

Kas kliimat saab kaitsta üldnormi alusel?

1. Sissejuhatus

Kliima kaitseks on ilmselt vaja teha senises elukorralduses muudatusi meil kõigil. Tegevused, millega kaasneb suur süsinikuheide, on teada: energeetika, tööstus, maakasutus, transport, elamute küte ja jahutus, jäätmekäitlus. Just nendes valdkondades kavandatakse suuremaid muudatusi Euroopa Liidus*² ja seetõttu ka Eestis. Valitsustevahelise kliimamuutuste nõukogu (ingl *International Panel on Climate Change*, IPCC) hinnangul on tõenäosus suur, et kliimasoojenemine jätkub vaatamata senistele rahvusvahelistele pingutustele süsinikuheidete vähendamisel. Kliimasoojenemine toob endaga kaasa äärmuslikke ilmastikunähtusi praegusega võrreldes sagedamini. Sellel on ka muud ebasoovitavad kõrvalmõjud nagu näiteks merevee taseme tõus, elurikkuse kadu, mullaviljakuse vähenemine jne.*³

Pilt on justkui selge. Vaja on teha muudatusi, millega süsinikuheide väheneb ja süsiniku sidumine suureneb ning need muudatused tuleks teha võimalikult kiiresti. Käesolev artikkel puudutab vaid ühte küsimust seoses kliima ja põhiõiguste kaitsega: kas kliima kaitseks vajalik seaduslik alus, lähtudes olemasolevatest üldistest loa andmisest keeldumise alustest, on meie õiguskorras tegelikult juba olemas ning neid norme tuleks asuda lihtsalt rakendama? Küsimus on vägagi praktiline. Probleemile on osutanud Kärt Vaarmari*⁴ ning teema aktuaalsus nähtub selgelt ka poliitikute mõtteavaldustest*⁵ selle kohta, kas kehtiva ja alles hiljuti riigilt saadud kaevandamisloa alusel võib kaevandada või tuleks haldusakt näiteks koalitsioonilepingus väljendatud poliitilistest eesmärkidest lähtudes kehtetuks tunnistada.

Kuivõrd tänuväärse ülevaateartikli on juba kirjutanud Kärt Vaarmari*⁶ ning ülevaade on antud ka õiguskantsleri 16. jaanuari 2023. a ettekandes Riigikogule*⁷, siis käesolevas artiklis ei kirjeldata lähemalt rahvusvahelisi ja Euroopa Liidu kliimaeesmärke ega nende allikaid. Artiklis võetakse eelduseks, et Eesti Vabariigi eesmärk kliima kaitsel on saavutada kliimanetraalsus aastaks 2050*⁸ ning Eesti jagab selle eesmärgi puhul Euroopa Liidu eesmärke ja püüdlusi. Riigikogul on võimalik mõistagi otsustada, et kliimanetraalsus tuleks saavutada varem kui aastaks 2050. Teoreetiliselt ei ole välistatud ka see, et Riigikogu ei pea kliimanetraalsuse saavutamist oluliseks.*⁹ Selline otsus tähendaks, et üle tuleks vaadata ka Pariisi leppe

¹ Artiklis väljendab autor oma isiklikke seisukohti.

² Ülevaate Euroopa Liidu algatustest leiab veebilehelt <https://envir.ee/kliima/kliimapoliitika/euroopa-liidu-algatused> (20.04.2023).

³ Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6). Summary for Policymakers. Arvutivõrgus: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf (20.04.2023).

⁴ K. Vaarmari. Millist kliimaseadust Eesti vajab? – *Juridica* 2023/3, p 5.2.

⁵ T. Raig. Loodav valitsus pööras ühe suurima tööandjaga juba tülli. – *Delfi Ärileht*, 29.03.2023. Arvutivõrgus: <https://arileht.delfi.ee/artikkel/120164710/loodav-valitsus-pooras-uhe-suurima-tooandjaga-juba-tulli> (21.04.2023).

⁶ K. Vaarmari (viide 4).

⁷ Kliima kaitse ja põhiõiguste piirangud. Õiguskantsleri ettekanne Riigikogule. 16.01.2023, suuline ettekanne 19.04.2023. Arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kliima%20kaitse%20ja%20p%C3%B5hi%C3%B5iguste%20piirangud.pdf (21.04.2023).

⁸ Eesti on osalenud vastava eesmärgi püstitamises Euroopa Liidu liikmena. 2021. aasta suvel võeti vastu Euroopa kliimamäärus. Euroopa kliimamääruse art 4 lg-s 1 nähakse vahe-eesmärgina ette heite vähendamist 55% võrra võrreldes 1990. aastaga ning kliimanetraalsuseni jõudmine aastaks 2050 (art 2). Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1119, 30. juuni 2021, millega kehtestatakse kliimanetraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999. – *ELT L* 243, 09.07.2021, lk 1–17.

⁹ Hetkel küll sellisele võimalusele viiteid ei ole. Riigikogu 8. veebruari 2023. a otsusega (RT III 2023, 1) tehti muudatused Riigikogu 2017. aasta 5. aprilli otsuses „Kliimapoliitika põhialused aastani 2050“ (RT III 2017, 1). Põhialuste kohaselt on

ratifitseerimise seadus^{*10} ning taganeda senistest seisukohtadest Euroopa Liidu õigusaktide üle peetud aruteludes ja tehtud otsustest. Praegusel hetkel ei ole siiski põhjust viimati kirjeldatud võimalust tõenäoliseks pidada ning seetõttu sellele antud juhul rohkem tähelepanu ka ei pöörata.

2. Kliima kaitse meie põhiseaduses

Kliimat meie põhiseadus otsesõnu ei nimeta ning kehtivates seadustes räägitakse kliimast ja kliima kaitsest vaid loetud juhtudel. Puudub näiteks ka kliima legaaldefiniitsioon. Kliima on sõna tavatähenduses teatud piirkonnale omane ilm (sh tavapärane keskmine õhutemperatuur, sademed, õhuniiskus ja -rõhk, tuuleolud). Kliimamuutuseks peetakse aja jooksul ilmnevat olulist muutust ilma puudutavates statistilistes näitajates. Iga muutus ei tähenda tingimata, et selle eest oleks end vaja kaitsta ning selle suhtes midagi ette võtta. Inimtekkelist kliimamuutust peetakse siiski inimkonnale ja selle senisele elukorraldusele ohtlikuks.^{*11} See ongi peamine põhjus, miks igapäev meid on põhjust sõna otseses mõttes ilmaga tegeleda.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 5 järgi on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Põhiseaduse §-st 53 tuleneb keskkonna säästmise kohustus: igapäev on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda. Põhiseaduse preambulis märgitakse, et Eesti riik on kaitseks sisenemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus. Põhiseaduse järgi tuleb seega Eesti loodust kaitsta ning loodusvarad on saanud piltlikult öeldes laenuks tulevastelt põlvedelt, neid võib tarvitada vaid ulatuses, mis ei kahjusta tulevaste põlvete toimetulekut.^{*12}

Kliima on meie loodusliku ja loomuliku elukeskkonna lahutamatu osa. Seetõttu tuleb lugeda kliima hõlmatuks põhiseaduse §-ga 5.^{*13} Seejuures kaitseb põhiseadus kliimat kui siinse piirkonna ilma sellisel kujul, mida saame pidada veel loomulikuks ja harjumuspäraseks. Eelöeldu tähendab, et põhiseaduse § 5 on juhiseks, mille järgi tuleb püüda säilitada siinse piirkonna loomulikku elukeskkonda, sealhulgas seda iseloomustavat ilma ja laiemalt kliimat.

