ning nende tagajärgede kohta kiirgusohutushinnangust ja hädaolukorra tegutsemise plaanist, mis olid kiirgustegevusloa taotluse kohustuslikeks lisadeks, ei olnud KMH menetlus teabe saamiseks vajalik ning koormas AS-i Steri põhjendamatult. Seetõttu oli ka KMH algatamine õigusvastane. Sama juhtumiga seonduvalt rahuldab Tallinna Halduskohus kohtuasjas 3-07-2445 AS Steri ca 180 000 euro suuruse kahjunõude avatud menetluse läbiviimise ning KMH õigusvastase algatamisega tekitatud viivituse tõttu.

Kohtuasjas 3-08-1193 tekkis aga vastupidine olukord – ohtlike jäätmete käitluslitsentsi taotleja ei esitanud Tallinna Halduskohtu hinnangul keskkonnaministrile piisavalt andmeid, et oleks olnud võimalik veenduda kasutatud monitoride lammutamisel kasutatavates protsessides ning tegevuse keskkonnamõjus, mistõttu halduskohus asus järeldusele, et KMH oli vältimatu vahend, et saada kinnitus, et kasutusele võetakse parim võimalik tehnika, ning et antud asjas ei leitud vähem koormavaid kontrollimehhanisme.

Omaette küsimuseks on olnud Vabariigi Valitsuse 28.09.05 määruse nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu“⁵ tõlgendamine. Kohtuasjas nr 3-08-2114 leidis Tallinna Halduskohus seoses 2700-pealise mingifarmi rajamisega, et kuna arendaja tegevuse maht jäi alla määruse nr 224 § 9 punktis 7 sätestatud piirmäära, ei olnud KMH algatamise kaalumise üldse vajalik, mistõttu ei olnud kohaliku omavalitsuse poolt KMH algatamine õigustatud. Ehkki kohalik omavalitsus tõi selles asjas välja ebaseadusliku lõhna tekkimise võimaliku probleemi, leidis halduskohus, et mõju väljaselgitamiseks ei pea tingimata läbi viima KMH-d. Kohus leidis, et otsustaja võib nn mitteolulise keskkonnamõju selgitamiseks koguda ise tõendeid (nt spetsialisti arvamus, kui ta ei pea enda ametnikke piisavalt kompetentseks) või nõuda nende esitamist taotlejalt, mis on võrreldes KMH menetlusega lihtsam, kiirem ja vähem kulukam (kohus viitas seejuures HMS §-st 6 tulenevale uurimispõhimõttele ning HMS § 5 lõikest 2 tulenevale menetluse ökonomia põhimõttele).

Täiesti vastupidisele seisukohale asus analoogses küsimuses Tallinna Ringkonnakohus asjas nr 3-08-1694. Ka selles asjas jäi arendaja tegevus (kalajahu tootmine) alla määruses nr 224 sätestatud piirmäära, ent ringkonnakohus leidis, et määruse § 15 p 9 kohaselt tuleb KMH algatamise vajadust kaaluda muude tegevuste korral, mis võivad kaasa tuua ebaseadusliku või ärritava lõhnaaine eraldumise välisõhku. Ringkonnakohus sedastas seejuures, et määrusel nr 224 on üksnes täpsustav iseloom ning et see ei saa piirata KeHJS-st tulenevat kohustust hinnata tegevuslubade väljastamisel tegevusega kaasnevat eeldatavat keskkonnamõju.

Mitmes lahendis on kohtud pidanud lahendama küsimust, **millistel juhtudel on KMH või KSH algatamine nõutav, kui tegemist on väiksemamahulise ehitustegevuse planeerimisega.** Kohtud on leidnud, et KMH/KSH algatamine ei ole põhjendatud nt detailplaneeringu alusel tee rajamiseks (3-05-537), detailplaneeringu osalise kehtestamise tulemusena üksiku kortermaja

5 <https://www.riigiteataja.ee/akt/108052012012>

rajamiseks (3-09-237⁶), detailplaneeringuga kahe 2-korruselise kuni 6 korteriga kortermaja planeerimiseks (3-10-1811).

Samas on mitmed lahendid käsitletud **suuremat ala või olulisema mõjuga tegevusi puudutavate ning seejuures üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute KSH läbiviimise kohustust** (3-09-2539, [3-3-1-101-09](#), [3-3-1-63-11](#) jt selle juhtumiga seotud lahendid, vt lahendi kokkuvõtte juurest). Kohtute ühene seisukoht on olnud, et selliste detailplaneeringute puhul ei ole KSH seadusest tulenevalt kohustuslik, vaid KSH algatamist tuleb kaaluda. Kõigi lahendite puhul oli kohalik omavalitsus seejuures otsustanud jätta KSH algatamata, ent kohtud ei ole seda õigusvastaseks lugenud. KSH algatamata jätmise kaalutlustena on kohtute poolt loetud õigustatuks haldusorgani poolt muu info kogumist – asjas nr 3-09-2539 oli selliseks infoks liiklusolukorra uuring, muinsuskaitse seisukoht, keskkonnaseisundi uuring, mürauuring. Kohtuasjas [3-3-1-101-09](#) on Riigikohus leidnud aga, et keskkonnamõtjude hindamine ei pea tegevusluba eeldavate projektide puhul toimuma vältimatult planeerimismenetluses, vaid saab toimuda ka planeeringule järgnevates etappides, nt ehitusloa taotlemise või kasutusloa taotlemise menetluses.

Mitmes kohtuasjas on olnud lisaks eeltoodule ka küsimuseks, **millistel juhtudel lugeda kahtlus olulise keskkonnamõtju esinemise kohta nii põhjendatuks, et KMH/KSH algatamine võiks olla õigustatud**, ning millistel tõenditel selline kahtlus peaks tuginema. Selles küsimuses on kohtupraktika olnud varieeruv. Kohtuasjas nr [3-3-1-52-08](#) on Riigikohus üheks (seejuures iseseisvaks) KMH algatamist õigustavaks kaalutluseks lugenud avariiolekordade esinemise objektiivset võimalikkust, kusjuures mida olulisemad tagajärjed avariil keskkonnale, sh inimtervise jaoks olla võivad, seda väiksem võib olla avariiolekordade esinemise tõenäosus, et põhjendada vajadust avariiolekordade tagajärgede väljaselgitamiseks ning õigustada KMH läbiviimist. Ka kohtuasjas 3-08-1193 on Tallinna Halduskohus sisuliselt lugenud KMH algatamise õigustuseks võimaliku ohu (lasertechnika kasutamisel monitoride lammutamiseks), ent läks veelgi kaugemale ja leidis, et KMH oli vältimatult vajalik, tegemaks kindlaks, et ettevõtte kasutab parimat võimalikku tehnikat (selles asjas oli küll oluline, et mingeid muid kontrollimehhanisme otsustaja poolt ei leitud ja neid ei pakkunud ka arendaja).

Olukorras, kus võimalik oht ei ole otsene ning selle tagajärjed ei kahjustaks keskkonda ega inimtervist oluliselt, on KMH/KSH algatamise otsustamine ilmselt keerulisem. Kohtuasjas 3-08-2114 asus Tallinna Halduskohus seisukohale, et „keskkonnamõtju hindamise algatamine ilma õigusliku aluseta põhjusel, et saaks kõrvaldatud teadmatusel põhinevad hirmud, ümber lükatud valeinfo ning välditud kuulujutud“, ei ole õiguspärane. Analoogselt kohtuasjas nr 3-08-1694 leidis Tallinna Ringkonnakohus samas, et 112 inimese allkirjad koos pöördumistega Keskkonnainspektsiooni poole olid piisavaks aluseks, et eeldada ebameeldiva lõhna tekkimise probleemi ning lahendada see läbi KMH algatamise (KMH võimaldab välja selgitada, kas ja millises ulatuses eraldub õhku ebameeldivat või ärritavat lõhnaainet ning pakkuda seejuures välja meetmed, kuidas heitkoguseid vähendada ja määrata keskkonnanõuded ja seiremeetmed. Ringkonnakohus leidis, et KMH algatamine ei saa toimuda meelevaldselt, kuid selleks piisab põhjendatud kahtluse olemasolust.

⁶ Tallinna halduskohus on leidnud kohtuasjas nr 3-09-237 tehtud otsuses: „Üldine põhimõte keskkonnamõtjude hindamise algatamisel on siiski, et selline hindamine tuleb läbi viia üksnes juhul, kui tegemist on eeldatavalt olulise keskkonnamõtjuga. Seejuures peab [KeHJS] silmas tunduvalt olulisema mõjuga toiminguid, kui seda on näiteks üksiku kortermaja rajamine. Sellest annab tunnistust ka KeHJS § 6 lg 1 loetelu.“

1.2.2. Probleemi kirjeldus

Eeltoodust on ilmne, et KMH/KSH algatamise kriteeriumid ei ole ei halduspraktikas ega kohtupraktikas täielikult selged ning kuna KMH/KSH algatamise otsus on kaalutusotsus, siis sõltuvad KMH/KSH algatamise kriteeriumid paljuski konkreetsest olukorrast/juhtumist. Samas ei ole päris selge ka Vabariigi Valitsuse määruse nr 224 õiguslik tähendus – kas tegemist on üksnes täpsustava dokumendiga või seab see piirid KMH algatamise otsustamisele nii algatamise kaalumise kohustuse kui selle võimalikkuse osas (st alla määruses nimetatud künnise ei ole KMH algatamise kaalumise lubatud).

1.3. Probleemi analüüs

1.3.1. Probleemi põhjused

Kaalutusruumi vajadus KMH/KSH algatamisel

KMH/KSH algatamine teatud juhtudel kaalutusotsusena on vajalik halduse paindlikkuse jaoks. Kui KMH/KSH algatamise juhud oleksid väga täpselt määratletud, tuleks kas reguleerida väga suurt hulka erinevaid juhtumeid ja sätestada väga palju erinevaid kriteeriume, või seada üldised kriteeriumid, mis oleksid aga nii ranged, et välistaksid võimaluse, et olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamisel jääks selle keskkonnamõju hindamata. Ka EL direktiiv 2011/92/EL (nn KMH direktiiv) ja direktiiv 2011/42/EÜ (nn KSH direktiiv) näevad teatud tegevuste puhul ette kohustusliku keskkonnamõju hindamise, teatud tegevuste/kavade puhul jätavad KMH/KSH kohustuse aga liikmesriikide otsustada.

Kuna kõiki võimaliku olulise keskkonnamõjuga juhtumeid ei ole võimalik ette näha ning need sõltuvad muuhulgas kavandatava tegevuse asukohast, on kaalutusruumi jätmise KMH/KSH algatamiseks teatud juhtudel paratamatu.

Kaalutusjuhiste ebaselgus

Ebaselgust/ebakindlust KMH/KSH algatamisel tekitab lisaks laiale kaalutusruumile ka Vabariigi Valitsuse määruse nr 224 iseloom. KeHJS § 6 lõike 4 kohaselt kehtestatakse määrusega selliste tegevusalade täpsustatud loetelu, mille valdkondade olulise keskkonnamõju kohta peab otsustaja KeHJS § 6 lõike 2 kohaselt andma eelhindangu. Määruse §-des 2-14 on sätestatud konkreetsed tegevused või tegevuste piirmäärad, mille puhul tuleb vastav eelhindang anda. Määruse §-st 15 tuleneb aga lisaks veel mitu reeglit, mille kohaselt tuleb eelhindang anda ka juhul, kui tegevust ei ole eelmistes paragrahvides nimetatud või kui tegevuse ulatus jääb alla eelmistes paragrahvides nimetatule. Viimasel juhul on eelhindangu andmise tingimuseks, et tegevus võib mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala või kaitstavat loodusobjekti (määruse § 15 p 8) või et tegevus võib kaasa tuua ebameeldiva või ärritava lõhnaaine eraldumise välisõhku (määruse § 15 p 9).

Seni ei ole aga täielikult selge, kas määruses sätestatud piirmääradel on otsustaja jaoks siduv iseloom või võib neid võtta üksnes täpsustava looteluna, ning kas KMH/KSH algatamist tuleb kaaluda ka

muudel juhtudel, mida määruses ei ole mainitud. Keskkonnaministeeriumi enda seisukoht on läbi aegade olnud erinev ning ka hetkel on KKM poolt antud juhised määruse rakendamiseks vastuolulised. KKM kodulehel avalikustatud KMH juhendi kohaselt on määruses sätestatud tegevuste loendil üksnes abistav roll, sest keskkonnakaitse põhimõtet – ettevaatuspõhimõtet – tuleb otsustajal rakendada iga tegevuse lubamise üle otsustamisel, st arendaja tegevusega kaasnevat võimalikku mõju keskkonnale tuleb alati kaaluda.⁷ KKM kodulehel avalikustatud KSH juhendis on aga esitatud vastupidine seisukoht: kui tegevus kajastub KeHJS § 6 lõikes 2, aga mitte määruses nr 224, siis ei ole vaja KSH vajalikkust kaaluda.⁸

1.3.2. Probleemi lahendus

Senised lahendused

Kuna KMH/KSH algatamise kriteeriumid ei ole selged, on need jäänud suuresti haldus- ja kohtupraktika sisustada. Kaalumisel, kas KMH/KSH algatamine on õigustatud, on kohtud seejuures valdavalt andnud suure tähenduse asjaolule, et KMH/KSH algatamine toob arendaja või planeeringust huvitatud isiku jaoks kaasa suure halduskoormuse ja rahalise kulu. Mitmes kohtuasjas on kohtud leidnud, et kui keskkonnamõju on võimalik selgitada välja vähemkoormavate meetmetega, ei ole KMH/KSH algatamine õigustatud.

Kohtulahendite pinnalt võib üldistatult öelda, et kohtute senises käsitluses nähakse KMH või KSH läbiviimist pigem eksperthinnanguna, haldusakti andmiseks vajaliku info kogumise vahendina haldusmenetluses. Selle käsitluse kohaselt oleks KMH/KSH läbiviimine eelkõige uurimisprintsipi väljendus. Selle printsipi kohaselt peab haldusorgan haldusmenetluses asja aktiivselt uurima ja täiendavaid tõendeid koguma (HMS § 6). Uurimisprintsipi raskuskese seisneb just tõendite kogumises, mis võimaldaksid haldusorganil otsust tehes arvestada kõigi asjaoludega.

Sellest aspektist on mõneti mõistetav kohtute seisukoht, et kui info (ehk tõendite) kogumiseks on võimalik kasutada arendaja jaoks vähemkoormavaid vahendeid, tuleks seda teha. Põhjus, miks kohtud on leidnud, et haldusorgan peaks kaaluma vähemkoormavaid vahendeid kavandatava tegevuse mõju väljaselgitamiseks, seisneb KMH/KSH menetluse pikkuses ja ajakulus. Selline kaalutus tundub esmapilgul küll proportsionaalne, ent jätab tegelikkuses arvestamata, et KMH menetlusest saadav kasu ei seisne üksnes menetluse tulemusena kogutud tõendites, vaid sellel on ka iseseisev väärtus. KMH/KSH menetlusele seatud nõuete üheks eesmärgiks on tagada tulemuse kvaliteet ja objektiivsus, samas võimaldavad nõuded teostada mõju hindamise protsessi üle paremat kontrolli kui on võimalik tavalise eksperthinnangu puhul. Teiseks – ja mitte vähem olulisemana – tagavad KMH ja KSH menetlus aga avalikkuse osalemise võimaluse mõjude hindamises.

Teoorias eristatakse kaht laadi lähenemist KMH kui instituudi iseloomule: esimese kohaselt on KMH pelgalt otsustajate informeerimiseks kavandatava tegevuse võimalikest tagajärgedest ning peab

⁷ K. Peterson. Keskkonnamõju hindamine. Juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil. Keskkonnaministeerium, 2007; k 41
(http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=409509/KMH_juhend_180407.pdf)

⁸ Keskkonnamõju hindamise strateegiline juhend, lk 5
(http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1104421/KSH_juhend_kodulehele.pdf)

tagama, et planeerijatel ja arendajatel oleks olemas oluline info, kui nad langetavad keskkonda mõjutada võivaid otsuseid. Teise lähenemise, nn kultuuriteooria, kohaselt muudab KMH läbiviimine otsustajate suhtumist ja suunab nende tähelepanu rohkem keskkonnaalastele väärtustele.⁹ Mõjude hindamise roll kultuurilisest seisukohast seisneb selles, et läbi selle raames toimuva avaliku diskussiooni ning debati liiguvad osalejad (nii üksikisikud kui ametnikud) oma kitsast isiklike või administratiivsete huvide vaatepunktist edasi, nähes oma era- või isiklike huvide seoseid muude, jagatud huvidega, ning teevad seetõttu otsuseid, mis põhinevad ühistele hüvedele.¹⁰ Seega võimaldab KMH saavutada ühelt poolt otsuse paremat mõistmist ja aktsepteerimist menetluses osalejate (nt arendustegevuse piirkonna elanike) poolt, teisalt aga aitab ka otsustajal näha selgemini nende huve ning arvestada paremini avaliku või üldise huviga. Avalikkuse osalemine ei ole seega vajalik mitte üksnes menetlusosaliste ärakuulamisõiguse realiseerimiseks KMH menetluses kui haldusmenetluses, vaid otsuse kvaliteedi parandamiseks laiemas mõttes.

Nendest põhimõttelistest lähenemistest (informatsiooniteooria ja kultuuriteooria) toetab EL õigus seejuures pigem teist lähenemist ehk kultuuriteooriat. Üldsuse osalemise olulisust on eraldi rõhutatud KMH direktiivi preambulas, mille p 16 kohaselt võimaldab üldsuse tõhus kaasamine otsuste tegemise üldsusel väljendada ning otsustajatel arvesse võtta arvamusi ja probleeme, mis võivad olla selliste otsuste puhul asjakohased, ning suurendada otsustusprotsessi vastutustundlikkust ja läbipaistvust, panustada üldsuse teadlikkuse keskkonnaküsimustes ning avaldada toetust vastuvõetavatele otsustele. Ka KSH direktiivi preambula punktis 15 tuuakse välja, et läbipaistvamate otsuste tegemiseks ning hindamiseks esitatud teabe täielikkuse ja usaldusvääruse tagamiseks on vaja sätestada, et kavade ja programmide hindamise käigus konsulteeritakse asjaomaste keskkonnaalaste tööülesannetega asutustega ja avalikkusega ning et kehtestatakse kohane ajakava, mis jätab konsulteerimiseks ja arvamuste avaldamiseks piisavalt aega.

KeHJS kehtiv redaktsioon ei näe erinevalt EL õigusest aga üldse ette, et avalikkuse kaasamine oleks üks KMH või KSH läbiviimise eesmärkidest või oluliseks põhimõtteks. Erinevalt ka näiteks planeerimisseadusest (PlanS § 3 lg 1) ei ole avalikkuse kaasamist või menetluse avatust eraldi põhimõttena välja toodud ning see avaldub üksnes menetluslikes nõuetes (kohustuses avalikustada KMH/KSH programm ja aruanne ning igaihe õiguses nende osas seisukohta avaldada ja küsimusi esitada, KeHJS § 16 ja 21 ning § 37 ja 41). Sellest, et avalikkusega konsulteerimist ei peeta Eesti õiguslikus regulatsioonis KMH/KSH menetluse olemuslikult oluliseks osaks, annab mõneti tunnistust ka avalikkusega konsulteerimise miinimumtähtaeg (dokumentide avaliku väljapaneku miinimumperiood on 14 päeva, v. a 21-päevane miinimumperiood KSH aruande väljapaneku puhul), mis on Euroopa Komisjoni poolt 2009. a läbi viidud uuringu¹¹ kohaselt üks lühemaid Euroopa Liidus.

Arendajale vähemkoormavad mõjude hindamise vahendid (nt eksperthinnangute koostamine) on lisaks ka raskesti kontrollitavad, võrreldes KMH/KSH menetlusele ning hinnatavatele aspektidele seatud konkreetsete nõuetega, mille üheks eesmärgiks on olnud tagada mõjude hindamise objektiivsus ja kvaliteet.

⁹ Vt J. Holder, *Environmental Assessment: The Regulation of Decision Making*. Oxford University Press, 2004; lk 22-23

¹⁰ J. Bohman. *Public Deliberation* (Boston: MIT Press 2000), 238 (viidatud teoses: J. Holder, *Environmental Assessment: The Regulation of Decision Making*. Oxford University Press, 2004; lk 28)

¹¹ http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_study_june_09.pdf

Seoses Riigikohtu poolt asjas nr [3-3-1-101-09](#) võetud seisukohaga, mille kohaselt ei ole keskkonnamõju vaja hinnata tingimata planeerimismenetluses, vaid seda võib teha tegevusloa menetluse järgmistes etappides, tuleb märkida, et see ei ole kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga. Euroopa Kohtu 7.01.04 kohtuasjas nr C-201/02 tehtud lahendist tuleneb, et kui siseriikliku õigusega nähakse ette mitmeetapiline tegevusloa andmise menetlus, tuleb projekti keskkonnamõju hindamist läbi viia niipea, kui on võimalik kindlaks määrata ja hinnata kõiki mõjusid, mida see projekt võib keskkonnale avaldada. Seetõttu tuleks ka selliste projektide puhul, mille elluviimise eeltingimuseks on planeeringu koostamine, viia KSH läbi planeerimismenetluse faasis ehk kõige varasemas võimalikus etapis.

Seega võib öelda, et kohtupraktikast tulenevad senised tõlgendused ei järgi täiel määral EL õigusest tulenevaid suuniseid ega kohtupraktikat.

Ettepanekud lahenduste osas

KMH/KSH algatamise kriteeriumide ebaselgus on oluline probleem nii õigusselguse kui halduskoormuse seisukohalt. See puudutab kõiki arendajaid, otsustajaid ja muid isikuid, kes puutuvad kokku potentsiaalselt olulise keskkonnamõjuga tegevuste kavandamise või nende üle otsustamisega.

Üheks tõhusaks lahenduseks halduspraktika parandamisel võiks olla KMH/KSH algatamise juhiste väljatöötamine, mis asendaksid või täiendaksid seniseid juhiseid, arvestades asjakohaseid EL õigusakte ja kohtupraktikast tulenevaid suuniseid, ning mille tutvustamiseks oleks mõttekas koolitada nii kohalike omavalitsuste kui muude keskkonnaülesandeid täitvate asutuste ametnikke.

Kõne alla tuleks ka VV määruse nr 224 täpsustamine, ent kuna olemasolev tekst on analüüsi koostajate hinnangul juba küllalt konkreetne ja ammendav, oleks lihtsam anda määrusele ühesed ja selged tõlgendamisjuhised.

Et viia Eesti õiguslik regulatsioon EL õigusega paremini kooskõlla ning näidata selgemini KMH/KSH menetluse iseneslikku väärtust, oleks analüüsi koostajate hinnangul vajalik täiendada KeHJS-s sätestatud KMH ja KSH eesmärke analoogselt KMH ja KSH direktiivide preambulatega viidetega avalikkuse kaasamisele kui iseseisvale eesmärgile. See tagaks suurema tähelepanu KMH/KSH vajalikkusele ka avalikkuse kaasamise seisukohalt (olles üheks kaalutluseks KMH/KSH algatamise vajaduse üle otsustamisel) ning seeläbi avalikkuse tõhusama kaasamise. Teine võimalus oleks sätestada KMH/KSH menetluse avalikkus või avalikkuse kaasamine eraldi põhimõttena analoogselt PlanS § 3 lõikele 1.

2. KMH/KSH kohtulik kontroll ning aruande heakskiidu vaidlustamise võimalused

2.1. Kohtulahendite ülevaade

Käesolevas ülevaates on käsitletud temaga seotud kohtulahendeid alates 2007. aastast. Sellele eelnenud perioodil KMH sisulist kontrolli puudutavaid lahendeid on varem käsitletud K. Vaarmari artiklis „Keskkonnaalane subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas“.¹²

Tarvastu Vallavalitsus ja Helle Rõõm vs Viljandimaa Keskkonnateenistus

Vaidluse ese: Viljandimaa Keskkonnateenistuse 06.07.2007.a korraldus nr 1399 „Keskkonnamõju hindamise aruande heakskiitmine“

Asja nr: 3-07-1567

Vaidluse asjaolud: KMH viidi läbi OÜ Põlva Peekon ehitusloa taotluse menetluses, mille eesmärgiks oli rekonstrueerida ettevõttele kuuluval kinnistul Tarvastu vallas Suislepa külas hooned seafarmi hooneteks. Kaebaja Helle Rõõm leidis, et ehitatavast sigalast tulenev häirring, eelkõige hais, mõjutab oluliselt tema ja tema pere tervist ja omandit ning pidas vajalikuks pöörduda oma huvide kaitseks kohtusse. Tarvastu Vallavalitsus vaidlustas KMH aruande heakskiidu põhjendusega, et heakskiidetud aruandes esitatud lahendused ei taga parimate lahenduste elluviimist, ent KOV peab ehitusloa andmisel lähtuma KMH aruandes ehitistele esitatavatest nõuetest.

Õiguslik küsimus: Halduskohus lahendas asjas küsimust, kas kaebajatel on üldse kaebeõigus, st kas KMH aruande heakskiidu näol on tegemist halduskohtumenetluse korras vaidlustatava haldusaktiga.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus jättis 13.12.07 otsusega kaebuse rahuldamata põhjendusega, et KMH aruande heakskiitmine kujutab endast haldusakti, täpsemalt eelhaldusakti. Taoline eelhaldusakt aga ei saa rikkuda ei lähikonnas elava isiku ega KOV õigusi lõppaktist sõltumatult. Halduskohus leidis, et vaidlusaluse otsuse puhul ei ole tegemist menetlustoiminguga, vaid haldusaktiga, kuna seaduse kohaselt määratakse sellise otsusega keskkonnanõuded. Kohus on seejuures tuginenud KeHJS sätetele, mille keelelisest tõlgendusest tulenes kohtu hinnangul, et KMH järelevalvaja teeb otsuse ehk annab haldusakti, mis tehakse teatavaks nii arendajale kui ka otsustajale. Kehtiv haldusmenetluse õigus ei sätesta isikule kohustuste panemiseks teist moodust kui haldusakti andmine.

Lisaks leidis halduskohus, et KMH aruande heakskiitmist ei saa õigusvastaseks pidada ainuüksi sel põhjusel, et aruandes ei ole mõningaid konkreetseid küsimusi kas üldse või kaebuse esitajate meelest piisava põhjalikkusega käsitletud. Halduskohus saaks aruande heakskiitmise õigusvastasuse kindlaks

¹² Juridica VII 2007, lk 458-459

teha ja vastava haldusakti tühistada juhul, kui aruande heakskiitmisel on rikutud menetlusnorme või juhul kui heakskiidetud aruanne on ilmselgelt sedavõrd puudulik, et ei saa oma eesmärki täita.

Tartu Ringkonnakohus muutis 19.03.08 otsusega halduskohtu otsust vaid menetluskulude osas, kuna muus osas halduskohtu otsust ei vaidlustatud.

E.L. ja P.K. vs Keskkonnaministeerium

Vaidluse ese: Keskkonnaministeeriumi 29.05.2007 kirjas nr 13-3-3/24855-3 väljendatud KMH aruandele antud heakskiit

Asja nr: 3-07-1306

Vaidluse asjaolud: Vaidlusalune KMH viidi läbi AS Steri kõrgaktiivse kinnise kiirgusallikaga steriliseerimisseadme kasutamiseks kiirgustegevusloa muutmise taotluse menetluses. Kaebuse esitajad leidsid, et KMH aruandes ei käsitleta kavandatava tegevuse – steriliseerimistehase - mõjusid piisavalt, mistõttu KMH aruanne ei vasta seaduses sätestatud nõuetele.

Õiguslik küsimus: Antud asjas lahendasid kohtud nii kaebeõiguse kui KMH aruande nõuetelevastavuse ehk aruande heakskiitmise õigusvastasuse küsimust.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 14.09.07 otsusega kaebused rahuldamata. Kohus leidis, et KMH aruande õigusvastasuse tuvastamine ei ole kaebajatele ei vajalik ega kasulik, seega puudub neil põhjendatud huvi ning kaebeõigus. Kohus leidis, et kaebajate huviks on saavutada, et AS-le Steri ei antaks kiirgusallika kasutamiseks vajalikku kiirgustegevusluba, ent seda huvi on võimalik realiseerida ka vastava loa vaidlustamise kaudu, samas kui KMH aruande heakskiitmise õigusvastasuse tuvastamine loa andmist ei takistaks ega tooks vältimatult kaasa loa õigusvastasust (mh põhjusel, et juba KMH algatamine oli õigusvastane (vt kohtuasi nr [3-3-1-52-08](#))).

KMH aruande heakskiitmise õigusvastasust hinnates asus halduskohus seisukohale, et KMH aruande heakskiitmine on haldusorgani kaalutlusotsus, mille kohtulik kontroll on piiratud. Aruande heakskiitmist ei saa pidada õigusvastaseks ainuüksi sel põhjusel, et aruandes ei ole mõningaid konkreetseid küsimusi kas üldse või kaebuse esitajate meelest piisava põhjalikkusega käsitletud. Kohus saaks aruande heakskiitmise õigusvastasuse tuvastada juhul, kui aruande heakskiitmisel on rikutud menetlusnorme või heakskiidetud aruanne on ilmselgelt sedavõrd puudulik, et ei saa oma eesmärki täita. Kohus leidis lisaks, et KMH eesmärk ei ole avalikkuse teavitamine kavandatavast tegevusest, mistõttu ei saa asjaolu, et avalikkus või huvitatud isikud ei saa KMH aruandest vastuseid kõigile oma küsimustele, olla aruande heaks kiitmata jätmise aluseks. Avalikkuse osalemine keskkonnamõju hindamises on tagatud KMH dokumentide avaliku väljapanekuga ning ettepanekute ja täiendavate küsimuste püstitamise võimalusega.

Tallinna Ringkonnakohus jättis 30.04.08 otsusega apellatsioonikaebuse rahuldamata. Ringkonnakohus leidis seejuures, et erinevalt Tartu Halduskohtu poolt kohtuasjas nr 3-07-1567 võetud seisukohast (KMH aruande heakskiit on haldusakt) on KMH aruande heakskiidu näol tegemist menetlustoiminguga sarnaselt KMH läbiviimise otsusele (kohus viitab otsuses Riigikohtu

halduskolleegiumi 28.02.07 otsusele asjas nr [3-3-1-86-06](#)) ning aruande heakskiitmine ei tekita, muuda ega lõpeta haldusvälise isiku õigusi ega kohustusi.

Ringkonnakohtu arvates on haldusakti andmisel KMH menetluse läbiviimise korral KMH aruandel suur mõju lõpliku haldusakti õiguspärasusele. Kui KMH aruande koostamisel või selle heakskiitmisel on oluliselt rikutud menetlusnorme, mõjutab see suure tõenäosusega lõpliku haldusakti õiguspärasust. Antud asjas nõustus ringkonnakohtu järelhaldusega, et KMH aruanne oli piisav ning selle heakskiitmine õiguspärane.

Coreen Invest OÜ vs Harjumaa Keskkonnateenistus

Vaidluse ese: Harjumaa Keskkonnateenistuse 22.09.2008 kiri nr 30-11-3/3986a-2 „Jägala lubjakivimaardla I ploki ehk Ruu uuringualal leviva lubjakivi kaevandamise keskkonnamõju hindamise aruande heakskiitmine”

Asja nr: 3-08-2098

Vaidluse asjaolud: Kaebuse esitaja on uuringualaga piirneva Tammiku kinnistu omanik, millele võivad levida kaevandamistegevuse mõjud. KMH aruandest nähtus, et killustiku väljaveoks plaanitakse kasutada Ruu teed, mis tähendas, et väljapääs karjäärast kohalikule teele pidi minema läbi kaebaja kinnistu või teise kinnistu, sõltuvalt kinnistuomanikega kokkuleppe saavutamisest.

Õiguslik küsimus: Antud asjas oli küsimuseks, kas on lubatav kaebaja poolt üksnes KMH aruande heakskiidu vaidlustamine, mitte aga kaevandamistegevuse vaidlustamine.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus tagastas kaebuse 26.01.2009 määrusega HKMS § 11 lg 3¹ p 5 alusel (kaebajal ei olnud ilmselgelt kohtusse pöördumise õigust).

Kohus leidis, et KMH aruande heakskiit on menetlustoiming maavara kaevandamise loa taotluse menetluses. Kaevandamisluba veel väljastatud ei ole. KeHJS § 24 lõikest 2 nähtub, et otsustajal on võimalik aruandes ja nõuetes toodust põhjendatult kõrvale kalduda. Seega ei saa väita, et tingimused oleksid aruande heakskiitja poolt siduvalt määratud ning kaebuse tagastamisel ei saaks kaebaja oma õigusi edaspidises menetluses (lõppotsust vaidlustades) kaitsta. Menetlustoimingu vaidlustamist saab eraldi lubada vaid juhul, kui see rikub isiku õigusi iseseisvalt ehk menetluse lõpptulemusest sõltumatult ja/või mõjutab igal juhul lõppotsuse sisu. Kui märgitud eeldused menetlustoimingu iseseisvaks vaidlustamiseks täidetud ei ole, siis tuleb eelistada menetluse kiire ja ökonoomse jätkumise tagamist.

AS Generaator vs Keskkonnaamet

Vaidluse ese: Keskkonnaameti Põlva-Valga-Võru regiooni 31.03.2009 korraldus nr. PVV 1-15/77, millega jäeti läbi vaatamata kaebaja vaie KMH aruande heakskiitmisele

Asja nr: 3-09-930

Vaidluse asjaolud: Keskkonnaameti otsusega kiideti heaks Saesaare Hüdrolektrijaama (HEJ) vee erikasutuse jätkamise KMH aruanne. Kaebaja esitas otsusele vaide, ent KKA jättis selle läbi vaatamata põhjendusega, et KMH aruande heakskiitmise näol ei ole tegemist haldusaktiga.

Õiguslik küsimus: HMS § 72 lõike 2 kohaselt vaidlustatakse haldusmenetluse haldustoiming koos lõpliku lahendiga, mistõttu on küsimuseks, kas KMH aruande heakskiitmise otsust saab vaidemenetluse korras iseseisvalt vaidlustada.

Kohtu seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus jättis 03.07.2009 otsusega kaebuse rahuldamata. Kohus leidis, et KMH aruande heakskiitmine on üksik menetlustoiming, millega ei tekitata, muudeta ega lõpetata isikute õigusi ega kohustusi. Seega ei ole KMH aruande heakskiitmise otsuse näol tegemist haldusaktiga, millele saaks vaiet esitada. Vaidemenetlust saab algatada üksnes haldusakti suhtes, mitte menetlustoimingu suhtes.

AS Hotell Viru vs Tallinna Linnavolikogu

Vaidluse ese: Tallinna Linnavolikogu 19.06.2008. a otsus nr 138, millega tunnistati kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 06.05.99 otsuse nr 104 „Viru väljaku detailplaneeringu I etapp“ punkt 1 ja sellega kehtestatud Viru väljaku detailplaneering osas, mis nägi ette Viru väljak 4 kinnistu täiendava hoonestamise kuni 17-korruselise juurdeehitusega

Asja nr: 3-08-1434

Vaidluse asjaolud: Vaidlusaluse planeeringuga kavandati Viru Hotelli kõrvale uue juurdeehitise, nn Viru Poja rajamist. Tallinna Linnavolikogu tunnistas detailplaneeringu selle juurdeehitise rajamise osas kehtetuks, kuna detailplaneeringu kehtestamisest alates oli õiguslik ja faktiline olukord muutunud ning DP kehtetuks tunnistamise tingis avaliku huvi kaitsmise vajadus. Detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsustamise ajaks oli kaebaja esitanud Tallinna Linnaplaneerimise Ametile ehitusloa väljastamise taotluse.

Õiguslik küsimus¹³: Keskkonnamõju hindamisega seonduvalt oli asjas ehitusloa menetluses läbi viidud keskkonnamõjude hindamine, mille käigus Hendrikson & Ko poolt koostatud KMH aruandele tugines linnavolikogu ka detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsuses. Kaebaja esitas menetluse käigus omalt poolt Ramboll Finland Oy koostatud alternatiivse aruande, mille põhijärelduste kohaselt oleksid Viru Poja mõjud oluliselt tagasihoidlikumad. Seega oli antud asjas küsimuseks, kas ja mil viisil pidi KOV kaaluma lisaks menetluses läbi viidud KMH järeldustele ka arendaja esitatud hinnangu järeldusi.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 02.02.2009 otsusega kaebuse rahuldamata. Seonduvalt keskkonnamõju hindamise küsimusega leidis halduskohus, et linnavolikogu ei ole ignoreerinud kaebaja vastuväiteid ega tema poolt tellitud eksperthinnangut. Vaidlusaluses haldusaktis käsitletakse Ramboll Finland Oy aruannet, kuid linnavolikogu leiab, et aruandes toodud järeldused on ebaadekvaatsed ja liialdatud.

¹³ Peamiseks vaidlusküsimuseks antud asjas oli detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise põhjendatus ja õiguspärasus, mis aga ei seonu käesoleva analüüsi esemega, seetõttu on ülevaates kirjeldatud üksnes lahendite seda osa, mis puudutas keskkonnamõju hindamist.

Seega on linnavolikogu oma hinnangu andnud ning see võib kaebajale mitte meeldida, mis ei tähenda aga hinnangu puudumist.

Tallinna Ringkonnakohus jättis 16.06.09 otsusega AS Hotell Viru apellatsioonkaebuse rahuldamata. Ringkonnakohus nõustus halduskohtu järeldustega, ent tõi vastusena apellatsioonkaebusele lisaks välja, et pargile avaldub mõju on eriteadmisi nõudev küsimus, mille järeldusi ei saa kohalik omavalitsus haldusmenetluses või kohus kohtumenetluses meelevaldselt ümber hinnata. Ringkonnakohus analüüsis ka mõlemas aruandes esitatud järeldusi sisuliselt ning leidis, et linnavolikogu tuginemine Hendrikson & Ko aruandele oli põhjendatud, kuna arendaja esitatud alternatiivne aruanne ei lükanud sisuliselt seal avaldatud seisukohti ümber. Samuti oli ringkonnakohtu arvates oluline, et Hendrikson & Ko aruanne valmis oluliselt põhjalikuma avatud menetluse tagajärjel.

