



K E S K
K O N N A
Õ I G U S E
K E S K U S



Keskkonnainfo kättesaadavus ja kaasamine keskkonnaotsuste tegemisse





KESKKONNAINVESTEERINGUTE
KESKUS

Juhise koostamist rahastas
Keskkonnainvesteeringute Keskus



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Autorid: Siim Vahtrus ja Mirjam Reinthal
Nõu andsid: Kertu Hool, Kärt Vaarmari ja Regina Viljasaar
Assisteeris: Pille Priks
Keelt toimetas: OÜ Keeletoimetus
Kujundas: Epp Leesik, AS Ecoprint
Illustratsioonid joonistas: Paavo Käämbre
SA Keskkonnaõiguse Keskus
Kastani 42, 50410 Tartu
www.k6k.ee, k6k@k6k.ee
Mai 2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS 5

I JUURDEPÄÄS KESKKONNATEABELE 7

1. MIS ON KESKKONNATEAVE? 8

2. ÕIGUS KÜSIDA KESKKONNATEAVET 12

3. KOHUSTUS KOGUDA JA AVALIKUSTADA KESKKONNATEAVET 16

II AVALIKKUSE KAASAMINE KESKKONNAOTSUSTESSE 19

4. MIS ON KESKKONNAOTSUSED? 20

5. AVALIKKUST TULEB KAASATA VARAJASES ETAPIS 25

6. OSALEMISEKS TULEB ANDA PIISAVAD TÄHTAJAD 30

7. ASJAKOHASED MATERJALID PEAVAD OLEMA HÕLPSALT KÄTTESAADAVID 33

8. AVALIKKUST PEAB TEAVITAMA VARAJASES ETAPIS NING TÕHUSAL VIISIL 38

9. AVALIKKUSEL PEAB OLEMA VÕIMALUS ARVAMUST AVALDADA 46

10. AVALIKKUSE SEISUKOHTI TULEB OTSUSTAMISEL ARVESTADA 48

11. AVALIKKUST TULEB TEHTUD OTSUSEST TEAVITADA 52

LISALUGEMIST 54

KOHTUTE JA ARHUSI KONVENTSIOONI KONTROLLIKOMITEE PRAKTIKA 55

LÜHENDITE LOETELU

- ACCC – Arhusi konventsiooni kontrollikomitee
AK – Arhusi konventsioon
AvTS – avaliku teabe seadus
EK – Euroopa Kohus
EL – Euroopa Liit
HKMS – halduskohtumenetluse seadustik
HMS – haldusmenetluse seadus
KeHJS – keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
KeMÜ – Eesti Keskkonnamõju Hindajate Ühing
KeRS – keskkonnaregistri seadus
KeSS – keskkonnaseire seadus
KeÜS – keskkonnaseadustiku üldosa seadus
KMH – keskkonnamõtjude hindamine
KSH – keskkonnamõtju strateegiline hindamine
MSVS – märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise
esitamise seadus
PlanS – planeerimisseadus
RKHKo – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
THD – tööstusheite direktiiv
THS – tööstusheite seadus

SISSEJUHATUS

Selle juhise eesmärk on anda ametnikele tuge igapäevases töös keskkonnateabe kogumisel ja avalikustamisel ning keskkonnaga seotud otsuste tegemisel, nagu näiteks planeeringute menetlemine ja keskkonnalubade andmine. Loodame, et käsiraamatus antud nõuanded toovad kaasa parema teabe kättesaadavuse ja avalikkuse kaasatuse keskkonnaasjade otsustamisel, mis omakorda aitavad kaasa keskkonnaseisundi kaitsmisele laiemalt.

Nõuded keskkonnateabe avalikustamisele ja kaasamisele on sätestatud rahvusvahelisel ja Euroopa Liidu tasandil, samuti Eesti seadustes. Eesti seaduste miinimumnõudeid üldjuhul ka järgitakse. Keskkonnaõiguse Keskuse praktikas oleme kohanud juba mitut ametnikku, kes lähevad seaduses sätestatud nõuetest kaugemale, korraldades näiteks nõutavast suuremal hulgal arutelusid, nähes vaeva teabekanalite leidmisega, et teave otsusest mõjutatud inimesteni jõuaks jne. Nende ametnike töö selle nimel, et inimesed saaksid keskkonnaküsimustest paremini aru ja neil oleks võimalik kaasa rääkida, on tänuväärt ja innustavaks eeskujuks.

Käesoleva juhisega tahame eelkõige aidata kaasa sellele, et lisaks Eesti seaduses otsesõnu kirjapandule arvestataks otsuste tegemisel – millist teavet inimestele anda, kus teated avaldada, kui pikk peab olema väljapanek jne – ka senise rahvusvahelise või Euroopa Liidu tasandi tõlgenduspraktikaga. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaalaste otsuste tegemisse kaasamise nõuete aluseks on rahvusvaheline Arhusi konventsioon, mille Eesti ratifitseeris juba 2001. aastal. Oleme juhendisse koondanud selgitused, kuidas Eesti norme konventsiooni nõuete valguses lugeda ja täita, lähtudes nii konventsiooni senisest rakenduspraktikast (konventsiooni täitmise üle valvava kontrollikomitee otsustest) kui UNECE poolt 2014. aastal avaldatud rakendusjuhistest¹. Kaasamisjuhiste esimene peatükk on pühendatud keskkonnateabe kogumise ja kättesaadavusega seotud nõuetele, teine räägib kaasamise nõuetest.

Kas nõuete täitmine aitab kaasamise kvaliteeti ja aktiivsust tõsta? Sageli juhtub, et kõik on just nagu nõuetekohaselt tehtud – teated on avalikustatud, arutelu korraldatud, ent kohale tulevad ainult arendaja ja ametkondade esindajad. Kas on siis üldse mõtet rohkem pingutada? Lühike vastus: jah, on mõtet. Keskkonnaõiguse Keskuse tellimisel 2013. aastal läbi viidud uuring selle kohta, kui teadlikud on inimesed oma keskkonnaalastest õigustest (sh osalemisõigusest), andis kinnitust, et lihtsalt ei olda harjutud osalema ega kaasatud olema. Uuringu kohaselt oli planeer-

1 The Aarhus Convention: An implementation guide, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf (edaspidi: AK juhised)

ringute ja/või keskkonnalubade menetluses osalenud 10% vastanutest, kusjuures osalemisel on peamiseks takistusteks vähene usk osalemise mõjusse, tõhusate osalusvõimaluste puudumine ja vähesed teadmised osalusvõimaluste ning enda õiguste kohta. Küsitletute enda sõnadega ei osalenud nad isegi juhul, kui teadsid menetlusest, sest:

„ei arvanud, et ühe inimese arvamus korda läheb“;

„lihtsal inimesel pole sõnaõigust“;

„mida see muutnuks“;

„mõttetu peaga vastu seina joosta, raha paneb asjad paika“.

KÕKi tellitud uuringust järeldasime 2013. aastal, et tõhusate osalemisvõimaluste tagamiseks on vaja, et kodanikud saaksid osalemisvõimalusest õigel ajal teada; saaksid teate sisust aru ja see julgustaks neid osalema; inimestele antaks kaasaráäkimiseks piisavalt aega ning valitaks aruteluks sobiv aeg. Loodame, et siinne juhise aitab seda kõike praktikas teostada.

Juhise kirjutasid Keskkonnaõiguse Keskuse juristid Siim Vahtrus ja Mirjam Reinthal. Kommentaaridega andsid oma panuse juhisesse veel kommunikatsioonispetsialist Kertu Hool, Regina Viljasaar Linnalaborist ning jurist Kärt Vaarmari.

Kui juhise kohta tekib küsimusi või mõtteid, võtke ühendust juhise koostamist vedanud KÕKi juristi Siim Vahtrusega (siim@kõk.ee).



I JUURDEPÄÄS KESKKONNATEBELE



1. MIS ON KESKKONNATEAVE?

OLULISED NORMID

Arhusi konventsiooni art 2 (3)
 EL direktiivi 2003/4/EÜ art 2 (1)
 KeÜS § 24 lg 2

Keskkonnateabe mõiste on esitatud Arhusi konventsiooni artikkel 2 punktis 3 (konventsiooni eestikeelses tõlkes on kasutatud sõna „keskkonnainfo“), sama sisuga mõiste on avatud ka KeÜS § 24 lg-s 2. Paljudes konventsiooniga liitunud riikides, sh Eestis, kehtivad seadused, mille kohaselt on kogu avaliku võimu valduses olev teave eelduslikult avalik. Samas kehtivad keskkonnateabe kogumisele ja kättesaadavaks tegemisele konventsioonist tulenevalt siiski teatud erinormid. Seetõttu on oluline eristada keskkonnateavet muust avaliku võimu asutuste vallatavast teabest.

„Keskkonnateabe“ mõistet tuleb seejuures tõlgendada võimalikult laialt. Konventsiooni definitsioon kujutab endast nn miinimumi, konventsiooniga liitunud riigid võivad mõiste sisu veelgi laiendada.

1.1. Keskkonnateabe liigid

Keskkonnateabe liikideks on nii Arhusi konventsiooni kui KeÜSi kohaselt

- 1) teave keskkonnaelementide seisundi kohta;
- 2) teave tegurite, tegevuste või meetmete kohta, mis võivad mõjutada keskkonnaelemente;
- 3) majandusanalüüsid ja -prognoosid;
- 4) tervist, ohutust, elutingimusi ning kultuuriväärtuste ja ehitiste olukorda puudutav teave (ulatuses, milles neid mõjutavad keskkonnaelemendid ja neid mõjutavad tegurid, tegevused ja meetmed).

Keskkonnateabe definitsioon on seega väga lai. Ühes otsustusprotsessis võib kogu olemasolev teave kvalifitseeruda keskkonnateabeks ühe või teise ülaltoodud kriteeriumi alusel. Näiteks, kui otsus, millist maad säilitada kaitsealana ja millist arendada, mõjutab elutingimusi konkreetses piirkonnas õhu- ja veekvaliteedi muutuse kaudu, siis:

- teave õhu ja vee kvaliteedi kohta oleks keskkonnateave punkti 1 järgi;
- teave otsustusprotsessi kohta oleks keskkonnateave punkti 2 järgi;
- teave mõjutatud elutingimuste kohta oleks keskkonnateave punkti 4 järgi.

1.1.1. Keskkonnaelementide seisundit puudutav teave

Keskkonnateave on esmalt igasugune teave, mis puudutab keskkonnaelementide seisundit. KeÜS § 24 lg 3 sisaldab näidisloetelu keskkonnaelementidest, milleks on:

- õhk ja atmosfäär;
- vesi;
- pinnas, maa, maastik ja looduslikud alad, sh märg-, ranna- ja merealad;
- looduslik mitmekesisus ja selle koostisosad, sh geneetiliselt muundatud organismid.

Mõningatel neist mõistetest on tavakeelne tähendus ning puudub vajadus juriidilise defineerimise järele, teised on defineeritud KeÜSis, selle eriosa seadustes või viimaste alusel antud määrustes. Tuleb aga tähele panna, et keskkonnaseadustiku eriosa seadustes võivad mõisted olla kitsamalt defineeritud, kui konventsioonis silmas on peetud. Sel juhul tuleb lähtuda laiemast, konventsioonist tulenevast mõistest.

Näiteks välisõhu kaitse seaduse § 2 järgi on **välisõhk** troposfääri hooneväline õhk, välja arvatud õhk töökeskkonnas. Konventsiooni kohaselt on õhu mõiste aga laiem, hõlmates nii siseruumi õhku, töökeskkonna õhku kui ka kõiki atmosfäärikihte.

Pinnas, maa, maastik ja looduslikud alad hõlmavad näiteks maavarasid, teatud territooriume (nii ongi KeÜSis toodud välja märg-, mere- või rannaalad) ja kaitsealasid. „Looduslikud alad“ võib tähendada mis tahes looduslikke objekte, millel on teatud eriline väärtus, st et mõeldud ei ole pelgalt ametlikult moodustatud kaitsealasid, vaid ka näiteks kohaliku tähtsusega metsa, puud või parki, millel on looduslik, ajalooline või kultuuriline väärtus.² Näiteks on keskkonnateabeks igasugune teave linnapargis asuvate puude tervisliku seisukorra kohta.

Looduslik mitmekesisus ja looduse koostisosad, sh geneetiliselt muundatud organismid hõlmab mh ökosüsteemide ja liikide mitmekesisust ning geneetilist mitmekesisust.³ Näiteks on keskkonnateabeks teave erinevate liikide hulga ja liigi arvukuse kohta mingil alal.

Peale keskkonnaelementide seisundi (nt merevee kvaliteedi) kohta käiva teabe loevad nii konventsioon kui ka KeÜS keskkonnateabeks **teabe „elementide vastastikuse toime“ kohta**. Selliseks infoks võib olla näiteks välisõhu saastatuse mõju taimestikule ja pinnasele (nt happevihmade tõttu).

1.1.2. Teave tegurite, tegevuste või meetmete kohta, mis võivad mõjutada keskkonnaelemente

Lisaks eeltoodule loeb konventsioon keskkonnateabeks ka teavet tegurite ning tegevuste või meetmete kohta, mis mõjutavad või võivad mõjutada keskkonnaelemente.

KeÜS § 24 lg 2 p-s 3 kasutatakse sõnaühendit „tõenäoliselt mõjutavad“. Kuna konventsioon kasutab laiemat väljendit „võivad mõjutada“, tuleks KeÜSi väljendit sisustada konventsiooni sõnastusest lähtuvalt ega tohiks selle tähendust kitsendada, hakates näiteks mõju tõenäosust hindama.

Keskkonnaelemente mõjutada võivad tegurid hõlmavad konventsiooni kohaselt näiteks „aineid, energiat, müra ja kiirgust“. KeÜS täpsustab tegureid, lisades näidisloetellu vilkuva valguse, vibratsiooni, jäätmed, sh radioaktiivsed jäätmed ja heitmed.

2 AK juhised, lk 51

3 Vastavalt rahvusvahelisele „Bioloogilise mitmekesisuse konventsioonile“ (www.riigiteataja.ee/akt/12918700)

Tegevused või meetmed, mis võivad keskkonda mõjutada:

- haldusmeetmete rakendamine;
- keskkonnaalaste lepingute sõlmimine;
- keskkonnapoliitika kujundamine ja elluviimine;
- keskkonnakaitset reguleerivate õigusaktide väljatöötamine;
- keskkonnakaitsekavade koostamine.

Kindlasti hõlmab definitsioon konkreetsete keskkonda mõjutavate tegevuste kohta tehtavaid otsuseid, nagu näiteks tegevusload või nõusolekud. Samas ei pea tegevuste aluseks olev otsustusprotsess tingimata kuuluma mõnda kategooriasse, mida liigitatakse „keskkonnaalaseks”. Oluline on, kas tegevused või meetmed võivad mõjutada keskkonda. Nii on näiteks turismi- või transpordivaldkonna tegevuse planeerimist puudutav teave samuti keskkonnateave.

Definitsioon toob eraldi välja keskkonnaalased lepingud. See kehtib nii riigi ja erasektori vaheliste lepingute kui ka riikidevaheliste kahe- või mitmepoolsete lepingute kohta.

ACCC praktikas on keskkonnateabeks loetud näiteks järgmist:

- maa rendilepingud, mille on sõlminud riigi metsandusfond (Moldaavia⁴);
- valitsuse üksikaktid, mis on seotud maakasutuse ja planeerimisega, kui „meetmed” (Armeenia⁵);
- teostatavusuuring õigusakti eelnõule, millega lubatakse madala ja keskmise taseme radioaktiivsete jäätmete impordi ja kõrvaldamist (Kasahstan⁶).
- finantseerimislepingud, mis puudutavad konkreetseid keskkonnaga seotud meetmeid, nt looduslike alade kaitset (Euroopa Ühendus⁷). ACCC asus siin seisukohale, et finantseerimislepingute puhul tuleb igal juhul eraldi hinnata, kas tegemist võib olla keskkonnateabega.

Eesti kontekstis kvalifitseeruvad selliseks teabeks kõik keskkonnalaad ja planeeringud ning neid puudutav teave, aga ka näiteks kohaliku omavalitsuse kaugkütet puudutavad arengukavad ja üksikaktid ning nendega seotud teave.

1.1.3. Majandusanalüüsid ja -prognoosid

Eraldiseisev keskkonnateabe liik on tasuvus- ja muud majandusanalüüsid ning -prognoosid, mida kasutatakse keskkonnaotsuste tegemisel. Eesti kontekstis on selliseks infoks nt Rail Balticu raudteetrassi tasuvusanalüüsid. On oluline, et avalikkusel oleks võimalik mh analüüsida majanduslikke aspekte, mis on keskkonnaalases otsustusprotsessis eelduseks võetud.

4 ACCC/C/2008/30 (Moldaavia), ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-30/DRF/ece_mp.pp.c.1_2009_6_add.3_eng.pdf

5 ACCC/C/2004/08 (Armeenia), ECE/Mp.PP/C.1/2006/2/Add.1, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/pp/ece.mp.pp.c.1.2006.2.add.1.e.pdf

6 ACCC/C/2004/01 (Kasahstan), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/pp/c.1/ece.mp.pp.c.1.2005.2.Add.1.e.pdf

7 ACCC/C/2007/21 (Euroopa Liit), ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-23/ece_mp.pp.c.1_2009_2_add.1_eng.pdf

1.1.4. Tervist, ohutust, elutingimusi ning kultuuriväärtuste ja ehitiste olukorda puudutav teave

Keskkonnateabeks loetakse ka inimeste tervist ja ohutust, elutingimusi ning kultuuriväärtuste ja ehitiste seisukorda puudutav teave. Konventsioon arvestab seega, et inimesi, kultuuriväärtusi ja ehitisi mõjutavad sageli samad tegevused, mis looduskeskkondagi.

