

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Jane Türbsal-Trolla

**KAALUTLUSÕIGUSE TEOSTAMINE KESKKONNALUBADE ANDMISEL  
MAAPÕUESEADUSE JA VEESEADUSE NÄIDETEL**

Magistritöö

Juhendaja: prof. Kalle Merusk

TARTU  
2016

## SISUKORD

Sissejuhatus .....	3
1. Probleemi püstitus .....	3
2. Töö piirid, eesmärgid, metoodika, struktuur ja kasutatud materjalid .....	5
3. Tänuõnad .....	8
1. Kaalutusõigus ja määratlemata õigusmõiste keskkonnalubade andmisel .....	9
1.1. Kaalutusõiguse olemus üldiselt .....	9
1.2. Keskkonnalubade olemus üldiselt .....	16
1.3. Kaalutusõigus keskkonnalubade andmisel .....	21
1.3.1. Kaalutusõiguse teostamine maapõueseaduse alusel antavate lubade menetluses .....	21
1.3.1.1. Kaalutusõiguse teostamine keskkonnalubade andmise menetluses uue maapõueseaduse kehtima hakkamisel .....	24
1.3.2. Kaalutusõiguse teostamine veeseaduse alusel antavate lubade menetluses .....	28
1.4. Järeldused kaalutusõiguse teostamisest ja määratlemata õigusmõistete kasutamisest maapõueseaduse ja veeseaduse alusel antavate keskkonnalubade andmisel .....	30
2. Keskkonnalubade andmisel erinevate huvide kaalumine ja määratlemata õigusmõistete kasutamine .....	31
2.1. Maapõueseaduse alusel antavate keskkonnalubade menetluses kaalutlusi mõjutavad tegurid .....	31
2.2. Veeseaduse alusel antavate keskkonnalubade menetluses kaalutlusi mõjutavad tegurid.. .....	40
2.3. Järeldused keskkonnalubade andmisel erinevate huvide kaalumise ja määratlemata õigusmõistete kasutamise kohta .....	43
3. Kaalutusõiguse kohtulik kontroll keskkonnalubade andmisel .....	48
3.1. Kohtuliku kontrolli olemus kaalutusõiguse teostamisel .....	48
3.2. Kaalutusõiguse kohtulik kontroll keskkonnalubade andmisel .....	52
3.2.1. Kaalutusõiguse kohtulik kontroll maapõueseaduse alusel antud keskkonnalubade puhul .....	52
3.2.2. Kaalutusõiguse kohtulik kontroll veeseaduse alusel antud keskkonnalubade puhul. ....	65
3.3. Järeldused ja suunised kaalutusõiguse teostamisel keskkonnalubade menetluses .....	67
4. Lõppsõna .....	70
5. Summary.....	74
6. Kasutatud materjalid .....	79

6.1. Kasutatud kirjandus .....	79
6.2. Kasutatud veebimaterjal.....	80
6.3. Kasutatud normatiivmaterjal .....	80
6.4. Kasutatud kohtupraktika .....	81

## SISSEJUHATUS

### 1. Probleemipüstitus

Käesoleva magistritöö kirjutamine on ajendatud asjaolust, et haldusõiguse ühest põhilisest printsiibist, nagu seda on kaalutusõigus (nimetatud ka kui diskretsioon), on kirjutatud vähe teaduslikke uurimistöid. Võrreldes haldusõiguse teiste oluliste suundadega või haldusõiguse teiste õiguslike probleemidega, on kaalutusõigust uuritud erinevates magistri- ja bakalaureuse töödes vähestel kordadel.

Kaalutusõiguse uurimine on haldusõiguse olemuse avastamise ja selgitamise aspektist vaadates oluline, sest kaalutusõiguse teema on läbi aegade olnud nii teoorias kui ka praktikas üks vaieldavamaid küsimusi. Läbi aegade on diskussiooni põhisisuks olnud kaalutluse teostamise ja seaduslikkuse vahekorra probleem, samuti kaalutluse kohtuliku kontrolli maht.<sup>1</sup> Kaalutusõigus kui mõiste on ühelt poolt terminina hoomatav ja mõistetav, selle olulisust ja fundamentaalsust ei seata kahtluse alla. Teiselt poolt, kaalutusõiguse olemuse selgitamine, selle erinevate nüansside mõtestamine ja avamine ei pruugi olla nii lihtsad kui pealtnäha tundub. Võib isegi öelda, et kaalutusõiguse kasutamine on keeruline kontseptsioon just oma erinevate vormide ja eksisteerimise astmete tõttu,<sup>2</sup> mistõttu kaasnevad probleemid võivad olla laiaulatuslikud ning tagajärgedega, millede likvideerimine võib olla kas võimatu või raskesti teostatav.<sup>3</sup>

Haldusorgani üks peamisi eesmärke on kindlustada kohase ja seadusliku tegevuse läbiviimine ning korralduste andmine, seejuures isikute põhiõigusi ja vabadusi kaitstes.<sup>4</sup> Kuna kaalutusõigus, kui üksikjuhtumi reguleerimiseks vajaliku kohase meetme otsimise võimalus, aitab tagada isikute põhiõigusi ja vabadusi, on haldusorgani poolt just kaalutusõiguse kasutamise õigus ja selle reaalne kasutamine olulisel kohal. Kaalutusõigus oma olemuselt peab kaasa aitama efektiivse haldustegevuse tagamisele, aidates seeläbi kaasa õiglaste ja õigete otsuste tegemisele, mis vastavad ajas muutuva ühiskonna vajadustele.<sup>5</sup> Järelikult on kaalutusõigusõigusel õigusmaastikul täita oluline roll ja selle rakendamiseks peab olema hea seaduse tundja ning seejuures huvitatud asja õigest ja õiglasest lahendamisest. Eesti õigussüsteem Mandri-Euroopa õigussüsteemi osana baseerub seadusõigusel. Seaduse all

<sup>1</sup> K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997, lk 5.

<sup>2</sup> J.P. Cooper. Public Law and Public Administration. F.E.Peacock Publishers, Inc: 2000, lk 300.

<sup>3</sup> J.P. Cooper. 2000, lk 319.

<sup>4</sup> K. Merusk. Presumptions of law for ensuring fundamental rights in administrative proceeding. - Juridica International 2002/VII.

<sup>5</sup> K. Merusk. 1997, lk 64.

mõistetakse põhiseadusega kaetud normihierarhiasse kuuluvat iga õigusnormi.<sup>6</sup> Seega, seaduste kaudu reguleeritakse ühiskonnas toimuvat, andes käitumiseks juhised ning nende kaudu on ühiskonna liikmetel võimalik oma tegusid suunata aktsepteeritud suunas. Vastavalt rahvusvahelisele õigusele on igal riigil vabadus ise otsustada, milliseid seadusi ta loob kaitsmaks inimesi ja looduskeskkonda.<sup>7</sup> Seaduste abil on võimalik tagada üldjuhtumite korral isikute võrdne kohtlemine, kuid üksikjuhtumite õiglaseks lahendamiseks on seaduslooja andnud haldusele kaalutusõiguse.<sup>8</sup> Kaalutusnormide kohase kohaldamisega on haldusel võimalik üksikjuhtum lahendada kooskõlas kaalutusõiguse piiride, eesmärgi, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ning kooskõlas muude õiguse üldtunnustatud põhimõtetega.<sup>9</sup> Samas ei saa jaatada, et mida rohkem on haldusele antud õigust kaalutluse kasutamiseks, seda parem olukord õigusmaastikul eksisteerib.<sup>10</sup>

Magistritöös käsitletakse kaalutusõiguse rakendamist keskkonnalubade andmisega seotud haldusmenetluse läbiviimise protsessis. Magistritöö teema on valitud lähtuvalt asjaoludest, et keskkonnaõiguses kohalduva haldusmenetluse käigus kaalutusõiguse rakendamist, selle mõju ja probleemkohad on seni varasemates publikatsioonides sellisel viisil ja vormis kompaktselt kajastamata. Vaatamata sellele, et nii kaalutusõigusest kui ka loamenetlusest on varasemalt kirjutatud doktori- ja magistritöid, ei ole see magistritöö autori arvates piisav. Niivõrd olulise tähtsusega küsimus väärib eraldi käsitlemist. Töö autor on veendunud, et teema aktuaalsust rõhutab kindlasti ka asjaolu, et keskkonnaga seotud ja keskkonda mõjutavad tegevused on ühtmoodi olulised nii üksikindiviidile, ühiskonnale kui ka riigile tervikuna, kuivõrd mõjutused keskkonnas võivad olla pikaajalised ja olulised ning kohaste otsuste vastu võimine on määrava tähtsusega. Mittekohasest menetlusest põhjustatud ebasoovitavad tagajärjed kas keskkonnale või inimestele (sh ühiskonnale tervikuna) võivad olla sellised, mida hiljem heastada on keeruline või pea võimatu.

Lähtuvalt eeltoodust saab järeldada, et magistritöö teema on ühelt poolt aktuaalne ja teiselt poolt hõlmab valdkonda, mis on oluline kogu Eesti ühiskonna ja õigusmaastiku jaoks ning magistritöös tehtavad järeldused võivad olla kasulikud nii teoretikutele kui praktikutele.

Keskkonnalubade menetluses kaalutusõiguse rakendamise teema on käesoleva töö autori poolt valitud lisaks eelnevale ka seetõttu, et igapäevane kokkupuude tööalaselt

---

<sup>6</sup> A. Aarnio, *Õiguse tõlgendamise teooria*. Tallinn: 1996, lk 175.

<sup>7</sup> H. Veinla. Determination of the level of environmental protection and the proportionality of environmental measures in community law.- *Juridica International* 2004/IX.

<sup>8</sup> J.P. Cooper. 2000, lk 302.

<sup>9</sup> K. Pikamäe. Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll. *Magistritöö*: 2003, lk 5.

<sup>10</sup> J.P. Cooper. 2000, lk 304.

keskkonnalubasid andva haldusorgani juures on selles valdkonnas näidanud kaalutusõiguse rakendamise probleeme ning teema olulisust. Vaatamata sellele, et kohtupraktika keskkonnalubade kaalutusõiguse rakendamise, selle piiride ja kohtuliku kontrolli osas ei ole päris olematu, on siiski valdkondi, kus seda piisavalt ulatuslike järelduste tegemiseks on küllalt vähe.

## **2. Töö piirid, eesmärgid, metoodika, struktuur ja kasutatud materjalid**

Magistritöö hõlmab endas keskkonnalubadega seonduva kaalutusõiguse problemaatika. Kuna keskkonnalubade teemakäsitus on väga mahukas, siis käsitletakse magistritöös vaid kaalutusõiguse ja keskkonnalubade põhiolemusega seonduvat ning keskkonnalubade menetlemisel kaalutusõiguse kohaldamisega seotud probleeme. Käesolevat magistritööd on materjali mahukuse tõttu piiritletud kahe suurema keskkonnavaldkonna grupiga, mis töö autori arvates omavad kõige suuremat kaalu, tähendust ning millega seotud mõju on oluline. Nendeks on maapõueseaduse (edaspidi nimetatud MaaPS) alusel antavad keskkonnaloa ja veeseaduse (edaspidi nimetatud VeeS) alusel antavad keskkonnaloa. Nimetatud kaks valdkonda on valitud seetõttu, et nimetatud seaduste alusel haldusorgani(te) poolt antud keskkonnaloa mõjutavad väga oluliselt ühiskonnas toimuvat, lubadega seotud tegevused on tavainimesele lihtsalt hoomatavad ning mõjutused keskkonnas tihti ka kiirelt nähtavad. Seega omab nendes kahes valdkonnas antavate keskkonnalubade mõju ühiskonnas tihti ka suurt vastukaja, põhjustab vaidlusi ning on paljude jaoks oluline.

Lisaks eelnevale on magistritöös hõlmatud ka nimetatud kahes valdkonnas keskkonnalubade andmisel kaalutusõiguse kohtulik kontroll. Kohtuliku kontrolli ulatust ja osakaalu kaalutusõiguse kujundamisel ei saa pidada vähe oluliseks. Võib väita, et just läbi erinevate kohtulahendite on suunatud ja avatud kaalutusõiguse olemust: selle olulisust, vigade tekkimise võimalusi ning avatud neid tegevusi, mida tuleb rakendada, et haldusorgan suudaks eesmärgipäraselt saavutada kaalutusõiguse kaudu õiglase ja õige tulemuse.

Märkimist väärib asjaolu, et magistritöö materjale ette valmistades oli esialgu plaanis vaadelda ka jäätmeaaduse (edaspidi nimetatud JäätS) alusel antavate keskkonnalubade menetluse käigus haldusorgani poolt kaalutusotsuse kujunemist ja selle kohtulikku kontrolli. Kogutud materjalide põhjal võib väita, et kuna JäätS alusel on haldusorganile antud võimalused kaalutluste teostamiseks sarnaselt VeeS-is nimetatule ja JäätS-is on

kaalutusõiguse teostamise võimalused oluliselt väiksemad kui ülejäänud kahes magistritöös vaadeldavas seaduses ning et kohtulahendeid magistritööga haakuvates küsimustes ei esine,<sup>11</sup> siis JäätS alusel keskkonnalubade andmise kaalutusõiguse temaatikat käesolevas magistritöös ei vaadelda.

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida asjasse puutuvaid üldisi küsimusi ning esitada põhjalik analüüs keskkonnalubadega seonduvast kaalutusõigusest, mis tooks kasu ka teemaga praktikas kokku puutujatele. Oluline on märkida, et kõiki kajastatud teemasid ja valdkondi käsitletakse lähtuvalt töö kirjutamise ajal kehtivast õigusest ning aktuaalsest käsitlusest.

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida, kas haldusorgani kaalutusõigus keskkonnalubade andmisel on ulatuslik, mis on kaalutluse võimaldamise eesmärgiks ning kas valdkondlik spetsiifika omab kaalutusõiguse puhul tähtsust. Lisaks nimetatud küsimustele, analüüsitakse käesolevas magistritöös asjaolusid, millest sõltub keskkonnalubade andmisel haldusorgani poolt tehtud kaalutusotsus, millised on kaalutluse teostamise piirid ning kas keskkonnavalua andmisel tehtud kaalutusotsuse motiivid on mõistetavad, selged ning seadusest nähtub kaalutluse alus. Et vastata nimetatud küsimustele on oluline tuvastada: 1) Kuidas on MaaPS-is ja VeeS-is sätestatud keskkonnalubade andmisel kaalutusõiguse teostamine? 2) Kas erinevates keskkonnalubasisid anda võimaldavates seadustes on kaalutusõiguse teostamine sätestatud samadel alustel? Juhul, kui see nii ei ole, siis milles seisnevad erinevused ning kas selliste erinevuste olemasolu on põhjendatud? 3) Kuidas on kohtutel võimalik kontrollida keskkonnalubade andmisel kaalutusõiguse teostamist ning missugused on kohtute järeldused kaalutusõiguse kontrollimisel keskkonnalubade andmisel? 4) Kas keskkonnalubade andmisel on põhjendatud praegu seadusandluses kehtivad regulatsioonid või peaksid need olema teistsugused? Kui regulatsioonid peaksid olema teistsugused, siis kas on võimalik öelda, missugused?

Lähtudes magistritöö eesmärgist, ülesehitusest ja käsitletava teema aktuaalsusest, usub autor, et magistritöö aitab avada keskkonnalubade andmisega seonduvat problemaatikat ning aidata praktikutel selgemini mõista asjakohast õigusmaastikku ning võimalikke lahendusi. Ka kohtuliku kontrolliga seonduv on töö autori hinnangul lisaväärtus, mis tagab teema igakülgse tervikliku käsitluse ning annab ülevaate, millised on asjakohased kaalutlused ning millest peab haldus kaalutlusi tehes lähtuma. Kuivõrd magistritöös kajastatud teema on mahukas, on põgusalt puudutatud erinevate kohtuastmete seisukohtadega seonduva sarnasusi

---

<sup>11</sup> Vähemasti ei leidnud neid käesoleva magistritöö autor.

ja erinevusi.

Magistritöö kirjutamisel on kasutatud erinevaid metoodikaid, nagu kehtiva õiguse kriitiline analüüs (dogmaatiline analüüs), võrdlev-analüütiline analüüs ning väga põgusalt puudutatud ajaloolist käsitlust. Kõikide nimetatud meetodite kasutamine aitab tagada asjasse puutuva probleemistiku mitmekülgse käsitlemise.

Magistritöö on üles ehitatud kolme osasse. Esimese osa moodustab kaalutusõiguse ning keskkonnalubade olemuse ja funktsiooni kirjeldus ning mõlema vaatluse all oleva eriseaduse alusel antava keskkonnalubade olemuse ja eripära selgitamine. See on oluline seetõttu, et paremini mõista keskkonnalubade andmisel kaalutusõiguse teostamist. Eesti õiguses on keskkonnanõu mõiste defineeritud väga hiljuti, kui võeti vastu keskkonnaseadustiku üldosa seadus,<sup>12</sup> (edaspidi nimetatud KeÜS) mistõttu magistritöö autor leiab, et ka keskkonnanõu teemakäsitlus vajab pikemalt peatumist. Magistritöö teine osa hõlmab kaalutusõiguse olemuse lähtuvalt vaatluse all olevast eriseadusest. Kuivõrd magistritöö põhiohk seisneb keskkonnalubade andmisel kaalutusõiguse teostamisel, on teise peatüki mõtte anda ülevaade kaalutusõiguse teostamise võimalustest ning võrrelda, kuidas on erinevates keskkonnalube anda võimaldavates seadustes kaalutusõigus sätestatud. Kuivõrd magistritöös vaatluse all olevate seaduste puhul (MaaPS ja VeeS) moodustavad kaalutusõiguse võimalustest suurima osa ühendnormid, on ka nende olemusel pikemalt peatunud. Lisaks nimetatule analüüsitakse, millised on vaadeldava kahe seaduse puhul kaalutusõiguse teostamise erinevused ja sarnasused ning milles need seisnevad.

Kolmanda osa magistritööst moodustab kaalutusõiguse kohtulik kontroll, kus peaohk on MaaPS ja VeeS alusel kaalutusõiguse rakendamisel antavate keskkonnalubade kohtulik kontrollil. Magistritöö kolmanda osa eesmärgiks on anda ülevaade keskkonnalubade andmisel haldusorgani poolt kasutatud kaalutusõigusest ning sellest, kuidas on kohtud sedastanud kaalutusõiguse teostamist. Lisaks nimetatule on eesmärgiks leida kohtulahenditest kindlaid suuniseid, mis oleksid haldusorganile praktiliselt kasulikud, kui ta asub normist lähtuvalt kaalutlust teostama. Suunised annaksid ka loa taotlejale võimaluse hinnata, kas haldusorgan on kaalutlusi teostades eksinud.

Magistritöö kirjutamisel on kasutatud materjale, mis on aktuaalsed, kättesaadavad ning võimaldavad püstitatud küsimustele leida vastuseid ja töö eesmäärke saavutada

---

<sup>12</sup> Riigikogu poolt vastu võetud 16.02.2011; jõustunud 01.08.2014 ja osaliselt 01.01.2015 ning osaliselt jõustub 01.08.2017.



eesmärgipäraselt. Kasutatud on nii eesti kui ka inglise keelseid teoseid, publitseeritud artikleid, õigusallikaid, varasemaid teadustöid ning veebikeskkonnas avaldatud asjakohaseid materjale. Magistritöös on MaaPS ja VeeS keskkonnaloa menetluses kaalutlusõigusega seoses vaadeldud asjakohaseid Riigikohtu ja Ringkonnakohtu lahendeid ajavahemikust 01.01.2006 kuni 26.03.2016. Seejuures tasub märkimist, et vaatluse alla on võetud need Ringkonnakohtu lahendid, millede puhul ei nähtunud, et asi oleks edasi jõudnud Riigikohtu menetlusse. Vaadeldav periood on piisavalt pikk, et näha, kas aja jooksul on seisukohad muutunud või on neid kinnistatud. Kuivõrd MaaPS alusel antavate keskkonnalubade andmisel teostatud kaalutlusõiguse suhtes on kerkinud palju vaidlusi, on ka asjakohaseid kohtuotsuseid piisavalt palju ja halduskohtu lahendid vaatluse alla ei tule. Kuivõrd VeeS alusel kaalutlusõigust teostades antud keskkonnalubade osas on kohtuotsuseid vähe, on analüüsi hõlmatud Halduskohtu, Ringkonnakohtu ja Riigikohtu seisukohad perioodil 01.01.2006-26.03.2016.

### **3. Tänuõnad**

Käesolev magistritöö on ühe entusiastlikult alustatud ja sihikindlalt lõpuni jõudnud teekonna tulemus. Ei saa öelda, et see teekond ja ühtlasi magistritöö valmimine oleks olnud lihtne, kuid kahtlemata on kogu protsess olnud kaasahaarav, hariv ja silmaringi avav. Kuivõrd olulisel kohal nii spetsialiseerumise suuna kui ka magistritöö teema valimisel on olnud Tartu Ülikooli Õigusteaduskonna õppejõududel, siis soovin esmalt tänada neid.

Soovin tänada oma juhendajat, professor Kalle Meruskit, kes on õppetöö käigus motiveerinud just sellise sisuga magistritööd valima ja hiljem toetanud magistritöö kirjutamist. Tänan oma juhendajat südamest, et ta on leidnud aega ja tahtmist, et töö kirjutamisel mind suunata ja leida parimaid lahendusi probleemistiku avamiseks. Leian, et professor Kalle Meruski rahulik meelelaad, toetavad seisukohad ja tulemusele orienteeritus on kaasa aidanud töö valmimisele ning õigeaegsele esitamisele. Suured tänud veelkord!

Lisaks eelnevalt sõnadesse pandud tänutundele soovin tänada südamest oma perekonda ja lähedasi sõpru, kelle toetuse ja mõistva suhtumiseta magistritöö kindlasti paberile kantud poleks saanud. Kahtlemata kuulub suur tänu ka kolleegidele ja tööandjale, kes võimaldasid töö juurest eemalolekut ja suhtus mõistvalt õpingutele pühendumisel. Tänan teid!

# 1. KAALUTLUSÕIGUS JA MÄÄRATLEMATA ÕIGUSMÕISTE KESKKONNALUBADE ANDMISEL

## 1.1. Kaalutusõiguse olemus üldiselt

Kiiresti muutuv ühiskond koos oma vajadustega on tinginud regulatiivsete ja konstitutiivsete normide kõrvale ka kaalutusnormide (nn üldklauslite) tekke, milles juriidilised faktid on jäetud täpsustamata või selgitatakse neid vaid näidete loeteluga.<sup>13</sup> Kui haldus võib seaduse faktilise koosseisu täideviimisel valida erinevate toimumisviiside vahel, saab järeldada, et kaalutusõigus puudutab seadusliku regulatsiooni õiguslikku tagajärge. Kaalutusõiguse rakendamise korral ei seo seadus faktilise koosseisuga mitte ühte õiguslikku tagajärge (nagu see on seadusega seotud halduse puhul), vaid volitab haldust õiguslikku tagajärge ise kindlaks määrama. Seejuures kaalutusõiguse korral antakse haldusele kaks või enam tegutsemisvõimalust (valikukaalutus) või on seadusega antud haldusele volitus iseseisevalt otsustada, kas kaalutusnormis sisalduvat õiguslikku tagajärge rakendada või mitte (otsustuskaalutus).<sup>14</sup> Sama kinnitab ka haldusmenetluse seadus (edaspidi nimetatud HMS). HMS § 4 lõike 1 järgi on kaalutusõigus (diskretsioon) haldusorganile omane,<sup>15</sup> seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. HMS § 4 lõike 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Seega kaalutusõiguse mõiste õigusteoreetilise käsitlusega ühtivad HMS-is sätestatud kaalutusõiguse põhitunnused.<sup>16</sup>

Normitehnika õpetuse järgi peab kaalutusõiguse teostamise volitus olema formuleeritud selliselt, et normi adressaadil oleks ühemõtteliselt selge, et talle on antud õigus kaalutluse kasutamiseks. Juhul, kui selline olukord selguse näol ei ole tagatud, toob see paratamatult kaasa kaalutusvigade tekkimise. Seadustehniliselt toimub kaalutusõiguse andmine aeg-ajalt selgesõnalise viitega „kaalutusõigus“, kuid enamasti väljendatakse kaalutusõiguse andmist siiski väljenditega nagu „tohib“, „võib“, „on volitatud“ jne. Samas võib kaalutusõiguse olemus seisneda ka tulenevalt seaduse kontekstist, kuid sellist olukorda esineb üldiselt harva.<sup>17</sup> Lisaks eelnevale teeb kaalutusõiguse tuvastamise keeruliseks ka asjaolu, et õigusnormi kohustav sisu ei pruugi alati tähendada diskretsiooni puudumist. Volitus kasutada

<sup>13</sup> A. Aarnio. 1996, lk 67.

<sup>14</sup> K. Merusk. 1997, lk 23.

<sup>15</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 13.

<sup>16</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 15.

<sup>17</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14 tr. Tallinn: Juura 2004, lk 85, änr 9.

diskretsiooni võib tuleneda hoopis teistest põhiväärtustest, normidest või isegi põhiseaduslikest väärtustest.<sup>18</sup> Seaduse looja tahe on selgelt väljendatud õigusnormis ning selle omavoliline ning meelevaldne halduse poolt tõlgendamine ei ole kohane.

Kaalutlusega on seotud ka määratlemata õigusmõisted.<sup>19</sup> Õigusteoreetilise käsitluse järgi ilmneb diskretsioon normi õigusliku tagajärje osas, samas kui määratlemata õigusmõiste on normi faktilise koosseisu küsimus. Määratlemata õigusmõisteks on nt sellised terminid nagu näiteks „riiklik huvi“, „avalik huvi“, „üldine heaolu“, „oluline põhjus“, „usaldusväärsus“, „sobivus“, „vajadus“, jne. Määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud – selliste mõistete puhul võib öelda, et nende defineerimine on võimatu, kuivõrd mõiste kohta käivate tunnuste loetelu on väga lai ja tavaliselt ka ajas muutuv. Kuivõrd määratlemata õigusmõistete defineerimine on väga keeruline (või isegi võimatu), on siiski võimalik saada aimu määratlemata õigusmõiste sisust, kui seda määratlemata õigusmõistet kirjeldada ja selle olemust analüüsida.<sup>20</sup> Seega, et haldusorgan saaks kasutada määratlemata õigusmõistet, peab haldusorgan määratlemata õigusmõistete rakendamise korral lisaks subsumeerimisele suutma ka konkretiseerida seadusandja tahet.<sup>21</sup> K. Merusk on märkinud, et selles mõttes võib sellist haldusorgani tegevust käsitleda ka kui sekundaarse seadusandluse ühe liigina.<sup>22</sup> Määratlemata õigusmõistete korral on seadusandja jätnud haldusorganile ebaselgetes olukordades võimaluse ise normi konkretiseerida, lähtudes õiguslikult olulistest asjaoludest,<sup>23</sup> kuid seejuures on haldusorganile subsumeerimisel siduvaks õigusnormi piirid.<sup>24</sup> Määratlemata õigusmõisteid tuleks sisustada normi eesmärgist lähtuvalt ja seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.<sup>25</sup> Samas aga tuleks eristada määratlemata õigusmõistete sisustamisel nõ tüüpilisi juhtumeid, mil määratlemata õigusmõistete sisustamisel on võimalik kasutada ühesugust lähenemist ning teisalt olukordasid, mil määratlemata õigusmõiste sisustamisel on oluline lähtuda konkreetsest olukorrast ja asjaoludest.<sup>26</sup> Seega, kui muutub õiguslikult oluline situatsioon, muutub ka määratlemata õigusmõistet sisaldava normi tähendus.

Õiguskirjanduses on märgitud, et määratlemata õigusmõistet võib käsitleda kui eelpool

---

<sup>18</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 17.

<sup>19</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 18: Pikka aega vaadeldi õpetust määratlemata õigusmõistetest kaalutlusõiguse osana. Kuigi tänaseks ei ole päris lõplikult lõppenud vaidlused määratlemata õigusmõistete ja diskretsiooni vahekorra osas, soovitatakse õiguskirjanduses neid kahte siiski käsitleda eraldi.

<sup>20</sup> K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. - *Juridica* 2005/III.

<sup>21</sup> K. Merusk. 1997, lk 68.

<sup>22</sup> K. Merusk. 1997, lk 68.

<sup>23</sup> K. Merusk. 1997, lk 69.

<sup>24</sup> K. Merusk. 1997, lk 70.

<sup>25</sup> RKPJKo 3-4-1-5-05, punkt 16.

<sup>26</sup> V. Saarmets. Viivitamata mõistliku aja jooksul - *Õiguskeel* 2002-1. Tallinn: Juura, lk 28.

nimetatud subsumeerimise küsimust, kuid on esindatud ka seisukoht, mille järgi otsustavaks on hoopis normi tõlgendamise küsimus. Määratlemata õigusmõiste puhul selle olemuse selgitamine ning halduse poolt lahenduse leidmiseks võimalus tõlgendamise teel toetub asjaolule, et määratlemata õigusmõisted kuuluvad õigusnormi koosseisu ja iga normi rakendamise aluseks on selle tõlgendamine. Järelikult on määratlemata õigusmõistete probleem kui tõlgendamise probleem.<sup>27</sup>

Nagu eelpool nimetatud on nii diskretsioon kui ka määratlemata õigusmõisted need, mis teevad olukorra halduse jaoks keeruliseks. Määratlemata õigusmõistete rakendamine nõuab haldusorganilt teadmisi ja üksikjuhtumitel rakendamine nõuab olukorra hindamist ja isegi tulevikku suunatud prognoosotsustuse tegemist. Viimati nimetatu on võimalik aga üksnes juhul, kui otsustuse tegemisel võetakse arvesse erinevaid vaatekohti ning neid suudetakse objektiivselt hinnata ja kaaluda.<sup>28</sup>

Olukord muutub veelgi enam komplitseeritumaks, arvestades, et esineb ka kaalutluse teostamise ja määratlemata õigusmõiste ühendnorme ehk segakoosseisusid. Õigusnormid, mis sisaldavad faktilise koosseisu poolel määratlemata õigusmõistet ja õiguslikku tagajärje poolel diskretsioonivolitust, nimetatakse ühendnormideks - selliseid segakoosseisulisi õigusnorme on tegelikult väga palju.<sup>29</sup> K. Merusk on märkinud,<sup>30</sup> et „ühendusnormide rakendamisel tekivad probleemid siis, kui normi abstraktses teokoosseisus kasutatavad määratlemata õigusmõisted on niivõrd ulatuslikud ja üldised, et nad absorbeerivad kõikvõimalikud diskretsiooniotsuse alused.“ Juhul, kui määratlemata õigusmõiste kasutamine määrab kindlaks kaalutluse teostamise jaoks olulised kaalutlused, võib rääkida diskretsiooni „kadumisest“, kuna diskretsiooni teostamiseks enam muid nähtavaid kaalutlusi ei ole. Sellisteks määratlemata õigusmõisteteks on mõisted näiteks „üldised huvid“, „avalik huvi“ jne.<sup>31</sup> Näiteks on ühendnormiks MaaPS § 34 lõige 1 punkt 14, mille järgi kaevandamisloa andmisest keeldutakse, kui kaevandamine on vastuolus riiklike huvidega. Mõiste „riiklik huvi“ on määratlemata õigusmõiste, mille peab haldusorgan sisustama ning mille sisustamise käigus kaalumise tulemusena otsustama, kas esineb aluseid kaevandamisloa andmisest keeldumiseks või mitte. Magistritöö autor leiab, et määratlemata õigusmõistete sisustamise ees vastutust ei saa jätta vaid üksiku haldusorgani ametniku pädevuseks. Juhul, kui

---

<sup>27</sup> K. Merusk. 1997, lk 73.

