

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Elina Mizerova

**KESKKONNAORGANISATSIOONIDE ÕIGUSLIK STAATUS  
HALDUSKOHTUMENETLUSES EESTIS JA EUROOPA LIIDUS**

Magistritöö

Juhendajad  
*MA* Britta Retel  
*PhD* Carri Ginter

Tallinn  
2021

# SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. VALITSUSVÄLISTE KESKKONNAORGANISATSIOONIDE (VKO) KUJUNEMISE ALUSED NING MÄÄRATLEMISE KRITEERIUMIDE LÄHTED .....	10
1.1. VKO-de kujunemise ajalugu .....	10
1.2. VKO määratlemise kriteeriumide lähted rahvusvahelises ja Euroopa Liidu õiguses .....	12
1.2.1. ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu Resolutsioon 1996/31.....	13
1.2.2. Euroopa Nõukogu soovitus (2007)14 ja resolutsioon 2016(3) .....	14
1.2.3. Arhusi konventsioon.....	16
1.2.4. Euroopa Liidus kehtivad kriteeriumid .....	17
1.3. VKO õigusliku staatuse tagajärjed: eriline kaebeõigus .....	23
1.4. Vahekokkuvõte.....	28
2. VKO KUJUNEMISE ALUSED JA MÄÄRATLEMISE KRITEERIUMID EESTIS.....	33
2.1. Eesti VKO-de kujunemise ajalugu .....	33
2.2. VKO määratlemise kriteeriumide lähted.....	35
2.2.1. Enne KeÜS-i jõustumist .....	35
2.2.2. KeÜS .....	37
2.3. Vormilised kriteeriumid .....	38
2.3.1. Juriidilised isikud.....	39
(a) Mittetulundusühing.....	39
(b) Sihtasutus.....	39
2.3.2. Kokkuleppeline ühendus .....	40
2.4. Sisulised kriteeriumid.....	42
2.4.1. Valitsusvälistus .....	42
2.4.2. Keskkonnakaitseline eesmärk.....	43
(a) „Keskkond“ .....	43
(b) „Keskkonnakaitse“ .....	45
(c) „Keskkonnakaitseline eesmärk“ .....	45
2.4.3. Keskkonnakaitse edendamine.....	48
(a) Edendamise kontsept .....	48
(b) Liikmete arv.....	51
(c) Põhikirjalised eeldused liikmeks saamiseks .....	52
(d) Muud kriteeriumid: tegutsemisaeg .....	53
2.4.4. Olulise esindatuse nõue .....	54
2.4.5. VKO-de keskkonnanalane kaebeõigus ja KeÜS-i § 31 eelduste tähtsus kaebeõiguses .....	55
(a) Keskkonnakaitseline eesmärk (KeÜS-i § 30 lg 2 I alt).....	57

(b) Senine keskkonnakaitse tegevusvaldkond (KeÜS-i § 30 lg 2 II alt).....	58
2.5. Vahekokkuvõte.....	59
3. VKO MÄÄRATLEMISE KRITÈRIUMID TEISTES LIIKMESRIIKIDES .....	62
3.1. Vormilised kriteeriumid .....	64
3.1.1. Juriidilised isikud ja informaalsed ühendused .....	64
3.1.2. Tunnustamismenetlus .....	65
3.1.3. VKO tekkimise hetk kaebõiguse kontekstis .....	66
3.2. Sisulised kriteeriumid.....	67
3.2.1. Valitsusvälisus.....	67
3.2.2. Demokraatlik ülesehitus .....	67
3.2.3. Põhikirjaline eesmärk .....	68
3.2.4. Senine keskkonnakaitse tegevus.....	69
3.2.5. Tegutsemisaeg .....	70
3.2.6. Liikmete arv.....	71
3.3. Juhtumipõhised lähenemised.....	72
3.4. Vahekokkuvõte.....	73
KOKKUVÕTE.....	77
ENVIRONMENTAL NON-GOVERNMENTAL ORGANISATION LEGAL STATUS IN ESTONIA'S AND EUROPEAN UNION'S ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE Abstract.....	82
Kasutatud allikate loetelu .....	91
Kirjandus .....	91
Õigusaktid.....	94
Kohtupraktika .....	98
Muud allikad.....	100
Lisad.....	103
Lisa 1 HKMS § 292 lg 2 ja KeÜS § 31 võrdlus .....	103
Lisa 2 Teise peatüki kokkuvõte: KeÜS-i §-de 30 ja 31 rakendamise praktika .....	105
Lisa 3 VKO legaaldefiniitsioonid uurimiselustes liikmesriikides originaalkeeles ja tõlkes .....	109

## SISSEJUHATUS

Keskkonnakaitstes on tähtis iga isiku, sealhulgas ka valitsusväliste organisatsioonide ja erasektori panus.<sup>1</sup> Keskkonnakaitsest huvituvad inimesed on ühendusi moodustanud juba alates 19. sajandist.<sup>2</sup> Tänapäevaks on neist saanud kõrgelt haritud ja pühendunud meeskondadega organisatsioonid, mida ühiskond usaldab oluliste keskkonnaprobleemide märkamisel, neis teadlikkuse tõstmisel ja nende lahendamisel.<sup>3</sup>

Käesolev magistritöö tegeleb valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni (edaspidi VKO) õigusliku staatuse uurimisega Eestis. Nimelt analüüsitakse magistritöös, millistele kriteeriumidele peab organisatsioon vastama, et pöörduda halduskohtusse keskkonnaalase tegevuse õiguspärasuse kontrollimise nõudes. Magistritöö ei käsitle keskkonnaorganisatsioonide õiguslikku staatust kriminaal- ja tsiviilkohtumenetluses. Teadustöös keskendutakse VKO määratlust reguleerivatele normidele ning seonduvale kohtupraktikale Eestis ja teistes Euroopa Liidu (edaspidi EL) liikmesriikides.

Eesti õigussüsteem rajaneb eeldusel, et igal ajal on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse (Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 15)<sup>4</sup>. Tegemist on põhiõigusega, mis on osaks tõhusa õiguskaitse ja ausa kohtumenetluse põhimõtetest.<sup>5</sup> Subjektiivse õiguskaitse põhimõte kehtib ka halduskohtumenetluses. Vastavalt halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 44 lõikele 1 kaebeõigus on üldjuhul vaid isikul, kelle õigusi vaidlustatav haldustegevus puudutab.<sup>6</sup> Teisisõnu ei ole Eestis halduskohtusse pöördumise õigus igal ajal absoluutne õigus.<sup>7</sup> Selline piirang on õigustatud teiste põhiõiguste või põhiseaduslike väärtuste tagamiseks. Selle eesmärgiks on vältida kohtute ülekoormamist, et tagada kohtusüsteemi efektiivne toimimine ehk menetlusökoonoomia ja õiguskindlus.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanõuandjate otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (Arhusi konventsioon). – Riigi Teataja II 2001, 18, 89. Preambula lõik 13.

<sup>2</sup> Jeffrey, D. W. The Roles of Environmental Non-Governmental Organisations in the Twenty-First Century. *Biology and Environment: Proceedings of the Royal Irish Academy* Vol. 101B, No. 1/2, From Paleocology to Conservation: An Interdisciplinary Vision 2001, lk 151-156.

<sup>3</sup> European Union Working Document: Access to Justice in Environmental Matters. 2002. Arvutivõrgus: <https://www.elaw.org/content/eu-working-document-access-justice-environmental-matters20021104>

<sup>4</sup> Nn subjektiivse õiguskaitse doktriin.

<sup>5</sup> Ernits, M. PSK § 15/40. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4 vlj. Tallinn: Juura 2017.

<sup>6</sup> Vene, E. HKMS-i § 44 kommentaar lk 178. – Merusk, K. Pilving, I. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2013.

<sup>7</sup> Vt nt Relve, K. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnanõuandjades. *Juridica* I/2004, lk 21 ptk 3.

<sup>8</sup> Ernits, M. PSK § 15/40 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt lisaks ka Nolte, G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective. *The Modern Law Review* Vol. 57, 1994,

Halduskohtumenetluse vaatevinklist on kaebeõiguse piiramine õigustatud ka seetõttu, et kohtu peamine funktsioon ei ole üldise ja täieliku järelevalve teostamine haldustegevuse üle. Seda põhjusel, et võimude lahususe põhimõtte kohaselt on täitev- ja kohtuvõim seatud üksteist tasakaalustama.<sup>9</sup> Halduskohtulik järelevalve on seega õigustatud vaid juhul, kui haldustegevusega rikutakse isiku subjektiivset õigust.<sup>10</sup> Vastasel juhul oleks võimude lahususe põhimõtte tasakaalust väljas.

Keskkonnaasjades põhineb kaebeõigus samuti subjektiivse õiguskaitse doktriinil, kuid tegelikkuses erineb keskkonnaalane kaebeõigus oluliselt üldisest kaebeõigusest.<sup>11</sup> Peamiseks erisuseks on VKO jaoks ette nähtud eriline kaebeõigus. Arhusi konventsiooni<sup>12</sup> artikli 9 lg 2 ja Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 30 lg 2 kohaselt teeb antud kaebeõiguse eriliseks VKO keskkonnaalase kaebeõiguse eeldus. Teisisõnu ei kontrolli kohus kaebuse menetlusse võtmisel, kas VKO õiguseid on rikutud. Kaebeõiguse jaatamiseks piisab, kui kohus kvalifitseerib organisatsiooni VKO-na. Sellise erandi õigustuseks on, et keskkonnaasjade puhul võib tavapärane subjektiivsete õiguste rikkumise doktriin olla liiga piirav.<sup>13</sup> Seda põhjusel, et keskkonda võib olla vajalik kaitsta ka olukorras, kui kellegi subjektiivset õigust ei ole rikutud, kuid keskkonnakaitse on vajalik avalikes huvides (nn lünkadeta õiguskaitse).

Selleks, et väärida erilist kaebeõigust, peab VKO vastama teatud kriteeriumidele. VKO õiguslikku staatust reguleerivad eelkõige Arhusi konventsioon, mitmed Euroopa Liidu õigusaktid ja liikmesriikide endi siseriiklik õigus. Arhusi konventsioonis kirjeldatud põhimõtteid tunnustatakse 46 riigis<sup>14</sup>, sealhulgas Eestis.<sup>15</sup> Konventsiooni on ratifitseerinud ka

---

lk 21; Eliantonio, M. Chevalier, E. Standing before French administrative courts: too restrictive to effectively enforce environmental rights? *Montesquieu law review*, Issue No. 5, 2017, lk 5 kolmas lõik.

<sup>9</sup> Narits, R. *et al.* PSK § 4/1 ja PSK § 146/1.

<sup>10</sup> Vt lisaks Greve, M.S. The Non-Reformation of Administrative Law: Standing to Sue and Public Interest Litigation in West German Environmental Law. *Cornell International Law Journal* vol. 22 issue 2 1989, lk 7.

<sup>11</sup> Veinla, H., Lopman, E., Relve, K., Triipan, M. *Keskkonnaõigus*. Tallinn, Juura 2016, lk 213 esimene lõik.

<sup>12</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (Arhusi konventsioon). – Riigi Teataja II 2001, 18, 89.

<sup>13</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kontseptsioon. Tallinn 2008, lk 53. Arvutivõrgus: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/keskkonnaseadustiku\\_uldosa\\_seaduse\\_kontseptsioon.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/keskkonnaseadustiku_uldosa_seaduse_kontseptsioon.pdf)

<sup>14</sup> Arhusi konventsiooni osapooled ja konventsiooni ratifitseerimise kuupäevad: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en)

<sup>15</sup> Arhusi konventsiooni ratifitseerimise seadus. – RT II 2001, 18, 89. Eesti ratifitseeris Arhusi konventsiooni 1. juunil 2001.

Euroopa Liit kui institutsioon.<sup>16</sup> Arhusi konventsiooni kohaselt on VKO (i) keskkonnakaitset edendav (ii) valitsusväline organisatsioon, mis (iii) vastab siseriikliku õiguse nõuetele (edaspidi Arhusi kriteeriumid). Eesti siseriiklikus õiguses on Arhusi kriteeriumid täpsustatud. Nii Arhusi konventsioon kui ka Eesti VKO üldmõiste määratleb isiku, kellel on keskkonnaasjades eriline kaebeõigus. Seega on VKO määratlemise kriteeriumid kvaliteedistandard, millele peab VKO vastama, et väärida erilist kaebeõigust. Eeltoodust lähtuvalt analüüsitakse käesolevas magistritöös VKO määratlemise kriteeriume ning seda just VKO staatusega seotud erilise kaebeõiguse kontekstis.

Eestis kehtivad VKO määratlemise kriteeriumid on üsna üldised kui mitte olematud. Seadusest tulenevalt ei pea keskkonnakaitse eesmärgi sisu olema kuidagi piiritletud, näiteks esemeliselt või geograafiliselt. Ühtlasi ei pea VKO olema varem tegutsenud keskkonnakaitse edendamisel. Hiljutisest kohtupraktikast jääb mulje, nagu võiks haldustegevuse õiguspärasuse vaidlustamine VKO kaudu omada eeliseid individuaalse kaebuse ees. Üheks võimalikuks näiteks on Riigikohtu lahend haldusasjas 3-16-1472<sup>17</sup>, milles pooled vaidlesid muu hulgas MTÜ Hiiu Tuul kaebeõiguse üle. MTÜ Hiiu Tuul ja üheksa füüsilist isikut, kelle hulka kuulusid ka MTÜ Hiiu Tuul asutajad ja juhatuse liige, vaidlustasid mereala maakonnaplaneeringu samasisuliste kaebustega. Riigikohus leidis, et vaidlusalusel asjas oli kaebeõigus üksnes MTÜ-l Hiiu Tuul. Kuigi kaebeõigus oli üheks vaidlusalusel küsimuseks ei peatanud Riigikohus sellel pikemalt. Õiguskirjanduses on ka leitud, et enamikul juhtudel VKO kaebeõigust tunnustades puudub sellekohane põhjalik argumentatsioon.<sup>18</sup> Eeltoodud põhjustel võib näida, et Eesti kvaliteedistandard on madal.

VKO jaoks kehtestatud erandi vajalikkus muutub ebaselgeks olukorras, kus selle saamiseks seatud kvaliteedistandard on nii madal, et seda võib tegelikkuses kasutada igapäev. Selline olukord tõstatab küsimuse, kas VKO-le loodud kvaliteedistandard täidab tõhusalt eesmärki tagada eriline kaebeõigus vaid teatud isikutele. Käesoleva magistritöö analüüsitavaks probleemiks on selgusetus küsimuses, kas erilise kaebeõiguse erand täidab oma eesmärki. Sellest tulenevalt tekib ka küsimus, kas VKO õigusliku staatuse hindamisel on õige lähtuda vaid siseriiklikus õiguses *expressis verbis* sätestatud ehk faktilistest kriteeriumidest või tuleb osata näha ja hinnata ka nende taga peituvaid eesmarke ning väärtuseid. Kui ei tule, siis kas

---

<sup>16</sup> Nõukogu otsus 2005/370/EÜ, 17. veebruar 2005, keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel artikkel 1. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32005D0370>

<sup>17</sup> RKHKo 3-16-1472.

<sup>18</sup> Vt lähemalt Relve, K. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajana: kas ühenduse õigus või valitute privileeg? *Juridica X/2007*, lk 730 esimene lõik.

sellistele kriteeriumidele vastava VKO kaebeõiguse eeldamine on kooskõlas haldusteoorias väljakujunenud doktriiniga, et kohtusse minnakse vaid enda õiguste kaitseks? Magistritöö teema ja eeltoodud probleem on aktuaalsed, kuna madal kvaliteedistandard, see tähendab kriteeriumide üldine iseloom ja ebapiisav sisustamine kohtupraktikas, võib soodustada VKO loomist kaebeõiguse fabritseerimise eesmärgil. Kui VKO erandit võib praktikas kasutada igäüks, ei pruugi see olla kooskõlas PS-s ja HKMS-is sätestatud doktriiniga, mille kohaselt saab isik kohtusse pöörduda vaid enda õiguste kaitseks.

Magistritöö eesmärk on analüüsida Eestis VKO suhtes kohaldatavaid kriteeriume ja nende rakendamist kohtupraktikas, hindamaks, kas nende alusel on VKO võimalik määratleda selgelt, täpselt ja eesmärgipäraselt. Ühtlasi on magistritöö eesmärk analüüsida, milliseid kriteeriume nähakse ette teistes EL-i liikmesriikides, ning hinnata, kas seal kehtestatud kvaliteedistandard täidab oma eesmärgi. Uurimisalusteks riikideks on valitud Austria, Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia ja Rootsi. Valitud riikide õigussüsteemid lähtuvad samuti üldisest reeglist, et isik saab kohtusse pöörduda vaid enda õiguste kaitseks. Seetõttu pidid uurimisalused riigid sarnaselt Eestiga sätestama laiema kaebeõiguse tagamiseks VKO kriteeriumid.

Magistritöö uurimisküsimuseks on, kas Eesti kohtupraktika kohaselt on VKO määratlemise kriteeriumid võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega nii üldised ja nende sisustamine kohtupraktikas nii lai, et igäüks võiks kaebeõiguse fabritseerimiseks kasutada VKO-le mõeldud erandit. Analüüs on vajalik, sest ühelt poolt jätab Arhusi konventsioon ulatusliku kaalutlusruumi liikmesriikidele otsustamiseks, milline ühendus on keskkonnaorganisatsioon, kuid teiselt poolt on liikmesriikide kaalutlusruum piiratud nii Arhusi konventsiooni printsiipidega kui ka Euroopa Kohtu kohtupraktikast tulenevate võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetega.

Kui uuringu tulemusena selgub, et vastus uurimisküsimusele on jaatav, tuleb kokkuvõtlikult analüüsida, kas kehtivas õiguses eksisteerib võimalus probleemi ületamiseks – näiteks üldnorm või printsiip, mis lubaks kriteeriume kitsendavalt tõlgendada. Jaatava vastuse korral tuleb seda võimalust analüüsida, kirjeldada ja põhjendada. Eitava vastuse puhul tuleb anda juhised VKO määratlemise kriteeriumide sisustamiseks kohtupraktikas.

Uurimisküsimusele vastuse leidmiseks analüüsitakse täpsemalt Eesti ja uurimisaluste liikmesriikide õigusakte, millega reguleeritakse VKO õiguslikku staatust, sellekohaseid teadusartikleid ning asjakohast kohtupraktikat. Uurimisküsimusele vastuse leidmisele järgnev on magistritöö kõrvaleesmärgiks.

Püstitatud eesmärkide saavutamiseks kasutab autor kombineeritud uurimismeetodit. Kasutamisetstarbe järgi kasutab autor andmekogumis- ja töötlemismeetodeid, samuti tulemuste tõlgendamise meetodit. Püstitatud eesmärkide saavutamiseks kasutab autor põhiallikadena kuute seadust<sup>19</sup>, Euroopa Kohtu praktikat, uurimisaluste riikide kohtupraktikat ja Eesti kohtupraktikat alates 2003. aastast. Valitud ajavahemik sisaldab piisavalt kohtupraktikat, et kujundada terviklik pilt Eesti VKO määratluse kriteeriumide rakendamisest ja sisustamisest. Käsitlemata jäetakse Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika, kuivõrd viimane on leidnud, et abstraktsed siseriikliku õiguse küsimused keskkonnaorganisatsioonide õiguslikust staatusest kohtumenetluses ei ole tema pädevuses.<sup>20</sup>

Otsingumeetodina on kasutatud ületekstiotsingut („keskkonnaorganisatsioon“, „keskkonnaühendus“, „Arhusi“, „Aarhusi“, „KeÜS § 30“, „KeÜS § 31“, „HKMS § 292“, „KeVS<sup>21</sup> § 24“ jne), seega hõlmab analüüs suuremat osa valitud perioodi kohtupraktikast. Teiseste allikadena kasutab autor Eesti ja uurimisaluste riikide seaduste kommenteeritud väljaandeid ja erialakirjandust. Erialakirjandus magistritöö kirjutamiseks on otsitud Tartu Ülikoolile avatud andmebaasidest ja e-ajakirjadest, *Juridica*’st (sealhulgas *Juridica International*’ist) ja *Google Scholar*’ist.

Töö ülesehitus jaguneb uurimisküsimusest ja eesmärgist lähtudes kolme põhiossa. Esimeses osas antakse ülevaade VKO kujunemise ajaloost ning selle tähtsusest rahvusvahelisel areenil; selgitatakse välja, mis on VKO määratlemise kriteeriumide lähted ja analüüsitakse, mis põhjused seisavad nende kriteeriumide kehtestamise taga. Ühtlasi uuritakse esimeses osas VKO-de erilise keskkonnaalase kaebeõiguse lähteid ja Euroopa Kohtu praktikat selles osas.

Teises osas analüüsitakse VKO kujunemise aluseid ja määratlemise kriteeriume Eestis. Selles osas keskendutakse peamiselt VKO määratlemise kriteeriumide päritolule ja eesmärkidele, nende rakendamisele ja sisustamisele kohtupraktikas ning nende tähtsusele kaebeõiguse kontekstis. Samuti hinnatakse teises osas, kas Eesti kohtupraktikas on välja kujunenud meetodiline lähenemine VKO määratlemise kriteeriumide hindamiseks.

Kolmandas osas analüüsib autor võrdlevalt VKO määratlemise kriteeriume ning nende rakendamist ja tõlgendamist uurimisaluste riikide kohtupraktikas.

---

<sup>19</sup> Austria *Gesamte Rechtsvorschrift für Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*, Itaalia *LEGGE 8 luglio 1986, n. 349*, Prantsusmaa *Code de l'environnement*, Saksa *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*, Rootsi *Miljöbalk (1998:808)* ja Eesti KeÜS.

<sup>20</sup> EIKo 53246/08, *Lesoochranaarske Zoskupenie Vlk against Slovakia*, § 82.

<sup>21</sup> Keskkonnastutuse seadus

Märksõnad: haldusõigus, keskkonnaõigus, õiguskaitse kättesaadavus, juriidilised isikud.

Magistritöö autor avaldab tänu juhendaja Britta Retelile ja kaasjuhendajale Carri Ginterile nende panuse eest teadustöö valmimisse.

# 1. VALITSUSVÄLISTE KESKKONNAORGANISATSIOONIDE (VKO) KUJUNEMISE ALUSED NING MÄÄRATLEMISE KRITEERIUMIDE LÄHTED

Käesolevas peatükis uuritakse VKO kujunemise ajalugu ning selle tähtsust rahvusvahelise keskkonnaõiguse arengu vaatevinklist. Seejärel analüüsitakse, mis on VKO määratlemise kriteeriumide lähted ning mis põhjused seisavad nende kriteeriumide kehtestamise taga. Ühtlasi uuritakse esimeses osas VKO-de erilise keskkonnaalase kaebeõiguse lähteid ja Euroopa Kohtu praktikat selles osas.

## 1.1. VKO-de kujunemise ajalugu

Valitsusvälised organisatsioonid (VO)<sup>22</sup> on isikute või teatud isikute rühmade ühendused, mis on loodud vabatahtlikult ja eraalgatuslikult ning mille eesmärk on mittetulunduslik.<sup>23</sup> Isikud ühinevad VO-dega ja toetavad neid oma pühendumusest organisatsiooni eesmärgile.<sup>24</sup>

Esimeseks valitsusväliseks organisatsiooniks peetakse aastal 1839 loodud sunnitöö üle järelevalvet teostanud ja orjuse vastu võidelnud rahvusvahelist orjandusvastast ühingut (*Anti-Slavery International*), millele järgnesid ka teiste valitsusväliste organisatsioonide asutamised. Mõned tol ajal tekkinud organisatsioonid, näiteks Rahvusvaheline Punase Risti Komitee (*International Committee of the Red Cross*), tegutsevad seniajani. Aastal 1907 asutati erinevaid mittetulundusorganisatsioone ühendav Rahvusvaheliste Mittetulundusorganisatsioonide Liit (*Union of International Associations*), millega on praeguseks liitunud tuhandeid valitsusväliseid organisatsioone, sealhulgas need, kelle tegevusvaldkonnaks on keskkonnakaitse (VKO<sup>25</sup>).<sup>26</sup> Viimane on VO spetsiifiline alaliik<sup>27</sup>, millele viidatakse kirjanduses ja muudes dokumentides tihtipeale üldiselt kui VO. Selguse

---

<sup>22</sup> Inglise keeles *non-governmental organisation (NGO)* või mõnikord ka *civil society organisation*.

<sup>23</sup> Charnovitz, S. Nongovernmental Organisations and International Law. *The American Journal of International Law*, Vol. 100, No. 2 2006, lk 350.

<sup>24</sup> *Ibid*, lk 348.

<sup>25</sup> Inglise keeles *environmental non-governmental organisation (ENGO)*.

<sup>26</sup> Zengerling, C. *Greening International Jurisprudence: Environmental NGOs Before International Courts, Tribunals, and Compliance Committees*. BRILL 2013, Leiden, lk 29-30.

<sup>27</sup> Stephenson, C. „Nongovernmental Organizations (NGOs)“. *Beyond Intractability*. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder 2005, lk 2.

huvides märgin, et selles peatükis kasutatakse mõlemad termineid, nii VKO-d kui ka VO-d lähtuvalt sellest, kas kõnealune dokument käsitleb VO-d üldiselt või VKO-d spetsiifiliselt.

Esimeseks VKO-ks peetakse aastal 1948 loodud Rahvusvahelist Looduskaitseliitu (*International Union for the Conservation of Nature, IUCN*). Sellest alates hakkasid VKO-d muutuma paremini nähtavaks nii erinevate riikide siseriiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil.<sup>28</sup> Näiteks loodi 1961. aastal Maailma Looduse Fond (*The World Wide Fund for Nature, WWF*) ja 1971. aastal *Greenpeace*. Selline areng oli seotud keskkonnaprobleemide esiletoomisega nii teaduses<sup>29</sup>, kultuuris<sup>30</sup> kui ka poliitikas. Seitsmekümnendatel toimus esimene rahvusvaheline keskkonnale pühendatud konverents – Stockholmi konverents –, mille tulemusena loodi ÜRO Keskkonnaprogramm. Samal ajal otsustas ka Euroopa Liit (kuni 1993. aastani Euroopa Majandusühendus), et keskkonnakaitse peab saama nende poliitika osaks. Selle tulemusena avaldati esimene keskkonnaalane tegevusprogramm ning alates 1975. aastast hakkasid ilmuma ka esimesed keskkonnaalased regulatsioonid<sup>31</sup>. Pärast seda hakkas VKO-de roll rahvusvahelise keskkonnaõiguse arengus üha suurenema. Sellest ajast on nendest saanud kõrgelt haritud ja pühendunud meeskonnaga organisatsioonid, mida saab ühiskonna silmis usaldada oluliste keskkonnaprobleemide määratlemisel ning neil teemadel inimeste teadlikkuse tõstmisel ja lahendamisel.<sup>32</sup> Tänapäeval on selge, et avalikkuse osalemist ei saa ette kujutada ilma aktiivsete kodanike ja nende organisatsioonideta.<sup>33</sup>

Õiguskirjanduses rõhutatakse, et rahvusvahelise keskkonnaõiguse arengus on üha suurenevat rolli mänginud just VKO-d.<sup>34</sup> See on tingitud eelkõige keskkonnakaitse globaalsest ja keerulisest iseloomust<sup>35</sup>, kuna keskkonnaprobleemid ei tunne riigipiire<sup>36</sup>. Selle juures on

---

<sup>28</sup> Böhmelt, T., Bernauer, T., Koubi, V. The marginal impact of ENGOs in different types of democratic systems. *European Political Science Review*, 2015 7:1, lk 93-118.

<sup>29</sup> 1972. aastal ilmus Rooma Klubi aruanne „Kasvu piirid“ (*Limits to growth*), mille eesmärgiks oli näidata, et samas suunas liikudes saavad maailma ressursid otsa aastaks 2100.

<sup>30</sup> Aastal 1962 ilmus Rachel Carson'i raamat „Hääletu kevad“ (*Silent Spring*), mis kirjeldab põllumajanduses kasutatavate pestitsiidide ja DDT hukutavat mõju ökosüsteemidele.

<sup>31</sup> Nendeks on nt jäätmete raamdirektiiv 75/442/EEC, suplusvee kvaliteedi juhtumise direktiiv 76/160/EC ja linnudirektiiv 79/409/EEC.

<sup>32</sup> European Union Working Document: Access to Justice in Environmental Matters. 2002. Arvutivõrgus: <https://www.elaw.org/content/eu-working-document-access-justice-environmental-matters20021104>

<sup>33</sup> *Ibid*, lk 110.

<sup>34</sup> Veinla, H. *et al*, lk 90. Vt ka Relve, K, Isikute ühendused, lk 727 teine lõik.

<sup>35</sup> Moosavi, M., Koosha, J., Pourhashemi, S.A., Bavand, D.H. Governmental Actors and the Evolution of International Environmental Law (An Overview of the NGOs in Iran). *Mediterranean Journal of Social Sciences*. December 2015.

<sup>36</sup> Koivurova, T. Introduction to international environmental law. Routledge 2014, lk 9.

VKO-d ühendustüliliks siseriikliku ja ülemaailmse kommunikatsiooni vahel.<sup>37</sup> Lisaks kommunikatiivsele funktsioonile mängivad VKO-d tähelepanuväärset rolli just keskkonna kaitsjana, kuna neil puudub omakasupüüdlik motiiv.<sup>38</sup> Tänu asjatundlikkusele keerulistes keskkonnaküsimustes ning organiseeritud tegevusele on VKO-l paremad võimalused avalike huvide ja ühiste hüvede kaitseks kui üksikisikutel.<sup>39</sup>

## **1.2. VKO määratlemise kriteeriumide lähted rahvusvahelises ja Euroopa Liidu õiguses**

Õiguskirjanduses rõhutatakse, et VO ja VKO õigusliku staatuse suuremaks murekohaks on täpse, selge ja ühise definitsiooni puudumine rahvusvahelistes instrumentides<sup>40</sup> ning sellest tulenevalt organisatsiooni õiguslikku staatust puudutavate siseriiklike regulatsioonide erinevused<sup>41</sup>.

Rahvusvahelises õiguses mainivad VO ja/või VKO sealhulgas järgmisi dokumente (mitteammendav loetelu):

- (a) Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) põhikirja<sup>42</sup> artikkel 71;
- (b) Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni<sup>43</sup> artikkel 34;
- (c) Rio deklaratsiooni<sup>44</sup> 10. printsiip ja Agenda 21<sup>45</sup> p 27.1;
- (d) ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu Resolutsioon 1996/31<sup>46</sup> artiklid 9–13;
- (e) Malmö deklaratsiooni<sup>47</sup> punkt 16;

---

<sup>37</sup> Partelow, S., Winkler, K.J., Thaler, G.M. Environmental non-governmental organizations and global environmental discourse. PLoS ONE 15(5): e0232945, May 27, 2020.

<sup>38</sup> Ebbesson, J. Access to justice in environmental matters. J.P.L. 2002, Jul, 814-818.

<sup>39</sup> Panovics, A. The missing link: access to justice in environmental matters. EU and Comparative Law Issues and Challenges Series, 4, 2020, lk 109.

<sup>40</sup> Szazi, E. NGOs: legitimate subjects of international law. Leiden University Press 2012, lk 30. C. Zengerling, lk 28.

<sup>41</sup> Zengerling, C, lk 33.

<sup>42</sup> Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. San Francisco, 1945. Eesti Vabariik võeti ÜRO liikmeks 17. septembril 1991: Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ning Rahvusvahelise Kohtu statuut. – RT II 1996, 24, 95.

<sup>43</sup> Council of Europe. European Convention on Human Rights. Rome 1950.

<sup>44</sup> UN General Assembly. Report of the UN Conference on Environment and Development Annex 1: Rio Declaration on Environment and Development. Rio de Janeiro, Brazil 1992.

<sup>45</sup> UNCED. Agenda 21. Rio de Janeiro, Brazil 1992.

<sup>46</sup> UN Economic and Social Council. NGO related Resolution 1996/31. UN 49th plenary meeting 1996.

<sup>47</sup> UNEP Governing Council. Malmö Ministerial Declaration. Malmö, Sweden 2000.

- (f) Arhusi konventsiooni artikli 2 lõige 5, *passim* ja Almatõ suunised<sup>48</sup>;
- (g) Euroopa Nõukogu soovitus CM/Rec(2007)14<sup>49</sup>;
- (h) Euroopa Nõukogu resolutsiooni (2016)3<sup>50</sup> lisa punkt 2;

Samas nendest kõige olulisemast dokumentidest sätestavad erineval määral VO-le ja/või VKO-le kohalduvaid määratlemise kriteeriume vaid neli instrumenti: ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu Resolutsioon 1996/31, Euroopa Nõukogu soovitus CM/Rec(2007)14 ja Euroopa Nõukogu resolutsiooni (2016)3 lisa ning Arhusi konventsioon.

### **1.2.1. ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu Resolutsioon 1996/31**

Vastavalt ÜRO ja valitsusväliste organisatsioonide konsultatiivsuhteid reguleeriva ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu resolutsiooni 1996/31 artiklitele 9–13 peab valitsusväline organisatsioon kokkuvõtlikult vastama järgmistele kriteeriumidele (ÜRO 1996/31 kriteeriumid):

- (a) olema oma konkreetsel pädevusalal tunnustatud isik või esindusisik;
- (b) organisatsioonil peab olema tegevjuhiga peakontor;
- (c) organisatsioonil peab olema demokraatlikult vastu võetud põhikiri, mille koopia antakse hoiule Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peasekretärile ja mis näeb ette konverentsi-, kongressi- või muu esindusorgani poolse poliitika kindlaksmääramise ning poliitikakujundamise organi ees vastutava täitevorgani;
- (d) organisatsioonil peavad olema oma liikmete esindamise volitused, mida teostatakse volitatud esindajate kaudu;
- (e) organisatsioonil peavad olema esindusstruktuur ja asjakohased aruandekohustuse mehhanismid oma liikmete ees, kes teostavad tõhusat kontrolli oma poliitikate ja meetmete üle hääleõiguse kasutamise või muude asjakohaste demokraatlike ja läbipaistvate otsustusprotsesside kaudu;
- (f) organisatsiooni põhivahendid saadakse peamiselt riiklike sidusettevõtete (ingl *national affiliates*) või muude üksuste või üksikute liikmete panustest.

---

<sup>48</sup> Economic Commission for Europe. Report of the second meeting of the parties. Decision II/4: Promoting the application of the principles off the Aarhus convention in international forums. Almaty, Kazakhstan 2005.

<sup>49</sup> European Council Committee of Ministers. Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe. 1006<sup>th</sup> meeting of Ministers Deputies, 2007.

<sup>50</sup> European Council Committee of Ministers. Resolution CM/Res(2016)3: Participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe. 1262<sup>nd</sup> meeting of Ministers Deputies, 2016.

ÜRO 1996/31 kriteeriumide põhifookus on organisatsiooni ülesehitusel ja toimimisel. Kriteeriumid näevad ette organisatsiooni demokraatlikku ülesehitust, valitsusvälisust, mittetulunduslikkust ja valdkondlikku pädevust. Õiguskirjanduses leitakse, et vormilt peab VKO olema juriidiline isik, sellele viitab selgelt sõna „organisatsioon“ ülaltoodud kriteeriumides.<sup>51</sup>

VKO demokraatlikkus tähendab, et organisatsioon peab olema loodud vabatahtlikult ja ühiselt<sup>52</sup> ning omama selget esindusstruktuuri. Ühtlasi peab VKO olema valitsusväline. See tähendab, et valitsusüksuse või valitsustevaheliste kokkulepete alusel asutatud organisatsioon VKO-ks ei kvalifitseeru. Sellele vaatamata saavad eelnimetatud organisatsioonid olla VKO liikmeks eeldusel, et selline liikmelisus ei takista VKO seisukohtade vaba väljendamist.<sup>53</sup> Valitsusvälisust saab hinnata ka rahastamise vaatevinklist. Juhul kui organisatsiooni rahastab otseselt või kaudselt valitsus, peab see olema ÜRO valitsusväliste organisatsioonide komiteele (*ECOSOC Committee on Non-Governmental Organizations*) teatavaks tehtud ning kajastuma organisatsiooni finantsdokumentides.<sup>54</sup>

VKO mittetulunduslik iseloom tähendab, et tulu ei saa olla organisatsiooni eesmärgiks ning seda ei jagata liikmete vahel. Mittetulunduslikkus viitab ka sellele, et organisatsioonil ei saa olla „omanikke“.<sup>55</sup>

Valdkondliku pädevusega seoses tuleb märkida, et organisatsioon peab olema tuntud selles tegevusvaldkonnas, milles tal on või milles ta taotleb konsultatiivset staatust.<sup>56</sup> VKO eesmärk võib olla sõnastatud üldiselt ja korruga katta mitut valdkonda, kuid see peab olema rahvusvaheline<sup>57</sup> ning kooskõlas ÜRO põhikirja vaimu, eesmärkide ja põhimõtetega<sup>58</sup>.

### **1.2.2. Euroopa Nõukogu soovitus (2007)14 ja resolutsioon 2016(3)**

Ühtlasi sätestab VO kriteeriume VO õiguslikku staatust reguleeriv Euroopa Nõukogu soovitus (2007)14 ja VO osalusstaatust reguleeriva Euroopa Nõukogu resolutsiooni 2016(3) lisa punkt 2. Esimese kohaselt kvalifitseerub valitsusväliseks organisatsiooniks isikute ühendus,

---

<sup>51</sup> Szazi, E, lk 32-33.

<sup>52</sup> *Ibid*, lk 38.

<sup>53</sup> *Supra*, lk 31.

<sup>54</sup> *Supra*, lk 32.

<sup>55</sup> *Supra*, lk 37-38.

<sup>56</sup> *Supra*, lk 36.

<sup>57</sup> *Supra*, lk 33.

<sup>58</sup> *Supra*, lk 35-37.

mis on valitsusväline, mittetulunduslik ja vabatahtlikult loodud informaalne organisatsioon, või juriidiline isik, kellel on konkreetne eesmärk, mis omakorda on kooskõlas demokraatliku ühiskonna põhimõtetega (p 1, 3, 6, 9 ja ptk II. *Objectives*). Euroopa Nõukogu töös osalemiseks kvalifitseerub VO:

- (a) mis austab ja kaitseb Euroopa Nõukogu väärtusi ja põhimõtteid;
- (b) mis on oma töö kaudu võimeline toetama Euroopa Nõukogu statuudi artiklis 1 sätestatud eesmärgi saavutamist;
- (c) mis on loodud demokraatlikult vastu võetud asutamisdokumendi alusel;
- (d) millel on demokraatlik ülesehitus ja juhtimisstruktuur;
- (e) mis on oma pädevuse alal esindusisik;
- (f) mis on esindatud Euroopa tasandil, see tähendab mille liikmed on vähemalt viiest Euroopa Nõukogu liikmesriigist;
- (g) mis oli loodud ja on konkreetsel alal tegutsenud üle kahe aasta enne osalusstaatuse taotlemist;
- (h) millel on juba töösuhted Euroopa Nõukoguga;
- (i) mis on võimeline aktiivselt panustama ja osalema Euroopa Nõukogu aruteludes ja teistes tegevustes;
- (j) mis on võimeline tegema Euroopa Nõukogu tööd ühiskonnale teatavaks.

Sarnaselt ÜRO 1996/31 kriteeriumidega on eeltoodud kriteeriumide põhifookus organisatsiooni demokraatlikkusel, valitsusvälisusel, mittetulunduslikkusel ja VO valdkondlikul pädevusel. Ainsaks erinevuseks on VO vorm – 1996/31 kriteeriumid näevad ette juriidilise isiku vormi, Euroopa Nõukogu soovitus (2007)14 ja resolutsioon 2016(3) aktsepteerivad ka teisi vorme tingimusel, et ülejäänud kriteeriumid on täidetud. Samuti tuleb märkida, et eelviidatud soovitusel ja resolutsiooni omavahel võrreldes tuleb välja, et Euroopa Nõukogu kriteeriumid on rangemad – lisanduvad tegutsemisaja ja rahvusvahelisuse kriteeriumid.

### 1.2.3. Arhusi konventsioon

Viimaseks dokumendiks on spetsiifiliselt VKO õiguslikku staatust defineeriv Arhusi konventsiooni artikli 2 lõige 5. Selle kohaselt peab keskkonnaorganisatsioon vastama ainult kolmele kriteeriumile (sissejuhatuses viidatud Arhusi kriteeriumid): valitsusväline, edendab keskkonnakaitset ja vastab riigisisestele kriteeriumidele.

