

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Triin Jäädmaa

**KOHTUKAEBEÕIGUS KESKKONNAASJADES KLIIMAMUUTUSTE
LEEVEDAMISE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja:

dr. iur Hannes Veinla

Tartu

2020

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1 KESKKONNAALASE KAEBEÕIGUSE ERISUSED	8
1.1 Keskkonnaalase kaebeõiguse lähtealused	8
1.1.1 Menetluslike õiguste avardamise põhjused keskkonnaasjades	8
1.1.2 Aarhusi konventsioon	10
1.1.3 Kohtusse pöördumise õiguse piiramise alused	12
1.2 Kaebeõiguse kontseptsioon ja allikad Eesti halduskohtumenetluses	14
1.3 Kaebeõiguse subjektid	16
1.3.1 Üldist.....	16
1.3.2 Keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigus	18
1.4 Kaebeõiguse eeldused	21
1.4.1 Subjektivse avaliku õiguse riive	22
1.4.2 Puutumus kaebeõiguse eeldusena	27
2 KAEBEÕIGUS KLIIMAMUUTUSTE LEEVENDAMISE NÄITEL	32
2.1 Üldist.....	32
2.1.1 Kliimamuutusi puudutav õiguslik raamistik Eesti jaoks.....	32
2.1.2 Ülevaade arengutest kliimamuutusi puudutavates kohtuasjades	36
2.1.3 Analüüsitava hüpoteetilise probleemi lähtekoht	39
2.2 Kaebeõiguse analüüs.....	41
2.2.1 Kaebeõiguse alus – subjektivse avaliku õiguse riive	41
2.2.2 Puutumus.....	49
2.2.3 Õiguskaitsevahendi valik	54
2.2.4 Võimalik kaebeõiguse subjekt	60
KOKKUVÕTE	62
RIGHT OF ACTION IN RELATION TO ENVIRONMENTAL MATTERS BY EXAMPLE OF CLIMATE CHANGE MITIGATION. SUMMARY.....	69
KASUTATUD KIRJANDUS	74
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	78
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	80

SISSEJUHATUS

Kliimasoojenemine¹ on „üks suurimaid sotsiaalseid, majanduslikke ja keskkonnavalaseid ohtusid, millega maailm praegu silmitsi seisab.“² Kliimamuutustega kaasnevad kiired muutused keskkonnas ja looduslikes protsessides, ohustades eluslooduse kõrval ka inimeste elu, tervist ja heaolule.³ 1992. aastal tegi rahvusvaheline kogukond märkimisväärse saavutuse, kui üle 150 riigi osalusel sõlmiti Rio de Janeiro ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon.⁴ Konventsiooniga tunnistasid riigid probleemi tõsidust ning võtsid kliimamuutuste leevendamiseks eesmärgi vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid eeldusel, et kõigi riikide panused koostoimes suudavad ära hoida ohtliku kliimamuutuse. Eesmärki ja edusamme asuti üle vaatama ja täpsustama iga-aastastel ÜRO kliimakonverentsidel (COP).⁵ Tänapäevaks on olukord nii kaugel, et viimastel aastakümnetel on maailmas CO₂ emissioonid jätkuvalt kasvanud ligi 2% igal aastal.⁶ Ka Eesti ei ole suutnud konventsiooni ratifitseerimise järgselt (1994) oma KHG heitkoguseid vähendada kokku rohkem kui paar protsenti.⁷ Viimase valitsustevahelise kliimamuutuste nõukogu (IPCC) 2018. a raporti kohaselt on inimkonnal jäänud veel kümnekond aastat, et kõige hullem ära hoida.⁸ Võib öelda, et kliimamuutuste leevendamise näol on selgelt tegemist ühe läbikukkumise äärel oleva rahvusvahelise jõupingutusega.

Kuivõrd kliimamuutuste probleem on muutunud üha kriitilisemaks ning inimesed üle maailma on hakanud teadvustama kliimamuutuste tagajärgede võimalikke mõjusid neile endile ning oma

¹ Lihtsuse huvides kasutatakse käesolevas töös mõisteid „kliimasoojenemine“, „kasvuhooneefekt“, „kliimamuutused“, „kliimamuutus“ tähistamaks sama protsessi.

² EÜKo T-263/07, *Eesti Vabariik versus Euroopa Komisjon*, ECLI:EU:T:2009:351, p 49.

³ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon, RT II 1994, 14, 43. Konventsiooni preambul p 2: „inimtegevus tõstab oluliselt kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni atmosfääris, see aga suurendab looduslikku kasvuhooneefekti, viib Maa välispinna ja atmosfääri soojenemiseni ning võib kahjustada looduslike ökosüsteeme ja inimkonda“.

⁴ Konventsioon jõustus 1994. aastal ja praeguseks on selles osalisi 197 riiki.

⁵ Tuntud ka nimetuse all COP (*Conference of the Parties*)

⁶ Jätkates praegusel kursil, seisame silmitsi neljakraadise globaalse temperatuuritõusuga aastal 2100. Allikas: IPCC. (2014). 5th Assessment Report „Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change“. Summary for Policymakers. - <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/> (10.03.2020)

⁷ Eesti ratifitseeris ÜRO Kliimamuutuste raamkonventsiooni 27. juulil 1994. aastal. Võrreldes 1995. aastaga on viimaste 2018. aasta andmete seisuga Eestis KHG heitmed vähenenud 1.7%. Siiski on Eesti valinud konventsiooni baasaastaks 1990, olles veel osa Nõukogude Liidust. Võrreldes 1990. aastaga on eeltoodud näitaja 53%, tänu millele pole Eestil konventsiooni eesmärkide täitmise osas siiani probleeme esinenud. Andmed: https://www.envir.ee/sites/default/files/nir_est_1990-2018_15.03.2020.pdf (10.04.2020)

⁸ IPCC (2018) aasta raport toob välja, et peaksime tegema kõik endast oleneva, et hoida temperatuuritõus 1,5 kraadi piires, sest isegi kliima soojenemisel poole lisakraadi võrra võivad negatiivsed muutused toimuda eksponentsiaalselt. Selleks, et hoida soojenemine 1,5 kraadi piires, võib inimkond kokku emiteerida vaid suurusjärgus 500 miljardit tonni süsihappegaasi (*carbon budget*). Allikas: IPCC. (2018). Special Report „Global Warming of 1.5 °C“. Summary for Policymakers. - <https://www.ipcc.ch/sr15/> (15.03.2020)

järeltulevatele põlvedele, on üha enam ka neid, kes on otsustanud oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda.⁹ Kliimamuutuste ja inimõiguste vaheline seos on rahvusvahelise kogukonna poolt laialdaselt tunnustatud ning võib öelda, et tänaseks selles osas vaidlusi pole.¹⁰ Küll aga on kohtusse pöördumisel üks esimesi takistusi, mis nii mõnelgi juhul jääb kaebajal ületamata, kohtukaebeõiguse olemasolu väitmine. Halduskohtumenetlust iseloomustab asjaolu, et kohtud ei teosta kontrolli halduse üle omal initsiatiivil, vaid menetluse käivitab kaebus kohtusse. Õigustuse pöörduda kaebusega kohtusse annab isikule kaebeõigus (*locus standi*). Traditsiooniliselt saab kohtusse pöörduda vaid oma õiguste kaitseks, mis kliimamuutuste puhul on raskendatud, kuna selle mõjud traditsioonilistele õigustele on väga hajusad õiguse rikkumise jaatamiseks. Lisaks sellele on raske leida riigil lasuvat siduvat selgepiirilist kohustust kliimamuutusi leevendada.

Klassikaline õiguste keskne kaebeõigus eeldab, et kaebajal on riivena väljenduv puutumus vaidlustatud tegevusega. See tähendab, et kaebeõiguse olemasoluks peab ta ära näitama, et tal on isiklik, teistest eristuv seos vaidlusaluse tegevusega.¹¹ Kliimamuutuste näol on aga tegemist globaalse ohuga, mille puhul on vaatamata teaduse arengule jätkuvalt raske täpselt määratleda, kes, kus ja millal kahju kannatab. Kliimamuutuste mõju võib ilmnedu pöördumatu kahjuna pika aja jooksul – näiteks ei avaldu praegu õhku paisatavate kasvuhoonegaaside kogu soojenemise efekt veel järgmise 30-40 aasta jooksul. Samuti ei ole teada, millal täpselt soojenemine jõuab lävendiefektini, kuid on teada, et selleni jõudmisel toimuvad negatiivsed muutused eksponentsiaalselt, milleks loodus ega inimkond valmis olla ei saa.¹² Õiguslikku problemaatilisust lisab veel asjaolu, et kliimamuutuste negatiivsed keskkonnamõjud on käsitatavad hajureostusena, mis tähendab, et neil puudub kindla asukohaga allikas. Inimtekkelisele kasvuhooneefektile on tõuke andnud kõik fossiilsete kütuste põletamisest saadavaid hüvesid kasutavad ühiskonnaliikmed juba ligi pooleteise aastasaja vältel. Sellest tingituna on raske leida põhjuslikku seost ühe konkreetse saastaja või riigi tegevuse ja kahjulike keskkonnamõjude vahel ning veel vähem kedagi selle eest vastutavaks pidada.

⁹ Kliimamuutustega seoses on kohtuasju väga erinevaid, mida on lähemalt kirjeldatud töö ptk 2.1.2

¹⁰ Savaresi, A. Human Rights Responsibility For The Impacts Of Climate Change: Revisiting The Assumptions. – SSRN Electronic Journal, (September 15, 2019). <https://ssrn.com/abstract=3454099> (21.02.2020)

¹¹ Merusk, K., Pilving, I. (koost.). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Juura: 2013, lk 180

¹² Vt nt IPCC (2018) (viide 8)

Kliimamuutuste kõrval on süvenemas veel teisedki keskkonnaprobleemid nii globaalselt kui lokaalselt. Näiteks kuulutati hiljuti välja ka ülemaailmne bioloogilise mitmekesisuse kriis.¹³ Täna on mõistetud, et üldsust aktiivselt kaasamata ei ole võimalik keskkonnaprobleeme edukalt lahendada, ükskõik kui palju meil keskkonnaregulatsioone ka ei oleks. Pädevatel asutustel ei ole tihti piisavalt ressursse ning vahel ka tahet keskkonnanorme ellu viia,¹⁴ mistõttu peetakse oluliseks, et keskkonnateadlikel üldsuse esindajatel oleks võimalik otsustusprotsessides osaleda ning haldustegevuse üle järelevalvet pidada, et tagada seaduste täitmine. Eeltoodu on ajendanud mitmel pool maailmas ning eelkõige Euroopas menetluslikke õigusi avardama, et üldsuse esindajatel, eelkõige keskkonnaorganisatsioonidel, oleks võimalik keskkonnaotsuste tegemisel edukalt kaasa rääkida ning keskkonnaõiguse materiaal- ja menetlusnormide rikkumise korral vaide- või kohtumenetlust alata. Ka Eesti kohtukaebõigus ei ole nendest suundadest mõjutamata jäänud ning täna on keskkonnaalasel kaebõigusel mitmeid erisusi võrreldes üldregulatsiooniga.

Lähtudes kirjeldatud probleemist on magistritöö eesmärgiks selgitada välja, kas Eesti halduskohtumenetluse kaebõiguse regulatsioon võimaldab kohtusse pöörduda olukorras, kus riik ei võta piisavaid meetmeid kliimamuutuste leevendamiseks. Täpsemalt on autor piiritletud töö analüüsiva osa võttes aluseks hüpoteetilise kaasuse, kus üksikisik või keskkonnaorganisatsioon soovib esitada Eesti riigi vastu kaebust olukorras, kus Eesti riik ei ole seadnud piisavaid meetmeid kliimamuutuste leevendamiseks – st sihteesmärki või meetmed selle sihteesmärgini jõudmiseks on ebapiisavad. Hüpoteetilise kaasuse puhul on lähenetud pigem teoreetiliselt, jättes võimalikud faktilised asjaolud nagu kui palju ja mis ajahetkeks sihteesmärke tõsta, samuti kes ning mis asjaoludel konkreetselt soovib kaebust esitada, täpsemalt määratlemata. Kaasus on inspireeritud käesoleva aja ühest enim tähelepanu pälvinud kliimamuutusi puudutavast kohtuasjast maailmas, kus keskkonnaühendus Urgenda Group, kes esindas 886 Hollandi kodanikku, pöördus 2013. aastal Hollandi valitsuse vastu kohtusse nõudega, et Hollandi valitsus vähendaks 2020. aastaks CO2 heitkoguseid plaanitud 20% asemel vähemalt 25% võrra (võrreldes 1990. aasta tasemega). 2015. a saavutas Urgenda Group kohtus võidu ning Haagi ringkonnakohus kohustas oma otsusega Hollandi valitsust 2020. aastaks vähendama CO2 heitkoguseid vähemalt 25% võrra. Esimese

¹³ UN Report: Nature's Dangerous Decline 'Unprecedented'; Species Extinction Rates 'Accelerating' (06.05.2019) – United Nations. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/> (20.03.2020)

¹⁴ Puudujääkidele keskkonnanõuete jõustamises on viidanud nt K. Relve 2007.a; Relve, K. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajana: kas iga ühenduse õigus või valitute privileeg? - Juridica 2007/10.

astme kohtu otsuse jättis jõusse nii Hollandi apellatsioonikohus 2018. a kui ka Hollandi kõrgeim kohus 2019. a. detsembris.¹⁵

Käesolev magistritöö on jaotatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis käsitletakse keskkonnaalase kaebeõiguse sisu Eesti halduskohtumenetluses, püüdes leida selle olemuslikku erisust võrreldes kaebeõiguse üldregulatsiooniga. Esimene peatükk koosneb neljast alapeatükist. Esimese alapeatüki eesmärk on selgitada välja keskkonnaalase kaebeõiguse erisuste peamised ajendid, liiga avara kaebeõiguse piiramise alused ning anda hinnang praegusele olukorrale kohtutes. Teine alapeatükk annab ülevaate keskkonnaalase kaebeõiguse kohast Eesti halduskohtumenetluse regulatsioonis. Kolmas alapeatükk keskendub kaebeõiguse subjektidele, tuues välja olulisemad erisused keskkonnaasjades ning selgitab välja kuidas ja millistes aspektides erineb keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigus piiramatust populaarkaebuse esitamise õigusest. Neljas alapeatükk käsitleb kaebeõiguse eeldusi, keskendudes eelkõige puutumuse kriteeriumile ning püüdes selgitada välja millistest aspektidest on seda keskkonnaasjades avardatud võrreldes üldregulatsiooniga.

Töö teise peatüki eesmärk on analüüsida kaebeõigust kliimamuutuste leevendamise näitel. Kaebeõiguse analüüsil on neli põhilist osa. Analüüsi järjestus lähtub põhimõttest, et kui on tuvastatud võimalik õiguste riive – antud juhul inimõiguste riive – on kohtul tulenevalt Euroopa inimõiguste konventsiooni (EIÕK)¹⁶ artiklist 13 ja Eesti põhiseaduse (PS)¹⁷ paragrahvist 15 kohustus ja pädevus põhiseaduse alusel võtta menetlusse ning vaadata sisuliselt läbi kaebus inim- või põhiõiguse rikkumise asjas ka siis, kui menetlusseadustik vastavat kaebevõimalust ette ei näe.¹⁸ Seega lähtuvalt eeltoodust käsitleb analüüsi esimene osa kaebeõiguse alust ehk subjektiivse avaliku õiguse riivet. Võimalikku õiguste riivet ning riigi kohustust kliimamuutusi leevendada on teema keerukuse tõttu käsitletud pigem ülevaatlikult, piirdudes peaaesjalikult Hollandi kõrgeima kohtu järeldustele eelmainitud nn Urgenda kohtuasjas. Analüüsi teine osa keskendub kaebeõiguse puutumuse kriteeriumile, täpsemalt selle kahele probleemsele aspektile kliimamuutuste leevendamise kontekstis: kaebaja individualiseeritus ning põhjuslik seos. Analüüsi kolmas osa

¹⁵ Hollandi riigikohtu otsus 20.12.2019 nr ECLI:NL:HR:2019:2007. *The State of the Netherlands (ministry of economic affairs and climate policy) versus Stichting Urgenda* (ametlik ingliskeelne tõge avaldatud 13.01.2020). – <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> (20.03.2020)

¹⁶ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. RT II 2010, 14, 54.

¹⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus RT 1992, 26, 349... RT I, 15.05.2015, 2

¹⁸ Madise, Ü., Aaviksoo, B., Kalmo, H., Mälksoo, L., Narits, R., Pruks, P., Vinkel, P. (toim.) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 3. täiendatud väljaanne. Juura: 2012, § 15/8.

käsitleb võimalikku õiguskaitsevahendit, selgitades esmalt välja võimaliku vaidlusaluse haldustegevuse liigi ning seejärel võimaliku ja asjakohase kaebuse. Analüüsi viimases osas on käsitletud võimalikku kaebeõiguse subjekti ning eelkõige küsimust, kas keskkonnaorganisatsioon saaks analüüsitavas hüpoteetilises olukorras ning väljatoodud asjaoludel kaebust esitada.

Magistritöös on kasutatud dogmaatilist ja analüütilist meetodit. Teoreetilisi aluseid käsitlevas esimeses peatükis on peamiste allikatena tuginetud keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommenteeritud väljaandele¹⁹, keskkonnaasju käsitlevale Eesti kohtupraktikale märts 2020. a seisuga ning õigusteadlaste seisukohtadele õiguskirjanduses. Kaebeõiguse analüüsil kliimamuutuste leevendamise näitel on tuginetud olulises osas eelmainitud nn Urgenda kohtuasja materjalidele, Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikale ning vähemal määral teistele rahvusvahelise kogukonna seas kõlapinda leidnud kliimamuutuste kohtuasju käsitlevatele õigusteaduse artiklitele.

Kohtusse pöördumise õiguse teemal on Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud mitmeid magistritöid, kuid autorile teadaolevalt ei ole ükski neist lähemalt keskendunud keskkonnaasjadele või keskkonnalasele kaebeõigusele. Kliimamuutuste teemaga on lähemalt kokku puutunud Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaks magistritööd. Neist esimene käsitles süsinikumaksu teemat WTO raamistikus²⁰ ning teine käsitles küsimust, kas riik võib kliima soojenedes kaduda ning sellega seonduvaid rahvusvahelis-õiguslikke probleeme.²¹

Magistritöö märksõnad: keskkonnaõigus, halduskohtumenetlus, kliimamuutused

¹⁹ Kask, O. jt Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. 2., täiendatud väljaanne. SA Keskkonnaõiguse Keskus: 2015.

²⁰ Pihelgas, T. Süsinikumaksuga kliima soojenemise vastu? Energiakaubanduse keskkonnakaitseliste aspektide reguleerimine WTO raamistikus. Magistritöö. Juhendaja Lauri Mälksoo. Tartu: Tartu Ülikool 2012.

²¹ Ross, M. Kas riik võib kliima soojenedes kaduda? Rahvusvahelis-õiguslikud probleemid. Magistritöö. Juhendaja Lauri Mälksoo. Tartu: Tartu Ülikool 2013

1 KESKKONNAALASE KAEBEÕIGUSE ERISUSED

1.1 Keskkonnaalase kaebeõiguse lähtealused

1.1.1 Menetluslike õiguste avardamise põhjused keskkonnaasjades

Majanduse ja ühiskonna areng avaldab üha enam survet keskkonnale ja elusloodusele. Vaatamata arvukatele keskkonnaregulatsioonidele süvenevad keskkonnaprobleemid juba ainuüksi arenenud Euroopas. Aasta-aastalt on teadlased üha valjemalt ülemaailmsele kliimakriisile tähelepanu juhtinud ning lisaks sellele kuulutati hiljuti välja ka bioloogilise mitmekesisuse kriis. Autori hinnangul on tegemist ilmeka näitega keskkonnaprobleemidest, millega tegelemine on pikalt olnud täidesaatva võimu monopoli käes – st otsused on tehtud sisuliselt suletud uste taga ning ilma tõhusa järelevalve²² ja kohtuliku kontrollita. Selle olukorra taga on esiteks traditsiooniline lähenemine, mis paigutab hea keskkonnaseisundi avaliku huvi sfääri, kus selle eest kõnelejaks on riik mitte eraisikud ja eraisikute ühendused.²³ Sarnaselt saab traditsiooniline lähenemise kohaselt kohtusse pöörduda vaid oma õiguste kaitseks, mis taoliste keskkonnaprobleemide puhul on raskendatud, kuna nende mõjud traditsioonilistele õigustele on väga hajusad õiguse rikkumise jaatamiseks. Ent õigushüved, mida kaitsevad õigusnormid ilma tõhusa jõustamismehhanismiga, jäävad alati konfliktiolukorras tahaplaanile. Nii on kaua prevaleerinud majanduslikud ja sotsiaalsed väärtused keskkonnaväärtuste üle, mis on soodustanud taoliste ülemaailmsete keskkonnaprobleemide teket.

Keskkonnaprobleemide süvenemine ning üha suurem mõistmine, et keskkonnaseisund mõjutab otseselt igaühe heaolu, kutsub üles loobuma traditsioonilisest era ja avaliku huvi rangest eristamisest. Keskkonnaprobleeme ei saa taandada üksnes era või avaliku huvi sfääri, kuna keskkonnahuvid on kollektiivsed, hajusad ja fragmenteeritud.²⁴ Eraalagatusel põhinev keskkonnakaitse on vajalik, et igaüks saaks enda keskkonnaga seonduvate huvide eest seista ning veel olulisemalt selleks, et väärtustes püsiks tasakaal ning otsuste tegemise ja keskkonnanõuete elluviimise üle toimuks tõhus järelevalve. See arusaam on viinud menetluslike õiguste avardamiseni, et üldsuse esindajatel, eelkõige keskkonnaorganisatsioonidel, oleks võimalik

²² Objektivse õiguse järgimise üheks järelevalvemehhanismiks on näiteks õiguskantsler, kuid selle piiratud ressursside tõttu ei ole tegemist eriti tõhusa järelevalvemehhanismiga.

²³ Relve, K. (viide 14)

²⁴ Panovics, A. The Need for an EU Directive on Access to Justice in Environmental Matters. – *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata* 147 (2010), lk 137-138

keskkonnaotsuste tegemisel kaasa rääkida ning keskkonnaõiguse materiaal- või menetlusnormide rikkumise korral vaide- või kohtumenetlust algatada. Ehkki nii Eestis kui mujal on valdavalt piiratud kaebeõiguse avardamisega keskkonnaasjades haldusmenetluses ja halduskohtumenetluses, on tugevaid seisukohti, miks anda keskkonnaorganisatsioonidele võimalus pöörduda ka tsiivilõigusnormide alusel otse saastajate vastu kohtusse.²⁵

Lisaks eeltoodule rõhutatakse, et juurdepääs õigusemõistmisele on oluline demokraatliku ühiskonna alustala. Demokraatia põhimõttest tuleneb, et üldsuse kaasamine on eriti põhjendatud sellistes küsimustes nagu keskkonnaasjad, mis puudutavad paljusid ning kus kaalutlusruum on avar.²⁶ Kuna keskkonnal endal puudub hääl, on oluline, et kodanikud ja valitsusvälised ühendused, kes seisavad keskkonnahuvide eest ning mõistavad keskkonnaprobleemi keerukust, saaksid demokraatlikus protsessis osaleda ning teha keskkonnakaalutlused kuuldavaks. Menetluslikud garantiid aitavad neis asjades tagada otsuste parema läbipaistvuse ja suurendavad nende legitiimsust.²⁷ Sõltumatu organi kontroll keskkonnaotsuste üle on seejuures oluline, kuna keskkonnaõigus on võrdlemisi uus ja keeruline valdkond, mille õigusnormidesse suhtumine ühiskonnas pole autori hinnangul sama tõsine kui juba juurdunud valdkondades. Ilma sõltumatu organi abita on üldsuse esindajatel raske keskkonnakaitset tõsiseltvõetavalt edendada. Juba ainuüksi Euroopa Liidus, kus keskkonnaregulatsioon on võrdlemisi põhjalik, on tunnistatud, et võrreldes teiste ühenduse poolt reguleeritud valdkondadega jäävad just keskkonnanormid kõige sagedamini liikmesriikidel ellu viimata.²⁸

Üldsuse kaasamine keskkonnaotsuste tegemisse ning seejuures õigusemõistmisele juurdepääsu tõhus tagamine eeldab, et menetluslike nõuete seadmisel võetakse arvesse keskkonnaprobleemide eripärasid. Näiteks varjutab keskkonnaprobleeme tihti teaduslik ebakindlus, mis tingib vajaduse teistsuguse tõendamisstandardi järele. Tänapäevaste tegevuste keskkonnamõjud võivad avalduda pöördumatu kahjuna alles pika aja pärast, millest tuleneb vajadus rakendada ennetavaid meetmeid olukorras, kus pole täit kindlust kes, kus ja millal kahju kannatab. Keskkonnamõjude hajusus tingib ka vajaduse aktsepteerida vastuväiteid olukorras, kus pole võimalik näidata teistest eristuvat puutumust.²⁹ Samuti peavad haldustegevuse liigi määratlusest tulenevad nõuded vaidlustamisele

²⁵ *Ibid.* Lk 138

²⁶ Lopman, E., Relve, K., Triipan, M., Veinla, H. Keskkonnaõigus. Juura: 2016, lk 195

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Panovics, A. (viide 24), lk 138

²⁹ Lopan jt (viide 26), lk 195

olema keskkonnaasjades avaramad tulenevalt valdkonna eripäradest nagu ettevaatuspõhimõte, lai kaalutlusruum, keskkonnaalaste menetluste kestus ja ressursimahukus.³⁰

1.1.2 Aarhusi konventsioon

Kõige põhjalikumalt ja kaugeleulatavamalt on menetluslikke õigusi reguleeritud Euroopas, eelkõige keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonis (edaspidi Aarhusi konventsioon).³¹ Tegemist on ka kohtusse pöördumise õiguse põhiallikaks keskkonnaõiguse valdkonnas. Aarhusi konventsioonil on märgiline tähendus, kuna see on esimene rahvusvaheline kokkulepe, mis annab kodanikuühiskonnale õigused keskkonnakaitseliste eesmärkide elluviimiseks.³² Konventsioonil on üle 45 osapoole, mh on selle ratifitseerinud nii EL kui ka kõik selle liikmesriigid. Eesti ratifitseeris konventsiooni 6. juuni 2001. a. ning see jõustus sama aasta 30. oktoobril.³³

Aarhusi konventsiooni preambulis tunnistatakse, et „igal inimesel on õigus elada keskkonnas, mis vastab tema tervise ja heaoluvajadustele, ning et tal on kohustus praeguste ja tulevaste põlvkondade hüvanguks kaitsta keskkonda ning teha selle seisundi parandamiseks teistega koostööd./.../ Selle õiguse elluviimiseks ja nimetatud kohustuse täitmiseks peab organisatsioonidel ja teistel üldsuse esindajatel olema võimalik pöörduda kohtu poole või kasutada muid õiguslikke vahendeid, et kaitsta oma õigustatud huve ja tagada seaduste täitmine.“ Eeltoodud õigust peetakse ka kõige selgemaks ja siduvamaks keskkonnaalase inimõiguse väljenduseks rahvusvahelises õiguses.³⁴ Aarhusi konventsiooni rakendusjuhises rõhutatakse, et konventsioon tagab tugeva kaitse nii keskkonnale kui ka inimõigustele.³⁵ Siiski ei sätesta konventsioon keskkonnaalast

³⁰ *Ibid.* Näiteks on Riigikohus märkinud, et olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamisele või vastava tegevusloa andmisele suunatud haldusmenetluse toimingute vaidlustamise lubatavuse üle otsustamisel ei saa lähtuda ainuüksi menetlusökoonomia põhimõttest. RKHKo 3-3-1-86-06 p 23-24, RKHKm 3-3-1-64-11 p 10

³¹ Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. RT II 2001, 18, 89

³² Krämer, L. Citizen's rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus convention. – Revista Catalana De Dret Ambiental Vol. IX Núm. 1 (2018), lk 20

³³ Ratifitseerimise hetkeseisu kajastab konventsiooni veebileht: <https://www.unece.org/env/pp/ratification.html> (20.03.2020)

³⁴ Lopman, E. (viide 26), lk 187

³⁵ The Aarhus Convention: An implementation guide (Second edition, 2014). – United Nations https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf (20.03.2020)

materiaalõigust vaid piirdub menetluslike õiguste reguleerimisega, määrates eelkõige kohustused, mis riikidel on oma kodanike ees.

Kuigi riikidele on jäetud suul kaalutlusruum konventsiooni elluviimisel, peavad riigid kohaste vahendite ja õiguslike konstruktsioonide määratlemisel lähtuma konventsiooni üldisest eesmärgist, milleks on üldsuse esindajatele laiaulatusliku, lihtsa ja tõhusa juurdepääsu tagamine teabele, otsustamisprotsessile ja õigusemõistmisele keskkonna alal.³⁶ Eelmainitud tasub autori hinnangul eriliselt silmas pidada, kuivõrd ka Riigikohus on rõhutanud, et kaebeõiguse tuvastamisel tuleb arvestada Aarhusi konventsiooni üldist eesmärki, milleks on keskkonnaasjades üldsuse osalemise ja kohtusse pöördumise võimaluste avardamine, ning tõlgendada kaebeõiguse allikaks olevaid õigusnorme pigem laiendavalt.³⁷ Aarhusi konventsioon ei nõua, et riigid sätestaksid keskkonnaasjades piiramatu populaarkaebuse võimaluse, kuid samas tuleb vältida ka olukorda, kus seadusest või kohtupraktikast tulenevalt on keskkonnaasjades üldsuse esindajatel kaebeõiguse künnise ületamine pigem erandlik.³⁸

Aarhusi konventsioonil on kolm "sammast", mis konventsiooni eesmärkide täielikuks rakendamiseks üksteisest sõltuvad: juurdepääs teabele, üldsuse osalemine ja juurdepääs õigusemõistmisele. Keskkonnaalase kaebeõiguse aluseks on Aarhusi konventsiooni kolmas samm (juurdepääs õigusemõistmisele artikkel 9 lõiked 1-5).

