



KESSK
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

KeÜS ja kliimaseaduse seosed: õiguslik analüüs

Koostajad:

Kärt Vaarmari
Kertu Birgit Anton

Mai 2024

Sisukord

Kokkuvõte	4
Kliimaõiguse ja keskkonnaõiguse seosed	4
KeÜS kohaldamisala ja kohaldumine kliimaseadusele	5
Kliimaseaduse seos Eesti keskkonnaseadustikuga	5
1. Kliimaõiguse ja keskkonnaõiguse omavaheline suhe	8
1.1. Kliimaõiguse kujunemine ja kliimamuutuse käsitus õigusaktides	8
1.2. Kliimaõiguse ja keskkonnaõiguse käsitus erialakirjanduses	9
1.3. Lõimimispõhimõttega arvestamise kohustus	11
2. KeÜS kohaldamisala ning seosed KeÜS üldosa ja eriosade vahel.....	11
2.1. KeÜS reguleerimisala ja kohaldamisala	11
2.2. Seosed keskkonnaseadustiku üldosa ja eriosa vahel.....	13
3. Teiste riikide lahendused	14
3.1. Soome	14
3.2. Rootsi	15
3.3. Horvaatia.....	16
3.4. Järeldused teiste riikide näidetest	17
4. Kliimaseadus ja Eesti keskkonnaseadustik.....	18
4.1. Üldist	18
4.2. Oluline kliimamõju kui keskkonnoaht.....	18
5. KeÜS põhimõtete kohaldumise ulatus.....	20
5.1. KeÜS-i põhimõtetest üldiselt	20
5.2. Keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte (§ 8).....	22
5.3. Lõimimispõhimõte (§ 9)	22
5.4. Vältimispõhimõte (§ 10)	24
5.5. Ettevaatuspõhimõte (§ 11)	25
5.6. Keskkonna kasutamise seotud kulude kandmise põhimõte (§ 12).....	26
5.7. Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte (§ 13).....	28
6. Kliimaseaduse põhimõtete roll ja tähendus.....	30
7. Käitaja kohustuste seos kliimaseadusega	30
7.1. Käitaja mõiste	30
7.2. Käitaja kohustused	31
8. KeÜS loamenetluse seosed kliimaseadusega	32
8.1. KeÜS kohaldumine	32
8.2. Loa andmisest keeldumise alused	32
8.3. Kehtivate lubade muutmine või kehtetuks tunnistamine	34
8.3.1. KeÜS § 59 lg 1 p 3 tingimuste kohaldamine	34
Hiljem muutunud asjaolud.....	34
Keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või muu huvi, mis kaalub üles isiku usalduse	36
8.3.2. Loa muutmise või kehtetuks tunnistamise tõttu tekkiv kahju	36

9. Kliimaseadus ja keskkonnaalased õigused	37
9.1. Keskkonnaalased õigused	37
9.2. Õigus tervise- ja heaoluvajadustele keskkonnale (KeÜS § 23)	38
9.3. Osalemisõigus (KeÜS § 28).....	40
9.4. Õigus keskkonnaotsuseid vaidlustada (KeÜS § 30) ja kliimaalane kaebeõigus	42
9.4.1. Kliimaalase kaebeõiguse trend praktikas	42
9.4.2. Keskkonnaalane kaebeõigus ja kliimaalane kaebeõigus KeÜS § 23 lg 1 kohaselt	44
9.4.3. Inimõigustega arvestamine kliimaalastes vaidlustes.....	46
9.4.4. Järeldused	47

Kokkuvõte

Analüüsi keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) kohaldumisest kliimaseadusele tellis Keskkonnaõiguse Keskuselt (KÕK) Kliimaministeerium, et analüüsida traditsioonilise keskkonnaõiguse, sh selle printsiipide suhet kliimaõigusega. Lähteülesande ja Kliimaministeeriumi e-kirja teel edastatud täpsustuse kohaselt on analüüsi eesmärk vastata küsimusele: kas ja millises ulatuses on otstarbekas, õige ja põhjendatud kohaldada väljatöötatavale kliimaseadusele või kliimaõigusele laiemalt keskkonnaseadustiku üldosa seadust.

Vastavalt lähteülesandele koosnes töö kahest etapist:

- Esimeses etapis analüüsiti maailmas levinud õiguslikke teooriaid ja praktikat riikides, kus kliimaseadus on kehtestatud, ning võrreldi neid KeÜSi ja Eesti riigisisese õiguse taustal.
- Teises etapis analüüsiti kliimaseaduse esialgset eelnõu / põhimõttelist kontseptsiooni ja keskkonnaseadustiku üldosa seadust (KeÜS). Fookuses olid küsimused, kas ja miks peaks kliimaseadus moodustama osa keskkonnaseadustikust või kui kliimaseadus keskkonnaseadustiku eriossa ei kuulu, siis kuidas suhestuvad omavahel kliimaseadus ja KeÜS. Samuti kirjeldatakse, kas ja millises mahus on vaja kliimaseaduse vastuvõtmisel muuta KeÜS-i, näiteks lisada sellesse kliimaõigusele kohaldumise erisätteid.

Analüüsi koostasid SA Keskkonnaõiguse Keskus õigusekspert Kärt Vaarmari ja jurist Kertu Birgit Anton. Töö koostamisel on kasutatud Eesti ja teiste riikide õigusakte, erialakirjandust ja KeÜS eelnõu koostamise materjale.

Töö uurimisküsimuste osas jõuti analüüsis alljärgnevatele järeldustele.

Kliimaõiguse ja keskkonnaõiguse seosed

Kliimamuutuse õiguslik regulatsioon on saanud alguse rahvusvahelisest õigusest (eelkõige ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon ja Pariisi kokkulepe). EL õiguses on juba palju aastaid käsitletud kliimamuutuse õiguslikku regulatsiooni keskkonnaõiguse erivaldkonnana muude teemade (nt välisõhu kaitse, looduskaitse, veekaitse, jäätmed) kõrval. 2023. aasta seisuga hõlmab EL kliimamuutuse õiguslik regulatsioon kasvuhoonegaaside heitkoguste kauplemissüsteemi, energiakasutuse küsimusi (energiatõhusus ja energiasääst, taastuvenergia kasutamine) ja süsiniku sidumist, aga ka kliimamuutusega kohanemist, meetmete rahastusmehhanisme, muutuste jälgimist ja andmete ning meetmete teaduspõhisuse tagamist jpm.

Eesti keskkonnaõigusalasest kirjanduses on kliimamuutuseid seni käsitletud väga põgusalt ning loetud see eraldi teemana keskkonnaseadustiku eriosaks või käsitletud seda üksnes atmosfääri kaitse alavaldkonnana. Praeguseks ei ole selline lähenemine enam asjakohane, kuna kliimaõigus ei hõlma üksnes KHG heitkogustega kauplemise nõudeid. Analüüsi autorite hinnangul on tegemist olemuslikult erinevate teemadega.

Kaasaegses õiguskirjanduses on kliimaõiguse ja keskkonnaõiguse vahelist suhet erinevalt käsitletud. Kokkuvõtvalt võib neist järeldada, **et kliimaõigusel ja keskkonnaõigusel on nii sarnasusi kui erinevusi ja üks ei ole tingimata teise osa**. Valik, kas lugeda üht tervikuna või

osaliselt teise osaks või mitte, on seadusandja teha ja võib mh sõltuda sellest, kas kliimamuutuse teema reguleerimiseks kasutatakse pigem keskkonnaõiguse traditsioonilisi instrumente ja meetmeid või kasutatakse tavapärasest keskkonnaõigusest erilisemaid lahendusi ja juhtimisraamistikku.

KeÜS kohaldamisala ja kohaldumine kliimaseadusele

Töös on olulise järeldusena välja toodud, et **KeÜS üldsätete kohaldamisala ei ole piiratud**. Selles kehtestatud mõisted, põhimõtted ja üldkohustused kehtivad üldiselt kõigis olukordades, mis võivad puudutada KeÜS eesmärke vähendada keskkonnahäiringuid, edendada säästvat arengut, kaitsta elurikkust jne.

Piiritletud on KeÜS 5. peatüki kohaldamisala, kuna see reguleerib selgelt määratletud lubade menetlusi, mis puudutavad ainult keskkonnakaitse valdkonda.

KeÜS-s ei ole täpsustatud, milliste seaduste suhtes on see üldseaduseks. Juba lõimimispõhimõttest tuleneb, et KeÜS üldisi sätteid tuleb arvestada mistahes seaduse rakendamisel.

Analüüsis käsitletud teistest riikidest (Soome, Rootsi, Horvaatia) on sõnaselge seos üldisema keskkonnakaitseaduse ja kliimaseaduse vahel ainsana paika pandud Horvaatias. Sealses keskkonnakaitseaduses on sõnaselgelt sätestatud, et selle üks eesmärke on kliimamuutuste pidurdamine, kliimaseaduses on aga sätestatud, et kliimameetmed põhinevad keskkonnavaldkonda reguleerivates õigusaktides sätestatud põhimõtetel. See ei jäta kahtlust, et kliimaseadus allub üldisele keskkonnakaitseregulatsioonile. Soomes ja Rootsis ei ole kliimaseaduse ja keskkonnavalase üldseaduse vahel sedavõrd selget seost, ent keskkonnaseaduste ja kliimaseaduste eesmärgid ühtivad sisuliselt.

Eelpool analüüsitud õigusteooriatest ja teiste riikide praktikast nähtub, et kliimaõigus võib, kuid ei pruugi olla ilmselgelt keskkonnaõiguse osa. Keskkonnaõiguse põhimõtted ja teised üldised normid võivad kohalduda kliimavaldkonnas ka siis, kui kliima- ja keskkonnaõiguse suhe pole selge või kui kliimaõigus ei olegi keskkonnaõiguse eriosa. KeÜS kohaldub kliimaõigusele kahtlemata vähemalt nii palju, kui sel on kliimavaldkonnaga puutumus.

Eeltoodust tulenevalt ei ole KÕKi hinnangul vaja määratleda kliimaseadust keskkonnaseadustiku eriosana. Samuti puudub õiguslikult vajadus kehtestada eelnõus viide KeÜS sätetele, mida kliimaseadusele kohaldatakse, v.a juhul, kui kliimaseadusega reguleeritakse mõne loa andmist, millele soovitakse kohaldada KeÜS loamenetluse sätteid.

Kliimaseaduse seos Eesti keskkonnaseadustikuga

Kuna KeÜS üldsätted kohalduvad kliimaseadusele igal juhul, on analüüsis käsitletud kliimaseaduse ja KeÜS kokkupuutepunkte.

Kliimaseaduse eelnõu koostamisel ning selle edaspidisel rakendamisel tuleb arvestada KeÜS-s sätestatud keskkonnaõiguse põhimõtetega:

- Keskkonna kõrgetasemelise kaitstuse põhimõte
- Lõimimispõhimõte
- Vältimispõhimõte
- Ettevaatuspõhimõte
- Keskkonna kasutamisega seotud kulude kandmise põhimõte

- Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte.

Kliimaseaduse põhimõtted on analoogselt keskkonnaõiguse üldpõhimõtetega õiguslikult siduvad ettekirjutused, mis aga ei kirjuta ette ühte ja konkreetset juhust ning mis ei ole õigusnormina järgimiseks kohustuslikud, vaid mida tuleb otsuste tegemisel arvestada. Kliimaseaduse põhimõtete kohaldamisalaks saab olla mistahes olukord, mil tuleb teha kliimamuutuse leevendamisele või kliimamuutusega kohanemisele suunatud otsustusi. Võrreldes KeÜS-s sätestatud keskkonnaõiguse üldpõhimõtetega, mille eesmärgiks on üleüldine keskkonnahäiringute vähendamine, säästva arengu edendamine ning keskkonna hea seisundi säilitamine (vt KeÜS eesmärgid), on kliimaseaduse eelnõus sätestatavad põhimõtted suunatud ühe eripärase keskkonnahäiringu – kliimamuutuse – ja selle mõju vähendamisele. Sellega on põhjendatud kliimaseaduses eraldiseisvate põhimõtete kehtestamine.

KeÜS §-des 16-17 sätestatud käitaja kohustused ei sea kellelegi otseseid kohustusi, pigem on need põhimõttelaadsed normid, mida tuleb arvestada kaalutusotsuste tegemisel. Otsesed õiguslikud kohustused tulenevad eriseadustest, kus kohustuste sisu ja normide rakendusmehhanisme on täpsustatud. Juhul, kui eriseadustes sätestatud kohustused katavad ettevõtjate kliimaalaseid tegevusi piisavas ulatuses, puudub vajadus selleks täiendavaid sätteid kehtestada. Ent hinnangut, kas näiteks THS-s sätestatud parima võimaliku tehnika nõue katab parimat võimalikku tehnikat KHG heite vähendamiseks tööstuslikes käitistes, ei saa käesoleva analüüsi raames anda. KÕKi hinnangul on kliimaseaduse väljatöötamisel vaja eraldi analüüsida, kas kliimamõjuga tegevuste loastamiseks ning tegevustele tingimuste kehtestamiseks (kliimamõjust tuleneva keskkonnohu vältimiseks) piisab kehtivas õiguses sätestatud lubadest või oleks vaja kehtestada mingi uus loa liik.

KeÜS loamenetluse peatükk kohaldub keskkonnakaitsealubadele, mille puhul on KeÜS kohaldamine seaduses sõnaselgelt ette nähtud. Kliimaseaduse sätted võivad mõjutada selliseid loamenetlusi, millega lubatav tegevus võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju seoses kliimamuutusega ehk olulise kliimamõju (nt keskkonnakompleksload). Ülemäärane kliimamõju võib olla aluseks keskkonnoala andmisest keeldumisele KeÜS § 52 lg 1 p-des 6–9 toodud alustel. Samuti võib see olla aluseks kehtivate keskkonnoalubade muutmisele KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel.

KeÜS näeb muuhulgas ette, et loa andmisest võidakse keelduda, kui vastasel korral ei saaks tulevikus luba anda teisele tegevusele, mille elluviimise huvi on kaalukam. Samas ei reguleeri KeÜS olukorda, kus lube antakse piiratud loodusressursi kasutuseks – need olukorrad on reguleeritud eriseadustes (nt turba ja põlevkivi puhul maapõueseaduses). Juhul, kui ka kliimaseaduses plaanitakse kehtestada loodusvara aastasele kasutusmäärale sarnanevad piirangud (süsinikueelarve), on ilmselt vajalik eriregulatsioon, mille alusel määrata kasutajate osad ressursikasutusest.

Kliimaseaduses sätestatavad eesmärkide alusel saab edaspidi määratleda olulist ja ülemäärast keskkonnamõju. Oluline kliimamõju on käsitatav olulise keskkonnahäiringuna KeÜS § 3 lg 1 tähenduses, mida saab KeÜS §-s 10 sätestatud vältimis põhimõtte kohaselt lubada üksnes alternatiivide puudumisel ning ülekaaluka esmatähtsa avaliku huvi korral. Riigikohtu praktikast (RKHKo 3-20-771) tuleneb, et kliimamõju tuleb käitistega seotud lubade andmisel – sh nii ehituslubade kui keskkonnakomplekslubade andmisel – keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) kohaselt hinnata ning sellega arvestada. Riigikohtu praktika kohaselt võib kasvuhoonegaaside heide tuua kumulatiivselt kaasa muutused, mis vastavad olulise keskkonnamõju määratlusele. Ülemäärane

kasvuhoonegaaside heite kindlakstegemisel tuleb Riigikohtu praktika kohaselt arvestada KHG heite vähendamise eesmärke.

Kliimaseadus puudutab KeÜS-s sätestatud õigust puhtale keskkonnale (KeÜS § 23), kuna kliima on osa inimese tervise- ja heaoluvajadustele vastavast keskkonnast. Seetõttu kohaldub selle õiguse kaitse rakendusmehhanism KeÜS-s ka kliimat mõjutavatele otsustustele.

Kliimaseaduses on vaja täpsustada avalikkuse osalemise võimalusi kliimaga seotud kavade koostamisel, et tagada KeÜS §-s 28 sätestatud osalemisõigus. KeÜS §-st 28 tulenevad üldnõuded olulise keskkonnamõjuga tegevuse planeerimises avalikkuse kaasamiseks, ent Eestis ei ole kehtestatud selgeid menetlusnõudeid arengukavade koostamiseks ning neisse avalikkuse kaasamiseks, mistõttu ei ole tagatud avalikkuse tõhus osalemisvõimalus kliimameetmete planeerimisel. Kehtiva õiguse kohaselt on ette nähtud nõuded küll avalikkuse kaasamiseks arengukava keskkonnamõju strateegilisse hindamisse, kuid mitte kava enese sisu koostamisse. Kohustus avalikkus kavade koostamisse kaasata tuleneb nii EL KSH direktiivist kui EL energialiidu ja kliimameetmete juhtimise määrusest.

Juurdepääs õigusemõistmisele keskkonnaasjades (KeÜS § 30) kohaldub kõigile haldusotsustele, mis võivad riivata õigust puhtale keskkonnale või muud õigust või mille osas on antud keskkonnaühendustele kohtusse pöördumiseks laiendatud kaebeõigus.

Analüüsi koostajate hinnangul laieneb KeÜS §-s 23 sätestatud õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ka kliimale ehk igal inimesel on mh õigus stabiilsele kliimale, milles viibimine ei tekita näiteks tervisekahjustusi, aga ka muid ebasoodsaid mõjusid inimese muudele, sh põhiseadusest tulenevatele õigustele ja vabadustele. PS §-st 15 tulenevalt on oluline selle õiguse kaitseks kaebeõiguse tagamine.

Kindlasti võimaldab KeÜS vaidlustada kliimaalaseid otsuseid või toiminguid keskkonnaühendustel, see on leidnud kinnitust ka praktikas. EIK lahendist Klimageseniorinenni asjas tuleneb seejuures, et inimõiguste kaitsele võib tugineda ka isikute ühendus, kes kaitseb kollektiivset huvi ehk oma liikmete huve.

Soome näitel võiks kaaluda eraldiseisvate kaebeõiguse sätete kehtestamist kliimakavade vaidlustamiseks. Ka õigusaktide põhiseaduslikkuse kontrolli võimalused vajavad kliimaasjades avardamist, et tagada inimeste õiguste kaitse ning tõhusam kontroll riigi tegevuse üle kliimaeesmärkide seadmisel.

1. Kliimaõiguse ja keskkonnaõiguse omavaheline suhe

1.1. Kliimaõiguse kujunemine ja kliimamuutuse käsitus õigusaktides

Ajalooliselt on kliimaõigus saanud alguse rahvusvahelisel tasandil. Kliimapoliitika alusleppeks on 1992. a ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon¹ ja selle 1997. a Kyoto protokoll². Oluliseks sammuks on ka 2015. a sõlmitud Pariisi kokkulepe³, milles lepiti rahvusvahelisel tasandil kokku, et kliimamuutuste ulatuse piiramiseks on riikidel vaja tegutseda nii, et hoida ülemaailmse keskmise temperatuuri tõus tuntavalt allpool 2 °C võrreldes tööstusrevolutsioonieelse tasemega ning piirata temperatuuri tõusu 1,5 kraadini. Kõigi nende lepetega on liitunud ka Eesti.

1994. aastal liitus Euroopa Liit ÜRO kliimamuutuse konventsiooniga ning hakkas aktiivselt kujundama enda poliitikat sel teemal. Kliimamuutust ei ole mainitud EL toimimise leppe (ELTL) artiklites 3 ja 4, mis sätestavad valdkonnad, milles EL-l on ainu- või jagatud pädevus. Kliimamuutusele suunatud meetmete õiguslikuks aluseks on, sõltuvalt meetme iseloomust, ELTL art 43 (põllumajandus), 91 või 100 (transport), 113 (maksud), 114 (siseturg), 207 (kaubandus), 194 (energeetika) või 192 (keskkond).⁴ See näitab kliimamuutuse olulisust paljude eluvaldkondade seisukohalt.

Siiski on EL õiguses juba palju aastaid käsitletud kliimamuutuse õiguslikku regulatsiooni keskkonnaõiguse erivaldkonnana muude teemade (nt välisõhu kaitse, looduskaitse, veekaitse, jäätmed) kõrval. 2023. aasta seisuga hõlmab EL kliimamuutuse õiguslik regulatsioon kasvuhooonegaaside heitkoguste kauplemissüsteemi, energiakasutuse küsimusi (energiatõhusus ja energiasääst, taastuvenergia kasutamine) ja süsiniku sidumist, aga ka kliimamuutusega kohanemist, meetmete rahastusmehhanisme, muutuste jälgimist ja andmete ning meetmete teaduspõhisuse tagamist jpm.

Eesti keskkonnaõigusalasises kirjanduses on kliimamuutust seni käsitletud väga põgusalt ning loetud see eraldi teemana keskkonnaseadustiku eriosaks⁵ või käsitletud seda üksnes atmosfääri kaitse alavaldkonnana.⁶ Viimane lähenemine ei ole käesoleva töö autorite arvates põhjendatud. Kliimamuutusel ja välisõhu kaitsel on mitmeid kokkupuuteid, ent olemuselt on need erinevad teemad. KHG kauplemise regulatsioon on Eestis kehtestatud küll atmosfääriõhu kaitse seaduses, ent see pärineb algselt 2004. a kehtestatud välisõhu kaitse seadusest⁷, mil Eesti EL-ga liitumisel tuli üle võtta ka EL kliimaalane õiguslik regulatsioon, mis toona seisneski peaausjalikult üksnes KHG heitkogustega kauplemise nõuetes. 2004. aastal võis olla loogiline hõlmata KHG kui saasteainetega seotud regulatsioon välisõhu kaitse seadusesse, ent praeguseks tuleks kliimaõigust käsitleda iseseisva õigusvaldkonnana.

¹ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon. – RT II 1994, 14, 43.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/13101704>

² Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll. RT II 2002, 26, 111. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13265540>

³ Pariisi kokkulepe. RT II, 01.11.2016, 3. <https://www.riigiteataja.ee/akt/201112016003>

⁴ Krämer, L. EU Environmental Law. Seventh Edition. Sweet & Maxwell 2012, lk 308.

