

Keskkonnaõiguse Keskus  
Eestimaa Looduse Fond  
Eesti Roheline Liikumine  
Eesti Ornitoloogiaühing  
Balti Keskkonnafoorum  
Tartu Üliõpilaste Looduskaitsering  
Eesti Üliõpilaste Keskkonnakaitse Ühing "Sorex"  
Pärandkoosluste Kaitse Ühing  
Nõmme Tee Selts  
Fridays for Future Eesti (MTÜ Loodusvõlu)

Riigikogu keskkonnakomisjonile  
Kliimaministeriumile

10.11.2023

### **Keskkonnaühenduste seisukoht tööstusheite seaduse muutmise ettepaneku kohta (300 SE)**

Seisukoha ette valmistanud keskkonnaühenduste hinnangul on lubamatu menetleda kiirustades tööstusheite seaduse (THS) muudatusettepanekut, millega muudetakse seadust väga põhimõtteliselt, jättes muudatuse mõju analüüsimata ja andmata avalikkusele võimalust kaasa rääkida. Praegu kehtiv keskkonnakomplekslubade regulatsioon on paindlikum kui kavandatav tähtajaliste lubade kord, mis võimaldab paremini reageerida muutustele keskkonnas ning seega täita tõhusamalt muudatuse eesmärki: kaitsta keskkonda. Sellest tulenevalt palume mitte menetleda tööstusheite seaduse muutmist koos keskkonnatasude seaduse ja metsaseaduse muutmise eelnõuga (300 SE).

### **THS muudatused pole seotud keskkonnatasude muutmisega**

Keskkonnatasude seaduse ja metsaseaduse muutmise eesmärk on eelnõu 300 SE seletuskirja kohaselt ajakohastada saastetasumäärad jäätmete, vee ja välisõhu valdkondades, kehtestada raadamistasu, toetamaks raadamise kliimamõju kompenseerivaid meetmeid, ning rakendada senisest tõhusamalt põhimõtet, et saastaja maksab.<sup>1</sup> THS muutmise eesmärk on Kliimaministeriumi selgituste kohaselt anda suurem paindlikkus kompleksloa sisu kujundamisel, et tagada Eesti kliimaeesmärkide täitmine ilma, et süsinikumahukas tööstus seaks teised majandussektorid suure surve alla.<sup>2</sup> Seega reguleerivad eelnõu 300 SE ja Kliimaministeriumi sellele esitatud muudatusettepanekul erinevaid esemeid ning neil on erinevad eesmärgid.

<sup>1</sup> [Keskkonnatasude seaduse ja metsaseaduse muutmise seadus 300 SE seletuskiri](#), lk 1 ja 2.

<sup>2</sup> [03.11.2023 Kliimaministeriumi eelnõu 300 SE kohta esitatud arvamus](#), lk 4 ja 5.

HÕNTE § 32 lg 3 kohaselt ei kavandata seaduseelnõusse erinevate seaduste muutmise sätteid, mis ei ole seotud ühise reguleerimisobjekti või ühise eesmärgi saavutamise ja seaduseelnõul 300 SE ja Kliimaministeeriumi 03.11.2023 esitatud muudatusettepanekul nr 4 on erinevad reguleerimisobjektid ja eesmärgid. Seega ei või neid menetleda ühe eelnõuna, vaid nimetatud muudatusettepanekut tuleb menetleda eelnõust 300 SE eraldi. Ühtlasi on esimese lugemise läbinud eelnõuga sisuliselt teise eelnõu liitmine halb seadusloomepraktika, mis on selges vastuolus kaasamise hea tavaga (vt [avatud valitsemise teekaart](#)). **Sellest tulenevalt teevad seisukoha ette valmistanud keskkonnaühendused ettepaneku mitte võtta Kliimaministeeriumi muudatusettepanekut tööstusheite seaduse muutmiseks eelnõu 300 SE juurde.**

### **Tähtajatu kompleksluba võimaldab rohkem paindlikkust**

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) kohaselt antakse keskkonnaluba vaikimisi tähtajatuna, kui eriseaduses pole sätestatud teisiti. Selle mõtte on vähendada halduskoormust: nõnda ei ole pikka aega kestva tegevuse jaoks vaja iga natukese aja tagant läbida täiemahulist haldusmenetlust ja taotleda uut luba, vaid asjaolude muutudes on ette nähtud võimalus loa läbivaatamiseks, muutmiseks ning vajadusel kehtetuks tunnistamiseks (KeÜS § 59 ja 62). Ka THS-s sätestatud keskkonnakompleksloa (edaspidi: kompleksloa) regulatsioon järgib seda põhimõtet ning tööstusheite direktiivis (2010/75/EL) sõnastatud põhimõtet, mille kohaselt antakse kompleksluba välja tähtajatuna ning seda vaadatakse regulaarselt üle.<sup>3</sup>