Aarhusi konventsiooni art 9 lõikest 2 tuleneva põhinõude kohaselt peab konventsiooniosaline siseriiklike õigusaktidega tagama, et asjast huvitatud üldsuse esindajal, kellel on põhjendatud huvi või kelle õigust on rikutud (viimane kehtib üksnes juhul, kui see tingimus on ette nähtud konventsiooniosalise haldusmenetluse normidega), on õigus pöörduda kohtusse keskkonnaasjas tehtud otsuse (st konventsiooni kohaselt olulist keskkonnamõju omava otsuse) õiguspärasuse vaidlustamiseks. Seejuures võimaldab nimetatud säte vaidlustada mitte üksnes otsuse või tegevuse kooskõla konventsiooniga, vaid ka teiste asjakohaste õigusaktide sätetega.³⁹ Üldsuse esindajaks konventsiooni tähenduses võib olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik, sealjuures on Riigikohus selgitanud, et konventsiooni art 9 lõikes 2 kasutatud mõiste „üldsus“ hõlmab ka ühte füüsilist isikut ning füüsiline isik ei pea art 9 lõikest 2 tulenevalt kohtusse pöördudes tõendama, et ta esindab teisi

³⁶ Lopman jt (viide 26), lk 42

³⁷ RKHKm 3-3-1-87-11, p 21

³⁸ Aarhusi konventsiooni rakendusjuhis (viide 35), lk 198

³⁹ RKHKo 3-3-1-81-03, p 25

kohalikke elanikke.⁴⁰ Eesti kohtupraktika kohaselt on nimetatud artikkel Eesti õigusesse üle võetud ning konventsiooniga kooskõlas, mistõttu puudub vajadus art 9 lg 2 otse kohaldada.⁴¹

Aarhusi konventsiooni art 9 lõikes 3 on sätestatud laiem kaebeõiguse alus keskkonnaasjades, mis hõlmab ka selliste otsuste ja sellise tegevuse vaidlustamist, millel konventsiooni järgi olulist keskkonnamõju ei ole. Selle sätte kohaselt tuleb siseriiklikele nõuetele vastavale (kui sellised nõuded on kehtestatud) üldsuse esindajale tagada juurdepääs kohtulikule menetlusele ka selleks, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõiguse normidega. Konventsiooniosalistele on jäetud juurdepääsu valikul (nagu ka kaebeõiguse sisustamisel) sellistel juhtudel ulatuslik kaalutusõigus, mistõttu puudub sel otsene õigumõju Eesti õiguses.⁴²

Kuna Euroopa Liit on Aarhusi konventsiooni osapool, on direktiivides ja määrustes sätestatud ulatuslikke keskkonnavalaseid menetluslikke õigusi,⁴³ sh on laiendanud kaebeõigust keskkonnaorganisatsioonidele ka EL keskkonnavalastes direktiivides.⁴⁴ Samas ei ole EL veel välja andnud õigusakte, mis annaksid üldise raamistiku õigusemõistmisele juurdepääsule keskkonnaasjades. Ka Euroopa Kohtusse pöördumine keskkonnaküsimustes on oluliselt piiratud selle range kaebeõiguse puutumusnõude tõttu, mis lubab isikul kohtusse pöörduda üksnes otsese puutumuse korral. Nimetatud nõue on käesoleval hetkel kriitilise ümberhindamise all just seoses ühe mastaapse kliimamuutuste leevendamist puudutava kohtuasjaga.⁴⁵

1.1.3 Kohtusse pöördumise õiguse piiramise alused

Eesti põhiseaduse § 15 lg 1 koosmõjus §-ga 14 sätestab põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele. Nimetatud õiguse põhiseaduslik sõnum kõlab: iga subjektiivset õigust peab

⁴⁰ RKHKm 3-3-1-87-11, p 21

⁴¹ TlnRnKm 3-18-543, p 17

⁴² RKHKO 3-3-1-68-11, p 33

⁴³ Lopman jt (viide 26), lk 211

⁴⁴ Näiteks keskkonnamõju hindamise direktiiv 2011/92/EL, artikkel 11 lg 3.

⁴⁵ Krämer, L. (viide 32), lk 19. Euroopa Kohus rakendab puutumuse hindamisel nn Plaumanni kriteeriumi, mis kujunes välja kohtuasjast C-25/62 *Plaumann versus Euroopa Komisjon*. Viidatud pooleliolev kliimamuutuste kohtuasi: *Armando Ferrão Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council*. (2018) Dokumentatsioon leitav: <http://www.peoplesclimatecase.caneurope.org> (20.03.2020)

olema võimalik realiseerida kohtus tõhusas ja ausas menetluses mõistliku aja jooksul.⁴⁶ Üldreegli kohaselt on kohtusse pöördumine tagatud üksnes isiku enda õiguste kaitseks.

Kuivõrd Aarhusi konventsioon nõuab, et üldsuse esindaja peab saama vaidlustada haldustegevust ka juhul, kui see ei riku otseselt ühegi konkreetse isiku õigusi, ent puudutab avalikku või kollektiivset huvi, ei oleks sellise kaebuse puhul tegemist kaebusega oma õiguste kaitseks. PS § 15 ei keela iseenesest seadusandjal kehtestamast taolist ulatuslikumat kohtusse pöördumise õigust kui kaebust oma õiguste kaitseks, kuid seab koostoimes PS §-ga 4, §-ga 11 ja § 146 lausega 1 siiski piiranguid liiga ulatusliku kohtusse pöördumise õiguse kehtestamisele.⁴⁷

Esiteks ei tohi kaebused asjades, kus subjektiivseid õigusi kaalul ei ole, kahjustada halduskohtute põhifunktsiooni täitmist, milleks PS § 15 lg 1 lausest 1 tulenevalt on just nimelt õiguste kaitse. Riigikohus on seisukohal, et halduskohtumenetluse eesmärk on tagada lünkadeta kaebeõigus isiku oluliste õiguste kaitseks, mitte näha ette võimalikult rohke pöördumine kaebustega halduskohtu poole.⁴⁸ Teiseks võib sage ja asjatu kohtupoolne sekkumine teise võimuharu tegevusse rikkuda võimude lahususe ja tasakaalu põhimõtet ning raskendada kolmandatel isikutel oma õiguste teostamist sellega, et viimased peavad enda õiguste teostamiseks vajaliku haldusakti kehtima jäämise eest asuma asjast mittepuudutatud isikutega kohtus vaidlema.⁴⁹ Näiteks võib selline olukord tekkida keskkonnaasjades arendustegevuste vaidlustamisel. PS § 15 lg 1 lause 1 hõlmab ka põhimõtet, et iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus mõistliku aja jooksul.⁵⁰ Selline eesmärk jääb saavutamata, kui kohus on ülekoormatud kaebustest. Kohtupraktikast tulenevalt on peamiseks põhiseaduslikeks väärtusteks PS § 15 lg 1 riive õigustamisel seega kohtusüsteemi efektiivne toimimine ehk menetlusökoonoomia ja õiguskindluse tagamine.⁵¹

Kuna põhimõtteliselt saab pea iga eraõigusliku- või haldustegevuse puhul jaatada mõju keskkonnale, toob keskkonnaasjades õigusemõistmisele juurdepääsu avardamine endaga kaasa mitmeid hirme. Näiteks kardetakse, et keskkonnaorganisatsioonid hakkavad liiga avara kaebeõiguse korral valimatult või kellegi kolmanda erahuvides haldustegevusi vaidlustama, mis

⁴⁶ Madise, Ü. jt. (viide 18), § 15/3

⁴⁷ Merusk, K., jt (viide 11), § 1

⁴⁸ RKHKm 3-3-1-40-07, p 11.

⁴⁹ Merusk jt, (viide 11), § 1.

⁵⁰ Madise jt, (viide 18), § 15/3

⁵¹ Vt nt RKÜKo 3-1-2-2-11, p 67

viib vaidluste tulvani ning kahjustab eelmainitud menetlusökoonomia ja õiguskindluse printsiipi.⁵² Veel rohkem on hirme Aarhusi konventsiooni artikkel 9 lõike 3 sõnasõnalise elluviimise ümber, kuna selline elluviimine võimaldaks keskkonnaorganisatsioonidel ka otse eraõiguslike saastajate vastu kohtusse pöörduda.⁵³ Siiski ei näi empiirilised uuringud sellisele hirmule alust andvat.⁵⁴ Kuigi ka praegu Eesti õiguses kehtivat keskkonnaalast kaebeõigust peetakse väga avaraks, on kohtuasjade arv halduskohtumenetluses autori hinnangul jätkuvalt tagasihoidlik: kõigi kohtute ja kohtuastmete peale kokku on alates Aarhusi konventsiooni jõustumisest (2001) keskkonnaorganisatsioonide osalusega kohtuasju olnud alla 100 ning alates KeÜS-i⁵⁵ jõustumisest (2014) on avaralt määratletud keskkonnaalasele materiaalõigusele (KeÜS § 23)⁵⁶ tuginetud vähem kui 50 juhtumis. Kõrvutades need numbrid näiteks kinnipeetavate kohtuasjade arvuga ning võttes veel arvesse keskkonnaprobleemide tõsidust, on autori hinnangul sellistes keskkonnaasjades kohtukoormus Eestis minimaalne.

1.2 Kaebeõiguse kontseptsioon ja allikad Eesti halduskohtumenetluses

Õigustuse pöörduda kaebusega kohtusse annab isikule kaebeõigus, s.o. kohus kontrollib halduse tegevuse seaduslikkust vaid siis, kui isikul on kaebeõigus. Üldjuhul on kaebeõiguse puudumise tagajärjeks kaebuse rahuldamata jätmine, mitte tagastamine. Vaid juhul, kui kaebeõiguse puudumine on ilmselge, on võimalik kaebuse sisulist lahendamist vältida ja kaebus HKMS⁵⁷ § 121 lg 2 p 1 alusel tagastada.⁵⁸

Mida avaram on kaebeõigus, seda suuremal ringil isikutel on juurdepääs õiguskaitsele. Kaebeõiguse mudeli valik on õiguspoliitiline küsimus.⁵⁹ Laias laastus võib erinevad mudelid jagada kolmeks. Esimese võimalusena omatakse kaebeõigust juhtudel, kui isikul on otsene puutumus väidetava rikkumisega. Näiteks on selline range subjektiivsete õiguste kaitse süsteem,

⁵² Relve, K. Definition of an Environmental Organisation in the Aarhus Convention, Environmental Directives and Estonian Law. – *Juridica International* 2011/18, lk 122.

⁵³ Krämer, L. (viide 32), lk 24

⁵⁴ *Ibid.*; Relve, K. (viide 52), lk 122.

⁵⁵ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. RT I, 28.02.2011, 1... RT I, 21.12.2019, 2

⁵⁶ Vt lähemalt ptk 1.4.1

⁵⁷ Halduskohtumenetluse seadustik RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 13.03.2019, 54

⁵⁸ Merusk jt, (viide 11), lk 180

⁵⁹ Lopman jt, (viide 26), lk 212.

kus kaebeõiguse olemasoluks peab isikul olema õigusnormiga antud eriline kaitse ning kui õiguste rikkumist ei tuvastata, siis menetlus lõpetatakse. Teise variandina saab välja tuua olukorra, kus kaebaja ei suuda otsest puutumust näidata, küll aga saab näidata muud (kahjuliku mõjuga) seost. Kõige liberaalsem variant on populaarkaebuse (*actio popularis*) vormis kohtu poole pöördumine, kus kaebeõiguse teostamiseks piisab avaliku huvi olemasolust – s.o. isikul on õigus kohtu poole pöörduda vaatamata sellele, kas tema enda õigused ja huvid on puudutatud või mitte. Sellises süsteemis on kaebus üksnes menetluse algatamise aluseks ning selle võib esitada igäüks.⁶⁰

Eesti Vabariigis tagavad isiku kaitse halduse ebaseadusliku tegevuse eest nii PS § 15, mis sätestab igäühe õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse kui ka HKMS § 44, mis sätestab konkreetselt halduskohtusse pöördumise õiguse: kaebusega võib halduskohtusse pöörduda isik üksnes oma õiguse kaitseks. HKMS § 44 on kaebeõigust reguleeriv üldsäte, mille kohaldamiseks tuleb igal konkreetsel juhtumil isiku õiguste rikkumine, vabaduse piiramine juhtumi faktiliste asjaolude alusel tuvastada. Seega eeltoodust nähtub, et Eesti haldusprotsessiõigus lähtub üldjuhul rangest subjektiivse õiguskaitse põhimõttest ning kaebeõigus on üksnes neil isikutel, kelle õigusi kaevatav haldusakt või toiming otseselt puudutab. HKMS § 44 lõiked 2-3 viitavad võimalusele, et eriseadusega võidakse anda kaebeõigus ka isikule, kelle õigusi ei rikuta. Muu hulgas on viidatud võimalusele esitada kaebus teise isiku õiguse või avaliku huvi kaitseks, kuid seda üksnes siis, kui vastavast seadusest ilmneb selgelt seadusandja tahe isikule kaebeõiguse andmiseks.⁶¹

Kaebeõiguse laiendamine on seadusandja otsustus, mille rakendamise kohustus võib siiski tuleneda Eestile siduvaks olevatest rahvusvahelistest õigusaktidest nagu eelpool mainitud Aarhuse konventsioon. Nii oli Aarhuse konventsiooni mõjul ranget õiguste rikkumise tingimust Riigikohtu praktikas keskkonnaasjades levendatud ning toodud kaebeõiguse eeldusena sisse olulise puutumuse nõue: „Keskkonnaasjades võib, kuid ei pruugi subjektiivse õiguse rikkumine esineda. Seetõttu saab keskkonnakaitse küsimustes kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla mitte üksnes õiguste rikkumine, vaid ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga”⁶²

⁶⁰ Arnall, A. Private Applicants and the Action for Annulment under Article 173 of the EC Treaty. - Common Market Law Review (32), 1995, lk 7. (Viidatud: Aas, A. Isikuõiguste kaitse kui kaebeõiguse alus Eesti halduskohtumenetluses. Magisträtöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tartu: Tartu Ülikool 2015, lk 26)

⁶¹ Merusk jt, (viide 11), lk 180 jj

⁶² RKHKo 3-3-1-86-06, p 16. Sarnast seisukohta on riigikohus kinnitanud ka näiteks: RKHKo 3-3-1-68-11; Riigikohtunik Indrek Koolmeistri eriarvamus RKHKo 3-3-1-56-12; ning RKHKm 3-3-1-87-11 p 29: „Kui kaebus on esitatud puutumuse motiivil, ei

(käsitletud lähemalt p 1.4.2). 2012.a sätestas seadusandja ka HKMS §-ga 292 kaebeõiguse keskkonnaküsimustega tegelevatele valitsusvälistele organisatsioonidele, kuid nimetatud paragrahv kaotas enda kehtivuse 1. august 2014 seoses keskkonnaõiguse kodifitseerimise protsessi lõpule viimisega, mil hakkas kehtima keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Käesolevaks hetkeks ei sisalda halduskohtumenetluse seadustik eraldi keskkonnaasju puudutavat regulatsiooni.

Keskkonnaalase kaebeõiguse alused vaide- ja kohtumenetluses on sätestatud KeÜS §-ga 30. KeÜS § 30 lõike 1 eesmärgiks on tagada KeÜS §-st 23 tuleneva keskkonnaalase subjektiivse õiguse (õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale) realiseeritavus. KeÜS kommentaaride kohaselt ei sätesta KeÜS § 30 lg 1 olemuslikult uut alust kohtusse pöördumiseks või vaide esitamiseks, vaid üksnes täpsustab, et ka keskkonnaalane õigus on üks subjektiivsetest õigustest, mille rikkumine annab aluse kaebuse või vaide esitamiseks ja tagab seega juurdepääsu õigusemõistmisele.⁶³ Seevastu KeÜS § 30 lõige 2 sätestab eraldi kaebeõiguse aluse keskkonnaorganisatsioonidele. Tegemist on menetlusnormiga, mis võimaldab seaduses sätestatud juhtudel haldustegevusi keskkonnaalase avaliku huvi kaitseks vaidlustada. Veel on KeÜS-is eraldi välja toodud halduskohtusse pöördumise õigus keskkonnaloa küsimustes⁶⁴, kuid nimetatud säte ei too sisse erisusi, mistõttu kehtib selles kaebeõiguse üldregulatsioon.

1.3 Kaebeõiguse subjektid

1.3.1 Üldist

Kaebuse eesmärgiks on kaitsta kaebusega kohtusse pöörduva isiku õigusi ja huve. HKMS § 16 reguleerib, kuidas tekib kaebaja menetlusosalise staatus ja kes omab halduskohtumenetluse õigusvõimet, et olla menetlusosaliseks kaebuse esitajana. Seejuures on HKMS §-s 44 sätestatud kaebeõiguse regulatsioon, mis piirab õigusvõimeliste isikute ja ühenduste seas kaebuse esitamiseks õigustatud subjektide ringi täiendavalt. Võimet olla halduskohtumenetluses kaebuse esitaja tuleb esiteks tunnistada kõigil, kes on PS § 15 lõikes 1 sätestatud üldise kohtusse pöördumise õiguse kandjateks.⁶⁵ Üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale

tuvasta kohus kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumist, vaid kontrollib haldusorgani tegevuse vastavust õigusnormidele, mis kaitsevad kaebaja huvisid, eristamata seejuures, kas nendest tuleneb kaebajale ka subjektiivne õigus või mitte.“

⁶³ Kask, O. jt. (viide 19), lk 172.

⁶⁴ KeÜS § 57 lg 4

⁶⁵ Merusk jt, (viide 11), lk 100

õigusemõistmisele on isikuliselt kaitsealalt igaiühpeõhiõigus. Kahtlemata on isikuks HKMS § 16 lg 1 mõttes kõik, kellel on õigusvõime tsiviilõiguse sätete järgi – füüsilised ja juriidilised isikud. Nende kõrval on Riigikohtu praktikas subjektideks, kes võivad omada avaliku halduse sfääris õigusi ja kohustusi, peetud ka näiteks välismaa äriühingute filiaale ja keskkonnaasjadega seoses ka seltsinguid.⁶⁶

Samuti on subjektideks avaliku halduse kandjad, sest ka neil on halduskohtus kaitstavaid õigusi (HKMS § 44 lg 4 ja 5). Näiteks on seoses keskkonnaasjadega asjakohane HKMS § 44 lg 5, mille osas Riigikohus on märkinud, et kohaliku omavalitsuse üksuse õigust kaebuse esitamiseks halduskohtusse tuleb tunnistada selliste keskkonnaasjades tehtud otsustuste tühistamiseks või toimingute õigusvastaseks tunnistamiseks, mis võivad oluliselt mõjutada omavalitsusüksuse poolt kohaliku elu juhtimist ja kohaliku elu küsimuste otsustamist ning selle kaudu kahjustada kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannete täitmise võimalusi.⁶⁷ Eeltoodu võib aktuaalseks osutada ka seoses kliimamuutustega, kuivõrd mõnel pool maailmas (eelkõige USA-s, nt *EPA vs Massachusetts*) on just kohaliku omavalitsuse üksused need, kes nõuavad riigilt tõhusamaid samme kliimamuutuste leevendamise- või kohanemismeetmete võtmiseks.

Kohtupraktikas on mõningane segadus küsimuses, kas juriidilisel isikul on kaebeõigus keskkonnaalasele materiaalõigusele – õigus tervise- ja heaoluvajadusele vastavale keskkonnale (KeÜS § 23) – tuginedes. Mitmes kohtuasjas on juriidiline isik püüdnud nimetatud õigusele tugineda, kuid kohus on kaebeõigust eitanud, märkides, et tervise- ja heaoluvajadus kui tunnetatav vajadus saab olla vaid füüsilisel isikul.⁶⁸ Siiski on jõutud ka vastupidisele järeldusele ning tunnustatud juriidilise isiku kaebeõigust KeÜS § 23 alusel.⁶⁹ Autori hinnangul on juriidilise isiku kaebeõiguse tunnustamine sellises olukorras esiteks problemaatiline HKMS § 44 lg-st 2 tuleneva nõude tõttu. Nimetatud säte ei luba teise isiku huvi kaitseks kaebuse esitamise õigust tuletada analoogia korras ega tõlgendamise teel sätete koosmõjus: vastavast seadusest peab selgelt ilmnema

⁶⁶ *Ibid*, lk 98

⁶⁷ RKHKo 3-3-1-86-06, p 16;

⁶⁸ Näiteks: TlnHKo 3-18-1956.

⁶⁹ TlnRnKm 3-17-351 p 9-13. Rinnakkohus tunnustas nimetatud asjas juriidilise isiku kaebajal kaebeõigust, märkides, et KeÜS §-s 23 sätestatu on igaiühpeõigus, mis laieneb füüsiliste isikute kõrval potentsiaalselt ka juriidilistele isikutele. Oma järeldustes tugines kohus Aarhuse konventsiooni originaaltekstile ja erinevatele tõlgetele, millest ei nähtu, et õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale oleks üksnes inimestel. Ka Aarhuse konventsiooni mõtet ja eesmärki arvestades saab kohtu hinnangul jõuda järeldusele, et tegemist on igaiühpeõigusega, mis kuulub ka juriidilistele isikutele. Kohtu sõnul võib sellist igaiühpeõigusest lähtuvat tõlgendust pidada ka kooskõlas olevaks Euroopa Kohtu praktikaga, milles on tunnustatud nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute kaebeõigust olukorras, kus esineb õhukvaliteedi ja joogiveega (kui hea keskkonnaseisundi komponentidega) seotud häire- või piirtasemete ületamise oht (Euroopa Kohtu 25.07.2008 otsus nr C-237/07, p 39).

seadusandja tahe lubada ühendusel oma liikmete või teiste isikute huvides kohtusse pöörduda. Samuti ei nõustu autor, et tervise- ja heaoluvajadus saaks olla ühel õiguslikul konstruktsioonil endal. Nii on ka põhiseaduse kommenteeritud väljaandes märgitud, et ilmselgelt puudub juriidilistel isikutel näiteks õigus elule (PS § 16) ja õigus tervise kaitsele (PS § 28 lg 1).⁷⁰ Juriidilisel isikul on võimalik negatiivsete keskkonnamõjutuste korral tugineda näiteks omandipõhiõigusele (PS § 32) ning naabrusõiguse instituudile (AÕS⁷¹ § 143).

1.3.2 Keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigus

Olulisim erisus võrreldes üldise kaebeõigusega on just keskkonnaorganisatsioonide eriline juurdepääs õigusemõistmisele keskkonnaasjades, mis on sätestatud KeÜS § 30 lõikes 2.

Erilise kaebeõiguse andmist ajendas Aarhusi konventsiooni art 9 lg 2, mis näeb ette, et art 2 lg 5 nõuetele vastava valitsusvälise organisatsiooni huvi loetakse põhjendatuks ning eeldatakse, et nimetatud organisatsioonil saab olla õigusi, mida on võimalik rikkuda. Sätte eesmärgiks on võimaldada keskkonnaorganisatsioonide poolt avaliku ja kollektiivse huvi kaitsmist, hoolimata sellest, kas otsused puudutavad konkreetseid üksikisikuid või mitte. Keskkonnaorganisatsioon saab vaidlustada haldustegevust ka juhul, kui see ei riku otseselt ühegi konkreetse isiku õigusi, ent puudutavad avalikku või kollektiivset huvi või puudutavad nii avalikku huvi kui ka konkreetse(te) üksikisiku(te) õigusi.⁷² Varasemas õiguskirjanduses on leitud, et sisuliselt saavad keskkonnaorganisatsioonid esitada populaarkaebusi, kuigi formaalselt on nende kaebeõiguse aluseks subjektiivsete õiguste rikkumine.⁷³ Autori hinnangul nähtub kohtupraktikast, et keskkonnaorganisatsioonide avarat kaebeõigust on tänaseks mitmeti piiratud, mistõttu pole populaarkaebuse võrdlus päris asjakohane.

Keskkonnaorganisatsiooni mõiste ehk kriteeriumid, millele organisatsioon peab erilise kaebeõiguse saamiseks vastama, on sätestatud KeÜS §-s 31. Keskkonnaorganisatsioonina tunnustatakse eelkõige mittetulundusühinguid ja sihtasutusi, kelle puhul on täidetud kaks kumulatiivset eeldust: organisatsiooni põhikirjaline eesmärk peab olema keskkonnakaitse ja

⁷⁰ Madise jt. (viide 18), § 9/22

⁷¹ Asjaõigusseadus. RT I 1993, 39, 590... RT I, 22.02.2019, 11

⁷² Kask jt (viide 19), lk 175

⁷³ Lopman jt (viide 26), lk 213

organisatsioon peab oma tegevusega seda edendama (KeÜS § 31 lg 1). Keskkonnaorganisatsiooniks võib olla ka juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti (KeÜS § 31 lg 2).⁷⁴

Aarhusi konventsioon jätab keskkonnaorganisatsiooni mõiste määratlemisel riikidele suure otsustusruumi. Selle art 2 lg 5 kohaselt on keskkonnaorganisatsioon valitsusväline organisatsioon, mis edendab keskkonnakaitset ja vastab riigi õiguse nõuetele.⁷⁵ Eri maade õiguses on keskkonnaorganisatsiooni mõiste väga erinevalt sisustatud, nt seatud nõuded tegutsemise ajale, liikmete arvule jne.⁷⁶ Võib öelda, et Eesti õiguses keskkonnaorganisatsioonidele rangelt määratletud formaalseid kriteeriume pole: määravateks on valitsusvälisus ning keskkonnakaitse edendamise eesmärk ja võimekus. Seega ei ole otseselt oluline näiteks see, et ühendus oleks teatud perioodi tegutsenud, oleks osalenud haldusmenetluses, oleks just Eestis tegutsenud või et ühendusel oleks kindel arv liikmeid.⁷⁷ Näiteks juhtumi puhul, kus kaebuse keskkonnaasjas esitas seltsing, mis oli asutatud *ca* 1 kuu enne kaebuse esitamist, eitas ringkonnakohus küll seltsingu kaebeõigust, kuid määravaks polnud mitte ajavahemik, mille jooksul seltsing oli tegutsenud *per se*, vaid asjaolu, et polnud selge, kas kaebaja realselt tegutseb või kavatses asuda tegutsema keskkonnakaitse edendamisega.⁷⁸ Teises kohtuasjas, kus kaebuse esitas keskkonnaorganisatsioon, mis oli asutatud *ca* viis kuud enne kaebuse esitamist, tunnustas kohus kaebeõigust, sest avalikult kättesaadavate andmetest nähtus, et organisatsioon osaleb küllaltki aktiivselt avalikus debatis, mis puudutab vaidlusalust keskkonnakaitse küsimust.⁷⁹

Keskkonnakaitse edendamine on olulisim keskkonnaorganisatsiooni kriteerium, kuivõrd just see nõue tagab, et keskkonnaorganisatsioonidena tunnustatakse vaid selliseid ühendusi, mis tõepoolest soovivad ja suudavad keskkonnahuvide eest seista. KeÜS kommentaaride kohaselt ei tohiks organisatsioonil olla ka keskkonnakaitsega konkureerivaid (eelkõige majanduslikke) eesmärke.⁸⁰

⁷⁴ Varasema Riigikohtu praktika kohaselt on esindatuse nõue täidetud ka juhul, kui organisatsiooni ja üldsusena mõistetava elanikkonna olulise osa seisukohad või arvamused langevad kokku ning üldsus aktsepteerib ühes või teises vormis sellist esindajat ja tema vastavat tegevust (RKHKo 3-3-1-43-06, p 26).

⁷⁵ Sama määratlus sisaldub ka mitmes keskkonnadirektiivis: näiteks keskkonnamõju hindamise direktiiv 2011/92/EL, tööstusheidete direktiiv 2010/75/EL ja keskkonnastutuse direktiiv 2004/35/EÜ.

⁷⁶ Kask jt (viide 19), lk 178.

⁷⁷ Näiteks on Riigikohtu praktikas peetud võimalikuks tunnustada keskkonnaorganisatsioonina ka kaheliikmelist seltsingut (RKHKo 3-3-1-43-06).

⁷⁸ TlnRnKm 3-16-1354 p 9.

⁷⁹ TlnRgKm 3-17-2275, p 9.

⁸⁰ Kask jt (viide 19), lk 180.

Keskkonnakaitse edendamist hinnatakse senise tegevuse põhjal ning kui senist tegevust ei ole, siis organisatsioonilise ülesehituse, liikmete arvu ja liikmeks saamise tingimuste kaudu (KeÜS § 30 lg 3). Keskkonnakaitse edendamisenä peetakse küll eelkõige looduskaitset, kuid KeÜS § 31 lg 2 kohaselt hõlmab keskkonnakaitse ka keskkonnaelementide kaitset inimese tervise ja heaolu tagamise eesmärgil, samuti looduse ja loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist.

Tallinna Ringkonnakohtu kohtupraktika analüüsis on jõutud järeldusele, et kaebeõiguse olemasoluks peab keskkonnaorganisatsioonist kaebaja põhikirjaliste eesmärkide, senise tegevuse ning vaidlustatava haldusakti või toimingu vahel olema põhjendatud ja ilmne seos. See tähendab, et peab olema selge, kuidas on keskkonnaorganisatsioonil võimalik vaidlustatud tegevuses kaasa rääkida, sest ainuüksi siis saab halduse tegevuse vaidlustamine aidata kaasa organisatsiooni keskkonnavalaste õiguste edasisele kaitsele.⁸¹ Näiteks asjas, kus geograafiaalase teadus- ja uurimistöo edendamiseks tegelev MTÜ vaidlustas riigihalduse ministri käskkirjad Rail Balticu trassi asukoha määramise kohta, tunnustas ringkonnakohus MTÜ kaebeõigust: „arvestades, et seltsi põhikirja kohaselt on selle üheks tegevusvaldkonnaks keskkonnakaitse arendamisele kaasa aitamine /.../ ning üheks eesmärgiks geograafiaalase uurimistulemuste rakendamisele kaasa aitamine /.../, ei saa raudtee trassi asukoha valiku osas kaasa rääkimist pidada kaebaja eesmärkide või tegevusvaldkonnaga mitteseotuks.“⁸² Teises juhtumis aga ei pidanud ringkonnakohus keskkonnakaitsega seonduvate põhikirjaliste eesmärkidena piisavaks seda, et MTÜ loodi küla arengu edendamiseks. Kuigi küla arengu edendamise hulka võib põhimõtteliselt arvata ka külale kahjulike keskkonnamõjutuste tõrjumist, jääb selline seos keskkonnakaitsega liialt kaugeks. Samuti ei piisa kaebeõiguse jaatamiseks üksnes asjaolust, et MTÜ liikmed elavad vaidluse all oleva koha vahetus läheduses.⁸³ Autori hinnangul on iseenesest taoline kohtu diskretsioonist lähtuv kaebeõiguse hindamine mõistlik ja vajalik, et keskkonnaorganisatsiooni mõiste ei muutuks sisutühjaks ning poleks liigselt ohtu, et organisatsioon vaidlustaks haldustegevust hoopis mõnel muul keskkonnahuviga konkureerival kaalutlusel.