Arhusi kriteeriumide põhifookus on suunatud organisatsiooni sõltumatusele ja selle keskkonnakaitsele tegevusele. Arhusi konventsiooni rakendamise käsiraamat selgitab, et asjaolu, kas organisatsioon edendab keskkonnakaitset, saab kindlaks teha mitmel viisil, näiteks organisatsiooni põhikirja või tegevuste kaudu.<sup>59</sup> „Keskkonnakaitse“ võib hõlmata mistahes eesmärki, mis on kooskõlas artikli 2 lõikes 3 sisalduva keskkonna kaudse määratlusega. „Keskkonnakaitse edendamise nõue“ oleks seega täidetud VKO puhul, kes keskendub artikli 2 lõike 3 kohaselt keskkonna kaudse määratluse mistahes aspektile.<sup>60</sup>

VKO vormi osas ei sea konventsioon otsesõnu mingeid piiranguid, kuid praktikas eksisteerib seisukoht, et konventsiooni artikli 2 lõikes 5 sisalduv asjast huvitatud üldsuse definitsioon viitab selgelt, et VKO on just isikute ühendus. Ollakse seisukohal, et see asjaolu välistab juriidilise isiku vormina sihtasutust, kuna viimane ei ole füüsiliste ega juriidiliste isikute ühendus, vaid on varade kogum.<sup>61</sup>

Muude kriteeriumide kehtestamine on jäetud konventsiooni osapoolte pädevusse. Kriteeriumide kehtestamine ei ole seejuures riikide kohustus, vaid võimalus Arhusi kriteeriumide konkretiseerimiseks. Arhusi konventsiooni rakendamise käsiraamatus on sellega seoses rõhutatud, et konventsiooni osapooled peaksid püüdma tagada, et VKO-le esitatavad nõuded ei oleks liiga koormavad ega poliitiliselt motiveeritud. Õigusraamistik peab julgustama organisatsioonide moodustamist ja nende konstruktiivset osalust ühiskondlikes küsimustes. Ühtlasi peavad kriteeriumid olema objektiivsed ja kooskõlas konventsiooni põhimõtetega nagu mittediskrimineerimine ning registreerimisega seotud tehniliste ja rahaliste tõkete vältimine.

Üheks nõudeks näeb käsiraamat ette ka asjaolu, et kriteeriumid ei saa olla asjatult välistatavad (näiteks tegutsemisaja või liikmete arvu kriteeriumid riikides, mis lubasid hiljuti

---

<sup>59</sup> Stec, S., Casey-Lefkowitz, S., Jendroška, J. Convention On Access To Information, Public Participation In Decision-Making And Access To Justice In Environmental Matters: An Implementation Guide. UNECE 2000, lk 53. Arvutivõrgus: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>

<sup>60</sup> Ebbesson, J., Gaugitsch, H. (assisted by Miklau, M.), Jendroška, J., Stec, S., Marshall, F. The Aarhus Convention: An Implementation Guide. UNECE 2014 second edition, lk 59.

<sup>61</sup> Arhusi konventsiooni kontrollkomitee kommunikatsioon ACCC-137, Saksamaa 04.07.2018 avateade, lk 4.

keskkonnaühenduste moodustamist).<sup>62</sup> Leitakse, et tegutsemisaja kriteerium on osalisriigiti kõige levinum ja vaieldavam. Erinevate andmete põhjal võib nõue osalisriigiti varieeruda ühest aastast viie aastani. Seda peetakse problemaatiliseks eelkõige *ad hoc* organisatsioonide jaoks.<sup>63</sup>

Õiguskirjanduses leitakse, et Arhusi kriteeriume tuleb soovitud tulemuse saavutamiseks mõistlikult arvestada, tagades, et nõudeid esitavad tegelikult keskkonnakaitsele suunatud tegevuse ja eesmärkidega valitsusvälised organisatsioonid.<sup>64</sup>

#### **1.2.4. Euroopa Liidus kehtivad kriteeriumid**

Arhusi konventsiooni on ratifitseerinud ka EL.<sup>65</sup> Selle ülevõtmiseks võttis EL vastu kolm õigusakti: Arhusi määruse<sup>66</sup> (kohaldub ainult EL-i institutsioonide ja organite suhtes), üldsuse kaasamise direktiivi<sup>67</sup> ja keskkonnavastutuse direktiivi<sup>68</sup>. Kõik loetletud regulatsioonid näevad ette ka VKO määratlemise kriteeriume.

Liikmesriike puudutavates õigusaktides on VKO määratlemise kriteeriumid sisu poolest Arhusi kriteeriumidega identsed. Üldsuse kaasamise direktiiviga sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse. Keskkonnavastutuse direktiiviga loodi nn saastaja maksab põhimõttel põhinev keskkonnavastutuse süsteem keskkonnakahjustuste ärahoidmiseks ja parandamiseks. Üldsuse kaasamise direktiivi artikli 2 lõike 3 ja keskkonnavastutuse direktiivi artikli 12 lõike 1 kohaselt peab keskkonnaorganisatsioon olema valitsusväline ja edendama (soodustama) keskkonnakaitset. Keskkonnavaldkonnas tegutsemine aitab tagada, et VKO-l on kasulik

---

<sup>62</sup> Stec, S. *et al* (2000), lk 52-53.

<sup>63</sup> Krämer, L., Orlando, E. Principles of Environmental Law. Elgar Encyclopedia Law series, volume VI 2018, lk 394.

<sup>64</sup> Annus, R. *et al*. Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention. The Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe 2003, lk 62 p 15. Arvutivõrgus: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/AnalyticalStudies/handbook.final.pdf>

<sup>65</sup> Nõukogu otsus 2005/370/EÜ, 17. veebruar 2005, keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel artikkel 1.

<sup>66</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006 määrus (EÜ) nr 1367/2006, keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Arhusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (Arhusi määrus).

<sup>67</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega (üldsuse kaasamise direktiiv).

<sup>68</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (keskkonnavastutuse direktiiv).

oskusteave ja teadmised.<sup>69</sup> Täpsed keskkonnaorganisatsioonide määratlemise kriteeriumid on jäetud liikmesriikide pädevusse. Nendeks võivad olla näiteks VKO sõltumatus, mittetulunduslik iseloom, juriidilise isiku staatus, nõue esitada tõend keskkonnakaitse edendamiseks vajaliku tugeva finantsbaasi olemasolu kohta või tegutsemisaja nõue.<sup>70</sup>

Arhusi määruse eesmärgiks on aidata kaasa Arhusi konventsioonist tulenevate kohustuste rakendamisele, kehtestades eeskirjad konventsiooni sätete kohaldamiseks EL-i institutsioonide ja organite suhtes. Määrus on ainsaks EL-i õigusaktiks, mis täpsustab Arhusi kriteeriume. Määruse artikli 11 lõike 1 kohaselt on keskkonnaorganisatsiooniks:

- (a) sõltumatu mittetulunduslik juriidiline isik vastavalt liikmesriigi siseriiklikule õigusele või tavale;
- (b) tema põhieesmärk on keskkonnakaitse edendamine keskkonnaõiguse kontekstis;
- (c) ta on tegutsenud üle kahe aasta ja ta tegutseb aktiivselt punktis b nimetatud eesmärgi nimel;
- (d) küsimus, mille kohta vaie esitati, on kaetud organisatsiooni eesmärkide ja tegevusega.

Kriteeriumidele vastavust kontrollib asjaomane EL-i institutsioon või organ Komisjoni otsuse 2008/50/EÜ<sup>71</sup> artikli 3 alusel. Arhusi määruse kriteeriumide põhifookus on suunatud organisatsiooni poolt keskkonnakaitse edendamisele ning VKO tegevuse püsivusele. Leitakse, et kriteeriumid on objektiivsed ja selged.<sup>72</sup> Arhusi määruse eelnõu dokumentidest nähtub, et Komisjoni peamiseks eesmärgiks oli hõlmata grupe, organisatsioone ja ühendusi, kelle peamiseks põhikirjaliseks eesmärgiks on keskkonnakaitse.<sup>73</sup> Eelnõu dokumendid ei anna aga mõista, mis olid kriteeriumide kehtestamise taga seisvad põhjendused<sup>74</sup>.

Õiguskirjanduses leitakse seoses kaebusaluse kriteeriumiga (d), et see võib olla vastuolus kohustusega tagada lai ligipääs õiguskaitsele. Seda põhjusel, et VKO peab ikkagi

---

<sup>69</sup> Euroopa Komisjoni teatis (2017), vnr 79.

<sup>70</sup> Euroopa Komisjoni teatis (2017), vnr 81.

<sup>71</sup> 2008/50/EÜ: Komisjoni otsus, 13. detsember 2007, millega sätestatakse Århusi konventsiooni käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1367/2006 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses haldusaktide vaidemenetlusega. ELT L 13, 16.1.2008, p. 24–26.

<sup>72</sup> Radkova, K. Has the adoption of the Aarhus Convention advanced the legal standing of NGOs, when exercising the right of access to justice granted to them by Article 9(3)? LLB Thesis (The Hague University of Applied Sciences) 2020, lk 15.

<sup>73</sup> Moolenaar, T., Nobrega, S. Access to Justice: Environmental Non-Governmental Organisations According to the Aarhus Regulation. Elni review No 2/2016, lk 5.

<sup>74</sup> *Ibid*, lk 7.

näitama selle kriteeriumi täitmiseks põhjendatud huvi.<sup>75</sup> Autor selle kriitikaga ei nõustu. Kriteeriumide sisustamisel tuleb lähtuda ka Euroopa Kohtu praktikast, mille kohaselt on Arhusi konventsiooni osapooltel õigus artikli 9 lõike 3 ülevõtmisel täpsustada, kelleks on huvitatud üldsus Arhusi artikli 2 lõike 4 tähenduses, ja teatud tingimustel ka õigus põhjendatud huvi/õigusrikkumise kriteeriumi sätestamiseks (vt lähemalt ptk 1.3).

Lisaks eeltoodule ja soovist VKO määratlemise kriteeriume ühtlustada, esitas Euroopa Komisjon 2003. aastal direktiivi eelnõu COM(2003) 624.<sup>76</sup> Soov kriteeriume ühtlustada oli tingitud riikide erinevast arusaamast VKO-de õiguslikust staatusest ja nende rollist kohtumenetluses. Ühest küljest kehtisid liikmesriigiti väga laiad kriteeriumid. Näiteks Lätis, Inglismaal, Šotimaal ja Walesis kehtiv regulatsioon võimaldas kõigil, sealhulgas tunnustamismenetlust<sup>77</sup> läbimata ajutistel VKO-del, olla kohtumenetlusosaliseks (ka piiriülesest). Teisest küljest kehtis kohati (näiteks Saksamaal ja Itaalias) tunnustamismenetluse nõue.<sup>78</sup> VKO-ks pidid direktiivi eelnõu COM(2003) 624 artiklite 8 ja 9 kohaselt kvalifitseeruma ühendused, mis vastavad järgmistele kriteeriumidele:

- (a) iseseisev, olemuselt mittetulunduslik juriidiline isik, kelle eesmärgiks on keskkonnakaitse;
- (b) omab organisatsioonilist struktuuri, mis võimaldab põhikirjaliste eesmärkide piisava täitmise tagamist;
- (c) on nõuetekohaselt asutatud ning tegutsenud aktiivselt keskkonnakaitse eesmärgil kooskõlas põhikirjaga teatava ajavahemiku jooksul, mille määrab täpsemalt iga liikmesriik, kuid mis ei tohi ületada kolme aastat;
- (d) registreeritud audiitor on kinnitanud majandusaasta aruande ajavahemiku kohta, mille on määranud liikmesriik kooskõlas eelmises punktis nimetatud tähtajaga.

Kriteeriumide põhifookuses on VKO iseseisvus, mittetulunduslikkus, struktuur, tegutsemisaeg ja finantsiline läbipaistvus. Õiguskirjanduses on leitud, et eeltoodud kriteeriumid nõuavad kaebeõiguse saavutamiseks VKO teatavat stabiilsust või seotust.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Moolenaar, T., Nobrega, S., lk 11.

<sup>76</sup> Euroopa Komisjoni direktiivi eelnõu COM(2003) 624 final, artikkel 8. Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-624-EN-F1-1.Pdf>

<sup>77</sup> Tunnustamismenetluse kohta vt lähemalt ptk 3.1.2.

<sup>78</sup> Faure, M., Philipsen, N. Access to Justice in Environmental Matters: A Socio-Economic Analysis. International Publishing, 2014, lk 96-97.

<sup>79</sup> Darpö, J. Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union. Uppsala Universitet, Sweden 2013, lk 32.

Tegutsemisaja kriteeriumi (c) ja auditeerimise kohustust (d) on kirjanduses tugevalt kritiseeritud, leides, et viimane on väikeste organisatsioonide jaoks ebaproportsionaalne rahaline koormus ning esimene on tõkkeks *ad hoc* organisatsioonidele.<sup>80</sup> Vaatamata ettepaneku väidetavatele eelistele oli komisjonil liikmesriikide veenmisega raskusi. Juba 2003. aasta ettepanekule eelnenud konsultatsioonivoorude ajal tõid paljud liikmesriigid esile olulist muret<sup>81</sup> (muu hulgas seoses nõudega pakkuda kaebeõigust juriidilise isiku staatusega rühmadele) ja mõne liikmesriigi vastuseis oli nii tugev, et ettepanek jäi vastu võtmata.<sup>82</sup>

VKO õigusliku staatuse ebamäärasus on alati olnud riikide jaoks murekohaks. Seda eelkõige põhjusel, et ühes riigis siseriikliku õiguse alusel loodud VO ja/või VKO ei ole sageli pädev osalema teise riigi kohtumenetluses või olema partner rahvusvaheliste või EL-i institutsioonidega. Probleemi lahendamiseks üritati rahvusvahelisel ja EL-i tasandil kehtestada VO vastastikuse tunnustamise mehhanismi. Näiteks avaldas Euroopa Nõukogu 1986. aastal allakirjutamiseks Rahvusvaheliste valitsusväliste organisatsioonide kui juriidilise isiku tunnustamise konventsiooni<sup>83</sup>. Viimases lepitati kokku riikidevahelises VO tunnustamises, kuid probleemi see ei lahendanud – konventsiooni ei ratifitseerinud piisav hulk osapooli.

Keskkonnaõiguses on üritatud seda probleemi ka rahvusvahelisel tasandil lahendada.<sup>84</sup> Kõige edukamaks instrumendiks selles vallas peetakse ikkagi Arhusi konventsiooni. Selle artikli 3 lõike 4 kohaselt peavad konventsiooniosalised tunnustama ning toetama keskkonnakaitset edendavaid organisatsioone ja sama artikli lõige 9 keelab kohtusse pöördumisel VKO diskrimineerimist tema registreeritud asukoha või tegeliku tegevuskoha tõttu. See tähendab, et liikmesriik võib nõuda välisriigi VKO-lt kohalike organisatsioonidega samade kriteeriumide täitmist. Siiski ei tohi kriteeriumid – eelkõige need, mis on seotud VKO kaebeõiguse saamisega – takistada välisriigi VKO-l laiendatud kaebeõiguse saamist ega muuta seda ülemäära keerukaks.<sup>85</sup> Seega tunnustatakse tänapäeval VO-d, sealhulgas VKO-d teatud määral piiriülevalt. Probleem jääb siiski aktuaalseks nii kolmandate riikide jaoks, mis ei ole

---

<sup>80</sup> Darpö, J., lk 32.

<sup>81</sup> Vt ka Relve, K. Isikute ühendused, lk 728.

<sup>82</sup> Faure, M., Philipsen, N., *et al.* Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications. METRO institute for Transnational Legal Research, Maastricht University, Faculty of law. 2013, lk 13. Arvutivõrgus: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/AnalyticalStudies/EU\\_A2J\\_Economics\\_2013/EU\\_A2J\\_EconomicImplications\\_2013.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/AnalyticalStudies/EU_A2J_Economics_2013/EU_A2J_EconomicImplications_2013.pdf)

<sup>83</sup> Council of Europe. European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations (ETS No.124).

<sup>84</sup> Nt 1974. aastal sõlmisid Taani, Rootsi, Norra ja Soome Põhjamaade keskkonnakaitse konventsiooni (*Nordic Convention on Environmental Protection*, 1974), mille artikkel 3 sätestab diskrimineerimiskeelu.

<sup>85</sup> Euroopa Komisjoni teatis õiguskaitse kättesaadavuse kohta keskkonnaõiguse valdkonnas 2017/C 275/01, vnr 82-83.

eelnimetatud konventsioonide osapoolteks, kui ka mõningate EL-i liikmesriikide jaoks (vt lähemalt pkt 3). Vaatamata asjaolule, et tunnustamiseks mõeldud mehhanismid ei lahendanud probleemi täielikult, jääb VO ja VKO mõiste rahvusvahelises õiguses määratlemata.

Liikmesriikidele adresseeritud EL-i õigusaktidest tulenevaid VKO määratlemise kriteeriume on tõlgendatud eelkõige eelotsuse menetluses ja Arhusi määruse omi tühistamishagi menetluses.

Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL)<sup>86</sup> artikli 263 lõikele 4 saavad juriidilised isikud, sealhulgas VKO-d esitada hagi temale adresseeritud või teda otseselt ja isiklikult puudutava akti vastu ning üldkohaldatava akti vastu, mis puudutab teda otseselt ega sisalda rakendusmeetmeid (tühistamishagi). Praktikas ei täida aga ükski VKO neid kriteeriume, sest Euroopa Kohtu kohtupraktikast tulenevalt tõlgendatakse eelpool toodud kriteeriume kitsalt<sup>87, 88</sup>. Eeldatakse, et akt ei puuduta VKO-d otseselt ja isiklikult, sest ta esindab avalikkuse või oma liikmete huve.<sup>89</sup> Sellest tulenevalt kujunes VKO määratlemise kriteeriume puudutav kohtupraktika peamiselt eelotsuse menetluses (ELTL-i artikkel 267) ning eelkõige põhjusel, et mõned liikmesriigid on üritanud Arhusi konventsioonist ja EL-i õigusest tulenevaid VKO määratlemise kriteeriume täpsustada. Näiteks nägi Rootsi keskkonnaseadustiku 2008. aasta redaktsiooni 16. peatüki artikkel 13, et keskkonnaorganisatsioonil peab olema vähemalt 2000 liiget (*Djurgården*).<sup>90</sup> Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et nõue ei ole kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.<sup>91</sup> *Djurgården*'i lahendis selgitas kohus alustuseks, et vaatamata sellele, et VKO määratlemise kriteeriumid on osaliselt liikmesriikide pädevuses, peab VKO-dele olema tagatud laialdane juurdepääs õiguskaitsele<sup>92</sup>; siseriiklikud kriteeriumid ei tohi muuta EL-i õigusest tulenevat õiguskaitset olematuks (tõhusus).<sup>93</sup> VKO põhikirjalise eesmärgiga seoses nõustus kohus, et liikmesriigid võivad nõuda selle seotust keskkonnakaitsega ning see peab olema organisatsiooni peamine või olulisim eesmärk.<sup>94</sup> VKO liikmete miinimumarvu kriteeriumiga

---

<sup>86</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47–390.

<sup>87</sup> Nn *Plaumann* doktriin, vt EKo 15.07.1963, *Plaumann v Commission of the EEC*, C-25/62, EU:C:1963:17 lk 106-107.

<sup>88</sup> Panovics, A. lk 116-117.

<sup>89</sup> Vt EÜKm 09.08.1995, *Greenpeace and Others v Commission*, C- 585/93, EU:T:1995:147 p 59-65 ja apellatsiooni samas asjas (EKo 02.04.1998, *Greenpeace and Others v Commission*, C-321/95, EU:C:1998:153, p 27-31 ja punktis 14 viidatud kohtupraktika).

<sup>90</sup> EKo 15.10.2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, C-263/08, EU:C:2009:631, punktid 45-52.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Vt ka *Trianel* p 39.

<sup>93</sup> *Djurgården* p 45.

<sup>94</sup> *Djurgården* p 46.

seoses selgitas kohus, et see võib osutada sobivaks, tagamaks organisatsiooni tegelik olemasolu ja tegutsemine. Sellele vaatamata peetakse liikmeks saamise nõuet Arhusi konventsiooni kohaselt liiga rangeks, kui künnis on seatud nii kõrgele, et ainult vähesed keskkonnaorganisatsioonid suudavad seda konkreetses riigis täita.<sup>95</sup>

Arhusi määruse kriteeriumid<sup>96</sup> on kohtupraktikas sisustatud järgnevalt. Selguse huvides tuleb siinkohal etteruttavalt öelda, et VKO jõuab Arhusi määruse alusel kohtusse vaid siis, kui see on läbinud kohustusliku eelmenetluse Komisjoni juures, kuid ei ole selle tulemusega rahul (vt lähemalt ptk 1.3).

Organisatsioonivormi osas selgitas üldkohus kohtuasjas *EPAW vs. Komisjon*<sup>97</sup>, et ELTL-i artikli 263(4) alusel hagi esitamisel peab organisatsioon oma juriidilise isiku staatust tõendama põhikirjaga, äriregistrist või mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrist väljavõttega või juriidilise isiku olemasolu tõendava muu dokumendiga ning tõendiga selle kohta.<sup>98</sup> Viimasega seoses täpsustas kohus, et siseriiklik norm, mis annab VKO-le kaebeõiguse asutuses, mis ei ole kohtuga samaväärne, on ebapiisav tuvastamiseks, et VKO omab juriidilise isiku staatust.<sup>99</sup> Juriidilise isiku staatust ei tõenda ka hageja kandmine EL-i läbipaistvusregistrisse<sup>100</sup>, kuna registreerimist eeldatakse võrgustikelt, platvormidelt ja kollektiivse tegevuse muudelt vormidelt, millel ei ole õiguslikku seisundit või juriidilise isiku staatust, kuid mis kujutavad *de facto* endast organiseeritud mõjutamise allikat.<sup>101</sup> Lisaks rõhutas kohus varasemale kohtupraktikale viidates, et EL-i kohtusüsteemis võib hagejal juriidilise isiku staatus olla ka põhjusel, et EL-i institutsioonid on teda kohelnud iseseisva juriidilise isikuna.<sup>102</sup>

Analüüsimeks, kas institutsioon kohtles VKO-d iseseisva juriidilise isikuna, tuleb võtta arvesse kolme kohtupraktikas välja kujunenud asjaolu<sup>103</sup>: asjaomase ühenduse

---

<sup>95</sup> *Djurgården* p 47.

<sup>96</sup> Sõltumatu mittetulunduslik juriidiline isik vastavalt siseriiklikule õigusele või tavale, kelle põhieesmärgiks on keskkonnakaitse edendamine keskkonnakaitse kontekstis ning kes on tegutsenud üle kahe aasta ja tegutseb aktiivselt oma eesmärgi nimel.

<sup>97</sup> EÜKm 21.01.2014, *EPAW vs. Komisjon*, T-168/13, EU:T:2014:47.

<sup>98</sup> *Ibid*, p 11.

<sup>99</sup> *Ibid*, p 17.

<sup>100</sup> Läbipaistvusregister on andmebaas, kuhu on kantud organisatsioonid, kelle eesmärk on mõjutada EL-i institutsioonide õigusloomet või poliitikat. Regrist on näha, millistel eesmärkidel üks või teine huvirühm tegutseb, kes nad on ning kui suur on nende eelarve. Register hõlbustab avalikku kontrolli, andes kodanikele ja muudele huvirühmadele võimaluse jälgida lobitöötajate tegevust. Vt lähemalt: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register\\_et](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_et)

<sup>101</sup> *EPAW vs. Komisjon*, p 19.

<sup>102</sup> *Ibid*, p 23.

<sup>103</sup> Vt EKo 08.10.1974, *Union Syndicale and Others v Council*, C-175/73, EU:C:1974:95, p 10-13 ja 08.10.1974, *Syndicat personnel européen v Commission*, C-18/74, EU:C:1974:96, p 6-9.

representatiivsust; tema iseseisvust, et ta saaks tegutseda õiguslikes suhetes vastutava osapoolena nii, nagu see on tagatud tema põhijärgse sisemise struktuuriga; ja asjaolu, kas EL-i institutsioon tunnistas asjaomase ühenduse koostööpartneriks.<sup>104</sup> Kohus on *EPAW vs. Komisjon* asjas leidnud, et juhul kui Komisjon kohtles organisatsiooni Arhusi määruse kriteeriumidele vastavaks VKO esitatud eksliku teabe põhjal, ei tõenda selline tunnustamine tema juriidilise isiku staatust.<sup>105</sup>

Tegutsemisaja kriteeriumi osas pööras kohus asjas *PAN Europe vs. Komisjon*<sup>106</sup> tähelepanu sellele, et juhul kui VKO muudab oma registrijärgset asukohta, on VKO kohustatud näitama juba vaidmenetluses, et äsja registreeritud ühing vastab tegutsemisaja kriteeriumile.<sup>107</sup>

### 1.3. VKO õigusliku staatuse tagajärjed: eriline kaebeõigus

VKO-de keskkonnaalane kaebeõigus on tuletatav käesoleva magistritöö peatükis 1.2 loetletud *soft law*'st<sup>108</sup> ja on otsesõnu sätestatud Arhusi konventsiooni artiklis 9. Keskkonnaalane kaebeõigus on oluline protsessuaalne garantii.<sup>109</sup> Kaebeõiguse olemasolu tagamisel muutuvad muud menetluslikud ja subjektiivsed materiaalõigused tõsiselt võetavaks.<sup>110</sup> Just juurdepääs kohtumenetlusele tagab, et Arhusi protsessiõigused ja muud, sealhulgas siseriiklikud keskkonnaalased materiaalõigused, on kaitstud. Kui tõhus õiguskaitse puudub, jäävad isikute muud õigused kaitseta.

Arhusi konventsiooni artikli 9 lõige 2 ja 3 näevad ette pisut erineva sisuga kaebeõigust. Arhusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 kohaselt peab osalisriik tagama, et asjast huvitatud üldsuse esindajal, kellel on põhjendatud huvi või kelle õigust on rikutud, oleks õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole keskkonnaasjas tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse õiguspärasuse vaidlustamiseks. Artikli 9 lõikes 2 sätestatud keskkonnaalase kaebeõiguse eesmärk on eelkõige tagada Arhusi konventsiooni,

---

<sup>104</sup> *EPAW vs. Komisjon*, p 24.

<sup>105</sup> *Ibid*, p 26.

<sup>106</sup> EÜKm 12.03.2014, *PAN Europe vs. Komisjon*, T-192/12, EU:T:2014:152.

<sup>107</sup> *Ibid*, p 23.

<sup>108</sup> Nt Rio deklaratsiooni 10. printsiibist, ÜRO põhikirja artiklist 71 ja lisaks ka Maailma looduskaitseharta printsiibist 23. Nt Rio deklaratsiooni 10. printsiibi kohaselt tuleb keskkonnaküsimusi lahendada kõikide huvigruppide ühisel osalemisel. Ühtlasi peab asjast huvitatud üldsuse esindajale olema tagatud ka tõhus juurdepääs kohtulikule kaitsele. Seda rõhutavad ka Rio deklaratsiooni suunised: Guidelines for the Development on National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters. UNEP, 2010, suunised 15-26.

<sup>109</sup> Juurdepääs õigusemõistmisele on igapäevase põhiõigus tulenevalt Euroopa Nõukogu Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 6, Euroopa Liidu põhiõiguste Harta artiklist 47 ja Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-st 15.

<sup>110</sup> Veinla, H. *et al*, lk 211 esimene lõik.

sealhulgas artiklites 4 (keskkonnainfo kättesaadavus), 6, 7 ja 8 (üldsuse kaasamine) sätestatud õiguste toimimine. VKO on Arhusi konventsiooni mõttes asjast huvitatud üldsuse esindaja (artikkel 2 punkt 5). Artikli 9 lõige 2 kontekstis tähendab see, et organisatsiooni VKO-ks tunnustamisel laieneb selle organisatsiooni võimalus olla kohtus menetlusosaliseks. Selle juures on oluline, et VKO artikli 9 lõikest 2 tulenev kaebeõigus ei ole konventsiooniga ainult tagatud, vaid ka laiendatud. VKO-de huvi loetakse põhjendatuks ning tal eeldatakse olevat õigusi, mida saab rikkuda. Teisisõnu toob ainuüksi organisatsiooni õiguslik staatus endaga kaasa laiendatud kaebeõiguse<sup>111</sup>, mis ei põhine enam subjektiivsete õiguste rikkumisel või põhjendatud huvi olemasolul.

Arhusi konventsiooni artikli 9 lõike 3 kohaselt peab iga konventsiooniosaline tagama siseriiklike õigusaktide nõuetele – juhul kui need on sätestatud – vastava üldsuse esindajale juurdepääsu kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõiguse normidega.<sup>112</sup> Viimasteks ei peeta keskkonnaõigust *stricto sensu* tähenduses (nt jäätmed), vaid ka neid regulatsioone, mis on keskkonnaga seotud, näiteks planeerimine<sup>113</sup> või keskkonnamaksud<sup>114</sup>. Artikli 9 lõikes 3 sätestatud keskkonnavalase kaebeõiguse eesmärk on seega eelkõige tagada siseriiklikus õiguses sätestatud keskkonnaõiguste toimimine.

VKO võib Arhusi konventsiooni mõttes olla ka üldsuse esindajaks artikli 2 punkti 4 mõttes. Viimase kohaselt peetakse üldsuseks üht või mitut füüsilist või juriidilist isikut ning siseriiklike õigusaktide või praktika kohaselt ka nende isikute organisatsioone, rühmi või muid ühendusi. Erinevalt artikli 2 lõikest 5 ei näe artikli 2 lõige 4 ette VKO määratlemise kriteeriume, vaid jätab selle täielikult osalisriikide pädevusse.

Leitakse, et VKO määratlemise kriteeriumid, mille riigid on kehtestanud, pidades silmas Arhusi konventsiooni artikli 9 lõiget 2, sobivad ka artikli 9 lõike 3 kontekstis.<sup>115</sup> Selle juures tuleb meeles pidada, et erinevalt artikli 9 lõikest 2 ei ole artikli 9 lõige 3 VKO-le sõnaselgelt

---

<sup>111</sup> Euroopa Liidu dokumentides ka „*de lege* kaebeõigus“.

<sup>112</sup> Ettepanek Arhusi määruse muutmiseks, eelnõu COM(2002) 642 final 2020/0289 (COD) seletuskiri, lk 2 viimane lõik. Euroopa Komisjon, Brüssel, 14.10.2020. Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/ET/COM-2020-642-F1-ET-MAIN-PART-1.PDF>. Vt lisaks ka Kask, O., *et al.* KeÜS § 30/1.3.2. – Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. 2. vlj. Keskkonnaõiguse Keskus 2015.

<sup>113</sup> May, J. R., Daly, E. Human Rights and the Environment. Legality, Invisibility, Dignity and Geography. Elgar Encyclopaedia of Environmental Law series, volume VII 2019, p 159.

<sup>114</sup> Krämer, L. *et al.* lk 392.

<sup>115</sup> Euroopa Komisjoni teatis (2017), vnr 107.

ette nähtud laiendatud kaebeõigus, mistõttu võib liikmesriikidel teatud tingimuste täitmisel olla õigus kehtestada kaebeõiguse kriteeriumina õigusriive või põhjendatud huvi põhimõtet.<sup>116</sup>

Euroopa Liit võttis artikli 9 lõikes 2 sätestatud keskkonnaalase kaebeõiguse üle üldsuse kaasamise direktiiviga<sup>117</sup>. Lisaks sellele on keskkonnaalane kaebeõigus mainitud näiteks keskkonnainfo<sup>118</sup>, tööstusheite<sup>119</sup>, keskkonnamõju hindamise<sup>120</sup>, keskkonnavastutuse<sup>121</sup>, *Seveso III*<sup>122</sup> ja õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade<sup>123</sup> direktiividega. Kõik eelnimetatud direktiivid näevad ette samasisulise kaebeõiguse, nagu seda sätestab Arhusi konventsiooni artikli 9 lõige 2. Sellele vaatamata erinevad liikmesriikide õigusnormid, mis käsitlevad keskkonnaalase õiguskaitse kättesaadavust, märkimisväärselt.<sup>124</sup> 2019. aastal avaldas Euroopa Komisjon teatise keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamise kohta, milles toodi välja, et riikide õigussüsteemides esineb keskkonnaküsimustes kohtu poole pöördumise võimaluse tagamisel süsteemseid puudusi. Eelkõige tõsteti teatises esile VKO-l esinevaid probleeme, et saada õigus vaidlustada kohtus EL-iga seotud keskkonnaalaseid otsuseid, ning menetluslikke takistusi, näiteks üle jõu käivad kulud.<sup>125</sup>

EL-i õigusesse võeti artikli 9 lõige 3 üle Arhusi määrusega<sup>126</sup>. See regulatsioon kohaldub ainult suhtes EL-i institutsiooni ja organitega ning on ka kaebeõiguse osas rangem kui eelnevalt nimetatud direktiivides sätestatu. Seda eelkõige selle poolest, et määrus näeb kohtusse pöördumisel kohustusliku eelmenetlusena vaidemenetlust Euroopa Komisjoni juures ning vaide saab esitada üksnes üksikaktide suhtes, mis aitavad kaasa keskkonnapoliitika

---

<sup>116</sup> Euroopa Komisjoni teatis (2017), vnr 107.

<sup>117</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ.

<sup>118</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/4/EÜ, 28. jaanuar 2003, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta, artikkel 6.

<sup>119</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/75/EL, 24. november 2010, tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll), artikkel 25.

<sup>120</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/92/EL, 13. detsember 2011, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta, artikkel 11.

<sup>121</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ, artikkel 13.

<sup>122</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/18/EL, 4. juuli 2012, ohtlike ainete seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise ning nõukogu direktiivi 96/82/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta EMPs kohaldatav tekst, artikkel 23.

<sup>123</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2016/2284, 14. detsember 2016, mis käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamist, millega muudetakse direktiivi 2003/35/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/81/EÜ, preambula p 27.

<sup>124</sup> Euroopa Komisjoni teatis (2017), vnr 7.

<sup>125</sup> Euroopa Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise võimaluste parandamine EL-is ja selle liikmesriikides COM/2020/643 final, vnr 5.

<sup>126</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1367/2006.

eesmärkide saavutamisele. Juhul kui vaidemenetluse tulemus ei ole rahuldav, on VKO-l õigus pöörduda Euroopa Liidu Kohtusse määruse artikli 12 alusel, kuid vaidlustada saab sel alusel üksnes otsust, mille komisjon tegi vastuseks vaidele.<sup>127</sup> VKO-de jaoks on tegemist ebatõhusa mehhanismiga.<sup>128</sup> Arhusi konventsiooni kontrollkomitee<sup>129</sup> leidis, et Arhusi määrus ei ole Arhusi konventsiooniga kooskõlas.<sup>130</sup> Magistritöö kirjutamise ajal käib Arhusi määruse revisjon eesmärgiga muuta menetlusreeglid tõhusamaks.<sup>131</sup>

Keskkonnaalast kaebeõigust on käsitletud ka Euroopa Kohtu kohtupraktikas<sup>132</sup> ning sellele rakenduvad EL-i piires ka EL-i sellised printsiibid nagu tõhusus<sup>133</sup> ja võrdväarsus<sup>134</sup>. Euroopa Kohus kinnitas, et VKO-d mängivad olulist rolli EL-i keskkonnaõigusest tulenevate kohustuste täitmisel.<sup>135</sup> Seda eelkõige põhjusel, et liikmesriigi õigusnõuete kohaselt asutatud ja tegutseva VKO aktiivne osalemine on seda olulisem, et ainult sellised organisatsioonid on orienteeritud üldisele huvile ja mitte eraisikute huvidele ühekaupa võttes.<sup>136</sup>

Artikli 9 lõike 2 osas leidis Euroopa Kohus *Trianel*'i kohtuasjas, et VKO laiendatud kaebeõigust rikutakse selliste siseriikliku õiguse normidega, mis ei luba VKO-l tugineda EL-i keskkonnaõigusest tuleneva vahetu mõjuga sätte rikkumisele põhjusel, et norm kaitseb üksnes üldsuse, mitte eraisikute huve.<sup>137</sup> Seda Saksamaa puhul, kus kehtis kunagi VKO-le nõue, mille kohaselt sai kohus haldusakti peale esitatud kaebuse rahuldada vaid siis, kui haldusaktiga oli

---

<sup>127</sup> EÜKo 27.09.2018, *Mellifera v Commission*, T-12/17, EU:T:2018:616, p 35 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>128</sup> Vt nt Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters: Final report. Milieu Consulting Sprl, September 2019. Arvutivõrgus: [https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/Final\\_study\\_EU\\_implementation\\_environmental\\_matters\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/Final_study_EU_implementation_environmental_matters_2019.pdf)

<sup>129</sup> *Aarhus Convention Compliance Committee* loodi Arhusi konventsiooni artikli 15 alusel.

<sup>130</sup> Arhusi kontrollkomitee kommunikatsioon ACCC/C/2008/32 European Union, 2017. Arvutivõrgus: <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>

<sup>131</sup> COM (2020) 642: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on amending Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies.

<sup>132</sup> Vt nt EKo 12.05.2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg (European Union)*, C-115/09, EU:C:2011:289, p 42.

<sup>133</sup> Mistahes õiguse valdkonda reguleerivad õigusnormid, mille eesmärk on tagada isikute liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse, ei tohi muuta liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks (tõhusus). Vt keskkonnaõiguse valdkonnas nt EKo 08.03.2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, p 48.

<sup>134</sup> Mistahes õiguse valdkonda reguleerivad õigusnormid, mille eesmärk on tagada isikute liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse, ei tohi olla ebasoodsamad kui samalaadsete siseriiklike kaebuste puhul (võrdväarsus). Vt keskkonnaõiguse valdkonnas nt EKo 08.03.2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, p 48.

<sup>135</sup> Euroopa Komisjoni teatis (2017), vnr 38.

<sup>136</sup> *Protect Natur*, p 79.

<sup>137</sup> EKo 12.05.2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (Trianel)*, C-115/09, EU:C:2011:289, p 59.

rikutud VKO subjektiivseid õiguseid.<sup>138</sup> Kohtuasjas *Lesoochranárske zoskupenie* selgitati, et VKO, mis vastab Arhusi konventsiooni artikli 2 lõike 5 tähenduses mõistele „asjast huvitatud üldsus“ seatud tingimustele, peab saama tugineda selle konventsiooni artikli 9 lõikes 2 ette nähtud kohtusse pöördumise õiguse raames liidu keskkonnaõigust rakendavatele liikmesriigi õigusnormidele, ning liidu keskkonnaõiguse otsekohaldavatele normidele.<sup>139</sup> Seoses liikmesriigi nõudega, mille kohaselt peab VKO kaebeõiguse saamiseks olema osalenud vaidlustatud haldusakti andmise menetluses, rõhutas kohus, et taolise menetluse näol on tegemist eraldiseisva menetlusega, mille eesmärk on muu kui kohtulik kaebeõigus.<sup>140</sup> Seetõttu on selline kriteerium vastuolus artikli 9 lõikega 2.<sup>141</sup>

Artikli 9 lõike 3 osas rõhutas kohus eelnevalt viidatud *Lesoochranárske zoskupenie* asjas, et kuigi sättel ei ole EL-i õiguses vahetut õigusmõju, kohustab see siiski koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>142</sup> (harta) artikliga 47 liikmesriike tagama EL-i õigusega antud õigustele, muu hulgas keskkonnaõiguse sätetega antud õigustele, tõhusat kohtulikku kaitset.<sup>143</sup> See tähendab, et siseriiklikud kohtud peavad tõlgendama siseriiklikku menetlusõigust, milles sätestatakse tingimused haldus- või kohtuliku kaebuse esitamiseks, niipalju kui võimalik kooskõlas lõike 3 eesmärkidega (nn kooskõlaline tõlgendamine).<sup>144</sup> Kohtuasjas *Protect Natur* täpsustas kohus, et kuigi mõiste „siseriiklike õigusaktide nõuetele vastav“ viitab Arhusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3 sellele, et konventsiooni osalisriigid säilitavad kaalutusõiguse selle sätte rakendamisel, ei saa lubada, et nad seaksid sellised kriteeriumid, et VKO-l oleks tegelikult võimatu vaidlustada selles sättes silmas peetud akti või tegevusetust.<sup>145</sup> Vastavalt harta artikli 52 lõikele 1 võib see tingimus olla põhjendatud niivõrd, kui see on ette nähtud seadusega, arvestab kaebeõiguse olemust ning on proportsionaalsuse aspektist vajalik ja vastab tegelikult Euroopa Liidu tunnustatud üldise huvi eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.<sup>146</sup> Artikli 9 lõikes 3 ette nähtud kaebeõigus kaotaks kogu soovitava

---

<sup>138</sup> *Trianel* punktid 43–50.