Kompleksloa väljastamine tähtajatuna ning selle regulaarne ülevaatamine tähendab, et loa omajal ei ole lõputut kindlust, et ta saab loaga lubatud tegevust sel viisil igavesti teha. THS eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et: “Erinevalt teistest keskkonnalubadest, on kompleksluba tähtajatu, ent selle nõuded vaadatakse regulaarselt üle. Seetõttu on isiku ootus, et luba muutumatuna kehtima jääb, väiksem, kui teiste keskkonnalubade korral.”<sup>4</sup> Tähtajalise keskkonnaloa puhul on isikul oluliselt suurem kindlus, et loas sätestatud tähtaja jooksul saab ta lubatud tegevust segamatult ellu viia. Tähtajalise loa muutmise on küll võimalik, kuid selle kasuks rääkivad argumendid peavad olema oluliselt kaalukamad nendest, mis õigustavad tähtajatu loa muutmist. Seega saab kliimaeesmärkide täitmiseks tähtajatut luba vajadusel paindlikumalt muuta.

### **Kehtiv THS näeb ette võimalused kompleksloa muutmiseks**

Praegu kehtivas THS-is on sätestatud võimalused tähtajatu kompleksloa muutmiseks. THS § 50 kohaselt tuleb kompleksluba mh muuta KeÜS § 59 lg-s 1

<sup>3</sup> [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/75/EL](#), 24. november 2010, tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (uuesti sõnastatud), art 21.

<sup>4</sup> [Tööstusheite seadus 345 SE seletuskiri](#), lk 20.

sätetatud alustel. KeÜS § 59 lg-s 1 on sätestatud alused, mille korral loa andja on kohustatud loa tingimusi muutma ega saa sellest omal valikul keelduda. Seega kuuluvad kompleksloa muutmise aluste hulka teiste seas järgmised olukorrad:

- KeÜS § 59 lg 1 p 2: seire tulemusel või muul viisil selgub, et keskkonnaloaga lubatud tegevusega kaasneb keskkonnoaht või oluline keskkonnoahäiring ning huvi keskkonnaloa muutmata jätmiseks ei ole ülekaalukas;
- KeÜS § 59 lg 1 p 3: keskkonnaloa 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 ning keskkonnaloa muutmist õigustab keskkonna ulatuslikuma kaitse vajadus või muu huvi, mis kaalub üles isiku usalduse, et keskkonnaluba jääb kehtima.

KeÜS § 5 lg 2 p 3 kohaselt tekib oluline keskkonnoahäiring olulise keskkonnoamõju põhjustamisel. KeHJS § 2<sup>2</sup> järgi on keskkonnoamõju oluline, kui see võib eeldatavalt ületada mõjuala keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara. Riigikohtu hinnangul võivad kasvuhoonegaaside heite tagajärjed keskkonnale vastata olulise keskkonnoamõju mõistele.<sup>5</sup> Kohtu sõnutsi on kindel, et kui konkreetse tegevusega kaasnev kasvuhoonegaaside heide on nii suur, et ei võimalda täita riiklikke kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmäärke, on sel kindlasti oluline keskkonnoamõju KeHJS § 2<sup>2</sup> tähenduses.<sup>6</sup> Seega kui selgub, et kompleksloaga lubatud tegevuse tulemusena ei ole võimalik täita kliimaeesmäärke, tähendab see, tegevusega kaasneb oluline keskkonnoahäiring, mis on aluseks kompleksloa muutmisele KeÜS § 59 lg 1 p 2 alusel.

KeÜS § 62 lg 2 p 1 kohaselt võib keskkonnaloa tunnistada kehtetuks KeÜS §-s 59 sätestatud alustel, kui avalikku või kolmanda isiku huvi ei ole võimalik tõhusalt kaitsta loa muutmiseiga. Seega kui Eesti Energia uue õlitechasega kaasnev kasvuhoonegaaside heide on nii suur, et see takistab Eestil praegu kehtivat või tulevikus kehtestatavate kliimaeesmärkide saavutamist, ning kui kliimamõju pole võimalik piisavalt vähendada kompleksloa muutes, võimaldavad THS ja KeÜS juba välja antud kompleksloa 2035. aasta saabudes kehtetuks tunnistada, et tagada 2035. aastaks seatud kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgi täitmine.

### **Kliimaeesmärkide tulevik on ebaselge**

Eesti kliimaeesmärkide tulevik on praegu ebaselge ning lähiajal on oodata olulisi muutusi, eeskätt koostatava kliimaseaduse tulemusena. Kliimaseaduse väljatöötamiskavatsuse põhjal on kliimaseaduses plaanis kehtestada vahe-eesmärgid Eesti kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks vähemalt

---

<sup>5</sup> [RKHKo 3-20-771](#), p 20.

<sup>6</sup> [RKHKo 3-20-771](#), p 22.