Keskkonnateabeks loetakse samas vaid selline inimeste tervise ja ohutuse, elutingimuste jmt kohta käiv teave, mis on seotud eespool kirjeldatud keskkonnaelementide, tegurite, tegevuste või meetmete võimaliku mõjuga. Seda selleks, et eristada keskkonnateave tohutust hulgast muust teabest inimese tervise ja ohutuse kohta, millele konventsiooni nõuded ei rakendu.

Inimese tervis võib siin hõlmata erinevaid haigusi ja terviseseisundeid, mis otseselt või kaudselt tulenevad keskkonnatingimustest ja nende muutumisest. **Inimeste ohutusega seotud teave** võib olla seotud nt ohtlike ainete (kemikaalide), füüsikaliste ohutegurite (kiirgus, müra) või muude looduslike ohuteguritega (nt üleujutusohuga).

Elutingimused hõlmavad üldises tähenduses õhukvaliteeti, vee ja toidu kättesaadavust ja -kvaliteeti, majapidamis- ja töötingimusi, heaolu- ja erinevaid sotsiaalseid tingimusi.

Mõiste „**kultuuriväärtused**“ (*cultural sites*) hõlmab konventsiooni mõistes konkreetseid kultuuriväärtusega kohti või objekte. Näiteks võib selliseks kultuuriväärtusega kohaks olla Lahemaa rahvuspark asuv Altja rannaküla.

Ehitised ei ole piiratud ainult suurte hoonete ja rajatistega, nagu tammid, sillad, maanteed jm. Siia kuuluvad ka väikesed ehitised (sh üksikud majad) ning maastikukujundus.

1.2. Teabe vorm

Keskkonnateave võib olla esitatud mis tahes materiaalses vormis – nt kirjalikus, nähtavas, kuuldas või elektroonilises vormis. Paberdokumendid, fotod, joonised, illustratsioonid, video- ja audiosalvestised, arvutifailid on kõik näited erinevatest vormidest, milles keskkonnateave olla võib. Nii konventsiooni kui KeÜSi definitsioon hõlmab ka kõiki muid andmekandja vorme, st võimalikke tulevikus väljaarendatavaid vorme.

Oluline on vahet teha dokumentidel ja teabel. Konventsiooni eesmärk on tagada juurdepääs teabele, st sisulisele teabele. Termin „materiaalne vorm“ ei tähenda, et keskkonnateabe all peaks mõistma lõplikke, formaalseid dokumente. Keskkonnateabe mõiste hõlmab nii valmis formaalseid dokumente kui nn töötlemata teavet.

Ka AvTSi ja KeÜSi „teabe“ mõisteid eristab teabe vorm. AvTS § 28 lg 2 kohaselt peab teabe avalikustamisel märkima, kes, millal ja millise toiminguga (kehtestamine, kinnitamine, registreerimine või muu ametlik toiming) on avalikustatava teabe dokumenteerinud ning kellelt saab avalikustatud teabe kohta selgitusi. KeÜS § 24 lg 2, mille järgi on keskkonnateave mis tahes materiaalses vormis olev teave, sõltumata sellest, kas see on mingi ametliku toiminguga dokumenteeritud, on AvTS § 3 lg 1 suhtes erinorm. Seega on ka formaalselt dokumenteerimata teave (nt asutusesisene kirjavahetus) keskkonnateave.

2. ÕIGUS KÜSIDA KESKKONNATEAVET

OLULISED NORMID:

Arhusi konventsiooni art 4.
EL direktiivi 2003/4/EÜ art 3–4
KeÜS § 24 lg 1, 3–7
AvTS § 4, 13–23, 25–27

2.1. Nõude sisu

Avaliku võimu asutusel on kohustus anda keskkonnateavet, kui seda küsitakse. Teabe küsimisel:

- ei pea küsija tõendama huvi teabe saamiseks (st ei pea avaldama teabe küsimise eesmärki või seda mingil viisil põhjendama);
- võib seda küsida nii kirjalikult kui suuliselt (viimasel juhul peab haldusorgan taotluse protokollima).

Keskkonnateavet tuleb küsimise peale Eestis üldjoontes anda samal viisil kui mis tahes muud avalikku teavet. Täpsemalt reguleerivad küsimustele vastamist AvTS⁸ või MSVS⁹.

2.2. Vastamise tähtaeg

Konventsiooni järgi tuleb küsitud teave väljastada nii kiiresti kui võimalik, kuid hiljemalt 1 kuu jooksul. Eesti õiguses on seatud erinevad vastamise tähtajad sõltuvalt sellest, kas teabe küsimise näol on tegemist **teabenõudega või selgitustaotlusega**. Selgitustaotluseks loetakse pöördumine, mille täitmiseks on vaja teavet täiendavalt süstematiseerida ja analüüsida ning uus teave dokumenteerida. Muud pöördumised loetakse teabenõudeks. Eestis on teabenõudele vastamise tähtaeg AvTS § 18 kohaselt kuni 5 tööpäeva, selgitustaotlusele vastamise tähtaeg MSVS § 6 järgi kuni 30 päeva.

Arhusi konventsiooni kohaselt võiks mahuka ja keerulise materjali korral tähtaega pikendada 2 kuuni, kuid AvTS seab siin kitsamad piirid – teabenõudele vastamise tähtaega võib pikendada 15 tööpäevani. MSVS lubab sarnaselt konventsiooniga vastamise keerukusest lähtuvalt pikendada tähtaega kuni 2 kuuni.

8 Juhul, kui küsitakse olemasolevat avalikku keskkonnateavet (teabenõue).

9 Juhul, kui küsimus eeldab asutuse käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist (selgitustaotlus).

	Vastamistähtaeg	Pikendamisvõimalus
Teabenõue	5 tööpäeva	+ 10 tööpäeva
Selgitustaotlus	30 päeva	+ 1 kuu

2.3. Teabe väljastamise vorm

Teave tuleb üldjuhul väljastada teabe küsija soovitud vormis.

ACCC on näiteks leidnud, et konventsiooniga on vastuolus paberkoopiate väljastamine, kui teavet sooviti CD-ROMil ning paberkoopiate väljastamise eest tuli ka tasuda (sel konkreetsel juhul 1200 eurot 600-leheküljelise materjali eest). Kirjeldatud juhul loobus taotleja suurema osa materjalide küsimisest, mistõttu ACCC hinnangul kahjustas see, et asutus ei väljastanud teavet nõutud vormis, avalikkuse õigust saada keskkonnateavet¹⁰.

Soovitud vormis ei pea teavet konventsiooni kohaselt väljastama, kui

- 1) on mõistlik väljastada teave muus vormis (sellisel juhul peab asutus seda põhjendama);
- 2) teave on juba muus vormis avalikult kättesaadav.

AvTS § 17 lg 2 täpsustab, et teabevaldaja võib keelduda soovitud viisil teabenõude täitmisest, kui

- selleks puuduvad tehnilised võimalused;
- seda ei võimalda teabekandja tüüp või
- teabe suuliselt edastamine takistab ajalise kestuse tõttu ülemääraselt teabevaldaja põhiülesannete täitmist.

Samuti näeb AvTS § 17 lg 5 ette, et suuliselt väljastatakse teave üksnes juhul, kui soovitakse andmeid teabenõudja esitatud avalduse, märgukirja või muu taotluse menetluse kohta või soovitakse andmeid selle kohta, kas teabevaldaja valduses on teabenõudja soovitud teave.

¹⁰ ACCC/C/2008/24 (Hispaania), ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-26/ece_mp_pp_c.1_2009_8_add.1_e.pdf

2.4. Teabe väljastamisest keeldumise alused

Konventsioon ning AvTS loetlevad teabe väljastamisest keeldumiseks järgmised alused:

	Konventsioon	AvTS
1	Asutusel ei ole küsitud teavet	AvTS § 23 lg 1 p 2 täpsustab, et teabevaldaja keeldub teabenõude täitmisest, kui ta ei valda taotletavat teavet ega tea, kes seda valdab, ning tal ei ole võimalik taotletava teabe valdajat kindlaks teha. Juhul, kui on teada, et küsitud teavet omab mõni teine asutus, tuleb teabenõue edastada sellele asutusele ning teavitada edastamisest küsijat (AvTS § 21 lg 1).
2	Teabenõue on liiga üldine või ebamõistlik	AvTS § 23 lg 1 p 3 täpsustab, et teabevaldaja keeldub teabenõude täitmisest, kui teabenõude täitmine ei ole võimalik, kuna teabenõude täpsustamisel ei selgu, millist teavet teabenõudja taotleb. Samuti võib teabevaldaja teabenõude täitmisest keelduda, kui teabenõude täitmine nõuab taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi (AvTS § 23 lg 2 p 3).
3	Nõutav teave sisaldab asutuse siseteavet või on materjal koostamisel, kui selline keeldumise alus tuleneb seadusest.	AvTS § 23 lg 1 p 1 kohustab keelduma teabe väljastamisest juhul, kui taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust. Seega võib keelduda vastava teabe väljastamisest juhul, kui teave on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks AvTS §-s 35 toodud alustel.

Konventsiooni kohaselt on teabe väljastamisest võimalik keelduda ka juhul, kui see võiks kahjustada:

- 1) avaliku võimu organi menetluse konfidentsiaalsust;
- 2) rahvusvahelisi suhteid, riigikaitset või avalikku korda;
- 3) õigusemõistmist;
- 4) ärisaladust (tähele tuleb panna, et kuigi asutusesiseseks tunnistatakse teave, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust, siis keelatud on salastada teavet heidete kohta);
- 5) intellektuaalomandi õigusi (sel alusel ei ole õiguspärane aga keelduda näiteks ehitusloa aluseks oleva ehitusprojekti või planeeringulahenduse dokumentide väljastamisest);
- 6) isikuandmeid (näiteks isiku nimi, isikukood, andmed tervises seisundi kohta jne);
- 7) looduskeskkonda, mida teabenõue puudutab, näiteks haruldaste liikide elupaiku;
- 8) isiku huve, kes on teabe haldusorganile esitatud vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuseta ning ta ei nõustu andmete väljastamisega.

Sisult samasugune loetelu sisaldub AvTS § 35 lg-s 1 ning KeÜS § 24 lg-s 5, mis loetlevad andmeid, mida Eestis võib välja andmata jätta. Lisaks tulenevad teatud piirangud eriseadustest – näiteks looduskaitse seadus keelab avaldada teavet I ja II kategooria kaitsealuste liikide täpsete elupaikade kohta massiteabevahendites.

Oluline erisus üldistest avaliku teabe reeglitest on nii Arhusi konventsiooni kui KeÜS § 24 lg 6 kohaselt, et isegi kui teabe valdajal on seaduse alusel õigus keelduda keskkonnateabe väljastamisest, peab ta iga kord kaaluma, kas väljastamisest keeldumise huvi kaalub üles avaliku huvi teabe avaldamise suhtes. Kui küsija ei ole selgitanud, miks ta teavet vajab, võib teabe valdaja seda üle küsida. Küsija ei ole samas kohustatud selgitusi andma. Sellisel juhul tuleks teabe valdajal hinnata, kui suur on võimalik avalike huvide riive juhul, kui teave jäetakse välja andmata, ning eelistada tuleks teabe väljastamist.

Kui küsitud materjal sisaldab osaliselt teavet, mida ei tohi väljastada, tuleb võimalusel juurdepääsupiiranguga osa eraldada (nt isikuandmed kinni katta) ja ülejäänud teave väljastada (AvTS § 38 lg 2).

AvTSi järgi tuleb teabenõude täitmisest keeldumine koos põhjendustega teha pöördujale teatavaks 5 tööpäeva jooksul. Konventsioon täpsustab, et kui teabenõue esitati asutusele kirjalikult, peab selle täitmisest keeldumine olema samuti kirjalik. Keeldumises tuleb ära näidata keeldumise alused ning teave keeldumise vaidlustamise võimaluste kohta.

2.5. Tasu teabe väljastamise eest

Konventsiooni järgi ei tohi teabe väljastamise eest võetava tasu suurus ületada mõistlikku maksumust. Hinnakiri peab olema avalik ning muu hulgas sisaldama teavet ka selle kohta, millisel juhul teabe väljastamise eest tasu nõutakse, millisel juhul võidakse küsija tasust vabastada ning millisel juhul sõltub teabe väljastamise tasu ettemaksust.

AvTS § 25 näeb ette, et üldjuhul on teabe väljastamine küsijale tasuta. Seadusega võib olla ette nähtud riigilõiv. AvTSi § 25 lg 2 kohaselt tuleb maksta ka paber kandjal koopiade valmistamise ja väljatrükkide eest kuni 0,19 eurot iga väljastatud lehekülje eest alates 21. leheküljest. Siiski võib loobuda ka selle tasu nõudmisest, kui sissenõudmine ei ole majanduslikult otstarbekas, küsijale on teave vajalik teadusliku töö tegemiseks või oma õiguste ja vabaduste teostamiseks või kohustuste täitmiseks ja tal ei ole majanduslikke võimalusi kulude katmiseks (AvTS § 26).

Kuna praktikas väljastatakse lõviosa teabest tänapäeval juba elektrooniliselt, ei oma paber kandjal teabe väljastamise eest tasu küsimine tõenäoliselt suurt tähendust.

3. KOHUSTUS KOGUDA JA AVALIKUSTADA KESKKONNATEAVET



OLULISED NORMID:

Arhusi konventsiooni art 5
EL direktiivi 2003/4/EÜ art 7
KeÜS § 25–27

3.1. Nõude sisu

Arhusi konventsiooni artikkel 5 kohaselt peavad haldusorganid koguma, säilitama ja omal initsiatiivil avalikustama eriti olulist keskkonnateavet:

- 1) keskkonnateavet, mis on seotud asutuse funktsioonidega;
- 2) teavet (kavandatavate) tegevuste kohta, mis võivad oluliselt mõjutada keskkonda;
- 3) teavet, mis võiks võimaldada avalikkusel vältida või leevendada kahju tervisele või keskkonnale.

Eelkõige peaks asutus seega koguma, avalikustama ja ajakohastama teavet, mis on talle vajalik keskkonnaotsuste tegemiseks. Konkreetsete keskkonnaotsuste menetluses teabe kättesaadavaks tegemise kohta vt lähemalt ptk 7 lk 33-37.

3.2. Teabe kogumine ja säilitamine

Eriti olulise keskkonnateabe omal initsiatiivil avaldamiseks peab haldusorgan kõigepealt vastava teabe koguma. Konventsioon täpsustab, et kogumaks teavet toimuva ja kavandatava tegevuse kohta, millel võib olla oluline mõju keskkonnale, tuleb seada sisse kohustuslikud infosüsteemid. Sellise süsteemi näiteks on Eestis erinevate keskkonnalubadega ettevõtjatele seatavad omaseire ja aruandluse kohustused. Muu teabe kogumise kohta konventsioon nõudeid ette ei näe.

Haldusorganite ülesannete täitmiseks vajaliku keskkonnateabe kogumist ja säilitamist reguleerivad Eestis eelkõige keskkonnaseire seadus (KeSS, täpsemalt seirekorraldust) ning keskkonnaregistri seadus (KeRS). Viimase alusel loodud keskkonnaregister on loodusvarade, looduspärandi, keskkonnaseisundi ja keskkonnategurite andmeid sisaldav riiklik põhiregister (vt register.keskkonnainfo.ee).

Kohustus keskkonnateabe kogumiseks ja säilitamiseks on aga asjakohane ka näiteks ehituslubade väljastamisel ning planeeringumenetluses. Tähele tuleb panna, et siingi kehtib menetlust läbiviivale haldusorganile nõue koguda ja säilitada vastavat keskkonnateavet nii, et oleks tagatud selle arusaadavus, täpsus, võrreldavus ja ajakohasus.

3.3. Avalikustatav teave

Lisaks loetleb KeÜS § 26 lg 3 täpsemalt, milline keskkonnateave tuleb avalikustada. Loetelu ei ole ammendav, kuna keskkonnateabe avalikustamise kohustus võib tuleneda erinormidest (mis täpsustavad kohustuse ulatust ja sisu). Näiteks näeb tööstusheite seadus ette, et Keskkonnaameti veebilehel tehakse kättesaadavaks ka teave kaitse tegevuse täielikul lõpetamisel võetud meetmete kohta ning loa andja valduses olevad kompleksloa nõuete kohaselt tehtud heite- ja muu seire andmed¹¹.

Tähele tuleb panna, et KeÜS § 26 lg 3 p 5 kohustab avalikustama ka muud haldusaktid, mis annavad aluse olulise keskkonnamõjuga tegevusele. Näiteks võivad sellisteks haldusaktideks olla ehitusload ja projekteerimistingimused, mille avalikustamise täpsemad nõuded võivad tuleneda muudest õigusaktidest (nt ehitusseadusest).

Juhul, kui teabele on AvTS § 35 alusel kehtestatud juurdepääsupiirangud, siis võib nende avalikustamisest loobuda ka Arhusi konventsiooni ja KeÜS § 26 lg 4 alusel. Arhusi konventsiooni järgi on teabe mitteavalikustamine samas erandiks. Sarnaselt teabenõudele vastamisega (vt lähemalt ptk 2.4. „Teabe väljastamisest keeldumise alused“, lk 14-15) tuleks kaaluda juurdepääsupiiranguga seotud huve ja avalikku huvi avalikustamise vastu ning eelistada teabe avalikustamist.¹²

3.4. Tõhus avalikustamine

Konventsioon nõuab keskkonnateabe avalikustamist läbipaistvalt ning kergesti ligipääsetaval viisil. Selle ülesande täitmiseks tuleb konventsiooni järgi:

- ametnikel abistada soovijaid teabe otsimisel;
- avalikkusele selgelt teada anda, millisel asutusel mis laadi ja millises mahus keskkonnateavet saab, millised on teabe saamise tähtajad ja kord ning avalikustamise tingimused;
- koostada avalikke andmekogusid.