Riigikohus on veel eraldi keskkonnaorganisatsiooni esitatud kaebuse alust piiritletud, märkides: „Lisaks sellele, et vaidlustatud haldusakt või toiming peab olema seotud organisatsiooni

⁸¹ Kitsing, R jt. Kaebuse esitamise õigus ehitus-, planeerimis- ja keskkonnavaidlustes Tallinna Ringkonnakohtu praktika näitel, *Juridica* 2018 /9.

⁸² TlnRgKm 3-18-551, p 10.

⁸³ Tln RgKm 3-16-489, p 9.

keskkonnakaitsete eesmärkide või tegevusvaldkonnaga, /.../ tuleneb sellest ka loogiline järeldus, et keskkonnaorganisatsiooni kaebuse alus (HKMS § 41 lg 2) peab eelnimetatutega seonduma. Keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigus ei ole piiramatult populaarkaebuse esitamise õigus, mistõttu keskkonnaorganisatsiooni kaebuse aluseks olevad argumendid peavad olema seotud keskkonna kaitse eesmärkidega. Kaebuses võib tõstatada nii materiaalse kui ka formaalse õiguspärasuse küsimusi ning tugineda võib nii rahvusvahelisele kui ka riigisisesele õigusele /.../ sh piiriülesele KMH või KSH nõuetele.⁸⁴ Eeltoodud seisukohale on tänaseks juba mitmel juhul tuginetud.⁸⁵ Näiteks on ringkonnakohus omalt poolt lisanud, et sotsiaalseid ja majanduslikke aspekte puudutavad argumendid saavad keskkonnaasjas vaidluse all olla üksnes ulatuses, milles neid on kaalutud võrdluses keskkonnakaitsete argumentidega.⁸⁶ Autori hinnangul võiks eeltoodud Riigikohtu seisukohale tuginedes jätta kaebuses tähelepanuta argumendid, mis selgelt viitavad kellegi kolmanda eraasjade ajamisele keskkonnaorganisatsiooni alt, kuid üldiselt on taoline argumentide selekteerimine kohtu poolt libe tee, mis võib takistada keskkonnaorganisatsioonidel keskkonnahuvi tõhusat kaitset kohtus.⁸⁷

1.4 Kaebeõiguse eeldused

Tulenevalt põhiseaduse § 15 mõttest ning HKMS § 44 lg 1 sõnastusest on kujunenud välja kolm üldist tingimust, mis peavad olema täidetud kaebeõiguse tekkimiseks. Esiteks tuleks HKMS § 44 lg 1 koosseisu täitmiseks tuvastada, kas isikul on riivena väljenduv puutumus vaidlustatud haldusakti või toiminguga, mis haldusakti või toimingu õigusvastasuse korral tähendaks isiku õiguste rikkumist. Üldjuhul ei saa isik kaitsta kaebusega teiste isikute õigusi, see on võimalik vaid seaduses sätestatud juhtudel. Teiseks peab riive toimuma isikule kuuluva subjektiivse avaliku õiguse suhtes – kaitstav on „õigus“, mitte lihtsalt huvi või muu nõrgema kategooria puutumus.

⁸⁴ RKHKo 3-16-1472/92, p 17.

⁸⁵ Nt TlnRnKo 3-18-545, p 15; TlnRnKo 3-18-551, p 10-11; TlnHK 3-19-731, p 7.

⁸⁶ TlnRnKo 3-18-551, p 11.

⁸⁷ Näiteks TlnHK asjas nr 3-18-551 vaidlustas keskkonnaorganisatsioon Rail Balticuga seonduvad maakonnaplaneeringud. Halduskohus ei nõustunud kaebaja seisukohaga, et kõik kaebaja argumendid seonduvad keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigusega põhjusel, et kaebuses väidetud menetluslike vigade tõttu ei ole tehtud sisuliselt õiget otsust, millest tulenevalt pole teada, milline trassialternatiiv oleks keskkonda kõige säästvam. Halduskohus pidas vajalikuks jätta seetõttu muuhulgas tähelepanuta kaebaja väited seoses planeerimismenetluses tehtud otsuste seaduslikkuse ja läbipaistvusega, kuid apellatsioonitsükluses neid siiski käsitleti.

Samuti, kui tegemist on ainult avaliku huviga ja isikul isiklikku puutumust ning sellega seotud isiklikku huvi ei ole, siis ei saa sealt tuletada ka subjektiivse avaliku õiguse olemasolu.⁸⁸

Lisaks eelnevale kahele tingimusele peab kaebuses esitatud nõue olema asjakohane ning kaebuse rahuldamisega kaasnema isikule reaalne eelis oma õiguste kaitset, mis loob vähemasti eeldused negatiivse mõju heastamiseks tulevikus. Nõue on asjakohatu, kui see on kaebuse eesmärgi saavutamiseks ebasobiv, ebapiisav või mittevajalik. Kaebust ei saa esitada olukorras, kus sellega väidetavalt rikutud õigust mitte kuidagi kaitsta ei saa.⁸⁹ Riigikohus on asunud seisukohale, et õiguste kaitse või taastamine peab olema vähemalt kohtusse pöördumise aja seisuga võimalik.⁹⁰

1.4.1 Subjektiivse avaliku õiguse riive

1.4.1.1 *Üldist*

Halduskohtus kaebeõiguse tekkimiseks peab esinema HKMS § 44 lg 1 kohaselt vähemalt kaebaja õiguse riive, mitte õiguse rikkumine.⁹¹ Sealjuures ei pea isikule kuuluvate subjektiivsete õiguste riive kaebeõiguse tekkimiseks olema intensiivne, halduskohtus on vaidlustatavad ka väheintensiivsed õiguste riived.⁹² Samas on kohtul siiski võimalik kaebus määrusega tagastada selle esitajale HKMS § 121 lg 2 punkti 21 alusel, kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline. Oluline on siinkohal, et tagastamise eelduseks ei ole mitte väheoluline subjektiivne õigus, vaid väheintensiivne võib olla subjektiivse õiguse riive.⁹³ Sätestatud kaebuse tagastamine ei hõlma “õigust tagastada kaebus põhjusel, et kaebusega kaitstavat õigust ei saa pidada kaebaja jaoks oluliseks”.⁹⁴ Kaebuse rahuldamine võib ebatõenäoline näida näiteks tulenevalt samasugustes

⁸⁸ Merusk jt, (viide 11), lk 180jj

⁸⁹ *Ibid.* Lk 50

⁹⁰ RKHKo 3-3-1-14-02; RKHKo 3-3-1-25-02

⁹¹ RKHKo 3-3-1-14-15, p 22 jj

⁹² RKHKm 3-3-1-87-16, p 8.

⁹³ Seletuskiri halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse 496 SE juurde, lk 25. (Viidatud: Nõukas, I. Kohtusse pöördumise õigus ja selle piirangud halduskohtumenetluses. Magistritöö. Juhendaja Kaire Pikamäe. Tallinn: Tartu Ülikool 2019, lk 52)

⁹⁴ RKHKm 3-3-1-20-10, p 10.

asjades väljakujunenud varasemast kohtupraktikast või ka sellest, et vaidluse all olevate faktiliste asjaolude kohta ei ole tõenäoliselt võimalik usaldusväärseid tõendeid leida.⁹⁵

Autori hinnangul ei tuleks mainitud tagastamise alus praktikas kõne alla KeÜS § 23 alusel kaebeõigust hinnates, kuivõrd kohtupraktikast tulenevalt peab kaebeõiguse tekkeks isiku tervise- ja heaoluvajaduste rahuldamine olema juba mõjutatud olulisel määral, st riive tekkeks on vaja olulist mõju (vt p 1.4.2.2). Küll aga võib olla olukordi, kus keskkonnaorganisatsiooni kaebuse puhul on tegemist väheintensiivse riivega. Arvestades, et iga haldustegevuse puhul saab põhimõtteliselt jaatada mõju keskkonnale, aitab eelmainitud tagastamise alus vältida olukordi, kus keskkonnaorganisatsioon valimatult haldustegevusi vaidlustab. Siiski tuleks tagastamist kasutada väga erandlikel juhtudel, kui asjaolud on tõesti selged, et mitte minna vastuollu Aarhusi konventsiooni üldise eesmärgiga.

Kaebuse esitamisel oma subjektiivsete õiguste kaitseks tuleb kaebajal kaebuses välja tuua asjaolud, mis viitavad isiku konkreetsete subjektiivsete õiguste võimalikule rikkumisele vaidlustatud haldustegevusega (HKMS § 41 lg 2). Riigikohus on seejuures korduvalt rõhutanud, et kaebuse esitaja ei pea kaebuses kvalifitseerima rikutud õigust ega viitama seaduse või muu õigustloova akti sättele, millest rikutud õigus tuleneb. Piisav on, kui kaebuse esitaja rikkumist usutavalt väidab, nimetades põhjused, miks ta peab haldustegevust oma õigusi rikkuvaks ning tuues välja asjaolud, mis tema hinnangul rikkumiseni viivad.⁹⁶

Oluline on silmas pidada, et õiguse või vabaduse rikkumine ei pea olema ega saagi olla selge kohtusse pöördumisel. Eesti kohtupraktika pooldab võimalikkuseteooriat, mille järgi on kohtul kohustus haldusasja menetleda juba siis, kui ta möönab kaebaja õiguste rikkumise võimalikkust kaebuses toodud asjaoludel, st eeldades kaebaja faktiväidete õigsust.⁹⁷ Kas õigusvastane käitumine tegelikult aset leidis ja isiku õigusi rikuti, tuleb lahendada asja sisulisel lahendamisel – asja menetlemise kohustus ei tähenda veel kaebuse rahuldamist.⁹⁸ Riigikohus on leidnud, et keerukama

⁹⁵ Nõukas, I. Kohtusse pöördumise õigus ja selle piirangud halduskohtumenetluses. Magistritöö. Juhendaja Kaire Pikamäe. Tallinn: Tartu Ülikool 2019, lk 52-53

⁹⁶ Nt RKHKm 3-3-1-21-00

⁹⁷ Merusk jt, (viide 11), § 1, Nt RKHKm 3-3-1-9-08, p 15.

⁹⁸ RKHKm 3-3-1-9-08, p 15.

õigusliku küsimuse või õigusliku olukorra ebaselguse korral tuleb alati eelistada kaebuse menetlusse võtmist ning kaebeõiguse kontrollimist sisulise otsuse tegemisel.⁹⁹

Subjektiiivne avalik õigus oma definitsioonilt on subjektile õigusnormiga antud õigusvõime nõuda oma huvide teostamisel riigilt kindlat käitumist. Subjektiiivsete avalike õiguste riivega on tegu juhul, kui avaliku võimu kandja ei täida oma juriidilist kohustust, mis tuleneb isikule kuuluvast subjektiiivsest õigusest.¹⁰⁰ Mõningal juhul, eriti kohustamiskaebust esitades, on subjektiiivse õiguse normi leidmine raskendatud, kuna norm ei too sõnaselgelt välja õigustatud isikut. Sellises olukorras tuletatakse subjektiiivsed avalikud õigused traditsioonilises Saksa õigusmõtlemises välja kujunenud kaitsenormiteooria abil. Nimetatud teooria kohaselt tuleb uurida, kas õigusnorm teenib lisaks oma objektiiiv-õiguslikule eesmärgile vähemalt ka individuaalsete huvide kaitse eesmärki ning annab sellega individuaalse huvi kandjale õiguse nõuda normi adressaadilt õigusnormi järgimist.¹⁰¹ Riigikohus on kaitsenormiteooriale tuginedes andnud järgmise juhise: “Kohus peab väidetavalt rikutud seadust või muud õigustloovat akti tõlgendades hindama, kas selles sisalduv säte kaitseb vaid avalikke huve või ka isiku huve. Kui säte kaitseb avalike huvide kõrval ka isiku huve, tuleneb sättest isiku subjektiiivne õigus nõuda sättest kinnipidamist. Seejuures tuleb arvestada nii sätte eesmärki, kui ka huvi kaalukust. Isiku põhjendatud huvist võib seega välja kasvada ka halduskohtus kaitstav õigus, kuid ainult juhul, kui seadus kaitseb või peab kaitsma seda huvi.”¹⁰²

1.4.1.2 Subjektiiivse avaliku õiguse allikad

Subjektiiivne avalik õigus tuleneb põhiõigustest ja -vabadustest, seadustest, muudest õigustloovatest aktidest, haldusaktidest ja halduslepingutest.¹⁰³

Suur osa Eestis kohalduvast keskkonnaregulatsioonist on kas EL direktiivide ülevõtmise tulem või on sätestatud otsekohalduvates EL määrustes. Euroopa Liiduga ühinemise järel tuleb PS § 3 lg 1 mõistes käsitada seadustena ka EL õigustloovaid akte, millest võivad isikule tuleneda ka

⁹⁹ RKHKm 3-3-1-20-10, p 11. Samuti on riigikohus märkinud, et kaheldavate ja vaieldavate kaebuste esitamist ei tohi välistada, kuna see piiraks ülemääraselt isikute kohtusse pöördumise õigust (RKHKm 3-3-1-11-11, p 11)

¹⁰⁰ Madise jt., (viide 18), II Peatükk/8jj

¹⁰¹ Merusk jt., (viide 11), lk 180 jj

¹⁰² RKEK 3-3-1-8-01, p 22.

¹⁰³ RKEK 3-3-1-8-01, p 22; RKEKo 3-3-1-15-01, p 22.

subjektiivsed õigused. EL ja liikmesriigi õiguse konflikti korral on neist esimene esmane ja liikmesriigi kohtud ning haldusorganid on võimaluse korral kohustatud tagama EL õiguse sama täiemahulise ja adekvaatse rakendamise nagu riigisisese õiguse puhulgi.¹⁰⁴

Subjektiivne õigus võib tuleneda ka rahvusvahelise õiguse allikatest: rahvusvahelistest lepingutest, mille osalisriigiks on Eesti Vabariik. PS § 123 lg 2 sätestab, et kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid – tegemist on normiga, mis lülitab välislepingud Eesti õiguskorda. Välislepingute piisavalt üksikasjalikud sätted on otsekohalduvad ning ülimuslikud siseriiklike seaduste suhtes, kuid hierarhias madalamal positsioonil kui põhiseadus, kuivõrd Eesti ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega.¹⁰⁵ Õigusteadlase R. Maruste väitel on Eesti Vabariigi põhiseaduses sisalduva õiguste ja vabaduste kataloog täies vastavuses rahvusvaheliselt üldtunnustatud inimõiguste ja vabaduste kataloogiga.¹⁰⁶

Klassikalistes inimõiguste alastes konventsioonides ja paktides keskkonnaalast inimõigust ei sisaldu. See ei ole aga takstanud näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtul tõlgendamast Euroopa inimõiguste konventsiooni (EIÕK) sätteid laiendavalt nii, et inimõigused oleksid tagatud ka ebasoodsate keskkonnamõjutuste korral. Eelkõige on EIÕK-i puhul kujunenud selle artikkel 8 (õigus austusele era- ja perekonnaelu vastu) peamiseks aluseks, millele tugineda inimõigusi puudutavates keskkonnamõjutustes (lähemalt käsitletud ptk 2.2.1).¹⁰⁷

Sarnaselt ei ole Eesti Põhiseaduses sätestatud keskkonnaalast põhiõigust, kuid kohtupraktikas on siiski põhiseaduse sätetele tuginetud ka negatiivsete keskkonnamõjutuste korral. Alates 2007. aastast tuletas ringkonnakohus mitmes lahendis keskkonnaalase põhiõiguse põhiseaduse paragrahvide 5, 10, 13 ja 53 tõlgendamise teel. Seisukohta põhjendati sellega, et PS paneb üksikisiku kõrval keskkonna kaitse kohustuse ka riigile ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning

¹⁰⁴ Lopman jt (viide 26), lk 294

¹⁰⁵ Värk, R. jt, The constitutional system and the position of the international agreements in general and the European Convention on human rights and fundamental freedoms (ECHR) in Particular in the national order.- The European convention on human rights and fundamental freedoms in central and eastern europe. Eleven International publishing 2012, lk 184 (Viidatud: Altunbas, E. Kohtukaebõigusega seonduvaid probleeme ja võimalikke lahendusi. Magistritöö. Juhendaja Madis Ernits. Tallinn: Tartu Ülikool 2019)

¹⁰⁶ Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Juura, Õigusteaduse AS. Avatud Eesti Fond, 1997, lk 76. (Viidatud: Pappel, T. Kaebõigus eesti vabariigi ja ameerika ühendriikide haldusprotsessis. Magistritöö. Juhendaja Aare Reenumägi. Tartu Ülikool 2004)

¹⁰⁷ Lopman jt (viide 26), lk 188 . Näiteks EIKo 41666/98 *Kyrtatos vs. Kreeka*; EIKo 657021/01 *Tatar vs. Rumeenia*; EIKo 30499/03 *Dubetska ja teised vs. Ukraina*.

kuna nimetatud kohustus on kõigi Eesti inimeste hüvanguks, siis tuleneb sellest üksikisikule subjektiivne õigus nõuda avalikult võimult selle kohustuse täitmist vähemalt neil juhtudel, kui keskkonna kahjustamine mõjutab selle isiku elukeskkonda oluliselt ja reaalselt.¹⁰⁸ Selle seisukohaga ei ole aga nõustunud Riigikohus, leides, et õigus puhtale looduskeskkonnale saab iseseisva subjektiivse õigusena kujuneda siis, kui õiguslikult on fikseeritavad sellist keskkonda iseloomustavad näitajad ja igapäevane talumiskohustus keskkonnamõjurite suhtes.¹⁰⁹

1. augustil 2014.a. jõustunud KeÜS sätestab paragrahvis 23 keskkonnavalase materiaalõiguse tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Mõneti vastuolus Riigikohtu eelmainitud seisukohaga, ei sõltu KeÜS §-s 23 sätestatud õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale siiski sellest, kas keskkonda iseloomustavad kvaliteedinäitajad on õigusnormides fikseeritud. Õiguskirjanduses on eeltoodud põhjendatud sellega, et kõiki keskkonnanäitajaid ja talumiskohustust ei olegi võimalik abstraktselt ja ammendavalt määratleda.¹¹⁰ Nimetatud õigust peetakse eriti avaraks selles sisalduva heaoluvajaduse mõiste tõttu, mis on jäetud täielikult kohtupraktika sisustada. Samuti tasub silmas pidada, et kuna Riigikohtu seisukohast lähtuvalt puudub Eesti õiguses keskkonnapõhiõigus, ei saa ka KeÜS-st tulenevat keskkonnavalast õigust pidada keskkonnapõhiõiguse täpsustuseks lihtseaduse tasandil.¹¹¹

Kuigi Eesti keskkonnavalasele materiaalõigusele on püütud anda iseseisev kaitseala, on Alan Paas oma magistritöös KeÜS § 23 kaitseala analüüsis leidnud, et KeÜS § 23 tõlgendus viib järelduseni, et keskkonnavalane materiaalõigus ei hõlma selliseid õigushüvesid, mis poleks juba kaitstud mõne põhiõigusega.¹¹² Siiski on KeÜS §-l 23 oluline iseseisev õiguslik funktsioon sätetele suunates enam arvestama keskkonnakaalu, eelkõige inimese tervist ja heaolu, avalikõiguslike otsuste tegemisel. Ka menetluslikult tõi KeÜS § 23 jõustumine endaga kaasa olulise muudatuse – erinevalt Riigikohtu varasemast praktikast ei ole keskkonnavalas isiku kaebõiguse aluseks enam pelgalt puutumus haldustegevusega, vaid kaebõigusele tuleb anda hinnang HKMS § 44 lõikest 1 lähtudes, st hinnates, kas kaebajal on kaitstav subjektiivne õigus.

¹⁰⁸ TlnRnKm 3-07-102; TlnRnKo 3-06-188

¹⁰⁹ RKHKm 3-3-1-101-09

¹¹⁰ Kask jt (viide 19), lk 132.

¹¹¹ Paas, A. Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale – selle kaitseala ning riive lubatavus elektriülikute keskkonnanähtingute näitel. Magistritöö. Juhendaja Hannes Veinla. Tartu: Tartu Ülikool 2017, lk 12.

¹¹² *Ibid*, lk 21

Kuivõrd eeltoodust nähtub, et Eesti põhiõiguste kataloog on vastavuses inimõiguste kataloogile ning kõik KeÜS §-s 23 sisalduvad õigushüved kaitstud põhiõigustega, võimaldab see autori hinnangul järeldada, et kui isik esitab kaebuse keskkonnaasjas tuginedes näiteks EIÕK art 2 või 8 riivele, on tegemist ka KeÜS § 23 riivega, ent mitte tingimata vastupidi, kuna KeÜS §-s 23 sisalduv heaoluvajaduse mõiste on avarama määratlusega. Keskkonnaasjas, kus kohaldub KeÜS § 23, saab isik halduskohtumenetluses tugineda ka KeÜS-ist tulenevale üldregulatsioonist avaramale kaebeõigusele (vt p 1.4.2.2).

1.4.2 Puutumus kaebeõiguse eeldusena

1.4.2.1 *Üldreegel*

Riigikohus on seisukohal, et Eesti haldusprotsessiõigus lähtub üldjuhul PS § 15 lõikest 1 tulenevast subjektiivse õiguskaitse põhimõttest ning kaebeõigus on üksnes neil isikutel, kelle õigusi kaevatav haldusakt või toiming otseselt puudutab.¹¹³ Nii viitab ka HKMS § 44 lõikes 1 sisalduv sõna „oma“ sellele, et kaebajal peab olema isiklik puutumus vastava haldusakti või toiminguga, mis väljendub tema õiguse riives. Klassikaline õiguste keskne kaebeõigus eeldab, et kaebaja eristub mingil viisil laiemast üldsusest, et tal on isiklik, teistest eristuv seos vaidlusaluse tegevusega. Kaebajat saab reeglina eristada teistest isikutest vaid haldusakti või toimingu mõju kaudu kaebajale.¹¹⁴

1.4.2.2 *KeÜS-ist tulenev puutumuskriteerium*

Juba kümme aastat enne KeÜS-i jõustumist laiendas Riigikohus keskkonnaalast kaebeõigust nn puutumuskaebuse kaudu. Nii on Riigikohus leidnud, et keskkonnaküsimuste otsustamist käsitlevates asjades ei ole võimalik kaebeõigust sisustada identselt tavapärase haldusasjadega subjektiivse avaliku õiguse rikkumise kaudu ning kohtusse pöördumise õiguse aluseks saab lisaks õiguste rikkumisele olla ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga.¹¹⁵ Kaebeõigus võib olemas olla kui vaidlustatav tegevus puudutab kaebaja olulisi huvisid ning selle mõju isikule on oluline ja reaalne.¹¹⁶ Seejuures ei tulnud isikul iga kord eraldi välja tuua

¹¹³ RKHKo 3-3-1-86-04, p 13.

¹¹⁴ Merusk jt, (viide 11), lk 180

¹¹⁵ RKHKm 3-3-1-87-11, p 29.

¹¹⁶ RKHKo 3-3-1-86-06, p 16. (vt veel viide 60)

konkreetsete subjektiivsete õiguste võimalikku riivet.¹¹⁷ Seoses KeÜS-i jõustumisega ei ole see praktika otseselt kohalduv, kuid on märkimisväärselt kujundanud praeguse keskkonnaalase kaebeõiguse sisu.

Sarnaselt varasemale puutumuskaebusele on KeÜS §-s 23 sätestatud õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale piiritletud olulise puutumuse kriteeriumi kaudu. Tulenevalt KeÜS § 23 lg 2 sõnastusest, saab keskkonnaalasele materiaalsele õigusele tugineda isik, kellel on teatud eriline seos mõjutatud keskkonnaosaga, st sellest keskkonnaosast peab sõltuma isiku tervise- ja heaoluvajaduste rahuldamine. Seega erinevalt üldregulatsioonist ja varasemast puutumuskaebusest ei hõlma KeÜS § 23 lg 2 otseselt isiku seost vaidlustatava akti või toiminguga, vaid iseloomustab isiku seost just negatiivselt mõjutatud keskkonnaosaga.¹¹⁸

Ehkki klassikaline õiguste keskne kaebeõigus eeldab, et kaebaja eristub mingil viisil laiemast üldsusest, et tal on isiklik, teistest eristuv seos vaidlusaluse tegevusega, on õiguskirjanduses rõhutatud, et keskkonnaasjades ei pea eriline seos tingimata tähendama kõigist teistest isikutest eristuvat seost.¹¹⁹ KeÜS § 23 lg 2 kohaselt on puutumuse aluseks ka keskkonnaosas tihti viibimine või selle sagedas kasutus ning samas keskkonnaosas saavad viibida või seda kasutada paljud isikud, nt seoses välisõhu kvaliteediga kesklinnas. See aga ei tähenda, et keskkonnaalasele materiaalõigusele tuginedes oleks võimalik kaitsta avalikke huve. KeÜS § 23 alusel on võimalik kaitsta vaid seda osa keskkonnast, mis oluliselt mõjutab just kaebaja enda tervise- ja heaoluvajaduste rahuldamist.¹²⁰ Kohtupraktikast nähtub, et puutumuse hindamisel on kriteeriumiks ka isikute endi hinnang õiguste riive kohta: „Piiri isikute vahel, kelle õigusi rikutakse ja kelle omi mitte, ei ole aga käesoleval juhul võimalik selgelt tõmmata. /.../ Säärasel olukorras on oluline ka isiku subjektiivne hinnang, kas tema õigusi on riivatud või mitte – s.t. huvi haldusastja vastu.”¹²¹

Õiguskirjanduses on välja toodud, et puutumus on isikul eelkõige juhul, kui ta kasutab keskkonnaosa intensiivselt. Kuivõrd keskkond on KeÜS tähenduses ümbritsev füüsiline ruum, siis võib oluliseks puutumuseks piisata ka sellest, kui isik mõjutatud ruumiosas tihti viibib, sest sellega

¹¹⁷ Näiteks RKHKo 3-3-1-68-11.

¹¹⁸ Kask jt (viide 19), lk 129.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ TlnRnKo 2-3-140/04, p 31

võib kaasneda praktiliselt vältimatu kokkupuude isiku tervist ja heaolu mõjutava teguriga (nt saastatud välisõhk või norme ületav müra).¹²² Samuti saab lähtuda keskkonnamõju intensiivsust: mida intensiivsem mõju, seda vähemast kokkupuutest keskkonnaosaga piisab, et isikul oleks oluline puutumus.¹²³ Olulist puutumust peab üldjuhul tõendama isik, kes tugineb oma õigusele tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale.¹²⁴ Juhul kui mõjutatud keskkonnaosa jääb isiku elukoha vahetusse lähedusse, on kohtupraktikas puutumust eeldatud.¹²⁵ On oluline silmas pidada, et keskkonna kasutamise aluseks ei pea olema omandiõigus, mida ei nõua ka KeÜS § 23 lõike 1 sõnastus.¹²⁶

Otsustamisel, kas konkreetset tegevust on mõju isiku tervisele ja heaolule, kasutati Riigikohtu puutumuskaebuste praktikas „reaalsuse“ kriteeriumi, mille kohaselt tähendab reaalne mõju muuhulgas seda, et vaidlusaluse akti ja väidetava tagajärje vahel peab olema põhjuslik seos, ning kaebaja peab näitama, et väidetava tagajärje saabumine on tõenäoline.¹²⁷ KeÜS-i kommenteeritud väljaandes on viidatud, et ka KeÜS § 23 oma sõnastuselt seondub eelmainitud puutumuskaebuse kriteeriumiga.¹²⁸

Autori hinnangul sätestab KeÜS § 23 tervikuna pigem leebema versiooni puutumuskaebuse „reaalsuse“ kriteeriumist ning ei nõua, et kaebaja näitaks ära selge põhjusliku seose ja tagajärje saabumise selge tõenäosuse. Seda esiteks seetõttu, et isik ei pea KeÜS § 23 lõikes 1 sätestatud õigusele tuginemiseks kindlalt piiritlema seda keskkonda või loodusvara, millega ta väidab endaga olevat olulist puutumust. Loodusvarana tuleb KeÜS § 23 lõike 2 tähenduses käsitada mis tahes keskkonnaelementi, mida on võimalik kasutada, sh välisõhku.¹²⁹ Teiseks täpsustab KeÜS § 23 lg 3, et mõjutatud keskkonnaks või loodusvaraks loetakse ka tõenäoliselt mõjutatud keskkonda või loodusvara, st hõlmatud pole üksnes juba avaldunud või kindlalt avalduv mõju, vaid ka potentsiaalne ja ebakindel mõju. Autor nõustub õiguskirjanduses märgituga, et KeÜS § 23 lg 3 sõnastus väljendab vältimispõhimõtet (KeÜS § 10) ja ettevaatuspõhimõtet (KeÜS § 11) ning seda võib seostada ka keskkonna tervikliku kaitse põhimõttega (KeÜS § 8).¹³⁰ Viimase kohaselt tuleb

¹²² Kask jt (viide 19), lk 126

¹²³ *Ibid*, lk 127

¹²⁴ *Ibid*, lk 128

¹²⁵ TlnRnKm 3-07-102, p 17; TlnRnKo 3-06-188, p 16

¹²⁶ TrtRnKo 3-16-551, p 10-12; TlnRnKo 3-15-1266, p 7

¹²⁷ RKHKm 3-3-1-87-11, p 17

¹²⁸ Kask jt (viide 19), lk 130

¹²⁹ Kask jt (viide 19), lk 126

¹³⁰ Paas, A. (viide 111), lk 16.

keskkonnakaitse meetmete võtmisel arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt keskkonnaelemendilt teisele (KeÜS § 8). Kuigi teatud juhtudel on keskkonnamõju ja mõjutatav keskkonna osa ruumiliselt piiritletavat, on suurt territooriumit hõlmavate tegevuste puhul keeruline ette näha nende võimalikke tagajärgi.¹³¹ Võttes arvesse ka keskkonnaasjades sageli esinevat ebakindlust keskkonnamõju olemuses ja ulatuses, oleks see isikule liigselt koormav kui ta peaks KeÜS §-le 23 tuginemiseks tõendama, et väidetavale keskkonnaosale on keskkonnamõju avaldumine selgelt tõenäoline.