<sup>139</sup> EKo 08.03.2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, p 59 ja 60.

<sup>140</sup> Euroopa Komisjoni teatis (2017), vnr 86.

<sup>141</sup> EKo 14.01.2021, *Stichting Varkens in Nood and Others*, C-826/18, EU:C:2021:7, p 59.

<sup>142</sup> Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 391–407.

<sup>143</sup> *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, p 45; vt ka EKo 03.10.2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland and Others*, C-197/18, EU:C:2019:824, p 33.

<sup>144</sup> *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, p 50; vt ka *Protect Natur* p 54.

<sup>145</sup> EKo 20.12.2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, p 48.

<sup>146</sup> *Protect Natur*, p 90.

toime, kui nende kriteeriumide seadmisega jäetaks teatavad „üldsuse“ esindajate kategooriad ilma igasuguse kaebeõigusega.<sup>147</sup>

Seoses liikmesriigi nõudega, mille kohaselt peab VKO kaebeõiguse saamiseks olema osalenud vaidlustatud haldusakti andmise menetluses, on EK praktika muutunud. Eelmises lõigus viidatud *Protect Natur*'i asjas oli kohus seisukohal, et juhul kui liikmesriigi õigus loob seose haldusmenetluse menetluspoole staatuse ja kohtusse pöördumise õiguse vahel, ei või selle staatuse andmisest keelduda. Keeldumine ja säte, mis loob sellise seose, on vastuolus Arhusi konventsiooni artikli 9 lõikega 3 ja harta artikliga 47, kuna mõlemad kitsendavad oluliselt kohtusse pöördumise õigust ega ole proportsionaalsed.<sup>148</sup>

Asjas *Nood jt* muutis EK oma varasemat seisukohta, rõhutades, et selline nõue arvestab põhiõiguse tõhusale kohtulikule kaitsele olemust, sest see ei sea kahtluse alla õigust ennast, vaid selle õiguse kasutamiseks on ette nähtud üksnes üks täiendav menetlusetapp.<sup>149</sup> Siiski on kohus ka tõdenud, et selline norm on artikli 9 lõikega 3 kooskõlas vaid juhul, kui kaebajale saab kohtuasja asjaolusid arvesse võttes põhjendatult ette heita, et ta ei osalenud eelnevas menetluses.<sup>150</sup>

#### **1.4. Vahekokkuvõtte**

VO on isikute või nende rühmade vabatahtlikult loodud ühendus, mille eesmärk on mittetulunduslik.<sup>151</sup> VO alaliigiks on VKO.<sup>152</sup> VKO-sid hakati looma 20. sajandi esimese poole lõpus, vanimaks VKO-ks peetakse Rahvusvahelist Looduskaitseliitu (*International Union for the Conservation of Nature, IUCN*).

VKO määratlemise kriteeriumide eesmärgiks on tagada, et tegemist on VKO-ga, kelle eesmärk ja tegevus on tegelikult suunatud keskkonnakaitsele ehk teisisõnu, tagada, et tegemist on ehtsa VKO-ga. Tänapäeval pole VO ega VKO määratlemise kriteeriumid rahvusvahelisel tasandil, sealhulgas EL-i tasandil ühtlustatud.<sup>153</sup> Ühtlustamise asemel on sisse

---

<sup>147</sup> *Protect Natur*, p 46.

<sup>148</sup> *Ibid*, p 69 ja 98.

<sup>149</sup> *Stichting Varkens in Nood and Others*, p 66.

<sup>150</sup> *Stichting Varkens in Nood and Others*, p 69.

<sup>151</sup> Charnovitz, S., lk 350.

<sup>152</sup> Stephenson, C., lk 2.

<sup>153</sup> Szazi, E., lk 28.

viidud vastastikuse tunnustamise mehhanismid ja diskrimineerimiskeeld, mis ei aita praktikas kaasa probleemi lõplikule lahendamisele.<sup>154</sup>

Vaatamata sellele, et VO ja VKO õiguslik staatus ei ole täpselt defineeritud, mainib neid terve hulk rahvusvahelisi instrumente, sealhulgas EL. VKO määratlemise kriteeriumide lähete uurimiseks annavad juhiseid nendest mõned ja ainult teatud määral. Nendeks on ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu resolutsioon 1996/31, Euroopa Nõukogu soovitus (2007)14 ja resolutsiooni (2016)3 lisa, Arhusi konventsioon ja selle ülevõetav EL-i õigus.

Kokkuvõttes saab öelda, et organisatsioon peab igal juhul olema valitsusväline ja omama kindlat eesmärki, VKO jaoks on selleks keskkonnakaitse edendamine.<sup>155</sup> Valitsusvälisust saab sisustada kui sõltumatust riigiparaadist. Seejuures leitakse, et VKO liikmeks saab olla ka valitsusüksuse või valitsustevaheliste kokkulepete alusel asutatud organisatsioon eeldusel, et see ei mõjuta VKO iseseisvust. Ühtlasi leitakse, et valitsus või tema organisatsioonid võivad VKO-d rahastada tingimusel, et taoline info on avalik, näiteks kajastub organisatsiooni finantsdokumentides.<sup>156</sup>

VKO eesmärgiks peab olema keskkonnakaitse. See võib hõlmata mistahes eesmärki, mis on kooskõlas Arhusi konventsiooni artikli 2 lõikes 3 sisalduva keskkonna kaudse määratlusega. Selline eesmärk võib olla sõnastatud üldiselt ja katta korraga mitut valdkonda.<sup>157</sup> Selle juures on oluline märkida, et keskkonnakaitse elementide võib tuletada ka VKO tegevusest.<sup>158</sup> Edendamise all mõeldakse keskendumist keskkonnakaitse mistahes aspektile.<sup>159</sup>

Vormilt võib VKO olla nii juriidiline isik kui ka informaalne ühendus.<sup>160</sup> Praktikute hulgas puudub üksmeel, millised juriidilise isiku vormid on VKO-le sobivad. Näiteks leitakse, et sihtasutus VKO-ks ei kvalifitseeru.<sup>161</sup>

Täpsemate kriteeriumide sätestamisel peavad riigid arvestama, et need ei saa olla liiga koormavad, poliitiliselt motiveeritud, subjektiivsed, diskrimineerivad, tehniliselt

---

<sup>154</sup> Zengerling, C., lk 33.

<sup>155</sup> Vt Arhusi konventsioon artikli 2 lg 5, üldsuse kaasamise direktiivi artikli 2 lg 3, keskkonnastutuse direktiivi artikli 12 lg 1.

<sup>156</sup> Szazi, E., lk 31-32.

<sup>157</sup> *Ibid*, lk 33.

<sup>158</sup> Stec, S., *et al*, lk 53.

<sup>159</sup> Ebbesson, J., *et al*, lk 59.

<sup>160</sup> Szazi, E., lk 32-33.

<sup>161</sup> Vt Arhusi konventsiooni kontrollkomitee kommunikatsioon ACCC-137, Saksamaa 04.07.2018 avateade, lk 4.

ebatõhusad ja kulukad.<sup>162</sup> Teisisõnu peavad VKO-le esitatavad nõuded julgustama organisatsiooni moodustamist ja nende asjalikku osavõttu ühiskondlikes küsimustes. Eeltoodut tuleb kriteeriumide kehtestamisel arvestada mõistlikult, tagades, et kriteeriumid täidaks oma eesmärgi.<sup>163</sup>

Euroopa Kohus on selgitanud siseriiklikult kehtestatud kriteeriumide ulatust, mille täitmist võib kaebeõiguse saamiseks VKO-lt oodata. Esiteks ei tohi siseriiklikud täpsustavad kriteeriumid muuta EL-i õigusest tulenevat õiguskaitset olematuks (*Djurgården*).<sup>164</sup> Liikmesriigid võivad nõuda VKO põhikirjalise eesmärgi seotust keskkonnakaitsega ning et see peab olema organisatsiooni peamine või olulisim eesmärk.<sup>165</sup> VKO liikmete miinimumarvu kriteerium võib osutada sobivaks, tagamaks organisatsiooni tegeliku olemasolu ja tegutsemise. Kännise kehtestamisel peab aga arvestama, kui suur osa olemasolevatest organisatsioonidest suudab seda täita. Reeglina peetakse kännist liiga rangeks juhul, kui nõue on seatud nii kõrgele, et seda suudavad täita vähesed VKO-d.<sup>166</sup>

EL-i ja muude rahvusvaheliste institutsioonidega on kriteeriumid täpsustatud ja mõnevõrra rangemad.<sup>167</sup> VKO peab lisaks eeltoodud kriteeriumidele olema mittetulunduslik, vormilt demokraatliku struktuuri ja juhtimisega juriidiline isik, kes on aktiivselt tegutsenud teatud perioodi vältel. Lisaks eeltoodule peetakse oluliseks oma tegevusalal tunnustatud või esindusisikuks olemist (valdkondlik pädevus).

Mittetulunduslikkus tähendab eelkõige, et tulu ei saa olla organisatsiooni eesmärgiks, tulu ei jagata liikmete vahel ning organisatsioonil ei saa olla „omanikke“.<sup>168</sup> Juriidilise isiku staatuse osas selgitas Euroopa Kohus Arhusi määruse kriteeriumidega seoses, et VKO peab oma staatust tõendama põhikirja, asjakohase registri väljavõtte või muu dokumendiga.<sup>169</sup> Seejuures ei ole mistahes siseriiklik norm, mis annab VKO-le kaebeõiguse muus asutuses kui kohtus, tõendiks organisatsiooni juriidilise isiku staatuse kohta.<sup>170</sup> Ühtlasi võib vastavalt EK

---

<sup>162</sup> Stec, S., *et al*, lk 52-53.

<sup>163</sup> Annus, R., *et al*, lk 62.

<sup>164</sup> *Djurgården*, p 45.

<sup>165</sup> *Ibid*, p 46.

<sup>166</sup> *Djurgården*, p 47.

<sup>167</sup> Vt Euroopa Nõukogu resolutsiooni 2016(3) lisa punkt 2, ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu resolutsioon 1996/31 artiklid 9-13 ja Arhusi määruse artikli 11 lg 1.

<sup>168</sup> Szazi, E., lk 37-38.

<sup>169</sup> *EPAW vs. Komisjon*, p 11.

<sup>170</sup> *Ibid*, p 17.

kohtupraktikale VKO juriidilise isiku staatus EL-i kohtusüsteemis tuleneda ka sellest, et teda on sellisena käsitletud EL-i institutsioon.<sup>171</sup> See ei rakendu juhul, kui EL-i institutsioon käsitles organisatsiooni juriidilise isikuna viimase esitatud eksliku teabe pinnalt.<sup>172</sup>

Demokraatlik struktuur ja juhtimine väljenduvad eelkõige organisatsiooni vabatahtlikus loomises, organisatsiooni selges esindusstruktuuris ja liikmete võimalustes osaleda otsustusprotsessides.<sup>173</sup>

Tegutsemisaeg on vajalik, et tagada VKO teatav stabiilsus või seotus.<sup>174</sup> Selle nõudega seoses täpsustas Euroopa Kohus Arhusi määruse kriteeriume sisustades, et VKO peab suutma näidata tegutsemisaja kriteeriumi täitmist juhul, kui ta on hiljuti muutnud oma registrijärgset asukohta.

Organisatsiooni tunnustus või esinduslikkus tema tegevusalal tähendab, et ta peab olema tuntud tegevusvaldkonnas, milles ta soovib omandada erilist staatust (konsultatiivset või kaebaja staatust). See on tihedalt seotud VKO põhikirjaliste või kokkuleppeliste eesmärkidega ning muude kriteeriumidega nagu näiteks senine tegevus sellel alal.<sup>175</sup>

Autori hinnangul saab peatükis analüüsi pinnalt põhjanevateks kriteeriumideks pidada organisatsiooni sõltumatust riigist, tal keskkonnakaitse eesmärgi olemasolu ning organisatsiooni esinduslikkust ja aktiivset tegutsemist teatud perioodi vältel. Seda eelkõige põhjusel, et kõik need kriteeriumid on suunatud välja selgitamisele, kas tegemist on ehtsa VKO-ga.

Kaebeõiguse kontekstis on VKO määratlemise kriteeriumide eesmärk tagada, et nõudeid saaks esitada VKO, kes tegeleb tegelikult keskkonnakaitsega. VKO eriline kaebeõigus tuleb eelkõige Arhusi konventsioonist ja EL-i teisest õigusest. Konventsiooni artikli 9 lg 2 tagab protsessuaalse kaitse konventsioonist tulenevatele õigustele. Selle kohaselt eeldatakse, et artikli 2 lõikele 5 vastaval VKO-l on kaebeõigus. Artikli 9 lg 3 tagab protsessuaalse kaitse siseriiklikust keskkonnaõigusest tulenevatele õigustele. Artikli 9 lg 3 subjektiks võib olla ka siseriiklikule õigusele vastav VKO, kuid selle lõigu alusel pole nende kaebeõigust laiendatud. EL võttis artikli 9 lõiget 2 üldsuse kaasamise direktiiviga ja lõiget 3 Arhusi määrusega. Üldsuse kaasamise direktiivis sätestatud kaebeõigus on Arhusi konventsioonis sätestatuga identne.

---

<sup>171</sup> *EPAW vs. Komisjon*, p 19 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>172</sup> *Ibid*, p 26.

<sup>173</sup> Szazi, E., lk 38.

<sup>174</sup> Darpö, J., lk 32.

<sup>175</sup> Szazi, E., lk 36.

Arhusi määrus kohaldub ainult suhtes EL-i institutsioonide ja organitega, kaebeõiguse aspektist on ta rangem kui Arhusi konventsioon.

Euroopa Kohtu praktikas rõhutatakse vajadust tagada VKO-dele laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele (*Trianel*).<sup>176</sup> Kohtupraktikas rõhutatakse samuti, et keskkonnaalaste kaebeõiguste normidele rakendub tõhususe ja võrdväarsuse põhimõte.<sup>177</sup> Artikli 9 lg 2 osas on selgitatud, et riik ei saa kehtestada õigusriive nõuet<sup>178</sup> või luua seost haldusmenetluse menetluspoole staatuse ja kohtusse pöördumise õiguse vahel.<sup>179</sup> Samuti juhitakse kohtupraktikas tähelepanu asjaolule, et artikli 2 lg 5 kriteeriumidele vastav VKO peab saama siseriiklikus kohtumenetluses tugineda EL-i keskkonnaõigust rakendavatele liikmesriigi õigusnormidele ja EL-i keskkonnaõiguse otsekohaldatavatele normidele.<sup>180</sup>

Artikli 9 lõike 3 osas on kohtupraktikas leitud, et kuigi sättel puudub vahetu õigusmõju, siis koosmõjus harta artikliga 47 lasub siseriiklikul kohtul kohustus tagada EL-i keskkonnaõiguse sätetega antud õiguste kohtulik kaitse.<sup>181</sup> Seda eelkõige kooskõlalise tõlgendamise kaudu.<sup>182</sup> Seoses kaalutusõigusega siseriiklike kriteeriumide kehtestamisel rõhutas kohus, et nõuded ei saa olla sellised, mis muudavad akti või tegevusetuse vaidlustamise VKO jaoks võimatuks.<sup>183</sup> Erinevalt artikli 9 lõike 2 kohtupraktikast on lõike 3 kontekstis lubatud säte, mis loob seose haldusmenetluse menetluspoole staatuse ja kaebeõiguse vahel ega sea kahtluse alla õigust ennast seni, kuni kaebajale saab kohtuasja asjaolusid arvesse võttes põhjendatult ette heita, et ta ei osalenud eelnevas menetluses.<sup>184</sup>

---

<sup>176</sup> *Trianel*, p 39.

<sup>177</sup> *Lesoochranárske zoskupenie*, p 48.

<sup>178</sup> *Trianel*, p 59.

<sup>179</sup> Euroopa Komisjoni teatis (2017), vnr 86.

<sup>180</sup> *Lesoochranárske zoskupenie*, p 59 ja 60.

<sup>181</sup> *Lesoochranárske zoskupenie*, p 45; *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland and Others*, p 33.

<sup>182</sup> *Lesoochranárske zoskupenie*, p 50; *Protect Natur* p 54.

<sup>183</sup> *Protect Natur* p 48.

<sup>184</sup> *Stichting Varkens in Nood and Others*, p 66 ja 69.

## 2. VKO KUJUNEMISE ALUSED JA MÄÄRATLEMISE KRITERIUMID EESTIS

Magistritöö teises peatükis analüüsitakse VKO kujunemise aluseid ja määratlemise kriteeriume Eestis. Selles osas keskendutakse peamiselt VKO määratlemise kriteeriumide päritolule ja eesmärkidele, nende rakendamisele ja sisustamisele kohtupraktikas ning nende tähtsusele kaebeõiguse kontekstis. Samuti hinnatakse teises osas, kas Eesti kohtupraktikas on VKO määratlemise kriteeriumide hindamiseks välja kujunenud metoodiline lähenemine.

### 2.1. Eesti VKO-de kujunemise ajalugu

Siseriiklikud VKO-d on siseriikliku õiguse alusel õigusliku staatuse saanud organisatsioonid, mis tegutsevad riigisiselt. Eesti (ja ka Baltimaade) vanimaks pidevalt tegutsenud keskkonnaorganisatsiooniks peetakse 1853. aastal asutatud Eesti Looduseuurijate Seltsi (LUS).<sup>185</sup> LUS-i peamiseks ülesandeks oli Liivimaa ja lähialade looduse teaduslik uurimine ja kirjeldamine. Tänapäevaks on see jäänud suuresti samaks – teaduslikult uurida, kirjeldada ja läbi oma tegevuse aidata kaitsta Eesti loodust.<sup>186</sup> Suur osa seltsi tööst toimub allüksuste kaudu, mida LUS-il on tänapäevaks üle 20.<sup>187</sup> Organisatsioonil on ca 700 liiget.<sup>188</sup>

20. sajandil loodi Eesti Ornitoloogiaühing,<sup>189</sup> mis otsustas peatselt liituda LUS-iga ning tegutses seal ühe allüksusena kuni 1990ndate alguseni.<sup>190</sup> Üheksakümnendate alguses tehti ettepanek Eesti Ornitoloogiaühing taasasutada. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kanti Eesti Ornitoloogiaühing üheksakümnendate lõpus. Organisatsioon tegutseb tänapäevani ja selle eesmärgiks on linnustiku uurimine, kaitse ja tutvustamine.<sup>191</sup> Ühingusse kuulub ca 600 liiget.<sup>192</sup>

---

<sup>185</sup> Mardiste, P. Kokkuvõtte Eesti keskkonnaorganisatsioonide ajaloost. Tallinn, 23.12.2020 kirjavahetus (autori valduses).

<sup>186</sup> Eesti Looduseuurijate Seltsi põhikirja p 2. Arvutivõrgus: <https://www.elus.ee/index.php/pohikiri-ja-eetilise-tegevuse-pohimotted/>

<sup>187</sup> <https://www.elus.ee/index.php/sektsioonid/>

<sup>188</sup> Eesti Looduseuurijate Selts Eesti Teaduste Akadeemia Juures, majandusaasta aruanne 2019 (autori valduses).

<sup>189</sup> Jüriado, T. Tagasivaatepeegel: lugemisi Eesti Ornitoloogiaühingu ajaloost. Tartu 2001, lk 4. Arvutivõrgus: [https://www.eoy.ee/pics/454\\_Tagasivaatepeegel.pdf](https://www.eoy.ee/pics/454_Tagasivaatepeegel.pdf)

<sup>190</sup> Püttsepp, J. Meenuslikke tiivalööke Eesti Ornitoloogiaühingu 90. sünnipäevaks. Eesti Ornitoloogiaühing 2011, lk 4.

<sup>191</sup> Eesti Ornitoloogiaühingu põhikirja p 2.1. Arvutivõrgus: <https://www.eoy.ee/ET/20/41/dokumendid/>

<sup>192</sup> Eesti Ornitoloogiaühingu majandusaasta aruanne 2019. Arvutivõrgus: <https://www.eoy.ee/ET/20/41/dokumendid/>

Teise maailmasõja järgselt loodi Eesti Teaduste Akadeemia Looduskaitse Komisjon, Tartu Üliõpilaste Looduskaitsering ja Eesti Looduskaitse Selts (ELKS). Kõik need tegutsevad aktiivselt ka tänapäeval ning nende liikmelisus varieerub 22 liikmest 1000ni. Kõige suuremaks on ELKS, mis on suuresti panustanud inimeste keskkonnateadlikkuse suurendamisse.

Kui kõik ülaltoodud organisatsioonid on keskendunud paljuski looduskaitsele, siis esimeseks keskkonnakaitseks organisatsiooniks peetakse fosforiidisõja<sup>193</sup> käigus loodud MTÜ-d Eesti Roheline Liikumine (ERL).<sup>194</sup> ERL tegutseb tänapäevani, keskendudes keskkonnakaitsele eesmärgiga parandada Eesti keskkonna olukorda ja suunata ühiskonda rohelisele jätkusuutlikule mõtteviisile.<sup>195</sup> Organisatsiooni peamisteks valdkondadeks on energia ja kliima, fosforiit ja maavarad ning majandus ja tarbimine. Organisatsioonil on üle 1000 liikme<sup>196</sup> ja üle 40 vabatahtliku, kes töötavad VKO heaks.

Eestis ajalooliselt tegutsevatest VKO-dest enamik asutati üheksakümnendatel. Üheksakümnendatel oli eri mittetulundusühingute ja seltside loomine tingitud eelkõige kodanikuühiskonna arengust. Tuntumatest organisatsioonidest loodi näiteks Eestimaa Looduse Fond (ELF), mis tegutseb nii loodus- kui ka keskkonnakaitse valdkonnas. Ühtlasi loodi keskkonnaalaste uurimistöode ja konsultatsioonidega tegelev sihtasutus Säästva Eesti Instituut (SEI-Tallinn) ning Läänemere kaitsele keskendunud ühendus Hoia Eesti Merd (HEM). Sarnaselt loodi arvukalt kohaliku tegevusulatusega keskkonnaühendusi.<sup>197</sup> Tudengite keskkonnaorganisatsioonide loomine sai hoo sisse üheksakümnendate teises pooles. Aastal 1997 alustas tegevust Eesti Noorte Looduskaitse Ühing (ENLÜ), aasta hiljem Eesti Üliõpilaste Keskkonnakaitse Ühing „Sorex“, 2001. aastal asutati Eesti Põllumajandusülikooli Keskkonnakaitse Üliõpilaste Selts ja 2002. aastal TTÜ Säästva Arengu Klubi. Kõik need tudengite VKO-d on aktiivsed ka praegu ning nende eesmärgiks on eelkõige liikmeskonda keskkonnaalaste teadmiste tõstmine.

Erinevalt paljudest teistest valdkondadest puudus VKO-del kaua oma katusorganisatsioon. Alates 2002. aastast ühendab Eestis tegutsevaid VKO-sid Eesti

---

<sup>193</sup> Fosforiidisõjaks nimetatakse Eestis 1987. aasta talvel alguse saanud ja kevadel kulmineerunud protestilainet Virumaale Toolesse ja Kabalasse fosforiidikaevanduste rajamise vastu. Seda peetakse esimeseks suuremaks rahvuslikuks protestiaktiksiooniks Eesti NSVs, millest sai alguse taasiseseisvumine.

<sup>194</sup> Raudsep, R. Kümme aastat fosforiidisõjast. Eesti Loodus nr. 1, 1987. Arvutivõrgus: [http://vana.loodusajakiri.ee/eesti\\_loodus/EL/vanaweb/9707/soda.html](http://vana.loodusajakiri.ee/eesti_loodus/EL/vanaweb/9707/soda.html)

<sup>195</sup> MTÜ Eesti Roheline Liikumine põhikirja p 1.3-1.4. Arvutivõrgus: <https://roheline.ee/meist/pohikiri/>

<sup>196</sup> MTÜ Eesti Roheline Liikumine majandusaasta aruanne 2019. Arvutivõrgus: <https://roheline.ee/meist/majandusaasta-aruaanded/>

<sup>197</sup> Mardiste, P., (autori valduses).

Keskkonnaühenduste Koda (EKO)<sup>198</sup>, kuhu kuulub 11 Eesti suurimat VKO-d.<sup>199</sup> EKO raames lüüakse kaasa riigi keskkonnapoliitika kujundamisel läbi infovahetuse, seisukohtade kooskõlastamise ja ühisavalduste tegemise.<sup>200</sup>

Magistritöö analüüsi põhjal on selgunud, et hetkel ei ole täpselt teada, kui palju keskkonnaorganisatsioone Eestis eksisteerib. Kohtupraktikast tuleb välja, et kaebusi esitavad ka muud, mitte ainult EKOsse kuuluvad organisatsioonid. Statistiline ülevaade selles küsimuses puudub.

## **2.2. VKO määratlemise kriteeriumide lähted**

### **2.2.1. Enne KeÜS-i jõustumist**

Alates Arhusi konventsiooni ratifitseerimisest kuni 2007. aastani polnud Eesti siseriiklikus õiguses VKO definitsiooni. Kohtud otsustasid VKO õigusliku staatuse üle, tuginedes Arhusi konventsioonile. Esimest korda sätestati Eesti õiguses keskkonnaorganisatsioonide määratlemise kriteeriumid keskkonnastutuse seaduses (KeVS)<sup>201</sup> 2007. aastal.<sup>202</sup> Süstemaatiliselt paiknes säte peatükis „Puudutatud isiku ja valitsusväliste keskkonnakaitseorganisatsioonide õigused keskkonnakahju vältimisel ja heastamisel“ ning andis puudutatud isikutele õiguse taotleda keskkonnateenistusest vältimis- või heastamismeetmete rakendamist või kohustada kahju tekitajat rakendama vältimis- või heastamismeetmeid. Teisisõnu ei olnud säte seotud haldusõigusliku kaebeõigusega. Puudutatud isikuks oli KeVS-i § 23 kohaselt ka VKO. KeVS-i § 24 lg 1 kohaselt sai VKO-ks olla juriidiline isik (mittetulundusühing või sihtasutus) ja informaalne ühendus, mis edendab keskkonnakaitset. Lisaks pidi informaalne ühendus esindama olulise osa kohalike elanike seisukohti (olulise esindatuse nõue). Seletuskirjast nähtub, et täiendavate kriteeriumide sätestamine polnud seadusandja arvates vajalik põhjusel, et halduskohtud olid VKO-dele omistanud väga laia kaebeõiguse. Olulise esindatuse nõude osas täpsustas seletuskiri, et kriteerium on oluline, vältimaks puhtalt era- või ärihuvide kaitset vormis, mis on ette nähtud

---

<sup>198</sup> EKO on mittejuriidiline poliitiliselt sõltumatu koostöövõrgustik (seltsing), mis aitab keskkonnakaitsjatel ühiste jõududega tähtsaid keskkonnakaitsese eesmärke täita.

<sup>199</sup> SA Eestimaa Looduse Fond (ELF), MTÜ Eesti Ornitoloogiaühing (EOÜ), MTÜ Eesti Roheline Liikumine (ERL), MTÜ Eesti Üliõpilaste Keskkonnakaitsese Ühing „Sorex“ (Sorex), MTÜ Läänerannik, Nõmme Tee Selts MTÜ (NTS), Pärandkoosluste Kaitse Ühing (PKÜ), Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskus SA (SEI Tallinn), Tartu Üliõpilaste Looduskaitsering MTÜ (TÜLKR), Balti Keskkonnafoorum MTÜ (BEF), SA Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK).

<sup>200</sup> Mardiste, P., (autori valduses).

<sup>201</sup> Keskkonnastutuse seadus. – RT I 2007, 62, 396.

<sup>202</sup> Relve, K. Isikute ühendused, lk 729 p 1.2.

siiski üldiste huvide esindamiseks. Rõhutati, et 2007. aastani ei olnud Eestis tekkinud seltsinguid, mis oleks loodud selgelt väga kitsa ringi isikute huvide kaitseks üldiste huvide kaitsele viidates, kuid selliseid juhtumeid on olnud teistes riikides.<sup>203</sup> Õiguskirjanduses leitakse, et enamikul juhtudel puudus tol ajal kohtupraktikas põhjalik argumentatsioon VKO õigusliku staatuse osas. Tavaliselt piirduti viitega VKO põhikirjale või muule sarnasele dokumendile, millest nähtus, et ühenduse eesmärgiks on keskkonnakaitse.<sup>204</sup> KeVS-i § 24 tunnistati kehtetuks 2014. aastal keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) rakendamise seaduse vastuvõtmisega.<sup>205</sup> Kokkuvõtvalt oli KeVS-s sätestatud VKO määratlemise kriteeriumide eesmärgiks tuvastada, kas organisatsioon on puudutatud isik KeVS tähenduses, mitte tuvastada, kas tal on kaebeõigus.

Ajavahemikul 2012–2014 olid VKO määratlemise kriteeriumid sätestatud ka Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS)<sup>206</sup> §-s 292. Täiendava VKO määratlemise kriteeriumide sätestamine HKMS-is oli tingitud Euroopa Komisjoni algatatud rikkumismenetlusest Eesti vastu. Komisjon heitis Eestile ette VKO erilise kaebeõiguse regulatsiooni puudumist. Seletuskirja kohaselt on HKMS-i § 292 näol tegemist ajutise lahendusega, mis on vajalik kuni KeÜS-i jõustumiseni.<sup>207</sup>

Enne HKMS-i uue redaktsiooni jõustumist avaldas VKO määratlemise kriteeriumide osas arvamust EKO. Viimase arvates ei tohtinud mõiste määratlemisel lähtuda (i) organisatsiooni liikmelisusest (liikmete arv, elukoht vm), (ii) organisatsiooni tegutsemise ajast, (iii) vaidlusaluses küsimuses kõne all oleva keskkonnanägemendi määratlemisest organisatsiooni põhikirjas kaitseobjektina, (iv) vaidlusküsimuses kõne all oleva piirkonna määratlemisest organisatsiooni eesmärkides, (v) organisatsiooni registreerimis- või asukohast.<sup>208</sup> Ühtlasi nenditi õiguskirjanduses, et lubada ei tohi olukorda, kus nõuded on sedavõrd ranged, et vaid üksikud organisatsioonid suudavad neid täita.<sup>209</sup> Jõustunud HKMS-i sätte puhul tundub, et eeltooduga arvestati. KeVS-i eeskujul jäi samaks VKO vorm (mittetulundusühing, sihtasutus

---

<sup>203</sup> Keskkonnastutuse seadus 77 SE seletuskiri, lk 16. Vt ka Relve, K. Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 3 – kas alus piiramatuks *actio popularis*'eks? *Juridica* 2009/1, lk 20 esimene lõik.

<sup>204</sup> Relve, K. Isikute ühendused, lk 730 esimene lõik.

<sup>205</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse rakendamise seadus. – RT I, 08.07.2014, 3.

<sup>206</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3. - jõust. 01.01.2012.

<sup>207</sup> Halduskohtumenetluse seadustik, eelnõu 755 SE, seletuskiri lk 60.

<sup>208</sup> Eesti Keskkonnaühenduste Koja avaldus: Århusi konventsiooni kohaste keskkonnaorganisatsioonide määratlemine, lk 2. Arvutivõrgus: [http://media.voog.com/0000/0042/0647/files/AVALIK\\_2003-02-13\\_Arhusi\\_kaebeoiguse\\_kriteeriumid.pdf](http://media.voog.com/0000/0042/0647/files/AVALIK_2003-02-13_Arhusi_kaebeoiguse_kriteeriumid.pdf)

<sup>209</sup> Relve, K. Isikute ühendused, lk 733 viimane lõik.

või informaalne ühendus<sup>210</sup>) ja nõue, et VKO peab edendama keskkonnakaitset. HKMS-i § 292 lõikega 2 täpsustati sõnastust, rõhutades, et lisaks keskkonnakaitse edendamisele peab VKO-l olema ka keskkonnakaitse eesmärk. Lisati ka nõue, et informaalne ühendus peab olema loodud kirjaliku kokkuleppe alusel. Ühtlasi andis HKMS-i regulatsioon juhiseid selleks, mida loetakse keskkonnakaitse edendamiseks ning milliseid asjaolusid tuleb selle hindamisel arvesse võtta.

Seletuskirjast nähtub, et alguses sooviti VKO määratlemise kriteeriumide hulka lisada ka minimaalne tegutsemisaeg.<sup>211</sup> Nimelt nägi esialgne eelnõu ette, et VKO-ks on muu hulgas organisatsioon, mis on enne haldusakti või toimingut vaidlustamist tegutsenud vähemalt aasta aega. Jõustunud regulatsioonist nähtub, et tegutsemisaja kriteeriumist siiski loobuti. Seda eelkõige soovist HKMS-i ja Riigikogu menetluses samal ajal oleva KeÜS-i eelnõus sisalduva VKO määratlus ühtlustada.<sup>212</sup> KeÜS-i eelnõu seletuskirjast ei nähtu aga, et tegutsemisaja kriteeriumi kehtestamist üldse kaaluti. Sarnaselt KeVS-i sättega tunnistati HKMS-i § 292 kehtetuks 2014. aastal KeÜS-i rakendamise seaduse vastuvõtmisega.

### **2.2.2. KeÜS**

Alates KeÜS-i jõustumisest 2014. aastal sätestab VKO määratlemise kriteeriume selle § 31. Viimase kohaselt võib keskkonnaorganisatsioon olla vormilt juriidiline isik – mittetulundusühing (MTÜ) või sihtasutus (SA) – või kirjaliku kokkuleppe alusel juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus. Keskkonnaorganisatsioon peab olema valitsusväline, selle põhikirjaliseks eesmärgiks peab olema keskkonnakaitse ning organisatsioon peab oma tegevusega ka keskkonnakaitset edendama (KeÜS-i § 31 lg 1 punktid 1 ja 2). Juriidiliseks isikuks mitteolev keskkonnaorganisatsioon peab KeÜS-i § 31 lg 1 punkti 2 kohaselt esindama lisaks olulise osa kohalike elanike seisukohti.

KeÜS-i § 31 lõiked 2 ja 3 sätestavad lisakriteeriumid, mida peetakse keskkonnakaitseks ning mida tuleb keskkonnakaitse edendamisel arvesse võtta. Keskkonnakaitse edendamiseks peetakse muu hulgas keskkonnameetmete kaitset inimese tervise ja heaolu tagamise eesmärgil, samuti looduse ning loodusliku kultuuripärandi uurimist

---

<sup>210</sup> Informaalse ühenduse osas oli Eesti Advokatuur avaldanud arvamuse, mille kohaselt kaasneb sellistele ühendustele kaebõiguse andmisega praktilisi probleeme, nt täitemenetluses. Vt lähemalt HKMS eelnõu 755 SE, seletuskirja lisa lk 8-9.

<sup>211</sup> HKMS-i eelnõu 755 SE, eelnõu tekst § 277 ja seletuskiri lk 60.

<sup>212</sup> XI Riigikogu, VIII Istungjärk, täiskogu korraline istung, 08.12.2010 stenogramm: Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu (755 SE) teine lugemine, kl 17.45.

ja tutvustamist. Keskkonnakaitse edendamise hindamisel võetakse arvesse organisatsiooni võimet oma põhikirjalisi eesmärke ellu viia.

Hindamaks, kas keskkonnaorganisatsioon on võimeline oma põhikirjalisi eesmärke ellu viima, peaks arvestama organisatsiooni senist tegevust. Selle puudumisel peaks arvestama organisatsioonilist ülesehitust, liikmete arvu ja liikmeks saamise põhikirjalisi eeldusi. Täpselt samu kriteeriume nägi ette ka kuni 01.08.2014 kehtinud HKMS-i § 292 lg 2 (säte tunnistati KeÜS-i jõustumisel kehtetuks, vt täpsemalt Lisa 1: HKMS-i § 292 lg 2 ja KeÜS-i § 31 võrdlus).

Eestis läbi aegade kehtivate VKO määratlemise kriteeriume saab kokku võtta järgmiselt:

**Tabel 1.** Ajavahemikus 2007–2021 Eestis kehtivate VKO määratlemise kriteeriumide võrdlus

<b>Õigusakt</b> <b>Kriteerium</b>	<b>KeVS § 24</b> (2007 - 2014)	<b>HKMS § 292</b> (2012-2014)	<b>KeÜS § 31</b> (2014-...)
Vorm	MTÜ, SA, informaalne ühendus		
Valitsusvälisus	jah	jah	jah
Keskkonnakaitse eesmärk	ei	jah	jah
Keskkonnakaitse edendamine	jah	jah	jah
Olulise esindatuse nõue	jah	jah	jah

Kokkuvõttes eksisteerivad VKO määratlemise kriteeriumid Eesti siseriiklikus õiguses alates 2007. aastast. Sellest ajast on kriteeriume täiendatud, kuid põhjanevad eeldused – organisatsiooni vorm, keskkonnakaitse edendamise nõue ja olulise esindatuse nõue – on jäänud samaks.

### **2.3. Vormilised kriteeriumid**

Vastavalt KeÜS-i § 31 lõikele 1 võib keskkonnaorganisatsioon olla vormilt eraõiguslik juriidiline isik või kokkuleppeline ühendus. Keskkonnaorganisatsioonile sobivaks juriidiliseks vormiks näeb KeÜS ette MTÜ ja SA ning informaalset ühendust seltsingulepingu alusel tegutsevaid organisatsioone. Juriidilisi isikuid reguleerivad eriseadused. Informaalse ühenduse jaoks eriseadus puudub ning selliseid suhteid reguleerib praktikas võlaõigusseaduse (VÕS) seltsingulepingu regulatsioon.

### 2.3.1. *Juriidilised isikud*

#### (a) *Mittetulundusühing*

MTÜ on TsÜS-i § 25 lg 1 mõistes eraõiguslik juriidiline isik (MTÜS-i § 2 lg 1), mille õigusvõime (ja ka kaebeõigus) tekib ühingu kandmisega vastavasse registrisse. Erandina tunnustatakse tegutsemist ka asutamisel oleva juriidilise isiku vormis.<sup>213</sup> Registrisse kandmata MTÜ-d ei ole juriidilised isikud ja neile kohaldatakse seltsingute kohta sätestatud (vt alapeatükk 2.3.2). Mittetulundusühingute seaduse (MTÜS) § 1 lõike 1 ja § 5 kohaselt on MTÜ vähemalt kahe isiku vabatahtlik ühendus, mille eesmärgiks või põhitegevuseks ei või olla majandustegevuse kaudu tulu saamine.

MTÜ asutamiseks on vaja sõlmida asutamisleping, mille lisana kinnitatakse ka MTÜ põhikirja. Mittetulundusühingu liikmeks võib olla iga füüsiline või juriidiline isik, kes vastab mittetulundusühingu põhikirja nõuetele. Mittetulundusühingul peab olema vähemalt kaks liiget, kui seaduses või põhikirjaga ei ole ette nähtud suuremat liikmete arvu (MTÜS-i § 12 lg 1).

Mittetulundusühingu kõrgeimaks organiks on selle liikmete üldkoosolek. Üldkoosolek võtab vastu otsuseid kõikides mittetulundusühingu juhtimise küsimustes, mida ei ole seaduse või põhikirjaga antud muu organi pädevusse (MTÜS-i § 18).

#### (b) *Sihtasutus*

Sarnaselt MTÜ-ga on ka SA TsÜS-i § 25 lg 1 mõistes eraõiguslik juriidiline isik, mille õigusvõime (ja ka kaebeõigus) tekib asutuse kandmisega vastavasse registrisse ja lõpeb registrist kustutamiseiga. Sarnaselt MTÜ-ga tunnustatakse ka SA tegutsemist asutamisel oleva juriidilise isiku vormis.

Erinevalt MTÜ-st ei ole SA-l liikmeid, kuna sellise vormi eesmärgiks on vara valitsemine ja kasutamine põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks, mitte isikute ühendamine organisatsiooni. Sihtasutus võib kasutada oma tulusid üksnes põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks (mittetulunduslik iseloom).

SA asutavad üks või mitu asutajat määramata ajaks, seatud eesmärgi saavutamiseni või tähtajaliselt. SA asutamiseks tehakse asutamisotsus, mille lisana kinnitatakse ka SA põhikirja.