KeÜS § 27 lg 1 näeb ette, et asutuse veebilehel avalikustatakse teabele juurdepääsu hõlbustamiseks:

- 1) selgitav kokkuvõte asutuse keskkonnaalastest ülesannetest;
- 2) selgitav kokkuvõte asutuse valduses olevast keskkonnateabest;
- 3) viited teiste asjassepuutuvate haldusorganite veebilehtedele;
- 4) selgitus õiguse kohta küsida keskkonnateavet;
- 5) selgitus, kuidas võimaldatakse juurdepääs teabele.

Haldusorganite avalikustatav teave peab olema avalikes andmebaasides kergesti ligipääsetav, samuti peab teave olema võimalikult suures osas ligipääsetav internetis. Seda Arhusi konventsiooni nõuet rõhutab ka KeÜS § 26 lg 2.

¹¹ THS § 60 lg 1 ja 3

¹² AK juhised, lk 117

3.5. Kohustus avalikustada teave tervist või keskkonda ähvardava ohu kohta

Konventsioon näeb ette, et kui ilmneb inimeste tervist või keskkonda ähvardav oht, mis lähtub inimtegevusest või on tekkinud looduslikel põhjustel, edastatakse ohus olevale üldsusele viivitamata kogu avaliku võimu organite valduses olev teave, mis võimaldab üldsusel võtta kasutusele meetmeid ohust tingitud kahju vältimiseks või leevendamiseks.

KeÜS täpsustab, et kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, on vastav teavitamiskohustus Keskkonnaministeeriumil. Näiteks välisõhu kaitse seadusest tulenevalt teavitab saasteainete sisalduse häiretaseme ületamise korral avalikkust Keskkonnaamet raadio, televisiooni või ajalehe kaudu. Teavitamiskohustus (sh selle sisu ja ulatus) võibki tuleneda ka teiste seaduste erinormidest. Hädaolukorra seaduse alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus¹³ näeb näiteks ette, et üleujutuse ohust teavitab avalikkust Keskkonnaagentuur.

Teave tuleb edastada ringhäälingu, trükiajakirjanduse või interneti vahendusel või muul asjakohasel viisil, mis tagab tõhusalt teabe jõudmise potentsiaalselt mõjutatud isikuteni ega too kaasa ebamõistlikke kulutusi.

13 Vabariigi Valitsuse 1. juuli 2010. a määrus nr 92 „Avalikkuse hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja hädaolukorra lahendamise teavitamise kord ning nõuded edastatavale teabele“
www.riigiteataja.ee/akt/113062013003



II AVALIKKUSE KAASAMINE KESKKONNAOTSUSTESSE

4. MIS ON KESKKONNAOTSUSED?

OLULISED NORMID:

Arhusi konventsiooni art 6 lg 1, art 7, lisa I
KeHJS §-d 3–6

NÄIDE

Ettevõtte soovib rajada uut sadamat. Selleks on vaja mitmesuguseid otsuseid ja lube – planeeringut sadama asukohavalikuks, detailplaneeringut hoonestusala jms ehitusõiguse üksikasjade määramiseks, vee-erikasutusluba kai rajamiseks ning välisõhu saasteluba kompleksi juurde rajatava soojuse ja elektri koostootmisjaama tarbeks. Arhusi konventsiooni nõuete järgimine võib sel juhul olla kohustuslik mitme erineva otsuse puhul. Milliste puhul täpsemalt, selgitamegi selles peatükis.

Uue sadama rajamine on suure mõjuga küsimus, mille otsustusprotsess on ka õiguslikult keerukas. Samas võib ka lihtsamatel juhtudel tekkida küsimus, milliste otsuste puhul tuleb otsusetegijal kaasata avalikkust Arhusi konventsiooni nõuete põhjal.

4.1. Otsused „konkreetsete tegevuste“ üle vs. „kavad ja programmid“

Arhusi konventsioon kohustab avalikkust kaasama nii „konkreetsete tegevustega“ seotud otsuste tegemisse (art 6) kui ka „kavade ja programmide“ koostamisse (art 7).

Kaht liiki otsuste eristamine on praktikas oluline, kuna Arhusi konventsioon seab nende ettevalmistamisele ja sellesse avalikkuse kaasamisele mõnevõrra erinevad nõuded:

Arhusi konventsiooni nõue	Juhise peatükk	Otsused konkreetsete tegevuste kohta (art 6)	Otsused kavade ja programmide kohta (art 7)
Avalikkust tuleb kaasata varajases etapis.	5. ptk	+	+
Asjas tähtsust omavad materjalid peavad olema kättesaadavad.	7. ptk	+	*
Avalikkust peab teavitama varajases etapis ja tõhusal viisil.	8. ptk	+	+
Kaasarääkimiseks tuleb anda mõistlikud tähtajad.	6. ptk	+	+
Avalikkuse seisukohti tuleb otsustamisel arvestada.	10. ptk	+	+
Avalikkust tuleb tehtud otsusest teavitada.	11. ptk	+	–

* otsusetegijad peavad avalikkusele andma „vajalikku teavet“. Vajalikuks peetakse nii teavet menetluse ja osalusvõimalust kohta kui ka otsuse sisuga seotud teavet.¹⁴

Erialakirjanduses¹⁵ on artikli 6 ja 7 kohaldamisala eristamiseks välja pakutud üldiseid kriteeriume

Artikkel 6 nõuded kohalduvad, kui kavandatav otsus:

- 1) on haldusorgani tehtav üksikotsus;
- 2) põhineb isiku taotlusel soodustava haldusakti (loa) andmiseks;
- 3) lubab taotlejal teatud tegevust konkreetses asukohas ja konkreetsel tingimustel ellu viia;
- 4) järgib selliste tegevuste suhtes tehtavate „raamotsuste“ üldiseid tingimusi.

Seevastu „kava või programm“ artikli 7 tähenduses:

- 1) on õiguslikult iseloomult üldakt;
- 2) algataja on haldusorgan;
- 3) seab konkreetsetele tegevustele (enamasti õiguslikult siduva) raamistiku;
- 4) ei anna reeglina õigust tegevust täiendava konkreetse loata ellu viia.

Järgnevalt vaatame lähemalt, millised otsused ühte või teise kategooriasse kuuluvad.

4.2. Konkreetse tegevusega seotud otsused (artikkel 6)

4.2.1. Millise tegevusega peab otsus seotud olema?

Arhusi konventsiooni artiklis 6 sätestatud avalikkuse kaasamise nõudeid kohaldatakse, kui kavandatav otsus puudutab **olulise keskkonnamõjuga** tegevusi. Konventsiooni tähenduses on olulise keskkonnamõjuga:

- **konventsiooni lisa I punktides 1–19 konkreetselt nimetatud tegevused** (nt uue kiirtee ehitus, lubja tootmine mahuga enam kui 50 tonni päevas, 40 000 linnuga linnufarmi käitamine);
- muud tegevused, mille puhul on **keskkonnamõju hindamise menetluse läbiviimine** siseriikliku õiguse järgi **nõutav** (Eestis nt üle 100 ha suuruse metsamaa raadamine või märgala kuivendamine, tuuleelektrijaama püstitamine veekogusse¹⁶ ja tegevused, millel võib olla oluline mõju Natura 2000 võrgustiku alale¹⁷);
- kõik ülejäänud tegevused, millel on (otsustaja eelhinnangu põhjal) **oluline keskkonnamõju**;
- **tegevuse muutmine**, kui kas muudatus ise või tegevus muudetud kujul oleks olulise keskkonnamõjuga (nt olemasoleva lubjatehase laiendamine selliselt, et tootmisvõimsus suureneb enam kui 50 tonni päevas).

Arhusi konventsiooni reeglistik sarnaneb Eesti keskkonnamõju hindamise reeglitega. Esiteks on loetletud hulk tegevusi, mille puhul loetakse keskkonnamõju alati oluliseks. Konventsiooni lisa I loetletud tegevuste nimekiri ei kattu seejuures täielikult nimekirjaga tegevustest, mille suhtes tuleb Eestis keskkonnamõju hindamine alati läbi viia. Arhusi konventsiooni kaasamise nõudeid tuleb järgida juhul, kui tegevus on loetletud vähemalt ühes nimekirjas.

Põletusseadmete puhul on Arhusi konventsiooni sätted kohaldatavad alates nimivõimsusest 50 MW, keskkonnamõjude hindamine on KeHJS § 6 lg 1 p 3 kohaselt kohustuslik aga alates nimivõimsusest 300 MW. Konventsiooni lisa I on nimetatud ka nt klaasi tootmine alates 20 tonnist, KeHJS § 6 lg-s 1 ei nimetata klaasitööstust üldse.

¹⁵ Jerzy Jendroška (2009). Public participation in the preparation of plans and programs: some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention.– Journal for European Environmental & Planning Law, vol. 6, No. 4 (December), pp. 495–515.

¹⁶ KeHJS § 6 lg 1 p 5 ja p 31.

¹⁷ KeHJS § 3 lg 2.

Lisaks võib otsusetegija konkreetse tegevusega seotud asjaolusid hinnates leida, et ka mõnel muul tegevusel on oluline keskkonnamõju. Üksikjuhtumil nn eelhindamise teel „olulise keskkonnamõju“ tuvastamise kohta ei sisalda Arhusi konventsioon täpsemaid reegleid. Samas on seda mõistet lähemalt selgitatud nii Euroopa Liidu tasandi kui ka Eesti keskkonnamõjude hindamise reeglites. Sellest võib lähtuda ka Arhusi konventsiooni nõuete kohaldamisala üle otsustades¹⁸.

KeHJS § 5: Keskkonnamõju on oluline, kui see võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara.

Keskkonnamõju olulisuse hindamisel tuleb Eestis lähtuda:

- tegevuse ala ja lähiümbruse keskkonnatingimustest (nt põhjavee kaitstusest, kaitsmist väärivatest loodusobjektidest);
- tegevuse iseloomust (nt kas tegevus toimub ööpäeva- ja aastaringelt);
- tegevusega kaasnevatest tagajärgedest (nt maastiku muutumine);
- tegevusega kaasnevate avariolukordade esinemise võimalikkusest;
- eeldatavast mõjust Natura 2000 võrgustiku alale või muule kaitstavale loodusobjektile¹⁹;
- mõju suurusest, ruumilisest ulatusest, kestusest, sagedusest ja pöörduvusest (st kas mõju läheb üle või ei), toimest, kumulatiivsusest (erinevate mõjude koosmõjust) ja piiriülesest mõjust ning mõju ilmnemise tõenäosusest.²⁰

Keskkonnamõju „oluliseks“ ja „mitteoluliseks“ liigitamine peab igal juhul olema objektiivne. Vastav praktika peab olema ka järjepidev, et tagada võrdset kohtlemist. Eelhinnanguid ei tohi läbi viia selliselt, et nende tulemusel välditaks põhjuseta avalikkuse kaasamise nõudeid.²¹

Euroopa Liidu keskkonnamõju hindamise reeglite järgi võivad liikmesriigid täpsustada tegevuste loetelu, mille puhul tuleb hinnata, kas tegevusel võib olla oluline keskkonnamõju. Eestis on sel eesmärgil kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus²². Euroopa Kohus on sedastanud²³, et selline nimekiri on vaid abistava iseloomuga ning mõningatel juhtudel võivad „olulise keskkonnamõjuga“ olla ka tegevused, mis jäävad allapoole määruuses sätestatud künnisväärtuseid. Nii on see ka Eesti õiguses.

Kokkuvõtlikult tuleb Arhusi konventsiooni kaasamise nõudeid järgida täies mahus alati, kui otsusetegija algatab keskkonnamõjude hindamise (KMH või KSH). Nõuete järgimine võib olla mõnikord vajalik ka siis, kui tegevus on küll olulise keskkonnamõjuga, ent mõjude hindamist ei algatata.²⁴ Selline olukord võib esineda, kui:

18 AK juhised, lk 132.

19 NB! Natura aladel on „olulise keskkonnamõju“ mõiste sisu tavapärasest erinev, vt „Juhised Natura hindamise läbiviimiseks loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 rakendamisel Eestis“ MTÜ Eesti Keskkonnamõju Hindajate Ühing, 2013, www.keskkonnaamet.ee/public/Natura_juhis_1.pdf

20 KeHJS § 6 lg 3.

21 AK juhised, lk 132.

22 www.riigiteataja.ee/akt/dyn=113032014032&id=128122011052

23 EK 21.03.2013,C-422/12, curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135401&pageIndex=0&doclang=et&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1031282

24 AK juhised, lk 127.

- tegevus on olulise mõjuga, ent mõjusid on varasemalt KMH või KSH menetluses juba piisava põhjalikkusega hinnatud²⁵;
- otsustaja on jätnud keskkonnamõju hindamise ekslikult algatamata.

Tegevuste puhul, millel ei ole olulist keskkonnamõju, ei ole Arhusi konventsiooni nõuete järgimine kohustuslik. Samas näeb Eesti õigus ette avalikkuse kaasamist enamike keskkonnaotsuste tegemisel. Konventsiooni nõuded on soovituslikud käitumisjuhised ka kõigil neil juhtudel.²⁶

4.2.2. Milliste otsuste tegemisel tuleb nõudeid järgida?

Arhusi konventsiooni artiklis 6 sätestatud avalikkuse kaasamise nõudeid peab täies mahus järgima otsuste puhul, millega **lubatakse** eelmises punktis kirjeldatud **olulise keskkonnamõjuga tegevusi**. Tüüpilisemad sellised otsused on:

- keskkonnakompleksload;
- vee erikasutusluba, välisõhu saasteluba, jäätmeluba või muu keskkonnaluba;
- ehitusload (nt maanteed, raudteede ehitamiseks).

Lisaks eeltoodule võib lubadeks lugeda ka teatud planeeringuid²⁷ ja projekteerimistingimusi.

Arhusi konventsiooni nõudeid tuleks järgida detailplaneeringu puhul, mille alusel hoonete rajamisel võib olla oluline mõju Natura 2000 alale.

Olulise keskkonnamõjuga tegevusega võivad olla seotud aga ka muud load, nt invasiivse võõrliigi isendite tehistingimustes pidamise luba.²⁸

Arhusi konventsiooni nõudeid ei kohaldata pelgalt lubadele, mille alusel alustatakse täiesti uut tegevust (nt rajatakse uus soojuselektrijaam või maanteelõik). Nõudeid tuleb täita ka juba alustatud tegevuse muutmiseks (nt olemasoleva elektrijaama laiendamisel või maantee ümberehitamisel kõrgema klassiga teeks) loa andmisel, kui kas muudatus ise või tegevus muudetud kujul on olulise keskkonnamõjuga. Sarnased nõuded on kehtestatud ka Euroopa Liidu ja Eesti keskkonnamõju hindamise reeglites.

4.3. Programmid ja kavad (artikkel 7)

4.3.1. Planeeringud

Eesti õiguses planeeringuteks nimetatavate dokumentide kehtestamine võib Arhusi konventsiooni artikli 6 tähenduses olla konkreetse tegevusega seotud otsus, aga ka „kava või programm” artikkel 7 tähenduses. Otsuste liigitamisel ning seeläbi **kohalduvate nõuete kindlaks tegemisel tuleb lähtuda otsuse õiguslikest tagajärgedest**, mitte otsuse nimetusest Eesti õiguses.²⁹

²⁵ KeHJS § 11 lg 6.

²⁶ Vt ka Arhusi konventsiooni kaasamise nõuetel põhineva KeÜS § 28 kohaldamise kohta KeÜS kommentaarides (p 2.1.2–2.1.3) www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-28.

²⁷ Planeeringute kohta vt ptk 4.3.1., lk 23.

²⁸ Vt ka AK juhised, lk 128.

²⁹ ACCC/C2005/11 (Belgia) ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 29. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/pp/ECE_MP.PP_C.1_2006_4_Add.2_e.pdf

ACCC/C/2006/16 (Leedu)³⁰: Vaidluse all oli Leedu koostatud „detailplaneering“, millega otsustati regionaalse prügila asukoht. Leedu õiguse järgi on detailplaneeringu kehtestamine planeeringuotsus, millega antakse luba teatud projekti elluviimiseks kindlas asukohas ning määratakse sellele üldised parameetrid. ACCC leidis, et, hoolimata dokumendi nimest ning Leedu valitsuse arvamusel, on tegemist tegevusloaga konventsiooni artikli 6 tähenduses, mitte kava või programmiga artikli 7 tähenduses.

Eesti õiguses **kuuluvad olulise keskkonnamõjuga detailplaneeringud** seega **artikkel 6 kohaldamisalasse**. Isegi kui detailplaneeringud ei anna veel hoonete ehitamise õigust, otsustatakse nendega konkreetsete ehitiste rajamine kindlasse asukohta. Koos ehitusloaga moodustavad detailplaneeringud seega mitme-etapilise otsustusprotsessi konkreetse tegevuse (ehitise püstitamise) lubamiseks³¹.

Artikkel 7 nõudeid tuleb seevastu järgida tavapäraste üld- ja maakonnaplaneeringute puhul.

4.3.2. Muud arengukavad ja strateegiad

Artikkel 7 nõudeid tuleb lisaks üld- ja maakonnaplaneeringutele järgida ka kõigi strateegiliste iseloomuga dokumentide juures, mis **on seotud keskkonnaga**. Neil dokumentidel ei pea seejuures olema olulist keskkonnamõju, piisab vaid sellest, et need on keskkonnaga seotud. Sellisteks dokumentideks võivad mh olla:

- erinevad riiklikud arengukavad (nt põlevkivi kasutamise riiklik arengukava, energiamajanduse arengukava, aga ka nt transpordi arengukava);
- kohalike omavalitsuste arengukavad;
- riiklikud ja kohalikud jäätmekavad;
- veemajanduskavad.

30 ACCC/C/2006/16 (Leedu), ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, par. 71. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_6_e.pdf

31 Mitme-etapiliste otsustusprotsesside kohta loe lähemalt ptk-st 5.5, lk 27-28.



5. AVALIKKUST TULEB KAASATA VARAJASES ETAPIS

OLULISED NORMID

Arhusi konventsiooni art 6 lg 4

KeÜS § 28 lg 3

KMH direktiivi art 6 lg 4

KSH direktiivi art 6 lg 2

5.1. Nõude sisu

Avalikkust tuleb olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemisel kaasata:

- varajases etapis;
- enne lõplike lahenduste väljavalimist.