Vaatamata eeltoodule, nähtub kohtupraktikast, et kaebeõiguse tunnustamiseks pealtnäha vähem intensiivsete riivete puhul, eeldatakse kaebajalt üsna põhjalikku tõendamist või vähemasti põhistamist haldustegevuse olulise mõju osas isiku tervise- ja heaoluvajadustele. On mitmeid kohtuasju, kus kaebus ei ole tagastatud mitte seetõttu, et kaebajal poleks olulist puutumust haldustegevusest mõjutatud keskkonnaga, vaid põhjusel, et „kaebuse esitaja subjektiivseid õigusi ei saa olla riivatud“.¹³² Seda eelkõige, kuna kohtud lähtuvad varasemast puutumuskaebuse kriteeriumist, mille kohaselt tuleb kaebeõiguse olemasoluks mh ära näidata, et haldustegevuse mõju isikule on oluline ja reaalne.¹³³ KeÜS-i kontekstis tähendab see, et KeÜS §-st 23 tuleneva õiguse riive olemasoluks, peab vaidlustataval tegevusel olema oluline ja reaalne mõju isiku tervise- ja heaoluvajadustele. Selline oluline mõju jääb isikutel aga sageli tõendamata.¹³⁴ Õiguskirjanduses on kohtupraktika põhjal ka järeldatud, et haldustegevuse mõju olulisus subjektiivsetele õigustele võib sõltuda ka sellest, kui ulatuslik on konkreetne haldustegevus, mida vaidlustatakse.¹³⁵

Eelmainituga seoses tasub autori hinnangul silmas pidada, et tegemist on kohtupraktikas väljakujunenud kriteeriumiga, mis seaduse tekstist otse ei nähtu: KeÜS § 23 lg 1 sätestab, et isikul peab olema „oluline puutumus“ mõjutatud keskkonnaga, mitte et riive olemasoluks on vajalik, et haldustegevusel oleks „oluline mõju“ isiku tervise- ja heaoluvajadustele. Riigikohus on märkinud, et oluline puutumus määrab õiguse tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ulatuse ning küsimus sellest, kas keskkond vastab kaebaja tervise- ja heaoluvajadustele, saab kontrollida alles asja sisulisel lahendamisel.¹³⁶ Ka ringkonnakohus on täpsustanud, et isikul KeÜS § 23 lõikes

¹³¹ *Ibid.*

¹³² TlnHKm 3-18-702, p 6.3. Vt veel: TlnHKm 3-19-669; TlnRKm 3-15-1266

¹³³ Nt RKHKo 3-3-1-86-06, p 16

¹³⁴ Sellisele järeldusele jõuti ka Tallinna Ringkonnakohtu kohtupraktikat analüüsidest, vt: Kitsing, R jt. Kaebuse esitamise õigus ehitus-, planeerimis- ja keskkonnavaidlustes Tallinna Ringkonnakohtu praktika näitel, *Juridica* 2018 /9.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ RKHKo 3-3-1-8-15, p 20

1 sätestatud õiguse olemasolu tunnustamine ei tähenda, et haldusorgani tegevus konkreetsel looduskeskkonna osal oleks välistatud, vaid see toob kaasa haldusorgani KeÜS § 23 lõigetest 4 ja 5 tuleneva kohustuse kaaluda ja optimeerida teiste isikute õigusi, avalikke huve ja piirkonna eripära ning võtta mõistlikke meetmeid, et tagada keskkonna vastavus heaoluvajadustele.¹³⁷

Eeltoodust nähtub autorile, et kohtupraktikas kujunenud nn „olulise mõju“ kriteerium kaebeõiguse tunnustamiseks annab kohtule ulatusliku diskretsiooni, millega kohtud on autori hinnangul mõnel juhul kaebuse liiga kergekäeliselt tagastanud, eelistades teha väärtusotsust kaebeõiguse tuvastamise faasis. Ka juhtudel, kus kohtu hinnangul on tegu vähem intensiivse riivega, võib haldusorgani tegevuses esineda muuhulgas kaalutusvigu ning otsus võib olla vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Näiteks, kui isikute jaoks on oluline kõrghaljastuse olemasolu kodu ümbruses ning nad vaidlustavad haldusorgani raietegevust, ei näi autori jaoks mõistlikuna sellist kaebust tagastada ilma sisulise käsitlemiseta, kui haldusorganil tegelikult oli alternatiive oma haldustegevuse läbiviimiseks, nt valida lageraie asemel mõni leebem raieviis. Taolisi tagastamise olukordi on aga kohtupraktikas esinenud.¹³⁸ Mõneti asjakohaseks saab siinkohal pidada ka Riigikohtu seisukohta: "Ka allapoole piirnorme jäävat müra peab isik taluma vaid siis, kui seda põhjustav tegevus toimub kooskõlas kõigi asjakohaste isiku huve kaitsvate õigusnormidega"¹³⁹, mis autori hinnangul viitab keskkonnaasja sisulise käsitlemise olulisusele, olenemata kas riive on proportsioonis vaidlustatava haldustegevusega.

¹³⁷ TlnRnKm 3-16-2272, p 14. Samas asjas lisas kohus: „Kehtna vald ega Keskkonnaamet pole kinnitanud, et nad arvestavad oma otsuste tegemisel kaebaja KeÜS §-st 23 tuleneda võiva subjektiivse õigusega. /.../ Seega ei ole kaebajal kaebeõiguse olemasolu väljaspool kaitsevõõndit kavandatava raie keelamiseks välistatud, vaid vajab täiendavat analüüsi ja lõpliku seisukoha võtmist edaspidi tuvastatavate asjaolude alusel.“ (p 14-15)

¹³⁸Nt TlnHKm 3-18-702; TlnHKm 3-19-669

¹³⁹ RKHKo 3-3-1-15-16, p 15. Vt ka RKHK 3-3-1-88-15, p 28

2 KAEBEÕIGUS KLIIMAMUUTUSTE LEEVENDAMISE NÄITEL

2.1 Üldist

2.1.1 Kliimamuutusi puudutav õiguslik raamistik Eesti jaoks

2.1.1.1 *Rahvusvaheline õigus*

Kliimamuutused on selle olulise rahvusvahelise mõõtme tõttu teema, mis on esmajärjekorras reguleeritud rahvusvahelise õiguse tasandil ning alles peale rahvusvahelisi kokkuleppeid on välja töötatud riigisisese normid ja poliitika. Riigisisese normid peegeldavad seetõttu vahetult rahvusvahelisi eesmärke ja kokkuleppeid.¹⁴⁰

Kõige olulisemaks õigusaktiks seoses kliimamuutustega on 1992.a. ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon ja selle 1997. a Kyoto protokoll.¹⁴¹ Konventsiooni eesmärk on stabiliseerida kasvuhoonegaaside kogus atmosfääris, et ära hoida ohtlik mõju kliimale. COP3 kohtumise raames võeti 1995. a vastu Kyoto protokoll, mille eesmärkideks oli kasvuhoonegaaside emissioonide vähendamine võrreldes 1990. aastaga ning keskkonnasäästlike projektide innustamine. Igale kokkuleppes osalevale riigile anti omad süsinikuheite vähendamise eesmärgid, lisaks oli võimalik võtta vabatahtlikke kohustusi.¹⁴² Koos 2012. a vastu võetud Doha muudatusega reguleerib Kyoto protokoll heitgaaside piiramist kuni aastani 2020.¹⁴³ Konventsiooni artikkel 3 sätestab printsiibid, mille järgi konventsiooniosalised peaksid toimima konventsiooni eesmärgi saavutamiseks. Oluline on siinkohal, et konventsioonis võetakse arvesse riikide ühist, kuid diferentseeritud vastutust ja eripäraseid riikliku ja regionaalse arengu prioriteete, eesmärke ning tingimusi.¹⁴⁴ Konventsiooni art 4 p 2 kohaselt peavad arenenud riigid võtma juhtrolli rahvusvahelises kontekstis kliimamuutuste leevendamiseks.

2015. aastal Pariisis toimus COP21, kus kiideti heaks globaalne kliimakokkulepe ehk Pariisi kliimalepe¹⁴⁵, mis asendab 2020. aastani kehtivat Kyoto protokoll. Pariisi kliimalepe jõustus 4.

¹⁴⁰ Lopman jt (viide 26), lk 292

¹⁴¹ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll. RT II 2002, 26, 111. Protokoll jõustus 2005. aastal.

¹⁴² Kyoto protokoll näeb ette ka heitkogustega kauplemise ning ühisrakenduse, puhta arengu mehhanismi ja roheline investeerimiskeemi. Lopman jt (viide 26), lk 293

¹⁴³ Kyoto protokoll Doha muudatus. RT II, 05.03.2015, 4

¹⁴⁴ Konventsiooni preambul p 6. Lopman jt (viide 26), lk 293

¹⁴⁵ Pariisi kokkulepe. RT II, 01.11.2016, 3.

novembril 2016, kui 55 riiki, kelle summaarne KHG heitkogus moodustas 55% globaalsest heitmest, olid kokkuleppe ratifitseerinud või muul moel jõustanud. Tänapäevaks on leppe ratifitseerinud 189 riiki (sh EL),¹⁴⁶ tähistades olulist rahvusvahelist konsensust kliimamuutuste leevendamismeetmete vajalikkuse osas. Kokkuleppe sisuks on võtta meetmeid nii kliima soojenemise leevendamiseks kui ka muutusega kohanemiseks. Lepe seab eesmärgiks hoida Maa keskmise temperatuuri tõusu tuntavalt alla 2°C võrreldes tööstusrevolutsiooni eelse ajaga (art 2). Selleks tuleb vähendada KHG heitmeid ja töötada välja riiklikud tegevuskavad¹⁴⁷, mille rakendamiseks annavad osalised aru iga viie aasta tagant (art 4). Ka Pariisi kliimaleppe julgustab arenenud riike võtma ambitsioonikaid eesmärke ning rõhutab arenenud riikide juhtrolli heidete vähendamise eesmärkide saavutamisel (art 4 p 4). Pariisi leppe kontrollmehhanismiks saab pidada üksteise ja avalikkuse teavitamist, mida iga konkreetne riik kavatses ette võtta.¹⁴⁸ Pariisi kliimaleppe siduvust on lähemalt käsitletud käesoleva töö p 2.2.1.

2.1.1.2 EL õigus

Euroopa Liidus on kliimapoliitika olulisel kohal, mistõttu on kliimamuutustega seonduv õigusnormistik mahukas ja keerulise sisuga ning detailides pidevas muutumises.¹⁴⁹ Euroopa Liidus rakendatakse Pariisi kliimakokkulepet mitme liikmesriikidele õiguslikult siduva direktiivi ja määruse kaudu. Fikseeritud on kogu ühendust puudutavad üldised ja ajaliselt määratud eesmärgid, mille rakendamine toimub nii turupõhiselt kui liikmesriikidele individuaalselt määratud arvuliste sihttasemete alusel.¹⁵⁰ Täpsemalt täidavad Pariisi kliimakokkulepet Euroopa Liidu liikmesriigid (sh Eesti) Euroopa Liidus kokkulepitud kahe peamise dokumendi alusel: kliima- ja energiapakett 2020¹⁵¹ ja kliima- ja energiaraamistik 2030.¹⁵² Mõlemad dokumendid seavad kasvuhoonegaaside heitmete vähendamisele EL-i üleseid eesmärke ja sihttasemeid, igale liikmesriigile kokku ning ka

¹⁴⁶ Konventsiooni ratifitseerimise hetkeseisu kajastab veebileht: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>. Nii Euroopa Liit kui ka Eesti ratifitseerisid leppe 2016. a.

¹⁴⁷ riiklikult kindlaks määratud panused, ingl. k. *nationally determined contributions*

¹⁴⁸ Lopman jt (viide 26), lk 294

¹⁴⁹ Ibid., lk 294

¹⁵⁰ Kirsimaa, K., Peterson, K. Kas Eesti täidab Pariisi kliimakokkulepet? Uuring. Tallinn: SEI Tallinn 2018 –

<https://www.sei.org/wp-content/uploads/2018/11/kas-est-i-t%C3%A4idab-pariisi-kliimakokkulepet-23.11.pdf> (10.03.2020), lk 6

¹⁵¹ Euroopa Ühenduste Komisjoni teatis: Kaks korda 20 aastaks 2020. Kliimamuutus – Euroopa Võimalus. (23.1.2008) Brüssel – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0030&from=EN>

¹⁵² Roheline raamat. Kliima- ja energiapoliitika raamistik aastani 2030. Euroopa Komisjon (27.3.2013), Brüssel – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0169&from=EN>

non-ETS¹⁵³ ja ETS sektoritele¹⁵⁴ eraldi. Kliima- ja energiaraamistik 2030 viiakse põhiliselt ellu kolme EL õigusakti alusel: lubatud heitkogustega kauplemise direktiiv 2003/87/EÜ¹⁵⁵, jagatud kohustuste määrus 2018/842¹⁵⁶ ja LULUCF määrus 2018/841¹⁵⁷.

2011. aastal töötas Euroopa Komisjon välja oma esimese visiooni madalasüsinikuga majandusest aastaks 2050 (ingl. k. *Roadmap 2050*), mis nägi ette 80% vähem KHG heitmeid võrreldes 1990. aastaga, sh 60% vähem aastaks 2040.¹⁵⁸ 2018. a novembris avaldas Euroopa Komisjon uue pikaajalise strateegilise visiooni „Puhas planeet kõigi jaoks“, milles on seatud eesmärk jõuda 2050. aastaks Euroopa Liidu jõuka, nüüdisaegse, konkurentsivõimelise ja kliimanetraalse majanduseni.¹⁵⁹ Eesti Valitsus kiitis nimetatud strateegia heaks 03. oktoober 2019.¹⁶⁰ Ühtlasi esitas Euroopa Komisjon 04. märtsil 2020.a. ettepaneku kliimaseaduse kehtestamiseks, millega sätestatakse EL õiguses eeltoodud strateegias seatud poliitiline lubadus saada 2050. aastaks kliimanetraalseks, st vähendada kasvuhoonegaaside netoheide nullini.¹⁶¹ Planeeritava kliimaseadusega antakse muuhulgas komisjonile õigus teha soovitusi liikmesriikidele, kelle meetmed ei ole kliimanetraalsuse eesmärgiga kooskõlas, ning liikmesriigid on kohustatud neid soovitusi arvesse võtma või arvesse võtmata jätmise korral seda põhjendama.¹⁶²

¹⁵³ Siia kuuluvad heitkogustega kauplemise süsteemi mittekuuluvad sektorid, nagu kodumajapidamised, põllumajandus, jäätmemajandus ja transport (v.a lennundus)

¹⁵⁴ Siia kuuluvad energia-, tööstus ja lennundussektor. Nendes sektorites toimib ühtne turupõhine CO₂ kauplemissüsteem

¹⁵⁵ 13. oktoober 2003. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses

kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ. - ELT L 275/32

¹⁵⁶ 30. mai 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/842, milles käsitletakse liikmesriikide kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heidet aastatel 2021–2030, millega panustatakse kliimameetmetesse, et täita Pariisi kokkuleppega

võetud kohustused, ning millega muudetakse määrust (EL) nr 525/2013. – ELT L 156/26

¹⁵⁷ 30. mai 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/841, millega lisatakse maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest tulenev kasvuhoonegaaside heide ja sellest tulenevate kasvuhoonegaaside sidumine 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistikku ning millega muudetakse määrust (EL) nr 525/2013 ja otsust nr 529/2013/EL. – ELT L 156/1

¹⁵⁸ Energy roadmap 2050. Euroopa Komisjon. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. –

https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2012_energy_roadmap_2050_en_0.pdf (20.03.2020)

¹⁵⁹ A Clean Planet for all A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy. Euroopa Komisjon. 28.11.2018. – COM/2018/773 final

¹⁶⁰ Valitsus toetab Euroopa kliimanetraalsuse saavutamist aastaks 2050. Pressiteade 04.10.2019, Keskkonnaministeerium. –

<https://www.envir.ee/et/uudised/valitsus-toetab-euroopa-kliimanetraalsuse-saavutamist-aastaks-2050>

¹⁶¹ Commission proposal for a regulation: European Climate Law. Euroopa Komisjon. 04.03.2020. –

https://ec.europa.eu/info/files/commission-proposal-regulation-european-climate-law_en (20.03.2020)

¹⁶² *Ibid.*

2.1.1.3 Siseriiklik õigus

Eesti ratifitseeris ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni 27. juuli 1994. a ning võttis Pariisi kokkuleppe ratifitseerimise seaduse vastu 26. oktoober 2016. a. Euroopa Liidu kliima- ja energiapoliitika põhidokumentidega ja nende rakendusaktidega määratud eesmärgid ja kohustusi, rakendatakse Eestis mitmete strateegiliste planeerimisdokumentide kaudu. Strateegilised planeerimisdokumendid on omavahel hierarhilises järjekorras.¹⁶³ Kõige üldisemad ja pikaajalisemad suunised kliima- ja energiavaldkonnas annab aprillis 2017. a vastu võetud “Kliimapoliitika põhialused aastani 2050”,¹⁶⁴ mis seab Eestile sihiks vähendada kasvuhoonegaaside heitmeid aastaks 2050 ligi 80% võrreldes 1990. aastaga. Teine oluline dokument on oktoobris 2017 vastu võetud “Energiamajanduse arengukava aastani 2030”, mis kirjeldab Eesti energiamaajanduse arengu visiooni aastani 2030.¹⁶⁵ Kolmas kliima- ja energiapoliitikat otseselt suunav ning detsembris 2019.a. valitsuse poolt kinnitatud “Eesti riiklik energia- ja kliimakava 2030” (REKK 2030) koondab mõlemad dokumendid ehk riigi kliima – ja energiaeesmärgid ja plaanitavad tegevused ühte dokumenti.¹⁶⁶

REKK 2030 on koostatud lähtudes EL energialiidu ja kliimameetmete juhtimise määrus (EL) 2018/1999¹⁶⁷ artikkel 3 lõige 1 sätestatud nõudest, et liikmesriigid peavad iga 10 aasta järel Euroopa Komisjonile esitama enda riikliku energia- ja kliimakava. REKK 2030 koondab Eesti energia- ja kliimapoliitika eesmärgid ning nende täitmiseks välja töötatud 71 meetet. Energialiidu viite mõõdet arvestades on REKK 2030 peamised eesmärgid järgnevad: Eesti kasvuhoonegaaside heite vähendamine 80% aastaks 2050 (sh 70% aastaks 2030 ja 72% aastaks 2040) võrreldes 1990. aasta heitetasemega; jagatud kohustuse määrusega kaetud sektorites (transport, väikeenergeetika, põllumajandus, jäätmemajandus, metsamajandus, tööstus) vähendada aastaks 2030 võrreldes 2005. aastaga kasvuhoonegaaside heidet 13%; taastuvenergia osakaal energia summaarsest

¹⁶³ Kirsimaa, K. (viide 150)

¹⁶⁴ Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Riigikogu otsus 05.04.2017 – https://www.envir.ee/sites/default/files/362xiii_rk_o_04.2017-1.pdf (10.03.2020)

¹⁶⁵ Energiamaajanduse arengukava aastani 2030. Tallinn 2017. – https://www.mkm.ee/sites/default/files/enmak_2030.pdf (10.03.2020)

¹⁶⁶ Eesti riiklik energia- ja kliimakava aastani 2030 (REKK 2030). Eesti teatis Euroopa komisjonile määruse (EL) 2018/1999 Artikli 3 lõike 1 alusel. Lõppversioon 19.12.2019. – https://www.mkm.ee/sites/default/files/teatis_eeesti_riiklik_energia_ ja_kliimakava_aastani_2030.pdf (10.03.2020)

¹⁶⁷ 11. detsember 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1999, milles käsitletakse energialiidu ja kliimameetmete juhtimist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 663/2009 /.../. – ELT L 328/1

lõpptarbimisest peab aastal 2030 olema vähemalt 42%; aastal 2030 moodustab taastuvenergia 16 TWh ehk 50% energia lõpptarbimisest; ning energia lõpptarbimine peab aastani 2030 püsima tasemel 32-33 TWh/a.

Üldisemad keskkonna, sh kliimaeesmärgid tulenevad veel Eesti keskkonnastrateegiast 2030¹⁶⁸, mille eesmärgiks on määratleda pikaajalised arengusuunad looduskeskkonna hea seisundi hoidmiseks, lähtudes samas keskkonna valdkonna seostest majandus- ja sotsiaalvaldkonnaga ning nende mõjudest ümbritsevale looduskeskkonnale ja inimesele. Edasi järgnevad juba valdkondlikud arengukavad ja tegevuskavad. Olulisim neist on Pariisi leppe kontekstis “Kliimamuutustega kohanemise arengukava 2030”, “Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2016- 2030” ja “Transpordi arengukava 2014-2020”. Non-ETS sektoreid ja LULUCF valdkonda enim mõjutavad “Maaelu arengukava 2014-2020” ja peatselt valmiv “Metsanduse arengukava aastani 2030”. Arengukavade rakendamine toimub rakendusplaanide alusel, mis kirjeldavad ajalise järjekorras meetmeid, mida tuleks võtta eesmärkide saavutamiseks. Meetmete rakendamine toimub õigusaktide, haldusaktide, projektide ja planeeringute kaudu.¹⁶⁹

2.1.2 Ülevaade arengutest kliimamuutusi puudutavates kohtuasjades

Kliimamuutused on selgelt tänapäeva üheks olulisemaks keskkonnapoliitiliseks väljakutseks. See ei ole pelgalt üks probleem, millel on üks lahendus, vaid kliimamuutused vajavad põhjalikke sotsiaalseid, kultuurilisi ja poliitilisi lahendusi, mis adresseerivad igat aspekti meie tänapäevasest ühiskonnast. Viimasel ajal on üha enam nähtud ka õigusemõistmist kui üht meediumit, läbi mille tõhustada samme kliimamuutustega tegelemiseks ning kaitsta seeläbi oma õigusi. Ühiskonna liikmed pöörduvad kohtu poole, et nõuda olemasoleva kliimamuutuste regulatsiooni jõustamist või kliimaambitsioonide tõstmist ja meetmete tõhustamist (nn „pooldavad“ kaebused). Sellele vastukaaluks on mõistagi üha enam ka neid, kes tunnevad, et liiga karm kliimaregulatsioon nende õigusi rikub ning pöörduvad kohtu poole oma õiguste kaitseks nõudega regulatsiooni leevendada

¹⁶⁸ Eesti Keskkonnastrateegia aastani 2030. Jõustunud 19.02.2007 – <https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/0000/1279/3848/12793882.pdf#> (10.03.2020)

¹⁶⁹ Kirsimaa, K. (viide 150)

(nn „pärssivad“ kaebused).¹⁷⁰ Vaidlusi on nii eraõiguslikke, kus pöörduakse otse emiteerijate vastu,¹⁷¹ kui ka avalikõiguslikke, vaidlustades näiteks konkreetset arendustegevust või pöördudes riigi vastu nõudega meetmete tõhustamist ja kliimaambitsioonide tõstmist. Kokku oli kliimamuutusi puudutavaid kohtuasju maailmas 2019.a mai seisuga 1328, mis jagunesid 28 riigi vahel, 1023 juhtumit leidis aset USA-s.¹⁷² Lisaks on palju kohtuasju viidud ka Euroopa Liidu kohtutesse¹⁷³ ning mõningatel juhtudel pöördutud ka Ameerika Inimõiguste Komisjoni¹⁷⁴ ja ÜRO Inimõiguste Komitee¹⁷⁵ poole. Nn „pooldavate“ kaebuste esitajateks on enamikel juhtudel üksikisikud, keskkonnaühendused ja kohalike omavalitsuste üksused. Nendest ligi 80% on puudutanud kliimamuutuste leevendamist ning ülejäänud kliimamuutustega kohanemist¹⁷⁶.¹⁷⁷

Magistritöö kirjutamise ajal lisandus ka Eesti kohtusse esimene kliimamuutuste kohtuasi. Noorte kliimaaktivistide ühendus Fridays For Future Eesti (ametlik kaebaja MTÜ Loodusvõlu) esitasid 26. aprillil 2020 Tartu halduskohtule kaebuse Narva-Jõesuu linnavalitsuse väljastatud ehitusloa tühistamiseks ning esialgse õiguskaitse taotlemiseks seoses Enefit 282 õlitehase püstitamiseiga.¹⁷⁸

Kliimamuutuste kohtuasjade kasvule on andnud tõuke väga mitmed arengud maailmas. Kindlasti on kasvanud inimeste teadlikkus ja mure kliimamuutuste tagajärgede pärast, kuna juba praegu on ilmastikunähtustes tajutavad muutused toimunud. Jõuliselt on arenenud ka kliimamuutusi uuriv teadus ning konsensus teadlaste seas kliimamuutuste inimtekkelisuses ja muutuste tagajärgede olemuses. Nii kohtud kui ka valitsused üle kogu maailma tuginevad IPCC raportitele oluliste otsuste tegemisel. Teaduses on kiirelt arenemas võimekus seostada konkreetseid

¹⁷⁰ Näiteks on mitmeid selliseid kohtuasju Euroopa Liidu kohtutes, nt EKo C-5/16, *Poola versus Euroopa Komisjon*. Vt põhjalikku käsitlust: Krämer, L. *Climate Cases before the European Courts*. – JEEP 16 (2019), lk 198-210.

¹⁷¹ Enamasti nafta- ja energeetikasektori ettevõtete, aga ka finantssektori ning ilmselt üha enam ka transpordi-, lihatööstuse-, autotööstuse-, rahvusvahelise laevanduse jmt ettevõtete vastu. Vt Sezer, J.; Vanhala, L. *Climate change litigation: A review of research on courts and litigants in climate governance*. (24.01.2019) – WIREs Clim Change. 2019;10:e580 (2019)

¹⁷² Setzer, J.; Byrnes, R. *Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot*. (2019) – London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2019-snapshot/> (10.03.2020).

¹⁷³ Mai 2020 seisuga 55 kohtuasja. Kohtuasjade hetkeseisu kajastab veebileht: <http://climatecasechart.com/non-us-jurisdiction/eu/>

¹⁷⁴ Mai 2020 seisuga 2 kohtuasja. Kohtuasjade hetkeseisu kajastab veebileht: <http://climatecasechart.com/non-us-jurisdiction/inter-american-commission-on-human-rights/>

¹⁷⁵ Mai 2020 seisuga 2 kohtuasja. Kohtuasjade hetkeseisu kajastab veebileht: <http://climatecasechart.com/non-us-jurisdiction/united-nations-human-rights-committee/>

¹⁷⁶ Näiteks üks tähelepanuväärne kohtuasi kliimamuutustega kohanemise valdkonnas, kus tugineti inimõiguste argumentidele: *Leghari v. Federation of Pakistan*, 04.09.2015. – <http://climatecasechart.com/non-us-case/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan/> (22.03.2020)

¹⁷⁷ Setzer, J. Jt (viide 172)

¹⁷⁸ Noored kliimaktivistid läksid uue õlitehase vastu kohtusse. 27.04.2020 – Postimees.

<https://majandus24.postimees.ee/6959377/noored-kliimaktivistid-laksid-uee-olitehase-vastu-kohtusse> (27.04.2020)

süsinikumahukaid projekte kliimamuutuste kahjudega (*event attribution*). Ehkki seda ei saa veel täie kindlusega öelda, et üks või teine ekstreemne ilmastikunähtus oleks 'põhjustatud' kliimamuutustest, suudavad teadlased üha enam prognoosida kui palju tõenäolisem on konkreetse ilmastikunähtuse esinemine inimtegevuse tõttu.¹⁷⁹

Samuti on kliimamuutuste regulatsioon rahvusvahelisel ja EL tasandil üha selgem ja kindlapiirilisem. Eelkõige on oluline just Pariisi kliimaleppes seatud selged raamid temperatuuri eesmärgi näol (art 2), mis võimaldab välja arvutada konkreetse CO2 reservi, mida maailm saab veel emiteerida (käsitatud lähemalt töö p 2.2.1). Tegemist on jõustunud lepinguga, millega on ühinenud peaaegu kõik maailma riigid, väljendades rahvusvahelist konsensust meetmete võtmise vajalikkuse osas. Samuti on riigid ja riikide ühendused ette valmistamas mitmeid uusi regulatsioone, mis muudavad kliimaeesmärgid ja meetmed õiguslikult siduvaks ning seega ka õigusemõistmisele hõlpsamalt avatuks. Kahtlemata avaldavad mõju ka arengud kliimamuutuste seostamisel inimõigustega (käsitatud lähemalt töö p 2.2.1), mille rakendusmeetmed rahvusvahelises õiguses on tugevamad ja selgemad kui rahvusvahelisel keskkonnaõigusel.¹⁸⁰

Olgugi, et paljudel juhtudel on nn „pooldavad“ kohtuvaidlused olnud ebaedukad, on õiguskirjanduses valdav arvamus, et juba ainuüksi kohtuvaidluste algatamine toob kaasa positiivse mõju.¹⁸¹ Ehkki kohtud ei saa tuua kaasa drastilisi muutusi, siis kliimamuutuste kohtuasjade algatamine on end õigustanud, aidates kogukondadel tuua tähelepanu nende jaoks olulistele probleemidele, survestades valitsusi ja ettevõtteid ja olles seeläbi katalüsaatoriks kliimaregulatsiooni jõustamisel ja tõhustamisel.¹⁸² Näiteks on Urgenda kaasus (kirjeldatud lähemalt töö ptk 2.1.3) teinud kliimamuutustest Hollandis poliitilise ja sotsiaalse peateema ning on saavutanud maailmas „pretsedendi“ mõõtme, inspireerides mitmeid teisi sarnase sisuga kohtukaasuseid Iirimaa¹⁸³, Kanadas¹⁸⁴, Prantsusmaal¹⁸⁵ ja teistes maailma riikides.

¹⁷⁹ Peel, J.; Osofsky, H.; Foerster, A. Shaping the 'next generation' of climate change litigation in Australia. *Melbourne University Law Review*, 41(2) (2017), lk 793-844.