---

<sup>213</sup> Relve, K. Isikute ühendused, lk 735 esimene lõik. Vt lisaks ka Planeerimisseaduse eelnõu 571 SE, seletuskiri lk 32-33. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus>; Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE, seletuskiri lk 62-63. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/Ehitusseadustik>

### 2.3.2. *Kokkuleppeline ühendus*

Kokkuleppelist ühendust saab defineerida kui vähemalt kahe inimese vahel kokkuleppe alusel loodud ühendust. KeÜS-i sätted ei ava kokkuleppelise ühenduse sisu, kuid täpsustavad, et kokkulepe peab olema kirjalik.

Kuna KeÜS ei defineeri kokkuleppelist ühendust ega kasuta terminit „seltsing“, tekitas see kohtupraktikas küsimusi. Kõigepealt vaieldi, kas seltsing kvalifitseerub kokkuleppeliseks ühenduseks VÕS-i § 580 lg 1 ja 2 mõistes. Viimase kohaselt on seltsing kahe või enama isiku (seltsinglaste) kokkulepe, millega nad kohustuvad (i) tegutsema ühise eesmärgi saavutamiseks, aidates sellele kaasa lepinguga määratud viisil, eelkõige panuste tegemisega, (ii) kaitsma seltsingut kahju tekkimise eest ja (iii) arvestama teiste seltsinglaste huvidega. Seltsinglaste panuseks võib seejuures olla igasugune ühise eesmärgi edendamine, sealhulgas vara võõrandamine seltsingule, vara seltsingu kasutusse andmine või seltsingule teenuse osutamine (VÕS-i § 581 lg 1). Seltsinglased juhivad seltsingut ühiselt ning iga tehingu tegemiseks on vajalik kõigi seltsinglaste nõusolek, kui lepinguga ei ole reguleeritud teisiti (VÕS-i § 582 lg 2 koosmõjus § 583 lõikega 1).

Riigikohus on kinnitanud, et kokkuleppeline ühendus kvalifitseerub KeÜS-i mõttes seltsinguks. Kohus pidas sellise praktika kujundamisel esialgu vajalikuks analüüsida iga konkreetset juhtumit iseloomustavaid asjaolusid (sealhulgas KeÜS-i § 31). Kohus pidas samuti oluliseks rõhutada, et seltsingutele kaebeõiguse andmine ei tohi avada teed kaebeõiguse kuritarvitamiseks, sealhulgas piiramatuks ning põhjendamatuks kaebamiseks eeldatavates avalikes huvides.<sup>214</sup>

Hiljem tekkis praktikas küsimus, kas kaheliikmeline seltsing kvalifitseerub keskkonnaorganisatsiooniks. Ka sellele on Riigikohus vastanud jaatavalt tingimusel, et kohtuasja materjalidele olid lisatud allkirjalehed, millest nähtus, et projekti rajamise vastu on oma allkirja andnud *ca* 2500 isikut (olulise esindatuse nõue oli täidetud).<sup>215</sup>

Õiguskirjanduses on leitud, et just seltsingu kaudu saavad kohalikud elanikud keskkonnaasjades enda seisukohti ühiselt väljendada.<sup>216</sup> Samas ei saanud Riigikohtu arvates seltsingut moodustada aga külaelanike koosolekul osalenud külaelanikud. Koosoleku protokollist nähtuvalt olid kohalviibijad nõus, et kaebuse esitaja tegeleb projekti vaidlustamisega. Samuti kutsuti üles kõiki, kellel on soov ja võimalus panustada õigusabikulude katmisse, võtma ühendust külavanema või kaebuse esitajaga. Riigikohtu

<sup>214</sup> RKHKo 3-3-1-43-06 p-d 24-25.

<sup>215</sup> RKHKo 3-3-1-43-06 p 27 teine lõik.

<sup>216</sup> Veinla, H., *et al*, lk 199 kolmas lõik eelviimane lause.

arvates ei nähtunud sellest külaelanike tegutsemine ühise eesmärgi nimel ega sellesse tegevusse panustamine. Kohus asus seisukohale, et tegu on pigem passiivse heakskiiduga kaebaja tegevusele.<sup>217</sup> Õiguskirjanduses leitakse, et „mõistlikum võinuks olla jätta küsimus lahtiseks ning teha halduskohtu ülesandeks selgitada välja, kas külaelanikud on kaebaja tegevusele kaasa aidanud“.<sup>218</sup>

Seltsingu olemasolu tuvastamise osas asus Riigikohus seisukohale, et kohtud ei pea uurimispehmitest lähtuvalt välja selgitama, kas ühiskaebuse esitanud isikud on moodustanud seltsingu (keskkonnaorganisatsiooni).<sup>219</sup> Seega lasub seltsingu vormis tegutseval VKO-l kohustus näidata, et ühiskaebuse esitanud isikud on sõlminud kirjaliku kokkuleppe.

Seltsingu halduskohtumenetlusõiguslik teovõime tekib selle moodustamisel ehk seltsingulepingule allkirjutamisel. Kaebeõigust saab seltsing kasutada seega nende aktide ja toimingute suhtes, mis on antud pärast seltsingu kujunemist. Riigikohus mõõnis, et võib esineda ka erandlikke olukordi, näiteks tulenevalt akti või toimingu erakordselt koormavast iseloomust, mis annavad alust laiendada seltsingu kaebeõigust ka aktidele ja toimingutele, mis on antud enne seltsingu kujunemist.<sup>220</sup> Mõõndes seltsingu kui üldsust esindava isikute ühenduse õigust pöörduda keskkonnakaitselistes küsimustes kohtusse, ei pidanud kohus võimalikuks kaebeõiguse laiendamist aktidele, mille vaidlustamise tähtaeg oli möödunud enne vastava ühenduse moodustumist. Teisisõnu, seltsing peab olema tekkinud hiljemalt enne vaidlustatud haldusakti kaebetähtaja möödumist.<sup>221</sup> Kaebetähtajad ei hakka aga kulgema seltsingu loomisest, vaid ajast, millal üldsus aktist või toimingust teada sai või pidi teada saama. Vastupidine loogika oleks kohtu arvates vastuolus õiguskindluse põhimõttega.<sup>222</sup>

---

<sup>217</sup> RKHKo 3-3-1-87-11 p 27 teine lõik ja p 28.

<sup>218</sup> Pihel Sarv, Maarja Oras. Kaebeõigus ja kohtuliku kontrolli ulatus keskkonnaasjades. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus kohtuasjas 3-3-1-87-11. Lk 400, punkt 5 „Isikute ühenduse kaebeõigus“. *Juridica* 2012/5, p 25.

<sup>219</sup> RKHKo 3-3-1-67-14 p 17. Kohtu arvates pidid ühiskaebajad selle väite ise esitama, kuna kasutasid menetluse algusest kvalifitseeritud õigusabi.

<sup>220</sup> RKHKo 3-3-1-43-06 p 28 teine lõik.

<sup>221</sup> *Ibid.*

<sup>222</sup> RKHKo 3-3-1-43-06 p 28 kolmas lõik.

## 2.4. Sisulised kriteeriumid

### 2.4.1. Valitsusvälisus

Esimeseks sisuliseks kriteeriumiks VKO määratlemisel on organisatsiooni valitsusvälisus (KeÜS-i § 31 lg 1). Termin „valitsusväline“ pole Eesti õiguses defineeritud. Õiguskirjanduses leitakse, et valitsusväliseks võib pidada igasugust organisatsiooni, mis on valitsusest sõltumatu ja mittetulunduslik, tegutseb seaduslikul eesmärgil ning pole poliitiline partei.<sup>223</sup> KeÜS-i kommenteeritud väljaandes tuuakse välja, et „isegi juhul kui organisatsioon ei vasta avaliku võimu organi mõiste määratlusele, ei saa seda valitsusvälisuse kriteeriumi tõttu pidada keskkonnaorganisatsiooniks, kui see on riigi poolt kontrollitud“.<sup>224</sup>

Riigikohus on pidanud oma praktikas sisustama valitsusvälise kriteeriumi ning leidis, et kohalik omavalitsus tuleks keskkonnaorganisatsiooni mõiste alt välistada. Kohalik omavalitsus on asunud seisukohale, et tema kaebeõigus tuleneb lisaks HKMS-i § 7 lõikele 1 (kehtivas redaktsioonis § 44 lg 1) ka Arhusi konventsiooni artikli 9 lg 2 p-st 4. Seda eelkõige põhjusel, et teda hakkaks planeeritav projekt otseselt mõjutama ja kohalik omavalitsus on kohaliku elanikkonna kui avalikkuse huvides tegutsev isik. Halduskolleegium selle seisukohaga ei nõustunud, leides, et „kohaliku omavalitsuse üksuse organ ei ole käsitatav asjast huvitatud üldsusena või üldsuse esindajana Arhusi konventsiooni art 2 lg 5 tähenduses“ ning „vallavalitsust tuleb konventsiooni tähenduses pidada avaliku võimu organiks“.<sup>225</sup> Sellest lähtus hiljem oma praktikas ka Ringkonnakohus.<sup>226</sup>

Riigikohus välistas keskkonnaorganisatsiooni mõiste alt ka kohaliku omavalitsuse struktuuriüksuse. Selles asjas vaidlustas Neeme küla elanik talle külavanema antud volituse alusel Keskkonnaministeeriumi käskkirja ettevõttele maavara kaevandamisloa andmiseks. Eraisik leidis, et saab kaebuse esitada Neeme küla eestseisuse liikmena Neeme küla elanike huvides, tuginedes Arhusi konventsiooni artikli 9 lõikele 2. Halduskolleegium sellega ei nõustunud, viidates oma varasemale praktikale (eelmine lõik) ja leides, et samadel kaalutlustel ei saa pidada valitsusväliseks organisatsiooniks küla ning asjast huvitatud üldsuse esindajaks külavanemat või küla eestseisust.<sup>227</sup> Selle seisukohaga ollakse nõus ka õiguskirjanduses.<sup>228</sup>

---

<sup>223</sup> Kask, O., *et al.* KeÜS § 31/2.

<sup>224</sup> Kask, O., *et al.*, KeÜS § 31/2.1.

<sup>225</sup> RKHKo 3-3-1-86-06 p 17 teine lõik.

<sup>226</sup> TlnRnKo 3-18-1611 p 13.

<sup>227</sup> RKHKo 3-3-1-87-11 p 25.

<sup>228</sup> Sarv, P., Oras, M. Kaebeõigus ja kohtuliku kontrolli ulatus keskkonnaasjades. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus kohtuasjas 3-3-1-87-11. Lk 400, punkt 5 „Isikute ühenduse kaebeõigus“. *Juridica* 2012/5, p 25.

Kokkuvõttes tuleneb nii õiguskirjandusest kui ka kohtupraktikast, et primaarseks kriteeriumiks valitsusvälisuse juures on absoluutne sõltumatus riigist. See tähendab, et formaalselt avalik-õigusliku organisatsiooni tunnustele mittevastamine ei tähenda automaatselt, et VKO on valitsusväline. Oluline on veenduda, kas riik kontrollib VKO-d, ning arvestada eeltoodud kohtupraktikast tulenevate põhimõtetega. Lisaks eeltoodule ja hinnates, kas VKO on valitsusväline võib olla tarvis võtta arvesse ka esimeses peatükis toodud juhised valitsusvälisuse kriteeriumi sisustamiseks.

#### **2.4.2. Keskkonnakaitseline eesmärk**

Teiseks eelduseks VKO määratlemisel on organisatsiooni keskkonnakaitselise eesmärgi olemasolu, mis peab kajastuma organisatsiooni alusdokumentides<sup>229</sup> (KeÜS-i § 31 lg 1 punkt 1). Terminid „keskkonnakaitseline eesmärk“ ja „keskkonnakaitse“ esinevad mitmes Eesti õigusaktis<sup>230</sup>, kuid selle sisu ei ole seaduse tasemel otseselt määratletud.

##### *(a) „Keskkond“*

Leitakse, et „keskkond“ on umbmäärane mõiste, mida ei ole võimalik täpselt määratleda ning et igasuguse määratluse puhul on tegemist pigem suunise, mitte definitsiooniga.<sup>231</sup> Keskkonnaks võib näiteks olla kogu meid ümbritsev maailm, ainult füüsiline maailm, välisruum või välisruumi „roheline osa“.<sup>232</sup> Eesti Keele Instituudi sõnaraamatu kohaselt võib keskkonnaks pidada:

- (1) olusid, milles inimene elab, kasvab ja areneb või millega ta kokku puutub;
- (2) inimest, looma, taime ümbritsevat loodust, ka muud ainelist ümbrust;
- (3) organismi elutegevust mõjutavate välistingimuste kogumit.<sup>233</sup>

Eeltoodust nähtub, et mõiste „keskkond“ ei ole teaduses, sh õigusteaduses, kindlaks määratud. Käesolevas magistritöös lähtutakse eelkõige Arhusi konventsioonis antud suunistest keskkonna mõiste sisustamiseks. Ehkki konventsioon ei püüa määratleda mõisteid „keskkond“ või „keskkonnaküsimused“, võib mõiste „keskkonnateave“ määratlusest tuletada mõningaid viiteid keskkonna mõiste tähendusele konventsiooni tähenduses. Kõige lähemalt puudutab keskkonna

<sup>229</sup> Sihtasutuse ja mittetulundusühingu puhul põhikirjas ning seltsingu puhul lepingus.

<sup>230</sup> Vt nt Looduskaitse seadus § 70<sup>4</sup> lg 4. – RT I 2004, 38, 258; Kalapüügiseadus § 65 lg 5. – RT I, 17.03.2015, 1; Veeseadus § 252 lg 3. – RT I, 22.02.2019, 1; Jäätmeseadus § 1192 lg 1. – RT I 2004, 9, 52 jt.

<sup>231</sup> Relve, K. Isikute ühendused, lk 731 kolmas lõik.

<sup>232</sup> Relve, K. Õppematerjal (slaidid) aines „Keskkonnaõigus“ P2OG.02.168 (autori valduses).

<sup>233</sup> <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/keskkond/1>

mõistet konventsiooni artikli 2 lõige 3, mis defineerib keskkonnainfo mõistet.<sup>234</sup> Keskkonnainfo on info, mis käsitleb:

- a) keskkonnaelemente, milleks on õhk<sup>235</sup> ja atmosfäär; vesi; mullastik, maa, maastik ja looduslikud kooslused<sup>236</sup>; bioloogiline mitmekesisus<sup>237</sup> ja selle koostisosad, sealhulgas geneetiliselt muudetud organismid<sup>238</sup>. Tegemist ei ole *numerus clausus* loeteluga, leitakse, et keskkonnaelemendiks võib olla ka näiteks kiirgus<sup>239</sup>;
- b) keskkonnategureid, milleks on ained, energia, müra ja kiirgus;
- c) inimeste tervist, julgeolekut ja elutingimusi ning kultuurimälestisi ja ehitisi niivõrd, kui neid mõjutavad või võivad mõjutada a) või b).

Selle tõlgendamisel tuleks arvesse võtta, et koostajate selge kavatsus oli siiski luua võimalikult laiaulatuslik määratlus.<sup>240</sup>

Halduskohtu praktikas tuuakse eelnevalt erinevalt välja, et „keskkond“ Arhusi konventsiooni mõttes on keskkond kitsamast looduslikest keskkonnaaspektidest lähtuvalt ehk näiteks vesi, õhk, pinnas, maa ja bioloogiline mitmekesisus.<sup>241</sup> Lisaks on kohtupraktikas jõutud järeldusele, et „kuigi keskkonna mõiste hõlmab ka sotsiaalset ja majanduskeskkonda, on keskkonnaorganisatsiooni kaibeõigus nähtud siiski ette eesmärgiga kaitsta bioloogilist mitmekesisust ning inimeste tervise- ja heaoluvajadusi“.<sup>242</sup>

---

<sup>234</sup> Stec, S., Casey-Lefkowitz, S., Jendroška, J. UNECE 2000, lk 47.

<sup>235</sup> Arhusi konventsiooni definitsioon on laiem kui Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/50/EÜ, 21. mai 2008, välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta ning katab ka töökohal ja kõikides avalikes kohtades olevat õhku (*Ibid*, <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>)

<sup>236</sup> Koondatud konventsiooni alla, tagamaks selle laia kohaldamis- ja reguleerimisala. Nimetatud kirjeldavate mõistete kogu kompleksi võidakse kasutada seotult näiteks loodusvarade, territooriumi ja kaitsealadega. „Looduslikud kooslused“ võivad viidata mistahes loodusobjektidele, millel on eriväärtus, sealhulgas mitte ainult ametlikult määratud kaitsealad, vaid ka näiteks lokaliseeritud tähtsusega puu või park, millel on eriline looduslik, ajalooline või kultuuriline väärtus. Maastiku- ja looduskaitseala kaitse on mitmel põhjusel muutunud säilitamise oluliseks osaks, sealhulgas esteetilise atraktiivsuse, ainulaadsete ajalooliste või kultuuriliste alade kaitse või maa traditsioonilise kasutamise säilitamise tõttu (*Ibid*).

<sup>237</sup> Vt Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni (CBD). – RT II 1994, 13, 41, artikkel 2.

<sup>238</sup> Vt CBD Cartagena bioloogilise ohutuse protokoll, artikkel 3; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/18/EÜ, 12. märts 2001, geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta ja nõukogu direktiivi 90/220/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. ELT L 106, 17.4.2001, p. 1–39.

<sup>239</sup> Stec, S., Casey-Lefkowitz, S., Jendroška, J. UNECE 2000, lk 48

<sup>240</sup> Ebbesson, J., Gaugitsch, H., Jendroška, J., Stec, S., Marshall, F. The Aarhus Convention: An Implementation Guide. Second edition, UNECE 2014, lk 51.

<sup>241</sup> TlnHKo 3-06-2200 p 7.

<sup>242</sup> TlnRnKo 3-18-551 p 11.

(b) „Keskkonnakaitse“

Peab nentima, et termin „keskkonnakaitse“ on keskkonna mõiste ulatuslikkusest tingituna küllaltki lai ning selle sisustamine sõltub iga konkreetse juhtumi puhul sellest, mida pidada keskkonnaks. Keskkonnakaitset on Eesti Keele Instituudi sõnaraamatus määratletud järgmiselt: „elukeskkonna ja looduse kaitsmine ohtlike mõjude eest, et säilitada õhku, puhas joogivett ja muid loodusvarasid, ka muu keskkonda säästev tegevus, nt jäätmetega tegelemine.“<sup>243</sup> Säästva Eesti Instituudi sõnastiku „Säästva arengu sõnaseletustest“<sup>244</sup> kohaselt saab keskkonnakaitseks pidada mistahes tegevust, mille abil kaitstakse nii inimese vahetut elukeskkonda kui ka loodust tervikuna inimtegevuse negatiivse mõju eest elujõulise keskkonna säilitamiseks.<sup>245</sup> Õiguskirjanduses ollakse seisukohal, et konventsioonikohane keskkonnakaitse mõiste on laiem kui looduskaitse. Nenditakse aga, et konventsiooni põhjal on siiski raske otsustada, kuivõrd on keskkonnakaitse mõistega hõlmatud inimese heaolu edendamine. Näiteks kas organisatsioon, mille eesmärgiks on propageerida teatavat keskkonnakasutust (nt mägironimist, matkamist, suusatamist, sukeldumist jne), on VKO.<sup>246</sup>

(c) „Keskkonnakaitse eesmärk“

Alapeatükkides (a) ja (b) toodud suuniseid arvesse võttes võib keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitse eesmärk seisneda nii inimese vahetu elukeskkonna, sh looduse kaitsmises inimtegevuse negatiivse mõju eest elujõulise keskkonna säilitamiseks, kui ka muus keskkonda säästvas tegevuses.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommenteeritud väljaanne rõhutab, et keskkonnakaitse ei pea olema keskkonnaorganisatsiooni ainsaks eesmärgiks, kuid konkureerivaid eesmärke, eelkõige majanduslikke eesmärke, ei tohi organisatsioonil olla. Selle juures on oluline märkida, et konkureerivaks ei saa pidada tulu teenimist keskkonnakaitse põhieesmärgi elluviimiseks. Eraldi tuuakse ka välja, et nende organisatsioonide osas, kelle eesmärgiks on edendada teatud tüüpi ettevõtjate huve või tagada nende seadusest tulenevate

---

<sup>243</sup> Keskkonnakaitse. – Eesti Keele Instituudi keeleportaal sõnaveeb. Arvutivõrgus: <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/keskkonnakaitse/1>

<sup>244</sup> Säästva arengu sõnaseletuste Interneti-versioon on teine, täiendatud väljaanne 2000. aastal SEI Tallinna keskuse, ÜRO arenguprogrammi ja keskkonnaministeeriumi koostöös valminud „Säästva arengu sõnaseletustest“. Sõnastik on mõeldud kõigile, kes oma töös, õpingutes või ühiskondlikus tegevuses puutuvad kokku säästva arengu alaste tekstidega, olgu siis planeerimise, juhtimise või keskkonnaga seoses.

<sup>245</sup> Keskkonnakaitse. – Säästva Eesti Instituut, SEI Tallinn. Arvutivõrgus: [http://www.seit.ee/sass/?ID=1&L\\_ID=129](http://www.seit.ee/sass/?ID=1&L_ID=129). Keskkonnakaitsest rääkides peab meeles pidama, et looduskaitse on kitsam mõiste, mille sisuks on loodusliku mitmekesisuse kaitse ja säilitamine.

<sup>246</sup> Relve, K. Isikute ühendused, lk 731 kolmas lõik.

koostuste täitmine, tuleks kontrollida organisatsiooni erapooletust, st konflikti puudumist.<sup>247</sup> Samuti leitakse, et keskkonnakaitse eesmärk ei pea olema peamiseks, vaid võib olla ka põhieesmärki toetavaks kõrvaleesmärgiks. Näitena tuuakse siinkohal spordiklubi, mille eesmärgiks pole üksnes teatavate veespordialade edendamine, vaid ka veekogude kaitse.<sup>248</sup>

Järgmiseks analüüsitakse Eesti kohtupraktikat eesmärgiga selgitada välja, kas kohus on keskkonnaorganisatsiooni puhul keskkonnakaitse eesmärgi olemasolu eraldi analüüsinud, milliseid tegevusi on kohtud pidanud keskkonnakaitse eesmärgiga kooskõlas olevaks ning mida on kohtud selle juures oluliseks pidanud.

Riigikohus on *obiter dictum* korras selgitanud keskkonnaorganisatsioonide keskkonnakaitse eesmärki lahendis 3-3-1-31-03.<sup>249</sup> Kohus tõdes, et „keskkonnakaitsest huvitatud isikutel on võimalus koonduda keskkonnaorganisatsioonidesse“. Seejuures pidas kohus oluliseks märkida, et „inimesed ei koonu keskkonnaorganisatsioonidesse selleks, et kaitsta ootamatute ebasoodsate otsuste eest elukeskkonda oma elamu vahetus ümbruses, vaid selleks, et võidelda keskkonnakaitse eest püsivamalt ja laiemas ulatuses“.

Selle põhjaneva järeldusega määras Riigikohus 2003. aastal keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitse eesmärgi piirid. Nimelt peab keskkonnakaitse eesmärk olema püsiv ja keskenduma mitte organisatsiooni liikmete koduläheduses olevate ja nendele mittemeeldivate projektidega võitlemisele, vaid keskkonnakaitsele laiemas ulatuses. Seda argumenti ei ole Riigikohus oma hilisemas praktikas kasutanud ning kohati jääb Riigikohtu käsitlus VKO määratlemisega seoses vastuoluliseks. Näiteks Hiiu Tuule lahendis väitsid vastustaja ja kolmas isik, et MTÜ eesmärgiks oli projekti takistamine, mitte keskkonnakaitse.<sup>250</sup> Kohus ei adresseerinud neid väiteid lahendi põhjendavas osas, nõustudes kaebeõiguse osas esimese ja teise astme kohtutega, kuigi ka MTÜ enda väited oma eesmärgi osas on olnud vastuolulised<sup>251</sup>.

Analüüsitud haldus- ja ringkonnakohtute kohtupraktika pinnalt võib öelda, et kohtud on tõlgendanud keskkonnakaitse eesmärki laialt. Esimese ja teise astme kohtud on

---

<sup>247</sup> Kask, O., *et al.* KeÜS § 31/3.1.

<sup>248</sup> Relve, K. Isikute ühendused, lk 734 viimane lõik.

<sup>249</sup> RKHKo 3-3-1-31-03 p 31.

<sup>250</sup> RKHKo 3-16-1472 p 14.

<sup>251</sup> Vt TlnHKm 3-17-2035 p 7.1 (nähtub, et kaitseobjektiks on kohalikud elanikud, mitte keskkond) ja p 9 teine lõik viimane lause (MTÜ tunnistab, et tema eesmärgiks on „Hiiumaale suurte tehnoarajatiste rajamise takistamine“).

eelviidatud Riigikohtu lahendi 3-3-1-31-03 juhiseist lähtunud ühel või teisel viisil ka oma praktikas.<sup>252</sup>

Kohtupraktikas leiti, et ühe konkreetse liigi kaitsmiseks ei pea keskkonnaorganisatsiooni eesmärk seisnema just selle liigi kaitsmises, vaid eesmärgi näol piisab ka loomakaitsesest üldiselt.<sup>253</sup> Samuti on kohus asunud seisukohale, et keskkonnakaitseline eesmärk ei pea olema põhikirjas otsesõnu sätestatud, kui põhikirja punkti grammatiliselt tõlgendades tuleb selline eesmärk välja.<sup>254</sup> Põhikirja analüüsimise aspektist on järelikult oluline ka meeles pidada, et viide keskkonnakaitselisele eesmärgile ei pea olema otsene. Näiteks peeti „Eesti keele seletavale sõnaraamatule“ viidates keskkonnakaitseliseks järgmist eesmärki: „aidata kaasa geograafiateaduse arendamisele ja uurimistulemuste rakendamisele Eestis, toetada geograafiahariduse andmist Eesti haridussüsteemi kõikides astmetes, populariseerida geograafia-alaseid teadmisi ja jätkusuutlikkuse ideid, luua sidemeid ning teha koostööd sarnaste eesmärkidega teadusseltside ja -asutustega Eestis ja välismaal“.<sup>255</sup>

Kohtupraktika pinnalt on ka tuvastatud, et kohtud ei hinda keskkonnakaitselist eesmärki formaalselt ehk ainult põhikirja alusel. Keskkonnakaitselise eesmärgi olemasolu hinnatakse ka selle järgi, kelle huve eesmärk teenib – kas keskkonnaorganisatsiooni huve või selle liikmete erahuve.<sup>256</sup>

Mitu korda on ka kohtupraktikas leidnud kinnitamist, et keskkonnakaitseline eesmärk ei saa hõlmata sotsiaal- ja majanduskeskkonna kaitset.<sup>257</sup> „Elukeskkonna edendamine“ võib keskkonnakaitselise eesmärgi vaatevinklist osutada liiga ebamääraseks ja viidata pigem sotsiaal- ja majanduskeskkonnale<sup>258</sup>; kohtud ei olnud üksmeelel küsimuses, kas elukeskkonna edendamise eesmärk on keskkonnakaitseline.<sup>259</sup>

Kohus on ühtlasi selgitanud, et äriregistrist nähtav ühingu tegevusala ei mängi keskkonnakaitselise eesmärgi hindamisel mingisugust rolli.<sup>260</sup> Kohtupraktikast tuli ka välja, et kinnistuomanike ühistud (ilmselt ka korteriühistud), mille põhikirjas puudub

---

<sup>252</sup> Vt näiteks TlnHKm 3-16-1354 p 10, TlnRnKo 3-16-1354 p 9 teine lõik, TlnRnKo 3-17-2275 p 9, TlnHK 11.12.2012 määrus 3-12-2466 p 3.1.

<sup>253</sup> TlnRnKo 3-12-2124 p-d 15-18.

<sup>254</sup> TlnRnKo 3-18-551 p 11.

<sup>255</sup> *Ibid.*

<sup>256</sup> TlnHKO 3-16-1354 p 10, TlnRnKo 3-16-1354 p 9 kolmas lõik, TlnHKO 3-18-702.

<sup>257</sup> TlnRnKo 3-18-551 p 11, TlnHKO 3-18-545 p 49,

<sup>258</sup> Vrdl nt TlnHKO 3-18-545 p 49 ja TlnHKO 3-06-2200.

<sup>259</sup> Vt lisaks eelviidatule ka TlnHKO 3-12-2466 p 3.1. teine ja kolmas lõik.

<sup>260</sup> TlnHKO 3-14-51494 p 8 teine lõik.

keskkonnakaitse eesmärk, ei kvalifitseeru keskkonnaorganisatsioonideks ka otstarbekuse kaalutlustel.<sup>261</sup>

Uuritu põhjal ilmnes selgelt, et kohtutel on keskkonnakaitse eesmärgi analüüsimisel puudu meetoodilisest lähenemisest.<sup>262</sup> Nimelt piirduvad kohtud väga tihti põhikirja punktide tsiteerimisega, jättes põhjendamata, kas sellel punktil on keskkonnakaitse eesmärk ning miks.

Lisaks ei tee kohtud vahet erinevatel eeldustel, hüpates oma argumentatsioonis ühelt eelduselt teisele. Kõige tihedamini aetakse segamini keskkonnakaitse eesmärki ja keskkonnakaitse edendamist<sup>263</sup>, näiteks põhikirja punkti tsiteerides põhjendatakse keskkonnakaitse edendamist või arvatakse, et keskkonnakaitse edendamine peabki olema keskkonnaorganisatsiooni eesmärgiks<sup>264</sup>. Keskkonnakaitse eesmärgi olemasolu ja keskkonnakaitse edendamise näol on aga tegemist kahe erineva eeldusega, mida tuleks analüüsida eraldi (vt lähemalt järgmine ptk).

### **2.4.3. Keskkonnakaitse edendamine**

#### *(a) Edendamise kontsept*

Kolmandaks sisuliseks eelduseks VKO määratlemisel on organisatsiooni poolt keskkonnakaitse edendamine. Pole üheselt selge, mida tähendab edendamine ning millal saab seda nõuet pidada täidetuks.<sup>265</sup> Keskkonnakaitse edendamiseks peetakse KeÜS-i § 31 lg 2 kohaselt sealhulgas:

- keskkonnamelementide kaitset inimese tervise ja heaolu tagamise eesmärgil;
- looduse uurimist ja tutvustamist;
- loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist.

KeÜS-i seletuskirja kohaselt mõistetakse keskkonnakaitse edendamise all eelkõige looduskeskkonna, mitte linnakeskkonna kaitset.<sup>266</sup> Keskkonnamelementideks võivad KeÜS-i § 31 lg 2 mõistes olla näiteks vesi, õhk, maastik ja muud elemendid.<sup>267</sup> Samuti rõhutatakse, et tõhus keskkonnakaitse sisaldab endas eelkõige aktiivset tegevust keskkonna kvaliteedi

---

<sup>261</sup> TlnHKO 3-18-702.

<sup>262</sup> TlnHKO 3-13-1397 p 6.

<sup>263</sup> TlnHKO 3-12-316 p 11.

<sup>264</sup> TlnHKM 3-12-2466 p 3.1. kolmas lõik.

<sup>265</sup> Relve, K. Isikute ühendused, lk 731 viimane lause ja 732 esimene lõik.

<sup>266</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu 799 SE, seletuskiri lk 34 esimene lõik.

<sup>267</sup> H. Veinla, *et al*, lk 200.

parandamiseks.<sup>268</sup> Teisisõnu – keskkonnakvaliteedi arendamist, edasiviimist, hõlbustamist ja soodustamist. Keskkonnakaitse edendamisest saaks rääkida ainult juhul, kui kohus jaatab organisatsiooni keskkonnakaitse eesmärgi olemasolu. Seda seetõttu, et keskkonnakaitse edendamine on tegevus keskkonnakaitse eesmärgi saavutamiseks. Teisisõnu – kui ei ole eesmärki, siis ei saa olla ka tegevust, mis aitaks kaasa selle saavutamisele.

Analüüsitud kohtupraktikast nähtub, et keskkonnakaitse edendamiseks peetakse näiteks looduses vabalt elavate loomade loodusesse tagasitoimetamist, neile ravi võimaldamist ja koostööd riigiasutustega. Sellised tegevused ei ole kohtute arvates kuidagimoodi valikulised ning kujutavad endast osa keskkonnakaitsest.<sup>269</sup> Ühtlasi on keskkonnakaitse edendamiseks peetud olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemise menetluses osalemist, kuna see on keskkonnaorganisatsioonide tavapärane ja oluline funktsioon<sup>270</sup>; geograafia-alast teadustööd; teaduslike ja populaarteaduslike trükiste publitseerimist; konverentside, nõupidamiste, seminaride jm teadusürituste korraldamist ning geograafiateadmiste levitamist üldiselt.<sup>271</sup>

Keskkonnakaitse edendamiseks ei saa kohtupraktika kohaselt pidada sellist seltsingu liikmete tegevust, mis on suunatud nende või kolmandate isikute isiklike huvide kaitsmisele.<sup>272</sup> Kohtupraktikast ilmneb, et kohtud seavad kahtluse alla ka nende keskkonnaorganisatsioonide keskkonnakaitse edendamise, kelle eesmärk on põhikirja kohaselt keskkonnakaitse. Näiteks kohtuasjas 3-16-1354<sup>273</sup> pidas kohus iseenesest usutavaks, et seltsing esindab kohaliku elanikkonna huve, ent kahtles, kas seltsing realselt tegeleb või kavatseb asuda tegelema keskkonnakaitse edendamisega. Kohus selgitas, et projekti (varjupaiga tegutsemise) takistamist ei saa pidada keskkonnakaitse edendamiseks ning nägi seltsingu tegevuses pigem liikmete või kolmandate isikute isiklike huvide kaitsmist.

Keskkonnakaitse edendamise hindamisel arvestatakse KeÜS-i § 31 lg 3 kohaselt keskkonnaorganisatsiooni võimekust oma põhikirjalisi eesmärke ellu viia (organisatsiooni võimekus). Põhikirjaliste eesmärkide elluviimise võimekust hinnatakse organisatsiooni senise tegevuse abil. Teisisõnu – kui keskkonnaorganisatsioonil on senine tegevus, peab kohus

---

<sup>268</sup> H. Veinla, *et al.*, ptk 3.2.3., lk 102.

<sup>269</sup> TlnRnKo 3-12-2124 p 18.

<sup>270</sup> RKHKm 3-17-2132 p 10.

<sup>271</sup> TlnRnKo 3-18-551 p 9 viimane lause. Ringkonnakohus asus seisukohale, et MTÜ Geograafia Selts tegeleb keskkonnakaitse edendamisega, kuna geograafia on „Eesti keele seletava sõnaraamatu“ kohaselt „teadus, mis uurib Maa pinda ning looduslikke tingimusi...“.

<sup>272</sup> TlnRnKo 3-16-1354 p 9 kolmas lõik.

<sup>273</sup> TlnRnKo 3-16-1354.

organisatsiooni võimekuse, st keskkonnakaitse edendamise hindamisel seda tegevust arvesse võtma.

Kohtud on tuginenud keskkonnaorganisatsioonide senise tegevuse hindamisel peamiselt avalikult kättesaadavatele andmetele<sup>274</sup>, eelkõige organisatsioonide kodulehtedele<sup>275</sup> või neile esitatud materjalidele<sup>276</sup>. Omaette küsimus on, mida kohtud organisatsiooni seniseks tegevuseks peavad. Kohtupraktikas esineb erinevaid lähenemisi. Ühed peavad senise tegevuse olemasolu jaatamiseks piisavaks, kui keskkonnaorganisatsioon osales eelnevalt samas haldusmenetluses (nt vaidemenetluses või KSH-i menetluses)<sup>277</sup> või tegeles üldsuse teavitamisega vaidlusalusest küsimusest<sup>278</sup>. Esimeses peatükis käsitletud Euroopa Kohtute praktika valguses tuleb täpsustada, et sellist nõuet KeÜS ette ei näe. Teised analüüsivad keskkonnaorganisatsiooni senist tegevust, mis ei ole kuidagi seotud vaidlusaluse küsimusega.<sup>279</sup> Kolmandad piirduvad viitamisega organisatsiooni asutamise kuupäevale.<sup>280</sup>

Õiguskirjanduses leitakse, et Eesti väiksust arvestades ei tohiks tegevusala geograafiline ulatus olla reeglina määrava tähtsusega. Samas, tegevuse geograafiline ulatus võib siiski olla tunnustamata jätmise aluseks mõne seni lokaalselt tegutsenud välisriigi organisatsiooni puhul.<sup>281</sup> Kohtud pole VKO-de senise tegevuse hindamisel arvestanud organisatsiooni määratlemisel tegevuse geograafilise ulatusega.

Senise tegevuse puudumisel tuleb kohtul keskkonnakaitse edendamise hindamisel KeÜS-i § 31 lg 3 kohaselt arvestada keskkonnaorganisatsiooni demokraatlikkust ja avatust<sup>282</sup>, st organisatsioonilist ülesehitust, liikmete arvu ja liikmeks saamise põhikirjalisi eeldusi. Õiguskirjanduses leitakse, et tegemist ei ole *numerus clausus* loeteluga. KeÜS-i § 31 lg 3 eesmärgiks on eelkõige tagada, et keskkonnakaitse edendamise hindamisel arvestataks võimet põhikirjalisi eesmäärke ellu viia ning sellisel hindamisel tuleb juhinduda kõigist asjaoludest, mis on konkreetsel juhul olulised. Kõik loetelus sisalduvad kriteeriumid ei pruugi olla iga ühenduse

---

<sup>274</sup> Vt näiteks TlnRnKo 3-17-2275 p 9, TlnHko 3-18-545 p 50 (Facebooki leht).

<sup>275</sup> Vt näiteks TlnHko 3-12-316 p 11, TlnRnKo 3-18-551 p 9, TlnHKm 3-12-316 p 11.

<sup>276</sup> Vt näiteks TlnHko 3-12-2466 p 3.1. teine ja kolmas lõik, TlnRnKo 3-12-2124 p 18 (majandusaasta aruanne).

<sup>277</sup> Vt näiteks TlnHko 3-13-1397 p 6 viimane lause, TlnRnKo 3-14-51494 p 7, TlnHko 3-14-51494 p 8 teine lõik.

<sup>278</sup> Vt näiteks RKHKo 3-16-1472 p 6 alapunkt 1), TlnHko 3-14-51494 p 8 teine lõik.

<sup>279</sup> Vt näiteks TlnRnKo 3-12-2124 p 18, TlnRnKo 3-17-2275 p 9, TlnHko 3-12-316 p 11.

<sup>280</sup> Vt näiteks TlnRnKo 3-18-551 p 9 viimane lause, TlnHko 3-12-2466 p 3.1. viimane lõik.

<sup>281</sup> K. Relve. Isikute ühendused, lk 734 viimane lause.

<sup>282</sup> Kask, O., *et al.* KeÜS § 31/4.2.

hindamisel asjakohased (nt liikmeks saamise põhikirjalised eeldused sihtasutuste osas või organisatsiooniline ülesehitus seltsingu puhul).<sup>283</sup>

(b) *Liikmete arv*

KeÜS-i § 31 ei sätesta minimaalset või maksimaalset nõuet liikmete arvu osas. Sellele vaatamata peab kohus eelviidatud paragrahvi lõike 3 kohaselt organisatsiooni keskkonnakaitse edendamise hindamisel ning organisatsiooni senise tegevuse puudumisel võtma arvesse ka organisatsiooni liikmete arvu. See eeldus ei kohaldu sihtasutuste suhtes, kuna sihtasutustel liikmeid ei ole (SAS-i § 1 lg 1). Samuti tuleb selle eelduse analüüsimisel teha vahet mittetulundusühingutel ja seltsingutel. Mittetulundusühingute puhul korraldab ühingu liikmete arvestuse juhatus (MTÜS-i § 12 lg 2), kes peab kohtu nõudmisel esitama selle näitamaks, kui palju on ühingul liikmeid.

Mittetulundusühingule ei kehti olulise esindatuse nõue (vt ptk 2.4.4). Seega pole vajalik viimase puhul hakata analüüsima, kas mittetulundusühingust VKO liikmete ja üldsusena mõistetava olulise osa elanikkonna seisukohad langevad kokku ning kas üldsus ühes või teises vormis aktsepteerib mittetulundusühingut oma esindajana ja tema vastavat tegevust (oluline esindatus).<sup>284</sup> Olulise esindatuse nõue kohaldub aga seltsingutele, mistõttu peab nende puhul meeles pidama, et see nõue ja liikmete arv on sisu poolest erinevad nõuded, mida tuleb analüüsida eraldi. Liikmete arv seltsingu puhul ei kohaldu.