Põhiseaduse § 5 kohaselt peab Eesti loodusvarade ja -ressursside kasutamine teenima ennekõike Eesti riigi ja rahva huve. Kuna rahvuslik rikkus ei hõlma üksnes majanduslikku toimetulekut, peab riigi keskkonnapoliitika juba §-st 5 tulenevalt tasakaalustatult arvestama avalikke (keskkonnakaitselisi, sotsiaalseid, majanduslikke) huve.^{*14} Loodusvarade kui rahvusliku rikkuse säästlik kasutamine on üks vältimatuid eeldusi selle ülesande täitmisel. Selliselt paneb põhiseaduse § 5 riigile kohustuse kujundada looduskeskkonna säästlikku ja avalike huvide kohast kasutamist tagav õiguslik režiim.^{*15}

aastaks 2050 Eesti konkurentsivõimeline, teadmispõhise ühiskonna ja majandusega kliimanetraalne riik. Samas on toodud, et Eesti pikaajaline siht on tasakaalustada kasvuhoonegaaside heide ja sidumine hiljemalt 2050. aastaks ehk vähendada selleks ajaks kasvuhoonegaaside netoheide nullini.

¹⁰ RT II, 01.11.2016, 2.

¹¹ „Climate change is a threat to human well-being and planetary health (*very high confidence*). There is a rapidly closing window of opportunity to secure a liveable and sustainable future for all (*very high confidence*).“ Vt Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6). Summary for Policymakers (viide 3), lk 25.

¹² Kliima puhul ei ole silmaga nähtav ja kuigi kergesti hoomatav see, millise osa on üks põlvkond teise arvelt ära kasutanud (erinevalt näiteks maavaradest või metsast). Samuti ei saa rääkida millestki füüsiliselt käegakatsutavast. Samas on rahvusvahelisel tasandil kujuneva tegelikkuse ja õigusliku režiimi kontekstis siiski võimalik tuletada riigi nn süsinikueelarve ning selle kaudu hinnata, kui suur osa on ära kasutatud ning millises ulatuses saavad seda kasutada järgnevad põlved. Kui põhiseadus kaitseb kliimat ja tulevase põlvkondi nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, siis see tähendab ühtlasi, et põhiseadusest tuleb riigile ka kohustus tagada, et praegune põlvkond ei kasutaks ära tulevaste põlvete arenguks vajalikke ressursse või ei asetaks neile liigset koormat nende hankimiseks. Vt koos edasiste viidetega Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022, preambuli komm. 17 (P. Sarv). Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-5-loodusvarade-saastlik-kasutamine#pk-7> (22.04.2023).

¹³ Kliima kaitse ja põhiõiguste piirangud. Õiguskantsleri ettekanne Riigikogule (viide 7).

¹⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise jt (toim.). Iuridicum 2020, § 5 komm. 6 (M. Triipan). Arvutivõrgus: https://pohiseadus.ee/sisu/3474/paragrahv_5.

¹⁵ Samas, § 5 komm. 2 (M. Triipan).

3. Põhiõiguste piiramise ja kohustuste kehtestamise põhiseaduslikud eeldused

Nii õiguskantsleri ettekandest^{*16} kui ka Keskkonnaõiguse Keskuse^{*17} tehtud revisjonist nähtus, et kliima kaitset puudutavaid norme on meie õiguskorras väga vähe. Arvestades seda, et 1992. aasta kliimamuutuste raamkonventsiooni ratifitseeris^{*18} Eesti Vabariik 1994. aastal ning ka Pariisi kokkuleppe jõustumisest (2016), milles on eesmärk jõuda kliimanetraalsuseni, on möödas pea seitse aastat, on selline tulemus üsnagi üllatav. Teadmata on, kas kliima kaitseks on normid seadustesse jäetud lisamata seetõttu, et riigil pole olnud piisavaid teadmisi selle kohta, kes, mida ja kui palju peaks kliima kaitseks tegema^{*19}, või on peetud olemasolevaid norme piisavaks.^{*20} Arvatavasti on üheks põhjuseks ka see, et on loodetud, et süsinikuheiteid vähendavad muudatused teatud valdkondades (nt energeetikas) toimuvad turujõudude, aga ka riigi poolt pakutavate toetusmehhanismide abiga. Osaliselt on muidugi nii ka läinud.

Olgu Riigikogu senise passiivsuse põhjus milline tahes, põhiseaduse § 3 lõige 1 lubab riigivõimu teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega (PS § 11). Seadusliku aluse nõue põhiõiguste piiramisel nähtub üheselt ka Riigikohtu praktikast. Põhiõiguste piirang peab olema kooskõlas ka põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.^{*21} Sellest sättest tulenevalt peab põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi reguleerima Riigikogu (parlamendi reservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte) ja põhiõiguste piirangul peab olema seaduslik alus (seadusliku aluse nõue).^{*22}

Riigikohus on märkinud, et ei piisa pelgalt piirangu kehtestamist lubava seadusenormi olemasolust: õigusriigile omasest olulisuse põhimõttest tulenevad nõuded ka normile endale. Need kohustavad seadusandjat otsustama lubatava haldustegevuse sisu, ulatuse ja mahu üle.^{*23} Mida intensiivsemalt isiku põhiõigust piiratakse, seda täpsemad peavad olema sellele piirangule alust andvad õigusaktid.^{*24} Põhiõiguse piiramist lubavad seadused peavad olema avalikult kättesaadavad ja inimestel peab olema võimalik mõista, millistel tingimustel võib nende õigusi piirata ja millist käitumist avalik võim neilt ootab.^{*25}

Riigikohus on viidatud lahendites eraldi rõhutanud, et seadusandja peab ise otsustama lubatava haldustegevuse sisu, ulatuse ja mahu üle. Sellest saab järeldada, et asjaomane õigusnorm peab olema sedavõrd konkreetne, et normist nähtuks üsna täpselt, mida ja kui palju on lubatud teha või millistele tunnustele vastav tegevus on keelatud.