¹⁸⁰ Setzer, J. Jt (viide 172)

¹⁸¹ Osofsky, H. M. The Continuing Importance of Climate Change Litigation. – *Climate Law*, 1, 3-29. (2010).

¹⁸² Preston, B. J. Climate Change Litigation (Part 2). – 2011 *Carbon & Climate L. Rev.* 244 (2011).

¹⁸³ *Friends of the Irish Environment v. Ireland*, 22.01.2019 - <http://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/> (20.03.2020)

¹⁸⁴ *ENvironnement JEUnesse v. Procureur General du Canada*, 11.07.2019 - <http://climatecasechart.com/non-us-case/environnement-jeunesse-v-canadian-government/> (20.03.2020)

¹⁸⁵ *Notre Affaire à Tous and Others v. France*, 14.03.2019 - <http://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-france/> (20.03.2020)

2.1.3 Analüüsitava hüpoteetilise probleemi lähtekoht

Üks enim tähelepanu pälvinud kohtuasju kliimamuutuste leevendamise kontekstis on senimaani olnud nn Urgenda kohtuasi, kus keskkonnaühendus Urgenda Group pöördus 2013. aastal Hollandi valitsuse vastu kohtusse nõudega, et Hollandi valitsus vähendaks 2020. aastaks CO₂ heitkoguseid plaanitud 20% asemel vähemalt 25% võrra (võrreldes 1990. aasta tasemega). Kohtuvaidlus algatati 886 Hollandi kodaniku nimel, keda esindas nimetatud keskkonnaühendus. 2015. a saavutas Urgenda Group kohtus võidu ning Haagi ringkonnakohus kohustas oma otsusega Hollandi valitsust 2020. aastaks vähendama CO₂ heitkoguseid vähemalt 25% võrra. Esimese astme kohtu otsuse jättis jõusse nii Hollandi apellatsioonikohus 2018. a kui ka Hollandi kõrgeim kohus 2019. a. detsembris. Ehkki esimene kohtuaste tuletas riigi kohustuse kliimamuutusi leevendada tsiviilseadustikust tulenevast hooldsuskohustusest andes inimõigustele üksnes abistava tähenduse, siis apellatsioonikohus ja kõrgeim kohus tuginesid otsust tehes just EIÕK-ist tulenevale riigi kohustusele tagada inimõiguste kaitse. Seejuures on oluline ka asjaolu, et konkreetse kliimaambitsiooni miinimumnõude tuletas kohus rahvusvahelistest mittesiduvatest otsustest (COP) ja kliimateaduses valitsevast konsensusest (vt lähemalt töö p 2.2.1). Tasub ka märkida, et Hollandi senine ambitsioon oli igati kooskõlas EL õigusega, ent nagu kohus järeldas, polnud see kooskõlas rahvusvahelise inimõiguste kaitsega.¹⁸⁶

Eeltoodud Urgenda juhtum on äärmiselt asjakohane ka Eesti puhul, kuna Hollandi kohus tegi otsuse tuginedes peaaesjalikult rahvusvahelise (keskkonna)õiguse põhimõtetele ja lepetele (EIÕK, ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon, Pariisi kliimalepe), mille osalisriigiks on ka Eesti. Käesolevas töös on seega võetud Urgenda kaasuse asjaolud eeskujuks hüpoteetilise kaasuse analüüsil Eesti kontekstis. Täpsemalt on analüüsi aluseks võetud hüpoteetiline kaasus, kus üksikisik või keskkonnaorganisatsioon soovib esitada Eesti riigi vastu kaebust olukorras, kus Eesti riik ei ole seadnud piisavaid meetmeid kliimamuutuste leevendamiseks – st sihteesmärk või meetmed selle sihteesmärgini jõudmiseks on ebapiisavad. Hüpoteetilise kaasuse puhul on lähenetud pigem teoreetiliselt, jättes võimalikud faktilised asjaolud nagu kui palju ja mis ajahetkeks sihteesmärke tõsta, samuti kes ning mis asjaoludel konkreetselt soovib kaebust esitada, täpsemalt määratlemata. Võimalikku õiguste riivet ning riigi kohustust kliimamuutusi leevendada

¹⁸⁶ Hollandi riigikohtu otsus 20.12.2019 (viide 15)

on teema keerukuse tõttu käsitletud pigem ülevaatlilikult, piirdudes peaaesjalikult Hollandi kõrgeima kohtu järeldustele Urgenda kohtuasjas.

Kui vaadata Eesti edusamme kliimamuutuste leevendamisel, võiks öelda, et Eestis võiks Urgenda juhtumiga sarnase kohtuasja algatamise perspektiiv olemas olla küll ning suure tõenäosusega muutub kliimamuutuste probleem lähikümnenditel ka siin üha kriitsemaks.

2018. a maikuus avaldas Euroopa kliimamuutustega võitlevate organisatsioonide koalitsioon Climate Action Network raporti Euroopa riikide kliimaeesmärkide täitmise ja püüdluste kohta, milles Eesti jäi Euroopa Liidus 28 riigi arvestuses tagantpoolt kolmandale kohale.¹⁸⁷ Stockholmi keskkonnainstituudi Tallinna keskuse 2018. a lõpus avaldatud aruandest nähtub, et Eesti seni kavandatud meetmed ei võimalda täita aastaks 2030 seatud Pariisi kliimaleppe eesmärke.¹⁸⁸ Samuti on keskkonnaorganisatsioonid tugevalt kritiseerinud Eesti kliimaambitsioone uues riikliku energia- ja kliimakavas.¹⁸⁹ REKK 2030 kohaselt on Eesti seadnud omale kliimaeesmärgiks vähendada süsinikdioksiidi heitkoguseid 70% võrra 2030. aastaks võrreldes 1990. aasta tasemega ja 2050. aastaks üle 80%. Keskkonnaorganisatsioonide hinnangul ei ole 70% vähendamine aastaks 2030 tõsiseltvõetav panus kliimamuutuste leevendamiseks, kuna tegelikkuses saavutas Eesti ca 50% vähenemise juba aastal 1993, kui Nõukogude Liit lagunes. Olulist vähenemist pärast seda pole olnud. Emissions Gap Report 2018 (IPCC) alusel peaks maailm emissioone vähendama võrreldes 2017. aastaga aastaks 2030 55% selleks, et oleks võimalus jääda 1,5 kraadise soojenemise piiresse kõige kulutõhusamal viisil. Võrreldes 2017. aasta heitkogustega on Eesti praegune eesmärk ca 42% vähendamine. Tuleb ka arvestada, et tegelikkuses eeldab rahvusvaheline kogukond, et arenenud riikide panus on suurem kui arengumaadel.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Ranking of EU countries' ambition and progress in fighting climate change. Juuni 2018. Climate Action Network Europe. – <http://www.caneurope.org/docman/climate-energy-targets/3357-off-target-ranking-of-eu-countries-ambition-and-progress-in-fighting-climate-change/file> (02.03.2020)

¹⁸⁸ Kirsimaa, K. (viide 150)

¹⁸⁹ Kommentaarid ja täiendustepanekud REKK 2030 eelnõu tööversioonile seisuga 8.10.2019. Eesti Keskkonnaühenduste Koda. – <http://media.voog.com/0000/0042/0647/files/Keskkonnaorganisatsioonide%20seisukohad%20REKK%20eelnõule%2031.10.pdf> (20.03.2020)

¹⁹⁰ Ibid.

2.2 Kaebeõiguse analüüs

2.2.1 Kaebeõiguse alus – subjektiivse avaliku õiguse riive

Kliimamuutuste leevendamise seotud õiguste riive ja kohustuste leidmine on suur katsumus ning nõuab põhjalikku käsitlust, mis ei mahu käesoleva töö raamidesse. Antud juhul piirdub autor potentsiaalse õiguste riive ja riigi kohustuse välja selgitamisel autori hinnangul kõige olulisemate aspektidega, võttes eeskujuks eelkõige Hollandi kõrgeima kohtu argumentatsiooni inimõiguste riive kohta Urgenda kohtuasjas. Subjektiivsete avalike õiguste riivega on tegu juhul, kui avaliku võimu kandja ei täida oma juriidilist kohustust, mis tuleneb isikule kuuluvast subjektiivsest õigusest. Sellest lähtuvalt on järgnevalt käsitletud esmalt kliimamuutuste mõjudega kõige enam seonduvaid Euroopa inimõiguste konventsiooni artikleid, argumente nende kohalduvuse osas kliimamuutuste leevendamise kontekstis ning neist tulenevat positiivset kohustust riigile. Teiseks on käsitletud konkreetse kliimamuutuste leevendamise õigusliku kohustuse – st kui palju ning mis aja jooksul peaks riik KHG emissioone vähendama – võimalikke allikaid.

2.2.1.1 *EIÕK artiklite 2 ja 8 kaitseala ning nendest tulenev riigi positiivne kohustus*

Kliimamuutuste ja inimõiguste kaitse vaheline seos on rahvusvahelise kogukonna poolt laialdaselt tunnustatud. Näiteks on selline seos ära märgitud 2010. a COP16 Cancuni otsuses¹⁹¹ ja Pariisi leppe preambulis (p 10). Samuti rõhutatakse 2018. aastal välja antud ÜRO eriraportis, et inimõiguste kaitse nõuab, et riigid „kehtestaksid, rakendaksid ja jõustaksid tõhusaid seadusi ja poliitilisi strateegiaid, et vähendada kasvuhoonegaase“.¹⁹² Laialdasest tunnustusest ja tähelepanust tulenevalt nähakse inimõigusi ühe enam võimaliku tugeva alusena valitsustel lasuvate „kliimakohustuste“ määratlemisel ning seega ka potentsiaalse õigusliku alusena nõudmaks kliimaregulatsioonist kinnipidamist, ehkki menetluslikult on siin veel palju väljakutseid.¹⁹³

¹⁹¹ Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010. Framework Convention on Climate Change. (15.03.2011) – United Nations FCCC/CP/2010/7/Add.1

¹⁹² Mandate of the Special Rapporteur on human rights and the environment. Statement on the human rights obligations related to climate change, with a particular focus on the right to life. UN Special Rapporteur on Human Rights and Environment (25.10.2018). – United Nations <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/FriendsIrishEnvironment25Oct2018.pdf> (22.03.2020), p 32.

¹⁹³ Setzer, J. (viide 172)

Euroopa inimõiguste konventsioon ei sisalda keskkonnaalast inimõigust. Samuti ei ole Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) veel teinud ühtegi otsust kliimamuutuste valdkonnas. Siiski on olemas hulgaliselt kohtupraktikat, kus EIK on teinud otsuse keskkonnaasjades, tõlgendades EIÕK sätteid laiendavalt nii et inimõiguste kaitse oleks tagatud ka tõsiste negatiivsete keskkonnamõjutuste eest. Eelkõige on keskkonnaasjades osutunud EIÕK artikkel 8 (õigus austusele era- ja perekonnaelu vastu) peamiseks aluseks, millele tugineda ebasoodsate keskkonnamõjutuste korral,¹⁹⁴ ent eriti tõsiste juhtumite puhul on asjakohane ka artikkel 2 (õigus elule). Nimetatud artiklitele tugines ka Hollandi kohus Urgenda asjas, kohustamaks valitsust kliimaambitsioone tõstma.

Kuna EIÕK-i sätted ise on rakendamiseks üldsõnalised, on selle kohaldamisel suur roll Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikal.¹⁹⁵ Eelkõige pidas Hollandi kõrgeim kohus otsust tehes oluliseks EIK praktikas väljakujunenud efektiivse tõlgendamise printsiipi, mille kohaselt peab EIÕK-i sätteid tõlgendama ja kohaldama selliselt, et õigused, mida selles kaitstakse, oleksid praktilised ja tõhusad.¹⁹⁶ Efektiivse tõlgendamise printsiip viib üldiselt EIÕK-i laiendava tõlgendamiseni. Näiteks nagu eelpool juba mainitud ei ole küll keskkonnaalast õigust lisatud EIÕK-isse ning EIK on korduvalt asunud seisukohale, et konventsioonist ei saa tuletada eraldiseisvat õigust puhtale või rahulikule keskkonnale, tõlgendatakse siiski EIÕK-is sisalduvaid õigusi laiendavalt, tagades kaitse ka tõsiste negatiivsete keskkonnamõjutuste eest.¹⁹⁷ Samuti tugines nimetatud printsiibile ka Hollandi kohus, kui tuletas EIÕK-i sätetest ja EIK kohtupraktikast riigi positiivse kohustuse kliimamuutusi leevendada;¹⁹⁸ ning laiendas EIK eeskujul nõudeid „kannatanule“, et inimõiguste kaitse oleks tagatud kogukondadele või riigi elanikkonnale tervikuna (vt töö ptk 2.2.2.1). Lisaks efektiivse tõlgendamise printsiibile, on antud juhul oluline ka EIK praktikas välja kujunenud ühtsete aluste meetod (*common grounds method*), mille kohaselt tuleb EIÕKi tõlgendamisel ja kohaldamisel arvesse võtta nii lepinguriikide kohtupraktikat, ühtseid väärtusi, ratifitseerimata rahvusvahelisi lepinguid, erinevaid *soft law* instrumente;¹⁹⁹ ning niisamuti teaduslikke uuringuid²⁰⁰ ja üldiselt aktsepteeritud standardeid, millele Hollandi kohus

¹⁹⁴ Vt viide 107.

¹⁹⁵ Ka Eestis on Riigikohus märkinud, et tulenevalt PS § 3 lg-st 2 ja § 123 lg-st 2 on EIK praktika seisukohad abiks EIÕK tõlgendamisel ning ühtlasi on need Eesti õiguskorra lahutamatuks osaks, mis on prioriteetsed ka Eesti seaduste suhtes. (RKKKo 3-1-1-88-02, p 7.1)

¹⁹⁶ Tuletatud EIÕK-i üldisest eesmärgist. Vt nt EIKo 14038/88 *Soering vs Ühendkuningriigid*, p 87

¹⁹⁷ Vt viide 107.

¹⁹⁸ Hollandi riigikohtu otsus 20.12.2019 (viide 15), p 5.2.1 jj

¹⁹⁹ Nt EIKo 34503/97 *Demir ja Baykara vs Türgi* p 85-86; EIKo 67021/01 *Täatar vs Rumeenia*, p 120

²⁰⁰ Nt EIKo 9532/81 *Rees* p 47; EIKo 48939/99 *Öneryıldız vs Türgi* p 59, 71, 90, 93 (mõiste 'ohtlik tegevus'); EIKo 61260/08 *Oluić vs Horvaatia* p 29-31, 49, 60, 62 (WHO müra normid).

tugines näiteks konkreetse kliimamuutuste leevendamise kohustuse määratlemisel (käsitletud lähemalt töö ptk 2.2.1.2).

EIÕK üldine õiguslik kaitseala on sätestatud artiklis 1, mille kohaselt tagavad konventsiooniosalised igaihele, kes on nende jurisdiktsiooni all, konventsiooni I osas määratletud õigused ja vabadused. Seega üldpõhimõtte järgi on EIÕK õiguslik kaitse territoriaalne, st kaitse on tagatud isikutele, kes on riigi jurisdiktsioonis – Eesti puhul selle residentidele.

EIÕK artikkel 2 kaitseb õigust elule, kohaldudes sealjuures ka elu-ohustavatele situatsioonidele. Sättest tuleneb mh riigi positiivne kohustus võtta meetmeid, et nimetatud õigust tagada. Positiivne kohustus hõlmab ühelt poolt kohustust tagada asjakohane õiguslik raamistik ning teisalt ka kohustust võtta ettevaatusabinõusid.²⁰¹ EIK kohtupraktikas on kohustust kaitsta õigust elule kohaldatud muuhulgas ka ohtlike tööstustegevuste ning looduskatastroofide puhul.²⁰²

EIÕK artikkel 8 kaitseb õigust era ja perekonnaelule, tagades igakülgse kaitse ka olukordades, mis pole eluohtlikud, kuid mis puudutavad olulisel määral inimeste elukvaliteeti. Artikkel 8 kohaldub muuhulgas ka keskkonnaprobleemide puhul olukordades, kus keskkonnahäiringul on otsene tagajärg era- ja perekonnale (eelkõige isiku kodule) ning see häiring on piisavalt tõsine. Artikkel 8 ei nõua, et isiku tervis oleks ohus, kuid samas ei kohaldu see ka tavapärastele modernse linnaelu keskkonnahäiringutele. Keskkonnaasjades nõuab artikkel 8, et riik võtaks mõistlikud ja sobivad meetmed, et kaitsta isikut tõsise kahju eest nende keskkonnale. Riikidel on seejuures ulatuslik kaalutlusruum meetmete osas, kuid kaalumisel tuleb saavutada huvide vahel õiglane tasakaal.²⁰³ Mitmete tõsiste keskkonnakahjude puhul on EIK leidnud, et riik on artikkel 8 rikkunud.²⁰⁴

Artiklitest 2 ja 8 tulenev kaitse ei ole piiratud üksnes konkreetsete indiviididega, vaid kaitse laieneb ka kogukonnale või ühiskonnale tervikuna – seda eelkõige keskkonnakahjude puhul, kus keskkonnaoht ohustab tervet piirkonda. Sellisel juhul kohaldub artiklite 2 ja 8 kaitse kogu ohustatava piirkonna elanikkonnale (vt lähemalt ptk 2.2.2.1).²⁰⁵ EIK praktikat on palju kujundanud ettevaatuspõhimõtte, millele tuginedes on EIK laiendanud kõnealuste artiklite kaitset ka ohtudele,

²⁰¹ EIKo 48939/99 *Öneryildiz vs Türgi* p 89.

²⁰² Nt *Ibid.*; EIKo 2009/229 *Budayeva jt vs Venemaa*

²⁰³ Hollandi riigikohtu kohtujuristi ettepanek 13.09.2019 nr ECLI:NL:PHR:2019:1026. The State of the Netherlands (ministry of economic affairs and climate policy) versus Stichting Urgenda, (mitteametlik ingliskeelne tõlge avaldatud 08.10.2019). – <http://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/> (20.03.2020), p 2.47 jj

²⁰⁴ Vt nt: EIKo 46117/99 *Taşkin jt vs Türgi*; EIKo 2007/7 *Giacomelli vs Itaalia*

²⁰⁵ Nt EIÕK art 2 seoses vt: EIKo 36146/05 *Gorovenky ja Bugara vs Ukraina* p 32; EIÕK art 8 seoses vt: EIKo 26562/07 *Tagayeva jt vs Venemaa* p 482; EIKo 30765/08 *Di Sarno jt vs Itaalia* p 110

mille realiseerumise aeg pole täpselt teada või mis tõenäoliselt võivad realiseeruda alles mõnekümne aasta pärast.²⁰⁶ Üldjuhul näeb EIÕK ette, et valitsusel on kohustus tegutseda, kui ta on teadlik „reaalsest ja vahetust ohust“ oma jurisdiktsioonis olevatele isikutele, kuid EIK on kohustanud valitsust võtma meetmeid ka olukorras, kus teaduslikult põhjendatud risk artiklist 8 tulenevale inimõigusele avaldub 20 kuni 50 aasta pärast. Seejuures on EIK mitmel juhul leidnud, et tulenevalt ettevaatuspõhimõttest, ei ole positiivsete kohustuste puhul nõutav kohene kahju esinemine või teaduslik kindlus põhjusliku seose osas – piisav on valitsuse tegevusest tulenev reaalne risk (põhjuslikku seosest lähemalt p 2.2.3.2).²⁰⁷

EIÕK-ist tuleneva positiive kohustuse sisustamise osas on lisaks eelpoolmainitud artikkel 2 ja 8 kohtupraktikale olulised ka artiklid 1 ja 13. Esiteks tuleneb artiklist 1 subsidiaarsuse põhimõte, mille kohaselt on kaitse tagamise kohustus esmajärjekorras riigil endal (sh siseriiklikel kohtutel). Samuti tuleneb nimetatud artiklist riigi kohustus tagada, et inimõiguste kaitse oleks tõhus ja aktiivne – EIÕK kohustab tagama minimaalsel määral kaitse, olemata seejuures vastu siseriiklikult sätestatud rangemale kaitsele.²⁰⁸ Artikkel 13 kohaselt on igäühel, kelle konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile riigivõimude ees – st siseriiklikud kohtud peavad tagama tõhusa õiguskaitse. Õiguskaitsevahend peab seejuures olema praktiliselt ja õiguslikult tõhus, mis suudaks vältida ning lõpetada rikkumist. Samuti peab see õiguskaitsevahend tagama, et siseriiklikud kohtud kohaldavad EIÕK-i norme kooskõlas EIK tõlgendustega.²⁰⁹

EIÕK-ist tulenev positiivne kohustus ei pea tagama täielikku garantiid inimõiguste rikkumise eest, kuid on siiski nõutav, et valitsused teevald endast olenevalt kõik, et tagada inimõiguste kaitse kolmandate isikute või väliste tegurite eest. Kui riik on võtnud mõistlikke ja sobivaid meetmeid, siis ainuüksi fakt, et need meetmed ei suutnud ära hoida kahju, ei tähenda, et riik oleks tal lasuvat kohustust rikkunud. Teisisõnu, artiklitest 2 ja 8 tulenev kohustus puudutab riigi poolt võetavaid meetmeid, mitte konkreetset tulemust või selle elluviimise garantiid.²¹⁰ Artikkel 2 kohaselt peab riik võtma meetmed, mis viiks riskid mõistliku miinimumini ning artikkel 8 kohustab võtma

²⁰⁶ EIKo 46117/99 *Taşkin jt vs Türki*

²⁰⁷ Hollandi riigikohtu kohtujuristi ettepanek 13.09.2019 (viide 203), p 2.57; vt ka EIKo 67021/01 *Täatar vs Rumeenia*, p 120

²⁰⁸ Hollandi riigikohtu kohtujuristi ettepanek 13.09.2019 (viide 203), p 2.40.

²⁰⁹ Hollandi riigikohtu otsus 20.12.2019 (viide 15), p 5.5.1; vt ka EIKo 34503/97 *Demir ja Baykara vs Türki*; EIKo 67021/01 *Täatar vs Rumeenia* p 120

²¹⁰ Hollandi riigikohtu otsus 20.12.2019 (viide 15), p 5.3.4; vt veel nt EIKo 9718/03 *Stoicescu vs Rumeenia* p 59.

meetmeid, mis on mõistlikud ja sobivad kõnealuse keskkonnakahju leevendamiseks. See tähendab muuhulgas, et meetmed peavad olema võetud õigeaegselt ning olema vähemasti potentsiaalselt efektiivsed.²¹¹ Samuti tasub välja tuua, et EIK on oma praktikas väljendanud eelistust pigem kahju vältimismeetmetele (leevendus) kui kahju tagajärgedega tegelevatele meetmetele (kohanemine).²¹²

Ehkki EIK jätab riigile artiklitest 2 ja 8 tuleneva positiivse kohustuse elluviimisel kaalutlusruumi, ei ole see ka keskkonnaasjades piiramatu ja absoluutne. EIK-il on õigus valitsuste poliitiliste valikute puhul põhjalikult hinnata, kas need vastavad inimõiguste kaitse miinimumnõuetele – st kas võetud meetmed on sobivad konkreetse keskkonnakahju leevendamiseks.²¹³ EIK on rõhutanud, et tema jurisdiktsioonis on hinnata, kas valitsus on probleemile lähenenud kohase hoolsusega²¹⁴, võtnud ennetavad abinõud õigeaegselt ning võtnud arvesse kõiki konkureerivaid huve.²¹⁵ Valitsuste võetud keskkonnapoliitika hinnates on EIK oluliseks pidanud eelkõige seda, kas valitud poliitika on piisavalt põhjendatud ning kooskõlas siseriiklike seaduste ja regulatsioonidega. Kui riik ei suuda seatud poliitikat piisavalt põhjendada, on EIK riigi kaalutlusruumi pigem ahendanud.²¹⁶ Õiguskirjanduses on ka välja toodud, et olukordades, kus EIK on subsidiaarsuse põhimõttest lähtuvalt lubanud riigile suurema kaalutlusruumi, eeldatakse, et siseriiklik kohus teostab samas olukorras põhjalikuma hindamise.²¹⁷

Näiteks nõuab põhjendamiskohustus, et otsus oleks tehtud tuginedes faktilistele asjaoludele, mis on tõendatud või mis põhinevad asjakohasel teaduslikul meetodikal. Euroopa Kohtus on käesoleval hetkel arutamisel kohtuasi²¹⁸, milles nõutakse EL 2030. aasta kliimamuutuste leevendamise sihtesmärgi tõstmist, seades muuhulgas kahtluse alla just meetodika, millele tuginedes on senine EL sihtesmärk seatud.²¹⁹ Nimetatud kaebuses rõhutatakse Euroopa Liidus kehtivat keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtet²²⁰, mis mitte ainult ei õigusta, vaid lausa

²¹¹ Hollandi riigikohtu kohtujuristi ettepanek 13.09.2019 (viide 203), p 2.63

²¹² EIKo 17423/05 *Kolyadenko vs Venemaa*; EIKo 14350/05 *Özel jt vs Türgi*

²¹³ Hollandi riigikohtu kohtujuristi ettepanek 13.09.2019 (viide 203), p 2.68

²¹⁴ EIKo 55723/00 *Fadeyeva vs Venemaa* p 68

²¹⁵ EIKo 38342/05 *Jugheli jt vs Gruusia*

²¹⁶ EIKo 30499/03 *Dubetska jt vs Ukraina* p 141 ja 154

²¹⁷ Hollandi riigikohtu kohtujuristi ettepanek 13.09.2019 (viide 203), p 2.69

²¹⁸ *Armando Ferrão Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council*. (2018) Dokumentatsioon leitav: <http://www.peoplesclimatecase.caneurope.org> (20.03.2020)

²¹⁹ Winter, G. *Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation*. – *Transnational Environmental Law*, 9:1 (2020), lk 153

²²⁰ *Ibid.* EL põhiõiguste harta art 37; ELL art 3 lg 3; ELTL art 191 lg 2

nõuab keskkonnaalaste õiguslike otsuste tegemisel teaduse ja tehnika arengu uusimatest saavutustest lähtumist.²²¹

Eesti õigusest peab siinkirjutaja vajalikuks esile tuua KeÜS §-s 10 sätestatud vältimispõhimõtet, mis oluliselt ahendab riigi kaalutlusruumi kliimamuutuste leevendamist puudutavate otsuste vastuvõtmisel ning rõhutab vältimismeetmete võtmise kohustust. Vältimispõhimõtte näol on tegemist õiguslikult siduva normatiivse reegluga, mis kirjutab ette millegi realiseerimise tegelike ja õiguslike võimaluste piires võimalikult suurel määral. Nimetatud põhimõttest tuleneb, et keskkonnaohu talumise kohustus tekib kolme tingimuse üheaegse esinemise korral: mingi ülekaaluka huvi olemasolul, alternatiivide puudumisel ning tingimusel, et on võetud või võetakse meetmed ohu või olulise keskkonnariski vähendamiseks võimalikult suures ulatuses.²²²

Vältimispõhimõte kohaldub keskkonnaohu korral. Keskkonnaoht on olukord, kus esineb piisav tõenäosus, et keskkonnale tekib oluline ebasoodne mõju. Piisav tõenäosus esineb näiteks olukorras, kus olulist ebasoodsat mõju inimese tervisele ei ole parimatest teadussaavutustest lähtuvalt välistatud, s.o puuduvad lõplikud tõendid riski olemuse või selle ulatuse kohta.²²³ Käesoleva töö autori hinnangul on oluline põhjus arvata, et kliimamuutuste näol on tegemist keskkonnaohuga KeÜS mõttes. Praegused prognoosid näitavad, et kliimamuutuste pidurdamatu kulgemine põhjustab suurt kahju juba ainuüksi Eesti riigi jurisdiktsioonis olevatele selle põlvkonna elanikele, kes peavad suure tõenäosusega just mõnekümne aasta pärast seisma silmitsi tõsiste tagajärgedega nagu merevee tõus 40-80 cm, üleujutused, maastikupõlengud, ekstreemsed ilmastikuolud nagu kuumalained, põuad, tormid, mis kõik võivad seada ohtu nende inimeste elu, tervise ja heaolu; nõudes ka rannikualadel elavatel inimestel elukoha vahetamist ning paljudel teistel oma elu ümber korraldamist. Oluliseks saab pidada ka asjaolu, et oht ei ole enam hüpoteetiline, vaid kliimamuutused juba toimuvad ning nende tagajärjed on uuringute kohaselt ka Eestis aset leidnud, näiteks seostatakse erakordselt soojasid talvesid, kuumalainet, tsüklonite sagenemist kliimamuutustega.²²⁴

²²¹ Kask jt (viide 19), lk 50.

²²² *Ibid.* lk 39

²²³ Tuletatud: KeÜS § 3 lg 1 ja § 5, EKo C-127/02, EKo C-157/96, EKo C-180/96. Vt lähemalt: Kõrtsmann, H. Keskkonnakahju ja -ohu ning kahju ulatuse karistusõiguslik määratlemine. Magistritöö. Juhendaja Rauno Kiris. Tallinn: Tartu Ülikool 2018, lk 53.

²²⁴ Näiteks kajastab erinevad kliimamuutuste prognoose veebileht: <https://www.envir.ee/et/muutused-prognoosid> (04.04.2020); Eesti tuleviku kliimastenaariumid aastani 2100. Keskkonnaagentuur. Tallinn 2014. - https://www.envir.ee/sites/default/files/kliimastenaariumid_kaur_aruanne_ver190815.pdf

Kokkuvõttes nähtub eeltoodust, et EIÕK artiklid 2 ja 8 kohalduvad potentsiaalselt kliimamuutuste leevendamise olukorras ning seejuures ka Eesti riigi kontekstis. Nimetatud artiklitest tuleneb riigile positiivne kohustus võtta ennetavaid meetmeid, et kliimamuutusi leevendada. Riigil on meetmete võtmise osas kaalumisruum, kuid see ei ole absoluutne. Meetmed peavad olema sobivad ja põhjendatud. Eesti õiguses ahendab riigi kaalumisruumi vältimispõhimõte.