5.2. Nõude eesmärk

Kaasamine saab olla tõhus ja sisuline vaid siis, kui sellega alustatakse kohe otsustusprotsessi alguses. See aitab tagada, et osalejate seisukohad saavad lõppotsusele ka tegelikult mõju avaldada. Avalikkuse arvamuse väljaselgitamine olukorras, kus otsusetegija on enda jaoks otsuse juba lõplikult langetanud, on näiline ning sellega ei ole võimalik saavutada kaasamise eesmärke (sh otsuste legitiimsust).

5.3. Millal on kaasamiseks liiga vara, millal liiga hilja?

Tõhusaks kaasamiseks tuleb otsustajal seda teha:

- pärast seda, kui kogutud teave kavandatava tegevuse kohta võimaldab alustada sisulist arutelu tegevuse üle;
- enne, kui kogutud teabe põhjal hakatakse võimalikke valikuid kitsendama.

Arendaja esitatud keskkonnanõu, ehitusloa või planeeringu esialgses taotluses võib leida vigu, samuti ei pruugi seal esitatud andmed olla piisavad selleks, et hakata taotlust läbi vaatama. HMS § 15 lg 2 kohaselt on haldusorganil sellises olukorras õigus nõuda puuduste kõrvaldamist. Puudustega taotluse esitamisel on **avalikkuse kaasamine nõutav alles pärast puuduste kõrvaldamist**. Miski ei keela küll avalikkust varem teavitada, ent selles etapis on avalikkusel puudulike andmete tõttu raske selget seisukohta kujundada. Nii teavitatakse avalikkust Eestis kehtivate seaduste järgi alles nõuetekohase taotluse saamisest või sellise taotluse põhjal menetluse algatamisest.

KeÜS § 47 lg 1: Kui taotlus vastab õigusaktidega sätestatud nõuetele, avaldab keskkonnaloa andja [...] viivitamata teate [...] THS § 33 lg 1: Loa andja teatab kompleksloa taotluse menetlusse võtmisest [...] PlanS § 12 lg 1: Ministeerium, maavanem või kohalik omavalitsus [...] annab informatsiooni [...] ühe kuu jooksul pärast planeeringu algatamise otsuse tegemist.

Kui **taotluse materjalid on** menetluse algatamiseks **piisavad, tuleb alustada avalikkuse kaasamisega**. Esimese sammuna tuleks avalikkust otsusest teavitada (vt lähemalt ptk 8, lk 38-45) ning teha kättesaadavaks selleks hetkeks olemasolevad, asjas olulist tähtsust omavad materjalid (vt lähemalt ptk 7, lk 33-37).

Olukorras, kus uut tehist rajav ettevõtte ei ole taotluse materjalides välja toonud, kuidas käiakse ümber tekkiva reoveega, on tegu puudustega taotlusega. Samas kui põhimõtteline lahendus reovee käitlemiseks on välja toodud ning selle mõjusid on võimalik hinnata, tuleks avalikkust kaasata juba taotluse esitamise järel. Reoveekäitluse täpset lahendust saab vajaduse korral menetluse käigus täpsustada või ka muuta.

Lisaks avalikkuse teavitamisele ja materjalide avalikustamisele **peab ka avalikkuse seisukohtade küsimine toimuma enne, kui otsusetegija valib välja lõplikud lahendused**³² (vt lähemalt ptk 9, lk 46-47). Otsusetegija võib küll välja pakkuda omapoolse nägemuse, ent peab olema valmis seda avalikustamise tulemuste põhjal muutma.

Sellise lähenemisviisi on seadusandja aluseks võtnud nt planeerimismenetluses, kus avalikustamisele tuleb suunata lahendus, mille otsusetegija on üle vaadanud ja vastu võtnud. Samas on vastuvõetud planeering alles esialgne ettepanek, mida otsusetegija peab olema valmis muutma – seda on rõhutanud ka Riigikohus.

RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08, p 11: „Seega ei toimu avaliku väljapaneku käigus mitte üksnes avalikkuse informeerimine planeeringust, vaid ka avalikkuse kaasamine planeeringu väljatöötamise. Avalikku väljapanekut ei saa käsitada juba valminud planeeringulahenduse tutvustamisena avalikkusele. Väljapanekul esitletakse üksnes esialgset planeeringuprojekti, lõplik planeering valmib alles koostöös avalikkusega.“

Konventsiooni mõttega on enam kooskõlas (ja praktilisest seisukohast on mõistlik) avalikkust planeerimismenetlusse kaasata juba eskiislahenduse või -lahenduste valmimise järel, kuna planeeringu muutmise hilisemas etapis võib tuua kaasa olulise aja- ja ressursikulu.

Avalikkuse **kaasamiseks on liiga hilja, kui otsusetegija on juba enne kaasamist kindlaks määranud tegevuse lubatavuse ja/või selle tingimused, millest ta enam kõrvale kalduda ei plaani**. Seejuures ei ole määrav, kas haldusorgan on teinud mingi formaalse otsuse³³. Otsustav on haldusorgani sisuline valmisolek muuta nii oma põhimõttelist seisukohta (kas lubada tegevust või ei) kui ka tingimusi, mille täitmise korral oleks tegevus lubatav.

Õigusvastane on olukord, kus avalikkuse kaasamise hetkeks on loa andja juba otsustanud, et lubab veekogu paisutada, ent on teatud ulatuses valmis muutma oma esialgset otsust paisustaseme kohta.

³² KeÜS § 28 lg 3; vt ka AK juhised, lk 144.

³³ AK juhised, lk 144.

5.4. Kas avalikkust peab kaasama juba enne keskkonnauuringute tegemist?

Praktikas esineb olukordi, kus otsustaja jätab algatamata keskkonnamõjude hindamise (KMH/KSH), ent soovib kavandatava tegevuse mõjude hindamiseks läbi viia täiendavaid keskkonnauuringuid. Kas otsusetegija peaks avalikkust ka selliste uuringute tellimise kavatsusest eraldi teavitama ning andma võimaluse uuringute kohta seisukohti esitada?

Vastus sõltub sellest, **milline hakkab olema uuringute sisuline roll edasises menetluses**. Kui otsusetegija kavatseb uuringu tulemustest lähtuvalt valikuid oluliselt kitsendada, tuleb avalikkust teavitada ning anda võimalus esitada seisukohti ka uuringute kohta.³⁴ Kui tegemist on lihtsalt taustateabega, ei ole avalikkuse kaasamine selles etapis tingimata vajalik.

NÄIDE

Keskkonnakompleksloa andja soovib uuest tehasest lähtuva müra leevendamise meetmete kohta tellida eksperthinnangu. Kui otsustaja kavatseb eksperthinnangu lähteülesandes ammendavalt loetleda meetmed, mille kehtestamist ta hiljem on üldse valmis kaaluma, tuleks avalikkuse seisukohad võimalike meetmete kohta välja selgitada enne lähteülesande koostamist.

Suuremal osal juhtudest algatatakse olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemisel keskkonnamõjude hindamine (KMH või KSH). Sel juhul kehtivad täpsed erireeglid, mis näevad ette avalikkuse kaasamise juba mõjude hindamise programmi ehk lähteülesande koostamisse³⁵.

5.5. Millal kaasata avalikkust, kui tegevuse kohta tehakse mitu otsust?

Sageli on mingi arendustegevuse elluviimiseks vaja teha mitu otsust. Nt uue kemikaaliterminali rajamiseks võib olla vajalik kehtestada kohaliku omavalitsuse üldplaneering (või selle teemaplaneering) ja detailplaneering, anda välisõhu saasteluba, ehitusluba ning kasutusluba. Uue kaevanduse rajamiseks võib seevastu olla vaja mitut keskkonnaluba – lisaks kaevandamisloale veel välisõhu saasteluba, vee erikasutusluba ja jäätmeluba.

Üldreegli järgi tuleb avalikkust kaasata kõikide selliste otsuste tegemisel, millega võib kaasned oluline keskkonnamõju (olulise keskkonnamõjuga otsuste mõiste kohta vt ptk 4.2.1., lk 21-23).

Nõuet on suhteliselt lihtne rakendada, kui tegevus vajab mitut luba, millest igaüks käsitleb tegevuse mingit aspekti. Sel juhul tuleks avalikkust tingimata kaasata kõigi lubade andmisesse, millega kaasneb oluline keskkonnamõju. Eestis aitab seda nõuet tagada reegel, mille järgi tuleb enamiku keskkonnalubade andmisel viia läbi avatud menetlus.

NÄIDE

Uue paekivikarjääri rajamisel tuleks avalikkust reeglina kaasata nii kaevandamisloa kui ka vee erikasutusloa menetlusse. Olulise keskkonnamõjuga võivad olla nii kaevandamistegevusega kaasnevad lõhketööd, kaevandatud materjalide sorteerimine ja purustamine kui ka põhjaveetaseme alandamine karjääris.

³⁴ Sellisel juhul ei ole pärast uuringu tulemuste selgumist tegu enam olukorraga, kus „kõik valikud on lahtised“, nagu nõuab Arhusi konventsiooni art 6 lg 4; vt ka AK juhised, lk 144.

³⁵ vt KeHJS § 16, 37.

Keerulisem on nõude rakendamine juhul, kui ühe tegevuse aspekti kohta tehakse erineva üldistusastmega otsuseid. Kui mingi objekti rajamiseks on vaja kehtestada eri tasandi planeeringuid ning anda muid lube (keskkonna-, ehitus- ja kasutusload), sõltub avalikkuse kaasamise vajadus sellest, kas konkreetse otsusega määratakse kindlaks mõni tegevuse aspekt, millega kaasneb oluline keskkonnamõju. Avalikkuse kaasamine on tingimata vajalik etappides, milles tehakse lõplik otsus tegevuse aspekti kohta, millel võib olla oluline keskkonnamõju.

Eestis aitab seda nõuet tagada avatud menetluse sätete kohaldamine keskkonnalubade puhul (reeglina) ja planeeringumenetluses. Samas tuleb haldusorganitel reeglit vajaduse korral kohaldada ka projekteerimistingimuste, ehitus- ja kasutusloa menetlustes.

NÄIDE

Naftasaaduste sadama rajamisel tuleks avalikkust kaasata lisaks asukohta määrava üldplaneeringu menetlusele ka sadamakai rajamiseks vajaliku vee-erikasutusloa menetluses ja mahutite käitamiseks vajalikus välisõhu saasteloa menetluses. Juhul, kui terminali vundamendi rajamiseks tuleb teha ulatuslikke lõhkamistöid ning vedada suures mahus ehitusmaterjale ja pinnast, võib osutada vajalikuks avalikkuse kaasamine ka detailplaneeringu või projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetlusse.

Mitme otsusest koosnevate menetluste korral on lubatav, et teatud etapis detailselt arutatud ja lõplikult otsustatud küsimusi järgmistes etappides enam uuesti ei arutata. Sellises olukorras on siiski oluline, et avalikkus saaks osaleda kõigis etappides, kus langetatakse olulise keskkonnamõjuga otsuseid.

NÄIDE

Uue tööstuskompleksi võimalik asukoht, tootmismahud, hoonete suurus, juurdepääsuteed jms võidakse määratleda juba planeeringutega. Hilisemas keskkonnanaloa menetluses võidakse keskenduda konkreetsemate mõjude lubatavusele, leevendusmeetmetele ja kasutatavatele tehnoloogiatele valitud asukohas.³⁶

Avalikkus peab olema kaasatud nii tegevuse põhimõttelise lubatavuse kui selle üksikasjade üle otsustamisse. Avalikkusele peab olema selgelt arusaadav, mida konkreetsetes etapis otsustatakse ja milliseid valikuid selles kaalutakse.

KOHUS

ACCC/C/2005/12 (Albaania): Kontrollikomitee lahendas kaebust seoses elektrijaama rajamise protsessiga. Vastavalt komiteele esitatud andmetele kaasati avalikkust küll elektrijaama mõjude vähendamise teemal toimunud otsustusprotsessi, ent avalikkusel puudus võimalus kaasa rääkida sellele eelnenud otsuses, kus otsustati, et elektrijaama rajamine teatud asukohta on põhimõtteliselt lubatav. Komitee rõhutas, et selline otsustuskord on selges vastuolus Arhusi konventsiooniga, oluline ei ole seejuures ka see, et hilisemas menetluses viidi läbi täiemahuline keskkonnamõjude hindamine.³⁷

³⁶ ACCC/C/2006/16 (Leedu), ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, par. 71, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_6_e.pdf

³⁷ ACCC/C/2005/12 (Albaania), ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, par. 79, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2007/pp/ECE_MP_PP_C_1_2007_4_Add_1.pdf

ACCC/C/2006/16 (Leedu): Kontrollikomitee rõhutas selles otsuses, et riikidel on vaba voli jagada mingi olulise keskkonnamõjuga tegevuse lubamise üle otsustamine mitmesse etappi. Antud juhul ei pidanud komitee Arhusi konventsiooniga vastuolus olevaks Leedu õiguse sätteid, mille kohaselt võis jäätmekäitlusrajatise rajada enne sellele kompleksloa andmist. Selline tegevus on õiguspärane, kui avalikkusel oli võimalik varasemates etappides kaasa rääkida põhimõtteliste valikute osas, mida rajatise ehitamine välistab (nt kas jäätmekäitluseks rajada prügilat või prügi-põletusjaam). Igal juhul peaks aga olema selge, milliseid otsuseid mingis etapis tehakse.³⁸

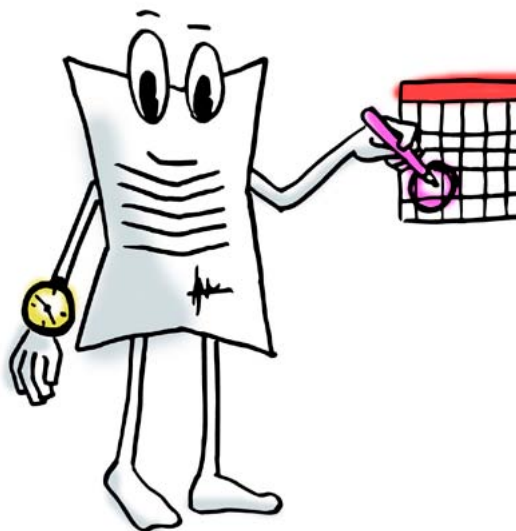
Need reeglid kehtivad ka juhul, kui ühe haldusmenetluse piires antakse eelhaldusakte (tehakse n-ö vaheotsuseid). Praktikaks on see eelkõige asjakohane keskkonnalubade menetluses³⁹, samas võib haldusmenetluse üldreeglite⁴⁰ järgi eelhaldusakte anda ka teiste lubade või planeeringute menetlustes. Kui eelhaldusaktiga otsustatakse lõplikult olulise keskkonnamõjuga tegevuse lubatavuse ja tingimuste üle, tuleb selle andmise eel avalikkust kaasata.

Uue koostootmisjaama välisõhu saasteloa menetluses võidakse eelhaldusaktiga esmalt lubada kavatsatud neljast põletusseadmest kahe käitamine. Kui ka juba kahe seadme käitamine võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju, tuleks avalikkust kaasata ka selle osalise loa andmise menetlusse.

³⁸ ACCC/C/2006/16 (Leedu), ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, par. 71–76, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_6_e.pdf

³⁹ KeÜS §-de 51, 56 ja 57alusel tehtavate otsuste korral.

⁴⁰ HMS § 52.



6. OSALEMISEKS TULEB ANDA PIISAVAD TÄHTAJAD

OLULISED NORMID

Arhusi konventsiooni art 6 lg 3

KeÜS § 28 lg 4

KMH direktiivi art 6 lg 6

KSH direktiivi art 6 lg 2

6.1. Nõude sisu

Avalikkusele tuleb osalemiseks anda tähtajad, mis on mõistlikud, st võimaldavad huvilistel:

- 1) piisavalt ette valmistuda;
- 2) otsustamisest osa võtta.

6.2. Nõude eesmärk

Nõude eesmärk on tagada, et avalikkuse osalemisvõimalused oleksid sisulised ning osalejate antav panus oleks kvaliteetne. Liiga lühikesed tähtajad osalemiseks valmistumiseks või seisukohtade esitamiseks vähendavad soovi osaleda. Isegi kui avalikkuse esindajad sellises olukorras osalevad, toob ajapuudus kaasa pealiskaudsemate ning vähem läbimõeldud seisukohtade esitamise.

6.3. Millisteks etappideks tuleb piisavad tähtajad anda?

Piisava tähtaja andmise nõue puudutab kõiki otsustusprotsessi etappe, mis on seotud avalikkuse kaasamisega. Seega tuleb piisav tähtaeg määrata olulise keskkonnamõjuga otsuste eelnõude (nt vee erikasutuslubade, keskkonnakomplekslubade vms) avalikeks väljapanekuteks ning arvamuste andmiseks (kui selleks on teistsugune tähtaeg). Samuti tuleb piisava tähtaja nõudega arvestada arutelude aja kindlaksmääramisel.

Kui keskkonnakompleksloa menetluses on esitatud palju kirjalikke seisukohti, ei tohiks seada avalikku arutelu loa eelnõu avaliku väljapaneku viimasele päevale. Vastasel juhul ei pruugi kirjalike seisukohtade esitajad saada enne arutelu tagasisidet oma seniste ettepanekute kohta. See omakorda ei võimalda soovijatel aruteluks piisavalt valmistuda.

Keerulisemate juhtumite puhul, kus avalikkuse osalemine on ette nähtud otsuse tegemise mitmes etapis, peab arvestama, et piisavad osalemistähtajad oleksid antud kõikides etappides. Piisavalt aega tuleb anda kavandatava otsuse kohta järk-järgult avaldatava teabe „seedimiseks”, asutustelt

täiendava teabe küsimiseks, avalikul väljapanekul osalemise ettevalmistamiseks, kirjalike seisukohtade koostamiseks jne.