Jaan Sitska ja Tiina-Mirelle Sitska vs Viimsi Vallavolikogu

Vaidluse ese: Viimsi Vallavolikogu 13.10.2009.a määrus nr 22 „Viimsi valla mandriosa üldplaneeringu teemaplaneeringu kehtestamine: Miljööväärtuslikud alad ja rohevõrgustik“

Asja nr: 3-09-2740, [3-3-1-21-11](#)

Vaidluse asjaolud: Teemaplaneeringu lahenduse kohaselt jäid kaebajate kinnistud rohevõrgustiku koridori alale. Tegemist oli 100% maatulundusmaaga. Planeerimismenetluse käigus viidi läbi KSH, mille aruanne oli Keskkonnaameti poolt heaks kiidetud. Kaebajad leidsid, et planeeringulahendusega seatav eraomandi piire on põhistamata ja ebaproportsionaalne. Kaebuse esitajatele kuuluvast maast ca 82% on määratud rohevõrgustiku alana ja ca 77% ulatuses on ehitustegevus täielikult välistatud. Muuhulgas ei rajanenud avalikustamisele esitatud KSH aruanne tegelikele uuringutele ja oli koostatud tegelikust olukorrast ettekujutust omamata. Samuti ei vastanud KSH aruanne kaebajate arvates seadusest tulenevatele nõuetele.

Õiguslik küsimus: Kohus hindas kohtuvaidluse käigus KSH aruande vastavust seadusest tulenevatele nõuetele.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 15.06.2010.a otsusega kaebuse rahuldamata. Kohus märkis otsuses, et kuivõrd kaebajad ei ole esitanud nõuet KSH aruande tühistamiseks või selle õigusvastaseks tunnistamiseks, siis ei pea kohus kaebuse raames hakkama uurima ega hindama KSH kehtivust. Samas käsitles kohus otsuses KSH metoodikat ning tõi välja, et teemaplaneeringus on arvestatud KSH metoodika kasutamisel saadud tulemustega. Kohus ei saa ümber hinnata, kas valitud metoodika oli õige või vale.

Küll analüüsis halduskohus kaebaja väiteid erinevate KSH läbiviimise aspektide kohta ning pidas muuhulgas oluliseks, et uurimustöid koostasid kõrge erialase ja teaduskraadiga isikud, kellest üks ekspert selgitas kohtumenetluse käigus oma seisukohta täiendavalt (mida kohus luges aktsepteeritavaks). Kohapeal uuringute tegemise kohta märkis halduskohus, et iga uuringu teostanud isik otsustab ise, kas ta teeb seda välivaatlusega või kogub muul viisil andmeid, oluline on, et vastav teemalõik saab tööga kaetud ja see on asjakohane. Seejuures ei pea uuringumaterjali kui nõ musta töömaterjali kohtu arvates esitama haldusakti materjalide juurde. Juhul, kui planeeringu avalikustamisel oli huvi, saanuks seda kontrollida või küsida koostajatelt või nt avaliku teabe seaduse alusel.

Tallinna Ringkonnakohus rahuldab 16.12.10 otsusega apellatsioonkaebused, tühistas halduskohtu otsuse ja tegi uue otsuse, tühistades vaidlustatud akti PlanS § 18 lg 2 p 1 (avaliku väljapaneku koha nõue) rikkumise tõttu.

Riigikohus otsustas oma 19.05.11 otsusega kohtuasjas 3-3-1-21-11 aga ringkonnakohtu otsuse tühistada ja jättis halduskohtu otsuse muutmata.

2.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus

2.2.1. Kohtupraktikas käsitletud küsimused

Kohtupraktikast võib esile tuua kahe olulise teema käsitluse:

- 1) KMH/KSH aruande heakskiidu olemus ja vaidlustamise võimalused;
- 2) KMH/KSH kohtuliku kontrolli piirid ehk sisulise kvaliteedi kohtu poolt hindamise võimalikkus.

KMH/KSH aruande heakskiidu olemuse osas on kohtupraktikas aja jooksul võetud kindel seisukoht, et tegemist on menetlustoiminguga (kohtuasjas 3-07-1567 leidis Tartu Halduskohus, et tegemist on eelhaldusaktiga, ent teistes lahendites ei ole seda seisukohta korratud; kohtuasjas 3-07-1306 on Tallinna Ringkonnakohus otsesõnu märkinud, et asub kohtuasjas 3-07-1567 võetud seisukohast erinevale seisukohale). Seetõttu ei ole võimalik heakskiitu vaidemenetluse korras vaidlustada (sellele järeldusele jõudis Tartu Halduskohus kohtuasjas 3-09-930).

KMH/KSH aruande heakskiidu kohtus vaidlustamise võimalikkuse hindamisel on kohtutel tulnud hinnata küsimust, kas heakskiidul on lõplikule otsusele/haldusaktile oluline tähendus või mitte (kuna tegemist on menetlustoiminguga, mille vaidlustamine on võimalik vaid erandjuhtudel). Selles küsimuses on kohtute seisukohad olnud erinevad. Kohtuasjas 3-07-1306 (nn Steri kiiritustehase juhtum) leidis Tallinna Halduskohus, et kaebajatel puudus vajadus KMH heakskiidu lõpphaldusaktist iseseisvalt vaidlustada, ent Tallinna Ringkonnakohus lükkas selle seisukoha ümber ja asus seisukohale, et KMH menetluse õiguspärasusel võib olla lõpphaldusakti õiguspärasusele oluline tähendus (ehkki kõnealuses asjas pidas kohus KMH aruannet ja heakskiitu õiguspäraseks). Kohtuasjas 3-08-2098 on Tallinna Halduskohus selgelt viidanud KMH aruande heakskiidu vaidlustamise tingimuste osas kohtupraktikas väljakujunenud üldistele menetlustoimingu vaidlustamise tingimustele halduskohtumenetluses – menetlustoimingu vaidlustamist saab eraldi lubada vaid juhul, kui see rikub isiku õigusi iseseisvalt ehk menetluse lõpptulemusest sõltumatult ja/või mõjutab igal juhul lõppotsuse sisu. Kui märgitud eeldused menetlustoimingu iseseisvaks vaidlustamiseks täidetud ei ole (kohtu hinnangul oli olukord viidatud kohtuasjas just selline, kuna kaebajal oli olemas edasiste aktide vaidlustamise võimalus), siis tuleb eelistada menetluse kiire ja ökonoomse jätkumise tagamist – ning sel juhul ei ole isikul õigust KMH aruande heakskiitu lõpphaldusaktist eraldiseisvalt vaidlustada.

KMH/KSH kvaliteedi kohtuliku kontrolli piiri küsimus määrab ära selle, kas ja millises ulatuses saab kohus ise hakata ümber hindama KMH/KSH aruandes esitatud hinnanguid (üldjuhul on KMH/KSH aruande heakskiidu vaidlustamise põhjuseks asjaolu, et kaebaja ei nõustu aruandes esitatud hinnangutega). Enne 2007. aastat tehtud lahendite pinnalt on võimalik välja tuua, et omapoolse hinnangu andmiseks, kas ja milline on mõjude hindamise objektiks olnud tegevuse negatiivsete tagajärgede risk, onon kohtud oodanud kaebajalt selliste tagajärgede riski kohta

tõendusmaterjale, eelkõige arvestatava analüüsi, hinnangu või võrdluse vormis. Lihtsamalt öeldes: kui kaebaja heidab ette mõjude hindamise puudulikkust ja väidab, et tegelikkuses on vaidlusalusel tegevusel olulisem negatiivne keskkonnamõju kui eksperdid on väitnud, on kohtud oodanud kaebajalt negatiivse keskkonnamõju kohta tõendite esitamist. Kohtute jaoks ei ole piisanud üksnes sellest, et kaebaja on näidanud puuduste esinemist mõjude hindamises (nt KMH/KSH aruandes). Iseäranis on kaebajalt oodatud tõendusmaterjali esitamist juhul, kui asjas on tõendina esitatud ekspertarvamus, mis ei ühti kaebaja väidetega (nt on ekspert väitnud, et negatiivne keskkonnamõju puudub, või et selle esinemise risk on väike). Kui spetsialisti arvamus näol on tegemist KMH aruandega, mis on tavapärasest eksperdiarvamusel oluliselt mahukam ja mille koostamisel on toimunud avatud menetlus, on kohus tuginenud eksperdi väidetele kui juba olemuslikult tõestele argumentidele, piirdudes KMH aruande väidete sisulise õigsuse hindamisel kontrolliga, kas KMH aruanne sisaldab formaalselt seaduses ettenähtud elemente. Samas on varasemas kohtupraktikas näiteid ka selle kohta, et KMH aruande väidete õigsust on võimalik sisuliselt hinnata.¹⁴

Alates 2007. aastast tehtud lahendites on kohtud üldjuhul rõhutanud, et kuna KMH/KSH aruande heakskiit on kaalutusotsus, on selle kohtulik kontroll piiratud. Kohus on öelnud, et ei saa hinnata, kas mõjude hindamisel kasutatud meetodika oli õige (Tallinna Halduskohus kohtuasjas 3-09-2740), samuti on leitud, et haldusorgan ise ei saa meelevaldselt ümber hinnata eksperdi järeldusi (Tallinna Ringkonnakohus kohtuasjas 3-08-1434).

Väärrib märkimist, et ehkki kohtud loevad keskkonnamõjude hindamisega seotud otsuste kohtulikku kontrolli piiratuks, on nad kaebuste väiteid KMH/KSH puuduste kohta sageli siiski sisuliselt analüüsinud. Seda on mõnikord tehtud isegi juhtudel, mil kohus tegelikult asja sisuliselt ei ole lahendanud, vaid on asunud seisukohale, et vaidlustatud akt/toiming ei puudutanud kaebaja õigusi. Kohtuasjas 3-08-1434 (nn Viru Poja juhtum) on kohus selgelt sisuliselt analüüsinud ja võrrelnud nii asjas läbi viidud KMH aruannet kui kaebaja poolt esitatud alternatiivset mõjude hinnangut. Seega võib järeldada, et mingis ulatuses on kohtud pidanud mõjude hindamise sisu kontrollimist tegelikult võimalikuks ja vajalikuks, ehkki seda ei ole otseselt kohtupraktikas välja öeldud.

Samas on kohtupraktikast täheldatav lähenemine, mille kohaselt kohtud ei ole lugenud KMH/KSH läbiviimist õigusvastaseks mitte igasuguste puuduste korral, vaid üksnes oluliste ja ilmsete rikkumiste puhul.

2.2.2. Probleemi kirjeldus

KMH/KSH heakskiidu vaidlustamise võimalused on piiratud menetlustoimingutele kehtivate eritingimustega. Selliste eritingimuste esinemise osas KMH/KSH menetluse nõuete rikkumise korral ei ole kohtud olnud ühesel seisukohal – nimelt küsimuses, kas menetluses toimunud rikkumised võivad lõpptulemust sellisel määral mõjutada, et menetlustoimingu iseseisev vaidlustamine peaks õigustatud olema. Selle tulemusena ei ole selge, kas ja millistel juhtudel on KMH/KSH aruande heakskiidu vaidlustamine õigustatud ja lubatav.

¹⁴ K. Vaarmari. Keskkonnaalane subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas. Juridica VII/2007, lk 458

Seisukoht, et kohus ei saa hinnata KMH/KSH raames kasutatud metoodika õigsust, on mõistetav, kuna kohtul ilmselt puuduvad vastava valdkonna ekspertteadmised. Samas tekitab see üldisema küsimuse KMH/KSH sisulise kvaliteedi kontrollitavusest.

Juhul, kui kohus ei saa kontrollida KMH/KSH sisulist kvaliteeti, on peamiseks KMH/KSH kohtulikaks kontrollimise võimaluseks menetlusliku kvaliteedi ehk menetlusnõuete täitmise kontrollimine. Kohtute hinnang KMH/KSH menetluse nõuete olulisusele on praktikas olnud erinev ning see sõltub sellest, milline on kohtute jaoks KMH/KSH tähendus ehk roll – kas KMH/KSH on üksnes info kogumise vahend või on sellel iseseisev kvalitatiivne väärtus (vt selles osas lähemalt analüüsi p 1).

2.3. Probleemi analüüs

2.3.1. Probleemi põhjused

KMH/KSH aruande heakskiidu vaidlustamise võimalikkuse ebaselgus tuleneb asjaolust, et KMH/KSH aruande heakskiidul on haldusaktile sarnane iseloom, samuti määratletakse vähemalt KMH aruande heakskiitmisel (KeHJS § 22, eriti lg 7-8) mitmed nõuded, mis võidakse kehtestada ka menetluse tulemusena välja antavas lõpphaldusaktis (nt keskkonnaloas). Praktikas vormistataksegi KMH/KSH aruande heakskiit sageli haldusaktina, millele tihti on lisatud koguni vaidlustamisviide. Teada on vähemalt üks juhtum halduspraktikast, mil Keskkonnaamet on võimaldanud KMH aruande heakskiitu vaidmenetluses vaidlustada ning selle tulemusena heakskiidu „tagasi kutsunud“ (küll mitte tühistanud).¹⁵ Lisaks võib KMH/KSH kvaliteet sisulist otsust oluliselt mõjutada (sõltub ju hinnangust kavandatava tegevuse mõjudele, kas ja millistel tingimustel tegevust võib lubada).

KMH/KSH sisulise kohtuliku kontrolli piiratus tuleneb juba eelpool mainitud sisulise pädevuse puudumisest kohtutel, ent ka asjaolust, et mõjude hindamine hõlmab endas teadusele iseloomulikku ebakindlust. Samas on KMH/KSH allutamine kohtulikule kontrollile oluline. Kehtivas õiguses on küll sätestatud mitmed KMH/KSH kvaliteeti tagavad mehhanismid – nt KMH eksperdi litsentseerimine, KMH/KSH järelevalve Keskkonnaameti või Keskkonnaministeeriumi poolt, avalikkuse kaasamise nõuded – ent seniseni ei ole need KMH/KSH kvaliteeti täielikult taganud. Kuna KMH eest tasub arendaja, toimub mõjusid hindava eksperdi valik turutingimustes ning konkurentsieelise saavad eksperdid, kes viivad mõjude hindamise läbi võimalikult väikeste vahenditega.

Olukorras, kus kohtutel on keeruline hinnata KMH/KSH aruande sisulist piisavust, oleks seda olulisem pöörata tähelepanu seaduses sätestatud nõuete rangele ning sisulisele täitmisele. See, kui oluliseks nt menetlusnõudete täitmist peetakse, sõltub aga sellest, milline tähendus KMH/KSH menetlusele anda. Keskkonnamõjude hindamise regulatsioon Eesti õiguses näeb KMH ja KSH läbiviimist üldjuhul osana tegevusloa või planeeringu menetlusest, mitte iseseisva menetlusena. Kuna haldusmenetluse üldine loogika näeb ette haldusmenetluses info kogumist (HMS § 6 sätestab uurimisprintsüübi), on mõistetav, et senises kohtupraktikas on KMH/KSH läbiviimist käsitletud pigem info kogumise vahendina, mitte iseseisvalt kaitstava menetlusliku väärtusena (vt selles osas lähemalt

¹⁵ Keskkonnaameti 2.06.09 kiri nr HJR 7–2/2637-7, millega rahuldati MTÜ Eesti Roheline Liikumine vaie ja kutsuti tagasi Jägala-Joa hüdroelektrijaama taaskasutuselevõtu KMH aruandele antud heakskiit

käesoleva analüüsi p 1). Sellist käsitlust toetab asjaolu, et siseriiklik õigus näeb erinevalt KMH direktiivist ette, et KMH on osa loamenetlusest ning seda ei viida läbi kogu projekti suhtes tervikuna (ent ühe tegevuse realiseerimiseks võib olla vaja mitut tegevusluba).

2.3.2. Probleemi lahendus

KMH/KSH aruande heakskiidu vaidlustamise võimaluste osas oleks oluline selge ja järjepidev kohtupraktika. Teoreetiliselt tuleb kõne alla ka KMH/KSH aruande heakskiitmiseks tehtavate otsuste vaidlustamiseks iseseisva võimaluse sätestamine (nt erinormina kohtumenetluse sätetest). Menetlusökoonomia seisukohalt võib olla mõistlikum, kui kavandatava tegevuse mõjude hindamist saaks vaidlustada lõppaktist eraldiseisvalt. Selle lahenduse võimalikud positiivsed ja negatiivsed mõjud ning otstarbekus (sh arvestades, et muude menetlustoimingute vaidlustamise võimalused halduskohtumenetluses on piiratud) vajaksid juba põhjalikumat analüüsi.

KMH/KSH kvaliteedi sisulisel kontrollimisel on senises kohtumenetluses olnud peamiseks abistavaks mehhanismiks see, kui kohtumenetluses KMH/KSH aruannet vaidlustav osapool esitab omapoolse eksperthinnangu, mis tõendab kas KMH/KSH aruande puudusi või sisaldab lisainfot kavandatava tegevuse keskkonnamõjude kohta. Sellise eksperthinnangu tellimine tähendab kaebaja jaoks (kelleks tihti on kavandatava tegevuse poolt mõjutatud füüsiline isik, või avalikku huvi kaitsev valitsusväline organisatsioon) aga kulutust, mis ei pruugi tema jaoks kättesaadav olla.

Halduskohtumenetluses on kohtute üheks võimaluseks koguda tõendeid omal algatusel. Teoreetiliselt on kohtul võimalik tellida vaidlustatud KMH/KSH aruande kohta ka omapoolne eksperthinnang. Analüüsi koostajatele teadaolevalt ei ole kohtud seda võimalust seni kasutanud. Probleemiks võib osutuda ekspertide vähesus ning selliste hinnangute kulukus.

Kokkuvõtvalt on tegemist teemaga, mille raames lahenduste leidmine vajaks omaette põhjalikku analüüsi.

3. Detailplaneeringute mõjude hindamine väljaspool KSHd

3.1. Kohtulahendite ülevaade

Kaja Belials jt vs Tallinna linnavolikogu

Vaidluse ese: Tallinna Linnavolikogu 26. jaanuari 2006. a otsus nr 10, millega kehtestati Rannamõisa tee 9c ja 10 kinnistute ja lähiala detailplaneering

Asja nr: [3-3-1-12-07](#)

Vaidluse asjaolud: Vaidlusaluse detailplaneeringuga kavandati Haabersti linnaosas asuvale 16,8 ha suurusele maa-alale korterelamute (kokku 947 korteriga), lasteaia jm juurdekuuluva rajamist. Tegemist oli üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga.

Õiguslik küsimus: Kohtud lahendasid muuhulgas küsimust, kas antud juhul oli KSH algatamata jätmise õiguspärane ning kas planeeringuga kaasnevad keskkonnamõjud (liigveest, energiavarustusest, jäätmetest ning ühisveevärgi ja kanalisatsiooni rajamisest lähtuvad mõjud) olid piisavalt analüüsitud.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 26.06.2006. a otsusega haldusasjas nr 3-06-442 kaebuse rahuldamata. Kohus leidis, et KSH ei olnud antud juhul kohustuslik. Samuti on keskkonnaalaste mõjutuste hindamine läbi viidud. Mõjutustele on oma hinnangu andnud vastavad ametkonnad (Tallinna Tervisekaitsetalituse Harjumaa osakond, Tallinna Transpordi- ja Keskkonnaamet) ning teostatud on keskkonnaalaseid uuringuid (kavandata tegevuse keskkonnaseisundi ülevaade, Rannamõisa tee 10 keskkonnaseisundi uuring, hinnangud mürataseme ja soojusvajaduse rahuldamise kohta).

Tallinna Ringkonnakohtu 16.11.2006. a otsusega haldusasjas nr 3-06-442 rahuldati apellatsioonkaebused ning tühistati Tallinna Linnavolikogu 26. jaanuari 2006. a otsus nr 10. Ringkonnakohus leidis samuti, et KSH ei olnud antud juhul kohustuslik. Samas on oluline aga see, kas kaalutusotsuse tegemiseks koguti piisavalt informatsiooni, et detailplaneeringu elluviimisega keskkonnale negatiivseid mõjutusi ei kaasne või muud asjaolud kaaluvad need mõjutused üles. Ringkonnakohus leidis, et antud juhul ei olnud neid asjaolusid piisavalt uuritud ja analüüsitud.

Riigikohtu 19.04.2007. a otsusega rahuldati OÜ Robbinson ja Tallinna Linnavolikogu kassatsioonikaebused. Riigikohus nõustus alamate astmete kohtutega selles osas, et KSH läbiviimise kohustust antud juhul ei esinenud. Riigikohus leidis, et antud detailplaneeringu koostamise käigus tuli siiski, hoolimata formaalse keskkonnamõju hindamise menetluse läbiviimise kohustuse puudumisest, koguda piisavalt infot planeeringuga kavandatava tegevuse elluviimisega kaasnevate keskkonnamõjutuste kohta. Oluline ei olnud aga see, kuidas ning millises vormis teave keskkonnamõjude kohta välja selgitati. Riigikohus leidis, et kuna asjas oli tehtud neli keskkonnaalast analüüsi, siis oli õiguspärase kaalutusotsuse tegemiseks kogutud piisavalt teavet, kuna analüüsitud oli kavandatava tegevuse mõju pinnasele, veerežiimile, õhule, haljastusele ning piirkonna üldilmele.

Astro Amos ja Kersti Brems-Neuhaus vs Harku vallavolikogu

Vaidluse ese: Harku vallavolikogu otsused nr 51 ja nr 81, millega kehtestati Järve-Männiku maaüksuse detailplaneering ning tehti ettepanek vormistada A.H.-i majavaldule teenindusmaa suurusega 5162 m².

Asja nr: 3-06-1131

Vaidluse asjaolud: Järve-Männiku detailplaneeringuga sooviti 6,9 ha suuruse alal Harku järve vahetus läheduses moodustada 24 elamumaa krunti koos juurdekuuluvate kruntidega. Detailplaneeringuga vähendati üldplaneeringu alusel kehtestatud Harku järve ehituskeeluvööndit 200 meetrilt 100 meetrile.

Õiguslik küsimus: Kohtud lahendasid küsimust vaidlustatud detailplaneeringu õiguspärasusest, mida üks kaebaja (Astra Amos) oli vaidlustanud mitmel erineval põhjusel. Muuhulgas hindasid kohtud, kas detailplaneeringu koostamisel oleks pidanud läbi viima keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) ning kas planeeringu kehtestamisel käsitleti keskkonnaküsimusi (sh planeeringualal asuva rohekoridoriga seonduvat) piisava põhjalikkusega.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohtu 13.06.2007. a otsusega rahuldati Astra Amose kaebus, Kersti Brems-Neuhausi kaebus jäeti rahuldamata. Halduskohus leidis, et keskkonnaküsimusi on detailplaneeringu piisava põhjalikkusega käsitletud ning kaebaja esitatud väited võimalikke kahjulike mõjude kohta on põhjendamatud. Seda tõestab muuhulgas asjaolu, et detailplaneeringule on oma kooskõlastuse andnud asjaomased ametkonnad (Tallinna Tervisekaitsetalituse Harjumaa osakond ja Keskkonnaministeeriumi Harjumaa keskkonnateenistus). Halduskohus otsustas detailplaneeringu siiski tühistada seoses planeeringu sisalduva otsusega maa erastamise kohta.

Tallinna Ringkonnakohtu 4.03.2008. a otsusega jäeti Tallinna Halduskohtu otsus muutmata ja apellatsioonikaebused rahuldamata. Ringkonnakohus leidis mõjude hindamise osas vastupidiselt halduskohtule, et antud juhul ei ole hoolimata KSH läbiviimise kohustuse puudumisest detailplaneeringu keskkonnamõjusid piisavalt käsitletud. Riigikohtu praktika (ringkonnakohus viitab Riigikohtu otsusele asjas [3-3-1-12-07](#)) kohaselt tuleks aga õiguspärase kaalutusotsuse langetamiseks koguda piisavalt infot planeeringuga kavandatava tegevuse elluviimisega kaasnevate keskkonnamõjutuste kohta.

Vaidlustatud planeeringus ei olnud viiteid keskkonnauuringutele, selle kehtestamisel aga oli ringkonnakohtu hinnangul jäetud hindamata, milline mõju on planeeritud loodusliku elukeskkonna hävitamisel järve kaldal. Ringkonnakohus leidis, et seetõttu ei ole kohus veendunud selles, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt (viidates seejuures Riigikohtu otsusele asjas [3-3-1-42-02](#)).

Raul Soe vs Tahkuranna Vallavalitsus

Vaidluse ese: Tahkuranna Vallavalitsuse 03.06.2008 korraldus nr 211, millega peatati kaebaja kinnistu detailplaneeringu menetlus kuni valla uue üldplaneeringu KSH tulemuste selgumiseni

Asja nr: 3-08-1403

Vaidluse asjaolud: Tahkuranna Vallavalitsuse korraldusega peatati kaebaja ettepanekul algatatud Raudsepa kinnistu detailplaneeringu menetlus (enne planeeringu vastuvõtmist) kuni valla üldplaneeringu KSH tulemuste selgumiseni. Planeeringuga sooviti jagada planeeringuala kruntideks ning määrata neile ehitusõigus elamute ehitamiseks. Planeeringuala piirnes Luitemaa hoiualaga (Natura 2000 võrgustiku ala), hoiuala kaitse alla võtmine otsustati seejuures pärast detailplaneeringu algatamist ning lähteülesande kehtestamist.

Õiguslik küsimus: Kohtud hindasid ühe küsimusena, kas kaebajal võis õiguspärane ootus selle suhtes, et vallavalitsus võtab lähteülesandele vastava detailplaneeringu vastu. Detailplaneeringu lähteülesandes ei nõutud KSH läbiviimist ning see ei olnud antud juhul ka kohustuslik.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 30.12.2008. a otsusega kaebuse rahuldamata. Halduskohus leidis, et antud juhul oleks tulnud KSH läbi viia tulenevalt sellest, et detailplaneering võib eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala. Kohus leidis lisaks, et õiguspärase kaalutusotsuse tegemiseks tuleb planeeringu koostamise käigus koguda piisavalt infot planeeringuga kavandatava tegevuse elluviimisega kaasnevate keskkonnamõjutuste kohta. Sellise teabe kogumine võib seisneda ka KSH läbiviimises üldplaneeringu menetluse raames.

Tallinna Ringkonnakohus jättis 14.12.2009. a otsusega apellatsioonikaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse muutmata. Ringkonnakohus leidis, et asjas pole tõendatud, et detailplaneeringuga kaasneb oluline keskkonnamõju ning et selle koostamisel oleks pidanud seetõttu KSH läbi viima. Samas ei ole see antud asjas ka oluline, kuna vallavalitsus ei otsustanud menetlust peatades mitte KSH läbiviimise vajaduse, vaid võimaliku keskkonnamõju väljaselgitamise vajaduse üle. Ringkonnakohus nõustus, et keskkonnamõju on oluline asjaolu, ilma mille väljaselgitamiseta ei saa detailplaneeringut kehtestada. Samas võib selliste asjaolude väljaselgitamine toimuda ka ilma KSH läbiviimiseta, kui viimane ei ole kohustuslik.

Kuna antud juhul ei olnud negatiivne mõju hoiualal kaitstavatele linnuliikidele välistatud, tuli haldusorganil koguda planeeringu keskkonnamõjude kohta infot juba enne planeeringu vastuvõtmist ja avalikku väljapanekut. Asjaolu, et planeeringu lähteülesandes ei olnud ette nähtud kohustus hinnata kavandatava tegevuse keskkonnamõjusid, ei saa kaasa tuua keskkonnamõju välja selgitamata jätmist. Isiku ootust detailplaneeringu kehtestamiseks ei saa kaitsta viisil, mis toob kaasa detailplaneeringu materiaalse õigusvastuse.

M. V., Aiandusihistu Korall, P. L., A. A. ja T. T. vs Viimsi Vallavolikogu

Vaidluse ese: Viimsi Vallavolikogu 12.05.2009 otsus nr 28, millega kehtestati vastavate maaüksuste detailplaneering

Asja nr: 3-09-1305

Vaidluse asjaolud: Kehtestatud detailplaneeringu kohaselt sooviti maa-ala jagada neljaks üksikelamukrundiks, üheks ärimaa krundiks ja nendega seotud kruntideks. Planeeringuala asus Muuga tee ääres, hõlmates muuhulgas metsaga kaetud ala, mis eraldas olemasolevaid eramuid teest.

Õiguslik küsimus: Kohus hindas teiste küsimuste hulgas, kas antud juhul oleks pidanud algatama KSH või muul moel planeeringu keskkonnamõjusid hindama.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 30.06.2010 otsusega rahuldamata subjektiivsete õiguste kaitseks esitatud kaebused, kuid rahuldab avalikes huvides esitatud kaebused ja tühistas vallavolikogu otsuse vaidlustatud punkti. Halduskohus leidis, et kuigi antud juhul ei tulnud igal juhul läbi viia KSHd, tuli sellise kohustuse puudumisest hoolimata planeeringu koostamise käigus koguda piisavat infot planeeringuga kavandatava tegevuse elluviimisega kaasnevate keskkonnamõjutuste kohta. Antud juhul aga ei nähtunud planeeringu kehtestamise otsusest olulisi keskkonnakaalutlusi suurte puude likvideerimise küsimuses. Planeeringu käigus ei viidud läbi puude inventuuri ega hinnatud puude likvideerimisega kaasnevaid mõjusid. Neil põhjustel luges kohus planeeringu kehtestamise otsuse õigusvastaseks.

3.2. Kohtupraktika kokkuvõtte ja probleemi kirjeldus

3.2.1. Kohtupraktikas käsitletud küsimuste ja seisukohtade kokkuvõtte

Alates Riigikohtu lahendist asjas [3-3-1-12-07](#) on alamaste astmete kohtud järjekindlalt leidnud, et ka KSH algatamise kohustuse puudumise korral tuleks õiguspärase kaalutusotsuse langetamiseks koguda piisavalt infot planeeringuga kavandatava tegevuse elluviimisega kaasnevate keskkonnamõjutuste kohta. Seejuures ei ole oluline, kuidas ja millises vormis info välja selgitatakse. Alamaste astmete kohtupraktika kohaselt võib selleks olla sobilik nt üldplaneeringu KSH (Tallinna Ringkonnakohtu otsus asjas 3-08-1403) või puude inventuur (Tallinna Halduskohtu otsus asjas nr 3-09-1305).

Õiguspäraseks ei saa kohtupraktika kohaselt (Tallinna Ringkonnakohtu otsus asjas nr 3-06-1131) pidada planeeringu kehtestamise otsust, mille alusel kavandatakse looduskeskkonna ümberkujundamist elamuallaks, ilma planeeringu koostamise käigus keskkonnauuringuid läbi viimata ning loodusliku elukeskkonna hävitamise mõjusid hindamata. Mõjude hindamata jätmine oli sel juhul planeeringu kehtestamise otsuse tühistamise aluseks, kuna ringkonnakohus ei veendunud selles, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt. Selline seisukoht ühtib Riigikohtu poolt asjas [3-3-1-54-03](#) (nn Jämejala pargi juhtum) tehtud otsusega, mille kohaselt peab KOV planeeringumenetluses koguma teavet nii positiivsete kui ka negatiivsete mõjutuste tõenäosuse ja ulatuse kohta, vastasel juhul ei ole haldusorganil piisavalt infot õiguspärase kaalutusotsuse tegemiseks.

Kuna keskkonnamõjude väljaselgitamine jätmine on asjaolu, mis võib kaasa tuua planeeringu kehtestamise otsuse materiaalse õigusvastasuse, ei takista nende väljaselgitamist asjaolu, et detailplaneeringu lähteülesandes ei ole vastava info kogumist ette nähtud (Tallinna Ringkonnakohtu otsus asjas 3-08-1403). Viidatud otsuses käsitletakse ka keskkonnamõjude väljaselgitamise aega – ringkonnakohtu hinnangul tuleks teavet koguda juba enne planeeringu vastuvõtmist ning avalikku väljapanekut.

3.2.2. Probleemi kirjeldus

Kohtupraktikast nähtuvalt on probleemiks, et kohalikud omavalitsused ei selgita alati välja detailplaneeringute keskkonnamõjusid (või ei tee seda piisaval määral) ning ei võta neid kaalutlusotsuse langetamisel arvesse. Selline teguviis on vastuolus kehtivate õigusnormidega. PlanS § 9 lg 2 p 8 kohaselt on üheks detailplaneeringu ülesandeks keskkonnatingimuste seadmine planeeringuga kavandatu elluviimiseks. Selleks, et seada keskkonnatingimusi, tuleb eelnevalt aga välja selgitada kavandatava tegevusega kaasnevad võimalikud keskkonnamõjud. Detailplaneeringu elluviimisega kaasnevate keskkonnamõjude väljaselgitamine on planeeringu menetlemisel nõutav ka HMS § 6 kohaselt (kui tegemist on olulise asjaoluga). Väljaselgitatud mõjusid tuleks planeeringu kehtestamise otsuse (kui kaalutlusõiguse alusel antava haldusakti) tegemisel HMS § 4 lg 2 kohaselt ka arvesse võtta.

3.3. Probleemi analüüs

3.3.1. Probleemi põhjused

Eelpool kirjeldatud vaidlused selle üle, kas ja millisel määral tuleks hinnata detailplaneeringuga kaasnevaid keskkonnamõjusid, on analüüsi koostajate hinnangul tingitud PlanS, HMS ja KeHJS sätetele praktikas antud väärist tõlgendustest.

Nagu eelpool välja toodud, on keskkonnamõjude hindamine detailplaneeringute puhul sageli vajalik nii tulenevalt PlanS § 9 lg 2 punktist 8 kui ka HMS § 4 lg 2 kohaselt. Teisalt ei ole detailplaneeringud KeHJS § 33 lg 1 p 3 kohaselt strateegiliseks planeerimisdokumendiks, mille puhul tuleb KSH igal juhul läbi viia. KSH menetlus tuleb läbi viia vaid juhul, kui detailplaneeringuga kavandatav tegevus on eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga.

Viidatud KeHJS sättest tulenevalt on kohalikud omavalitsused praktikas mõningatel juhtudel, kui planeeringuga ei kaasne olulist keskkonnamõju KeHJS tähenduses, leidnud, et keskkonnamõjusid pole vaja üldse välja selgitada (nt asjas 3-06-1131) või ei ole välja selgitanud kõiki asjakohaseid keskkonnamõjusid (nt asjas 3-09-1305).

3.3.2. Probleemi lahendus

Detailplaneeringutega kaasnevate keskkonnamõjude hindamine ka juhul, kui KSH läbiviimise kohustust ei ole, on oluline eelkõige taoliste planeeringute suure arvu tõttu. Kuigi igal üksikjuhtumil ei pruugi negatiivsed mõjud olla väga ulatuslikud, on paljude planeeringute mõjud kokku siiski märkimisväärsed. Seetõttu on oluline hinnata kõigi planeeringute keskkonnamõjude ulatust ning seada planeeringutes meetmeid nende vältimiseks ja vähendamiseks.

Senised lahendused

Riigikohtu poolt kohtuasjas [3-3-1-12-07](#) avaldatud seisukoht, et detailplaneeringutega kaasnevat keskkonnamõju tuleb hinnata ka KSH kohustuse puudumisel, on olnud selgelt teedrajavaks. Seisukoha sedastamisest alates on alamate astmete kohtud seda järjekindlalt rakendanud, seega on kohtupraktika poolt antud haldusorganitele selged suunised. Kohtute seisukoht on kooskõlas PlanS § 1

lõikes 2 toodud seaduse eesmärgiga, milleks on „tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks.“ Nimetatud säästev ja tasakaalustatud ruumiline areng hõlmab muuhulgas ka keskkonnamõtjude väljaselgitamist ning nendega arvestamist. Keskkonnamõtjude väljaselgitamine ja arvestamine otsuse tegemisel on koosõlas ka haldusmenetluse üldpõhimõtete hulka kuuluva uurimispõhimõtte ning HMS § 4 lõikes 2 toodud kaalutusõiguse teostamise nõuetega (oluliste asjaoludega arvestamine). Seega järgib ühtne kohtupraktika valdkonda reguleerivate seaduste eesmäärke ning haldusõiguse üldpõhimõtteid.

Analüüsi koostajatele teadaolev halduspraktika viitab sellele, et kohtute suuniseid on asutud ka haldusorganite poolt järgima. Näiteks Elvas Valga mnt 5 detailplaneeringu koostamisel otsustas linn jätta küll KSH algatamata, ent samas teostati planeeringu koostamise käigus liiklusprognosis, müra ja õhusaaste tasemete modelleerimine ning insolatsioonianalüüs. Samas puudub analüüsi koostajatel täielik ülevaade kogu Eesti detailplaneeringute praktikast, seetõttu ei ole võimalik täie kindlusega väita, et halduspraktika oleks muutunud kohtupraktikas esitatud seisukohti järgivaks.

Võimalused probleemi lahendamiseks

Planeerimisseadust ei ole 2007. a aprillist, mil Riigikohus tegi asjas [3-3-1-12-07](#) teedrajava otsuse, detailplaneeringu keskkonnamõtju hindamise osas muudetud, ning nagu eelnevalt selgitatud, ei ole see ka tingimata vajalik (probleemi allikaks on mitte normide puudumine või mitmetähenduslikkus, vaid praktikas esinev väärtõlgendus). Sellest hoolimata on üheks täiendavaks halduspraktika ühtlustamise võimaluseks PlanS muutmine, lisades planeeringu elluviimisega kaasnevate keskkonnamõtjude väljaselgitamise detailplaneeringu ülesannete hulka või sätestades, et ka KSH kohustuse puudumise korral tuleb planeeringuga kaasnevad mõjud välja selgitada ning neid otsustamisel arvesse võtta.

Teiseks põhimõtteliseks võimaluseks on anda kohalikele omavalitsustele selged juhised keskkonnamõtju hindamiseks ja arvesse võtmiseks juhtudel, kui KSH ei ole kohustuslik (kirjalike juhiste ja/või koolituste läbi).

4. Keskkonnamõju hindamine väljaspool tegevusloa menetlust

4.1. Kohtulahendite ülevaade

MTÜ Eesti Roheline Liikumine ja SA Eestimaa Looduse Fond vs Keskkonnaministeerium

Vaidluse ese: Keskkonnaministeeriumi poolt AS-le Tallinna Sadam väljastatud vee erikasutusluba nr L.V.T.EE- 23744 kruuisilaevade kai rajamiseks (vee erikasutuse piirkond Küdema laht, Ninase poolsaar, Tamme)

Asja nr: 2-3/271/05 (ringkonnakohtus)

Vaidluse asjaolud: 15.03.2004. a väljastas Keskkonnaministeerium AS-le Tallinna Sadam vaidlustatud vee erikasutusloa, tuginedes selle andmisel ning tingimuste määramisel muuhulgas loamenetluses läbiviidud KMH tulemustele (KMH aruanne kiideti heaks 15.01.2004. a).

Õiguslik küsimus: Üheks kohtute poolt hinnatud küsimuseks oli, kas vee erikasutusloa menetluses läbiviidud KMH oli piisav sadama rajamise lubamiseks.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 09.06.2004. a otsusega kaebuse rahuldamata. Halduskohus leidis, et vee erikasutusloa andmise üle otsustamist saavad mõjutada vaid need keskkonnamõtjude hindamise tulemused, mis puudutavad vahetult vee erikasutusloa reguleerimiseset. Seetõttu tuli KMH raames hinnata vaid konkreetselt kavandatava tegevuse keskkonnamõju ja mitte kogu sadama rajamisega kaasnevat mõju.