2.2.1.2 Riigi kohustus kliimamuutusi leevendada

Ehkki EIÕK võiks potentsiaalselt kohalduda kliimamuutustele, seisneb keerukus esiteks selles, kuidas määratleda konkreetset kliimamuutuste leevendamise õiguslikku kohustust, st kui palju ning mis aja jooksul peaks riik KHG heidete kogust vähendama. Üldistatult öeldes, lähenes Hollandi kohus nimetatud kohustuse määratlemisele tehes esmalt kindlaks riigi kohustuse „teha oma osa“ kliimamuutuste leevendamisel²²⁵ ning teiseks leides kliimateadusele ja rahvusvahelise kogukonna konsensusele tuginedes nimetatud kohustuse miinimummäär konkreetseks ajahetkeks.²²⁶

Riigi kohustus leevendada kliimamuutusi tehes selleks „oma osa“ tuleneb peaasjalikult kahest olulisest jõustunud rahvusvahelisest kokkulepest – ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon (UNFCCC) ja Pariisi kliimalepe. Eelkõige viidatakse siinkohal UNFCCC konventsiooni preambulile ja artiklitele 3 (1), 3 (3) ja 4, mis koostoimes kohustavad iga riiki võtma ettevaatusabinõusid ja vajalikke meetmeid kooskõlas riigi konkreetse vastutuse ja võimalustega. Nimetatud kohustust kinnitavad ka Pariisi kliimalepe (art 3) ning COP otsused. Samuti tuleneb kohustus „teha oma osa“ rahvusvahelises õiguses laialdaselt tunnustatud *no harm* printsiibist, millele viitab ka UNFCCC preambul p 8. Nimetatud põhimõtte kohaselt ei tohi üks riik teisele kahju põhjustada ning kahju põhjustajat saab vastutavaks pidada tema osa eest kahju tekkimisel. Sarnane lähenemine on kajastatud ka ÜRO Peaassamblee poolt vastu võetud riigivastutuse artiklite eelnõu artiklis 47, mille kohta on eelnõu kommentaarides märgitud, et keskkonnakahju puhul,

²²⁵ Hollandi riigikohtu otsus 20.12.2019 (viide 15), p 5.7.1 jj

²²⁶ Hollandi riigikohtu otsus 20.12.2019 (viide 15), p 6.1 jj

mille on põhjustanud mitme riigi tegevus koostoimes, määratakse iga riigi vastutus eraldi vastavalt riigi enda tegevusele ning tema rahvusvahelistele kohustustele.²²⁷

Probleemne on siinkohal asjaolu, et UNFCCC ja Pariisi kliimaleppes tulenevate kohustuste õigusliku siduvuse osas ei valitse rahvusvahelises kogukonnas selgus ning valdavalt ei peeta COP otsustes sisalduvaid sihtmäärasid siduvateks.²²⁸ Pariisi kliimaleppe artiklit 2 peetakse oluliseks, kuna see seab riikidele selged raamid temperatuuri eesmärgi näol, võimaldades näiteks välja arvutada, milline on ühe või teise riigi või projekti KHG heitmete mõju kliimaleppe eesmärgi saavutamisele. Seega saab nimetatud artiklile tugineda vähemasti kui olulisele faktilisele tõendile. Pariisi lepe ise aga konkreetseid kvoote osalisriikidele ei sea, ehkki heidete vähendamise sihtmääradele aastate lõikes viitavad erinevad COP ja IPCC raportid lähtuvalt kliimateadusest, millele tugines ka näiteks Hollandi kõrgeim kohus oma otsuses. On ka tugevaid arvamusi, et Pariisi leppe artiklis 2 märgitud 2 kraadi temperatuuri määr on siduv standard rangelt jagatud osalustega, kus iga osaline ei tohi talle määratud osas limiiti ületada. Seda teooriat toetavad erinevad põhjalikud käsitlused ning peaaesjalikult argument, mis viitab mänguteooriale: kui leppe tingimused on osalistele üksnes relatiivsed ja kollektiivne eesmärk (hoida temperatuuri tõus tuntavalt alla 2 kraadi) ei ole siduv, käituvad osalised isekalt ning eiravad hiljem ühiselt tekitatud kahju.²²⁹ Hoolimata eeltoodud ebaselgusest õigusliku siduvuse osas, ei näinud vähemasti Hollandi ülemkohus probleemi teha vastav otsus tuginedes Pariisi leppe kohustustele ja COP otsustele kui olulisele *soft-law*'le.²³⁰ Siinkohal tasub veel välja tuua, et ehkki EL on seadnud ise liikmesriikidele õiguslikult siduvad KHG emissioonide vähendamise sihtmäärad erinevates sektorites, ei takista EL õigus riikidel võtmast rangemaid siseriiklikke eesmärke.²³¹

Põhilised argumentid, mida riigid sageli kliimamuutuste leevendamise siduva kohustuse puhul vastukaaluks toovad on esiteks väide, et kliimamuutused on globaalne probleem ning ühe riigi panus on liiga väike, et mõju avaldada. Samuti ei näe riigid mõtet kliimamuutuste leevendamisega pingutada, kui teised riigid samaväärset panust ei anna. Kohtud pole ka ise seda eitanud, et ühe riigi panus probleemi lahendamiseks poleks tihti marginaalne, kuid rõhutavad, et see ei vabasta

²²⁷ Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. United Nations. 2008 - https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (25.04.2020), art 47 (1)

²²⁸ Näiteks nentis seda Hollandi riigikohus. Vt Hollandi riigikohtu otsus 20.12.2019 (viide 15), p 6.2

²²⁹ Winter, G. (viide 219)

²³⁰ Hollandi riigikohtu otsus 20.12.2019 (viide 15), p 2.3.2

²³¹ jagatud kohustuste määrus 2018/842 preambul p 17; ELTL art 192 ja 193

siiski riiki kohustusest võtta vajalikke meetmeid oma territooriumil oma võimete piires, mis koos teiste riikide pingutustega tagaks kaitse ohtliku kliimamuutuse eest. Kui riigid läheneksid omakasupüüdlikult ning tegutseksid üksnes siis, kui teised sama teevad, puuduks taolisel keerulisel globaalsel probleemil tõhus õiguskaitsevahend, kuna iga riik saaks vastutusest vabaneda viitega sellele, et teised ka ei pinguta. Sellist olukorda on raske aktsepteerida, seda enam, et kaebuse esitajatel puudub võimalus anda teiste riikide valitsusi oma siseriiklikusse kohtusse.²³²

Mis kliimamuutuste leevendamise sihtmäära pidada konkreetsel juhul EIÕK artiklitest 2 ja 8 tuleneva positiivse kohustuse miinimumnõudeks, sõltub juba kaebuse asjaoludest. Urgenda kaasuses pidas kohus nimetatud miinimumnõude määratlemisel oluliseks konsensust rahvusvahelise kogukonna seas, tuginedes seejuures IPCC raportitele ja COP kohtumistel vastuvõetud otsustele. Kohus pidas vajalikuks ka korduvalt rõhutada, et tuginedes ettevaatuspõhimõttele; Pariisi leppe artiklile 4 (1), mille kohaselt tuleb ülemaailmse KGH heite haripunktini jõuda nii kiiresti kui võimalik; asjaolule, et Holland kuulub arenenud riikide hulka, kellelt oodatakse suuremat panust leevendumeetmete osas; ning värskete IPCC 2018 raportile, mille kohaselt on prognoosid oodatust kehvemad ning tegutseda tuleb oodatust kiiremini, on sihtmäärade täitmine just varasemas etapis oluline ning leevendusmeetmete edasilükkamine tähendaks põhjendamatu riski võtmist, mis soodustab kliimakatastroofi saabumist.²³³ Miinimumnõude proportsionaalsuse osas ei saa arvesse võtmata jätta ka asjaolu, et riik on kliimaprobleemi tõsidusest ning KHG emissioonide vähendamise olulisusest olnud teadlik vähemasti ajahetkest, mil ta ratifitseeris ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni (nt Eesti puhul 1994. aastast).

2.2.2 Puutumus

2.2.2.1 *Probleem kaebaja individualiseeritusega*

Üks põhilisi raskuskohti kaebeõiguse olemasolu väitmisel kliimamuutuste kontekstis on puutumuse kriteeriumi täitmine. Üsna tavapärane on, et sarnaselt Eesti õigusele, tuleb üldreegli kohaselt kaebeõiguse olemasoluks näidata ära, et kaebajal on eriline seos vaidlustatava halduse

²³² Hollandi riigikohtu otsus 20.12.2019 (viide 15), p 2.3.2

²³³ Hollandi riigikohtu otsus 20.12.2019 (viide 15), p 7.4.3

tegevusega, st ta eristub kuidagi üldsusest. Ka inimõigused on mõeldud instrumendina kaitsmaks just indiviide valitsuse tegevuse eest ning seega pole põhimõtteliselt võimalik esitada EIÕK-is sätestatud inimõiguste kaitseks *actio popularis* kaebust.²³⁴ Mis puudutab kaebeõigust EIK-i pöördumiseks, siis EIÕK artiklist 34 tulenevalt saavad kaebusi esitada üksnes isikud, kes suudavad ära näidata, et nad on väidetava õiguse rikkumise ohvriks (*demonstrably qualify as victims*). Siiski on EIK tuginenud ka kaebeõiguse piirangute puhul efektiivse tõlgendamise printsiibile, et tagada tõhus inimõiguste kaitse ning laiendanud kaebeõigust hõlmates ka „potentsiaalsed kannatanud“ ja „vältimatud kannatanud“ ning teatud juhtudel võimaldanud üldist kaitset ühiskonnale tervikuna.²³⁵

Rahvusvahelise kogukonna seas on levinud avaldused, et inimõigustest tuleneb riigile kohustus võtta kliimamuutusi ennetavaid leevendusmeetmeid. Ühtlasi selgus käesoleva töö pkt 2.2.1, et ka EIK praktika viitab riigi KHG emissioonide vähendamise või vähendamise tagamise kohustuse olemasolu võimalikkusele. Õiguskirjanduses on selles kontekstis rõhutatud ka asjaolu, et Pariisi kliimaleppe preambul (p 10) mainib inimõigusi ning seetõttu on ka leppe objektiivsetest sätetest piisav alus arvata, et neil ei ole mitte üksnes avalikku huvi, vaid teatud juhtudel ka individuaalseid huve kaitsev toime.²³⁶ Ka käesoleva töö autor on seisukohal, et Pariisi leppe artikli 2 on mh individuaalseid huve kaitsev toime, kuna leppe üldine eesmärk on ohtlikke kliimamuutusi ära hoida ning faktiliselt ei ole välistatud, et leevendusmeetmete võtmata jätmine ei tooks kaasa nt tõsiseid kahjusid isiku tervisele ja perekonnaelule.

Lisaks on EIK praktikas mitmeid juhtumeid, kus EIK ei nõua, et kaebaja suudaks ennetava kaebuse puhul ära näidata ranget puutumust. Näiteks juhtumi puhul, kus hulkuvad koerad põhjustasid piirkonnas tõsise rahva tervise ja ohutuse probleemi, kuid riik oli tegevusetu, leidis EIK, et on rikutud EIÕK artiklit 8 ning tunnustas kaebeõigust piirkonna elanikul, kelle puhul polnud võimalik tõsikindlalt väita, kas ja mil moel ta võiks tulevikus mõne konkreetse rünnaku ohver olla.²³⁷ Samuti tunnustas EIK kaebeõigust isikutel, kes esitasid EIÕK artikli 8 alusel kaebuse asjaolul, et siseriiklik regulatsioon võimaldab salajast jälitustegevust, ehkki polnud võimalik teha kindlaks, et kaebajad ise oleksid juba salajase jälitustegevuse ohvrid või et nad seda tulevikus kindlalt oleksid.²³⁸ Kuigi see on ilmne, et ainuüksi inimõiguste rikkumise risk on ebapiisav

²³⁴ Hollandi riigikohtu kohtujuristi ettepanek 13.09.2019 (viide 203), p 2.35

²³⁵ *Ibid*, p 2.58. EIKo 30765/08 *Di Sarno jt vs Itaalia* p 81; EIKo 54414/13 *Cordella jt vs Itaalia*

²³⁶ Winter, G. (viide 219).

²³⁷ EIKo 9718/03 *Stoicescu vs Rumeenia*

²³⁸ EIKo 5029/71 *Klass jt vs Saksmaa*, p 41

kaebeõiguse tunnustamiseks, saab siiski EIK praktikast tulenevalt esitada kaebust olukorras, kus valitsus on juba võtnud konkreetseid meetmeid või võtnud vastu otsuseid, mis võivad viia väidetava inimõiguse rikkumiseni (nt riigist väljasaatmise juhtumid). Seega nähtub eeltoodu praktikast, et EIÕKi ennetav ning üldine kaitse mõjutatud piirkonna elanikele või ühiskonnale tervikuna peaks olema hõlmatud ka menetluslikult.²³⁹

Arvestatav vastuväide, mida autori hinnangul kliimamuutuste leevendamise kontekstis kaebeõiguse tunnustamisele tuuakse on see, et taolise kaebuse lubamisega kaasneb oht, et puutumuse kriteerium kaebeõiguse olemasolu hindamisel muutub sisutühjaks ning tegemist oleks justkui populaarkaebuse olukorraga. Selle seisukohaga paljudel juhtudel siiski ei nõustuta ning pakutakse välja, et puutumuse nõuet saab tõlgendada mitmeti ning ka kliimamuutuste leevendamise kontekstis võiks kaebeõigust tunnustada pigem juhtudel, kui näidatakse ära tõsine isiklik seos (nt rannikualadel elavad inimesed, kes on ohustatud üleujutustest) või oluline õiguse riive, olemata selle nõudega siiski liiga ranged.²⁴⁰ Õiguskirjanduses on välja toodud, et kaebeõiguse puutumuse nõuet tuleks eelistatult tõlgendada teleoloogiliselt, et vältida äraspidist olukorda: mida suurem ja tõsisem on kahju, millest seega ka rohkem isikuid on mõjutatud, seda väiksemad on nende isikute võimalused kohtulikku kaitset saada.²⁴¹ Liiatigi ei näi mõistlikuna see, kui inimõiguste rikkumised kollektiivsel kujul pole EIÕK artiklite 2 ja 8 all hõlmatud, samal ajal, kui sarnased loetlematud väiksemamõõtmelised rikkumised on.²⁴²

Eeltoodud käsitlusele annab kinnitust ka Eesti õiguse KeÜS § 23 puutumuse kriteeriumit puudutav praktika, mis on kooskõlas mainitud EIÕK-i ja EIK tõlgendustega. KeÜS-i kohast puutumust sai põhjalikumalt lahatud töö ptk 1.4.2. Nagu selgus ei pea KeÜS § 23 lõikes 1 sätestatud õigusele tuginemiseks isik kindlalt piiritlema seda keskkonda või loodusvara, millega ta väidab endaga olevat olulist puutumust. Samuti ei pea keskkonnaasjades eriline seos tingimata tähendama kõigist teistest isikutest eristuvat seost, sest samu keskkonnamelemente ja -osi saavad enamasti kasutada paljud isikud. Kohus on selgitanud, et kui pole võimalik tõmmata piiri isikute vahel, kelle õigusi rikutakse ja kelle omi mitte, siis tuleb olulise asjaoluna arvestada ka isiku subjektiivset hinnangut, kas tema õigusi on riivatud või mitte – s.t. huvi haldusasja vastu.²⁴³ Ühtlasi täpsustab KeÜS § 23

²³⁹ Hollandi riigikohtu kohtujuristi ettepanek 13.09.2019 (viide 203), p 2.58

²⁴⁰ Winter, G. (viide 219)

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² Hollandi riigikohtu kohtujuristi ettepanek 13.09.2019 (viide 203), p 3.15

²⁴³ TlnRnKo 2-3/140/04 p 31. Vt ptk 1.4.2.2

lg 3, et mõjutatud keskkonnaks või loodusvaraks loetakse ka tõenäoliselt mõjutatud keskkonda või loodusvara, st hõlmatud pole üksnes juba avaldunud või kindlalt avalduv mõju, vaid ka potentsiaalne ja ebakindel mõju.

2.2.2.2 Probleem põhjusliku seosega

Kaabeõiguse kontrollimisel peab kohus veenduma, et kaebajal väidetavalt tulevikus tekkida võiv negatiivne mõjutus on põhjustatud just vaidlustatud halduse tegevusest ning et kaebuse esitamine annaks reaalse eelise kaebaja õiguste kaitsel (vt ptk 1.4). Seega viitab nimetatud nõue teatud põhjusliku seose kontrollimisele. Kliimamuutuste puhul on põhjuste ahel, mis viib valitsuse tegevusest kaebaja õigusi mõjutava negatiivse keskkonnakahjuni, iseenesest väga pikk ja keerukas. Üldjuhul ei peeta kliimamuutuste kohtuasjades põhjusliku seose ahela pikkust oluliseks nii kaua kui kausaalsus ise on tõendatav. Asjaolu, mida reeglina kohtutes juba faktina käsitletakse ning mille üle vaidlus ei käi, on kliimamuutuste inimtekkelikus, st et KHG emissioonid on praeguse ohtliku kliimamuutuse põhitekitajaks. Samuti ei näi vaidlused käivat otseselt selle üle, et kliimamuutustel poleks eelpool väljatoodud tõsiseid tagajärgi. Küll aga nähakse vaidlustes problemaatiliseks esiteks ebamäärasust selles osas, et just kaebajale tekib tulevikus kliimamuutuste tagajärjel negatiivne mõjutus. Antud küsimus seondub kaebaja individualiseerituse probleemiga ning nagu töö ptk 2.2.2.1 selgus, pole see kaebuse esitamisel siiski ületamatu takistus. Teiseks on küsitav see, kas ohtliku kliimamuutuse enda ja vaidlustatava halduse tegevuse vahel saab väita olevat põhjuslikku seost. Viimane omakorda puudutab samuti eelpool käsitletud tüüpilist väidet, et ühe väikse riigi emissioonid on marginaalsed ohtliku kliimamuutuse tekitamise kontekstis (käsitletud ka ptk 2.2.1.2).

Põhjusliku seose hindamisel on määrav, mis tõendamiskoormus kaebajal konkreetse kaebuse puhul lasub. Haldusõiguslike kaebuste puhul on põhjuslik seos sarnaselt deliktiõigusega oluliseks eelduseks hüvituskaebuste puhul. Muude kaebuste puhul on sellel vaid piiratud tähendus. Näiteks märkis Hollandi kohus Urgenda juhtumi puhul, et kui otsust tehes ei ole kaalul kahjuhüvitis, siis piisab kaebuse menetlusse võtmiseks ohu tekke reaalsest riskist, mis nõuab meetmete võtmist. Kohus rõhutas, et antud juhul on olemuslikuks küsimuseks, kas riigil on kohustus võtta meetmeid, et ära hoida konkreetset riski. Kausaalsed elemendid, mis siinkohal tähtsust omavad on esiteks

küsimus, kas on olemas õiguslik kohustus tegutsemiseks („tegevusetuse kausaalsus“) ning mida see tegevus peaks endast hõlmama; ning teiseks küsimus, kas kohustamisnõudeks on olemas põhjus, kui adresseeritud probleem on põhjustatud peaaegu täies ulatuses teiste või väliste tegurite poolt.²⁴⁴

Ehkki lõppjärgus emiteerivad kasvuhoonegaase siiski eraisikud, on riigil pädevus, võimalus ning nagu selgus siis ka rahvusvahelisest õigusest tulenev võimalik kohustus KHG emissioone vähendada (vt pkt 2.2.1). Pole mõtet seada kahtluse alla, et riigi võetud meetmetel poleks mõju KHG emissioonidele oma territooriumil – tõenäosus, et lõppkokkuvõttes oleksid emissioonid riigi territooriumil siseriiklikest sihtmääradest väiksemad, on riikide senist praktikat vaadates väga väike.²⁴⁵ Küll aga peavad kohtud sageli käsitlema küsimust, kas kaebus, mis nõuab üksnes ühelt väikeselt riigilt teatud leevendumeetmete võtmist aitab kaasa kaebaja huvide tagamisele. Nimetatud väitele sai toodud mõningaid vastuargumente juba käesoleva töö punktis 2.2.1.2. Rahvusvahelises keskkonnaõiguses on tegemist tüüpilise probleemse olukorraga, mille puhul lahendusena lähtutakse põhimõttest, et kui konkreetne keskkonnakahju on põhjustatud mitme riigi sama rahvusvaheliselt õigusvastase teoga, siis saab iga riiki eraldi tema teo eest vastutavaks pidada.²⁴⁶ Kuna KHG emissioonide ja ohtliku kliimamuutuse tekke vahelise põhjusliku seose osas valitseb teaduslik konsensus, saab ka väita, et iga KHG emissioonide vähendamine, ükskõik kui marginaalne, aeglustab globaalsete emissioonide kasvu ning seega aitab kaasa kliimakatastroofi ära hoidmisele ja isiku õiguste kaitsele.²⁴⁷ Liiatigi ei nõua inimõigused, et võetud kaitsemeetmed garanteeriks tulemust (st hoiaksid kahju iga hinna eest ära), vaid, et riik teeks endast olenevalt kõik mõistlikult võimaliku. EIK on riigi positiivsete kohustuste osas andnud ettevaatuspõhimõttele keske tähenduse ning pole nõudnud keskkonnanäasjades lõplikku teaduslikku kindlust riskide ja kahju saabumise osas.²⁴⁸ Piisavaks on peetud riigi tegevusest tulenevat reaalselt riski ning olulist tõenäosust meetmete tõhususe osas.²⁴⁹

²⁴⁴ Hollandi riigikohtu kohtujuristi ettepanek 13.09.2019 (viide 203), p 4.194. (viide Hollandi apellatsioonikohtu otsusele samas asjas (p 64))

²⁴⁵ Winter, G. (viide 219), lk 156

²⁴⁶ Vt viide 227

²⁴⁷ Nt asjas *Massachusetts vs EPA* märkis kohus: „While it may be true that regulating motor-vehicle emissions will not by itself reverse global warming, it by no means follows that we lack jurisdiction to decide whether EPA has a duty to take steps to slow or reduce it. ... A reduction in domestic emissions would slow the pace of global emissions increases, no matter what happens elsewhere.“ *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, 549 U.S. 497 (2007), p 22-23. Otsus kättesaadaval: <http://climatecasechart.com/case/massachusetts-v-epa/> (20.02.2020)

²⁴⁸ EIKo 67021/01 *Täatar vs Rumeenia*, p 120

²⁴⁹ Hollandi riigikohtu kohtujuristi ettepanek 13.09.2019 (viide 203), p 2.58

Mis puudutab kausaalsuse väitmist, et konkreetselt kaebajale tekib kliimamuutuste mõjul kahju, siis selles osas on võimalik tugineda Eesti keskkonnaõiguse praktikas välja kujunenud mõningatele abistavatele vormelitele. Nagu sai viidatud eelmises alapeatükis on autor seisukohal, et kliimamuutuste näol on tegu keskkonnaohuga KeÜS § 5 tähenduses – st olukorraga, kus esineb piisav tõenäosus, et keskkonnale tekib oluline ebasoodne mõju. Piisav tõenäosus tähendab küllaldast kindlust selles, et tagajärg saabub. Olulise ebasoodsa mõju võimalikkuse korral tuleks tagajärje saabumise kahtluse korral pigem otsustada tagajärje saabumise piisava tõenäosuse kasuks (tuletatud KeÜS §-s 8 sätestatud keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttest). Samuti tuleks lähtuda põhimõttest, et mida suuremad ohud kaitstavale õigushüvele esinevad, seda väiksem võib olla kindluse aste tagajärje saabumise osas ja vice versa (tuletatud KeÜS §-st 10, RKHko 3-3-1-52-08 p-st 14). Piisav tõenäosus esineb näiteks olukorras, kus olulist ebasoodsat mõju inimese tervisele ei ole parimatest teadussaavutustest lähtuvalt välistatud, s.o puuduvad lõplikud tõendid riski olemuse või selle ulatuse kohta.²⁵⁰

Seega kokkuvõttes nähtub ülaltoodud põhjusliku seose probleemi käsitlustest, et tegemist ei ole ületamatu takistusega kliimamuutuste leevendamise kontekstis kaebust esitades ning vähemasti eeltoodud aspektidest võiks kaebust leevendamismeetmete võtmiseks pidada eesmärgipäraseks.

2.2.3 Õiguskaitsevahendi valik

2.2.3.1 *Haldustegevuse liik*

Isiku õiguste kaitse efektiivsus sõltub halduskohtusse esitatavast taotlusest. Ühe või teise taotluse võimalikkus sõltub aga selle aluseks olevast haldustegevuse liigist. Halduskohtu pädevuses on menetleda kaebusi haldusaktidele ja toimingutele HKMS § 6 lg 1 tähenduses ning kahju hüvitamise puhul ka üldaktidele. Üldaktide õiguspärasust on aga võimalik kontrollida üksnes Riigikohtul põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras.²⁵¹

²⁵⁰ Kõrtsmann, H. Keskkonnakahju ja -ohu ning kahju ulatuse karistusõiguslik määratlemine. Magistritöö. Juhendaja Rauno Kiris. Tallinn: Tartu Ülikool 2018, lk 53.

²⁵¹ PSJKS § 2 p-d 1–2¹. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus RT I 2002, 29, 174... RT I, 07.03.2019, 4

Kliimamuutuste leevendamise riiklikud sihteesmärgid ja põhilised meetmed nende saavutamiseks on Eesti puhul kehtestatud mitmetes strateegilistes planeerimisdokumentides (vt töö p 2.1.1.3). Neist kõige sisukam ja Eesti praegust kliima- ja energiapoliitkat otseselt suunav dokument on detsembris 2019.a. valitsuse poolt kinnitatud “Eesti riiklik energia- ja kliimakava 2030” (edaspidi ka Kliimakava).

Haldusetegevuse liigi määratlemisel tuleb lähtuda selle sisust. Kui taoline strateegiline planeerimisdokument omab üksnes informeerivat või valitsuse edasist tegevust planeerivat sisu, ilma et see kellelegi õigusi või kohustusi tekitaks, on nimetatud dokument vaadeldav halduse toiminguna.²⁵² Keskkonnakavade kontekstis on aga õiguskirjanduses välja toodud, et ehkki tegevuskavad ei ole õiguslikult keskkonnakaitse abinõude eelduseks, on nad seda sageli faktiliselt. Kavade efektiivseks rakendamiseks ei piisa üksnes kohustusest arvestada kavaga kui avaliku huvi väljendusega edasiste kaalutusotsuste tegemisel, vaid kava peab asutuste edasist kaalutusõigust oluliselt kitsendama, mitte piirduma pelgalt avaliku huvi väljendamisega. Sellest tuleneb ka vajadus õigusliku siduvuse järele,²⁵³ mistõttu ei saa ka Kliimakava autori hinnangul olla käsitatav toiminguna.

Kui strateegiline dokument paneb kohustusi peale haldusekandja sisemistele üksustele, ilma et sellega kaasneks õiguste andmine haldusevälistele isikutele, on tegemist siseaktiga. Siseakti saab küll halduskohtus vaidlustada (HKMS § 4 lg 1), kuid haldusväliste isikute puhul oleks siin kaebeõiguse jaatamiseks õiguse riive leidmine pigem erandlik juhus.²⁵⁴ Keskkonnakava analüüsides on Riigikohus selgitanud, et keskkonnakava suunatus haldusevälistele isikutele võib väljenduda selles, et keskkonnakavas kavandatu võetakse erinevate haldusorganite ja ka halduseväliste isikute poolt oma edasises tegevuses lähtealuseks ning sellest hakatakse juhinduma. Hilisemat tegevust, mida hakatakse keskkonnakava alusel ellu viima, ei pruugi aga olla enam võimalik efektiivselt vaidlustada.²⁵⁵ Eeltoodud Riigikohtu selgitus sobib antud juhul ka Kliimakavale, kuna see määrab siduvalt kindlaks KHG emissioonide sihteesmärgid, millest hakatakse juhinduma ning hilisemate tegevuste vaidlustamine kliimaambitsiooni tõstmise

²⁵² Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. Tartu: 2004, lk 467 jj.

²⁵³ Pilving, I. Keskkonnakasutuse kava kui halduse tegevusvorm. – Juridica 2010/1

²⁵⁴ Aedmaa, A. Jt. (viide 252), lk 267 jj

²⁵⁵ RKHKo 3-3-1-81-03, p 26

kontekstis poleks mõistlikult võimalik. Seega pole Kliimakava näol tegemist siseakti, vaid õigustloova akti või haldusaktiga.

Kuna Kliimakava on suunatud määratlemata adressaatide ringile võib tegemist olla kas üldkorralduse või õigustloova aktiga. Neid eristab omavahel esiteks see, üldkorralduse näol on tegemist üksikjuhtumi regulatsiooniga, kuid oluline erisus tuleneb nende poolt tagatud juurdepääsust õigusemõistmisele. Nagu eelpool mainitud, on üldaktide õiguspärasust võimalik kontrollida üksnes Riigikohtul põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras. Isikul reeglina puudub seadusest tulenev õigus põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse vahetuks algatamiseks. Selline õigus on üksnes Vabariigi Presidendil, õiguskantsleril, kohaliku omavalitsuse volikogul, Riigikogul ja kohtutel.²⁵⁶ Erandlikel juhtudel on siiski Riigikohus tõlgendanud PS § 15 lg 1 koosmõjus §-ga 14 selliselt, et on võimaldanud ka nn suurt individuaalkaebust, st isikul pöörduda eraldiseisvalt Riigikohtu poole.²⁵⁷ Sellega tagab kohtusüsteem võimalused kaebeõiguse teostamiseks ka olukorras, kus seadusandja tegevusetuse või ettenägematuse tõttu on puudu menetluskord kui oluline instrument materiaalõiguse realiseerimiseks. Arvestada tuleb aga, et individuaalkaebuse võimalust on realselt võimalik kasutada ainult juhul, kui muude võimaluste kaudu pole kohtusüsteemist võimalik kaitset saada ning isiku kaebeõigus jääb realiseerimata. Samuti tuleb seejuures eristada olukordi, kus põhiseaduse mõtte järgi ei olegi isikule tagatud ja ette nähtud kaebeõigust, mis PS § 15 alusel võimalust individuaalkaebuse esitamiseks ei anna.²⁵⁸

Kui tegemist on võimaliku inimõiguste rikkumise olukorraga nagu eelpool sai tuvastatud, siis peab EIÕK art 13 tulenevalt siseriiklik õigus sellisel juhul pakkuma isikule tõhusat õiguskaitsevahendit. Kuivõrd põhiseaduslik individuaalkaebus pole Eestis üheski õigusaktis reguleeritud, on küsitav, kas pelgalt Riigikohtu praktikast tulenev õiguskaitsevahend on tõhus. Seda enam, et käesoleval ajal on selles osas vaid piiratud kohtupraktika. Samuti on keskkonnaasjades õiguskaitsele juurdepääsu osas oluline silmas pidada Aarhusi konventsiooni, mida tuleb asjakohast õigust tõlgendades arvesse võtta. Kliimakava käsitlemine üldkorraldusena ühtiks esiteks paremini konventsiooni üldise eesmärgiga, milleks on keskkonnaasjades üldsuse osalemise ja kohtusse pöördumise võimaluste avardamine. Ühtlasi on Kliimakava käsitletav Aarhusi konventsiooni

²⁵⁶ PSJKS § 4 lg 2-3

²⁵⁷ Riigikohtu järjekindel seisukoht alates RKÜKo Brusilov 3-1-3-10-02, p 17; Madise jt. (viide 18) § 15

²⁵⁸ Aas, A. Isikuõiguste kaitse kui kaebeõiguse alus Eesti halduskohtumenetluses. Magistritöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tartu: Tartu Ülikool 2015, lk 18

artiklis 7 nimetatud kavana, mille väljatöötamisel kehtib kohustus tagada avalikkuse kaasamine. Ilma Kliimakava efektiivse õiguskaitseta kohtus jääks nimetatud artiklis sisalduv nõue osaliselt normatiivse jõuta ning seega poleks avalikkuse kaasamine tõhus.