⁵ Vt nt KeÜS kommenteeritud väljaanne; sissejuhatus. <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/sissejuhatus>

⁶ Veinla, H. jt. Keskkonnaõigus. Juura, 2016; nt lk 16.

⁷ Välisõhu kaitse seaduse 2004. a redaktsioon, ptk 7. <https://www.riigiteataja.ee/akt/756554#ig22>

1.2. Kliimaõiguse ja keskkonnaõiguse käsitus erialakirjanduses

Kaasaegses rahvusvahelises erialakirjanduses on kliimaõiguse ja keskkonnaõiguse omavahelise suhte kohta kasutusel erinevaid lähenemisi (vt allpool). Muuhulgas on toetajaid nii lähenemisel, et kliimaõigus on üks keskkonnaõiguse alateema, kui lähenemisel, et kliimaõigus ja keskkonnaõigus on erinevad õigusvaldkonnad, mille vahel on kokkupuutepunkte, ent ka vastuolusid.

Mõlema lähenemise kasuks leidub argumente ning valik, kas lugeda kliimaõigus keskkonnaõiguse osaks või mitte, sõltub mitmest tegurist ja ka vaatenurgast. Chris Hilson on kaardistanud kliimaõiguse ja keskkonnaõiguse vahelisi sarnasusi ja erisusi või nendevahelisi suhte määramise eeliseid ja puuduseid⁸ ja tema olulisemad järeldused võib kokku võtta järgmiselt.

Osad teooriad vaatlevad küsimust kliimaõiguse kui keskkonnaõiguse osast **kaasneva kasu või eeliste seisukohalt**. 'Väljatõrjumise' teooria (*'crowding out'*) leiab, et keskkonnaõiguses on kliimaõigus muutunud valdavaks suunaks ning seetõttu on kliimateema õigustamatult tõrjunud keskkonnaõigusest välja paljud muud keskkonnaprobleemid nagu kemikaalid, veereostus, elupaikade kadu jmt. Sellele vastukaaluks leiab 'sissehaaramise' (*'crowding in'*) teooria, et kliimamuutuse haaramine keskkonnaõiguse osaks aitab lahendada ka teisi keskkonnaprobleeme – nt vähendada välisõhu saastet.⁹

Kliimaõiguse 'erilisuse' (*'exceptionalism'*) teooria leiab, et kliimaprobleemide raamistamine tavapärase keskkonnaõiguse raamidega on kahjulik, samas kui kliimaõiguse 'mitteerilisuse' (*'unexceptionalism'*) teooria leiab, et just nimelt tüüpiliste keskkonnaõiguse raamide kaudu kliimaõigusele lähenemisel on omad eelised. Hilson toob ühe võimaliku põhiargumendina välja, et võib olla häid strateegilisi põhjuseid – näiteks kliimamuutusi puudutavates kohtuvaidlustes – rõhutada kohalikke mõjusid, mis on tüüpilisemalt seotud keskkonnaõigusega, kuna need võivad olla selgemad kui globaalsed mõjud, mida sageli seostatakse kliimamuutuste ja kliimaseadustega.¹⁰ Oluline näide kliimaõiguse käsitlemisest pelgalt keskkonnaõiguse, kitsamalt välisõhu kaitse alateemana pärineb USA-st, kus ülemkohus märgilises lahendis *Massachussets v EPA* leidis, et CO₂ on saasteaine, mida kontrollib Keskkonnaagentuur läbi õhukaitsenormide.¹¹

Teine võimalus kliimaõiguse ja keskkonnaõiguse võrdlemiseks on vaadelda mõlema puhul **eesmärkide ja lahendusmeetmete valikut**. Mõlemale õigusharule on sarnane, et seadusandjal tuleb teema reguleerimisel valida 'käsu-ja-kontrolli' (*command-and-control*) instrumentide ning turumajanduslike meetmete vahel. Peamine erinevus seisneb aga olukorras enne poliitilisi valikuid. Keskkonnaõiguses tuleb sageli leida ümbritseva keskkonna kvaliteedi sihtväärtused ning seejärel instrumendid, et nendeni jõuda. Sellised sihtväärtused on seotud näiteks vee- või välisõhu kvaliteedile (nt seisundiklasside määramisena EL vee

⁸ Hilson, C. It's All About Climate Change, Stupid! Exploring the Relationship Between Environmental Law and Climate Law. *Journal of Environmental Law* 25:3, Oxford University Press 2013. Arvutivõrgus: <https://academic.oup.com/jel/article/25/3/359/385125>

⁹ Hilson, C. Lk 361. Viitab allikale: World Bank, 'Crowding Out or Crowding in? Climate Change and the Broader Environmental agenda'.

¹⁰ Hilson, C. Lk 362. Viitab allikatele: John Copeland Nagle, 'Climate Exceptionalism' (2010) 40 *Environ L* 53, 54; Lisa Heizerling, 'The role of Science in *Massachussets v EPA*' (2008) 58 *Emory LJ* 411.

¹¹ Hilson, C. Lk 361. Viitab USA Ülemkohtu lahendile: *Massachussets v Environmental Protection Agency* 549 US 583 (2007)

raamdirektiivi kohaselt).¹² Kliimaõiguses väljendatakse sihtväärtuseid tüüpiliselt kasvuhooonegaaside vähendamise protsendina, mis peab olema saavutatud teatud ajaks, võrreldes baasolukorraga. Siin ei ole tegemist väliskeskkonna kvaliteedi sihtväärtusega, kuna ei määratleta soovitud KHG sisaldust keskkonnas. Pigem on tegemist emissioonide üldise vähendamise eesmärgiga, mis on sarnasem käsu-ja-kontrolli tüüpi instrumendile, mida rakendatakse üksikkäitistele – ent praegusel juhul kohaldatakse seda EL-s tervikuna ning pikema ajaperioodi jooksul.¹³

Vaade kliimaõigusele ja keskkonnaõigusele võib olla ka riigi- või regioonispetsiifiline, sõltuvalt selles riigis või regioonis valitud **juhtimisraamistikust**. Näiteks EL-s tugineb kliimaõigus rohkem „uutele juhtimistehnikatele“ nagu majandusinstrumendid ja „pehme õiguse“ instrumendid, varasem keskkonnaõigus lähtub seevastu eeskätt siduvatest ja rangetest direktiividest ning määrustest. ELi KHG heitekvootidega kauplemise süsteemi (ETS) võib kliimaõiguses käsitleda millegi ainulaadsena, mida varasem *acquis* ei sisalda. Ent kui vaadelda sarnast – föderaalset – tasandit USA-s, siis seal on KHG emissioonid reguleeritud peamiselt 'käsu-ja-kontrolli' laadis õhusaasteõigusega ning kliimaõiguse ja keskkonnaõiguse vahel erilist erinevust ei ole.¹⁴ Üheks võtmeküsimuseks on seejuures olnud see, kas teema reguleerimiseks on kehtestatud eraldi juhtimisraamistik. EL-s on selline raamistik kehtestatud: 2010ndate keskel oli selle tuumaks KHG ühikutega kauplemise süsteem (ETS), 2023. a seisuga on kesksel kohal EL kliimamäärus. 2010. aastal seati Euroopa Komisjoni juurde sisse eraldi kliimameetmete peadirektoraat ning Euroopa Komisjon on võtnud juhtrolli eraldiseisva kliimapoliitika reguleerimisel. USA-s on föderaalne eestvedamine puudunud, mis on viinud selleni, et kohtupraktika kaudu (juba eelpool mainitud *Massachusetts vs EPA* kaasus) on KHG kontroll lõimitud kehtiva keskkonnaõiguse raamistikku.¹⁵

Kliimaõigust võib vaadelda ka kui klassikalist näidet **valdkonnaülesest teemakäsitlusest**. Kliimaõiguse mõju keskkonnaõigusele on sarnane keskkonnapoliitika mõjuga muudele poliitikavaldkondadele, millesse keskkonnakaalutlused peavad olema lõimitud. Keskkonnaõigus saavutab keskkonnakaalutluste integreerituse läbi keskkonnakaalutluste lõimimise printsiibi. Sarnases käsitluses saaks kliimakaalutlustega arvestamise kohustust vaadelda kui „kliimaalast lõimimisprintsiipi“.¹⁶

Kliimaõiguse ja keskkonnaõiguse vahelises suhtes on veel terve rida uurimisküsimusi, nt kliimamuutuste ja keskkonnaalaste kohtuvaidluste seos (kas kliimamuutuste kohtuvaidlustes on midagi ainulaadset?), õiguse ja teaduse roll, riski mõiste kehtimine, keskkonnaõiguse põhimõtete kohaldumine kummaski õigusharus. Näiteks tuleks Hilsoni hinnangul veel uurida küsimust, kas keskkonnaõiguse põhimõtted nagu ettevaatusprintsiip, saastaja maksab, säästev areng ja ühised, kuid diferentseeritud kohustused, toimivad samamoodi nii kliima- kui ka keskkonnaõiguses või nõuab kliimaõigus nende mõningast kohandamist või laiendamist.¹⁷

¹² Hilson, C. Lk 364

¹³ Hilson, C. Lk 365

¹⁴ Hilson, C. Lk 365–366. Viitab mh allikale: Joanne Scott and David Trubek. 'Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union' (2002) 8 ELJ 1.

¹⁵ Hilson, C. Lk 366–367.

¹⁶ Hilson, C. Lk 369–370, viitab allikatele: Tim Rayner and Andrew Jordan, 'The European Union: The Ploycentric Climate Policy Leader?' (2013) 4 WIREs Climate Change 75,83; Mans Nilsson and Lars J Nilsson 'Towards Climate Policy Integration in the EU: Evolving Dilemmas and Opportunities' (2005) 5 Climate Policy 363.

¹⁷ Hilson, C. Lk 370.

Kokkuvõtvalt tuleb KÕKi hinnangul eeltoodust järeldada, et kliimaõigusel ja keskkonnaõigusel on nii sarnasusi kui erinevusi ja üks ei ole tingimata teise osa. Valik, kas lugeda üht kas tervikuna või osaliselt teise osaks või mitte, on seadusandja teha ja võib mh sõltuda sellest, kas kliimamuutuse teema reguleerimiseks kasutatakse pigem keskkonnaõiguse traditsioonilisi instrumente ja meetmeid või kasutatakse tavapärasest keskkonnaõigusest erilisemaid lahendusi ja juhtimisraamistikku.

1.3. Lõimimispõhimõttega arvestamise kohustus

Keskkonnaõiguse põhimõtete kohaldamiseks ei ole küsimus kliimaõiguse ja keskkonnaõiguse suhtest määrav, st põhimõtete kohaldamiseks ei pea kliimaõigust määratlema keskkonnaõiguse osana. Nimelt on ETL art-s 11 kehtestatud lõimimispõhimõtte (nimetatud ka integreerimispõhimõtteks), mille aluseks on arusaam, et keskkonnale ja seeläbi ka inimese tervisele ning heaolule võib märkimisväärset mõju avaldada mis tahes elualal toimuv tegevus. See põhimõtte on sätestatud ka KeÜS §-s 9. Eriti ilmne on näiteks energeetika, transpordi, põllumajanduse, maakasutuse planeerimise ja maapõue kasutamise mõju keskkonnale, kuid õigupoolest ei saa täielikult välja jätta ühtki eluvaldkonda. Seetõttu ei saa keskkonnapoliitika olla isoleeritud poliitikavaldkond, mis koondab konkreetseid meetmeid õhu, vee, pinnase ja eluslooduse kaitseks. Säästva arengu tagamiseks tuleb keskkonnahoidlikumaks muuta kõigi eluvaldkondade arengut, arvestades keskkonnakaitse kõrget taset tagavaid kaalutlusi arengu suunamisel, õiguslikul reguleerimisel ja ka vastavate normide rakendamisel.¹⁸ Nõnda tuleb lõimimispõhimõttest tulenevalt arvestada keskkonkaalutlustega ka kliimavaldkonnas, sõltumata sellest, milline on täpselt kliima- ja keskkonnaõiguse suhe.

2. KeÜS kohaldamisala ning seosed KeÜS üldosa ja eriosade vahel

2.1. KeÜS reguleerimisala ja kohaldamisala

KeÜS 1. peatükk „Seaduse eesmärk ja kohaldamisala“ sätestab – nagu peatüki pealkiri ütleb – seaduse eesmärgi ja kohaldamisala. KeÜS-s ei ole aga kehtestatud seaduse reguleerimisala.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) kohaselt tuleb eelnõu reguleerimisala sättes loetleda seaduseelnõus käsitletavat õigusinstituudid või nimetada reguleeritav valdkond (HÕNTE § 8 lg 2). Reguleerimisala sätet ei ole vaja esitada, kui pealkiri avab piisavalt seaduseelnõu reguleerimisala ning seda ei ole vaja täpsustada. Kohaldamisala sättes nimetatakse HÕNTE kohaselt isikud, esemed ja asjaolud, kelle või mille suhtes kavandatavat regulatsiooni kohaldatakse või ei kohaldata (HÕNTE § 8 lg 3).

Praktikas ei ole vahetegu reguleerimisala ja kohaldamisala vahel olnud selge. Näiteks majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses¹⁹, mille kodifitseerimine toimus keskkonnaseadustiku üldosaga samal perioodil, on sätestatud seaduse ülesanne ning reguleerimisala (mis tegelikult määratleb seaduse kohaldamisala). Sotsiaalseadustiku üldosa

¹⁸ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommenteeritud väljaanne. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2015. KeÜS § 9 kommentaar: <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-9>

¹⁹ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. – RT I, 06.04.2021, 5. <https://www.riigiteataja.ee/akt/106042021005>

seaduses²⁰ on määratletud sotsiaalseadustiku reguleerimisala (§ 1), eesmärk (§ 2) ja kohaldamisala (§ 3).

Keskonnaseadustiku üldosa kontseptsiooni väljatöötamisel leiti, et seadustiku eesmärgi saab lõplikult määratleda peale terve keskkonnaseadustiku, sh eriosa reguleerimisala piiritlemist ja struktuuri kinnitamist. Vaheetapina määratles töögrupp keskkonnaseadustiku üldosa eesmärgi. Seejuures võeti eesmärgiks, et eesmärk oleks sõnastatud võimalikult laialt ja abstraktselt, et see kataks kõik keskkonnakaitse valdkonnad ning inimese tervise ja heaolu.²¹

KeÜS eesmärk on sõnastatud §-s 1 järgmiselt:

KeÜS § 1. Seaduse eesmärk

Käesoleva seaduse eesmärk on tagada:

- 1) keskkonnanäringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara ning kultuuripärandit;*
- 2) säästva arengu edendamise, et kindlustada tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond praegusele põlvele ja tulevastele põlvedele;*
- 3) loodusliku mitmekesisuse säilimine ja kaitse;*
- 4) keskkonna hea seisund;*
- 5) keskkonnale kahju tekitamise vältimine ja keskkonnale tekitatud kahju heastamine.*

Nagu märgitud, siis reguleerimisala ei ole KeÜS-s määratletud. Seaduse kehteala on põhjalikumalt käsitletud KeÜS kontseptsiooni peatükis 1.2. Kontseptsiooni kohaselt oli KeÜS kehteala piiritlemise eesmärgiks määratleda keskkonnaõiguse üldpõhimõtete (üldosa) kehtivuse piirid.²² Töögrupp leidis aga, et reguleerimisala määratlus peab jääma võimalikult abstraktseks: *Keskkonnaõiguse piiride määratlemine on üldse väga problemaatiline ja see on paljuski kokkuleppe küsimus. Näiteks võiks ka planeerimisõigust lugeda üheks keskkonnaõiguse instituudiks. Teatud ebamäärasusest tingituna peaks kehteala piiritlemine toimuma piisavalt üldisi formuleeringuid kasutades, mis tagab üldosa rakendatavuse tõesti kõikide keskkonda mõjutavate tegevuste puhul. Liialt üksikasjaliku regulatsiooni puhul tekib alati oht, et mingi tegevus või valdkond on kunstlikult välja jäänud. Abstraktsem regulatsioon tagab üldosa paindliku rakendamise kõikidel vajalikel juhtudel ja jätab ruumi laiendavale tõlgendamisele.*²³

KeÜS eelnõu seletuskirjas²⁴ ei ole reguleerimisalaga seonduvat selgitatud. Mõistekasutuse osas on seletuskirjas märgitud, et KeÜS-s määratletakse keskkonnaseadustiku mõisteaparaadi tuumik. Tuleb siiski tähele panna, et KeÜS-s ei ole mõisted defineeritud üksnes KeÜS ega keskkonnaseadustiku tähenduses, st mõistete definitsioonist puudub sõnaselge kitsendus, et need on defineeritud „käesoleva seaduse tähenduses“ või „keskkonnaseadustiku tähenduses“.

²⁰ Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. – RT I, 30.06.2023, 79.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/130062023079>

²¹ KeÜS kontseptsioon. Tallinn, 2008, lk 13. <https://www.just.ee/media/445/download>

²² KeÜS kontseptsioon, lk 16.

²³ Samas.

²⁴ KeÜS eelnõu materjalid Riigikogu veebilehel:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a1cafc27-2f02-448d-8509-8e9fa312a129/Keskkonnaseadustiku%20%C3%BCldosa%20seadus>

KeÜS-s on keskkonnaõiguse üldpõhimõtetenä kehtestatud keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte (§ 8), lõimispõhimõte (§ 9), vältimispõhimõte (§ 10), ettevaatuspõhimõte (§ 11), keskkonna kasutamise seotud kulude kandmise põhimõte ehk „saastaja maksab“ põhimõte (§ 12) ning loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte (§ 13). Nii keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte, lõimispõhimõte, ettevaatuspõhimõte kui ka „saastaja maksab“ põhimõte tulenevad EL õigusest, täpsemalt EL toimimise leppes (ELTL). Lõimispõhimõte on seejuures kehtestatud ELTL artiklis 11, st tegemist on EL aluspõhimõttega. Seetõttu ei ole keskkonnaalaste põhimõtete rakendamine piiratud üksnes keskkonnaseadustiku eriosana määratletud valdkondadega, vaid keskkonnakaalutlusi tuleb läbi keskkonnaalaste põhimõtete rakendamise arvestada kõigis eluvaldkondades ning poliitikate kujundamisel. Täpsem analüüs, kuidas eelviidatud põhimõtted kliimaseaduse rakendamisel võivad kohalduda, on esitatud allpool.

Ka Keskkonnaõiguse Keskuse poolt 2012. a koostatud KeÜS jõustamise võimaluste analüüsis²⁵ on leitud, et KeÜS esimeste osade (mõisted, põhimõtted, käitaja kohustused, keskkonnaalased õigused) kehtivus ei sõltu keskkonnaseadustiku eriosast.

Seega ei ole KeÜS üldsätete kohaldamisala piiratud ning selles kehtestatud mõisted, põhimõtted ja üldkohustused kehtivad üldiselt kõigile. Piiritletud on KeÜS 5. peatüki kohaldamisala, kuna see reguleerib selgelt määratletud lubade menetlusi, mis puudutavad ainult keskkonnakaitse valdkonda.

2.2. Seosed keskkonnaseadustiku üldosa ja eriosa vahel

KeÜS on üldseadus, mille eesmärgiks oli koondada keskkonnaõiguse üldisi õigusnorme ja luua sellega raamistik ülejäänud keskkonnaõigusele. Mis on keskkonnaseadustiku üldosa ja millised teemad või seadused kuuluvad eriossa, ei ole lõpuni selgelt piiritletav. Eriosa teemadeks on kindlasti looduskaitse, välisõhu kaitse, maapõue kaitse, metsandus jm.

KeÜS-s endas ei ole täpsustatud, milliste seaduste suhtes on see üldseaduseks. Nagu eelpool viidatud, tuleneb juba lõimispõhimõttest, et KeÜS üldisi sätteid tuleb arvestada mistahes seaduse rakendamisel.

Pärast KeÜS jõustumist on sellele viidatud 38 Riigikohtu lahendis (neist 30 olid haldusasjad)²⁶, mis puudutavad peaaesjalikult: keskkonnaalaste põhimõtete rakendamist keskkonda mõjutavate tegevuste kavandamisel (nt ettevaatuspõhimõtte ja vältimispõhimõtte rakendamine maavara geoloogilise uuringu ja kaevandamislubade menetluses või vee erikasutusloa menetluses), keskkonnaalaseid õigusi (juurdepääsu kallasrajale, võõral maatükil liikumist) ja menetluslikke õigusi (keskkonnaotsuste vaidlustamise õigus ehk kaebeõigus). Lahendid seonduvad nii eriosa teemadega (maavara kaevandamine, veekaitse), ent on ka näiteid, kus KeÜSi on kohaldatud ehitusõiguse küsimuses, mida traditsiooniliselt keskkonnaseadustiku eriosaks ei loeta. Näiteks on Riigikohus Enefit280-2 õlitehase ehitusloa õiguspärasuse hindamisel kohaldanud KeÜS sätteid, täpsemalt KeÜS §-s 10 sätestatud vältimispõhimõtet ja talumiskohustust.²⁷

²⁵ Veinla, H. jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse jõustamise võimalused. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2012.

²⁶ Riigikohtu lahendite otsingu tulemused (otsing märksõnaga "KeÜS", 1.04.24 seisuga). <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?tekst=ke%C3%BCs&sortVaartus=LahendiKuulutamiseAeg&sortAsc=true&kuvadaVaartus=Pealkiri&pageSize=35&defaultPageSize=25>

²⁷ RKHko 3-20-771, p 22. <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-20-771/103>

Samuti on kirjanduses leitud, et nt maaparandusseaduse alusel lubade andmisel tuleb juhinduda mh KeÜS-is sätestatud keskkonnaõiguse põhimõtetest, kuid mitte loamenetluse peatükist, sest nimetatud peatükk kohaldub sõnaselgelt vaid keskkonnakaitse lubadele, mille hulka ei kuulu maaparandusseaduse alusel antavad load.²⁸

3. Teiste riikide lahendused

3.1. Soome

Soome keskkonnaõiguse alustala²⁹ on keskkonnakaitseadus³⁰. Selles on sätestatud üldised keskkonnavalused põhimõtted, kohustused ja keelud, keskkonnalubade menetluse kord, tööstusheite direktiivist tulenev parima võimaliku tehnika nõue, erisätted soojatootmise ja jäätmepõletuskäitistele, õhukvaliteedi tagamise ja müra vähendamise kohustus, reovee käitlemise nõuded, osoonikihti kahjustavate ainete regulatsioon ning järelevalve ja jõustamine. Seega reguleerib Soome keskkonnaseadustik üldjoontes samu küsimusi, mida KeÜS, kuid sisaldab peale selle ka mahukat eriregulatsiooni, mis on Eestis reguleeritud eriseadustes.