Kui kaevandamisloa menetluses viiakse läbi keskkonnamõju hindamine, tuleks KMH aruande heakskiitmise järel jätta avalikkusele piisavalt aega tutvuda ka kaevandamisloa eelnõuga. Kuna avalikkusel tuleb mh analüüsida keskkonnamõju hindamise tulemuste arvestamist kaevandamisloas ja vajaduse korral erisuste kohta teavet hankida, tuleks sel juhul avalikuks väljapanekuks anda enamasti seaduses sätestatud miinimumist pikem tähtaeg.

6.4. Kui pikad peaksid olema osalemiseks mõeldud tähtajad?

Eesti seadustes on seatud miinimumtähtajad eelkõige materjalide avalikustamisele ning (kirjalikult) seisukohtade esitamisele. Kui eriseadus ei näe ette muud tähtaega, kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, mille kohaselt peab avaliku väljapaneku ning ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtajaks olema vähemalt kaks nädalat.⁴¹ Mõningate keskkonnaotsuste puhul on ette nähtud ka mõnevõrra pikemad tähtajad avalikkuse osalemiseks.

Keskkonnakomplekslubade puhul on minimaalne avaliku väljapaneku tähtaeg 21 päeva.

Seda, milline menetlustähtaeg on igal konkreetsel juhul piisav, peab haldusorgan otsustama kaalutusotsusena. Seejuures tuleks arvestada, et seadustes sätestatud miinimumtähtajad kehtivad ka väiksema, st „mitteolulise“ keskkonnamõjuga otsuste suhtes. Suurema, „olulise“ keskkonnamõjuga asjade puhul tuleb seetõttu eeldada, et tähtajad avalikkuse osalemiseks peavad olema minimaalsest pikemad.

ACCC/C/2007/22 (Prantsusmaa): vaidlus käis avalikkuse kaasamise üle jäätmepõletusjaama rajamisel (jäätmekäitlusviisi ning rajatise asukoha valikul). Selles juhtumis leidis kontrollikomitee, et dokumentide ja teabega tutvumiseks antud 6 nädala pikkune periood ning seisukohtade esitamiseks antud sama pikk periood olid mõistlikud menetlustähtajad. ACCC pidas seejuures eriti positiivseks, et teabega tutvumise ning seisukohtade esitamise faasid on menetluses eristatud.⁴²

6.5. Millest lähtuda tähtaegade seadmisel?

Otsusetegijal tuleks osalemiseks ette nähtud tähtaegade määramisel arvesse võtta kõiki olulisi asjaolusid. Teiste tegurite seas tuleks igal juhul arvestada:

- 1) tegevuse laadi, keerukust ja mahtu;
- 2) osalemiseks ettenähtud perioodi;
- 3) materjalide kättesaadavust.

Teine tähtis aspekt on osalemiseks ette nähtud periood, ehk **millisel ajal aastast** see toimub. Teatud perioodidel ei toimu ühiskondlikus elus tavaliselt suurt midagi, näiteks traditsioonilised (usu)pühad, riiklikud tähtpäevad ja teatud määral ka suvine puhkuste periood. Sellistel perioodidel peaks osalemiseks ette nähtud tähtaegu tavapärasega võrreldes pikendama.

⁴¹ HMS § 49 lg 2.

⁴² Vaja lisada viide!

ACCC/C/2008/24 (Hispaania): Kavandati suurt linnalähedast elamuala, selleks kiitis kohalik omavalitsus heaks 23 hoonet hõlmava ehitusprojekti. ACCC leidis sel puhul, et 20-päevane tähtaeg avalikkuse osalemiseks otsuse tegemisel ei olnud piisav, kuna see kattus osaliselt pühadeperioodiga (jõulud ning aastavahetus).⁴³

Tähtaja määramisel tuleb arvestada ka sellega, **kui hõlpsasti kättesaadavad on asja materjalid.** Mida raskemini kättesaadavad on asja materjalid, seda pikem peaks olema nendega tutvumiseks ette nähtud periood⁴⁴ (vt selle kohta ka ptk 7.7., lk 37). Kui materjalid ei ole avalikult kättesaadavad, võivad huvitatud isikud siiski esitada teabenõude konventsiooni artikli 4 alusel, et saadud info põhjal valmistuda seisukohtade esitamiseks või avalikuks aruteluks. Tähtaeg osalemiseks peab sel juhul olema määratud nii, et teabenõudele vastamise tähtaeg ei välistaks avalikkuse jaoks tõhusat osalemist otsuse tegemise protsessis⁴⁵.

Tähtaja määramisel tuleb lisaks eeltoodule arvestada, et avalikkusel on vähem erialast pädevust ning ajaressursse, kui näiteks tegevust kooskõlastaval haldusorganil. Seegi viitab vajadusele anda avalikkusele osalemiseks seadustes sätestatud miinimumist pikemaid perioode.

43 ACCC/C/2008/24 (Hispaania), ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-26/ece_mp_pp_c.1_2009_8_add.1_e.pdf

44 KeÜS kommentaarid, § 28 p 5.3. www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-28#p-5-3

45 AK juhised, lk 144.

7. ASJAKOHASED MATERJALID PEAVAD OLEMA HÕLPSALT KÄTTESAADAVAD



OLULISED NORMID

Arhusi konventsiooni art 6 lg 6

KeÜS § 28 lg 5

KMH direktiivi art 6 lg 3

KSH direktiivi art 6 lg 1

7.1. Nõude sisu

Avalikkusele tuleb kättesaadavaks teha:

- kõik asjas tähtsust omavad materjalid;
- internetis või muul lihtsalt juurdepääsetaval viisil;
- tasuta;
- esimesel võimalusel.

7.2. Nõude eesmärk

Otsusetegemises tõhusalt osalemiseks on esmalt vaja juurdepääsu olulisele teabele. Vaid piisava teabe olemasolul on inimesel võimalik adekvaatselt hinnata, kas ja miks on ta kavandatava tegevusega nõus, ning oma seisukohta otsusetegijale ka väljendada. Seega on asjas tähtsust omavate materjalide kättesaadavaks tegemine oluline eeldus selleks, et avalikkuse osalemine keskkonnaalaste otsuste tegemises oleks sisuline.

7.3. Millised materjalid tuleb kättesaadavaks teha?

Avalikkusele tuleb kättesaadavaks teha **kõik asjas tähtsust omavad materjalid**⁴⁶. **Asjas tähtsust omavateks ei saa pidada vaid keskkonnaalast teavet**, mille avalikustamise kohustus tuleneb juba Arhusi konventsiooni artiklist 4. Otsuse tegemisel võivad olla tähtsad ka materjalid, mis ei puuduta otseselt keskkonda.⁴⁷

46 KeÜS § 28 lg 5; vt ka KMH direktiivi art 6 lg 5 ning THD IV lisa p 2.

47 AK juhised, lk 147.

Prügila käitamiseks peab jäätmeluba taotlej isik esitama Eesti õiguse kohaselt mh ka kirjaliku tõenduse, et tal on nõutava pädevusega personal ning piisav rahaline tagatis. Kuna see teave on otsuse tegemisel oluline (mõjutab loa andmist või andmata jätmist), tuleb ka see avalikkusele nõuetekohaselt kättesaadavaks teha. Samuti peab olema kättesaadav planeeringu koostamise üleandmist puudutav leping kohaliku omavalitsuse ja arendaja vahel (vajaduse korral võib dokumendi osaliselt kinni katta).

Asjas tähtsust omavate **materjalide vorm ei ole seejuures oluline**. Lisaks kirjalikele tekstidele võivad tähtsust omavate materjalide hulka kuuluda fotod, pildid, 3D-graafika vm visualiseeringud, kaardikihid jms. Kättesaadavaks tuleb teha kõik materjalid, sh detailsed, tehnilised ja lähteandmed (nt saasteainete leviku hindamisel aluseks võetud arvutused)⁴⁸. Kokkuvõtete kättesaadavaks tegemisest üksi ei piisa.⁴⁹

KeÜS § 28 lg 5 ei sisalda **loetelu andmetest**, mis tuleb kättesaadavaks teha. Küll leidub selline näidisloetelu Arhusi konventsioonis ning sellega tuleb ka Eesti õiguse kohaldamisel arvestada. Arhusi konventsiooni art 6 lg 4 kohaselt tuleb avalikkusele kättesaadavaks teha vähemalt:

- andmed tegevuse kavandatava asukoha, tegevuse iseloomu, sh arvatavate jääkide ja heidete koguste kohta;
- andmed võimalike keskkonnamõjude kohta;
- andmed keskkonnamõju vältimise/vähendamise meetmete kohta;
- mittetehniline kokkuvõtte teabest;
- ülevaade kaalutud alternatiividest;
- aruanded ja igasugune nõu otsusetegijale (KMH, avalikkuse seisukohad jms).

Enamjaolt on tegemist teabega, mis tuleb esitada juba keskkonnavalda taotluses ja mille otsusetegija peab lihtsalt kättesaadavaks tegema. **Mittetehniline kokkuvõtte** ning ülevaade alternatiividest on samas Eesti seaduste järgi kohustuslik esitada vaid koos keskkonnakompleksloa taotlusega⁵⁰. Arhusi konventsiooni nõuete täitmiseks tuleb need dokumendid lisada asja materjalidele ka muude olulise keskkonnamõjuga otsuste (nt jäätme- või kaevandamisloa) ettevalmistamisel. Sellisel juhul peab vastavad materjalid kokku panema otsusetegija, kes omakorda võib loa taotlejalt küsida vajalikke andmeid (nt alternatiivsete tehnoloogiate kohta).

Erandina võib tähtsust omavad materjalid jätta kättesaadavaks tegemata vaid juhul, kui tegemist on juurdepääsupiiranguga teabega, mis ei kuulu avalikustamisele Arhusi konventsiooni art 4 lg 3–4 kohaselt (vt lähemalt ptk 2.4., lk 14-15). Erandit tuleks seejuures käsitada kitsendavalt ning võimalusel avalikustada juurdepääsupiirangut sisaldav teave kas või osaliselt. Seda on rõhutanud nii Euroopa Kohus kui ACCC.

⁴⁸ Sellele viitab mh asjaolu, et Arhusi konventsiooni art 6 lg 4 kohaselt tuleb kättesaadavaks teha ka mittetehniline kokkuvõtte teabest, vt ka AK juhised, lk 152.

⁴⁹ ACCC/C/2004/3 (Ukraina), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, par. 32. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2004-03/S01C03findings.pdf

⁵⁰ THS § 29 p 5.

EK 15.01.2013, C-416/10: Selles kohtuasjas hindas Euroopa Kohus mh küsimust, kas prügilale keskkonnanaloo andmise menetluses võis keelduda selle asukohavaliku aluseks oleva planeeringu avalikkusele kättesaadavaks tegemisest. Euroopa Kohus leidis, et tegemist on dokumendiga, milles sisaldub oluline teave projekti keskkonnamõju, selle leevendusmeetmete, projektile esitatud vastuväidete ning asukohavaliku kaalutluste kohta. Seepärast, ning kuna asukohavalik on loa andmisel olulise tähtsusega küsimus, ei olnud põhjendatud keelduda dokumendi kui terviku kättesaadavaks tegemisest.⁵¹

ACCC/C/2005/15 (Rumeenia): Selles vaidluses leidis ACCC, et Rumeenia valitsuse keeldumine keskkonnamõju hindamise aruande jm dokumentide avalikustamisest intellektuaalse omandi kaitse kaalutlustel ei olnud põhjendatud. Kontrollikomitee rõhutas, et KMH dokumendid peaksid reeglina olema avalikud ning vaid erandkorras tohib mõningad nende osad jätta kättesaadavaks tegemata.⁵²

7.4. Kus tuleb materjalid kättesaadavaks teha?

Kohustus avaldada keskkonnaotsuse tegemisega seotud teavet erineb tavapärase keskkonnateabe avalikustamise kohustusest ka avalikustamise viisi poolest. Olulised materjalid peab keskkonnaotsuste tegemisel otsusetegija reeglina avalikustama omal initsiatiivil. Juhtudel väljaspool loa- või planeeringumenetlust ei oleks sama teabe täies mahus avalikustamine kohustuslik, vaid piisaks selle kättesaadavaks tegemisest teabenõude alusel.⁵³

Oluline on ka materjalide kättesaadavaks tegemise koht. Eesti õiguse kohaselt võib need kättesaadavaks teha:

- internetis;
- muul lihtsalt juurdepääsetaval viisil.

Materjalide internetis avaldamise korral oleks mõistlik teha **kõik materjalid kättesaadavaks otsusetegija veebilehel**. Kuigi teoreetiliselt oleks võimalik teatud materjale avaldada ka arendaja või tema palgatud keskkonnaeksperti veebilehel, on otsusetegija jaoks kindlam avaldada dokumendid ka enda veebilehel. Nii välditakse riski, et materjalid ei ole nõuetekohaselt kättesaadavad.

Materjale on konventsiooni ja KeÜSi kohaselt võimalik kättesaadavaks teha ka **muul lihtsalt juurdepääsetaval viisil** kui internetis. Materjalide kättesaadavaks tegemine muul viisil võib olla nii **alternatiivne kui ka täiendav** avalikustamise viis. Paljud materjalid (sh loataotlused) tuleb eriseaduste kohaselt samas avaldada just internetis⁵⁴.

Lisaks internetile või selle asemel võib materjalid kättesaadavaks teha nt avalikus raamatukogus, kultuurimajas vms avalikus kohas. Materjalide kättesaadavaks tegemine ametniku kabinetis, vastuvõturuumis või mujal otsusetegija ruumides on teoreetiliselt samuti võimalik. Kui see on ainus asjas tähtsust omavate dokumentide avalikustamise viis, tuleks tagada, et inimesed saaksid materjalidega tutvuda ka väljaspool tavapärast tööaega.

⁵¹ EK 15.01.2014, C-416/10, p-d 76–83, curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=132341&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=228538.

⁵² ACCC/C/2005/15 (Rumeenia), ECE/MP.PP/2008/5/Add.7, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_7_e.pdf

⁵³ Arhusi konventsiooni art 6 lg 6 kohaselt võib liikmesriik küll otsustada, et teave on (osaliselt) juurdepääsetav vaid nõudmisel, ent Eestis nõuab KeÜS § 28 lg 5, et materjalid peavad olema lihtsalt juurdepääsetavad internetis või muul viisil. Kui dokumendiga on võimalik tutvuda vaid teabenõuet esitades, ei saa seda reeglina pidada lihtsalt juurdepääsetavaks.

⁵⁴ Nt planeeringu lähteseisukohad ja eskiislahendus PlanS § 16 lg 7 kohaselt, kompleksloa taotlus THS § 33 lg 6 kohaselt.

Vastasel juhul ei pruugi olla materjalidele lihtne juurde pääseda. Samuti võib materjalide juurdepääsetavust oluliselt halvendada ametniku töökoha kaugus kavandatavast tegevusest või võimalikest osalejatest.

Kaasamise nõuetele ei vastaks olukord, kus Võrumaa kaguosas kavandatava tegevuse materjalidega on võimalik tutvuda vaid Tartus (või veelgi enam, Tallinnas) asuva asutuse ruumides.

7.5. Millisel viisil tuleb materjalid kättesaadavaks teha?

Olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemisel võib tähtsust omavaid materjale olla palju, seega tuleb neid esitada **struktureeritult ja sorteeritult**. Hea oleks jagada materjalid kas füüsilises dokumendikaustas või veebilehel arusaadavate jaotiste alla (nt eraldada tegevuse kirjeldus, selle mõjude hinnangud, erinevad seisukohad). Samuti tuleks materjalid pealkirjastada viisil, mis võimaldab vajaliku teabe kiirelt leida. Hea viis kõige olulisemaid materjale (nt taotlust, uuringuid, olulisi kirju arendaja ja otsustaja vahel) esile tuua, on **viidata neile mittetehnilises kokkuvõttes**.

Arendaja kavandatud puidutööstusettevõtte jaoks on vaja välisõhu saasteluba. Arendaja on esitanud saasteloa taotluse, mille kohaselt rajatakse kolm põletusseadet (katelt), koguvõimsusega 30 MW. Välisõhku paisatavate saasteainete koguste kohta annab ülevaate lubatud heitkoguste projekt, mille järgi ei põhjusta katelde töö välisõhu kaitseks ettenähtud normide ületamist.

Samas kaasneb tegevusega oluline müra. Vastavalt arendaja tellitud mürahinnangule tuleb müra vähendamiseks rajada enne tegevuse alustamist kinnistu idapiirile vähemalt kahemeetrine pinnasest vall.

Võimaluse korral tuleks kasutada ka **illustreerivat materjali** (kaardid, asendiplaanid, joonised, skeemid jm visualiseeringud), mis aitab avalikkusel teabest paremini aru saada.

Otsusetegemisel oluliste materjalidega tutvumine peab olema **tasuta**⁵⁵. Küll on lubatud küsida tasu materjalidest paber kandjale tehtavate koopiade eest. Selle kohta vt lähemalt ptk 2.5., lk 15.

7.6. Millal tuleb materjalid kättesaadavaks teha?

Otsusetegija peab materjalid kättesaadavaks tegema niipea, kui ta on need saanud.⁵⁶ Seega on otsusetegija ühelt poolt kohustatud **pidevalt täiendama ja uuendama** kättesaadavaid materjale teabega, mis menetluse jooksul lisandub.

Teisalt tähendab see kohustus, et materjalid peaksid olema kättesaadavad kogu avalikkuse kaasamise vältel. Seejuures loetakse Arhusi konventsiooni tähenduses avalikkuse kaasamine alanuks **hiljemalt otsusetegemise kohta teate saatmisest**⁵⁷. Seega ei piisa konventsiooni nõuete täitmiseks materjalide avalikustamisest alles loataotluse vms otsuse eelnõu avaliku väljapaneku ajal. **Materjalid tuleks** veebilehel vm lihtsalt juurdepääsetaval viisil kättesaadavaks teha juba avalikkuse menetluse algusest teavitamise ajal. Sellele viitavad ka siseriikliku õiguse sätted.

