

# Keskkonnaõigus ja THS rakendamine

Siim Vahtrus, 21.06.17



# Tänase loengu teemad

1. Õigusnormide tõlgendamine
2. Üld- ja erinormid THS rakendamisel
3. EL ja Eesti õiguse suhe ja seosed
4. Määratlemata õigusmõisted
5. Kaalutusõigus ja õiguse üldpõhimõtted
6. Erandite rakendamine

# 1. ÕIGUSNORMIDE TÕLGENDAMINE

# Õiguse tõlgendamine

- Vajadus: mõistete mitmetähenduslikkus, õigusnormide abstraktne iseloom ei võimalda konkreetsete asjaolude "allutamist" ühele õigusnormile ilma täiendava mõttetöota
- Sisu: õigusnormi mõtte täpsem ja selgem väljendamine antud juhtumi asjaoludest lähtuvalt
- Esmaseks lähtekohaks on alati õigusnormi tekst – seejuures ei tohi ühtegi osa sellest kõrvale jätta ega midagi otseselt juurde mõelda

# Tõlgendusviisid

- Grammatiline
- Süstemaatiline
- Ajalooline
- Teleoloogiline (eesmärgist lähtuv)

NB! Kõik tõlgendusviisid on lubatavad, kahtluse korral peaks kasutama kõiki viise

# Grammatiline tõlgendamine

- Otsestelt õigusnormi tekstist lähtuv tõlgendusviis
- Eeldab head keeletundmist ja vajadusel teadmisi mõistete õigusliku tähenduse kohta
- Mõistete sisu väljaselgitamisel abiks:
  1. Legaaldefiniitsioonid (nt „käitis“)
  2. Kohtupraktika ja õiguskirjandus
  3. Seaduste kommentaarid

# Süsteemaatiline tõlgendamine

- Normi mõtte mõistmine lähtuvalt erinevate õigusnormide omavahelistest seostest
- Seotud normid võivad leiduda nii samas seaduses kui teistes seadustes
- Erinorme tuleb tõlgendada lähtuvalt üldnormidest, mis võivad sisalduda samas seaduses (üldsätted) või valdkonnas üldseaduseks peetavas seaduses (nt haldusmenetluse seaduses, keskkonnaseadustiku üldosa seaduses)

# Ajalooline tõlgendamine

- Normi mõtte mõistmine läbi seadusandja algse tahte ja eesmärgi tuvastamise
- Oluline nn õigusliku järjepidevuse tagamiseks
- Tõlgendamise allikaks:
  - eelnõude seletuskirjad, Riigikogu stenogrammid
  - muu taustainfo (sh arutelu erialakirjanduses ja meedias)



# Teleoloogiline tõlgendamine

- Sarnaselt ajaloolisele tõlgendamisele toimub normi mõtestamine läbi eesmärgi väljaselgitamise, ent lähtudes tõlgendamise ajast
- Eesmärgi väljaselgitamisel aluseks:
  - Konkreetsetes seaduses nimetatud eesmärgid (nt isikute kaasamine ja võimalus kaitsta huviseid planeerimismenetluse käigus)
  - Õiguse üldised eesmärgid (nt ühiskondliku korra, julgeoleku ja isikute vabaduste kaitse) ja printsiibid (võrdne kohtlemine, õiguskindlus, proportsionaalsus)

# Erinevate tõlgendusviiside konflikt

- Esineb olukordi, kus erinevate tõlgendusviiside kasutamisel saame konkreetsele küsimusele erineva vastuse
- Sellises olukorras tuleks kõrvutada erinevaid tõlgendusviise ning teha otsustus, milline on eelistatavaim (üldjuhul tuleks lähtuda eesmärgist lähtuvatest tõlgendusviisidest)

## 2. ÜLD- JA ERINORMID THS RAKENDAMISEL

# Üld- ja erinormide vahekord

- Õigusnormide puhul tavapärane, et erinormid täpsustavad üldnorme
- Üldine rakendusreegel – kui konkreetset olukorda peaks reguleerima erinorm, siis kohaldada seda, mitte üldnormi
- NB! Samas erinormi liigselt lai tõlgendamine lubamatu