Kuigi puudub (veel) täielik ülevaade sellest, mida tuleb igapähe, ettevõtjatel ja riigil selleks teha, et me kliimanetraalsuseni hiljemalt 2050 jõuaks, siis olemasoleva teabe pinnalt võib arvata, et see tähendab muu hulgas näiteks omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse piiranguid. Omandiõiguse (PS § 32) võimalikele piirangutele viitab näiteks hoonete energiatõhususe parandamise eesmärk.^{*26} Ettevõtlusvabaduse (PS § 31) piiranguid lubavad aimata kavandatavad maakasutust puudutavad piirangud.^{*27}

¹⁶ Kliima kaitse ja põhiõiguste piirangud. Õiguskantsleri ettekanne Riigikogule (viide 7).

¹⁷ K. Vaarmari, T. Jäädmaa. Eesti kliimaseaduse perspektiivikuse analüüs. SA Keskkonnaõiguse Keskus 2023, lk 14–15. Arvutivõrgus: https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Kliimaseaduse-perspektiivikus_analuus%20K6K%202023.pdf (20.04.2023).

¹⁸ RT II 1994, 14, 43.

¹⁹ M. Hindre, L. Rats. Rasked kliimaotsused jäävad järgmise valitsuse teha. – ERR, 14.11.2022. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1608788464/rasked-kliimaotsused-jaavad-jargmise-valitsuse-teha> (21.04.2023).

²⁰ Arvestades, et 2023. a aprillis ametisse asunud Vabariigi Valitsuse üheks eesmärgiks on kliimaseaduse väljatöötamine, viitab see asjaolu pigem sellele, et olemasolevat õigusraamistikku piisavaks ei peeta. Arvutivõrgus: <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-0> (22.04.2023).

²¹ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22.

²² RKHKo 18.05.2021, 3-19-549, p 18.

²³ RKHKo 13.11.2009, 3-3-1-63-09, p 14.

²⁴ RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 38.

²⁵ RKHKo 18.05.2021, 3-19-549, p 18.

²⁶ Euroopa Parlamendi 14. märtsil 2023. aastal vastu võetud muudatusettepanekud ettepanekule võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv hoonete energiatõhususe kohta (uuesti sõnastatud) (COM(2021)0802 – C9-0469/2021 – 2021/0426(COD)).

²⁷ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2018/841 kohaldamisala osas, lihtsustades täitmiseeskirju, kehtestades liikmesriikidele 2030. aastaks eesmärgid ja võttes kohustuse saavutada ühiselt 2035. aastaks maakasutus-, metsandus- ja põllumajandussektoris kliimanetraalsus, ning määrust (EL) 2018/1999 seire, aruandluse, edusammude jälgimise ja läbivaatamise parandamise osas. COM(2021) 554 final. 2021/0201 (COD). Arvuti-

Põhiseaduse § 32 lõike 2 järgi on igal inimesel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. Seega tuleb kliimakaitseks abinõud, millega piiratakse omandit, kehtestada Riigikogul seadusega. Põhiseaduse § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Järelikult ka nende kliimakaitseks meetmete reguleerimiseks, mis piiravad ettevõtlusvabadust, kuid mis ei tulene vahetult Euroopa Liidu määrusest, tuleb Riigikogul reeglid kehtestada seadusega või anda selleks nõuetekohane volitus Vabariigi Valitsusele või ministrile.

Seega, kui teha väike vahekokkuvõte, siis üksmeel valitseb selles, et kliimat puudutavaid norme on õiguskorras vähe. Põhiseadusest tuleneb samas juhul, et riigivõimu teostamine toimub seaduse alusel (PS § 3) ning põhiõiguse piirang (nt omandi või ettevõtlusvabaduse piirang) eeldab seadusliku aluse olemasolu.

4. Häda ajab härja kaevu ehk kas üldised normid asendavad puuduvaid erinorme?

Praegu olemegi jõudnud olukorda, kus riigil võib olla vajadus seada kliima kaitseks piiranguid, et saavutada aastaks 2030^{*28} või hilisemaks Euroopa Liidu tasandil seatud eesmärkide täitmine, kuid konkreetsed kliima kaitset reguleerivad normid puuduvad.

Negatiivse kliimamõjuga on suurem osa keskkonnaluba vajavatest tegevustest.^{*29} Keskkonnalubasid, mis reguleerivad vee erikasutust, välisõhku saasteainete viimist, tööstusheidet, kaevandamist ja jäätmete käitlemist ning mis kehtivad ka lähiaastatel, on praeguseks välja antud ca 4300.^{*30} Suurem osa neist lubadest kehtib näiteks ka pärast 2030. aastat, sest valdav osa lubadest on tähtajatud ning osa keskkonnalubade kehtivusaeg ongi pikk (kuni 30 aastat).

Mida õiguse rakendaja peaks tegema olukorras, mil tema ees on lahendamist vajav keskkonnalaos taotlus näiteks põlevkivi kaevandamiseks^{*31} ja soovitakse alustada tegevusega, millega tekitatakse kasvuhoonegaase? Kas haldusorgan peaks andma loa, nii nagu seda on varem sarnastes olukordades tehtud, või võiks kliima pärast muretsev haldusorgan ja ametnik otsida õiguskorrast mõnd üldist normi, mille alusel tegevusloa andmisest saaks keelduda?^{*32}

Keskkonnalubadega seotud haldusmenetlust reguleerib haldusmenetluse seadus^{*33}, keskkonnaseadustiku üldosa seadus^{*34} (KeÜS) ning lisaks valdkondlik seadus, milleks põlevkivi kaevandamise korral on maapõueseadus^{*35} (MaaPS). Haldusmenetluse seadus ei sätesta haldusakti andmisest keeldumise aluseid, neid tuleb otsida valdkonnaseadustest, esmalt maapõueseadusest ja seejärel keskkonnaseadustiku üldosa seadusest.

MaaPS § 55 lõike 1 järgi keeldutakse kaevandamisloa andmisest KeÜS § 52 lõike 1 punktis 1 ning punktides 3–10 sätestatud juhtudel.

võrgus: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2021/0554/COM_COM\(2021\)0554_ET.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2021/0554/COM_COM(2021)0554_ET.pdf) (21.04.2023).

²⁸ Kliima kaitseks on riigid ja Euroopa Liit seadnud endale mitmeid erinevaid eesmärke. Osa eesmärkidest tuleb täita hiljemalt aastaks 2050, kuid selleni jõudmiseks on ka vahepealse eesmärgid ning nende hulgas on ka 2030. Aastaks 2030 tahab Euroopa Liit vähendada kasvuhoonegaaside heidet 55% võrra. Eesmärkidest ja nende saavutamiseks vajalikest õigusaktide muudatuste pakettidest saab ülevaate Keskkonnaministeeriumi veebilehelt <https://envir.ee/kliima/kliimapoliitika/euroopa-liidu-algatused> (21.04.2023).