<sup>28</sup> K. Merusk. 1997, lk 73.

<sup>29</sup> H. Maurer. 2004, lk 96, änr 48.

<sup>30</sup> K. Merusk. 1997, lk 90.

<sup>31</sup> K. Merusk. 1997, lk 91.

määratlemata õigusmõistete puhul on võimalik anda ka riiklikul tasandil kehtivaid, üldiseid suuniseid, mis hõlbustaksid otsuse tegemist ning aitaksid kaasa võrdse kohtlemise ning sarnastes oludes ühetaolise rakendamise, peaks sellised suunised olema ka haldusele antud. Magistritöö autori hinnangul ei ole aga võimalik selliste normide sisustamisel vaadata mööda ohtudest, nagu kaalutusõiguse teostamata jätmise ja kaalutusotsuse motiveerimata jätmise ning haldusele enesele suunatud aktide mittekättesaadavus menetlusosalistele. Juhul, kui haldusorgan suudab näha nõ terviklikku pilti loa taotlust menetledes ning välistada nimetatud kaalutusotsust ohustavad tegurid, on haldusele suunatud aktid kindlasti need, mis täidavad oma eesmärgi ning hõlbustavad otsustuse tegemist ja selle motiveerimist.

Kaalutusõiguse kohaseks teostamiseks on vajalik, et haldusorgan, kes kaalutlust teostab, püsiks õiguse poolt selleks ette antud piirides – nii on võimalik saavutada kaalutluse õiguspärasus. Juhul, kui kaalutusõiguse kasutamine ei põhine reeglitel, ei oleks tegu mitte õigusriigiga vaid suvaõigusega selle negatiivses tähenduses.<sup>32</sup> Õiguskirjanduses on nimetatud, et kaalutluse teostamise õiguslikud piirid moodustuvad kolmest komponendist<sup>33</sup>: 1) kaalutusnormi teokoosseis ehk abstraktne faktiline koosseis – see on kaalutusnormi rakendamise eelduseks. Kaalutusõiguse teostamisel saab haldusorgan teha vaid sellise otsuse, mis on sätestatud kaalutusnormi õiguslikus tagajärjes ehk teha vaid sellise otsuse, mis on normi õigusliku tagajärjega kooskõlas.<sup>34</sup> 2) Seaduse mõte ja selle eesmärk – seadus annab haldusorganile õiguse või paneb kohustuse kaalutusõiguse teostamiseks. Haldusorgan ei tohi kaalutluse teostamisel kasutada omavoli, lähtuda subjektiivsest suvast<sup>35</sup> või lähtuda kaalutlusest, mis on vastuolus seaduse eesmärgiga.<sup>36</sup> Juhul, kui siiski tekib vastuolu, on vastuolust lähtuv otsustus õigustatud vaid olukorras, mil kaalutusnormis sisalduv on vastuolus põhiseadusega.<sup>37</sup> Seaduse eesmärk hõlmab endas nii kaalutluse teostamise piiri kui ka osundab kaalutluse teostamise suunale. Kaalutluse teostamise suund (nimetatud ka kui diskretsiooni direktiiv), mis tuleneb seaduse eesmärgist, võimaldab haldusorganil kaalutluse teostamisel aru saada kaalutluse rakendamise piiridest ning aitab tagada õiguspärast kaalutlust.<sup>38</sup> Haldusorganil kaalutlust teostada aitav kaalutluse suund võib erinevates normides olla väljendatud erineva selguse ja ulatusega, sisaldudes näiteks määratlemata õigusmõistetes või ka päris konkreetses otsustuses, millest võib vaid erandina kõrvale

---

<sup>32</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 23.

<sup>33</sup> K. Merusk. 1997, lk 31.

<sup>34</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 25.

<sup>35</sup> K. Merusk. 1997, lk 32.

<sup>36</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 25.

<sup>37</sup> K. Pikamäe. 2003 lk 25.

<sup>38</sup> K. Merusk. 1997, lk 34.

kalduda.<sup>39</sup> Juhul, kui seaduse eesmärgid on omavahel vastuolus või kollisioonis, tuleb olukorra lahendamiseks erinevate eesmärkide taga olevaid huvisid kaaluda ja võrrelda. Sellisel juhul seisneb lahendus kas ühe eesmärgi eelistamises või erinevate eesmärkide vahel kompromissi leidmises.<sup>40</sup> 3) Põhiseadusest (edaspidi nimetatud PS) tulenev õiguslik kontroll, tagamaks kaalutluse põhiseadusest tulenevate printsiipidega kooskõlas olemise (sh põhiõiguste konflikti lahendamine, printsiipide nagu võrdne kohtlemine, sobivuse, vajalikkuse ja proportsionaalsuse rakendamine). Sellist kaalutlusele piire seadvat võimalust on nimetatud ka kaalutluse objektiivseteks piirideks.<sup>41</sup>

Juhul, kui haldusorgan sekkub kaalutusõigust teostades isiku õigustesse ja vabadustesse, on kaalutluse rakendajal oluline eristada, millised on tema õigused diskretsiooni rakendamisel: kas konkreetne põhiõigus on üldse piiratud või mitte ning milline on õigusliku hüve tähtsus. Leides vastuse eelnevale, on haldusel võimalik otsustada, kas sekkuda (otsustusdiskretsioon, mis sõltub sellest, kas avalik huvi on tähtsam kui erahuvi) või kuidas sekkuda (valikudiskretsioon, kus määravaks on vastandlike huvide kaal).<sup>42</sup> Samas peab haldus kaalutluse teostamisel kinni pidama kaalutuspiiride ületamise keelust. Konkreetsele olukorrale vastavate abinõude valiku puhul tuleb lähtuda sobivuse, vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest.<sup>43</sup> Lähtuvalt asjaolust, et haldusorgan on kaalutusõigust teostades seotud kaalutluse õiguslike piiridega, tuleb haldusel kaalutlust põhjendada niivõrd kuivõrd see on vajalik selleks, et isik, keda kaalutusõiguse kasutamine puudutab, saaks oma õigusi kaitsta.<sup>44</sup> Kaalutusõiguse mõistet sisustades ei saa unustada ka otstarbekust: seadusandja on haldusorganile andnud võimaluse valida otsustuse tegemisel just haldusorganile otstarbekana näivate erinevate võimaluste vahel. Seega, kaalutluse teostamisel peab haldusorgan kaalutlust teostades lõppjäreldusele jõudmisel ise kaaluma ja igal üksikjuhul otsustama, milline on kõige sobivaim toimimisviis.<sup>45</sup>

Lisaks nimetatule, mis mõjutavad kaalutluse teostamise õiguslikke piire, on olulisel kohal ka haldusorgani enda sisemise korralduse st nii halduspraktika kui ka halduseeskirjadega seotud reeglid, mis mõjutavad kaalutusõiguse teostamist. Halduspraktika tekib kujundatud seisukoha järgimisel ja selle muutmine on lubatav ainult juhul, kui see on põhjendatud ja muudetud

---

<sup>39</sup> K. Merusk. 1997, lk 34.

<sup>40</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 25.

<sup>41</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 26.

<sup>42</sup> K. Merusk. 1997, lk 35.

<sup>43</sup> K. Merusk. 1997, lk 35.

<sup>44</sup> K. Merusk. 1997, lk 45.

<sup>45</sup> K. Merusk. 1997, lk 46.

halduspraktikat rakendatakse kõikides uutes olukordades.<sup>46</sup> Haldusele enesele on suunatud halduseeskirjad ehk halduse sisemised aktid, läbi mille antakse haldusele juhiseid, suuniseid, korraldusi vms. Halduseeskirjad ei ole õigusaktid ja nende andmine on võimalik ja lubatav, et tagada kaalutluse ühtlane teostamine, kuid haldusele siduvaks saavad halduseeskirjad olla vaid juhul, kui need on kooskõlas kaalutlusnormi ja vastava seaduse eesmärgiga. Halduseeskirjad võivad takistada üksikjuhtumi õiglast lahendamist, kuivõrd halduseeskirjad seavad haldusorganile ette käitumisjuhised ja seeläbi ahendavad kaalutluse teostamist. Halduseeskirjad ei saa olla kaalutluse teostamisest keeldumise aluseks.<sup>47</sup> Kuna halduseeskirjad ei pruugi olla alati üldsusele kättesaadavad, ei pruugi ka kaalutusõiguse adressaat alati mõista haldusorgani kaalutlusi.<sup>48</sup> Halduseeskirjade eest ei pruugi haldusakti adressaadil olla võimalik end ka kaitsta ning haldusorgani poolt kaalutusotsuse tegemisel halduseeskirja kasutamisest saab isik teada alles peale selle kasutamist. Vaid siis, kui isikul õnnestub näidata, et haldusorgani poolt kasutatud halduseeskiri on seaduse vastane, alles siis on kohtul võimalik tuvastada, et tegemist on kaalutuspiiride ületamisega.<sup>49</sup> Halduseeskirjadega seoses on õiguskirjanduses nimetatud järgmised probleemid:<sup>50</sup> 1) halduseeskirjast juhendumisel tuleb kontrollida, kas kasutatav halduseeskiri on üldse kaalutusnormi poolt lubatud kasutada või mitte; 2) halduseeskirju on palju, neid ei tunta või need ei ole avaldatud; 3) halduseeskirjad võivad olla üksteisega vastuolus; 4) halduseeskirju ei täideta; 5) halduseeskirjad on abstraktse iseloomuga (neil puudub konkreetne adressaat).

Keskkonna kõrgel tasemel kaitstuse vajadus ning ökosüsteemi keerukus on tinginud individuaalse lähenemise vajaduse, mistõttu on ka keskkonnaalastes regulatsioonides suurem osakaal paindlikel õigusnormidel.<sup>51</sup> Kaalutusotsuse tegemisel on võimalik tasakaalustada erinevaid huvisid ning tagada keskkonnakaitseliste eesmärkide täitmine just üksikjuhtumist lähtuvalt, saavutades õiglane tulemus. Ka kõikides magistritöös kajastatavates eriseadustes<sup>52</sup> on seadusandja ette näinud võimaluse (ja ka kohustuse) kaalutluse teostamiseks.

Haldus ei ole kaalutusõigust teostades vaba, vaid on seotud nii asjaoludega kui ka

---

<sup>46</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 28.

<sup>47</sup> K. Merusk. 1997, lk 62.

<sup>48</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 28.

<sup>49</sup> K. Merusk, 1997, lk 63-64. Märkus: Eesti õiguses ei ole ette nähtud halduseeskirjade vaidlustamise muud võimalust kui pöörduda õiguskantsleri poole taotlusega üle kontrollida, kas halduseeskiri on seadusvastane. Selleks, et isik saaks pöörduda õiguskantsleri poole, peab isikule halduseeskiri teada olema. Õiguskirjanduses on märgitud, et oleks otstarbekas, kui halduseeskirjade vaidlustamiseks oleks ette nähtud erikord ja asja menetlevaks kohtuks võiks olla halduskohus.

<sup>50</sup> K. Merusk. 1997, lk 62-63.

<sup>51</sup> H. Veinla. Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses. Tartu: Tartu Ülikool kirjastus 2004, lk 100-103.

<sup>52</sup> MaaPS ja VeeS.

õigusnormiga – seega erinevate huvidega, mistõttu kaalutluse teostamine ongi kompleksne ja teatud olukordades keeruline. Juhul, kui haldus ei järgi kas teadmatuses või valikust tulenevalt õiguslikke nõuded kohaselt, kasutab ta kaalutlust valesti ja seega õigusvastaselt<sup>53</sup> ning tegu on kaalutusveaga. Kaalutusveaga on tegemist ainult juhul, kui haldusel on lähtuvalt õigusnormist kohustus kaalutusõigust teostada ning kui haldus ei järgi seaduse nõudeid.<sup>54</sup>

Kaalutusvigasid on võimalik grupeerida erinevalt, kuid õiguskirjanduses ja kohtupraktikas valitseb siiski suures ulatuses üksmeel, et kaalutusvigasid võiks grupeerida H. Maureri käsitluse järgi:<sup>55</sup> 1) kaalutluse mittekasutamine; 2) kaalutuspiiride ületamine – tegemist on tulemusveaga ja on selge, et selle vea hilisem parandamine ei ole võimalik. Kui haldusorgan peakski hilisema menetluse, ka näiteks kohtumenetluse ajal samas asjas tegema kaalutusnormi piiridesse jääva otsustuse, on siiski tegemist täiesti uue kaalutusotsusega, mis ei kõrvalda esialgse otsuse õigusvastasust.<sup>56</sup> 3) kaalutluse vale kasutamine (sh kuritarvitamine) - haldusorgan ei pea kinni kaalutluse õiguslikult määratletud sisemistest piiridest.<sup>57</sup> 4) põhiõiguste ja põhiseaduslike printsiipide rikkumine – nimetatud loomist on õiguskirjanduses nimetatud vaieldavaks, kuid eristamist on põhjendatud põhiõiguste kaitse olulisusega.<sup>58</sup>

Kaalutusõiguse kasutamine, sh kaalutusvigade tuvastamisel on olulisel kohal nii materiaalse kui formaalse õiguspärasuse küsimus. Kaalutusvigadest tuleb rangelt eristada menetlus- ja vormivigu, mis on seotud kaalutusotsuste formaalse õiguspärasuse kontrollimisega. Seetõttu ei ole kaalutusveaks näiteks haldusakti ebapiisav põhjendus, vaid kaalutusveaks on hoopis haldusakti andmisel kõigi oluliste asjaoludega mitteamestamine. Kui oluliste asjaoludega arvestati, kuid haldusakti põhjendavas osas neid ei kajastatud, on tegemist vormiveaga. Õiguskirjanduses ja Riigikohtu praktika järgi on menetlus- ja vorminõuetel kaalutusotsusele olulisem mõju kui seotud halduse reeglite järgi tehtud otsusele: kui menetlus- ja vormivead teevad võimatuks kaalutusõiguse kasutamise õiguspärasuse kontrolli, võib see kaasa tuua kaalutusotsustuse õigusvastasuse ning tühistamise kohtu poolt.<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> H. Maurer. 2004, lk 88, änr 17.

<sup>54</sup> H. Maurer. 2004, lk 88, änr 18.

<sup>55</sup> H. Maurer. 2004, lk 88-89, änr 19-23.

<sup>56</sup> K. Pikamäe. Kaalutusvigadest – Juridica 2006/2.

<sup>57</sup> K. Merusk. 1997, lk 51.

<sup>58</sup> K. Merusk. 1997, lk 56.

<sup>59</sup> K. Pikamäe. 2006.



## 1.2. Keskkonnalubade olemus üldiselt

Kuna keskkonnalubade (edaspidi nimetatud ka luba) olemusest ei ole just palju kirjutatud, peab magistritöö autor vajalikuks selgitada nende olemuse ja eesmärkidega seonduvat, et paremini mõista kaalutusõiguse rolli keskkonnalubade andmisel. Keskkonnakasutusega seotud load on antud haldusorgani poolt avalik-õiguslikus suhtes teatud olukorra reguleerimiseks (õigusi andev, kohustusi loov), kogu lubadega seonduv allub HMS-ile ja vaidlustamise korral halduskohtumenetluse seadustikule (edaspidi nimetatud HKMS).

Keskkonnalubade süsteem on kujunenud juba 19. sajandi alguses, mil 1810. aastal Napoleon I andis dekreedid, mille kohaselt keskkonda oluliselt mõjutav või ohustav tegevus võib toimuda vaid riigi nimel antud loa alusel.<sup>60</sup> Näiteks Saksamaal on kaasaegsete keskkonnalubade eelkäijaks juba 19. sajandi teisel poolel politsei poolt antud tegevusload, millega kontrolliti preventatiivselt avaliku korra jaoks potentsiaalselt ohtlikke tegevusi.<sup>61</sup>

Haldusorgan väljendab avalik-õiguslikus suhtes keskkonna kasutamiseks keskkonnaluba andes oma tahet (HMS § 51 lõige 1 ja HKMS § 4 lõige 1 lause 1).<sup>62</sup> Keskkonnaluba on reeglina õigussuhteid kujundav (sh tihti topeltnõud), kuid see võib olla ka keskkonnaloa eelduseks olevaid asjaolusid tuvastav haldusakt. Luba keskkonna kasutamiseks on üldjuhul antud konkreetsele isikule st isikule, kellel on lubatud konkreetset tegevust teha, ning kes on ise haldusorganile keskkonnaloa saamiseks taotluse esitanud.<sup>63</sup> Keskkonnalubadel on erinevad ülesanded, kui kõige olulisemaks neist võib pidada kavandatava tegevuse eelkontrolli. See tähendab, et olukorras, kus on võimalik, et tekkiv kahju on suur või selle hilisem kõrvaldamine on ebamõistlik või võimatu, tuleb ennetavalt kavandatava tegevust analüüsida, et tuvastada, kas tarvitusele on võetud kõik mõistlikud ja vajalikud ettevaatusabinõud, mille abil on võimalik saavutada vähemalt seaduses nimetatud minimaalsed nõuded. Vajadusel saab keskkonnaluba andev haldusorgan seada taotletavale tegevusele piiranguid või lisatingimusi.<sup>64</sup> Keskkonnalubade andmise süsteem on klassikaline riikliku reguleerimise ja järelevalve instrument, läbi mille on võimalik teostada ohutõrjet ja rakendada ettevaatust; stabiliseerida; koguda informatsiooni; lahendada konflikte ning jagada ressursse ja reguleerida turge.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> H. Veinla. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2005, lk 211.

<sup>61</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus : uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu : Tartu Ülikooli Kirjastus 2006, lk 23.

<sup>62</sup> I. Pilving. 2006, lk 22.

<sup>63</sup> I. Pilving. 2006, lk 23.

<sup>64</sup> H. Veinla jt. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016, lk 167.

<sup>65</sup> I. Pilving. 2006, lk 23-29; RKHko 3-3-1-67-14, punktid 26-27.

Loamenetluste juures on samas ka palju puudusi nagu näiteks bürokraatia ja suured kulud nii loamenetluse ajal kui ka hilisemas (kohtu)vaidluste etapis; suured ressursikulud.<sup>66</sup> Loa andmisele on alternatiividena nimetatud eneseregulatsiooni ja selle kombineerimise võimalikkust riigipoolsete abinõudega, majanduslike hoobade kasutamist, riikliku järelevalve toimumist peale tegevuse alustamist ja ka teavitamiskohustuse olemasolu. Nimetatud võimaluste puhul puudub valdavalt loaga võrreldav stabiliseeriv funktsioon ja nimetatud olukordades ei langetata riigi poolt tegevuse suhtes preventatiivset üksikotsustust, vaid riigi järelevalve säilib üksnes hilisemates (tegevuse alustamisele järgnevatel) staadiumites.<sup>67</sup> Kui riik on teatud tegevused reguleerinud loa andmisega, peab riik arvestama, et loaga reguleeritud tegevus võib sattuda mõne põhiõiguse kaitsealasse. Järelikult juhtudel, mil loast sõltuv tegevus kuulub põhiõiguste kaitsealasse, kujutab loakohustuse (preventatiivse keelu) kehtestamine ühtlasi ka selle põhiõiguse riivet. Põhiõiguste riive on lubatud ja seda suurem juhul, kui tegevuse/loa objektiks oleva eseme mõju avalikele huvidele (sh teistele isikutele) on olemas ja suur, kuid samas omandiõiguse, ettevõtlusvabaduse ja üldise vabadusõiguse piiramine on lubatud, kui see on demokraatlikus õigusriigis vajalik.<sup>68</sup> Nt keskkonnaasjades on olulise keskkonnamõjuga tegevused oma olemuselt ühiskonda tavapärasest enam koormavad ja seetõttu on nendes olukordades ka loa andmisega seotud tegevused rangemalt kontrollitud ja piiratud. Juhul, kui isik taotleb teatud tegevuseks luba ja sellise loa andmisest keeldumiseks ei esine seaduses nimetatud kaalukat põhjust, tuleb luba isikule anda.<sup>69</sup>

Keskkonnaasjades on üksikjuhtumil õiglase lahenduse leidmisel era- aja avalike huvide vahel tasakaalu leidmiseks kasutusel kaalutusõiguse kasutamine. On vaieldud, kas tegevustele, mis langevad põhiõiguste kaitsealasse, loa andmise võib seadusandja seada sõltuvusse täitevvõimu kaalutusotsusest. Näiteks Saksa õiguses leiti pikka aega, et on põhiseaduse vastane, kui seadusandja on delegeerinud põhiõiguste piiride seadmise täitevvõimule. Juhul, kui seaduses puudusid loa andmisest keeldumise alused, tuli luba igal juhul loa taotlejale anda. Tänapäevases Euroopa õiguskorras on olukord muutunud ning sellisest jäigast arusaamast on taganatud.<sup>70</sup>

Keskkonnaga seotud regulatsioonides ja nende rakendamises on printsipiidel erakordselt oluline roll. Ka Euroopa Liidu Toimimise Lepingu<sup>71</sup> artiklis 191 on *expressis verbis*

---

<sup>66</sup> I. Pilving. 2006, lk 29.

<sup>67</sup> I. Pilving. 2006, lk 29-30.

<sup>68</sup> I. Pilving. 2006, lk 39-40.

<sup>69</sup> I. Pilving. 2006, lk 40.

<sup>70</sup> I. Pilving. 2006, lk 40-41.

<sup>71</sup> Euroopa Liidu Toimimise Leping, Euroopa Liidu Teataja, 30.03.2010, 53 aastakäik, C83, kättesaadav veebiaadressil:

sõnastatud keskkonnaõiguse spetsiifilised printsiibid. Õiguskirjanduse alusel<sup>72</sup> võib järeldada, et keskkonnaõiguse põhiprintsiipide hulka kuuluvad ettevaatusprintsii, säästev areng, saastaja maksab printsii, vältimisprintsii ning keskkonna kõrgel tasemel kaitse printsii. H. Veinla on avaldanud arvamust, et „keskkonnaõigusele vajaliku paindlikkuse tagamisel on kõrvuti paindlike kaalutusnormidega vähemalt sama oluline koht ka printsiipidel.“<sup>73</sup> Järelikult keskkonna valdkonnas tegutsemiseks lubasid andeval haldusel, ei ole võimalik mööda minna keskkonnaõiguse printsiipidest, arvestades konkreetse olukorra lahendamiseks vajalikke kaalutlusi. Seega, loa andjal on õigus kehtestada kõrvaltingimusi ning keskkonnaval saaja peab neid täitma. Kõrvalkohustused võivad olla näiteks: keskkonnakahju vältimine, piirnormidest kinnipidamine, parima võimaliku tehnika kasutamine jms kohustused. Seega, on keskkonnaval tingimuste seadmise eesmärgid seotud eeskätt keskkonnakaitse ja võimalike kaasnevate ohtude vältimise ning vähendamise ja õnnetuste ära hoidmisega.<sup>74</sup> Keskkonnaval saajal on küll loast tulenevad õigused, kuid nende õiguste kasutamiseks peab ta arvestama loa andmise aluseks olevate piirangutega.<sup>75</sup> Näiteks kaevandamisloa andmisel on loa andjal koostöös loa taotlejaga kohustus hinnata millisel viisil, kuidas ja kas üldse on võimalik kaevandamistegevust läbi viia, tagades selle tegevuse ajal kehtestatud piirnormidest kinni pidamise. Järelikult peab kaevandamisloa andja kaaluma, kas ja kuidas on võimalik vähendada kaevandamistegevusega kaasnevaid erinevaid häiringuid ning lisada loale vajadusel kõrvaltingimusi - näiteks normidest kinni pidamise seirekohustuse ja selle sageduse suhtes.<sup>76</sup>

Eesti keskkonnaõiguse kodifitseerimise käigus võeti 16.02.2011 vastu<sup>77</sup> keskkonnaseadustiku üldosa seadus (edaspidi nimetatud KeÜS).<sup>78</sup> KeÜS § 8 järgi peavad keskkonnakaitse meetmed tagama keskkonna kõrgetasemelise kaitse, tagades keskkonna tervikliku kaitse ja arvestades keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt keskkonnaelemendilt teisele. KeÜS nimetab üldised põhimõtted nagu lõimimis-<sup>79</sup>, vältimis-<sup>80</sup> ja ettevaatuspõhimõtte.<sup>81</sup>

---

[http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083: FULL&from=ET](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=ET) (märkus: tegu on endise Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 174).

<sup>72</sup> H. Veinla. 2004 (Ettevaatusprintsii keskkonnaõiguses), lk 110-116; H. Veinla. Printsiipide roll kaasaegses keskkonnaõiguses: ettevaatusprintsii näide. - Juridica 2004/1.

<sup>73</sup> H. Veinla. 2004 (Printsiipide roll kaasaegses keskkonnaõiguses: ettevaatusprintsii näide).

<sup>74</sup> H. Veinla jt. 2016, lk 171.

<sup>75</sup> I. Pilving. 2006, lk 210-212.

<sup>76</sup> Ü. Madise 14.10.2015 nr 6-1/151197/1504442, kättesaadav veebiaadressil: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_seisukoht\\_vastuolu\\_mittetuvastamise\\_kohta\\_maeeraldise\\_kaugus\\_elamust.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_maeeraldise_kaugus_elamust.pdf)

<sup>77</sup> KeÜS on jõustunud 01.08.2014 ja osaliselt jõustunud 01.01.2015 ning 01.08.2017.

<sup>78</sup> KeÜS kommentaarid kättesaadavad veebikeskkonnas aadressil: <http://k6k.ee/keskkonnaseadustik/sissejuhatus>.

<sup>79</sup> KeÜS § 9 Keskkonnakaitse kõrget taset tagavad kaalutlused peavad olema arvesse võetud kõikide eluvaldkondade arengu suunamisel, et tagada säästev areng.

<sup>80</sup> KeÜS § 10: Keskkonnaohtu tuleb vältida. Keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut tuleb taluda, kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ja keskkonnaohtu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on

Kuivõrd looduslikud ressursid on iga kultuuri ja ühiskonna säilimise aluseks, ollakse ka tänapäeval sõltuvuses looduslike ressursside säilimisest.<sup>82</sup> Ka PS § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. PS kommenteeritud väljaandes<sup>83</sup> on nimetatud, et PS §-st 5 sätestab nõude, mille kohaselt Eesti loodusvarade ja -ressursside majanduslik kasutamine peab teenima Eesti riigi ja rahva majanduslikke ja sotsiaalseid huve, kuid kuna rahvuslik rikkus ei piirdu vaid majandusliku aspektiga, peab riigi keskkonnapoliitika lähtuvalt PS §-st 5 tasakaalustatult arvestama erinevaid avalikke (sotsiaalseid, majanduslikke, keskkonnakaitselisi) huve. Tallinna Ringkonnakohus on sedastanud,<sup>84</sup> et nimetatud sätte toime maavara kaevandamisloa andmise menetluses seisneb selles, et üksnes ettevõtja huvi teenida riigile kuuluva maavara kaevandamisest tulu, ei saa üles kaaluda kaevandamise vastu kõnelevaid avalikke, sh keskkonnakaitselisi huve. Juhul, kui esinevad erilised põhjused, miks keskkonnakaitselised huvid peavad erahuvide tõttu tahaplaanile jääma, peab need ka konkreetselt välja tooma. PS § 53 sätestab, et igati on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Hüvitamise korra sätestab seadus.

Loodusressursid jagatakse taastuvateks ja taastumatuteks<sup>85</sup> loodusvaradeks, samas taastumatute loodusvarade tähtsus kaasaegses majanduses jätkuvalt tõuseb.<sup>86</sup> KeÜS sätestab, et taastuvaid ja taastumatuid loodusvarasid tuleb kasutada säästlikult, arvestades nende looduslikku täienemist ja varude jätkumist võimalikult pikaks ajaks (KeÜS § 13 lause 1).

KeÜS § 40 lõige 1 järgi keskkonnakaitseluba on keskkonnaluba, keskkonnakompleksluba või mõni muu luba, mille olemasolu on tulenevalt seadusest nõutav, et vähendada mõnel tegevusalal tegutsemiseks keskkonnariski. KeÜS § 41 lõike 1 järgi annab keskkonnaluba isikule õiguse teha ühte või üheaegselt mitut järgnevat tegevust: 1) vee erikasutus; 2) saasteainete viimine paiksest saasteallikast välisõhku; 3) jäätmete käitlemine; 4) maavara kaevandamine; 5) kiirgustegevus. KeÜS § 41 lõikes 1 nimetatud tegevuseks on vajalik keskkonnaluba vaid seadusega sätestatud juhtudel. Seega, keskkonnavalua omamine annab õiguse kasutada mõnd loodusressurssi, viia keskkonda saasteaineid ja jäätmeid või arendada majandustegevust seaduses sätestatud juhtudel. Keskkonnalubasid antakse kas tähtajaks või

---

võetud vajalikud meetmed.