Tallinna Ringkonnakohus jättis 18.01.2005. a otsusega Tallinna Halduskohtu otsuse muutmata ja esitatud apellatsioonikaebused rahuldamata. Ringkonnakohus leidis sarnaselt halduskohtuga, et KMH menetlus toimub vee erikasutusloa andmise menetluses ning loa esemesse mittekuuluvates küsimustes ei saa laiaulatuslikku keskkonnamõtjude hindamist nõuda. Ringkonnakohus toob sõnaselgelt välja, et kõnealune KMH menetlus oli üksnes osa vee erikasutusloa väljaandmise menetlusest.

AS Raju vs Keskkonnaministeerium

Vaidluse ese: Keskkonnaministeeriumi määrused nr 1075 ja 1076, millega kiideti heaks Pärnu jõel paiknevate Türi, Jändja, Kurgja ja Sindi paisudele kalapääsude rajamise keskkonnamõju hindamise aruanne ning Loobu jõel paiknevatele Joaveski HEJ ja Loobu paisudele kalapääsude rajamise keskkonnamõju hindamise aruanne

Asja nr: 3-07-2349

Vaidluse asjaolud: Vaidlusaluste käskkirjadega kiideti heaks KMH aruanded, mis olid koostatud KKM algatusel. KKM väitel oli KMH aruannete näol tegemist eksperthinnangutega, mis pidid andma

riigi jaoks vastuse küsimusele, millised on parimad võimalikud lahendused Pärnu ja Loobu jõel paiknevate paisude osas, saavutamaks jõgede head seisundit.

Õiguslik küsimus: Üheks õiguslikuks küsimuseks, mida kaebaja välja tõi, oli KMH läbiviimise õigusvastasus olukorras, kus ei olnud esitatud tegevusloa taotlust.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 19.08.2008. a otsusega kaebused rahuldamata. Halduskohus leidis, et kaebajal puudub kaebeõigus. KMH aruanded ei riku kaebaja subjektiivseid õigusi, kuna nende alusel ei muudeta väljastatud vee erikasutuslube. Tegemist oli riigi poolt läbiviidud uurimusega, mis kujutas endast eksperthinnangut. Kaebaja kartus, et heakskiidetud KMH aruanded võivad mõjutada talle tegevuslubade andmist tulevikus, ei ole kohtus tühistamiskaebusega kaitstav.

Tallinna Ringkonnakohus jättis 17.02.2009. a otsusega apellatsioonikaebuse rahuldamata ning Tallinna Halduskohtu otsuse muutmata. Kohtu hinnangul puudus vaidlusalustel käskkirjadel haldusväline mõju. Käskkirjades toodud kohustus järgida KMH aruandes toodud soovitusi ei olnud suunatud konkreetsele kaebajale kui paisu omanikule, vaid määras kindlaks tingimused, millest KKM järgnevate tegevuste lubamisel lähtub.

Aarne Kannike jt vs Maardu Linnavalitsus

Vaidluse ese: Maardu Linnavalitsuse 11.06.2008 korraldus nr 259 punkt 3 ning Maardu Linnavalitsuse 10.06.2010 korraldus nr 225

Asja nr: 3-10-777

Vaidluse asjaolud: Maardu Linnavalitsuse korraldustega anti Eesti Energia AS-le projekteerimistingimused ning ehitusluba Peterburi tee 105 kinnistul asuva tootmishoone laiendamiseks (tegu on Iru SEJ jäätmepõletusplokiga). Seejuures tugines KOV 10.01.2007.a korraldusega algatatud ning 4.10.2007. a heakskiidetud KMH aruandele. KMH algatati enne projekteerimistingimuste, ehitusloa ning keskkonnakompleksloa taotluse esitamist.

Õiguslik küsimus: Üheks kohtute poolt hinnatud küsimuseks oli, kas KMH algatamine ja läbiviimine olukorras, kus pole esitatud konkreetset loataotlust, on õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohtu 25.03.2011. a otsusega jäeti kaebus rahuldamata. Kohus leidis muuhulgas, et põhjendatud pole kaebajate seisukoht, et Iru koospõletustehasega seonduv KMH algatamine, läbiviimine ja aruande heakskiitmine olid õigusvastased, sest polnud esitatud KeHJS § 3 kohaselt tegevusloa taotlust ja KMH eesmärk on teadmata. Kohus tõi välja, et kavandatava tegevuse eesmärk oli välja toodud aruande p-s 2. Kohus leidis, et antud juhul oli mõjude hindamist käsitletavates dokumentides kavandatava tegevuse eesmärk ja hindamise objekt selgelt määratletud ning tuvastatud pole KeHJS § 22 lg-s 3 sätestatud asjaolusid. Seetõttu ei saa KMH aruande heakskiitmist Harjumaa Keskkonnateenistuse poolt õigusvastaseks pidada.

Tallinna Ringkonnakohus jättis 16.12.2011. a otsusega apellatsioonikaebused rahuldamata ning Tallinna Halduskohtu otsuse muutmata. Ringkonnakohus leidis, et EL direktiivist 85/337/EMÜ ning

Euroopa Kohtu otsusest asjas C-201/02 tuleneb, et kui siseriikliku õigusega nähakse ette mitmeetapiline tegevusloa andmise menetlus, tuleb projekti keskkonnamõju hindamist üldjuhul läbi viia niipea, kui on võimalik kindlaks määrata ja hinnata kõiki mõjusid, mida see projekt võib keskkonnale avaldada. Ringkonnakohus nõustus halduskohtu seisukoha ja põhjendustega selle kohta, et kuigi KMH algatamise korralduses pole kirjas, millise tegevusloa menetluse käigus KMH algatati, nähtub kavandatav tegevus ja selle eesmärk piisavalt selgelt nii sama korralduse sisust (KMH algatati kavandatavale tegevusele „Kütusena jäätmeid kasutava soojus- ja elektrienergia koostootmisploki (koospõletustehas) rajamine Iru Elektriijaama territooriumile“ asukohaga Peterburi tee 105, tavajäätmete põletamine üle 100 tonni ööpäevas) kui ka KMH aruandest ja muudest kohtuasja juurde võetud dokumentidest.

KeHJS-st ei tulene kohtu hinnangul, et mõjude hindamist saab algatada vaid pärast vastava tegevusloa taotlust - § 26 kohaselt võib arendaja soovil kavandatava tegevuse mõju hinnata ehitusprojekti koostamise käigus ning § 11 lg 6 võimaldab tegevusloa andmise lahendamise käigus arvestada eelnevalt väljastatud tegevusloa väljaandmise menetluses koostatud KMH-d. Ringkonnakohus leidis, et kuigi ka ehitusprojekti KMH läbiviimise ja aruande koostamise ajal ei olnud, ei muuda see KMH-d õigusvastaseks.

4.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus

4.2.1. Kohtupraktikas käsitletud küsimuste ja seisukohtade kokkuvõte

Eelpool toodud kohtupraktikas on olnud küsimuse all tegevusloa ja KMH omavaheline seos. Sisuliselt on küsimuseks olnud, kas KMH on osaks konkreetse arendustegevus loa andmise menetlusest või mitte. Kahjuks ei ole kohtupraktika selles küsimuses olnud ühene.

Asjas nr 2-3/271/05 leidis Tallinna Ringkonnakohus, et KMH menetlus on osaks tegevusloa väljaandmise menetlusest. Väljapoole loataotluse eset jäävate (ent loataotluse esemega seotud) tegevuste mõjusid KMH aruandes käsitlema ei pea. Kohtuasjas nr 3-07-2349 tuli Tallinna Ringkonnakohtul hinnata teistsugust olukorda, kus KMH oli algatatud ja läbi viidud nii, et ühtegi arendustegevuse loa taotlust esitatud ei olnud. Kuna selles asjas ei mõjutanud KMH tulemused otseselt ühtegi konkreetset haldusakti ega kaebaja õigusi, ei hinnanud kohus küsimust KMH läbiviimise õiguspärasusest sisuliselt, vaid piirdus kaebeõiguse puudumise tuvastamisega.

Kõige viimases käsitletud lahendis (asjas nr 3-10-777) leidis Tallinna Ringkonnakohus vastupidiselt asjas nr 2-3/271/05 sedastatule, et KMH-d saab algatada ka enne vastava tegevusloa taotluse esitamist. Kohus tugines seejuures KeHJS §-le 26 ja § 11 lõikele 6. Kohus leidis, et hoolimata tegevusloa puudumisest oli algatamise korralduse sisust ja muudest dokumentidest selgelt aru saada, millise kavandatava tegevuse suhtes mõjude hindamist läbi viidi. Samuti ei pidanud ringkonnakohus oluliseks puuduseks ehitusprojekti puudumist.

4.2.2. Probleemi kirjeldus

Eelkirjeldatud kohtulahendite põhjal on probleemiks keskkonnamõjude hindamise läbiviimine väljaspool konkreetse loataotluse menetlust ning ühe loataotluse raames teises loamenetluses asjakohaste keskkonnamõjude väljaselgitamine.

KeHJS § 26 võimaldab KMH läbi viia ehitusprojekti koostamisel, seega väljaspool konkreetse loataotluse menetlust. Kuigi ehitusprojekt on üks peamiseid ehitusloa andmisel aluseks võetavaid dokumente ja selle loaga otseselt seotud, ei nõua õigusnormid, et ehitusprojekt peab KMH läbiviimise või heakskiitmise ajaks valmis olema.

KMH algatamine ja läbiviimine olukorras, kus puudub loataotlus (või ehitusprojekt) konkreetse arendustegevuse läbiviimiseks, ei ole pelgalt formaalne probleem, vaid mõjutab otseselt ka hindamise sisu. Teadmata kavandatava tegevuse spetsiifilisi üksikasju, ei ole võimalik nõutava täpsusega hinnata ka selle mõjusid ega välja pakkuda leevendavaid meetmeid. Juhul, kui kavandatavat tegevust loataotluse esitamise ajaks võrreldes KMH aruandes käsitletuga muudetakse, ei anna KMH aruanne ka otsustajale piisavalt asjakohast informatsiooni õiguspärase otsustuse langetamiseks. Samuti takistab see avalikkuse osalemist – kui kavandatava tegevuse üksikasjalik kirjeldus pole loataotluse kujul fikseeritud, on selle suhtes raske seisukohti esitada.

Teiseks probleemi tahuks on tegevuse KMH läbiviimine tegevuste puhul, mis nõuavad mitut tegevusluba. Selliste olukordade näiteks on olukord, kus tegevuse läbiviimine nõuab nt ehitusluba ja keskkonnaluba või kaevandamisel esinev olukord, kus taotlema peab nii kaevandamisloa kui ka välisõhu saateloa ja/või vee erikasutusloa. Sellistel juhtudel võib KMH läbiviimine esimeses loamenetluses ning hilisemates loamenetlustes sellest loobumine tekitada tõsiseid probleeme isikute õiguste kaitsel.

Esimese loamenetluse (nt ehitusloa menetluse) raames läbiviidava KMH menetluses ja selle vaidlustamisel ei ole väited järgmiste lubade reguleerimisalasse jäävate mõjude ebapiisavast hindamisest asjakohased. Sellise seisukoha tõi Tallinna Ringkonnakohtus välja ka asjas nr 2-3/271/05 tehtud otsuses.

Järgmise loa (nt kompleksloa) menetluses ei saa aga enam esitada sisulisi vastuväiteid varasemas etapis läbiviidud ning heakskiidetud KMH aruandele. Juhul, kui ka järgmises loamenetluses algatakse mõjude hindamise menetlus uuesti, ei hakata selle raames reeglina varem väljaselgitatud mõjusid uuesti hindama.

Juhul, kui järgmises menetluses otsustatakse KMH-d KeHJS § 11 lg 6 alusel mitte algatada, on seda põhimõtteliselt koos lõpliku otsusega (nt kompleksloa andmise otsusega) võimalik nii vaide korras kui halduskohtus vaidlustada. Samas saab sellisel juhul peamiselt tugineda vaid sellele, et varasem mõjude hindamine ei anna piisavat infot teise loa andmiseks. Varasema mõjude hindamise sisulistele ja menetluslikele puudustele tuginemine teist luba vaidlustades enam võimalik ei ole. Tallinna Ringkonnakohtu lahend asjas nr 3-10-777 ning selle juhtumi asjaolud demonstreerivad elavalt seda, et mõlemad probleemi tahud võivad esineda ka samaaegselt.

4.3. Probleemi analüüs

4.3.1. Probleemi põhjused

Probleemi peamiseks põhjuseks on kehtiv õiguslik regulatsioon (KeHJS § 26), mis võimaldab esiteks algatada KMH ilma konkreetse loataotluseta või muu loataotlusega otseselt seotud alusdokumendita (nt ehitusprojektita), milles oleks selgelt fikseeritud kavandatav tegevus, mille mõjusid hinnatakse. Teisalt võimaldab kehtiv normistik ühe loataotluse raames läbiviidava KMH käigus välja selgitada teises loataotluses asjakohased keskkonnamõjud, mistõttu hilisema loa menetlemise raames

loobutakse mõjude hindamisest KeHJS § 11 lg 6 alusel. Eriti probleemseks võib pidada kohtuasjas nr 3-10-777 illustreeritud praktikat, kus kasutatakse mõlemaid kehtiva seaduse võimalusi ning KMH viiakse läbi kahe tegevusloa suhtes väljaspool kummagi menetlust enne vastavate tegevusloa taotluste esitamist.

4.3.2. Probleemi lahendus

KMH läbiviimine olukorras, kus selle aluseks ei ole konkreetne loataotlus või muu kavandatavat tegevust arendaja jaoks siduvalt kirjeldav dokument, on oluliseks puuduseks, mis mõjutab ka KMH aruande sisu. Samuti halvendab mõjude hindamine sedavõrd varajases etapis, kus puudub veel konkreetne loataotlus või ehitusprojekt, isikute võimalusi oma õigusi kaitsta. Seetõttu on probleemi lahendamine oluline, hoolimata seni aset leidnud kohtuvaidluste vähesusest.

Mõjude hindamine vaid ühe loamenetluse raames juhul, kui tegevuse elluviimiseks on vajalik mitu luba, on samuti probleemne. Ka siin on isikute võimalus hilisemas menetluses mõjude osas kaasa rääkida ja otsust hiljem vaidlustada oluliselt piiratud.

Senised lahendused

Võrreldes Tallinna Ringkonnakohtu poolt asjas nr 2-3/271/05 tehtud otsuse ajal kehtinud KeHAS-e KMH algatamist puudutavate sätetega on KeHJS § 11 lõikes 2 esitatud üldreegel oluliselt täpsem ning määratleb erinevalt varasemast selgelt, et KMH algatatakse konkreetse tegevusloa menetluses. KeHJS seletuskirja kohaselt “keskkonnamõju hindamise algatamise aluseks on reeglina tegevuseks vajaliku tegevusloa taotlus (v.a keskkonnamõju hindamise erisused, seaduse eelnõu § 25-27)”. KeHJS § 26 seejuures ongi praktikas esineva probleemi üks allikaid, võimaldades KMH läbi viia väljaspool konkreetse loa taotlust. Seega ei ole seadusandja seda probleemi osa lõplikult lahendanud.

Erinevate menetluste raames mõjude hindamisega seotud probleemi lahendab (vähemalt erinevaid keskkonnalube puudutavas osas) Riigikogu poolt vastu võetud, ent siiani jõustumata keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Kuna KeÜS § 41 lg 4 kohaselt antakse ruumiliselt või tehnoloogiliselt seotud tegevustele üks luba, on näiteks kaevandamise puhul tulevikus võimalik kogu tegevuse mõjud hinnata tegevuseks antava ühe loa menetluses. Samas ei lahenda see probleemi neil juhtudel, kui tegevuse jaoks on vaja nii ehitus- kui keskkonnaluba. Sellistes olukordades on ka KeÜS jõustumise järel võimalik, et mõjusid hinnatakse vaid ajaliselt esimese loa (ehitusloa) menetluses ning hilisema keskkonnaloa menetluses või keskkonnaloa vaidlustamisel ei ole võimalik tugineda kõigile mõjude hindamisega seotud puudustele.

Võimalused probleemi lahendamiseks

Vältimaks seda, et KMH aruande koostamise ajal ei ole kavandatav tegevus lõplikult üheski loamenetluse seisukohalt määrava tähtsusega dokumendis fikseeritud, tuleks muuta kehtivat õigust. Selleks, et vältida kõiki eelpool kirjeldatud probleeme mõjude hindamise sisuga, on ainsaks võimaluseks KeHJS § 26 kehtetuks tunnistada. KeHJS seletuskirja kohaselt on sätte eesmärgiks vältida olukorda, kus keskkonnamõju hindamise tulemusel võib selguda, et arendajal ei ole võimalik vastavalt kavandatule ehitama hakata (s.t vastavalt ehitusprojektile), kuna kavandatav tegevus võib

keskkonda oluliselt mõjutada. Seda probleemi on arendaja poolt praktikas võimalik vältida ka seeläbi, et ta kaasab keskkonnaeksperdi ehitusprojekti koostamise protsessi.

Erinevate loamenetluste raames mõjude hindamisega kaasnevat probleemi aspekti on eelkõike võimalik lahendada läbi halduspraktika. Oluline on, et otsustaja hindaks põhjalikult, kas varasema loataotluse raames läbiviidud KMH on olnud piisavalt põhjalik selleks, et hinnata uue loataotlusega seotud keskkonnamõjusid. Halduspraktikat on võimalik parendada ja ühtlustada eelkõige kirjalike juhiste ning koolituste läbi.

5. Natura hindamine

5.1. Kohtulahendite ülevaade

AS Evore vs keskkonnaministeerium

Vaidluse ese: OÜ-le Haapsalu Vana jahtklubi 20.11.2008 väljastatud vee erikasutusluba nr L.VT.EE-199252 ja keskkonnaministeeriumi 24.11.2008.a. käskkiri nr 1702

Asja nr: 3-08-2584

Vaidluse asjaolud: OÜ Evore vaidlustas oma naaberkinnistul tegutsevale OÜ Haapsalu Vana Jahtklubi väljastatud vee erikasutusloa Haapsalu Veski viigi sadama akvatooriumi puhastamiseks. Sadam asub Natura 2000 ala läheduses.

Õiguslik küsimus: Üheks peamiseks vaidlusküsimuseks oli, kas antud juhul oleks Keskkonnaministeerium pidanud algatama keskkonnamõtjude hindamise (mh Natura 2000 alale avaldatava mõju tõttu).

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 10.09.2009 otsusega kaebuse rahuldamata. Halduskohus leidis, et Natura 2000 ala läheduses tegevuse läbi viimisel jäeti põhjendatult KMH algatamata, kuna kaebaja seisukoht, et tegevus koos kavandatud ja süvendamise eesmärgist tuleneva täiendava süvendamisega kahjustaks oluliselt Haapsalu Tagalahe keskkonnataluvust ning põhjustaks keskkonnas pöördumatuid muutusi, on paljasõnaline ja põhjendamatu. Kohus leidis, et KeHJS § 3 p-st 2 ja Euroopa Nõukogu direktiivi 92/43EMÜ artikli 6 lõikest 3 tuleneb loa andjale kohustus kaaluda keskkonnamõtju hindamise läbiviimise vajalikkust juhul, kui on tõenäoline keskkonnamõtju kaasnemine, mitte aga absoluutset kohustust keskkonnamõtju hindamise läbiviimiseks. Antud juhul oli kaalumise läbi viidud, tuginedes seejuures mh TÜ Mereinstituudi keskkonnamõtjude eksperthinnangule.

Lembit Laurent ja Tiit Lepnurm vs Kuusalu Vallavolikogu

Vaidluse ese: Kuusalu Vallavolikogu 01.10.2008 otsus nr 73, millega kehtestati Tsitre külas Sauemäe, Mareena ja Märdi kinnistute detailplaneering

Asja nr: 3-08-2172

Vaidluse asjaolud: Vaidlustatud otsusega kehtestati kinnistute detailplaneering teistkordselt; varasem, tühistatud detailplaneering kehtestati 30.01.2003. a. Uue otsuse tegemisel tugineti mh varasemale keskkonnamõtjude hindamise aktile (2001. a pärinev). Planeeringuala asus Natura 2000 võrgustiku alal.

Õiguslik küsimus: Üheks kohtute poolt lahendatavaks küsimuseks oli, kas varasemale keskkonnamõtju hindamisele tuginemine oli õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 16.07.2009. a otsusega kaebused rahuldamata. Kohus leidis, et kaebajad ei ole esitanud tõendeid ega veenvaid argumente selle kohta, miks kohalik omavalitsus oleks pidanud nõudma uut keskkonnamõju hindamist, so millised on olulised faktilised muutused alal, milles seisneb hindamise meetodika erinevus ning kuidas see mõjutab lõppresultaati. Samuti ei olnud mõjude hindamise vajadust esile toonud menetluses osalenud kooskõlastusi andnud haldusorganid.

Tallinna Ringkonnakohus rahuldab 4.02.2010 otsusega kaebajate apellatsioonkaebused. Keskkonnamõju hindamise osas leidis Ringkonnakohus, et KOV pidi antud juhul otsustama, kas mõju Natura 2000 alale oli oluline ja hindamine tuleb läbi viia või mitte. Hindamise läbiviimata jätmist ei saanud põhjendada varasema mõjude hindamisega, kuna see oli KeHJS sätete kohaselt aegunud.

Anne Seimar vs Audru Vallavolikogu

Vaidluse ese: Audru Vallavolikogu 14.05.2009 otsus nr 28, millega kehtestati Audru vallas Suurfarmi kinnistu (Audru Kalakasvatuse) detailplaneering

Asja nr: 3-09-1613

Vaidluse asjaolud: Vaidlusaluse detailplaneeringu alusel sooviti rajada kalakasvatuskompleksi Natura 2000 võrgustikku kuuluva Audru poldri hoiuala lähedusse.

Õiguslik küsimus: Üheks vaidlusaluseks küsimuseks oli, kas detailplaneeringu kehtestamine oli keskkonnamõjude hindamise tulemuste alusel õigustatud.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 14.05.2010 otsusega kaebuse rahuldamata. Kohus leidis, et kaebaja ei ole täpsustanud, milles seisnes Keskkonnaministeeriumi poolne Euroopa Liidu direktiivide ebaõige tõlgendus (mis viis KSH aruande õigusvastase heakskiitmiseni) ning kus ja mil moel on kättesaadav õige tõlgendus, millele kaebaja oma väidetes tugineb. Hoiuala valitseja on planeeringule oma positiivse seisukoha andnud.

Tallinna Ringkonnakohus jättis 11.10.2010 otsusega kaebuse rahuldamata. Kohus leidis, et Natura 2000 alasad puudutavate KeHJS sätete tõlgendamisel ei ole välistatud elupaikade direktiivi ja asjasse puutuvate Euroopa Kohtu lahendite kasutamine. Kohus tõi seejuures eraldi välja Euroopa Kohtu lahendi asjas C-127/02 ning sellest tuleneva seisukoha, et „järeltule, et kavandatav tegevus ei avalda negatiivset mõju ala terviklikkusele, võib teha olukorras, kus on välistatud mõistlikud teaduslikult põhjendatud kahtlused nimetatud mõju puudumise osas“.

Ringkonnakohus leidis, et oluline oli lähtuda Audru poldri hoiuala kaitse-eesmärgist. Kohus leidis, et kuna avalikustatud KSH aruandes ja selle aluseks olevas M. Kose ja M. Ellermaa uurimuses on jõutud järeltule, et kavandatava tegevuse mõju (müra ega muud heitmed) hoiualani ei ulatu ning mõju seisneb rändlindude eemale peletamises väljaspool hoiuala asuvalt põllult, pole põhjust heakskiidetud aruande seisukohti hoiuala kaitse-eesmärkidega vastuolus olevaiks lugeda.

MTÜ Eesti Roheline Liikumine vs Keskkonnaamet

Vaidluse ese: Keskkonnaameti 15.09.2010 korraldusega nr HRJ 1-15/445 Jägala Energy OÜ-le antud vee erikasutusluba nr L.VV/318756

Asja nr: 3-10-2695

Vaidluse asjaolud: Vaidlustatud vee erikasutusloaga anti Jägala Energy OÜle õigus Jägala HEJ käitamiseks. HEJ asub Jägala jõel, Jägala joast allavoolu paikneva Natura 2000 ala vahetus läheduses. HEJ kasutamine mõjutab seejuures veevoolu hulka osal Natura 2000 alast.

Õiguslik küsimus: Peamiseks õiguslikuks küsimuseks oli, kas Natura aladele avaldatav mõju hinnang oli piisavalt põhjalik, ning kas selle põhjal tehtud otsus vee erikasutusluba väljastada oli õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 13.06.2011 otsusega kaebuse rahuldamata, kuna pidas läbiviidud Natura hindamist piisavaks ning selle põhjal tehtud otsust õiguspäraseks. Kohus leidis küll, et Natura hindamise läbiviimise kohustus esineb ka tegevuste puhul, mis ei toimu otseselt Natura 2000 alal, ent mõjutavad sellist ala.

Elvi Maripuu vs Salme Vallavalitsus

Vaidluse ese: Salme Vallavalitsuse 22. detsembri 2008. a korraldus nr 263

Asja nr: 3-3-1-56-12

Vaidluse asjaolud: Vaidlustatud korraldusega anti endisele Kadakaranna kinnistule ehitusluba dreenaazitorustiku ehitamiseks. Kinnistu asub täies ulatuses Natura 2000 alal. Ehitusloa menetluses ei algatatud keskkonnamõjude hindamist; vallavalitsus tugines seejuures eelkõige Saaremaa Keskkonnateenistuse kooskõlastusele, milles ei peetud keskkonnamõjude hindamist vajalikuks. Kaebaja esitas kaks eksperdihinnangut, mille kohaselt on ehitustegevusel oluline mõju Natura 2000 võrgustiku alale.

Õiguslik küsimus: Peamiseks vaidlusküsimuseks oli, kas antud juhul oleks pidanud ehitusloa menetluses algatama KMH.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 31.01.2012. a otsusega haldusasjas nr 3-09-12 kaebuse rahuldamata. Kohus leidis, et kuna Saaremaa Keskkonnateenistus ei pidanud KMH algatamist vajalikuks, siis on kaebaja väide Natura 2000 võrgustiku alale avaldatava märkimisväärse mõju osas ümber lükatud.

Tallinna Ringkonnakohus jättis 27.04.2012. a otsusega apellatsioonkaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse muutmata. Ringkonnakohus leidis, et asjas kogutud tõendid näitavad, et Kadakaranna kinnistu naabruses asuval Tümina kinnistul paiknevate elupaigatüüpide pindala võib väheneda, ja seda ka esmatähtsa elupaigatüübi osas, ent maa kuivendamise mõju ei ole piisav, et seda lugeda omandiõiguse piiranguks. Ringkonnakohtu hinnangul asus halduskohus õigesti seisukohale, et direktiivi 85/337/EÜ (KMH direktiiv) art 4 lõikest 2, KeHJS-st ega viimase alusel kehtestatud

Vabariigi Valitsuse 29. augusti 2005. a määrusest nr 224 ei saa järeldada KMH läbiviimise vajadust, arvestades drenaažisüsteemi mõju üsna vähest ulatust.

Riigikohus rahuldab 6.12.2012. a otsusega Elvi Maripuu kassatsioonikaebuse ja tühistas ehitusloa. Kohus leidis, et kuna Natura 2000 võrgustiku alale olulise mõju avaldamine on KMH kohustuslikkuse iseseisvaks aluseks, ei saa selle hindamisel lähtuda samadest kriteeriumeist nagu üldise olulise keskkonnamõju esinemise võimaluse väljaselgitamisel. Natura võrgustikku kuuluvad eriti tundlikud alad, mille seadusevastaseks kahjustamiseks võib piisata oluliselt väiksemast keskkonnamõjust kui tavapärase loodus- või elukeskkonna puhul.

Euroopa Kohtu otsuses C-127/02 ja järgnevatel lahendites on selgitatud, millal tuleb tegevuse mõju Natura 2000 aladele hinnata. Euroopa Kohus leidis, et hindamise rakendamise eelduseks ei ole mitte üksnes veendumus, et kava või projekt avaldab kõnealusele alale olulist mõju, vaid ka ainult võimalus või risk, et kava või projektiga selline mõju kaasneb. Ettevaatusprintsipi arvestades on selline võimalus või risk olemas, kui objektiivsete asjaolude alusel ei saa välistada, et kava või projekt avaldab asjaomasele alale olulist mõju. Seega tuleb hindamine läbi viia alati, kui objektiivse teabe põhjal pole välistatud, et kavandataval tegevusel on eraldi või koos muude kavade või projektidega Natura alale oluline mõju. Mõju olulisuse kindlakstegemisel tuleb Euroopa Kohtu selgituste kohaselt arvestada seda, kas kavandatav tegevus ohustab asjaomase ala kaitse-eesmärke. Seega puudub hindamise kohustus kava või projekti puhul, mis küll mõjutab Natura ala, kuid ei ohusta ala kaitse-eesmärke. Kohus järeldas, et iga kava või projekti, mis võib kahjustada Natura ala kaitse-eesmärki, tuleb pidada alale olulist mõju omavaks.

Riigikohus leidis, et eelhindangu andmisel saab põhimõtteliselt lähtuda KeHJS § 6 lg-s 3 loetletud kriteeriumitest, kuid seejuures tuleb esmajoones keskenduda kavandatava tegevuse võimalikule mõjule Natura alal kaitstavatele loodusväärtustele. Kui kavandatav tegevus võib Natura ala kaitse-eesmärke kahjustada, tuleb KMH algatada.

Antud juhul ei nähtunud vaidlustatud korraldusest Riigikohtu hinnangul nõuetekohase eelhindamise läbiviimist, mis võimaldaks järeldada, et kavandatava tegevuse mõju Natura võrgustiku ala kaitse-eesmärkidele on välistatud. Ringkonnakohtu lahendis tuvastatu kohaselt on olukord hoopis vastupidine - Tümina kinnistul paiknevate Natura 2000 võrgustiku raames kaitstavate elupaigatüüpide pindala võib ehitustegevuse tagajärjel väheneda ja seda ka esmatähtsa elupaigatüübi osas. Seega leidis Riigikohus, et ehitusloa menetluses oleks tulnud KMH algatada.

5.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus

5.2.1. Kohtupraktikas käsitletud küsimuste ja seisukohtade kokkuvõte

Eesti kohtud on mitmes lahendis käsitletud küsimust, millisel juhul tuleks hinnata arendustegevuse mõjusid Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele aladele (viia läbi nn Natura hindamine) ning millisel juhul võib arendustegevusi sellistel aladel lubada.

Kohustus hinnata Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele aladele mõjutavate tegevuste keskkonnamõju tuleneb EL direktiivi 92/43/EMÜ (nn loodusdirektiiv) art 6 lõikest 3. Antud sätet on Euroopa Kohus mitmel korral tõlgendanud (tuntuim sellekohane lahend tehti kohtuasjas nr C-127/02, nn *Waddenzee* asjas), Eesti õigusesse on kohustus hinnata Natura 2000 aladele avaldatavat olulist keskkonnamõju

üle võetud KeHJS § 3 punktiga 2 ja KeHJS § 33 lg 1 punktiga 4. Kohtupraktikas on käsitletud kolme selle sättega seotud alaküsimust:

- 1) kuivõrd tõenäoline peab olema tegevuse mõju selleks, et Natura hindamise läbiviimine oleks kohustuslik?
- 2) kuidas sisustada KeHJS § 3 punktis 2 kasutatavat väljendit „oluline mõju“?
- 3) kas hinnata tuleb vaid Natura 2000 võrgustikku kuuluval alal läbiviidavaid tegevusi?

Mõju tõenäosuse osas leidis Tallinna Halduskohus 2009. a asjas nr 3-08-2584 tehtud otsuses, et kaebaja väited ei andnud alust väita keskkonnamõju kaasnemise tõenäosust. Hiljutises, asjas nr 3-3-1-56-12 tehtud lahendis leidis Riigikohus seevastu, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole hindamise rakendamise eelduseks mitte üksnes veendumus, et kava või projekt avaldab kõnealusele alale olulist mõju, vaid ka ainult võimalus või risk, et kava või projektiga selline mõju kaasneb. Ettevaatusprintsipi arvestades on selline võimalus või risk olemas, kui objektiivsete asjaolude alusel ei saa välistada, et kava või projekt avaldab asjaomasele alale olulist mõju. Seega tuleb hindamine läbi viia alati, kui objektiivse teabe põhjal pole välistatud, et kavandataval tegevusel on eraldi või koos muude kavade või projektidega Natura alale oluline mõju.

Järgmiseks oluliseks küsimuseks ongi, mida tähendab „oluline mõju“ Natura hindamise kontekstis. Ka siin lahknub Tallinna Halduskohtu asjas nr 3-08-2584 väljendatud seisukoht hilisemast Riigikohtu lahendist. Halduskohus leidis, et kaebaja oleks pidanud tõestama, et esineb oluline keskkonnamõju KeHJS § 5 tähenduses, st keskkonnamõju võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimeste tervise või heaolu, kultuuripärandi või vara. Riigikohus leidis seevastu, et kuna tegu on eriti tundlike aladega, mille seadusevastaseks kahjustamiseks võib piisata oluliselt väiksemast keskkonnamõjust kui tavapärase loodus- või elukeskkonna puhul, ei saa mõiste sisustamisel lähtuda samadest kriteeriumitest nagu üldise olulise keskkonnamõju esinemise võimaluse väljaselgitamisel. Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb mõju olulisuse kindlakstegemisel arvestada seda, kas kavandatav tegevus ohustab asjaomase ala kaitse-eesmärke. Iga kava või projekti, mis võib kahjustada Natura ala kaitse-eesmärki, tuleb pidada alale olulist mõju omavaks.

Seega tuleb värskeima Riigikohtu praktika kohaselt nn Natura hindamine läbi viia alati, kui objektiivse teabe põhjal pole välistatud, et kavandatav tegevus võib eraldi või koos muude kavade või projektidega kahjustada Natura-ala kaitse eesmärki.

Seejuures ei ole oluline, et kavandatav tegevus ise leiaks aset Natura 2000 võrgustikku kuuluval alal, seda on kinnitanud ka Eesti kohtupraktika (lahendid asjades nr 3-09-1613 ja 3-10-2695).

Küsimust, millal võib arendustegevust Natura 2000 alal läbi viia, on kohtud käsitlenud mh kohtuasjades nr 3-09-1613 ja 3-10-2695. Mõlemas lahendis toonitavad kohtud, et tegevuse lubatavuse üle otsustades tuleb eelkõige lähtuda ala kaitse-eesmärgist ja tegevust võib lubada vaid juhul, kui tegevus ei kahjusta ala kaitse eesmärki. Tallinna Halduskohus toonitas asjas 3-10-2695, et vastasel juhul tuleks luba jätta andmata või välistada oluline negatiivne mõju arendajale seatavate lisatingimustega. Ka selliste lisatingimuste (nt vajaliku veevooluhulga määramise) sobivust tuleks hinnata lähtudes sellest, kas need tagavad elupaiga tingimuse säilimise ega too kaasa negatiivset mõju ala terviklikkusele ning konkreetse objektiga seotud asjaolusid arvestades.

5.2.2. Probleemi kirjeldus

Eelpool toodud kohtupraktikas on olnud peamiseks probleemiks, et oluliste erinevuste tõttu Eesti õigusaktide sõnastuses ning Euroopa Kohtu praktikas ei järgita halduspraktikas Natura mõjude hindamise algatamise üle otsustades alati Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid. Eesti õigusaktide iseseisev tõlgendamine võib praktikas kaasa tuua olukorra, kus Natura hindamine jäetakse läbi viimata, kuigi Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleks seda teha. Mõjude hindamata jätmine võib omakorda kaasa tuua olukorra, kus haldusorgan lubab puudulike lähteandmete tõttu ala kaitse-eesmärke kahjustavat tegevust või ei sea sellele mõju välistavaid kõrvaltingimusi.

5.3. Probleemi analüüs

5.3.1 Probleemi põhjused

Halduspraktikas (ning ka varasemas kohtupraktikas) levinud probleemi esmaseks põhjuseks võib lugeda eelkõige KeHJS § 3 lg 2 ja § 33 lg 1 p 4 (samuti ka teiste sarnast sõnastust kasutavate KeHJS sätete - § 6 lg 3 p 4 , § 11 lg 10, § 45 lg 1) sõnastust. Sättes kasutatavad väljendid „võib eeldatavalt“ ja „oluliselt“ näivad viitavat sellele, et mõju esinemine peab olema tõestatud ning see peab olema oluline KeHJS § 5 tähenduses. Selline tõlgendus ei ole aga kooskõlas Euroopa Kohtu järjepideva praktikaga, mis sai alguse asjast nr C-127/02. Varem oli üheks probleemi täiendavaks põhjuseks ka Riigikohtu vastava praktika puudumine.

5.3.2 Probleemi lahendus

Riigikohus toonitas asjas 3-3-1-56-12, et Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade puhul on tegemist eriti tundlike aladega. Selle seisukohaga võib nõustuda ning seetõttu tuleb olukorda, kus tegevuste mõju neile aladele nõuetekohaselt ei hinnata ning seda otsustamisel arvesse ei võeta, pidada oluliseks probleemiks. Probleemi lahendamine võiks olla prioriteetne nii haldusorganite kui seadusandja jaoks.

Senised lahendused

Hoolimata sellest, et Euroopa Kohtu praktika on Natura hindamise algatamise kriteeriumide osas olnud muutumatu ning KeHJS § 3 lõike 2 sõnastusest oluliselt erinev, ei ole Eesti seadusandja siiani sätet muutnud. Kuni viimase ajani puudus selles osas ka arvestatav kohtupraktika.

Riigikohtu 6.12.2012. a asjas [3-3-1-56-12](#) tehtud lahendit tuleb seetõttu pidada väga oluliseks. Kohus ei ole pidanud Eesti seaduse sätteid Euroopa Liidu õigusega otseselt vastuolus olevateks, ent on samas nende tõlgendamisel olnud üpriski vabameelne. Samas on kohus lähtunud Euroopa Kohtu praktikast ning andnud Eesti siseriiklikele õiguse sätetele tõlgenduse, mis vastab Euroopa Liidu õigusest tulenevale. Seetõttu võib väita, et probleem on Riigikohtu tõlgenduse läbi leidnud teatava lahenduse.