²⁹ Koondülevaate sektorite ja tegevustega kaasnevast kasvuhoonegaaside heitest saab kasvuhoonegaaside inventuuri aruandest: Greenhouse Gas Emissions in Estonia 1990–2021. National Inventory Report. Submission to the European Commission. Common Reporting Formats (CRF) 1990–2021. Estonia, Ministry of the Environment 2023. Arvutivõrgus: <https://envir.ee/kliima/kasvuhoonegaasid#aruanded> (17.04.2023).

³⁰ Selline number paistab infosüsteemist KOTKAS. Arvutivõrgus: https://kotkas.envir.ee/permits/public_index (18.04.2023).

³¹ Põlevkivi kaevandamine on näiteks valitud seetõttu, et sellega kaasnev oluline koormus keskkonnale (sh kliimale) on juba pikka aega teada ning võiks eeldada, et kui mõnes valdkonnas on kliima kaitseks seotud reeglid olemas, siis on selleks just põlevkivi kasutamist reguleerivad õigusaktid.

³² Sarnane vaidlus on peetud USA ülemkohtus: Supreme Court of the United States, 30.06.2022, No 20-1530, *West Virginia et al. v Environmental Protection Agency et al.* Kaasuse tuumküsimuseks oli, kas 50 aastat tagasi vastu võetud normi saab haldusorgan aastal 2015 kohaldada senisest erineval moel olukorras, mil seadust muudetud ei ole. Arvutivõrgus: https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/20-1530_n758.pdf (21.04.2023).

³³ RT I 2001, 58, 354; RT I, 13.03.2019, 55.

³⁴ RT I, 28.02.2011, 1; 17.03.2023, 31.

³⁵ RT I, 10.11.2016, 1; 17.03.2023, 44.

KeÜS § 52 lõike 1 järgi keskkonnaloa andja keeldub keskkonnaloa andmisest, kui:

- keskkonnaloa taotlust ei ole esitanud isik, kes taotlusest nähtuvalt loaga lubataval tegevusalal tegutseb;
- taotletavas tegevuses ei rakendata parimat võimalikku tehnikat, kui selle rakendamise nõue on sätestatud õigusaktiga;
- kavandatav tegevus ei vasta õigusaktidega sätestatud nõuetele;
- taotluses on esitatud olulise tähtsusega valeandmeid või keskkonnaloa taotlejale on viimase nelja kuu jooksul keeldunud sama tegevuse jaoks luba andmast valeandmete esitamise tõttu;
- tegevusega kaasneb keskkonnaoht, mida ei ole võimalik vältida, välja arvatud juhul, kui huvi keskkonnaloa andmiseks on ülekaalukas ja tegevusel puudub mõistlik alternatiiv ning on võetud ohu vähendamise meetmed;
- loa alusel kavandatava tegevuse käigus kasutatakse loodusvarasid ilmselt ebaotstarbekalt või põhjustatakse loodusvarade seisundi olulist halvenemist, arvestades taastuva ja taastumatu loodusvara säästva kasutamise põhimõtet;
- keskkonnaloa alusel kavandatava tegevusega kaasnevate heidete lisandumisel oleks keskkonna kvaliteedi piirväärtus ületatud. Erandina võib keskkonnaloa anda juhul, kui keskkonna kvaliteedi piirväärtus ületatakse, kuid üksnes kuni kuue kuu vältel ning huvi loa andmiseks kaalub üles keskkonnariski;
- keskkonnaloa alusel kavandatava tegevusega kaasnevate heidete lisandumisel tekkiv keskkonnahäiring tooks kaasa vajaduse keskkonna kvaliteedi piirväärtuse järgimiseks edaspidi keelduda keskkonnaloa väljastamisest teisele isikule ning avalik huvi keskkonnahäiringu vältimiseks mitte anda taotletud luba on kaalukam kui huvi taotletava keskkonnaloa andmiseks;
- muul seadusega sätestatud alusel.

MaaPS § 55 lõige 2 täpsustab, et keeldutakse ka juhul, kui esineb vähemalt üks järgmistest alustest:

- kaevandamine võib ohustada riigikaitse ehitist või riigikaitse ehitise töövõimet;
- kaevandamine võib ohustada kinnismälestist või muinsuskaitseala või nende säilimist neile ainuomases keskkonnas;
- 90 päeva jooksul põlevkivi kaevandamise loa taotluse esitamisest ei ole selle loa taotlejale määratud põlevkivi kaevandamise aastamäära osa;
- mäeeraldise piiridesse jääva kaevandatava maavara kogus on suurem, kui taotluses märgitud kaevandamise keskmist aastamäära või kaevandamise maksimaalset aastamäära aluseks võttes loa kehtivusajal seda maavara kaevandada suudetakse;
- loa alusel tehtavad tööd piiraksid oluliselt varem antud kaevandamisloast tulenevate õiguste või kohustuste teostamist;
- kaevandamise mõjupiirkonnas ei ole kavandatud teise loa alusel kaevandamisele mittekuuluva maavara kasutuskõlblikuna säilitamine;
- luba taotletakse selliselt, et mäeeraldisest jääb välja osa maavarast, mille hilisem iseseisev kasutamine ei ole majanduslikult põhjendatud ja varu väljajätmine ei ole vajalik vara või keskkonna kaitseks;
- kaevandatud maad ei ole võimalik mõistlike kulutustega kasutamiskõlblikuks korrastada;
- kaevandamine on vastuolus riigi huviga;
- kohaliku omavalitsuse üksus ei ole nõus kaevandamisloa andmisega;
- taotletava kaevandamisloa alusel tehtavad tööd võivad oluliselt ebasoodsalt mõjutada kaitstavat loodusobjekti ja seda ebasoodsat mõju ei saa muul viisil vältida kui loa andmisest keeldumisega.

Kaevandamisloa andmisest võib keelduda ka juhul, kui taotlejat on karistatud kaevandamisreeglite rikkumise eest ning kui kavandatav tegevus võib ohustada alles kaitse alla võetavat loodusobjekti või ajutise kaitse all olevat kultuurimälestist (MaaPS § 55 lg 3).