<sup>81</sup> KeÜS § 11 lõige 1: Keskkonnariski tuleb kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada. KeÜS § 11 lõige 2 Keskkonnariskiga tegevuste suhtes otsuste tegemisel selgitatakse välja nende tegevuste mõju keskkonnale. Seaduses sätestatud juhtudel ja korras tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamise menetlus.

<sup>82</sup> H. Veinla. 2004 (Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses), lk 88.

<sup>83</sup> K. Merusk, jt § 5/4.1. - U. Madise, jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012, lk 89.

<sup>84</sup> TlnRnKo 3-07-1525 punkt 25.

<sup>85</sup> Taastuvad loodusressursid on: õhk, vesi, muld, mets, ulukid jne.; taastumatud loodusressursid on maavarad.

<sup>86</sup> H. Veinla. Sissejuhatus keskkonnaõigusesse. Juura 1998, lk 15.

tähtajatult<sup>87</sup> ja neid võib liigitada erinevalt. Üheks võimaluseks on eristada keskkonnakompleksluba ja nn valdkondlike keskkonnalubasid nagu näiteks vee erikasutusluba, jäätmeluba, geoloogilise uuringu luba, maavara kaevandamise luba jne.<sup>88</sup> Magistritöös on lähema vaatluse all nimetatud lubadest MaaPS ja VeeS alusel antavad load keskkonna kasutamiseks. Vaatluse all olevad load on: vee erikasutusluba, üldgeoloogilise uurimistöö luba, geoloogilise uuringu luba ja maavara kaevandamise luba. Nimetatud lubade andmisega seonduv on magistritöösse valitud eeskätt seetõttu, et nende lubade andmisest on ühiskond oluliselt mõjutatud ja huvitatud sellest, et lubade andmisel tehtud otsused oleksid erinevaid huvisid arvestavad, õiged ja õiglased. Teisalt on just nimetatud load ja mitte kõik keskkonna kasutamise seotud load vaatluse alla võetud, sest kõikide antavate lubadega seotud kaalutusõiguse analüüs oleks liiga mahukas.

Keskkonnaloa andjaks ehk haldusorganiks, kellele on antud volitus keskkonnaluba anda, võib olla Keskkonnaamet, Keskkonnaministeerium või teatud juhtudel kohalik omavalitsus. Keskkonnaload ja nende menetlemine on peamiselt avalik (KeÜS § 44), kui just vastavas seaduses ei ole sätestatud teisiti. Keskkonnaluba menetleval asutusel on avatud menetluse korral kohustus teavitada keskkonnalubade menetlemise käigust elektrooniliselt ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded<sup>89</sup> või kohalikus või maakondlikus ajalehes (KeÜS § 47 lõige 2). Näiteks MaaPS ja VeeS kohaselt loa taotlemise korral kohaldatakse avatud menetlust, kuid loa muutmisele ei kohaldata avatud menetluse sätteid. KeÜS sätestab ka haldusorgani poolt antava keskkonnaloa kehtivuse (§ 53 lõige 2). KeÜS § 52 lõige 1 on sätestatud lahtise loeteluna olukorrad, mil keskkonnaloa andja keeldub keskkonnaloa andmisest. Näiteks võib keskkonnaloa andja keelduda keskkonnaloa andmisest kui tegevusega kaasneb keskkonnoaht, mida ei ole võimalik vältida, välja arvatud juhul, kui huvi keskkonnaloa andmiseks on ülekaalukas ja tegevusel puudub mõistlik alternatiiv ning on võetud ohu vähendamise meetmed (KeÜS § 52 lõige 1 punkt 6); loa alusel kavandatava tegevuse käigus kasutatakse loodusvarasid ilmselt ebaotstarbekalt või põhjustatakse loodusvarade seisundi olulist halvenemist, arvestades taastuva ja taastumatu loodusvara säästva kasutamise põhimõtet (KeÜS § 52 lõige 1 punkt 7); taotletavas tegevuses ei rakendata parimat võimalikku tehnikat, kui selle rakendamise nõue on sätestatud õigusaktiga (KeÜS § 52 lõige 1 punkt 3) jm.

---

<sup>87</sup> H. Veinla jt. 2016, lk 170.

<sup>88</sup> H. Veinla jt. 2016 lk 168.

<sup>89</sup> Ametlik väljaanne Ametlikud Teadaanded kättesaadav veebiaadressil: [www.ametlikudteadaanded.ee](http://www.ametlikudteadaanded.ee).

Eelpool nimetatust saab järeldada, et keskkonna kasutamise seotud lubade andmine ning selleks vastavate menetluste läbimine on keeruline protsess. Tahes-tahtmata on luba andev haldusorgan kohustatud analüüsima erinevaid huvisid: ühelt poolt on haldusorgan survestatud loa taotleja poolt, kes soovib loa andmist (st soovib luba saada) ja teiselt poolt on haldusorgan aga seotud avalike huvidega. Järelkult erinevate osapoolte huvide konflikti olukorras peab haldusorgan kaaluma kõikide osapoolte huvisid, et saavutada kõige optimaalsem tulemus. Huvide kaalumisel on haldusorgan kohustatud määrama iga huvi nõ kaalu või osatähtsuse. Seejuures peab haldusorgan asjaolude kaalumisel lähtuma nii sellest infost, mis on talle endale teada kui ka sellisest infost, mille edastab talle mõni asjast huvitatud osapool.<sup>90</sup>

### **1.3. Kaalutlusõigus keskkonnalubade andmisel**

#### **1.3.1. Kaalutlusõiguse teostamine maapõueseaduse alusel antavate lubade menetluses**

Maavara kaevandamisega seonduvaid küsimusi reguleerivad MaaPS, kaevandamiseseadus ning vastavalt valdkonda reguleerivad määrused,<sup>91</sup> mis täpsustavad valdkondlikku korda. MaaPS-iga on korraldatud maapõue uurimise, kaitsmise ja kasutamise kord ning on sätestatud selle valdkonnaga seotud põhimõtted, eesmärgiga tagada maapõue majanduslikult otstarbekas ja keskkonnasäästlik kasutamine. MaaPS rakendamisel kohaldatakse haldusmenetluse sätteid<sup>92</sup> - seega lasub haldusorganil MaaPS-i rakendades kohustus lähtuda haldusmenetluse põhimõtetest. Loodusvaradega seotud küsimustes on Eesti üheks suurimaks probleemiks mitte-taastuvate loodusressursside (st maavarade) üle-eskpluateerimine.<sup>93</sup> MaaPS alusel antavate lubadega seotud koormust haldusorganitele näitab kõnealuses valdkonnas kehtivate lubade arv. Keskkonnaameti poolt hallatava keskkonnalubade infosüsteemi<sup>94</sup> (edaspidi nimetatud KLIS) andmetel kehtib 16.02.2016 seisuga üldgeoloogilise uurimistöo lubasid 2 (mõlemad Ida-Virumaal) ja geoloogilise uuringu lubasid 63. Geoloogilise uuringu lubasid on antud peaaegu kõikides maakondades tegutsemiseks, kusjuures kõige enam on kehtivaid

---

<sup>90</sup> K. Merusk. Discretion of interests in planning procedure: legal protection and abuse of discretion - *Juridica International* 2006/XI.

<sup>91</sup> Valdkonda reguleerivateks määrusteks on: keskkonnaministri 06.05.2005 määrus nr 36 „Maavara kaevandamisloa taotluse vorm, kaevandamisloa taotlusele, seletuskirjale ja graafilisele lisale esitatavad täpsustatud nõuded, kaevandamisloa andmise, muutmise ja ümberregistreerimise menetlustoimingute tähtjad ja kaevandamisloa vorm“; keskkonnaministri 05.04.2011 määrus nr 22 „Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja nende täitmise ning maavaravaru kaevandamise mahu aruande esitamise kord“ ja keskkonnaministri 26.05.2005 määrus nr 43 „Üldgeoloogilise uurimistöoga, geoloogilise uuringuga ja kaevandamisega rikutud maa korrastamise kord“.

<sup>92</sup> MaaPS § 1 lõige 3.

<sup>93</sup> H. Veinla ja K. Relve. „Environmental law in Estonia.“ Kluwer Law International BV, The Netherlands: 2012, lk 28, änr 39.

<sup>94</sup> Keskkonnalubade infosüsteem kättesaadav veebiaadressil:

<https://eteenus.keskkonnaamet.ee/?page=avaleht&act=avaleht&u=20160213135700>.

geoloogilise uuringu lubasid Pärnumaal (16), Tartumaal (7) ja Raplamaal (6). KLIS andmetel on kehtivaid maavara kaevandamise lubasid (edaspidi nimetatud kaevandamisluba) kokku 662: Harjumaal 96, Tartumaal 57 ja Võrumaal 55. Järelikult halduskoormus MaaPS alusel lubade andmise menetluse läbiviimisel ja seega ka koormus erinevate huvide kaalumisel on üsna intensiivne.

MaaPS-is nimetatud kaalutusõiguse alusel antavad load võib jagada kahte suurde gruppi: 1) üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu load; 2) kaevandamisload.

Võib öelda, et MaaPS-iga reguleeritud lubade andmise süsteem on üsna sarnane, olenemata millise loa andmise menetlusega täpselt tegu on. Luba antakse, kui loa taotleja esitab sellekohase taotluse ja on täidetud loa andmiseks MaaPS-is nimetatud eeldused. Vastava loa menetlemise õigus on käesolevalt kehtiva MaaPS-i alusel antud Keskkonnaametile või Keskkonnaministeriumile. MaaPS-ist tuleneb loa taotluse menetlejale kohustus hinnata, kas loa taotlus sisaldab kõiki materjale, mis on vajalikud loa taotluse menetlemiseks. Lisaks peab loa menetleja teatud olukordades korraldama enampakkumise. Loa menetlejal lasub kohustus ka teiste haldusorganite<sup>95</sup> poole pöördumiseks, et küsida nende arvamust loa andmisele. Seega on loa andjal tulenevalt MaaPS-ist kohustus loa taotlus sisuliselt läbi vaadata, kui taotluses ei esine olulisi puudusi (MaaPS § 31). Kuivõrd keskkonnanaloo taotluse menetlemise käigus peab loa andja otsustama tegevuse lubatavuse või lubamisel (kõrval)tingimuste seadmise üle, tuleb loa andjal korduvat teostada kaalutlust. Teisalt annab MaaPS kaevandamisloa taotluse esitajale õiguse nõuda, et tema taotlus lahendatakse õiguspäraselt, kuivõrd antav (haldus)akt mõjutab loa taotluse esitanud isiku õigusi<sup>96</sup> ja lisaks ka nende isikute õigusi, keda antav luba otseselt või kaudselt mõjutab. Seega, haldusorgan, kes annab MaaPS alusel keskkonna kasutamiseks loa, peab teostama loa andmisel kaalutlusi nii, et oleks võimalik teha õiglane ja õige otsus, mis on hea halduse aluseks.<sup>97</sup>

MaaPS-is on kaalutusõiguse teostamine sätestatud väga erinevalt. Magistritöö autori hinnangul saab MaaPS alusel loa andmise menetluses kaalutusõiguse teostamise grupeerida järgnevalt:

1) kaalumiseruum on antud konkreetsete viitega, sõnakasutus „võib“ „õigus“ vms: § 17 lõige 5, § 18 lõige 4, § 20 lõige 2, § 22 lõige 2, § 25<sup>2</sup> lõige 14, § 26 lõige 5<sup>1</sup>, § 29 lõiked 2 ja 4, § 30 lõige 2<sup>1</sup>, § 30<sup>1</sup> lõige 2, § 31, § 32 lõige 5, § 37 lõige 2, § 38 lõige 1, 43 lõige 3, § 62 lõiked 2 ja 3.

<sup>95</sup> Haldusorganiks, kelle poole loa andja on kohustatud loa andmise menetluse käigus arvamuse küsimiseks pöörduma on kohalik omavalitus ja Eesti Maavarade Komisjon.

<sup>96</sup> TlnRnKo 3-07-1525 punkt 16.

<sup>97</sup> N. Parrest. Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Juridica 2006/I.

2) ühendnormid: § 16, § 20 lõige 1 punkt 7, § 20 lõige 2 punkt 1 ja punkt 2, § 21 lõige 1 punkt 3, § 21 lõige 2, § 22 lõige 1 punktid 5 ja 6, § 28 lõige 5, § 31, § 34 lõige 1 punktid 2, 8, 12, 13, 14 ja 19, § 42 lõige 1 punkt 3, § 43 lõige 1 punktid 3 ja 4.

3) kaalumise teostamise õigus nähtub normi sisust: § 20 lõige 1 punkt 1 ja lõige 3, § 22 lõige 1 punktid 5 ja 6, § 24, § 25<sup>2</sup> lõige 6, § 43 lõige punkt 7.

4) kindlalt määratletud normid, mis koosmõjus teise normiga võimaldavad kaalutlust: § 20 lõige 1 punkt 9 koosmõjus § 20 lõikega 3; § 34 lõige 1 punkt 16 koosmõjus § 34 lõikega 2.

Eeltoodust johtuvalt saab järeldada, et MaaPS ei hõlma endas norme, mille puhul oleks normis endas näha konkreetne loetelu haldusele antud käitumisvõimalustest. Samas esineb aga norme, kus kaalutlusõiguse teostamise õigust ja ulatust on keeruline tuvastada. Sellised normid on näiteks ühendnormid ja normid, mille puhul kaalutluste teostamise õigus tuleneb normi sisust. Vaadates kaalutlusõiguse teostamist nähtub, et kaalutluste teostamise keerulisemaid vorme on MaaPS-is kõige enam, nendest omakorda on enamuses ühendnormide alusel kujunev kaalutlusõigus. Ühendnormid hõlmavad valdavalt keskkonna kaitse ja/või selle seisundi kvaliteedi tagamisega seotud määratlemata õigusmõisteid ja väiksemas määras muudest aspektidest kantud määratlemata õigusmõisteid. Magistritöö autori hinnangul saab sellest järeldada, et seadusandja on pidanud vajalikuks keskkonnaga seotud olustiku käsitlemisel ja lahenduste leidmisel vastavas olukorras jätta vastutus ja õigus keskkonnaloa andjale, kes lähtuvalt olukorrast on kohustatud ja õigustatud norme sisustama. Seega saab järeldada, et kaalutlusõiguse teostamine MaaPS alusel on valdavalt keeruline.

Eelpool on eraldi grupina nimetatud ka normid, mis suunavad haldusorgani kaalumist teostama juhul, kui loamenetluses on teine haldusorgan väljendanud oma mittenõustumist loa andmisega (MaaPS § 20 lõige 1 punkt 9 koosmõjus § 20 lõikega 3; § 34 lõige 1 punkt 16 koosmõjus § 34 lõikega 2). Alles siis kui teine haldusorgan on oma eitava seisukoha andnud, saab loa andja asuda kaaluma kas ja millised asjaolud esinevad, et saaks pöörduda Vabariigi Valitsuse poole, kellel on õigus lõplikult otsustada loa andmine.

Kaalutlusõiguse olemuse analüüsimise juures on oluline eristada lisaks sellele, millise kaalutlusõiguse normiga tegu on, ka seda, millisel eesmärgil kaalutlusnorm õigusaktis kirjas on. MaaPS põhjal saab järeldada, et kaalutlusõiguse kasutamise õigus on haldusorganile antud (nagu juba eelpool nimetatud) kas maavara kaevandamisloa andmiseks või maavara otsimise eesmärgil uuringute teostamiseks. Nende kahe nimetatud valdkonna puhul on oluline eristada ka järgnevat: 1) loa taotleja väljaselgitamine enampakkumise korraldamise käigus; 2) loa



andmine ja loa andmiseks eelduste väljaselgitamine; 3) loa andmisest keeldumine; 4) loa ümbervormistamine ja selleks eelduste välja selgitamine. Magistritöö autori hinnangul on nimetatud tegevuste puhul kaalutlusruumi jätmise loa taotluse menetlejale antud erinevates olukordades ja kaalutlusõiguse andmisel on määravaks kindlasti asjaolu, et MaaPS alusel antavate lubadega seonduv on keeruline, kuivõrd tegu on keskkonda mõjutava tegevusega, hõlmates erinevaid ja tihti vastuolulisi huvisid ning seadusega ei ole võimalik tagada iga üksikjuhtumi kohast lahendamist. Järelikult kaalutlusõiguse haldusele andmine erinevateks toiminguteks on põhjendatud ja vajalik ning lähtuvalt valdkondlikust iseärasusest möödapääsmatu.

Lisaks eelnimetatule on oluline silmas pidada, et keskkonnalubade puhul on loa andjal õigus kehtestada kõrvaltingimusi (MaaPS § 24, HMS § 53 lõige 2 punkt 3 ja § 53 lõige 1 punkt 2), mida loa omaja peab täitma. Näiteks kaevandamislubade puhul on kaevandamisloa kõrvaltingimusteks<sup>98</sup> seatud müra, tolmu, tööaja, teede seisundi/liiklusohutuse, veekaitse, korrastamise, maa kasutamise jms seonduvad tingimused. Kuigi mõningatel juhtudel on loas märgitud kõrvaltingimused seotud otseselt seadustest tulenevate nõuetega, mis on seotud normide ja nendele vastava tegevusega, siis teatud juhtudel on kõrvaltingimuste määratlemine seotud kaalutlusotsusega. Kaalutlusotsuseks on näiteks kohalike elanike elukeskkonna mõjutuste vähendamiseks seatud karjääri töötamise või tolmu tõrjega seotud tingimused. Seega, kõrvaltingimuste seadmine on tihedalt seotud kaalutlusega, kaitsmaks ühelt poolt erinevaid huvisid ja teisalt, tagamaks keskkonnakaitseliste või asjasse puutuvate muude nõuete täitmine. Juhul, kui siiski on kohustuslik või on kõrvaltingimuste seadmist peetud vajalikuks, peab olema tagatud, et tingimused oleksid piisavalt selged ja üheselt mõistetavad ning ka järelevalvet teostava asutuse poolt kontrollitavad.<sup>99</sup>

### **1.3.1.1. Kaalutlusõiguse teostamine keskkonnalubade andmise menetluses uue maapõueseaduse kehtima hakkamisel**

Käesoleva magistritöö kirjutamise ajal on menetluses uus MaaPS (edaspidi nimetatud MaaPS eelnõu), mis valdkonnas tegutsevatele isikutele teadaolevalt peaks Riigikogu vastu võtma 2016. aastal. MaaPS eelnõu seletuskirja<sup>100</sup> kohaselt on Eesti keskkonnaõiguse kodifitseermise

---

<sup>98</sup> Keskkonnaõiguse keskuse õiguslik analüüs: maavarade kaevandamise lubade tingimused praktikas. 2014. Kättesaadav veebiaadressil: [http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Kaevandamislubade\\_tingimused\\_analyys\\_16plik\\_18.12.14.pdf](http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Kaevandamislubade_tingimused_analyys_16plik_18.12.14.pdf).

<sup>99</sup> Keskkonnaõiguse keskuse õiguslik analüüs. 2014.

<sup>100</sup> MaaPS eelnõu (213 SE) kättesaadav veebikeskkonnas: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e090ecff-9911-4721-822c-1ffd61c20ceb/Maap%C3%B5useadus/>.

käigus ette valmistatud MaaPS eelnõu, millega plaanitakse maapõuega seotud seaduste struktuuri ja terminoloogiat ühtlustada ning korrastada ja ajakohastada regulatsioone. MaaPS eelnõu seletuskirja kohaselt senine maavara kaevandamisluba, mis on üks KeÜS-is nimetatud keskkonnalubadest, antakse maavara kaevandamiseks KeÜSis sätestatud menetluse kohaselt, arvestades MaaPS eelnõus sätestatud erisusi.

MaaPS eelnõu ja selle seletuskirja<sup>101</sup> kohaselt plaanitakse kaalutusõigust loa andmise menetluses sätestada järgmiselt:

1) MaaPS eelnõu § 1 lõige 1 kohaselt on keskkonnanahäiringute võimalikult suures ulatuses vähendamise kõrval jäetud ruumi keskkonnavalaste kaalutlustega konkureerivatele huvidele, andes täitevvõimule õiguse (või pannes kohustuse) võtta kasutusele meetmeid, mis seaduse eesmärgi saavutamisele kaasa aitavad või seda vähemalt ei takista. MaaPS eelnõu eesmärk on MaaPS eelnõu rakendajale õiguslikult siduv, kuid abstraktsuse tõttu on selle rakendamisel ulatuslik kaalutusruum.

2) MaaPS eelnõu §-ga 27 sätestatakse reeglid üldgeoloogilise uurimistöö loa ja uuringuloa taotlemiseks. Võrreldes praegu kehtiva MaaPS regulatsiooniga jääb loa andjale ka tulevikus kohustus loa andmise menetluses arvamuse saamiseks pöörduda kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi nimetatud kohalik omavalitsus) poole. Juhul, kui kohalik omavalitsus keeldub loa andmiseks nõusoleku andmisest, on loa andjal võimalik loa taotleja ettepanekul ning selleks vastavate kaalutluste olemasolul pöördud Vabariigi Valitsuse poole (MaaPS eelnõu § 35 lõige 4), kellel on õigus loa andmist lubada. Kui loa andja ei pea põhjendatuks Vabariigi Valitsuse poole pöördumist, siis keeldub loa andja loa andmisest.

3) MaaPS eelnõu § 35 lõige 2 punkt 1 on uudne säte, kuivõrd varem kehtinud säte (MaaPS § 20 lõike 1 punktis 12) ei näinud loa taotleja poolt toime pandud rikkumiste korral loa andjale ette kaalutusõiguse teostamise võimalust. MaaPS eelnõus on märgitud, et kaalutusõiguse andmine on vajalik, kuivõrd loa taotleja poolt toime pandud rikkumised võivad olla erineva kaaluga ja näiteks relvaseaduses on Riigikohus tunnistanud mitu sätet põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles need ei võimalda loa kehtetuks tunnistamisel arvestada karistatud isikut ja tema poolt toime pandud tegu.

4) MaaPS eelnõu § 35 lõige 2 punkt 2 – nimetatud sättega on haldusele antud suurem kaalutusruum võrreldes praegu kehtiva MaaPS redaktsiooniga (§ 20 lõige 1 punkt 1). MaaPS eelnõu § 35 lõike 2 punkti 2 ja § 55 lõike 3 punkti 2 kohaselt võib loa andja kaaluda kaevandamisloa, üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa andmisest keeldumist olukorras, kus taotletava kaevandamisloa alusel tehtavad tööd võivad oluliselt ebasoodsalt mõjutada loodusobjekti, mille kaitse alla võtmise menetlus on LKS § 9 lõike 1 tähenduses

---

<sup>101</sup> MaaPS eelnõu (213 SE).

algatatud ja seda ebasoodsat mõju ei saa muul viisil vältida kui loa andmisest keeldumisega.<sup>102</sup> MaaPS eelnõu § 35 lõike 2 punkti 2 ja § 55 lõike 3 punkti 2 kohane kaalutusotsuse tegemise võimalus on vajalik olukorras, kus loa taotluse menetlus on eelnevalt peatatud, kuid LKS § 8 lõikes 6 sätestatud aja jooksul ei ole jõutud teha otsust loodusobjekti kaitse alla võtmiseks, aga kaitse alla võtmise menetluse käigust on ilmselge, et loodusobjekt võetakse kaitse alla. LKS alusel on haldusakti andmise menetlus võimalik peatada kuni loodusobjekti kaitse alla võtmiseni, kuid mitte kauemaks kui 28 kuuks. Kuna kaevandamisloa, üldgeoloogilise uurimistöö loa kui uuringuloa andmisest keeldumise vajadus sõltub konkreetsest menetlusest on seetõttu otstarbekas sätestada loa andmisest keeldumine võimalusena, andes loa andjale sellekohase kaalutusruumi.

5) MaaPS eelnõu § 39 sätestab tingimused üldgeoloogilise uurimistöö loa ja uuringuloa kehtetuks tunnistamiseks, mis on analoogne praegu kehtiva MaaPS redaktsiooni § 22 nimetatuga. MaaPS eelnõu § 39 lõikes 2 on sõnastust täpsustatult (lähtuvalt KeÜS § 62 lõikest 2) nimetatud alused, mil loa andja võib kaaluda loa kehtetuks tunnistamist.

6) Kaevandamisloa andmisest keeldumine on sätestatud MaaPS eelnõu §-s 55. MaaPS eelnõu § 55 lõige 3 punkt 1 (kehtiva MaaPS redaktsiooni § 34 lõige 1 punkt 21) näol on tegemisest kehtiva redaktsiooni põhimõttega, mida on pisut muudetud ning antud loa andjale kaalutusruum olukorras, kus kaevandamisloa taotleja poolt on toime pandud varasem(ad) rikkumine(sed). Kaalutusruum on antud, kuna nõuete rikkumised võivad olla eri raskusega ja ka Riigikohus on tauninud põhimõtet, mille kohaselt loa andja ei saa loa kehtetuks tunnistamisel arvestada karistatud isikut ja tema poolt toime pandud tegu.

7) MaaPS eelnõu § 55 lõike 3 punkti 2 kohaselt võib kaevandamisloa andja kaaluda kaevandamisloa andmisest keeldumist olukorras, kus taotletava kaevandamisloa alusel tehtavad tööd võivad oluliselt ebasoodsalt mõjutada loodusobjekti, mille kaitse alla võtmise menetlus on LKS § 9 lõike 1 tähenduses algatatud, ja seda ebasoodsat mõju ei saa muul viisil vältida kui loa andmisest keeldumisega.<sup>103</sup> Kaevandamisloa taotluse menetluses tuleb esmalt otsustada menetluse peatamise vajalikkus. MaaPS eelnõu § 55 lõike 3 kohane kaalutusotsuse tegemise võimalus on vajalik olukorras, kus kaevandamisloa taotluse menetlus on eelnevalt peatatud, kuid LKS § 8 lõikes 6 sätestatud aja jooksul ei ole jõutud teha otsust loodusobjekti kaitse alla võtmiseks. Samas, loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluse käigust on ilmselge,

---

<sup>102</sup> LKS § 8 lõige 6 võimaldab peatada haldusmenetlusi, milles taotletav tegevus võib mõjutada eelnimetatud loodusobjekti seisundit, kui on tehtud ettepanek loodusobjekti kaitse alla võtmiseks või algatatud loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlus LKS § 9 lõike 1 tähenduses. Seega tuleb esmalt taotluse menetluses otsustada menetluse peatamise vajalikkus.

<sup>103</sup> LKS § 8 lõige 6 võimaldab juhul, kui on tehtud ettepanek loodusobjekti kaitse alla võtmiseks või algatatud loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlus LKS § 9 lõike 1 tähenduses, peatada haldusmenetlusi, milles taotletav tegevus võib mõjutada eelnimetatud loodusobjekti seisundit.

et loodusobjekt võetakse kaitse alla. LKS alusel on haldusakti andmise menetlust võimalik peatada kuni loodusobjekti kaitse alla võtmiseni, kuid mitte kauemaks kui 28 kuuks.

8) MaaPS eelnõu § 55 lõikes 4 (kehtivas MaaPS redaktsioonis § 34 lõige 2) on kaevandamisloa andmise kohta täpsustatud, et kohaliku omavalitsuse nõusoleku puudumisel võib taotleda Vabariigi Valitsuse nõusolekut, kusjuures see toimub ainult loa taotleja soovil ja loa andja nõusolekul. Võrreldes kehtiva MaaPS-iga on lisatud ka sisuline alus Vabariigi Valitsuse nõusoleku andmise menetlusele. Sätestatakse, et Vabariigi Valitsuse nõusolek antakse vaid juhul, kui selleks on ülekaalukas riigi huvi.<sup>104</sup> Juhul, kui puuduks selline alus, oleks Vabariigi Valitsuse diskretsiooniruum nii ulatuslik, et puuduks võimalus selle rakendamist sisuliselt kontrollida. Vabariigi Valitsus ei hinda kohaliku omavalitsuse seisukoha õiguspärasust, vaid annab hinnangu sellele, kas antud alal kaevandamise või uuringuga võiks seonduda riigi huvi, mida kohalik omavalitsus ei saa hinnata. Seega, Vabariigi Valitsuse ja kohaliku omavalitsuse üksuse hinnangud sisult erinevad ja üks ei teosta teise üle järelevalvet. Kohaliku omavalitsus hindab loa andmise otstarbekust kohaliku ja Vabariigi Valitsus riigi huvi aspektist lähtuvalt.

9) MaaPS eelnõu § 55 lõikes 5 on sätestatud regulatsioon juhuks, kui loa taotleja soovib Vabariigi Valitsuse poole pöörduda, kuid loa andmiseks puudub valdkonna eest vastutava ministri hinnangul ilmselgelt riigi huvi. Üldjuhul pöördub loa andja sellisel juhul riigi huvi välja selgitamiseks valdkonna eest vastutava ministri poole, kes võib loa andmise menetlusse ka omaalgatuslikult sekkuda ning oma arvamust avaldada. Kui riigi huvi ilmselgelt puudub, võib loa andja Vabariigi Valitsuse nõusoleku taotlemisest keelduda. Kui aga vajalik on sisuline kaalutlemine, tuleb pöörduda Vabariigi Valitsuse poole.