# Üld- ja erinormid THS puhul

- Üld- ja erinormide hierarhia:
  1. Haldusmenetluse seadus (haldusmenetluse põhimõtted, kaalutusõigus, haldusakti vormistamine jms)
  2. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS - keskkonnaõiguse üldpõhimõtted, käitaja põhikohustused, menetluslikud õigused)
  3. Tööstusheite seadus

# KeÜS ja THS

- Ka tööstusheite seadusega hõlmatud käitiste suhtes kehtivad KeÜSi peatükid 1-4
- Kompleksloa kohustusega käitiste puhul KeÜS peatükk 5 kohaldamisele ei kuulu
- Kompleksluba on küll keskkonnakaitaseluba, ent KeÜSi peatükis 5 on esitatud menetlusreeglid vaid ühele keskkonnakaitseloa alaliigile - keskkonnaloale

# Keskkonnaõiguse üldpõhimõtted

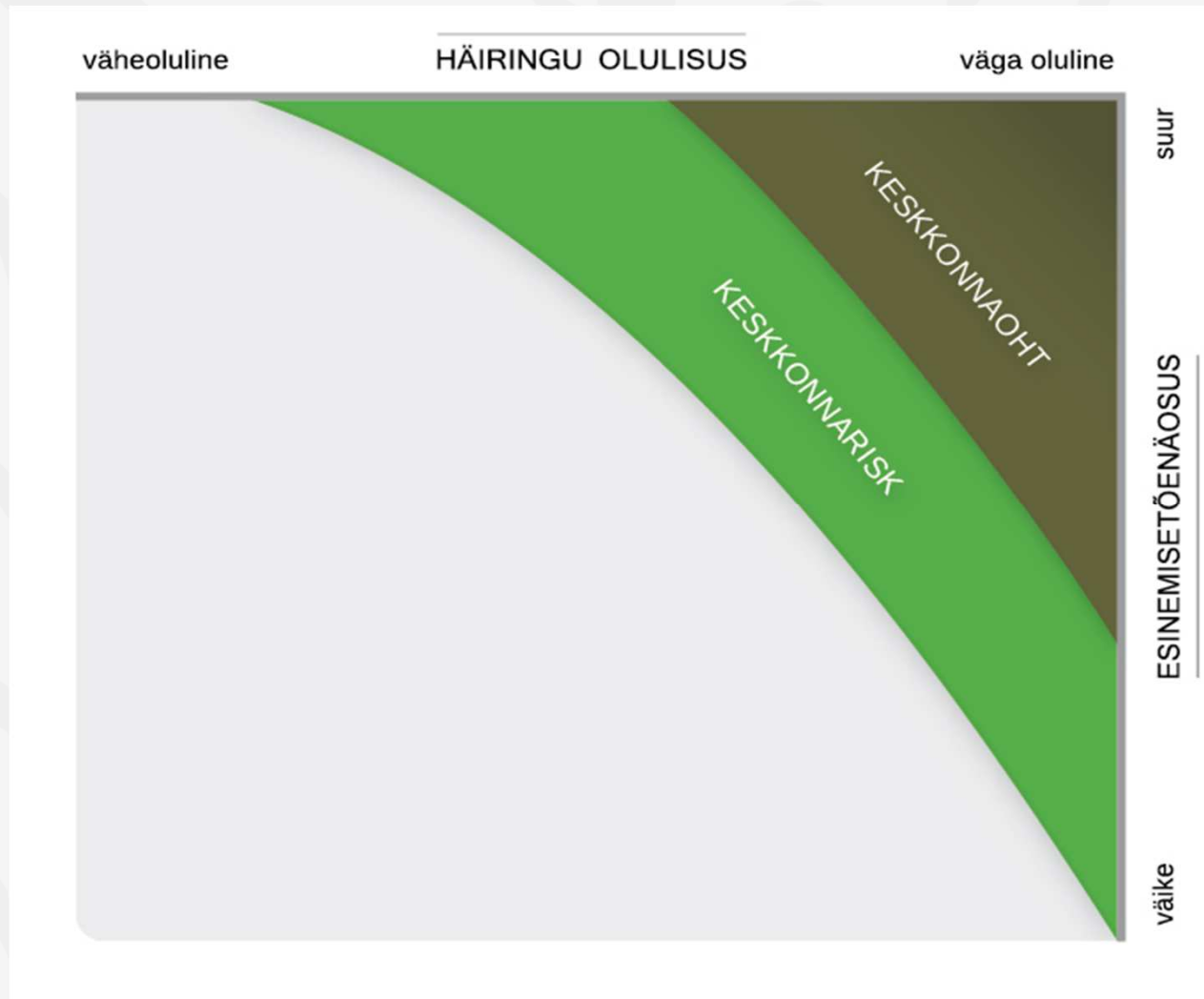
- Kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte
- Lõimimispõhimõte
- Vältimis- ja ettevaatuspõhimõte
- „Kasutaja maksab“ põhimõte
- Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte

# Vältimis- ja ettevaatuspõhimõte

- Lähtekoht: teatud häiringuid tuleb taluda, teatud häiringuid aga mitte
- „Keskkonnaoht“ – olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus – talumiskohustust reeglina ei ole
- „Keskkonnarisk“ – vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus – talumiskohustus on, kui on võimalikult palju vähendatud



# Keskkonnaoht ja -risk



# Erandid vältimispõhimõttest

- Keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut tuleb taluda, kui:
  - Tegevus on vajalik ülekaaluka avaliku huvi tõttu;
  - Puudub mõistlik alternatiiv ja
  - Keskkonnaohtu/olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed

# Vältimis-ja ettevaatuspõhimõte THS kontekstis

- Üks võimalikke rakendamiskohti:
  - Loa muutmine olukorras, kus „saastatus on nii suur, et see põhjustab käitise tegevuskohas ebasoodsaid muutusi keskkonnas, mistõttu tuleb vähendada heite piirväärtusi või määrata lisapiirväärtused“
- Samuti kõrvaltingimuste seadmisel, nt:
  - välisõhus leviva lõhna, müra ja vibratsiooni allikad, tase ja mõju ning nende vältimise või vähendamise meetmed võimaliku olulise või vähendamist vajava ebasoodsa mõju korral keskkonnale

# 3. EL JA EESTI ÕIGUSE SUHE JA SEOSED

# EL ja Eesti õiguse seos (1)

- EL õigus on Eesti õiguse suhtes ülimuslik
- Vastuolu korral EL ja Eesti õiguse vahel tuleb proovida Eesti õigust tõlgendada EL õigusega kooskõlas või siseriiklikku õigust muuta
- Seega tuleb THS rakendamisel alati kontrollida, kas norm „EL-päritolu“ ja kui jah, vaadata kõrvale direktiivi teksti

# EL ja Eesti õiguse seos (2)

- Direktiivi ülevõtmisel on liikmesriigid teatud määral vabad valima, milliste menetluste/meetmetega saavutada direktiivi eesmärk
- Euroopa Kohus rõhutanud, et EL õigust tuleb üle võtta ja rakendada viisil, mis tagab EL õiguse „kasulik mõju“ saavutamise
- Seega tuleb tunda mitte vaid tööstusheite direktiivi üksikuid sätteid, vaid saada aru sellest kui tervikust, oluline lugeda ka preambulit
- Igasugused siseriiklikud reeglid, mis ei tulene otse EL direktiivist, ei tohi selle mõju vähendada (eriti oluline mõistete puhul)

# 4. MÄÄRATLEMATA ÕIGUSMÕISTED

# Määratlemata õigusmõisted

- Mõisted, millel ei ole seadusandja poolt antud üheselt mõistetavat sisu (ja see ei tulene ka tavapärasest keelekasutusest)
- Nt „oluline muutus“, „oluline mõju“, „asjakohased ennetusmeetmed saastatuse vältimiseks“, „vajalikud meetmed avariide vältimiseks“ jne



# Riigikohus määratlemata õigusmõistetest

- "Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil" (RK otsus asjas 3-4-1-5-05)