Ühtlasi sobib Kliimakava käsitlemine üldkorraldusena paremini ka Euroopa Kohtu praktikaga. Nimelt on Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt vähemasti teatud EL õiguse alusel kehtestatud keskkonnakasutuse kavade vahetu kohtulik kontroll vajalik.²⁵⁹ Kuna ka näiteks REKK 2030 on koostatud EL määruse alusel, võib autori hinnangul olla antud praktika mõneti asjakohane ka käesoleval juhul. EL õiguses on mitmes keskkonnasektoris (nt välisõhu kaitse) kehtestatud arvuliselt väljendatud piirmäärad, mille saavutamiseks on riikidel kohustus kehtestada mitmesuguseid suhteliselt konkreetse sisuga tegevuskavasid ja -programme.²⁶⁰ Euroopa Liidu õigusest tulenevate kavade osas on *Janeceki* otsuse läbi tänaseks saabunud selgus, et puudutatud iskul on õigus esitada liikmesriigi kohtule kaebus, kui liikmesriigi asutused on jätnud täitmata keskkonnakasutuse kava kehtestamise kohustuse.²⁶¹ Samuti märkis Euroopa Kohus asjas C-197/18²⁶², et puudutatud füüsilistel ja juriidilistel isikutel²⁶³ peab olema õigus nõuda pädevatelt asutustelt (sh pöördudes selleks vajaduse korral kohtu poole) olemasoleva keskkonnakasutuse kava muutmist või täiendavate või tõhusamate meetmete vastuvõtmist, kui nende meetmete puudumise korral reostus ületab või kui tekib risk, et see ületab piirmäära. Riikidel on kohustus võtta meetmeid, mis sobivad nimetatud tasemete ületamise ohu miinimumini vähendamiseks ja mittenõuetekohase olukorra kestvuse piiramiseks, arvestades kõiki antud hetkel valitsevaid tingimusi ja huve.²⁶⁴ Sealjuures peavad kavas ettenähtud meetmed olema välja toodud piisava konkreetsusega, et oleks võimalik hinnata nende sobivust nõuetekohase keskkonnataseme saavutamiseks.²⁶⁵ Kuigi liikmesriikidel on nimetatud kavade koostamisel kaalutusõigus, peab pädevate asutuste tehtud otsuseid siiski saama kohtulikult kontrollida, eeskätt selleks, et kindlaks teha, kas asutused ei ületanud kaalutusõiguse kasutamisele seatud piire.²⁶⁶ Liikmesriigi asutuse ulatusliku kaalutusruumi tõttu saab näiteks üksikisiku nõue konkreetse meetme võtmiseks

²⁵⁹ Pilving, I. (viide 253)

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ EKo C-237/07, *Janecek*, ECLI:EU:C:2008:447. p 34–42.

²⁶² EKo C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland jt.*, ECLI:EU:C:2019:824

²⁶³ Puutumus on isikul, kes seda keskkonnaosa kasutab, sh puhkeaja veetmiseks, kuna piiraseme ületamine või ületamise oht võib piirata tema veevõtmise võimalust, häirides vee õiguspärast kasutamist. Ületamise oht ei pea tähendama iseenesest seda, et oleks ohtu seatud nende isikute tervis, kes soovivad kaebust esitada (C-197/18 p 38-41)

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ Pilving, I. (viide 253)

²⁶⁶ EKo C-197/18, p 46

keskkonnakavva esineda vaid kaalutusõiguse ahenemisel nullini, tegemist oleks selgelt erandiga. Säärane olukord tekiks, kui probleemi oleks tõesti võimalik lahendada vaid ühe konkreetse meetmega.²⁶⁷

Kliimakava käsitlemine üldkorraldusena ühtib ka teiste keskkonnakasutuse kavade määratlustega. Näiteks on Riigikohus seisukohal, et kaitsealuse liigi kaitsekorralduskava on tervikuna haldusakt, täpsemalt üldkorraldus.²⁶⁸ Ka õigusteadlane Ivo Pilving on oma põhjalikus käsitluses jõudnud seisukohale, et keskkonnakavad, mis on konkreetsemad ja siduvamad kui starteegilispoliitilised kavad (st kavad milles kavandatakse riigi keskkonnapoliitilist tegevust), tuleks lugeda haldusaktideks, täpsemalt üldkorraldusteks. Õigusaktideks tuleks pidada kõiki keskkonnakasutuse kavasid, mis Euroopa Liidu või riigisisese õiguse kohaselt peavad sisaldama asutuste järjekindlat ja koordineeritud tegevusprogrammi üksikisiku õigusi mõjutavate otsuste tegemisel.²⁶⁹

Sealjuures tuleb regulatiivsuse hindamisel kindlasti eristada kava erinevaid osi.²⁷⁰ HMS § 60 lg 2 kohaselt on haldusaktis kohustuslik vaid resolutiivosa, st haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi või kohustusi sisaldav osa. Mõningate kavas sisalduvate meetmete näol võib tegemist olla ka pelgalt haldusesisese tegevusplaaniga, rakendavate ametiasutuste kaalutusotsuste tegemise aluseks olevate põhimõtetega, millest võib vajaduse korral kõrvale kalduda. Poleks kahtlust, et Kliimakavaga sätestatud CO₂ emissioonide sihteesmärgid on nende olulisust arvestades käsitatavad osana sellise haldusakti resolutiivosast.

2.2.3.2 *Õiguskaitsevahendi võimalikkus ja asjakohasus*

Halduskohtumenetluse seadustikus § 37 lõikes 2 on välja toodud kaebuste liigid, mida on võimalik halduskohtumenetluses esitada ja seal menetleda. Nimetatud sätte kohaselt saab esitada tühistamiskaebust haldusakti osaliseks või täielikku tühistamiseks; kohustamiskaebust haldusakti andmiseks või toimingute tegemiseks kohustamiseks; keelamiskaebust haldusakti andmise või toimingute tegemise keelamiseks; hüvitamiskaebust avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju

²⁶⁷ Pilving, I. (viide 253)

²⁶⁸ Riigikohus asunud seisukohale, et haldusaktideks, täpsemalt üldkorraldusteks, saab sisust lähtuvalt pidada kaitseala kaitse-eeskirju, kuigi need on formaalselt Vabariigi Valitsuse määrused. RKHKo 3-3-1-81-15.

²⁶⁹ Pilving, I. (viide 253)

²⁷⁰ *Ibid.*

hüvitamiseks; heastamiskaebust haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamiseks; ning tuvastamiskaebust haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingu õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemiseks.

Käesolev töö käsitleb hüpoteetilist olukorda, kus riik pole seadnud piisavaid meetmeid kliimamuutuste leevendamiseks – st sihteesmärk või meetmed selle sihteesmärgini jõudmiseks on ebapiisavad. Antud juhul võiks seega halduskohtusse pöördumisel kõne alla tulla eelkõige tühistamis- ja kohustamiskaebuse esitamine.

Kohustamiskaebusega saab isik taotleda haldusakti andmist või toimingu tegemist HKMS § 37 lg 2 p-i 2 alusel. Kohustamisnõude esitamisel on kaebeõiguse olemasoluks vaja täita RVastS²⁷¹ § 6 lg-st 1 ja 3 tulenevad kohustamiskaebuse eeldused: 1) avaliku võimu kandjal on kohustus haldusakt anda või toiming sooritada või vähemalt seda kaaluda (RVastS § 6 lg-d 4 ja 5, HKMS § 41 lg 3 kohaselt võib kohus kohustamiskaebuse rahuldamisel kohustada vastustajat nii haldusakti andma või toimingut tegema kui ka haldusakti andmist või toimingu tegemist uuesti otsustama); 2) vastavasisuline taotlus on jäetud rahuldamata või tähtaegselt läbi vaatamata; 3) see puudutab isiku õigusi. Kohustamiskaebuse rahuldamiseks peavad selle eeldused üldjuhul olema täidetud ka kohtuotsuse tegemise aja seisuga.²⁷²

Käesoleva töö ptk 2.2.3.1 selgus, et Kliimakava näol võiks eelkõige tegemist olla üldkorraldusega, mis tähendab, et nii tühistamiskaebus kui ka kohustamiskaebus on antud juhul võimalikud. Samuti selgus käesoleva töö ptk 2.2.1 et sõltuvalt faktilistest asjaoludest võiks teatud juhtudel olla riigil kohustus kindlaid kliimamuutuste leevendamismeetmeid võtta, st näiteks seada konkreetne sihteesmärk KHG emissioonide vähendamiseks ning võtta sobivad ja tõhusad meetmeid selle sihteesmärgini jõudmiseks. Ühtlasi selgus ptk 2.2.1 ja 2.2.1, et antud nõue võiks teatud juhtudel puudutada ka isiku õigusi. Seega võiks nendest aspektidest kohustamiskaebuse esitamine olla asjakohane. Mis puudutab tingimust, et kohustamiskaebuse esitamiseks peab eelnevalt olema esitatud haldusorganile vastavasisuline taotlus, mis on jäetud rahuldamata, siis selle all võiks antud juhul kõne alla tulla kaks varianti. Esiteks, kui tegemist on haldusmenetluse uuendamise

²⁷¹ Riigivastutuse seadus RT I 2001, 47, 260... RT I, 17.12.2015, 76

²⁷² RKHKo 3-3-1-25-02 p 24

olukorraga HMS²⁷³ § 44 lg 1 p 2 tähenduses – asjas ilmnevad uued olulised tõendid, mis ei olnud isikule haldusmenetluse ajal teada –, siis võiks isik nõuda haldusmenetluse uuendamist tema õigusi rikkivas osas. Kui aga kaebaja oli juba Kliimakava vastuvõtmise ajal seisukohal, et nimetatud kava on õigusvastane, siis tuleb tal esitada haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue osas, mis tema õigusi rikub ning sellega koos ka sooritusnõue sobivate meetmete võtmiseks kohustamiseks. Mõlemal juhul saaks haldusorgani keeldumise korral isik halduskohtus kaebusega taotleda keelduva haldusakti tühistamist ja haldusakti andmiseks kohustamist – st kohustada Kliimakava muutma vastavas osas. Seega võiksid tühistamiskaebus koos kohustamiskaebusega olla käesoleva töö hüpoteetilises olukorras nii võimalikud kui ka asjakohased.

2.2.4 Võimalik kaebeõiguse subjekt

Üksikisikute puhul on EIÕK art 2 ja 8 õiguste rikkumisele tuginedes kaebeõigus eelkõige kõigil Eesti jurisdiktsioonis olevatel isikutel, sõltumata kodakondsusest, kelle puhul on täidetud kaebeõiguse puutumuse nõue. EIÕK art 2 ja 8 näol on tegemist avalikõiguslike subjektiivsete õigustega, mis kuuluvad isikutele sõltumata nende east. Seega saaksid kliimamuutuste leevendamise kontekstis kaebusi esitada ka alaealised, mida mõnel pool maailmas on juba tehtud.²⁷⁴

Keskkonnaorganisatsiooni kaebeõiguse teoreetilisi aluseid sai lähemalt käsitletud käesoleva töö ptk 1.3.2. Tulenevalt KeÜS § 30 lg 2 saab keskkonnaorganisatsioon vaidlustada haldusakti või toimingut, mis seondub organisatsiooni keskkonnakaitselise tegevusega ning toob kaasa keskkonnahäiringud, mis seonduvad organisatsiooni põhikirjaliste eesmärkide kaitsega. Nagu eelnev analüüs näitas, võib Kliimakava puhul tõenäoliselt tegemist olla kohtus vaidlustatava üldkorraldusega, st haldusaktiga. Seega võiks keskkonnaorganisatsioonil olla kaebeõigus Kliimakava vaidlustamisel. Samas tuleks arvestada, et kuna käesolev töö keskendus riigi kohustuse leidmisel inimõiguste sätetele, võiks kaebeõiguse jaatamisel edu saata eelkõige organisatsioone, kelle tegevuse fookuses ei ole nt looduskaitse või metsakaitse seos kliimamuutustega, vaid selgelt keskkonnameetmete kaitse inimeste tervise ja heaolu tagamise

²⁷³ Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354... RT I, 13.03.2019, 55

²⁷⁴ Näiteks: *Juliana v. United States* (2015) – <http://climatecasechart.com/case/juliana-v-united-states/> (20.03.2020)

eesmärgil. Arvestades Eesti kohtute võrdlemisi liberaalset suhtumist keskkonnaorganisatsioonide kaebeõiguse küsimusse, saaks sellisel organisatsioonil ilmselt kaebeõiguse künnis ületatud. Seda enam, et keskkonnaorganisatsioon ei peaks kaebeõiguse saamiseks oma argumentatsioonis laskuma keerulisse kliimamuutustega puutumuse debatti, vaid tema puutumust eeldatakse.

KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli selgitada välja, kas Eesti halduskohtumenetluse kaebeõiguse regulatsioon võimaldab kohtusse pöörduda olukorras, kus riik ei võta piisavaid meetmeid kliimamuutuste leevendamiseks. Uuritavat teemat käsitleti kahes peatükis. Neist esimene keskendus keskkonnavalase kaebeõiguse sisule Eesti halduskohtumenetluses, püüdes leida selle olemuslikku erisust võrreldes kaebeõiguse üldregulatsiooniga. Teises peatükis analüüsiti kaebeõigust kliimamuutuste leevendamise näitel, lähtudes hüpoteetilisest kaasusest, kus üksikisik või keskkonnaorganisatsioon soovib esitada Eesti riigi vastu kaebust olukorras, kus Eesti riik ei ole seadnud piisavaid meetmeid kliimamuutuste leevendamiseks.

Tänaseks on keskkonnavalasjades menetluslikud õigused avaramad kui vastavad menetluslikud õigused üldiselt on. Selle põhjuse taga on peamiselt keskkonnavalasjade eripära võrreldes teiste haldusalasjades ja veendumus, et üldsust aktiivselt kaasamata ei ole võimalik keskkonnavalasprobleeme edukalt lahendada.

Esimeste tõeliste sammudeni menetluslike õiguste avardamiseni keskkonnavalasjades viis 2001. aastal jõustunud Aarhuse konventsioon. Tegemist on esimese rahvusvaheline kokkuleppega, mis annab kodanikuühiskonnale õigused keskkonnavalasaitse eesmärkide elluviimiseks. Konventsioon tagab tugeva kaitse nii keskkonnale kui ka inimõigustele, kuid piirdub siiski menetluslike õiguste reguleerimisega, määrates eelkõige kohustused, mis riikidel on oma kodanike ees. Kuigi riikidele on jäetud suur kaalutusruum konventsiooni elluviimisel, tuleb riikidel lähtuda konventsiooni üldisest eesmärgist, milleks on üldsuse esindajatele laiaulatusliku, lihtsa ja tõhusa juurdepääsu tagamine teabele, otsustamisprotsessile ja õigusemõistmisele keskkonna alal. Tänaseks on õigusemõistmisele juurdepääsu puudutavad Aarhuse konventsiooni nõuded Eesti õigusesse üle võetud, mistõttu saab õigust rakendades tugineda vastavatele siseriiklikele sätetele. Autori hinnangul on praktikas olulisim silmas pidada, et siseriiklike menetluslike normide tõlgendamisel keskkonnavalasjades tuleb juhendada Aarhuse konventsiooni üldisest eesmärgist, mis Riigikohtu seisukohast lähtuvalt viib kaebeõiguse allikaks olevate õigusnormide laiendava tõlgendamiseni.

Liiga ulatuslikku kohtusse pöördumise õigust piirab PS § 15 koostoimes PS §-ga 4, §-ga 11 ja § 146 lausega 1. Peamisteks põhiseaduslikeks väärtusteks kohtusse pöördumise õiguse riiveks on

kohtusüsteemi efektiivne toimimine ehk menetlusökoonomia ja õiguskindluse tagamine. Ka keskkonnaalase kaebeõiguse avardamisega seoses on hirme, et see võib viia kaebuste tulvani, kus üldsuse esindajad valimatult keskkonnakaalutlustel või selle suitsukatte all haldustegevusi vaidlustavad. Empiirilised uuringud nendele hirmudele siiski alust ei anna. Samuti ei nähtu praegusest olukorrast Eesti kohtutes, et keskkonnaasjad avaldaksid võrreldes teiste haldusasjadega kohtu töökoormusele olulist mõju, ehkki keskkonnaalast kaebeõigust peetakse siin võrdlemisi avaraks.

Halduskohtusse pöördumise õigus on sätestatud HKMS § 44, mille kohaselt võib kaebusega halduskohtusse pöörduda isik üksnes oma õiguse kaitseks, kui seaduses pole sätestatud teisiti. Käesolevaks hetkeks ei sisalda halduskohtumenetluse seadustik eraldi keskkonnaasju puudutavat regulatsiooni. Keskkonnaalase kaebeõiguse alused vaide- ja kohtumenetluses on sätestatud KeÜS §-ga 30. KeÜS § 30 lõike 1 eesmärgiks on tagada KeÜS §-st 23 tuleneva keskkonnaalase subjektiivse õiguse (õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale) realiseeritavus, kuid ei sätesta olemuslikult uut alust kohtusse pöördumiseks või vaide esitamiseks, vaid üksnes täpsustab, et ka keskkonnaalane õigus on üks subjektiivsetest õigustest, mille rikkumine annab aluse kaebuse või vaide esitamiseks ja tagab seega juurdepääsu õigusemõistmisele. Seevastu KeÜS § 30 lõige 2 sätestab eraldi kaebeõiguse aluse keskkonnaorganisatsioonidele. Tegemist on menetlusnormiga, mis võimaldab seaduses sätestatud juhtudel haldustegevusi keskkonnaalase avaliku huvi kaitseks vaidlustada.

Olulisim erisus võrreldes üldise kaebeõigusega on just keskkonnaorganisatsioonide eriline juurdepääs õigusemõistmisele keskkonnaasjades. Erilise kaebeõiguse andmist ajendas Aarhuse konventsiooni art 9 lg 2, mis näeb ette, et art 2 lg 5 nõuetele vastava valitsusvälise organisatsiooni huvi loetakse põhjendatuks ning eeldatakse, et nimetatud organisatsioonil saab olla õigusi, mida on võimalik rikkuda. Aarhuse konventsioon jätab keskkonnaorganisatsiooni mõiste määratlemisel riikidele suure otsustusruumi. Võib öelda, et Eesti õiguses keskkonnaorganisatsioonidele rangelt määratletud formaalseid kriteeriume pole: määravateks on valitsusvälisus ning keskkonnakaitse edendamise eesmärk ja võimekus. Kohtupraktika pinnalt on jõutud järeldusele, et kaebeõiguse olemasoluks peab keskkonnaorganisatsioonist kaebaja põhikirjaliste eesmärkide, senise tegevuse ning vaidlustatava haldusakti või toimingu vahel olema põhjendatud ja ilmne seos. See tähendab, et peab olema selge kuidas on keskkonnaorganisatsioonil võimalik vaidlustatud tegevuses kaasa

rääkida. Seega on kohtul arvestatav diskretsioon kaebeõiguse tuvastamisel. Samuti on kohtud oma praktikas asunud hindama keskkonnaorganisatsiooni kaebuse aluseks olevate argumentide seotust keskkonna kaitse eesmärkidega ning sellest lähtuvalt jätnud tähelepanuta argumendid, mis sellise eesmärgiga ei seondu. Autori hinnangul aitab eeltoodud lähenemine küll vältida, et keegi kolmas isik keskkonnaorganisatsiooni alt oma eraasju ei ajaks, kuid ebaselgetes olukordades võib see pigem takistada keskkonnahuvi tõhusat kaitset.

Lisaks keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigusele on juurdepääs õigusemõistmisele keskkonnaasjades oluliselt avardunud tänu KeÜS §-s 23 sätestatud keskkonnavalasele materiaalõigusele – õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Kuivõrd antud säte sisaldab heaoluvajadus mõistet, mis on jäetud kohtupraktika määratleda, on tegemist väga avara kaitsealaga õigusega. Oluline erisus võrreldes klassikalise õiguste keskse kaebeõigusega seisneb aga nimetatud keskkonnavalase õiguse kohaldamisel selle puutumuse kriteeriumis. Esiteks tulenevalt KeÜS § 23 lg 2 sõnastusest, saab keskkonnavalasele materiaalõigusele tugineda isik, kellel on teatud eriline seos mõjutatud keskkonnaosaga. See tähendab, et erinevalt kaebeõiguse üldregulatsioonist ei hõlma KeÜS § 23 lg 2 otseselt isiku seost vaidlustatava akti või toiminguga, vaid iseloomustab isiku seost just negatiivselt mõjutatud keskkonnaosaga. Teiseks eeldab klassikaline õiguste keskne kaebeõiguse, et kaebaja eristub mingil viisil laiemast üldsusest, et tal on teistest eristuv seos vaidlusaluse tegevusega. KeÜS §-st 23 kohaldamiseks aga ei pea eriline seos tingimata tähendama kõigist teistest eristuvat seost, sest samas keskkonnaosas saavad viibida või seda kasutada paljud isikud. Sellisel juhul võib määravaks olla ka isiku huvi haldustegevuse vastu. Kolmandaks nähtub KeÜS § 23 lg 3 sõnastusest, et nimetatud õigusele tuginemiseks ei pea kaebaja tõendama, et väidetavale keskkonnaosale on keskkonnamõju avaldumine selgelt tõenäoline, st hõlmatud pole üksnes juba avaldunud või kindlalt avalduv mõju, vaid ka potentsiaalne ja ebakindel mõju. Kohtupraktikas on eeltoodud avarat kaebeõigust siiski piiratud sellega, et kaebajalt eeldatakse, et ta näitab ära, et kõnealusel negatiivsel keskkonnamõjul on just oluline mõju tema tervise- ja heaoluvajadustele (v.a kui tegu on piirväärtuse ületamisega). Nimetatud piirang annab autori hinnangul kohtule diskretsiooni, mille puhul kohtud on mõnel juhul liiga kergekäeliselt kaebusi tagastanud väites kaebeõiguse puudumist.

Magistritöö teise peatüki eesmärk oli analüüsida kaebeõigust Eesti halduskohtumenetluses kliimamuutuste leevendamise näitel. Täpsemalt piiritles autor töö analüüsiva osa, võttes aluseks

hüpoteetilise kaasuse, kus üksikisik või keskkonnaorganisatsioon soovib esitada Eesti riigi vastu kaebust olukorras, kus Eesti riik ei ole seadnud piisavaid meetmeid kliimamuutuste leevendamiseks. Kaasus on inspireeritud käesoleva aja ühest enim tähelepanu pälvinud kliimamuutusi puudutavast kohtuasjast maailmas, kus keskkonnaühendus Urgenda Group, kes esindas 886 Hollandi kodanikku, pöördus 2013. aastal Hollandi valitsuse vastu kohtusse nõudega, et Hollandi valitsus vähendaks 2020. aastaks CO₂ heitkoguseid plaanitud 20% asemel vähemalt 25% võrra (võrreldes 1990. aasta tasemega). 2019. a detsembris sai nimetatud kohtuasi lõppelahenduse, kui Hollandi kõrgeim kohtus jättis jõusse madalama astme kohtu otsuse, millega kohus oli rahuldanud keskkonnaühenduse kaebuse.

Analüüsi esimese osa eesmärk oli selgitada välja võimalik kaebeõiguse alus ehk subjektiivse avaliku õiguse riive. Võimalikku õiguste riivet ning riigi kohustust kliimamuutusi leevendada käsitles autor teema keerukuse tõttu pigem ülevaatlilikult, piirdudes peaaesjalikult Hollandi kõrgeima kohtu järeldustele eelmainitud nn Urgenda kohtuasjas. Kliimamuutuste ja inimõiguste kaitse vaheline seos on rahvusvahelise kogukonna poolt laialdaselt tunnustatud ning võib öelda, et tänaseks selles osas vaidlusi pole. Ehkki klassikalistes inimõiguste alastes konventsioonides ja paktides keskkonnaalast inimõigust ei sisaldu, tõlgendatakse neis sisalduvaid õigusi tihti laiendavalt, tagades kaitse ka tõsiste negatiivsete keskkonnamõjutuste eest. Urgenda kohtuasjas tugines Hollandi kohus rikkumise tuvastamisel EIÕK-i artiklitele 2 (õigus elule) ja 8 (õigus austusele era- ja perekonnaelu vastu) ning EIK kohtupraktikale, millest järeldas, et nimetatud artiklid kohalduvad ka kliimamuutuste olukorras ning kohustavad riiki võtma ennetavaid meetmeid, et kliimamuutusi leevendada. Ehkki EIÕK jätab riigile artiklitest 2 ja 8 tuleneva positiivse kohustuse elluviimisel kaalutlusruumi, ei ole see ka keskkonnaasjades piiramatult ja absoluutne. Riigi poliitilised valikud peavad vastama inimõiguste kaitse miinimumnõuetele, mis tähendab muuhulgas, et võetud meetmed peavad olema põhjendatud ja sobivad konkreetse keskkonnakahju leevendamiseks. Eesti õiguses ahendab autori hinnangul riigi kaalutlusruumi vältimispõhimõtte, kui võrd kliimamuutuste näol on tegemist keskkonnaohuga KeÜS tähenduses.

Sisustamaks eeltoodud inimõiguste kaitse miinimumnõuet kliimamuutuste leevendamise kontekstis, tuli leida riigil lasuv õiguslik kohustus, millest on võimalik järeldada, kui palju ning mis aja jooksul peab riik KHG emissioone vähendama. Urgenda kohtuasjas lähenes Hollandi kohus antud küsimusele, tuues esmalt välja riigi kohustuse "teha oma osa" kliimamuutuste

leevendamisel. Taoline kohustus nähtub olulisematest kliimamuutusi käsitlevatest rahvusvahelistest kokkulepetest – ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon ning Pariisi kliimaleppe – ning sellele viitab ka rahvusvahelises õiguses laialdaselt tunnustatud *no harm* printsiip. Probleemne on siinkohal asjaolu, et nimetatud lepetest tulenevate kohustuste õigusliku siduvuse osas ei valitse rahvusvahelise kogukonna seas selgus. Siiski ei näinud vähemasti Hollandi kohus probleemi teha vastav otsus tuginedes Pariisi leppe ja COP otsustes olevatele kohustustele kui olulisele *soft-law*'le. Riigi kohustuse täpsema sisu määratlemisel pidas kohus oluliseks konsensust rahvusvahelise kogukonna seas, tuginedes seejuures kliimateadusest lähtuvatele IPCC raportitele ja COP kohtumistel vastuvõetud otsustele.

Üks põhilisi raskuskohti kaebeõiguse olemasolu väitmisel kliimamuutuste kontekstis on puutumuse kriteeriumi täitmine. Ka inimõigused on mõeldud instrumendina kaitsmaks just indiviide valitsuse tegevuse eest ning seega pole põhimõtteliselt võimalik esitada EIÕK-is sätestatud inimõiguste kaitseks *actio popularis* kaebust. Siiski viitab EIK kohtupraktika esiteks, et EIÕK pakub ennetavat ning üldist kaitset tõsisest negatiivsetest keskkonnamõjudest ohustatud piirkonna elanikele või ühiskonnale tervikuna ning teiseks nähtub sellest kohtupraktikast, et niisugune kaitse peaks olema hõlmatud ka menetluslikult. See tähendab, et kaebaja ei pea inimõiguste rikkumisele tuginedes ära näitama ranget puutumust kaebuse esitamiseks. EIK on oma praktikas laiendanud kaebeõigust hõlmates ka „potentsiaalsed kannatanud“ ja „vältimatud kannatanud“ ning teatud juhtudel võimaldanud üldist kaitset ühiskonnale tervikuna. Autor peab siinkohal tugevaks väiteks ka seda, et kaebeõiguse puutumuse nõuet tuleks eelistatult tõlgendada teleoloogiliselt, et vältida äraspidist olukorda: mida suurem ja tõsisem on kahju, millest seega ka rohkem isikuid on mõjutatud, seda väiksemad on nende isikute võimalused kohtulikku kaitset saada. Samuti nõustub autor seisukohaga, et Pariisi leppes sätestatud riigi kohustustel ei ole mitte üksnes avalikku huvi, vaid teatud juhtudel ka individuaalseid huve kaitsev toime: faktiliselt ei ole välistatud, et leevendusmeetmete võtmata jätmine ei tooks kaasa näiteks tõsiseid kahjusid isiku tervisele ja perekonnavalule. Ka Eesti õiguses sätestatud KeÜS § 23 toetab eeltoodud avaramat puutumuse kriteeriumi kaebeõiguse tuvastamisel.