Lähtuvalt MaaPS eelnõus nimetatud muudatustest saab järeldada, et suuremas osas on kaalutlusõigusega seonduv võrreldes praegu kehtiva MaaPS-ga põhimõtteliselt jäänud samaks. Samas teatud juhtudel on leitud, et olukorda kaalutlusõiguse teostamisel peab täpsustama või kaalutluse kasutamist täiendama. Magistritöö autor leiab, et muudatused

---

<sup>104</sup> MaaPS eelnõu seletuskirja lk 39 on märgitud: “Riigi huvi defineerimisel lähtutakse muu hulgas maavara olulisusest, maavara omandist, kaevandamisega seotud majanduslikest kaalutlustest, keskkonnaministri ning majandus- ja taristuministri arvamusest, taotletava mäeeraldise suurusest, maavara kasutusala, omadustest ja kvaliteedist. Riigi huvi sisustamisel kaevandamislubade taotluste menetlemisel (samuti lubade ümberregistreerimisel või kehtetuks tunnistamisel) tuleb silmas pidada ka riigi energiapoliitika tagamise vajadust. „Eesti julgeolekupoliitika alused (2010)“ määratleb Eesti julgeolekupoliitika, sh energiapoliitika, eesmärgid, põhimõtted ning tegevussuunad. Eesti energiapoliitikat tagavad varustuskindlus, infrastruktuuri julgeolek, ühendused teiste Euroopa Liidu liikmesriikide energiavõrkudega ning energiaallikate mitmekesisus. Energia varustuskindlust tagab ka sisemiste energiaressursside maksimaalne kasutamine, mis Eesti puhul tähendab põlevkivi võimalikult ratsionaalset kasutamist. Samuti on energiasüsteemide toimepidevuse kindlustamiseks ja kaitseks vajalik rakendada julgeoleku- ja ohutusnõudeid. Siiski on paratamatu, et riigi huvi jääb detailselt defineerimata, kuna mõiste muutub ajas ning see tuleb sisustada konkreetse menetluse käigus.“

MaaPS eelnõus seoses kaalutlusõigusega on põhjendatud ja vajalikud. Seda seetõttu, et kaalutlusõiguse teostamine peab olema põhjendatud, vajalik ning selle teostamiseks peab haldusorganile olema antud/jäetud rakendamiseks valikuvabadus. Lisaks eelnevale leiab magistritöö autor, et põhjendatud on ka korra täpsustamine, mis alusel on võimalik kohaliku omavalitsuse arvamusest mööda minna ja loa andmise Vabariigi Valitsuse nõusolekut küsida. Kas ja kuidas reaalsuses uus MaaPS kehtima hakkab, millised tagajärjed ja võimalused uute nüansside rakendamiseks endaga kaasa toob, näitab aeg.

### **1.3.2. Kaalutlusõiguse teostamine veeseaduse alusel antavate lubade menetluses**

Veega seotud küsimused mõjutavad otseselt inimkonda ja just seetõttu on veekeskkonna kaitset puudutavad küsimused keskkonnapoliitika ja -õiguse tähelepanu keskmes olnud juba aastakümneid. Vaatamata sellele on vee saastatus maailma erinevates paikades jätkuvalt väga suur ning selle küsimusega tegelemine ei ole mitte ainult madalama arengutasemega riikide probleem.<sup>105</sup> Kuna veekogud (nii mageda kui soolase veega) asuvad tihti erinevate riikide piiril, liiguvad ühest riigist teise või omavad piiriüleseid mõjutusi, on rahvusvaheliselt võetud vastu ühist veepoliitikat kujundavaid akte.<sup>106</sup>

Peamiseks õigusaktiks, mis Eestis reguleerib vee kasutamist ja kaitset on VeeS ja VeeS alusel kehtestatud määrused.<sup>107</sup> Teiseks oluliseks veekeskkonna kaitset reguleerivaks õigusaktiks on looduskaitseseadus (edaspidi nimetatud LKS), kus on käsitletud teemasid lähtuvalt veekogude randade ja kallaste ulatuse ning majandustegevuse kitsendamisega seoses lähtuvalt ökosüsteemide ja veekeskkonna kaitsest. Kuna LKS ei sätesta veekeskkonna kasutamiseks halduse poolt antavaid lubasid,<sup>108</sup> siis magistritöös kaalutlusõiguse teostamise analüüsimisel LKS vaatluse alla ei tule.

VeeS § 1<sup>1</sup> järgi kohaldatakse VeeS rakendamisel haldusmenetluse sätteid. Seega, lasub haldusorganil VeeS rakendades kohustus kinni pidada haldusmenetluse põhimõtetest. Haldusorgani poolt antud lubade arvukust ilmestab fakt, et 16.02.2016 seisuga on Eestis

---

<sup>105</sup> H. Veinla, 2005, lk 247.

<sup>106</sup> H. Veinla. 2005, lk 248-249.

<sup>107</sup> Keskkonnaministri 26.03.2002 määrus nr 18 „Vee erikasutusloa ja ajutise vee erikasutusloa andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise kord, loa taotlemiseks vajalike materjalide loetelu ja loa vormid“; keskkonnaministri 19.09.2014 määrus nr 40 „Täpsustatud nõuded veekogu paisutamise, paisutamise seotud keskkonnaseire, vee-elustiku kaitse, paisu, paisutuse likvideerimise ja veetaseme alandamise kohta ning ökoloogilise miinimumvooluhulga määramise meetodika“

<sup>108</sup> Kuigi veekogu rannale või kaldale ehitamine mõjutab keskkonda ja selline tegevus tähendab ühtlasi keskkonna kasutamist ning selliseks tegevuseks on üldjuhul nõutav kooskõlastuse olemasolu, ei tule sellised kooskõlastused käesolevas magistritöös vaatluse alla, kuivõrd selliseid kooskõlastusi antakse teiste seaduste alusel läbi viidavate menetluste raames.

KLIS andmetel kokku 1601 kehtivat vee erikasutusluba,<sup>109</sup> mille suurima osa moodustavad veevõtu/veeheitmise ning vee tõkestamisega seotud load. Järelikult on haldusorgani koormus loa andmise menetluste läbiviimisel ja sellega seonduva kaalutusõiguse teostamisel üsna suur.

Magistritöö autori hinnangul on VeeS-is nimetatud loa andmise menetluses kaalutusõigust teostada võimaldavaid sätteid võimalik grupeerida järgnevalt:<sup>110</sup>

1) kaalumisruum on antud konkreetsete viitega, sõnakasutus „võib“ „õigus“ vms: VeeS § 9 lõige 10<sup>1</sup> punkt 3, § 9 lõiked 10<sup>2</sup> ja 13, § 9<sup>1</sup> lõiked 1 ja 2<sup>1</sup>, § 12<sup>5</sup> lõige 1 punktid 1 ja 2, § 17 lõige 9, § 17<sup>1</sup> lõige 8, § 22, § 24 lõige 5 ja 6, § 26<sup>12</sup> lõige 2.

2) ühendnormid: VeeS § 9 lõiked 8, 9, 10<sup>2</sup> ja 10 punktid 1 ja 2, § 9 lõige 10<sup>1</sup> punktid 2, 3, 4, 5, 6, 7, § 12<sup>8</sup>, § 16 lõige 2, § 17 lõige 9.

3) kaalumine nähtub normi sisust: VeeS § 9 lõige 2, 5<sup>3</sup>, 6, 7 ja 8, § 9 lõige 11 punktid 1 ja 2, § 17 lõige 5 punkt 2 ja lõige 8, § 17<sup>1</sup> lõiked 1 ja 7, § 25 lõige 2, § 26<sup>11</sup> lõige 2, § 28<sup>1</sup> lõige 6, § 29 lõige 4 punktid 2, 3 ja 4, § 34<sup>5</sup> lõiked 1 ja 2.

Eeltoodust tulenevalt saab järeldada, et lubade andmisel on haldusorganile VeeS-iga antud suhteliselt paljudes olukordades kaalutusõigus. Normidest nähtub, et kaalutusõiguse teostamise keerukamaid juhte, mil kaalutusõiguse teostamine nähtub normi sisust või tuleneb ühendnormist, on rohkem võrreldes normidega, kus juba normi sõnastus ise viitab kaalumise teostamise õigusele. Ühendnormides on määratlemata õigusmõisted seotud valdavalt keskkonna kaitse või keskkonna mõjutamisega seotud normidega ning vähemuses on muude aspektidega seotud määratlemata õigusmõisted. Kuigi VeeS alusel on määratlemata õigusmõistete kaudu kaalutusõiguse teostamine ulatuslik, on norme, millede sisust tulenevalt lasub haldusorganil kaalutusõiguse teostamise kohustus (õigus), siiski rohkem. Samas ei ole aga VeeS-is norme, mis keskkonnalubade andmisel annaks sõnaselgelt haldusele konkreetsed võimalused kaalutluse teostamisel alternatiivsete võimaluste valimisel.

Haldusorganile on kaalutusõigus VeeS kohaselt antud loa andmise ja kehtetuks tunnistamisega seoses ning loaga seotud tegevus(t)e osas. Lisaks nimetatule saab loa andja teostada kaalutlust loa andmisega seotud (kõrval)tingimuste seadmise suhtes (VeeS § 9 lõige 2 ja 9 ja § 12<sup>5</sup>). Sõltuvalt tingimusest peab tingimuse seadmine olema kooskõlas VeeS-is

---

<sup>109</sup> Keskkonnaameti keskkonnateenuse veebikeskkond, avalik info kehtivate keskkonnalubade kohta kättesaadav veebiaadressil: [https://eteenus.keskkonnaamet.ee/?page=avalik\\_stat\\_koond&act=avalik\\_info&u=20160216205246](https://eteenus.keskkonnaamet.ee/?page=avalik_stat_koond&act=avalik_info&u=20160216205246).

<sup>110</sup> Kuivõrd VeeS-is on sätestatud tingimused ja nõuded veekogule ehitatava ehitise suhtes ja tegu ei ole klassikalises mõttes keskkonnaloa andmisega, siis käesolevas magistritöös ei ole ehitamisega seotud sätted vaatluse all (VeeS § 22<sup>1</sup> – § 22<sup>18</sup>).

sätetatud nõuetest (§ 9 lõige 14) või on loale lisatud lähtuvalt loa andja kaalutlustest.

#### **1.4. Järeldused kaalutusõiguse teostamisest ja määratlemata õigusmõistete kasutamisest maapõueseaduse ja veeseaduse alusel antavate keskkonnalubade andmisel**

Keskkonnaasjades otsustuste tegemine on nüansirohke ning konkreetsete ja jäikade käitumisvõimaluste loomise asemel on seadusandja eelistanud kaalutusõiguse andmisega luua võimalused keskkonnalubade andmisel üksikjuhtumil tasakaalustatud ja erinevaid huvisid arvestava otsuse tegemiseks. Nii on see ka MaaPS ja VeeS alusel antavate lubade menetluses.

Kuigi käesolevas magistritöös vaadeldavad kaks erinevat seadust (MaaPS ja VeeS), mille alusel on võimalik anda erinevaid keskkonnalube, on oma funktsioonilt ja eesmärgilt erinevad, leidub nendes kaalutusõiguse teostamise juures nii sarnaseid kui ka erinevaid jooni. Sarnaste joontena võib nimetada, et esiteks, nii MaaPS kui ka VeeS ei sisalda kaalutusõiguse teostamise aspektist vaadatuna konkreetse suunisega sätteid, kus haldusele oleks nimetatud alternatiivsed käitumisjuhised. Teiseks, mõlemas vaadeldud seaduses on kaalutusõiguse teostamine võimalik, kuna kaalumiseruum normis on antud konkreetsete sõnakasutuslike viidetega (näiteks sõnad „võib“ „õigus“ vms), esinevad ühendnormid või kaalumise nähtub normi sisust. Kolmandaks võib nimetada, et kaalutluste teostamiseks on valdav osa keerulistel kaalumiseruumidel, mille puhul kaalutluste teostamise õigus tuleneb normi sisust või ühendnormist.

Ühendnormide osakaal on suurem MaaPS-i alusel antavate keskkonnalubade menetluse korral ja VeeS-is on see väiksem. Kuivõrd mõlemas seaduses on ühendnormides sisalduv määratlemata õigusmõiste seotud valdavalt keskkonna kaitsega seotud nõuetega või teatud keskkonnaolustiku tagamisega, ei ole võimalik järeldada, et siinkohal oleks määrava tähtsusega konkreetsest seadusest tulenev spetsiifika. Pigem saab järeldada vastupidist, et keskkonda mõjutavate ja keskkonnaga seotud keskkonnalubade andmisel on määrava tähtsusega normid, mis sisustatakse konkreetsetel juhtumil keskkonnaga seotud aspektidest lähtuvalt.

Erinevusena MaaPS ja VeeS alusel antavate keskkonnalubade kaalutusõiguse juures võib nimetada, et kuigi mõlemas vaadeldavas seaduses on märgitud, et loa andmisel tuleb küsida

arvamust kohalikul omavalitsuselt, kehtib MaaPS-is reegel, mille kohaselt on kohaliku omavalitsuse arvamus loa andmisest keeldumiseks aluseks ka loa andja poolt loa andmisest keelduda. VeeS alusel antava loa menetluses kohaliku omavalitsuse arvamus sellist siduvat rolli ei mängi. MaaPS eristub VeeS-ist ka seetõttu, et kuigi kohalik omavalitsus võib keelata loa andmist, on siiski ülekaalukate riiklike huvide olemasolu korral võimalik saada nõusolek loa andmiseks Vabariigi Valitsuselt. Kuivõrd VeeS sellist võimalust ei vaja, ei ole ka sellist alternatiivset võimalust ette nähtud.

Magistritöö esimeses peatükis oli vaatluse all ka Riigikogus menetluses olevas MaaPS eelnõus kaalutusõigusega seonduv. Kuigi MaaPS eelnõus on näha teatud muudatusi kaalutusõiguse teostamise suhtes, ei ole muudatused suured, kuid on olulised seetõttu, et annavad võimalusi kaalutlusi põhjalikumaks teostamiseks juurde. Magistritöö autori hinnangul on see tervitatav, sest nii on võimalik saavutada keskkonnavalitsuse loa andmisel laia kaalutusruumi kasutamine ning kohase ja õiglase otsustuse tegemine.

## **2. KESKKONNALUBADE ANDMISEL ERINEVATE HUVIDE KAAALUMINE JA MÄÄRATLEMATA ÕIGUSMÕISTETE KASUTAMINE**

### **2.1. Maapõueseaduse alusel antavate lubade menetluses kaalutlusi mõjutavad tegurid**

Olukorrad, mil haldusorgan MaaPS alusel antava loa menetluses kaalutusõigust kasutades võtab vastu otsuse teatud tegevuse lubamiseks, täiendavate tingimuste kehtestamiseks või keelamiseks ei pruugi olla üldiselt lihtsalt hoomatavad ning kõikidele osapooltele arusaadavad. Järgnevalt on toodud MaaPS alusel antava loa taotluse menetluse käigus halduse poolt kaalutusotsuse tegemisel erinevate huvide kaalumise ning kaalumise võimalustest lähtuva kaalutusotsuse kujunemise põhjused.

MaaPS sätestatud kaalutlusi teostades on haldusorgan seotud:

- 1) MaaPS-is nimetatuga – ühelt poolt nii ajaliste piirangutega kui ka kohustustega teatud tegevuste teostamiseks ning teatud asjaoludega arvestamiseks.
- 2) Loa taotleja poolt esitatud andmete ja taotlustega. Seejuures peab haldusorgan (kuna MaaPS alusel menetluse teostamisele rakendub HMS) vajadusel täpsustama olukorda ning küsima lisamaterjale, kui taotluse esitaja ei ole esitanud kõiki olulisi asjasse puutuvaid materjale. Alles siis kui kogu info on olemas, saab haldusorgan teha kaalutletud otsuse.
- 3) Haldusele enesele suunatud halduseeskirjadega, mis aitavad lahendada olukorra lähtudes



võrdsest kohtlemisest ja eesmärgile orienteeritusest.

Seega võib öelda, et kaalutusotsuse tegemisel on haldusorgan seotud ühelt poolt nii erahuvide kui ka avalike huvide ning menetluse eripärast lähtuva MaaPS-is nimetatud reeglite ja suunistega. Kaalutusotsuse aluseks olevatest erinevate analüüsist nähtub:

1) MaaPS-is on nimetatud, et uuringuloa taotluse vormi ning täpsustatud nõuded üldgeoloogilise uurimistöö loa ja uuringuloa taotlusele, seletuskirjale ja graafilisele osale kehtestab valdkonna eest vastutav minister (MaaPS § 13 lõige 5) ning kaevandamisloa andmise, muutmise ja ümberregistreerimise menetlustoimingute tähtajad kehtestab valdkonna eest vastutav minister (MaaPS § 28 lõige 7). Järelikult on juba MaaPS alusel valdkonna eest vastutava ministri määrusega kehtestatud tingimused, mille kaudu on esitatud nõuded loa taotlusele ja millest peab loa taotluse menetleja lähtuma. Seega, peavad nii loa taotleja kui loa taotluse menetleja nendest esitatud tingimustest kinni pidama. Kuigi MaaPS annab loa taotluse menetlejale õiguse tagastada loa taotlus, kui selles sisalduvad olulised puudused, järeldeb eeltoodust magistriltõõ autor, et loa taotluse menetlejal ei ole tegelikult kaalumisruumi, kas loa taotlus oluliste puuduste korral tagastada või mitte. Seda eeskätt just seetõttu, et kuna valdkonna eest vastutav minister on määratlenud nõuded ja täpsustatud korra loa taotlusele, on haldus valdkonna eest vastutava ministri poolt määratuga seotud ning peab sellest lähtuma. Kuigi haldusele on jäetud otsustusruum, mis on oluline puudus ja mis mitte, on võimalike vaidluste vältimiseks lihtsam ja oluliselt vähem vaidlusi kaasa toov olukord, kui kõik nõuded, mida on valdkonna eest vastutav minister oma määruses nimetanud ja mida on MaaPS-is nimetatud, ka täidetud.

Üldgeoloogilise uurimistöö loa ja uuringuloa andmise menetlustoimingute tähtajad kehtestab valdkonna eest vastutav minister (MaaPS § 14 lõige 7).

2) Loa taotlemise korral võib esineda situatsioone, kus mitmele loa taotlejale pakub tegevuse teostamiseks huvi sama tegevuskoht. Kuna MaaPS alusel antavate lubade iseärasusest tulenevalt ei ole võimalik ühele tegevuskohale anda mitut erinevate isikute kasutuses olevat luba, on vajalik esmalt selgitada, kes on potentsiaalne loa taotleja. Selleks on loa andjale antud õigus korraldada enampakkumine. Kuigi loa andjale on antud õigus korraldada enampakkumine, ei ole magistriltõõ autori hinnangul haldusel võimalik motiveerida oma kaalutusotsust selliselt, et oleks põhjendatud enampakkumise mitte korraldamine. Tahes-tahtmata oleks enampakkumise korraldamata jätmise puhul tegu ühe loa taotleja eelistamisega teise ees ning selleks motiivide leidmine ning nende põhjendamine oleks väga keeruline. Samas ei saa täielikult välistada olukorda, et väga ilmsete, selgelt mõistetavate ning objektiivsete põhjuste olemasolul on võimalik kaalutusotsuse kaudu otsustada

enampakkumise mitte korraldamine või korraldamine.

3) Loa andmiseks eelduste selgitamise puhul on olulise tähtsusega, et haldusorgan tagaks MaaPS-is nimetatud nõuete täitmise. See tähendab, et kui MaaPS sätestab tingimused, mis peavad olema täidetud, peab ka haldusorgan lähtuvalt normi(de) eesmärgist tegema oma otsustuse. Kui loa andmise eelduseks on kohaliku omavalituse nõusolek, ei ole haldusorganil võimalik hakata hindama, kas kohaliku omavalitsuse nõusolek on põhjendatud või mitte ning millised kohaliku omavalitsuse kaalutlused on asjas määrava tähtsusega või pole seda.<sup>111</sup> Loa andmise menetluses peab haldusorgan suutma näha enda rolli ning teiste menetlusosaliste rolli - kui on vaja, siis küsima loa taotlejalt andmeid juurde, tegema vastavad päringud teistele haldusorganitele nõudma loa taotlejalt andmete täiendamist jm. Seda kõik selleks, et olemasoleva info põhjal oleks võimalik teha motiveeritud kaalutusotsus. Juhul, kui haldusorgani kaalutusotsus on tehtud mitte põhjalikele ja kohastele andmetele tuginedes, võib järeldada, et ka kaalutusotsus ei ole õige.

Lisaks nimetatule seisab MaaPS alusel antava loa menetleja silmitsi kogu loa menetluse käigus era- ja avalike huvide kaalumise ja kaalumise. Kuna maavarad kuuluvad riigile (MaaPS § 4), ei ole isegi maaomanikul võimalik maavara varusid uurima või kaevandama asuma enne vastava loa olemasolu. Seega piirab regulatsiooni olemasolu ilmselgelt isiku põhivabadusi nagu näiteks õigust omandile (PS § 32 lõige 2) ja vabadus ettevõtlusega tegeleda (PS § 31, kuid ka PS §-d 29 ja 32). Kuna loodusvarad on Eesti rahvuslik rikkus, mida tuleb säästlikult kasutada (PS § 5) ja kuna igaüks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda (PS § 53) saab lugeda, et MaaPS-is sätestatud põhiõiguste riive on proportsionaalne ja eesmärgipärane. Vaid loodusvarade korraldatud majandamine aitab tagada nende säilimise, eesmärgipärase kasutamise ja jätkusuutlikkuse. Kuigi eeltoodust tulenevalt saab järeldada, et loodusvaradega seotud riive olemasolu on põhjendatud, lasub loa taotluse menetlejal siiski kohustus lähtuvalt just konkreetsest loa taotlusest hinnata, millised on need asjaolud, mis võimaldavad anda luba ja mis on need asjaolud, mis loa andmisele vastu räägivad. Selleks loa andja:

1) Analüüsib olukorda. Kuna MaaPS alusel antakse kaevandamisluba kuni 30 aastaks, peab loa menetleja suutma ette nähta loa kehtivuse ajal loaga kaasnevaid mõjutusi, tagajärgi ning lähtuvalt sellest teostama kaalumist.

2) Omades otsuse tegemiseks vajalikku infot teeb loa andja tahes-tahtmata väärtusotsustuse, andes teatud huvidele suurema kaalu kui teistele ehk teisisõnu eelistades teatud huviseid teistele.

3) Loa andja peab suutma oma kaalutusotsust põhjendada – st loa andja peab olema

---

<sup>111</sup> RKHKm 3-3-1-38-10 punktid 16, 17 ja 18.

objektiivne, erapooletu ning lähtuma ühelt poolt isikute ja teiselt poolt avalike huvide kaitsest.

Magistritöö 1. peatükis on nimetatud võimalused, millistes olukordades MaaPS võimaldab teostada kaalutlust. Nimetatud grupeeringu esimese grupi (kus on juba normis nimetatud sõnadega „võib“, „õigus“ vms antud loa taotluse menetlejale selge signaal kaalutluse teostamiseks) analüüsist nähtub, et kaalutlusõiguse teostamine toimub nimetatud grupis eelkõige lähtuvalt loa andmise menetluses olulistest menetluslikest aspektidest. Näiteks enampakkumise, tagatisraha kehtestamise ning menetluse avalikustamisega seotud küsimused. Seejuures keskkonnakaitselised eesmärgid selles kaalutlusõiguse grupis on väiksema osakaaluga, kuid siiski olemas.

MaaPS-i alusel loa andmisel kaalutluse teostamise keerulisemate juhtude korral nagu ühendnormide ja normi sisust lähtuva kaalutluse teostamise puhul võib menetleja kergemini sattuda eksimusse. Nagu eespool käsitletud, on normi sisust lähtuva kaalutluse teostamine keeruline eeskätt just seetõttu, et kaalutluse enda teostamise kohustust ja kaalutluse teostamisega seotud nüansse on raske ära tunda. Näiteks MaaPS § 20 lõige 1 punkti 1 ja § 22 lõige 1 punkti 6 korral sõltub loa andja kaalutlus otseselt mitte niivõrd kaalutluse teostamisest kui kaalutlusnormi aluseks olevast teisest sättest. See tähendab, et kuigi MaaPS sätestab nimetatud normidega loa andjale kaalutluste teostamise, on kaalutluse teostamise õigus loa andjal siiski üsna väike. See omakorda tähendab, et loa andja ei ole sellisel viisil kaalutlusi teostades täielikult vaba oma otsustustes. MaaPS-is nähtub normi sisust lähtuva kaalutluse teostamise õiguse põhjal, et nimetatud grupis on esindatud kõige enam just keskkonnakaitselistest eesmärkidest lähtuvad normid. Seega võib öelda, et avaliku huvi kaitse on esikohal ja suurema väärtusega kui erahuvi, mis omakorda tähendab seda, et kaalutlusõigust kasutades on loa andjale antud õigus erahuvi piirata suuremal määral.

MaaPS alusel keskkonnalubade andmisel kaalutlusõiguse teostamise õiguse suure grupi moodustavad ühendnormid. Nagu magistritöös juba eelnevalt on nimetatud (punktis 1.1), on ühendnormid sellised, mis hõlmavad endas nii määratlemata õigusmõistet kui ka kaalutlust. MaaPS-is nimetatud ühendnormides sisalduvatest määratlemata õigusmõistetest võib näiteks nimetada: „riiklik huvi“, „majanduslikult põhjendatud“, „keskkonna oluline kahjulik muutus“, „olulised puudused“, „loodusobjekti kahjustamine“, „mõistlike kulutustega“. Võib öelda, et sellised määratlemata õigusmõisted on omased MaaPS-ile ning kantud ühelt poolt majandusliku seisundiga seotud huvidest ja teiselt poolt keskkonna kaitse ja selle kahjustamise vältimisega seotud huvidest. Järelikult on MaaPS-is määratlemata õigusmõisteid sisaldavate normide puhul haldusorgani kui vastavas menetluses loa andjal tohutu roll, esmalt

mõistmaks, mida konkreetne määratlemata õigusmõiste tähendab. Teiseks, peab haldusorgan mõistma, millised on piirid kaalutusõiguse teostamiseks ning kolmandaks, peab haldusorgan oma kaalutlused suutma kirja panna ka sellises ulatuses, et ülejäänud menetlusosalised seda sarnaselt mõistaksid. Ühendnormide puhul ongi haldusorgani poolt teostatud kaalutus see, mis potentsiaalselt tekitab küsimusi, kui otsuseni jõudmise motiivid on kas teadmata või raskesti hoomatavad. Teisalt on jällegi oluline, et halduse otsusest oleks otsuse kujunemise motiivid nähtavad, arusaadavad ning oleks välistatud haldusorgani meelevaldsus.

Nagu juba eespool nimetatud on üheks võimaluseks, kuidas suunata haldusorganit sarnastes olukordades sarnaselt käituma, vähendades meelevaldsust ja tagada ühetaoliste otsuste tegemist, on kehtestada halduse enda sisemised korraldused või regulatsioonid, millest haldusorgan huvide kaalumisel ja otsuste tegemisel, sh määratlemata õigusmõistete sisustamisel, johtuma peaks. Kahtlemata tuleb leida tasakaal, et tehtav üksikjuhtumi kaalutusotsus oleks tõeliselt kaalutusotsus. See tähendab, et kaalutusotsus ei tohiks toetuda vaid halduseeskirjas nimetatule ja otsustamisel peaks olema võimalus ja kohustus arvestada vastavalt olukorrale kohaseid kaalutlusi. Kui halduseeskirjad on kättesaadavad avalikkusele ja loa menetluses osalejatele, võimaldab see mõista haldusorgani otsuseid, kaalutlusteni viinud argumente. Ühtlasi näitab see ka menetluses osalejatele, et vaid nende suhtes ei rakendata sellist otsustust, vaid et kõikide teiste sarnases olukorras viibivate isikute suhtes rakendatakse samu meetodeid. Juhul, kui haldusele enesele suunatud sisemise korralduse aktid on nii konkreetsed ja jäigad, et võtavad võimaluse kaalutluse teostamiseks, tähendab see tegelikult, et haldusel ei ole võimalik kaalutusõigust teostada.

Magistritöö autori hinnangul võib MaaPS-is sisalduvad ühendnormid grupeerida järgmiselt:

- 1) taotluses esinevad olulised puudused (§ 16, § 31);
- 2) vastuolu riiklike huvidega (§ 20 lõige 1 punkt 7, § 34 lõige 1 punkt 14);
- 3) väärtuslikum toodang (§ 20 lõige 2 punkt 1); majanduslikult soodsam (§ 20 lõige 2 punkt 2); piiraksid oluliselt varem antud kaevandamisloast tulenevate õiguste või kohustuste teostamist (§ 34 lõige 1 punkt 8), ei ole majanduslikult põhjendatud (§ 34 lõige 1 punkt 12), mõistlike kulutustega (§ 34 lõige 1 punkt 13);
- 4) keskkonna olulisi kahjulikke muutusi/mõjutusi põhjustav (§ 21 lõige 1 punkt 3, § 42 lõige 1 punkt 3), keskkonnakahjustuste vältimine (§ 21 lõige 2); ettenägematu kahjulik mõju keskkonnale või inimese tervisele (§ 22 lõige 1 punkt 5, § 43 lõige 1 punkt 3), oluline keskkonnamõju (§ 28 lõige 5, § 34 lõige 1 punkt 19), kahjustab loodusobjekti (§ 34 lõige 1 punkt 2 ja punkt 3), rakendatavad abinõud ei hõlma keskkonnamõju lubatud piirides (§ 43 lõige

1 punkt 4).

Lähtuvalt nimetatust saab järeldada, et suurema osa MaaPS määratlemata õigusmõistetest, mis on seotud keskkonnavalda andmise menetlusega, on seotud keskkonnaseisundi tagamise, säilitamise või selle ebasoodsamas suunas muutunud tegevuse korral reageerimisega. Keskkonnakaitse nõuete tagamine ning seisundi potentsiaalse muutumisega seonduva olulisus on ka mõistetav, sest lähtuvalt keskkonnakaitse olulisusest ning valdkonnas kehtivast ja olulisest ettevaatusprintsipi, on vajalik loa andja poolne ettenägelikkus ja seetõttu vastavalt olukorrale reageerimine. Seega on loa andjal menetluse läbiviimisel ja ka loa andmise muutmise või kehtetuks tunnistamise korral eriline vastutus, kui ta oma kaalutluse teostamise alusel sisustab määratlemata õigusmõisteid, mis on seotud looduskeskkonna kvaliteedi ja/või inimeste tervisega. Näiteks võivad olla problemaatilised sisustada selliseid mõisteid nagu „oluline keskkonnamõju“ või „ettenägematu kahjulik mõju“.

Eelpool on juba käsitlemist leidnud loa taotlusega seotud oluliste puuduste mõiste, mistõttu siinkohal neid argumente enam kordama ei hakka.