Esmalt tekib küsimus, millises omavahelises suhtes on MaaPS §-s 55 ja KeÜS § 52 lõikes 1 sätestatud loa andmisest keeldumise alused. KeÜS § 40 lõike 5 järgi kohaldatakse seadusega sätestatud juhtudel keskkonnakaitseloa andmisele KeÜS 5. peatükis sätestatud menetlust. MaaPS § 1 lõige 4 sätestab, et kaevandamiseks antud keskkonnaloa menetlusele kohaldatakse KeÜS 5. peatükki, arvestades MaaPS erisusi. Viidatud normidest nähtub, et keskkonnaseadustiku üldosa seaduse normide rakendamisel tuleb arvestada maapõueseaduse erisustega. Seega on erinormid maapõueseaduse normid ning üld- ja erinormi vastuolu korral tuleb lähtuda erinormist.^{*36}

³⁶ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarides märgitakse: „Loamenetluse peatükis on kirjeldatud luba nõudvaid tegevusi vaid väga üldiselt, jättes konkreetsamad kriteeriumid kui mahuka ja spetsiifilise regulatsiooni teistesse seadustesse. KeÜS regulatsiooni eesmärk ei ole seetõttu luba nõudvaid tegevusi muudest tegevustest eristada, vaid tuua põhimõttelised selgitused

KeÜS ja MaaPS loa andmisest keeldumise alustest nähtub, et kliima kaitse kohta ei ütle kumbki seadus midagi; sellest lähtudes normide vahel vastuolu justkui pole. Loa andmisest keeldumise aluste seast leiab mõlemast seadusest suure üldistusastmega normid, mille kasutamiseks kliima kaitseks võib tekkida kiusatus olukorras, kus konkreetsemad normid puuduvad, kuid otsus on vaja teha. Sellisteks normideks on MaaPS § 55 lõike 2 punkt 10 (kaevandamine on vastuolus riigi huviga) ning KeÜS § 52 lõike 1 punkt 6 (keskkonnanaloo andja keeldub keskkonnanaloo andmisest, kui tegevusega kaasneb keskkonnaoht, mida ei ole võimalik vältida, välja arvatud juhul, kui huvi keskkonnanaloo andmiseks on ülekaalukas ja tegevusel puudub mõistlik alternatiiv ning on võetud ohu vähendamise meetmed).

Need normid on mõneti sarnased korraaitseõigusest tuntud üldvolitusega. Üldvolituse tunnuseks on väga suur üldistusaste nii normi eelduste kui ka normi õigusliku tagajärje puhul.^{*37} Nii MaaPS § 55 lõike 2 punkt 10 kui ka KeÜS § 52 lõike 1 punkt 6 vastavad neile tunnustele. Kummagi normi puhul ei ole selged konkreetset eeldused, millal neid rakendatakse, ning sellest lähtuvalt pole prognoositav ka üksikjuhtumil normi rakendamise tagajärg – kas isik saab loa või mitte või kas loa saamise eeldusena esitatakse mingeid täiendavaid nõudmisi, mille kaudu peab loa andja võimalikuks enda esialgset hinnangut seoses keskkonnanohuga või riigi huviga muuta.

Näiteks pole kaugeltki selge MaaPS § 55 lõike 2 punktis 10 nimetatud „riigi huvi“ tähendus.^{*38} Asjaomane riigi huvi peaks olema õigusaktis selgelt määratletud. Kust me muidu teame, milline riigi huvi põlevkivi kaevandamisega seoses on ning millest tuleks ametnikul loa andmisel lähtuda. Riigi huvides on ühtaegu nii keskkonna kaitse kui ka näiteks töökohtade kaitse Ida-Virumaal, aga kindlasti võib oluline olla ka keskkonnatasude laekumine, mis tähendab, et langetada tuleb väärtusotsus ning mitme vastandliku huvi vahel teha valik. Selleks, et väärtusotsuse saaks langetada haldusakti andmisel ametnik, tuleb talle anda piisavalt konkreetset kaalumisjuhised seaduses.

Kui pidada lubatavaks haldusakti andmise alusena riigi huvi kui abstraktse kaitset vajava hüve üldist nimetamist seaduses, kuid volitada sellele huvile sisu andmine ja otsustamine selle üle, mis on parasjagu riigi huvi ja mis mitte, täielikult haldusorganile, siis võiks samahästi suurema osa MaaPS §-s 55 sätestatud loa andmisest keeldumise aluseid (nt looduse, kultuuriväärtuste või riigikaitsevõime kaitse) taandada riigi huvile ning nende loetlemisest seaduses üldse loobuda. Selline valik ei taga selgust ega ettenähtavust menetlusosalistele^{*39} ning haldusakti põhjendus võib igal üksikul juhul olla väga erinev vaatamata sellele, et loa andmisest keeldumise alus jääb samaks. See võib viidata määratletuse põhimõtte rikkumisele. Normi õiguspärane rakendamine eeldab, et riigi huvi seoses mistahes hüvega, mille kaitseks soovitakse loa andmisest keelduda, peab olema õigusaktist selgelt tuletatav ja üksikjuhtumiga seostatav.

Sarnased probleemid on KeÜS § 52 lõike 1 punkti 6 rakendamisel. Suurem osa keskkonnanaloo vajavatest tegevustest on mingil määral ka negatiivse kliimamõjuga. Kui eeldada, et vastav säte oleks kliimamõju kontekstis kohaldatav, ei puudutaks see mitte üksnes suuri objekte. Siis oleks KeÜS § 52 lõike 1 punkt 6 rakendatav väga paljudel ja väga erinevatel juhtudel, alustades näiteks mõne kortermaja juurde kuuluvast katlamajast, suusarajale lume tootmisest (ja selle jaoks veekogust vee võtmisest) või hooldekodu vee-puhastist ning lõpetades suurlauda, prügilat ja keemiatööstusega.

Teabe tegevuse mõju kohta kliimale saab ametnik keskkonnamõju hindamise abil, kui hindamine konkreetset menetluses tehakse. Juhiseid selle üle otsustamiseks, millises künnises alates kujutab konkreetse tegevusega kaasnev kasvuhoonegaaside heide endast keskkonnaohtu, haldusorganil aga praegu küslikult võtta pole. Mida tähendab „keskkonnaoht“ kliima kaitse seisukohast eri tegevusvaldkondades? Kas see tähendab, et tegevus peab olema igasuguse negatiivse kliimamõjuta? Või on teatud negatiivne kliimamõju lubatav ja kui on, siis millisel määral, või on see lubatav üksnes teatud tegevuste puhul? Kas tuleks lähtuda üksnes tegevuse kliimamõjust või tuleb silmas pidada ka sotsiaalset mõju? Kas tegevuse juures peaks asuma

ja olla abiks kitsamaid valdkondi puudutavate seaduste süsteemi selgitamisel. [...] Kuna keskkonnanaloo antakse erinevat liiki tegevusteks, millel on erinevat laadi mõjud keskkonnale (häiringud tekivad erinevates keskkonnaelementides nagu välisõhk, vesi, pinnas vm), ei näe KeÜS kui keskkonnaõiguse üldosa koondav seadus ette kõiki keskkonnaõiguse eriosa teemaks olevaid norme, mis seonduvad loa kohustuslikkusega, loale esitatavate nõuetega, loa andmisest keeldumise aluste ja muutmise tingimustega. Sellised valdkonnaspetsiifilised normid nähakse ette keskkonnaseadustiku eriosas ja teistes seadustes.“ O. Kask jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. Keskkonnaõiguse Keskus 2015, 5. ptk sissejuhatus kumm. 2 ja 6. Arvutivõrgus: <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/sissejuhatus> (22.04.2023).