Keskkonnakaitseaduse § 1 kohaselt on seaduse eesmärgid:

- 1) ennetada keskkonna saastumist ja selle riski, ennetada ja vähendada heitmeid, välistada saastatuse põhjustatud kahjulik mõju ja ennetada keskkonnakahju;
- 2) kaitsta tervislikku, meeldivat, ökoloogiliselt jätkusuutlikku ja elurikast keskkonda, toetada jätkusuutlikku arengut ja võidelda kliimamuutustega;
- 3) edendada loodusvarade jätkusuutlikku kasutust, vähendada jäätmeid ja nende kahjulikkust ning ennetada jäätmete põhjustatud kahjulikku mõju;
- 4) muuta saastet tekitavate tegevuste hindamist ja nende mõju arvesse võtmist tervikuna tõhusamaks;
- 5) parandada kodanike võimalusi mõjutada keskkonnavaluste otsuste tegemist.

Keskkonnakaitseaduse § 2 kohaselt kohaldatakse seda seadust kõigile tööstuslikele ja muudele tegevustele, mis põhjustavad või võivad põhjustada keskkonnasaastet, samuti tegevustele, mis tekitavad jäätmeid, ning jäätmekäitlusele.

Keskkonnasaaste on selle seaduse tähenduses heide, mis üksinda või koos teiste heitmetega:

- a) võib kahjustada tervist;
- b) on kahjulik loodusele ja selle toimimisele;
- c) takistab või oluliselt pidurdab loodusressursside kasutamist;
- d) põhjustab keskkonna meeldivuse või eriliste kultuuriväärtuste kadu;
- e) vähendab keskkonna sobivust üldiseks puhketegevuseks;
- f) kahjustab omandit või selle kasutamist; või
- g) rikub oluliselt avalikku või erahuvi.

²⁸ Relve, K. Maaparandussüsteemide negatiivsete mõjude leevendus- ja kompensatsioonimeetmete rakendamise juhise õiguslik analüüs. Tartu, 2023, lk 7.

²⁹ Soome keskkonnaministeriumi koduleht. Environmental Protection Legislation. Vaadatud: <https://ym.fi/en/environmental-protection-legislation>, 08.12.2023.

³⁰ Finlex. Ympäristönsuojelulaki (527/2014). Vaadatud: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140527>, 08.12.2023. Finlex. Environmental Protection Act (527/2014). Vaadatud: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2014/en20140527_20200905.pdf, 08.12.2023.

Keskonnakaitseaduse §-ga 3 ja 4 jäetakse seaduse kohaldamisalast välja merenduse ja kiirgusega seotud küsimused, mis on reguleeritud eriseadustega, ning piiratakse seaduse kohaldamisala riigikaitseliste küsimuste puhul. Samuti ei kohaldu Soome keskkonnakaitseadus keskkonna füüsilisele muutmisele või kahjustamisele ega maakasutusele ja looduskaitsele, mida reguleerivad teised õigusaktid.³¹

Soomes on kehtestatud ka kliimaseadus, mis kohaldub riigiasutustele kliimapoliitika plaanide ettevalmistamisel ja elluviimisel.³² Seaduse sisu on reguleerida kliimamuutuste pidurdamise kavade koostamist ja elluviimist ning sellekohast aruandlust. Seaduses on sätestatud ka üleriigilised kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgid, sh kliimanetraalsuse saavutamine 2035. aastaks, ning eesmärk kohaneda kliimamuutuste tagajärgedega.

Keskonnakaitseaduse alusel võetakse selle eesmärkide elluviimiseks vastu õigusakte.³³ Nii keskkonnakaitse ja keskkonnakaitseaduse elluviimine kui kliimavaldkond, sh kliimaseaduse täitmine, on Soome keskkonnaministeeriumi pädevusvaldkonnad.³⁴ See nähtub ka seaduse tekstidest: kliimaseadus paneb keskkonnaministeeriumile kohustuse igal aastal koostada ja avalikustada kliimaruanne (§ 18 lg 2 ja § 19 lg 2) ning koostada keskpikk kliimaplaan (§ 19 lg 1), keskkonnakaitseaduse kohaselt vastutab keskkonnaministeerium üldiselt selle seaduse alusel suuniste, seire ja tegevuste arendamise eest (§ 21 lg 1).

Soome kliimaseadus ei viita otsesõnu keskkonnakaitseadusele ega muule üldisele keskkonnaõigusaktile. Küll aga on seaduse selgesõnaline eesmärk tõhustada meetmeid kliimamuutuste leevendamiseks ja nendega kohanemiseks, mis ühtib keskkonnakaitseaduse ühe eesmärgiga võidelda kliimamuutustega. Samuti on üks kliimaseaduse eesmärgi § 2 lg 3 p 1 kohaselt “panustamine jätkusuutliku arengu tagamisse”, mis kattub keskkonnakaitseaduses sätestatud jätkusuutliku arengu tagamise eesmärgiga. Keskonnakaitseaduse §-s 5 on sätestatud selles seaduses kasutatavad mõisted, kuid jätkusuutlikku arengut pole defineeritud. Ei kliimaseadusest ega keskkonnakaitseadusest nähtu sõnaselgelt, milline on nende õigusaktide omavaheline suhe ja kas keskkonnakaitseadus kohaldub ka kliimaseadusele. Küll aga on neil seadustel selgelt ühisosa, näiteks väga sarnane jätkusuutliku arengu eesmärk.

3.2. Rootsi

Rootsis on põhjalik keskkonnakoodeks³⁵, mis on olemuselt sarnane KeÜS-le, kuigi lisaks üldosale on sel oluliselt mahukas valdkondlik eriosa, mida KeÜS-is pole. Selle poolest sarnaneb Rootsi keskkonnakoodeks oma ülesehituselt Eesti võlaõigusseadusele või ehitusseadustikule.

³¹ Soome keskkonnaministeeriumi koduleht. Environmental Protection Legislation. Vaadatud: <https://ym.fi/en/environmental-protection-legislation>, 13.12.2023.

³² Finlex. Ilmastolaki (423/2022). Vaadatud: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220423>, 08.12.2023. Finlex. Climate Act (423/2022). Vaadatud: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150609_20220423.pdf, 08.12.2023.

³³ Soome keskkonnaministeeriumi koduleht. Environmental Protection Legislation. Vaadatud: <https://ym.fi/en/environmental-protection-legislation>, 08.12.2023.

³⁴ Soome keskkonnaministeeriumi koduleht. Areas of Expertise. Vaadatud: <https://ym.fi/en/areas-of-expertise>, 08.12.2023.

³⁵ The Swedish Environmental Code, Ds 2000:61. Vaadatud: <https://www.government.se/contentassets/be5e4d4ebdb4499f8d6365720ae68724/the-swedish-environmental-code-ds-200061/>, 11.10.2023.

Rootsi keskkonnakoodeksi eesmärk on edendada jätkusuutlikku arengut ja tagada seeläbi keskkonna head tingimused nii praegustele kui tulevastele põlvetele. Keskkonnakoodeksid pole sätestatud selle reguleerimisala ning koodeks kohaldub “kõigile isikutele ja käitajatele, kes tegelevad tegevuste või meetmetega, mis võivad mõjutada koodeksi eesmärkide saavutamist”³⁶. Lisaks on koodeksis sätestatud, et lisaks koodeksi sätetele kohalduvad tegevustele, mis võivad ohustada inimtervist, keskkonda või muid koodeksiga kaitstavaid huve, ka teised õigusaktid.³⁷ Seega ei piira keskkonnakoodeksi kohaldumine mõnes küsimuses teiste õigusaktide mõju, mis seda küsimust samuti reguleerivad.

Rootsis on vastu võetud ka kliimaseadus. See reguleerib lühidalt valitsuse kliimapoliitika eesmärgi, sisu ja elluviimist. Seadus ei sätesta ise ühtegi kvantitatiivset eesmärki, sh eesmärki kasvuhoonegaaside heitkoguse vähendamiseks, vaid näeb ette, et valitsuse kliimapoliitika peab põhinema parlamendi (*Riksdagi*) vastu võetud heitkoguse eesmärkidel. Seaduse kohaselt peab valitsus kavandama riigieelarvet ja kliimapoliitikat üksteisega kooskõlas ning esitama parlamendile igal aastal koos riigieelarve eelnõuga ka kliimapoliitika ülevaate. Samuti peab valitsus esitama parlamendile iga nelja aasta järel kliimapoliitika tegevuskava. Kliimaseadus kuulub kliima- ja ettevõtlusministeeriumi vastutusalasse.

Rootsi keskkonnakoodeks viitab kliimale otsesõnu üksnes keskkonnamõju hindamise kontekstis. Kliimaseadus ei viita üldse otsesõnu keskkonnakoodeksile. Keskkonnakoodeksi jätkusuutliku arengu eesmärk sarnaneb sisult kliimaseaduses sätestatud valitsuse kliimapoliitika ühe eesmärgiga “panustada ökosüsteemide ja praeguste ning tulevaste põlvkondade kaitsmisesse kliimamuutuste kahjulike tagajärgede eest”. Seega ei ole võimalik tõsikindlalt tuvastada keskkonnakoodeksi ja kliimaseaduse hierarhilist suhet. Samas on neil seadustel selgelt ühisosa olemas.

3.3. Horvaatia

Horvaatias on olemas keskkonnakaitseadus³⁸, mis on olemuselt lähedane Eesti KeÜS-le. Selle art 4 lg 7–9 kohaselt kohaldub seadus nendele keskkonnaküsimustele, mida eriseadused ei reguleeri, samas eriregulatsiooni olemasolu korral taandub selle ees keskkonnakaitseadus.

Keskkonnaseadustiku esimese paragrahvi kohaselt kuuluvad selle reguleerimisalasse:

- keskkonnakaitse ja jätkusuutliku arengu põhimõtted,
- keskkonnaelementide kaitse ja kaitse keskkonna koormamise eest,
- keskkonnakaitse subjektid,
- jätkusuutliku arengu ja keskkonnakaitse dokumendid,
- keskkonnakaitse instrumendid,
- keskkonnaseire ja -teabesüsteem,
- keskkonnateabele ligipääsu tagamine,
- avalikkuse osalemine keskkonnaasjades,

³⁶ Swedish Environmental Protection Agency. (2017) Swedish Environmental Law. An introduction to the Swedish legal system for environmental protection. Report 6790. Vaadatud: <https://www.naturvardsverket.se/4ac2a1/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6790-8.pdf>, 11.12.2023.

³⁷ Samas. Chapter 1, section 3.

³⁸ Zakona o zaštiti okoliša. Vaadatud: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/cro170097.pdf>, 08.12.2023. Environmental Protection Act. Vaadatud: https://climate-laws.org/documents/environmental-protection-act_b5bb?l=croatia&o=20&id=environmental-protection-act_f0e0, 08.12.2023.

- ligipääs õigusemõistmisele,
- vastutus kahju põhjustamise eest,
- üldise keskkonnapoliitika (*policy*) rahastamine ja instrumendid,
- järelevalve.

Keskkonnakaitseaduses on sätestatud ka selle eesmärgid, mille hulgas on sõnaselgelt nimetatud kliimamuutuste leevendamist (art 6 lg 1 p 4). Samuti on defineeritud mõisted selle seaduse piires, kuid ei ole kehtestatud seaduse kohaldamisala.

Horvaatias on vastu võetud kliimamuutuste ja osoonikihi kaitse seadus (edaspidi: kliimaseadus).³⁹ See sisaldab kliimavaldkonna põhimõtteid, EL heitkogustega kauplemise regulatsiooni sätteid, EL õigusest tulenevaid eesmärgi jõupingutuste jagamise määrusega hõlmatud sektoritele, kliimameetmete rahastust jm.

Horvaatia kliimaseaduse art 4 lg 1 kohaselt põhineb kliimamuutuste leevendamine ja nendega kohanemine keskkonnakaitse põhimõtetel, mis on sätestatud keskkonnakaitse valdkonda reguleerivas seaduses ja rahvusvahelise õiguse nõuetel ning Euroopa Liidu *acquis*'l. Sama seaduse art 4 lg 2 kohaselt kohalduvad keskkonnakaitse valdkonda reguleeriva seaduse sätted ja teised regulatsioonid kliimamuutuste leevendamisele ja kliimamuutustega kohanemisele, kui kliimaseadus ei sätesta teisiti. Seega on selge, et Horvaatias kohaldub üldine keskkonnakaitseadus ka kliimavaldkonnale.

Kliimamuutuste valdkond koos teiste keskkonnakaitse harudega kuulub Horvaatias majanduse ja jätkusuutliku arengu ministeeriumi pädevusse.⁴⁰

3.4. Järeldused teiste riikide näidetest

Horvaatia ja Rootsi keskkonnaõiguses on oluline sarnasus Eestiga: mõlemas riigis on olemas üldine keskkonnaseadus, nagu Eestis on KeÜS. Soomes on analoogne keskkonnakaitseadus, milles on sätestatud lisaks olulisematele keskkonnaõiguse alustele ka märkimisväärne valdkondlik eriregulatsioon. Kõigis analüüsitud riikides, nagu ka Eestis, kuuluvad kliimavaldkond ja keskkonnakaitse laiemalt ühe ja sama ministeeriumi vastutusalasse.

Horvaatias on keskkonnakaitseaduse ja kliimaseaduse vahel tugev kahe-suunaline seos: keskkonnakaitseaduses on sõnaselgelt sätestatud, et selle üks eesmärgi on kliimamuutuste pidurdamine, kliimaseaduses on aga sätestatud, et kliimameetmed põhinevad keskkonnavaldkonda reguleerivates õigusaktides sätestatud põhimõtetel. See ei jäta kahtlust, et kliimaseadus allub üldisele keskkonnakaitse regulatsioonile.

Soomes ja Rootsis ei ole kliimaseaduse ning keskkonnavaldkondliku üldseaduse vahel sedavõrd selget seost. Küll aga ühtivad nende seaduste eesmärgid. Soome keskkonnakaitseaduse eesmärkide hulgas on kliimamuutuste leevendamine ja jätkusuutliku arengu tagamine, mis on sarnases – kuigi mitte täpselt samasuguses – sõnastuses sätestatud ka kliimaseaduse eesmärkidenä. Ka Rootsi keskkonnakoodeksi ja kliimaseaduse eesmärgid on sisult väga sarnased: mõlema eesmärk on kaitsta praeguste ja tulevaste põlvkondade keskkonnatingimusi, ühel juhul üldisemalt, teisel juhul konkreetselt kliimamuutuste kahjulike tagajärgede eest. Samuti on mõlema riigi üldise keskkonnaseaduse kohaldamisala väga lai, hõlmates ka kliimat mõjutavaid tegevusi.

³⁹ Narodne novine. Zakon o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja. Vaadatud: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_12_127_2554.html, 08.12.2023.

⁴⁰ Horvaatia vabariigi majanduse ja jätkusuutliku arengu ministeeriumi koduleht. O ministarstvu. Vaadatud: <https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/1065>, 08.12.2023.

4. Kliimaseadus ja Eesti keskkonnaseadustik

4.1. Üldist

Eelpool analüüsitud õigusteooriatest ja teiste riikide praktikast nähtub, et kliimaõigus võib, kuid ei pruugi olla ilmselgelt keskkonnaõiguse osa. Keskkonnaõiguse põhimõtted ja teised üldised normid võivad kohalduda kliimavaldkonnas ka siis, kui kliima- ja keskkonnaõiguse suhe pole selge või kui kliimaõigus ei olegi keskkonnaõiguse eriosa. KeÜS kohalduv kliimaõigusele kahtlemata vähemalt nii palju, kui sel on kliimavaldkonnaga puutumus.

Kliimaseaduse eelnõus (15.03.24 seisuga) on seaduse reguleerimisala sõnastatud järgmiselt (eelnõu § 2 lg 1): „Käesoleva seadusega kehtestatakse eesmärgid kliimat mõjutavate majandussektorite mõju neutraliseerimiseks, kliimamuutuste leevendamiseks ja kliimamuutusega kohanemiseks, sätestatakse riigiasutustele, ettevõtjatele ja kohalikele omavalitsusüksustele suunised ja alused kliimapoliitiliste plaanide ja tegevuskavade koostamiseks ja rakendamiseks ning kehtestatakse riiklik järelevalve ja vastutus käesoleva seaduse täitmise üle“.

Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatud lõimimispõhimõtte kohustab kõigil elualadel arvestama nende võimaliku keskkonnamõjuga, sh mõjuga kliimale. Seetõttu kohalduvad kliimaseadusele KeÜS põhimõtted ja põhikohustused, kuna need on olemuselt valdkondade ülesed ning puudutavad kõiki elualasid. Samuti ei sõltu KeÜS-s sätestatud keskkonnavalaste õiguste kohaldamine kliimavaldkonnale sellest, kas kliimaseadus on või ei ole määratletud keskkonnaseadustiku eriosa seadusena.

Eeltoodu tõttu ei ole KÕKi hinnangul vaja määratleda, kas kliimaseadus on keskkonnaseadustiku eriosa või mitte. Samuti puudub õiguslikult vajadus kehtestada eelnõus viide KeÜS sätetele, mida kliimaseadusele kohaldatakse, va juhul, kui kliimaseadusega reguleeritakse mõne loa andmist, millele soovitakse kohaldada KeÜS loamenetluse sätteid.

4.2. Oluline kliimamõju kui keskkonnaoh

Oluline kliimamõju on käsitatav olulise keskkonnanähtinguna KeÜS § 3 lg 1 tähenduses, mida saab KeÜS §-s 10 sätestatud vältimisõhõimõtte kohaselt lubada üksnes alternatiivide puudumisel ning ülekaaluka esmatõhtsa avaliku huvi korral.

Riigikohus on kliimamõju õiguslikku tähendust käsitletud esmakordselt nn Enefiti õlitehase kohtuasjas, sedastades järgmist: *Põhiseaduse (PS) §-des 5 ja 53 avalduvast keskkonna ja loodusvarade säästmise kohustusest tuleneb globaalse soojenemise tingimustes Eesti Vabariigile kohustus piirata kasvuhoonegaaside heiteid. Teaduspõhist kahtlust pole asjaolus, et kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni suurenemine atmosfääris aitab kaasa globaalsetele kliimamuutustele ning et sellel on omakorda rasked tagajärjed inimkonnale (Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate Change 2023. Synthesis Report. Genf. 2023, lk-d 4-8). PS ega muu kehtiv õigus ei keela aga tingimata arendusi, mis toovad kaasa suures koguses kasvuhoonegaaside heiteid. Neid heiteid ei saa piirata iga hinna eest ja vajadus kliima soojenemist pidurdada ei ole ülekaalukas igas olukorras. Küll aga tuleb olulise kliimamõjuga arenduste lubamisel jälgida, et kavandatav tegevus oleks põhjendatud*

ülekaaluka huviga ega tooks kaasa vajadust ülemäära piirata kliimamuutuste ohjeldamiseks isikute vabadusi või avalikku huvi tulevikus.⁴¹

KeÜS §-st 10 tulenev vältimispõhimõte kohustab haldusorganeid keskkonnaohte ja olulisi keskkonnahäiringuid vältima. Kuna kliimamuutuste leevendamine on sedavõrd oluline, olles osa PS-st tulenevast keskkonna säästmise põhikohustusest, saab lugeda, et **kavandatava tegevusega kaasnev suur KHG heide toob kaasa olulise keskkonnahäiringu KeÜS § 3 lg 1 ja § 10 tähenduses.**

Õlitehase kohtuasjas sedastas Riigikohus ka selgelt, et kliimamõju tuleb käitise seotud lubade andmisel – sh nii ehitusloa kui keskkonnakompleksloa andmisel – keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) kohaselt hinnata ning sellega arvestada. KeHJS § 2² järgi on keskkonnamõju oluline, kui see võib eeldatavalt ületada mõjuala keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara. Riigikohtu lahendi kohaselt **võib kasvuhoonegaaside heide tuua kumulatiivselt kaasa muutused, mis vastavad olulise keskkonnamõju määratlusele.**⁴²

Ülemäärase kasvuhoonegaaside heite kindlakstegemisel tuleb Riigikohtu lahendi kohaselt arvestada KHG heite vähendamise eesmärke. Riigikohtu hinnangul tuleb hinnata kavandatava tegevuse kooskõla KHG vähendamise eesmärkidega, mis on Eesti jaoks siduvad EL-i õiguse järgi või on püstitatud riigisisestes strateegilistes arengudokumentides (lahendi p 21). **Kui varasemad KHG heite prognoosid peavad paika ning kavandatava tegevuse või käitise heide koos muude praeguste ja planeeritavate tegevuste KHG heitega on kooskõlas asjakohaste riiklike KHG vähendamise eesmärkidega, on Riigikohtu hinnangul õige järeldada, et tegevusega ei kaasne lubamatut kliimamõju** (lahendi p 46).

KÕKi hinnangul tuleb kliimamõju keskkonnaohuna määratlemisel muuhulgas silmas pidada, millistest eesmärkidest kliimamõju olulisuse hindamisel lähtuda. **Eesti on Pariisi leppe osalisena võtnud endale kohustuse valida kliimaeesmärkide seadmisel selline KHG heite vähendamise trajektoor, mis on kooskõlas Pariisi kliimaleppe 1,5 kraadi eesmärgiga**, jaotades seejuures KHG heite vähendamise koormuse eri põlvkondade vahel õiglaselt. KHG heite vähendamise trajektoor mõjutab kliimamuutuse tagajärgede tõsidust praegustele ja tulevastele põlvkondadele.

Ehkki Pariisi lepe näeb ette, et kliimasoojenemist tuleb hoida tuntavalt alla 2 kraadi, näitavad hilisemad teadusandmed, et sellest ei piisa. IPCC 2018. a raporti kohaselt peaksime tegema kõik endast oleneva, et hoida temperatuuritõus 1,5 kraadi piires, sest isegi kliima soojenemisel 0,5 lisakraadi võrra võivad negatiivsed muutused toimuda eksponentsiaalselt.