MaaPS-is nimetatud loa andmise menetluses kaalutusotsuses seonduvaga on määratlemata õigusmõistete teiseks suurimaks grupiks majanduslike näitajatega seotud mõisted. Sellisteks mõisteteks on näiteks „väärtuslikum toode“ või „majanduslikult põhjendatud“. Seega lasub loa taotluse menetlejal kohustus olla suuteline analüüsida ja põhjendada majanduslikel faktoritel põhinevat. Vaidluse objektiks võib näiteks olla MaaPS § 34 lõige 1 punkt 8, mille järgi kaevandamisloa andmisest keeldutakse, kui taotletava kaevandamisloa alusel tehtavad tööd piiraksid oluliselt varem antud kaevandamisloast tulenevate õiguste või kohustuste teostamist. Nimetatud säte näitab ehedalt, et loa taotluse menetleja peab hindama loa taotluses esitatud argumente ning võrdlema, kas ja millises ulatuses toimub juba antud lubade alusel kaevandamine loa taotluse mõjupiirkonnas. Loa menetleja peab seega justkui asuma olemasolevate kaevandamisloa omajate kaitseks teostama kaalutlusi, et kaitsta nende huve. Tegelikult motiiv juba olemasolevate kaevandamisloa omanike huvide kaalumisel seisneb selles, et kaevandamiseks juba avatud kaevandused kaevandataks lõpuni ja seejärel korrastataks. See tähendab, et ei oleks piltlikult öeldes augu kõrval auk. Selleks, et loa taotluse menetleja suudaks hinnata MaaPS § 34 lõige 1 punkt 8 nimetatut vaatab ta taotletava ala 50 km raadiuses (sõltumata haldusjaotusest) asuvate kaevanduste varusid ja arvutab piirkonnas maavaraga varustatuse. Varustuskindluse hindamisel lähtub loa andja Keskkonnaministeeriumi kantsleri 13.06.2013 käskkirjast nr 610 „Juhend riiklike huvide

kaalumiseks ehitusmaavarade kaevandamis- ja uuringulubade taotluste menetlemisel lähtuvast varustuskindluse tagatusest“ nimetatud põhimõtetest ja huvidest. Kuna riigi huvi on tagada riigi infrastruktuuri ehitusobjektide nõuetekohane ja majanduslikult optimaalne varustamine kvaliteetse ehitusmaavaraga ning samaaegselt võtta tarvitusele kõik meetmed, et ehitusmaavarasid kasutatakse ratsionaalselt ning kaitstaks keskkonda, siis nimetatud käskkiri, olles haldusesisene akt, võimaldab otsustust sisustada ja teha haldusel õige ja õiglane otsus.

Üheks probleemtekitavaks ühendnormiks on MaaPS § 34 lõige 1 punkt 14 nimetatud mõiste „riiklik huvi“. Ühelt poolt on mõiste „riiklik huvi“ määratlemata õigusmõiste, kuid teiselt poolt selle rakendamisel kasutab haldusorgan kaalutlust. Mõistet „riiklik huvi“ on sisustatud mitmes erinevas maavaradega seonduvas aktis. Esmalt võib nimetada ehitusmaavarade kasutamise riikliku arengukava aastateks 2011-2020 (edaspidi nimetatud arengukava 2011-2020).<sup>112</sup> Arengukavas 2011-2020<sup>113</sup> on kirjeldatud ehitusmaavarade kasutamise olukorda, fikseeritud maavarade kasutamise arendamise strateegilised eesmärgid, prognoositud maavarade kasutamise perspektiive, arvestades looduskaitse- ja muid vajalikke piiranguid, sh ehitusmaavarade paiknemisest tulenevaid piiranguid. Arengukava 2011-2020 koostamise vajaduse on tinginud eelkõige ehitusmaavarade suurenenud tarbimine ja sellega kaasnevad probleemid, mille lahendamine vajab riiklikku regulatsiooni. Teisena võib nimetada Keskkonnaministeeriumi kantsleri 13.06.2013 käskkirja nr 610 „Juhend riiklike huvide kaalumiseks ehitusmaavarade kaevandamis- ja uuringulubade taotluste menetlemisel lähtuvalt varustuskindluse tagatusest“.<sup>114</sup> Nimetatud käskkiri on halduse sisene akt (halduseeskiri), millega on sisustatud mõistet „riiklik huvi“ ja mida haldus rakendab, et menetleda üle Eesti kaevandamis- ja uuringulubade taotlusi. Nimetatud juhend võimaldab kaalutlusi teostades lähtuda samadest alustest ning ühetaoliselt, tagades loa taotlejatele võrdse kohtlemise. Seega, on eelnimetatud kaks akti aktid, läbi mille haldusorgan teostab kaalutlust ja millele oma otsuste kujunemisel toetub.

MaaPS-is erisuseks, mis võimaldab kaalutusõigust teostada tuleneb kindlalt määratletud normidest, kuid mis koosmõjus teise normiga võimaldavad teostada kaalumist (sellisteks säteteks on MaaPS § 20 lõige 1 punkt 9 koosmõjus § 20 lõikega 3 ning MaaPS § 34 lõige 1 punkt 16 koosmõjus § 34 lõikega 2). MaaPS-is on nimetatud, et haldusorganil lasub kohustus üldgeoloogilise uurimistöö, geoloogilise uuringu loa ning maavara kaevandamise loa

---

<sup>112</sup> Vabariigi Valitsuse poolt 10.03.2011 heaks kiidetud; Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava aastateks 2011-2020 kättesaadav veebiaadressil:

[http://www.envir.ee/sites/default/files/ehitusmaavarade\\_kasutamise\\_riiklik\\_arengukava\\_2011-2020.pdf](http://www.envir.ee/sites/default/files/ehitusmaavarade_kasutamise_riiklik_arengukava_2011-2020.pdf).

<sup>113</sup> Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava aastateks 2011-2020. lk 3.

<sup>114</sup> Kättesaadav veebiaadressil:

[http://dh2.envir.ee/atp/index.php?id=10351&op=doc\\_details&dok\\_id=631530&asutus\\_id=1](http://dh2.envir.ee/atp/index.php?id=10351&op=doc_details&dok_id=631530&asutus_id=1).

andmisel küsida arvamust kohalikult omavalitsuselt. Kohalik omavalitsus hindab asjaolusid ning annab keskkonnaloa andjale omapoolse kaalutletud arvamuse. Kohaliku omavalitsuse arvamus, millega keeldutakse loa andmiseks nõusoleku andmist on loa andjale siduva tähendusega, sest on aluseks loa andmisest keeldumiseks. Keskkonnaloa andja ei saa hakata hindama kohaliku omavalitsuse kaalutusotsust või kohaliku omavalitsuse asemel kaalutusotsust ise teha ja seda sisustada. Järelikult lasub juba loa menetluse ajal kohalikul omavalitsusel kui haldusorganil kohustus ja vastutus kaalutusõiguse kohase teostamise ees, sest kohaliku omavalituse otsus on loa andjale siduv<sup>115</sup> ning sellest sõltub olulisel määral antava haldusakti sisu või täiendavalt tehtavate (menetlus)toimingute vajadus.

Selguse huvides selgitab magistritöö autor, et kohaliku omavalituse poolt loa menetluses antud vastus ei ole haldusakt, vaid Riigikohtu praktika järgi menetlustoiming.<sup>116</sup> Raskus menetlustoimingu ja haldusakti eristamisel võib tekkida olukordades, kus menetlustoimingu läbiviimisel kasutatakse kaalutusõigust.<sup>117</sup> Menetlustoimingu iseseisev vaidlustamine ei ole haldusmenetluse põhimõtete järgi võimalik, kuid seda on peetud vajalikuks ja võimalikuks juhul, kui koheselt on selge, et selline menetlustoiming ei ole seaduslik ja see toob kaasa ilmselgelt ebaõige lahendi. Kuna kohaliku omavalitsuse poolt loa menetluse käigus antud nõusolek või keeldumine on loa andjale siduv<sup>118</sup> ja selle alusel võidakse keelduda loa andmisest (MaaPS § 20 lõige 1 punkt 9 ja § 34 lõige 1 punkt 16), siis järelikult on õigustatud kohaliku omavalitsuse otsustuse iseseisev vaidlustamine.

Kuigi MaaPS sätestab väga konkreetselt kohaliku omavalitsuse otsuse siduvuse ning aluse üldgeoloogilise uurimistöö, geoloogilise uuringu loa ning maavara kaevandamise loa andmisest keelduda, näeb MaaPS siiski ette vaatamata kohaliku omavalitsuse keelduvale arvamusele luba siiski loa taotlejale anda. Näiteks on nimetatud MaaPS § 34 lõikes 2, et MaaPS § 34 lõige 1 punktis 16 nimetatud juhul (st kui kohalik omavalitsus keeldub nõusoleku andmisest maavara kaevandamise loa andmiseks) tohib kaevandamisluba anda Vabariigi Valitsuse nõusolekul. Vabariigi Valitsuse poole maavara kaevandamisloa andmiseks pöördumine saab toimuda vaid juhul, kui maavara kaevandamise loa andja on veendunud vajaduses anda kaevandamisluba, on lähtuvalt olukorrast teostanud kaalutlust ning kui loa andmine vaatamata kohaliku omavalitsuse vastuseisule on riiklikest huvidest lähtuvalt,

---

<sup>115</sup> RKHKm 3-3-1-38-10 punkt 18.

<sup>116</sup> RKHKm 3-3-1-38-10 punkt 14.

<sup>117</sup> L.Kanger. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Kohtupraktika analüüs. 2010. lk 7. (kättesaadav veebikeskkonnas: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/1-Menetlustoiming\\_L\\_Kanger.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/1-Menetlustoiming_L_Kanger.pdf)).

<sup>118</sup> RKHKm 3-3-1-38-10 punkt 18.

oluline. Seega on ka MaaPS § 34 lõige 1 punkti 16 alusel maavara kaevandamisloa andmise korral tegu halduse kaalutusotsusega.

Lähtuvalt eeltoodust saab järeldada, et loa taotluse menetlejal on väga suur kaalutusruum ja juhul, kui loa taotleja eksib kaalutluse teostamisel, võivad tagajärjed olla kas väga rasked, pöördumatud või tuua kaasa põhjendamatuid kohtuvaidlusi. Näiteks MaaPS § 34 lõige 1 punkt 16 korral, kui kohalik omavalitsus keeldub loa andmiseks nõusolekut andmast ning loa taotluse menetleja sisustab riiklikku huvi valesti ja seeläbi ei kasuta loa taotleja ettepanekul võimalust Vabariigi Valitsuse poole pöördumiseks, võib loa taotleja jääda ilma võimalusest saada Vabariigi Valitsuse nõusoleku kaudu kaevandamiseks luba. Selline olukord võib kaasa tuua kohtuvaidluse ning ka rahalise hüvitamise nõude. Juhul, kui loa taotluse menetleja on nimetatud näite korral aga põhjalikult läbi analüüsinud riikliku huvi olemasolu ja oma motiive suutnud ka antavas haldusaktis piisava põhjalikkusega väljendada, on kohtuvaidluste vältimise võimalus seda suurem.

Lähtuvalt eelpool toodust saab järeldada, et MaaPS alusel antavate lubade menetluses on loa taotlust menetleval haldusorganil võimalusi ja kohustuslikus korras kaalutusõiguse teostamiseks väga mitmetes erinevates situatsioonides. Kui vaadata kohtupraktikat,<sup>119</sup> saab järeldada, et kõige enam vaidlusi on järgmistes olukordades: 1) loa andja poolt loa andmisest keeldumine; 2) kohaliku omavalitsuse (loa andjale) siduva otsuse vaidlustamine; 3) loa andmise menetluses tehtud menetlustoimingu vaidlustamine koos lõpliku haldusaktiga.

Samas ei vii haldusorgani poolt otsustuse tegemisel kaalutusõiguse kasutamine alati otsustuse kohtus vaidlustamiseni. Miks teatud juhtudel kohtuvaidlusteni ei jõuta, võib oma motiividelt olla erinev, kuid võib eeldada, et põhjus võib seisneda: 1) kaalutluse motiivid on olnud selged, mõistetavad ning otsusest nähtuv tundub osapooltele õiglane; 2) teostatud kaalutusotsuse kaal ei ole väga suure tähtsusega, mistõttu ei peeta vajalikuks kaalutusotsuse vaidlustamist; 3) kuigi kaalutusotsuse teostamisel võivad esineda teatud sorti puudused, ei ole need sellise kaaluga, mis põhjustaksid tehtud otsuse kehtetuks tunnistamise; 4) vaidemenetluse käigus suudab haldusorgan tehtud vea korrigeerida või veenda vaide esitajat tehtud otsuse õigsuses.

---

<sup>119</sup> Põhjalikum kohtupraktika analüüs toodud käesoleva magistritöö 3. peatükis.



## **2.2. Veeseaduse alusel antavate keskkonnalubade menetluses kaalutlusi mõjutavad tegurid**

VeeS suurimaks eesmärgiks on tagada vee kvaliteedi, keskkonna ning inimeste tervisega seonduvate nõuete täitmine. Seega on haldusorganil eriti suur roll, mõistmaks oma tegevuse eesmärki, ning neid ohte, mis võivad kaasneda siis, kui haldusorgan eksib menetlusreeglite ja mõistete eesmärgist lähtuva sisustamise suhtes. VeeS alusel antakse erinevaid lubasid ja nende andmisel on VeeS loa andjale andnud ulatusliku kaalutlusruumi. Kaalutluse teostamisel on loa andjal kohustus kaaluda erinevaid huvisid, kusjuures kõige enam kaalutlusi hõlmavaks tegevuseks VeeS kohaselt on vee erikasutusloa andmise ja ajutise vee erikasutusloa andmisega seonduvate tegevuste (VeeS § 9) ning ehitusloa andmisega (§ 22<sup>1</sup> jj) seonduva kaalumise.

VeeS-is sätestatud kaalutlusi teostades on haldusorgan seotud:

- 1) VeeS-is nimetatuga – ühelt poolt nii ajaliste piirangutega kui ka kohustustega teatud tegevuste teostamiseks ning teatud asjaolude tuvastamiseks. Lisaks nimetatule on kaalutlusi teostab haldusorgan seotud ka normi eesmärgiga.
- 2) Keskkonnanõuetega taotleja poolt esitatud andmete ja taotlustega. Seejuures peab haldusorgan (kuna VeeS alusel menetluse läbi viimisele rakendub HMS) vajadusel täpsustama andmeid, olukorda ning vajadusel küsima lisamaterjali, kui taotluse esitaja ei ole kõiki olulisi ja asjasse puutuvaid materjale esitanud. Alles siis, kui haldusorganil on olemas kogu info, saab ta teha kaalutletud otsuse.

VeeS-is sisalduvate kaalutlusnormide põhjal võib järeldada, et kaalutlusotsuse tegemisel on haldusorgan seotud era- ja avalike huvidega ning VeeS-ist lähtuvate menetluslike reeglitega. Analüüsides kaalutlusotsuse aluseks olevaid erinevaid huvisid, võib välja tuua, et loa andja on seotud VeeS-is nimetatud järgmiste reeglitega:

- 1) VeeS alusel antavate keskkonnalubade andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamisega seotud kord, loa taotlemiseks vajalike materjalide loetelu ja loa vormid on kehtestatud valdkonna eest vastutava ministri määrusega (VeeS § 9 lõige 14).
- 2) Valdkonna eest vastutava ministri määrusega või Vabariigi Valitsuse määrustega on kehtestatud täpsustatud või täiendavaid nõuded, piirmäärasid, meetodikaid jms millede eesmärgiks on tagada loa andmisel keskkonnanõuetest kinni pidamine, teatud eesmärkide saavutamine või inimese tervise kaitse (VeeS § 17 lõige 3, § 17<sup>1</sup> lõige 1, § 24 lõige 2, § 26 lõige 3, § 26 lõige 5).

Nimetatust saab järeldada, et keskkonnaloa andja on seotud VeeS alusel kehtestatud nõuetega ning peab menetluses nimetatud nõuetest lähtuma. Isegi, kui loa andjal on kaalutlusruum teatud tegevuste tegemiseks, ei saa tema kaalutlused siiski ületada VeeS-i ja VeeS alusel kehtestatud aktides esitatud tingimusi ja nõudeid. Lisaks eelnevale on haldusorgan kaalutlusi tehes seotud ka erahuvidega. Erahuvivid lähtuvad nii loa taotleja soovist saada teatud tegevuseks keskkonnaluba kui ka loa andmisest mõjutatud isiku(te) erahuvi(de)st. Näiteks vee-erikasutusloa andmisel paisutustegevuse lubamiseks peab loa andja arvestama isiku huvidega, keda paisutamisest põhjustatud maa niiskusrežiimi muutus mõjutab (VeeS § 17 lõige 1).

Seega peab haldusorgan luba andes lähtuma VeeS-is kehtestatud normidest, arvestama VeeS alusel kehtestatud aktide ning erinevate isikute huvidega. Kuna VeeS kirjutab üsna paljudes olukordades loa andjale ette, mida, kuidas ja millest lähtudes otsustada, siis saab järeldada, et loa andja ei ole oma kaalutlustes alati vaba ja võib isegi öelda, et kuigi näiliselt on tegevuste teostamiseks kaalutlusõigus olemas, seda reaalselt (VeeS poolt ja VeeS alusel) seatud nõuete tõttu ikkagi ei ole.

Magistritöö autori ei leidnud Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaameti veebilehekülgedelt<sup>120</sup> infot, mille järgi VeeS alusel antavate lubade menetluse jaoks oleks kehtestatud selliseid juhendeid, mis on kinnitatud ministri, kantsleri või mõne teise juhtiva ametniku poolt ja vormistatud ametliku dokumendina. Samas ei saa olla kahtlust, et mingid sisemised suunised siiski on VeeS alusel lube menetlevatele ametnikele antud.

Magistritöö 1. peatükis on nimetatud võimalused, millistes olukordades VeeS võimaldab teostada kaalutlust. Kui nimetatud grupeeringu esimene grupp, kus on juba normis nimetatud sõnadega „võib“, „õigus“ vms antud loa taotluse menetlejale selge signaal kaalutluse teostamiseks. Nimetatud normide puhul on keskkonnakaitselised nõuded need, millede tagamiseks kaalutlusõigus on antud. Keskkonnakaitseliste nõuete kõrval esinevad ka loa andmise menetluse läbi viimisest tingitud kaalutlusnormid.

Kaalutluse teostamise keerulisemate juhtude korral nagu ühendnormide ja normi sisust lähtuva kaalutluse teostamise puhul võib loa taotluse menetleja kergemalt sattuda eksimusse. Nagu eespool käsitletud, on normi sisust lähtuva kaalutluse teostamine keeruline eeskätt just

---

<sup>120</sup> Keskkonnaministeeriumi veebileht kättesaadav veebiaadressil: [www.envir.ee](http://www.envir.ee), Keskkonnaameti veebileht kättesaadav veebiaadressil: [www.keskkonnaamet.ee](http://www.keskkonnaamet.ee).

seetõttu, et kaalutluse enda teostamise kohustust ja kaalutluse teostamisega seotud nüansse on raske ära tunda. VeeS alusel loa andmisel kaalutlusotsuse tegemisel on valdavas enamuses keskkonna(kaitse) aspektiga seotud eesmärgid, milledest loa andja peab lähtuma. Esineb ka loa enesega seonduvaid kaalutlusi nagu näiteks loa tähtaeg või tingimused. Normi sisust lähtub kaalutlus näiteks olukorras (VeeS § 17 lõige 8), kus Keskkonnaametil on õigus lisada tingimusi paisu ehitamise projekteerimistingimustele, kuna enne projekteerimistingimuste andmist tuleb need Keskkonnaametiga kooskõlastada. Järelikult lasub Keskkonnaametil kaalutlusotsust tehes vastutus hinnata (lähtuvalt oma pädevusest ja rollist) keskkonnakaitsemeetmete rakendamist ja nende olulisust. Normi sisust tulenevalt lasub ka VeeS § 17<sup>1</sup> lõige 7 kohaselt kaalutluse teostamise kohustus, kuivõrd normi sõnastusest tulenevalt teeb Keskkonnaamet otsuse paisutuse likvideerimise või veetaseme alandamise kohta või keeldub põhjendatult otsuse tegemisest. Järelikult peab Keskkonnaamet otsustuse tegemisel kaaluma erinevaid huvisid, neid põhjendama ja tegema oma otsuse.

Nagu juba nimetatud, on kaalutlusõiguse teostamise keerulisemaks juhuks olukord, mil kaalutluse teostamine tuleneb ühendnormidest, mil ühelt poolt on hõlmatud määratlemata õigusmõisted ja teiselt poolt tuleb teostada kaalulust. VeeS alusel haldusorganile esitatud taotluste menetlemisel lasub haldusorganil kohustus hinnata keskkonnaga seonduvaid tegureid, et selgitada, kas vee erikasutusloa andmine on õigustatud või vee erikasutusloaga lubatav tegevus võib seada ohtu inimeste tervist, keskkonda ja veevarude kvaliteeti. Nimetatud asjaolude kaalumise on keeruline, sest enne kaalumise teostamist lasub haldusorganil kohustus sisustada määratlemata õigusmõistete nagu „ohustada inimeste tervist“, „ohustada keskkonda“ „mõjutada veevarude kvaliteeti“ tähendus. Alles siis, kui sellised määratlemata õigusmõisted on sisustatud, saab haldusorgan asuda erinevate huvide kaalumist teostama. Magistritöö autori hinnangul on võimalik VeeS määratlemata õigusmõisteid hõlmavaid norme grupeerida järgmiselt:

- 1) Huvide kaalumise seonduvad normid: VeeS § 9 lõige 10<sup>1</sup> punkt 2, § 9 lõige 10<sup>2</sup>, § 9 lõige 4, § 16 lõige 2.
- 2) Keskkonna mõjutamise või keskkonnale mõjutuste vältimise või ärahoidmisega seonduvad normid: VeeS § 9 lõiked 8, 9, § 9 lõige 10 punktid 1 ja 2, § 9 lõige 10<sup>1</sup> punktid 3 ja 7, § 12<sup>8</sup>, § 17 lõige 9.
- 3) Õnnetuse vältimisega seonduvad normid: VeeS § 9 lõige 10<sup>1</sup> punkt 4.
- 4) Põhjendatud taotlusega seonduvad normid: VeeS § 9 lõige 10<sup>1</sup> punkt 5.
- 5) Tehnoloogiaga/seadmetega seotud normid: VeeS § 9 lõige 10<sup>1</sup> punkt 6.

Lähtuvalt nimetatust saab järeldada, et kõige enam on VeeS-is määratlemata õigusmõisteid seotud vee seisundi, vee kasutamise ja keskkonda mõjutavate tegevustega seoses. Seega lasub haldusorganil, kes tegeleb VeeS alusel antavate lubadega suur vastutus, sisustades määratlemata õigusmõisteid, kuivõrd määratlemata õigusmõisted on seotud oluliste keskkonna seisundit iseloomustavate asjaoludega.

VeeS-is torkab silma, et luba andval haldusorganil lasub kohustus pöörduda enne loa andmist kohaliku omavalitsuse poole arvamuse saamiseks, kuid loa andmisest keeldumise aluseks ei ole olukord, kus kohalik omavalitsus keeldub loa andmist toetamast. Järelikult on VeeS näinud ette võimaluse, et luba andev haldusorgan ei pea lähtuma kohaliku omavalitsuse otsustusest luba andes, vaid võib selleks enda arvates piisavate argumentide olemasolul teha kaalutusotsuse, mis ei ole kooskõlas kohaliku omavalitsuse arvamusega. Järelikult kohaliku omavalitsuse arvamus ei ole siduv ja loa andjal on õigus kohaliku omavalitsuse kaalutlusi hinnata, kui loa andja leiab, et esinevad kaalukamad huvid.

### **2.3. Järeldused keskkonnalubade andmisel erinevate huvide kaalumise ja määratlemata õigusmõistete kasutamise kohta**

Eelpool nimetatust nähtub, et haldusel on keskkonnalubade andmisel ja menetlemisel suur koormus, mistõttu ka kaalutlusi tuleb haldusel teostada menetluste kestel palju ja järelikult on kaalutlustega seotud küsimuste analüüs oluline. Eelnevalt on analüüsitud MaaPS ja VeeS alusel haldusorgani poolt kaalutusõiguse kasutamise erinevaid võimalusi ning nende kasutamist. Kõige suuremaks erinevuseks, mis ilmnis, oli asjaolu, et nimetatud seadused annavad õiguse ja teisalt panevad haldusorganile erineva kohustuse kaalutluste teostamiseks. Kui vaadata MaaPS ja VeeS alusel kaalutusõiguse rakendamise seotud normide arvukust, siis kõige enam tuleb kaalutusõigust teostada haldusorganil juhul, kui ta teostab keskkonnaloa menetlust MaaPS alusel. Lisaks sellele, et kaalutusõiguse normide arvukus on MaaPS-is ja VeeS-is erinev, on ka kaalutusõiguse normide olemus erinevates kõnealustes seadustes erinev.

Nagu eespool kirja pandust nähtub, on keskkonnalubadega seonduva kahe eriseaduse, st MaaPS ja VeeS puhul nii ühiseid kui erinevaid aspekte kaalutusõiguse teostamisel. Ühiste joontena nimetatud seadustes võib nimetada, et kaalutusõiguse teostamise õigus nähtub:

1) Sätete alusel seaduses eneses kehtestatud reeglid piiravad loa andja poolt kaalutusõiguse

teostamist selliselt, et kaalutlusruum võib olla väga palju ahenenud või üldse kadunud.

2) Normidest, mis on viidanud sõnade „võib“, „õigus“ kaudu kaalutlusõiguse teostamisele, seejuures MaaPS-is on kaalutlusõiguse teostamisel enamuses menetluslikud aspektid ja VeeS-is keskkonna(kaitsega) seotud normid.

3) Mõlemas vaadeldud seaduses esinevad ühendnormid, kus ühelt poolt on määrava tähtsusega määratlemata õigusmõistete olemasolu ja teiselt poolt kaalutlusõiguse kohaldamise kohustus. Ühendnormide osakaal vaadeldavates seadustes oli kõige suurema osakaaluga MaaPS-is. Kuigi VeeS-is on ühendnormide arvukus võrreldes normi sisust tuleneva kaalutluse teostamisega väiksem, on siiski ka ühendnormidest tulenev kaalutluse osakaal suhteliselt suur. Vaatamata sellele, et tegu on erinevaid valdkondi reguleerivate seadustega, nähtub ühendnormide iseloomust, et ühendnormid on valdavalt seotud keskkonna(kaitseliste) aspektidega.

4) Esinevad sätted, kus kaalutlusõiguse teostamise vajadus ja kohustus tulenevad normi sisust. Nii MaaPS-is kui VeeS-is on nimetatud normide kaalutlusõiguse teostamise aluseks keskkonna seisundi ja selle kaitsega seotud normid.

5) Kõikides vaadeldud keskkonnalubade andmise aluseks olevates seadustes puudusid normid, kus oli selgesõnaliselt väljendatud kaalutluse teostamise kohustus otseselt sõnaga „kaalub“ või erinevate alternatiivide pakkumisena suletud nimekirjana.

6) Kaalutlusõiguse teostamise õigus on valdavalt sätestatud eesmärgiga lähtuda keskkonna kaitsest või seisundi hoidmise/säilitamisega seotud aspektidest.

Magistritöö autori hinnangul on MaaPS ja VeeS kaalutlusõiguse teostamisel erinevuseks asjaolu, et kuigi loa andjal lasub kohustus pöörduda arvamuse saamiseks kohaliku omavalitsuse poole, keda loa menetlus puudutab, ei ole kohaliku omavalitsuse arvamus loa andjale VeeS alusel läbi viidavas menetluses siduv. Seega loa andja võib nõustuda kohaliku omavalituse arvamusega, kuid võib seda mitte ka teha. Järelikult on luba andval haldusorganil õigus hinnata kohaliku omavalituse kaalutlusotsust: kas kaalutlused on piisavad, põhjalikud, kas arvesse on võetud kõiki (olulisi) asjaolusid ning kaalutud erinevaid huvisid. Lisaks nimetatule on kohaliku omavalituse arvamus suhtes loa andja poolt arvamus kujundamise juures oluline, kuidas on kohalik omavalitsus suutnud oma kujunenud arvamus ja selle aluseks olevad motiivid kirja panna ja neid põhjendada.

Seevastu MaaPS-is on nimetatud, et loa andmisest keeldumise aluseks on kohaliku omavalitsuse arvamus, millega ei kiideta heaks loa andmist. Järelikult kohaliku omavalituse arvamus on loa andjale siduv. Kusjuures oluline on märgata, et loa andja ei saa asuda

hindama, kas ja kuidas on kohalik omavalitus oma arvamust kujundanud ning millistest kaalutlustest ta on lähtunud. Kohaliku omavalituse arvamusest mööda minemiseks on loa andjal võimalus kaaluda, kas esineb kaevandamiseks või muuks taotletavaks tegevuseks selline ülekaalukas riiklik huvi, et võimalus ja vajadus on pöörduda Vabariigi Valitsuse poole tegevuseks nõusoleku andmisel. Seega saab järeldada, et MaaPS alusel antavate lubade korral on seaduse looja pidanud eriti oluliseks kohaliku omavalituse arvamust. Kaevandamisega seonduvad tegevused on need, mis tihti väga oluliselt mõjutavad kohaliku omavalitsuse territooriumil elavaid isikuid ja just nimetatu võib olla üheks motiiviks, miks kohaliku omavalitsuse rolli on nii suurena nähtud. Samas magistritöö autor leiab, et ka VeeS alusel antavate keskkonnalubadega seonduv mõjutab oluliselt kohaliku kogukonna huve. Näiteks kui kohaliku omavalitsuse territooriumile on antud vee käitlemisega seonduv luba (vee erikasutusluba) ja selle loaga lubatavast tegevusest võib kaasneda ulatuslik oht nii kohaliku omavalitsuse territooriumitel kui naabervaldade territooriumitel elavate inimeste tervisele ja keskkonnale, siis vaatamata selliste oluliste aspektide välja toomisele ei ole kohalikul omavalitsusel loa andja suunamisel suuremat mõju, kui pelgalt arvamuse andmine, mida loa andja ei pea aktsepteerima.