Võimalused probleemi lahendamiseks

Kuigi eelpool sai välja toodud, et teatud määral võib probleemi lahendada Riigikohtu poolt asjas nr [3-3-1-56-12](#) võetud seisukoht, põhineb see eeldusel, et mõjude hindamise algatamise üle otsustavad haldusorganid hakkavad värsket tõlgendust rakendama ka oma praktikas. Kuna Riigikohtu tõlgendus on aga seaduse sõnastusest märkimisväärselt erinev, ei ole see tingimata tagatud ning võib tekitada vaidlusi ja arusaamatusi ka tulevikus. Seetõttu oleks siiski põhjendatud ka KeHJS § 3 lg 2, § 33 lg 1 p 4

jt eelpool viidatud sätete sõnastuse muutmine, võttes aluseks Riigikohtu poolt refereeritud Euroopa Kohtu seisukoha. Nt KeHJS § 3 lg 2 sõnastus võiks olla järgnev:

„2) kavandatakse tegevust, mille osas ei ole objektiivse teabe põhjal välistatud, et see võib eraldi või koos muude tegevustega kahjustada Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärki.“

Kindlasti tuleks Riigikohtu hiljutise lahendi valguses üle vaadata ka senised juhendmaterjalid, eelkõige 2012. a Keskkonnaameti poolt välja antud „Natura eelhindamise juhend“¹⁶ .

¹⁶ http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1182313/Natura-eelhindamise_juhis.pdf

6. Ehitamine kaitstaval loodusobjektil, sh kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolek

6.1. Kohtulahendite ülevaade

Heino Kikkas vs Otepää Vallavalitsus ja Valgamaa Keskkonnateenistus

Vaidluse ese: Otepää Vallavalitsuse ja Valgamaa Keskkonnateenistuse toimingud seoses projekteerimistingimuste määramisega

Asja nr: 3-07-257

Vaidluse asjaolud: Haldusorganite tegevus puudutasid kaebaja taotlust, millega sooviti projekteerimistingimuste määramist Kaarnaoru kinnistule suvila ja abihoone ehitusprojekti koostamiseks. Kinnistu asus Otepää looduspargi piiranguvööndis.

Õiguslik küsimus: Üheks peamiseks küsimuseks oli, kas kaitseala valitseja keeldumine projekteerimistingimustele nõusoleku andmisest oli õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus rahuldab 29.06.2007. a otsusega kaebuse. Kohus leidis, et nõusoleku andmisest keeldumine oli õigusvastane, kuna isikut ei kuulatud menetluses ära, ehitamine kinnistule ei ohusta otseselt Natura 2000 väärtusi ning kinnistu lähiumbrusesse on ehituslubasid väljastatud. Keskkonnateenistus ei ole põhjendanud kaebaja ebavõrdset kohtlemist, seega on kaebajal põhjust arvata, et kooskõlastamata jätmine on toimunud ilma põhjendatud vajaduseta.

Indrek Puhalainen vs Otepää Vallavalitsus ja Valgamaa Keskkonnateenistus

Vaidluse ese: Otepää Vallavalitsuse 14.11.2007 korraldus nr 2-4-690 (millega keelduti Vahe-Kellamäe detailplaneeringu vastuvõtmisest) ja Valgamaa Keskkonnateenistuse 03.10.2007 toiming „Kooskõlastamine“

Asja nr: 3-07-2527

Vaidluse asjaolud: Kaebaja vaidlustas vastustajate tegevuse seoses Otepää vallas, Nüpli külas, Vahe-Kellamäe maaüksuse detailplaneeringu menetlusega. Detailplaneeringuga kavandati ehitusalasid Otepää looduspargi piiranguvööndisse.

Õiguslik küsimus: Üheks peamiseks küsimuseks oli, kas kaitseala valitseja keeldumine detailplaneeringule kooskõlastuse andmisest oli õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus jättis 7. märtsi 2008. a otsusega kaebuse rahuldamata. Kohus leidis, et antud juhul oli kaitseala valitseja keeldumine kooskõlastuse andmisest põhjendatud. Detailplaneeringu alal asus kaitsemets metsaseaduse § 19 lg 1 tähenduses ning selle raadamine omaks negatiivset mõju Otepää

looduspargi kaitse-eesmärgile. Kaitseala valitseja tugines selle arvamuse andmisel mitmete dokumentidele, sh uurimustöödele, mis võimaldasid jõuda piisavalt motiveeritud järelduseni.

Tartu Ringkonnakohtus jättis 3.06.2008. a otsusega apellatsioonikaebuse rahuldamata ja Tartu Halduskohtu otsuse muutmata. Kohus leidis, et kaitseala valitseja tugines kooskõlastuse andmise üle otsustamisel õiguspäraselt nii looduspargi kaitsekorralduskavale, Eesti looduskaitse arengukavale kui ka alusuuringule „Rohelise võrgustiku ja keskkonnatingimuste määratlemine Otepää looduspargis“.

AS Astri vs Otepää Vallavalitsus ja Valgamaa Keskkonnateenistus

Vaidluse ese: Otepää Vallavalitsuse 07.11.2007 korraldus nr 2-4-677 (millega keelduti Väike-Kellamäe detailplaneeringu vastuvõtmisest) ning Valgamaa Keskkonnateenistuse 03.10.2007 toiming „Kooskõlastamine“

Asja nr: 3-07-2454

Vaidluse asjaolud: Kaebaja vaidlustas vastustajate tegevuse seoses Otepää vallas, Nüpli külas, Väike-Kellamäe maaüksuse detailplaneeringu menetlusega. Detailplaneeringuga kavandati ehitusalasid Otepää looduspargi piiranguvööndisse (Tartu ringkonnakohtu otsuses 3-07-2527 käsitletud maaüksuse vahetus naabruses).

Õiguslik küsimus: Üheks peamiseks küsimuseks oli, kas kaitseala valitseja keeldumine detailplaneeringule kooskõlastuse andmisest oli õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus jättis 17. märtsi 2008 otsusega kaebuse rahuldamata. Tartu Ringkonnakohtus jättis 20.06.2008. a otsusega apellatsioonikaebuse rahuldamata ja Tartu Halduskohtu otsuse muutmata.

Halduskohus ja ringkonnakohtus lähtusid otsustamisel täpselt samadest põhjendustest, nagu kohtuasjas 3-07-2527 (lahendid käsitlesid kõrvuti asuvaid maaüksuseid, mille suhtes algatatud detailplaneeringumenetlus leidis aset samal ajal ja samadel asjaoludel).

Lembi Sepp jt vs Kehtna vallavolikogu

Vaidluse ese: Kehtna Vallavolikogu 21. septembri 2004. a otsus nr 120, millega kehtestati Paluküla Puhke- ja spordikeskuse detailplaneering ning 9. detsembri 2004. a otsus nr 133, millega täiendati otsuse nr 120 motivatsiooni.

Asja nr: [3-3-1-15-08](#)

Vaidluse asjaolud: Vaidlustatud detailplaneeringuga sooviti Paluküla Hiimäele rajada puhke- ja spordibaas koos mäele paigaldatavate suusatõstukitega, milleks plaaniti ka mäepinnase teisaldamist. Planeeringuala asus seejuures Kõnnumaa maastikukaitsealal.

Õiguslik küsimus: Üheks vaidlusaluseks küsimuseks oli, kas kaitseala valitseja poolt antud nõusolek planeeringu kehtestamiseks oli õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohtu 7.04.2006. a otsusega jäeti kaebused rahuldamata. Kohtu otsuses konstateeriti vaid, et kaitseala valitseja on planeeringu kehtestamiseks oma nõusoleku andnud.

Tallinna Ringkonnakohtu 4.10.2007. a otsusega rahuldati apellatsioonkaebused osaliselt. Kohus leidis, et kaitseala valitseja nõusolek kujutas endast menetlustoimingut, mille õiguspärasuse hindamine eraldi lõpliku haldusakti õiguspärasusest ei olnud antud juhul kaebuse lahendamiseks vajalik.

Riigikohus rahuldab 25.09.2011. a otsusega Kehtna Vallavolikogu kassatsioonkaebuse osaliselt ning jättis rahuldamata Lembi Sepa, Aivar Jürisalu ja Arvi Sepa kassatsioonkaebused, lugedes vaidlustatud planeeringu õiguspäraseks. Kohus tõi esile, et kaitsealadel planeerimismenetluse läbiviimisel on siduva tähendusega selles menetluses osalevate keskkonnaorganite seisukoht (nõusolek), mis piirab kohaliku omavalitsuse valikudiskretsiooni. Nõusoleku andmisel planeeringu kehtestamiseks on kaitseala valitsejal ulatuslik kaalutlusruum. Seejuures tuleb kaalutlusõigust kasutada kaitseala eesmärke silmas pidades. Majandustegevus nagu ka muu inimtegevus kaitsealal ei tohi kaasa tuua nende alade keskkonnaomaduste muutmise kaudu kaitstavate liikide või elupaikade olulist kahjustamist.

Meelis Linnamägi vs Otepää Vallavalitsus

Vaidluse ese: Otepää Vallavalitsuse 28.11.2007 korraldus nr 2-4-722 (millega keelduti projekteerimistingimuste väljastamisest) ning Valgamaa Keskkonnateenistuse 19.10.2007 toiming (projekteerimistingimuste kooskõlastamata jätmine)

Asja nr: 3-07-2591

Vaidluse asjaolud: Otepää vallavalitsuse ja Valgamaa Keskkonnateenistuse tegevus puudutas taotlust, millega sooviti saada projekteerimistingimusi Otepää vallas Nüpli külas asuvale kinnistule ühepereelamu püstitamise ehitusprojekti koostamiseks. Kinnistu asus Otepää looduspargi piiranguvööndis.

Õiguslik küsimus: Peamiseks küsimuseks oli, kas kaitseala valitseja keeldumine projekteerimistingimuste väljastamiseks nõusoleku andmisest oli õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus jättis 31. oktoobri 2008. a otsusega kaebuse rahuldamata. Kohus leidis, et kaitseala valitseja nõusolekust andmise keeldumine oli piisavalt motiveeritud. Otsuses oli toodud keeldumise põhjustena, et kaebajale kuuluv X e maaüksus asub piirkonnas (Nüpli külas), kus on tugev ehitussurve. Kaitse-eesmärgiks on traditsiooniliste pärandkultuurmaastike säilimine. Kuna X e kinnistule on juba eelnevatel aastatel väljastatud kolme hoonestusala loomise luba, siis on sel korral kooskõlastusest keeldutud.

Tartu Ringkonnakohtu tühistas 20. märtsil 2009. a halduskohtu otsuse ja Otepää vallavalitsuse korralduse, kohustades vastustajaid asja uuesti läbi vaatama. Ringkonnakohtu leidis vastupidiselt halduskohtule, et otsuse motivatsioon ei olnud nõuetekohane. Üksnes pärandkultuurmaastiku säilitamise vajadus üldiselt ja asjaolu, et X e maaüksusele on varem väljastatud lubasid hoonete

ehitamiseks, ei ole sobivad ega piisavad kaalutlused kooskõlastuse andmata jätmiseks. Kui ehitise sulandub hästi looduskeskkonda ning ehitamine ja ehitise kasutamine ei too kaasa looduslike väärtuste hävimist, peavad ehitamise keelamiseks olema kaalukad põhjused. Muuhulgas võib selliseks põhjuseks olla asjaolu, et ehitustihedus on piiranguvõõndis muutunud talumatult kõrgeks.

Kehtivad õigusaktid piiranguvõõndis ehitamist ei välista, seetõttu saavad taoliste otsuste puhul asjakohased olla vaid konkreetse juhtumi eripära arvestavad kaalutlused. Antud juhul ei nähtunud Valgamaa Keskkonnateenistuse keeldumise põhjendustest ühtegi kaalutlust, mis oleks konkreetset seotud taotletava hoone asukoha mitesobivusega, ehitise enda mitesobivusega kaitseala territooriumile jne.

Voldemar Tasa vs Otepää Vallavalitsus

Vaidluse ese: Otepää Vallavalitsuse 13. 02.2008 korraldus nr. 2-4-56 ja Valgamaa Keskkonnateenistuse 05.12.2007 toiming nr. 42-12- 3/54972-5 „Kooskõlastamine“

Asja nr: 3-08-562

Vaidluse asjaolud: Vaidlustatud korraldusega keelduti projekteerimistingimuste andmisest Arula külas asuvalle Järvepera maaüksusele elamu ja abihoonete ehitusprojektide koostamiseks. Hoonestusala oleks jäänud 2002. a inventeeritud niidule, millele on omistatud Natura 2000 esmatähtsa elupaigatüübi staatus.

Õiguslik küsimus: Peamiseks küsimuseks oli, kas kaitseala valitseja keeldumine projekteerimistingimuste väljastamiseks nõusoleku andmisest oli õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus rahuldab 11.02.2009 otsusega kaebuse ning tegi vallavalitsusele ettekirjutuse kaebaja taotluse uuesti menetlemiseks ja Valgamaa Keskkonnateenistusele ettekirjutuse kooskõlastuse andmise uuesti menetlemiseks. Kohus leidis, et antud juhul ei olnud vaidluse sisuks ala looduskaitsealises. Samas on haldusorganid rikkunud menetlusnorme, tuues alles kohtumenetluse vältel välja põhjendused, miks ei saa anda projekteerimistingimusi kaebaja poolt soovitud aladele.

Tartu Ringkonnakohtus nõustus 2.07.2009. a otsuses halduskohtuga, ent lisa täiendavaid selgitusi. Ringkonnakohtu hinnangul ei ole üksnes pärandkultuurmaastiku ja loodusväärtuste säilitamine sobivad ja piisavad kaalutlused, et mitte anda projekteerimistingimustele kooskõlastust. Õigusaktid ei välista piiranguvõõndis igasugust ehitustegevust. Kui ehitise sulandub hästi looduskeskkonda ning ehitamine ja ehitiste kasutamine ei too kaasa looduslike väärtuste hävimist, peavad ehitamise keelamiseks olema kaalukad põhjused. Antud juhul ei olnud selliseid kaalutlusi nõusoleku andmisest keeldumise otsuses välja toodud.

Erik Pool vs Keskkonnaamet ja Rõuge Vallavalitsus

Vaidluse ese: Keskkonnaameti Põlva-Valga-Võru regiooni (Keskkonnaministeeriumi Võrumaa Keskkonnateenistuse) 30. jaanuari 2007. a, 18. juuli 2008. a ja 19. septembri 2008. a toimingud

(kirjad); Rõuge Vallavalitsuse 6. veebruari 2007. a otsus (kiri) nr 7.2-12/7-2, 23. juuli 2008. a otsus nr 10.1-9/525-3 (kiri) ja Rõuge Vallavalitsuse 29. jaanuari 2009. a otsus (kiri) nr 7.2-12/601-4

Asja nr: 3-08-2095

Vaidluse asjaolud: Antud kohtuasjas oli ühte menetlusse ühendatud mitu Haanja looduspargis asuvate Allika ja Kasekingu kinnistutega seotud vaidlust, mis puudutasid:

- a) aida teisaldamist Allika kinnistu piires;
- b) Allika katastriüksuse plaanil katastriüksuse kõlvikute piiride muutmist ja katastriüksuse põhjaosas asuva tiigi kaldajoone muutmist, Allika kinnistu lääneservale metsakõlviku määramist ning kinnistule teede ja lõunaosas paikneva tiigi väljavoolu näitamist;
- c) elumaja kõrval asuval mäenõlva jalamile maakividest tugimüüri rajamist;
- d) nendega seotud Rõuge vallavalitsuse ja Võrumaa keskkonnateenistuse haldusakte ja menetlustoiminguid.

Õiguslik küsimus: Üheks peamiseks küsimuseks oli, millistel alustel saab kaitseala valitseja keelduda kaitsealal ehitise rajamiseks nõusoleku andmisest.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus rahuldab 10.07.2009. a otsusega kaebuse osaliselt ning tunnistas Keskkonnaameti 18. juuli 2008. a toimingud õigusvastaseks ja tühistas vallavalitsuse otsused. Kohus leidis, et kaitseala valitseja nõusoleku andmisest keeldumine seetõttu, et kaebajal oli õigus aida teisaldamiseks vaid detailplaneeringu alusel, oli õigusvastane, kuna sellel puudus õiguslik alus. Samuti on õigusvastane kooskõlastamisest keeldumine põhjusel, et samal ajal on isiku suhtes käimas väärteomenetlus. Vastustaja tugines küll lisaks ka veel sellele, et sellega võidakse kahjustada kaitseala kaitse-eesmärke, ent kohus oli seisukohal, et keeldumisest ei nähtu, millega ja kuidas neid kahjustada võiks ning millisest õigusaktist tuleneb alus vastaval põhjusel nõusoleku andmisest keelduda.

Keskkonnainspeksioon (protest) vs Puka Vallavalitsus

Vaidluse ese: Puka Vallavalitsuse 14.10.2008 korraldus nr 165, millega määrati projekteerimistingimused Albi kinnistule suvila ja sauna ehitusprojekti koostamiseks

Asja nr: 3-09-834

Vaidluse asjaolud: Vaidlustatud korraldusega määras Puka Vallavalitsus projekteerimistingimused uuele hoonestusalale suvila ja sauna ehitusprojekti koostamiseks, vastav kinnistu asus Otepää loodupargi piiranguvööndis. Puka Vallavalitsus jättis menetluse käigus taotlemata looduspargi valitseja nõusoleku, kuna leidis, et selles osas oli KOVil kaalutusõigus.

Õiguslik küsimus: Peamiseks küsimuseks oli, kas KOVil on õigus määrata projekteerimistingimusi ilma kaitseala valitseja nõusolekuta.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus rahuldab 12.03.2010 otsusega protesti ja tühistas korralduse. Kohus leidis, et kuna korraldusel puudus Keskkonnaameti nõusolek, ei olnud korraldus kooskõlas kehtiva õigusega (LKS § 14 lg 1 p 7). LKS § 14 lg 1 p 7 ei anna KOVile kaalutusõigust määrata projekteerimistingimusi ilma kaitseala valitseja nõusolekuta.

Tartu Ringkonnakohus jättis Tartu Halduskohtu otsuse 18.06.2010. a otsusega muutmata ja apellatsioonikaebuse rahuldamata. Kohus nõustus halduskohtuga, lisades (viitega Riigikohtu lahendile asjas nr [3-3-1-15-08](#)), et ka Riigikohus on lugenud eelkõige oluliseks kaitstava loodusobjekti valitseja arvamust ning pidanud seda prioriteetseks.

OÜ J vs Saaremaa Keskkonnateenistus

Vaidluse ese: Saaremaa Keskkonnateenistuse 07.05.2008 kirjas nr 40-3-1/14072 antud kooskõlastus ehitustegevuseks Lümända valla Karala küla Suurna maaüksusel

Asja nr: 3-09-2752

Vaidluse asjaolud: Antud vaidluse objektiks oli Saaremaa KKT kooskõlastus ehitustegevuseks kaebaja naaberkinnistul, mis oli aluseks detailplaneeringu algatamisele. Detailplaneering algatati omakorda eeldusel, et naaberkinnistu omanik saab oma kinnistule juurdepääsu läbi kaebaja kinnistu.

Õiguslik küsimus: Õiguslikuks küsimuseks oli, kas naaberkinnistu omanik saab vaidlustada kinnistul ehitamiseks antud kaitseala valitseja nõusoleku.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus tagastas 27. novembril 2009. a kaebuse HKMS § 11 lg 3¹ p 5 alusel (ilmselge kohtusse pöördumise õiguse puudumine kaebajal). Kohus leidis, et kaitseala valitseja nõusoleku näol on tegu menetlustoiminguga, mille eraldi vaidlustamine on erandlik võimalus. Antud juhul puudusid sellise erandi kohaldamise eeldused, kuna kaebaja õigusi võib rikkuda alles detailplaneeringu kehtestamine, enne seda on aga mitmeastmelises ning demokraatlikus protsessis igal huvitatud isikul võimalik esitada kavandatud lahendustele vastuväiteid. Kuna antud juhul ei omanud kaitseala valitseja nõusolek kohtu hinnangul kaebaja õigustele mingit mõju, tagastati kaebus määrusega.

AS Astri vs Keskkonnaameti Põlva-Valga-Võru regioon

Vaidluse ese: Keskkonnaameti Põlva-Valga-Võru regiooni 29.07.2010 kirjas nr PVV 14-5/26607-2 ja 18.11.2010 kirjas nr PVV 14-5/26607-4 sisalduv menetlustoiming (projekteerimistingimuste väljastamiseks nõusoleku andmisest keeldumine)

Asja nr: 3-11-382

Vaidluse asjaolud: KKA kaitseala valitsejana andis Otepää Vallavalitsusele seisukoha projekteerimistingimuste väljastamisega mittenõustumise kohta Väike-Kellamäe kinnistule 29.07.2010 kirjaga nr PVV 14-5/26607-2 ja 18.11.2010 kirjaga nr PVV 14-5/26607-4. Kaebaja oli

taotlenud projekteerimistingimusi elamu ja abihoone ehitamiseks Otepää looduspargi piiranguvööndis.

Õiguslik küsimus: Peamiseks õiguslikuks küsimuseks oli, kas ja millistel kaalutlustel võib kaitseala valitseja keelduda projekteerimistingimuste väljastamisele nõusoleku andmisest.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohtu 12.09.2011. a kohtuotsusega jäeti kaebus rahuldamata ning leiti, et kaitseala valitseja poolt nõusoleku andmata jätmise oli õiguspärane. Kohus leidis, et Otepää looduspargi valitsejale on looduspargi kaitse-eeskirjaga antud kohustus ja pädevus kaaluda ehitamise võimalikkust looduspargi territooriumil. Antud juhul ei olnud ei Otepää valla üldplaneeringu, looduspargi kaitse-eeskirjaga ega muu õigusaktiga kehtestatud vaidlusalusele kinnistule ehituskeeldu. Samas oli kaitseala valitseja õiguspäraselt keeldunud nõusoleku andmisest, kuna hoonestusala moodustamine kahjustaks Otepää looduspargi kaitse-eesmärkide saavutamist. Nõusoleku andmine seaks ohtu piirkonnale omase maastikupildi ja külastruktuuri säilimise, kuna võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt ei saaks ka teistele kinnistuomanikele takistada teeäärsete kinnistute hoonestamist, mille tagajärjel tekiks Otepää eeslinnastumine ja teeäärne ridaküla.

Tartu Ringkonnakohtu 17.04.2012. a kohtuotsusega jäeti apellatsioonkaebus rahuldamata ja halduskohtu otsus muutmata. Ringkonnakohus nõustus halduskohtuga ning leidis, et kaalutusotsus oli tehtud õiguspäraselt, võttes aluseks erinevaid ekspertarvamusi ning kaaludes ehitamise võimalikkust lähtudes pärandkultuurmaastiku säilitamise vajadusest, arvestades konkreetse juhtumi eripära. Ringkonnakohus leidis samuti, et menetlustoimingud olid piisavalt motiveeritud, et isik saaks neid vaidlustada ja seeläbi oma õigusi kaitsta.

6.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus

6.2.1. Kohtupraktikas käsitletud küsimuste ja seisukohtade kokkuvõte

Kaitsealadel ehitamise ning sellega seotud kaitseala valitseja nõusolekute ja kooskõlastustega seotud kohtulahendeid on alates 2007. aastast mitmeid. Suurem osa lahendeid on seejuures seotud ühe kaitstava loodusobjekti – Otepää looduspargiga. Lahendites on kohtud hinnanud nii detailplaneeringutele kui projekteerimistingimustele nõusolekute ja kooskõlastuste (edaspidi: seisukoht) andmist kaitseala valitseja poolt. Kuna üldjoontes on tegemist analoogse iseloomuga tegevustega (mõlemal puhul on kaitseala valitseja poolse nõusoleku andmise aluseks LKS § 14 lg 1), käsitletakse neid käesolevas analüüsis koos.

Esimene põhimõtteline küsimus, mille suhtes kohtud hinnangu on andnud, puudutab kaitseala valitseja **seisukoha õiguslikku tähendust** lõpliku otsuse (planeeringu kehtestamise või projekteerimistingimuste andmise) tegemisel. Riigikohus tegi otsuses [3-3-1-15-08](#) selles küsimuses selge otsuse – kaitsealadel planeerimismenetluse läbiviimisel on menetluses osalevate keskkonnaorganite seisukoht siduv. Seisukoha küsimata jätmise on alamate astmete kohtupraktikas kaasa toonud vastava otsuse tühistamise (Tartu Ringkonnakohtu otsus asjas 3-09-834).

Teine praktikas tõusetunud küsimus puudutab **kaitseala valitseja seisukoha õiguslikku iseloomu** ning sellega seotud vaidlustamise võimalusi. Otsustes 3-07-2591 ja 3-08-562 on seisukoha andmist Tartu Ringkonnakohtu poolt käsitletud haldusaktina, otsustes 3-07-257, 3-07-2527, 3-07-2454, 3-08-2095, 3-09-2752 ja 3-11-382 aga erinevate kohtute poolt (menetlus)toiminguna. Kuigi

Riigikohus oma eelviidatud lahendis seda küsimust ei käsitle, on alamate astmete kohtute puhul selgelt märgata suundumust käsitleda kaitseala valitseja seisukohta menetlustoiminguna. Seejuures on kohtud leidnud (sh viimases asjakohases lahendis 3-11-382), et kooskõlastusest või nõusolekust keeldumine on ehitada sooviva isiku poolt vaidlustatav. Asjas 3-09-2752 leidis Tallinna Halduskohus, et muudel isikutel seevastu kooskõlastamise vaidlustamise võimalus vähemalt planeerimismenetluses puudub, kuna neil on oma õigusi võimalik piisavalt kaitsta järgnevas menetluses.

Kolmandaks ja kõige olulisemaks küsimuseks on olnud, **millistel alustel võib kaitseala valitseja nõusoleku või kooskõlastuse andmisest keelduda ning kuidas tuleb vastavat otsust põhjendada**. Läbivaks ideeks kõigis analüüsis käsitletud lahendites on olnud, et kaitse- ja hoiualade piiranguvööndis ei ole ehitamine täielikult keelatud. Kaitseala valitsejal on seisukohta andes lai kaalutlusruum (seda toonitakse eriti Riigikohtu otsuses asjas [3-3-1-15-08](#)) ning seda tuleks sisustada kaitse- või hoiuala kaitse eesmärkidest lähtuvalt. Kohtute viimane hinnang tugineb otseselt LKS § 14 lg 2 sõnastusele.

Vaidlusi on tekitanud küsimus, kui põhjalikult ja millisele infole tuginedes peab kaitseala valitseja otsuse tegema. Selles osas on kohtud andnud mitu selget juhtnööri:

- 1) Otsuse tegemisel on kaitseala valitsejal õigus tugineda mitmesugustele allikatele – nt kaitseala kaitsekorralduskavale, Eesti looduskaitse arengukavale, uuringutele ja ekspertarvamustele (vt Tartu Ringkonnakohtu otsuseid asjades nr 3-07-2527, 3-07-2454 ja 3-11-382).
- 2) Nõusoleku andmisest keeldumisel saab kaitseala valitseja tugineda vaid seadusest tulenevatele kaalutlustele (eelkõige LKS § 14 lg 2), mitte aga nt asjaolule, et ta peab vajalikuks detailplaneeringu koostamist või sellele, et haldusakti andmist taotlenud isiku suhtes on käimas vääртеomenetlus (Tartu Halduskohtu otsus asjas 3-08-2095).
- 3) Otsuse põhjendamiseks ei piisa ainuüksi üldsõnalisest viitest kaitstavatele väärtustele, vaid need tuleb siduda konkreetse üksikjuhtumi ja selle eripäradega. Kaitseala valitseja peab selgitama, miks antud juhtumil on kaitse- või hoiuala kaitse-eesmärkidest lähtuvalt põhjendatud keelduda nõusoleku või keeldumise andmisest (vrđl Tartu Ringkonnakohtu otsuseid asjades 3-07-2591, 3-08-562 ja 3-11-382). Põhjalik motiveerimine on vajalik selleks, et menetlustoimingud oleksid kontrollitavad ning vajadusel isikute poolt oma õiguste kaitseks vaidlustatavad.
- 4) Seisukohtade andmisel tuleb järgida võrdse kohtlemise printsiipi, koheldes seejuures sarnaselt vaid olukordi, mis on sarnased oluliste tunnuste poolest (otsused asjades 3-07-257, 3-07-2527, 3-07-2454, 3-11-382).

6.2.2. Probleemi kirjeldus

Kokkuvõtvalt on peamiseks kohtupraktikas esile kerkinud probleemiks olnud kaitseala valitseja poolt projekteerimistingimustele või planeeringule nõusoleku või kooskõlastamise andmisest keeldumise otsuste motiveerimine. Selgelt eristuvad seejuures kaks alaprobleemi: mõningatel juhtudel on haldusorgan tuginenud õigusvastastele alustele (st keeldumine on olnud sisuliselt õigusvastane), teistel juhtudel on aga probleemiks olnud motivatsiooni ebapiisavus.

Kuigi haldusakti ebapiisav motiveerimine toob kaasa vaid menetlustoimingu või haldusakti formaalse õigusvastasuse, võib see tekitada tõsisemaid kahtlusi sisulises õiguspärasuses ning tuua kaasa lõpliku haldusakti tühistamise kohtute poolt. Nagu eelpool käsitletud kohtupraktikast nähtub, on seda mitmel korral ka praktikas ette tulnud.

6.3. Probleemi analüüs

6.3.1. Probleemi põhjused

Kaitseala valitseja otsuste sisulise õigusvastasuse esmaseks põhjuseks on olnud otsustajale antud lai kaalutlusruum. LKS § 14 lg 2 kohaselt ei anna kaitseala valitseja oma nõusolekut, kui see võib kahjustada kaitstava loodusobjekti kaitse eesmärgi saavutamist või kaitstava loodusobjekti seisundit. Selline sõnastus on toonud kaasa nt tegevuseks luba taotlenud isiku suhtes läbiviidava vääртеomenetluse arvestamise kaitseala valitseja poolt. Tartu Halduskohtu poolt asjas nr 3-08-2095 tehtud otsuse kohaselt on sellise asjaolu arvestamine aga õigusvastane. Samuti on haldusorganid laia kaalutlusruumi sisustamisel vahel õigusvastaselt jätnud arvestamata võrdse kohtlemise põhimõtte (nt asjas nr 3-07-257), mis toob samuti kaasa otsuse sisulise õigusvastasuse.

Mõnel juhul esinenud motiveerimise ebapiisava põhjalikkuse taga võib üheks põhjuseks olla see, et tegu on menetlustoimingutega, mille adressaadiks on teine haldusorgan. See võib kaasa tuua väärrusaama, et toimingut ei ole vaja hoolikalt põhjendada ja piisab põhiliste motiivide välja toomisest, ilma neid konkreetse juhtumi eripäradega sidumata. Teisalt võib selle põhjuseks olla ka lihtsalt kaitseala valitsejate väärraktika.

6.3.1. Probleemi lahendus

Senised lahendused

Nagu nähtub viimasest asjakohasest lahendist (3-11-382), on kohtute järjepidev praktika kaitseala valitseja otsuste motiveerimise põhjalikkuse osas avaldanud positiivset mõju ka halduspraktikale. Üheks selle põhjuseks võib olla ka asjaolu, et menetlustoimingute motiveerimise osas on oma arvamuse andnud ka Riigikohus, leides asjas [3-3-1-62-08](#), et kuigi menetlustoimingutele ei saa otseselt laiendada haldusaktide suhtes kehtivat motiveerimise kohustust (HMS § 56), on motiveerimise nõue haldusmenetluse üldine nõue, mis peab tagama ka PS §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse. Iseseisvalt vaidlustatavaid menetlustoiminguid tuleb seepärast isikute õiguste kaitse võimaldamiseks piisaval määral motiveerida.

Kohtuasja 3-11-382 asjaolude kohaselt oli selles asjas, võrreldes vahepealsete otsustega, kus viidati vaid üldsõnaliselt kaitse-eesmärkidele (nt pärandkultuurmaastiku säilitamise vajadusele – vt otsuseid asjades 3-07-2591 ja 3-08-562), kaitseala valitseja poolt põhjalikult hinnatud, miks konkreetse juhtumi eripärad tingisid eitava seisukohavõtu.

Samuti ei ole viimaste aastate kohtupraktikas esinenud juhtumeid, kus oleks olnud ilmseid probleeme nõusolekust keeldumise sisulise õigusvastasusega – võrdse kohtlemise põhimõtte eiramise või lubamatutel kaalutlustel otsuse langetamisega.

Võimalused probleemi lahendamiseks

Kuigi väljatoodud probleem tundub olevat praktikas suuremas osas lahendatud, on kohtupraktika järgimist halduspraktikas võimalik täiendavalt tagada vastavate juhendite koostamisega. Juhendites oleks asjakohane kirjeldada nii kohtute hinnanguid, neid üldistada kui tuua näiteid headest kaalutusotsustest.

Probleemi olulisus

Kaitsealade piiranguvööndites ja hoiualadel näib kohtupraktika rohkuse järgi olevat tugev surve ehitamistegevuse läbiviimiseks, seega on kirjeldatud probleemi poolt mõjutatud märkimisväärne hulk inimesi. Kuna kaitseala valitseja nõusoleku või kooskõlastuse andmisest keeldumise otsus on siduvaks, on sellega kaasnev omandiõiguse riive samuti märkimisväärse ulatusega. Neil põhjustel võib halduspraktika edasist ühtlustamist pidada prioriteetseks.

7. Paisutamine lõhejõgedel

7.1. Kohtulahendite ülevaade

OÜ Generaator E&K vs Harjumaa Keskkonnateenistus

Vaidluse ese: Vee erikasutusloa taotluse menetlusest keeldumine, lisatingimuste kehtestamine vee erikasutusloaga HR0396 ja vee erikasutusloa väljaandmisest keeldumine

Asja nr: 3-152/2003

Vaidluse asjaolud: OÜ-le Generaator E&K oli esimene vee erikasutusluba Valgejões elektrenergia tootmiseks väljastatud 1994. aastal, kehtivusega kuni 1.07.99. Loaga oli muuhulgas sätestatud nõue rajada Kotka paisule kalatrepp. 23.03.2000. a väljastas Harjumaa Keskkonnateenistus järgmise loa, mis kehtis kuni 01.04.2001 ning milles oli muuhulgas ette nähtud projekti koostamine Kotka paisu profiili kalatrepi rajamiseks. Harjumaa Keskkonnateenistuse 17.05.2001. a otsusega väljastati arendajale vee erikasutusluba nr HR0396, viidates, et arvestades arendaja poolt vee kasutamise seniste nõuete korduvat rikkumist, väljastatakse luba tähtajaga kuni 10.10.2001. Loa nõuete ja lisatingimustes toodud nõuete tähtaegse järgimise korral luba pikendatakse kuni 18. maini 2006. a. Lisatingimuste hulgas oli kalatrepi rajamise nõue, kuna luba väljastati Valgejões, mis asub Lahemaa Rahvusparkis ning milles esineb mitmeid kaitstavaid liike. 24. mail 2002. a tegi Harjumaa Keskkonnateenistus otsuse, millega keeldus vee erikasutusloa väljastamisest, kuna arendaja ei olnud nõudeid täitnud. Keskkonnateenistuse hinnangul oleks edasine vee erikasutus ohustanud Valgejõe ökoloogilist seisundit.

Õiguslik küsimus: Kohus lahendas küsimust, kas eelmise vee erikasutusloa tähtaja lõppemisel sai arendaja taotlust uue vee erikasutusloa andmiseks käsitleda vee erikasutusloa pikendamise taotlusena või tuli seda käsitleda uue loa andmise taotlusena. Samuti lahendati küsimust, kas arendaja saab vaidlustada tähtajalise vee erikasutusloa lisatingimusi, kui selle kehtivus on juba lõppenud.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohtu 3.07.2003 otsusega rahuldati kaebus osaliselt ja tunnistati õigusvastaseks haldusakt, millega keelduti vee erikasutusloa taotluse menetlemisest. Kohus leidis samas, et kaebajal puudub põhjendatud huvi juba kehtivusaja ületanud vee erikasutusloa lisatingimuste vaidlustamiseks.

Halduskohus leidis, et keskkonnateenistus menetles vääralt arendaja taotlust vee erikasutusloa pikendamise taotlusena, mitte uue loa taotlusena. Seetõttu ei olnud õigustatud KKT poolt loa välja andmata jätmisel viitamine senise vee erikasutusloa tingimuste rikkumisele (kuna sellist vee erikasutusloa andmisest keeldumise alust ei ole veeseaduses sätestatud) ning taotluse sisuliselt menetlemata jätmise.

Henn Ahmann vs Põlvamaa keskkonnateenistus

Vaidluse ese: Põlvamaa keskkonnateenistuse otsused 26. juulist 2004. a (millega anti vee erikasutusluba) ja 6. oktoobrist 2004. a (millega jäeti rahuldamata vaie)

Asja nr: 3-587/2004

Vaidluse asjaolud: Põlvamaa keskkonnateenistus ei rahuldanud kaebaja vee energia tootmise taotlust Mõksi veski paisul ning jättis rahuldamata ka vaide selle otsuse vaidlustamiseks. Keskkonnateenistus leidis, et kavandatava vee energia tootmise puhul on tegemist veekogu hüdroloogilise režiimi muutmisega ning see on vastuolus LKS § 51 lõikega 1. Kaebaja leidis, et tegemist on vana veskiga, ning et veskipaisu taastamine oli ette nähtud talle maa tagastamisel.

Õiguslik küsimus: Kohus analüüsis, kas keskkonnateenistusel oli õigus keelduda vee erikasutusloa väljastamisest LKS § 51 lõike 1 alusel.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Halduskohus jättis 15. veebruari 2005. a otsusega kaebuse rahuldamata. Kohus leidis, et paisu rekonstrueerimiseks vee erikasutusloa väljastamisest keeldumine põhjusel, et sellega muudetakse lõhejõe hüdroloogilist režiimi (ning oleks vastuolus LKS § 51 lõikega 1), on õiguspärane – seda ka juhul, kui tegemist on olemasoleva vana veskiga.

MTÜ Eesti Roheline Liikumine vs Keskkonnaamet

Vaidluse ese: Keskkonnaameti 15.09.2010 korraldusega nr HRJ 1-15/445 OÜ-le Jägala Energy antud vee erikasutusluba nr L.VV/318756

Asja nr: 3-10-2695

Vaidluse asjaolud: OÜ-le Jägala Energy kuulub Jõujaama kinnistu, millel asub Jägala-Joa hüdroelektrijaam, samuti kuuluvad kaebajale pais ja derivatsioonikanal.

Õiguslik küsimus: Kohus analüüsis, kas hüdroenergia tootmiseks vee paisutamist uue vee erikasutusloa alusel saab käsitleda veerežiimi muutmisena, kui analoogne paisutamine on toimunud ka varasemate vee erikasutuslubade alusel. Samuti oli küsimuseks, kas LKS § 51 lg 1 keelab paisutamise üksnes nn lõhejõgedeks tunnistatud jõelõikudel, või ka neist väljapoole jäävatel lõikudel, kui paisutamine muudaks nn lõhejõe lõigu veerežiimi.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 13.06.2011 otsusega kaebuse rahuldamata. Halduskohus leidis, et kaevatav vee erikasutusluba ei näe ette veerežiimi täiendavat muutmist, kuna lähtuda tuli kehtivast haldusaktist, mis juba nägi ette veetaseme tõstmise, ning selle alusel tekkiva faktilise olukorraga võrreldes ei toonud uus luba kaasa muutusi. Seetõttu ei kuulunud kohtu hinnangul kohaldamisele LKS § 51 lg 1, mis näeb ette keelu nn lõhejõgedel veerežiimi muutmiseks.