⁵⁵ Arhusi konventsiooni art 6 lg 6; AvTS § 4 lg 4.

⁵⁶ AK juhised, lk 149.

⁵⁷ vt AK juhised, lk 148.

THS § 33 lg 3 p 5 kohaselt tuleb keskkonnakompleksloa taotluse menetlusse võtmise kohta avaldatavas teates märkida mh see, kus saab kompleksloa taotluse ja sellega seotud materjalidega tutvuda.

Olulised materjalid peaksid kättesaadavad olema **kogu otsuse tegemiseks teabe kogumise perioodi vältel** ning vähemalt avalikkuse kaasamise lõpuni (viimase avaliku väljapaneku või arutelu lõpuni). Seda on vaja, et tagada avalikkusele juurdepääs tõepoolest kõigile asjas tähtsust omavatele materjalidele.

7.7. Seos tähtaegade määramisega

Asjas tähtsust omavate materjalide kättesaadavusel on mõju ka teiste kaasamise nõuete täitmisele. Üldreeglik on, et **mida raskemini kättesaadavad on asja materjalid, seda pikem peaks olema nendega tutvumiseks ja seisukohtade esitamiseks ettenähtud tähtaeg**, ja vastupidi. Kuigi KeÜS seda nõuet otsesõnu ei maini, peab seaduse § 28 lg 4 järgi menetlustähtaeg võimaldama piisavat ettevalmistusaega (vt ptk 2.2., lk 12-13). Tähtaja piisavuse üle otsustamisel on materjalide kättesaadavus üks peamisi kriteeriume.

Kui keskkonnakompleksloaga seotud materjalid on osaliselt kättesaadavad Keskkonnaameti dokumendiregistris ning osaliselt vaid paber kandjal loa andja kontoris, ei pruugi 21-päevane aeg materjalidega tutvumiseks ning seisukohtade esitamiseks olla piisav isegi tehnilisest seisukohast suhteliselt lihtsa käitise loamenetluses.



8. AVALIKKUST PEAB TEAVITAMA VARAJASES ETAPIS NING TÕHUSAL VIISIL

OLULISED NORMID

Arhusi konventsiooni art 6 lg 2

KeÜS § 28 lg 2

KMH direktiivi art 6 lg 2

8.1. Nõude sisu ja eesmärk

Avalikkuse varajases etapis ja tõhusal viisil teavitamise nõue tähendab, et teave tuleb isikuteni viia:

- menetluse alguses;
- kasutades tõhusaid teabekanaleid;
- tuues välja osalejate jaoks olulise teabe;
- kasutades lihtsat ja arusaadavat sõnastust.

Kui teave keskkonnaotsuse kohta edastatakse avalikkusele liiga hilja, vähekasutatavate kanalite kaudu, arusaamatul kujul või see on ebapiisav, siis ei jõua see kas üldse inimesteni või vähendab oluliselt nende soovi kaasa rääkida. Hea teavitamine on seega kvaliteetse kaasamise ja avalikkuse aktiivse osalemise üks olulisem eeldus.

8.2. Millal avalikkust teavitada?

Paljudes Eesti seadustes on avalikkuse keskkonnaotsuste tegemisest teavitamise aeg täpselt kindlaks määratud. Näiteks planeeringute algatamisest tuleb teated avaldada ühe kuu jooksul algatamise otsusest⁵⁸, kompleksloa menetlusse võtmisest teade Ametlikes Teadaannetes 7 päeva jooksul⁵⁹, keskkonnamõju hindamise algatamisest teade Ametlikes Teadaannetes 14 päeva jooksul⁶⁰. Eesti seadustes sätestatud tähtaegu tuleb pidada nn miinimumnõueteks, st otsusetegija võib avalikkust teavitada ka varem. See võib olla vajalik, et järgida Arhusi konventsiooni artikkel 6 lõike 2 nõuet – teavitada avalikkust otsusetegemise varajases etapis.

⁵⁸ PlanS § 12 lg 1 ja lg 3.

⁵⁹ THS § 33 lg 1.

⁶⁰ KeHJS § 12 lg 1 p 1.

Arhusi konventsioon ei sätesta menetluse algusest alates konkreetset ajavahemikku, mida saab lugeda „varajaseks etapiks“. Tulenevalt art 6 lg 4 peab teavitamine toimuma piisavalt vara, et teate kätte saanud inimesed saaksid otsusetegemises veel tõhusalt osaleda. Seega tuleks avalikkust teavitada etapis, kus kõik valikud on veel lahtised ja otsusetegija ei ole asunud võimalike lahenduste hulka piirama.⁶¹

KOHUS

RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02: Vaidlusalusel juhtumil oli kohalik omavalitsus samal päeval teinud planeeringu algatamise ja vastuvõtmise otsuse ning neist alles seejärel teada andnud. Riigikohus tühistas vastuvõtmise otsuse, tuues põhjenduseks muuhulgas välja, et planeeringuala kinnisasja omanikel, elanikel ega teistel isikutel ei olnud sellise teguviisi tõttu võimalik realiseerida oma õigust olla kaasatud ja osaleda planeeringu koostamisel ning aruteludel (otsuse p 10).

Avalikkust peab keskkonnaotsuse ettevalmistamisest ja osalusvõimalustest teavitama ka piisava ajavaruga, et huvilised saaksid valmistuda seisukohtade esitamiseks või aruteluks.

KOHUS

ACCC/C/2009/43 (Armeenia): Vaidlusalusel juhtumil teavitati uue kaevanduse keskkonnamõju hindamisega seotud arutelude toimumisest ette vastavalt 6 ja 14 päeva. Kontrollikomitee rõhutas, et konventsiooni art 6 lg 2 eesmärk on tagada, et avalikkus saaks asja materjalidega tutvuda. Komitee leidis, et vähem kui umbes nädalane etteatamine arutelust oli selgelt ebapiisav. Korduvaks aruteluks võiks kaks nädalat olla piisav aeg, kui suur osa materjalist on sama, mida kord juba arutatud on. Antud juhul esitati korduva arutelule aga oluliselt täiendatud materjalid, seega ei olnud ka teine teade piisavalt varajane.⁶²

Sageli ei piisa sellest, kui avalikkust teavitada vaid ühel korral menetluse alguses. Kordusteated on eelkõige vajalikud juhul, kui lisandub otsusetegemisel olulist uut teavet.⁶³ Samuti on see vajalik, kui osalemisvõimaluste üksikasjad (nt avaliku väljapaneku või arutelude aeg ja koht) ei ole menetluse alguses veel teada või muutuvad hiljem.⁶⁴

NÄIDE

Kordusteate esitamine võib olla vajalik, kui menetluse käigus nõutakse arendajalt täiendavaid ekspertiise kaitsealustele liikidele avaldatava mõju, müra, veeheite, liikluskoormuse kasvu vms osas. Sellisel juhul tuleks avalikkust teavitada, et asjas on kogutud uusi tõendeid, ning viidata, kus saab vastava teabega tutvuda. Kui haldusorgan leiab, et täiendavad andmed on lõppotsuse ettevalmistamiseks piisavad, võib samal ajal teavitada ka materjalide avalikust väljapanekust ning seisukohtade esitamise võimalustest.

8.3. Milliseid kanaleid kasutada?

Avalikkuse tõhusaks teavitamiseks tuleb kasutada teabekanaleid, mida inimesed ka tegelikult teabe saamiseks sageli kasutavad. Eestis rõhutab seda põhimõtet KeÜS § 28 lg 2, mis omakorda põhineb varasemal Riigikohtu praktikal.

61 Vt selle kohta lähemalt ptk 5, lk 25-29.

62 ACCC/C/2009/43 (Armeenia), ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2009-43/Findings/ece.mp.pp.2011.11.add.1.eng_040713.pdf

63 AK juhised, lk 140.

64 AK juhised, lk 138.

RKHKo 07.05.2003, 3-3-1-31-03: Vaidluse all oli, kas Piritajõe ürgoru maastikukaitseala kaitse-eeskirja muudatuste avaldamine Riigi Teatajas tagas vastava teabe jõudmise huvitatud isikutele. Riigikohus leidis, et Riigi Teataja ei olnud otsuse kaalukust arvestades piisav teabekanal. Kohus sedastas, et iseäranis keskkonnaalastest kaalukatest otsustest peavad haldusorganid teavitama avalikkust seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et seaduse nõuded ei ole piisavad. Lisatingimuseks on, et täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid (p 26). Riigikohus leidis, et antud juhul oleks saanud avaldada nt pressiteate või edastada teabe kohalikule või üleriigilisele ajalehele või ringhäälingule (p 32). See oleks taganud parema informeerituse, ent ei oleks eeldatavasti olnud ülemäära kulukas (p-d 33–34).

KeÜS § 28 lg 2: Avalikkust teavitatakse olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemise menetlusest tõhususega, mis ei too kaasa ebamõistlikke kulusid, kuid mis tagab teabe jõudmise nende isikute kätte, kellel on oluline puutumus mõjutatud keskkonnaga.

Seega tuleb olulise keskkonnamõjuga otsuste puhul iga kord hinnata, kas seaduses sätestatud teavituskanaalide kasutamisest piisab, et teave ka tegelikult puudutatud isikutele jõuaks. Selleks tuleb välja selgitada, milliseid (avalikke) kanaleid antud piirkonnas teabe saamiseks tegelikult kasutatakse. Teabehankimise harjumuste väljaselgitamisel saavad Keskkonnaameti ametnikele olla abiks kohaliku omavalitsuse ametnikud, neile omakorda kohalikud aktiivsed inimesed (küla- ja asumiseltside eestvedajad).

Puudutatud isikute seas levinud teabekanalite väljaselgitamise ja kasutamise nõuet on rõhutanud ka ACCC:

ACCC/C/2009/43 (Armeenia): Otsustamisel oli uue kaevanduse rajamine Armeenias, ääremaalises piirkonnas. ACCC leidis, et see, kas lugeda teavitamist piisavalt tõhusaks Arhusi konventsiooni art 6 lg 2 tähenduses, sõltub kasutatud teabe levitamise vahenditest. Arvestades, et tegemist oli maapiirkonnaga riigi äärealadel, ei pruukinud teade üleriigilises lehes ning internetis olla piisavalt tõhus teate edastamise viis. Küll võis lugeda tõhusaks televisiooni vahendusel esitatud teateid.⁶⁵

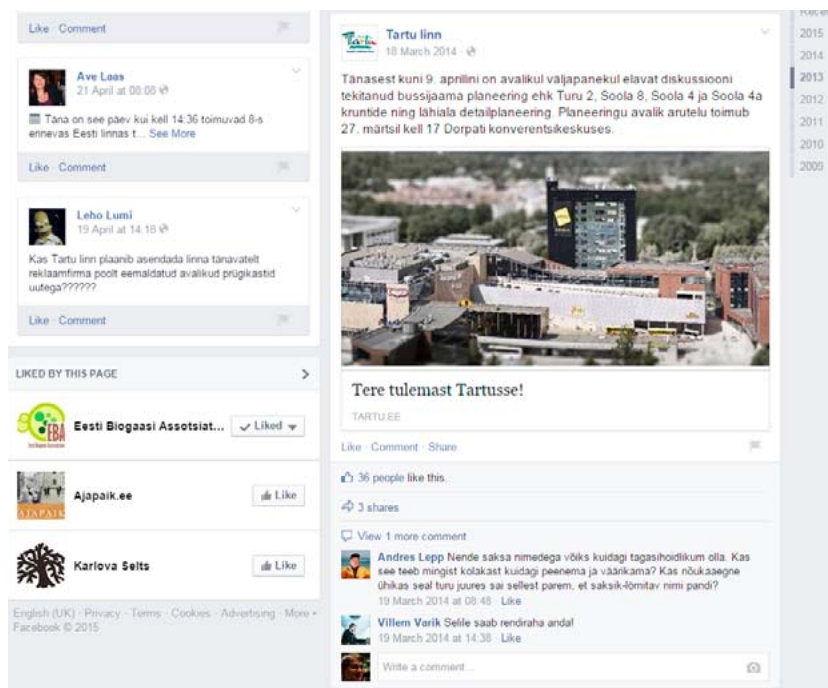
Kuigi nooremate inimeste seas võivad tõhusateks lisakanaliteks olla erinevad internetikanalid (sh kohalikud Facebooki grupid), ei saa need veel täielikult asendada traditsioonilisemaid kanaleid. Kõigile eagruppidele tõhusaks teavituskanaaliks võivad olla mh teadetetahvlid käidavates kohtades (bussipeatustes, kauplustes, kultuuriasutustes, raamatukogudes jm) ning ajakirjanduslikud artiklid kavandatava tegevuse kohta.

Isegi kui mõni kanal tundub avalikkuse teavitamiseks olevat erakordselt hea, on olulise keskkonnamõjuga otsuste puhul enamasti mõistlik kasutada korraga mitut tõhusat kanalit.⁶⁶ Mitme kanali kasutamine võib olla küll kulukam, ent mida suurema mõjuga on otsus, seda suuremad teavitamise kulud on põhjendatud.⁶⁷

⁶⁵ ACCC/C/2009/43 (Armeenia), ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2009-43/Findings/ece.mp.pp.2011.11.add.1.eng_040713.pdf

⁶⁶ ACCC 2008. a ettekanne konventsiooni osalistele, ECE/MP.PP/2008/5, p 56. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_e.pdf

⁶⁷ KeÜS kommentaarid § 28, p 3.6.1. www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-28#p-3-6-1



Uuest maantee- või raudteetrassi asukohavaliku planeeringu koostamisest oleks avalikkust kohane teavitada ka erinevate üleriigiliste meediaväljaannete kaudu (mitte pelgalt ajaleheteatega). Sama intensiivne teavitustegevus nt Natura 2000 võrgustiku mõjutada võiva väikese paadisadama rajamise üle otsustamisel oleks reeglina ebaproportsionaalne ja põhjendamatu.

8.4. Millist teavet tuleb avalikkusele anda?

Paljudes Eesti eriseadustes⁶⁸ on täpselt loetletud nn minimaalne teave, mis tuleb otsusetegijal avalikkusele suunatud teadetes välja tuua. Erinevate seaduste nõuded ei kattu seejuures täiel määral, aga Arhusi konventsiooni artikkel 6 lõike 2 kohaselt peaks olulise keskkonnamõjuga otsuste puhul teates sisalduma vähemalt järgmine teave:

- 1) kavandatav tegevus ja arendaja taotlus;
- 2) võimaliku otsuse laad või otsuse eelnõu;
- 3) otsust tegev haldusorgan;
- 4) kavandatud menetluse üksikasjad;
- 5) (kui toimub) keskkonnamõju hindamise läbiviimine.

Kogu sellise teabe avaldamine nt üleriigilise ajalehe tasuliste kuulutuste rubriigis võib olla üpriski kulukas. Samas tuleb arvestada, et mida suurema mõjuga on tegevus, seda enam võib olla õigustatud ka selliste kulutuste tegemine. Samuti võib teate täpset sisu erinevates infokanalites varieerida (nt kirjeldada tegevust üleriigilise ajalehe kuulutuses lühemalt kui otsusetegija veebilehel, vallalehes ja Ametlikes Teadaannetes).

68 vt nt PlanS § 12 lg 2; KeHJS § 12 lg 3, § 16 lg 4; KeÜS § 47 lg 1; THS § 33 lg 3.

8.4.1. Kavandatav tegevus ja taotlus

Avalikkusele tuleb teada anda, millist tegevust kavandatakse. Tegevuse kirjeldamisel tuleks välja tuua kõik asjaolud, mis võimaldavad avalikkusel täiel määral mõista kavandatava tegevuse ulatust ja kaasnevaid mõjusid. Sellisteks asjaoludeks on nt kavandatava tegevuse liik, täpne asukoht, kavandatav tehnoloogia, taotleja isik jms.

Uue karjääri rajamiseks kaevandamisloa menetlemisel tuleks avalikkusele mh teada anda:

- et kavandatakse kaevandamist;
- kus tegevus täpselt aset leiaks (nt loetledes vastavad kinnistud);
- milliseid tehnoloogiaid kasutatakse (nt kas kasutatakse lõhkamisi);
- kas kaevandamine toimub ka allpool põhjaveetasel ja kui, siis kas vett kavatsetakse karjäärist välja pumbata;
- kas karjääris toimub vaid kaevise looduslikust seisundist eemaldamine või ka selle purustus-sorteerimistööd?

Loa- vms taotluse täispikkuses esitamine avalikus teates ei ole reeglina mõistlik. Kuna taotlus tuleb aga igal juhul kättesaadavaks teha (vt ptk 7.3., lk 33-35), tuleks teates viidata, kus taotlusega tutvuda saab (vt ka ptk 8.4.4., lk 43).

8.4.2. Otsuse laad või selle eelnõu

Teates tuleks kindlasti mainida, mis liiki otsust haldusorgan menetleb ning milline on selle õiguslik tähendus.⁶⁹ Kuna avalikkus ei pruugi sageli erinevates otsustes ning nende tähenduses hästi orienteeruda, võib olla vaja täiendavalt selgitada otsuse tähendust.

Detailplaneeringu menetluse algatamise kohta käivas teates võiks vajadusel selgitada, et tegemist on otsusega, mis ei luba veel ehitustegevust alustada, ent määrab kindlaks üldised tingimused ehitatavatele hoonetele (ehitusalususe pinna, kõrguse, korruste arvu jpm).

Olulise ruumilise mõjuga objekti asukoha valikuks algatatava planeeringu teates võiks selgitada, et otsuse eesmärk ei ole määrata ehituslikke üksikasju, vaid võrrelda erinevaid asukohaalternatiive ning valida nende seast välja parim võimalik.

Kui avalikkuse teavitamise ajaks on valminud juba otsuse eelnõu, tuleks viidata ka selle sisule (kas taotlus rahuldatakse või ei) ning kogu dokumendi asukohale. Selline otsuse eelnõu saab samas olla vaid esialgne ettepanek (vt ptk 5, lk 25-29).