Olulise esindatuse analüüsimisel leidis Riigikohus, et kõik kohalikud elanikud ei pea organisatsiooni kuuluma.<sup>285</sup> Keskkonnakaitse edendamise vaatevinklist võib see seisukoht teatud juhtudel aga vastupidiseks osutuda. Näiteks olukorras, kus keskkonnakvaliteedi parandamiseks mingisuguse aktiivse tegevuse läbi on objektiivselt vaja teatud arvu inimesi.<sup>286</sup>

Kohtupraktikast tuleb välja, et kohtud ei ole loonud metoodilist lähenemist, kuidas liikmete arvu nõuet analüüsida. Seda illustreerib hästi asjaolu, et liikmete arvu kriteeriumi võetakse arvesse ka nende organisatsioonide puhul, kellel on senine tegevus<sup>287</sup> ning ei ole välja töötatud kriteeriume, kuidas liikmete arvu hinnata. Teisisõnu ei selgu kohtupraktikast, mitu

---

<sup>283</sup> Kask, O., *et al.* KeÜS § 31/4.2.

<sup>284</sup> Seda on kohtupraktikas tehtud, vt näiteks TlnHKo 3-14-51494 p 8 teine lõik. Ringkonnakohus jättis otsuse muutmata.

<sup>285</sup> RKHKo 3-3-1-43-06 p 26-17.

<sup>286</sup> Näiteks on keskkonnaorganisatsiooni eesmärgiks puhastada aastaks 2022 kõik Eesti metsad prügist. Aktiivne tegevus selle eesmärgi saavutamiseks oleks prügi koristamine. Kui keskkonnaorganisatsiooni liikmeks on kaks inimest, kellel puuduvad mistahes ressursid teiste inimeste kaasamiseks, siis võib väita, et keskkonnaorganisatsioon ei saa oma liikmete arvu arvestades keskkonnakaitset edendada.

<sup>287</sup> Vt näiteks TlnHKo 3-13-1397 p 6, TlnHKm 3-12-2466 p 3.1 (samas haldusmenetluses osalemine).

liiget on keskkonnakaitse edendamiseks ühel või teisel juhul piisav ja miks. Ühelt poolt on leitud, et ka väikearvulise liikmeskonnaga keskkonnaorganisatsioonil on kaebeõigus.<sup>288</sup> Teiselt poolt on Riigikohus nõustunud halduskohtu argumentatsiooniga, et „kahtlusi organisatsiooni kaebeõiguse osas ei teki, kuna tegemist ei ole väikearvulise liikmeskonnaga organisatsiooniga“<sup>289</sup>. Eeltoodu demonstreerib hästi, et kohtupraktikas puudub üksmeel selles osas, mis rolli mängib ikkagi liikmete arv keskkonnakaitse edendamise hindamisel.

Õiguskirjanduses on leitud, et *ad hoc* organisatsioonide puhul tuleks lähtuda tavapärasest rangematest kriteeriumidest. Eelkõige võiks tunnustada selliseid gruppe, mille liikmete arv on suur või mis koondab asjassepuutuva valdkonna asjatundjad. Suur liikmete arv näitab küsimuse olulisust avalikkuse silmis ning valdkonna asjatundjad on eelduslikult huvitatud üksnes oluliste küsimuste tõstatamisest.<sup>290</sup> Mitu inimest on „suur arv“, tuleb autori arvates otsustada juhtumipõhiselt ja lähtuvalt territooriumist, kus organisatsioon tegutseb. Selle kriteeriumi sisustamisel tuleb juhendada ka esimeses peatükis toodud EK praktikast (vt *Djurgården* lahendit).

(c) *Põhikirjalised eeldused liikmeks saamiseks*

KeÜS-i § 31 ei anna juhiseid, millised põhikirjalised eeldused liikmeks saamisel aitavad kaasa keskkonnakaitse edendamisele. Sellele vaatamata peab kohus eelviidatud paragrahvi lõike 3 kohaselt organisatsiooni keskkonnakaitse edendamise hindamisel ning organisatsiooni senise tegevuse puudumisel võtma arvesse ka seda, mis tingimustel on võimalik keskkonnaorganisatsiooni liikmeks saada. Teisisõnu peab kohus hindama organisatsiooni demokraatlikkust ja avatust. See eeldus ei kohaldu sihtasutustele, kuna sihtasutustel liikmeid ei ole (SAS-i § 1 lg 1). Seltsingutele – kuigi neil puudub põhikiri kui selline – võiks see kriteerium ikkagi kohalduda. Seda eelkõige põhjusel, et seltsingulepinguga võib kolmandatele isikutele ette näha võimalust seltsinguga liituda.

Seda eeldust on kohtupraktikas analüüsitud ühekordselt ja sedagi väga lakooniliselt. Kohus on toonud oma argumentatsioonis välja seltsingulepingu punkti, mis sätestas, kes võib seltsinguga liituda.<sup>291</sup> Pikemalt kohus sellel eeldusel ei peatunud.

---

<sup>288</sup> TlnHko 3-13-1397 p 6.

<sup>289</sup> RKHko 3-16-1472 p 14 (halduskohtu argumentatsioon, millega Riigikohus nõustus: „liikmete arvu arvestades ei ole tegu pelgalt väikese grupi inimeste võitlusega tuulikute vastu.“).

<sup>290</sup> Relve, K. Isikute ühendused, lk 734 teine lõik.

<sup>291</sup> TlnHko 3-16-1354 p 10.

(d) *Muud kriteeriumid: tegutsemisaeg*

Mitmes haldusasjas on kohtud võtnud keskkonnakaitse edendamise analüüsimisel arvesse ka seda, kui pikalt on keskkonnaorganisatsioon tegutsenud.<sup>292</sup> Sellist nõuet KeÜS-i §-st 31 ei tulene. Samas on KeÜS-i § 31 lg 3 lahtine loetelu, mis annab kohtule võimaluse võtta keskkonnakaitse edendamise hindamisel arvesse ka seaduses sätestamata kriteeriume juhul, kui keskkonnaorganisatsioonil senine tegevus puudub.

Haldusasjas 3-16-1354 viitas ringkonnakohus, et kuna seltsing on vahetult enne kaebuse esitamist loodud, puudub neil tegevus, mida hinnata. Samuti ei suutnud seltsing näidata oma võimekust tegeleda keskkonnakaitse edendamisega. Sellele tuginedes leidsid nii haldus- kui ka ringkonnakohus, et tegemist on selgelt kohtule kaebuse esitamiseks loodud ühendusega.<sup>293</sup> Haldusasjas 3-17-2275, kus kohus kinnitas keskkonnaorganisatsiooni senise tegevuse olemasolu (aktiivne osalus avalikus debatis), ei olnud määravaks, et organisatsioon on tegutsenud lühiajaliselt.<sup>294</sup>

Õiguskirjanduses on eelviidatu pinnalt jõutud järeldusele, et seega võib keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitse tegevus olla alanud lühikest aega enne kohtusse pöördumist.<sup>295</sup> Teisisõnu – keskkonnaorganisatsiooni tegutsemisaja lühiajalisus ei mõjuta organisatsiooni võimet keskkonnakaitset edendada ega seega ka kaebeõigust. Selle seisukohaga on teadustöö autoril raske nõustuda, kuna asjas 3-17-2275 ei pidanud kohus keskkonnaorganisatsiooni tegutsemisaega üldse arvestama. Seda seetõttu, et kohus on eelnevalt jaatanud keskkonnaorganisatsiooni senise tegevuse olemasolu. KeÜS-i § 31 lg 3 järgi peab sellest keskkonnakaitse edendamise hindamisel piisama. Järelikult ei saanud kahe eelviidatud kohtulahendi võrdlemisel jõuda õiguskirjanduses toodud järeldusele.

Kohtud on võtnud ka teistes asjades keskkonnakaitse edendamise hindamisel arvesse keskkonnaorganisatsiooni tegutsemisaega vaatamata sellele, et organisatsioonil oli olemas senine tegevus, mida hinnata.<sup>296</sup> Kui organisatsioonil on olemas senine tegevus, siis on ka väiksem tõenäosus, et tegemist on vaid formaalselt kaebeõiguse tekitamiseks loodud ühendusega. Kui aga keskkonnaorganisatsioonil senine tegevus puudub, saab kriitiliseks

---

<sup>292</sup> Vt näiteks TlnRnKo 3-17-2275 p 9, TlnRnKo 3-18-551 p 9, TlnHKm 3-12-316 p 11.

<sup>293</sup> TlnHKm 3-16-1354 p 10, TlnRnKo 3-16-1354 p 9 teine lõik.

<sup>294</sup> TlnRnKo 3-17-2275 p 9.

<sup>295</sup> Kitsing, R., Mark, H., Pajupuu, S., Rohtla, K. Kaebuse esitamise õigus ehitus-, planeerimis- ja keskkonnavaidlustes Tallinna Ringkonnakohtu praktika näitel. *Juridica* 9/2018, lk 682, punkt 4.1.2. „Keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigus“.

<sup>296</sup> TlnHK 11.12.2012 määrus 3-12-2466 p 3.1.

küsimus, millal on keskkonnaorganisatsioon loodud ja kui pikalt on organisatsioon formaalselt eksisteerinud.

#### 2.4.4. Olulise esindatuse nõue

KeÜS-i § 31 lg 1 p 2 kohaselt kehtib olulise esindatuse nõue ainult kokkuleppelistele ühendustele. Erinevalt mittetulundusühingust ja sihtasutusest peab seltsing lisaks keskkonnakaitsele eesmärgile ja keskkonnakaitse edendamisele esindama olulise osa kohalike elanike seisukohti. KeÜS ei täpsusta, millist hulka isikuid tuleks pidada oluliseks osaks kohalikest elanikest ja mil viisil peab esindamine olema väljendatud.<sup>297</sup> Olulise esindatuse nõude eesmärgiks on vähendada triviaalsete kaebuste riski, st vältida kaebuse esitamist puhtalt era- või ärihuvide kaitseks.<sup>298</sup> Seetõttu on selle tingimuse täitmine eriti oluline juhul, kui tegu on niinimetatud protestigrupiga, see tähendab vastasutatud ühendusega, mille põhieesmärk on mingi tegevus ära hoida.<sup>299</sup>

Arvestades asjaoluga, et seltsingu moodustamiseks piisab kahest isikust, võib tõstatada põhjendatud küsimuse, kas selline seltsing saab adekvaatselt üldsuse huve esindada. Õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et seltsingu puhul ei tähenda „oluline osa“ tingimata enamikku kohalikest elanikest, vaid võib hõlmata ka arvestava vähemuse.<sup>300</sup> Riigikohus on samuti asunud seisukohale, et kõik elanikud ei pea organisatsiooni kuuluma. Kriteerium on täidetud, kui organisatsiooni ja üldsusena mõistetava elanikkonna olulise osa seisukohad langevad kokku ja üldsus aktsepteerib seltsingut enda esindajana ning tema vastavat tegevust. Eelnimetatud kahte elementi peab keskkonnaorganisatsioon kohtusse pöördumisel ka näitama. Üldsuse aktsepti saab eeldada ainult siis, kui seltsing on konkreetses valdkonnas oma varasemas tegevuses tuginenud üldsuse toetusele.<sup>301</sup>

Kohtupraktikas on leitud, et „küla suurust arvestades saab oluliseks osaks pidada ka 25% küla elanikest“.<sup>302</sup> Seda aga siis, kui puuduvad tõendid, et suurema osa elanike arvamus erineb kaebaja omast. Kohtupraktikas on seni oluliseks osaks peetud näiteks 546 kohaliku elaniku toetusallkirja (39,4% elanikkonnast).<sup>303</sup>

---

<sup>297</sup> Kask, O., *et al.* KeÜS-i § 31/2.3.1.

<sup>298</sup> Veinla, H., *et al.* lk 199 kolmas lõik eelviimane lause. Vt ka Relve, K. Isikute ühendused, lk 729.

<sup>299</sup> Relve, K. Isikute ühendused, lk 730 kolmas lõik.

<sup>300</sup> Kask, O., *et al.* KeÜS-i § 31/2.3.1.

<sup>301</sup> RKHKo 3-3-1-43-06 p 26.

<sup>302</sup> TlnRnKm 3-10-3401 p 9.

<sup>303</sup> RKHKo 3-3-1-43-06 p 27. Urvaste valla 2012–2022 arengukava kohaselt elas aastal 2006 Urvaste vallas 1385 inimest. Seega moodustab 546 inimest 39,4%. Urvaste valla 2012–2022 arengukava on kättesaadav siit:

Toetusallkirjade analüüsimisel on kohtud olnud pigem leebed ega seadnud toetusallkirjade autentsust kahtluse alla olukorras, kus puudusid allkirjade andmise kuupäevad<sup>304</sup> või teadmata oli allkirjastanud inimeste elukoht<sup>305</sup>. Esimeses osas on Riigikohus lakooniliselt järeldanud, et „Kuigi allkirjade andmise kuupäevad puuduvad, on tõenäoline, et see toimus peatselt pärast seltsingu moodustamist“ ning teises osas piirdus ringkonnakohus samuti eeldusega, et „võib pidada usutavaks, et enamiku varjupaiga rajamise vastasele protestikirjale allkirja andnud isikute puhul on tegemist kohalike elanikega“.

Kohtupraktikas eksisteerib segadus olulise esindatuse ja KeÜS-i § 31 lg 3 tuleneva kriteeriumi (liikmete arv) osas. Kohtud on kasutanud seltsingule kohaldatavat kohtupraktikat ka juriidiliste isikute suhtes. Näiteks kohtuasjas 3-14-51494 selgitab kohus, et kaebeõiguse olemasoluks ei ole vajalik, et kõik kohalikud elanikud (valla- või külaelanikud) oleksid MTÜ liikmed ja/või toetaksid MTÜ tegevust.<sup>306</sup> Selline argumentatsioon tõendab, et kohtutel puudub selge arusaam, milline kriteerium teatud VKO vormile kohaldub.

Kokkuvõtvalt ei tähenda „oluline osa“ tingimata enamikku kohalikest elanikest, vaid võib hõlmata ka arvestava vähemuse (nt 25% küla elanikkonnast). Nõue on täidetud, kui organisatsiooni ja üldsusena mõistetava elanikkonna olulise osa seisukohad langevad kokku ning üldsus aktsepteerib organisatsiooni enda esindajana ja tema vastavat tegevust. Kõik elanikud ei pea organisatsiooni kuuluma. Toetusallkirjade lehel ei pea olema täpsustatud allkirja andmise kuupäev või allkirjastanud inimese elukoht. See ei mõjuta tõendi ehtsust olulise esindatuse kriteeriumi kontekstis. Oluline on meeles pidada, et olulise esindatuse nõue kehtib vaid seltsingule.

#### **2.4.5. VKO-de keskkonnaalane kaebeõigus ja KeÜS-i § 31 eelduste tähtsus kaebeõiguses**

Magistritöö eesmärgist lähtuvalt on tarvis eraldi analüüsida laiendatud kaebeõigust ja VKO määratlemise kriteeriumide tähtsust. Seda seetõttu, et keskkonnaorganisatsiooni üldmõiste ja määratlemise kriteeriumid viidi seadusesse sisse just kaebeõigusega seonduvalt. Nimelt, et anda keskkonnaorganisatsioonidele eristaatus, käsitledes neid eelduslikult asjast

---

[https://energiatalgud.ee/img\\_auth.php/1/10/Urvaste\\_Vallavalitsus.\\_Urvaste\\_valla\\_arengukava\\_2012-2022.\\_2014.pdf](https://energiatalgud.ee/img_auth.php/1/10/Urvaste_Vallavalitsus._Urvaste_valla_arengukava_2012-2022._2014.pdf), lk 6 ptk 2.2.

<sup>304</sup> RKHKo 3-3-1-43-06 p 27 teine lõik.

<sup>305</sup> TlnRnKo 3-16-1354 p 9 teine lõik.

<sup>306</sup> TlnHKo 3-14-51494 p 8 teine lõik.

huvitatud üldsusena ja tagades laiemat kaebeõigust keskkonnaasjades vastavalt Arhusi konventsioonile.<sup>307</sup>

Ajavahemikul 2001–2004 tugineti VKO keskkonnavalase kaebeõiguse puhul otse Arhusi konventsiooni sätetele.<sup>308</sup> Euroopa Liiduga liitumisest kuni 2012. aastani puudus Eestis EL-i õigusest tuleneva keskkonnavalase kaebeõiguse ülevõtmiseks eriregulatsioon. Selgesõnaline keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigus sätestati esimest korda HKMS-is 2012. aastal. See paiknes HKMS-i 29. peatükis pealkirjaga „Halduskohtumenetluse seadustiku rakendamine“ §-s 292. Regulatsioon kohaldus VKO kaebeõigusele kuni 1. augustini 2014. Kehtivas õiguses reguleerib VKO kaebeõigust KeÜS.

Eelviidatud regulatsioonid on sisu poolest identsed. Kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingu halduskohtumenetluse seadustikus või haldusmenetluse seaduses sätestatud korras, eeldatakse KeÜS-i § 30 lg 1 kohaselt, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärkide või senise keskkonnakaitsete tegevusvaldkonnaga. Seega on keskkonnaorganisatsioonil võimalik esitada kaebus avalikes huvides, kuigi formaalselt on tegu kaebusega organisatsiooni subjektiivsete õiguste kaitseks.<sup>309</sup> Selline regulatsioon on esimeses peatükis käsitletud Arhusi konventsiooniga ning EL-i õigusega kooskõlas, kuna VKO kui asjast huvitatud üldsuse esindaja õiguslik staatus ja tema kaebeõiguse olemasolu on kausaalses seoses.

Nagu eelnevalt mainitud, teadustöö raames pole vaja eraldi käsitleda VKO määratlemise kriteeriume eraldiseisvana ehk nende rolli kaebeõiguse kontekstis arvestamata. Ka varasemalt olid keskkonnaorganisatsiooni määratlemise kriteeriumid seaduses kaebeõiguse juures (vt lisa 1). Seega tuleks eraldi analüüsida ka neid eeldusi, mis omavad tähtsust just keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigusega seonduvalt. Nendeks on KeÜS-i § 30 lg 2 kohaselt VKO<sup>310</sup> keskkonnakaitsete eesmärk ja senine keskkonnakaitsete tegevusvaldkond: VKO keskkonnavalast kaebeõigust eeldatakse, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud

---

<sup>307</sup> Vt ka Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu 799 SE, seletuskiri lk 33 viimane lõik ja lk 34.

<sup>308</sup> RKHKo 3-3-1-81-03 p 24.

<sup>309</sup> Relve, K. Teave, osalemine ja vaidlustamine keskkonnaasjades. Telliskivi Loomelinnak, 17.02.2020, lk 35. Arvutivõrgus: [http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/PP\\_A2J%20koolitus\\_17-02\\_K%C3%95K\\_KR.pdf](http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/PP_A2J%20koolitus_17-02_K%C3%95K_KR.pdf)

<sup>310</sup> Kohtupraktikas on leitud, et seltsingu kaebeõigusele hinnangu andmisel peaks kontrollima, kas vaidlustatud tegevus seondub organisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärgiga ja tegevusega ning seejuures kaitstakse kogukonna, mitte erahuve. Vt TlnRnKo 3-16-1354 ja *Ibid*.

organisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärkide või senise keskkonnakaitsete tegevusvaldkonnaga.

(a) *Keskkonnakaitsete eesmärk (KeÜS-i § 30 lg 2 I alt)*

Keskkonnakaitsetel eesmärgil on kaebeõiguse kontekstis kaks taset – seotus vaidlustatud haldusaktiga ja kaebuse alusega. Esiteks, keskkonnakaitsete eesmärk peaks olema seotud vaidlustatud haldusakti või toiminguga (KeÜS-i § 30 lg 2). Seda seetõttu, et nagu igasugune tegevus, peab ka halduse tegevuse vaidlustamine aitama kaasa organisatsiooni keskkonnaalaste õiguste edasisele kaitsele ehk keskkonnakaitsete edendamisele.<sup>311</sup> Teiste sõnadega puudub keskkonnaorganisatsioonil kaebeõigus, kui vaidlustatud haldusakt ja organisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärk ei ole piisavalt seotud, mistõttu kohtumenetlus ei aitaks kuidagi kaasa organisatsiooni põhikirjaliste eesmärkide elluviimisele. Näiteks, kui organisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärgiks on merevee ja -põhja kaitse, ei saaks selline keskkonnaorganisatsioon vaidlustada rongitrassi asukoha määramist.

Teiseks, keskkonnakaitsete eesmärk peaks olema seotud ka asjaolude kogumiga, millega seoses nõue esitatakse (kaebuse alus).<sup>312</sup> Keskkonnaorganisatsiooni kaebeõiguse regulatsiooni ega selle väljatöötamisel aluseks olnud Euroopa Liidu direktiividest või Arhusi konventsioonist ei tulene, et keskkonnaorganisatsioonidena kvalifitseeruvad ühendused saaksid piiranguteta vaidlustada kõiki keskkonnakaitsete seotud akte ja toiminguid.<sup>313</sup> Seda on kinnitanud oma praktikas ka Riigikohus, rõhutades, et keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigus ei ole piiramatu populaarkaebuse esitamise õigus.<sup>314</sup> See tähendab sealhulgas, et keskkonnaorganisatsioon ei saa põhjendada oma kaebust eluliste asjaolude kogumiga, mis ei ole tema keskkonnakaitsete eesmärgiga seotud. Kaebuse aluseks olevad argumendid peavad alati olema seotud keskkonnakaitsete eesmärkidega. Seega, ja seda rõhutatakse ka õiguskirjanduses, on määrava tähtsusega see, millisena tõlgendada konkreetse keskkonnaorganisatsiooni põhikirjalisi eesmärke.<sup>315</sup> Eelmise lõigu juures toodud näite puhul saaks keskkonnaorganisatsioon, kelle põhikirjaliseks eesmärgiks on merevee ja -põhja kaitse, ikkagi rongitrassi asukoha määramist vaidlustada juhul, kui trassi üks lõik peaks minema läbi merepõhja, st moodustama meretunneli. Sel juhul langevad asjaolude kogum (nt merepõhja

---

<sup>311</sup> Kitsing, R., *et al.*, lk 682, punkt 4.1.2.

<sup>312</sup> Vt ka Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu 799 SE, seletuskiri lk 33 esimene lõik viimane lause.

<sup>313</sup> Merusk, K., Pilving, I., lk 788. Vt ka RKHKm 3-3-1-48-11 p 11.

<sup>314</sup> RKHko 3-16-1472 p 17.

<sup>315</sup> Kitsing, R., *et al.*, lk 682, punkt 4.1.2.

läbiv tunnel ja selle eeldatav mõju merepõhja bioloogilise mitmekesisuse säilitamisele) ja keskkonnakaitse eesmärk (merepõhja kaitse) kokku.

Kohtupraktikas jäetakse pidevalt tähelepanuta keskkonnaorganisatsioonide argumente ja väiteid, mis ei ole seotud organisatsioonide keskkonnakaitse eesmärkidega<sup>316</sup>, näiteks väiteid seoses planeerimismenetluses tehtud otsuste seaduslikkuse ja läbipaistvusega, raudteeühenduse mõjudega olemasolevale trassile ja kohalikule rongiliiklusele, trassi maksumusega jne. Kohtupraktikas on ühtlasi asunud seisukohale, et keskkonnaorganisatsiooni kaebeõiguse sisuks ei saa olla üldine õiguslik järelevalve halduse tegevuse õiguspärasuse üle<sup>317</sup> ning planeeringu liigi õigus.<sup>318</sup> Seevastu tuleneb Riigikohtu praktikast, et keskkonnaorganisatsioonid saavad tugineda asjaolule, et haldusakt on õigusvastane põhjusel, et üldsus ei saanud nõuetekohaselt menetluses osaleda. Seda seetõttu, et üldsuse osalemisõigus on keskkonnakaitse eesmärkidel kehtestatud menetluslik õigus.<sup>319</sup>

(b) *Senine keskkonnakaitse tegevusvaldkond (KeÜS-i § 30 lg 2 II alt)*

Juhul kui vaidlustatav haldusakt või toiming ei seostu keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitse eesmärkidega, tuleb KeÜS-i § 30 lg 2 teise alternatiivi alusel kontrollida, kas see haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni senise keskkonnakaitse tegevusvaldkonnaga. Näiteks, organisatsiooni põhikirjaliseks eesmärgiks on Eesti metsade kaitse, kuid senine tegevus on keskendunud kanamunade masstootmises osalevate kanade heaolule. VKO soovib vaidlustada haldusakti, millega antakse ehitusluba munafarmile, kes toodab puuris peetavate kanade mune. Sellisel juhul ei saa kohus jaatada organisatsiooni keskkonnakaitse eesmärgi (metsade kaitse) ja vaidlustatud haldusakti seost. Sellele vaatamata peab keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigust jaatama juhul, kui ta suudab tõendada, et ta senine tegevus on haldusaktiga seotud. Seega on määrava tähtsusega ka see, mida pidada konkreetse keskkonnaorganisatsiooni seniseks tegevusvaldkonnaks. Selles osas puudub aga Eesti kohtupraktikas üksmeel (vt ptk 2.4.3). Kontrollida, kas vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni senise keskkonnakaitse tegevusvaldkonnaga, saab mõistagi vaid juhul, kui organisatsioonil on senine tegevus olemas. Seega ei kohaldu KeÜS-i § 30 lg 2 II alternatiiv vastloodud keskkonnaorganisatsioonidele.

---

<sup>316</sup> TlnHKo 3-18-551 p 24.

<sup>317</sup> TlnHKo 3-18-545 p 49, TlnHKo 3-13-1397 p 6.

<sup>318</sup> RKHKm 3-17-2132 p 10.

<sup>319</sup> RKHKo 3-16-1472, p 17, RKHKo 3-18-529 p 17 alapunkt 4.

Analoogselt KeÜS-i § 30 lg 2 I alternatiiviga peab organisatsiooni senine keskkonnakaitseline tegevus olema seotud kaebuse alusega. Eeltoodud näite puhul tähendab see, et VKO-l saab munafarmile antud ehitusloa vaidlustamiseks olla kaebeõigus vaid juhul, kui asjaolude kogum, millega seoses VKO midagi nõuab, on seotud organisatsiooni senise tegevusega. Selleks võiks näiteks olla, kui munafarmi pidaja on rikkunud kanapuuridele sätestatud nõudeid. Sel juhul on VKO senine tegevus (masstootmises osalevate kanade heaolu eest seismine) ja nõude aluseks olev asjaolude kogum (kanapuuridele sätestatud nõuete rikkumine) seoses.

Kokkuvõtvalt mängivad KeÜS-i § 30 lg 2 kohaselt kaebeõiguse jaoks olulist rolli kaks KeÜS-i § 31 lg 1 kriteeriumi: keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitseline eesmärk ja senine keskkonnakaitseline tegevusvaldkond. Mõlemal on kaebeõiguse kontekstis kaks taset: seotus vaidlustatud haldusaktiga ja kaebuse alusega. Seetõttu on määrava tähtsusega, millisena tõlgendada konkreetse keskkonnaorganisatsiooni põhikirjalisi eesmärke ja mida pidada konkreetse keskkonnaorganisatsiooni seniseks tegevusvaldkonnaks. Kohtupraktikas on jäetud tähelepanuta argumente ja väiteid, mis ei ole seotud organisatsioonide keskkonnakaitseliste eesmärkidega, näiteks väiteid seoses planeerimismenetluses tehtud otsuste seaduslikkuse ja läbipaistvusega, sh planeeringu liigi õigsusega; projekti mõjudega olemasolevale infrastruktuurile; projekti maksumusega ja haldustegevuse õiguspärasusega.<sup>320</sup>

## **2.5. Vahekokkuvõte**

Teise peatüki eesmärgiks oli analüüsida VKO kujunemise aluseid ja määratlemise kriteeriume Eestis. Kokkuvõtlikul on formaalseks kriteeriumiks keskkonnaorganisatsiooni vorm ning sisuliseks organisatsiooni valitsusvälisus, keskkonnakaitseline eesmärk, keskkonnakaitse edendamine ja teatud juhul oluline esindatus. KeÜS-ist ei tulene nõuet, et VKO peab olema läbinud tunnustamismenetluse (vt lähemalt ptk 3.1.2) või olema teatud perioodi vältel tegutsenud. Samuti puudub minimaalne või maksimaalne liikmete arvu nõue. Õiguskirjanduses leitakse, et sellised kriteeriumid ei ole vajalikud, kuna ei takista oluliselt võimalikke ebaehteid kaebusi. Samas leitakse, et nende asjaoludega peaks ikkagi arvestama.<sup>321</sup> Kokkuvõtlikult on Eestis VKO-le esitatavad nõuded järgmised:

---

<sup>320</sup> RKHKm 3-17-2132 p 10.

<sup>321</sup> Relve, K. Isikute ühendused, lk 735 teine lõik.

**Tabel 2.** VKO määratlemise kriteeriumid Eestis (KeÜS-i § 31)

<b>MTÜ ja SA</b>	<b>Seltsing</b>
valitsusväline	valitsusväline
(põhikirjaline) eesmärk: keskkonnakaitse	(lepinguline) eesmärk: keskkonnakaitse
edendab keskkonnakaitset	edendab keskkonnakaitset
	esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti

Peatükis analüüsi pinnal on selgunud, et VKO määratlemise kriteeriumid Eestis ei võimalda ühendust määratleda selgelt, täpselt ja eesmärgipäraselt. Eesti õiguses on VKO määratlemise kriteeriumid pigem üldised ja kohtupraktikas sisustatud avaralt. Kohtupraktikast nähtub, et VKO-le mõeldud erandit ei kasutata ainult keskkonnakaitse eesmärkidel. Kriteeriumide nappus ja ebamäärane iseloom ning liberaalne tõlgendamine kohtupraktikas viib olukorrani, kus VKO-le mõeldud erandi ärakasutamine teistel eesmärkidel on võimalik ja ilma suure takistusega elluviidav. Käesolevas peatükis analüüsitud kohtupraktika on mahukuse tõttu detailselt kokku võetud lisas 2, mis kujutab endast sealhulgas KeÜS-i §-de 30-31 metoodilist skeemi. Lühidalt võib öelda, et kriteeriumide kehtivuse aja jooksul (ehk alates 2012. aastast) on Riigikohus analüüsinud vaid teatud kriteeriumid (nt seltsinguga ja valitsusvälisusega seonduv). Sellest tingituna puudub madalama astme kohtupraktikas üksmeel selles, kuidas ülejäänud kriteeriume tõlgendada. Samuti tuli analüüsi käigus välja, et kohtutel puudub metoodiline lähenemine ja selge arusaam KeÜS-i § 31 kriteeriumide rakendamisel, näiteks milline kriteerium teatud VKO vormile kohaldub või millised kriteeriumid kohalduvad senise tegevuse olemasolul või selle puudumisel.

Uuritu põhjal jääb arusaamatuks, kuidas sobitub regulatsioon Eesti õigussüsteemi peamise doktriiniga, et kohtusse pöörduakse ennekõike enda õiguste kaitseks. Kui reeglist tehakse erand, siis tunnused, mille täitmisel kvalifitseerub mistahes juhtum erandiks, peavad olema tõhusad hindamaks, kas tegemist on erandiga. Vastupidisel juhul seatakse ohtu eelkõige reegel ise. KeÜS-i §-s 31 sätestatud kriteeriumid ja nende sisustamise praktika ei ole eelnevalt analüüsi pinnal sedavõrd tõhusad, et väita, et laiendatud kaebeõigust (KeÜS-i § 30) saaks eesmärgipäraselt kasutada.

Probleemistiku ületamiseks ei näe autor ilmtingimata vajadust regulatsiooni muutmiseks. Tekkinud olukorda on võimalik ületada, tõlgendades normi mõnevõrra rangemalt ning lähtudes seejuures nii Arhusi konventsiooni põhimõttest tagada lai kaebeõigust kui ka soovist tagada viimane vaid neile organisatsioonidele, kes teenivad päriselt keskkonnakaitse

eesmärki. Näib, et seni on kohtupraktikas lähtunud peamiselt esimesest elemendist, teise olulisus on pigem alatähtsustatud.

### 3. VKO MÄÄRATLEMISE KRITEERIUMID TEISTES LIIKMESRIIKIDES

Teadustöö viimase peatüki eesmärgiks on analüüsida VKO määratlemise kriteeriume ning nende tõlgendamist ja rakendamist uurimisaluste riikide kohtupraktikas ja hinnata, kas kvaliteedistandard on uurimisalustes liikmesriikides Eestiga võrreldes tõhusam.

Liikmesriigiti erineb esimeses peatükis kirjeldatud Arhusi konventsiooni ja EL-i õiguse ülevõtmise praktika. Erinevused on tingitud liikmesriikide õigussüsteemide eripäradest, eelkõige erinevatest lähenemistest küsimuses, kellel on haldustegevuse vaidlustamiseks *locus standi*. Seoses juurdepääsuga õigusemõistmisele<sup>322</sup>, võib eristada kolme lähenemist: subjektiivse õiguse rikkumise doktriin, põhjendatud huvi doktriin ja *actio popularis*.

Subjektiivse õiguse rikkumise doktriin väljendub selles, et kaebeõigus on vaid isikutel, kes suudavad näidata, et rikutakse neile *ius scriptum*'ist tulenevat õigust. Selline lähenemine on näiteks Eestis, Austrias, Saksamaal ja Poolas.<sup>323</sup>

Põhjendatud huvi doktriinile on omane kaebaja kohustus näidata, et temal on asja vastu põhjendatud või otsene huvi. Selline lähenemine kehtib näiteks Prantsusmaal<sup>324</sup>, Belgias<sup>325</sup>. Liikmesriigiti esineb see väga sarnases sõnastuses, kuid põhjendatud huvi sisustatakse liikmesriigiti erinevalt.<sup>326</sup> Kuigi esimese ja teise lähenemise vahet ei pruugi olla lihtne kindlaks teha, arvatakse, et põhjendatud huvi doktriin on subjektiivse õiguse rikkumise doktriinist liberaalsem.<sup>327</sup>

---

<sup>322</sup> Juurdepääs õigusemõistmisele sisaldab endas võimalust osaleda nii haldusmenetluses kui ka halduskohtumenetluses. Käesolevas töös analüüsitu puudutab eelkõige halduskohtumenetlust.

<sup>323</sup> Nt Eestis vt HKMS-i § 44 lg 1, Saksamaal vt *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)* § 42 lg 2 (nn *Schutznormtheorie*). Vt lisaks Eliantonio, M., Backes, Ch. W., van Rhee, C.H., Spronken, T.N.B.M., Berlee, A. *Study: Standing for your right(s) in Europe. Locus Standi*. European Parliament Directorate General for internal policies, 2012, lk 22 ja lk 71 esimene lõik.

<sup>324</sup> Võib öelda, et Prantsusmaa kuulub mõlemasse kategooriasse. Seda põhjusel, et Prantsusmaa õigussüsteem eristab kahte liiki menetlusi – *recours pour excès de pouvoir* ja *contentieux de pleine juridiction*. Esimeses lähtutakse põhjendatud huvi doktriinist ja teises subjektiivse õiguse rikkumise doktriinist. (Eliantonio, M., et al., 2012, lk 71 4. lõik.) Vt lisaks ka Eliantonio, M., 2017, lk 2 kolmas lõik; Krämer, L., et al, lk 390.

<sup>325</sup> Eliantonio, M., et al., 2012, lk 71 viimane lõik.

<sup>326</sup> *Ibid*, 3. lõik.

<sup>327</sup> Krämer, L., et al, lk 391.

*Actio popularis* ehk populaarkaebuse doktriini sisuks on igaühe kaebeõigus. Viimane on enamikes EL-i õigussüsteemides tundmatu ning on mõnes lubatud vaid erijuhtudel.<sup>328</sup> Seda näiteks Hispaanias, Portugalis, Sloveenias ja Rumeenias.<sup>329</sup>

Käesolevas magistritöös läbiviidava analüüsi eesmärke silmas pidades on vaja neid süsteeme eristada. Seda eelkõige seetõttu, et *actio popularis*'t võimaldavatel riikidel ei tekkinud Arhusi konventsiooni ja EL-i õiguse ülevõtmisel vajadust laiendada keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust, sätestades selleks konkreetsed kriteeriumid, millele VKO peab vastama.<sup>330</sup> Sellest tulenevalt on magistritöös läbiviidavaks võrdlevaks analüüsiks valitud riigid, kelle lähenemine kaebeõigusele on Eesti süsteemile lähedane. See tähendab, et liikmesriik on sätestanud keskkonnaorganisatsioonide määratlemise kriteeriumid, mis tagavad ühel või teisel viisil VKO-le laiema juurdepääsu õigusemõistmisele. Nendeks on valitud Saksamaa, Austria, Itaalia, Prantsusmaa ja Rootsi (uurimisalused riigid).

Õiguskirjanduses rõhutatakse Arhusi konventsiooni ülevõtmisega seoses, et ühelt poolt ei ole lepinguosalisel kohustatud oma siseriiklikesse seadustesse *actio popularis* süsteemi sisse seadma, mis tähendab, et igaühel oleks mistahes keskkonnaga seotud otsuse, teo või tegevusetuse vaidlustamise võimalus. Teisest küljest ei tohi lepinguosalisel kasutada klauslit „kui need vastavad siseriiklikus õiguses sätestatud nõuetele“ ettekäändena selliste rangete kriteeriumide kehtestamiseks või säilitamiseks, mis takistavad kõiki või peaaegu kõiki ühiskonnaliikmeid – eriti keskkonnaorganisatsioone – vaidlustamast siseriikliku keskkonnaõigusega vastuolus olevaid tegevusi või tegematajätmissi. Lause „siseriiklikus õiguses sätestatud kriteeriumid, kui neid on“ osutab sellele, et asjaomane lepinguosaline peaks liiga rangete kriteeriumide kehtestamisest hoiduma. Juurdepääs sellistele menetlustele peaks seega olema eeldus, mitte erand.<sup>331</sup>

Järgmistes alapeatükkides analüüsitakse uurimisalustes liikmesriikides sätestatud keskkonnaorganisatsiooni määratlemise kriteeriumeid, neid sisustavat kohtupraktikat ja, kus asjakohane, võrreldakse Eesti lähenemisega. VKO legaaldefiniitsioonid uurimisalustes riikides on nende mahukuse tõttu toodud täispikkuses käesoleva töö lisa 3 (koos tõlkega eesti keelde).

---

<sup>328</sup> Eliantonio, M., *et al.*, 2012, lk 69.

<sup>329</sup> Darpö, J., lk 12.

<sup>330</sup> Darpö, J., lk 14.

<sup>331</sup> Schmidt, A., Stracke, B.K., Wegener, B., Zschiesche, M., *et al.* *The legal debate on access to justice for environmental NGOs (Summary)*. Independent Institute for Environmental Issues e.V. (UfU), *Umweltbundesamt* 2017, lk 41.

### 3.1. Vormilised kriteeriumid

#### 3.1.1. Juriidilised isikud ja informaalsed ühendused

Uurimisalustes riikides peetakse keskkonnaorganisatsioonideks eelkõige juriidilisi isikuid. Vormilt on kõige levinum mittetulundusühingutele ja sihtasutustele lähedased juriidilised vormid. Austrias on selliseks vormiks *verein*<sup>332</sup> (MTÜ-le sarnane vorm, ingl *association*) ja *stiftung*<sup>333</sup> (SA-le sarnane vorm, ingl *foundation*).<sup>334</sup> Itaalias, Prantsusmaal ja Saksamaal kvalifitseeruvad ainult ühendused ehk MTÜ-le sarnased vormid, vastavalt *associazioni*<sup>335</sup>, *association*<sup>336</sup> ja *verein*<sup>337</sup>. Selle juures on oluline, et Itaalia *associazioni* võib olla registrisse kantud kas juriidilise isiku või informaalset ühendusena vastavalt asutajate soovile.<sup>338</sup> Rootsis ei ole keskkonnaorganisatsioonid juriidilise vormi osas piiratud ning VKO võib olla nii *ideell förening* (MTÜ-le sarnane vorm, kuid ei pea olema registrisse kantud<sup>339</sup>) kui ka *annan juridisk person* (muud juriidilised vormid).<sup>340</sup>

Informaalseid ühendusi nagu kirjaliku kokkuleppe alusel tegutsevaid seltsinguid ei ole uurimisalustes riikides reeglina keskkonnaorganisatsioonidena tunnustatud. Samuti ei ole liikmesriigiti nii liberaalne suhtumine kohalike elanike initsiatiividesse, nn *ad hoc* keskkonnaorganisatsioonide loomisse, nagu Eestis. Näiteks eksisteerib Itaalia kohtupraktikas doktriin, et (tunnustamata) keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigust saab pidada legitiimseks siis, kui organisatsioon ei ole asutatud ainult selleks, et halduskohtus automaatset kaebeõigust

---

<sup>332</sup> *Vereinsgesetz* § 1. – StF: BGBl. I Nr. 66/2002 (NR: GP XXI RV 990 AB 1055 S. 97. BR: 6614 AB 6615 S. 686.)