Kaevatavas haldusaktis lubatav tegevus toimub lõhejõeks tunnistatud lõigust ülesvoolu jääval jõelõigul. Lähtudes normi sõnastusest, mis keelab veerežiimi muutvad tegevused veekogul või selle lõigul, tuleb antud juhul vääriskala jõeks (nn lõhejõeks) eelviidatud määrusest lähtudes lugeda jõe lõik Jägala joast suubumiseni Soome lahte, mistõttu Jägala joast ülesvoolu jääval jõelõigul loaga lubatud

tegevus LKS § 51 lõike 1 keelu alla ei käi. Teistsugust tõlgendust ei nähtu ka LKS seletuskirjast. Kaebaja väide, et sõnasõnalise tõlgendamise korral ei ole võimalik tagada koelmuala kaitset ei ole korrektne, kuna mõju vääriskalajõe (sh kalade koelmualale) hinnatakse loa andmise menetluses sõltumata LKS § 51 lõike 1 kohaldatavusest.

AS V vs. Keskkonnaamet

Vaidluse ese: Keskkonnaameti 12.03.2010 otsus jätta kaebaja 14.10.2009 vee erikasutusloa taotlus läbi vaatamata

Asja nr: 3-10-833

Vaidluse asjaolud: Vee erikasutuse eesmärgiks oli endise N HEJ taastamine (sh paisjärve puhastamine, silla ja regulaatori renoveerimine, juurdevoolukanali ja elektriijaama hoone taastamine) koos kalapääsu rajamisega lõheliste kalade rändeks. Taotluse kohaselt paisjärve senine pindala (3,5 ha) säilib ning rajatav süsteem tagab suurveeagsete vooluhulkade läbilaskmise. Keskkonnaamet keeldus taotlust läbi vaatamast, kuna taotleja ei olnud edastanud KKA palutud lisainfot mh selle kohta, milliste paisutuskõrguste juures säilib olemasoleva paisjärve pindala ning mil moel ja milliste meetmetega tagatakse kalade kude- ja rändevõimaluste parandamine.

Õiguslik küsimus: Kohus käsitles sisuliselt küsimust, kas keskkonnaministri 26.03.02 määruse nr 18 „Vee erikasutusloa ja ajutise vee erikasutusloa andmise, muutmise, kehtetuks tunnistamise kord, loa taotlemiseks vajalike materjalide loetelu ja loa vormid“ §-des 5 ja 8 toodud loetelud loataotluseks vajalikest materjalidest on ammendavad või on haldusorganil õigus nõuda avaldajalt juba taotluse menetlusse võtmise staadiumis ka muid taotluse järgneva menetluseks vajalikke andmeid.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis AS V nõude KKA 12.03.2010 otsuse tühistamiseks rahuldamata, ent kohustas 12.10.2011. a otsusega Keskkonnaametit uuesti läbi vaatama AS V 14.10.2009 vee erikasutusloa taotlust ning tunnistas KKA viivituse AS V vee erikasutusloa taotluse menetlemisel õigusvastaseks.

Kohus leidis, et taotleja keeldumine järgida KKA ettepanekuid taotluse parendamiseks ei ole aluseks taotluse tagastamisele kui taotlus ise vastab määruse nr 18 §-dega 5 ja 8 seatud formaalsetele nõuetele.

7.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus

7.2.1. Kohtupraktikas käsitletud küsimused

Analüüsi koondatud lahendid käsitlevad küsimust, kas ja millistel alustel on võimalik keelduda vee erikasutusloa andmisest veekogu paisutamiseks või sellise loa pikendamise põhjendusel, et kavandatav tegevus võib mõjuda halvasti veekogu ökoloogilisele režiimile ja kalade kudemisvõimalustele.

Kohtud on leidnud, et LKS § 51 lõikes 1 sätestatud keeld lõhe, jõforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaigana kinnitatud veekogul või selle lõigul (nn lõhejõel) olemasolevate paisude rekonstrueerimiseks ulatuses, mis tõstab veetaset, uute paisude rajamiseks ja veekogu loodusliku sängi ja veerežiimi muutmiseks on piisav alus vee erikasutusloa andmata jätmiseks (kõige selgemini ilmneb see kohtuasjast 3-587/2004), kuna taotletav tegevus ei oleks kooskõlas õigusaktidega (VeeS § 9 lg 10 punktis 3 sätestatud alus vee erikasutusloa andmisest keeldumiseks).

Kohtuasjas 3-10-2695 oli tegemist juba olemasoleva hüdroelektrijaamaga/paisuga, millele taotleti uut luba, ning selle osas leidis kohus, et LKS § 51 lg 1 kohaldamisele ei kuulu, kui tegemist on küll uue loa taotlusega, ent veerežiimi senisega võrreldes ei muudeta. Lisaks leidis kohus selles asjas, et LKS § 51 lõikes 1 sätestatud keeld ei kohaldu tegevusele, mis toimub lõhejõe lõigust väljaspool (isegi kui see muudaks lõhejõe veerežiimi).

Kahes vaadeldud lahenditest oli vaidluse all uue vee erikasutusloa taotluse menetlemine keskkonnateenistuse või Keskkonnaameti poolt. Kohtuasjas 3-152/2003 leidis halduskohus, et keskkonnateenistus menetles arendaja taotlust vääralt vee erikasutusloa pikendamise taotlusena, mitte uue loa taotlusena. Seetõttu ei olnud õigustatud KKT poolt loa välja andmata jätmisel viitamine senise vee erikasutusloa tingimuste rikkumisele (kuna sellist vee erikasutusloa andmisest keeldumise alust ei ole veeseaduses sätestatud) ning taotluse sisuliselt menetlemata jätmise. Kohtuasjas 3-10-833 leidis halduskohus, et Keskkonnaamet oli vääralt keeldunud vee erikasutusloa taotluse menetlemisest põhjendusega, et arendaja ei olnud esitanud KKA küsitud lisainfot paisu veetaseme säilimiseks vajalike tingimuste ning kalade kudemis- ja rändevõimaluste parandamise kohta. Kohus leidis, et taotleja keeldumine järgida Keskkonnaameti ettepanekuid taotluse parendamiseks ei ole aluseks taotluse tagastamisele kui taotlus ise vastab KKM määruse nr 18 §-dega 5 ja 8 seatud formaalsetele nõuetele. Viimane lahend puudutab ka LKS § 51 lõike 2 kohaldamist, mille kohaselt nn lõhejõgedel on loodusliku sängi, veerežiimi ja veetaseme muutmine paisude rekonstrueerimisel lubatud üksnes juhul, kui sellega parandatakse kalade kudemisvõimalusi.

7.2.2. Probleemi kirjeldus

Kohtupraktikast nähtuvalt on halduspraktikas tekkinud olukordi, mil paisu rekonstrueerimiseks või paisutamise jätkamiseks esitatud vee erikasutusloa taotluse menetlemisel ei ole loa andjal olnud kas piisavalt infot või kindlust, et kavandatava tegevusega ei kahjustata veekogu ökoloogilist režiimi (sh kalade kudemis- ja rändevõimalusi). Loa andjad on seejuures keeldunud taotluste menetlemisest alustel, mille osas kohtud on leidnud, et selliseid aluseid õigusaktidest ei tulene.

Teise probleemina võib välja tuua ebaselguse LKS § 51 lõike 1 kohaldamiseks nn lõhejõest väljapoole jääval veekogu osal elluviidavatele tegevustele, kui need muudavad lõhejõeks oleva lõigu veerežiimi.

7.3. Probleemi analüüs

7.3.1. Probleemi põhjused

7.3.1.1. Piisava info olemasolu vee erikasutusloa taotluse menetlemisel

Probleem, et vee erikasutusloa taotluse menetlemisel ei ole loa andjal olnud piisavalt informatsiooni, võib tuleneda asjaolust, et KKM määruse nr 18 § 8 ei sätesta piisavaid nõudeid info esitamiseks. Viidatud sätte kohaselt tuleb veekogu tõkestamiseks, paisutamiseks, allalaskmiseks, süvendamiseks, veekogu põhja pinnase paigaldamiseks, kemikaalide kasutamiseks pinnaveekogu korrashoiuks või veekogusse tahkete ainete uputamiseks vajaliku vee erikasutusloa taotlemisel esitada lisaks muudele (määruse §-s 5 loetletud) materjalidele:

- 1) veekogu süvendamisel väljavõetava, veekogu põhja paigutatava või uputamisele kuuluva pinnase või jäätmete maht (m^3) ning nende omaduste kirjeldus, mis sisaldab vee erikasutusloa andja nõudmisel andmeid jäätmete või pinnase saasteainete sisaldusest;
- 2) kavandatavate vee ja pinnase seirepunktide asukoht ning seire sagedus vee erikasutuse piirkonnas;
- 3) vee erikasutusega kaasneva võimaliku negatiivse mõju vähendamise meetmete kirjeldus;
- 4) vee erikasutuse piirkonna koordinaadid;
- 5) veega üleujutatava ala pindala ja veetaseme tõusu prognoos veekogu paisutamise või tõkestamise korral;
- 6) pinnaveekogu korrashoiuks kasutatava kemikaali nimetus ja hulk veekogu korrashoiuks kemikaalide kasutamise korral.

Ilmneb, et määruse § 8 p 3 kohaselt tuleb loataotlusele lisada küll vee erikasutusega kaasneva võimaliku negatiivse mõju vähendamise meetmete kirjeldus, ent määrusest ei tulene otseselt kohustust esitada üldse või vajadusel täiendavat infot kavandatava tegevuse võimalike mõjude kohta. Ka võib juhtuda, et loataotluse alusel ei ole loa andjal võimalik hinnata, kas ja millisel määral parandab kavandatav tegevus kalade kudemis- ja rändetingimusi, mis on LKS § 51 lõike 1¹ (erand lõhejõgedel paisutamise keelust) kohaldamise eelduseks.

Kohtuasjast nr 3-152/2003 nähtuvalt on lisaks probleemiks, et puudub alus keelduda uue vee erikasutusloa väljastamisest isikule, kes ei ole täitnud varasemate lubadega sätestatud nõudeid.

7.3.1.2. LKS § 51 lõike 1 kohaldamisala ebaselgus

LKS § 51 lõike 1 sõnastus on järgmine: lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaigana kinnitatud veekogul või selle lõigul on keelatud olemasolevate paisude rekonstrueerimine ulatuses, mis tõstab veetaset, uute paisude rajamine ning veekogu loodusliku sängi ja veerežiimi muutmine.

Sõnastusest nähtuvalt on nn lõhejõgedel, st vastavate piirangutega lõikudel keelatud:

- 1) olemasolevate paisude rekonstrueerimine ulatuses, mis tõstab veetaset;
- 2) uute paisude rajamine;
- 3) veekogu loodusliku sängi ja veerežiimi muutmine.

Seega nähtub sätte sõnastusest grammatilise tõlgenduse kohaselt, et ka juhul, kui paisutamine toimiks piirangutega jõelõigust ülesvoolu, ent sellega muutuks veerežiim ka selles jõelõigust, peaks tegevus olema keelatud. Kohtuasjas nr 3-10-2695 on kohus leidnud, et sõnasõnaline tõlgendus ei ole

kohane ning et koelmuala kaitset on võimalik tagada seeläbi, et mõju vääriskalajõe (sh kalade koelmualale) hinnatakse loa andmise menetluses sõltumata LKS § 51 lõike 1 kohaldatavusest.

Lõhejõgede hea seisundi tagamise näol on iseenesest tegemist olulise probleemiga. Eesti vooluveekogudel on hinnanguliselt ligikaudu 700 paisu, millest paljud asuvad jõgedel, mis on kantud lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaikade nimistusse. Lõhejõgedel omab paisutamine aga olulist negatiivset mõju veekogu seisundile, kalade rändevõimalustele ning seega ka lõheliste ja ka karpkalalaste sigimis- ja noorjarkude kasvualadele, mis on aluseks meie lõheliste populatsioonile Eesti rannikumeres.¹⁷ Looduskaitse arengukava aastani 2020 kohaselt on lõhe üks neist halvast või ebapiisavas seisundis olevatest liikidest, kelle elutingimuste parandamine läbi elupaikade taastamise ja hoidmise on esmane prioriteet. Seega on õigusnormide täpsustamine ja halduspraktika ühtlustamine olulise tähtsusega.

7.3.2. Probleemi lahendus

Probleemi, et loa andjal ei ole piisavalt infot või aluseid keelduda loa väljaandmisest juhul, kui talle ei ole esitatud piisavalt informatsiooni, on teoreetiliselt võimalik lahendada KKM määruse nr 18 §-s 8 sätestatud info loetelu täiendamisega juhtudeks, mil kavandatav tegevus toimub või võib mõjutada nn lõhejõe või selle lõiku. Samas ei pruugi olla võimalik sellise info jaoks ammendava loetelu kehtestamine. Mõneti jääb ka arusaamatuks Tallinna Halduskohtu seisukoht kohtuasjas nr 3-10-833, mille kohaselt haldusorganil ei olnud õigust lisainfo andmisest keeldumise korral taotlust tagastada. KKM määruse nr 18 § 5 p 10 kohaselt peavad kõik vee erikasutusloa taotlused koosnema muuhulgas vee erikasutusloa andmiseks vajalikust eksperthinnangust (vee erikasutusloa andja nõudmisel). Iseküsimus on see, kas taotluse esitamisel saab vee erikasutusloa andja nõudmine eksperthinnangu esitamiseks juba olemas olla. Analüüsi koostajad järeldavad, et KKM määruse nr 18 rakendamine eeldab loa taotlemise faasis haldusorgani ja arendaja tihedat suhtlust.

Teine võimalus on ebapiisava info juhtudel, mil loa andjal tekib kahtlus kavandatava tegevuse võimaliku negatiivse mõju osas lõhejõe, algatada keskkonnamõju hindamine. Iseäranis oleks KMH algatamine KeHJS kohaselt nõutav juhul, kui vastav jõelõik kuulub Natura 2000 võrgustiku alade hulka. Samas ei pruugi KMH läbiviimine sellistel juhtudel alati asjakohane olla, iseäranis juhtudel, mil juba loataotluse alusel on ilmne või tõenäoline, et kavandatud paigas taotletud tegevust ellu ei saa viia.

Sellistel juhtudel oleks lahenduseks KMH algatamata jätmine KeHJS § 11 lõike 6¹ alusel – haldusorgan võib jätta KMH algatamata, kui tegevusloa taotluse puhul on tegemist ilmselgelt perspektiivitu taotlusega, mille haldusorgan jätab rahuldumata avatud menetlust korraldamata lähtuvalt HMS § 46 lõikest 3. Selle lahenduse osas on probleemiks, et iga vee erikasutusloa taotluse puhul ei pruugi loataotluse alusel olla arusaadav, et taotlus on kindlasti perspektiivitu (kuna ka selle hindamiseks on loa andjal vaja piisavalt infot). Samas on loa andjal kahtluse korral võimalik läbi viia KMH eelhindamine, mille käigus peaks selguma ka see, kas kavandatava tegevuse mõjud on tõenäolised (või – Natura 2000 alade puhul – ei ole välistatud) ning kas tuleks läbi viia täiemahuline KMH. Kui

¹⁷ Selline selgitus on esitatud Keskkonnaministeeriumi poolt vooluveekogude parendamise meetmete rahastamiseks mõeldud määruse muudatuste juurde 2011. a aprillis, <http://www.kik.ee/et/uudised/muutus-vooluveekogude-seisundi-parandamise-meetme-maarus>

loataotluse menetlemisel on koheselt tuvastatav otsene vastuolu, on taotlust võimalik käsitleda perspektiivituna.

Probleem on ka selles, kuidas saada infot ja hinnata mõjusid jätkuva tegevuse korral. KKM määruse nr 224 § 11 p 4 kohaselt on KMH kaalumiskohustusega tegevuseks avalikule või avalikult kasutatavale vooluveekogule tõkestusrajatise rajamine, rekonstrueerimine või laiendamine. Seega olukorras, mil tegemist on jätkuva tegevusega, millele taotletakse uut vee erikasutusluba, ei oleks KMH algatamise kaalumine nõutav, ehkki see võib teatud juhtudel vajalik olla (nt kui vastaval jõelõigul on mingid olud muutunud). KMH algatamist saaks sel juhul kaaluda üksnes tegevuse muutmise korral KKM määruse nr 224 § 15 p 11 alusel (määruses nimetatud tegevuse muutmise). Lahenduseks võib olla ka KMH algatamise kaalumise KKM määruse nr 224 § 15 p 10 alusel (muu määruses nimetatud tegevus, mis võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju). Natura 2000 aladel peaks eelhindamise siiski alati läbi viima KKM määruse nr 224 § 15 p 8 alusel.

LKS § 51 lõike 1 sõnastuse ebaselguse lahendaks sätte ümbersõnastamine. Samas on siiski küsimuseks, kas sätte eesmärgist lähtuvalt oleks sõnasõnaline tõlgendamine siiski õige ning kas kohus on jõudnud asjas nr 3-10-2695 vale järelduseni. Vastust küsimusele, kuidas tuleks LKS § 51 lõiget 1 tõlgendada, ei anna paraku ka LKS eelnõu omaaegne seletuskiri, kuna selles on § 51 osas üksnes sedastatud, et „lõheliste (lõhe, meriforell, jõeforell, harjus) koelmualades, vastavates jõelõikudes, on keelatud uute paisude rajamine, mis tagab nende ohustatud kalaliikide paljunemiseks vajalikud tingimused“. LKS § 51 lõike 1 kehtiv redaktsioon aga ei sätesta üksnes paisude rajamise keeldu, vaid ka veerežiimi muutmise keeldu neis jõelõikudes. LKS eesmärgist lähtuvalt tuleks sätet tõlgendada looduskaitseliste vajaduste kasuks.

8. Üksikisiku kaebeõigus, puutumus ja õigus puhtale keskkonnale

8.1. Kohtulahendite ülevaade

Käesolevas ülevaates on käsitletud kohtulahendeid alates 2007. aastast. Sellele eelnenud perioodil üksikisiku kaebeõigust puudutavaid lahendeid on teemakohastes artiklites juba varem käsitletud.¹⁸ Seega analüüsitakse siinkohal kohtupraktikat, mille tulemusena on selgunud varasemast erinevad probleemid või tõlgendused pärast neis artiklites puudutatud perioodi.

Maidla VV vs Keskkonnaministeerium

Vaidluse ese: Keskkonnaministeeriumi toimingud ja 7. veebruari 2005. a vaideotsus

Asja nr: [3-3-1-86-06](#)

Vaidluse asjaolud: OÜ Merko Kaevandused, OÜ VKG Aidu Oil ja Põlevkivi Kaevandamise AS esitasid Keskkonnaministeeriumile kaevandamisloa taotlused põlevkivi kaevandamiseks Maidla ja Mäetaguse vallas Uus-Kiviõli uuringuväljal. KKM võttis kaevandamisloa taotlused menetlusse ning algatas KMH. Maidla Vallavalitsus palus tunnistada KKM toimingud õigusvastaseks.

Õiguslik küsimus: Kohtud lahendasid küsimust, millistel juhtudel on isikul õigus keskkonnaasjades kohtusse pöörduda.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus rahuldab 18.10.2005. a otsusega haldusasjas nr 3-283/2005 kaebuse osaliselt. Tallinna Ringkonnakohus rahuldab 13.07.2006. a otsusega haldusasjas nr 3-05-145 KKM ja OÜ Merko Kaevandused apellatsioonkaebused ning jättis rahuldamata Maidla Vallavalitsuse apellatsioonkaebuse. Riigikohus jättis 28.02.2007. a otsusega ringkonnakohtu otsuse jõusse, ent muutis selle põhjendusi.

Riigikohtu halduskolleegium märgib otsuses, et keskkonnaküsimuste otsustamist käsitlevates asjades ei ole võimalik kaebeõigust sisustada identselt tavapäraste haldusasjadega subjektiivse avaliku õiguse rikkumise kaudu. Keskkonnaasjades võib, kuid ei pruugi esineda subjektiivse õiguse rikkumist. Seetõttu saab keskkonnakaitse küsimustes kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla mitte üksnes õiguste rikkumine, vaid ka **kaebuse esitaja puutumus** vaidlustatava haldusakti või toiminguga. Kaebuse esitaja peab ära näitama, et vaidlustatav tegevus puudutab tema huvisid. Puutumus ei tähenda pelgalt võimalust, et tegevus või kavandatav tegevus isikut mõjutab, vaid selline mõju peab olema oluline ja reaalne. Halduskohtul tuleb kaebuse esitaja sellist puutumust vaidlustatud tegevusega

¹⁸ K. Relve. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. *Juridica* I/2004, lk 20-31; K. Vaarmari. Keskkonnaalane subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas. *Juridica* VII/2007, lk 450-463

kontrollida iga kaebuse puhul eraldi. Olulise ja reaalse puutumuse nõue välistab ka keskkonnaasjades kaebuse esitamise avalikes huvides (s.o nn populaarkaebused), välja arvatud juhul, kui seadus sellise õiguse otse ette näeb.

V.S, M.S, H.M, V.P, E.E ja E.V vs Pärnu linnavalitsus

Vaidluse ese: Pärnu Linnavalitsuse poolt 18. detsembril 2006. a väljastatud ehitusluba nr EL-2104 ja Pärnu Linnavalitsuse 18. detsembri 2006. a otsus nr 3-5/1042

Asja nr: 3-07-102

Vaidluse asjaolud: Kaebuses paluti tühistada Pärnu Linnavalitsuse 18.12.06 väljastatud ehitusluba nr EL-2104 ja selle aluseks olnud Pärnu Linnavalitsuse 18.12.06 otsus nr 3-5/1042. Vaidlusalune planeering lubab ehitada ajaloolisse Rannaparki täiesti teise funktsiooniga ja teist liikluskorraldust kaasa toova ja oluliselt avalikku ruumi vähendava hoone (nn apartmenthotelli). Ehitusluba vaidlustati ka Pärnu maavanema poolt, mille tulemusena ehitusluba kohtuasjas nr 3-07-775 tühistati. Antud kohtuasjas oli esiteks vaidluse all esialgse õiguskaitse kohaldamine.

Õiguslik küsimus: Esialgse õiguskaitse kohaldamise otsustamisel lahendasid kohtud küsimust, kas kaebus on perspektiivitu, kuna kaebuse esitaja ei ole naaberkinnistu omanik, vaid tema kinnistu asub vaidlusalusest kinnistust kaugel.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohtu 19. jaanuari 2007 määrusega jäeti esialgse õiguskaitse taotlus rahuldamata. Tallinna Ringkonnakohtu 14. märtsi 2007. a määrusega otsustati V.S.-i määruskaebus rahuldada.

Ringkonnakohtu arvates ei saanud kaebust pidada veel ilmselt perspektiivituks. Kaebaja kinnistu ja vaidlusaluse kinnistu vahele jääb kaks tänavat ja park. Planeeringuga ette nähtud lahendus, samuti Vabariigi Valitsuse 06.02.2006 määrusega nr 32 kehtestatud „Pärnu vanalinna ja kuurordi muinsuskaitseala põhimääruse“ § 10 lg 5 p 2 nõue, võivad anda läheduses elavale isikule subjektiivse õiguse nõuda planeeringuga kehtestatud ehituskavast mitte kõrvale kaldumist. Planeeringus ja muinsuskaitseala põhimääruses ettenähtud miljöö säilitamine on nii avalikes kui ka piirkonna elanike isiklikes huvides.

Mart Seer ja Villu Otsmann vs Tallinna Linnaplaneerimise Amet

Vaidluse ese: Tallinna Linnaplaneerimise Ameti 6. juuli 2005 ehitusluba nr 11790 Tallinnas Sanatooriumi tn 2a/ Põllu tn 63a asuva tuberkuloosihaiгла teeninduskompleksi hoone rekonstrueerimiseks pansionaadiks

Asja nr: 3-06-188

Vaidluse asjaolud: Kaebajad tõid kaebuses välja, et Tallinna üldplaneeringu kohaselt on sanatooriumi pargi ala miljööväärtuslik hoonestuspiirkond ühiskondlike ja puhkeehitiste tarvis. Korterelamu rajamine Sanatooriumi parki ei ole lubatud. Ehitise pansionaadiks nimetamine on näilik, tegelikult ehitatakse korterelamut, arvestamata piirkonna miljööväärtuslikkust ning elukeskkonda.

Õiguslik küsimus: Kaebeõiguse seisukohalt oli oluline küsimus, kas vaidlusalune ehitusluba pidi kaebeõiguse saamiseks kaebajate õigusi rikkuma ning milles õiguste rikkumine võis seisneda.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohtu 8. septembri 2006. a otsusega rahuldati M. Seeri ja V. Otsmanni kaebus osaliselt (vaidlustatud ehitusluba tühistati, ent kohus jättis rahuldamata taotluse lammutusettekirjutuse tegemiseks kohustamiseks). Halduskohus leidis, et kaebuste lahendamisel ei ole oluline, kas rikuti kaebajate õigusi või piirati nende vabadusi. Kuna vaidlusaluse hoone ehitusprojekti koostamiseks ei ole detailplaneeringut kehtestatud, polnud kaebajatel võimalik hoone püstitamise kavatsust enne ehitusloa väljastamist ka vaidlustada. Kohtu arvates tuleb niisugusel juhul, kui ehitusluba on väljastatud ilma kohustusliku detailplaneeringu koostamiseta, kohaldada ehitusloa vaidlustamisel PlanS § 26 lõikest 1 tulenevat põhimõtet, mille kohaselt kohtusse saab pöörduda igaüks, kes leiab, et otsus on õigusvastane, olenemata sellest, kas see ehitusluba tema õigusi rikub või tema vabadusi piirab.

Tallinna Ringkonnakohtu 26. juuni 2008. a otsusega tühistati halduskohtu otsus ehitusloa tagasitaitmise nõude osas, muus osas jäeti halduskohtu otsus muutmata.

Ringkonnakohus leidis, et halduskohus on väärtalt juhindunud PlanS § 26 lõikest 1 – analoogiaks ei ole alust, sest ehitusloa vaidlustamisel puudub kaebeõiguse küsimuses seaduse lünk, mida analoogia abil täita, küsimus on reguleeritud HKMS § 7 lõikega 1. Samas leidis ringkonnakohus, et kaebajatel siiski oli kaebeõigus, sest vaidlusalune ehitusluba riivas nende õigusi. Ringkonnakohus on sisuliselt leidnud, et PS §-dest 5 ja 53 tuleneb õigus puhtale keskkonnale, ent et selle õiguse tekkeks ja kohtulikuks kaitseks ei piisa vaid abstraktselt keskkonna mõjutamisest, vaid mõju peab puudutama isikut.

Ringkonnakohus leidis, et oluline ja reaalne keskkonnamõju ei saa piirduda vaid nende juhtudega, mil keskkonnamõju kaudu kahjustatakse isiku elu, tervist või muid põhiõigusi. Sellisel juhul oleks iseseisev õigus keskkonna säästmisele ringkonnakohtu hinnangul sisutu. Keskkonnamõjul on isiklik puutumus sõltumata mõjust muudele põhiõigustele ka siis, kui isik on tavapäraselt mõjutatavat keskkonnaressurssi kasutanud, kui ta viibib sageli kõnealusel keskkonnas või kui tal on sellega märgatavalt tihedam seos kui ülejäänud avalikkusel või kui keskkonnamõjust sõltub muul viisil oluliselt isiku heaolu. Sellisel juhul on tegemist enda, mitte pelgalt avalikkuse huvides esitatud kaebusega.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsusega kohtuasjas [3-3-1-90-08](#) jäeti AS YIT Ehitus kassatsioonkaebus rahuldamata, kuna kohus leidis, et AS-l YIT Ehitus ei olnud kassatsioonkaebuse esitamise õigust. Riigikohus ei andnud sisulist hinnangut isiku õiguste rikkumise ja puutumuse küsimusele.

A. S vs Audru Vallavolikogu

Vaidluse ese: Audru Vallavolikogu 14.05.2009 otsus nr 28, millega kehtestati Audru vallas Suurfarmi kinnistu (Audru Kalakasvatuse) detailplaneering

Asja nr: 3-09-1613

Vaidluse asjaolud: Kaebaja leidis, et tegemist on keskkonnaohtliku planeeringuga ning et planeeringu KSH aruande kohaselt on tegemist olulise negatiivse mõjuga projektiga. Kaebaja tõi kaebuses välja mitmeid rikkumisi nii planeerimismenetluses kui KSH menetluses.

Õiguslik küsimus: Kohus lahendas küsimust, kas kaebajal on subjektiivne õigus puhtale elukeskkonnale ning perekonna ja eraelu puutumatusse, tulenevalt PS §-dest 26 ja 53.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 14.05.2010. a otsusega kaebuse rahuldamata, kuna leidis, et planeeringu kehtestamine oli õiguspärane. Analüüsis kaebaja väidet õigusest puhtale keskkonnale, asus halduskohus aga seisukohale, et ehkki viidatud PS sätetest ei tulene otseselt põhiõigust puhtale keskkonnale, tuleneb selline keskkonnakaitseiline põhiõigus – õigus puhtale elu- ja looduskeskkonnale - PS §-de 5 ja 53 koosmõjust, kuna viidatud sätted panevad riigile kohustused seoses keskkonnakaitsega ning seega annavad isikule õiguse nõuda loodusvara ja loodusressursside säilitamist.

Tea Talur vs Keila Linnavalitsus

Vaidluse ese: Keila Linnavalitsuse 4. detsembri 2008. a korraldus nr 445 osas, millega jäeti keskkonnamõju strateegiline hindamine algatamata

Asja nr: [3-3-1-101-09](#)

Vaidluse asjaolud: Keila linnavalitsuse 22.11.07 korraldusega nr 424 algatati Keila linnas Jõe tn 57b kinnistu detailplaneering. Planeeringu eesmärgiks oli uue tootmiskompleksi (plasttorude tehase) rajamiseks vajalike maakasutus- ja ehitustingimuste määramine. Tehase rajamine oli plaanitud elamurajooni kõrvale. Kaebaja leidis, et planeeringule oleks tulnud algatada KSH.

Õiguslik küsimus: Kohtud lahendasid eelkõige küsimust, kas T. Taluril oli antud asjas kaebeõigus, muuhulgas, kas selline kaebeõigus võis tuleneda õigusest puhtale keskkonnale, millele kaebaja viitas.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus tagastas 5.06.2009. a määrusega T. Taluri kaebuse halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 11 lg 3¹ p 5 alusel. Tallinna Ringkonnakohus tühistas 28.08.2009. a määrusega Tallinna Halduskohtu 5.06.2009. a määruse ning saatis asja kohtuliku läbivaatamise jätkamiseks Tallinna Halduskohtule. Riigikohus rahaldas 18.06.2010. a määrusega Keila Linnavalitsuse määruskaebuse ning jättis jõusse Tallinna Halduskohtu 5.06.09 määruse, täiendades selle põhjendusi omapoolsete põhjendustega.

Riigikohus leidis, et kehtivast õigusest ja Riigikohtu praktikast ei saa järeldada, et iseseisvalt kaitstavaks subjektiivseks õiguseks on õigus puhtale keskkonnale. PS §-st 5 tulenev loodusvarade ja loodusressursside kui rahvusliku rikkuse säästva kasutamise põhimõte on keskkonda mõjutava tegevuse ja vastava valdkonna õigusliku regulatsiooni aluseks. Elu- ja looduskeskkonna säästmise ja sellele tekitatud kahju hüvitamise kohustus tuleneb PS §-st 53. Kehtivas õiguses ei ole aga sätestatud iseseisvat kaitstavat subjektiivset õigust puhtale looduskeskkonnale ning selline õigus ei ole vahetult tuletatav ka põhiseaduse osundatud sätetest. Samuti ei saa õigust puhtale keskkonnale tuletada Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 37.

Õigus puhtale looduskeskkonnale saab Riigikohtu hinnangul kujuneda iseseisva subjektiivse õigusena siis, kui õiguslikult on fikseeritavad sellist keskkonda iseloomustavad näitajad ja igapäev talumiskohustus keskkonnamõjurite suhtes. Praegu on sellised õiguslikud kriteeriumid ilmselgelt

ebapiisavad kaitstava õiguse määratlemiseks. Eelnev ei tähenda, et isikul puuduks õiguslik võimalus kaitsta end tegevuse eest, millega õigusvastaselt mõjutatakse looduskeskkonda ning seeläbi kahjustatakse isiku tervist ja tema varalisi õigusi.

Katrin Paas ja Ene Soop vs Tallinna Linnavolikogu

Vaidluse ese: Tallinna Linnavolikogu 01.10.2009 otsus nr 196 „Veerenni tn 36 kinnistu lähiala detailplaneeringu kehtestamine Kesklinnas“

Asja nr: 3-09-2539

Vaidlustatud haldusakti sisu: Veerenni tn 36 ja lähiala detailplaneeringu eesmärgiks oli muuta Veerenni tn 36 ja 36n kinnistute maakasutuse sihtotstarvet, jagada kinnistuid ning näha ette ehitusõigused lasteaia, 3-12 korruseliste elamute, äriruumidega elamute, korteritega ärihoone ehitamiseks ning tänavate, tehnorajatiste ja haljasalade rajamiseks. Planeeringuga nähti ette planeeritud alale kokku 61 hoone püstitamine, millele lisanduvad 5 alajaama. Hoonetes on ette nähtud 1621 korterit ja lisaks äriruume. Planeeringuga nähti ette linna üldplaneeringu muutmine, määraates maa-ala juhtfunktsiooniks korruselamute maa (kehtiva linna üldplaneeringu kohaselt oli tegemist ettevõtluse segahoonestusalaga).

Õiguslik probleem

Kaebuse esitajad esitasid mitmeid väiteid selle kohta, et kavandatava planeeringu mõjud rikuvad nende elukeskkonda ja õigust tervise kaitsele (tulenevalt müra, heitmete kontsentratsioonist, liiklusvoogudest jm).

Kohtu seisukohad, otsustus, põhjendused

Tallinna Halduskohus jättis 21.09.2010. a otsusega kaebused rahuldamata. Tallinna Ringkonnakohus jättis 17.03.11 otsusega kaebajate apellatsioonkaebused rahuldamata ja Tallinna Halduskohtu otsuse muutmata.

Ringkonnakohus leidis, et rahvatervise seaduse § 1 lg 1 ega § 4 ei ole sõnastatud selliselt, et neist tuleneks üksikisiku subjektiivne õigus elukeskkonna mingitele tingimustele. Ringkonnakohtu arvates saab neid sätteid pidada ka oma eesmärkide poolest sedavõrd üldsõnalisteks, et tervislikke elutingimusi iseloomustavad näitajad ei ole neist sätetest tuletatavad.

Ringkonnakohus viitas Riigikohtu lahendile [3-3-1-101-09](#), mille kohaselt iseseisev subjektiivne õigus saab kujuneda siis, kui õiguslikult on fikseeritavad sellist keskkonda iseloomustavad näitajad ja igaühe talumiskohustus keskkonnamõjurite suhtes. Kuigi õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale on sätestatud veel jõustumata keskkonnaseadustiku üldosa seaduse §-s 23, ei ole kehtivast õigusest üheselt tuletatav isiku õigus keskkonnanäitajate piirväärtusi mitteületavate häiringute ärahoidmiseks. PS § 28 lõikest 1 tulenev igaühe õigus tervise kaitsele ei tähenda, et elukeskkonna mistahes ulatuses halvendamise korral nende isikute, kelle elukeskkonda kahjustatakse, õigust piiratakse.

Samuti viitas ringkonnakohus Riigikohtu otsusele nr [3-3-1-29-10](#), mille kohaselt miljöö ja olemasoleva keskkonna säilitamine isenesest pole subjektiivsete õigustena kaitstavad väärtused, ent liiklusintensiivsusest tingitud müra ja heitgaasid võivad rikkuda isiku õigust tervise kaitsele. Isikul on õigus nõuda kehtivast õigusest tulenevate piirmäärade järgimist, samuti saab isiku subjektiivseid

õigusi rikkuda elukeskkonna muutmine planeeringuala läheduses ulatuslikul määral ka piirnorme ületamata või osas, milles keskkonnanäitajatele piirnorme pole ette nähtud.

S.T vs T Vallavolikogu

Vaidluse ese: T Vallavolikogu 25.11.10 otsus nr 60, millega kehtestati R külas G detailplaneering; keskkonnaameti 07.07.10 toiming ehituskeeluvööndi vähendamiseks G detailplaneeringu alal golfiradadel nr 15-18; Pärnu Maavalitsuse 12.11.10 poolt detailplaneeringu heakskiitmine

Asja nr: 3-11-29

Vaidluse asjaolud: Vaidlus puudutas Tahkuranna vallas Reiu külas Golfimetsa detailplaneeringut, millega oli ette nähtud golfiväljakute rajamine Reiu külla. Kuna osad golfirajad olid plaanitud ranna alale, vähendas KKA ehituskeeluvööndit; kaebaja arvates oli see õigusvastane, kuna kahjustab rannaelupaiku (rannaniidul asuvaid rannalõukaid) ning suurendab inimtegevusest lähtuvat mõju rannale. Kaebuse kohaselt on kaebajal õigus kaitsta oma elukeskkonda. Antud alal asuvad loodusväärtused on väärt säilitamist ning hoidmist tulevastele põlvkondadele. Kaebuse esitaja subjektiivseks õiguseks on mh antud alal tulevikus viibides näha ja tutvuda Euroopas vähearvukaks jäänud looduskoooslusega, samuti nende looduskooosluste tutvustamise võimaluse säilitamine oma lastele ja lastelastele.

Õiguslik küsimus: Kaebeõiguse seisukohalt lahendas kohus küsimust, kas kaebus oli esitatud subjektiivsete õiguste kaitseks, ning milles need õigused võisid seisneda.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 25.11.11 otsusega kaebuse rahuldamata. Halduskohus leidis muuhulgas, et kaebajal puudub subjektiivne õigus nõuda looduskeskkonna säilitamist ja kaitsmist tema poolt valitud kohas. Isik saab seaduses sätestatud viisil ja ulatuses osaleda keskkonda mõjutavate otsustuste ettevalmistamisel, samuti vaidlustada keskkonda mõjutavaid otsuseid ja toiminguid.