8.4.3. Otsusetegija

Teatest peaks selguma, kes on kavandatava tegevuse puhul otsusetegija. Lisaks vastutavale haldusorganile (nt vallavalitsus, Keskkonnaamet) on mõistlik ära tuua konkreetse vastutava ametniku või struktuuriüksuse nimi ja nende kontaktid, et huvitatud isikud saaksid nendega soovi korral ühendust võtta.⁷⁰

69 AK juhised, lk 137.

70 AK juhised, lk 137.

8.4.4. Kavandatud menetlus

Arhusi konventsiooni art 6 lg 2 p (d) kohaselt kehtib nõue, et avalikkust teavitatakse kas menetluse alguses või esimesel võimalusel kavandatud menetluse üksikasjadest. Konventsioonis on esitatud nn miinimumloetelu andmetest, mida menetluse kohta tuleb anda. Kuna kõigi nende andmete esitamine menetluse alguses ei pruugi olla võimalik ning need võivad ajas muutuda, siis võivad selles osas olla vajalikud kordusteated.⁷¹

Mõned neist andmetest on teadetes esitamiseks kohustuslikud ka Eestis kehtivate eriseaduste kohaselt. Kuna Arhusi konventsiooni sätted on selles osas väga täpsed, tuleb teates esitada ka need andmed, mille esitamist nõuab küll Arhusi konventsioon, ent mida Eesti eriseadused otsesõnu ei nimeta.

Arhusi konventsiooni kohaselt peab avalikkust teavitama vähemalt:

- 1) menetluse algusest (alguskuupäevast);
- 2) üldsuse osalemisvõimalustest – eelkõige sellest, millisel viisil saab asjassepuutuvate materjalidega tutvuda, kuidas arvamust avaldada;
- 3) avalike arutelude ajast ja kohast;
- 4) haldusorganist, kelle käest saab otsusetegemisega seotud teavet, ning sellest, kus toimub materjalide väljapanek – nagu otsusetegija puhul võiks ka materjale valdava haldusorgani kohta välja tuua konkreetse ametniku või struktuuriüksuse, kelle poole saab pöörduda⁷²;
- 5) seisukohtade ja küsimuste adressaadist (samuti ametniku/struktuuriüksuse täpsusega ning nende kontaktid) ning seisukohtade ja küsimuste esitamise tähtaegadest;
- 6) sellest, millist keskkonnateavet kavandatava tegevuse kohta on võimalik saada (nt milliseid uuringuid viiakse läbi, millised andmed tegevuse mõjuala keskkonna kohta on juba praegu kättesaadavad).

Arhusi konventsioon nõuab seega, et avalikkust teavitataks haldusorganitest, struktuuriüksustest ja võimaluse korral ka konkreetsetest ametnikest, kes vastutavad:

- 1) lõpliku otsuse tegemise eest;
- 2) otsusega seotud materjalide avalikustamise eest;
- 3) avalikkuse seisukohtade kogumise eest.

Eestis on kõik või mitu neist rollidest sageli ühe haldusorgani, struktuuriüksuse või ametniku vastutusalas. Sellisel juhul tuleks konventsiooni nõuete täitmiseks see teates ka selgelt välja tuua. Veelgi olulisem on aga ära märkida vastutajad juhul, kui erinevaid ülesandeid täidavad erinevad struktuuriüksused või haldusorganid (nt kui planeeringu koostamist, sh avalikustamist korraldab linnavalitsus, selle kehtestajaks on aga linnavolikogu).

8.4.5. Keskkonnamõju hindamine

Avalikkust tuleb otsusetegemise varajases etapis teavitada ka keskkonnamõju hindamise läbiviimisest (kui seda menetluses tehakse). See on vajalik selleks, et anda avalikkusele varajases etapis märku sellest, et neil on menetluses täiendavad osalemisvõimalused.

⁷¹ Sellest lähtudes on sätestatud ka avalike teadete nõuded Eesti kehtivates seadustes, nt PlanS § 16 lg 6, § 18 lg 6 ja 7; KeÜS § 47 lg 6.

⁷² AK juhised, lk 138.

Eestis on keskkonnamõju hindamise algatamisest teavitamisele kehtestatud erireeglid, mh on täpselt reguleeritud teate esitamise kanalid, aeg ja sisu.⁷³ Kuna paljudel juhtudel otsustatakse keskkonnamõju hindamise läbiviimine loamenetluse alguses, võib olla mõistlik loamenetluse ja keskkonnamõju hindamise algatamise teated ühendada. Teadete ühendamise võimalus on kehtivas õiguses keskkonnakomplekslubade puhul ka sõnaselgelt ette nähtud⁷⁴, ent see on lubatav ka keskkonnalubade ja planeeringute puhul. Teadete ühendamisel tuleb igal juhul täita mõlemale teatele kanalite, teabe sisu ja ajastuse suhtes kehtestatud nõudeid.

8.5. Kuidas teadet sõnastada?

Avalikkuse teavitamise kanalite ja teabe sisu kõrval on äärmiselt oluline ka teate sõnastus ja stiil. Raskesti arusaadavalt sõnastatud, tehnilis-juriidiline tekst pelutab lugejaid ning seetõttu seda ei loeta või ei pruugita sellest aru saada. Kannatlikum lugeja võib aga isegi hakata kahtlustama, et tekst on tehtud raskesti arusaadavaks „millegi hämara“ varjamiseks.

Seepärast tuleb teated sõnastada võimalikult lihtsas ja arusaadavas keeles. Eriti oluline on, et lugejatel oleks võimalik aru saada, millist tegevust kavandatakse. Kavandatav tegevus, selle asukoht ja mõjud on inimeste jaoks tihti peamised kriteeriumid, millest lähtuvalt otsustatakse menetluses osalemise üle. Avalikkusele suunatud teadete selguse ja arusaadavuse tähtsust on rõhutanud ka Riigikohus.

RKHKo 07.05.2003, 3-3-1-31-03: „Et saavutada kodanike informeerimise eesmärki, peab riik avaldama või edastama teate sellise sisu ja vormiga, et mõistlikul inimesel oleks võimalik otsuse tähendusest ja tagajärgedest aru saada. Seetõttu ei või asutus taolistel juhtudel piirduda vaid erialakeelse teksti, tehniliste andmete, ruumikoordinaatide jms esitamisega. Teade peab andma otsuse tegeliku sisu edasi võimalikult lühidalt, arusaadavalt ja üheselt mõistetavalt. [...] Teades otsuse üldist sisu, on täpsemaid andmeid võimalik kontrollida juba teabenõude esitamise teel või haldusakti ja teiste dokumentidega vahetult tutvudes.

Tihtilugu on just planeeringute teadetes planeeringu eesmärk sõnastatud väga keeruliselt, seda seejuures ilma selge vajaduseta.

Originaaltekst: Detailplaneeringu eesmärk on Kreutzwaldi tn 7, 7b ja 9 kinnistute maksimaalse hoonestuskõrguse suurendamine 28 meetrini ning Kreutzwaldi tn 5a kinnistule parkimisala ja Kreutzwaldi tn 7 kinnistu tarbeks juurdepääsu rajamine; haljastuse ja heakorrastuse põhimõtete määramine; tehniliste kommunikatsioonide lahendamine.

„Hea praktika“: Detailplaneeringu eesmärk on anda ehitusõigus Kreutzwaldi tn 7 asuva laevakraanade jm seadmete montaažikompleksi laiendamiseks ja Kreutzwaldi tn 5a kinnistule parkla rajamiseks. Lisaks kaalutakse võimalust rajada kompleksile uus juurdepääs Kreutzwaldi tänavalt. Planeeringuga pannaks paika ka haljastamise ja heakorrastuse reeglid ning see, milliseid tehnovõrke ja -rajatise ja kuhu rajada tuleb.

Kui plaanitud tegevus on sõnastatud liiga abstraktselt või avalikkust eksitavalt, on see vastuolus ka Arhusi konventsiooni nõuetega.

⁷³ KeHJS § 12, § 35 lg-d 6–7.

⁷⁴ THS § 33 lg 2.

ACCC/C/2006/16 (Leedu): Leedus, Vilniuse lähedale planeeritud suure prügila rajamise kohta käivas teates teavitati avalikkust, et otsustamisele tulevad „Vilniuse regiooni jäätmekäitluse arendamise võimalused”. ACCC leidis, et selliselt sõnastatud tegevuse kirjeldus oli konventsiooni art 6 lg-ga 2 vastuolus, kuna oli avalikkust eksitav (vt otsuse p 66).⁷⁵

Kuigi ükski õigusakt seda ei nõua, tuleneb nii Arhusi konventsiooni kui siseriiklike normide mõttest ja eesmärgist, et avalikkusele suunatud teated peaksid olema ka **kaasahaaravad ja osalema kutsuvad**. See tähendab, et lihtsas keeles tuleks selgitada ka osalemise võimalusi, kutsudes inimesi üles oma arvamust jagama.

Originaaltekst: Mäeküla Kingu detailplaneeringu avalik väljapanek toimub 18.08.2014. a kuni 31.08.2014. a L. vallamajas Vaksali 1 L. alevik, Mäeküla raamatukogus ning L. valla interneti koduleheküljel <http://www.l-vald.ee>. Vastuväiteid ja ettepanekuid saab esitada kirjalikult avaliku väljapaneku lõpuni aadressil L. Vallavalitsus, Vaksali 1 L. alevik 90205 Pärnumaa või e-posti aadressil vallavalitsus@l-vald.ee.

„Hea praktika“: Kõigil, kel on planeeringu vastu huvi, saavad planeeringu ja sellega seotud dokumentidega tutvuda L vallamajas (Vaksali 1, L. alevik), Mäeküla raamatukogus ning valla kodulehel <http://www.l-vald.ee> ajavahemikul 18.08.–31.08.2014. Kirjalikud arvamused ja ettepanekud planeeringu kohta on oodatud L. Vallavalitsusele (Vaksali 1 L. alevik 90205 Pärnumaa) või vallavalitsus@l-vald.ee kuni 31.08.2014.

Kaasahaaravust aitab suurendada ka pildimaterjali (sh skeemide, jooniste jms) kasutamine teksti illustreerimiseks ja sellele lisaks.



9. AVALIKKUSEL PEAB OLEMA VÕIMALUS ARVAMUST AVALDADA

OLULISED NORMID

Arhusi konventsiooni art 6 lg 7

KeÜS § 28 lg 1

KMH direktiivi art 6 lg 4

KSH direktiivi art 6 lg 2

9.1. Nõude sisu

Arhusi konventsiooni kohaselt peab avalikkusel olema võimalus esitada kirjalikult või avalikul arutelul kavandatava tegevuse kohta kommentaare, teavet, analüüse ja arvamusi.

9.2. Nõude eesmärk

Õigus ja võimalus avaldada oma arvamust kavandatava tegevuse kohta on avalikkuse kaasamisel keskse tähtsusega. Kaasarääkimiseks võimaluste andmine on hädavajalik selleks, et avalikkuse seisukohad saaksid lõppotsust mingilgi viisil mõjutada.

9.3. Seos teiste nõuetega

Sisuka arvamuste esitamise võimaluse andmine eeldab, et üldsusele on tõhusalt teatavaks tehtud kogu nõutav teave kavandatava tegevuse kohta (vt ptk 7, lk 33-37). Teiseks peab avalikkust olema selgelt ja tõhusalt teavitatud seisukohtade esitamise võimalustest, sh seisukohtade esitamise viisist, kohast, adressaadist ja tähtaegadest (vt ptk 8.4.4, lk 43). Kolmandaks eelduseks on, et avalikkusele on seisukohtade esitamiseks antud piisavalt aega (vt ptk 6, lk 30-32).

Haldusorganil ei ole õigust otsustada, et esitatud seisukohad on asjakohatud, ja jätta need seejärel lihtsalt kõrvale. Otsuse tegemisel ja põhjendamisel peab haldusorgan aga hindama esitatud seisukohti ning nende kaalukust võrreldes teiste kaalutlustega (seisukohtadega arvestamise kohta vt ptk 10, lk 48-51).

9.4. Kes võib arvamust avaldada?

Õigus tegevuse kohta arvamust avaldada on Arhusi konventsiooni kohaselt üldsusel, st igalühel. See tähendab, et haldusorgan ei saa jätta kõrvale seisukohti või küsimusi, mille on esitanud isik, kelle õigusi või kohustusi kavandatav otsus (tegevus) ei puuduta.

ACCC/C/2006/16 (Leedu): Leedu õiguse kohaselt võisid uue prügila rajamise menetluses esitada seisukohti vaid isikud, keda otsus mõjutab, ehk mitte igaüks. ACCC leidis, et Leedu õiguse vastavad sätted olid vastuolus konventsiooni nõuetega, mis näevad ette, et seisukohtade esitamise õigus on üldsuse esindajatel ehk igaühel (otsuse p 80).⁷⁶

Eestis võib avatud menetluses esitada seisukohti samuti iga huvitatud isik, st osaleda saavad ka isikud, kelle seadustega kaitstavaid õigusi ei riivata⁷⁷.

9.5. Millises vormis peab avalikkus saama arvamust avaldada?

Arhusi konventsiooni kohaselt võib otsusetegija anda avalikkusele võimaluse avaldada oma arvamust kas kirjalikult või arutelul (suuliselt). Eesti seaduste kohaselt on mõlemad viisid teoreetiliselt võimalikud, seejuures antakse reeglina esmalt võimalus kirjalike seisukohtade avaldamiseks ning seejärel korraldatakse arutelu. Selline lähenemine põhineb HMS § 49–50 nõuetel, mis näevad ette just sellise järjekorra.

9.5.1. Kirjalikud seisukohad

Eesti seaduste kohaselt on seisukohtade esitamine kirjalikult põhiline viis arvamuse avaldamiseks. Avalikust arutelust võib nii HMS § 50 kui ka eriseaduste järgi⁷⁸ vahel loobuda, ent kirjalike kommentaaride esitamise võimalus tuleb avatud menetluses alati anda.

Kirjalikud seisukohad võivad sageli olla läbimõeldumad ja selgemad kui avalikul arutelul esitatud. Samas puudub kirjalike seisukohtade esitamisel osalejatel võimalus vahetult suhelda teiste huvilistega, leida ühisosasid ja kompromisse. Kirjalike seisukohtade esitamine ei pruugi olla kõigile osalejatele ka eelistatav arvamuse avaldamise viis.

9.5.2. Avalik arutelu

Avalikku arutelu ei pea Eesti seaduste järgi alati korraldama. Avalikust arutelust võib HMS § 50 lg-s 2–3 sätestatud reeglite kohaselt loobuda juhul, kui keegi ei ole eelnevalt kirjalikke seisukohti esitanud. Keelatud ei ole avaliku arutelu korraldamine aga ka siis, kui kirjalikke seisukohti ei esitata, või (täiendava) arutelu korraldamine enne kirjalike seisukohtade esitamise võimaluse andmist.

Avalik arutelu seisukohtade ja küsimuste esitamise viisina annab võimaluse erinevate osapoolte (taotleja, otsustaja ja üldsuse) dialoogiks. Erinevalt kirjalike seisukohtade esitamisest saavad osalejad omavahel vahetult suhelda, täiendavaid küsimusi esitada ning ühisosa või erimeelsusi välja selgitada. Avaliku arutelu oluline tunnus on, et küsimuste-vastuste-seisukohtade esitamine peab olema vahetu.

ACCC/C/2009/37 (Valgevene): Selles juhtumis leidis Valgevene riigiasutus, et avalikuks aruteluks võis pidada ka kavandatud hüdroelektrijaama üle käivat diskussiooni ajalehtedes ja televisioonis. ACCC leidis seevastu, et see ei olnud piisav, et tagada konventsiooni nõuete täitmine (otsuse p 86).⁷⁹

⁷⁶ ACCC/C/2006/16 (Leedu), ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_6_e.pdf

⁷⁷ HMS § 11 lg 2, § 49 lg 1 ja § 50 lg 1; vt ka KeÜS kommentaarid, § 28, p1.2.1. www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-28#p-1-2-1

⁷⁸ KeÜS § 48.1 lg 1; THS § 36 lg 1; PlanS § 16 lg 3.

⁷⁹ ACCC/C/2009/37 (Valgevene), ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2009-37/Findings/ece_mp_pp_2011_11_eng_add2.pdf

10. AVALIKKUSE SEISUKOHTI TULEB OTSUSTAMISEL ARVESTADA

OLULISED NORMID

Arhusi konventsiooni art 6 lg 8

HMS § 4 lg 2

KMH direktiivi art 8

KSH direktiivi art 8

NÄIDE

Keskkonnaamet menetles kruusa kaevandamise loa taotlust vaikselt Lõuna-Eesti maakohas. Kaasamise käigus avaldasid kohalikud arvamust, et head elukeskkonda aitaks säästa see, kui kaevandamine toimuks vaid tööpäeviti kell 8.00–17.00, kaevandamine toimuks vaid pealpool põhjavee taset ning kaevandamisloas nähtaks ette karjääri ammendamise viie aasta jooksul. Et tegu oli mõistlike ettepanekutega, leppis nendega ka arendaja ning Keskkonnaamet sai teha kõigi huve arvestava otsuse.

10.1. Nõude sisu

Kui avalikkus esitab otsusetegemise protsessis seisukohti, peab haldusorgan:

- nendega otsusetegemisel arvestama ja
- neile vastama.

10.2. Nõude eesmärk

Esitatud seisukohtadega arvestamine on avalikkuse kaasamise tuum. Kui haldusorganil ei oleks kohustust avalikkuse esitatud seisukohti mingilgi määral arvesse võtta, puuduks kogu tegevusel eesmärk ja põhjendus.

Avalikkuse seisukohtadele vastamise nõudel on avalikkuse seisukohalt mitu eesmärki. Sõltuvalt vastuse andmise ajast, võimaldab haldusorgani vastus osalejatel:

- valmistuda järgmisteks osalusvõimalusteks (nt avalikule väljapanekule järgnevatks aruteluks);
- tõhusalt kaitsta oma õigusi kohtumenetluses.