# Määratlemata õigusmõistete sisustamine

- MÕMe tuleb sisustada lähtuvalt konkreetsest juhtumist, pidades silmas seda, mida seadusandja soovis saavutada
- Abiks kõik teleoloogilise tõlgendamise võtted
- NB! Riigikohus on rõhutanud, et MÕMide rakendamisel on oluline tavapärasest põhjalikumate põhjenduste esitamine (vt nt RK otsus asjas 3-3-1-66-03, p 22)

# 5. KAAALUTLUSÕIGUS JA ÕIGUSE ÜLDPÕHIMÕTTED

# Kaalutusnõuete loetelu

- HMS § 4 lg 2:
  - Oluliste asjaoludega arvestamine
  - Põhjendatud huvide kaalumine
  - Kooskõla õiguse üldpõhimõtetega
  - Kooskõla kaalutusõiguse eesmärgiga
  - Kooskõla volituse piiridega

## KAALUTLUSNÕUETE TEOSTAMINE

**VOLITUSE PIIRID**  
KAS SEADUSEST  
TULENEB VOLITUS  
JA PÄDEVUS SELLISE  
OTSUSTUSE TEGEMISEKS?

**Huvide ja asjaolude  
väljaselgitamine**

*Keda otsus võib puudutada?*

*Millised on olulised mõjud?*

**KASU JA KAHJU**

**Määratlemisel abiks:**  
- kaalutusõiguse eesmärk  
- keskkonnaõiguse põhimõtted  
- arengukavad jne

*Millist kasu ja kellele kavandatav lahendus kaasa toob,  
millist kahju millistele huvidele/õigustele tekitab?*

*Millistel tingimustel oleks võimalik tekkivat kahju leevendada?*

*Kui olulise kaaluga on iga väljaselgitatud asjaolu/huvi?*

**VÖRDNE KOHTLEMINE**

*Kas plaanitud lahendusega muudetakс väljakujunenud praktikat?*

*Kas see oleks õigustatud, sest asjaolud on erinevad?*

**ÕIGUSKINDLUS**

*Kas kellelgi on alust oodata,*

*et olemasolev olukord jääks kehtima,*

*või et taotletud haldusakt kehtestataks?*

**PROPORTSIONAALSUS**

*Kas kavandatav lahendus on mingi*

*legitiimse eesmärgi saavutamiseks vajalik?*

*Kas leidub alternatiive, mis oleksid sama tõhusad?*

*Kas saadav kasu kaalub üles tekitatava kahju?*

# Asjaolud, õigused ja huvid

- Asjaolud:
  - Praegune olukord;
  - Kavandatava tegevuse mõjud
- Huvid:
  - normiga/õiguslikult kaitsmata huvid;
  - Õigused (normidega, eelkõige põhiseadusega kaitstud huvid), nt õigus kodu ja eraelu puutumatusse, õigus tervise kaitsele, ettevõtlusvabadus

# Olulised asjaolud

- Kõik asjaolud, mis võiksid otsuse sisu (ka loa kõrvaltingimusi) mõjutada
- Eelkõige: praegune olukord + tulevased mõjud
- Nt kaitstava loodusobjekti või põhjavee seisund, tegevusega kaasnev müra, lõhnahäiringud, õhusaaste, harjutusvälja kasutamiskoormus, kavandatava hoone kõrgus jms
  - vt nt Riigikohtu otsused [3-3-1-38-14](#), [3-3-1-54-03](#)

# Põhjendatud huvid

- Huvid on laiemad kui õigused
- Huvid peavad olema põhjendatud, ent ei pea tingimata olema arvuliselt väljendatavad või objektiivselt mõõdetavad
  - *Majanduslikud, sotsiaalsed, finantsilised huvid, nt huvi kaupluste, meelelahutusasutuste olemasolu vastu; ehitustegevuse tõttu tekkivad ebamugavused; teatud piirkonna kasutamine puhkuseks, tervisespordiks, loodusliku vaate või traditsioonilise maastiku säilitamine jmt*



# Väljaselgitamine vs kaalumine

- NB! Huvide ja asjaolude väljaselgitamine eelneb nende kaalumisele – väljaselgitamisel tuleks koguda kokku kõik asjakohased huvid, mingit põhjalikku “eelvalikut” selles etapis teha ei tohiks