IPCC 2021. a raportis on toonitatud: iga lisanduv tonn kasvuhoonegaase loeb ning iga mürdosa kraadist, mille võrra suudetakse atmosfääri soojenemist ära hoida on oluline, et vältida murdepunktideni jõudmist.⁴³ Kliimakatastroof ei ole ärahoitav, kui KHG heite drastilist

⁴¹ RKHko 11.10.2023 asjas nr 3-20-771, p 17

⁴² RKHko 11.10.2023 asjas nr 3-20-771, p 20

⁴³ IPCC 2021, Summary for Policymakers, lk 38.

https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf

vähendamist lükata kaugesse tulevikku. Heitmeid tuleb drastiliselt vähendada juba sel kümnendil.⁴⁴

Pariisi kliimalepe nõuab, et iga osalisriik panustaks ja pingutaks maksimaalselt ning vähendaks KHG heitmeid võimalikult kiiresti (art 4 lg 1 ja lg 3). Seejuures eeldatakse arenenud riikidelt nagu Eesti teistest kiiremat tegutsemist. Otsuseid tuleb teha tuginedes parimatele kättesaadavatele teaduslikele andmetele (art 4 lg 1). Eesti riigil tuleb Pariisi leppes tulenevalt valida selline KHG heite vähendamise trajektoor, et eeldusel, et kõik riigid teevad sama, on ohtlik kliimamuutus ärahoitav. **Arvestades IPCC viidet, mille kohaselt iga lisanduv KHG heite tonn loeb, on ka Eesti KHG heitkoguste vähendamise seisukohalt oluline arvestada iga lisanduva KHG heite tonniga.**

Samuti tuleb eesmärges silmas pidada, et 1,5-kraadisele kliimasoojenemisele vastab kindel nn süsinikueelarve: kui palju KHG heidet saab kokku atmosfääri paisata, enne kui temperatuuri tõus ületab 1,5 kraadi. Vastavalt näiteks rahvaarvule saab välja arvutada iga riigi proportsionaalse osa sellest, mis tal veel kulutada on.

Juhul, kui selgub, et Eesti süsinikueelarve on juba kulutatud või kulutamiseks on järele jäänud veel väike osa, tuleb asuda seisukohale, et iga lisanduv tonn KHG heidet, olenemata tegevuse mahust või olulisusest, aitab kaasa olulise kliimamõju tekkimisele ja on seega käsitletav keskkonnaohuna.

5. KeÜS põhimõtete kohaldumise ulatus

5.1. KeÜS põhimõtetest üldiselt

KeÜS üldosas on sätestatud kuus keskkonnavalast põhimõtet: keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte (§ 8), lõimispõhimõte (§ 9), vältimispõhimõte (§ 10), ettevaatuspõhimõte (§ 11), keskkonna kasutamise seotud kulude kandmise põhimõte ehk „saastaja maksab“ põhimõte (§ 12) ning loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte (§ 13).

Põhimõtete sõnastused on järgnevad:

§ 8. Keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte

Keskkonnakaitse meetmed peavad tagama kõrgetasemelise kaitse, seejuures tuleb tagada keskkonna terviklik kaitse ja arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt keskkonnaelemendilt teisele.

§ 9. Lõimispõhimõte

Keskkonnakaitse kõrget taset tagavad kaalutlused peavad olema arvesse võetud kõikide eluvaldkondade arengu suunamisel, et tagada säästev areng.

§ 10. Vältimispõhimõte

Keskkonnaohtu tuleb vältida. Keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut tuleb taluda, kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ja keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed.

§ 11. Ettevaatuspõhimõte

⁴⁴ Lee, H. jt (toim). IPCC. Summary for Policymakers. – Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. 2023, lk 19.

(1) Keskkonnariski tuleb kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada.

(2) Keskkonnariskiga tegevuste suhtes otsuste tegemisel selgitatakse välja nende tegevuste mõju keskkonnale. Seaduses sätestatud juhtudel ja korras tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamise menetlus.

§ 12. Keskkonna kasutamisega seotud kulude kandmine

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

(2) Keskkonnakasutus on tasuline seaduses sätestatud juhtudel. Keskkonna kui rahvusliku rikkuse kasutuse eest makstakse tasu, mille suurus määratakse käesolevas jaos sätestatud keskkonnakaitse põhimõtete alusel ning mille kasutamise eesmärk on käesoleva seaduse §-s 1 sätestatud eesmärkide saavutamisele kaasaaitamine.

§ 13. Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtte

Taastuvaid ja taastumatu loodusvarasid tuleb kasutada säästlikult, arvestades nende looduslikku täienemist ja varude jätkumist võimalikult pikaks ajaks. Seaduses sätestatud juhul kehtestatakse taastuva ja taastumatu loodusvara kasutusmäärad.

Nagu nähtub käesoleva analüüsi peatükist 2, ei ole KeÜS-is sätestatud selle reguleerimisala ning kohaldamisala on sõnastatud sihilikult võimalikult kõikehõlmavana. Kohaldamisala määratlemisel on oluline roll lõimimispõhimõttel, mis kohustab arvestama keskkonnaprobleemidega kõigil elualadel. Selliselt on keskkonnaalane regulatsioon paindlik ning seda saab laiendada teaduse ja tehnika arengu käigus ilmnevatele keskkonnaprobleemidele, millele regulatsiooni loomise ajal ei pruugitud tähelepanu pöörata.⁴⁵

Eesti õigusteaduslikus kirjanduses ei tehta vahet elualadel, millele KeÜS-i üldpõhimõtted kohalduvad ja millele mitte. Selle asemel rõhutatakse nii põhiseaduse kommentaarides⁴⁶ kui ka KeÜS-i kommentaarides⁴⁷ vajadust ja kohustust arvestada keskkonnaga kõigil elualadel. Veinla ja Saunanen on KeÜS-i põhimõtete kohaldamise kohta öelnud: “Õieti ei jää keskkonnaõiguse üldpõhimõtete mõjualast täielikult välja ükski eluvaldkond, sest igapähe neist võib olla kontrollimist vajav mõju keskkonnale ning inimeste tervisele ja heaolule”⁴⁸. KeÜS-i põhimõtete laia kohaldamisala toetab ka käesoleva analüüsi peatükis 1.3 nimetatud tõsiasi, et lõimimispõhimõtte on üks EL toimimislepingus sõnastatud keskkonnaõiguse põhimõtteid, mistõttu pole selle kohaldamisala piiratud KeÜS eriosaga.

Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtte ja lõimimispõhimõtte koostoimest tuleneb erinevus põhimõtete resoluutsuses: muudel elualadel tuleb keskkonna kõrgetasemelise kaitse saavutamist arvesse võtta, keskkonnakaitsemeetmed ise peavad minema aga sellest kaugemale ja keskkonna kõrge kaitsetaseme tagama.⁴⁹ Samuti on õiguskirjanduses väidetud,

⁴⁵ Veinla, H., Saunanen, E. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu põhialused. – Juridica IX/2008, lk 602.

https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=2008_9_keskkonnaseadustiku_ldosa_seaduse_eeln_u_p_hialused&pdf=1.

⁴⁶ Sarv, P. § 5. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2023. PS § 5 komm, p 52. <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-5-loodusvarade-saastlik-kasutamine>.

⁴⁷ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 23 kommentaar, p 1: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-9>

⁴⁸ Veinla, Saunanen, lk 602.

⁴⁹ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 8 kommentaar, p 3: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-8>.

et seadusandja peab arvestama KeÜS-i üldpõhimõtetega kõikide elualade kujundamisel, eriti aga keskkonna valdkonna õigusloomes.⁵⁰

Eelnevast järeldub, et KeÜS-is sätestatud kuus üldpõhimõtet kohalduvad kõigile elualadele, sõltumata sellest, kas konkreetse valdkonna regulatsioon on määratletud keskkonnaseadustiku eriosana või mitte.

5.2. Keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte (§ 8)

Keskkonnakaitse meetmed peavad tagama kõrgetasemelise kaitse, seejuures tuleb tagada keskkonna terviklik kaitse ja arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt keskkonnaelemendilt teisele.

Keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte pärineb EL õigusest. Euroopa Liidu lepingu (ELL) art 3 lg 3 kohaselt taotleb EL Euroopa säästvat arengut, mis põhineb mh kõrgetasemelisel keskkonnakaitasel ja keskkonna kvaliteedi parandamisel. Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art 191 lg 2 kohaselt on EL keskkonnapoliitika eesmärk keskkonna kaitstuse kõrge tase. Eesti riik kui EL keskkonnaõiguse rakendaja on EL lojaalsuspõhimõttest tulenevalt kohustatud nendele eesmärkidele aktiivselt kaasa aitama.⁵¹ Kuna keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte on sätestatud juba EL aluslepingutes, ei ole selle sisu ja kohaldamisala piiratud üksnes Eesti riigisisese õiguse ja KeÜS eriosaga. Põhimõtte sisustamisel tuleb arvestada Euroopa Kohtu praktikat ning seda tuleb rakendada kõigil elualadel, sealhulgas “kogu Eesti keskkonnaõiguse loomisel ja rakendamisel”⁵².

Keskkonna kõrgetasemelise kaitsega suunab kõigil elualadel arvestama ka KeÜS §-s 9 sätestatud lõimimispõhimõte.⁵³ Nende kahe põhimõtte ja säästva arengu põhimõtte koosmõju tulemusena tuleb igasuguste tegevuste juures arvestada keskkonnaga, lisaks majanduslikele ja sotsiaalsetele kaalutlustele.⁵⁴

Lisaks keskkonnapõhimõtete lõimimisele kõigi teiste elualadega tuleb keskkonna kõrge kaitsetaseme tagamiseks arvestada ka keskkonnamõju võimaliku kandumisega ühelt keskkonnaelemendilt teisele (nt pinnasest vette või õhust loomadele).⁵⁵ See on asjakohane ka kliimamõju puhul. Atmosfääri kasvuhooonegaaside lisamisel ei piirne selle tagajärjed üksnes atmosfääriga, vaid see põhjustab kliima muutumist, mis toob kaasa ulatuslikke muutuseid loomastikus, taimestikus, pinnases (näiteks põudade või üleujutuste põhjustamisega) ja teisteski keskkonnaelementides. Seetõttu on keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttega arvestamine asjakohane ja kohustuslik ka kliimamuutuste kontekstis.

5.3. Lõimimispõhimõte (§ 9)

⁵⁰ Veinla, Saunanen, lk 603.

⁵¹ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 8 kommentaar, p 2: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-8>.

⁵² KeÜS kommentaarid. KeÜS § 8 kommentaar, p 2: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-8>.

⁵³ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 8 kommentaar, p 3: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-8>.

⁵⁴ PS kommentaarid. PS § 5 kommentaar, p 52: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldssatted-ss-1-7/ss-5-loodusvarade-saastlik-kasutamine>

⁵⁵ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 8 kommentaar, p 14: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-8>.

Keskkonnakaitse kõrget taset tagavad kaalutlused peavad olema arvesse võetud kõikide eluvaldkondade arengu suunamisel, et tagada säästev areng.

Lõimimispõhimõtte põhineb arusaamal, et ükskõik millise eluvaldkonna tegevus võib keskkonda tähelepanuväärselt mõjutada. Seetõttu on keskkonna kõrgel tasemel kaitsmiseks tarvis arvestada keskkonnavalaste kaalutlustega mitte üksnes kitsalt keskkonnavaldkonna regulatsioonis – näiteks vee kasutamise või ohustatud liikide kaitsmise küsimustes –, vaid kõigil elualadel.⁵⁶ Sealjuures on oluline tähele panna, et seaduse sõnastus kohustab arvestama just nimelt keskkonna kõrget kaitsetaset, mitte ükskõik millist kaitsetaset tagavate kaalutlustega.⁵⁷

Lõimimispõhimõtte eesmärk on kindlustada säästev areng, st praeguste ja tulevikus elavate inimeste healuvajaduste tagamine.⁵⁸ Lõimimispõhimõtte ei sea keskkonnakaalutlusi igas olukorras sotsiaalsetest, majanduslikest ja teistest kaalutlustest ettepoole, vaid annab neile teistega võrdse kaalu.⁵⁹ Õiguskirjanduses valitseb üksmeel, et “majandusliku kasvu poliitika, mis jätab keskkonnakaalutlused kõrvale, ei vasta säästva arengu tingimustele”.⁶⁰

Rahvusvahelises õiguses on lõimimispõhimõtte sätestatud näiteks 1992. aasta Rio deklaratsioonis, millele tugineb ka säästva arengu seadus (SäAS § 1 lg 2). Rio deklaratsiooni art 4 kohaselt tuleb jätkusuutliku arengu saavutamiseks käsitleda keskkonnakaalutlusi arengu olemusliku osana ning neid ei saa arvestada üksteisest lahus.⁶¹ Põhiseaduse kommentaarides on Rio deklaratsioonis sisalduvat lõimimispõhimõtet nimetatud säästva arengu olemuslikuks tunnuseks, millele saab tugineda PS §-s 5 sätestatud loodusvarade säästva kasutuse kohustuse sisustamiseks.⁶² Lõimimispõhimõttes väljendatud säästva arengu idee kohustab otsima “variante, mis oleksid pikemas perspektiivis kasulikud nii keskkonna kui ka majandusliku ja sotsiaalse arengu seisukohalt”⁶³ ega luba prioriseerida üksnes lühiajalist majanduslikku kasumlikkust.

Eesti õigusesse on lõimimispõhimõtte jõudnud EL õiguse kaudu.⁶⁴ ELTL art 11 sätestab resolutselt: “Ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse peab integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist.” Lojaalsuspõhimõtte (ELL art 4 lg 3) toimeil laieneb Eesti riigile kui EL õiguse rakendajale kohustus lõimimispõhimõtet kohaldada. Kuna lõimimispõhimõtte on selgesõnaliselt sätestatud

⁵⁶ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 9 kommentaar, p 1: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-9>.

⁵⁷ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 9 kommentaar, p 7: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-9>.

⁵⁸ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 9 kommentaar, p 7, <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-9>.

⁵⁹ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 9 kommentaar, p 1: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-9>.

⁶⁰ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 9 kommentaar, p 3: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-9>.

⁶¹ Rio Declaration on Environment and Development. 1992.

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf

⁶² Triipan, M. PS § 5 kommentaar, p 7. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus.

Kommenteeritud väljaanne: https://pohiseadus.ee/sisu/3474/paragrahv_5

⁶³ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 9 kommentaar, p 7: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-9>.

⁶⁴ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 9 kommentaar, p 4: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-9>.

KeÜS-s, laieneb see ka elualadele, mida EL õigus ei puuduta.⁶⁵ Nõnda ei ole olemas ühtegi valdkonda ei KeÜS eriosas ega muudes õigusharudes, milleni lõimimispõhimõtte toime ei ulatuks ja kus võiks keskkonnakaalutlused arvestamata jätta.

Lõimimispõhimõtte kohustab kõigil elualadel arvestama keskkonnavalaste kaalutlustega, mille hulka kuuluvad nii KeÜS-i eesmärgid (KeÜS § 1) kui ka KeÜS üldosas sätestatud põhimõtted.⁶⁶ Sealjuures on säästva arengu tagamiseks sageli nõutav pöörata tähelepanu keskkonnale juba valdkonna arengut üldisel tasandil suunavate otsuste langetamisel, näiteks planeeringute või arengukavade koostamisel. Seda tegemata ei oleks võimalik tagada keskkonna kõrget kaitsetaset üksnes üksikotsuste tasandil keskkonnaga arvestamisega, kuna valdkonna üldine arengusuund oleks juba siduvalt paika pandud ning üksikotsuste tegemisel jääks üle vaid keskkonnamõju konstateerida.⁶⁷

5.4. Vältimispõhimõtte (§ 10)

Keskkonnaohtu tuleb vältida. Keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut tuleb taluda, kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ja keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed.

Keskkonnaoht on KeÜS § 5 kohaselt olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Vältimispõhimõtte kohustab keskkonnaohu realiseerumist ära hoidma. Põhimõtte rakendamiseks peab olema seos kõnealuse tegevuse ja keskkonnamõju vahel tõestatav. Mida olulisem on tekkiv keskkonnahäiring või mõjutatav õigushüve, seda väiksem on vältimispõhimõtte rakendumiseks vajalik mõju avaldumise tõenäosus ja vastupidi. Euroopa Kohtu praktikas on eriti tähtsateks õigushüvedeks peetud inimeste tervist ja Natura 2000 võrgustiku alade seisundit.⁶⁸

Samas ei ole keskkonnaohu vältimise kohustus absoluutne. Sätte teine lause näeb ette erandina kohustuse keskkonnaohu taluda, kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu, sellele puudub mõistlik alternatiiv ja keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed. Ülekaalukas huvi selle sätte tähenduses on ennekõike avalik huvi, kuid teatud olukordades võib selleks olla ka erahuvi. Keskkonnaohtliku tegevuse alternatiividena tuleb kaaluda üksnes mõistlikke variante, mitte kõiki teoreetiliselt mõeldavaid tegevusi. Lisaks sättes sõnastatud erandjuhule tuleb vältimispõhimõtte kohaselt taluda ka juba avaldunud keskkonnaohu.⁶⁹

Eesti keskkonnaõigus on teiste Euroopa riikidega võrreldes erandlik, kuna eristab vältimis- ja ettevaatuspõhimõtet üpris selgelt.⁷⁰ ETL art 191 lg 2 nimetab sõnaselgelt ettevaatus-, kuid mitte vältimispõhimõtet. Samas on nimetatud selles sättes ühe liidu keskkonnapoliitika alusprintsibiina põhimõtet, “mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid”. Seega on keskkonna

⁶⁵ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 9 kommentaar, p 5: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-9>.

⁶⁶ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 9 kommentaar, p 9: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-9>.

⁶⁷ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 9 kommentaar, p 10: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-9>.

⁶⁸ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 10 kommentaar, p 3: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-10>.

⁶⁹ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 10 kommentaar, p 8: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-10>.

⁷⁰ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 10 kommentaar, p 1.1: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-10>.

kahjustamise ärahoidmine kindlasti üks EL keskkonnaõiguse aluseid, mida tuleb arvestada ka Eestis EL õiguse rakendamisel.

Õiguskirjanduses esitatud seisukohtade järgi ei ole vältimispõhimõtte kohaldamise seisukohalt üldse oluline, millisest valdkonnast keskkonnaoht lähtub. Kui esineb keskkonnaoht ehk piisav tõenäosus olulise keskkonnahäiringu tekkeks, tuleb seda vältida või erandjuhtudel taluda.

Lopmani väitel kohaldub vältimisprintsip põhimõtteliselt ka kliimamuutustele, kuid praegu on kliimaalane regulatsioon sedavõrd hõre ja üldine, et ei võimalda ülemäärase kliimamõju tõttu üksikjuhtumil tegevust keelata.⁷¹ KeÜS-s sätestatud vältimispõhimõtet tuleb aga kohaldada nii õigusaktides sätestatud detailsetest keeldudest kinni pidades (nt keeld juhtida reovett põhjavekke) kui ka juhtumipõhiselt kaalutusotsuseid tehes.⁷² Regulatsiooni puudulikkust saab kliimaseaduse ja selle rakendusaktide kehtestamisega parandada. Vältimispõhimõtte üldiselt kehtib aga juba praegu olulist kliimamõju põhjustavatele tegevustele.

Erinevalt ettevaatuspõhimõttest ei arvestata vältimispõhimõtte kohaldamisel proportsionaalsusega. See tähendab, et keskkonnaohtu põhjustava tegevuse keelamisel ei kaaluta ühelt poolt keelamisega kaasnevat koormust puudutatud isikule ja teiselt poolt ohustatava keskkonnaväärtuse olulisust. Kui tegevusega kaasneb keskkonnaoht, tuleb seda vältida. Erandiks on üksnes olukord, kus tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu. Sel juhul tuleb keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut taluda tingimusel, et selle leevendamiseks on võetud vajalikud meetmed, kusjuures ka nende rakendamise puhul ei ole KeÜS-s ette nähtud proportsionaalsuse kontrolli.

5.5. Ettevaatuspõhimõtte (§ 11)

(1) Keskkonnariski tuleb kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada.

(2) Keskkonnariskiga tegevuste suhtes otsuste tegemisel selgitatakse välja nende tegevuste mõju keskkonnale. Seaduses sätestatud juhtudel ja korras tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamise menetlus.

Eesti õigusesse on ettevaatuspõhimõtte üldiselt üle võetud EL õigusest.⁷³ ETL art 191 lg 2 kohaselt on ettevaatuspõhimõtte üks alustala, millele rajaneb EL püüdlus keskkonna kõrge kaitstuse taseme poole. Seetõttu ei ole KeÜS-s sätestatud ettevaatuspõhimõtte üksnes Eesti õiguse põhimõtte, vaid selle kohaldamisel tuleb arvestada EL õiguse ja kohtupraktikaga. ETL art 11 sätestatud lõimimis põhimõtte mõjul kohaldub ettevaatuspõhimõtte ka muu kui keskkonnapoliitika elluviimisele ning Eesti peab EL õiguse ülevõtmisel ja elluviimisel sellega arvestama.⁷⁴

Ettevaatuspõhimõtte on üks olulisemaid keskkonnakaalutlusi, mida lõimimis põhimõtte kohustab kõigil elualadel arvestama. Sellel on kaks põhjust. Esiteks tuleb ettevaatuspõhimõtet silmas pidada ka väljaspool keskkonnaõigust (näiteks ehituses, energeetikas ja

⁷¹ Lopman, E. Kas kliimat saab kaitsta üldnormi alusel? – Juridica 4–5/2023

⁷² KeÜS kommentaarid. KeÜS § 9 kommentaar, p 5: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-9>.

⁷³ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 11 kommentaar, p 2.2: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-11>.