³⁷ Koos edasiviidetega: J. Jäätma. Korraaitseõiguse § 28 lõige 1 ja § 29 lõige 1 – üldvolitus kõigile ja kõigeks. – *Juridica* 2022/6, lk 392.

³⁸ Maapõueseaduse seletuskirjas nenditakse: „Seadus ei määratle täpsemalt riigi huvi mõistet. See tähendab, et riigi huvi sisustab loa andja.“ Seletuskiri maapõueseaduse eelnõu juurde, 213 SE, lk 4. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e090ecff-9911-4721-822c-1ffd61c20ceb>.

³⁹ RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31.

otsustaja hindama ka tegevuse otstarbekust? Kas peaks arvestama asenduse positiivse mõjuga (nt betooni asendamine puiduga, fossiilkütuse asemel biomassi põletamine)? Kas riik võiks või isegi peaks hindama ka sektori äririske ning riigi arvates liialt riskantsed arendused/tegevused näiteks keelama, sest seeläbi tekitatakse kasvuhoonegaase ja kulutatakse meie ühist nn süsinikukvooti ning kasvuhoonegaaside tekitamine ja täiendav risk kliima seisukohast ei ole ühiskonna vaatest põhjendatud? Ühiskonna vaatepunktist ei pruugi olla otstarbekas veel aastateks säilitada ja lubada tegevusi, mis kahjustavad kliimat ja seeläbi meie elukeskkonda ning toovad kaasa selle, et kliima kaitseks on vaja teha veel suuremaid muudatusi järjest lühema aja jooksul, et kokkuvõttes ikkagi mahutada elutegevus globaalsesse süsinikueelarvesse.^{*40} Kuidas sellisel juhul tagada nii vaba konkurents, avatud turumajandus^{*41} kui ka Euroopa Liidu aluspõhimõtted? Kuidas kujutada ette keskkonnanõu andmise huvi ülekaalukuse ja tegevuse alternatiivide hindamist iga väiksemagi käitise puhul? Kas näiteks linna, milles juba on üks gaasiküttel kauplus, võib teise gaasiküttel kaupluse ehitada? Praegu seadusest nendele küsimustele vastust ei leia.

Kuivõrd isikuid ja tegevusi tuleks normi rakendamisel kohelda ühetaoliselt (PS § 12), siis peaks võrdlema erinevate tegevuste mõju kliimale ja keelama üksnes need tegevused, mis ületavad mingi künnise (vältimatu keskkonnaoht). Kuna künnist ei ole seaduses täpsemalt seoses tegevuse kliimamõjuga kirjeldatud, siis peaks selle praegu enda äranägemise järgi kindlaks määrama otsust tegeva haldusorgani ametnik. Ametnik peaks järelikult otsustama vähemalt järgmised küsimused.

- a. Kas tegevusel on negatiivne mõju kliimale?
- b. Kas see negatiivne mõju on piisavalt suur, et seda saab pidada keskkonnaohuks, mida ei saa vältida?
- c. Kas tegevust lubada, piirata või keelata?
- d. Kas tagatud on isikute ühetaoline kohtlemine erinevate tegevuste ja keskkonnanõu taotluste lõikes, lähtudes tegevuse kliimamõjust?

KeÜS § 52 lõike 1 punktis 6 on antud haldusorganile väga lai kaalumisruum.^{*42} Haldusorganil on äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu langetada õiguspärast kaalutusotsust, kui tal puudub raamistik, mille alusel otsustada, mil määral mõjutab tegevuse lubamine Eesti kliimaeesmärkide saavutamist ja piirab teiste taotlejate võimalusi tulevikus lube saada. Nendes küsimustes ei ole seadusandja oma selget sõna öelnud.

Kui aga haldusorgan lähtub KeÜS § 52 lõike 1 punkti 6 üldvolitusest ning näiteks keelab sel alusel kliima kaitseks mingi tegevuse, siis on haldusorgan sisuliselt võtnud endale ülesande kujundada kliima kaitse reeglid, otsustades ükshaaval, kas üks või teine tegevus on kliima kaitse seisukohast lubatav või mitte. Miks peaks seadus andma haldusorganile sedavõrd laia otsustusõiguse? Võib kahelda, kas nii on inimene ja ettevõtja kaitstud riigivõimu omavoli eest (PS § 13) ning kas sellisel juhul teostatakse riigivõimu tegelikult seaduste alusel (PS § 3 lg 1). Isegi kui üldised normid keeleliselt hõlmavad konkreetse intensiivse abinõu ja annavad formaaloloogiliselt haldusorganile selle rakendamise õiguse, siis on oluline, et volituse täpsusaste oleks riive intensiivsusega vastavuses.^{*43} Intensiivsem piirang eeldab konkreetsemat volitust. Õigupoolest tekib sedavõrd laia loast keeldumise aluse korral küsimus, et mis on üldse need piirid, mida seadusega on haldusorgani suhtes seatud ja mis on isiku jaoks üksikjuhtumil äratuntavad ning lubavad juba enne loataotluse esitamist hinnata seda, kas tal on lootust keskkonnanõu saada või mitte. Tasub märkida, et näiteks kliima kaitset puudutav vaidlus Saksa Liidukonstitutsioonikohtus lähtus muu hulgas sellest, kas riik on kindlaks määranud, milline osa kasvuhoonegaaside heitest on lubatud ja milline mitte.^{*44} Meilgi puudub vastus sellele küsimusele.

⁴⁰ Raportis selgitatakse globaalset süsinikueelarvet järgmiselt: „For every 1000 GtCO₂ emitted by human activity, global surface temperature rises by 0.45°C (best estimate, with a *likely* range from 0.27 to 0.63°C). The best estimates of the remaining carbon budgets from the beginning of 2020 are 500 GtCO₂ for a 50% likelihood of limiting global warming to 1.5°C and 1150 GtCO₂ for a 67% likelihood of limiting warming to 2°C⁴⁰. The stronger the reductions in non-CO₂ emissions the lower the resulting temperatures are for a given remaining carbon budget or the larger remaining carbon budget for the same level of temperature change. [...] All global modelled pathways that limit warming to 1.5°C (>50%) with no or limited overshoot, and those that limit warming to 2°C (>67%), involve rapid and deep and, in most cases, immediate greenhouse gas emissions reductions in all sectors this decade.“ Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6). Summary for Policymakers (viide 3), lk 20–21.