<sup>333</sup> *Privatstiftungsgesetz* § 1. – StF: BGBl. Nr. 694/1993 (NR: GP XVIII RV 1132 AB 1203 S. 131. BR: 4636 AB 4627 S. 574.)

<sup>334</sup> *Gesamte Rechtsvorschrift für Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000* § 19 lõige 6. – StF: BGBl. Nr. 697/1993 (NR: GP XVIII RV 269 AB 1179 S. 131. BR: 4639 AB 4624 S. 574.)

<sup>335</sup> *LEGGE 8 luglio 1986, n. 349* § 13. – GU n.162 del 15-07-1986 - Suppl. Ordinario n. 59.

<sup>336</sup> *Code de l'environnement* L141-1. Vt ka *Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association* artikkel 1 jj.

<sup>337</sup> *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)* § 3. – BGBl. I S. 3290. Vt selles osas ka *Bürgerliches Gesetzbuch* § 21, *Vereinsgesetz* ja Arhusi konventsiooni täitmist kontrolliva komitee kommunikatsiooni Saksamaaga nr ACCC/C/2016/137. Arvutivõrgus: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2015-137\\_Germany/frPartyC137\\_comments\\_on\\_preliminary\\_addmissibility\\_01.03.2016.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2015-137_Germany/frPartyC137_comments_on_preliminary_addmissibility_01.03.2016.pdf)

<sup>338</sup> Facchini, F., Ficai, G., Maimone, S. Charitable organisations in Italy: overview. Practical Law Country Q&A 2021, lk 4. Arvutivõrgus: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/7-633-2622?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/7-633-2622?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)

<sup>339</sup> Study on Volunteering in the European Union. Country Report Sweden. Lk 16 p 3.1., vt ka lk 18 p 3.3. Arvutivõrgus: [https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national\\_report\\_se\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_se_en.pdf)

<sup>340</sup> *Miljöbalk* (1998:808) ptk 16 13. lõik.

omada.<sup>341</sup> Sarnane lähenemine prevaleerib ka Prantsuse planeerimisvaidlustes (vt lähemalt pkt 3.1.3).

### 3.1.2. *Tunnustamismenetlus*

Tunnustamismenetlus on protseduur, mille käigus otsustab seadusega määratud institutsioon või organ seaduses ette nähtud kriteeriumide alusel, kas ühe või teise organisatsiooni puhul on tegemist keskkonnaorganisatsiooniga. Teisisõnu on protseduuri eesmärk teha kindlaks, kas organisatsioon kvalifitseerub keskkonnaorganisatsiooniks. Selle menetluse kasuks on uurimiselust riikidest otsustanud Saksamaa, Austria, Itaalia ja Prantsusmaa. Itaalias viib tunnustamismenetluse läbi *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare* (Keskkonnaministeerium), Saksamaal *Bundesländer* (Liidumaade (*Bundesländer*) keskkonnaministeeriumid) või *Umweltbundesamt* (Saksamaa Föderaalne Keskkonnaamet) ja Prantsusmaal *Fédération Nationale des Chasseurs* (Prantsusmaa riiklik jahindusliit). Nemad peavad ka tunnustatud keskkonnaorganisatsioonide nimekirju.<sup>342</sup>

Põhiargumendina tunnustamismenetluse kasuks tuuakse kirjanduses välja vajadust tagada, et VKO-d on tõsised partnerid keskkonnakaitsealises küsimustes. Nenditakse, et tunnustamismenetlus saab ära hoida probleemi *ad hoc* VKO-dega, mis kasutavad oma laiendatud kaebeõigust ilma tegelike keskkonnanahvideta.<sup>343</sup> Saksa Föderaalne Keskkonnaameti läbi viidud uuring (2014) näitas, et keskkonnaorganisatsioonid peavad tunnustamismenetlust mõistlikuks ning hindavad tunnustamise kriteeriume madalaks.<sup>344</sup>

Tunnustamismenetluse vastased toovad välja, et menetluse läbiviimine võib takistada kohtusse pöördumise võimalust juhul, kui kohtusse soovitakse pöörduda konkreetse projekti puhul. Õigeaegne reageerimine muutub võimatuks, kuna tunnustust tuleb taotleda aegsasti enne mistahes kohtuvaidlust. Itaalias näiteks võtab menetlus keskmiselt 21 kuud, mis teeb menetlusetähtaegade järgimise praktiliselt võimatuks.<sup>345</sup>

---

<sup>341</sup> Schmidt, A., *et al.*, lk 101. Poolas on samasugune kriteerium lausa seaduses sätestatud (vt *idem* lk 120 p 16).

<sup>342</sup> Vt nt Saksamaal tunnustatud keskkonnaorganisatsioonide nimekirja siit: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2378/dokumente/anerkannte\\_umwelt-\\_und\\_naturschutzvereinigungen.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2378/dokumente/anerkannte_umwelt-_und_naturschutzvereinigungen.pdf)

<sup>343</sup> Faure, M., *et al* (2014), lk 96-97.

<sup>344</sup> Führ, M., Schenten, J., Schreiber, M., Schulze, F., Schütte, S., Osigus, T., Dopfer, J. Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt- Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Umweltbundesamt 2014, lk 76 viimane lõik. Arvutivõrgus: <https://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/evaluation-von-gebrauch-wirkung-der>

<sup>345</sup> Harris, M.E. *Access to Justice for Environmental Associations in Italy*. PhD LUMSA University – Rome 2018, lk 13. Arvutivõrgus: <https://www.sipotra.it/old/wp-content/uploads/2018/04/Access-to-Justice-for-Environmental-Associations-in-Italy.pdf>

Eesti õiguskirjanduses ei peetud tunnustamismenetluse kehtestamist Eesti jurisdiktsiooni suurusest tingituna vajalikuks. Leitakse, et keskkonnaorganisatsioonide tunnustamine peaks toimuma juhtumipõhiselt ning kontrolli põhjalikkus peaks sõltuma sellest, kas tegemist on vähetuntud grupiga / protestigrupiga või tuntud keskkonnaorganisatsiooniga.<sup>346</sup>

### 3.1.3. VKO tekkimise hetk kaebeõiguse kontekstis

Liikmesriikidele on omane ka Eesti kohtupraktikas kinnitust leidnud lähenemine, mille kohaselt saab keskkonnaorganisatsioon reeglina vaidlustada vaid neid haldusakte või toiminguid, mis anti välja pärast organisatsiooni asutamist. Näiteks kujunes Prantsusmaal samasisuline põhimõte<sup>347</sup> esialgu samuti kohtupraktika käigus, kuid hiljem sätestati see otseselt seaduses. Nimelt keelab *Code de l'urbanisme*<sup>348</sup> VKO-l linnaküsimuste otsustele vastu seista (nt pinnase hõivamine ja kasutamine) juhul, kui organisatsiooni põhikiri on kinnitatud pärast kaebuse esitamist. Piirangu eesmärk on takistada uue VKO loomisel tekkida võivaid konkreetse linnaplaneerimise loaga seotud kohtuvaidlusi. Teisisõnu piirab regulatsioon õiguskaitse kättesaadavust vältimaks VKO-poolset kaebeõiguse kuritarvitamist.<sup>349</sup>

Õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et selline piirang võib olla vastuolus Arhusi konventsiooni ja keskkonnainfo direktiiviga. Prantsuse Põhiseadusnõukogu on aga seisukohal, et regulatsioon on kooskõlas Euroopa inimõiguste konventsiooni, kaebeõiguse ja võrdsuse põhimõttega. Põhiseadusnõukogu arvates piirdub VKO kaebeõigust piirav regulatsioon väga konkreetsete ja üksikute otsustega (pinna kasutamist (*soil utilization*) käsitlevate otsustega). Selline regulatsioon on põhjendatud tahtega lõpetada tegevus, mis on motiveeritud ainult uue loa ärahoidmisega.

Sellele vaatamata ei mõjuta piirang oluliselt VKO kaebeõigust, organisatsioonide liikmete kaebeõigust ega ühinemisvabadust.<sup>350</sup> Kui Itaalia kohtupraktikas alustab ühing kohtuvaidlusi peagi pärast asutamist, võib seda pidada tõendiks, et ühingu peamiseks eesmärgiks on kohtuvaidlus (mitte keskkonnakaitse kui selline) ning organisatsioonil puudub järjepidevus ja see ei esinda huve, mida väidab end esindavat.<sup>351</sup> Teistes liikmesriikides

---

<sup>346</sup> Relve, K. Isikute ühendused, lk 734 kolmas lõik.

<sup>347</sup> Kaebeõiguse eeldus kehtib ainult sellise kaebuse suhtes, mis on vastu võetud pärast keskkonnaorganisatsiooni tunnustamise kuupäeva.

<sup>348</sup> *Code de l'urbanisme* L. 600-1-1.

<sup>349</sup> Schmidt, A., *et al.*, lk 33 p 30.

<sup>350</sup> Schmidt, A., *et al.*, lk 35.

<sup>351</sup> Harris, M. E. lk 13.

(Austria, Rootsi, Saksamaa) täidab sisuliselt sama funktsiooni (*ad hoc* VKO-de ennetamine) tegutsemisaja kriteerium (vt ptk 3.2.5).

## **3.2. Sisulised kriteeriumid**

### **3.2.1. Valitsusvälisus**

Valitsusvälisuse kriteerium ei tulene uurimisaluste liikmesriikide VKO leaaldefiniitsioonidest. Valitsusvälisuse kriteerium ei peagi autori arvates olema siseriiklikus õigusaktis sätestatud. Seda ennekõike põhjusel, et kriteerium tuleneb Arhusi konventsioonist otse (artikli 2 lg 5) ning on seeläbi nagnii uurimisaluste liikmesriikide õigussüsteemi osaks. Kohtupraktikast ka nähtub, et kriteerium on kasutusel. Näiteks Prantsusmaal on VKO nimega CAP 21, mille president oli endine keskkonnaminister, tunnistatud valitsusvälise organisatsioonina vastuvõetamatuks, kuna sellel on põhiliselt poliitiline suundumus ja sellel puudub õigustatud huvi keskkonnavalaseks tegutsemiseks.<sup>352</sup> Enamasti kontrollib uurimisalustes liikmesriikides kriteeriume täidetust tunnustamismenetluse raames haldusorgan. Sellest tingituna ei tegele kohtud valitsusvälisuse kriteeriumi (ja ka muud kriteeriumide) sisustamisega.

### **3.2.2. Demokraatlik ülesehitus**

Keskkonnaorganisatsiooni demokraatlik ülesehitus või struktuur tähendab kõigepealt, et VKO on asutatud demokraatlikult ehk enamuse tahtel vastu võetud asutamisdokumentide alusel, organisatsiooni juhitakse kõigi liikmete osalemist ja kaasamist väärtustades ning selleks luuakse vajalikke süsteeme ja protsesse.

Demokraatliku struktuuri nõue esineb uurimisalustest riikidest Itaalias<sup>353</sup> ja Saksamaal<sup>354</sup>. Itaalia puhul tähendab see, et põhikirja täieliku või osalise muutmise, täiendamise või kehtetuks tunnistamise või uute põhimääruste vastuvõtmise õigus kuulub organisatsiooni liikmetele (assamblee); viimane nimetab direktorite nõukogu. Organisatsiooni liikmetele seatavad mistahes piirangud rikuvad seejuures assamblee suveräänsust. Samuti on igal organisatsiooni liikmel assambleega ühinemise ja hääleõigus. Ühtlasi piirab assamblee suveräänsust mistahes juhtorgan, mis saab oma volitused mõnelt teiselt (erinevate eesmärkidega) juhtorganilt või mida viimane kontrollib.<sup>355</sup> Demokraatlikkus tähendab Itaalia

---

<sup>352</sup> Schmidt, A., *et al.*, lk 33 p 29 (CE 7. detsember 2011, reg. n ° 346697).

<sup>353</sup> *LEGGE 8 luglio 1986, n. 349* § 13 p 3.

<sup>354</sup> *UmwRG* § 3 lg 1 p 5.

<sup>355</sup> Schmidt, A., *et al.*, lk 100 p 19.

puhul, et igatüks, kes jagab ühingu eesmäärke, võib sellega liituda, ning ka asjaolu, et soolise võrdõiguslikkuse tagamiseks reserveeritakse piisav arv positsioone just naiste jaoks.<sup>356</sup>

Saksamaal peab VKO lubama mistahes ühingu eesmäärke toetavatel isikutel saada täieliku hääleõigusega liikmeteks. Niinimetatud kõik põhimõtte kohaselt peab ühing lubama liikmeks astuda kõigil isikutel, kes toetavad selle eesmäärke. Liikme mõiste on seaduses määratletud kui ühingu üldkoosolekul täielikku hääleõigust omav isik.<sup>357</sup>

Saab väita, et demokraatlikku ülesehitust nõuab mingil määral ka Prantsusmaa *Code de l'environnement*, mille artikli R141-2 lõike 4 kohaselt antakse VKO akrediteering vaid juhul, kui viimane suudab tõendada, et tegutseb kooskõlas põhikirjaga, pakkudes garantiisid, mis võimaldavad ühingu liikmetel teavet saada ja tõhusalt ühingu juhtimises osaleda.

### 3.2.3. Põhikirjaline eesmärk

Kõik uurimisalused liikmesriigid näevad keskkonnaorganisatsiooni määratlemise kriteeriumina ette organisatsiooni keskkonnakaitse eesmärgi olemasolu.<sup>358</sup> Erinevus seisneb aga selles, kas see eesmärk peab olema peamine või mitte ning kas organisatsioonil võib olla ka kõrvalteesmäärke. *UmwRG* § 3 lg 1 p 1 kohaselt peab organisatsioon tunnustuse saamiseks tegutsema oma põhikirja järgi peamiselt keskkonnakaitse eesmärgil ja mitte ajutiselt. Peamine tähendab, et keskkonnakaitse peab olema ühenduse põhi- ja eristavaks eesmärgiks, nagu on ka ühingu põhikirjas sätestatud ja selle tegevuse järgi arusaadav.

Ühingu muud kõrvalteesmärgid pole välistatud juhul, kui need on keskkonnakaitse eesmärgiga kooskõlas.<sup>359</sup> Seda kinnitab ka *UmwRG* seletuskiri, mille kohaselt peab keskkonnakaitse eesmärk olema ühenduse peamine siht või põhieesmärk.<sup>360</sup>

---

<sup>356</sup> Harris, M. E. lk 2 teine lõik.

<sup>357</sup> Lamfried, D. *The Recognition of Foreign Environmental NGOs in Germany – Requirements and Procedure pursuant to Art. 3 of the Environmental Appeals Act*. Federal Environment Agency 2010, lk 4. Arvutivõrgus: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/419/dokumente/thesis\\_paper\\_the\\_recognition\\_of\\_foreign\\_environmental\\_ngos\\_in\\_germany\\_lamfried.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/419/dokumente/thesis_paper_the_recognition_of_foreign_environmental_ngos_in_germany_lamfried.pdf)

<sup>358</sup> Austrias *Gesamte Rechtsvorschrift für Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000* § 19 lg 6 p 1; Itaalias *LEGGE 8 luglio 1986, n. 349* § 13 lg 1; Prantsusmaal *Code de l'environnement* L141-1 ja R141-2; Saksamaal *UmwRG* § 3 lg 1 p 1; Rootsis *Miljöbalk* (1998:808) ptk 16 § 13 p 1.

<sup>359</sup> Lamfried, D., lk 3.

<sup>360</sup> Seaduseelnõu lisaeskirjade kohta, mis käsitlevad keskkonnakaitse valdkonnas õigusabivahendite kasutamist kooskõlas EL-i direktiiviga 2003/35/EÜ (keskkonnaalase õiguskaitse erinõuete seadus, sks *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*), 552/06, seletuskirja lk 28.

Ka Rootsis peab keskkonnakaitse olema VKO peamiseks eesmärgiks.<sup>361</sup> Riiklikku kinnisvaraomanike ühendust (*Villaägarnas Riksförbund*) ei peetud kohtus valitsusväliseks keskkonnaorganisatsiooniks üksnes asjaolu põhjal, et selle põhikirjas oli sätestatud, et organisatsiooni üks eesmärkidest on keskkonnahuvide edendamine.<sup>362</sup>

Ühtlasi näevad ka Itaalia, Austria ja Prantsusmaa regulatsioonid ette, et organisatsiooni põhikirjalised eesmärgid peavad olema pühendatud spetsiifiliselt keskkonnakaitsele.

Lisaks keskkonnakaitsele näevad kõik uurimisalused riigid ette, et keskkonnaorganisatsiooni eesmärk peab olema ka mittetulunduslik või „üldkasulik“. Austrias<sup>363</sup> ja Saksamaal<sup>364</sup> määratletakse üldkasuliku eesmärgi sisu maksuseaduste<sup>365</sup> alusel. Saksamaa *Abgabenordnung*'i kohaselt edendab ühendus üldkasulikke eesmärke, kui see tegutseb erapooletult, st ei taotle mistahes ärilisi eesmärke. Ühing saab avalike hüvede edendamist demonstreerida, esitades maksuametile Saksamaal välja antud maksuvabastuse tõendi. Välisriigi valitsusväline organisatsioon ja ka kodumaine valitsusväline organisatsioon võivad selle asemel esitada mistahes muid dokumente, mis näitavad avalikkuse huvides tegutsemist, näiteks põhikirja ja raamatupidamisaruandeid.<sup>366</sup> Prantsusmaal näeb seadus *expressis verbis* ette, et lisaks mittetulunduslikule eesmärgile peab organisatsiooni juhatus olema ka omakasupüüdmatu.<sup>367</sup>

#### **3.2.4. Senine keskkonnakaitseline tegevus**

Itaalia seadusandluse kohaselt peab keskkonnaorganisatsioon tagama tegevuse järjepidevuse ja välise asjakohasuse. Tunnustamata VKO-de jaoks tähendab see, et kaitse ei tohi toimuda vaid aeg-ajalt ega episoodiliselt. Lisaks sellele peab organisatsiooni tegevus olema üleriigiline või põhinema vähemalt viiel piirkonnal (kahekümnest). On rõhutatud, et nimetatud geograafiline nõue võib diskrimineerida kohalikke ühingu, kui nad kohtu poole pöörduvad. Seda seadusandlikku kriteeriumi leevendab aga kohtupraktika (vt ptk 3.3).

---

<sup>361</sup> *Miljöbalk* (1998:808) ptk 16 13. lõik punkt 1.

<sup>362</sup> Schmidt, A., *et al.*, lk 145 p 75.

<sup>363</sup> *Gesamte Rechtsvorschrift für Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000* § 19 lg 6 p 2.

<sup>364</sup> *UmwRG* § 3 lg 1 p 4.

<sup>365</sup> Saksamaal *Abgabenordnung* (AO) § 52 ja Austrias *Gesamte Rechtsvorschrift für Bundesabgabenordnung* §§ 35 ja 36.

<sup>366</sup> Lamfried, D., lk 4.

<sup>367</sup> *Code de l'environnement* R141-2 p 3.

*Code de l'environnement* viitab samuti, et organisatsioonil peab akrediteerimise saamiseks olema R141-2 lõike 1 kohaselt tegelik ja avalik tegevus või publikatsioonide ja teoste avaldamine, mille olemus ja määr tõendavad, et ühingu põhitegevus on keskkonnakaitse.

Ka Saksamaal nõutakse keskkonnaorganisatsioonilt tunnustamise jaoks põhikirjale vastavat tegevust.<sup>368</sup> Seda saab VKO näidata, esitades asjakohaseid dokumente nagu aastaaruanded, pressiteated, liikmetevaheline kirjavahetus jne.<sup>369</sup> Ülejäänud uurimiselused riigid (Austria ja Rootsi) ei nõua kriteeriumina keskkonnakaitse tegevust, kuid seal kehtib tegutsemisaja nõue.

### 3.2.5. Tegutsemisaeg

Peaaegu kõikides uurimiselustes riikides on sätestatud minimaalne ajaline periood, mille vältel peab keskkonnaorganisatsioon olema tegutsenud selleks, et olla tunnustatud ja järelkult omada ka kaebeõigust.

Saksamaal, Austrias ja Prantsusmaal peab organisatsioon enne tunnustamist olema tegutsenud kolm aastat.<sup>370</sup> Tegutsemisaja kriteeriumi kohta rõhutab näiteks *UmwRG* seletuskiri järgmist: „Seeläbi peaksid olema välistatud ühendused, mis ainult ajutiselt (näiteks konkreetse loamenetluse raames) ühinevad ega tegutse pikka aega ja teatava tõsidusega keskkonnakaitse nimel.“<sup>371</sup>

Rootsis on ajavahemik sama (kolm aastat), kuid lisaks näeb seadus *expressis verbis* ette, et tegevus pidi toimuma selle aja vältel just Rootsis.<sup>372</sup> Selline nõue on ilmselt vastuolus Arhusi konventsiooni diskrimineerimise keeluga. Sellele vaatamata pole see praktikas probleem olukorras, kui mõne teise Põhjamaa VKO kaebab edasi Rootsi otsuse, kuna Põhjamaa organisatsioone võrdsustatakse vastavalt 1974. aasta Põhjamaade keskkonnakaitsekonventsioonile Rootsi organisatsioonidega. Kuid kui Poola või Saksamaa keskkonnaorganisatsioon esitab kaebuse mistahes Rootsi haldusakti peale, millel on näiteks

---

<sup>368</sup> *UmwRG* § 3 lg 1 p 3.

<sup>369</sup> Lamfried, D., lk 3.

<sup>370</sup> Saksamaal *UmwRG* § 3 lg 1 p 2.; Austrias *Gesamte Rechtsvorschrift für Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz* 2000 § 19 lg 6 p 3; Prantsusmaal *Code de l'environnement* L141-1 esimene lause ja R141-2 esimene lause.

<sup>371</sup> Seaduseelnõu lisaeeskirjade kohta, mis käsitlevad keskkonnakaitse valdkonnas õigusabivahendite kasutamist kooskõlas EL-i direktiiviga 2003/35/EÜ (keskkonnaalase õiguskaitse erinõuete seadus, sks *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*), 552/06, seletuskirja lk 29. Arvutivõrgus: <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2006/0501-0600/0552-06.html>

<sup>372</sup> *Miljöbalk* (1998:808) ptk 16 § 13 punkt 3.

kaugeleulatav mõju atmosfäärile või Läänemerele (nt põletustehas), ei kvalifitseeru ta Rootsi siseriiklike kriteeriumide alusel keskkonnaorganisatsiooniks.<sup>373</sup>

Ainult Itaalias puudub täpselt määratletud tegutsemisaeg, kuid organisatsioon peab suutma oma senist tegevust näidata (vt ptk 3.2.4).

### 3.2.6. Liikmete arv

Liikmesriigiti tuntakse ka minimaalse liikmete arvu nõuet. Näiteks Rootsis ja Austrias peab keskkonnaorganisatsioonis olema vähemalt 100 liiget.<sup>374</sup> Varasemalt nõudis Rootsi *Miljöbalk*, et keskkonnaorganisatsioonis oleks vähemalt 2000 liiget, kuid Euroopa Kohus ei pidanud seda õigustatuks.<sup>375</sup> *Miljöbalk* annab liikmete arvu asemel võimaluse näidata, et keskkonnaorganisatsioonil on *allmänhetens stöd* (kohalike toetus). Kohtupraktika kohaselt ei tohi kriteeriumi tõlgendada kitsendavalt, st et toetajaid ei pea olema 100. Lisaks sellele ei tulene kohtupraktikast, et keskkonnaorganisatsioon peaks koguma toetusallkirju. Näiteks piisab, kui avalikkus on keskkonnaorganisatsiooni tegevust tunnustanud.

Kohtud on näiteks leidnud, et kuigi organisatsiooni liikmete arv ei vastanud *Miljöbalk*'i numbrilisele kriteeriumile, oli see pikka aega olnud regulaarselt aktiivne. Organisatsioon oli korraldanud iga-aastaseid 500 külastajaga linnuvaatlusnäitusi ning osalenud looduskaitsega seotud juhtumites avalikel aruteludel. Seetõttu on keskkonnavalitsusvälisel organisatsioonil avalikkuse toetus selles mõttes, mida *Miljöbalk*'is silmas peeti.<sup>376</sup>

Austria seadus on selles osas rangem ning täpsustab, et vastav arv tuleb ametivõimudele usaldusväärseks teha. Prantsusmaal ei määra seadus täpselt, mitu liiget peab organisatsioonis olema, kuid näeb ette, et tunnustamismenetluse käigus peab kontrollima, kas territoriaalset pädevust arvestades on organisatsioonis piisav arv liikmeid.<sup>377</sup> Seadus ei täpsusta, mitut inimest saab pidada piisavaks.

Saksamaa seaduses puudub samuti konkreetne lüvend, kuid mainitakse, et seda aspekti tuleb hinnata organisatsiooni tegevuse ja võimekuse juures.

---

<sup>373</sup> Schmidt, A., *et al.*, lk 140 p 53.

<sup>374</sup> Rootsis *Miljöbalk* (1998:808) ptk 16 § 13 punkt 4; Austrias *Gesamte Rechtsvorschrift für Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz* 2000 § 19 lg 6 teine lõik.

<sup>375</sup> *Djurgården* p 47.

<sup>376</sup> Schmidt, A., *et al.*, lk 146 p 83.

<sup>377</sup> *Code de l'environnement* R141-2 p 2.

Itaalia puhul ei tulene sellist nõuet seadusest ega kohtupraktikast.

### 3.3. Juhtumipõhised lähenemised

Vaatamata sellele, et Itaalias on keskkonnaorganisatsioonid kohustatud läbima tunnustamismenetluse ning Rootsis on VKO-de määratlemise kriteeriumid seaduse tasemel kehtestatud, on kohtud olnud oma praktikas väga loovad ja leidlikud.

Itaalia kohtupraktikas on välja kujunenud kriteeriumid, millele vastamisel kvalifitseerub ka tunnustamata organisatsioon VKO-ks. Enamasti on kohtud läinud seda teed seoses kohalike ühenduste esindajatega, kes ei tegutse üleriigiliselt. Halduskohus võib juhtumipõhiselt anda kaebeõiguse kohalikele organisatsioonidele

- (a) kelle põhikirjaline põhieesmärk on keskkonnakaitse, mis ei ole juhuslik ega episoodiline;
- (b) kes omavad kõne all oleva alaga ühendatud territooriumil piisavat esindatust ja stabiilsust (nn *vicinità* põhimõte<sup>378</sup>). „Territoriaalne ühenduvus“ peab kaebeõiguse andmiseks püsima märkimisväärse aja jooksul (nt 18 päeva peeti „mitte märkimisväärseks ajavahemikuks“); seetõttu keelatakse *ad hoc* rühmadel sageli kaebeõigus nende juhusliku iseloomu tõttu ja veelgi sagedamini seetõttu, et tegemist ei ole esindusisikutega;
- (c) kellel on püsiv arv liikmeid.<sup>379</sup>

Rootsi kõrgeim kohus on olnud oma praktikas veelgi julgem ja laiendas *Miljöbalk*'i kaebeõiguse kohta sätestatud, viimaks kriteeriumid rahvusvaheliste kohustustega vastavusse. Riigikohus märkis (NJA 2012 s. 921), et *Miljöbalk*'is sätestatud keskkonnaorganisatsiooni kaebeõiguse kriteeriume ei tohi pidada fikseerituks, vaid neid tuleks kasutada lähtepunktidenä ainult õiguskaitse kättesaadavuse kaalumisel. Selles kohtuasjas väljastas haldusorgan ettevõttele Taggen Vindpark AB ehitusloa Rootsi idaranniku lähedale merre 83 tuuliku püstitamiseks. Loa andmise otsuse vaidlustasid mitmed eraisikud ja kaks valitsusvälist keskkonnaalast organisatsiooni. Ühele valitsusvälisele keskkonnaalasele organisatsioonile anti kaebeõigus, samas teistele mitte. Viimased kaebasid selle otsuse kõigepealt Keskkonna Apellatsioonikohtusse ja seejärel Riigikohtusse. Ühe valitsusvälise keskkonnaalase organisatsiooni kaebuse rahuldamata jätmise otsuse jättis Riigikohus jõusse, ehkki esitas mõned selgitused põhjendavas osas. Riigikohus alustas *Djurgården*'i tsiteerimisega, nentides, et

---

<sup>378</sup> Naabruse või läheduse aste.

<sup>379</sup> Harris, M. E., lk 2 teine lõik, lk 12-13 ptk 2.2.

numbriline kriteerium on vajalik, kuid ainult niivõrd, kui see aitab otsustada, kas organisatsioon on endiselt olemas ja kas see on aktiivne. Kriteerium ei tohi aga olla vastuolus eesmärgiga pakkuda asjaomasele üldsusele laialdast juurdepääsu õiguskaitsesele.

Ka kohalikud ühendused peavad keskkonnaalastest õigusaktidest tulenevate huvide kaitsmiseks saama kasutada seaduslikke vahendeid. Seetõttu on Riigikohtu sõnul vajalik, et neis küsimustes kasutataks heldet (ingl *generous*) suhtumist ja seaduses fikseeritud kriteeriume rakendataks kaebeõiguse kontekstis vaid lähtepunktina. Arvestada tuleb ka üldpilti – eriti juhtudel, kui ühelgi inimesel pole kaebeõigust – ja arvestada, et kellelgi peab olema võimalik otsust vaidlustada.<sup>380</sup>

Rootsi kohtud tuginevad oma praktikas keskkonnaorganisatsioonide määramise kriteeriumide laiendamiseks EK praktikale, eelkõige esimeses peatükis käsitletud *Djurgården*'i ja *Lesoochranárske zoskupenie* lahenditele.

### **3.4. Vahekokkuvõte**

Uurimiselustes liikmesriikides jagunevad VKO määramise kriteeriumid formaalseteks ja sisulisteks. Formaalsete all käsitletakse ühenduse tekkimise hetke, vormi ja tunnustamismenetluse läbiviimise vajalikkust. Sisulisteks võib nimetada kriteeriume nagu valitsusvälisus, demokraatlik struktuur, põhikirjalise eesmärgi sisu, senise keskkonnakaitselise tegevuse olemasolu, tegutsemisaeg ja liikmete arv. Lisaks eelnevale on mõned uurimiseluste riikide kohtud läinud kaugemale kui seadus ette näeb, ning kriteeriume teatud viisil täiendanud või laiendanud.

Vormilt võib VKO olla juriidiline isik – MTÜ- või SA-laadsed juriidilised konstruktsioonid – või informaalne ühendus. Viimast tuntakse ainult Itaalias ning peetakse legitiimseks vaid juhul, kui organisatsiooni loomise eesmärgiks ei ole automaatse kaebeõiguse saamine. Uurimiselused riigid järgivad praktikat, mille kohaselt võib VKO kaebeõigus tekkida vaid nende aktide suhtes, mis on tehtud pärast organisatsiooni asutamist. Tunnustamismenetluse kasuks otsustasid viiest uurimiselusest riigist neli. Peamiseks argumendiks tunnustamismenetluse kasuks on soov teha kindlaks, et ilma tegelike keskkonnahuvideta organisatsioonid ei eksisteeriks. Tunnustamismenetluse viivad uurimiselustes riikides läbi enamasti haldusorganid, mitte kohtud.

---

<sup>380</sup> Schmidt, A., *et al.*, lk 144-145 p 73.

Sisuliselt peab VKO kõikides riikides vastama valitsusvälisuse kriteeriumile ning omama keskkonnakaitselist ja mittetulunduslikku eesmärki. Selle juures on oluline rõhutada, et taoline eesmärk peab olema peamiseks.

Demokraatlik ülesehitus ja juhtimine on kriteeriumina sätestatud Itaalia ja Saksamaa õiguses. Nende sisu on mõnevõrra erinev. Mõlemas peetakse selle kriteeriumi juures oluliseks, et igapäev on õigus ühendusega liituda ning täisväärtuslik hääleõigus. Lisaks sellele on Itaalia puhul kriteeriumi sisuks ka sooline võrdõiguslikkus.

Senine keskkonnakaitseline tegevus on eraldi kriteeriumina välja toodud Itaalia, Prantsusmaa ja Saksamaa seadustikes. Kuigi Austria ja Rootsi seda eraldi ei nõua, täidab sama eesmärki tegutsemisaja kriteerium, mis kehtib peaaegu kõiges liikmesriikides (välja arvatud Itaalias).

Uurimiselustest liikmesriikidest esineb liikmete arvu kriteerium kahes – Austrias ja Rootsis. Prantsusmaa ja Rootsi seadustikud ei täpsusta täpset arvu, kuid mainivad, et seda aspekti tuleb tunnustamismenetluse käigus hinnata. Itaalias sellist kriteeriumi ei tunta.

Itaalias ja Rootsis on tekkinud seaduse rakendamise praktika, mille kohaselt hinnatakse iga juhtumit eraldi. Itaalia kohtupraktikas leiti, et ka tunnustamata VKO võib VKO-ks kvalifitseeruda juhul, kui ta vastab kohtupraktikas väljakujunenud kriteeriumidele. Rootsi kõrgeim kohus on aga asunud seisukohale, et seaduses sätestatud kriteeriumid on vaid lähtepunkt otsustamiseks, kas organisatsioon väärib kaebeõigust.

Peatükis analüüsi pinnal on selgunud, et uurimiselustes liikmesriikides kehtivad VKO määratlemise kriteeriumid on Eesti omadest rangemad, kuid jäävad nii Arhusi konventsiooni kui ka Euroopa Kohtu praktikas väljakujunenud raamide piiridesse. Uurimiselustes liikmesriikides kehtivad VKO määratlemise kriteeriumid võimaldavad organisatsiooni määratleda selgemalt ja täpsemalt kui Eestis, kuid praktika näitab, et kaebeõiguse fabritseerimine ei ole välistatud. Kriteeriume on rohkem ja määratlus konkreetsem. See omakorda viib olukorrani, kus tõenäosus VKO-le mõeldud erandi ärakasutamiseks teistel eesmärkidel on madalam. Uuritu põhjal ilmnes, et kriteeriumide loomisel lähtuti mitte ainult soovist tagada VKO laiendatud kaebeõigus, vaid ka sellest, et õiguse saava VKO näol on tegemist usaldusväärse ühendusega, kelle keskseks eesmärgiks ja huviks on keskkonnakaitseline. Analüüsi saab võrdlevalt kokku võtta järgmiselt:

Tabel 3. Eesti (EE), Saksamaa (DE), Austria (AT), Prantsusmaa (FR), Rootsi (SE), Itaalia (IT), Euroopa Liidu (EL) ja Arhusi konventsiooni (AK) VKO määratlemise kriteeriumide kokkuvõtlik võrdlus

	EE	DE	AT	FR	SE	IT	EL	AK
<b>Formaalsed kriteeriumid</b>								
Juriidiline isik <sup>381</sup>	●	●	●	●	○ <sup>382</sup>	●	●	○
Mittetulunduslik iseloom	●	●	●	●	●	●	●	○
Kokkuleppeline ühendus	●	○	○	○	○	○ <sup>383</sup>	○	○
Tunnustamismenetlus	○	●	●	●	○	○ <sup>384</sup>	●	○
Geograafiline määratlus	○	●	○	●	○	●	○	○
<b>Sisulised kriteeriumid</b>								
Valitsusvälistus <sup>385</sup>	●	○	○	○	○	○	●	●
Keskkonnakaitseline eesmärk	●	●	●	●	●	●	●	○
Keskkonnakaitse edendamine	●	●	○	●	○	●	●	●
Liikmete arv	○	○	●	○ <sup>386</sup>	●	○	○	○
Tegutsemisaeg	○	●	●	●	●	○	●	○
Senine keskkonnakaitseline tegevus	○	●	○	●	○	●	●	○
Olulise esindatuse nõue	●	○	○	○	○ <sup>387</sup>	●	○	○
Demokraatlik ülesehitus	○	●	○	○ <sup>388</sup>	○	●	○	○

Eeltoodud tabelist nähtub, et kõige olulisemad kriteeriumid (esineb vähemalt 50%-l juhtudest) on juriidilise isiku vorm ja mittetulunduslikkus, tunnustamismenetluse läbimise kohustus, keskkonnakaitseline eesmärk ja senine keskkonnakaitseline tegevus /

<sup>381</sup> MTÜ- või SA-taolised vormid. EL-i puhul peab juriidiline isik vastama liikmesriigi siseriiklikule õigusele või tavale.

<sup>382</sup> Rootsis ka muud juriidilise isiku vormid, mitte ainult MTÜ-le / SA-le sarnased vormid.

<sup>383</sup> Reeglina tagatakse kaebeõigus vaid tunnustatud VKO-le. Tunnustamiseks on vajalik juriidiline vorm. Teatud juhtudel antakse kaebeõigus ka tunnustamata organisatsioonile, mis avab võimaluse saada kaebeõigus ka informaalset ühendusel.

<sup>384</sup> Reeglina on kohustuslik, kuid kohtupraktikas väljakujunenud tingimustel tunnustatakse ka tunnustamata VKO-d.

<sup>385</sup> Uurimisaluste liikmesriikide VKO legaaldefiniitsioonidest ei ole valitsusvälistuse kriteerium sätestatud, kuid on kasutusel.

<sup>386</sup> Konkreetne arv ei ole sätestatud, kasutusel on termin „piisav arv“.

<sup>387</sup> Kui liikmete arv ei ole täidetud, hinnatakse, kas tegevusel on avalikkuse toetus.

<sup>388</sup> Tunnustuse saab organisatsioon, mis suudab tõendada, et tegutseb „pakkudes garantiisid, mis võimaldavad ühingu liikmetel teavet saada ja tõhusalt ühingu juhtimises osaleda“.

keskkonnakaitse edendamine ja tegutsemisaeg. Ülejäänud kriteeriumid esinevad harvem. Lisaks sellele on töö käigus hästi näitlikustatud, et kuigi erinevate liikmesriikide VKO määratlemise kriteeriumid võivad olla esmapilgul sarnased, võivad nende tegelik rakendus ja sisu erineda. Näiteks võib tuua demokraatliku ülesehituse kriteeriumi, mille sisu on Saksamaal puhtalt õigus organisatsiooniga liituda ja osaleda mistahes küsimuste otsustamisel, aga Itaalias ka meestele ja naistele võrdsete õiguste, kohustuste ja võimaluste tagamine.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö keskseks eesmärgiks oli analüüsida Eestis kehtivaid keskkonnaorganisatsioonide määratlemise kriteeriume ja nende rakendamist kohtupraktikas ning hinnata, kas nende alusel on võimalik VKO-d määratleda selgelt, täpselt ja eesmärgipäraselt. Teisisõnu oli eesmärgiks välja selgitada, kas kehtiv kvaliteedistandard täidab oma eesmärgi. Ühtlasi oli eesmärgiks uurida, millised kriteeriumid kehtivad teistes Euroopa Liidu liikmesriikides ning hinnata, kas seal kehtestatud standard täidab oma eesmärgi.

Eeltoodud eesmärgist lähtuvalt püstitas teadustöö autor uurimisküsimuse, kas Eesti kohtupraktika kohaselt on VKO määratlemise kriteeriumid võrreldes teiste EL-i liikmesriikidega nii üldised ja nende sisustamine kohtupraktikas nii lai, et igaüks võib kaebeõiguse fabritseerimiseks kasutada VKO-le mõeldud erandit. Küsimusele vastamiseks uuriti, kust VKO määratlemise kriteeriumid alguse said, kuidas on neid üle võtnud ja rakendanud Eesti, ning milline on olnud uurimisaluste liikmesriikide lähenemine VKO määratlemise kriteeriumidele.