⁷⁴ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 11 kommentaar, p 1.3: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-11>.

põllumajanduses) seetõttu, et vastasel juhul oleks võimatu enamikku olulisi keskkonnanäringuid ennetada. Keskkonnanäringute heastamine on aga äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu. Teiseks on ettevaatuspõhimõttega arvestamine vajalik säästva arengu tagamiseks. Olukorras, kus tulevaste põlvete vajadused ning soovid pole teada, tuleb pigem hoiduda keskkonda oluliselt muutmast, et jätta tulevastele põlvetele võimalikult suur vabadus elada oma äranägemise järgi.⁷⁵ See on eriti oluline keskkonda pöörduvalt muutvate tegevuste puhul, mille hulka kuulub ka kliimamuutuste süvendamine. Nõnda ei ole mitte ühtegi eluala, millel oleks lubatav ettevaatuspõhimõtte arvestamata jätta. Järelikult tuleb ettevaatuspõhimõttega arvestada ka kliimavaldkonnas, sõltumata sellest, kas pidada kliimaõigust keskkonnaõiguse osaks või mitte.

Klassikaliselt kohustab ettevaatuspõhimõtte rakendama meetmeid keskkonna kahjustamise ennetamiseks ka siis, kui teaduslikult ei ole täiesti kindel, kas tegevus on keskkonnale ohtlik või ohutu. KeÜS-s sätestatud põhimõtte täiendab klassikalist käsitlust veel ühe mõõtmega: mõistlikke keskkonnanäringu vähendamise meetmeid tuleb Eesti õiguse kohaselt rakendada ka siis, kui “puudub kasvõi üks kahest keskkonnohu tunnusest – tõenäosuse piisavus või häiringu olulisus”.⁷⁶ Näiteks kui keskkonnanäringu tekkimine on kindel, st teaduslik ebakindlus puudub, kuid häiring ise on ebaoluline, kohustab KeÜS-s sätestatud ettevaatuspõhimõtte ikkagi mõistlikult tegutsema selle häiringu vähendamiseks.

5.6. Keskkonna kasutamisega seotud kulude kandmise põhimõtte (§ 12)

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

(2) Keskkonnakasutus on tasuline seaduses sätestatud juhtudel. Keskkonna kui rahvusliku rikkuse kasutuse eest makstakse tasu, mille suurus määratakse käesolevas jaos sätestatud keskkonnakaitse põhimõtete alusel ning mille kasutamise eesmärk on käesoleva seaduse §-s 1 sätestatud eesmärkide saavutamisele kaasaaitamine.

Keskkonna kasutamisega seotud kulude kandmise põhimõtte on Eesti keskkonnaõiguses kaheosaline. Esimese osa kohaselt peab isik, kes põhjustab keskkonnanäringu, -ohu, -riski või -kahju, kandma sellega seotud kulu. Teine osa reguleerib “keskkonnast saadava tooraine eest tasu maksmist”⁷⁷, sõltumata sellest, kas tooraine ammutamisega kaasneb keskkonnanäring, -oht, -risk või -kahju.

“Keskkonna kasutaja maksab” põhimõtte juured on majandusteaduses. Selle välja töötamise eesmärk oli hõlmata toote hinnas kogu sellega kaasnev kulu, et keskkonnanäringumad tootjad ei oleks keskkonna saastajatega võrreldes raskemas konkurentsiseisus.⁷⁸ Rahvusvahelises õiguses on “saastaja maksab” põhimõtte laialdaselt tunnustatud ning

⁷⁵ Veinla, H. Printsipiide roll kaasaegses keskkonnaõiguses: ettevaatusprintsipi näide. – Juridica I/2004, lk 16.

⁷⁶ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 11 kommentaar, p 1.4: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-11>.

⁷⁷ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 12 kommentaar, p 3: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-12>.

⁷⁸ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 12 kommentaar, p 1.1: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-12>.

sätetatud näiteks Rio deklaratsioonis.⁷⁹ Samuti on see nimetatud ühe EL keskkonnapoliitika aluspõhimõttena ELTL art 191 lg-s 2. Samas on riigil lai kaalutlusruum, et otsustada, kes ja kui palju peab maksma keskkonna saastamise eest.⁸⁰

KeÜS-s sätestatud keskkonna kasutamise seotud kulude kandmise põhimõtte sisu on laiem kui rahvusvahelisel “saastaja maksab” põhimõttel. KeÜS-s sätestatud põhimõtte hõlmab nii saastamist, st saasteainete viimist keskkonda, kui ka muudel viisidel keskkonna kahjustamist: põhjaveevaru vähendamist, kaevandamist, müra jne.⁸¹ Põhjuslik seos keskkonna kasutaja tegevuse ja keskkonnahäiringu, -ohu, -riski või -kahjuga peab olema vahetu ja tõendatav.⁸² Samas ei kohusta KeÜS § 12 keskkonna kasutajat kandma absoluutselt kogu keskkonna kasutamise seotud kulu. Näiteks rutiinse keskkonnaseire kulu võib olla mõistlik ja põhjendatud jätta ühiskonna kui terviku kanda.⁸³ Keskkonna kasutamise kategooriad, mille eest kohustab KeÜS § 12 lg 1 keskkonna kasutajat tasuma, on sättes ammendavalt loetletud. KeÜS § 12 ei ole iseseisev tasu maksmise kohustuse alus, vaid täpne kohustus tuleb sätestada seaduses.⁸⁴

Üks peamiseid “keskkonna kasutaja maksab” põhimõtte väljendusi Eesti õiguses on keskkonnatasu, mille liigid on ammendavalt sätestatud keskkonnatasude seaduses (KeTS).⁸⁵ Stabiilse kliima kasutusõiguse tasu KeTS ei tunne (KeTS § 7), küll aga on süsihappegaasi kui peamise KHG atmosfääri paiskamisele seatud keskkonnatasu (KeTS § 16 p 3), mis kohaldub üksnes soojatootjatele (KeTS § 19 lg 4). Kliimavaldkonnale eripäraselt on üle EL loodud heitkogustega kauplemise süsteem, milles osalevad käitised peavad KHG atmosfääri paiskamiseks ostma turult lubatud heitkoguse ühikuid. Seega vaieldamatult kohaldatakse kehtivas õiguses “keskkonna kasutaja maksab” põhimõtet ka kliimavaldkonnale.

Kuigi KeÜS § 12 kohaselt ei ole nõutav, et keskkonna kasutaja kannaks absoluutselt kõik keskkonna kasutamise kaasnevad kulud, puudub Eestis kehtival keskkonnatasu määradel tõenduslik põhjendus.⁸⁶ Kehtiv CO₂ keskkonnatasu on liiga madal, et suunata ettevõtjaid vähem keskkonnaressursse kasutama.⁸⁷ Näiteks on Euroopa Investeeringuspanga hinnangul ühe tonni CO₂ atmosfääri paiskamise kaasnev kulu ligi 250 eurot (2016. a hindades),⁸⁸ analüüsi koostamise ajal kehtinud KeTS § 19 lg 3 kohaselt tuleb selle eest tasuda saastetasu aga 2 eurot. 2024. aasta juulis tõuseb see tasu 25 euroni.⁸⁹ Samal ajal kehtestatakse ka raadamisõiguse tasu, mille ülempiir on 8000 eurot hektari kohta ehk tasu määr pole tingimata

⁷⁹ United Nations. General Assembly. Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Annex I. Rio Declaration on Environment and Development. 12 August 1992: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf

⁸⁰ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 12 kommentaar, p 1.4: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-12>.

⁸¹ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 12 kommentaar, p 2: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-12>.

⁸² KeÜS kommentaarid. KeÜS § 12 kommentaar, p 2.3.3: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-12>.

⁸³ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 12 kommentaar, p 2.3.1: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-12>.

⁸⁴ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 12 kommentaar, p 2.2: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-12>.

⁸⁵ Paas, A. Keskkonnatasude õiguslik olemus ja eesmärgid. Juridica 5/2019, lk 372.

⁸⁶ Paas, A., lk 374.

⁸⁷ Paas, A., lk 374–375.

⁸⁸ European Investment Bank Group. EIB Group Climate Bank Roadmap 2021-2025, lk 118. – https://www.eib.org/attachments/thematic/eib_group_climate_bank_roadmap_en.pdf (17.03.2024).

⁸⁹ Keskkonnatasude seadus. – RT I, 05.01.2024, 3. <https://www.riigiteataja.ee/akt/111062024009>

vastavuses raadamisega keskkonnale tekitatava kahjuga. Pealegi ei rakendu paljudele KHG heidet tekitavatele tegevustele – nt märgalade kuivendamine, sise põlemismootoriga autoga sõitmine, loomakasvatus – üldse CO₂ keskkonnatasu. Seega võib järeldada, et KeÜS §-s 12 sätestatud “keskkonna kasutaja maksab” juba rakendatakse kliimavaldkonnale, kuid seda tehakse minimaalselt.

5.7. Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte (§ 13)

Taastuvaid ja taastumatuid loodusvarasid tuleb kasutada säästlikult, arvestades nende looduslikku täienemist ja varude jätkumist võimalikult pikaks ajaks. Seaduses sätestatud juhul kehtestatakse taastuva ja taastumatu loodusvara kasutusmäärad.

Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte on KeÜS-i jõudnud otse PS §-st 5, mis sätestab: “Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult.”⁹⁰ Erialakirjanduses ega kohtupraktikas ei ole eristatud valdkondi, millele loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte kohaldub ja millele mitte. Vastupidi, PS § 5 koostamise eesmärk oli vajadus kindlustada, et „iga Eesti Vabariigis vastuvõetav seadus arvestaks „Eesti looduse, Eesti maavarade ja rahvusliku rikkuse säilimise huve“.”⁹¹ Järelikult kohaldub see põhimõte kõigile tegevustele, milles kasutatakse mingit loodusvara.

Taastuvate ja taastumatute loodusvarade mõiste avamiseks tuleb pöörduda säästva arengu seaduse § 5 poole.⁹² Taastuv loodusvara jaguneb SäAS § 5 lg 1 kohaselt kriitiliseks ja kasutatavaks varuks, millest esimest tuleb säilitada looduse jätkusuutlikkuse tagamiseks, teist võivad aga inimesed kasutada. Taastumatu loodusvara mõiste ei ole SäAS-s defineeritud, kuid olemuslikult tähendab see loodusressurssi, mille kogus ja kvaliteet tarvitamise järel ei naase eelnevale tasemele.⁹³ Loodusvara mõiste sisustamisel tuleb arvestada, et nii SäAS § 5 kui ka KeÜS § 13 kohaselt on loodusvara midagi enamat, kui vaid majanduslikult kasutatav ressurss: loodusvara ülesanne on tagada ka kaitsefunktsioone ning looduslikku mitmekesisust.⁹⁴ Ka PS § 5 mõttes tähendab loodusvara “kõike, mis looduses väärtustamist väärrib, sõltumata selle instrumentaalsest ehk kasutamisväärtusest inimese jaoks.”⁹⁵

Õigusaktid, KeÜS kommenteeritud väljaanne ega Eesti õiguskirjandus ei anna selgesõnalist vastust küsimusele, kas stabiilset kliimat ning liigsete kasvuhooonegaaside vaba atmosfääri tuleb mõista loodusvarana KeÜS § 13 tähenduses. Loodusvara mõistega PS § 5 mõttes on hõlmatud nii “see osa loodusest, mis on inimühiskonna toimimiseks otseselt ja kaudselt oluline, kui ka sellised loodusväärtused, mille kasutegur inimühiskonnale ei ole vahetult

⁹⁰ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 13 kommentaar, p 1: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-13>. PS § 5 komm, p 53. <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-5-loodusvarade-saastlik-kasutamine>

⁹¹ Sarv, P. PS kommentaarid. PS § 5 kommentaar, p 27: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-5-loodusvarade-saastlik-kasutamine>.

⁹² KeÜS kommentaarid. KeÜS § 13 kommentaar, p 4: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-13>.

⁹³ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 13 kommentaar, p 7: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-13>.

⁹⁴ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 13 kommentaar, p 6: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-13>.

⁹⁵ Sarv, P. PS kommentaarid. PS § 5 kommentaar, p 26: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-5-loodusvarade-saastlik-kasutamine>.

tajutav” – nii ökoloogiline kui instrumentaalne väärtus.⁹⁶ Stabiilne kliima on inimühiskonna toimimiseks otseselt ja kaudselt oluline, kuna sellest sõltub ühiskonna baasvajaduste täitmine: toidu kasvatamine, veevarustus jne. Samuti on sel oluline roll ökosüsteemide toimimisel. Seega on stabiilne kliima osa loodusvarast PS § 5 tähenduses ja järelikult ka KeÜS § 13 tähenduses, mida tuleb säästlikult kasutada. Ka õiguskantsler on oma ettekandes Riigikogule jõudnud samale järeldusele: “Kliima on maailma ja Eesti loodusliku ja loomuliku elukeskkonna lahutamatu osa. Järelikult on ka loomulikke ja harjumuspäraseid elukeskkondi iseloomustav kliima hõlmatud PS §-ga 5.”⁹⁷

KeÜS § 52 lg 1 p 7 kohaselt tuleb jätta keskkonnaluba andmata, kui kavandatava tegevuse käigus kasutatakse loodusvarasid ilmselt ebaotstarbekalt või põhjustatakse loodusvarade seisundi olulist halvenemist, arvestades taastuva ja taastumatu loodusvara säästva kasutamise põhimõtet. Riigikohus on selle sätte rakendamise kontekstis selgitanud, et loodusvara kasutamise säästlikkuse hindamisel tuleb arvestada nii loodusvara instrumentaalset kui ökoloogilist väärtust. Turba kaevandamise puhul selgitas Riigikohus, et lisaks turba kui loodusvara kasutamisele tuleb arvestada ka raba kui olulise looduse hüvesid (nt vee puhastamine, süsiniku sidumine) pakkuva loodusliku ökosüsteemi mõju.⁹⁸ Kliimamuutuste kontekstis tähendaks see ilmselt, et tuleb hinnata nii loodusvarade kasutamise otstarbekust KHG heidet tekitavaks tegevuseks kui ka mõju Maa kliimasüsteemile ja selle tagajärgi riigi jaoks vajalikele ökosüsteemiteenustele.

Et määrata kindlaks konkreetse loodusvara säästlik kasutusmäär, tuleb arvestada rahvusvaheliste kohustuste ja EL kliimaeesmärkidega⁹⁹ ning tugineda kõrgetasemeliste teadusandmetele. PS § 5 kommentaarides on märgitud, et kliimamuutuste puhul on nendeks andmeteks Valitsustevahelise Kliimamuutuste Paneeli (IPCC) aruanded.¹⁰⁰ Tõsiasi, et PS kommenteeritud väljaandes on antud sõnaselge suunis, milliseid andmeid kasutada, et täita PS §-st 5 tulenevat loodusvarade säästva kasutuse kohustust, kinnitab eelnevat järeldust, et stabiilne kliima on osa loodusvarast, millele laieneb säästva kasutuse kohustus.

Kui jaatada stabiilse kliima kuulumist loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtte kaitsealasse, tekib küsimus ka selle rakendatavuses. Loodusteaduslikult on võimalik määrata kindlaks näiteks CO₂ (ja ka teiste kasvuhoonegaaside) maksimaalne sisaldus atmosfääris, mille ületamisel ei ole tagatud looduslik tasakaal, kaitsereežiimide täitmine ning bioloogilise ja maastikulise mitmekesisuse säilimine.¹⁰¹ Selliselt saab määrata kindlaks süsihappegaasivaba atmosfääri kriitilise varu SäAS § 5 tähenduses. Nõnda on loodusvara säästva kasutamise põhimõtte õiguslikult rakendatav kaitsmaks atmosfääri liigsete kasvuhoonegaaside eest.

⁹⁶ Sarv, P. PS kommentaarid. PS § 5 kommentaar, p 35: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-5-loodusvarade-saastlik-kasutamine>.

⁹⁷ Kliima kaitse ja põhiõiguste piirangud. Õiguskantsleri ettekanne Riigikogule. 16.01.2023, suuline ettekanne 19.04.2023:

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kliima%20kaitse%20ja%20p%C3%B5hi%C3%B5iguste%20piirangud.pdf (02.01.2024).

⁹⁸ RKHKo 3-20-1657, p 22–23.

⁹⁹ Sarv, P. PS kommentaarid. PS § 5 kommentaar, p 11: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-5-loodusvarade-saastlik-kasutamine>.

¹⁰⁰ Sarv, P. PS kommentaarid. PS § 5 kommentaar, p 55: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-5-loodusvarade-saastlik-kasutamine>.

¹⁰¹ J. Hansen jt on hinnanud selleks määraks 350 ppm: Hansen, J. jt. Target atmospheric CO₂: Where should humanity aim? – Open Atmos. Sci. J. (2008), vol. 2, pp. 217–231. <https://doi.org/10.48550/arXiv.0804.1126>.

6. Kliimaseaduse põhimõtete roll ja tähendus

Märkus: kuna kliimaseaduse eelnõu põhimõtete osa on olnud muutumises ning ei ole olnud selge, millised põhimõtted eelnõusse jäävad, ei ole analüüsi raames antud hinnangut igale üksikule eelnõus kavandatud põhimõttele.

Õiguspõhimõtted on õiguslikult siduvad ettekirjutused, mis ei kirjuta ette ühte ja konkreetset käitumisjuhust. Põhimõtted satuvad tihti kollisiooni teiste, vastassuunaliste põhimõtetega ja nende rakendamisel tuleb seega alati erinevaid huve kaaluda. Õigusnorme tuleb järgida, õiguspõhimõtteid tuleb aga arvesse võtta.¹⁰²

Eeltoodud lähenemine kehtib ka kliimaseaduses põhimõtete kehtestamisel. Kliimaseaduse põhimõtete kohaldamisalaks saab olla mistahes olukord, mil tuleb teha kliimamuutuse leevendamisele või kliimamuutusega kohanemisega seotud otsustusi. Põhimõtetena saab käsitleda eelkõige neid kliimaseaduse sätteid, mis on sõnastatud suunistena või üldiste kohustuslike normidena.

Põhimõtete roll kliimaseaduse kohaldamisel võib olla olulisem kui teistes valdkondades, kuna kliimamuutuse reguleerimisel võib tulla ette rohkem ettenägematuid olukordi, milles ei ole võimalik sätestada ette kindlat normi.

Võrreldes KeÜS-s sätestatud keskkonnaõiguse üldpõhimõtetega, mille eesmärgiks on üleüldine keskkonnanahäiringute vähendamine, säästva arengu edendamine ning keskkonna hea seisundi säilitamine (vt KeÜS eesmärgid), on kliimaseaduse eelnõus sätestatavad põhimõtted suunatud ühe eripärase keskkonnanahäiringu – kliimamuutuse – mõju vähendamisele. Sellega on põhjendatud kliimaseaduses eraldiseisvate põhimõtete kehtestamine.

7. Käitaja kohustuste seos kliimaseadusega

7.1. Käitaja mõiste

Käitise ja käitaja mõisted on kehtestatud KeÜS §-s 6:

§ 6 lg 1: Käitis on paikne või liikuv tehniline üksus, milles toimub tootmistegevus või tootmisega võrdsustatav, tootmisega otseselt liituv ja sellega tehnilist seost omav tegevus, millega kaasneb saastamine või saastatus.

§ 6 lg 2: Käitaja on isik, kes käitab või valdab käitist, kontrollib selle tööd ja vastutab käitise tehnilise toimimise eest.

KeÜS § 7 lg 4 kohaselt on saastamine heite väljutamine nii, et see põhjustab keskkonnohuvi või keskkonnariski. Kasvuhoonegaaside kui heite väljutamine põhjustab kliimamuutuseid ehk sellega kaasneb keskkonnarisk, mistõttu on see käsitletav saastamisena.

Seega võib käitajateks lugeda vähemalt kasvuhoonegaase väljutavate tootmistegevuste elluvijaid. Käitajad kliimamõju seisukohalt on näiteks tööstusliku tootmise kompleksid või näiteks energia- ja soojatootmise käitised, mis paiskavad õhku kasvuhoonegaase.

¹⁰² KeÜS kommentaarid. KeÜS 2. ptk 1. jao sissejuhatus: <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/sissejuhatus>

7.2. Käitaja kohustused

KeÜS sätestab järgmised käitaja kohustused:

- Kohustus vältida keskkonnaohtu ja rakendada ettevaatusmeetmeid (§ 16)
- Kohustus kasutada toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult (§ 17)
- Kohustus valida käitisele asukoht, milles oleks keskkonnahäiringuid võimalikult suures ulatuses vähendatud (§ 18)
- Keskkonnakaitsealase väljaõppe tagamise kohustus käitises (§ 19)
- Teatamiskohustus – olulisest keskkonnahäiringust, samuti käitise muudatusest, mis võib kaasa tuua olulise keskkonnahäiringu või olla aluseks loa muutmisele (§ 20)
- Kohustus tagada käitise tegevuse lõpetamisel ja selle järel, et ei teki olulisi keskkonnahäiringuid (§ 21).

KeÜS § 22 kohaselt tuleb neid käitaja kohustusi rakendada niivõrd, kuivõrd seda saab mõistlikult eeldada.

KeÜS kommentaaride kohaselt tuleb neid norme käsitleda kui vahetut üksikisikut (käitajat) kohustavate üldiste normidena, millel on printsiipidest konkreetsem sisu. Ent kommentaarides märgitakse ka, et KeÜS § 17 on väga abstraktne ja selle tõhusamaks rakendamiseks on vaja täpsustusi keskkonnaseadustiku eriosas.¹⁰³

Tuleb mõnda, et KeÜS sätestab käitaja kohustused nii suure üldistusastmega, et ilma täiendava rakendusmehhanismita on neid keeruline konkreetsetes olukorras normina rakendada. Kuna KeÜS-s puudub selge rakendusmehhanism käitaja kohustuste jõustamiseks, siis on käitaja kohustustel praktikas selgem mõju, kui need on sätestatud täpsemalt eriseadustes. Näiteks on tööstusheite seaduses (THS) üldkohustustena ette nähtud loakohustus (THS § 16), käitaja kohustused avarii ja vahejuhtumi korral (THS § 17) ning käitaja kohustused nõuete täitmata jätmise korral (THS § 18). Nende täpsemate nõuete lähtekoht on küll EL tööstusheite direktiiv, ent iseenesest toimivad need sätted ka KeÜS üldisemate käitaja kohustuste täpsustusena. Erinevalt KeÜS-st on THS-s nõuete täitmata jätmise eest ette nähtud ka vastutus, nt loata tegutsemise eest (THS § 162) või avariist teatamata jätmise eest (THS § 163).