Andrus Miller vs Keskkonnaministeerium

Vaidluse ese: Keskkonnaministeeriumi 29. novembri 2010. a käskkiri nr 1697 "AS-le Tallinna Sadam maavara kaevandamise loa andmine Ihasalu liivakarjääris kaevandamiseks"

Asja nr: [3-3-1-87-11](#)

Vaidluse asjaolud: Vaidlusalune haldusakt andis AS-le Tallinna Sadam õiguse kaevandada liiva Ihasalu poolsaare lähistel meres asuval liivamaardlal. Kaebuse esitaja esitas kaebuse ühelt poolt Neeme küla elanikuna, teiselt poolt Neeme küla eestseisuse liikmena Neeme küla elanike huvides. Kaebuse kohaselt võib käskkirjaga kavandatud tegevus osutada olulist negatiivset mõju nii Ihasalu lahe kui ka Ihasalu poolsaare looduskeskkonnale, kahjustades selliselt avalikku huvi (negatiivsete mõjudena nähakse mh kaevandamise mõju rannikule ning kalavarude vähenemist, müra ja visuaalset reostust).

Õiguslik küsimus: Kohtud lahendasid antud asjas peaasjalikult küsimust, kas kaebajal oli õigus pöörduda kohtusse külaelanike esindajana, mh tulenevalt Aarhusi konventsiooni art 9 lõikest 3, mille kohaselt on juurdepääs õigusemõistmisele tagatud ka konventsiooniosalise siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõigusnormidega.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohtu 25.03.2011. a määrusega haldusasjas nr 3-10-3401 tagastati kaebus tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 371 lg 1 p 12 alusel selle esitajale läbivaatamatult. Tallinna Ringkonnakohtu 1.07.2011. a määrusega haldusasjas nr 3-10-3401 rahuldati A. Milleri määruskaebus, tühistati Tallinna Halduskohtu määrus ja saadeti asi halduskohtule edasiseks menetlemiseks. Riigikohus jättis 19.03.2012. a määrusega AS Tallinna Sadam ja Keskkonnaministeeriumi määruskaebused rahuldamata ning Tallinna Ringkonnakohtu määruse muutmata, muutes ringkonnakohtu määruse põhjendusi.

Riigikohus leidis, et keskkonnaasjades võib isik esitada kaebuse nii oma isiklike õiguste kaitseks, kui ka muu puutumuse tõttu. Teisel juhul ei ole vajalik viidata konkreetsele õigusele, mida rikutakse, vaid piisab **oluliste huvide olulisest ja reaalsest mõjutamisest** (vt ka Riigikohtu lahend asjas nr [3-3-1-68-11](#) (p 22) ja nr [3-3-1-86-06](#) (p 16)). Reaalne mõju tähendab muu hulgas seda, et vaidlusaluse akti ja väidetava tagajärje vahel peab olema põhjuslik seos, ning kaebaja peab näitama, et väidetava tagajärje saabumine on tõenäoline.

Teiseks leidis Riigikohus, et keskkonnaasjades kaebuse esitav üksikisik võib olla ka asjast huvitatud isikuks Aarhusi konventsiooni art 9 lõike 2 tähenduses. „Üldsuse esindaja“ Aarhusi konventsiooni kontekstis ei tähenda mitte esindajat kohtumenetlusõiguse tähenduses, vaid asjast huvitatud liikmeid või igäüht asjaomase üldsuse hulgast. Aarhusi konventsioon näeb seejuures ette, et üldsuse esindajate kaebeõigus võib olla siseriiklikus õiguses piiratud kas õiguste rikkumise või põhjendatud huvi riive tingimusega. Kuna Eesti õigus vastab nimetatud nõuetele, leidis Riigikohus, et Aarhusi konventsioon ei ole üksikisikute kaebeõiguse osas otsekohalduv. Samas toonitas kohus, et siseriiklikke kaebeõiguse reegleid tuleb tõlgendada laiendavalt, vastavalt Aarhusi konventsiooni eesmärkidele, mille hulka kuulub kohtusse pöördumise võimaluste avardamine.

Kolmas Riigikohtu oluline seisukoht puudutas külaelanike esindamise küsimust. Kohus leidis, et küla kui territoriaalüksust ei saa pidada valitsusväliseks keskkonnaorganisatsiooniks Aarhusi konventsiooni tähenduses. Samas ei tähenda see kohtu hinnangul, et küla elanikkond ei võiks teatud juhul moodustada valitsusvälist keskkonnaorganisatsiooni (kas seltsinguna või nt luues mittetulundusühingu). Külaelanike koosoleku protokoll kohaselt nõustasid külaelanikud küll A. Milleri tegevusega kaevandamisloa vaidlustamisel, ent seda ei saa pidada seltsingu moodustamiseks. Materjalidest ei nähtu, et külaelanikud tegutses ühise eesmärgi nimel või panustaks sellesse ühiselt. Viimased on aga oluliseks seltsingu moodustamise kriteeriumiteks. Passiivne heakskiit kellegi tegevusele seega isikuid seltsinguks ei seo.

Andres Sõnajalg jt vs Vabariigi Valitsus ja Keskkonnaministeerium

Vaidluse ese: Keskkonnaministeeriumi Saaremaa keskkonnateenistuse 27.11.08 kiri nr 40-3-1/49789, millega KKM ei võtnud menetlusse Laidunina hoiuala laiendamise ettepanekut Kadakaranna kinnistu osas, ning Vabariigi Valitsuse 23.04.09 korraldus nr 148, millega arvati Natura 2000 alade nimekirjast täielikult välja teatud Salme vallas Imara külas asuvad kinnistud

Asja nr: [3-3-1-68-11](#)

Vaidluse asjaolud: Kohtuasi puudutas 2008. aastal perekonna Sõnajalg ja E. Maripuu poolt keskkonnaministrile esitatud taotlusi võtta kaitse alla Saaremaal asuva Laidunina hoiualaga vahetult piirnev ning hoiuala kahte lahusala omavahel ühendav ala – Kadakaranna kinnistu – ning arvata see Laidunina hoiuala koosseisu. Tegemist oli ühtlasi ka taotlejate kinnistutega piirneva ja naabruses asuva kinnistu looduskaitse alla võtmisega. KKM keeldus korduvalt kaitse alla võtmise menetluse algatamisest selle kinnistu osas.

Õiguslik küsimus: Kaebeõiguse seisukohalt lahendasid kohtud küsimust, kas isikute subjektiivseid õigusi rikuti.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohtu 29.11.10 otsusega jäeti kaebused rahuldamata. Tallinna Ringkonnakohtu 29.04.11 otsusega jäeti kaebajate apellatsioonkaebused rahuldamata ja halduskohtu otsus muutmata. Riigikohtu 12.01.12 otsusega jäeti ka kassatsioonkaebus rahuldamata, ent muudeti alamaste astmete kohtute otsuste põhjendusi.

Riigikohus leidis, et LKS § 8 lg 1 annab ettepaneku esitajale küll subjektiivse õiguse ning see õigus on kohtulikult kaitstav, kuid antud juhul ei olnud normi rikutud. LKS § 8 lõigetes 3-5 sätestatud menetluskorra (ekspertiisi läbiviimise, eksperdi arvamuse saatmise ja kaitse alla võtmise menetluse algatamise kohustus) eesmärgiks on tagada, et üldistes huvides kaitse alla võtmist vääriv ja vajav loodusobjekt ei jääks kaitseta. Nende sätete eesmärgiks ei ole erahuvide kaitsmine. Seetõttu ei tulenenud neist isikutele antud juhul subjektiivset õigust, mille kaitsmiseks oleks võimalik kohtusse pöörduda.

Samuti leidis Riigikohus, et antud asjas ei rikutud ka kaebajate omandiõigust. Kohus märkis, et kinnisasja omanik ei saa nõuda omandiõigusest tulenevalt naaberkinnistu hoiualana kaitse alla võtmist. Kohus pööras tähelepanu, et loodusobjektide kaitse alla võtmine toimub üksnes avalikes huvides ning miski ei viita sellele, et loodusobjektide kaitse alla võtmine peaks toimuma kaebajate kui naaberkinnistute omanike omandiõiguse kaitsmise eesmärgil. Nimelt nentis kohus, et omandiõiguse ülemäärase riive korral on kaebajatel kaitseala laiendamisest sõltumata võimalik vaidlustada näiteks vastavat tegevust reguleerivaid planeeringuid, lube ja muid haldusakte, taotleda vältimis- ja heastamise meetmete rakendamist keskkonnavastutuse seaduse alusel (§ 23) ning esitada hagsid tsiviilkorras.

Riigikohus analüüsis ka küsimust, kas antud asjas saanuks kaebeõigus tuleneda puutumusest vaidlustatavate aktidega, ent märkis, et antud asjas ei saa eeldada kaebajate elukeskkonna ega heaolu olulist ega reaalselt muutumist. Lisaks märkis kohus, et looduskaitse seadus ei näe ette populaarkaebuse esitamise võimalust, kuigi nii PlanS § 26 lg 2 kui ka LKS § 8 lg 1 näevad ette üldsuse kaasamise.

Vaidluse ese: Salme Vallavalitsuse 22.12.08 korraldus nr 263, millega anti OÜ-le Solar Invest ehitusluba

Asja nr: [3-3-1-56-12](#)

Vaidluse asjaolud: Vaidlusealune ehitusluba anti Salme Vallavalitsuse poolt Salme vallas Imara külas asuvale endisele Kadakaranna kinnistule drenaažitorustiku ehitamiseks. Sama otsusega jättis Salme Vallavalitsus algatamata ehitustegevuse keskkonnamõju hindamise, ent kohustas OÜ-d Solar Invest järgima Saaremaa Keskkonnateenistuse poolt esitatud tingimusi ehitamisele. Kaebaja on Kadakaranna maaiüksusega piirneva Tümina kinnistu kaasomanik, talle kuulub ka läheduses asuv Välja kinnistu ning suveperioodil elab kaebaja 250 m kaugusel asuval Sõnajala kinnistul. Kadakaranna ja Tümina maaiüksused asuvad täies ulatuses Natura 2000 võrgustiku alal ning suures ulatuses ka Laidunina hoiualal. Kadakaranna kinnistu osas oli esitatud ka ettepanek kinnistu looduskaitse alla võtmiseks. Kaebaja palus ehitusloa menetluses läbi viia KMH.

Õiguslik küsimus: Kohtud käsitlesid antud asjas nii seda, kas kaebajal on kaebeõigus, kui Natura 2000 võrgustiku aladel keskkonnamõju hindamise algatamise kriteeriume.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 31. jaanuari 2012. a otsusega haldusasjas nr 3-09-12 kaebuse rahuldamata, leides, et tõendatud ei olnud ehitustegevuse oluline mõju Tümina kinnistu keskkonnale, ning tuues välja, et ka Saaremaa Keskkonnateenistuse hinnangul ei olnud kavandataval tegevusel olulist mõju Natura 2000 võrgustiku alale. Tallinna Ringkonnakohus jättis 27. aprilli 2012. a otsusega apellatsioonkaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse muutmata. Ringkonnakohus leidis, et küsimused, kas ehitusloa menetluses oleks tulnud läbi viia KMH ja kas vaidlustatud korraldus on piisavalt põhjendatud ning arvestab kaebaja huvidega, on asja lahendamisel olulised üksnes siis, kui ehitusluba rikub kaebaja õigusi. Kaebaja õigused saavad ringkonnakohtu arvates olla antud asjas seotud üksnes tema omandiga, ent asjas ei ole tõendatud kavandatava tegevuse niivõrd oluline keskkonnamõju kaebaja kinnistu looduskooslustele, mis vähendaks tuntavalt kinnistu kasutamise võimalust senisel otstarbel (näiteks mitmekesise looduse nautimiseks). Riigikohus tühistas 6. detsembri 2012. a otsusega eelmiste astmete kohtute otsused ja tegi uue otsuse, millega rahuldab kaebuse ja tühistas vaidlusaluse korralduse.

Riigikohus leidis, et kaebajal on kaebeõigus. Ringkonnakohtu otsusest nähtub, et kavandatav tegevus võib mõjutada kaebaja omandis oleval kinnisasjal asuvate kaitsealuste elupaigatüüpide (sh taimekoosluste) seisundit. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 54 kohaselt on kinnisasjaga püsivalt ühendatud taimed kinnisasja olulised osad. KeHJS § 4 defineerib keskkonnamõju muuhulgas kui tegevusega eeldatavalt kaasneva vahetu või kaudse mõju inimese varale. KeHJS § 3 p 2 (mis sätestab kohustuse hinnata kavandatava tegevuse poolt Natura 2000 võrgustiku alale avaldatavat keskkonnamõju) eesmärgiks ei ole küll otseselt isikute omandiõiguse kaitse, kuid selle sättega kaitstakse käesoleval juhul õigushüve, mis on samaaegselt ka omandiõiguse kaitsealane.

8.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus

8.2.1. Kohtupraktikas käsitletud küsimused

Lahenditest nähtub, et viimaste aastate kohtupraktikas on olnud jätkuvalt küsimuseks, millisel juhul võib üksikisik keskkonnaasjades kohtusse pöörduda (sh millistele õigustele viidates).

Kohtuasjas [3-3-1-86-06](#) ei lahendanud Riigikohus küll üksikisiku kaebeõiguse küsimust (kaebuse esitajaks oli selles asjas kohalik omavalitsus), ent tõi üldisesse keskkonnavalase kaebeõiguse kriteeriumide määratlemisse sisse **puutumuse** mõiste. Riigikohus sedastas 2007. a veebruaris tehtud lahendis olulise seisukohana, et keskkonnaküsimuste otsustamist käsitlevates asjades ei ole võimalik kaebeõigust sisustada identselt tavapärase haldusasjadega subjektiivse avaliku õiguse rikkumise kaudu, kuna keskkonnaasjades ei pruugi subjektiivse õiguse rikkumist esineda. Seetõttu saab keskkonnakaitse küsimustes kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla mitte üksnes õiguste rikkumine, vaid ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatud haldusakti või toiminguga.

Kohtupraktikas ei ole täpselt selgitatud, mida puutumus kohtute arvates igal üksikjuhtumil võib tähendada. Kohtuasjas [3-07-102](#) on Tallinna Ringkonnakohus sisustanud 2007. a märtsis puutumuse mõistet üksikisiku poolt kasutatava ruumiga, mis on laiem kui vaid tema enda kinnistu. Kohtuasjas [3-3-1-87-11](#) on Riigikohus 2012. a märtsis korranud, et keskkonnaasjades võib isik esitada kaebuse nii oma isiklike õiguste kaitseks kui ka muu puutumuse tõttu. Puutumusele viitamisel piisab oluliste huvide olulisest ja reaalsest mõjutamisest. Reaalne mõju tähendab muuhulgas seda, et vaidlusaluse akti ja väidetava tagajärje vahel peab olema põhjuslik seos, ning kaebaja peab näitama, et väidetava tagajärje saabumine on tõenäoline.

Puutumuse võimalikku sisu on Riigikohus lähemalt käsitlenud ka lahendis [3-3-1-68-11](#). Riigikohus leidis, et kaebajatel oli piirkonnaga küll seos, ent mitte igasugune keskkonda mõjutav tegevus ei too kaasa olulist mõju kaebajatele; antud asjas ei saanud vaidlusaluse haldusakti kehtimajäämisel eeldada kaebajate elukeskkonna ega heaolu olulist ega reaalselt muutumist.

Lisaks on kohtud korduvalt käsitlenud küsimust, kas Eesti põhiseadusest tuleneb üksikisikule **õigust puhtale keskkonnale**. Selles küsimuses on kohtupraktikas olnud erinevaid seisukohti. Tallinna Ringkonnakohus on leidnud 2008. a juunis kohtuasjas [3-06-188](#), et Aarhushi konventsioonist ning PS §-dest 5 ja 53 selline õigus tuleneb. Ka Tallinna Halduskohus on 2010. a mais kohtuasjas [3-09-1613](#) tehtud lahendis järeldanud, et ehkki otseselt põhiseadus õigust puhtale keskkonnale ei sätesta, tuleneb selline põhiõigus PS §-de 5 ja 53 koosmõjust. Riigikohus on 2010. a juunis aga teinud lahendi asjas [3-3-1-101-09](#), milles võttis sõnaselge seisukoha, et Eesti kehtivas õiguses ei ole sätestatud iseseisvat kaitstavat subjektiivset õigust puhtale looduskeskkonnale ning selline õigus ei ole vahetult tuletatav ka põhiseaduse vastavatest sätetest. Õigus puhtale looduskeskkonnale saab Riigikohtu hinnangul kujuneda iseseisva subjektiivse õigusena siis, kui õiguslikult on fikseeritavad sellist keskkonda iseloomustavad näitajad ja igäihe talumiskohustus keskkonnamõjurite suhtes. Isikud saavad end kaitsta ka tegevuse eest, millega õigusvastaselt mõjutatakse keskkonda ja seeläbi kahjustatakse isiku tervist või varalisi õigusi. Sellele Riigikohtu lahendile on Tallinna Ringkonnakohus viidanud ka kohtuasjas [3-09-2539](#), milles leidis, et kaebajatel ei olnud õigust puhtale keskkonnale (ehkki planeeringuga kaasnevad mõjud võisid rikkuda isiku õigust tervele kaitsele). Kohtuasjas nr [3-11-29](#) on

Tallna Halduskohus asunud 2011. a novembris seisukohale, et isikul puudub subjektiivne õigus nõuda looduskeskkonna säilitamist ja kaitsmist tema poolt valitud kohas.

Kohtuasjas [3-3-1-56-12](#) on Riigikohus 2012. a detsembris lahendanud isiku poolt looduskeskkonna kaitsmise taotluse just viitega tema varalistele õigustele. Antud asjas taotles kaebajaks olev kinnistuomanik, et ei lubataks tema kõrvalkinnistul ehitustegevust, mis võib tema enda Natura 2000 võrgustiku alal asuva kinnistu looduskeskkonda oluliselt kahjustada. Riigikohus leidis, et ehkki Natura 2000 võrgustiku alale avalduva keskkonnamõju hindamise eesmärgiks ei ole otseselt isikute omandiõiguse kaitse, kaitstakse selle sättega käesoleval juhul õigushüve, mis on samaaegselt ka omandiõiguse kaitsealas.

8.2.2. Probleemi kirjeldus

Kehtiv HKMS näeb kaebuse esitamise põhitingimusena ette kaebuse esitaja subjektiivsete õiguste riive (HKMS § 7 lg 1), ent keskkonnaasjades on kohtupraktika tulemusena tekkinud täiendavad kriteeriumid (puutumus). Samuti on kohtupraktikas olnud vaidlusküsimuseks, milliseid subjektiivseid õigusi isik saab kohtumenetluses kaitsta – kas lisaks põhiseaduses sõnaselgelt nimetatud õigustele on olemas ka õigus puhtale keskkonnale.

8.3. Probleemi analüüs

8.3.1. Probleemi põhjused

Probleemi põhjuseks on ilmselt asjaolu, et kehtiv HKMS ei arvesta üksikisikute kaebeõiguse eeldusi sätestades keskkonnaasjade eripäruga (millega arvestamise vajadus tuleneb muuhulgas Aarhusi konventsioonist).

8.3.2. Probleemi lahendus

Probleemi otseseks lahenduseks on kehtiva õiguse täiendamine keskkonnaasjades kohtussepöördumise eelduste ühemõttelise määratlusega. Vastavad täiendused on juba tehtud 2011. a veebruaris vastuvõetud, ent seni jõustumata keskkonnaseadustiku üldosa seadusesse. KeÜS § 23 sätestab õiguse tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ning seob vastava õiguse tekkimise olulise puutumusega. KeÜS § 30 lõike 1 kohaselt on isik, kelle õigusi, sh õigust tervise- ja heaoluvajadustele on rikutud, omakorda õigustatud selle õiguse kaitseks kohtusse pöörduma. Kuna KeÜS sätted sisaldavad mitmeid määratlemata õigusemõisteid, siis tekib nende ühemõtteline tõlgendus ilmselt alles edasiste diskussioonide ja kohtupraktika käigus.

9. KOVde enesemääramisõigus maavara kaevandamise osas

9.1. Kohtulahendite ülevaade

Koigi vald

Vaidluse ese: Maapõueseaduse § 20 lõike 3 teise lause ja § 34 lõike 2 vastuolu põhiseadusega

Asja nr: [3-4-1-9-09](#)

Vaidluse asjaolud: Koigi vald keeldus 14.06.2006. a otsusega nr 38 andmast nõusolekut Hetkinvest OÜ taotletud geoloogilise uuringu loale Paemurru uuringualal. Vabariigi Valitsus andis hoolimata KOVi vastuväidetest 21.02.2008. a korraldusega nr 90 uuringuloale MaaPS § 20 lg 3 teise lause alusel oma nõusoleku. 22.09.2008. a andis Järvamaa Keskkonnateenistus Hetkinvest OÜle geoloogilise uuringu loa. Koigi Vallavolikogu otsustas 9.04.2009. a pöörduda Riigikohtu poole, et vaidlustada MaaPS § 20 lg 3 teise lause ja § 34 lg 2 kooskõla põhiseadusega.

Õiguslik küsimus: Vaidluses oli küsimuseks, kas Vabariigi Valitsusele antud volitus, anda nõusolek üldgeoloogilise uurimistöö loa, uuringuloa või maavara kaevandamise loa taotlusele hoolimata kohaliku omavalitsuse vastuseisust, on kooskõlas põhiseadusega.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Riigikohus jättis 30.09.2009. a otsusega Koigi Vallavolikogu taotluse rahuldamata. Kohus andis esmalt hinnangu sellele, kas maavarade kaevandamine on kohaliku elu küsimuseks, ning leidis, et see ei ole nii. Riigikohus tugines PS §-le 5, mille kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Maavarade säästliku kasutamise kavandamine ei saa põhiseaduse kohaselt toimuda üksnes ühe omavalitsusüksuse piires, kuna üksikul omavalitsusüksusel ei ole täielikku ülevaadet maavarade levikust kogu riigis ja seetõttu nende uurimise ja kaevandamise üksikasjadest. Seetõttu ei saa kohalik omavalitsus teha üleriigiliselt adekvaatset lõppotsust. Maavarade kaevandamist ei muuda kohaliku elu küsimuseks ka see, kui maavara kaevandatakse kohaliku tähtsusega maardlast.

Riigikohus leidis siiski, et kuna maardlate moodustamine piirab KOVide diskretsiooniruumi ruumilisel planeerimisel, on tegemist nende enesekorraldusõiguse riivega. See riive on Riigikohtu hinnangul aga proportsionaalne.

Riigikohus toonitas veel, et omavalitsusüksused esindavad avalikke huve, mis võivad kattuda riiklike huvidega, ent neil on ka oma spetsiifilised, kogukonnast lähtuvad huvid, mis võivad vastanduda riigi huvidele. Samuti tõi Riigikohus välja, et KOVi kohustus põhjendada nõusoleku andmisest keeldumist, lasub neil tulenevalt hea halduse põhimõttest ka sõnaselge sätestuseta maapõueseaduses.

Maidla VV vs Keskkonnaministeerium

Vaidluse ese: Keskkonnaministeeriumi toimingud ja 7. veebruari 2005. a vaideotsus

Asja nr: [3-3-1-86-06](#)

Vaidluse asjaolud: Vaidlustatud Keskkonnaministeeriumi toimingud ja vaideotsus puudutasid kaevandamisloa taotlust, mis esitati põlevkivi kaevandamiseks Maidla ja Mäetaguse vallas Uus-Kiviõli uuringväljal mäeeraldise pindalaga 6206,70 ha.

Õiguslik küsimus: Teiste küsimuste seas hindasid kohtud küsimust, kas vastuolu valla arengukavaga oli asjaoluks, miks keelduda kaevandamisloa taotlusi menetlusse võtmast.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus rahuldab 18.10.2005. a otsusega haldusasjas nr 3-283/2005 kaebuse osaliselt, leides mh, et eelpool väljatoodud küsimuse osas puudus Maidla Vallavolikogul kaebeõigus.

Tallinna Ringkonnakohus jättis 28.02.2007. a otsusega jõusse Tallinna Ringkonnakohtu 13. juuli 2006. a otsuse haldusasjas nr 3-05-145, muutes selle põhjendusi. Kohus ei olnud nõus kaebaja seisukohaga, mille kohaselt pidi juba taotluste esitamise hetkel olema Keskkonnaministeeriumile ilmselge, et taotlusi ei saa rahuldada, sest kaevandamisloa väljastamine oleks vastuolus Maidla valla arengukavaga. Asjaolu, et Maidla valla arengukava põlevkivi kaevandamist kõnealus kohas ette ei näe, ei tähenda iseenesest, et kaevandamisluba ei saagi välja anda.

Riigikohus jättis 28.02.2007. a otsusega jõusse Tallinna Ringkonnakohtu 13. juuli 2006. a otsuse haldusasjas nr 3-05-145, muutes selle põhjendusi. Riigikohus omalt poolt leidis, et kaevandamisloa andmist ei muuda võimatuks asjaolu, et uue põlevkivimaardla avamine oleks vastuolus Maidla valla arengukavaga aastateks 2004-2012. Sellist kaevandamisloa andmisest keeldumise alust MaaPS ette ei näinud, samuti ei tähendanud kohaliku omavalitsuse vastuseis seda, et kaevandamisluba pole üldse võimalik välja anda (see oli ka sellal võimalik Vabariigi Valitsuse nõusolekul).

Paekivitoodete Tehas OÜ vs Kose Vallavolikogu

Vaidluse ese: Kose Vallavolikogu 22.11.2007 määrus nr 84, millega võeti kaitse alla Rahkvälja maastikukaitseala, kinnitati Rahkvälja maastikukaitseala kaitse-eeskiri ja kinnitati Rahkvälja maastikukaitseala välispiir

Asja nr: 3-07-2599

Vaidluse asjaolud: Kaebajale oli 06.06.2004 väljastatud geoloogilise uuringu luba Nabala lubjakivimaardla Tammiku uuringualale. Nabala lubjakivimaardla on seejuures määratud üleriigilise tähtsusega maardlaks. Tammiku uuringuruumis kinnitati 11.07.2007 keskkonnaministri käskkirjaga ehituslubjakivi aktiivne tarbevaru. Vaidlustatud määrusega arvati uuringuruumi ala Rahkvälja kohaliku maastikukaitseala koosseisu.

Õiguslik küsimus: Peamiseks vaidlusküsimuseks oli, kas Kose Vallavolikogu tegi kohaliku kaitseala moodustamisel õiguspärase diskretsiooniotsuse, kaaludes piisavalt põhjalikult erinevaid huve (sh huvi maavara kaevandamiseks).

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohtu 13.03.2008 otsusega rahuldati kaebus ja tühistati vaidlustatud määrus. Kohus leidis, et Kose Vallavolikogu ületas määrust andest oma pädevust. Kaitse alla võetud alal asub riikliku tähtsusega maardla. Kose vald on maastikukaitseala kaitse-eeskirjas ühemõtteliselt keelanud maavarade kaevandamise. Seega on Kose vald asunud Keskkonnaministeeriumi asemel korraldama riigi maavara kasutamist ja ületanud PS §-s 154 sätestatud õigust otsustada ja korralda kõiki kohalike elu küsimusi.

Tallinna Ringkonnakohtu 7.07.2008 otsusega muudeti halduskohtu otsust vaid määruse õigusvastasust puudutavate põhjenduste osas. Ringkonnakohus leidis, et volikogul oli küll pädevus asja otsustamiseks, ent volikogu ei teostanud määruse andmisel erinevate huvide kaalumist. KKM oli teatanud vallale, et vaidleb kaitseala moodustamise vastu, tuues esile tõsise vajaduse lubjakivi kaevandamiseks ning et karstiala kaitse vajadust käsitlevad uuringud on alles toestamisel. Neile kaalutlustele määruks ringkonnakohtu hinnangul (sisuliselt) tähelepanu ei pööratud.

OÜ Viirma vs Narva Linnavolikogu

Vaidluse ese: Narva Linnavolikogu 17.04.2008 otsus nr.137, millega jäeti andmata nõusolek kaebajale Kadastiku II lubjakivikarjääris maavara kaevandamiseks kaevandamisloa andmiseks

Asja nr: 3-08-1023

Vaidluse asjaolud: Vaidlustatud otsusega keelduti nõusolekust kaevandamise loa andmiseks Kadastiku II lubjakivikarjääris maavara kaevandamiseks.

Õiguslik küsimus: Peamiseks vaidlusaluseks küsimuseks oli, kas Narva Linnavolikogu otsus oli piisaval määral ja õiguspäraselt põhjendatud.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus rahuldab 09.02.2009 otsusega kaebuse, tühistas vaidlustatud otsuse ja tegi ettekirjutuse uueks otsustamiseks. Kohus leidis, et otsuse tegemisel tugines Narva Linnavolikogu oletustele selle kohta, missugused negatiivsed tagajärjed võivad seoses kaevandamisega ilmned, tuginemata seejuures teaduspõhiste uuringutele ja asjakohastele tõenditele. Ühe peamise murekohana tõi Narva LV esile väljapumbatava vee küsimuse, samas kui kaevandamisloa taotluse seletuskirja kohaselt veealust kaevandamist läbi viia ei soovita ning eksperthinnangu kohaselt ei ole seetõttu vaja vett välja pumbata.

AS Talter vs Puurmani Vallavolikogu

Vaidluse ese: Puurmani Vallavolikogu 06.11.2008 otsus nr 40 (vaideotsus, mille tagajärjeks oli geoloogilise uuringu loa andmata jätmine)

Asja nr: 3-08-2525

Vaidluse asjaolud: Halduskohtusse esitas kaebuse arendaja, kes soovis vaidlustada vaideotsust, millega tühistati kohaliku omavalitsuse poolt varem antud nõusolek geoloogilise uuringu loa andmiseks Saduküla dolokivi uuringuruumis. Vaie esitati Puurmani vallas Pikknurme, Pööra ja

Saduküla külas elavate kodanike poolt, kelle hinnangul rikkus esialgne nõusolek nende õigust elada puhtas keskkonnas, otsusest tulenevad tagajärjed kahjustavad elanike huve ning vähendavad sealsete kinnistuomanike kinnisvara väärtust.

Õiguslik küsimus: Peamiseks küsimuseks oli, kas varasema nõusoleku tühistamine kohalike elanike õiguste (väidetava) rikkumise tõttu oli põhjendatud.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus rahuldab 20.03.2009 otsusega kaebuse ja tühistas otsuse. Kohus leidis, et vaidlustatud haldusaktis puudus vajalik faktiline ja õiguslik alus, sh selgitused selle kohta, kuidas alge nõusoleku andmine rikub kohalike elanike (vaide esitajad) õigusi. Vallavolikogu on kohtu hinnangul hakanud etteruttavalt lahendama kaevandamisega seonduvaid probleeme. Kohus leidis, et nõusolek geoloogilise uuringu loa andmiseks ei saa rikkuda vallaelanike õigusi, kuna ei too iseenesest kaasa kaevandamist, mida kohalikud elanikud soovivad vältida.

OÜ Laikum vs Saue Vallavolikogu

Vaidluse ese: Saue Vallavolikogu 22.01.2009 otsusega nr 001 tehtud keeldumise toiming

Asja nr: 3-09-477

Vaidluse asjaolud: Vaidluse all oli nõusolekust keeldumine geoloogilise uuringu läbiviimiseks Maidla uuringuruumis Ahjuvare katastriüksusel.

Õiguslik küsimus: Peamine küsimus oli, kas KOVi poolt nõusoleku andmata jätmise geoloogilise uuringu loa andmiseks KOV otsuses väljatoodud põhjustel oli õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus tunnistas 12.05.2009 otsusega õigusvastaseks Saue Vallavolikogu 22.01.2009 otsusega nr 001 tehtud keeldumise geoloogilise uuringu loa andmisest. Kohus leidis, et KOVi poolt välja toodud põhjendused (osa kinnistust üldplaneeringu kohaselt miljööväärtuslikul alal, uuringu teenindusala läbib 110kV elektriõhuliin ja selle kaitsevöönd, kinnistu keskosas on inventeeritud elupaigatüüp, kinnistu põhjaosa on kantud Harju maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu kohaselt väärtuslike maastike nimekirja) oleksid asjakohased kaevandamisloa menetluses, mitte uuringuloa menetluses. Seetõttu oli nõusoleku andmisest keeldumine halduskohtu hinnangul õigusvastane.

Seltsing Roheline Urvaste vs Urvaste vallavolikogu

Vaidluse ese: Urvaste Vallavolikogu 26.03.2008 otsus nr 1-1/10 „Ess-soo maastikukaitseala kaitse alla võtmisest keeldumine“

Asja nr: 3-08-1195

Vaidluse asjaolud: Seltsing Roheline Urvaste koos teiste valla ühiskondlike organisatsioonide ja ettevõtjatega esitas 16.02.2007 ühissetpaneku algatada Ess-soo kohaliku kaitse alla võtmine.

Ettepaneku põhjal telliti ekspertiis, milles leiti ettepanek olevat põhjendatud. 23.05.2007 algatas Urveste Vallavolikogu Ess-soo kohaliku kaitse alla võtmiseks, ent otsustas hiljem vaidlustatud otsusega menetluse lõpetada ja taotluse rahuldamata jätta.

Õiguslik küsimus: Peamiseks õiguslikuks küsimuseks oli, kas menetluse lõpetamisel lähtus vallavolikogu õiguspärastest kaalutlustest (sh väidetavast riiklikust huvist).

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus rahuldab 21. novembri 2008 otsusega kaebuse ning tühistas Urveste Vallavolikogu 26.03.2008 otsuse nr 1-1/10 ja selle otsuse täiendamiseks 26.08.2008 vastuvõetud otsuse nr 1-1/28. Kohus leidis, et kaitse alla võtmise põhjendatust kaaludes pidi vallavolikogu lähtuma eelkõige LKS §-s 7 toodud loodusobjekti kaitse alla võtmise eeldustest. Antud juhul ei hinnatud neid eeldusi asjakohaselt ning sisustati väärtalt ohustatuse mõistet, lähtudes ainult sellest, kas käesoleval hetkel oli ala ohustatud või mitte. Kohus rõhutab, et kuna tegemist on aktiivse turbavaruga, siis võib kaevandamisloa taotluse esitada iga turba kaevandamisest huvitatud isik, ja seega on ala ohustatud. Riiklikku huvi vallavolikogu sisuliselt samuti välja selgitanud ei olnud. Eeltoodud puuduste näol oli kohtu hinnangul tegemist olulise diskretsiooniveaga.

Tartu Ringkonnakohus jättis 9.04.2009 otsusega halduskohtu otsuse muutmata. Ringkonnakohus selgitas, et arendajale väljastatud kaevandamisluba ei ole olemuslikult riiklik huvi. Ala kohaliku kaitse alla võtmine on KOVi pädevuses olev küsimus, ning otsest kohustust seda riigi või Keskkonnaministeeriumiga kooskõlastada LKS ette ei näe. Kohus toonitab, et võimalik riiklik huvi ei ole igal juhul prioriteetne, võrreldes muude võimalike avalike huvidega. Kui kohalik omavalitsus leiab, et riigi huvid võivad olla kaitseala loomisega ohustatud, tuleb riigilt enne otsuse tegemist vastavat seisukohta küsida.

OÜ Ronette vs Kuusalu Vallavolikogu ja Keskkonnaamet

Vaidluse ese: Kuusalu Vallavolikogu 27.06.2007 määrus nr 12, millega keelati kaitsealal maavarade ja maa-ainese kaevandamine; Harjumaa Keskkonnateenistuse 29.10.2007 maavara kaevandamise luba nr HARM-079 (L.MK.HA-164166), millega anti kolmandale isikule (OÜ-le Kiiu Soon) kaevandamisluba

Asja nr: 3-07-1525

Vaidluse asjaolud: Kuusalu Vallavolikogu 27.06.2007 määrusega loodi Rehatse (kohalik) maastikukaitseala. Kaitseala territooriumile jäi Kuusalu maardla mäeeraldis „Kuusalu V liivakarjäär“, mille suhtes olid esitanud kaevandamisloa taotluse OÜ Kiiu Soon (21.11.2005) ja OÜ Ronette (03.01.2006). Kaitseala loomine välistas kaevandamisloa väljastamise taotlused esitanud ettevõtetele.

Õiguslik küsimus: Üheks peamiseks küsimuseks oli, kas kohaliku kaitseala loomise otsus oli antud juhul õiguspärane. Kaebaja hinnangul ei olnud see põhjendatud, kuna kaitseala loomise peamiseks põhjuseks oli kaevandamise välistamine, mitte loodusväärtuste kaitse.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohtu 20.03.2008 otsusega rahuldati kaebus osaliselt. Halduskohus leidis, et määruse põhjendused olid ilmselgelt puudulikud määruse andmise faktilise aluse osas. Määrusest ei selgunud halduskohtu hinnangul, millistele faktilistele asjaoludele tuginedes see antud oli ja kuidas need faktilised asjaolud tuvastati, mistõttu ei olnud võimalik kontrollida, kas seda oli tehtud õigesti. Määrusest ei selgunud halduskohtu hinnangul, milliseid konkreetseid taime- või loomaliike kaitstakse ja miks leitakse, et neid esineb just vaidlusaluse määruse §-ga 3 piiritletud maa-alal.

Tallinna Ringkonnakohtu 8.10.2009 otsusega tühistati halduskohtu otsus osas, millega rahuldati OÜ Ronette kaebus, ja jäeti OÜ Ronette kaebus rahuldamata. Ringkonnakohus leidis, et vaidlustatud määrusest nähtuvalt on kaitstavaks objektiks Kuusalu vallas Rehatse külas asuv metsamaastik, metsa- ja sookooslused ja kaitsealuste linnuliikide elupaigad. Määruse seletuskirja kohaselt on kaitse alla võtmise eesmärgiks Kuusalu aleviku vahetusse lähedusse jäävate metsa- ja sookoosluste, esteetiliste väärtuste ning metsamaastiku hoidmine. Kaitseala metsad on ühtlasi ka oluliseks puhkealaks tihedasti asustatud Kuusalu aleviku vahetus läheduses. Kaitseala kattub nii rohevõrgustiku tuumalaga kui erinevaid tuumalasiid ühendava rohekoridoriga, tagades rohevõrgustiku edukat toimimist. Kuusalu Vallavolikogu täiendas kaalutlusi halduskohtu otsuse järgsel ajal eraldi määrusega (29.04.2009 määrus nr 13).

Ringkonnakohus leidis kokkuvõtvalt, et kaitseala moodustamise esmaseks eesmärgiks on maastiku kaitse puhkealana. Kaitstaval maa-alal on esteetiline väärtus aleviku elanike elukeskkonna miljöö seisukohalt. Vaieldamatult on tegemist ka ohustatud loodusobjektiga. Kaitseala moodustamise vajadust võib kohtu hinnangul põhjendada sellega, et kaitstav maa-ala on arvel liivavaruna, millest tuleneb reaalne oht, et seal hakatakse liiva kaevandama. Seega olid ringkonnakohtu hinnangul ala kaitse alla võtmise eeldused täidetud.