Magistritöö autori hinnangul võiks analoogselt MaaPS-iga olla ka VeeS-is võimalus loa andjal loa andmisest keelduda, tuginedes kohaliku omavalitsuse arvamusele. Teisalt, mitte iga loa andmisega seotud tegevus ei peaks olema kohaliku omavalitsuse otsuse poolt siduvalt määratud, vaid selline võimalus võiks olla loodud tegevustele teatud ulatusest ja sõltuvalt potentsiaalselt ohtlikest tagajärgedest inimeste tervisele või keskkonnale või omada muud mõju, mille vältimisest võiks kohalik kogukond olla huvitatud. Millised täpsed kriteeriumid olema peaksid, peaks selguma koostöös vastava valdkonna teadlaste ja spetsialistidega, kes vastavad piirmäärad ja näitajad ning nende mõjutegurid suudaks väljendada. Loomulikult toob selline võimalus, millega kohaliku omavalituse otsustuste siduvus suureneb, kaasa vaidluste arvu suurenemise ja loa andmise menetluste pikenemise. Kuigi selline oht on realselt olemas, leiab magistritöö autor, et keskkonna ja inimeste tervisega seonduv on sedavõrd olulise kaaluga, et vaidluste hirmus ei tohiks jätta tegemata tegevusi, mis aitavad kaasa õiglase ja vastutustundliku lahenduse leidmisel ja sellest johtuva kaalutlusotsuse tegemisel. Kohalikule omavalitsusele suurema otsustusevõimaluse andmise poolt räägib kindlasti ka asjaolu, et olukorras, kus kohalikul omavalitsuselt on vaja saada heakskiit, motiveerib ka loa taotlejalt selgemini läbi mõtlema oma eesmärgid ning tegevusi, kuidas ta plaanib tagada loas sätestatud kõrvaltingimuste ning loaga sätestatud nõuete tagatuse.

MaaPS ja VeeS alusel kaalutusõiguse teostamisel seisneb magistritöö autori hinnangul erinevus ka selles, et haldusesisesed aktid, mis otsuse tegemisel haldusele suuniseid annavad on kehtestatud vaid MaaPS loa menetluse teostamise jaoks. VeeS alusel loa andmisel kaalutusotsuse teostamisel selliseid suuniseid ei nähtunud.

Lähtuvalt eeltoodust saab järeldada, et keskkonnalubade andmisel on haldusorgani roll määrava tähtsusega. Haldusorganist sõltub see, kas ta suudab näha kaalutluse teostamise võimalusi ja kohustuslikkust ning mil viisil ta kaalutlusi teostab. Kaalutusotsusest sõltub aga see, milline luba antakse, kas loaga kaasnevad ka kõrvaltingimused ning millised need on. Juhul, kui loa andja aga ei suuda kaaluda erinevate osapoolte huve, näha kohustust ja võimalust, mida seaduse konkreetne norm või normid talle annavad, võivad tagajärjed olla pöördumatud. Kuna luba antakse keskkonna kasutamisega seonduvas valdkonnas, siis just keskkonna ning inimeste tervisele potentsiaalne oht või tagajärg on need põhjused, miks kaalutluse teostaja peab oma rolli suhtuma eriti tõsiselt.

Kuigi kaalutluste teostamise lubatavus, ulatus ja määr ei pruugi konkreetsest loa andmise aluseks olevast seaduses olla koheselt hoomatav, on siiski kaalutusõiguse andmine loa andmise menetluses vajalik ning möödapääsmatu. Seda eeskätt just seetõttu, et erinevatel huvidel on erinev kaal, tähtsus ning ka asjaolud, mis mõjutavad otsuse tegemist on kas ajas muutuvad või muudest tingimustest niipalju mõjutatud, et ilma kaalumisetähtaegade ei ole võimalik saavutada õiglast ja õiget tulemust.

Magistritöös vaatluse all olevate kahe keskkonnalubade andmise aluseks oleva eriseaduse puhul on tegu seadustega, mis võimaldavad kaalumist läbi normi tähenduse, ühendnormide olemasolu ning määravate sõnade nagu „võib“, „õigus“ vms olemasolu. Vaid MaaPS on seadus, mis näeb ette ka lisavõimaluse loa andmisel kaalumiseks – seda olukorras, kui esineb loa andmisest keeldumine kohaliku omavalitsuse nõusoleku mitte saamise korral. Kokkuvõttes võib öelda, et MaaPS ja VeeS alusel antavate lubade menetluses on loa andja kaalutluste teostamisel seotud nii era kui avalike huvidega ning kaalutluste teostamine on seotud eeskätt keskkonna kaitse ja selle seisundi tagamisega seotud normidega. Samas esineb ka muudest motiividest mõjutatud kaalutusnorme. Kaalutusõiguse aluseks olevatest muudest normidest on MaaPS-is selgelt eristuvad majanduslike kriteeriumeid hõlmavad normid, samas kui VeeS alusel sellised kriteeriumid praktiliselt puuduvad. Teisalt on VeeS kaalutusnormide hulgas õnnetuste vältimise ja tehnoloogia kasutamisega seotud normid, mis MaaPS-is puuduvad. Seega saab järeldada, et kuigi nii MaaPS kui VeeS alusel lubade andmise

menetluse on esikohal keskkonna kaitse ja selle hoidmisega seotud kaalutusnormid, esineb ka valdkonnast lähtuvat spetsiifikat. Magistritöö autor leiab, et MaaPS eelnõuga (vt magistritöö punkt 1.3.1.1.) kehtestatavad muudatused kaalutusõiguse teostamisel on põhjendatud ja vajalikud, kuid isegi ilma muudatusteta tagab praegu kehtiv MaaPS redaktsioon loa andmisel eesmärkidest lähtuva kaalutusõiguse teostamise võimalused. Ka VeeS alusel antavate lubade puhul on magistritöö autori hinnangul kaalutluste teostamise eesmärkidest lähtuvad võimalused loodud, need on põhjendatud ja vajalikud. Juhul, kui VeeS-is oleks kohaliku omavalitsuse arvamusele antud suurem kaal (sarnaselt MaaPS-iga), võimaldaks selline olukord tagada magistritöö autori hinnangul veelgi enam erinevate huvitatud osapoolte huvide kaalumist ning nendega arvestamist.

Magistritöö autori hinnangul võivad MaaPS ja VeeS alusel kaalutusõiguse teostamisel haldusorgani eksimused seisneda järgnevas:

- 1) Haldusorgan ei pruugi mõista, et tal lasub kaalutluste teostamise õigus – seda eriti juhtudel, mil sätte sisu mõistmise korral on võimalik aru saada kaalutluste teostamise õigusest ja vajadusest. Eksimused omakorda võivad olla tagajärjed, mis on keeruline likvideerida või millede likvideerimine on võimatu või seotud väga suurte kulutustega.
- 2) Haldusorgan sisustab määratlemata õigusmõisteid valesti, mistõttu tehtud otsustus ei pruugi olla kooskõlas sätte eesmärgiga. Veelgi hullem on olukord, kui määratlemata õigusmõiste olemasolu ei märgata või kaalumist üldse ei teostata.
- 3) Kaalutusotsuse motiivid ei ole piisavalt lahti kirjutatud, et kõik osapooled mõistaksid loa andja otsustuse kujunemist. Näiteks, kui kohalik omavalitus on oma arvamuses väljendanud, et tema arvates ei peaks vee erikasutusluba andma, siis peaks loa andja siiski põhjendama, miks ta on asunud teisele seisukohale, mis on need motiivid ja kuidas on erinevaid huvisid kaalunud.
- 4) Haldusorgan on teostanud kaalutlust seal, kus õigusnorm kaalutlust ette ei näe.

Lähtuvalt eeltoodust saab järeldada, et keskkonnalubade andmine kaalutluste teostamise kaudu on võimalik juhul, kui haldusorganil on suured kogemused valdkonnas. See tähendab, et haldusorgan suudab hoomata normi eesmärgist ja sisust lähtuvalt kaalutluste teostamise vajadust ja sellega kaasnevat võimalusi ning tagajärgi. Vaid sellisel juhul on tagatud hea halduse põhimõttest lähtuv õiglane ja õige otsus<sup>121</sup>, kus on erinevaid huve kaalutud ja kasutatud ära kõik eriseadusest ja selle normidest nähtavad võimalused.

---

<sup>121</sup> N. Parrest. 2006.



### 3. KAALUTLUSÕIGUSE KOHTULIK KONTROLL KESKKONNALUBADE ANDMISEL

#### 3.1. Kaalutusõiguse kohtuliku kontrolli olemus üldiselt

Kui haldusele on seadusega antud volitus kaalutusõiguse kasutamiseks,<sup>122</sup> peab haldusorgan seda teadlikult ka kasutama ega tohi käituda seotud halduse reeglite järgi.<sup>123</sup> Õigus diskretsioonivigadeta otsustele on üksikisiku seadustest tulenev õigus, mille tagab kõikidele õigusnormides esitatud nõuetele vastav õiguspärane haldusakt.<sup>124</sup> Kui õigusnormides sisalduvat kaalutusõigust peab haldusorgan rakendama lähtuvalt seadusega antud volitusest, ei saa välistada kaalutusõiguse rakendamisel tekkivaid vigu. Kui aga tekivad vead, peab olema võimalik end nende eest kaitsta. Üheks võimaluseks kaalutusvigade vastu võitlemisel on HMS-is nimetatud vaidemenetlus.<sup>125</sup> Juhul, kui isik kas ei soovi vaidemenetluses oma õigusi kaitsta või ei ole vaidemenetluse käigus soovitud eesmärki saavutanud, on tal võimalik pöörduda kohtu poole. Sellise õiguse sätestab PS § 15.

Haldusajades kohtusse pöördumine ja asja arutamise ulatus ning reeglid on sätestatud HKMS-is.<sup>126</sup> Halduskohtumenetluse ülesanne on eelkõige isikute õiguste kaitse täidesaatva võimu õigusvastase tegevuse eest,<sup>127</sup> seejuures peab vaidlus olema tekkinud avalik-õiguslikus suhtes.<sup>128</sup> Ka kaalutusõigust teostades haldusorgani poolt antud haldusakt või sooritatud toiming allub üldjuhul halduskohtu kontrollile.<sup>129</sup> Haldusmenetluse põhimõtete kohaselt saab kaebusega halduskohtusse pöörduda isik üksnes oma õiguse kaitseks või muul eesmärgil, sealhulgas teise isiku õiguse või avaliku huvi kaitseks, vaid seaduses sätestatud juhul.<sup>130</sup> HKMS-is on muuhulgas sätestatud ka tingimused isikute ühenduse ning riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt kaebuse esitamisele.<sup>131</sup> Samas keskkonnakaitsega seotud küsimustes ei ole kohtusse pöördumine nii jäigalt fikseeritud, vaid

---

<sup>122</sup> Õiguse kaalutluse kasutamiseks annab HMS § 4 lõige 1, mille järgi: „Kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel.“

<sup>123</sup> K. Pikamäe. 2006.

<sup>124</sup> H. Maurer. 2004, lk 153, änr 2. (Lisainfo: Haldusakti õiguspärasuse eeldused on: lubatavus ning materiaalne ja formaalne õiguspärasus.)

<sup>125</sup> Vaidemenetluse sätted hõlmab HMS 5. peatükk.

<sup>126</sup> HKMS on seadus, millega sätestatakse halduskohtu pädevus ning halduskohtusse pöördumise ja halduskohtumenetluse kord niivõrd, kui võrd see ei ole reguleeritud teiste seaduste ning otsekohaldatavate välislepingute ja Euroopa Liidu õiguse normidega (HKMS § 1 lõige 2).

<sup>127</sup> HKMS § 2 lõige 1.

<sup>128</sup> HKMS § 4 lõige 1.

<sup>129</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 54.

<sup>130</sup> HKMS § 44 lõiked 1 ja 2, Kitsendused on: isiku õigus pöörduda kohtusse vaid oma subjektiivsete õiguste kaitseks; tuvastamiskaebuse esitamisel põhjendatud huvi olemasolu; haldusorganil lubatud kohtusse pöörduda vaid seaduses ette nähtud juhtudel.

<sup>131</sup> HKMS § 44 lõiked 3, 4 ja 5.

kohtusse saab pöörduda mitte üksnes subjektiivsete õiguste rikkumise korral, vaid ka kaebuse esitaja muu puutumuse korral vaidlustatava haldusakti või toiminguga seoses. Seejuures peab kaebaja ära näitama, et vaidlustatav tegevus puudutab tema olulisi huve. Kui kaebus on esitatud puutumuse alusel, tähendab see, et mõju isikule on oluline ja reaalne, mis omakorda tähendab muuhulgas seda, et vaidlusaluse akti ja väidetava tagajärje vahel peab olema põhjuslik seos, ning kaebaja peab näitama, et väidetava tagajärje saabumine on tõenäoline.<sup>132</sup>

Haldusorgani poolt tehtud kaalutlusotsuste kohtulik kontroll on piiratud, ent siiski võimalik:<sup>133</sup> kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti või tehtud toimingu õiguspärasust hinnates kontrollib kohus ka kaalutlusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutlusreeglite järgimist haldusorgani poolt. Kohus ei hinda eraldivõetuna kaalutlusotsuse otstarbekust. Seejuures kohus ei teosta haldusakti või toimingu õiguspärasust kontrollides kaalutlusõigust haldusorgani eest (HKMS § 158 lõige 3). Kohtu poolt toimub haldusorgani tegevuse ehk kaalutlusõiguse kohtulik kontroll üksnes juhul, kui kõik kaebuse lubatavuse eeldused on täidetud.<sup>134</sup> Kohus lähtub kaebuse lahendamisel vastavalt sellest, milline kaebus on esitatud,<sup>135</sup> samas ei ole kohtul võimalik asuda halduse asemele ja ise vastu võtta otsustus – kohus saab vaid kontrollida, kas halduse poolt teostatud kaalutlus on olnud õiguspärane. Kohtule jäetud just selline kontrolliruum on seotud võimude lahususe põhimõttega, kus täitevvõimu kui iseseisva riigivõimu väljundiks on nn omavastutuse alusel tegutsemine – juhul, kui kohtul oleks võimalik kaalutlusõiguse teostamisel halduse asemele, muudaks see täitevvõimu omavastutuse sisutuks.<sup>136</sup>

Haldusaktide kohtuliku kontrolli puhul omavad esmalt kõige suuremat tähendust haldusakti materiaalne ja formaalne õiguspärasus ning alles seejärel, kõige viimasena tuleb haldusakti õiguspärasuse tuvastamisel kohtu poolt vaatluse alla kaalutlusõiguse teostamise õiguspärasus.<sup>137</sup> Halduskohus ei tegele kaalutlusotsuse otstarbekuse küsimustega,<sup>138</sup> kuid muus osas allub kaalutlusotsus kogu selle ulatuses halduskohtulikule kontrollile.<sup>139</sup> Kui haldus on otsustust tehes olnud seotud otsuse tegemisel normiga, siis sellises olukorras sõltub kontrollitava haldusakti või toimingu materiaalne õiguspärasus sellest, kas haldusorgan leidis õige lahenduse. Kui aga haldus on teostanud kaalutlust, siis kaalutlusotsuse materiaalse

---

<sup>132</sup> RKHKo 3-3-1-87-11 punkt 17.

<sup>133</sup> K. Merusk. 2006.

<sup>134</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 55.

<sup>135</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 58; Selgituseks: alduskohtus on kaebuse liikideks: tühistamis-, kohustamis-, keelamis-, hüvitamis- ja tuvastamiskaebus. Kuna käesoleva magistr töö eesmärgiks ei ole käsitleda halduskohtumenetluses erinevate võimalike kaebuste liike, siis põhjalikumalt käesolevalt erinevatel kaebuse liikidel ei peatuta.

<sup>136</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 59.

<sup>137</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 60.

<sup>138</sup> H. Maurer. 2004, lk 88, änr 18.

<sup>139</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 61.

õiguspärasuse kohtuliku kontrolli raames tuleb anda küsimus vastusele, kas on saavutatud õiguslikult võimalik tulemus õiguslikult lubatud viisil. Seega, kohus ei küsi, kas tulemus on õige, vaid kohus vaatab kas otsustuse tegemisel on välditud vigu.<sup>140</sup>

Nagu eespool selgus, avaldub vaadeldavates keskkonnaseadustes kaalutusõiguse teostamise õigus väga suures osas määratlemata õigusmõistete kasutamise näol. K. Pikamäe on oma magistritöös märkinud, et määratlemata õigusmõistete puhul on vaid üks konkreetne lahendus õige (välja arvatud juhul, kui tegu on haldusele antud hindamisruumiga) ja seega on määratlemata õigusmõisted ka kohu poolt kontrollitavad.<sup>141</sup>

Kaalutusõiguse kohtliku kontrolli puhul halduskohus kontrollib: 1) kas kaalutusnorm on mingi konkreetse juhtumi korral üldse rakendatav ja 2) kas kaalutusnormi rakendamisel on haldus lähtunud HKMS § 158 lõige 3 ls 1 nimetatust<sup>142</sup>. Muid erireegleid lisaks nimetatule, HKMS kaalutusõiguse kohtulikule kontrollile ei sea.

HMS § 58<sup>143</sup> sätestab üheselt, et menetlus- ja vormivea tähelepanuta jätmise haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude läbivaatamisel on võimalik tulemusrelevantsuse puudumisel. Tulemusrelevantsuse kriteerium tähendab, et tuleb hinnata, millist mõju võis menetlus- või vormiviga avaldada menetluse lõpptulemuseks oleva otsuse sisule. Need eksimused, mis võisid mõjutada asja sisulist otsustamist ja rikkumised, mille tõttu ei ole võimalik kontrollida haldusakti sisulist õiguspärasust, on loetud kohtute poolt oluliseks rikkumiseks.<sup>144</sup>

Kuigi Eestis kehtiva HMS-i § 58 ei sisalda selgesõnalist viidet ilmselguse kriteeriumile, siis ongi Eesti kohtupraktika diskretsiooniotsuste õiguspärasuse hindamisel läinud seda teed (sõnaselgelt ilmselguse nõudele siiski viitamata), kus menetlusnormide korrektsele järgimisele on antud suurem kaal.<sup>145</sup> N. Parrest on märkinud: „Diskretsiooniotsustes on menetlus- või vormiveal kaudse tõendi toime, mis viitab võimalikule kaalumisveale, ning vastupidi – korrektne menetlus ja vorminõuete järgimine viitavad sisuliselt õigele otsusele.“<sup>146</sup> Konkreetset kaasust lahendav kohus peab otsuse tegemisel otseselt lähtuma ja tuginema asja materjalidest nähtuvatel tõendatud asjaoludel. Seega ei tohiks kohus haldusorgani otsuse

---

<sup>140</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 63.

<sup>141</sup> K. Pikamäe. 2003, lk 19.

<sup>142</sup> HKMS § 158 lõige 3 lause 1: „Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti või tehtud toiminguga õiguspärasust hinnates kontrollib kohus ka kaalutusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutusreeglite järgimist haldusorgani poolt.“

<sup>143</sup> HMS § 58: „Haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist.“

<sup>144</sup> N. Parrest. Tulemusrelevantsus haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel – Juridica 2005/IV.

<sup>145</sup> N. Parrest. 2005.

<sup>146</sup> N. Parrest. 2005.

analüüsimisel haldusorgani sisemist tahtekujunemist oletada, vaid lähtuda tuleb konkreetsest haldusorganist konkreetses otsustussituatsioonis.<sup>147</sup> Juhul, kui kaalutlusotsuse motiivide hindamisel jääb kohtule kahtlus, et haldusorgan on otsuse kujundamisel lähtunud mitteratsionaalsetest kaalutlustest või kaalutluste kujunemine ei ole jälgitav, on kohus kaalutlusotsuse tegemisse sekkunud. Seejuures võib öelda, et kohus on kaalutluse seaduslikkust kontrollinud oma väärtushinnangutel.<sup>148</sup>

Rääkides kaalutlusõiguse kohtulikust kontrollist, ei saa mööda minna määratlemata õigusmõistest ning nende rakendamisega seotud haldusaktide kohtulikust kontrollist. Haldusorgan, kes oma töös määratlemata õigusmõistet rakendab, peab ka määratlemata õigusmõiste sisustama, sest määratlemata õigusmõiste täpsustamine on delegeeritud seaduse rakendajale.<sup>149</sup> Määratlemata õigusmõistete sisustamisel on haldus seotud määratlemata õigusmõistet sisaldava seaduse eesmärkidega<sup>150</sup> ning ka seaduses nimetatud võimalustega.<sup>151</sup> Lisaks nimetatule on oluline, et määratlemata õigusmõisteid rakendav haldusorgan lähtuks üksikjuhtumi lahendamisel just konkreetse juhtumiga seotud asjaoludest.<sup>152</sup> Määratlemata õigusmõistete rakendamise kontrollimine on kohtute pädevuses.<sup>153</sup> Rääkides kohtulikust kontrollist ning kohtu poolt määratlemata õigusmõistete sisustamisest on Riigikohus märkinud, et määratlemata õigusmõistete sisustamine jääb kohtu kaalutlusõiguse piiresse.<sup>154</sup> Seega, kohtupraktika saab anda määratlemata õigusmõistete sisustamiseks kriteeriumid, mida on oluline teatud määratlemata õigusmõiste sisustamisel järgida ja mida tuleb aluseks võtta pidades määratlemata õigusmõistest kinni.<sup>155</sup>

Riigikohus on käsitlenud diskretsiooniotsuste seaduslikkust mitmetes lahendites, seejuures rõhutades, et „Laialdaste diskretsioonivolituste teostamisel ja määratlemata õigusmõistete sisustamisel on oluline roll õiglasel haldusmenetlusel“.<sup>156</sup> Mida avaram on haldusorgani sisuliste otsuste kaalutlusruum, seda suurem tähendus on menetlusnormidel.<sup>157</sup>

Järelikult saab öelda, et kaalutlusõiguse alusel antavate haldusaktide kohtulik kontroll on piiratud, kuid samas võimalik. Kaalutlusõiguse alusel antavate haldusaktide vaidlustamisel,

---

<sup>147</sup> N. Parrest. 2005.

<sup>148</sup> K. Merusk. 2006.

<sup>149</sup> RKHKo 3-3-1-87-10 punkt 16.

<sup>150</sup> TlnRnKo 3-11-126 punkt 10.

<sup>151</sup> RKHKo 3-3-1-87-10 punkt 16.

<sup>152</sup> RKHKo 3-3-1-27-15 punkt 14.

<sup>153</sup> H. Maurer. 2004, lk 100, ärn 62.

<sup>154</sup> RKHKo 3-3-1-4-12 punkt 23.

<sup>155</sup> RKÜKo 3-3-1-85-09 punktid 78 ja 79.

<sup>156</sup> RKHKo 3-3-1-62-02 punkt 12.

<sup>157</sup> RKHKm 3-3-1-32-03 punkt 14; sama on rõhutatud ka mitmes teises otsuses, nt RKHKo 3-3-1-8-02 punkt 6; RKHKo 3-3-1-42-03 punkt 35; RKHKo 3-3-1-54-03 punkt 34.

kus kohtuliku kontrolli ulatus on piiratud, on määrava tähtsusega haldusorgani eksimused, millede tõttu kohtul ei ole võimalik kontrollida haldusakti sisulist õiguspärasust.<sup>158</sup> Juhul, kui kohus tuvastab haldusorgani tegevuses olulise vea, on tulemuseks haldusakti kehtetuks tunnistamine.

## **3.2. Kaalutusõiguse kohtulik kontroll keskkonnalubade andmisel**

### **3.2.1 Kaalutusõiguse kohtulik kontroll maapõueseaduse alusel antud keskkonnalubade puhul**

MaaPS alusel keskkonnalubade andmisel teostatud kaalutusõiguse kohtuliku kontrolliga seoses on käesolevas magistritöös vaatluse all ajavahemikus 01.01.2006 kuni 27.03.2016 Ringkonnakohtu ja Riigikohtu poolt tehtud kohtulahendid. Kõnealune periood on piisavalt pikk, et näha, milliseid seisukohti on kohtud aja jooksul seoses kaalutusõigusega väljendanud. Kuna kohtulahendeid kõnealuses valdkonnas ja vaadeldaval perioodil on piisavalt palju ja nendes avaldatud seisukohad kaalutusõiguse kohta mitmekülgsed, ei ole mõistlik vaatluse alla võtta halduskohtu lahendeid. Kohtulahendeid vaadates nähtub, et MaaPS kaalutusõiguse alusel antavate lubade suhtes kohtuvaidluste arvukus on tõusutrendil. Kuivõrd vaadeldava perioodi algusaastatel seisnes vaidlusi selles, et kes saab kaebuse esitada<sup>159</sup> ja kas kohaliku omavalitsuse loa taotluse menetluses antav arvamus on haldusakt või menetlustoiming,<sup>160</sup> siis aastate jooksul on kohtupraktika suutnud teatud valdkondades ühtsed suunad ja arusaamad kujundada ning nendes küsimustes enam vaidluseid ei kerki või on need lahendatavad Halduskohtus olemasolevale kohtupraktikale tuginedes. Kohtulahendite põhjal saab järeldada, et alati ei ole Riigikohus Ringkonnakohtuga nõustunud ning teatud juhtudel on Riigikohus pidanud vajalikuks selguse huvides nüansse täpsustada või selgitada. Kuivõrd ühes lahendis on tihti vaatluse all mitu erinevat omavahel seotud olulist küsimust, ei ole magistritöö autori hinnangul niivõrd oluline keskenduda kohtuastemete erimeelsustele kuivõrd lahendites esitatud lõplikele järeldustele. Seda eeskätt just seetõttu, et lõplikud seisukohad on need, millest saab johtuda ning läbi mille on võimalik teha kohtulahenditega kooskõlas olevaid otsustusi.

<sup>158</sup> HKMS § 19 lõige 1; RKHKo 3-3-1-8-02 punkt 6; RKHKo 3-3-1-54-03 punkt 38.

<sup>159</sup> Märkus: kaebuse esitamise õigus keskkonnaasjades on subjektiivse õiguse rikkumise korral kui ka puutumuse korral. Kaebuse esitajaks võivad olla füüsilised isikud, keskkonnaorganisatsioonid kui ka näiteks kohalik omavalitsus (RKHKo 3-3-1-86-06).

<sup>160</sup> RKHKm 3-3-1-38-10 punkt 14.

Nagu eelpool juba tõdetud, tuleb keskkonnaasjade otsustamisel lähtuda ettevaatusprintsipiist ning vajalik on arvestada suurt hulka erinevaid huvisid, eesmärgiga saavutada nende huvide tasakaalustamine, et oleks tagatud konkreetset juhtumil säästva arengu ning keskkonnakaitse ja erahuvidest lähtuvaid vajadusi arvestav sobivaim lahendus. Järelikult on haldusorganil keskkonnaasjades (milleks on ka MaaPS alusel antavad keskkonnaloa) otsustamisel ulatuslik kaalutusõigus. Seega, antava haldusakti sisulise õiguspärasuse saab tagada üksnes akti andmisele eelnev õiguspärane, tõhus ja õiglane menetlus.<sup>161</sup> Riigikohus on lahendis nr 3-3-1-86-06 (punktis 24) nimetanud, et „olulise keskkonnamõjuga küsimuste õigeks otsustamiseks on määrav tähtsus läbiviidaval haldusmenetlusel iseenesest. Enamasti ei ole neis asjades võimalik veenvalt otsustada, et vaatamata puudustele haldusmenetluse läbiviimisel on selle tulemusena antud haldusakt sisuliselt õiguspärane. Võimalik on üksnes eeldada, et vastuvõetud otsuse õiguspärasust, kui otsustamisele on eelnenud seaduses ettenähtud korras läbiviidud ja haldusmenetluse põhimõtetele vastav haldusmenetlus.“ Nimetatud lahendist saab järeldada, et haldusele pandud ootus õiguspärase haldusmenetluse läbiviimisele ja kohaste meetmete kasutamisele aitavad ühiskonnas tagada õiglaste ja õigete otsusteni jõudmist.

Samas kui aga halduse tehtud otsust on vaja kohtulikult kontrollida, siis kaalutusõigusega seotud otsuste ja kaalutusõiguse enda kohtulik kontroll on piiratud. Esmalt sõltub kohtuliku kontrolli ulatus sellest, millisele kaebuse õiguse allikale kaebuse esitaja tugineb (HKMS § 41 lõige 1).<sup>162</sup> Kui kaebus esitatakse kohtule põhjendusega, et vaidlustatava haldusaktiga on rikutud kaebaja subjektiivseid õigusi, kontrollib kohus haldusakti õiguspärasust üksnes osas, milles see rikub kaebaja õigusi. Sellisel juhul kaebust lahendades ei saa kohus kontrollida haldusakti vastavust õigusnormidele, mis ei seonu kaebaja subjektiivsete õigustega.<sup>163</sup> Kui aga kaebus on esitatud puutumuse motiivil, kontrollib kohus haldusorgani tegevuse vastavust õigusnormidele, mis kaitsevad kaebaja huvisid, eristamata seejuures, kas nendest tuleneb kaebajale ka subjektiivne õigus või mitte. Näiteks haldusakti keskkonnamõju osas puudub vajadus hinnata, kas see toob kaasa ka kaebaja tervise kahjustamise või omandiõiguse rikkumise - piisab sellest, et kahjustatakse keskkonnaressurssi, mida kaebaja tavapäraselt kasutab.<sup>164</sup> Puutumuse motiivil esitatud kaebuse lahendamisel ei ole asjakohased avalikku huvi kaitsvad normid, mille võimalikul rikkumisel ei ole puutumust kaebajaga.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> RKHKo 3-3-1-86-06 punkt 22.

<sup>162</sup> RKHKo 3-3-1-87-11 punkt 40.

<sup>163</sup> RKHKm 3-3-1-87-11 punkt 28.

<sup>164</sup> RKHKm 3-3-1-87-11 punkt 29.

<sup>165</sup> RKHKm 3-3-1-87-11 punkt 30.