Magistritöö esimese peatüki analüüsi põhjal selgus, et VKO määratlemise kriteeriumide lähted saavad alguse rahvusvahelisel tasandil. Selliselt on suhteid VKO-ga reguleerinud ÜRO, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liit. Vajadus määratleda, kes kvalifitseerub keskkonnaorganisatsiooniks tulenes vajadusest teha selgeks, kes saab taotleda konsultatiivset staatust või kaebeõigust. Ainult Euroopa Liidu puhul sõltub keskkonnaorganisatsiooni kvalifitseerumisest selle kaebeõigust. Oluline on aga välja tuua, et VKO määratlemise kriteeriumid pole rahvusvahelisel ega EL-i tasandil ühtlustatud. Sellele vaatamata on kõigi VKO määratlemise kriteeriumide eesmärgiks tagada, et tegemist on VKO-ga, kelle eesmärk ja tegevus on tegelikult suunatud keskkonnakaitsele. Määratlemise kriteeriumide hulgas on alati olnud struktureeritud vormis tegutsemine (tihti demokraatliku struktuuri ja juhtimisega), valitsusvälisus, mittetulunduslik iseloom, keskkonnakaitse eesmärk ja tegutsemisaja kriteerium. Nendest saab põhjapanevateks pidada eelkõige sõltumatust riigist, keskkonnakaitse eesmärki ja eesmärgipärasest tegutsemisest teatud perioodi vältel. Seda eelkõige põhjusel, et loetletud kriteeriumide alusel on tõesti võimalik teha kindlaks, kas tegemist on ehtsa VKO-ga. Sellel tasandil kehtivad kriteeriumid on Eesti omadest rangemad.

Euroopa Liidus on VKO määratlemise kriteeriumide ulatus piiratud Euroopa Kohtute kohtupraktikaga ja Euroopa Liidu õiguse aluspõhimõtetega. Selliselt ei ole lubatud kriteeriumid, mis muudavad EL-i õigusest tulenevat õiguskaitset olematuks või on vastuolus Harta artiklitega 47 ja 52. Samuti on kohus andnud juhised muude VKO kaebeõiguse eelduste

sisustamiseks. Näiteks lasub VKO-l kohustus tõendada tegutsemisaja kriteeriumi täidetust juhul, kui organisatsioon muudab oma registrijärgset asukohta. Lisaks ei või Arhusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 puhul kehtida nõue, mille kohaselt peab VKO näitama subjektiivse õiguse riivet. Sama artikli osas kehtib ka keeld nõuda VKO kaebeõiguse jaatamiseks tema eelnevat osalust vaidlustatud haldusakti andmise menetluses. Artikli 9 lõike 3 osas võivad aga teatud juhul olla eelviidatud nõuded lubatud.

Magistritöö teise peatüki analüüsi põhjal selgus, et Eestis kehtivad VKO määratlemise kriteeriumid on olnud läbi aegade peaaegu identsed. Nendeks on teatud vormis tegutsemine (MTÜ, SA või seltsing), keskkonnakaitse eesmärk ja selle edendamine ning teatud juhul olulise esindatuse nõue. Kriteeriumid on oma olemuselt avarad ning kohtupraktikas laialt sisustatud. Ülevaade olemasolevast praktikast VKO määratlemise kriteeriumide sisustamisel on mahukuse tõttu toodud lisa 2. Täiendavalt selgus teise peatüki analüüsi põhjal, et kohtupraktikas ei ole veel välja kujunenud metoodilist lähenemist VKO õigusliku staatuse analüüsimiseks. Kohtud ei tee vahet KeÜS § 31 eeldustel ega erista, millised neist millisele VKO vormile kohalduvad. Selle põhjuseks võib olla asjaolu, et kõigi kriteeriumide tõlgendamise osas puudub Riigikohtu praktika. Riigikohus on seni andnud tõlgendust vaid seltsingu kui vormi võimalikkuse ja valitsusvälisuse kriteeriumi sisustamise osas ning on *obiter dictum* korras selgitanud, et VKO peab keskenduma keskkonnakaitsele laiemas ulatuses, mitte organisatsiooni liikmete koduläheduses olevate ja nendele mittemeeldivate projektidega võitlemisele. Madalama astme kohtupraktikast ilmnes, et kaebeõiguse fabritseerimine ei ole hüpoteetiline, vaid realselt esinev nähtus. Kohtusse pöördusid KeÜS § 30 lg 2 alusel organisatsioonid, kelle tegelik eesmärk oli võidelda VKO liikmetele mittemeeldivate projektidega (vt nt TlnRnK 3-16-1354, TlnHKO 3-18-702). Kõik eelnimetatud asjaolud ja kohtupraktikas valitsev olukord kinnitavad, et Eestis kehtiv kvaliteedistandard ei ole sugugi kõrge. Kriteeriume on lihtne täita ja seega esineb eelis individuaalse kaebuse ees, mida on vajadusel võimalik vaevatult ära kasutada. Sellest tulenevalt on analüüsi tulemusena leitud, et hetkel ei ole kaebeõiguse erand kooskõlas PS ja HKMS põhjaneva doktriiniga, mille kohaselt pöörduakse kohtusse vaid enda õiguste kaitseks.

Kolmandas peatükis tehtud analüüsist ilmnes, et uurimiselustes liikmesriikides on kriteeriumid konkreetsemad ja nende tõlgendamise praktika kitsam. Ka uurimiselustes liikmesriikides jagunevad VKO määratlemise kriteeriumid sisulisteks ja formaalseteks. Viimasteks on VKO tekkimise hetk, vorm ja tunnustamismenetlus. Sisulisteks on valitsusvälisus, demokraatlik juhtimisstruktuur, keskkonnakaitse eesmärk, senine keskkonnakaitse tegevus, tegutsemisaeg ja liikmete arv. Selliselt on VKO määratlemise

kriteeriumid Eesti omadest rangemad ning neid on reeglina rohkem. Uurimisalused liikmesriigid on regulatsiooni loomisel lähtunud eelkõige vajadusest tagada laiendatud kaebeõigus vaid organisatsioonidele, mille tegelik huvi on keskkonnakaitse ning kes tegelevad keskkonnakaitsega tõsiselt ja püsivalt. Analüüsimisel peeti silmas, et võrreldes Eestiga hindavad uurimisalustes liikmesriikides VKO vastavust kriteeriumidele haldusorganid, mitte kohtud. Sellest tingituna ei ole uurimisalustes liikmesriikides VKO määratlemise kriteeriumide kohtupraktika ulatuslik.

Võrdluse käigus selgus, et Eestis kehtivad VKO määratlemise kriteeriumid ei moodusta teiste liikmesriikidega võrreldes tõhusalt toimivat ja terviklikku standardit. Teisisõnu on Eesti kohtupraktika kohaselt KeÜS § 31 kriteeriumid võrreldes uurimisaluste liikmesriikidega nii üldised ja nende sisustamine kohtupraktikas nii lai, et sisuliselt igapähele on võimalik kaebeõiguse loomiseks asutada VKO, sealjuures ei ole välistatud ka kaebeõiguse kunstlik tekitamine. Eestist leebemaks lähenemiseks saab pidada vaid Rootsi oma, mille kohaselt on seaduses sätestatud VKO määratlemise kriteeriumid vaid lähtepunktiks otsustamiseks, kas tegemist on VKO-ga.

Esiteks ilmnes võrdluse käigus oluline probleemistik kriteeriumide hulgaga ja ebamäärasusega. Ühelt poolt ei ole kriteeriumide arv omaette eesmärk, kuid analüüs näitas, et uurimisalustes liikmesriikides on reeglina sisulisi kriteeriume rohkem kui Eestis (st rohkem kui kolm, vt Tabel 3). Selline lähenemine on autori arvates õigustatud, kuna ainuüksi keskkonnakaitse eesmärgi ja keskkonnakaitse edendamise näol on tegemist väga laiade ja ebamääraste tunnustega, mis ei ole efektiivsed tagamiseks, et erandlik ligipääs õiguskaitsele on tagatud „siiraste eesmärkidega“ ühendustele.

Teine oluline probleem, mis VKO määratlemise kriteeriumidega tekkida võib, on nende rakendamise praktika. Ainutähtis ei ole seaduse tekst, vaid ka see, mis sellega reaalses dimensioonis toimub. Eesti kohtud on pidevalt viidanud Arhusi konventsioonist tulenevale põhimõttele tagada lai ligipääs õiguskaitsele, kuid pigem ei pidanud selle juures oluliseks tagada see ligipääs organisatsioonidele, kelle tegelik huvi on keskkond ja selle kaitse. Viimane on tähtis just seetõttu, et õigustatud subjektiks laia kaebeõiguse kasutamisel saab olla ainult VKO.

Samas ei ole käesoleva teadustöö tulemusena võimalik väita, et Eesti regulatsioon vajab kohest muutmist. Siiski ilmneb, et Eesti regulatsiooni rakendamise praktikad vajavad muutmist ja ühtlustamist, et viia kaebeõiguse fabritseerimine võimalikult madalale. Kohtupraktikas on tulnud ette olukordi, kus kohus eitas keskkonnaalast kaebeõigust, kuna

asjaolude pinnal ei tekkinud tal siseveendumust organisatsiooni tegevuse ehtsuses (vt nt TlnRnK 3-16-1354). Autor on seisukohal, et kaebeõiguse fabritseerimise tõenäosust võib viia madalale eelkõige olemasolevate kriteeriumide tõlgendamise kaudu. Probleemi ületamiseks ei leidnud autor analüüsi käigus eraldiseisvat üldnormi või printsiipi, mis lubaks kriteeriume kitsendavalt tõlgendada või lausa väita, et tegemist on lähtepunktiga otsustamiseks, kas tegemist on VKO-ga. Magistritöö autori seisukohalt on oluline meeles pidada Arhusi konventsiooni mitmetahulisust. See tähendab, et lai kaebeõigus keskkonnaasjades ei saa eksisteerida omaette, vaid oli mõeldud just keskkonnaorganisatsioonidele. Lisaks tuleb kriteeriumide sisustamisel pidada silmas, et KeÜS § 30 näol on tegemist erandiga, mille kasutamine peab olema kooskõlas PS § 15 ja HKMS § 44 lõikega 1. Seetõttu on küsimus, kas tegemist on keskkonnaorganisatsiooniga laiendatud kaebeõiguse kontekstis määrava tähtsusega.

Oluline on pöörata kriteeriumide tõlgendamisele rohkem tähelepanu ennekõike kaebuse lubatavuse kontrolli raames. VKO kaebeõiguse jaatamisele peab eelnema tõhus ja põhjendatud kriteeriumidele vastavuse kontroll. Näiteks on äärmiselt tähtis meeles pidada, et VKO põhikirja punkti tsiteerimisest ei piisa, vaid põhjendada tuleks ka, miks selline eesmärk on keskkonnakaitseline. Ühtlasi on oluline läheneda küsimusele meetodiliselt, st eristada eeldusi ja nende alternatiive (vt selles osas lisa 2), praegu ei ole kohtupraktikas meetodilist lähenemist välja kujunenud.

Kriteeriumide tõlgendamise praktika peab autori arvates olema kitsam. Esiteks peab keskkonnakaitse olema organisatsiooni põhi- ja eristavaks eesmärgiks ning peab olema põhikirja või lepingu punkti lugedes ilmselge. Näiteks ei pea autor oluliseks tagada kaebeõigust alpinistide klubile, kelle kõrvaleesmärgiks on ka kasutatava keskkonna väärtustamine ja kaitse või geograafia-alasele ühendusele, kelle peamiseks eesmärgiks on teadus- ja õppetöö geograafia valdkonnas. Keskkonnakaitseline eesmärk peaks olema organisatsiooni peamiseks (kuid mitte tingimata ainsaks) eesmärgiks. Seda eelkõige selleks, et tagada organisatsiooni pühendumust keskkonnakaitsele ja seeläbi ka organisatsiooni asjatundlikust keskkonnaküsimustes. Selline lähenemine on kooskõlas Arhusi konventsiooni kontrollkomitee otsustega, konventsiooni juhtdokumentidega ja Euroopa Kohtute praktikaga. Selline lähenemine prevaleerib ka uurimisalustes liikmesriikides ja pole seni probleeme tekitanud.

Ühtlasi joonistub kohtupraktikast, et keskkonnakaitse eesmärki analüüsides võib olla tarvilik hinnata, kelle huve VKO teenib. Seda näiteks küsides, kas käesolev vaidlus aitab kaasa organisatsiooni keskkonnakaitse eesmärgi saavutamisele või on vaidluse kese hoopis mujal. Hoiatussignaaliks on ka asjaolu, et sama haldustegevust vaidlustasid füüsiliste isikutena VKO liikmed või põhikirjaline eesmärk on sõnastatud protestina. Riigikohus on juba 2003.

aastal andnud juhise, et organisatsiooni eesmärk ei saa keskenduda VKO liikmete vahetus koduläheduses olevate ja nendele mittemeeldivate projektidega võitlemisele, vaid peab olema suunatud keskkonnakaitsele laiemas ulatuses (3-3-1-31-03 p 31).

Keskkonnakaitse edendamiseks tuleks pidada senist keskkonnakaitsele eesmärgile vastavat aktiivset tegevust, mis ei ole seotud vaidlusaluse küsimusega. Seniseks tegevuseks ei ole osalus kohtuasjale eelnevas haldusmenetluses või sellest üldsuse teavitamine. Seda eelkõige põhjusel, et VKO eelnev tegevus peab olema järjepidev, mitte episoodiline. Ainuüksi eksisteerimine teatud aja vältel ei ole samuti piisav tõendamaks, et organisatsioonil on senine tegevus. Uurimiselustes liikmesriikides peab VKO olema suuteline tõendama, et ta on tegutsenud pikaajaliselt (mitte vaid vaidlusaluse haldusmenetluse raames) ja teatava põhjalikkusega keskkonnakaitse nimel. Selle tõendamiseks võib esitada publikatsioone, sisemist kirjavahetust, majandusaasta aruandeid ja muid asjakohaseid tõendeid. Reeglina ei ole uurimiselustes liikmesriikides võimalik tunnustada sellise VKO kaebeõigust, millel senist tegevust ei ole. Eesti lähenemine on siinkohal liberaalsem ja lubab ka selliste organisatsioonide kaebeõigust. Selle juures peab eraldi hindama, kas tegemist on selgelt kohtule kaebuse esitamiseks loodud ühendusega ning võtma arvesse kõik võimalikud asjaolud. Nendeks on näiteks liikmete pädevused, liikmete arv, organisatsiooni struktuur ja avatus ning VKO asutamise kuupäev. Niinimetatud *ad hoc* organisatsioonide probleemistik on tõusetunud EL tasandil juba 2003. aastal. Liikmesriigid ei saanud kokkuleppele küsimuses, kas sellistele VKO-dele kaebeõiguse andmine on mõistlik. Uurimiseluste liikmesriikide praktikast näib, et riigid on pigem läinud teist teed ja üritanud *ad hoc* organisatsioone kaebeõigust välistada.

Magistritöö käigus tuli seega välja, et standard, mille täitmisel kvalifitseerub mistahes juhtum erandiks, on uurimiselustes liikmesriikides Eestiga võrreldes tõhusam. Seda eelkõige põhjusel, et kriteeriume on rohkem ja nad täiendavad teineteist, luues tervikliku süsteemi VKO määratlemiseks. Kriteeriumide sõnastus ei pruugi olla täpsem, kui Eestis, kuid nende sisustamine on praktikas kitsam. Seetõttu on Eestiga võrreldes uurimiselustes liikmesriikides ka paremini tagatud, et laiendatud kaebeõigust kasutatakse eesmärgipäraselt. Tänu toimivale kriteeriumide kompleksile, on uurimiselustes liikmesriikides ka efektiivsemalt kaitstud reegel, mille kohaselt minnakse kohtusse vaid enda õiguste kaitseks.

# ENVIRONMENTAL NON-GOVERNMENTAL ORGANISATION LEGAL STATUS IN ESTONIAN AND EUROPEAN UNION ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE

## Abstract

This master thesis touches upon the recognition of environmental non-governmental organisations (ENGO) legal status and as a consequence their *locus standi* (the right of appeal) in the administrative course proceedings. In the course of this research, the author is not concerned with the legal status of ENGO in criminal and civil court proceedings.

Estonian legal system is built on the assumption that everyone whose rights and freedoms are violated has the right of recourse to the courts (section 15 of the Constitution of the Republic of Estonia (Constitution); the so-called right based approach). It is a fundamental right that forms part of the principles such as effective judicial protection and a fair trial. This approach also has become deeply rooted in administrative court proceedings (section 44 subsection 1 of the Code of Administrative Court Procedure). Thus, as a rule, access to court is limited to the violation of individual rights. Such a restriction is justified to guarantee other fundamental rights or constitutional values. The aim is to avoid an overflow of litigation in order to ensure the efficient functioning of the judicial system (procedural economy and legal certainty). It should be also mentioned, that in the context of administrative court procedure right-based approach is justified, as it is not the main function of the court to guard, in general, the legality of administrative body behaviour. The reasoning behind this lies in the principle of separation of powers. Executive and judiciary branches are set to balance each other. Administrative judicial review is therefore justified only if the administrative activity violates a person's subjective right. Judicial control over administrative body activity is not the purpose of litigation itself but merely an incidental effect of the protection of subjective rights. Otherwise, the principle of separation of powers would be seriously destabilised.

In environmental cases, access to court is based on the same approach until the complainant is an ENGO. In the latter case, the main difference is the special right of appeal according to Article 9 (2) of the Aarhus Convention and section 30 subsection 2 of the General Part of the Environmental Code Act (*KeÜS*). The principles described in the Aarhus Convention are recognized in 46 countries including Estonia. The Convention has also been ratified by the European Union (EU) as an institution. The primary significance of this special right of appeal is to be found in the precondition of the appeal right for the ENGO. By way of explanation, when assessing whether to accept a complaint, the court does not examine whether the rights of an ENGO have been violated. In order to uphold the right of appeal, it is sufficient for the court to classify the organization as an ENGO (special right of appeal). Exception from the

right-based approach for ENGO in environmental cases is justified, as this general approach may be too restrictive when it is necessary to protect the environment even if one's subjective rights have not been violated, but environmental protection is necessary for the public interest.

In order to deserve a special right of appeal, an ENGO must meet certain criteria, which is governed by the Aarhus Convention, several EU acts and the national law of the EU member states. All these sources define an entity that has a special right of appeal in environmental matters. In other terms, the criteria defining an ENGO is a quality standard that the latter must meet in order to be worthy of a special right of appeal.

Criteria for defining an ENGO valid in Estonia are quite general if not non-existent. By law, the content of an environmental objective does not have to be limited by a particular subject matter or geographically defined. At the same time, an ENGO does not have to have previously been active in promoting environmental protection. It has been signalled by recent case law that challenging the lawfulness of administrative action through an ENGO could have advantages over an individual complaint.<sup>389</sup> Also, the legal literature on the previous case law has found that, in most cases, there is no thorough analysis in classifying an ENGO and recognizing its special right of appeal.<sup>390</sup> For the above reasons, it may appear that the Estonian quality standard is low.

The need for exemption from the right-based approach in order to get access to court becomes unclear in circumstances where the quality standard set to obtain the latter is so low that can be used practically by everybody without any violation of subjective rights. Thus, the legal problem addressed in this thesis is the uncertainty as to whether the special right of appeal (exception from right-based approach) fulfil in practise its purpose. The topic of the master's thesis and the problem described is topical, as a low-quality standard may encourage the establishment of an ENGO to fabricate the special right of appeal. If the exception (special right of appeal) can be used in fact by anyone, it may not be in line with the general rights-based approach set out in the Constitution and the Code of Administrative Court Procedure.

Considering the above, this master thesis aims to analyse the criteria applicable to ENGO in the Estonian Republic and its application in case law, in order to assess whether these criteria compared to existing criteria in other EU member states allow to define ENGO clearly, precisely and purposefully. In other words, the thesis aims to study what standard do Estonia

---

<sup>389</sup> See for example Supreme Court decision in administrative case 3-16-1472.

<sup>390</sup> See Relve, K. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajana: kas ühenduse õigus või valitute privileeg? *Juridica* X/2007, p. 730 first paragraph.

has in this respect and whether it is sufficient in contrast to other EU member states. Austria, Germany, France, Italy and Sweden have been selected as countries for research (member states under investigation). The legal systems of the chosen countries are also based on the general rule that a person can only get access to the court to protect his or her rights. Therefore, the countries under investigation, similarly to Estonia, had to set criteria for the ENGO in order to guarantee a special right of appeal.

To attain the objective described above, the legislation of Estonia and the member states under investigation, which regulate the legal status of ENGO, the relevant research articles, and the relevant case law, was analysed (combined research method). Depending on the intended use, the author uses data collection and processing methods, as well as the method of interpreting the results. Namely, as the main sources, the author uses six laws defining the criteria, the case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU), the case law of the countries under investigation, and the case law of Estonian courts since 2003. The selected period contains sufficient case law to form a comprehensive picture of the application and construction of the criteria Estonian ENGO needs to meet in order to qualify for the special right of appeal. The case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) is not considered, as the latter has held that abstract questions of national law concerning the legal status of ENGO in legal proceedings do not fall within its jurisdiction.<sup>391</sup> As secondary sources, the author uses research articles, laws comments, and guidelines of the Aarhus committee.

Derived from its aim and purpose, the thesis is divided into three chapters. The first chapter provides an overview of the history of the formation of ENGO and its importance in the international arena. It also identifies the sources of the criteria for defining ENGO and analyses the reasons behind the establishment of these criteria. In addition, the first chapter examines the sources of ENGO special right of appeal and the case law of the Court of Justice of the European Union in this regard. The analysis in the first chapter of the master's thesis revealed that the sources of the criteria for defining ENGO take its rise at the international level. United Nations, the Council of Europe and the European Union regulate their relations with ENGOs. The need to define who qualifies as an ENGO is caused by the need to clarify who can apply for consultative status or a right of appeal. Only in the case of the European Union does the environmental organisation's right to appeal depend on its legal status. However, it is important to point out that the criteria for defining an ENGO are not harmonized at the international or EU level. Nevertheless, the purpose of all the criteria for defining an ENGO is

---

<sup>391</sup> ECtHR 53246/08, *Lesoochranaarske Zoskupenie Vlk against Slovakia*, § 82.

to ensure that its purpose and activities are in fact aimed at environmental protection. Criteria for defining have always included operating in a structured form (often with a democratic structure and governance), non-governmental character, non-profit nature, environmental objective and the existence duration criterion. Independence from the state, the goal of environmental protection and purposeful action for a certain period can be considered fundamental. This is mainly since the criteria listed make it possible to determine whether a genuine ENGO is involved. The criteria valid at this level are stricter than those in Estonia.

In the European Union, the scope of the criteria for defining an ENGO is limited by the case law of the European Courts and the fundamental principles of European Union law. Thus, criteria that nullify legal protection under EU law or are contrary to Articles 47 and 52 of the Charter are not allowed. The Court has also provided guidance on the content of other preconditions for the right of appeal of the ENGO. For example, it must prove that the criterion of duration is met if the organization changes its registered office. In addition, it is not in line with Article 9 (2) of the Aarhus Convention to require an ENGO to show that it has infringed a subjective right or require an ENGO to have participated in the procedure for the adoption of the contested administrative act in order to uphold the right of appeal. Contrary, according to case law concerning Article 9 (3), the above requirements may be permitted in certain cases.

The second chapter of the research work at hand analyses the basis of the formation of ENGO and the criteria for defining it in the Estonian Republic. This chapter focuses mainly on the origin and objectives of the criteria for defining an ENGO, their application and implementation in practice and their importance in the context of the special right of appeal. In addition, the second chapter analyses whether a methodological approach to assessing the criteria for defining an ENGO has been developed in Estonian case law. The analysis in chapter two showed that the criteria for defining ENGO valid in Estonia have always been almost identical. These are operating in a certain form (NGO, SA or partnership), environmental protection objective and its promotion, and in some cases the requirement of significant representation. The criteria are broad in nature and widely interpreted in case law. Due to its extent, an overview of the existing court practise in construing the criteria for defining an ENGO is set out in Annex 2.

Analysis of the second chapter also revealed that a methodological approach to analysing the legal status of an ENGO has not yet been developed in case law. The courts do not distinguish between the preconditions of § 31 of the KeÜS or distinguish which of them apply to which form of ENGO. This may be due to the fact that there is no case law of the Supreme Court regarding the interpretation of all criteria. So far, the Supreme Court has given

an interpretation only regarding the possibility of partnership (*est seltsing*) as a form and non-governmental criterion and also has *obiter dictum* clarified that the ENGO must broadly focus on environmental protection than on fighting projects close to its members' homes. It was clear from the case law of the first and second instance that the fabrication of the right of action is not a hypothetical phenomenon but a reality. Those organizations went to court based on § 30 (2) of the KeÜS, whose real purpose was to fight projects that were unpleasant to the members of the ENGO (see e.g. TlnRnK 3-16-1354, TlnHKo 3-18-702). All the above-mentioned circumstances and the situation prevailing in the case law confirms that the quality standard valid in Estonia is by no means high. The criteria are easy to meet and thus have an advantage over an individual complaint, which can be easily exploited if necessary. Consequently, as a result of the analysis, it has been found that at present the exception to the right of appeal is not in conformity with the fundamental doctrine according to which recourse to the courts is only for the protection of one's rights.

In the last chapter, the author analyses the criteria for defining ENGO and their application and interpretation in the case law of the countries under investigation. It also comparatively analyses the criteria with the Estonian one when appropriate. The analysis in the last chapter of the master's thesis revealed that the criteria valid in the countries of investigation are more specific and the case law of interpreting them narrower. As well as in Estonia, in the Member States under investigation, the criteria for defining an ENGO are divided into substantive and formal. The latter is the moment of formation, legal form and recognition procedure of the ENGO. The substantive criteria are non-governmental, democratic governance structure, environmental protection goal, previous environmental protection activities, duration of operation and number of members. Thus, the criteria for defining an ENGO are stricter than in Estonia, and as a rule, there are more of them. The Member States under investigation have based their regulation in particular on the need to ensure the special right of appeal only for organizations with a genuine interest in environmental protection and which are seriously and persistently involved in it. The analysis took into account that in the Member States under investigation, compared to Estonia, the compliance of ENGOs with the criteria is assessed by administrative bodies and not by courts. As a result, the case law on the criteria for defining an ENGO is not as extensive in the Member States under investigation. The comparative analysis may be summed up as follows:

Table 3 translation. Estonian (EE), German (DE), Austrian (AT), French (FR), Swedish (SE), Italian (IT), EU (EU) and Aarhus Convention (AC) ENGO defining criteria comparison

	EE	DE	AT	FR	SE	IT	EU	AC
<b>Formal criteria</b>								
Legal entity <sup>392</sup>	●	●	●	●	● <sup>393</sup>	●	●	○
Non-profit nature	●	●	●	●	●	●	●	○
Contractual partnership	●	○	○	○	○	● <sup>394</sup>	○	○
Recognition procedure	○	●	●	●	○	● <sup>395</sup>	●	○
Geographically-defined	○	●	○	●	○	●	○	○
<b>Substantive criteria</b>								
Non-governmental <sup>396</sup>	●	○	○	○	○	○	●	●
Environmental protection objective	●	●	●	●	●	●	●	○
Promotion of environmental protection	●	●	○	●	○	●	●	●
Number of members	○	○	●	● <sup>397</sup>	●	○	○	○
Operation & existence duration	○	●	●	●	●	○	●	○
Previous environmental protection activities	○	●	○	●	○	●	●	○
Substantial representation requirement	●	○	○	○	● <sup>398</sup>	●	○	○
Democratic structure	○	●	○	● <sup>399</sup>	○	●	○	○

<sup>392</sup> MTÜ or SA-like forms. In the case of the EU, the legal person must comply with the national law or practice of the Member State.

<sup>393</sup> In Sweden, there are other forms of legal personality, not just forms similar to an MTÜ / SA.

<sup>394</sup> As a rule, the right of special appeal is guaranteed only to a recognized ENGO. A legal form is required for recognition. In some cases, the right of appeal is also granted to a non-recognized organizations, it opens the possibility for the informal association to have the right to appeal.

<sup>395</sup> As a rule, it is mandatory, but under the conditions established in case law, a non-recognised organisation may also be recognized.

<sup>396</sup> The legal definitions of ENGOs in the Member States under investigation do not contain the criterion of non-governmental status, but it is in use.

<sup>397</sup> No specific number is set, the term "sufficient number" is used.

<sup>398</sup> If the prescribed number of members is not met, it is assessed whether the activity has public support.

<sup>399</sup> Recognition is given to an organization that can demonstrate that it operates "by providing guarantees that enable members to obtain information and to participate effectively in the management of the association".

The comparison revealed that the criteria for defining ENGO in Estonia do not constitute an effectively functioning and comprehensive standard compared to the other Member States. In other words, according to Estonian case law, the criteria set out in § 31 of the KeÜS are so general compared to the investigated Member States and their interpretations in case law are so broad that virtually everyone can establish an ENGO to use a special right of appeal. Only Sweden can be considered a more lenient approach than Estonia, according to which the criteria for defining an ENOG provided by law are only a starting point.

Firstly, the comparison revealed a significant issue with the number and ambiguity of the criteria valid in Estonia. On the one hand, the number of criteria is not an end in itself, but the analysis showed that in the Member States under investigation, as a rule, there are more substantive criteria than in Estonia. In the author's view, such an approach is justified because the objective of environmental protection alone and the promotion of environmental protection are very broad and vague premises that are not effective in ensuring that exceptional access to justice is guaranteed for organisations with "sincere purposes".

Another important problem that arises with the criteria for defining ENGO is the practice of applying them. It is not the text of the law that is crucial, but also what happens to it in the real dimension. Estonian courts have consistently referred to the principle of ensuring wide access to justice under the Aarhus Convention but rather did not consider it important to ensure such access for organizations whose real interest is the environment and its protection. The latter is important precisely because only the ENGO can be a legitimate subject in the exercise of a special right of appeal.

At the same time, as a result of the present research, it is not possible to state that the Estonian regulation needs to be changed immediately. However, it appears that the practices of applying it need to be changed and harmonized in order to bring the fabrication of the special right of appeal as low as possible. It occurred in case law that the court denied the special right of appeal because it was not convinced of the authenticity of the activities of the organization (see e.g. TlnRnK 3-16-1354). The author believes, that the probability of fabricating the right of appeal can be reduced, in particular by interpreting the existing criteria. In order to overcome the problem, the author did not find a separate general norm or principle, which would allow a restrictive interpretation of the criteria or even state that it is a starting point for deciding whether it is an ENGO. Thus, it should be emphasized, that it is important to keep in mind the diversity of the Aarhus Convention. This means that a special right of appeal in environmental matters cannot exist in isolation, but was created specifically for environmental organizations. In addition, when furnishing the criteria, it must be borne in mind that KeÜS § 30 is an

exception, the use of which must be in conformity with the Constitution. Therefore, the question of whether it is an environmental organization is decisive in the context of granting a right to a special appeal.

It is important to pay more attention to the interpretation of the criteria at a stage of the examination of the admissibility of a complaint. Granting of the special right of appeal to the ENGO must be preceded by an effective and justified verification of compliance with the criteria stated by law. For example, it is extremely important to remember that quoting a point from ENGO articles of association is not enough. A justification must also be given as to why such an objective can be deemed environmental protection. It is also important to approach the issue methodically, i.e. to distinguish between assumptions and their alternatives. Currently, no methodological approach has been developed in case law.

It is in the author's view that the practice of interpreting the criteria must be narrower. First, environmental protection must be a primary and distinctive objective of the organization and must be obvious when reading a clause in the articles of association or agreement. For example, the author does not consider it important to guarantee the special right to appeal to a climbing club, which also aims to value and protect the environment used (e.g. cliffs), or for an association whose main purpose is research and teaching in the field of geography. The environmental goal should be the main (but not necessarily the only) goal of the organization. This is primarily to ensure the organisation's commitment to environmental protection and thus the organisation's expertise in environmental matters. This approach is in line with the decisions of the Aarhus Convention Compliance Committee, the Convention's guidelines and the case law of the European Courts. This approach is also prevalent in the Member States under investigation and has not been a problem so far.

At the same time, it is clear from the case law that when analysing an environmental objective of an ENGO, it may be necessary to assess whose interests it serves. The court should take into account all the detail of the case at hand and decide whether the dispute at hand contributes to the achievement of the organisation's environmental objective or whether the centre of the dispute is elsewhere. Another warning signal is the fact that the same administrative activity was contested by the members of the ENGO as natural persons or the statutory purpose has been formulated as a protest. The Supreme Court has already given instructions in 2003 that the aim of the organization cannot focus on combating projects in the immediate vicinity of the members of the ENGO and which they do not like (3-3-1-31-03 p. 31).

Only activities that are not related to the disputed issue and are in line with the environmental protection objective of an ENGO are to be deemed as promotion of the protection of the environment. Such as taking part in the pre-litigation administrative procedure or informing the public/community about the litigation cannot be deemed as environmental protection. This is mainly since that the previous activities of an ENGO must be consistent and not episodic. Nor does mere existence over some time sufficient to establish promotion of the environment. In the Member States under investigation, the ENGO must be able to demonstrate that it has acted on a long-term basis (and not only in the context of the administrative procedure in question) and with some degree of environmental protection. Evidence may be provided by publications, internal correspondence, annual reports and other relevant evidence. As a general rule, it is not possible in the Member States under investigation to recognize the right of action of an ENGO that has no previous activity. Estonia's approach is more liberal at this point and allows for the special right of appeal of such organizations. In doing so, it must be assessed separately whether the association is clearly set up to bring an action before a court and take into account all possible circumstances. These include, for example, the competencies of the members, the number of members, the organizational structure and openness, and the date of establishment of the ENGO. The problem of so-called *ad hoc* organizations has already arisen at the EU level in 2003. Member States could not agree on whether giving such ENGOs a right of appeal is reasonable. The practice of the Member States under investigation appears to be rather strict and has tried to exclude *ad hoc* organizations special right of appeal.

To sum up, in the course of the master's thesis, it turned out that the quality standard to qualify as an exception is more effective in the Member States under investigation than in Estonia. This is mainly because more criteria complement each other by creating more comprehensive system for defining ENGOs. The wording of the criteria may not be more precise than in Estonia, but their construction is narrower and more precise in practice. Therefore, compared to Estonia, it is also better ensured that the special right of appeal is used purposefully. Thanks to a higher quality standard, the Member States under investigation also have a more effective protection of the rule that one can only go to court to protect his rights.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Loetelu on koostatud viidatava allika keeles.

### Kirjandus

1. Annus, R. *et al.* Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention. The Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe 2003.
2. Böhmelt, T., Bernauer, T., Koubi, V. The marginal impact of ENGOs in different types of democratic systems. *European Political Science Review*, 2015 7:1.
3. Charnovitz, S. Nongovernmental Organisations and International Law. *The American Journal of International Law*, Vol. 100, No. 2 2006.
4. Darpö, J. Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union. Uppsala Universitet, Sweden 2013.
5. Ebbesson, J. Access to justice in environmental matters. *J.P.L.* 2002, Jul.
6. Ebbesson, J., Gaugitsch, H. (assisted by Miklau, M.), Jendroška, J., Stec, S., Marshall, F. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. UNECE 2014 second edition.
7. Eliantonio, M. Chevalier, E. Standing before French administrative courts: too restrictive to effectively enforce environmental rights? *Montesquieu law review*, Issue No. 5, 2017.
8. Eliantonio, M., Backes, Ch. W., van Rhee, C.H., Spronken, T.N.B.M., Berlee, A. *Study: Standing for your right(s) in Europe. Locus Standi*. European Parliament Directorate General for internal policies, 2012.
9. Ernits, M. , *et al.* Põhiseaduse § 15 kommentaar. – Ü.Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., parand. ja täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.
10. Facchini, F., Fikai, G., Maimone, S. Charitable organisations in Italy: overview. *Practical Law Country Q&A* 2021.
11. Faure, M., Philipsen, N. *Access to Justice in Environmental Matters: A Socio-Economic Analysis*. International Publishing, 2014.
12. Faure, M., Philipsen, N., *et al.* Possible initiatives on access to justice in environmental matters and their socio-economic implications. METRO institute for Transnational Legal Research, Maastricht University, Faculty of law.

13. Führ, M., Schenten, J., Schreiber, M., Schulze, F., Schütte, S., Osigus, T., Dopfer, J. Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt- Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Umweltbundesamt 2014.
14. Greve, M.S. The Non-Reformation of Administrative Law: Standing to Sue and Public Interest Litigation in West German Environmental Law. *Cornell International Law Journal* vol. 22 issue 2 1989.
15. Harris, M.E. *Access to Justice for Environmental Associations in Italy*. PhD LUMSA University – Rome 2018.
16. Jeffrey, D. W. The Roles of Environmental Non-Governmental Organisations in the Twenty-First Century. *Biology and Environment: Proceedings of the Royal Irish Academy* Vol. 101B, No. 1/2, From Paleoecology to Conservation: An Interdisciplinary Vision 2001.
17. Jüriado, T. *Tagasivaatepeegel: lugemisis Eesti Ornitoloogiaühingu ajaloost*. Tartu 2001.
18. Kask, O., *et al.* KeÜS § 31/2. – Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. 2. vlj. Keskkonnaõiguse Keskus 2015.
19. Kitsing, R., Mark, H., Pajupuu, S., Rohtla, K. Kaebuse esitamise õigus ehitus-, planeerimis- ja keskkonnavaidlustes Tallinna Ringkonnakohtu praktika näitel. *Juridica* 9/2018.
20. Koivurova, T. *Introduction to international environmental law*. Routledge 2014.
21. Krämer, L., Orlando, E. *Principles of Environmental Law*. Elgar Encyclopedia Law series, volume VI 2018.
22. Lamfried, D. *The Recognition of Foreign Environmental NGOs in Germany – Requirements and Procedure pursuant to Art. 3 of the Environmental Appeals Act*. Federal Environment Agency 2010.
23. May, J. R., Daly, E. *Human Rights and the Environment. Legality, Invisibility, Dignity and Geography*. Elgar Encyclopaedia of Environmental Law series, volume VII 2019.
24. Moolenaar, T., Nobrega, S. *Access to Justice: Environmental Non-Governmental Organisations According to the Aarhus Regulation*. *Elni review* No 2/2016.
25. Moosavi, M., Koosha, J., Pourhashemi, S.A., Bavand, D.H. *Governmental Actors and the Evolution of International Environmental Law (An Overview of the NGOs in Iran)*. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. December 2015.

26. Narits, R., *et al.* Põhiseaduse § 4 ja § 146 kommentaarid. – Ü.Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., parand. ja täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.
27. Nolte, G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective. *The Modern Law Review* Vol. 57, 1994.
28. Panovics, A. The missing link: access to justice in environmental matters. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 4, 2020.
29. Partelow, S., Winkler, K.J., Thaler, G.M. Environmental non-governmental organizations and global environmental discourse. *PLoS ONE* 15(5): e0232945, May 27, 2020.
30. Pihel Sarv, Maarja Oras. Kaebeõigus ja kohtuliku kontrolli ulatus keskkonnaasjades. Riigikohtu halduskollegiumi määrus kohtuasjas 3-3-1-87-11. *Juridica* 2012/5.
31. Püttsepp, J. Meenutuslikke tiivalööke Eesti Ornitoloogiaühingu 90. sünnipäevaks. Eesti Ornitoloogiaühing 2011.
32. Radkova, K. Has the adoption of the Aarhus Convention advanced the legal standing of NGOs, when exercising the right of access to justice granted to them by Article 9(3)? LLB Thesis (The Hague University of Applied Sciences) 2020.
33. Raudsep, R. Kümme aastat fosforiidisõjast. *Eesti Loodus* nr. 1, 1987.
34. Relve, K. Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 3 – kas alus piiramatuks *actio popularis*'eks? *Juridica* 2009/1.
35. Relve, K. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. *Juridica* I/2004.
36. Relve, K. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajana: kas ühenduse õigus või valitute privileeg? *Juridica* X/2007.
37. Schmidt, A., Stracke, B.K., Wegener, B., Zschiesche, M., *et al.* *The legal debate on access to justice for environmental NGOs (Summary)*. Independent Institute for Environmental Issues e.V. (UfU), *Umweltbundesamt* 2017.
38. Szazi, E. *NGOs: legitimate subjects of international law*. Leiden University Press 2012.
39. Stec, S., Casey-Lefkowitz, S., Jendrośka, J. *Convention On Access To Information, Public Participation In Decision-Making And Access To Justice In Environmental Matters: An Implementation Guide*. UNECE 2000.

40. Stephenson, C. "Nongovernmental Organizations (NGOs)." *Beyond Intractability*. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder 2005.
41. Zengerling, C. *Greening International Jurisprudence: Environmental NGOs Before International Courts, Tribunals, and Compliance Committees*. BRILL 2013, Leiden.
42. Veinla, H. Lopman, E. Relve, K. Triipan, M. *Keskkonnaõigus*. Tallinn, Juura 2016.
43. Vene, E. HKMS § 44 kommentaar. – Merusk, K. Pilving, I. *Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura 2013.