Ringkonnakohtu hinnangul puudus asjaolude põhjal alus arvata, et kaitseala loomise ja kaevandamise välistamise majanduslikku ja sotsiaalset avalikku huvi oleks jäetud arvesse võtmata. Kaitseala loomisele eelnenud otsuses (22.02.2006 otsus nr 8), millega otsustati ühegi erandita mitte toetada valla territooriumil uute uuringute teostamist ja kaevandamislubade väljaandmist kuni kasutuselevate maardlate varude ammendumiseni, hinnati vajadust uute liivamaardlate avamise järele. Järeldus oli, et see ei ole otstarbekas, kuna praeguste kasutusmahtude juures jätkub aktiivselt kasutatavate maardlate varusid ligikaudu 20 aastaks.

AS Vestman Varahaldus vs Tapa Vallavolikogu

Vaidluse ese: Tapa Vallavolikogu 11.06.2009 otsus nr. 200, millega keelduti andmast nõusolekut geoloogilise uuringu teostamiseks Tapa vallas Raudla külas paiknevas Maleva V uuringuruumis

Asja nr: 3-09-1532

Vaidluse asjaolud: Vaidlustatud otsusega keeldus Tapa Vallavolikogu andmast nõusolekut geoloogilise uuringu teostamiseks Tapa vallas, Raudla külas Maleva V uuringuruumis.

Õiguslik küsimus: Peamiseks küsimuseks antud vaidluses oli, kas keeldumise otsus oli piisaval määral motiveeritud.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus rahuldab 3.11.2009 otsusega kaebuse ja tühistas vaidlustatud otsuse. Kohus tõi esile, et KOVi otsustuse näol on tegemist kaalutusõiguse alusel tehtava otsusega, mida peab põhjendama. Antud otsuses on küll märgitud kaks kinnistu asukohast tulenevat asjaolu, ja osundatud kulutuste tarbetusele põhjusel, et ka kaevandamisloa andmist ei peeta võimalikuks, kuid puuduvad vähimadki viited sellele, mida täpselt, kuidas ja kas üldse seejuures kaaluti.

Lisaks eeltoodule heidab halduskohus KOVile ette, et viimane ei kuulanud loa taotlejat enne otsuse langetamist ära, kuigi viimane soovis kavandatavaid uuringuid tutvustada.

AS Tartu Jõujaam vs Vara Vallavolikogu

Vaidluse ese: Vara Vallavolikogu 16.12.2008 määruse nr 16 „Vara valla üldplaneeringu kehtestamine“

Asja nr: 3-09-221

Vaidluse asjaolud: Vaidlustatud otsusega kehtestatud üldplaneering nägi ette, et Keressaare rabas ei laiendata senise turbamaardla ala. Samas oli kehtestamise otsuse ajal pooleli turbamaardla laiendamise keskkonnamõjude hindamine.

Õiguslik küsimus: Peamiseks küsimuseks oli, kas üldplaneeringu kehtestamine osas, mis puudutas kavandatavat turbamaardla laiendust (mille suhtes viidi parajasti läbi KMHd) oli õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus tühistas 20.04.2009 otsusega vaidlustatud määruse. Kohus leidis, et kaebajal tekkis õiguspärane ootus selles, et üldplaneering vaidlustatud maa-ala suhtes kehtestatakse pärast seda, kui on teostatud keskkonnamõju hindamine. Samas ei saa kaebajal olla õiguspärast ootust, et keskkonnamõju hindamise positiivsed tulemused toovad automaatselt kaasa kaevandamise õiguse. Halduskohus leidis, et ka pärast KMH aruande tulemuste saamist on volikogul õigus teha kaalutusotsus ehk mitte nõustuda kaebaja poolt esitatud ettepanekuga.

Tartu Ringkonnakohus jättis 30.11.2009 otsusega apellatsioonikaebuse rahuldamata, ent muutis osaliselt halduskohtu otsuse motiive. Osas, mis puudutas üldplaneeringu kehtestamist Keressaare raba osas enne KMH tulemusi, leidis ringkonnakohus siiski sarnaselt halduskohtuga, et otsus oli õigusvastane. Ringkonnakohtu hinnangul sõltus vastus küsimusele, kas Keressaare turbamaardla põhjaosa tuleks ja saaks üldplaneeringus määratleda potentsiaalse kaevandatava alana e. mäetööstusmaana, suures osas ka KMH tulemustest. Seega oleks vaidluse lahendamiseks olnud oluline KMH aruanne.

OÜ Viirma vs Narva Linnavolikogu

Vaidluse ese: Narva Linnavolikogu poolt Kadastiku II lubjakivikarjääris maavara kaevandamise kohta 17.12.2009 tehtud protokolliline otsus

Asja nr: 3-10-311

Vaidluse asjaolud: Vaidlustatud otsusega keelduti nõusolekust kaevandamise loa andmiseks Kadastiku II lubjakivikarjääris maavara kaevandamiseks (sisuliselt samadel põhjustel, mis asjas nr 3-08-1023).

Õiguslik küsimus: Peamiseks vaidlusaluseks küsimuseks oli, kas Narva Linnavolikogu otsus oli piisaval määral ja õiguspäraselt põhjendatud.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus rahuldab 13.04.2010 otsusega kaebuse ning kohustas vastustajat arvamuse andmise küsimust uuesti läbi vaatama. Kohus leidis, et Narva Linnavolikogu pole hoolimata varasemast otsusest endiselt piisavalt motiveerinud nõusoleku andmisest keeldumist, kuna protokollist ei ole aru saada, mida ja kuidas arutati ning kas üldse ja kui täpselt erinevaid huve kaaluti. Samuti ei ole ära kuulatud kaebajat.

OÜ Laikum vs Saue Vallavolikogu

Vaidluse ese: Saue Vallavolikogu 18.06.2009 otsusega nr 043 tehtud keeldumise toiming

Asja nr: 3-09-1658

Vaidluse asjaolud: Vaidlustatud otsusega keeldus Saue Vallavolikogu nõusoleku andmisest geoloogilise uuringu loa taotlusele maavara uurimiseks Maidla uuringuruumis Ahjuvare katastriüksusel.

Õiguslik küsimus: Peamine küsimus oli, kas KOVi keeldumine geoloogilise uuringu loa taotluse andmisest väljatoodud põhjustel (analoogsed asjas 3-09-477 toodutega) oli õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus rahuldab 22.11.2010. a otsusega kaebuse. Kohus leidis (sarnaselt otsusega asjas 3-09-477), et KOVi poolt välja toodud kaalutlused on asjakohased eelkõige kaevandamisloa taotluse menetluses. Kohus leidis, et vastustaja on etteruttavalt asunud hindama, kas kaevandamisloa on võimalik välja anda, kuid seda hinnangut ei ole temalt taotletud. Seaduse kohaselt peab KOV esmalt kindlaks tegema, kas esineb kahjulikke mõjutusi sellest, kui uuringuloa andmiseks rajatakse puuraugud, kas selle tulemusel heidetakse õhku saasteaineid, kas mõjutab veekeskkonda või pinnast jms. Kui neid põhjusi ei esine ja puuduvad ka muud mõjuvad põhjused, siis ei saaks jätta nõusolekut andmata.

Kohus nõustus vastustaja põhimõttelise seisukohaga, et HMS § 5 lg 2 näeb ette, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele. Kuid see ei anna vastustajale võimalust hinnata antud juhul etteruttavalt, kas on võimalik üldse anda kaevandamisloa, see on teise menetluse küsimus. Märgitu tõttu ei ole kohtu arvates asjakohane hinnata, kas kaevandamine on üldse võimalik, lähtudes üldplaneeringust vms asjaoludest.

AS Vestman Varahaldus vs Tapa Vallavolikogu

Vaidluse ese: Tapa Vallavolikogu 28.01.2010 otsus nr 27, millega keelduti kaebajale geoloogilise uuringu teostamiseks nõusoleku andmisest

Asja nr: 3-10-571

Vaidluse asjaolud: Vaidlustatud otsusega keelduti andmast nõusolekut geoloogilise uuringu teostamiseks Tapa vallas, Raudla külas Maleva V uuringuruumis.

Õiguslik küsimus: Peamiseks küsimuseks oli, kas geoloogilise uuringu loa andmisest keeldumine väljatoodud põhjustel oli õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus jättis 18.05.2010. a otsusega kaebuse rahuldamata. Kohus leidis, et Tapa Linnavolikogu on AS-i Vestman Varahaldus esindaja istungil ära kuulunud, selgitanud välja hulgaliselt taotletava uuringupiirkonnaga seotud asjaolusid, neid kaalunud ja kirjutanud otsusesse ka põhjused, miks ta ei pea võimalikuks ühendada taotletavat uuringuruumi tulevasekaevandusalaga üheks tervikuks ega seal kaevandamist lubada (tegu on ainsa kinnistuga, mis eraldab muinsus- ja looduskaitseobjektidega kinnistut kaevandusalast). Arendaja pole ka väitnud, et geoloogiline uuring kannaks muud eesmärki kui hilisem kaevandamine. Kui kohalik omavalitsus nõustub uuringuloaga, teades samas, et kaevandamisloa väljastamiseks ta nõusolekut ei anna, pole tegemist ausa, tõhusa ega ökonoomse haldusmenetlusega.

Tartu Ringkonnakohus jättis 11.01.2011. a otsusega apellatsioonikaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse muutmata. Kohus kordas halduskohtu seisukohti, leides, et KOVi1 puudus vajadus anda oma nõusolekut uuringuloale piirkonnas, millele ta hiljem nagunii ei oleks andnud kaevandamisluba. Halduskohus on õigesti leidnud, et selliseks uuringuloaks nõusoleku andmisel ei oleks tegemist tõhusa ja ökonoomse haldusmenetlusega.

OÜ Lignator Mets vs Palupera Vallavolikogu

Vaidluse ese: Palupera Vallavolikogu 01.10.2010 otsus nr 1-1/26, milles väljendati geoloogilise uuringuloa andmisega mittenõustumist

Asja nr: 3-10-2962

Vaidluse asjaolud: Geoloogilise uuringu loa taotluse alusel sooviti läbi viia maavaravaru (kruus, liiv) tarbevaru uuringut Palupera vallas, Miti kinnistul, Miti III uuringuruumis. Palupera Vallavolikogu keeldus vaidlustatud otsusega uuringuloa taotlusele nõusoleku andmisest.

Õiguslik küsimus: Peamiseks küsimuseks oli, kas nõusolekust keeldumine otsuses välja toodud põhjustel oli õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus rahuldab 15.04.2011 otsusega kaebuse ning tunnistas vaidlustatud otsuse õigusvastaseks ja kohustas vastustajat kaebaja taotlus uuesti läbi vaatama. Kohus leidis, et otsuse

esitatud põhjendus (geoloogilise uuringu loale nõusoleku andmisega nõustutaks sisuliselt kaevandamisega) ei ole piisav. Kohus nõustub küll, et kui nõusoleku andmise hetkel oleksid teada asjaolud, mis välistavad igal juhul kaevandamise võimalikkuse tulevikus, siis tulnuks nende asjaoludega keeldumist põhjendada. Selliseks uuringuloaks, millise puhul on ette näha, et hiljem kaevandamisluba ei väljastata, nõusoleku andmisel ei oleks tegemist tõhusa ja ökonoomse haldusmenetlusega. Antud juhul esile toodud kaalutlused (olemasolevates kaevandustes on ehitusmaavara varusid piisavalt 10 aastaks, enne uue karjääri avamist on mõistlik kasutada ära olemasolevate karjääride varud) sellisteks aga ei ole.

Suuremäe Karjäär OÜ vs Iisaku Vallavolikogu

Vaidluse ese: Iisaku Vallavolikogu 24. märtsi 2011.a otsus nr 79 „Arvamuse andmine Suuremäe Karjäär OÜ-le maavara kaevandamisloa andmiseks liivamaardlas Kõnnu liivakarjääris“

Asja nr: 3-11-2030

Vaidluse asjaolud: Kaebaja taotles kaevandamisluba selleks, et kaevandada maavara Iisaku vallas Jõuga külas, RMK maatükil asuvast Kõnnu liivamaardlast. Iisaku Vallavolikogu otsusega keelduti nõusoleku andmisest taotletavale kaevandamisloale, põhjendades seda vastuoluga valla üldplaneeringuga, võimalike negatiivsete keskkonnamõjudega Kivinõmme maastikukaitsealale ning kohalikele elanikele elamiskõlbliku elukeskkonna säilitamise eesmärgiga.

Õiguslik küsimus: Peamiseks küsimuseks oli, kas kaevandamisloale nõusoleku andmisest keeldumine oli antud juhtumil õiguspärane.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tartu Halduskohus rahuldab 15.03.2012 otsusega kaebuse. Halduskohus leidis, et Iisaku Vallavolikogu tugines otsuse tegemisel täpsemalt motiveerimata ja põhjendamata asjaoludele. Võimalikku vastuolu üldplaneeringuga oleks tulnud arvesse võtta juba geoloogiliste uuringute läbiviimise taotluse läbivaatamisel ja liigsete kulutuste tekkimise vältimiseks keelduda nõusolekust uuringute läbiviimiseks juba 2010. aastal. Negatiivseid keskkonnamõjusid puudutavad põhjendused on aga rajatud oletustele, mitte kogutud ja hinnatud tõenditele või elanikkonna vastuseisule. Tegevuse keskkonnamõju puudumist kinnitavad ka asjas Alkranel OÜlt tellitud ekspertarvamus ning Keskkonnaameti poolt läbi viidud keskkonnamõju eelhinnang.

9.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus

9.2.1. Kohtupraktikas käsitletud küsimuste ja seisukohtade kokkuvõte

Kohtupraktikas on korduvalt käsitletud küsimust sellest, millisel määral piirab maavarade kaevandamise ja sellega seotud uuringute läbiviimise regulatsioon kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust. Vastavalt MaaPS § 20 lg 1 punktile 9 keeldutakse üldgeoloogilise uurimistöo loa või uuringuloa andmisest juhul, kui kohalik omavalitsus sellega ei nõustu; MaaPS § 34 lg 1 p 16 näeb samasuguse piirangu ette kaevandamislubade osas. Kohalike omavalitsuste poolt nõusoleku andmisest keeldumine on ühelt poolt küll otsustajale siduv; teisalt ei ole tegemist lõpliku otsusega, kuna nii

üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa kui ka kaevandamisloa võib siiski välja anda Vabariigi Valitsuse nõusolekul (MaaPS § 20 lg 3 ja § 34 lg 2).

Kohtupraktikas on tõusetunud peaaesjalikult kolm küsimust. Esimeseks küsimuseks, mille osas on hinnangu andnud Riigikohus, on ülalkirjeldatud regulatsiooni kooskõla põhiseadusega. Teise küsimusena on kohtud hinnanud kohaliku kaitseala loomise õiguspärasust maardlate territooriumil. Kolmas küsimus, mille osas on kõige enam kohtupraktikat, on seotud sellega, millistel alustel võib KOV üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa nõusoleku andmisest keelduda ning kuidas sellist otsust põhjendada.

Hinnates **KOVide enesemääramisõiguse võimalikku riivet ning selle põhiseaduspärasust** leidis Riigikohus asjas nr 3-4-1-9-09, et maavarade kaevandamise üle lõplike otsuste langetamine ei ole kohaliku elu küsimus. Samas mõjutab üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu lubamine Vabariigi Valitsuse poolt maardlate määramist ning see omakorda kitsendab KOVide vabadust ruumilise planeerimise otsuste tegemisel. See riive on Riigikohtu hinnangul aga proportsionaalne – sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Riigikohus tõi välja, et MaaPS § 63 lõikest 4 tulenev planeeringute kooskõlastamise nõue (mida on hiljem küll sõnastuse osas muudetud) piirab otseselt KOVide otsustusvabadust oma territooriumi ruumilisel planeerimisel. Kohtupraktika kohaselt ei ole see aga ainus kaevandamisega seotud regulatsiooni poolt KOVi planeerimisdiskretsioonile avaldatav mõju. Tartu Ringkonnakohus leidis asjas nr 3-09-221, et olukorras, kus valla üldplaneeringu kehtestamise hetkel viidi kaevandamisloa menetluses läbi keskkonnamõtjude hindamist, ei olnud õiguspärane planeeringuga otsustada, et vastaval alal kaevandamist ei lubata. Kohtu hinnangul oleks antud asjaoludel tulnud ära oodata keskkonnamõtju hindamise tulemused ning kehtestada üldplaneering vaidlusaluses osas alles nende põhjal.

Kohalike ja riiklike huvide vastandumine on vältimatu ka juhul, kui **maavaravaru maardla ala otsustatakse võtta KOVi tasandil kaitstava loodusobjektina kaitse alla**. Kohtute seisukohad küsimuses, kui suurel määral on KOVield sellise otsuse tegemisel otsustusvabadust, on olnud mõnevõrra erinevad. Kohtuasjas 3-07-1525 leidis Tallinna Ringkonnakohus, et kaitseala moodustamise eeldused olid täidetud, mh seetõttu, et kaitstav ala on arvel liivavaruna, millest tuleneb reaalne kaevandamise oht. Küsimust riiklikust huvist selles vaidluses ei tõusetunud. Kohtuasjas 3-08-1195 leidis Tartu Ringkonnakohus samuti, et kaitseala moodustamise eeldused (sh kaevandamise oht) olid täidetud. Selles vaidluses leidis kohus lisaks, et pelgalt Keskkonnaministeeriumi poolt oma allasutusele (Maa-amet) saadetud kirjas väljendatud mittenõustuv seisukoht ei väljenda riiklikku huvi. Riiklikku huvi ei väljendanud kohtu arvates ka otsus väljastada kaevandamisluba. Riiklik huvi ei ole taolistel juhtumitel igal juhul prioriteetne teiste avalike huvidega võrreldes, ent kui see võib olla ohustatud, tuleb see KOVi poolt välja selgitada.

Kui eelnevas kahes asjas oli tegemist kohaliku tähtsusega maardlaga, siis kolmandas teemakohases lahendis (asjas 3-07-2599) oli tegemist üleriigilise tähtsusega maardlaga (Nabala lubjakivimaardla). Tallinna Ringkonnakohus leidis selles asjas, et Keskkonnaministeeriumi poolt väljendatud riikliku huvi (vajadus lubjakivi kaevandamiseks) kaalumata jätmine oli oluliseks kaalutusveaks.

Kõige suurem hulk KOVi enesemääramisõiguse ja kaevandamisega seotud lahendeid puudutab **KOV nõusolekut üldgeoloogilise uurimistöö loa, uuringuloa või kaevandamisloa andmiseks**. Kõigil vaidlusalustel juhtumitel oli KOV nõusoleku andmisest keeldunud, mis tingis loataotluse

rahuldamata jätmise loa andja poolt. Kohtud on selgitanud nii seda, kuidas peab vastavaid otsuseid ette valmistama ja vormistama, kui ka seda, millistele argumentidele võib seejuures tugineda.

Erinevad kohtud on olnud ühel meelel selles, et nõusolekust keeldumise otsus riivab taotluse esitanud isikute õigusi. Vastavad otsused peavad seetõttu olema põhjalikult motiveeritud – neis peab olema toodud asjakohane faktiline ja õiguslik alus (3-08-2525). Seejuures ei piisa vaid pelgalt üksikute asjaolude väljatoomisest, vaid otsusest peab nähtuma, kuidas erinevaid asjassepuutuvaid asjaolusid kaaluti (3-09-1532, 3-10-311). KOV võib otsust langetades tugineda vaid objektiivselt hinnatavatele ja tõestatud asjaoludele (3-08-1023). Kahes kohtuasjas (3-09-1532 ja 3-10-311) leidsid kohtud ka, et taotluse esitaja tulnuks enne otsuse tegemist ära kuulata. Samas võib selline seisukoht olla seotud nende kohtuasjade eripäraga – esimeses asjas oli kaebaja ise avaldanud soovi kavandatavaid uuringuid tutvustada, teises asjas oli tegemist varem kohtu poolt tühistatud otsuse uuesti tegemisega.

Võimalike põhjenduste osas on kohtutes läbi aegade erinevaid hinnanguid saanud üldgeoloogilise uurimustöö loa või uuringuloa andmise nõusolekust keeldumine seetõttu, et KOV ei pea võimalikuks hiljem kaevandamisloale nõusoleku andmist. Varasemas kohtupraktikas toonitati järjepidevalt, et geoloogilise uurimustöö loa või uuringuloa üle otsustades ei tohiks KOV etteruttavalt hinnata kaevandamisloale nõusoleku andmise võimalust (nt asjades nr 3-08-2525, 3-09-477, 3-09-1658). Viimases lahendis leidis kohus, et nõustub põhimõtteliselt küll sellega, et haldusmenetluses lähtutakse efektiivsuse põhimõttest (HMS § 5 lg 2), ent kuna kaevandamisluba antakse välja teises menetluses, pole selle loaga seotud asjaolud esimeses menetluses asjassepuutuvad.

Oluline muutus antud küsimuses leidis aset 2010. aastal asjas 3-10-571 tehtud lahendis. Tartu Ringkonnakohus leidis, et kuna uuringuloa menetluses oli KOV välja selgitatud hulk uuringupiirkonnaga seotud asjaolusid, neid kaalunud ja jõudnud tulemusele, et ei pea hilisemat kaevandamist võimalikuks, oli uuringuloale nõusoleku andmisest keeldumine kooskõlas ausa, tõhusa ja ökonoomse haldusmenetluse põhimõtetega. Hilisem kohtupraktika (lahendid asjades 3-10-2962 ja 3-11-2030) on seda seisukohta kinnistanud.

Asjaoludena, mis võiksid kohtute hinnangul kaevandamiseks nõusoleku andmise välistada, on kohtupraktikas aktsepteeritud nt seda, kui vastav kinnistu on ainsaks, mis eraldab muinsus- ja looduskaitse all olevate objektidega kinnistut olemasolevatest kaevandusaladest (3-10-571). Teisalt on kohtud leidnud, et kaevandamisest keeldumiseks ei anna alust nt vastuolu valla arengukavaga ([3-3-1-86-06](#)) või valla territooriumil asuvates aktiivsetes karjäärides olevate varude piisavus olemasolevate ja lähituleviku vajaduste rahuldamiseks (3-10-2962).

9.2.2. Probleemi kirjeldus

Eeltoodud kohtupraktika illustreerib, et praktikas on erinevaid probleeme tekitanud kohalike omavalitsuste autonoomia ulatus maavarade kaevandamise reguleerimisel ja selle piiramine riiklike huvide poolt. Õigusnormid ja Riigikohtu praktika (3-4-1-9-09) on küll tunnistanud kaevandamisega seotud küsimused riiklikuks huviks, mis on geoloogilise uuringu- ja kaevandamislubade puhul kaalukamaks kui KOVide esindatavad huvid. Teisalt on senini lõplikult lahendamata küsimus sellest, kuidas suhestuvad omavahel kohaliku tasandi looduskaitsega ning kaevandamisega seotud huvid.

Praktikas on tekitanud probleeme ka küsimus sellest, millistel kaalutlustel on KOV õigustatud geoloogilistele uuringutele või kaevandamisele nõusoleku andmisest keelduma ning kui suurel määral peab ta keeldumist põhjendama.

9.3. Probleemi analüüs

9.3.1. Probleemi põhjused

Kohaliku omavalitsuse autonoomia piiride ebaselgus maavara kaevandamisega seotud küsimustes on teatud ulatuses tingitud õigusnormide ebapiisavusest. Kuna kehtivad õigusnormid näevad KOVidele ette õiguse luua kohalike kaitsealad, ent ei reguleeri, kuidas selles protsessis riigi huvisid esindatakse ning kaitstakse, ei taga regulatsioon PS §-s 5 toodud põhimõtte realiseerimist. Probleemi ei ole lahendanud ka kohtupraktika, kuna puudub teemat käsitlev Riigikohtu lahend, kolm asjakohast ringkonnakohtute lahendit aga ei ole piisavalt üheselt ega selged, et saaks rääkida väljakujunenud kohtupraktikast.

Teiseks on probleem kohaliku omavalitsuse diskretsiooni ulatuses. MaaPS ei täpsusta asjaolusid, millest tulenevalt võib KOV oma nõusolekust keelduda, mistõttu ei ole võimalikke kaalutlusi seadusandja poolt piiratud. See on ühelt poolt positiivne, kuna annab KOVidele paindlikkust ja võimaluse kaaluda mitmekülgset juhtumiga seotud asjaolusid. Teisalt on see praktikas kaasa toonud selle, et KOVid tuginevad nõusolekust keeldumisel vahel sobimatutele kaalutlustele (nt asjaolule, et KOVi territooriumil asuvad aktiivsed kaevandused tagavad KOVi vajaduste rahuldamise). Nõusolekust keeldumise otsuste ebapiisav põhjendamine kujutab endast selget väärtuslikku, mille põhjuseks on konkreetsete KOVide eksimine haldusõiguse põhimõtete ja Riigikohtu praktikas väljakujunenud tõlgenduse vastu.

9.3.2. Probleemi lahendus

KOVide keeldumine kaevandamisloale või uuringulubadele nõusolekute andmisest kujutab endast ühelt poolt kaevandamist soovivate isikute õiguste (omandiõiguse, ettevõtlusvabaduse) riivet. Teisalt võib selline riive olla põhjendatav tulenevalt avalikest huvidest. Kohtupraktikast nähtuvalt esineb sellist riivet praktikas sageli, seetõttu võib halduspraktika ühtlustamist selles küsimuses pidada oluliseks.

Üleriigilise tähtsusega maardlate alal kohalike kaitsealade loomise puhul kaasneb lisaks isikute õiguste riivele ka riiklike huvide riive. Vabariigi Valitsuse 9. juuni 2005. a määruses nr 131 „Üleriigilise tähtsusega maardlad“¹⁹ esitatud maardlate loetelu on küll suhteliselt lühike, ent tegu on suurel pindalal asuvate maardlatega (eriti lubja- ja põlevkivimaardlad). Seetõttu on ka selle küsimuse poolt mõjutatavate isikute hulk märkimisväärne ning ilmnenuid probleemide lahendamist võib pidada oluliseks.

Senised lahendused

Kohalike kaitsealade loomisel riiklike huvidega mitteamvestamise probleem on hetkel lahendamata, kuna loodusobjektide kohaliku kaitse alla võtmise sätted LKS-s ei näe ette riigiasutustega konsulteerimise kohustust. Samuti ei ole kohtupraktika antud küsimuses olnud sedavõrd ühene, et sellest saaks tuletada selgeid väljakujunenud seisukohti.

¹⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/912187>

KOVide poolt kaevandamisloale või uuringulubadele nõusoleku andmisest keeldumise osas on kohtupraktika olnud ühene vähemalt selles, et vastavaid otsuseid tuleb põhjalikult motiveerida ning erinevaid kaalutlusi arvesse võtta. Paika tundub olevat jäänud ka otsuses 3-10-571 aluse saanud põhimõte, mille kohaselt on juba uuringuloa andmisel põhjendatud keelduda nõusolekust seetõttu, et KOV ei pea kaevandamist võimalikuks. Samas näitab kohtuvaidluste jätkumine, et halduspraktikas ei järgita endiselt kohtute poolt valitud tõlgendusi.

Võimalused probleemi lahendamiseks

Esimest alaprobleemi, mis on seotud kohalike kaitsealade loomisega, oleks kõige asjakohasem lahendada läbi õigusnormide täiendamise. Üheks võimaluseks oleks sätestada LKS-s KOV-dele kohustus küsida üleriigilise maardla alal kohaliku kaitseala loomisel riigi esindaja (nt Keskkonnaministeeriumi) nõusolekut. Selleks, et tagada (ülekaalukate) riiklike huvide kaitsmine, oleks asjakohane sätestada vastav nõusolek siduvana. Kuna siduva nõusoleku näol oleks tegemist kohalike omavalitsuste autonoomia riivega, saab see mõõdukas olla vaid juhul, kui riigi esindaja kaalub nõusoleku andmisel, millised on need riiklikud huvid, mis on kohalikest ülekaalukamad, ning KOVIDel on võimalus nõusolekut vaidlustada. Selline põhimõte oleks kooskõlas kaevandamislubadele Vabariigi Valitsuse poolt antava nõusoleku osas Riigikohtu poolt asjas 3-4-1-9-09 väljendatuga (p 33).

Teist alaprobleemi oleks mõistlikum vähendada läbi KOV-dele juhiste andmise ning nende teadmiste suurendamise, samuti aitab võimalikke asjakohaseid kaalutlusi selgitada edasine kohtupraktika. Vastavates juhistes oleks asjakohane tuua välja nii võimalikke kaalutlusi kui anda nõuandeid menetluse läbiviimiseks.

10. Jäätmevaldaja kohustused

10.1. Kohtulahendite ülevaade

OÜ Utileek vs Keskkonnainspeksioon

Vaidluse ese: Keskkonnainspeksiooni 26. augusti 2009 ettekirjutus likvideerida 30. novembriks 2009. a jäätmed vaheladustusjaama kasutuses olnud maa-alalt Harku vallas

Asja nr: [3-3-1-6-11](#)

Vaidluse asjaolud: OÜ Utileek laastas riigile kuuluvale maatükile kampaania „Teeme ära“ raames kogutud suures ulatuses erinevaid jäätmeid. KKI tegi OÜ-le Utileek ettekirjutuse, kuna vaheladustusjaamas toimuv tegevus kujutas endast jäätmete taaskasutustoimingut (selle ettevalmistamist), sellise tegevuse läbiviimiseks puudus OÜ-l Utileek aga nõutav jäätmeluba. Vastavalt KKM ja OÜ Utileek vahelisele lepingule pidid "Teeme ära" raames kogutud jäätmed olema suunatud vaheladustamisjaamast nõuetele vastavatesse jäätmekäitluskohtadesse hiljemalt 31. mail 2008, ent OÜ Utileek ei suutnud seda tähtajaks teha. KKI leidis, et alates sellest kuupäevast oli kogu OÜ Utileek tegevus kinnistul ebaseaduslik.

Õiguslik küsimus: Kohtud lahendasid küsimust, kas OÜ Utileek on saastaja Jääts tähenduses, st ebaseaduslikult jäätmeid keskkonda viinud.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 9.06.2010. a otsusega kaebuse rahuldamata. Tallinna Ringkonnakohus jättis 15.11.2010. a otsusega apellatsioonikaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse muutmata. Riigikohus rahuldab 1.06.2011. a otsusega OÜ Utileek kassatsioonikaebuse.

Riigikohus leidis, et Jääts ei sisalda jäätmekäitluskohtadele esitatavate tingimuste ja jäätmelubade kohta selliseid erisätteid, mis arvestaksid kodanikualgatuse kampaania "Teeme ära 2008" iseloomu ja ulatust prügi ning jäätmete kogumisel. Hoolimata sellest ei saa Jääts sätete eesmärgipärasel tõlgendamisel jõuda järeldusele, et kogutud jäätmete vaheladustamisjaama territooriumil tegutsenud isik on saastaja Jääts § 128 tähenduses. Jääts § 128 lõiget 2 saab kohaldada isiku suhtes, kes on jäätmed ebaseaduslikult keskkonda viinud.

KKM, kes korraldab jäätmemajandust, kehtestas kampaania "Teeme ära 2008" raames Harjumaal ebaseaduslikult ladestatud prügi koristamiseks lihtsustatud menetlusega riigihanke lähteülesande, milles oli pakutavaks tööks kogutava ebaseadusliku prügi nõuetekohane käitlemine eesmärgiga suunata maksimaalselt jäätmeid taaskasutusse. Parima pakkumise teinud äriühinguga sõlmis KKM töövõtulepingu. Äriühingul oli Riigikohtu hinnangul mõistlik alus eeldada, et kokkulepitud tegevused on õiguspärased ega too kaasa sanktsioone.

KÜ Angerja 5 vs Tallinna Keskkonnaamet

Vaidluse ese: Tallinna Keskkonnaameti 23.02.2009 ettekirjutus-hoiatus nr 6.2-5.1/537, millega kohustati kaebajat likvideerima 48 tunni jooksul konteinerivälised jäätmed ning paigaldama kinnistule jäätmemahutid, samuti korraldama nende tühjendamine vastavalt Tallinna jäätmehoolduseeskirja nõuetele

Asja nr: 3-09-643

Vaidluse asjaolud: Tallinna Keskkonnaamet (edaspidi: KKA) tegi 2009. a korduvalt Angerja tn 5 ja sellega külgnevale territooriumile kontrollreide, mille käigus tuvastati 2,5m³ ületäitunud prügikonteineri, lahtiseid jäätmeid (ca 15 m³) ning ehitusjäätmetega prügikotid. Seega on Tallinna KKA hinnangul Angerja 5 maa-alal jäätmekäitlus nõuetekohaselt korraldamata ning korteriomanikel puudub kinnistul piisavas mahus jäätmemahuteid, kuhu sorteeritud olmejäätmeid viia.

Õiguslik küsimus: Vaidluse all on küsimus, kas korteriühistu on saastaja jäätmeseaduse tähenduses, kellel lasub jäätmete likvideerimise kohustus.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 19.04.2010. a otsusega kaebuse rahuldamata, Tallinna Ringkonnakohus jättis 8.08.2010 otsusega halduskohtu otsuse muutmata. Kohtud leidsid, et korteriühistu on käsitletav jäätmevaldajana ja korteriomanike ühine jäätmekäitlus on käsitletav ühise majandamisena. Seega vastutab korteriühistu konteineriväliste jäätmete eest (mille on tekitanud tema liikmed).

Suurema hulga lahtiselt ladustatud jäätmete puhul on suur oht nende laialikandumiseks loomade, lindude ja tuule abil, mistõttu on tegu keskkonnahäiringuga. Ringkonnakohus luges üldtuntuks asjaolu, et jäätmete lagunemisel toimuvates protsessides eraldub mitmeid keskkonnale ning inimeste elule ja tervisele ohtlikke jääkprodukte, mille kahjulikku mõju aitab vähendada üksnes jäätmekäitluse nõuetekohane korraldamine.

Ain Järve vs Keskkonnainspeksioon

Vaidluse ese: KKI ettekirjutus nr 7-11-Pa/380 keskkonnakaitseabinõude täitmiseks

Asja nr: 3-245/2003; 2-3/604/2003

Vaidluse asjaolud: KKI kontrollis kaebaja maaüksust Kareda külas, Kareda vallas ning tuvastas, et maaüksusele on ebaseaduslikult veetud suures koguses ammooniumi sisaldavaid tahkeid soolasid (ohtlikke jäätmeid (väävlit ja fosforit sisaldavad lämmastiksoolad, ammooniumsoolad - mineraalväetised). KKI leidis, et rikutud on jäätmehoolduse nõudeid. KKI tegi ettekirjutuse, milles kohustas väetise jäätmed kokku koguma ning luba omavale jäätmekäitlejale üle andma. AS Maves keskkonnaekspert andis arvamuse, mille kohaselt kujutas väetise matmine antud kohas suurt ohtu keskkonnale tulenevalt matmiskoha paiknemisest kaitsmata põhjaveega alal. Kaebaja palus kaebuses ettekirjutuse kehtetuks tunnistamist põhjusel, et ettekirjutuse tegemise ajal ei olnud võimalik seadusega ettenähtud korras määratleda jäätmeid ohtlikena, kuna alles hiljem kehtestati vastav kord.

Õiguslik küsimus: Vaidluse all on küsimus, kas jäätmevaldajale kohalduvad jäätmehoolduse nõuded (antud juhul ohtlike jäätmete segunemise vältimise nõue muude ainetega), kui konkreetne

väetis oli määratletud ohtliku ainena ja kantud ohtlike jäätmete nimistusse, ent selle ohtliku jäätmena määratlemise korda ei olnud kehtestatud.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohtu 06.05.2003 otsusega jäeti Ain Järve kaebus rahuldamata, kuna kohus leidis, et tegemist on keskkonnaohtlike ainetega ning kaebaja on jäätmevaldaja, kellele kohalduvad jäätmehoolduse nõuded.

Tallinna Ringkonnakohtu 31.10.2003 otsusega jäeti halduskohtu otsus muutmata ja Ain Järve apellatsioonkaebus rahuldamata. Kohus leidis, et vana mineraalväetise kui ohtlike jäätmetega reostatud kinnisasja omanikul on kohustus jäätmed kõrvaldada või korraldada nende taaskasutamine ning jäätmete keskkonda viimine väljaspool jäätmekäitluskohti on keelatud, jäätmete viimine pinnasesse tekitab reaalse ohu keskkonnale. Kohus märkis, et ettekirjutus on vajalik ja proportsionaalne ka juhul, kui lähtuda sellest, et ohtlike jäätmetena käsitletud ained 1,5 kuud peale ettekirjutuse tegemist enam ohtlike jäätmetena ei käsitleta.

10.2. Kohtupraktikas käsitletud küsimused ja probleemide kirjeldus

Kõigis kohtuasjades on tõstatunud küsimus, kas isik on jäätmevaldaja, st kas talle kohalduvad jäätmevaldaja kohustused (JäätS § 28 lõike 1 kohaselt on jäätmevaldaja kohustatud käitlema oma valduses olevaid jäätmeid vastavalt kehtestatud nõuetele või andma need käitlemiseks üle selleks õigust omavale isikule) ning kas ta on seeläbi ka saastaja, kellele lasub ebaseaduslikult keskkonda viidud jäätmete likvideerimise korraldamise ja käitlemise kohustus (JäätS § 128 lõike 2 kohaselt käitleb saastaja oma kulul ebaseaduslikult keskkonda viidud jäätmeid ning korraldab oma kulul nendest põhjustatud saastuse likvideerimise).

Asjas nr [3-3-1-6-11](#) on Riigikohus analüüsinud jäätmevaldajale kohalduvat jäätmete käitlemise kohustust ja sellele rakenduvatest nõuetest kinnipidamist „Teeme ära“ laadsete kodanikualgatuste puhul. Kohus lähenes probleemile eelkõige küsimuse läbi, kas kaebajat, kes ladestas suures ulatuses erinevaid jäätmeid Eesti Vabariigile kuuluvale maaüksusele (valitsejaks on KKM) KKM-ga sõlmitud töövõtulepingu alusel, kui nimetatud koht ei vasta jäätmekäitluse nõuetele ning puudusid jäätmeload, tuleb käsitleda saastajana JäätS tähenduses ning kas ta peab seetõttu omal kulul likvideerima ebaseaduslikult keskkonda viidud jäätmed (nimelt puudusid jäätmeload ja ladustamiskoht ei vastanud nõuetele).

Lisaks on kohus asjas nr 3-09-643 pidanud vastama küsimusele, kas korteriühistu on jäätmevaldaja, kellele kohalduvad jäätmevaldajale tulenevad kohustused ning peab likvideerima konteinerivälise prügi.