Kaebeõiguse kontrollimisel peab kohus veenduma, et kaebajal väidetavalt tulevikus tekkida võiv negatiivne mõjutus on põhjustatud just vaidlustatud halduse tegevusest ning et kaebuse esitamine annaks reaalse eelise kaebaja õiguste kaitsel. Seega viitab nimetatud nõue teatud põhjusliku seose

kontrollile. Kiimamuutusi puudutavates vaidlustes on põhjusliku seose väitmine ilmne probleem, eelkõige kuna ühe väikese riigi KHG emissioonide mõju kliimale on marginaalne. Kausaalsuse probleemi ületamiseks tuleb esmalt silmas pidada, et põhjusliku seose hindamisel on määrav, mis tõndamiskoormus kaebajal konkreetse kaebuse puhul lasub. Haldusõiguslike kaebuste puhul on põhjuslik seos sarnaselt deliktiõigusega oluliseks eelduseks hüvituskaebuste puhul, kuid teiste kaebuste puhul nagu käesolevas analüüsitavas olukorras on sellel vaid piiratud tähendus. Teiseks on siinkohal oluline ka eelmainitud *no harm* printsiip rahvusvahelises õiguses, mis keskkonnaasjade puhul tähendab, et kui konkreetne keskkonnakahju on põhjustatud mitme riigi sama rahvusvaheliselt õigusvastase teoga, siis saab iga riiki eraldi tema teo eest vastutavaks pidada. Kolmandaks, kuivõrd KHG emissioonide ja ohtliku kliimamuutuse tekke vahelise põhjusliku seose osas valitseb teaduslik konsensus, saab väita, et iga KHG emissioonide vähendamine, ükskõik kui marginaalne, aeglustab globaalsete emissioonide kasvu ning seega aitab kaasa kliimakatastroofi ära hoidmisele ja sellega ka isiku õiguste kaitsele. Liiatigi ei nõua inimõigused, et võetud kaitsemeetmed garanteeriks tulemust (st hoiaksid kahju iga hinna eest ära), vaid, et riik teeks endast olenevalt kõik mõistlikult võimaliku. Põhjusliku seose probleemi ületamiseks on ka Eesti keskkonnaõiguse praktikas välja kujunenud mõningad abistavad vormelid, mida taolises ebamääras olukorras kasutada. Kokkuvõttes leidis autor, et eeltoodud põhjusliku seose probleem on ületatav ning vähemasti sellest aspektist on kaebus kliimamuutuste leevendamismeetmete võtmiseks eesmärgipärane.

Analüüsi eelviimases osas selgitas autor välja võimaliku õiguskaitsevahendi analüüsitavas hüpoteetilises kaasuses. Selleks tuli esmalt tuvastada haldustegevuse liik. Kliimamuutuste leevendamise riiklikud sihtesmärgid ja põhilised meetmed nende saavutamiseks on Eesti puhul kehtestatud mitmetes strateegilistes planeerimisdokumentides. Neist kõige sisukam ja Eesti praegust kliima- ja energiapoliitikat otseselt suunav dokument on detsembris 2019.a. valitsuse poolt kinnitatud "Eesti riiklik energia- ja kliimakava 2030". Haldustegevuse liigi määratlemisel tuleb lähtuda selle sisust. Õiguskirjanduses on välja toodud, et tegevuskavad ei ole küll õiguslikult keskkonnakaitse abinõude eelduseks, kuid on seda sageli faktiliselt. Kavade efektiivseks rakendamiseks ei piisa üksnes kohustusest arvestada kavaga kui avaliku huvi väljendusega edasiste kaalutlusotsuste tegemisel, vaid kava peab asutuste edasist kaalutlusõigust oluliselt kitsendama. Eeltoodust tuleneb ka vajadus õigusliku siduvuse järele, mistõttu ei saa ka Kliimakava autori hinnangul olla käsitatav toiminguna. Samuti leidis autor, et Kliimakaval on välismõju, kuna see

määrab siduvalt kindlaks KHG emissioonide sihteesmärgid, mis võetakse erinevate haldusorganite ja ka haldusväliste isikute poolt oma edasises tegevuses lähtealuseks. Hilisemate tegevuste vaidlustamine kliimaambitsiooni tõstmise kontekstis poleks mõistlikult võimalik. Samuti tuleks autori hinnangul eelistada Kliimakava käsitlemist üldkorraldusena mitte õigustloova aktina, kuna üldkorraldus võimaldab avaramat juurdepääsu õigusemõistmisele ning viib seeläbi ellu ka Aarhusi konventsiooni peamist eesmärki. Selline käsitlus ühtib ka teiste sarnaste keskkonnakasutuse kavade määratlusega, mida õiguskirjanduses on analüüsitud ja liigitatud üldkorraldusteks.

Võimaliku õiguskaitsevahendi valiku analüüsil leidis autor, et antud juhul võiks halduskohtusse pöördumisel kõne alla tulla eelkõige tühistamiskaebuse esitamine HKMS § 37 lg 2 p 1 alusel koos kohustamiskaebusega HKMS § 37 lg 2 p 2 alusel. Analüüsides nimetatud kaebuste eeldusi selgus, et tühistamiskaebus koos kohustamiskaebusega võiksid käesoleva töö hüpoteetilises olukorras olla nii võimalikud kui ka asjakohased.

Analüüsi viimases osas käsitleti võimalikku kaebeõiguse subjekti ning eelkõige küsimust, kas keskkonnaorganisatsioon saaks analüüsitavas hüpoteetilises olukorras ning väljatoodud asjaoludel kaebust esitada. Tulenevalt KeÜS § 30 lg 2 saab keskkonnaorganisatsioon vaidlustada haldusakti või toimingut, mis seondub organisatsiooni keskkonnakaitse tegevusega ning toob kaasa keskkonnahäiringud, mis seonduvad organisatsiooni põhikirjaliste eesmärkide kaitsega. Autori hinnangul on Kliimakava näol tegemist kohtus vaidlustatava üldkorraldusega, st haldusaktiga, seega saab keskkonnaorganisatsioon Kliimakava kohtus vaidlustada. Autori hinnangul tuleks aga arvestada, et kuna käesolev töö keskendus riigi kohustuse leidmisel inimõiguste sätetele, võiks kaebeõiguse jaatamisel edu saata eelkõige organisatsioone, kelle tegevuse fookuses ei ole nt looduskaitse või metsakaitse seos kliimamuutustega, vaid selgelt keskkonnamelementide kaitse inimeste tervise ja heaolu tagamise eesmärgil.

RIGHT OF ACTION IN RELATION TO ENVIRONMENTAL MATTERS BY EXAMPLE OF CLIMATE CHANGE MITIGATION. SUMMARY

Global warming represents one of the greatest social, economic and environmental threats which the world currently faces. Even though most world states pledged to cut carbon emissions by ratifying the United Nations Framework Convention on Climate Change in the 90s, the worldwide emissions of CO₂ have increased each year. IPCC (2018) report stated that the situation is more critical than ever, and the international community has around 12 years to avoid the worst-case scenario. With realizing the urgency and seeing their state's failure to act on climate change, people all over the world have increasingly initiated climate case litigations.

The aim of this Master's thesis is to find out whether the regulation of the right of action of Estonian administrative court procedure allows individuals or environmental organizations to file a claim with the administrative court in the situation where the measures taken by the state are inadequate for climate change mitigation, i.e. target for reducing CO₂ emissions is inadequate or measures for reaching this target are inadequate.

The topic under discussion is addressed in two chapters. The first chapter of the Master's thesis is focusing on the extent of standing in Estonian administrative court review, aiming to clarify the specific character of standing criteria where environmental matters are concerned.

In recent decades there has been a trend of expanding access to justice related to environmental matters. The real steps in that direction came with the concluding of the Aarhus Convention in 1998. It is the first international agreement that gives rights to civil society so that the quality of the environment can be preserved, protected and improved. Estonia ratified the convention in 2001. By now the procedural rights of access to justice are transposed into national law. The Supreme Court of Estonia has repeatedly kept Aarhus convention in mind and stated that the standing provisions laid down in national law should be interpreted in the spirit of the Convention, which leads to an extensive interpretation of the standing criteria.

According to established case law, the access to justice may be limited for safeguarding other fundamental rights or legal values arising from other fundamental rights. Such main values are legal certainty and procedural economy. Regarding the requirements from Aarhus Convention,

there are many fears that expanding the standing criteria would lead to an overburdening of the courts. However empirical research has long discounted that this would be the case. The author also concluded from analyzing the Estonia's court practice that there has not been any significant increase of complaints ever since the environmental standing was substantially expanded.

The general preconditions for the right of action are laid down in subsection 44 (1) of the CACP. According to § 44 (1) of the CACP individuals have the right of recourse to an administrative court only for the protection of their subjective rights. Pursuant to § 44 (2-3) of the CACP the right to recourse to the court may be extended for other purposes only in the cases provided by law. CACP itself does not stipulate any other ground for the right of action in relation to environmental matters. Such ground is however laid down in the General Part of the Environmental Code Act (GPECA), which entered into force on 1 August 2014. There is a special ground for right of action for environmental organizations stipulated in § 30 (2) of the act. The GPECA brought a substantial change for the individual applicants as well. It now stipulates the subjective right to environment, which was long recognized in court practice with the evolvement of special standing for the person in concern in environmental matters. Now there is no longer a separate ground for standing for individual applicants – the general ground is applicable for the alleged violations of environmental rights as well.

By analyzing the court practice and the legal literature regarding the standing of NGOs in Estonia, the author concluded that there are some important preconditions for NGOs to file a claim, but they are not strictly exclusive in nature. The courts have considerable discretion in deciding the standing for a specific NGO. The most important preconditions are the environmental protection goals of the NGO and its ability to attain its goals. The NGO must clearly state the relation of the administrative decision or step to its goals and how the claim adds to the redress of the environmental interest. There have also been some cases where the courts have disregarded some of the NGOs arguments as they did not seem to relate to the environmental goals of the NGO.

Another substantive difference to the general preconditions for the right of action emerges from the subjective right to environment. The right itself is considered very wide as the term 'well-being needs' is left completely undefined. The main difference from the general regulation is in the criteria for the individual concern. The person filing a claim does not necessarily have to be differentiated from all other persons, but just be able to show that the environment concerns

him/her directly. In unclear cases, the Supreme Court has stated that the person's own interest in the review procedure may be decisive. Also, the precautionary principle plays an important role in deciding whether the environment is likely to be affected and what kind of burden of proof the person has. The court practice however shows that in seemingly minor cases, the court is expecting quite high standard of substantiation that the alleged negative environmental effect affects person's wellbeing considerably.

The second chapter of the Master's thesis is focusing more specifically on the right of action by example of climate change mitigation. The author is analyzing a hypothetical case inspired by one of the most notable climate cases in the world – Urgenda Foundation vs Netherlands. As the Supreme Court of the Netherlands based its reasoning on the principles of international law and agreements to which Estonia is also a party of, the case is surprisingly applicable here.

The first part of the analysis of standing aims to clarify the rights which could be violated in relation to climate change mitigation and the corresponding obligation of the state. Because of the complexity of the question addressed, the author limited its approach to the most important aspect of the reasoning by the Supreme Court of the Netherlands in that matter. Thus, it followed from the ECHR and the ECtHR case law that the articles 2 and 8 are potentially applicable in climate change case and the state has a positive duty pursuant to these articles to take preventive measures. In serious environmental matters ECtHR has given precautionary principle a substantial importance. Also, although state has a wide margin of appreciation, it is not absolute – the measures taken must be timely and at least potentially effective. The author found that in Estonian law, the principle of prevention is applicable and would limit the state's discretion considerably. When giving substance to the positive obligations imposed on the state pursuant to articles 2 and 8 ECHR, Dutch court considered broadly supported scientific insights and internationally accepted standards (although not legally binding), giving the most importance to IPCC reports.

The main problem regarding standing in climate change cases come from the difficulty to show direct individual concern. However, it follows from the established case law of ECtHR that the protection afforded by Articles 2 and 8 ECHR is not limited to specific persons, but to society or the population as a whole, which is especially so for instance the case with environmental hazards. It also follows that this protection should be provided procedurally. The author finds as a strong argument that in the climate case the standing requirement must be interpreted teleologically to

exclude the perverse effect that the more serious the damage, and hence the more persons are affected, the less access to courts is provided. This broader interpretation of individual concern seems to also be in line with the environmental standing requirements in Estonian national law.

A distinct common obstacle in climate change litigations is the problem of causality and especially a question of whether the alleged negative effect on person resulting from climate change may be effectively counteracted by obliging just one small country to a certain degree or certain speed of reduction of GHG emissions. The author is of the opinion that it is quite obviously not just a legal question but has a psychological dimension which has led to hampering the states' action on climate change. It should be kept in mind that it is actually a very common problem in international (environmental) law and there is already a widely accepted principle of "no harm" developed for these occasions, which in climate change also leads to acknowledging that each country is responsible for its part and can therefore be called to account in that respect. There would not be a solution for this type of serious global problem as each country could easily avoid responsibility alleging this causality problem. Also it should be stressed that the obligations ensuing from Articles 2 and 8 ECHR regard measures to be taken by a state, not the achievement, or guarantee of the achievement, of the envisaged result. As the author is of the opinion that climate change constitutes an 'environmental threat' (§ 5 of the GPECA), there are some helpful principles developed in national law to help to overcome causality and likelihood problems. All in all the successful climate cases show that the problem of individual concern and causality can be overcome.

The last part of the analysis focused on the potential judicial remedy. The most essential question to tackle here was to find out the type of the administrative act to contest. The reason for this is because the access to justice varies in Estonian law depending on the type of the act. The broadest access to justice would be in the case of administrative acts and administrative measures which are stipulated in § 6 CACP. Except that internal regulation of an administrative authority would be much harder to contest, as it should by its essence not have a legal externality. It is argued however, also by Estonian court, that the environmental plans and programs have an externality, because they restrict other authorities' discretion and must be followed for further action. When it comes to climate plans and programs, the CO₂ emissions reduction target cannot be anyhow efficiently contested in further specific proceedings. Construing the climate plan as administrative

act is also better in line with the Aarhus convention, since it is stipulated in art 7 of the convention, requiring states to provide civil society effective access to decision making regarding environmental plans. Thus, the author concluded that the potentially contested climate plan is open to administrative court review and the claim can be brought potentially by the individuals as well as NGOs.

KASUTATUD KIRJANDUS

Artiklid ja raamatud

1. Aas, A. Isikuõiguste kaitse kui kaebeõiguse alus Eesti halduskohtumenetluses. Magistritöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tartu: Tartu Ülikool 2015
2. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. Tartu: 2004
3. Altunbas, E. Kohtukaebeõigusega seonduvaid probleeme ja võimalikke lahendusi. Magistritöö. Juhendaja Madis Ernits. Tallinn: Tartu Ülikool 2019
4. Kask, O. jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. 2., täiendatud väljaanne. SA Keskkonnaõiguse Keskus: 2015.
5. Kitsing, R. jt. Kaebuse esitamise õigus ehitus-, planeerimis- ja keskkonnavaidlustes Tallinna Ringkonnakohtu praktika näitel, *Juridica* 2018 /9.
6. Krämer, L. Citizen's rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus convention. – *Revista Catalana De Dret Ambiental* Vol. IX Núm. 1 (2018)
7. Krämer, L. Climate Cases before the European Courts. – *JEEP* 16 (2019), lk 198-210.
8. Kõrtsmann, H. Keskkonnakahju ja -ohu ning kahju ulatuse karistusõiguslik määratlemine. Magistritöö. Juhendaja Rauno Kiris. Tallinn: Tartu Ülikool 2018
9. Lopman, E., Relve, K., Triipan, M., Veinla, H. Keskkonnaõigus. Juura: 2016
10. Madise, Ü., Aaviksoo, B., Kalmo, H., Mälksoo, L., Narits, R., Pruks, P., Vinkel, P. (toim.) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 3. täiendatud väljaanne. Juura: 2012,
11. Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Juura, Õigusteaduse AS. Avatud Eesti Fond, 1997, lk 76. (Viidatud: Pappel, T. Kaebeõigus eesti vabariigi ja ameerika ühendriikide haldusprotsessis. Magistritöö. Juhendaja Aare Reenumägi. Tartu Ülikool 2004)
12. Merusk, K., Pilving, I. (koost.). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Juura: 2013
13. Nõukas, I. Kohtusse pöördumise õigus ja selle piirangud halduskohtumenetluses. Magistritöö. Juhendaja Kaire Pikamäe. Tallinn: Tartu Ülikool 2019
14. Osofsky, H. M. The Continuing Importance of Climate Change Litigation. – *Climate Law*, 1, 3-29. (2010).

15. Paas, A. Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale – selle kaitseala ning riive lubatavus elektriülikute keskkonnahäiringute näitel. Magistritöö. Juhendaja Hannes Veinla. Tartu: Tartu Ülikool 2017
16. Panovics, A. The Need for an EU Directive on Access to Justice in Environmental Matters. – *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata* 147 (2010)
17. Pappel, T. Kaebeõigus Eesti Vabariigi ja Ameerika ühendriikide haldusprotsessis. Magistritöö. Juhendaja Aare Reenumägi. Tartu Ülikool 2004
18. Peel, J.; Osofsky, H.; Foerster, A. Shaping the 'next generation' of climate change litigation in Australia. *Melbourne University Law Review*, 41(2) (2017), lk 793-844.
19. Pihelgas, T. Süsinikumaksuga kliima soojenemise vastu? Energiakaubanduse keskkonnakaitseliste aspektide reguleerimine WTO raamistikus. Magistritöö. Juhendaja Lauri Mälksoo. Tartu: Tartu Ülikool 2012.
20. Pilving, I. Keskkonnakasutuse kava kui halduse tegevusvorm. – *Juridica* 2010/1
21. Preston, B. J. Climate Change Litigation (Part 2). – *2011 Carbon & Climate L. Rev.* 244 (2011).
22. Relve, K. Definition of an Environmental Organisation in the Aarhus Convention, Environmental Directives and Estonian Law. – *Juridica International* 2011/18
23. Relve, K. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajana: kas iga ühenduse õigus või valitute privileeg? – *Juridica* 2007/10.
24. Ross, M. Kas riik võib kliima soojenedes kaduda? Rahvusvahelis-õiguslikud probleemid. Magistritöö. Juhendaja Lauri Mälksoo. Tartu: Tartu Ülikool 2013.
25. Savaresi, A. Human Rights Responsibility For The Impacts Of Climate Change: Revisiting The Assumptions. – *SSRN Electronic Journal*, (September 15, 2019). <https://ssrn.com/abstract=3454099> (21.02.2020)
26. Sezer, J; Vanhala, L. Climate change litigation: A review of research on courts and litigants in climate governance. (24.01.2019) – *WIREs Clim Change*. 2019;10:e580 (2019)
27. Setzer, J.; Byrnes, R. Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot. (2019) – London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2019-snapshot/> (10.03.2020).

28. Winter, G. Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation. – Transnational Environmental Law, 9:1 (2020)
29. Värk, R. jt, The constitutional system and the position of the international agreements in general and the European Convention on human rights and fundamental freedoms (ECHR) in Particular in the national order.- The European convention on human rights and fundamental freedoms in central and eastern europe. Eleven International publishing 2012, lk 184 (Viidatud: Altunbas, E. Kohtukaebeseõigusega seonduvaid probleeme ja võimalikke lahendusi. Magistritöö. Juhendaja Madis Ernits. Tallinn: Tartu Ülikool 2019)

Muud

1. A Clean Planet for all A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy. Euroopa Komisjon. 28.11.2018. – COM/2018/773 final
2. Commission proposal for a regulation: European Climate Law. Euroopa Komisjon. 04.03.2020. – https://ec.europa.eu/info/files/commission-proposal-regulation-european-climate-law_en (20.03.2020)
3. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. United Nations. 2008 - https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (25.04.2020),
4. Eesti Keskkonnastrateegia aastani 2030. Jõustunud 19.02.2007 – <https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/0000/1279/3848/12793882.pdf#> (10.03.2020)
5. Eesti riiklik energia- ja kliimakava aastani 2030 (REKK 2030). Eesti teatis Euroopa komisjonile määruse (EL) 2018/1999 Artikli 3 lõike 1 alusel. Lõppversioon 19.12.2019. – https://www.mkm.ee/sites/default/files/teatis_eesti_riiklik_energia-_ja_kliimakava_aastani_2030.pdf (10.03.2020)
6. Eesti tuleviku kliimastenaariumid aastani 2100. Keskkonnaagentuur. Tallinn 2014. - https://www.envir.ee/sites/default/files/kliimastenaariumid_kaur_aruanne_ver190815.pdf (05.03.2020)
7. Energiamajanduse arengukava aastani 2030. Tallinn 2017. – https://www.mkm.ee/sites/default/files/enmak_2030.pdf (10.03.2020)

8. Energy roadmap 2050. Euroopa Komisjon. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. – https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2012_energy_roadmap_2050_en_0.pdf (20.03.2020)
9. Euroopa Ühenduste Komisjoni teatis: Kaks korda 20 aastaks 2020. Kliimamuutus – Euroopa Võimalus. (23.1.2008) Brüssel – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0030&from=EN>
10. Greenhouse gas emissions in Estonia 1990-2018. National inventory report. Submission to the European Commission. Eesti: 2020. – https://www.envir.ee/sites/default/files/nir_est_1990-2018_15.03.2020.pdf (10.04.2020)
11. IPCC. (2014). 5th Assessment Report „Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change”. Summary for Policymakers. - <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/> (10.03.2020)
12. IPCC. (2018). Special Report „Global Warming of 1.5 °C“. Summary for Policymakers. - <https://www.ipcc.ch/sr15/> (15.03.2020)
13. Kirsimaa, K., Peterson, K. Kas Eesti täidab Pariisi kliimakokkulepet? Uuring. Tallinn: SEI Tallinn 2018 – <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2018/11/kas-eesti-t%C3%A4idab-pariisi-kliimakokkulepet-23.11.pdf> (10.03.2020)
14. Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Riigikogu otsus 05.04.2017 – https://www.envir.ee/sites/default/files/362xiii_rk_o_04.2017-1.pdf (10.03.2020)
15. Kommentaarid ja täiendustepanekud REKK 2030 eelnõu tööversioonile seisuga 8.10.2019. Eesti Keskkonnaühenduste Koda. – <http://media.voog.com/0000/0042/0647/files/Keskkonnaorganisatsioonide%20seisukohad%20REKK%20eelnõule%2031.10.pdf> (20.03.2020)
16. Mandate of the Special Rapporteur on human rights and the environment. Statement on the human rights obligations related to climate change, with a particular focus on the right to life. UN Special Rapporteur on Human Rights and Environment (25.10.2018). – United Nations <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/FriendsIrishEnvironment25Oct2018.pdf> (22.03.2020), p 32
17. Noored kliimaktivistid läksid uue õlitehase vastu kohtusse. 27.04.2020 – Postimees. <https://majandus24.postimees.ee/6959377/noored-kliimaktivistid-laksid-uee-olitehase-vastu-kohtusse> (27.04.2020)

18. Ranking of EU countries' ambition and progress in fighting climate change. Juuni 2018. Climate Action Network Europe. – <http://www.caneurope.org/docman/climate-energy-targets/3357-off-target-ranking-of-eu-countries-ambition-and-progress-in-fighting-climate-change/file> (02.03.2020)
19. Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010. Framework Convention on Climate Change. (15.03.2011) – United Nations FCCC/CP/2010/7/Add.1
20. Roheline raamat. Kliima- ja energiapoliitika raamistik aastani 2030. Euroopa Komisjon (27.3.2013), Brüssel – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0169&from=EN>
21. The Aarhus Convention: An implementation guide (Second edition, 2014). – United Nations https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf (20.03.2020)
22. Valitsus toetab Euroopa kliimaneutraalsuse saavutamist aastaks 2050. Pressiteade 04.10.2019, Keskkonnaministeerium. – <https://www.envir.ee/et/uudised/valitsus-toetab-euroopa-kliimaneutraalsuse-saavutamist-aastaks-2050>

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Siseriiklikud õigusaktid

1. Asjaõigusseadus. RT I 1993, 39, 590... RT I, 22.02.2019, 11
2. Eesti Vabariigi põhiseadus RT 1992, 26, 349... RT I, 15.05.2015, 2
3. Halduskohtumenetluse seadustik RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 13.03.2019, 54
4. Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354... RT I, 13.03.2019, 55
5. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. RT I, 28.02.2011, 1... RT I, 21.12.2019, 2
6. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus RT I 2002, 29, 174... RT I, 07.03.2019, 4
7. Riigivastutuse seadus RT I 2001, 47, 260... RT I, 17.12.2015, 76

Euroopa Liidu õigusaktid

1. 13. oktoober 2003. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ. - ELT L 275/32
2. 30. mai 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/842, milles käsitletakse liikmesriikide kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heidet aastatel 2021–2030, millega panustatakse kliimameetmesse, et täita Pariisi kokkuleppega võetud kohustused, ning millega muudetakse määrust (EL) nr 525/2013. – ELT L 156/26
3. 30. mai 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/841, millega lisatakse maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest tulenev kasvuhoonegaaside heide ja sellest tulenevate kasvuhoonegaaside sidumine 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistikku ning millega muudetakse määrust (EL) nr 525/2013 ja otsust nr 529/2013/EL. – ELT L 156/1
4. 11. detsember 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1999, milles käsitletakse energialiidu ja kliimameetmete juhtimist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 663/2009 /.../. – ELT L 328/1
5. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – Euroopa Liidu Teataja C 326 , 26/10/2012 Lk 0001 – 0390

Rahvusvahelised õigusallikad

1. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. RT II 2010, 14, 54.
2. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. RT II 2001, 18, 89.
3. Kyoto protokoll Doha muudatus. RT II, 05.03.2015, 4
4. Pariisi kokkulepe. RT II, 01.11.2016, 3
5. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon, RT II 1994, 14, 43.
6. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll. RT II 2002, 26, 111.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Riigikohtu lahendid

1. RKHKm 3-3-1-101-09
2. RKHKm 3-3-1-87-16
3. RKHK 3-3-1-88-15
4. RKHKm 3-3-1-87-11
5. RKHKo 3-3-1-81-15
6. RKHKo 3-3-1-86-06
7. RKHKo 3-3-1-86-04
8. RKKKo 3-1-1-88-02
9. RKHKo 3-3-1-81-03
10. RKHKo 3-3-1-68-11
11. RKHKo 3-3-1-56-12
12. RKHKo 3-3-1-43-06
13. RKHKm 3-3-1-40-07
14. RKHKo 3-3-1-15-16
15. RKHKm 3-3-1-20-10
16. RKHKo 3-3-1-14-15
17. RKHKo 3-16-1472/92
18. RKHKo 3-3-1-25-02
19. RKHKo 3-3-1-8-15
20. RKHKm 3-3-1-11-11
21. RKHKm 3-3-1-21-00
22. RKHKm 3-3-1-9-08
23. RKHKo 3-3-1-14-02
24. RKEKo 3-3-1-15-01
25. RKÜKo 3-1-2-2-11
26. RKÜKo 3-1-3-10-02
- 27. RKEKm 3-3-1-8-01**

Ringkonnakohtu lahendid

1. TlnRnKo 2-3-140/04
2. TlnRnKm 3-17-2275
3. TlnRnKm 3-16-1354
4. TlnRKm 3-15-1266
5. TlnRnKm 3-18-551
6. TlnRnKo 3-18-551
7. TlnRnKo 3-18-545
8. TrtRnKo 3-16-551
9. TlnRnKm 3-16-489
10. TlnRnKm 3-17-351
11. TlnRnKo 3-06-188
12. TlnRnKm 3-07-102

Halduskohtu lahendid

1. TlnHKO 3-18-1956
2. TlnHK 3-19-731
3. TlnHK 3-18-551
4. TlnHKm 3-18-702
5. TlnHKm 3-19-669

Euroopa Liidu kohtute lahendid

1. EKO C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland jt., ECLI:EU:C:2019:824
2. EKO C-237/07, Janecek, ECLI:EU:C:2008:447
3. EÜKo T-263/07, Eesti Vabariik versus Euroopa Komisjon, ECLI:EU:T:2009:351

Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid

1. EIKo 9532/81 Rees
2. EIKo 14038/88 Soering vs Ühendkuningriigid
3. EIKo 2007/7 Giacomelli vs Itaalia
4. EIKo 2009/229 Budayeva jt vs Venemaa
5. EIKo 26562/07 Tagayeva jt vs Venemaa

6. EIKo 30499/03 Dubetska jt vs Ukraina
7. EIKo 30765/08 Di Sarno jt vs Itaalia
8. EIKo 34503/97 Demir ja Baykara vs Türgi
9. EIKo 36146/05 Gorovenky ja Bugara vs Ukraina
10. EIKo 38342/05 Jugheli jt vs Gruusia
11. EIKo 41666/98 Kyrtatos vs Kreeka
12. EIKo 46117/99 Taşkin jt vs Türgi
13. EIKo 48939/99 Öneriyildiz vs Türgi
14. EIKo 5029/71 Klass jt vs Saksmaa
15. EIKo 54414/13 Cordella jt vs Itaalia
16. EIKo 55723/00 Fadeyeva vs Venemaa
17. EIKo 61260/08 Oluić vs Horvaatia
18. EIKo 657021/01 Tatar vs Rumeenia;
- 19. EIKo 9718/03 Stoicescu vs Rumeenia**

Välisriigi kohtulahendid

1. Armando Ferrão Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council. (2018)
Dokumentatsioon leitav: <http://www.peoplesclimatecase.caneurope.org> (20.03.2020)
2. Massachusetts v. Environmental Protection Agency, 549 U.S. 497 (2007). –
<http://climatecasechart.com/case/massachusetts-v-epa/> (20.02.2020)
3. Juliana v. United States (2015) – <http://climatecasechart.com/case/juliana-v-united-states/>
(20.03.2020)
4. Leghari v. Federation of Pakistan, 04.09.2015. – <http://climatecasechart.com/non-us-case/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan/> (22.03.2020)
5. Friends of the Irish Environment v. Ireland, 22.01.2019 – <http://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/> (20.03.2020)
6. Notre Affaire à Tous and Others v. France, 14.03.2019 – <http://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-france/> (20.03.2020)
7. ENvironnement JEUnesse v. Procureur General du Canada, 11.07.2019 –
<http://climatecasechart.com/non-us-case/environnement-jeunesse-v-canadian-government/> (20.03.2020)

8. Hollandi riigikohtu otsus 20.12.2019 nr ECLI:NL:HR:2019:2007. The State of the Netherlands (ministry of economic affairs and climate policy) versus Stichting Urgenda (ametlik ingliskeelne tõlge avaldatud 13.01.2020). – <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> (20.03.2020)
9. Hollandi riigikohtu kohtujuristi ettepanek 13.09.2019 nr ECLI:NL:PHR:2019:1026. The State of the Netherlands (ministry of economic affairs and climate policy) versus Stichting Urgenda, (mitteametlik ingliskeelne tõlge avaldatud 08.10.2019). – <http://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/> (20.03.2020)