Eeltoodust järeldub, et KeÜS §-des 16-21 sätestatud käitaja kohustused on pigem põhimõttelaadsed normid, mida tuleb arvestada kaalutusotsuste tegemisel. Otsesed õiguslikud kohustused tulenevad eriseadustest, kus kohustuste sisu ja normide rakendusmehhanisme on täpsustatud.

Juhul, kui eriseadustes sätestatud kohustused katavad ettevõtjate kliimaalaseid tegevusi piisavas ulatuses, puudub vajadus selleks täiendavaid sätteid kehtestada. Juhul, kui eriseadused kliimaalaseid kohustusi piisavas ulatuses ei sisusta, tuleks kaaluda eriregulatsiooni kehtestamist. Hinnangut, kas näiteks THS-s sätestatud parima võimaliku tehnika nõue katab parimat võimalikku tehnikat KHG heite vähendamiseks tööstuslikes käitistes, ei saa käesoleva analüüsi raames anda.

Leiame, et kliimaseaduse väljatöötamisel on vaja eraldi analüüsida, kas kliimamõjuga tegevuste loastamiseks ning tegevustele tingimuste kehtestamiseks (kliimamõjust tuleneva keskkonnaohu vältimiseks) piisab kehtivas õiguses sätestatud lubadest või oleks vaja kehtestada mingi uus loa liik. Näiteks on Bulgaaria kliimaseaduses ette nähtud, et uued ja

¹⁰³ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 17 kommentaar, p 2: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/3-ptk/pg-17>.

juba töötavad käitised, mis on loetletud kliimamuutuse leevendamise seaduse lisas, peavad taotlema eraldiseisva KHG emiteerimise loa.¹⁰⁴

8. KeÜS loamenetluse seosed kliimaseadusega

8.1. KeÜS kohaldumine

KeÜS loamenetluse peatükk kohaldub keskkonkakaitsele lubadele, mille puhul on KeÜS kohaldamine seaduses sõnaselgelt ette nähtud.

Keskkonkakaitseload on KeÜS § 40 kohaselt: 1) keskkonnaluba, 2) keskkonnakompleksluba, 3) kui seadusega ei ole ette nähtud keskkonnavalua ega keskkonnakompleksloa nõuet, muu luba, mille nõue nähakse seadusega ette keskkonnariski vähendamise eesmärgil mõnel tegevusalal tegutsemiseks.

KeÜS 5. peatükis kehtestatud loamenetluse sätete kohaldamine on kehtivas õiguses ette nähtud järgmistele lubadele:

- 1) Õhusaastelubadele ehk keskkonnalubadele saasteainete väljutamiseks paiksest heiteallikast välisõhku, arvestades AÕKS-s sätestatud erisusi (AÕKS § 2 lg 2);
- 2) Veelubadele ehk vee erikasutuse keskkonnalubadele, arvestades VeeS-s sätestatud erisusi (VeeS § 2 lg 2);
- 3) Kaevandamislubadele ehk keskkonnalubadele maavara kaevandamiseks, arvestades MaaPS-s sätestatud erisusi (MaaPS § 1 lg 4);
- 4) Jäätmelubadele ehk jäätmete käitlemise, jäätmete tekitamise ning prügilala ja jäätmehooldla käitamise ning järelhoolduse keskkonnalubadele, arvestades JäätS-s sätestatud erisusi (JäätS § 1 lg 4.1);
- 5) Keskkonnakomplekslubadele, arvestades THS-s sätestatud erisusi (THS § 2 lg 2);
- 6) Kiirgustegevusloa menetlusele, arvestades KiS-s sätestatud erisusi (KiS § 2 lg 2).

Kliimaseaduse sätted võivad mõjutada selliseid loamenetlusi, millega lubatav tegevus võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju seoses kliimamuutusega ehk olulise kliimamõju. Sellisteks lubadeks võivad olla näiteks keskkonnakompleksluba või õhusaasteluba. Kliimaeesmärkide seadmine aitab sisustada olulise kliimamõju mõistet. Teisisõnu: iga uue kliimamõjuga tegevuse lubamisel tuleb kaaluda selle kliimamõju olulisust ning hinnata, kas kliimamõju on ülemäärane ja lubamatu. Kliimamõju kui olulise keskkonnamõju kohta vt lähemalt käesoleva analüüsi p 4.2.

8.2. Loa andmisest keeldumise alused

Ülemäärane kliimamõju võib olla aluseks keskkonnavalua andmisest keeldumisele KeÜS § 52 lg 1 punktides 6-9 toodud alustel:

- 6) tegevusega kaasneb keskkonnaoht, mida ei ole võimalik vältida, välja arvatud juhul, kui huvi keskkonnavalua andmiseks on ülekaalukas ja tegevusel puudub mõistlik alternatiiv ning on võetud ohu vähendamise meetmed;
- 7) loa alusel kavandatava tegevuse käigus kasutatakse loodusvarasid ilmselt ebaotstarbekalt või põhjustatakse loodusvarade seisundi olulist halvenemist, arvestades taastuva ja taastumatu

¹⁰⁴ Climate Laws in Europe. CAN Europe, 2023, lk 17.

https://caneurope.org/content/uploads/2023/12/CAN_Climate_Laws_report_v2.pdf

loodusvara säästva kasutamise põhimõtet;

8) keskkonnanalusa alusel kavandatava tegevusega kaasnevate heidete lisandumisel oleks keskkonna kvaliteedi piirväärtus ületatud. Erandina võib keskkonnanalusa anda juhul, kui keskkonna kvaliteedi piirväärtus ületatakse, kuid üksnes kuni kuue kuu vältel ning huvi loa andmiseks kaalub üles keskkonnariski;

9) keskkonnanalusa alusel kavandatava tegevusega kaasnevate heidete lisandumisel tekkiv keskkonnahäiring tooks kaasa vajaduse keskkonna kvaliteedi piirväärtuse järgimiseks edaspidi keelduda keskkonnanalusa väljastamisest teisele isikule ning avalik huvi keskkonnahäiringu vältimiseks mitte anda taotletud luba on kaalukam kui huvi taotletava keskkonnanalusa andmiseks.

KeÜS § 52 lg 1 punktile 6 on praktikas viidatud näiteks Enefiti õlitechase asjas Riigikohtu poolt seisukoha võtmisel, et kompleksloa menetluses keskkonnaohu välistamiseks võib olla vajalik suurem kindlus kliimaeesmärkide saavutamise küsimuses.¹⁰⁵

KeÜS § 52 lg 1 punktis 7 viidatud loodusvarade otstarbekas kasutus võib KÕKi hinnangul hõlmata ka stabiilse ja elamisväärse kliima “ära kasutamist”, vt käesoleva analüüsi p 5.7.

KeÜS § 52 lg 1 punktis 8 sätestatud aluse – keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamine – kohaldamine võib kõne alla tulla, kui käsitleda kliimaeesmärke keskkonna kvaliteedi piirväärtusena. KeÜS § 7 lg 3 kohaselt on keskkonna kvaliteedi piirväärtus *keskkonna keemilisele, füüsikalisele või bioloogilisele näitajale kehtestatud piirväärtus, mida ei tohi inimese tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada*. Püsimine 1,5 kraadi globaalse soojenemise piires kirjeldab otseselt keskkonna füüsikalisele näitajale kehtestatud piirväärtust. Sellest tulenevalt on Pariisi kokkuleppest tulenev eesmärk püsida 1,5 kraadi globaalse soojenemise piires käsitletav keskkonna kvaliteedi piirväärtusena. Juhul, kui KHG heite tulemusena seda piirväärtust ületatakse, on eelduslikult tegemist olulise keskkonnahäiringuga (KeÜS § 3 lg 2). Kui sellise olukorra tekkimine on piisavalt tõenäoline, on tegemist keskkonnaohuga (KeÜS § 5), mida tuleb vältida või erandjuhtudel taluda (KeÜS § 10). Analüüsi koostajad mõnavad, et 1,5 kraadi piiri rakendamine keskkonnakvaliteedi piirväärtusena KeÜS tähenduses võib praktikas olla seotud raskustega – mh näiteks põhjusel, et tegemist on ülemaailmse keskmise temperatuuriga, mille ületamine reaalselt ei ole jälgitav ja millega iga konkreetse loa menetluses on seetõttu keeruline arvestada.

KeÜS § 52 lg 1 p 9 kirjeldab olukorda, mil ühele isikule antava loa tõttu oleks keskkonna kvaliteedi piirväärtuse täitmine juba nii piiripealne, et puuduks võimalus anda luba teisele isikule, kes samuti soovib tegevuseks luba. KeÜS kommentaaride kohaselt on silmas peetud eeskätt olukorda, kus teisele isikule, kelle tegevus on seotud mingi kaaluka avaliku huviga, ei ole veel jõutud keskkonnaluba välja anda või ei ole seda veel taotletudki, kuid loa andjale on kindlalt teada, et seda hakatakse lähiajal taotlema. Sellises olukorras tuleb loa andjal keskkonnanalusa andmisega seotud huvisid kaaluda ja kui lähitulevikus kavandatava tegevusega seotud huvid on kaalukamad, tuleb eelistada viimast.¹⁰⁶ KÕKi hinnangul ei nähtu KeÜS sõnastusest sõnaselgelt, et selle punkti kohaldamise eelduseks on see, et teine isik on keskkonnaluba juba taotlenud või taotlemas, ning säte võib kohalduda ka olukorras, kus keskkonna kvaliteedi piirväärtuse saavutamine tähendab mingi loodusvara kasutust üksnes piiratud määral (nt süsinikueelarve) ning kui ühele isikule loa andmine hõlmaks suurema osa sellest ressursist, tuleks kaaluda, kas see õigustab teiste isikute piiratud võimalusi selle ressursi kasutamiseks tulevikus. Vastav huvi ei pruugi olla seotud vaid isikliku huviga, vaid ka avalikes huvides toimuvate tegevustega, nt energiatootmine.

¹⁰⁵ RKHKo 11.10.2023 asjas nr 3-20-771, p 17

¹⁰⁶ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 52 kommentaar, p 2.9. <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-52>

Väärrib märkimist, et KeÜS loamenetluse loogika lähtub vaikumisi eeldusest, et loodusressursid on piiramatud. Ehkki KeÜS § 13 teise lause kohaselt kehtestatakse seaduses sätestatud juhul taastuva ja taastumatu loodusvara kasutusmäärad, on praktikas kehtestatud vaid põlevkivi ja turba aastased kasutusmäärad.¹⁰⁷ Aastamäära ületamisel on turba puhul õiguslikuks tagajärjeks loa andmisest keeldumine (nt MaaPS § 55 lg 2 p 3), põlevkivi puhul on maapõueseaduses sätestatud eriregulatsioon aastase kasutusmäära kasutuse kohta (MaaPS § 61). Juhul, kui ka kliimaseaduses plaanitakse kehtestada loodusvara aastasele kasutusmäärale sarnanevad piirangud (süsinikueelarve), on ilmselt vajalik eriregulatsioon, mille alusel määrata kasutajate osad.

8.3. Kehtivate lubade muutmine või kehtetuks tunnistamine

8.3.1. KeÜS § 59 lg 1 p 3 tingimuste kohaldamine

Lisaks eeltoodule võib kliimaseaduses varasemast ambitsioonikamate kliimaeesmärkide (suurema KHG vähendamise eesmärkide) tõttu olla nõutav juba kehtivate keskkonnalubade muutmine. Nimelt tuleneb KeÜS § 59 lg 1 punktist 3 keskkonnavalua andjale kohustus muuta keskkonnavalua tingimusi või tunnistada luba kehtetuks juhul, kui on samaaegselt täidetud kaks tingimust:

- 1) kui keskkonnavalua andjal oleks olnud õigus jätta keskkonnaluba välja andmata hiljem muutunud asjaolude, sealhulgas parima võimaliku tehnika arengu, kui selle kasutamine on õigusaktiga nõutav, või keskkonnariski suuruse muutmise tõttu või hiljem muutunud õigusnormi alusel;
- 2) keskkonnavalua muutmist õigustab keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või muu huvi, mis kaalub üles isiku usalduse, et keskkonnaluba jääb kehtima.

Seejuures ei ole tegemist diskretsioonilise loa tingimuste muutmise või kehtetuks tunnistamise alusega. Selliste asjaolude ilmnmisel on otsustajal kohustus loa tingimusi muuta või see kehtetuks tunnistada.¹⁰⁸

Alljärgnevalt on lähemalt käsitletud eelviidatud kaht loa muutmise tingimust ning hinnatud võimalust KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel loa muutmise või kehtetuks tunnistamise korral kahju hüvitamise nõuete esitamiseks.

Hiljem muutunud asjaolud

Parima võimaliku tehnika areng loa kehtivuse jooksul võib põhjustada loa tingimuste muutmise KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel eelkõige siis, kui kasutatava parima võimaliku tehnika võimalustest lähtuvalt on loas määratletud näiteks heitkogused, mida loa omaja võib keskkonda viia. Kui loas sisaldub loa omaja üldine kohustus rakendada parimat võimalikku

¹⁰⁷ Põlevkivi aastane kasutusmäär on kehtestatud maapõueseaduses (§ 46 lg 3), turba aastane kasutusmäär Vabariigi Valitsuse 22.12.2016 määrusega nr 150 „Turba kaevandamise aastamäär ning kriitilise ja kasutatava varu suurus“: <https://www.riigiteataja.ee/akt/116062020021>

¹⁰⁸ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 59 kommentaar, p 2. <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-59>

tehnikat, siis tähendab see loa omaja kohustust teha kasutatavas tehnikas ka loa kehtivuse ajal vajalikke muudatusi, kui parim võimalik tehnika areneb, ning loa muutmiseks KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel puudub sellisel juhul vajadus.¹⁰⁹

Keskkonnarisk võib muutuda loa kehtivuse ajal näiteks seetõttu, et uute teadmiste valguses hinnatakse ümber riski põhjustavad tegurid – väheriskantseks peetud tegevust loetakse uuematele andmetele tuginedes mõõdukalt riskantseks või muutub midagi ümbritsevas keskkonnas.¹¹⁰ Oluline on, et riski muutumise ilmnemise hetkel luba andes oleks loa andja sätestanud loas ilmselt rangemad nõuded riski ohjamiseks.¹¹¹

Haldusorgan peab seejuures otsustama, kas keskkonnariski suurus on muutunud piisavalt oluliselt, et sellele tuleks kohe reageerida loa tingimuste muutmise või on võimalik oodata keskkonnaloa kehtivuse lõpuni.¹¹²

Õigusnormide muutumise olukord hõlmab juhtumeid, mil vastuolu õigusnormiga on põhimõttelist laadi ning loaga lubatakse teha midagi, mis (muudetud) seaduse või määrusega on sõnaselgelt keelatud. KeÜS kommentaarides on näiteks toodud olukord, kus loaga on lubatud veekogu tõkestamine, kuid õigusnormi muudatuste kohaselt on teatud tunnustele vastava veekogu tõkestamine loas sätestatud tingimustel keelatud. Sellisel juhtumil ei saa loa andja ega ka loa omaja õigusnormi ja loa vastuolu ignoreerida ning olemasolevad õigussuhted tuleb KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel üle vaadata.¹¹³ Kui kliimaseadusega kehtestatakse konkreetne keeld näiteks põlevkivi või turba kaevandamisele kui süsinikumahukale tegevusele, saaks KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel kaevandamisloa kehtetuks tunnistada.

Tuleb silmas pidada, et KeÜS § 59 lg 1 punktis 3 ei ole antud ammendavat loetelu asjaoludest, mis on aluseks keskkonnaloa muutmisele. KeÜS kommentaaride kohaselt osundab sellele normi sõnastus, milles viidatakse üldiselt *muutunud asjaoludele*, mis võivad olla loa muutmise põhjuseks parima võimaliku tehnika arengu, keskkonnariski suuruse muutumise või muutunud õigusnormi kõrval. See tähendab, et KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel saab muuta keskkonnaloa ka juhtumitel, mida ei ole punktis 3 otsesõnu kirjeldatud, kuid mis on vaadeldavad asjaolude muutumisena. Toimunud muutused peavad olema sellised, mille tõttu oleks haldusorganil loa muutmise kaalumise hetkel võimalik jätta keskkonnaloa andmata.¹¹⁴

Toimunud muutustele (parima tehnika areng, keskkonnariski muutus, õigusnormide muutus) peab lisanduma keskkonna tõhusama kaitse vajadus või muu huvi.¹¹⁵ See tähendab, et paralleelselt muutunud asjaolude hindamisega tuleb loa andjal loa muutmise või kehtetuks tunnistamise vajaduse üle otsustamisel hinnata ka seda, kas muutmist toetab keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või mõni muu kaalukas huvi.¹¹⁶

¹⁰⁹ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 59 kommentaar, p 2.3.1. <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-59>

¹¹⁰ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 59 kommentaar, p 2.3.2. <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-59>

¹¹¹ Samas.

¹¹² Samas.

¹¹³ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 59 kommentaar, p 2.3.3. <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-59>

¹¹⁴ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 59 kommentaar, p 2.3. <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-59>

¹¹⁵ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 59 kommentaar, p 2.3.5. <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-59>

¹¹⁶ Samas.

Keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või muu huvi, mis kaalub üles isiku usalduse

Keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus, mis õigustaks õiguspärase keskkonnanaloo muutmist (kehtetuks tunnistamist) KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel, peab olema selgelt väljendunud. Keskkond vajab ulatuslikumat kaitset ka juhul, kui lubatud tegevusega kaasnevad riskid on muutunud, kuid loa tingimused ei ole piisavad muutunud riski ohjamiseks.¹¹⁷

Muu huvi all on seadusandja arvatavasti silmas pidanud keskkonnakaitse vajadustest väljapoole jäävaid valdkondi – sotsiaalset keskkonda või majandustegevust.¹¹⁸ Kliimamuutusega seonduvad huvid võivad olla laiemad kui keskkonnakaitse vajaduste huvid. Muuks huviks võib kliimamuutuse puhul olla nt inimeste tervise kaitse kuumalainete eest, meditsiinisüsteemi piisavus jpm.

Ajend loa muutmiseks KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel peab olema piisavalt kaalukas, võrreldes loa omaja usaldusega keskkonnanaloo kehtimajäämise suhtes. Kui muutunud asjaolud ja keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või muu huvi kaaluvad üles isiku usalduse keskkonnanaloo kehtimajäämise suhtes, siis tuleb KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel luba muuta.¹¹⁹

Riigikohtu praktikast tuleneb seisukoht, et tähtajaliselt antud õiguste ja piiratud kohustuste puhul on isikute õiguspärane ootus enam kaitstud kui tähtajatu regulatsiooni puhul. Mida lühem on tähtajalise regulatsiooni tähtaeg, seda kaalukamad peavad olema õigustused õiguspärase ootuse põhimõtte riiveks.¹²⁰

8.3.2. Loa muutmise või kehtetuks tunnistamise tõttu tekkinud kahju

Juhul, kui luba KeÜS § 59 lg 1 p 3 alusel kehtetuks tunnistatakse, on tegemist haldusakti kehtetuks tunnistamisega isiku kahjuks (haldusmenetluse seaduse (HMS) § 66) ning täpsemalt selle erijuhtumiga – andmise ajal õiguspärase haldusakti edasiulatavalt kehtetuks tunnistamisega (HMS § 66 lg 2).

Loa muutmise või kehtetuks tunnistamine võib loa omajale kaasa tuua kahju, kuna ta usaldas haldusakti kehtima jäämist. HMS näeb ette, et kui ülekaalukast avalikust huvist tulenevalt tunnistatakse haldusakt isiku kahjuks kehtetuks, hüvitatakse isikule varaline kahju, mis tal haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib (HMS § 67 lg 3).

KÕKi hinnangul tähendab see, et juhul, kui kehtestatavate või uuendatavate kliimaeesmärkide tõttu on vaja ettevõtjale antud keskkonnanaloo kehtetuks tunnistada, võib tal teoreetiliselt tekkida nõudeõigus kahju hüvitamiseks. Kas ja mis ulatuses nõudeõigus konkreetsel juhul tekib, sõltub juba juhtumi asjaoludest.

Usalduskahju hüvitamise põhimõtteid on Riigikohus selgitanud nn Viru Poja asjas¹²¹ järgmiselt:

¹¹⁷ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 59 kommentaar, p 2.3.6. <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-59>

¹¹⁸ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 59 kommentaar, p 2.3.7. <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-59>

¹¹⁹ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 59 kommentaar, p 2.3.8. <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-59>

¹²⁰ RKPSJKo asjas nr 3-4-1-27-13, p 69 ja 74.

¹²¹ RKHKo 8.05.14 asjas nr 3-3-1-9-14, <https://rikos.rik.ee/?asiaNr=3-3-1-9-14>

1. Riik ei pea hüvitama kogu varalist kahju, mis isikule tekib loa kehtetuks tunnistamise tõttu, vaid üksnes usalduskahju. (p 38)
2. Hüvitada tuleb ainult selline kahju, mis on põhjuslikus seoses “tegudega, mida isik tegi, lootes põhjendatult haldusakti kehtimajäämisele”. (p 32)
3. Õiguspärase ootuse põhimõtte ning asjakohased põhiõigused ei tähenda, et haldusakti kehtetuks tunnistamine ei tohi isiku varalist olukorda üldse halvendada. Põhiseadusega on kooskõlas see, kui ülekaaluka avaliku huvi tõttu haldusakti kehtetuks tunnistamise korral asetatakse isik varaliselt niisugusesse olukorda, milles isik oleks siis, kui haldusakti poleks antudki. (p 33)
4. Ennekoike tuleb HMS § 67 lg 3 alusel isikule hüvitada kulutused, mis ta tegi haldusakti usaldades ja haldusaktist tuleneva õiguse realiseerimiseks ning mis haldusakti kehtetuks tunnistamise tõttu on kaotanud oma väärtuse investeringuna, sest neid ei ole võimalik tasa teenida. (p 34)
5. Neid kulutusi, mida isik tegi pärast seda, kui ta sai teada kavatsusest haldusakti kehtetuks tunnistada või muuta, eesmärgiga tagada loa muutmata või kehtima jäämine (meediakulud, läbirääkimiste kulud, konsulteerimiskulud, õigusabi kulud jne), ei pea HMS § 67 lg 3 järgi hüvitama. (p 38)

Neist seisukohtadest juhindudes saab kahjunõue seisneda üksnes juba tehtud investeringute hüvitamises, mitte aga näiteks saamata jäänud tulus.