Kohtu poolt teostatava kaalutusõiguse kontroll on piiratud<sup>166</sup> ka seetõttu, et kohus ei saa asuda ise kaalutusõigust teostama, vaid saab ainult tuvastada, kas kaalutluse teostamisel ei ole vastav haldusorgan toime pannud menetluslikku rikkumist. Kohus võib sekkuda kaalutusõiguse teostamisse juhul, kui otsust tegev haldusorgan on lähtunud lubamatutest, asjakohatutest või sobimatutest kaalutlustest, põhjustades sellega kahtluseid otsuse ratsionaalsuses.<sup>167</sup>

MaaPS alusel antavate keskkonnalubade menetlus on nüansirohke, hõlmates erinevad etapid, mil haldusorgan teostab erinevaid toiminguid, mis on vajalikud vastava loa taotluse menetlemisel. Menetluse läbiviimise käigus kaaluleb haldusorgan erinevate huvide vahel erinevates menetlusolukordades. Vaadeldes kohtupraktikat<sup>168</sup> nähtub, et MaaPS-i alusel keskkonnalubade andmisel kaalutusõiguse teostamisel kerkinud kohtuvaidlused võib lähtuvalt oma olemuselt grupeerida järgnevalt:

- 1) Lõpliku haldusakti ehk loa andmise või selle andmisest keeldumisega seonduvad otsustused.
- 2) Loa andmise menetluse kestel luba andva haldusorgani poolt tehtud toimingud, mis on vaidlustatud koos lõpliku haldusaktiga.
- 3) Loa andmise menetluse kestel teise haldusorgani poolt tehtud toimingud, mis on loa andjale siduvad ja mis on vaidlustatud.

Kohtupraktika analüüsi (kaalutluse aspektist lähtuvalt) järgi on MaaPS alusel antavate keskkonnalubade puhul vaidlusi enim põhjustavaks aspektiks loa andmisest keeldumine ja kohaliku omavalitsuse poolt loa andmise menetluses nõusoleku (st menetlustoimingu<sup>169</sup> teostamisega) mitte andmine. Nimetatud olukordades on vaidlustuste esitajateks nii loa taotlejad kui ka isikud, keda loa andmine puudutab. Käesoleva magistr töö osas 1.3.1., mis puudutas MaaPS alusel antavaid keskkonnalube nähtus, et kaalutlusi teostab haldusorgan loa menetluses korduvalt. Kuna need kaalutlused on osa lõplikust haldusaktist, siis nende eraldi vaidlustamine ei ole üldjuhul lubatav. Menetlustoimingute iseseisev vaidlustamine ei ole üldjuhul võimalik,<sup>170</sup> kuid lähtuvalt protsessiökonoomia põhimõttest on menetlustoimingu vaidlustamine õigustatud juhul, kui tegemist on sedavõrd olulise ja ilmse menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Ka juhul, kui menetlustoiming rikub

---

<sup>166</sup> TlnRnKo 3-11-1018 punkt 13.

<sup>167</sup> TrtRnKo 3-04-383 punkt 8.

<sup>168</sup> Magistr töö kirjutamisel on vaadeldud kohtupraktikat, mis hõlmab 2006-2016. aasta, kohtuastmetest Ringkonnakohtu ja Riigikohtu lahendid.

<sup>169</sup> RKHKm 3-3-1-38-10 punkt 14.

<sup>170</sup> RKHKO 3-3-1-86-06 punkt 20.

kaebuse esitaja õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest on kaebuse esitamine õigustatud.<sup>171</sup> Magistritöö autor leiab, et Riigikohtu poolt nimetatu on ainuõige lahendus menetlustoimingu vaidlustamisega seonduva küsimuse lahendamisel ja nõustub Riigikohtuga (ja mitte samas asjas Tallinna Ringkonnakohtu 13.07.2006 otsuses nr 3-05-145 esitatuga), et kuivõrd loa andmise menetluses on kohaliku omavalitsuse arvamus siduv (loa andmisest keeldumise aluseks) ja määrava tähtsusega, on just menetlusökonoomia tagamiseks sellise menetlustoimingu vaidlustamine lubatav. Ei ole otstarbekas, et loa andmisest keeldutakse mittekohase otsuse alusel ja loa andmisest keeldumise vaidlustamise tulemusel selgub, et loa andmisest keeldumine ongi olnud alusetu, kuivõrd loa andmise menetluses menetlustoiming on õigusvastane.

Esile toomist väärrib Riigikohtu määruses nr 3-3-1-38-10 toodud seisukoht,<sup>172</sup> mille järgi MaaPS alusel antava loa mentluses ei ole loa andjal diskretsiooni hindamaks kohaliku omavalitsuse nõusoleku andmisest keeldumise asjakohasust. Magistritöö autor nõustub Riigikohtuga (lahendi punkt 17), et pärast kohalikult omavalitsuselt loa andmiseks keelduva otsuse saamist on loa andjal võimalik kaaluda, kas keelduda luba andmast või pöörduda Vabariigi Valitsuse poole. Seega, Tallinna Ringkonnakohtu 25.01.2010 määruses nr 3-09-1659 nimetatu, mille järgi on loa andjal kohaliku omavalitsuse arvamuse sisulise hindamise õigus, on väär. Lähtuvalt eeltoodust saab loa andja Vabariigi Valitsuse poole pöörduda vaid juhul, kui esineb riiklik huvi loa andmiseks. Järelikult on Riigikohus sedastanud õigesti, et kohaliku omavalitsuse otsus on siduv, mistõttu ei loa andja ega ka Vabariigi Valitsus ei saa ümber hinnata kohaliku omavalitsuse seisukohti ja Vabariigi Valitsus saab hinnata üksnes seda, kas riigi huvi kaalub üles kohaliku omavalitsuse poolt väljatoodud põhjused loa mitteandmiseks.

Eelnimetatu kohaselt MaaPS alusel antavate lubade puhul on võimalik eraldi vaidlustada nii loa andmisest keeldumist (ka loa andmist) kui ka menetlustoimingut, millega otsustati teise haldusorgani poolt siduvalt loa andmise menetluses loa andmine.

Kuna MaaPS alusel antavate lubade menetluses on kohaliku omavalitsuse antud arvamus määrava (siduva) tähtsusega, tasub sellel peatuda pikemalt. Loa andmise menetluses on kohaliku omavalitsuse poolt antud arvamuse kujundamine kaalutusotsus ja sellise kaalutusotsuse tegemisel on kohalikul omavalitsusel lai kaalutusruum.<sup>173</sup> Otsustamaks, millises rollis on kohalik omavalitsus, tuleb silmas pidada, et loa andmise menetluse

---

<sup>171</sup> RKHKo 3-3-1-86-06 punkt 21.

<sup>172</sup> RKHKm 3-3-1-38-10 punktid 16, 17 ja 18.

<sup>173</sup> RKHKo 3-3-1-37-15 punkt 20; TlnRnKo 3-11-1018 punkt 13.



läbiviijaks on Keskkonnaamet või Keskkonnaministeerium – seega annab kohalik omavalitsus kooskõlastuse teise haldusorgani poolt läbi viidavas menetluses. Kohaliku omavalitsuse ja Keskkonnameti (ka Keskkonnaministeeriumi) vaheline õiguslik vahekord taotluse menetluses on haldusesisene.<sup>174</sup> Kohalikul omavalitsusel on õigus nõustuda loa andmisega, kui ka mitte nõustuda loa andmisega. Loa andmiseks kooskõlastuse andmisel teostab kohalik omavalitsus oma põhiseaduslikku enesekorraldusõigust.<sup>175</sup> Kohalik omavalitsus lähtub loamenetluses kooskõlastust andes omavalitsusüksuse ja kohaliku kogukonna huvidest, kaaludes muuhulgas keskkonnohoiualaseid ja sotsiaalseid argumente.<sup>176</sup> Samas peab aga kohaliku omavalitsuse kooskõlastus tuginema põhjendatud väidetele ega tohi olla paljasõnaline. Kuigi kohaliku omavalitsuse poolt arvamuse esitamisele ei kohaldu HMS §-des 55-56 nimetatud, lasub kohalikul omavalitsusel oma otsuste põhjendamise kohustus tulenevalt hea halduse põhimõttest.<sup>177</sup> Juhul, kui kohalik omavalitsus on oma arvamuses keeldunud nõusoleku andmisest loa väljastamiseks tuleb tal selgitada, millel tema väited põhinevad. Kuna kohalikult omavalitsuselt kui kooskõlastuse andjalt ei saa eeldada põhjalike keskkonnauuringute tegemist, on siiski ka kohaliku omavalitsusel võimalik loa taotlejalt küsida lisaandmeid ning saadud info põhjal teha kaalutusotsus.<sup>178</sup> Kohaliku omavalitsuse otsuse põhjendamine on oluline ka seetõttu, et juhul, kui loa andja pöördub Vabariigi Valitsuse poole loa andmise küsimuse otsustamisel, saab Vabariigi Valitsus kasutada kaalumisel kohaliku omavalitsuse põhjendusi, sest ta teab, millised on need omavalitsusüksuse ja kohaliku kogukonna huvid, mille tõttu on kohalik omavalitsus keeldunud loa andmist kooskõlastamast.<sup>179</sup> Käesoleva magistritöö autor leiab, et nimetatud argumendid ja kohtute poolt esitatud järeldused on asjakohased ning kooskõlas menetluse eesmärkidega, mistõttu nendele vastu vaidlemine ei ole põhjendatud.

Tallinna Ringkonnakohus on otsuse nr 3-11-1018 punktis 13 märkinud, et menetlustoimingu iseloomust ja selle tähendusest lõpliku haldusakti andmisel (s.o siduvusest) sõltub, mil määral tuleb menetlustoiminguid põhjendada. Kohus on ka märkinud, et kuigi põhjendamiskohustuse rikkumine on üksnes vormiviga, mis ei saa iseenesest viia ebaõigele lõpptulemusele, võib kaalutusotsuste korral selline viga välistada otsuse õiguspärasuse sisulise kontrollitavuse.<sup>180</sup> Kui otsus ei ole sisuliselt kontrollitav, võib tõepoolest olla tegu olulise veaga, mis tingib otsuse kehtetuks tunnistamise. Juhul, kui kohaliku omavalitsuse otsus on kujunenud ilmselgelt

---

<sup>174</sup> RKHKm 3-3-1-38-10 punkt 15.

<sup>175</sup> RKPSJKo 3-4-1-9-09 punkt 33.

<sup>176</sup> RKPSJKo 3-4-1-9-09 punkt 33.

<sup>177</sup> TlnRnKo 3-12-873 punkt 12.

<sup>178</sup> RKHKO 3-3-1-37-15 punkt 18.

<sup>179</sup> RKPSJKo 3-4-1-9-09 punkt 33.

<sup>180</sup> TlnRnKo nr 3-11-1018 punkt 13.

lubamatutest ja asjakohatutest kaalutlustest lähtuvalt,<sup>181</sup> on põhjendamata<sup>182</sup> või sellest ei nähtu kaalutluste teostamise aluseks olevad argumendid, annab see aluse kohtule tunnistada kohaliku omavalitsuse arvamus õigusvastaseks,<sup>183</sup> sest kohtul ei ole võimalik veenduda, et kohalik omavalitsus on kaalutlusõigust teostanud õiguspäraselt.<sup>184</sup>

Kohtupraktika on sisustanud kohaliku omavalitsuse kaalutlusotsust kaevandamisloa ja geoloogilise uuringu loa andmisel väga mitmetes erinevates lahendites. Nendes lahendites on juhtumipõhiselt hinnatud kaalutluste teostamist, kaalutlusotsuse aluseks olevaid argumente ja kaalutluste tegija poolt esitatud põhjendusi. Magistritöö autor leiab, et olemasolev kohtupraktika on mitmekesine ning kajastab vaidlusi põhjustavaid põhiseisukohti päris hästi, mistõttu on põhjendatud välja tuua kohtute poolt nimetatud, mis omakorda aitaks ka otsuste tegijatel kohtumenetluses juba tuvastatud ja arutatud vigu vältida. Seega, kaalutlusotsuseid tehes:

1) Kohaliku omavalitsuse arvamus peab tooma välja piisavalt konkreetsed asjaolud, mida kohalik omavalitsus oma seisukohas kaalub – eriti oluline on välja tuua milliste konkreetsete isikute õigusi millises ulatuses kavandatav tegevus (uuring) kahjustaks ning nimetatu ei tohi olla üldsõnaline. Vaatamata sellele, et kohalikult omavalitsuselt ei saa arvamuse andmisel eeldada põhjalike keskkonnauuringute tegemist, peab kohalik omavalitsus suutma selgitada, millel tema väited ja kaalutlused põhinevad.<sup>185</sup> See, kui põhjalikult menetlustoiminguid põhjendada, sõltub konkreetse menetlustoimingu iseloomust ja tähendusest haldusakti andmisel. Samas on põhjendamiskohustuse rikkumine vaid vormiviga, ning haldusakti kehtetuks tunnistamisel omab määravat tähendust juhul, kui põhjendamisviga põhjustab otsuse õiguspärasuse sisulise kontrollitavuse võimatuse.<sup>186</sup>

2) Kui maavara olemasolu tuvastamiseks geoloogilised uuringud põhjustavad keskkonnoahu (KeÜS § 5), tuleb vältimispõhimõtte alusel loa kooskõlastamisest eelduslikult keelduda.<sup>187</sup>

3) Olukorras, kus puuduvad mõistlikud alternatiivid ja keskkonnoahu vältimiseks võetakse kasutusele vajalikud meetmed (KeÜS § 10) ja esineb ülekaalukas huvi, on loa andmine võimalik.<sup>188</sup>

4) Kui mõjutused on määratud prognoosotsusega ja need jäävad normatiivide piiresse, ei ole see määrava tähtsusega olukorras, kui on välja selgitatud, et olemasoleva elukeskkonna

<sup>181</sup> TlnRnKo 3-12-2075 punkt 13; RKHko 3-3-1-37-15 punkt 20.

<sup>182</sup> TlnRnKo 3-12-873 punkt 12.

<sup>183</sup> TlnRnKo 3-12-2075 punkt 13.

<sup>184</sup> RKHko 3-3-1-37-15 punkt 20.

<sup>185</sup> RKHko 3-3-1-37-15 punkt 18.

<sup>186</sup> TlnRnKo 3-11-1018 punkt 13.

<sup>187</sup> RKHko 3-3-1-37-15 punkt 22.

<sup>188</sup> RKHko 3-3-1-37-15 punkt 22.

muutus on negatiivne. Seejuures on määrava tähtsusega asjaolu, et tegemist ei ole ebaoluliste negatiivsete mõjutustega.<sup>189</sup>

5) Kui tehtav uuring hõlmab endas keskkonnariski, võib osutada vajalikuks tingimusliku kooskõlastuse andmine, tagades uuringutega kaasneva riski vähendamise (KeÜS § 11).<sup>190</sup>

6) Maavara geoloogilise uuringu loa ja maavara kaevandamise loa andmise menetlused on eraldiseisvad menetlused. Isegi juhul, kui kohalik omavalitsus nõustub (isegi ilma reservatsioonideta) maavara geoloogilise uuringu loa andmisega, ei ole kohaliku omavalitsuse kaalutlus hilisemas maavara kaevandamise loa menetluses piiratud ja kohalik omavalitsus võib keelduda maavara kaevandamise loa andmise kooskõlastamisest.<sup>191</sup>

7) Riigikohus on märkinud,<sup>192</sup> et kogutava teabe väärtus on üheks kaalutluseks, mida maavara geoloogilise uuringuloa kooskõlastamisel arvestada. See tähendab, et geoloogilise uuringuga saadud info on oluline nii loa taotlejale kui ka kohalikule omavalitsusele. Uuringutega saadud infot on võimalik kasutada tulevikus mitmeti: saadakse info maavarade kohta ja teisalt annab see ka võimaluse põhjendada maavara kaevandamise loa andmisel arvamust.

8) Juhul, kui kohalik omavalitsus siiski leiab, et asjaoludest tulenevalt on ebatõenäoline, et tulevikus võiks maavara kaevandamine olla võimalik, võiks see olla üheks kaalutluseks, miks mitte kooskõlastada maavara geoloogilise uuringu luba.<sup>193</sup> Kui kohalik omavalitsus ikkagi nõustub geoloogilise uuringu loa andmisega, saab ta oma seisukohta, et kaevandamine ei osutu tõenäoliselt võimalikuks, ka kooskõlastust andes väljendada. Kuigi geoloogilise uuringu loa ja kaevandamisloa andmise menetlused on erinevad, on kohaliku omavalitsuse arvamuse väljendus juba geoloogilise uuringu loa menetluses kooskõlas haldusmenetluse eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõttega ning annab uuringu loa taotlejale võimaluse ise otsustada, kas ta peab uuringute tegemist sellises olukorras põhjendatuks või mitte.<sup>194</sup>

9) Juhul, kui kohalik omavalitsus on kaalutluse tulemusel otsustanud, et kaevandamine halvendaks ümbruskonna elanike elutingimusi, on see kaalukas ja asjakohane argument,<sup>195</sup> seda enam, et kohalik kogukond peab taluma kaevandamisest tekkivaid negatiivseid mõjusid. Juhul, kui kohalik omavalitsus on arvesse võtnud kogukonna huve ja kaalunud kaevandaja poolt pakutud kaevandamisest tingitud negatiivse mõju suhtes leevendavaid meetmeid, saab teha järelduse, kas kaalutusotsus on kohane.<sup>196</sup>

10) Ka juhul, kui kohalikul omavalitsusel on põhjendatud kahtlus, et uuringud omavad olulist

---

<sup>189</sup> TlnRnKo 3-12-873 punkt 18.

<sup>190</sup> RKHKo 3-3-1-37-15 punkt 22.

<sup>191</sup> RKHKo 3-3-1-37-15 punktid 3, 12 ja 14.

<sup>192</sup> RKHKo 3-3-1-37-15 punkt 13.

<sup>193</sup> RKHKo 3-3-1-37-15 punktid 13 ja 14; TlnRnKo 3-12-2075 punkt 14.

<sup>194</sup> RKHKo 3-3-1-37-15 punktid 13 ja 14, TrtRnKo 3-10-571 punkt 7.

<sup>195</sup> RKHKo 3-3-1-37-15 punkt 17.

<sup>196</sup> TlnRnKo 3-12-873 punkt 17.

negatiivset mõju keskkonnale ja kohalikele elanikele, võivad sellised kaalutlused õigustada geoloogilise uuringuloa andmisest keeldumist. Kusjuures õigustatud võib olla kooskõlastuse tingimuslik andmine, kui seatud tingimused aitavad tagada uuringute ohutu teostamise.<sup>197</sup>

11) Geoloogilise uuringu loa kooskõlastamata jätmist puudutavad kaalutusotsused ei saa endas hõlmata kaevandamistegevusega kaasnevaid negatiivseid mõjusid kohalikele elanikele ja looduskeskkonnale. Geoloogilise uuringu loa taotluse menetluses kohaliku omavalitsuse kaalutusotsuses kaevandamistegevusega kaasnevate negatiivsete mõjutuste esitamine ei ole kohane.<sup>198</sup>

12) Geoloogilise uuringu loa menetluses ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik välja selgitada riikliku huvi olemasolu, kuna puudub teadmine maavara olemasolu kohta.<sup>199</sup>

13) Juhul, kui kohalik omavalitsus põhjendab maavara geoloogilise uuringu loa kooskõlastamata jätmist vaid viitega vastuolule planeeringuga või maakonnaplaneeringuga, ei ole nimetatu Riigikohtu hinnangul piisav argument. Kohalik omavalitsus peab selgitama, kas ja kuidas kavandatav tegevus planeeringu(te)ga seatud eesmärkide saavutamist takistaks.<sup>200</sup> Selliste kaalutluste esitamine annab võimaluse teostada kaalutlust õiguspäraselt.

14) Maardla rajamist ei välista teemaplaneeringu olemasolu, kuid maa sihtotstarbe muutmine kaevandamiseks sobivaks maaks nõuab kaalukaid põhjendusi, et õigustada maakonnaplaneeringus seatud eesmärkidest kõrvalekaldumine.<sup>201</sup>

15) Juhul, kui kohalik omavalitsus korraldab loa andmise otsustamiseks erinevaid koosolekuid, kuhu on kaasatud ka loa taotleja, esitab loa taotlejale täiendavaid küsimusi ning annab mõistlikke (ja vajadusel täiendavaid) tähtaegasid vastamiseks, nähtub nimetatust, et kohaliku omavalitsuse poolt ei ole rikutud nõuet ära kuulamise teostamiseks ja kaalutusõigust on teostatud kohaselt.<sup>202</sup>

16) Kohalik omavalitsus saab asjakohaste kaalutluste arvestamist tõendada kõigi otsustamise ajal ja sellele eelnevalt koostatud dokumentidega. Nendeks dokumentideks võivad olla nii kirjalik arvamus kui ka koosolekute protokollid ja muud kirjalikud tõendid, mis on aluseks kohaliku omavalitsuse kaalutusotsuse kujunemisel.<sup>203</sup>

Eelpool nimetatust nähtub, et MaaPS alusel antavate lubade menetluses on kohaliku omavalitsuse roll olulise tähtsusega ning tehtav kaalutusotsus oluline. Vaatamata nimetatule

---

<sup>197</sup> RKHKo 3-3-1-37-15 punkt 21.

<sup>198</sup> TrtRnKo 3-14-417 punkt 25.

<sup>199</sup> TrtRnKo 3-14-417 punkt 27.

<sup>200</sup> RKHKo 3-3-1-35-13 punktid 13 ja 17; RKHKo 3-3-1-37-15 punkt 17.

<sup>201</sup> RKHKo 3-3-1-35-13 punkt 17.

<sup>202</sup> TlnRnKo 3-12-873 punkt 14.

<sup>203</sup> TlnRnKo 3-12-873 punkt 18.

ei ole siiski kohalikul omavalitsusel lõpliku otsustamise õigust. Riigikohtu halduskolleegium on sedastanud,<sup>204</sup> et maavarade uurimise ja kaevandamise üle lõplike otsuste tegemine ei ole kohaliku elu küsimus, isegi mitte seetõttu, et mõni maardla on kohaliku tähtsusega. Sellist seisukohta toetab asjaolu, et maavarade uurimise ja kaevandamise üle otsustamine on PS-ga haaratud riigielu küsimuste hulka. Just seetõttu ongi peale kohaliku omavalitsuse keelduva otsuse saamist loa andjal (võttes aluseks loa taotleja sellekohase taotluse) võimalik kaaluda, kas keelduda loa andmisest või pöörduda Vabariigi Valitsuse poole. Samas on kohaliku omavalitsuse seisukoht siiski siduv selles tähenduses, et loa andja ega ka Vabariigi Valitsus ei saa ümber hinnata kohaliku omavalitsuse loa andmisest keeldumise seisukohti. Seejuures ei saa loa andja anda hinnangut, kas kohaliku omavalitsuse keelduv otsus on olnud õiguspärane või mitte. Järelikult ei ole loa andjal kaalutlusruumi hindamaks, kas kohaliku omavalitsuse poolt loa andmiseks antud keeldumine oli asjakohane ja kaaluda, kas MaaPS § 20 lõige 3 alusel pöörduda Vabariigi Valitsuse poole.<sup>205</sup>

Seega, MaaPS alusel antava loa menetluse läbiviimisel on loa andjal loa andmiseks võimalik kohaliku omavalitsuse keeldumisest mööda minna üksnes siis, kui selleks annab nõusoleku Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsus on seejuures kohustatud kaaluma üleriigilisi sotsiaalseid, keskkonnahoiu- või majanduslikke huvisid, mis tingiksid vajaduse anda luba just konkreetsesse asukohta.<sup>206</sup> Vabariigi Valitsuse nõusolekul kohaliku omavalitsuse mitte nõustumisest mööda mineku võimaluse eesmärk on vajadus tagamaks, et maavarade uurimist ja kaevandamist puudutavates küsimustes oleks riigil lõpliku otsuse tegemise õigus.<sup>207</sup> Arvestades, et kohaliku omavalitsuse nõusolekust Vabariigi Valitsuse nõusolekul mööda minek on ulatuslik kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse sekkumine, peab Vabariigi Valitsus nõusoleku andmisel kaaluma, millised on need üleriigilised sotsiaalsed, majanduslikud ja keskkonnahoiuga seotud huvid, mis tingivad vajaduse anda see konkreetne luba just selle konkreetse omavalitsusüksuse territooriumile.<sup>208</sup> Järelikult Vabariigi Valitsus ei teosta MaaPS § 20 lõige 3 alusel kontrolli kohaliku omavalitsuse loamenetlusega seotud otsuste üle, vaid langetab oma otsuse, kaaludes riikliku huvi olulisust ja seda, kas riigi huvi kaalub üles kohaliku omavalitsuse poolt välja toodud põhjused loa mitte andmiseks.<sup>209</sup>

Kuigi loa andja teostab MaaPS alusel antava loa menetluses väga mitmetes erinevates situatsioonides ja menetlustoiminguid tehes kaalutlust, ei ole siiski iga kaalutlusega seotud

<sup>204</sup> RKPSJKo 3-4-1-9-09 punkt 25.

<sup>205</sup> RKHKm 3-3-1-38-10 punktid 16, 17 ja 18.

<sup>206</sup> RKHKm 3-3-1-38-10 punkt 17.

<sup>207</sup> RKPSJKo 3-4-1-9-09 punkt 29; RKHKo 3-3-1-38-10 punkt 17.

<sup>208</sup> RKPSJKo 3-4-1-9-09 punktid 29 ja 33.

<sup>209</sup> RKHKm 3-3-1-38-10 punkt 17.

tegevust võimalik koheselt kohtus vaidlustada. Iga menetlustoimingu kohtus vaidlustamise mitte lubamine on põhjendatav sellega, et vastasel korral veniks menetlus liialt pikaks ja selline olukord ei oleks kooskõlas haldusmenetluse põhimõtetega. Näiteks endas kaalutlusi hõlmavad tegevused nagu kaevandamisloa taotluse menetlusse võtmine, selle avalikustamine ja ka KMH algatamise otsused ei ole käsitletavad iseseisvalt kohtus vaidlustatavate haldusaktidena HKMS § 4 lg 1 tähenduses. Nimetatud tegevusi saab käsitleda üksikute menetlustoimingutena kaevandamisloa taotluse menetluses<sup>210</sup> ja seetõttu on neid võimalik vaidlustada koos lõpliku haldusaktiga.

Alljärgnevalt on kokkuvõtlikult nimetatud Riigikohtu ja Ringkonnakohtu lahendites MaaPS alusel loa andja poolt keskkonnavalda menetluses kaalutusõigusega seonduvad seisukohad:

- 1) Juhul, kui haldusakti andmist on motiveeritud avaliku huviga, võib olla oluline hinnata avaliku huvi kaalukust ka subjektiivsete õiguste kaitseks esitatud kaebuse lahendamisel.<sup>211</sup>
- 2) Loa menetluse käigus läbi viidud KMH ei ole eraldiseisev menetlus, vaid see on see on suunatud loataotluse lahendamiseks vajaliku teabe kogumisele. KMH puuduste esiletoomine ning nende vaidlustamine on lubatud menetluse lõpptulemusena antud haldusakti vaidlustamisel. KMH on aluseks loa menetluses otsustuse tegemisel. Juhul, kui KMH aruanne on puudustega, sõltub puuduste olemasolust ja suuruselt see, kas tegemist on sedavõrd oluliste puudustega, mis tingivad loa tühistamise.<sup>212</sup>
- 3) Loa andmise menetluses toimingute tegemisega seoses on Riigikohus märkinud,<sup>213</sup> et KMH uueks korraldamiseks ei ole piisav alus mäeeraldisel paiknevate kinnistuomanike vahetumine ning et isegi kui kavandatav tegevus ei ole KMH-s piisavalt määratletud, näitab kaalutluse teostamist asjaolu, kui haldusakti andja poolt on KMH aruandes võrreldud erinevaid tehnoloogiaid ja alternatiive, mille tulemusena on võimalik teha põhjendatud valik.<sup>214</sup>
- 4) MaaPS § 35 lõige 2 punkt 8 alusel kaevandamisloa suhtes kehtestatud lisatingimused peavad olema väljendatud kaevandamisloal ning neid peetakse piisavaks, kui seatud tingimustega on tagatud kaevandamisala ümbruses elavate isikute õiguste kaitse ning kehtestatud tingimused keskkonnanäitajate perioodiliseks seireks (sh kinnistu kasutamise, vee, müra, tolmu, vibratsiooni jm perioodiline seire).<sup>215</sup>
- 5) Kaevandamisloa andmisest keeldumise aluseks ei saa olla vastuolu kehtiva planeeringuga – see tähendab, et kaevandamist välistav planeering ei muuda kaevandamisluba õigusvastaseks.

<sup>210</sup> RKHKo 3-3-1-86-06 punkt 18.

<sup>211</sup> RKHKo 3-3-1-67-14 punkt 18.

<sup>212</sup> RKHKo 3-3-1-35-13 punktid 22 ja 23.

<sup>213</sup> RKHKo 3-3-1-67-14 punkt 20.

<sup>214</sup> RKHKo 3-3-1-67-14 punkt 23.2.

<sup>215</sup> RKHKo 3-3-1-67-14 punkt 27.

Juhul, kui kaevandamine on vastuolus õigusaktidega, sh planeeringuga, tuleb vastuolu enne kaevandamistegevusega alustamist kõrvaldada.<sup>216</sup>

6) Kaalutusotsuse põhikaalutlused ei saa reeglina sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga kaalutusotsus on oma olemuselt eelduslikult eriline ja ainukordne. Lähtuvalt nimetatust peavad otsustuse põhimotiivid sisalduma haldusaktis eneses. Menetluse kestel kogutud või esitatud materjalidele abstraktselt viitamine ei võimalda hinnata ega üheselt aru saada, millised olid loa andja kaalutlused.<sup>217</sup> Teisele dokumendile viitamisel peab olema arusaadav, milline viidatud dokumendis sisalduv informatsioon on osa haldusakti põhjendustest. Kui haldusakti motiivides esinevad puudused, ei too see asjaolu üksinda kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamist.<sup>218</sup>

7) Juhul, kui loa andja kaalub loa taotluse menetlemise peatamist, saab ta otsustada loa taotluse menetluse peatamise kasuks juhul, kui Riigikogu poolt on juba vastu võetud seaduse muudatus. Seaduse muudatuse Riigikogu poolt menetlusse võtmine ei ole selliseks kaalutluseks, mis annaks loa andjale võimaluse loa andmise taotluse menetluse peatamiseks, sest haldusorgani tegevust ei saa mõjutada Riigikogus menetletav seadus, mis ei ole veel seadusena kinnitatud.<sup>219</sup>

8) Arvestades, et kaevandamisluba antakse kuni 30 aastaks, peab loa andja arvestama, et lühiajaliselt võetuna väheoluline mõju võib kumuleerudes muutuda oluliseks.<sup>220</sup>

9) Kaevandamisloa näol on tegemist keskkonda mõjutava haldusaktiga ning sellised haldusaktid puudutavad laia avalikkust – tegu on kaalutusõiguse alusel antava haldusaktiga ning sellest peavad nähtuma kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Kaalutusõigust tuleb teostada lähtuvalt volituse piiridest, kooskõlas kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestada olulisi asjaolusid ning kaaluda põhjendatud huve.<sup>221</sup>

10) Halduskohus kontrollib diskretsiooni alusel antud haldusakti puhul (tulenevalt HKMS § 19 lõige 6), kas akti andmisel või toimingute sooritamisel on haldus järginud diskretsiooni eesmärki ja piire, õiguse üldtunnustatud põhimõtteid nagu näiteks proportsionaalsust ja võrdset kohtlemist. Kohus peab kontrollima ka diskretsiooni õiguspärasust lähtuvalt haldusakti põhjendustest: mida ulatuslikum on diskretsiooniruum ja keerukam faktiline ja õiguslik olukord, seda põhjalikum peab järelikult ka halduse motivatsioon olema. Seejuures peab haldusakti põhjendus kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades

<sup>216</sup> RKHKo 3-3-1-35-13 punkt 19.

