

Kärt Vaarmari
Jurist
SA Keskkonnaõiguse Keskus
Aleksandri 8 51004 Tartu
kart@k6k.ee
mobiiltelefon +372 527 4761
lauatelefon +372 742 4524
www.k6k.ee



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

Keskkonnaõiguse tähendus kohalikele omavalitsustele

Keskkonnaõigus tervikuna on lai valdkond, mille kokkupuuted kohalike omavalitsustega on küllalt tihedad. KOKS § 6 lõikes 1 sätestatud omavalitsusüksuse ülesannete loetelus puudutavad keskkonnavaldkonda eelkõige veevarustuse ja kanalisatsiooni, jäätmehoolduse, ruumilise planeerimise ning valla- või linnasisese ühistranspordi korraldamine. Lisaks sellele loetelule on KOV-dele antud eriseadustega ka hulgaliselt muid ülesandeid.

Keskkonnapoliitika kujundamise ja elluviimisega tegeleb peamiselt küll riik, ent kohalikul tasandil saavad kohalikud omavalitsused teha keskkonda mõjutavaid otsuseid nii oma strateegiliste dokumentidega (arengukavad, üldplaneeringud), tegevuskavadega (nt jäätmekavad) kui üksikotsustega – nt keskkonda oluliselt mõjutavate objektide jaoks detailplaneeringute või projekteerimistingimuste kehtestamine ja väljastamine, ehituslubade andmine, ent ka kohalikul tasandil loodusobjektide kaitse alla võtmine või kaevandamislubade andmiseks nõusolekute andmise otsustamine. Seega on KOV-d oluliseks keskkonnaõiguse rakendajaks ja keskkonnapoliitika elluviijaks, kellel on oluline järgida oma tegevuses nii Eesti kui EL keskkonnaõigusest tulenevaid norme.

Keskkonnaõigus on nii EL kui Eesti tasandil teinud viimasel aastakümnel läbi üsna tormilise arengu, juurde on tulnud hulgaliselt nõudeid ning õigusvaldkond on tervikuna omandanud selgema sisu ja struktuuri. Praeguseks on EL tasandil kokku lepitud, et uute õigusnormide väljatöötamise asemel keskendutakse pigem olemasolevate heatasemelisele rakendamisele ning parendamisele. Samasugust trendi võib täheldada Eestis – päevakorras on eelkõige õigusloome hea kvaliteet, olemasolevate normide lihtsustamine ja harmoneerimine. Lisaks on viimaste aastate jooksul hakanud senisest selgemalt välja kujunema keskkonnaõiguslane kohtupraktika, mis aitab õigusnormidest selgemalt aru saada ning ühtlustab nende tõlgendamise praktikat.

Seoses keskkonnaõiguse lihtsustamise ja harmoneerimisega on 2013. aastal käimas mitmed aktuaalsed õigusloomeprotsessid, mis on olulised kõigi keskkonnaõiguse rakendajate, sh KOV-de jaoks:

- keskkonnaõiguse kodifitseerimise käigus 2011. a veebruaris vastu võetud **keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS)**¹ võib jõuda 2013. aastal jõustumiseni. KeÜS sätestab esmakordselt keskkonnavalda põhimõtted ja õigused, mida tuleb arvestada kõigi tasandi otsuste tegemisel – muuhulgas näiteks ka olulise keskkonnamõjuga tegevuste jaoks ehituslubade andmisel või planeeringute koostamisel, samuti näeb KOV-dele ette teatud

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/128022011001>

ülesanded loamenetlustes või täpsustab neid (KOV seisukoha andmine, avalikkuse teavitamine);

- Koostamisel on ka **keskkonnaseadustiku eriosa** seaduste eelnõud, mis peaksid valmima 2013. aasta lõpuks - hetkel on avalikustatud üksnes tööstusheite seaduse ja jahiseaduse eelnõud, mistõttu muudatuste lõplik sisu ei ole veel teada, ent oodata on teatud valdkondades KOV-de ja riigi vaheliste ülesannete ja pädevuste täpsustumist (nt kohalike kaitsealade loomise võimaluste osas);
- Riigikohtu menetluses on **tööstusheite seaduse eelnõu**², mis hakkab reguleerima eelkõige suurte tööstusettevõtete tegevust ning mille jõustumist planeeritakse hetkeseisuga 2013. a maikuuks ning mille praegune versioon näeb ette KOV-dele teatud ülesanded (seisukoha andmine ja avalikkuse teavitamine) komplekslubade menetluses;
- Juba 2007. aastal alanud **planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise** protsess³ peaks 2013. a III kvartaliks samuti jõudma eelnõude valmimiseni;
- Keskkonnaministeeriumi poolt 2012. a augustis avalikustatud **keskkonnamõju hindamise süsteemi muutmise plaan (KeHJS muutmise eelnõu)**⁴ näeb ette KOV-dele pädevuse andmise nende poolt antavate lubade (nt ehitusload ja projekteerimistingimused) keskkonnamõju hindamise (KMH) ning planeeringute keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) läbiviimise nõuetekohasuse üle järelevalve teostamisel;
- Sotsiaalministeeriumi poolt on koostamisel **müranormide kaasajastamise kontseptsioon**, mille alusel on oodata selgemaid kohustusi KOV-dele alade mürakategooriate määramisel (kontseptsioon valmib 2013. a märtsiks).