⁴¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu art 119 ja 120.

⁴² Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri, 799 SE, lk 47: „Lai kaalutusõigus, mille eelnõu selleks ette näeb, vastab keskkonnakaitse vajadusele ja raskustele seadusega kõiki keskkonnale tekkivaid riske ette näha. Halduse diskretsioon on seejuures piiratud üldiste keskkonnaõiguse põhimõtetega ja seaduse eesmärgiga ning võimaldab kaalukaasile seada ka keskkonnakasutusega kaasnevad era- ja avalikud huvid.“ Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a1cafc27-2f02-448d-8509-8e9fa312a129/Keskkonnaseadustiku%20%C3%BCldosa%20seadus>.

⁴³ I. Pilving. Õigusriik hädas: nakkushaiguse tõrjumine pikaajalises kriisis. – *Juridica* 2022/3, lk 154.

⁴⁴ G. Winter. The Intergenerational Effect of Fundamental Rights: A Contribution of the German Federal Constitutional Court to Climate protection. – *Journal of Environmental Law* 2022 (23), lk 210.

Eelnevalt visandatud küsimused, mis võivad keskkonnanaloo taotluse menetlemisel kerkida, on sisult olulised keskkonna- ja kliimapolitiilised otsused, mida tuleb põhiseaduse §-st 3 lähtudes otsustada Riigikogul seadusega. Seetõttu ei piisa keskkonnanaloo andmisest keeldumise alusena üksnes KeÜS § 52 lõike 1 punktist 6. Seadustes või seaduse alusel kehtestatud määruses tuleb anda otsustajale põhiseaduse § 10 ja § 13 nõudeid järgivad selged suunised, sealhulgas milline sisu on kliima kaitsele mõistel „keskkonnaoht“, kas ohu tähendus on eri tegevuste puhul (tööstus, ehitus, transport, maakasutus jne) sama või tuleb tegevusi üksteisest eristada ja kui tuleb, siis millest lähtudes.

Õiguskantsler on osutanud, et KeÜS § 52 lõike 1 punkt 6 on rakendatav neil juhtudel, kui tegevusega kaasneb seni teadmata oht keskkonnale. Sellisel juhul annab norm võimaluse üksikjuhtumil ohu tõrjumiseks ning sätestab seejuures ka kaalumispäiirid (ohu vältimatus, ülekaalukas huvi, alternatiivi puudumine).^{*45} KeÜS § 52 lõike 1 punkt 6 on kohane nn kinnipüüdev norm juhtumiteks, mil tegemist on uue ja ootamatu ohuga, mille kohta ei ole seadusandjal olnud võimalik konkreetsemaid norme välja töötada. Igal muul juhtumil peaks seadus ette nägema käitumisreegli ning neid käitumisreegleid ei tohiks asendada üldnorm.

Paralleele võiks tõmmata epideemia tõrjumise puudutavate ja samuti üsna üldiste normidega, mille põhiseaduspärasust on Riigikohus konkreetse normikontrolli kaudu hinnanud ning muu hulgas leidnud, et „ka norm, mis volitab haldusorganit piirama isikute õigusi korraldusega, [peab] olema selge ja täpne ning vastama piirangu intensiivsusele. Ka põhjendamatult üldised volitusnormid üksikaktide andmiseks võivad rikkuda õigusriigi põhimõtet. Seejuures peab volituse sisu olema määratud seda täpsemalt, mida intensiivsemad riiveid volitusnorm võimaldab ning mida üldisema ja ulatuslikuma iseloomuga on korraldus“^{*46}. Kollegium rõhutas ka, et ükski kriis ei too iseenesest kaasa volitusnormide täpsusele esitatavate nõuete leevendamist. Parlamendi roll võib mõnes kriisisituatsioonis isegi kasvada.^{*47}

Teisalt oli kohus pandeemiaga seotud riigi raskuste suhtes vägagi mõistev ja mõõnis, et kuigi riik peaks juba eelnevalt nakkushaiguste tõrjeks valmistuma paindliku regulatsiooni kaudu, siis vajalike põhiõiguste riivamise võimaluste detailne ettenägemine ei pruugi olla võimalik. Mis võib tähendada, et lubatavad on üldisemalt sõnastatud volitusnormid ja mõned olulised küsimused võib otsustada valitsus.^{*48} Mõõdapärasematult on parlamendil keerulistes oludes ka ulatuslik otsustusruum hindamiseks, kas eelistada paindlikumat või detailsemat seadust. Kohus saab põhiseaduslikkuse järelevalve korras sekkuda sellesse otsustusruumi siis, kui parlament on jätnud ebamõistlikult volitusnormides vajalikud täpsustused tegemata.^{*49}

Kui seadus on sedavõrd abstraktne nagu praegusel juhul seoses kliima kaitsega, siis kuidas saab kohus kontrollida, ega täitevvõim pole võtnud endale pädevust kehtestada seadusega võrreldes ulatuslikumaid sisulisi piiranguid^{*50}, tehes seda küll, tõsi, vormiliselt seadusele viidates? Kuid vormiline seaduslik alus ei asenda seadusest tulevaid sisulisi piiranguid. Tõhusa kohtuliku kontrolli tegemiseks on samuti oluline, et põhiõiguste piirang ise joonistuks selgelt välja seaduse tekstist, mida haldusaktiga üksnes rakendatakse üksikjuhtumile. Kui keskkonnaohu künnised selguksid koosmõjus keskkonnaseadustiku eriosaga^{*51}, nagu võis olla eelnõu koostajate mõte, siis oleks keeldumise alused kokkuvõttes konkreetsemad ning see annaks ühtlasi inimesele ja ettevõtjale selguse ja arusaamise, kas tal on mõtet oma tegevust kavandada ja ette valmistada loataotlust või on see suure tõenäosusega kokkubobimatu riigi seatud kliimakaitsemeetmetega. Sellisel juhul ei oleks KeÜS § 52 lõike 1 punkt 6 ka sisult lubamatult üldine ning seda saaks rakendada koostöös nende normidega, millest nähtub konkreetse tegevusega kaasnevale kliimamõjule antav hinnang.