# Kes peab asjaolud ja huvid välja selgitama?

## ■ UURIMISPRINTSIIP:

- HMS § 6: Haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel.
- Seejuures on haldusorganil õigus nõuda, et tõendeid ja dokumente esitaks menetlusosalised (HMS § 38)

# Kaalumine (1)

- Asjaolude ja huvide väljaselgitamisele järgnevalt vaja endalt küsida (vt ka RK otsus 3-3-1-64-02):
  - Millist kasu ja kellele kavandatav lahendus kaasa toob, millist kahju millistele huvidele/õigustele tekitab?
  - Millistel tingimustel oleks võimalik tekkivat kahju leevendada?
  - Kui olulise kaaluga on iga väljaselgitatud asjaolu/huvi?

# Kaalumine (2)

- Millest lähtuvalt hinnata huve? Kui suur kaal mingile asjaolule/huvile anda?
- Üks võimalik lähenemine – hinnata:
  - Ulatust (paljusid mõjutab?)
  - Intensiivsust (kui „sügavalt“ mõjutab?)
  - Kaal = ulatus x intensiivsus

# Õiguse üldpõhimõtted

- Pärast huvide kaalumist tuleb kontrollida võimaliku lahenduse kooskõla õiguse üldpõhimõtetega, millest olulisimad:
  - Võrdne kohtlemine
  - Õiguskindlus
  - Proportsionaalsus

# Võrdne kohtlemine

- Kas varasemas praktikas on olnud analoogne juhtum?
- Kas plaanitud lahendusega muudetak스 väljakujunenud praktikat?
- Kas see oleks õigustatud, sest asjaolud on erinevad?

*Lisaküsimused: kas varasem praktika oli õiguspärane?  
Ega õigusnormid pole muutunud?*

# Õiguskindlus

- Kas kellelgi on alust oodata, et olemasolev olukord jääks kehtima, või et taotletud haldusakt kehtestataks?
- Kas see tugineb varasemal haldusaktil vm selgelt väljendatud ja õiguspärasel haldusorgani tegevusel?
- Kas on selge ja ülekaalukas vajadus teistsuguse lahenduse järgi?

# Proportsionaalsus (1)

- Kas kavandatav lahendus aitab saavutada mingit legitiimset eesmärki?
- Eesmärk võib tuleneda nii haldusorganile seadusega pandud ülesannetest kui varasematest otsustest (nt üldplaneeringud)



# Proportsionaalsus (2)

- Kas leidub alternatiive, mis oleksid sama tõhusad, aga vähem kahjulikud?
- Tõhusus: sisuliselt samaväärse tulemuse saavutamine
- Võimalikud kahjud, mida silmas pidada: isikute õigused, halduskoormus, avalikud kulud

# Proportsionaalsus (3)

- Kas saadav kasu kaalub üles tekitatava kahju?
- Võrrelda tuleks olemasolevat olukorda ja kavandatuga kaasnevat: hinnata kas positiivsed muutused kaaluvad üles negatiivsed (suuresti väärtusotsus)

# 6. ERANDITE RAKENDAMINE

# Erandite kitsendav tõlgendamine

- EL kohus on läbivalt rõhutanud, et erandeid üldreeglitest (*derogations, exemptions*) tuleb tõlgendada kitsendavalt
- Põhimõte on eelkõige vajalik selleks, et säilitada põhireegli „kasulik mõju“
- Seega: erandi kohaldamist tuleb väga hoolikalt kaaluda ja põhjendada, kahtluse korral erandit mitte anda

# Olulisemad THS erandid, mida kitsendavalt tõlgendada

- THS § 2 lg 2 – seaduse mittekohaldamine uuringutele, arendustegevusele jne
- THS § 44 lg 6 – leebemate heite piirväärtuste kehtestamine
- THS § 44 lg 8 – ajutine erand
- Erandid põletusseadmete ja jäätmepõletustehaste osas - § 77 jj, § 92, § 97 jne

# Täna tähelepanu eest!

Siim Vahtrus

SA Keskkonnaõiguse Keskus

[siim@k6k.ee](mailto:siim@k6k.ee)