Nende protsesside tulemusena suureneb keskkonnaõiguse tähendus KOV-de jaoks veelgi, kas seoses otsuste ülesannete lisandumisega (potentsiaalselt tegevuskavade koostamine (nt õhusaaste valdkonnas), haldusmenetluse läbiviimine, ülesanded teiste haldusorganite läbiviidavates menetlustes) või keskkonnaõiguse enda normide täiendamise tõttu (uued õigused ja põhimõtted, muutunud menetlusnormid).

Seetõttu on oluline teadvustada, et keskkonnaotsuste tegemisele on nii õigusest kui viimaste aastate kohtupraktikast tulenevalt seatud või lähiajal kohaldumas teistsugused nõuded kui tavapärasel haldusmenetluses. Sellised eripärad on muuhulgas:

- vajadus arvestada **keskkonnaalaste põhimõtetega**, mis on KeÜS-s senisest selgemalt ja otseselt sätestatud (keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte, loomimispõhimõte, vältimispõhimõte, ettevaatuspõhimõte, nn saastaja maksab põhimõte ning loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte) – nendega tuleb arvestada lisaks haldusõiguse põhimõtetele;
- vajadus arvestada uue õigusega – **igäihe õigus tema heaolu ja tervise vajadustele vastavale keskkonnale** saab KeÜS-st tulenevalt üheks õiguseks, mida tuleb otsuste tegemisel kaaluda;
- **avalikkuse kaasamise** nõuete olulisus – KeÜS-st tulenevad igäihe õigused osaleda otsuste tegemises, samuti loamenetluse erireeglid; eriseadustes täpsustatakse avalikkuse teavitamise nõudeid ning kaasamise läbiviimise korraldust;
- **erinevate huvide kaalumise vajadus** kaalutusõiguse teostamisel on haldusmenetluse seaduses kehtestatud juba 2001. aastast, ent see on olnud jätkuvalt läbivaks teemaks viimaste aastate kohtupraktikas; keskkonnaõiguse seisukohalt tähendab see mh vajadust kaaluda lisaks otsuste majanduslikele ja sotsiaalsetele põhjendustele ka keskkonna ning inimeste heaoluga seotud aspekte;

² <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2848c04f-da6a-4665-9385-03f22047a51a&>

³ <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>

⁴ <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/56cca8a4-5341-4707-badf-c9b7c8c47cf3>

- **otsuste keskkonnamõju hindamine** on samuti seaduse tasandil sätestatud (mh juhud, mil keskkonnamõju hindamise läbiviimine on kohustuslik), ent ilmselt on tegemist teemaga, mis lähiaastatel täpsustub veel nii haldus- kui kohtupraktikas;
- **menetlusnõuete olulisus** keskkonnaasjades on leidnud Riigikohtu poolt rõhutamist juba 2006. aastal Maidla valla kaebuse lahendamisel asjas [3-3-1-86-06](#), ent seniajani tuleb ette haldusotsuste tühistamist menetlusnõuete rikkumise tõttu;
- **otsuste põhjendamise vajadus** keskkonnaasjades kui suure kaalutlusruumiga valdkonnas on samuti Riigikohtu poolt välja toodud juba 2003. aastal asjas [3-3-1-54-03](#), ent ka selle nõude olulisust ei ole KOV-de poolt praktikas veel piisavalt teadvustatud.

Nende nõuete järgimine ning uute ülesannete täitmine seab KOV-de ette mitut laadi väljakutseid. Ühest küljest on kindlasti vaja juurde sisulist pädevust, ent teisalt on vaja kasvatada ka haldussuutlikkust – seda nii menetluse läbiviimise oskuste ja menetlusnõuete tundmise kui inimressursi poolest.

Keskkonnaõiguse Keskuse poolt püüame KOV-dele nende ülesannete täitmisel nõu ja jõuga abiks olla. 2013. aastal on meil plaanis välja anda kaalutlusotsuse tegemise juhend keskkonnaotsuseid tegevatele ametnikele ning korraldada juhendi tutvustamiseks tasuta koolitused Saaremaal, Läänemaal ning Rakveres, mujal soovi korral tasulised koolitused (2013. a sügisel). Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse paremaks mõistmiseks ja rakendamiseks oleme koostöös Eesti parimate keskkonnaõiguse spetsialistidega koostamas KeÜS kommentaare, mis avalikustatakse elektroonilise väljaandena 2014. a veebruaris. Juba praegu on võimalik KÕKi kodulehelt alla laadida soovitud KOV-dele kaasavaks planeerimiseks⁵ ehk nõuanded, kuidas planeerimismenetluses kehtestatud avalikkuse kaasamise nõudeid kõige efektiivsemalt ja tulemuslikumalt täita. Lisaks on KÕKilt võimalik saada ka jooksvalt nõu juhtumite või õiguslike probleemide analüüsimiseks või lahendamiseks.

⁵ Juhendmaterjal: http://www.k6k.ee/files/Kaasava_planeerimise_sovitused_KOVdele.pdf ning selle juurde kuuluv poster: http://www.k6k.ee/files/Kaasamise%20soovitused_poster.pdf