Teise aspektina juhiksin tähelepanu sellele, et tüüpiliselt on keskkonnanaloo keeldumise alused seotud keskkonnaohtude või -riskidega, mille haldamiseks on vastava loa taotlemine kohustuslikuks tehtud. Kas on alust eeldada, et täna kehtivad keskkonnanaloo kehtestatud kliima kaitseks või kliimamõjuga seonduva reguleerimiseks? Pigem on raske sellisele eeldusele toetust leida ning loakohustused on eelkõige siiski kehtestatud selleks, et reguleerida lokaalselt avalduvaid keskkonnamõjusid. Seetõttu on vähemalt keskkonna valdkonnas loakohustuse alt pigem väljas näiteks sellised objektid nagu äärmiselt suure elektritarbega serveripark, elektroonikatehas, kaubanduskeskus või mõni spaa ja veekeskus. Selliste objektide

⁴⁵ Kliima kaitse ja põhiõiguste piirangud. Õiguskantsleri ettekanne Riigikogule (viide 7), p 24.

⁴⁶ RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4, p 60.

⁴⁷ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 49.

⁴⁸ RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4, p 69–71.

⁴⁹ RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4, p 73.

⁵⁰ „Täitevvõimule ei või anda pädevust kehtestada seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid.“ RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4, p 59.

⁵¹ O. Kask jt (viide 36), § 5 komm. 4. Sama mõtet väljendatakse ka: H. Veinla jt. Keskkonnaõigus. Juura 2016, lk 51.

kliimamõju võib olla aga suure energiatarbe tõttu tunduvalt ulatuslikum, kui see on mõnel keskkonnaluba vajaval tegevusel. Keskkonnaluba neilt aga üldjuhul ei nõuta. Siit võib tuletada argumendi, et keskkonnanaloo andmisest keeldumise aluste kehtestamisel ei ole kliimamõjude reguleerimist praegu eesmärgiks seatudki, sest ebaloogiline oleks reguleerida vaid teatud osa tegevustest.

Kliimamuutused ja sellega kaasnev oht on olnud Riigikogule teada juba aastaid. Seetõttu ei ole kohane rääkida ootamatust või senitundmatust olukorrast. Hiljemalt 2016. aastal, mil Riigikogus ratifitseeriti Pariisi kokkulepe, millega riik kinnitas, et võtab eesmärgiks kliimaneutraalsuseni jõudmise, pidi olema seadusandjale selge, et selle globaalse eesmärgi saavutamiseks on vaja luua kohane õiguslik raamistik. Riigikogu ise on sätestanud keskkonnanalubade kehtivuse tähtajad ning loonud reeglid selleks, kuidas ametnikud saavad ja peavad riigi nimel loodusvarade kasutamist lubama või keelama. Mingil põhjusel ei ole keskkonnanaloo andmisest keeldumise aluste seas mitte ühtegi konkreetset sisulist viidet kliima kaitsele ja sellega seotud võimalikele piirangutele. Loomulikult ei piisa ka pelgalt viite lisamisest, vaid regulatsioon peab olema piisavalt põhjalik ja tihe, et anda mõistuspärased vastused ka eespool kirjeldatud seni vastuseta küsimustele.

5. Kokkuvõte

Kliima kaitse eeldab pikaajalist tegevust ning meil on juba praegu kiire, kui lähtuda IPCC seni avaldatud kokkuvõtetest.⁵² Õigusnorme Eesti õiguskorras kliima kaitseks praegu praktiliselt pole. Sellises olukorras ei tohiks probleemi lahenduseks pidada mõnd olemasolevat üldnormi, mis pelgalt oma kõrge üldistusastme tõttu on rakendatav väga paljudele juhtudele. Eelnevalt käsitletud üldnormide loomisest ei ole silmas peetud kliima kaitset ning nendest normidest ei leia vastuseid väga paljudele küsimustele, mis normi rakendaja ees seisavad. Seetõttu annaks normide rakendamine ka väga ootamatuid ja prognoosimatuid tulemusi.

Üldnormide rakendamine võib küll tunduda käepärane kriisiabi, sest kliimakriisi ongi ju kohal, kuid silmas tuleb pidada siiski tulevikku ja siinkirjutaja loodab, et me ei lähe kergema vastupanu teed. Kliimasoojenemisest lähtuva probleemiga tuleb meil tegeleda aastakümneid ning seetõttu ei ole mõistlik lükata edasi hädavajalikku valdkondlikku normiloomet, mis annab selgeid juhiseid selle kohta, mida saab ja tuleb olulise kliimamõjuga tegevusvaldkondades ette võtta. Kuivõrd kliima kaitseks kasutatavatel meetmetel võivad olla erinevad sotsiaal-majanduslikud mõjud, eeldab normide loomine poliitilisi otsustusi, mis on eelkõige seadusandja ülesanne.

Ilmselt on kliimakaitsete reeglite väljatöötamine raske töö ning ka parlamentaarne ja ühiskondlik debatt tuleks ilmselt valulik. Seetõttu võib mitme osapoole jaoks olemasolev olukord olla isegi mugav: saab ju abstraktselt viidata sellele, et keskkonnaohu tekitamine ongi keelatud ning mis muud see negatiivne kliimamõju ikka on – järelikult soovi ja vajaduse korral saab riik end kehtestada. See lahendus toimib kuidagi seni, kuni normi sisuliselt ei rakendata. Enamus ühiskonnast tunneb end seejuures hästi, sest vajadusel on ju norm, mida rakendada, olemas, kuid ju siis pole veel tekkinud vajadust. Kui aga haldusorgan asub normi rakendada ja keelab liiga palju tegevusi või keelab mõne ühiskonna jaoks olulise tegevuse, siis saab „süü“ ajada konkreetse ametniku eluvõõruse kaela ning asuda ühiskonda „päästma“ eelnõuga, milles nähakse ette konkreetne erand mingile tegevusele. Kahtlen, kas meil ikka on aega nii pika tee läbimiseks, et jõuda kaasusepõhiselt selgete ja kliima kaitset sisuliselt suunavate normideni seaduses.

Kui aga olude sunnil ikkagi lähevad käiku olemasolevad üldnormid ning eriti veel juhul, mil nende normide rakendamist peab üksikjuhtumil õiguspäraseks ka kohus, siis ei olegi enam justkui piisavat põhjust, miks seadusandja peaks täiendama reeglistikku, mis niigi ju toimib.⁵³ Sellisel juhul ilmselt jääbki kliima kaitse vähemalt lähiajal toetuma keskkonnaõiguse põhimõtetele ja õiguskorra üldnormidele ning see paneb omakorda küsima, kas kliima kaitsele on meil sellisel juhul ikka tagatud põhiseaduse § 3, § 13 lõike 2 ja § 10 rakendumine.

Autorist: *Mag. iur.* Evelin Lopman on Õiguskantsleri Kantselei ettevõtluskeskkonna osakonna juhataja – õiguskantsleri nõunik.

⁵² Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6). Summary for Policymakers (viide 3), lk 25.

⁵³ Sarnasele olukorrale on seoses korrakaitse seadusega tähelepanu juhtinud Janar Jätma (viide 37), lk 391–399.