10-aastase intervalliga. Seega on tõenäoline, et kliimaseadusega kehtestatakse Eestile vähemalt üks kliimaeesmärk ka 2035. aastast varasemaks tähtajaks. Eesti Energia uuele õlithasele ja teistele suure kasvuhoonegaaside heitega käitistele komplekslube andes tuleb kliimaregulatsiooni muutumisega arvestada ning jätta lubadesse vajalik paindlikkus, et lube saaks muuta, kui muutuvad kliimaeesmärgid. Vastasel juhul on Eestil nende eesmärkide seadmine ja kliimamuutuste pidurdamine ülimalt keeruline. Tähtajaline luba on oma kehtivustähtaja jooksul tähtajatust loast oluliselt jäigem. Kui väljastada Eesti Energia uuele õlithasele tähtajaline kompleksluba 2035. aastani, siis on küsitav, kuidas saab seda muuta, kui lähitulevikus muudetakse kliimaeesmäärke karmimaks. Kui luba muuta ei õnnestu, tekib olukord, et õlithas saab plaanitud mahus kasvuhoonegaaside heidet tekitada, samas kui kogu ülejäänud ühiskond ja muud majandusharud peavad selle arvelt enda tegevust ennaktempos piirama.

### **Tähtajalise loa kehtivusaja ülempiiri pole täpsustatud**

Kliimaministeriumi esitatud muudatusettepanekus ei ole seatud tähtajalise kompleksloa kehtivusaja ülempiiri. See loob olukorra, kus võiks olla võimalus anda tähtajaline kompleksluba ühe käitise käitamiseks näiteks 75 aastaks koos tugeva usaldusega, mis kaasneb tähtajalise loa olemusega, et luba selle kehtivuse ajal reeglina ei muudeta. Samas muutuvad aja jooksul teadmised looduse, keskkonnaprobleemide jm kohta ning uueneb parim võimalik tehnika, mis võivad tuua kaasa avaliku huvi loa muutmiseks. Et tagada kaitse keskkonkakaitsetele ja teistele avalikele huvidele, tuleks edaspidigi anda välja komplekslube tähtajatutena ning jätkata nende regulaarset läbivaatamist THS alusel. Kui Riigikogu otsustab aga THS muuta ja võimaldada ka tähtajaliste komplekslubade väljastamist, tuleb seaduses sätestada loa kehtivusaja ülempiir, mis tagaks keskkonna, inimeste põhiõiguste ja teiste avalike huvide kaitse. Loa kehtivusaja ülempiir on seatud näiteks kaevandamisloa puhul, mida antakse välja kuni 30 aastaks (MaaPS § 60 lg 1),

### **Muudatusettepaneku laiem õiguslik mõju on piisavalt hindamata**

Kliimaministeriumi esitatud THS muudatusettepaneku laiem õiguslik mõju on jäetud analüüsimata. Ministerium on teinud ettepaneku üksnes komplekslubade tähtaja regulatsiooni muutmiseks, et võimaldada ka tähtajaliste lubade väljastamist, kuid ei ole analüüsinud vajadust muuta kogu ülejäänud tööstusheite seadust. Komplekslubade regulatsioon tervikuna on üles ehitatud eeldusele, et luba väljastatakse tähtajatuna. Sellest tulenevalt on ette nähtud näiteks lubade regulaarne ülevaatamine ja vajadusel muutmine. Kliimaministeriumi ettepanekust ei selgu, kas edaspidi tuleb tähtajalisi komplekslube samuti regulaarselt üle vaadata ja muuta (nagu sätestavad THS sätted) või on tähtajalise loa omajal suurem kindlus, et luba selle kehtivuse ajal ei muudeta, ning seega ei vaadata regulaarselt üle ka tähtajalisi komplekslube. See ebaselgus võib anda põhjust keerukateks õiguslikeks

vaidlusteks. Kui ministeerium soovib ellu viia viimast varianti, tuleks muudatusettepanekut sellega täiendada. Sealjuures tuleks kontrollida, kas selline regulatsioon on kooskõlas THS aluseks oleva tööstusheite direktiiviga (2010/75/EL), mille art 21 kohaselt on liikmesriigid kohustatud tagama, et komplekslube vaadatakse regulaarselt läbi.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Tarmo Treimann, Keskkonnaõiguse Keskuse tegevjuht, Keskkonnaõiguse Keskuse, Eestimaa Looduse Fondi, Eesti Rohelise Liikumise, Eesti Ornitoloogiaühingu, Balti Keskkonnafoorum, Tartu Üliõpilaste Looduskaitseringi, Eesti Üliõpilaste Keskkonnakaitse Ühingu "Sorex", Pärandkoosluste Kaitse Ühingu, Nõmme Tee Seltsi ja Fridays for Future Eesti (MTÜ Loodusvõlu) nimel