Kohtuasjas nr 2-3/604/2003 seisnes probleem asjaolus, et isik oli küll ohtlike ainete valdaja, ent ta leidis, et kuna puudub ohtlike jäätmete määratlemise ja liigitamise kord, puudub õigusaktides sätestatud kord jäätmete ohtlikkuse kindlaksmääramiseks ning tema maaüksusel ohtlike jäätmete tuvastamine on ebaseaduslik. Ettekirjutus oli tehtud just ohtlike jäätmete hooldusnõuete järgimata jätmise tõttu. Samas ei arvestanud isik sellega, et jäätmevaldaja kohustused kohalduvad talle sellegipoolest.

10.3. Probleemide analüüs

Jäätmeseaduse seletuskirja kohaselt lähtuvad jäätmehoolduse üldnõuded üldtunnustatud põhimõtetest, et jäätmekäitlus peab olema kontrollitud, sellega ei tohi kaasneda ülemäärast keskkonnasaastust, jäätmekäitlus peab toimuma võimalikult lähedal jäätmete tekkekohale jne. Jäätmeseaduse eesmärgiks peaks olema seega jäätmealaste kohustuste täitmine vastavalt konkreetsetele nõuetele, et vältida keskkonnaohtu ja ülemäärast keskkonnasaastust. Jäätmevaldajale selliste kohustuste panemine on igati õigustatud, kuna jäätmevaldaja on enamasti esmane isik jäätmetega kokkupuutumisel.

Märkimisväärsele tulemusele on jõutud kohtuasjas nr [3-3-1-6-11](#), kus Riigikohus ei pidanud KKM-ga sõlmitud töövõtulepingu alusel jäätmete ladustamisega tegelevat isikut saastajaks, kuna ei nähtu, millisel moel ning millise konkreetse ebaseadusliku tegevusega oleks selline isik riigi poolt kasutusse antud vaheladustusjaama territooriumil jäätmed keskkonda viinud. Jäätmete käitlemise nõuetelevastavuse peaks Riigikohtu hinnangul tagama tellija ehk riik (Riigikohus märkis, et töövõtulepingu sõlmimisel võttis KKM kui tellija endale kohustuse hoolitseda omal initsiatiivil, omal kulul ja õigeaegselt vajalike lubade ja kooskõlastuste olemasolu ja pikendamise eest). See on põhjendatud asjaoluga, et jäätmemajanduse korraldamine on KKM valitsemisala küsimus ning OÜ Utileek võis eelnevast tulenevalt seetõttu mõistlikult eeldada, et kokkulepitud tegevused on õiguspärased ega too kaasa sanktsioone. Ilmselt ei saa selles asjas esitatud järeldusi siiski muudele juhtudele laiendada. Riigikohus viitas antud asjas, et „Teeme ära 2008“ kampaania kujutas endast erakordset olukorda ning et JäätS ei sisalda jäätmelubade osas selliseid erisätteid, mis arvestaksid kampaania iseloomu ja ulatust prügi ning jäätmete kogumisel. Samas tekib siiski kahtlus, kas Riigikohtu selline tõlgendus on kooskõlas JäätS eesmärgiga, ning millised saavad veel olla erakordsed olukorrad ja asjaolud, mis õigustaksid JäätS või muude õigusaktide nõuete kohaldamata jätmist. Juhul, kui selliste erakordsete olukordadega arvestamine on vajalik, peaks neile tuginemise võimalus tulenema sõnaselgelt ka JäätS-st, ning seadust tuleks vastavate sätetega täiendada.

Teine olulise tähendusega probleemi lahendus tuleneb kohtuasjast nr 3-09-643, mille kohaselt on selgelt määratletud, et korteriühistu on jäätmevaldaja, kuna korteriomanike ühine jäätmekäitlus on käsitletav ühise majandamisena (tõlgendatud kooskõlas korteriühistuseaduse § 2 lõikega 1). Seega lasub korteriühistul kohustus konteinerivälise prügi likvideerimiseks, nõuetekohaste jäätmemahutite paigaldamiseks, jäätmete liigiti kogumiseks ja jäätmete üleandmise tagamiseks (sh selleks vajalike lepingute sõlmimiseks).

Kohtuasjas nr 2-3/604/2003 märkis kohus, et vaatamata õigusaktides sätestatud jäätmete ohtlikkuse kindlaksmääramise korra puudumisele on võimalik jäätmete ohtlikkus tuvastada sellega, et need kuuluvad ohtlike jäätmete nimistusse. Seega peab ohtlike jäätmete nimistusse kuuluva jäätmete valdaja järgima lisaks muudele jäätmekäitluse nõuetele ka ohtlike jäätmete käitlemisele kehtestatud nõudeid (st selle segunemise vältimist muude ainetega).

11. Saastetasu kõrgendatud määra rakendamine

11.1. Kohtulahendite ülevaade

AS Eesti Raudtee vs Keskkonnainspeksioon

Vaidluse ese: 29. aprillil 2003. a KKI Harjumaa osakonna juhataja saastetasu nõue Ha-6-12/223

Asja nr: [3-3-1-3-05](#)

Vaidluse asjaolud: 18. jaanuaril 2003. a voolas AS Eesti Raudtee valduses olevast tsisternvagunist välja 3255 kg naftatoodet ning tekkis pinnasereostus. Seega viidi kemikaalide transportimisel keskkonda loata saasteaineid. AS Eesti Raudtee kõrvaldas ise reostuse, ent 29. aprillil 2003. a esitas KKI Harjumaa osakonna juhataja AS-le Eesti Raudtee saastetasu nõude Ha-6-12/223 ning määras talle rahatrahvi kemikaaliseadusest tulenevate nõuete rikkumise eest (kaebaja ei teavitanud keskkonnajärelevalveasutust reostusest ega hüvitanud tekitatud kahju).

Õiguslik küsimus

Kohtuvaidluses olid peamisteks küsimusteks:

- 1) saastetasu kõrgendatud määra iseloom (ennetav, heastav või karistuslik);
- 2) saastetasu kõrgendatud määra adressaat;
- 3) saastetasu kõrgendatud määra rakendamise õigustatus, kui saasteained sattusid keskkonda isikust mitteolevatel põhjustel ja ilma tahtluseta;
- 4) saastetasu suuruse arvutamise kord.

Kohtute seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohtu 6.02.2004. a otsusega haldusasjas nr 3-315/04 jäeti kaebus rahuldamata põhjendusega, et saastetasu tuleb tasuda sõltumata tahtlusest ja kahjuliku tagajärje saabumisest ning tegemist ei ole trahviga. Tallinna Ringkonnakohus jättis 26. oktoobri 2004. a otsusega apellatsioonkaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse muutmata. Riigikohus rahuldab 17.03.2005. a otsusega AS Eesti Raudtee kassatsioonkaebuse ja tühistas ringkonnakohtu otsuse.

Riigikohus leidis, et:

- 1) saastetasu ei ole oma põhiolemuselt karistuslik, vaid eelkõige ennetava iseloomuga majandusliku reguleerimise vahend, millega püütakse mõjutada inimkäitumist, et keskkonda viidaks vähem saasteaineid ja jäätmeid. Teisalt on saastetasul heastav iseloom, kuna sellest saadud rahalisi vahendeid kasutatakse loodusvarade taastootmiseks, keskkonnaseisundi hoidmiseks ja keskkonnakahjustuste heastamiseks. Samas ei ole saastetasu määramine tsiviilõigusliku kahju nõudeks. Seda kinnitab ka SaasteTS § 2 lg 5, mis sätestab selgesõnaliselt, et saastetasu maksmine ei vabasta saasteaineid või jäätmeid keskkonda viinud isikut keskkonna saastamisega kolmandale isikule tekitatud kahju hüvitamisest. Erandlikel juhtudel võib saastetasul olla ka karistuslik iseloom. SaasteTS § 23 lg-s 1 on sätestatud, et saasteainete või jäätmete lubatust suuremas koguses või loata keskkonda viimisel arvutatakse saastetasu kõrgendatud määra järgi.

- 2) Kuigi kütusesisternid olid jõudnud lõppjaama, ei olnud kütuse transport veel lõppenud ja reostust tuleb pidada tekkinuks transpordi käigus. Seega tuleb saastetasu kõrgendatud määra kohaldada vedaja suhtes.
- 3) Võimaliku kahju suurus ei sõltu sellest, kas ainete keskkonda sattumine põhjustati tahtlikult või hoolsuskohustust järgimata ettevaatamatusest. Riigikohus leidis, et saastetasu kõrgendatud (15-kordse) määra rakendamine on saasteainete loata keskkonda viimisel proportsionaalne, sest saasteainete loata keskkonda viimisel on oht keskkonnale oluliselt suurem. Saasteainete loata keskkonda viimisel, eriti kui see toimub saasteainete transpordi käigus, võivad saasteained sattuda keskkonda ettenägematus koguses ja kohas ning saastuse mõju keskkonnale on sedavõrd prognoosimatam.
- 4) Kõrgendatud määra kohaldamine saastetasu arvutamisel saab aga üksikjuhtumil olla põhjendatud ja proportsionaalne vaid siis, kui saastetasu arvutamise aluseks võetud saasteaine kogus on võimalikult õigesti ja täpselt välja selgitatud. Arvutamise aluseks oleva saasteaine koguse õigsuse väljaselgitamise kohustus lasus ettekirjutuse tegijal ehk KKI Harjumaa osakonnal. Kuna antud juhul oli saastuse tekitaja osa saastunud pinnasest kõrvaldanud, oleks seda pidanud saastetasu suuruse arvutamisel arvesse võtma.

AS KONESKO vs. Keskkonnaamet

Vaidluse ese: Keskkonnaameti 12.01.2011 makseteatis nr 6-11/25910-8, millega määrati AS-le KONESKO saastetasu 2008. aasta kohta saasteainete loata välisõhku heitmise eest summas 8656,39 eurot

Asja nr: 3-11-1015

Vaidluse asjaolud: AS KONESKO heitis 2008. a keskkonda saasteaineid välisõhu saasteluba omamata, mille eest karistati ettevõtet vääртеomenetluse korras (välisõhu kaitse nõuete rikkumine) rahatrahviga. Lisaks määras KKA 12.01.2011. a makseteatises nr 6-11/25910-8 AS-le KONESKO saastetasu 2008. aastal saasteainete loata välisõhku heitmise eest summas 8656,39 eurot. Vastav tasu oli arvestatud 100% kõrgendatud määra alusel.

Õiguslik küsimus: Asjas oli vaidluse all keskkonnatasu kõrgendatud määra kohaldamise õiguspärasus ning selle olemus/iseloom (kas sellel on karistusliku iseloom).

Kohtu seisukohad, otsustus ja põhjendused:

Tallinna Halduskohus jättis 22.09.2011. a otsusega kaebuse rahuldamata. Kohus leidis, et kuna pole tuvastatud, milline oli kaebuse esitaja poolt 2008. aastal saasteainete keskkonda heitmisega kaasnev ebasoodne mõju keskkonnale, on jätkuv oht keskkonnale ebasoodsa mõju tekkeks. Selline mõju võib ilmned ka tulevikus. Saasteainete loata keskkonda viimisel võivad saasteained sattuda keskkonda ettenägematus koguses ja kohas ning saastuse mõju keskkonnale on sedavõrd prognoosimatam. Kohus tugines seejuures varasemale Riigikohtu otsusele asjas nr [3-3-1-3-05](#).

Kohus leidis, et kõrgendatud saastetasu määral ei ole karistuslik iseloom, vaid tegemist on avalik-õigusliku rahalise kohustusega tasuda KeTS § 5 lõikes 4 sätestatud viisil keskkonna kasutamise eest (saasteainete keskkonda heitmise eest ilma nõutava loata). Keskkonnatasu kõrgendatud määras

rakendamise eesmärk on vähendada saasteainete keskkonda heitmisega seotud võimalikku kahju ja kasutada keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvat raha kaebaja poolt saasteainete loata välisõhku heitmisest tulenevate võimalike keskkonnakahjustuste heastamiseks.

11.2. Kohtupraktika kokkuvõte ja probleemi kirjeldus

11.2.1. Kohtupraktikas käsitletud küsimuste ja seisukohtade kokkuvõte

KeTS § 22 punkt 6 sätestab, et keskkonnatasusid arvestatakse kõrgendatud määra järgi, kui saasteaineid heidetakse või jäätmeid viiakse keskkonda ilma loata (analoogne säte leidis varasemalt ka SaasteTS § 23). Kohtud on vastavat sätet tõlgendanud mitmest aspektist, otsides vastuseid järgmistele olulisimatele küsimustele:

- 1) Milline on keskkonnatasude või saastetasu kõrgendatud määra kohaldamise iseloom (ennetav, heastav, hüvitav või karistuslik)?
- 2) Kas keskkonnatasude või saastetasu kõrgendatud määra võib kohaldada samaaegselt väärteokaristusega?
- 3) Kas keskkonnatasude või saastetasu kõrgendatud määra kohaldamine on proportsionaalne?
- 4) Kas keskkonnatasude või saastetasu kõrgendatud määra kohaldamisel tuleks arvestada ka saasteainete keskkonnast kõrvaldamisega?

Esimese küsimuse osas leidis Riigikohus asjas [3-3-1-3-05](#), et saastetasu kohaldamisel on nii ennetav kui hüvitav eesmärk. Kohus leidis, et erandjuhul võib sellel olla ka karistav eesmärk, viidates seejuures just kõrgendatud saastemäära kohaldamise alustele (saasteainete või jäätmete lubatust suuremas koguses või loata keskkonda viimine). Samas ei ole saastetasu käsitletav tsiviilõigusliku kahju hüvitisena. Tallinna Halduskohus leidis hilisemas lahendis [3-11-1015](#), et keskkonnatasude kohaldamise eesmärgiks on vältida ja vähendada loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda heitmisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju. Samas leidis kohus, et antud juhul ei olnud keskkonnatasude kõrgendatud määras kohaldamisel karistavat iseloomu, kuna kaebaja suhtes ei ole ära langenud keskkonnatasu kõrgendatud määras rakendamise eesmärk – vähendada saasteainete keskkonda heitmisega seotud võimalikku kahju ja kasutada väljamõistetud keskkonnatasu võimalike keskkonnakahjustuste heastamiseks.

Mõlema analüüsis käsitletava juhtumi puhul tõstatasid kaebajad küsimuse keskkonnatasude või saastetasu kõrgendatud määra ning samaaegselt ka väärteokaristuse määramise õiguspärasusest. Asjas [3-3-1-3-05](#) tehtud lahendis leidis Riigikohus, et väärteokaristus määrati teise teo (KKI teavitamata jätmise ning kahju hüvitamata jätmise eest) ning seetõttu ei olnud tegemist sama teo eest karistuse määramisega. Asjas [3-11-1015](#) leidis Tallinna Halduskohus, et antud juhul oli küll sama teo eest määratud samaaegselt nii väärteokaristus kui ka keskkonnatasu kõrgendatud määras. Samas oli saastetasu kohaldamisel teistsugune (mittekaristuslik) eesmärk ning seega ei ole eksitud PS § 23 lõikest 2 tuleneva topeltkaristamise keelu (*ne bis in idem*) vastu.

Riigikohus leidis asjas [3-3-1-3-05](#) tehtud lahendis, et kõrgendatud (mitmekordse) saastetasu määra kohaldamine on proportsionaalne, kuna saasteainete loata keskkonda viimisel on oht keskkonnale oluliselt suurem. Saasteainete loata keskkonda viimisel võivad saasteained sattuda

keskkonda ettenägematus koguses ja kohas ning saastuse mõju keskkonnale on sedavõrd prognoosimatum. Riigikohtu lahendi asjakohasust KeTS regulatsiooni kohaldamisel rõhutas ka Tallinna Halduskohus asjas 3-11-1015.

Saastetasu kõrgendatud määra arvutamise reeglite osas pani Riigikohus otsuses 3-3-1-3-05 paika ka olulise põhimõtte, mille kohaselt tuleb saastetasu määra arvutamisel arvesse võtta ka reostuse kõrvaldamist selle tekitaja poolt. Kuna Tallinna Halduskohtu poolt lahendatud asjas 3-11-1015 oli tegemist välisõhu saastamise juhtumiga, siis selles vaidluses reostuse kõrvaldamisega seonduvat ei käsitletud.

11.2.2 Probleemi kirjeldus

Eeltoodud kohtupraktika viitab, et halduspraktikas on tekitanud küsimusi, milline on saastetasu või keskkonnatasude kõrgendatud määras kohaldamise õiguslik olemus, st kas sellel võib olla ka karistuslik iseloom. Vastusest sellele küsimusele sõltub esiteks sellest, kas lisaks kõrgendatud määras saastetasu või keskkonnatasude määramisele võib sama teo eest määrata ka väärteokaristust. Teiseks on sellega seotud küsimus regulatsiooni proportsionaalsusest ning reostuse kõrvaldamise tähendusest konkreetsel juhtumil kohaldatavale saastetasu või keskkonnatasude summale.

11.3. Probleemi analüüs

11.3.1. Probleemi põhjused

Probleemi üheks põhjuseks on asjaolu, et kuigi nii varasem SaastTS kui kehtiv KeTS regulatsioon määratlevad keskkonnatasude kohaldamise eesmärgi üldiselt (keskkonnakahju ennetamine/vätimine ja vähendamine), ei ole isikute jaoks olnud üheselt selge, kas mitmekordsel kõrgendatud tasumääral on sama eesmärk või võib selle täiendavaks eesmärgiks olla ka isikute karistamine.

Segadust on arvatavasti suurendanud ka Riigikohtu poolt asjas nr [3-3-1-3-05](#) väljendatud seisukoht, et tasumääradel võib erandjuhul olla ka karistuslik eesmärk, samas selgelt välja toomata, kas kõrgendatud tasumääradel on alati selline eesmärk ning millised on sellega kaasnevad tagajärjed. Eelkõige ei ole Riigikohtu seisukohast selgelt aru saada, kas karistusliku iseloomuga saastetasu või keskkonnatasude kohaldamisel võib sama teo eest kohaldada ka väärteokaristust või rakendub PS § 23 lõikest 2 tulenev topeltkaristamise keeld.

SaastTS ja KeTS ei sätesta samas ka, kuidas arvestada konkreetsel juhtumil saastetasu või keskkonnatasude määramisel asjaoluga, et isik on osa tekitatud kahjulikest tagajärgedest (nt pinnasereostusest) tasu määramise ajaks juba likvideerinud.

11.3.2. Probleemi lahendus

Küsimus, kas keskkonnatasude määramine kõrgendatud tasumääras on karistusliku iseloomuga, ei ole pelgalt õigusteoreetiline. Sellel on ka praktiline tähendus, kuna tulenevalt topeltkaristamise keelu põhimõttest ei oleks sellisel juhul võimalik üheaegselt määrata nii trahvi nõuete rikkumise kui ka

saastetasu kõrgendatud määras. Seetõttu oleks vastavate normide rakendaja – Keskkonnainspeksiooni – jaoks oluline saada selles küsimuses selgust.

Senised lahendused

Senine kohtupraktika (eriti Riigikohtu lahend haldusajajas 3-3-1-3-05) ei ole üheselt lahendanud küsimust sellest, kas ja millistel juhtudel võib kõrgendatud tasumäär olla karistusliku iseloomuga meetmeks.

Teisalt on küsimus kõrgendatud tasumäärade proportsionaalsusest ning reostuse kõrvaldamise tähendusest konkreetse tasu suuruse arvutamisel leidnud selge lahenduse. Viimases osas on Riigikohtu seisukoht selges kooskõlas SaastTS ja KeTS eesmärgiga. Mõlema seaduse kohaselt (SaastTS § 2 lg 1 ja KeTS § 4 lg 1) on saastetasu või keskkonnatasu kohaldamise eesmärgiks tasustatava tegevusega tekitatava võimaliku kahju ennetamine/vältimine ja hüvitamine. Kuna nõuetekohaselt kõrvaldatud reostuse osas ei ole kahju tekkimine enam tõenäoline, ei vastaks selles osas keskkonnatasu kohaldamine enam seaduse eesmärgile.

Võimalikud lahendused

Probleemi lahendamata osas oleks üheks võimalikuks lahenduseks kõrgendatud tasumäärade iseloomu käsitleva uue, varasemat praktikat selgitava või muutva lahendi tegemine Riigikohtu poolt.

Kuna seadusandja ei saa Riigikohtu praktikat muuta, võiks asjakohasem olla KeTS sätete täpsustamine, sätestades selgelt, et keskkonnatasude kõrgendatud määras arvestamine ei välista vääртеokaristuste kohaldamist keskkonnaalaste õigusaktide nõuete rikkumise eest.

Kokkuvõte

Analüüsis kajastatud teemade osas võib kokkuvõtvalt välja tuua alljärgnevad kohtupraktikas käsitlemist leidnud probleemid ning nende võimalikud lahendused:

KMH/KSH algatamise juhtude ja põhjendamise osas on ilmne, et algatamise kriteeriumid (sh KMH algatamise kaalumiskohustusega tegevuste loetelu kehtestava määruse õiguslik tähendus) ei ole selged ning need on jäänud suuresti haldus- ja kohtupraktika sisustada. Kohtud on valdavalt andnud olulise tähenduse asjaolule, et KMH/KSH algatamine toob arendaja või planeeringust huvitatud isiku jaoks kaasa suure halduskoormuse ja rahalise kulu; mitmes kohtuasjas on kohtud leidnud, et kui keskkonnamõju on võimalik välja selgitada vähemkoormavate meetmetega, ei ole KMH/KSH algatamine õigustatud.

Üldistatult võib väita, et kohtute senises käsitluses nähakse KMH või KSH läbiviimist haldusakti andmiseks vajaliku info kogumise vahendina (nn informatsiooniteooria), samas kui EL õiguses ja teoorias peetakse KMH oluliseks eesmärgiks ka avalikkuse kaasamist ning mõju hindamise protsessi kui sellist (nn kultuuriteooria).

Analüüsi koostajate hinnangul oleks otstarbekas töötada välja selgemad KMH/KSH algatamise juhised ning täiendada KMH ja KSH eesmärgid KeHJS-s avalikkuse kaasamisega, võimaldades käsitleda avalikkuse kaasamise olulisust ühe kaalutlusena KMH/KSH algatamise otsuse langetamisel.

KMH/KSH kohtulik kontroll on piiratud ning seda nii KMH/KSH aruande heakskiidu vaidlustamise võimaluste kui KMH/KSH aruande sisulise kvaliteedi hindamise osas. KMH/KSH aruande heakskiit on menetlustoiming, mida on võimalik vaidlustada üksnes erandjuhtudel. Kohtupraktika ei ole olnud ühene hinnangutes, kas ja millal tuleb KMH/KSH aruande heakskiitu selliseks erandjuhiks lugeda.

KMH/KSH sisulise kvaliteedi kontrollimiseks on senises kohtupraktikas oodatud kaebajalt omapoolse tõendusmaterjali (nt ekspertarvamuse) esitamist vaidlusaluse tegevuse mõjude kohta, st kohtute hinnangul ei piisa vaidlustamiseks üksnes viidetest KMH/KSH aruande puudustele. Iseäranis alates 2007. aastast on kohtud selgelt öelnud, et keskkonnamõtude hindamisega seotud otsuste kohtulik kontroll on piiratud. Samas on kohtud ise sageli tegelikult analüüsinud kaebuste sisulisi väiteid vaidlusaluse tegevuse mõjude kohta, seega on selline kontroll mingis osas (praktikas üldjuhul eriti oluliste rikkumiste korral) siiski võimalik.

KMH/KSH kohtulik kontroll on analüüsi koostajate hinnangul vajalik KMH/KSH kvaliteedi tagatis, ent selle piiratuse probleemi võimalikud lahendused vajaksid edasist analüüsi.

Detailplaneeringute keskkonnamõtjusid võidakse mõningatel juhtudel hinnata KSH raames. Kohtupraktikas on samas tekitanud küsimusi, kas detailplaneeringuga kaasnevaid keskkonnamõtjusid tuleb hinnata ka juhul, kui sellega ei kaasne olulist keskkonnamõju ning KSHd ei algatata.

Riigikohus leidis asjas 3-3-1-12-07, et isegi KSH kohustuse puudumise korral on asjas tähtsust omavate keskkonnamõtjutuste väljaselgitamine õiguspärase planeeringu kehtestamise otsuse langetamiseks vajalik. Alamate astmete kohtud on antud põhimõtet viimastel aastatel järjepidevalt

rakendanud ning täpsustanud. Muuhulgas leidis Tallinna Ringkonnakohus haldusajal 3-08-1403, et vastavad mõjutused tuleb välja selgitada juba enne planeeringu vastuvõtmist ja avalikku väljapanekut.

Halduspraktikas on analüüsi koostajatele teadaolevalt detailplaneeringute keskkonnamõjusid ka KSH kohustuse puudumisel mitmel juhul välja selgitatud, selleteemaline kohtupraktika näitab samas, et praktika ei ole igal pool ühtne. Seetõttu võib vajalikuks osutuda kas KOVdele praktiliste juhiste andmine või PlanS täpsustamine.

Keskkonnamõjude hindamise seotus konkreetse loataotlusega on tekitanud praktikas vaidlusi kahest aspektist. Esmalt on kohtud hinnanud, kas konkreetse tegevusloa menetluses läbiviidavas KMHs tuleb arvestada ka seotud tegevuste mõjudega. Teiseks on kohtud hinnanud, kas arendustegevuse (kõiki) mõjusid on võimalik läbi viia ka väljaspool konkreetset loamenetlust.

Kohtute seisukohad antud küsimuses on olnud vastuolulised. Esimeses küsimuses leidis Tallinna Ringkonnakohus (haldusajal nr 2-3/271/05), et KMH on osaks konkreetse loa menetlusest ning selle raames on asjakohane hinnata vaid konkreetse loa esemega seotud mõjusid (mitte aga kogu kavandatava tegevuse mõjusid). Teises küsimuses leidis Tallinna Ringkonnakohus haldusajal 3-10-777, tuginedes KeHJS §-le 26 ja § 11 lõikele 6, et jäätmepeletusjaama kõigi mõjude hindamine ehitusprojekti koostamise faasis (st enne ühegi loataotluse esitamist) oli õiguspärane.

Nende kahe kohtuotsuse koosmõjus kujunev KeHJS tõlgendus on probleemne, kuna see piirab oluliselt avalikkuse osalemise võimalusi nende tegevuste keskkonnamõju hindamisel, mille käitamiseks on vajalik kaks või enam luba. Esimese loa menetluses (või isegi ehitusprojekti koostamisel) läbiviidavas mõjude hindamise menetluses ei ole asjakohane nõuda järgmiste lubadega reguleeritud mõjude hindamist. Ajaliselt hilisemas menetluses ei pruugita aga enam mõjude hindamist üldse läbi viia. Juhul, kui neis mõjude hindamine ka läbi viiakse, ei ole asjakohane viidata varasema mõjude hindamise puudustele. Seetõttu on äärmiselt oluline, et haldusorganid hindaks ajaliselt hilisema loa menetluses hoolikalt, kas esimeses menetluses said tegevuse mõjud sedavõrd põhjalikult välja selgitatud, et uut mõjude hindamist ei ole otsuse tegemiseks enam vaja. Kahtluse korral tuleks läbi viia täiendav mõjude hindamine.

Probleeme KMH menetluses osalejate seisukohast valmistab ka mõjude hindamine väljaspool konkreetset loamenetlust, ehitusprojekti koostamisel. Sellisel juhul toimub mõjude hindamine ilma, et arendaja oleks selgelt ja õiguslikku tähendust omavalt väljendanud, millistele parameetritele kavandatav tegevus vastab. Seetõttu on analüüsi koostajate arvates mõistlik vastavat erandit lubav säte (KeHJS § 26) kehtetuks tunnistada.

Natura 2000 võrgustiku alapid mõjutavate tegevuste või planeeringute mõjude hindamine ja selle sarnasus või erinevus võrreldes tavapärase keskkonnamõjude hindamisega on praktikas põhjustanud mitmeid kohtuvaidlusi. Küsimusi on eelkõige valmistanud see, millistel tingimustel mõjusid hindama peab.

Viimases asjakohases lahendis, mille Riigikohus tegi haldusajal 3-3-1-56-12, sedastas kohus mitmed olulised põhimõtted. Kohus leidis, et arendustegevuse mõju Natura alale tuleb hinnata alati, kui objektiivse teabe põhjal pole välistatud, et kavandatav tegevus võib eraldi või koos muude kavade või projektidega kahjustada ala kaitse-eesmärki. Tavapärase keskkonnamõju hindamisega võrreldes on seega oluliselt madalam hindamise aluseks vajalik tõenäosus ning mõju olulisuse kriteeriumiks on ala kaitse-eesmärk. Seejuures ei ole mõjude hindamine piiratud vaid tegevustega, mis leiavad aset otse Natura alal, seda on kinnitanud ka alamaste astmete kohtute praktika.

Kaitsealadel projekteerimistingimuste väljastamisel või planeeringute kehtestamisel on üheks eeltingimuseks kaitseala valitseja nõusolek. Riigikohus on oma praktikas (haldusasjas 3-3-1-15-08 tehtud lahendis) kinnitanud, et vastav nõusolek on otsustajale (KOV) siduv.

Kohtud on praktikas järjekindlalt leidnud, et ehitamine kaitsealal ei ole täielikult keelatud; kaitseala valitsejal on nõusoleku üle otsustades lai kaalutlusruum. Avar diskretsioon tähendab aga teisalt seda, et nõusoleku andmisel või sellest keeldumisel tuleb hoolikalt järgida kaalutlusnõudeid (eelkõige arvestada vaid kaalutlusi, mille arvestamiseks on seaduslik alus) ning arvestada konkreetse juhtumi eripäradega. Samuti tuleb otsuseid hoolikalt põhjendada. Viimased asjakohased lahendid on näidanud, et vastavad suunised on haldusorganite praktikas ka omaks võetud.

Paisutamine lõhejõgedel on halduskohtumenetluses tekitanud küsimusi eelkõige teemal, kas ja millistel alustel on õigus keelduda vee erikasutusloa andmisest või pikendamisest põhjendusel, et kavandatav tegevus võib mõjuda halvasti veekogu ökoloogilisele režiimile ja kalade kudemisvõimalustele. Kohtupraktikast nähtuvalt on halduspraktikas tekkinud olukordi, mil paisu rekonstrueerimiseks või paisutamise jätkamiseks esitatud vee erikasutusloa taotluse menetlemisel ei ole loa andjal olnud kas piisavalt infot või kindlust sellise kahjuliku mõju puudumise osas. Probleem võib tuleneda veeseadusest ning KKM määrusest nr 18, milles ei ole sätestatud piisavaid nõudeid info esitamiseks (ning loa andja õigust nõuda täiendavat infot, kui tekib kahtlus paisutamise negatiivse mõju osas). Selle probleemi lahenduseks võiks olla õigusnormide täiendamine.

Lisaks on kohtupraktikas lahendatud küsimust, kas LKS § 51 lõikest 1 tulenev keeld nn lõhejõgedel olemasolevate paisude rekonstrueerimiseks, uute paisude rajamiseks ning veekogu loodusliku sängi ja veerežiimi muutmiseks tähendab keeldu üksnes paisutustegevusele lõhejõeks oleval lõigul, või ka lõigust väljapoole jäävate tegevuste jaoks, mis võivad lõhejõe režiimi muuta. Kohtuasjas 3-10-2695 leidis halduskohus, et õigem on esimene tõlgendus; analüüsi koostajate hinnangul on siiski küsitav, kas see on sätte eesmärgiga kooskõlas.

Küsimus, millisel juhul võib üksikisik keskkonnanõude kohtusse pöörduda, on viimaste aastate kohtupraktikas jätkuvalt küsimuseks olnud. Riigikohus tõi 2007. a veebruaris kohtuasjas 3-3-1-86-06 üldisesse keskkonnanõude kaebeõiguse kriteeriumide määratlemisse sisse puutumuse mõiste (leides, et keskkonnanõude ei pruugi subjektiivse õiguse rikkumist esineda ja seetõttu võib nendes asjades kaebeõigus tuleneda mitte üksnes õiguste rikkumisest, vaid ka puutumusest vaidlusaluse haldusakti või toiminguga). Puutumuse võimalikku sisu on lähemalt selgitanud Riigikohus kohtuasjades 3-3-1-87-11 ja 3-3-1-68-11. Riigikohtu praktika kohaselt on puutumuse eelduseks oluliste huvide oluline ja reaalne mõjutamine. Reaalne mõju tähendab muuhulgas seda, et vaidlusaluse akti ja väidetava tagajärje vahel peab olema põhjuslik seos, ning kaebaja peab näitama, et väidetava tagajärje saabumine on tõenäoline.

Lisaks on kohtud korduvalt käsitlenud küsimust, kas Eesti põhiseadusest tuleneb üksikisikule õigust puhtale keskkonnale. Selles küsimuses on kohtupraktikas olnud erinevaid seisukohti. Tallinna Halduskohtu ja Ringkonnakohtu varasemas praktikas on leitud, et õigus puhtale keskkonnale tuleneb põhiõigusega PS §-de 5 ja 53 koosmõjust. Riigikohus on 2010. a juunis aga teinud lahendi asjas 3-3-1-101-09, milles võttis sõnaselge seisukoha, et Eesti kehtivas õiguses ei ole sätestatud iseseisvat kaitstavat subjektiivset õigust puhtale looduskeskkonnale ning selline õigus ei ole vahetult tuletatav ka põhiseaduse vastavatest sätetest.

Keskkonnanõude kaebeõiguse eelduste õigusnormides selgeks määratlemiseks oleks vajalik kehtiva õiguse täiendamine keskkonnanõude kohtussepöördumise eelduste ühemõttelise määratlusega.

Vastavad täiendused on juba tehtud 2011. a veebruaris vastuvõetud, ent seni jõustumata keskkonnaseadustiku üldosa seadusesse (§ 23 ning § 30 lg 1), ehkki ka KeÜS sätete ühemõtteline tõlgendus tekib ilmselt alles edasiste diskussioonide ja kohtupraktika käigus.

Maavarade kaevandamine ning geoloogilised uuringud on valdkonnaks, kus sageli põrkuvad riiklikud ja kohalikud huvid. MaaPS regulatsioon annab KOVidele õiguse nende tegevuste üle otsustamisel kaasa rääkida, jätab aga kaevandamise ja geoloogiliste uuringute üle lõpliku otsuse tegemise riigi (Vabariigi Valitsuse) pädevusse. Riigikohus on vastava (kohalike omavalitsuste autonoomiat piirava) regulatsiooni tunnistanud põhiseadusega kooskõlas olevaks (põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-4-1-9-09).

Samas ei ole Riigikohus ega seadusandja seni lahendanud küsimust sellest, kuidas saab kohalik omavalitsus välistada kaevandamistegevuse kohalike kaitsealade loomise läbi ning kuidas vastavas menetluses riigi huve kaitsta. Autorite hinnangul aitaks riigi huvide kaitset ka kohalike kaitsealade loomisel kõige paremini tagada see, kui seaduses oleks sätestatud riigi esindaja (nt keskkonnaministrile) siduva nõusoleku nõue.

Kohtupraktikas on suurim hulk lahenditest seotud KOVi poolt geoloogilisele uuringule või kaevandamisloale nõusoleku andmisest keeldumisega. Kohtupraktika on olnud ühene selles, et taolisi otsuseid tuleb põhjendada, kaaludes tõestatud ja objektiivselt hinnatavaid asjaolusid. Uuema aja kohtupraktikas on kinnistunud ka põhimõte, et kui KOV ei näe võimalust tulevikus kaevandamisloale nõusoleku andmiseks, peaks ta keelduma juba sellele eelnevale uuringuloale nõusoleku andmisest.

Jäätmevaldaja kohustustesse puutuvalt on analüüsis käsitletud üksnes kolme lahendit, milles on tõstatatud küsimus, kas isik on jäätmevaldaja, st kas talle kohalduvad jäätmevaldaja kohustused ning kas ta on seeläbi ka saastaja, kellel lasub ebaseaduslikult keskkonda viidud jäätmete likvideerimise korraldamise ja käitlemise kohustus.

Märkimisväärne on Riigikohtu lahend asjas nr 3-3-1-6-11, kus Riigikohus ei pidanud KKM-ga sõlmitud töövõtulepingu alusel Teeme Ära kampaania raames jäätmete ladustamisega tegelenud isikut saastajaks, kuna kohtu hinnangul ei nähtunud, millisel moel ning millise konkreetse ebaseadusliku tegevusega oleks selline isik riigi poolt kasutusse antud vaheladustusjaama territooriumil jäätmed keskkonda viinud. Jäätmete käitlemise nõuetelevastavuse pidi Riigikohtu hinnangul tagama tellija ehk riik. Ilmselt ei saa selles asjas esitatud järeldusi siiski muudele juhtudele laiendada. Riigikohus viitas antud asjas, et „Teeme ära 2008“ kampaania kujutas endast erakordset olukorda ning et Jääts ei sisalda jäätmelubade osas selliseid erisätteid, mis arvestaksid kampaania iseloomu ja ulatust prügi ning jäätmete kogumisel.

Teine olulise tähendusega lahendus tuleneb kohtuasjast nr 3-09-643, milles kohus määratles selgelt, et korteriühistu on jäätmevaldaja, kuna korteriomanike ühine jäätmekäitlus on käsitletav ühise majandamisena. Seega lasub korteriühistul kohustus konteinerivälise prügi likvideerimiseks, nõuetekohaste jäätmemahutite paigaldamiseks, jäätmete liigiti kogumiseks ja jäätmete üleandmise tagamiseks (sh selleks vajalike lepingute sõlmimiseks).

Keskkonnatasude arvestamine kõrgendatud määra järgi on meede, mida kohaldatakse juhul, kui saasteaineid heidetakse või jäätmeid viiakse keskkonda ilma loata. Praktikas on tekitanud vaidlusi, kas regulatsioonil on ka karistav eesmärk. Kui regulatsioonil oleks karistav eesmärk, ei tohiks Keskkonnainspeksioon tulenevalt topeltkaristamise keelust määrata samaaegselt kõrgendatud tasumääraga ka väärtekorras trahvi.

Riigikohus on ainsas selleteemalises lahendis (3-3-1-3-05) leidnud, et kõrgendatud keskkonnatasu määral võib vahel olla ka karistav eesmärk. Kohus ei täpsustanud samas, millistel tingimustel see nii olla võib. Lahendite vähesuse tõttu ei ole võimalik ka alamate astmete kohtupraktikast antud küsimuses selgeid tõlgendusjuhiseid tuletada. Küsimus ei ole pelgalt õigusteoreetiline, vaid on otseselt seotud sellega, milliseid meetmeid võib Keskkonnainspeksioon eelkirjeldatud olukorras rakendada. Seetõttu oleks soovitatav seadusandja poolt üheselt määratleda, kas keskkonnatasusid kõrgendatud määras võib kohaldada samaaegselt väärteomenetluses määratud trahviga või mitte.