## Õigusaktid

### Eesti õigusaktid (sh ratifitseeritud rahvusvahelised lepingud)

44. Arhusi konventsiooni ratifitseerimise seadus. – RT II 2001, 18, 89.
45. Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni (CBD). – RT II 1994, 13, 41.
46. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3.
47. Jäätmeseadus. – RT I 2004, 9, 52.
48. Kalapüügiseadus. – RT I, 17.03.2015, 1.
49. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanähtude otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (Arhusi konventsioon). – RT II 2001, 18, 89.
50. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 28.02.2011, 1.
51. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse rakendamise seadus. – RT I, 08.07.2014, 3.
52. Keskkonnastutuse seadus. – RT I 2007, 62, 396.
53. Looduskaitse seadus. – RT I 2004, 38, 258
54. Veeseadus. – RT I, 22.02.2019, 1.
55. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ning Rahvusvahelise Kohtu statuut. – RT II 1996, 24, 95.

## **Euroopa Liidu õigusaktid, otsused ja eelnõud**

56. 2008/50/EÜ: Komisjoni otsus, 13. detsember 2007, millega sätestatakse Århusi konventsiooni käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1367/2006 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses haldusaktide vaidemenetlusega. – ELT L 13, 16.1.2008, lk 24–26.
57. COM (2020) 642: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on amending Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies.
58. Euroopa Komisjoni direktiivi eelnõu COM(2003) 624 *final*. Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-624-EN-F1-1.Pdf>
59. Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 391–407.
60. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47–390.
61. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006 määrus (EÜ) nr 1367/2006, keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes. – ELT L 264, 25.9.2006, lk 13–19.
62. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/18/EÜ, 12. märts 2001, geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta ja nõukogu direktiivi 90/220/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 106, 17.4.2001, lk 1–39.
63. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega. – ELT L 156, 25.6.2003, lk 17–25.
64. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/4/EÜ, 28. jaanuar 2003, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 41, 14.2.2003, lk 26–32.

65. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta. – ELT L 143, 30.4.2004, lk 56–75.
66. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/75/EL, 24. november 2010, tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll). – ELT L 334, 17.12.2010, lk 17–119.
67. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/92/EL, 13. detsember 2011, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. – ELT L 26, 28.1.2012, lk 1–21.
68. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/18/EL, 4. juuli 2012, ohtlike ainetega seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise ning nõukogu direktiivi 96/82/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 197, 24.7.2012, lk 1–37.
69. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2016/2284, 14. detsember 2016, mis käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamist, millega muudetakse direktiivi 2003/35/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/81/EÜ. – ELT L 344, 17.12.2016, lk 1–31.
70. Nõukogu otsus 2005/370/EÜ, 17. veebruar 2005, keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel. – ELT L 124, 17.5.2005, lk 1–3.

### **Uurimisaluste riikide õigusaktid**

71. *Code de l'environnement*. Arvutivõrgus: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006074220/>
72. *Gesamte Rechtsvorschrift für Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*. – StF: BGBl. Nr. 697/1993 (NR: GP XVIII RV 269 AB 1179 S. 131. BR: 4639 AB 4624 S. 574.). Arvutivõrgus: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010767>
73. *LEGGE 8 luglio 1986, n. 349*. – GU n.162 del 15-07-1986 - Suppl. Ordinario n. 59. Arvutivõrgus: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1986-07->

[15&atto.codiceRedazionale=086U0349&atto.articolo.numero=0&qId=2d96f5a0-5dff-41ba-a4eb-6dd1c2adcad3&tabID=0.4270011542115979&title=lbl.dettaglioAtto](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808)

74. *Miljöbalk* (1998:808). – Sveriges Riksdag t.o.m. SFS 2020: 1174 (SFS no: 1998:808).  
Arvutivörgus: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808\\_sfs-1998-808](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808)
75. *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*. – BGBl. I S. 3290. Arvutivörgus: <https://www.gesetze-im-internet.de/umwrg/index.html#BJNR281600006BJNE000110116>

**Muud rahvusvahelised õigusaktid** (siduvad ja mittesiduvad):

76. CBD Cartagena bioloogilise ohutuse protokoll.
77. Council of Europe. European Convention on Human Rights. Rome 1950.
78. Council of Europe. European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations (ETS No.124).
79. European Council Committee of Ministers. Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe. 1006<sup>th</sup> meeting of Ministers Deputies, 2007.
80. European Council Committee of Ministers. Resolution CM/Res(2016)3: Participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe. 1262<sup>nd</sup> meeting of Ministers Deputies, 2016.
81. UN Economic and Social Council. NGO related Resolution 1996/31. UN 49th plenary meeting 1996.
82. UN Environment Assembly. Delivering for People and the Planet: Fifth Montevideo Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law. 2019; UN Resolution 4/20 on the Montevideo Programme V.
83. UN General Assembly. Report of the UN Conference on Environment and Development Annex 1: Rio Declaration on Environment and Development. Rio de Janeiro, Brazil 1992.
84. UNCED. Agenda 21. Rio de Janeiro, Brazil 1992.
85. UNEP Governing Council. Malmö Ministerial Declaration. Malmö, Sweden 2000.

## **Kohtupraktika**

### **Euroopa Liidu kohtute lahendid**

#### **Euroopa Üldkohtu lahendid**

- 86. EÜKm 09.08.1995, *Greenpeace and Others v Commission*, C- 585/93, EU:T:1995:147.
- 87. EÜKm 21.01.2014, *EPAW vs. Komisjon*, T-168/13, EU:T:2014:47.
- 88. EÜKm 12.03.2014, *PAN Europe vs. Komisjon*, T-192/12, EU:T:2014:152.
- 89. EÜKo 27.09.2018, *Mellifera v Commission*, T-12/17, EU:T:2018:616.

#### **Euroopa Kohtu lahendid**

- 90. EKo 08.10.1974, *Union Syndicale and Others v Council*, C-175/73, EU:C:1974:95.
- 91. EKo 08.10.1974, *Syndicat personnel européen v Commission*, C-18/74, EU:C:1974:96.
- 92. EKo 02.04.1998, *Greenpeace and Others v Commission*, C-321/95, EU:C:1998:153.
- 93. EKo 15.10.2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening*, C-263/08, EU:C:2009:631.
- 94. EKo 08.03.2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125.
- 95. EKo 12.05.2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg (European Union)*, C-115/09, EU:C:2011:289.
- 96. EKo 20.12.2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987.
- 97. EKo 03.10.2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland and Others*, C-197/18, EU:C:2019:824.
- 98. EKo 14.01.2021, *Stichting Varkens in Nood and Others*, C-826/18, EU:C:2021:7.

#### **Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid**

- 99. EIKo 53246/08, *Lesoochránárske Zoskupenie Vlk against Slovakia*.

## **Eesti Vabariigi kohtute lahendid**

### **Riigikohtu lahendid**

- 100. RKHKo 3-3-1-31-03
- 101. RKHKo 3-3-1-81-03
- 102. RKHKo 3-3-1-43-06
- 103. RKHKo 3-3-1-86-06
- 104. RKHKo 3-3-1-87-11
- 105. RKHKo 3-3-1-67-14
- 106. RKHKo 3-16-1472
- 107. RKHKo 3-16-1472
- 108. RKHKm 3-17-2132
- 109. RKHKo 3-18-529

### **Ringkonnakohtute lahendid**

- 110. TlnRnK 01.07.2011 määrus 3-10-3401
- 111. TlnRnK 26.09.2013 määrus 3-12-2124
- 112. TlnRnK 18.08.2014 määrus 3-14-51494
- 113. TlnRnK 09.05.2016 otsus 3-14-51494
- 114. TlnRnK 21.09.2016 määrus 3-16-1354
- 115. TlnRnK 13.04.2018 määrus 3-17-2275
- 116. TlnRnK 17.05.2018 määrus 3-18-551
- 117. TlnRnK 31.10.2019 otsus 3-18-1611

### **Maakohtute lahendid**

- 118. TlnHK 10.11.2006 otsus 3-06-2200
- 119. TlnHK 11.12.2012 määrus 3-12-2466
- 120. TlnHK 06.03.2012 otsus 3-12-316
- 121. TlnHK 29.05.2014 otsus 3-13-1397
- 122. TlnHK 22.05.2015 otsus 3-14-51494

123. TlnHK 16.08.2016 määrus 3-16-1354
124. TlnHK 13.12.2017 määrus 3-17-2035
125. TlnHK 19.04.2018 otsus 3-18-702
126. TlnHK 07.09.2018 otsus 3-18-545
127. TlnHK 11.12.2018 otsus 3-18-551

#### **Arhusi konventsiooni kontrollkomitee menetlusedokumentid alljärgnevatel asjades**

128. ACCC/C/2008/32
129. ACCC/C/2016/137

#### **Muud allikad**

130. Arhusi konventsiooni osapooled ja konventsiooni ratifitseerimise kuupäevad:  
[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en)
131. Ettepanek Arhusi määruse muutmiseks, eelnõu COM(2002) 642 final 2020/0289 (COD) seletuskiri, lk 2 viimane lõik. Euroopa Komisjon, Brüssel, 14.10.2020. Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/ET/COM-2020-642-F1-ET-MAIN-PART-1.PDF>
132. Economic Commission for Europe. Report of the second meeting of the parties. Decision II/4: Promoting the application of the principles off the Aarhus convention in international forums. Almaty, Kazakhstan 2005.
133. Eesti Keskkonnaühenduste Koja avaldus: Århusi konventsiooni kohaste keskkonnaorganisatsioonide määratlemine. Arvutivõrgus: [http://media.voog.com/0000/0042/0647/files/AVALIK\\_2003-02-13\\_Arhusi\\_kaebeoiguse\\_kriteeriumid.pdf](http://media.voog.com/0000/0042/0647/files/AVALIK_2003-02-13_Arhusi_kaebeoiguse_kriteeriumid.pdf)
134. Eesti Loodusurijate Seltsi põhikiri ja 2019 majandusaasta aruanne.
135. Eesti Ornitoloogiaühingu põhikiri ja 2019 majandusaasta aruanne.
136. Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE, seletuskiri.
137. Euroopa Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- Ja Sotsiaalkomiteele Ning Regioonide Komiteele Keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise võimaluste parandamine ELis ja selle liikmesriikides COM/2020/643 *final*.

138. Euroopa Komisjoni teatis õiguskaitse kättesaadavuse kohta keskkonnaõiguse valdkonnas 2017/C 275/01.
139. European Union Working Document: Access to Justice in Environmental Matters. 2002. Arvutivõrgus: <https://www.elaw.org/content/eu-working-document-access-justice-environmental-matters20021104>
140. Halduskohtumenetluse seadustik, eelnõu 755 SE, seletuskiri.
141. Keskkonnakaitse. – Eesti Keele Instituudi keeleportaali sõnaveeb. Arvutivõrgus: <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/keskkonnakaitse/1>
142. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu 799 SE, seletuskiri.
143. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kontseptsioon. Tallinn 2008. Arvutivõrgus: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/keskkonnaseadustiku\\_uldosa\\_seaduse\\_kontseptsioon.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/keskkonnaseadustiku_uldosa_seaduse_kontseptsioon.pdf)
144. Keskkonnastutuse seadus 77 SE seletuskiri.
145. Mardiste, P. Kokkuvõtte Eesti keskkonnaorganisatsioonide ajaloost (autori valduses).
146. MTÜ Eesti Roheline Liikumine põhikiri ja 2019 majandusaasta aruanne.
147. Planeerimisseaduse eelnõu 571 SE, seletuskiri.
148. Relve, K. Teave, osalemine ja vaidlustamine keskkonnaasjades. Telliskivi Loomelinnak, 17.02.2020. Arvutivõrgus: [http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/PP\\_A2J%20koolitus\\_17-02\\_K%C3%95K\\_KR.pdf](http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/PP_A2J%20koolitus_17-02_K%C3%95K_KR.pdf)
149. Seaduseelnõu lisaeeskirjade kohta, mis käsitlevad keskkonnakaitse valdkonnas õigusabivahendite kasutamist kooskõlas ELi direktiiviga 2003/35/EÜ (keskkonnaalase õiguskaitse erinõuete seadus, sks Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), 552/06, seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2006/0501-0600/0552-06.html>
150. Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters: Final report. Milieu Consulting Sprl, September 2019. Arvutivõrgus: [https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/Final\\_study\\_EU\\_implementation\\_environmental\\_matters\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/Final_study_EU_implementation_environmental_matters_2019.pdf)

151. Study on Volunteering in the European Union. Country Report Sweden.  
Arvutivõrgus: [https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national\\_report\\_se\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_se_en.pdf)
152. Säästva arengu sõnaseletuste Interneti-versioon on teine, täiendatud väljaanne 2000. aastal SEI Tallinna keskuse, ÜRO arenguprogrammi ja keskkonnaministeeriumi koostöös valminud "Säästva arengu sõnaseletustest".
153. XI Riigikogu, VIII Istungjärk, täiskogu korraline istung, 08.12.2010 stenogramm: Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu (755 SE) teine lugemine.

LISAD

Lisa 1 HKMS § 292 lg 2 ja KeÜS § 31 võrdlus

	<b>kuni 01.08.2014 kehtinud HKMS § 292</b>	<b>KeÜS § 31</b>
<b>Kaebeõigus</b>	(1) Keskkonnakaitse valdkonnas kehtestatud haldusakti või sooritatud toimingu vaidlustamisel valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni poolt eeldatakse, et nimetatud keskkonnaorganisatsioonil on põhjendatud huvi või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärkide või senise keskkonnakaitsete tegevusvaldkonnaga.	<i>Seda tõsteti eraldi paragrahvi - KeÜS § 30 lg 2:</i> (2) Kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingut 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 keskkonnakaitsete eesmärkide või senise keskkonnakaitsete tegevusvaldkonnaga.
<b>Keskkonnaorganisatsiooni määratlemise kriteeriumid</b>	(2) Valitsusväline keskkonnaorganisatsioon käesoleva seadustiku tähenduses on:	(1) Valitsusväline keskkonnaorganisatsioon (edaspidi <i>keskkonnaorganisatsioon</i> ) käesoleva seaduse tähenduses on:
	1) mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset;	1) mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset;
	2) juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti.	2) juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti.
(3) Keskkonnakaitse edendamiseks lõike 2 tähenduses loetakse ka keskkonnaelementide kaitset inimese tervise ja heaolu eesmärgil, samuti looduse ja loodusliku kultuuripärandi	(2) Keskkonnakaitse edendamiseks käesoleva paragrahvi lõike 1 tähenduses peetakse ka keskkonnaelementide kaitset inimese tervise ja heaolu tagamise eesmärgil, samuti	

	uurimist ja tutvustamist.	looduse ja loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist.
	(4) Keskkonnakaitse edendamise hindamisel tuleb arvesse võtta ühenduse võimekust oma põhikirjaliste eesmärkide elluviimiseks, arvestades ühenduse senist tegevust, selle puudumisel aga organisatsioonilist ülesehitust, liikmete arvu ja liikmeks saamise põhikirjalisi eeldusi.	(3) Keskkonnakaitse edendamise hindamisel tuleb arvesse võtta ühenduse võimet oma põhikirjalisi eesmärke ellu viia, arvestades ühenduse senist tegevust, selle puudumise korral aga organisatsioonilist ülesehitust, liikmete arvu ja liikmeks saamise põhikirjalisi eeldusi.

## Lisa 2 Teise peatüki kokkuvõte: KeÜS-i §-de 30 ja 31 rakendamise praktika

Keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust kontrollib halduskohus kaebuse lubatavuse kontrolli raames HKMS-i § 44 lg 2 ja 3 ning KeÜS-i § 30 lg 2 ja § 31 alusel. Eelviidatud normid on *lex specialis* HKMS-i § 44 lõikes 1 sätestatud üldise haldusõiguse alase kaebeõiguse suhtes. Selleks, et jaatada VKO keskkonnaalast kaebeõigust, peavad olema täidetud järgmised kriteeriumid:

### 1. KAEBAJA ON KESKKONNAORGANISATSIION

#### a. Keskkonnaorganisatsiooni vorm (KeÜS-i § 31 lg 1 p 1 ja 2)

- i. Juriidiline isik: MTÜ või SA (MTÜS-i § 1 lg 1 ja § 5 või SAS-i § 1)
- ii. Kokkuleppeline ühendus (kirjalik!): seltsing (VÕS-i § 580; vt RKHKO 3-3-1-43-06 p-d 24-25)
  1. kaks või enam isikut (vt ibid p 27);
  2. ühine eesmärk;
  3. eesmärgi saavutamisele kaasa aitamine lepinguga määratud viisil, eelkõige panuste tegemisega.

#### b. Keskkonnaorganisatsiooni valitsusvälistus (KeÜS-i § 31 lg 1)

Valitsusest sõltumatu, tegutseb seaduslikul eesmärgil, pole poliitiline partei, pole riigi poolt kontrollitud, pole KOV (RKHKO 3-3-1-86-06 p 17) või KOV-i struktuuriüksus (RKHKO 3-3-1-87-11 p 25).

#### c. Keskkonnaorganisatsioonil keskkonnakaitse eesmärgi olemasolu (KeÜS-i § 31 lg 1 p 1)

- i. Ei pea olema ainsaks ega peamiseks eesmärgiks, kuid konkureerivaid eesmärke ei tohi olla (KeÜS-i komm);
- ii. Ei keskendu organisatsiooni liikmete koduläheduses olevate ja nendele mittemeeldivate projektidega võitlemisele, vaid keskkonnakaitsele laiemas ulatuses (RKHKO 3-3-1-31-03 p 31);
- iii. Eesmärk saab olla üldine, ei pea nt täpsustama, mis loomaliigi kaitsmisega VKO tegeleb (TlnRnKo 3-12-2124 p-d 15-18);
- iv. VKO põhikiri ei pea otseselt viitama keskkonnakaitsele; piisab sellest, kui keskkonnakaitse eesmärki saab tuletada põhikirja grammatiliselt tõlgendades (TlnRnKo 3-18-551 p 9 -11);
- v. Keskkonnakaitse eesmärgi olemasolu ei hinnata formaalselt põhikirja teksti alusel, vaid ka lähtuvalt sellest, kelle huve ta teenib – organisatsiooni või liikmete erahuve (TlnHKO 3-16-1354 p 10, TlnHKO 3-18-702);
- vi. „Keskkond“ Arhusi konventsiooni mõttes on keskkond kitsamatest looduslikest keskkonnaaspektidest lähtuvalt ehk näiteks vesi, õhk, pinnas, maa, bioloogiline mitmekesisus, mistõttu ei hõlma see sotsiaalne ja majanduskeskkonda (TlnHKO 3-06-2200 p 7, TlnRnKo 3-18-551 p 11);

- vii. „Elukeskkonna edendamine“ võib osutada keskkonnakaitselise eesmärgina liiga laiaks (vt lisaks eelviidatule *TlnHKO 3-06-2200, TlnHKO 3-12-2466 p 3.1.*);
- viii. Äriregistrist nähtuv tegevusala ei mängi keskkonnakaitselise eesmärgi hindamisel mingisugust rolli (*TlnHKO 3-14-51494 p 8 teine lõik*);
- ix. Kinnistusomanike ühistud, mille põhikirjas puudub keskkonnakaitseline eesmärk, ei kvalifitseeru keskkonnaorganisatsioonideks ka otstarbekuse kaalutlustel (*TlnHKO 3-18-702*).

**d. Keskkonnakaitsese edendamine keskkonnaorganisatsiooni poolt** (*KeÜS-i § 31 lg 1 p 1 ja 2*)

**i. Aktiivne tegevus keskkonna kvaliteedi parandamiseks. Tegevuse sisuks võib sh olla**

1. Keskkonnaelementide kaitse inimese tervise ja heaolu eesmärgil (*KeÜS-i § 31 lg 2*);
2. Looduse uurimine ja tutvustamine (*KeÜS-i § 31 lg 2*);
3. Loodusliku kultuuripärandi uurimine ja tutvustamine (*KeÜS-i § 31 lg 2*);
4. Osalus olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemise menetluses (*RKHKm 3-17-2132 p 10*);
5. Geograafia-alaste teadustööde, teaduslike ja populaarteaduslike trükiste publitseerimine; konverentside, nõupidamiste, seminaride jm teadusürituste korraldamine ning geograafiateadmiste levitamine üldiselt (*TlnRnKo 3-18-551 p 9*).

NB! Keskkonnakaitsese edendamiseks ei saa kohtupraktika kohaselt pidada sellist seltsingu liikmete tegevust, mis on suunatud nende või kolmandate isikute isiklike huvide kaitsmisele (*TlnRnKo 3-16-1354 p 9*).

**ii. Keskkonnakaitsese edendamise hindamisel arvestatakse** (*KeÜS-i § 31 lg 3*)

1. **Organisatsiooni võimet oma põhikirjalisi eesmärke ellu viia, arvestades organisatsiooni senist tegevust.** Seniseks tegevuseks on kohtupraktikas peetud:
  - a. osalust kohtuasjale eelnevas haldusmenetluses (*TlnHKO 3-13-1397 p 6 viimane lause, TlnRnKo 3-14-51494 p 7, TlnHKO 3-14-51494 p 8 teine lõik*);
  - b. üldsuse teavitamist vaidlusalusest küsimusest (*RKHKo 3-16-1472 p 6 alapunkt 1, TlnHKO 3-14-51494 p 8 teine lõik*);
  - c. mistahes eelmist tegevust, mis ei ole seotud vaidlusaluse küsimusega (*TlnRnKo 3-12-2124 p 18, TlnRnKo 3-17-2275 p 9, TlnHKO 3-12-316 p 11*);
  - d. eksisteerimist teatud aja vältel (*TlnRnKo 3-18-551 p 9 viimane lause, TlnHKO 3-12-2466 p 3.1. viimane lõik*).

2. **Senise tegevuse puudumisel tuleb juhinduda kõigist konkreetset juhul olulistest asjaoludest** (*KeÜS-i komm*), sh (*KeÜS-i § 31 lg 3*):

- a. Kas organisatsiooniline ülesehitus soodustab põhikirjaliste eesmärkide elluviimist?
- b. Kas liikmeks saamise põhikirjalised eeldused aitavad kaasa põhikirjaliste eesmärkide elluviimisele?
- c. Kas liikmete arv aitab kaasa põhikirjaliste eesmärkide elluviimisele?
  - i. NB! Kohaldub vaid MTÜ-le, seltsingule mitte!
  - ii. Vrdl *TlnHKO 3-13-1397 p 6*: „ka väikesearvuliste liikmetega keskkonnaorganisatsioonil on kaabeõigus“ ja *RKHKo 3-16-1472 p 14*: „kahtlusi organisatsiooni kaabeõiguse osas ei teki, kuna tegemist ei ole väikearvulise liikmeskonnaga organisatsiooniga“.
  - iii. Kas koondab asjassepuutuva valdkonna asjatundjaid? (*TlnHKO 3-16-1354 p 10*)
  - iv. Eelduse hindamisel tuleb lähtuda ka territooriumist, kus VKO tegutseb (autor).
- d. Kui pikalt on VKO eksisteerinud: kas tegemist on selgelt kohtule kaebuse esitamiseks loodud ühendusega? (*TlnHKm 3-16-1354 p 10*, *TlnRnKo 3-16-1354 p 9 teine lõik*)
- e. **Oluline esindatus** (ainult seltsingu puhul, *KeÜS-i § 31 lg 1 p 2*)
  - i. Organisatsiooni ja üldsusena mõistetava elanikkonna olulise osa seisukohad langevad kokku JA üldsus aktsepteerib seltsingut enda esindajana ning tema vastavat tegevust (*RKHKo 3-3-1-43-06 p 26*);
  - ii. Üldsuse aktsepteerimist saab eeldada ainult siis, kui seltsing on konkreetset valdkonnas oma varasemas tegevuses tuginenud üldsuse toetusele (*ibid*);
  - iii. „Küla suurust arvestades saab oluliseks osaks pidada ka 25% küla elanikest“ (*TlnRnKm 3-10-3401 p 9*);
  - iv. Oluliseks osaks on peetud näiteks 546 kohaliku elaniku toetusallkirja (*RKHKo 3-3-1-43-06 p 27*);
  - v. Toetusallkirja juures selliste tunnuste puudumine nagu toetusallkirja andmise kuupäev või allakirjutanu elukoht toetusallkirja autentsust ei mõjuta (*RKHKo 3-3-1-43-06 p 27 teine lõik*, *TlnRnKo 3-16-1354 p 9 teine lõik*).

## **2. KAEBAJAL ON KAEBEÕIGUS** (*KeÜS-i § 30 lg 2*)

### **a. Vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud VKO**

i. **keskkonnakaitseliste eesmärkidega** (vt 1. c), *kusjuures kaebuse aluseks olevad argumendid peavad alati olema seotud keskkonnakaitseliste eesmärkidega* (RKHKo 3-16-1472 p 17)

1. *kaebuse sisuks ei saa olla:*

a. *üldine õiguslik järelevalve halduse tegevuse õiguspärasuse üle* (TlnHKo 3-18-545 p 49, TlnHKo 3-13-1397 p 6), *va osalusõigusega seotud küsimused* (RKHKo 3-16-1472, p 17, RKHKo 3-18-529 p 17 alapunkt 4);

b. *planeeringu liigi õigus* (RKHKm 3-17-2132 p 10).

### **VÕI**

ii. **senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga**, *kusjuures ka siin peab esinema seos kaebuse alusega.*

**b. Haldusakt on välja antud pärast VKO loomist VÕI VKO on loodud enne vaidlustatud haldusakti kaebetähtaja möödumist** (vt RKHKo 3-3-1-43-06 p 28).

Lisa 3 VKO legaalseaduse määratlused liikmesriikides originaalkeeles ja tõlkes

	Originaal	Tõlge eesti keelde
Austria <sup>400</sup>	Umweltorganisation ist ein Verein oder eine Stiftung,	Keskkonnaorganisatsioon on ühendus või sihtasutus (fond),
	1.der/die als vorrangigen Zweck gemäß Vereinsstatuten oder Stiftungserklärung den Schutz der Umwelt hat,	1. mille esmane eesmärk ühingu või sihtasutuse põhikirja järgi on keskkonnakaitse;
	2.der/die gemeinnützige Ziele im Sinn der §§ 35 und 36 BAO, BGBl. Nr. 194/1961, verfolgt und	2. mis järgib mittetulunduslikke eesmärke Austria föderaalsete maksuseadustiku (sks <i>Bundesabgabenordnung</i> , lühend BAO) §-de 35 ja 36 mõttes (avaldatud Austria föderaalsetes ametlikus väljaandes nr 194/1961, sks <i>Bundesgesetzblatt I</i> , lühend BGBl) ning
	3.der/die vor Antragstellung gemäß Abs. 7 mindestens drei Jahre mit dem unter Z 1 angeführten Zweck bestanden hat.	3. mis enne taotluse esitamist on lõike 7 punktis 1 nimetatud eesmärgil tegutsenud vähemalt kolm aastat.
	Der Verein muss aus mindestens hundert Mitgliedern bestehen. Ein Verband muss mindestens fünf Mitgliedsvereine umfassen, die die Kriterien des Abs. 6 Z 1 bis 3 erfüllen und die gemeinsam die für fünf anerkannte Umweltorganisationen erforderliche Mitgliederzahl erreichen. Die entsprechende Anzahl ist der Behörde glaubhaft zu machen.	Ühendusel peab olema vähemalt sada liiget. Ühing peab hõlmama vähemalt viit liikmesühendust, mis vastavad lõike 6 punktide 1–3 kriteeriumidele ja mille liikmete arv kokku vastab viie tunnustatud keskkonnaorganisatsiooni nõutavale liikmete arvule. Vastav arv tuleb teha ametivõimudele usaldusväärseks.

<sup>400</sup> *Gesamte Rechtsvorschrift für Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 § 19 lõige 6.*

<b>Saksamaa<sup>401</sup></b>	(1) Auf Antrag wird einer inländischen oder ausländischen Vereinigung die Anerkennung zur Einlegung von Rechtsbehelfen nach diesem Gesetz erteilt. Die Anerkennung ist zu erteilen, wenn die Vereinigung	(1) Taotluse põhjal antakse riigisisesele või välismaisele ühendusele tunnustus õiguskaitsevahendite kasutamiseks selle seaduse alusel. Tunnustus antakse, kui ühendus
	1. nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördert,	1. oma põhikirja järgi ja mitte ainult ajutiselt tegutseb peamiselt keskkonnakaitse eesmärgil;
	2. im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist,	2. on tunnustamise hetkel tegutsenud vähemalt kolm aastat ja selle aja jooksul tegutsenud punkti 1 tähenduses;
	3. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung, insbesondere für eine sachgerechte Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren, bietet; dabei sind Art und Umfang ihrer bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit der Vereinigung zu berücksichtigen,	3. tagab ülesannete asjakohase täitmise, eriti asjakohase osalemise ametkondlike otsuste menetlemisel; seejuures tuleb arvestada ühenduse senise tegevuse viisi ja ulatust, liikmete arvu ning töövõimet;
	4. gemeinnützige Zwecke im Sinne von § 52 der Abgabenordnung verfolgt und	4. järgib mittetulunduslikke eesmäärke Saksamaa maksuseadustiku (sks <i>Abgabenordnung</i> ) § 52 mõttes ja
	5. jeder Person den Eintritt als Mitglied ermöglicht, die die Ziele der Vereinigung unterstützt; Mitglieder sind Personen, die mit dem Eintritt volles Stimmrecht in der Mitgliederversammlung der Vereinigung erhalten; bei Vereinigungen, deren Mitgliederkreis zu mindestens drei Vierteln aus juristischen Personen besteht,	5. ühendusega saab liituda iga isik, kes toetab ühenduse eesmäärke; liikmed on isikud, kes saavad ühendusega liitudes üldkoosolekul hääletusõiguse; ühenduste puhul, mille liikmed vähemalt 3/4 osas on juriidilised isikud, võib loobuda lõigu esimese poole tingimusest, kui enamik

<sup>401</sup> *UmwRG* § 3.

<p>kann von der Voraussetzung nach Halbsatz 1 abgesehen werden, sofern die Mehrzahl dieser juristischen Personen diese Voraussetzung erfüllt.</p>	<p>neist juriidilistest isikutest vastab sellele tingimusele.</p>
<p>In der Anerkennung ist der satzungsgemäße Aufgabenbereich, für den die Anerkennung gilt, zu bezeichnen; dabei sind insbesondere anzugeben, ob die Vereinigung im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert, sowie der räumliche Bereich, auf den sich die Anerkennung bezieht. Die Anerkennung kann, auch nachträglich, mit der Auflage verbunden werden, dass Satzungsänderungen mitzuteilen sind. Sie ist von der zuständigen Behörde im Internet zu veröffentlichen.</p>	<p>Tunnustamisel tuleb märkida põhikirjast tulenevad pädevusvaldkonnad, mille kohta tunnustus kehtib; seejuures tuleb eriti välja tuua, kas ühenduse eesmärkide raskuspunkt on looduskaitse ja maastikukaitse arendamine, samuti tunnustusega seonduv piirkond. Tunnustamise võib (ka tagantjärele) siduda põhikirja muudatustest teavitamise kohustusega. See tuleb õiguspädeval ametiasutusel avaldada internetis.</p>
<p>(2) Für eine ausländische Vereinigung sowie für eine Vereinigung mit einem Tätigkeitsbereich, der über das Gebiet eines Landes hinausgeht, wird die Anerkennung durch das Umweltbundesamt ausgesprochen. Bei der Anerkennung einer Vereinigung nach Satz 1, die im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert, ergeht diese Anerkennung im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Naturschutz. Für die Anerkennung werden keine Gebühren und Auslagen erhoben.</p>	<p>(2) Välismaisele ühendusele, samuti piiriülese tegevusega ühendusele, annab tunnustuse Saksamaa föderaalne keskkonnaamet (sks <i>Umweltbundesamt</i>). Kui tunnustatakse lõike 1 järgi ühendust, mille tegevuse eesmärkide raskuspunkt on looduskaitse ja maastikukaitse edendamine, antakse see tunnustus kokkuleppel Saksamaa föderaalse looduskaitseametiga (sks <i>Bundesamt für Naturschutz</i>). Tunnustamise eest makse ega muid kulusid ei nõuta.</p>

<p>(3) Für eine inländische Vereinigung mit einem Tätigkeitsbereich, der nicht über das Gebiet eines Landes hinausgeht, wird die Anerkennung durch die zuständige Behörde des Landes ausgesprochen.</p>	<p>(3) Riigisisesele ühendusele, mille tegevus ei ole piiriülene, annab tunnustuse riiklik õiguspädev ametiasutus.</p>
---	--

<p style="text-align: center;">Itaalia<sup>402</sup></p>	<p>1. Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalita' programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonche' della continuita' dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta. ((Decorso tale termine senza che il parere sia stato espresso, il Ministro dell'ambiente decide)).</p>	<p>1. Riiklikud keskkonnakaitse ühendused ja need, mis tegutsevad vähemalt viies piirkonnas, identifitseeritakse Keskkonnaministri määrusega, võttes aluseks programmilised eesmärgid ja põhikirjas sätestatud sisemise demokraatliku korra, samuti tegevuse järjepidevuse ja välise asjakohasuse, vastavalt riikliku keskkonnanõukogu arvamusele 90 päeva pärast taotluse esitamist. (Kui tähtaeg möödub ilma arvamust avaldamata, siis otsustab Keskkonnaminister)</p>
	<p>2. Il Ministro, al solo fine di ottenere, per la prima composizione del Consiglio nazionale per l'ambiente, le terne di cui al precedente articolo 12, comma 1, lettera c), effettua, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, una prima individuazione delle associazioni a carattere nazionale e di quelle presenti in almeno cinque regioni, secondo i criteri di cui al precedente comma 1, e ne informa il Parlamento.</p>	<p>2. Ainuüksi selleks, et teada saada riikliku keskkonnanõukogu esimese koosseisu jaoks ülaltoodud artikli 12 lõike 1 punktis c nimetatud kolm tingimust, peab minister kolmekümne päeva jooksul pärast käesoleva seaduse jõustumist, esialgselt kindlaks tegema riikliku iseloomuga ühendused, mis tegutsevad vähemalt viies piirkonnas, vastavalt lõikes 1 osutatud kriteeriumidele, ja teavitama sellest parlamenti.</p>

<sup>402</sup> LEGGE 8 luglio 1986, n. 349 § 13.

Prantsusmaa <sup>403</sup>	<p>Lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, oeuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative.</p>	<p>Korrektsealt registreeritud ühingud, mis on tegutsenud vähemalt kolm aastat ja mis tegelevad oma põhikirjajärgse tegevusega looduskaitse ja eluslooduse majandamise, elukeskkonna parandamise, vee, õhu, pinnase, alade ja maastike kaitse, linnaplaneerimise valdkonnas või eesmärgiga võidelda reostuse ja saaste vastu ning mis üldises plaanis töötavad peamiselt keskkonnakaitse nimel, võib haldusasutus põhjendatult akrediteerida.</p>
	<p>La Fédération nationale des chasseurs et les fédérations départementales des chasseurs sont éligibles à l'agrément mentionné au premier alinéa.</p>	<p><i>La Fédération nationale des chasseurs</i> (riiklik jahimeeste liit) ja departemangude jahimeeste liidud võivad saada esimeses lõigus mainitud akrediteeringu.</p>
	<p>Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la procédure d'agrément est applicable aux associations inscrites depuis trois ans au moins.</p>	<p><i>Bas-Rhini, Haut-Rhini ja Moselle'i</i> departemangus saavad akrediteeringut taotleda vähemalt kolm aastat tegutsenud ühingud.</p>
	<p>Ces associations sont dites "associations agréées de protection de l'environnement".</p>	<p>Neid ühinguid nimetatakse akrediteeritud keskkonnakaitse ühinguteks.</p>
	<p>Cet agrément est attribué dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. Il peut être retiré lorsque l'association ne satisfait plus aux conditions qui ont conduit à le délivrer.</p>	<p>Akrediteering antakse <i>Conseil d'État'</i> (Riiginõukogu) dekreediga sätestatud tingimustel. Akrediteering võidakse tagasi võtta, kui ühing ei täida enam tingimusi, mille alusel see talle omistati.</p>

<sup>403</sup> Code de l'environnement L141-1 ja R141-2.

<p>Une association peut être agréée si, à la date de la demande d'agrément, elle justifie depuis trois ans au moins à compter de sa déclaration:</p>	<p>Ühing võidakse akrediteerida juhul, kui akrediteerimistaotluse esitamise kuupäeval on vähemalt kolme aasta jooksul alates selle registreerimisest tõestatav:</p>
<p>1° D'un objet statutaire relevant d'un ou plusieurs domaines mentionnés à l'article L. 141-1 et de l'exercice dans ces domaines d'activités effectives et publiques ou de publications et travaux dont la nature et l'importance attestent qu'elle œuvre à titre principal pour la protection de l'environnement;</p>	<p>1. põhikirjajärgne eesmärk, mis hõlmab ühte või mitut artiklis L. 141-1 nimetatud valdkonda, ning tegelik ja avalik tegevus või publikatsioonide ja teoste avaldamine, mille olemus ja määr tõendavad, et ühingu põhitegevus on keskkonnakaitse;</p>
<p>2° D'un nombre suffisant, eu égard au cadre territorial de son activité, de membres, personnes physiques, cotisant soit individuellement, soit par l'intermédiaire d'associations fédérées;</p>	<p>2. arvestades ühingu tegevuse territoriaalset ulatust piisav arv liikmeid, füüsilisi isikuid, kes annavad oma panuse kas üksikisikutena või ühenduse (st föderatsiooni kuuluva ühingu)<sup>404</sup> kaudu;</p>
<p>3° De l'exercice d'une activité non lucrative et d'une gestion désintéressée;</p>	<p>3. mittetulunduslik tegutsemisviis ja omakasupüüdmatu juhtimine;</p>
<p>4° D'un fonctionnement conforme à ses statuts, présentant des garanties permettant l'information de ses membres et leur participation effective à sa gestion;</p>	<p>4. tegutsemine kooskõlas põhikirjaga, pakkudes garantiisid, mis võimaldavad ühingu liikmetel teavet saada ja tõhusalt ühingu juhtimises osaleda;</p>
<p>5° De garanties de régularité en matière financière et comptable.</p>	<p>5. finants- ja raamatupidamisalase korrektsuse tagamine.</p>

<sup>404</sup> Tõlkija märkus.

<b>Rootsi<sup>405</sup></b>	Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som	Apelleeritavad kohtuotsused ja otsused lubade, kinnituste või vabastuste kohta vastavalt käesolevale seadustikule, alade kaitse kehtetuks tunnistamise kohta vastavalt ptk 7 või järelevalve kohta vastavalt ptk 10 või sellistes küsimustes vastavalt määrustele, mis on teatavaks tehtud seadustiku alusel, saab edasi kaevata mittetulundusühing või muu juriidiline isik,
	1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,	1. mille peamine eesmärk on seista looduskaitse või keskkonnakaitse huvide eest,
	2. inte är vinstdrivande,	2. mis ei ole tulunduslik,
	3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och	3. mis on tegutsenud Rootsis vähemalt kolm aastat ja
	4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.	4. millel on vähemalt 100 liiget või mis näitab muul viisil, et tegevusel on avalikkuse toetus.

<sup>405</sup> Miljöbalk (1998:808) ptk 16 13. lōik.

<p>Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 7, 10 eller 13 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Förvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.</p>	<p>Apellatsioonioõigus kehtib vastavalt esimesele lõikele ka siis, kui apellatsioonkaebus puudutab ainult kohtuotsuse või otsuse üht tingimust või muud sätet ja ka siis, kui kohtuotsus või otsus tuleneb menetlusest vastavalt käesoleva seadustiku ptk 22 § 26, ptk 24 p. 2, 3, 5, 7, 10 või § 13 või seaduse (1998:812) ptk 7 § 13, 14 või 16 koos veemajandust puudutavate erisätetega. Apellatsioonioõigus ei kehti vastavalt esimesele lõikele siiski kohtuotsuste ja otsuste puhul, mis puudutavad relvajõude, <i>Fortifikationsverketit</i> (kindlustuste amet), <i>Försvarets Materielverki</i> (relvajõudude varustusamet) ja <i>Försvarets Radioanstalti</i> (relvajõudude ringhääling).</p>
<p>Den som vill överklaga med stöd av första eller andra stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna. Lag (2018:1407).</p>	<p>Kõik, kes soovivad esimese või teise lõike alusel esitada apellatsiooni, peavad seda tegema enne osapoolte ja asjaosaliste apellatsiooni tähtaja möödumist. Seadus (2018:1407).</p>