Riigikohus on juhtinud tähelepanu, et HMS § 67 lg-s 3 on hüvitis ette nähtud selleks, et tagada haldusakti kehtetuks tunnistamise proportsionaalsus. Kui isiku õiguspärane ootus avalikes huvides teadlikult ohverdatakse, peab hüvitamine toimuma võimalikult ühel ajal haldusakti kehtetuks tunnistamisega. Samuti peab haldusorganil olema haldusakti kehtetuks tunnistamise õigeks kaalumiseks ligikaudnegi ettekujutus, kui suur kahju isikule õiguspärase ootuse riivamisega kaasneb. Neil põhjustel tõlgendab kolleegium HMS § 67 lg-t 3 nõnda, et selles sättes ettenähtud hüvitis tuleb määrata koos haldusakti kehtetuks tunnistamisega. Haldusorgan peab juba haldusakti kehtetuks tunnistamise menetluses selgitama isikule tema õigust saada hüvitist (HMS § 36 lg 1 p 1) ning koguma teavet ja tõendeid võimaliku kahju suuruse kohta (HMS § 6).¹²²

Seejuures on Riigikohus nn Eurowindi asjas juhtinud tähelepanu, et asjaolu, et isikul “tekib riigi vastu usalduskahju hüvitamise nõue, ei või iseenesest takistada kaalukate avalike huvide kaitseks vajalike lahenduste otsimist ja elluviimist”.¹²³

9. Kliimaseadus ja keskkonnaalased õigused

9.1. Keskkonnaalased õigused

Keskkonnaalased õigused on kehtestatud KeÜS neljandas peatükis. Käesoleva analüüsi kontekstis on olulised 4. peatüki 1. jaos kehtestatud keskkonnaalased õigused: Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale (KeÜS § 23) ning keskkonnaalased menetluslikud õigused (KeÜS § 24 jj). Menetluslikest õigustest on analüüsis vaadeldud osalemisõigust ning juurdepääsu õigusemõistmisele.

¹²² RKKHo asjas 3-3-1-9-14, p 45-46.

¹²³ RKKHo asjas nr 3-17-2013, p 25. <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-17-2013/31>

9.2. Õigus tervise- ja heaoluvajadustele keskkonnale (KeÜS § 23)

KeÜS § 23 lg 1 kohaselt on igaühel õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus. Et kindlaks teha selle õiguse suhe kliimaalase regulatsiooniga, tuleb tuvastada, kas keskkond selle sätte tähenduses hõlmab ka kliimat ning kas isikul on kliimaga oluline puutumus.

Tervis ja heaolu KeÜS § 23 lõike 1 mõttes ei tähenda üksnes keskkonna kvaliteedi piirnormide järgimist¹²⁴. Nimetatud õiguse rikkumisega võib olla tegemist ka siis, kui kõik on normi piires või piirnorme ei olegi kehtestatud. Näiteks võib selle õiguse riivega olla tegemist olukorras, kus kavandatakse arendustegevust, mis soodustab piirkonnas üleujutusriskide või kuumasaarte teket. Eesti õiguses pole üleujutuste ega kuumasaarte piirnorme kehtestatud, kuid nende nähtuste sagenemine ja süvenemine võivad siiski kahjustada inimeste tervist ja heaolu. Sellisel juhul tuleb otsustajal arvesse võtta selle arendustegevuse mõjuväljas elavate või sageli viibivate isikute õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, keda üleujutusrisi suurenemine või kuumasaarte teke võib mõjutada.

Õigusaktidest, erialakirjandusest ega kohtupraktikast ei selgu üheselt, kas 'keskkond' KeÜS § 23 lg 1 tähenduses hõlmab stabiilset ja elamiskõlbulikke kliimat. KeÜS kommentaaride kohaselt tuleb keskkonnaks pidada füüsilist keskkonda, eelkõige looduskeskkonda, mis vastandub tehiskeskkonna looduskaugetele osadele. Keskkonnaelementidena käsitatakse mh "õhku, atmosfääri, vett, pinnast, maad, maastikke ja looduslikke alasid, nagu märg-, ranna- ja merealad, looduslikku mitmekesisust ja looduse koostisosasid ning nende vastastikust toimet".¹²⁵ Kliimat saab vaieldamatult pidada õhu, atmosfääri, vee, pinnase jt keskkonnaelementide vastastiktoime väljenduseks. Seega on kliima hõlmatud keskkonna mõistega KeÜS § 23 lg 1 tähenduses.

Isikul on õigus sellisele tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus. KeÜS § 23 lg 2 sätestab olulise puutumuse sisustamiseks mitteamendava kriteeriumite loetelu: isikul on oluline puutumus, kui 1) ta viibib tihti mõjutatud keskkonnas, 2) ta kasutab sageli mõjutatud loodusvara või 3) tal on muul põhjusel eriline seos mõjutatud keskkonnaga. Sätte sõnastusest nähtub, et olulise puutumuse jaatamiseks peab isiku tervise- ja heaoluvajaduste rahuldamine kõnealusest keskkonnoosast oluliselt sõltuma. Puutumusele tuginemiseks ilmselt ei piisa üksnes selle tõendamise, et isik elab või viibib sageli piirkonnas, mille kliima muutub. Pigem on nõutav, et inimene näitaks, et kõnealuse piirkonna kliima muutumine mõjutab teda vähemalt ühel KeÜS § 23 lg-s 2 loetletud viisil ning rikub sel viisil tema õiguseid.

Iga inimene, kes viibib Maa pinnalähedases atmosfääris, puutub vahetult kokku kliimaga: nii mõnele piirkonnale omase hariliku ilmastiku kui ekstreemsete ilmastikunähtustega. Seega viibivad inimesed kliimas rohkem kui tihti – nad viibivad selles sisuliselt kogu aeg. Kliima muutumisel võivad olla inimeste elule tõsised, lausa eluohtlikeni ulatuvad tagajärjed, näiteks kuumalainete ja tugevate tormide näol. Nagu eespool sedastatud (vt analüüsi p 5.7), on kliima loodusvara PS § 5 tähenduses ning pole põhjust väita, et kliima poleks loodusvara KeÜS § 23 lg 2 tähenduses. Kliimatingimusi kasutavad oma tegevuseks otseselt näiteks põllupidajad ja

¹²⁴ KeÜS kommentaarid. KeÜS § 23 kommentaar, p 5.5.4. <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-23>

¹²⁵ KeÜS kommentaarid. KeÜS 1. ptk 2. jao sissejuhatus kommentaar, p 3.1, <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-13>.

metsakasvatavad, mida saab võrrelda järve kasutamisega kalastamiseks või allika kasutamisega veevõtuks. Samuti on võimalik, et isikul on kliimaga muu eriline seos. Selline seos võib olla näiteks madalal rannikuäärsel alal elaval inimesel, kelle kodu ohustavad kliimamuutuste tõttu sagenevad tormid. Ka võib selline seos kliimaga olla Uthhoffi sündroomiga inimesel, kelle närvisüsteemi toimimine halveneb tuntuvalt kõrge õhutemperatuuri toimetel, mistõttu halveneb kliimasoojenemise tõttu sagenevate kuumalainete ajal tema suutlikkus oma keha kontrollida.¹²⁶ Nende näidete põhjal on selge, et inimestel saab olla kliimaga puutumus kõigil kolmel KeÜS § 23 lg-s 2 loetletud viisil.

KeÜS § 23 alusel saab isik kaitsta üksnes seda osa keskkonnast, mis oluliselt mõjutab tema õiguseid, ning mitte kaitsta avalikku huvi. Samas ei takista tal enda õiguste kaitsmist tõsiasi, et sama keskkonnaga on oluline puutumus korraga paljudel inimestel. Seega saab iga inimene eraldi kaitsta enda õiguseid, mis sõltuvad stabiilsest kliimast, hoolimata tõsiasi, et ka teiste inimeste õiguse sõltuvad sellest samast kliimast. See on ka loogiline, sest ühe inimese subjektiivsete õiguste riive tõsidust ei mõjuta see, kui paljude inimeste õigused veel samal põhjusel mõjutatud on. Vastupidine seisukoht viiks kummalise olukorrani, kus inimene saab kaitsta end kohaliku keskkonnamõju eest, mis mõjutab suhteliselt väikest hulka inimesi, kuid ei saa end kaitsta laiemal mõjualal keskkonnamõju eest pelgalt seetõttu, et peale tema on veel rohkelt inimesi mõjutatud.¹²⁷

KeÜS §-st 23 ja selle kommentaaridest nähtub, et sätte loomisel on peetud silmas inimese puutumust eelkõige geograafiliselt piiritletud keskkonnaosaga: puutumus võib olla näiteks kodulähedase pargi, kodulinna õhu või elukoha lähedal asuva mürarikka krossirajaga. See ei ole aga takistuseks, et hõlmata KeÜS § 23 kaitsealasse ka stabiilne kliima. Igal piirkonnal on looduslike tegurite mõjul omapärane kliima, mis on samal ajal tihedalt seotud kogu Maa kliimasüsteemiga. Selle poolest erineb kliima näiteks kodukoha pargist: ühe pargi säilimine ei sõltu teiselt poolt maakera mõne teise pargi säilimisest, kliimamõjud aga ületavad riigipiire. KeÜS § 23 geograafilise mõõtme tõttu on kaheldav, kas inimene saab tugineda puutumusele kliimaga piirkonnas, kus ta ei ela ega millega ta muul viisil otseselt kokku ei puutu. Küll aga pole kahtlust selles, et inimesel on KeÜS § 23 tähenduses puutumus enda kodu- või tööpiirkonna kliima ja selle muutustega, sõltumata sellest, kas muutuste põhjus asub tema kodukohas või sellest kaugel.

KeÜS rakendusmehhanism kõnealuse õiguse kaitseks seisneb peamiselt selles, et KeÜS § 23 lg 1 loob subjektiivse õiguse, mille kaitset saab isik taotleda haldusorganilt või kohtult. Haldusorganilt on isikul õigus KeÜS § 23 lg 5 alusel nõuda keskkonna säästmist ning mõistlike meetmete võtmist, et tagada keskkonna vastavus tervise- ja heaoluvajadustele. Samuti on isikul, kelle õigust on rikutud, sealhulgas õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, KeÜS § 30 lg 1 kohaselt õigus esitada vaie haldusorganile haldusmenetluse seaduses sätestatud korras või kaebus halduskohtusse halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

Arvestades, et KeÜS eesmärk on „kindlustada tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond praegusele põlvele ja tulevastele põlvedele“ ning kliimaseadusega on plaanis kehtestada „meetmed kliimat mõjutavate majandussektorite mõju neutraliseerimiseks, kliimamuutuse leevendamiseks ja kliimamuutusega kohanemiseks“, puudutab kliimaseadus kindlasti igaühe õigust puhtale keskkonnale. Seega kohaldub selle õiguse kaitse rakendusmehhanism KeÜS-s ka kliimat mõjutavatele otsustustele.

¹²⁶ Mex vs. Austria.

¹²⁷ Jäädmaa, T. Kohtukaebõigus keskkonnaasjades kliimamuutuste leevendamise näitel. Magistritöö. Juhendaja Hannes Veinla. Tartu: 2020, lk 51.

9.3. Osalemisõigus (KeÜS § 28)

KeÜS § 28 lg 1 näeb ette, et igaühel on õigus osaleda olulise keskkonnamõjuga tegevuseks loa andmise menetluses ning olulise keskkonnamõjuga tegevuse planeerimises. KeÜS § 28 muudest lõigetest tulenevad nõuded avalikkuse kaasamiseks (tõhus teavitamine, kaasamine varases etapis ja tõhusalt, mõistlikud tähtajad jm).

Avalikkuse osalemist keskkonnaotsuste tegemisel reguleerivad nii ELis kui Eestis juba mitmed õigusaktid. Kõik ELi liikmesriigid ja EL ise on alates 2001. aastast keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (Århusi konventsioon)¹²⁸ osalised. Århusi konventsioonil on kolm "sammast", mis konventsiooni eesmärkide täielikuks rakendamiseks üksteisest sõltuvad: juurdepääs teabele, üldsuse osalemine ja juurdepääs õigusemõistmisele. Seda rahvusvahelist lepingut tuleb rakendada nii ELi kui ka riiklikul tasandil.

Århusi konventsiooni alusel on EL võtnud vastu mitmeid õigusakte, mis sisaldavad õigusemõistmisele juurdepääsu eeskirju: nt keskkonnateabe direktiiv (2003/4/EÜ), keskkonnamõju hindamise direktiiv (2014/52/EL), tööstusheidete direktiiv (2010/75/EL), keskkonnavastutuse direktiiv (2004/35/EÜ). Lisaks on Euroopa Liidu Kohus rõhutanud, et õigusemõistmisele juurdepääs peab olema tagatud ka siis, kui direktiivides ei ole õigusemõistmisele juurdepääsu käsitlevaid sätteid.¹²⁹

Kliimaga seoses käsitlevad avalikkuse kaasamist Euroopa kliimamääruse art 9 ning EL energialiidu ja kliimameetmete juhtimise määruse (EL) 2018/1999 artiklid 10 ja 11. Juhtimismäärus nõuab, et liikmesriik tagab üldsusele varajased ja tulemuslikud võimalused osalemiseks lõimitud riiklike energia- ja kliimakavade eelnõude ning pikaajaliste strateegiate ettevalmistamises aegsasti enne nende vastuvõtmist. Samuti nõuab juhtimismäärus, et iga liikmesriik seab sisse mitmetasandilise kliima- ja energiadialoogi, mille raames asjaomased sidusrühmad ja üldsus saavad aktiivselt osaleda ja arutada energia- ja kliimapolitika jaoks kavandatud erinevaid – ka pikaajalisi – stsenaariume ning jälgida edusamme, välja arvatud juhul, kui liikmesriigis on juba sama eesmärki täitev struktuur. Sellise dialoogi raames võib arutada ka riiklike energia- ja kliimakavasid.

Eesti kehtivas õiguses on avalikkuse kaasamise nõuded täpsemalt reguleeritud erinevates eriseadustes. Keskkonnalubade menetlustes kehtivad KeÜS loamenetluse peatüki nõuded, keskkonnamõju hindamise läbiviimise korral KeHJS nõuded. Planeeringute koostamisse tuleb avalikkust kaasata planeerimisseaduse nõuete kohaselt. Seega on kehtestatud miinimumnõuded avalikkuse kaasamiseks kliimamõjuga lubade ja planeeringute menetlusse.

Olulised puudused on KÕKi hinnangul aga arengudokumentide koostamisse kaasamise regulatsioonis. Arengudokumentide menetlusnõuded tulenevad riigieelarve seaduse (RES) alusel kehtestatud määrusest¹³⁰, milles on ainsa kaasamist puudutava nõudena ette nähtud, et arengukava väljatöötamise ettepanekus tuleb lisaks muule infole esitada kaasamiskava. Selle kohta, milline peab kaasamiskava alusel toimuv kaasamine välja nägema, õigusnormid puuduvad. Ehkki arengukavade menetluses viiakse läbi KSH, mille menetlusnõuded on KeHJS-st tulenevalt oluliselt konkreetsemad, puudutab KSH menetlus formaalselt kava mõjude

¹²⁸ Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. RT II 2001, 18, 89. <https://www.riigiteataja.ee/akt/78466>

¹²⁹ C-237/07 Janecek ja C-404/13 ClientEarth.

¹³⁰ Vabariigi Valitsuse 19.12.2019 määrus nr 117 „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122019005>

hindamist, mitte kava enda sisu. Seega puuduvad Eestis sisuliselt arengukavade koostamise ning neisse avalikkuse kaasamise menetlusnõuded. KÕKi hinnangul on Eesti õigusnormid seetõttu vastuolus EL KSH direktiiviga¹³¹, mille art 6 lõigetes 1 ja 2 on selgelt sätestatud, et lisaks KSH aruandele tuleb avalikkusele kättesaadavaks teha kava või programmi eelnõu, ning anda avalikkusele kava või programmi eelnõu kohta varakult tõhus võimalus arvamust avaldada.

Täpsemate menetlusnõuete puudumise tõttu on praktikas olnud probleeme KeÜS §-s 28 sätestatud nõuete järgimisega. Praktikas antakse avalikkusele arengukavade menetluses osalemiseks üldjuhul lühikesed menetlustähtajad – avaliku väljapaneku kestuse määramisel lähtuvad ametnikud sageli haldusmenetluse seaduses sätestatud miinimumtähtajast (2 nädalat) või isegi lühemast tähtajast. Näiteks on metsanduse arengukava eelnõu avalikustatud eelnõude infosüsteemis 13.12.22, seisukohtade esitamise tähtajaks määrati 20.12.22 ehk viis tööpäeva.¹³² Arengukavade KSH menetluses lähtutakse reeglina KeHJS-s sätestatud miinimumtähtajast (KSH programmi avalikustamisel 2 nädalat, KSH aruande avalikustamisel 3 nädalat). Need tähtajad võivad kliimamuutustega seotud otsuste keerukust ja mahtu arvestades olla liiga lühikesed, et avalikkus jõuaks sisukalt menetluses osaleda.

Eeldusel, et kliimaseadus näeb ette kliimameetmete planeerimise õiguslikud alused, tuleb KÕKi hinnangul panna paika ka avalikkuse osalemise sätted, mis tagaksid tõhusa osalemisvõimaluse kliimameetmete planeerimisel.

Kliimaminister soovis KÕKi hinnangut küsimusele, kas kaasamisalased sätted on vaja kindlasti kehtestada kliimaseaduses või piisaks nende reguleerimisest muudes õigusaktides, näiteks Vabariigi Valitsuse reglemendis vmt.

Vabariigi Valitsuse reglemendi § 4 lg 2 kohaselt kaasatakse asjassepuutuvad huvirühmad eelnõu või muu küsimuse ettevalmistamisse vastavalt kaasamise heale tavale, mille kinnitab Vabariigi Valitsus. Kaasamise hea tava avaldatakse Vabariigi Valitsuse veebilehel.

Ehkki kaasamise hea tava on tõesti Vabariigi Valitsuse veebilehel avaldatud (<https://www.riigikantselei.ee/kaasamise-hea-tava>), on selle nõuete täitmine praktikas olnud ebaühtlane. Üks väga konkreetne probleem on praktikas piisava osalemisaja andmine. Kaasamise hea tava p 4 alapunkt 6 sätestab: *Kaasatavatele võimaldatakse piisavalt aega tagasiside andmiseks. Avalik konsulteerimine kestab neli nädalat. Põhjendatud juhtudel võib konsulteerimise kestust lühendada. Konsulteerimise kestust pikendatakse väga mahuka otsuse eelnõu puhul või muudel põhjendatud juhtudel.*

2023. aastast võib tuua hulgaliselt näiteid, mil oluliste keskkonnaalaste õigusaktide eelnõudele arvamuse andmiseks on antud ebamõistlikult lühikesi tähtaegu:

- 26.04.23 avaldati EISis relvaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu, millele arvamuse andmise tähtaeg oli 28.04.23 ehk arvamuse andmiseks anti avalikkusele 2,5 päeva;

¹³¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta.

¹³² Metsanduse arengukava aastani 2030 eelnõu dokumendid eelnõude infosüsteemis: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7b9540d9-c9c7-422d-8a47-aae90b73b7fa>

- 17.08.23 saatis Kliimaministerium partneritele konsultatsiooni korras Eesti EL energiaharta lepingust lahkumise eelnõu, millele reageerimise tähtaeg oli 30.08.23 ehk arvamuse avaldamiseks oli 12 kalendripäeva;
- 1.09.23 saatis Kliimaministerium kiireloomulisele kooskõlastusringile keskkonnatasude seaduse muutmise eelnõu, millele oodati seisukohti hiljemalt 7.09.23 ehk arvamuse avaldamiseks jäeti neli tööpäeva;
- 4.09.23 saatis KliM kooskõlastusringile keskkonnatasude ja metsaseaduse muutmise eelnõu, millele oodati seisukohti hiljemalt 7.09.23;
- saatis Rahandusministerium kiireloomulisele kooskõlastusringile riigilõivuseaduse ja metsaseaduse muutmise seaduse eelnõu, millele oodati seisukohti hiljemalt 7.09.23;
- 9.10.23 saatis KliM Eesti Keskkonnaühenduste Kojale arvamuse avaldamiseks energiamajanduse korralduse seaduse muutmise eelnõu seoses Euroopa Nõukogu määruse 2022/2577 jõustumisega (nn taastuenergia planeeringute kiirendamise eelnõu), seisukohti oodati hiljemalt 16.10.23 ehk arvamuse avaldamiseks jäeti viis tööpäeva.

Tegemist ei ole täieliku loeteluga, vaid üksnes näidetega 2023. a õigusloomest, mis näitavad KÕKi hinnangul selgelt, et valitsuse reglemendis viidatud kaasamise hea tava nõudeid paljudel juhtudel ei täideta.

KÕKi hinnangul on oluline kehtestada konkreetsete kaasamisnõuded seaduse tasandil, et tagada tõhus osalemisvõimalus.

Kliimaalaste otsuste tegemise puhul ei pruugi KeÜS-s sätestatud miinimumnõuetest piisata, kuna otsused mõjutavad alati suurt hulka inimesi (kogu Eestit), käsitletavat teemat on aga üldiselt keerukad ja materjalid mahukad. Seetõttu on otstarbekas juba kliimaseaduses kehtestada vähemalt kliimakavadele kaasamise miinimumnõuded kaasamise tähtaegadele ja kasutatavatele kanalitele. Muuhulgas tuleks eraldi nõuded seada laste ja noorte kaasamisele. Täpsemad kaasamise nõuded on võimalik delegeerida määrusandjale.