10.3. Milliseid arvamusi peab arvestama?

Seisukohtade esitamisel ja arvestamisel ei näe konventsioon ette piiranguid nende sisule, st esitatud ettepanekuid ei tohi nende sisu alusel kõrvale jätta. Esiteks ei pea esitatud seisukohad olema tingimata hoolikalt argumenteeritud või teaduslikult põhjendatud.

ACCC/C/2006/16 (Leedu): Leedu seaduste kohaselt oli uue prügila rajamisega seotud otsuste menetlustes õigus esitada vaid „motiveeritud ettepanekuid”. ACCC leidis, et selline piirang ei ole konventsiooni nõuetega kooskõlas.⁸⁰

Teiseks ei pea avalikkuse esindajad välja tooma, miks ja kuidas oleks kavandatav tegevus vastuolus konkreetsete õigusnormides sätestatud piirangutega (nt ületataks müra normtasemeid). Vastavalt KeÜS § 23 lg-le 1 on igaühel õigus tervise- ja **heaoluvajadustele** vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus. Seega tuleb arvestada ka avalikkuse esindajate seisukohti, mis on seotud kavandatava tegevuse mõjuga nende heaolule, mis on veelgi laiem mõiste kui inimtervis. Heaolu võivad mõjutada nt looduslike puhkealade hulk elukoha ümbruses, suurenevad liiklusvood ja selle mõjud, päikesevalguse varjamine jms.

Samuti ei pea isikud esitama vaid konstruktiivseid, põhiolemuselt kavandatava tegevusega nõustuvaid seisukohti, vaid võivad väljendada ka selget vastuseisu kogu plaanile. Seda on rõhutanud ka Riigikohus.

RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03: Riigikohus toonitas selles asjas tehtud lahendis, et detailplaneeringu avaliku väljapaneku käigus tehtavad ettepanekud ei pea olema kantud algatatud detailplaneeringuga samadest eesmärkidest. Ettepanekute tegemise õiguse mõte ongi selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta isiklikke või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega. Teha võib nii ettepanekuid planeeringu lahenduste muutmiseks kui täiendavate menetlustoimingute tegemiseks ja täiendava teabe kogumiseks.

Viimaks võivad avalikkuse seisukohad esmapilgul tunduda ebaselged. Sel puhul on hea mitte unustada, et ametniku roll menetluses on olla kodanikule abiks ning vajaduse korral välja selgitada, mida kodanik täpselt öelda soovis.

Kui kodanik on sõnastanud oma pöördumise küsimusena „Kas vallavalitsuse jaoks ei olegi kohalike elanike tervise kaitse oluline?“, võib eeldada, et tegelikult peab kodanik kavandatud tegevust oma tervisele ohtlikuks. Kui täiendavad selgitused puuduvad, tuleks haldusorganil püüda välja selgitada, milles kodanik täpselt ohtu näeb.

10.4. Mida tähendab seisukohtadega „arvestamine“?

Seisukohtadega arvestamine ei tähenda, et haldusorgan peaks kõigi esitatud seisukohtadega nõustuma ning otsust nendest lähtuvalt sisustama või muutma. Küll peab haldusorgan neid kaaluma või selgitama, miks peab ta esitatud seisukohta asjakohatuks. Seisukohtade sisuline arvesse võtmine ei pruugi olla võimalik seetõttu, et seadus lubab otsusetegijal vaid kindla sisuga otsuste tegemist või on seaduses täpselt määratletud, millistest asjaoludest lähtuda tohib.

Haldusorgan ei saa konkreetset loataotlust läbi vaadates otsustada, et taotleja peaks kavandatava tegevuse asemel selles asukohas asuma hoopis muud tegevust ellu viima (nt värvide tootmise asemel asuma mobiiltelefone komplekteerima). Otsusetegijal on õigus hinnata, kas tegevust lubada või ei ning millistel tingimustel (milline võib olla tegevusmaht ja kõrvaltingimused).

Kui otsusetegijale on jäetud ulatuslik kaalutlusruum nii lõppotsuse sisu kui arvesse võetavate asjaolude osas, peab vastandlike seisukohtade esinemisel otsustaja paratamatult mõnd seisukohta eelistama.

Vältimaks otsusetegijate omavoli, peab haldusorgani valik seisukohtadega nõustumise või mitte-nõustumise osas olema arusaadav ja põhjendatud; haldusorgan peab suutma sisuliselt selgitada, miks ühe või teise kommentaariga ei nõustutud.⁸¹ Eesti õiguses on kõigi erinevate seisukohtade ratsionaalse kaalutlemise kohustust korduvalt kinnitanud ka Riigikohus⁸².

RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07: Riigikohus rõhutas selles detailplaneeringu üle peetud vaidluses, et planeeringu koostamisel ja kehtestamisel antud kaalutusõiguse kasutamine eeldab, et otsusetegija võtab kaalumisele kõik esitatud asjassepuutuvad väited ja seisukohad. Kui esitatud seisukohti ei arvestata, tuleb seda põhjendada.

10.5. Kas ja kuidas peab seisukohtadele vastama?

Haldusorganil aitab seisukohtade sisulist kaalumist tagada avalikkuse esitatud seisukohtadele vastamine. Arhusi konventsiooni tekst ei nõua otsesõnu, et otsusetegija vastaks avalikkuse esitatud seisukohtadele. Samas on see tuletatav konventsiooni artiklist 6 lõikest 8 nendes õigussüsteemides, kus haldusorgan on kohustatud lõppotsust kirjalikult vormistama ning põhjendama.⁸³ Kuna Eestis kehtib selline nõue kõigi keskkonnaotsuste puhul⁸⁴, on avalikkuse esitatud seisukohtadele vastamine Eestis kohustuslik ka Arhusi konventsioonist tulenevalt.

Praktiliselt on esitatud seisukohtadele võimalik vastata kahel viisil:

- 1) lõppotsuses (vajadusel viidates eraldi dokumendile);
- 2) eraldi dokumendiga enne lõppotsuse tegemist.

Eestis ei ole seisukohtadele vastamine enne lõppotsuse tegemist haldusmenetluse üldreeglite järgi kohustuslik. Samuti ei ole see kohustuslik **keskkonnalubade ja keskkonnakomplekslubade** puhul. Neil juhtudel piisab seaduses sätestatud miinimumnõuete täitmiseks, kui otsusetegija selgitab erinevate seisukohtadega nõustumist või mittenõustumist alles lõppotsuses (või selles viidatud dokumendis). Samas on eraldi vastuse andmine kohustuslik planeeringute ja keskkonnamõju hindamise menetluses.

Planeeringute puhul seevastu on avalikkuse kirjalikele seisukohtadele vastamine juba menetluse käigus kohustuslik⁸⁵.

RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08: Riigikohus rõhutas, et planeeringu avaliku väljapaneku käigus esitatud seisukohtadele vastamine on osa avalikkuse ja otsusetegija diskussioonist planeerimismenetluses, mis saab avalikul arutelul jätkuda. Seetõttu tuleks seisukohtadele vastata juba enne avalikku arutelu.

81 AK juhised, lk 155.

82 Lähemalt erinevate seisukohtade ja nendes väljendatud huvide kaalumise kohta vt www.k6k.ee/files/Kaalutusotsustuste_tegemine_keskkonnaasjades_K6K_2013.pdf

83 AK juhised, lk 155.

84 Kõik keskkonnaotsused tuleb vormistada kirjalikult, mistõttu tuleb neid HMS § 56 kohaselt põhjendada.

85 PlanS § 20 lg 2.

Keskkonnamõjude hindamise (KMH või KSH) menetluse läbiviimisel tuleb avalikkuse esitatud seisukohtadele samuti vastata enne seda, kui aruanne esitatakse järelevalvajale heakskiitmiseks.⁸⁶

Sisuka ja hea kaasamise nimel soovitame siiski avalikkuse seisukohtadele vastata enne lõppotsuse tegemist ka muude otsuste, nt keskkonnalubade puhul.

Esitatud seisukohtadega arvestamist või arvestamata jätmist tuleb igal juhul selgitada lõplikus otsuses (keskkonnaloa andmise korralduses, planeeringu kehtestamise otsuses vms). Juhul, kui esitatud seisukohti on palju ning neile on vastatud eraldi dokumendis või dokumentides, ei pea vastuseid lõppotsuses uuesti täies mahus välja tooma. Lubatud on viitamine teistele dokumentidele, ent sellisel juhul peab viide olema täpne (viidata tuleb konkreetsele dokumendile ja selle peatükile, leheküljele vms).⁸⁷

⁸⁶ KeHJS § 17 lg-d 2–3, § 21, § 37 lg 5, § 41.

⁸⁷ Seda on sedastanud ka Riigikohus, vt nt lahendit asjas 3-3-1-47-12, p 15 ning seal viidatud kohtupraktikat.

11. AVALIKKUST TULEB TEHTUD OTSUSEST TEAVITADA

OLULISED NORMID

Arhusi konventsiooni art 6 lg 9

KMH direktiivi art 9 lg 1

KSH direktiivi art 9

11.1. Nõude sisu

Pärast olulise keskkonnaotsuse tegemist tuleb:

- avalikkust otsusest kiirelt ja tõhusalt teavitada;
- otsuse tekst avalikustada.

11.2. Nõude eesmärk

Tehtud otsusest avalikkuse teavitamine ja otsuse avalikustamine on eelkõige vajalik selleks, et avalikkus saaks tehtud otsuse õiguspärasust kontrollida ning vajadusel seda vaidemenetluse korras või kohtus vaidlustada. Seega on nõue otseselt seotud Arhusi konventsiooni nn kolmanda samba ehk õigusega keskkonnaasjades tehtud otsuseid vaidlustada.

11.3. Millal otsusest teavitada?

Avalikkust tuleks lõppotsusest teavitada võimalikult kiiresti. Sellel nõudel on sisuliselt kaks eesmärki:

- tagada arendajale nn „õigusrahu” võimalikult kiire saabumine;
- võimaldada otsust tõhusalt vaidlustada.

Arendaja seisukohalt on avalikkuse varajane teavitamine kasulik, kuna teavitamise ajahetkest sõltub otsuse vaidlustamise tähtaeg. Mida varem avalikkust teavitatakse, seda kiiremini saab arendaja jaoks selgeks, kas otsust vaidlustatakse või võib ta asuda õiguslike takistusteta kavandatud tegevust ellu viima.

HKMS § 46 lg 1 kohaselt võib kaebuse otsuse tühistamiseks kohtu poolt esitada 30 päeva jooksul. Pärast selle tähtaja möödumist vaatab kohus otsuse tühistamiseks esitatud kaebuse läbi vaid erandjuhul, kui esinevad mõjuvad põhjused tähtaja ennistamiseks (nt kaebaja oli sellal sedavõrd raskelt haige, et ei olnud võimeline kaebust esitama või kedagi selleks volitama). Otsuse õigusvastasuse tuvastamiseks võib HKMS § 46 lg 5 kohaselt esitada kaebuse 3 aasta jooksul pärast otsuse tegemist, ent sellisel juhul peab kaebaja näitama, miks on see tema õiguste kaitseks vajalik. Samuti ei too õigusvastasuse tuvastamine kohtu poolt kaasa otsuse kehtivuse lõppemist. Seega on pärast 30-päevase perioodi möödumist arendaja õiguslik positsioon oluliselt kindlam, kui vahetult pärast otsuse tegemist.

Varajast teavitamist on vaja ka avalikkusele. Hilise teavitamise korral ei kaota kaebajad küll kaebõigust ning kohus võib ka otsuse tühistada. Samas võib (elu-)keskkond saada juba arenduse käigus kahjustada, mistõttu ei saavuta kaebajad oma tegelikku eesmärki.⁸⁸

Ehitustegevusele eelnev raadamine jmt ehitusplatsi ettevalmistamine võib pöördumatult või pikkadeks aastateks hävitada väärtusliku loodusliku koosluse.

11.4. Kuidas avalikkust otsusest teavitada?

Sarnaselt avalikkuse teavitamisega otsusetegemise protsessist tuleb ka lõppotsusest teavitada, kasutades selleks tõhusaid kanaleid.⁸⁹ Seega tuleks lisaks eriseadustes nõutud teavituskanalite kasutamisele⁹⁰ iga kord hinnata, kas need tagavad teabe jõudmise puudutatud isikuteni. Kui seaduses ette nähtud kanalid ei ole selleks piisavad, tuleb kasutada täiendavaid teavitamiskanaleid (vt lähemalt ptk 8.3., lk 39-41).

Otsusest teavitamisel tuleb kasutada ka lihtsat ja arusaadavat keelt (vt ptk 8.5., lk 44-45). Kuna ka lõppotsus ja selle andmise põhjendused tuleb avalikuks teha, siis puudub vajadus selgitada avalikkusele suunatud teates loa sisu väga tehnilises ja täpses kõnepruugis.

Vähetõhusate teavituskanalite kasutamine võib anda alust kaebetähtaja ennistamiseks. Seetõttu on kanalite ning lihtsalt arusaadava keele kasutamine sarnaselt varase teavitamisega vajalik nii arendaja kui võimalike vaidlustajate õiguste kaitseks.

11.5. Kuidas otsus avalikustada?

Lisaks avalikkuse teavitamisele sellest, et tehtud on olulise mõjuga keskkonnaotsus, tuleb kättesaadavaks teha ka otsus ise. Arhusi konventsiooni art 6 lg 9 kohaselt on nõutav, et lisaks otsusele tehtaks kättesaadavaks ka selle põhjendused. Seega juhul, kui haldusorgan on vormistanud otsuse (nt keskkonnaloa) ja selle põhjendused (nt loa andmise korralduse) eraldi dokumentides, tuleb avalikult kättesaadavaks teha mõlemad dokumendid.

Õigusaktide nõuete täitmiseks piisab minimaalselt sellest, kui avaldada otsus ja selle põhjendused avalikult juurdepääsetavas andmebaasis (nt keskkonnaloa infosüsteemis või kohaliku omavalitsuse dokumendiregistris). Kuna avalikkusel võib samas nendest registritest õige dokumendi leidmine raske olla, on mõistlik vastavad dokumendid avaldada ka asutuse veebilehel või neile seal täpselt viidata (anda link otsuse tekstile).

⁸⁸ Vt ka AK juhised, lk 157.

⁸⁹ Riigikohtu lahend asjas 3-3-1-31-03 puudutas just tehtud otsusest teavitamist.

⁹⁰ THS § 40 kohaselt tuleb teade avaldada väljaandes Ametlikud Teadaanded, Keskkonnaameti veebilehel ja kohaliku omavalitsuse veebilehel; KeÜS § 57 kohaselt kohalikus, maakondlikus või üleriigilises ajalehes ja „internetis”; PlanS § 25 lg 4 kohaselt üldplaneeringute ja detailplaneeringute teated ajalehtedes ja kohaliku omavalitsuse veebilehel.

LISALUGEMIST

Arhusi konventsiooni tekst [eesti keeles](#) ja [inglise keeles](#)

[ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni Arhusi konventsiooni teemaline veebileht](#) – sisaldab nii kohtupraktikat, rakendusjuhiseid kui muid Arhusi konventsiooni teemalisi materjale

[Euroopa Komisjoni Arhusi konventsiooni teemaline veebileht](#) – sisaldab viiteid õigusaktidele, uuringutele jm materjalidele

[Keskkonnaministeeriumi Arhusi konventsiooni teemaline veebileht](#)

Käsiraamat „[Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas](#)“ (U. Kübar, H. Hinsberg, 2014)

Käsiraamat „[Head keskkonnaotsused. Kuidas teha häid keskkonnaotsuseid KOV arendustegevuses](#)“ (A. Kõnnusaar, L. Keerberg, K. Vaarmari, M. Kiisel ja E. Kivinukk, 2010)

KOHTUTE JA ARHUSI KONVENTSIOONI KONTROLLIKOMITEE PRAKTIKA

Arhusi konventsiooni kontrollikomitee

- ACCC/C/2004/01 (Kasahstan), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/pp/c.1/ece.mp.pp.c1.2005.2.Add.1.e.pdf
- ACCC/C/2004/03 (Ukraina), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3. par. 32. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2004-03/S01C03findings.pdf
- ACCC/C/2004/08 (Armeenia), ECE/Mp.PP/C.1/2006/2/Add.1. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/pp/ece.mp.pp.c.1.2006.2.add.1.e.pdf
- ACCC/C/2005/11 (Belgia) ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2. par. 29. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/pp/ECE_MP.PP_C.1_2006_4_Add.2_e.pdf
- ACCC/C/2005/12 (Albaania), ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1. par. 79. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2007/pp/ECE_MP.PP_C.1_2007_4_Add.1.pdf
- ACCC/C/2005/15 (Rumeenia), ECE/MP.PP/2008/5/Add.7. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_7_e.pdf
- ACCC/C/2006/16 (Leedu), ECE/MP.PP/2008/5/Add.6. par. 71. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_6_e.pdf
- ACCC/C/2007/21 (Euroopa Liit), ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-23/ece_mp.pp.c.1_2009_2_add.1_eng.pdf
- ACCC/C/2008/24 (Hispaania), ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-26/ece_mp.pp.c.1_2009_8_add.1_e.pdf
- ACCC/C/2008/30 (Moldaavia), ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-30/DRF/ece_mp.pp.c.1_2009_6_add.3_eng.pdf
- ACCC/C/2009/37 (Valgevene), ECE/MP.PP/2011/11/Add.2. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2009-37/Findings/ece_mp.pp_2011_11_eng_add2.pdf

Euroopa Kohus

- EK 15.01.2013, C-416/10. curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=132341&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=228538
- EK 21.03.2013, C-422/12. curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135401&pageIndex=0&doclang=et&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1031282

Riigikohus

- RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02. www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-8-02
- RKHKo 07.05.2003, 3-3-1-31-03. www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-31-03
- RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03. www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-54-03
- RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07. www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-39-07
- RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08. www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-16-08
- RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08. www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-87-08