9.4. Õigus keskkonnaotsuseid vaidlustada (KeÜS § 30) ja kliimaalane kaebeõigus

9.4.1. Kliimaalase kaebeõiguse trend praktikas

ÜRO keskkonnaprogrammi viimane kliimaalaste kohtuvaidluste raport (Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review), mis koondab andmeid kohtuvaidluste kohta kuni detsembrini 2022, näitab, et kliimaalaste kohtuasjade hulk maailmas on aastast 2017 kasvanud rohkem kui kaks korda ning on veelgi suurenemas. „Kliimaalase kohtuvaidlusena“ on Sabin Centeri määratluse kohaselt peetud silmas juhtumeid, milles on tõstatatud olulisi õigus- või faktiküsimusi seoses kliimamuutuste leevendamise, kohanemise või kliimamuutuste teadusega.¹³³ Täpsemalt peavad juhtumid vastama kahele kriteeriumile: 1) vaidlused on toodud õigusasutuste (*judicial bodies*) ette, ehkki erandjuhtudel on arvestatud

¹³³ Global Climate Litigation Report. 2023 Status Review. UN Environment programme, 2023. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43008/global_climate_litigation_report_2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y, lk 3

ka kohtueelsete vaidluste lahendamise organeid; 2) vaidluse esemeks peab olema kliimamuutuse õigusnorm, poliitika (*policy*) või teadus.¹³⁴

Kui 2020. a raportis oli välja toodud 1550 kliimaalast kohtuvaidlust 39 jurisdiktsioonis, siis 31.12.22 seisuga oli kohtuvaidlusi juba 2180, 65 jurisdiktsioonis. Neist 1522 vaidlust oli algatatud Ameerika Ühendriikides ning 658 muudes jurisdiktsioonides.¹³⁵

Euroopas on viimastel aastatel algatatud hulgaliselt kliimakohtuasju, millest mitmed on lõppenud riikide valitsustele kaotusega:

- 2019. aasta lõpus Hollandi Riigikohtu lahend **Urgenda** kohtuasjas on esimene Euroopas (ja võib-olla isegi maailmas), milles tunnustati kodanike õigust nõuda, et riik võtaks meetmeid ohtlike kliimamuutuste ärahoidmiseks. Hollandi riik väitis, et kasvuhoonegaaside emissioonide vähendamise ulatus on poliitiline otsus. Kohus sellega ei nõustunud. Hollandi põhiseadus nõuab, et Hollandi kohtud kohaldaksid EIÕK sätteid. Kohtute see roll on õigusriigi ja demokraatia kaitse oluline element. Kuivõrd kliimamuutused võivad kaasa tuua tõsised mõjud Hollandi elanike elule ja heaolule, kohustas kohus riiki vähendama kasvuhoonegaaside heiteid 25% 2020. aasta lõpuks.¹³⁶
- **Iirimaa** pöördus keskkonnaorganisatsioon Friends of the Irish Environment kohtusse, et vaidlustada 2017. aastal vastu võetud riiklik kliimameetmete kava. Iiri Ülemkohus tühistas selle kava 31. juulil 2020 tehtud otsusega. Kohus leidis, et kliimakava peab olema piisavalt konkreetne selles, kuidas riiklike eesmärkideni jõutakse, ning see hõlmab ka perioodi kuni aastani 2050. Vaidlustatud kava ei vastanud nõudele, et kava peab olema asjast huvitatud üldsuse jaoks läbipaistev ja arusaadav, ning kavandatud meetmed olid kohtu hinnangul erakordselt ebamäärased, jättes liialt palju tulevaste uuringute otsustada.¹³⁷
- **Saksamaa** kliimaseaduse esimene versioon vaidlustati Saksamaa konstitutsioonikohtus nn **Neubaueri** kohtuasjas argumendiga, et selles versioonis paika pandud eesmärgid ega meetmed ei ole kliimamuutuste ohjeldamiseks piisavad ning Saksamaa ei suuda nende tulemusena jääda oma elanikkonna arvule vastava süsinikueelarve (alates 2020. aastast 3,465 gigatonni) piiresse. Saksa konstitutsioonikohtus rahuldab kaebused osaliselt ning tunnistas 24. märtsi 2021. a otsusega osad kliimaseaduse sätteid põhiõigustega kokkusobimatuks.¹³⁸ Üheksa noort üksikisikust kaebajat said kaebeõiguse, kuna Saksa konstitutsioonikohtu hinnangul oli riivatud nende põhiõigusi. Keskkonnaühenduste esitatud kaebused lükati aga tagasi, sest konstitutsioonikohtus leidis, et Saksa õigus, sh Saksa põhiseadus ning kohtumenetluse normid, ei võimalda ühishagi (*class action*) esitamist.

Teiste riikide kliimaseadustes ei ole KÕKile teadaolevalt kliimaalase kaebeõiguse teemat üldjuhul käsitletud. Kohtupraktikas on kliimaalase kaebeõiguse tuvastamisel vaadatud Aarhusi konventsiooni või inimõiguste konventsiooni poole, sõltuvalt vaidluse esemest ja kaebajast. EL liikmesriigid on ühinenud mõlema konventsiooniga. Kaebeõiguse erisätted on siiski

¹³⁴ Samas, lk 10.

¹³⁵ Samas, lk 13.

¹³⁶ Kuusk, Pihel. Kliimakaebused Euroopa kohtutes. *Juridica* 2021/5, lk 383.

https://www.juridica.ee/article.php?uri=2021_5_kliimakaebused_euroopa_kohtutes

¹³⁷ Kuusk, P., lk 384.

¹³⁸ Vaarmari, K. Millist kliimaseadust Eesti vajab? *Juridica* 2023/3, lk 220.

https://www.juridica.ee/article.php?uri=2023_3_millist_kliimaseadust_eesti_vajab

kehtestatud näiteks Soome kliimaseaduses 2023. a tehtud muudatustes, millega on sõnaselgelt sätestatud teatud isikute kaebeõigus valitsuse kliimakava vaidlustamiseks.¹³⁹

Eestis on Riigikohtu lahendini teadaolevalt jõudnud üks kliimaalane kohtuasi – MTÜ Loodusvõlu algatatud vaidlus Enefiti õlitehase ehitusloa teemal. Riigikohus tühistas ehitusloa, kuna selle andmisel ei olnud kavandatava tegevuse keskkonnamõju piisavalt välja selgitatud. Muuhulgas võttis Riigikohus seisukoha, et kliimamuutuste leevendamine on põhiseaduslik kohustus – Eesti põhiseadus nõuab proportsionaalset panustamist Pariisi kliimaleppe eesmärki hoida globaalse keskmise temperatuuri tõus oluliselt alla kahe kraadi, soovitavalt 1,5 kraadi piires tööstusajastu eelsest tasemest.¹⁴⁰ Samuti leidis Riigikohus, et kliimamõjuga arenduste lubamisel tuleb kliimamõju hinnata ning jälgida, et kavandatav tegevus oleks põhjendatud ülekaaluka huviga ega tooks kaasa vajadust ülemäära piirata kliimamuutuste ohjeldamiseks isikute vabadusi või avalikku huvi tulevikus.

Kliimaargumente on esitatud ja kohtud on neid käsitletud ka teistes hiljutistes kohtuasjades, nt Riigikohtu lahend 2023. a septembrist Päraküla seltsi kohtuasjas seoses metsaraiega rohevõrgustiku alal¹⁴¹ ning lahend 2024. a märtsist Elbu turbakaevanduse asjas¹⁴². Neis ei olnud kliimaargumentidel siiski kesket rolli.

9.4.2. Keskkonnaalane kaebeõigus ja kliimaalane kaebeõigus KeÜS § 23 lg 1 kohaselt

Keskkonnaalane kaebeõigus on sätestatud keskkonnaseadustiku üldosa seaduses. KeÜS § 23 sätestab õiguse tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, mida üksikisik saab kaitsta KeÜS § 30 lõikest 1 tulenevalt.

KeÜS § 23. Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale

(1) Igaühel on õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus.

(2) Oluline puutumus on isikul, kes viibib tihti mõjutatud keskkonnas, kasutab sageli mõjutatud loodusvara või kellel on muul põhjusel eriline seos mõjutatud keskkonnaga.

(3) Käesoleva paragrahvi lõike 2 kohaldamisel peetakse mõjutatud keskkonnaks või loodusvaraks ka tõenäoliselt mõjutatud keskkonda või loodusvara.

(4) Hinnates keskkonna vastavust tervise- ja heaoluvajadustele, võetakse arvesse teiste isikute õigusi, avalikke huve ja piirkonna eripära. Keskkonna mittevastavust tervise- ja heaoluvajadustele eeldatakse, kui on ületatud keskkonna kvaliteedi piirväärtus.

(5) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud õiguse tagamiseks on õigus nõuda haldusorganilt keskkonna säästmist ning mõistlike meetmete võtmist, et tagada keskkonna vastavus tervise- ja heaoluvajadustele.

¹³⁹ <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2023/20230108>

¹⁴⁰ RKHKo 11.10.23 otsus asjas nr 3-20-771; <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-20-771/103>

¹⁴¹ RKHKo 28.09.23 asjas nr 3-21-979; <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-21-979/44>, p 11 ja 27.

¹⁴² RKHKo 14.03.24 asjas nr 3-20-1657; <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-20-1657/78>, p 21.

Kas need sätted võimaldavad isikutel kliimamõjuga otsuste vaidlustamist ka juhul, kui puuduvad muud isiku õiguste riived (nt välisõhu saaste, müra), on tõlgendamise küsimus. Võrreldes muude keskkonnamõjudega ei ole seos iga konkreetse otsuse ja kliimamuutusest tingitud tagajärgede vahel nii selgelt ära näidatav, nagu on senises õiguste rikkumise kontseptsioonis eeldatud. „Olulise puutumuse“ kontseptsioon viitab pigem seotusele mõne selge lokaalse mõjuga, samas kui kliimamuutus on globaalne nähtus. Ent sätte sõnastusest nähtuvalt ei ole KeÜS §-st 23 ja § 30 lõikest 1 tulenev üksikisiku kaebeõigus analüüsi autorite hinnangul siiski välistatud alljärgnevatel põhjustel.

Stabiilne kliima on osa keskkonnast, mis tagab inimeste tervise ja heaolu. Teaduslikult on kindel, et kliima soojenemine rohkem kui 1,5 kraadi võrra toob kaasa rasked tagajärjed muuhulgas tervisele. Eestisse toovad kliimamuutused pikemaid ja tugevamaid kuumalaineid, mis kahjustavad tervist ja põhjustavad liigsuremust. Tervist ohustavad ka tugevamad tormid ja nende tõttu rannikul tekkivad üleujutused. Need tagajärjed riivavad inimeste inimõiguseid. Selle mõttekäigu kohaselt on igal inimesel, kelle tervis ja/või heaolu satub Eestis ohtu, kui ülemaailmne kliimasoojenemine ületab 1,5 kraadi, alus väita, et riivatakse tema õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, ning sellest tulenev õigus otsuseid vaidlustada. Selline kaebeõiguse määratlus eeldab aga sisuliselt, et igaühel, kes elab kliimamuutuse mõjualas (st igaühel Eestis) oleks kaebeõigus haldusotsuste vaidlustamiseks, mis võivad kliimamuutusele kaasa aidata. Tegemist ei oleks populaarkaebeõigusega, sest kohtusse pöördumiseks peaks inimene ära näitama isiklike õiguste riive ega saaks tugineda üksnes avaliku huvi kaitsele.

Igaühe kaebeõiguse puhul võib tekkida küsimus, kas võimalike kaebajate ringi tuleks siiski piirata ehk jätta mõned inimesed kaebeõigusest ilma näiteks selleks, et vältida kohtute ülekoormust. Samas ei ole tõendeid selle kohta, et igaühele kaebeõiguse andmine näiteks planeerimiseseadusega oleks märkimisväärselt kohtute koormust suurendanud. Pealegi tekib kaebajate ringi kitsendamisel raskus piiritlemisega, millised inimesed ei peaks saama enda õiguste kaitseks kohtusse pöörduda. Pole kindlat meetodikat, kuidas tuvastada, et mõned inimesed on kliimamuutusest rohkem või otsesemalt mõjutatud kui teised inimesed, kellest viimastelt võiks kaebeõiguse ära võtta.

Kliimamuutuste olemuse tõttu on väga keeruline eriti just (lähi)tulevikku prognoosida ehk vastata kindlalt küsimusele, millised konkreetset inimesed saavad olema eriliselt mõjutatud. Samas kui oodata tagajärgede saabumine ära, et tuvastada, kes on konkreetset kliimamuutuste tagajärgedest kõige rohkem mõjutatud, on tagajärgede überpööramine ja seega õiguste kaitse praktiliselt võimatu. Arvestades eksistentsiaalset ohtu, mida kliimamuutused inimühiskonnale kujutavad, ei pruugi igaühe õigus end kohtus kliimamuutuste ohtlikemate tagajärgede eest kaitsta olla analüüsi autorite arvates ülemäära avar.

2023. aasta märtsis avalikustas valitsustevaheline kliimamuutuste nõukogu (IPCC) kuuenda ülevaateraporti ehk kokkuvõtte inimkonna teaduslikust teadmisest kliimamuutuste kohta. Raporti peamine sõnum oli: senine tegevus inimkonna süsinikuheite vähendamiseks on olnud selgelt ebapiisav, kuid praegu tegutsedes saab lühikese ajavahemiku jooksul veel tagada elamiskõlbliku tuleviku tervele inimkonnale. Niisiis: iga tonn loeb. Iga süsinikuheitega otsus aitab kaasa kliimamuutusele ja on seega potentsiaalselt vaidlustatav.

Lisaks isiklikule keskkonnaalasele kaebeõigusele annab KeÜS keskkonnaühendustele n-ö laiendatud kaebeõiguse – nimelt sätestab KeÜS § 30 lg 2, et *kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingu halduskohtumenetluse seadustikus või haldusmenetluse seaduses sätestatud korras, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et*

tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga. Valitsusväline organisatsioon peab vastama KeÜS § 31 tingimustele, mh edendama keskkonnakaitsset. Eelviidatud Enefiti õlitehase asjas oli kaebajaks just keskkonnaorganisatsioon, kes sai kaebeõiguse KeÜS alusel.

9.4.3. Inimõigustega arvestamine kliimaalastes vaidlustes

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) tegi hiljaaegu lahendi nn *Klimasenioren* kohtuasjas¹⁴³, milles oli küsimuseks ka kliimaalane kaebeõigus.

EIK asus seisukohale, et konventsioon hõlmab õigust, et riigiasutused kaitseksid inimest tõhusalt kliimamuutuste tõsiste kahjulike mõjude eest elule, tervisele, healole ja elukvaliteedile. Siiski leidis kohus, et neli üksikisikut kaebajat ei vasta EIÕK art 34 sätestatud ohvri staatuse kriteeriumidele ja tunnistas nende kaebused vastuvõetamatuks. Kohtu määratluse järgi saab üksikisiku kaebeõigust tunnustada, kui ta on kliimamuutuse negatiivsetest mõjudest väga intensiivselt puudutatud ja on tungiv vajadus tagada tema individuaalne kaitse. Vältimaks populaarkaebusi, on kohtu sõnusti eeltoodud kriteeriumide täitmise künnis eriti kõrge. Kaebajad ei suutnud ära tõendada, et nad oleksid kannatanud mingi kriitilise meditsiinilise seisundi all, mille võimalikku süvenemist seoses kuumalainetega ei oleks saanud leevendada kättesaadavate kohanemismeetmetega.

Seevastu leidis EIK, et õigus kaebuse esitamiseks oli senioreid ühendaval kodanikuühendusel. EIK leidis, et ühendusel võib olla õigus esitada kaebus isegi siis, kui need, keda nad esindavad, ei vasta individuaalsete kaebajate jaoks kehtestatud rangetele ohvri staatuse kriteeriumidele. Kohtuotsuse kohaselt on ühenduse kaebeõiguse kriteeriumid järgmised: i) ühendus peab olema seaduslikult asutatud oma jurisdiktsioonis, ii) see peab olema loodud eesmärgiga kaitsta oma liikmete inimõigusi kliimamuutuse ohu eest ja iii) see peab näitama, et see esindab "puudutatud isikuid", keda ähvardab konkreetne oht või kliimamuutuse kahjulik mõju nende elule, tervisele või healole". Eeltoodu haakub EIK hinnangul Aarhushi konventsioonist tuleneva keskkonnaorganisatsioonide erilise kaebeõigusega.

EIK lahendi järeldused ei ole otseselt ülekantavad Eesti õigusesse. See, et üksikisikud ei saanud kaebeõigust EIK poole pöördumiseks, ei tähenda tingimata, et üksikisikutel ei pea olema kaebeõigust siseriikliku kohtu poole pöördumiseks. Märkimisväärne on EIK selgitus aga kodanikuühenduste kaebeõiguse osas. EIK seisukoht selles küsimuses erineb Saksa ja Iirimaa kohtute seisukohtadest eelpool nimetatud Neubaueri ja Iirimaa kliimakohtuasjades. Iirimaa kohtuasjas leidis kohus *obiter dictum*i korras, et keskkonnaorganisatsioon ei saanud tugineda inimõiguste rikkumisele: selleks pidanuks nad kaasama kaebajana mõne füüsilise isiku.¹⁴⁴ EIK seisukoht ilmselgelt muudab seda lähenemist. Pihel Kuusk on juba 2021. a artiklis jõudnud sisuliselt samadele järeldustele: *Leian, et kui keskkonnaorganisatsiooni tegevuse eesmärk on nii keskkonna kui ka kogukonna kaitse, siis saaks ta EIÕK sätetele tugineda. [...] võib olukorras, kus keskkonnaorganisatsioon osutab keskkonahäiringule kui keskkonna kaudu avalduvale mõjule inimese tervisele, healole või varale (KeÜS § 3 lg 1), tekkida konkreetse kohtuasjas siiski probleeme õiguste riive ulatuse piisavalt selge äranäitamisega (tõendamisega). Kui tegu on aga keskkonnaorganisatsiooniga, mis on loodud eesmärgiga kaitsta näiteks konkreetse jõe seisundit või metsi, siis ei pruugi tema tegevusel olla piisavat*

¹⁴³ Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoja 9.04.24 otsus asjas 53600/20, *Verein Klimasenioren Schweiz and others v. Switzerland*, <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-233206>

¹⁴⁴ Kuusk, Pihel. Lk 384

seost eesmärgiga kaitsta inimesi keskkonna kaudu avalduva kahjuliku mõju eest.¹⁴⁵ Seejuures on KeÜS § 31 lõikes 2 sätestatud, et keskkonnakaitse edendamiseks peetakse ka keskkonnameetmete kaitset inimese tervise ja heaolu tagamise eesmärgil, samuti looduse ja loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist. Seega nähtub ka KeÜS-st, et keskkonnaühendusel võiks olla õigus näiteks inimese tervise ja heaolu tagamise eesmärgil kohtusse pöördumiseks.

9.4.4. Järeldused

Analüüsi koostajate hinnangul laieneb KeÜS §-s 23 sätestatud õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ka kliimale, ehk igal inimesel on mh õigus stabiilsele kliimale, milles viibimine ei tekita näiteks tervisekahjustusi, aga ka muid ebasoodsaid mõjusid inimese muudele(põhi)õigustele ja vabadustele. PS §-st 15 tulenevalt on oluline selle õiguse kaitseks kaebeõiguse tagamine.

Kindlasti võimaldab KeÜS vaidlustada kliimaalaseid otsuseid või toiminguid keskkonnaühendustel, see on leidnud kinnitust ka praktikas. EIK lahendist *Klimaseniiorinenni* asjas tuleneb seejuures, et inimõiguste kaitsele võib tugineda ka isikute ühendus, kes kaitseb kollektiivset huvi ehk oma liikmete huve.

Oluline on kindlasti ka see, milliseid toiminguid või akte vaidlustada saab. Eestis on võimalik vaidlustada haldusorgani haldusakte või toiminguid. KeÜS mõistes on nendeks eelkõige keskkonnakaitsealad ehk keskkonnalaad, keskkonnakompleksalad või muud alad, mis nähakse seadusega ette keskkonnariski vähendamise eesmärgil mõnel tegevusalal tegutsemiseks (vt täpsemalt KeÜS § 40). Õigustloovate aktide (määrused, seadused) õiguspärasust on võimalik kontrollida üksnes Riigikohtul põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras. Isikul reeglina puudub seadusest tulenev õigus põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse vahetuks algatamiseks. Selline õigus on üksnes Vabariigi Presidendil, õiguskantsleril, kohaliku omavalitsuse volikogul, Riigikogul ja kohtutel.¹⁴⁶

Teiste riikide praktika näitel võib olla oluline laiendada juurdepääsu õigusemõistmisele ka kliimakavade, ebapiisavate kliimaeesmärkide või ka kliimaseaduste vaidlustamiseks. Soome näitel võiks kaaluda eraldiseisvate kaebeõiguse sätete kehtestamist kliimakavade vaidlustamiseks. Eesti kliimakavade vaidlustamiseks võib kehtiva õiguse kohaselt kaebeõiguse probleemiks saada ebaselgus nende kavade õigusliku iseloomu osas, iseäranis kui kava kinnitatakse Riigikogu otsusega.

Ka õigusaktide põhiseaduslikkuse kontrolli võimalused vajaksid kliimaasjades avardamist, et tagada tõhusam kontroll riigi tegevuse üle kliimaeesmärkide seadmisel. KHG heite eesmärkide seadmisega paneb riik paika, kui suurel määral kavatseb riik kliimamuutuseid süvendada ning millisel ajahetkel elavate inimeste kanda jääb suurim osa heite vähendamiseks vajalike ümberkorraldustega kaasnevatest piirangutest. Seega mõjutavad kliimaeesmärgid inimeste (põhi)õiguseid ja vabadusi mitut pidi, mistõttu peab olema tagatud inimeste õiguste kaitse ebaõiglase eesmärkide seadmise eest.

¹⁴⁵ Samas.

¹⁴⁶ PSJKS § 4 lg 2-3. Väga erandlikel juhtudel on Riigikohus võimaldanud ka nn suurt individuaalkaebust, st isikul pöörduda eraldiseisvalt Riigikohtu poole (vt selle kohta Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 3. täiendatud väljaanne.)