<sup>217</sup> RKHKo 3-3-1-35-13 punkt 25.

<sup>218</sup> RKHKo 3-3-1-35-13 punkt 25.

<sup>219</sup> RKHKo 3-3-1-16-10 punktid 20 ja 21.

<sup>220</sup> RKHKo 3-3-1-8-15 riigikohtunike Ivo Pilvingu ja Jüri Põllu eriarvamus punkt 2.

<sup>221</sup> Märkus: HMS § 4 lõige 2; TrtRnKo 3-04-383 punkt 8.

arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt.<sup>222</sup>

Kuivõrd kaalutusõiguse teostamise õigus ja kohustus on magistritöö autori hinnangul niivõrd universaalne õigus (kohustus), kui seda lähtuvalt juhtumist on võimalik käsitleda, siis eelpool viidatud kohtu lahenditest läbi käinud järeldusi on võimalik laiendada nii kohalikule omavalitsuse kui ka haldusakti lõplikule andjale, kes tegutsevad MaaPS alusel.

Eelnimetatust nähtub, et kahte viimasesse kohtuastmesse on MaaPS alusel antavate lubadega seoses kaalutusõiguse teostamise aspektist lähtuvalt jõudnud kaasused, mil on tekkinud kahtlused, kas haldusorgan on õiguspäraselt teostanud kaalutlust ja seejuures oma põhjendused ka piisavalt veenvalt kirja pannud. Juhul, kui kohus tuvastab, et haldusorganile MaaPS-iga antud kaalutusõigust on rikutud, peab kohus hindama, millise kaaluga rikkumisega on tegu ehk et millist tähendust omab haldusorgani poolt toime pandud rikkumine haldusakti ja sellega kaasnevate õiguste ja kohustuste suhtes. Kohus peab hindama, kas haldusorgani poolt kaalutusotsuse andmisel on tegu vormipuudusega või materiaalsoigusliku puudusega. Juhul, kui haldusorgani poolt kaalutusõiguse kasutamisel on tegu vormipuudusega, ehk et otsustust on puudulikult motiveeritud, on võimalik, et kohus jätab haldusorgani poolt tehtud otsuse jõusse.<sup>223</sup> Kui aga kohus leiab, et motiveerimise vead on olulised, on võimalik, et kohus tunnistab haldusakti kehtetuks.<sup>224</sup>

Nagu eespool viidatud, hõlmab kaalutusõiguse teostamine MaaPS alusel määratlemata õigusmõistete kasutamise. Kuigi MaaPS-i alusel antavate keskkonnalubade andmisel omavad olulist ja märkimisväärset kaalu määratlemata õigusmõisted, ei ole kaalutusõiguse kohtuliku kontrolli raames määratlemata õigusmõistete olemuse ja sisustamise küsimust Riigikohtu ja Ringkonnakohtu tasandil eraldi sisustama ja analüüsima asutud.<sup>225</sup> Nimetatu all peab magistritöö autor silmas, et kuigi kohtutes lahendamisel olevad küsimused on tihti seotud määratlemata õigusmõistete ja seega ühendnormidega, ei ole seni MaaPS-is sisalduvaid määratlemata õigusmõistete küsimust selgesõnaliselt eraldi käsitletud ja määratlemata õigusmõistete olulisust MaaPS kontekstis selgitatud. Olemasolevast kohtupraktikast võib tuua mõned näited, mil vaatluse all on olnud määratlemata õigusmõistete küsimus.<sup>226</sup> Näiteks

---

<sup>222</sup> TrtRnKo 3-04-383 punkt 8.

<sup>223</sup> TlnRnKo 3-12-443 lehekülj 7 ülevalt teine lõik; RKHKo 3-3-1-35-13 punkt 25.

<sup>224</sup> RKHKo 3-3-1-37-15 punkt 20.

<sup>225</sup> Otsides Riigikohtu veebilehelt ([www.nc.ee](http://www.nc.ee)) ning Riigi Teataja veebilehelt ([www.riigiteataja.ee](http://www.riigiteataja.ee)) halduskohtu kohtulahendite alt märksõnaga „määratlemata õigusmõiste“ ei ilmnenu kohtulahendeid, kus mõistet oleks MaaPS alusel kaalutusõigust teostades nimetatud terminit kasutatud.

<sup>226</sup> Sealhulgas ka näiteks lahendid: RKHKo 3-3-1-35-13; TlnRnKo nr 3-05-455 ja nr 3-12-873.



määratlemata õigusmõistet nagu „riiklik huvi“ on käsitletud Tallinna Ringkonnakohtu 04.12.2009 otsuses nr 3-08-2173, kus käsitusel oli küsimus, kas haldusorgani viivitus ja isiku õigus kiirele menetlusele on riivatud, kui haldusorgan on peatanud loa andmise menetluse seetõttu, et asjas olulist tähtsust omav määratlemata õigusmõiste sisustamine on pooleli ja edasi lükkunud. Nimetatud lahendis leiti (punkt 16), et avaliku huvi sidumaks kaevandamislubade andmist riikliku arengukava koostamisega kaalub üles taotleja huvi kiirele menetlusele. Järelikult on kohus hinnanud, et määratlemata õigusmõiste sisustamisel haldusorganile suuniste andmine, mis aitab tagada ühtlast menetlust ning avalikke huve, on sedavõrd suure kaaluga, et isiku õiguste riivet seoses kiire menetluse mitte läbiviimisega, saab pidada õigustatuks. Samas vaidluses jõudis Riigikohus<sup>227</sup> (punktis 21) vastupidisele järeldusele öeldes, et seaduseelnõu menetlusse võtmine ei anna haldusorganile haldusmenetluse peatamiseks õigust, kuid menetluse peatamise õiguse võib anda seaduse vastuvõtmine. Kuivõrd määratlemata õigusmõiste sisustamisel ei ole kumbki kohtuastmetest läinud detailseks, andes konkreetseid suuniseid, saab siiski järeldada, et määratlemata õigusmõistete sisustamisel ei saa kasutada sisendit, mida veel õiguslikus mõttes ei eksisteeri. Näiteks on Tallinna Ringkonnakohtu 13.11.2013 otsuses nr 3-12-2075 märgitud (punktis 13), et kohalik omavalitsus ei pea loa andmisel oma arvamuses hindama, kas riiklik huvi kaevandamise järele on suurem kui kohalikule kogukonnale kaevandamisega tekitatav kahju. Kuigi ka nimetatud lahendis ei ole Ringkonnakohus täpsemalt peatunud mõistel „riiklik huvi“, on siiski antud selge suunis, et riikliku huvi sisustamine ei kuulu kohaliku omavalitsuse pädevusse.

See, et Riigikohtu ja Ringkonnakohtu lahendites määratlemata õigusmõistete küsimust eraldiseisvalt kui (selget) probleemi käsitletud ei ole, ei tähenda, et määratlemata õigusmõistete kasutamisel vaidlusi ei ole. Ka eelpool näideteks toodud lahendid tõestavad seda. Võimalik, et vaidlustes ei ole kohtud pidanud muude oluliste probleemide kõrval vajalikuks määratlemata õigusmõistete sisustamist ja tähendust eraldi lahti mõtestama hakata või on kohtutel olnud oma otsuste tegemisel teised motiivid. Samas, jääb ka võimalus, et otsingumootorit kasutades ei ole asjakohased lahendid ilmnenu.

Kuigi MaaPS alusel kaalutusõiguse kohtuliku kontrolliga seonduvalt ei ole Ringkonnakohus ja Riigikohus olnud alati üksmeelsed, saab järeldada, et ka erimeelsustel on edasiviiv jõud. Seda seetõttu, et just erinevatele arvamustele jäämine on aidanud kaasa õigusselgusele ning täpsemate suuniste andmisele MaaPS alusel kaalutusotsuste tegemisel.

---

<sup>227</sup> RKHKo 3-3-1-16-10.

### 3.2.2. Kaalutusõiguse kohtulik kontroll veeseaduse alusel antud keskkonnalubade puhul

Kohtulahendite analüüs näitab, et võrreldes MaaPS alusel antavate lubade menetlusega ei ole VeeS alusel antavate keskkonnalubade puhul kohtuvaidlusi toimunud arvukalt, mistõttu ei ole võimalik ka väga põhjalikke järeldusi teha. Lähtuvalt nimetatust ongi VeeS alusel antavate lubade analüüsi hõlmatud kõikide halduskohtu kohtuastmete lahendid.

Järgnevalt on välja toodud halduskohtus VeeS alusel antavate lubade menetluses kaalutusõiguse kohtuliku kontrolli raames kerkinud küsimused ning kohtute seisukohad.

Riigikohus on asunud 04.03.2015 otsuses nr 3-3-1-74-14 (punkt 13) seisukohale, et juhul kui VeeS alusel tegevusluba taotlev isik on esitanud haldusorganile tegevuse kooskõlastamiseks taotluse, ei ole haldusorgan selle taotluse lahendamisel seotud taotluses esitatuga, vaid taotluse eesmärgiga, milleks taotlus on esitatud. See tähendab, et haldusorgani ülesanne on haldusmenetluses tegevuse õiguslik kvalifitseerimine. Samas lahendis sedastas Riigikohus (punkt 14), et kehtiv seadusandlus võimaldab haldusorganil rahuldada esitatud taotlus osaliselt, kuid seejuures tuleb taotleja enne taotluse osalist rahuldamist ära kuulata, sest taotluse osalisel rahuldamisel kavatseb haldusorgan teha otsuse osaliselt taotleja kahjuks. Kuigi kõnealusel lahendis taotlejale antud vee erikasutusluba on soodustav haldusakt, kaasnevad sellega tõepoolest ka kohustused (nt kohustus järgida seatud vee kvaliteedi ja seire nõuded, täita VeeS §-s 21 sätestatud kohustusi), millest taotleja ei pruugi olla huvitatud, kui ei saavuta kogu oma loa taotluses esitatud soove. Vaadeldavas lahendis keeldus Keskkonnaamet loa andmisest kaebaja soovitud tegevusteks LKS § 51 lõigete 1 ja 1<sup>1</sup> alusel, sest jõgi, millel taotluse esitaja soovis paisutustegevust arendada, asus kogu ulatuses jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaikade nimistus. Riigikohus aga leidis (punktis 17), et „Seega lähtus Keskkonnaamet vaidlusaluse otsuse tegemisel ekslikult seisukohast, et LKS § 51 lg 1 välistab praegusel juhul kaalutusõiguse teostamise.“ Lisaks on Riigikohus rõhutanud (punkt 19), et loa andmise menetluses ei saa tähelepanuta jätta loa menetluse kestel muutunud asjaolusid. Samas lahendis on Riigikohus selgelt väljendanud, mida ja kuidas peab haldusorgan asja uuel otsustamisel kaaluma (punkt 20): „Kuivõrd LKS § 51 lg 1 ei kohaldu selles asjas, tuleb vee erikasutusloa taotluse uuel lahendamisel lähtuda muudest õigusnormidest, praegusel juhul eelkõige VeeS § 9 lg 10 p-st 1, mille järgi keeldutakse vee erikasutusloa andmisest, kui vee erikasutus ohustab otseselt inimese tervist või keskkonda. Sätte kohaldamisel tuleb kaaluda keskkonnale tekkiva võimaliku kahju olulisust võrreldes muude asjaoludega, sh taotleja õiguste ja huvidega. Kaebaja soovib alustada Nõmmeveski paisul hüdroenergia tootmist, s.o ettevõtlust. Seega tuleb vee erikasutusloa andmise otsustamisel kaaluda, kas praegusel juhul

on avalik huvi keskkonna kaitseks kaalukam kaebaja huvist alustada ettevõtlusega või kas on võimalik leida lahendus, mis neid huvisid tasakaalustaks.“ Magistritöö autor nõustub Riigikohtuga selles, et LKS § 51 lõige 1 annab loa andjale kaalutusõiguse. Magistritöö autori hinnangul on vaieldav, kas Riigikohtu otsuses märgitu, mille kohaselt asja lahendamisel ei oma tähtsust LKS § 51 lõige 1 vaid määravaks on VeeS § 9 lõige 10 punkt 1 kui kaalutluste teostamise aluseks olev norm, on õige. Magistritöö autor leiab, et VeeS § 9 lõige 10 punktis 1 on lause teises osas märgitud, et kui vee erikasutus ohustab keskkonda, keeldub loa andja vee erikasutusloa andmisest. Keskkonna ohustamist on võimalik sisustada LKS § 51 lõige 1 kaudu, mistõttu magistritöö autori hinnangul on LKS § 51 lõige 1 asja lahendamisel asjakohane säte. Tartu Halduskohus ja Tartu Ringkonnakohus<sup>228</sup> on vee erikasutusloa andmisel loaga kaasneva kõrvalkohustuse, st kalapääsu rajamise suhtes olnud ühtset meelt, et loa andja on kaalunud erinevaid huvisid, seejuures tagades VeeS-is sätestatud vee erikasutusloa andmise eesmärgid ning kõrgetasemelise keskkonnakaitse. Loaga lisatingimuste sätestamine ja nende vajaduse välja selgitamine on loa andja kohustuseks ning loa andmise kui kaalutusotsuse sisu ei saa loa andjale keegi menetlusosalistest ette kirjutada.<sup>229</sup> Magistritöö autor nõustub kohtulahendites esitatud seisukohtadega.

Kuigi lahendeid, mille põhjal oleks võimalik VeeS antavate lubade menetluses kaalutusõigusega seoses kohtupraktikat analüüsida, on vähe, saab olemasolevates lahendites esitatud seisukohtade pinnalt siiski järeldada, et põhikohal on erinevate huvide igakülgne kaalumine. Vaid siis, kui norm võimaldab haldusorganil kaalumist teostada, võib haldusorgan seda teha. Eelpool välja toodud VeeS alusel kaalutusõigusega seotud kohtulahenditest nähtus, et ka VeeS alusel antavate lubade puhul põrkuvad ühelt poolt erahuvid ja teiselt poolt avalikud huvid. Kaalutusõiguse teostamise kontekstis ei ole VeeS alusel antavate lubade kohtuvaidlustega seoses sisustatud VeeS-is esinevaid määratlemata õigusmõisteid. Kuivõrd VeeS kaalutusõiguse alusel antavate lubadega seoses on üldse vähe kohtulahendeid, ei ole selline tulemus ka üllatav.

Eeltoodust võib järeldada, et alles siis, kui kaalumisel on arvesse võetud erinevate osapoolte huvisid, neid põhjalikult ja objektiivselt kaalutud, on võimalik jõuda õigele ja õiglasele tulemusele.

---

<sup>228</sup> TrtRnKo 3-13-1622; TrtHKo 3-13-1622.

<sup>229</sup> TrtRnKo 3-13-1622 punkt 14 ja 15.

### 3.3. Järeldused ja suunised kaalutusõiguse teostamisel keskkonnalubade menetluses

MaaPS ja VeeS alusel antavad keskkonnaload annavad võimaluse Eesti rahvusliku rikkuse kasutamiseks, mistõttu peavad valdkondades antavad load lähtuma eeskätt keskkonna ja inimeste kaitse aspektidest. Kuigi isikutel on õigus tegeleda vabalt ettevõtlusega (PS § 31), ei anna see nendele õigust nõuda rahvusliku rikkuse ega riigi vara kasutamist ettevõtluse huvides.<sup>230</sup> Haldusorgan, kes annab keskkonna kasutamiseks lube, on kohustatud loa taotluse menetlemise käigus lahendama loa taotluse objektiivselt, kaaludes kõikide osapoolte huve ning leides tasakaalustatud lahenduse. Seega, vaid haldusorganil on pädevus teha kaalutusotsus.

Kaalutusõiguse kohtulik kontroll on piiratud: esmalt on seotud esitatud kaebusega ja teiselt poolt asjaoluga, et kohus ei saa asuda ise kaalutusõigust teostama, vaid saab ainult tuvastada, kas kaalutluse teostamisel ei ole vastav haldusorgan toime pannud menetluslikku rikkumist. Kohus võib sekkuda kaalutusõiguse teostamisse juhul, kui otsust tegev haldusorgan on lähtunud lubamatutest, asjakohatutest või sobimatutest kaalutlustest, põhjustades sellega kahtlusi otsuse ratsionaalsuses. Mida ulatuslikum on diskretsiooniruum ja keerukam faktiline ja õiguslik olukord, seda põhjalikum peab järelikult halduse motivatsioon olema. Seejuures peab haldusakti põhjendus kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt.

Kohtupraktikast ilmneb, et kuigi haldusorgani poolt antavas aktis põhjendamiskohustuse rikkumise näol on tegemist vormiveaga, võib selline viga osutada (haldus)akti kehtetuks tunnistamise aluseks juhul, kui esitatud põhjenduste alusel ei ole võimalik kontrollida akti andmise aluseks olevaid kaalutlusi.

Eelpool toodud MaaPS ja VeeS alusel antavate keskkonnalubade andmisega seotud kaalutusotsuste tegemisel on kõige enam kohtuvaidlusi seoses MaaPS alusel antavate lubadega. Kuigi puudub sotsiaal-majanduslik analüüs, miks just MaaPS alusel antavate lubade osas on kõige enam vaidlusi, võib eeldada, et põhjus seisneb väga erinevate huvide teravas kokkupõrkes. Ühelt poolt on esindatud erahuvid, mis on kantud majanduslikust huvist, teiselt poolt avalikud huvid, mida kaitseb loa andja. Kuigi VeeS alusel antavate keskkonnalubade andmisel kaalutusõiguse teostamise osas väga palju kohtuvaidlusi ei ole, on neid siiski mõned. Võib öelda, et ka need vaidlused on kerkinud erinevate huvide põrkumisest. Teisalt see, et kohtuvaidlusi arvukalt ei ole, ei tähenda, et kaalutusõiguse teostamisega seoses ei

---

<sup>230</sup> RKPSJKo 3-4-1-27-13 punkt 44.

oleks kaheldavusi, küsimusi või ei oleks tekkinud vaidlusi.

Kohtupraktika võrdlemisel nähtub, et kaalutusõiguse teostamise suhtes on kohtud olnud nii eri meelt kui ka otsuseid tehes olnud samadel seisukohtadel. Samas võib öelda, et erimeelsused on viinud lahenditeni, mis on täpsemini aidanud sisustada termineid ja seisukohti ning läbi mille on võimalik õppida vigadest ning korrigeerida otsustusi ja otsuste aluseks olevaid põhimõtteid.

Analüüsitud kohtulahendite põhjal võib nimetada järgmised võimalused, kuidas tagada vigadeta kaalutusotsuse tegemine keskkonnalubade andmisel:

- 1) haldusorganil peavad olema otsuste tegijatena pädevad ametnikud;
- 2) oluline on kaalutluse olemasolu märkamine ja vastavalt sellele erinevate huvide kaalumine;
- 3) alternatiivide kaalumine peab olema eesmärgipärane ja alternatiivide valikul tuleb otsustus teha ühelt poolt võrreldavate valikute seast, teiselt poolt tagades võrdlemise eesmärgi;
- 4) oluline on osapoolte kaasamine, ärakuulamine ja selgitamine;
- 5) vajalik on kohase ja asjasse puutuva info olemasolu;
- 6) erinevate osapoolte vahel tulemusele orienteeritud koostöö aitab tagada eesmärgi;
- 7) kaalumise teostamisel ja lahenduste otsimisel tuleb säilitada objektiivne lähenemine;
- 8) mida ulatuslikum on kaalutusruum ja keerukam faktiline ja õiguslik olukord, seda põhjalikum peab halduse motivatsioon haldusaktis olema;
- 9) kaalutluse tulemusena tehtud otsused peavad olema põhjendatud (hõlmates lubatud, asjakohaseid ja sobivaid kaalutlusi, tagades nii otsuse ratsionaalsuse) ja ei tohi tugineda suval;
- 10) haldusakti põhjendus peab kohut veenma, et haldusorgan on kaalutlusi teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ning huve ja et kaalumine on toimunud ratsionaalselt;
- 11) loa andja poolt tehtud kaalutlused peavad nähtuma ühest dokumendist ega saa olla tuletatavad dokumentide ülesloetlemisest – kuigi selline eksimus ei ole suur, tuleks loa andjal kaalutlused selgelt välja tuua.

Kaalutusõigus teostamine hõlmab ka ühendnormide kasutamise, mis nagu eelpool kajastatuna on sõltuvalt seadusest erineva osakaaluga kaalutusnormidest, kuid siiski olemas. Kuigi ühendnormid on olemuselt keerulised kaalutusõiguse teostamiseks võimaluse andjad, ei ole kohtupraktika seoses ühendnormide olemuse, kasutamise ja kasutamisega seotud vigade suhtes eriliselt rikkalik. Pigem vastupidi. Kohtud on käsitlenud ühendnorme kui kaalutusõiguse teostamisel kaalulemiseks võimaluse andjat ning midagi erilist kohtud ühendnormides näinud ei ole. Küll on aga kohtud seoses ühendnormidega nimetanud, et otsused peavad olema põhjendatud ning nendest peavad nähtuma argumendid, mis viisid loa

andja otsustuseni. Nimetatust saab järeldada, et kaalutluste teostaja peab ühendnormide kasutamisel väga täpselt mõistma, mis on just selles ühendnormis sisalduva kaalutluse ajendiks olev väärtus ning millised võimalused just see norm kaalutluse teostajale annab.

Teine aspekt, miks ühendnormidega seoses on kohtulahendeid vähe, st määratlemata õigusnormide temaatikat on väheselt käsitletud, võib olla seetõttu, et ühtseid suuniseid on raske anda või ei ole kerkinud vaidlused keskendunud vaid määratlemata õigusmõistetele või ei ole kohtud pidanud kogu vaidlust põhjustanud menetluse taustal oluliseks eraldi käsitleda määratlemata õigusmõistete küsimust.

Kahtlemata tuleb igal üksikjuhtumil kaalutlusõigust kasutades lähtuda just selle probleemistiku lahendamiseks sobivatest meetmetest ja lahendustest ning üldistest suunistest kinni pidamist saab soovitada niivõrd, kuivõrd nende kasutamine ei sea ohtu õiglast ja õiget asja lahendamist.

#### 4. LÕPPSÕNA

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli analüüsida, kas haldusorgani kaalutusõigus keskkonnalubade andmisel on ulatuslik, mis on kaalutluse võimaldamise eesmärgiks, kas valdkondlik spetsiifika omab kaalutusõiguse puhul tähtsust ning millest sõltub keskkonnalubade andmisel haldusorgani poolt tehtud kaalutusotsus.

Keskkonnalubade andmisega seonduva kaalutusõiguse teostamise ja seda mõjutavate tegurite osas puuduvad varasemad kompaktsed tööd, vaatama sellele, et kaalutusõiguse teostamine on keskkonnalubade andmisel olulise väärtusega ning kaalutusotsusest sõltub see, millisele tulemusele haldusorgan loa andmise menetluses jõuab. Magistritöö autor leiab, et käesoleva magistritöö väärtus seisnebki eeskätt just selles, et magistritöös käsitletud kahe erineva seaduse (maapõuseaduse ja veeseaduse) alusel antavate keskkonnalubade aluseks olevad haldusorgani kaalutlused ja neid mõjutavad tegurid on analüüsitud, esitatud kaalutlustega seotud spetsiifilised tegurid, võrreldud analüüsitavaid seaduseid ning lähtuvalt kohtupraktikast antud suuniseid kohaste kaalutusotsuste tegemiseks.

Käesolevas magistritöös on kõikide peatükkide lõpus esitatud iga peatüki kohta kokkuvõtavad järeldused, mistõttu siinkohal ei ole põhjust kõiki järeldusi kordama hakata ja esile on toodud vaid peamine.

Magistritöös leidis kinnitust, et maapõuseaduse ja veeseaduse alusel antavate lubade menetluses on loa andjale antud seadusandja poolt ulatuslik kaalutusruum. Seega võib öelda, et kaalutusõiguse andmisega on seadusandja adunud, et lahendatavad juhtumid on kompleksed ning ühtseid lahendusi seaduse tasandil välja pakkuda ei ole võimalik ning loa andja peab menetluse kestel ise lähtuvalt konkreetsetest asjaoludest leidma tasakaalustatud erinevaid huviseid arvestava lahenduse. Kuigi kaalutluste teostamise lubatavus, ulatus ja määr ei pruugi konkreetsest loa andmise aluseks olevast seaduses olla koheselt hoomatav, saab siiski normidest järeldada, et kaalutusõiguse andmine loa andmise menetluses on põhjendatud, vajalik ning mõödapääsmatu. Seda eeskätt just seetõttu, et erinevatel avalikel ja erahuvidel on erinev kaal, tähtsus ning ka asjaolud, mis mõjutavad otsuse tegemist on kas ajas muutuvad või muudest tingimustest niipalju mõjutatud, et ilma kaalumiseteta ei ole võimalik saavutada õiglast ja õiget tulemust.

Analüüsi tulemuste põhjal võib üldiselt öelda, et kaalutlust saab haldus teostada alates loa taotleja välja selgitamisest kuni loa andmiseni. Samas ei ole magistritöö autori hinnangul

haldusel alati realselt võimalik kaalutlust teostada seetõttu, et vaadeldavates seadustes on määratud nii nõudeid, millele peab keskkonnaloa taotleja või tema poolt esitatud taotlus vastama või millest peab haldus oma kaalutluse teostamisel lähtuma.

Käesolevas magistritöös kahe erinevat seaduse (maapõueseadust ja veeseadust) analüüsi tulemustest saab järeldada, et vaadeldud seadustes leidub kaalutusõiguse teostamise juures nii sarnaseid kui ka erinevaid jooni. Sarnaste joonte puhul võib nimetada, et esiteks, nii maapõueseadus kui ka veeseadus sisaldavad ulatuslikult kaalutusnorme, milledest enamuse eesmärgiks on tagada keskkonnaga seotud aspektidest lähtuvalt nõudeid (nt keskkonnaohu vältimine, keskkonna kaitsmine, ressursside jätkusuutlik kasutamine jne). Teiseks, ei sisalda kaalutusõiguse teostamise aspektist vaadatuna maapõueseadus ja veeseadus konkreetse suunisega sätteid, kus haldusele oleks nimetatud alternatiivsed käitumisjuhised. Kolmandaks, mõlemas vaadeldud seaduses on kaalutusõiguse teostamine võimalik, kuna kaalumisruum normis on antud konkreetsete sõnakasutuslike viidetega (näiteks sõnad „võib“ „õigus“ vms), esinevad ühendnormid või kaalumise nähtub normi sisust. Neljandaks, võib nimetada, et kaalutluste teostamiseks on valdav osa keerulistel kaalutusnormidel, millede puhul kaalutluse teostamise õigus tuleneb normi sisust või ühendnormist.

Maapõueseaduse ja veeseaduse alusel antavate keskkonnalubade kaalutusõiguse juures võib erinevusena välja tuua aspekti, et mõlemas vaadeldavas seaduses on märgitud, et loa andmisel tuleb küsida arvamust kohalikult omavalitsuselt. Erinevus seisneb selles, et vaid maapõueseaduses kehtib reegel, mille kohaselt on kohaliku omavalitsuse arvamus luba mitte anda on siduv – see tähendab et kohaliku omavalitsuse arvamus on aluseks loa andja poolt loa andmisest keelduda. Veeseaduse alusel antava loa menetluses kohaliku omavalitsuse arvamus sellist siduvat rolli ei mängi ja juhul, kui kohalik omavalitsus ei ole nõus veeseaduse alusel antava keskkonnaloaga võib loa andja siiski loa taotlejale anda. Järelikult on loa andjal veeseaduse alusel antava loa menetluses õigus hinnata kohaliku omavalitsuse kaalutlusi, samas kui maapõueseaduse alusel antava loa menetluses kohaliku omavalitsuse arvamusele loa andja hinnangut anda ei saa. Maapõueseadus eristub veeseadusest ka seetõttu, et kuigi kohalik omavalitsus võib keelata loa andmist, on siiski ülekaalukate riiklike huvide olemasolu korral võimalik taotleda nõusolekut loa andmiseks Vabariigi Valitsuselt. Kuivõrd veeseadus sellist võimalust ei vaja, ei ole ka sellist alternatiivset võimalust ette nähtud. Magistritöö autori hinnangul võiks analoogselt maapõueseadusega olla ka veeseaduses sätestatud ülekaalukate huvide esinemisel võimalus loa andjal loa andmisest keelduda, tuginedes kohaliku omavalitsuse arvamusele. Loomulikult toob selline võimalus, millega kohaliku omavalitsuse otsustuste siduvus suureneb, toob kaasa vaidluste arvu suurenemise ja loa



andmise menetluste pikenemise. Kuigi selline oht on reaalset olemas, leiab magistritöö autor, et keskkonna ja inimeste tervisega seonduv on sedavõrd olulise kaaluga, et vaidluste hirmus ei tohiks jätta tegemata tegevusi, mis aitavad kaasa õiglase ja vastutustundliku lahenduse leidmisel ja sellest johtuva kaalutusotsuse tegemisel.

Kaalutusnormide arvukust võrreldes nähtub, et kõige enam tuleb kaalutusõigust teostada haldusorganil juhul, kui ta teostab keskkonnanõu menetlust maapõueseaduse alusel. Kuigi praegu kehtivate maapõueseaduse ja veeseaduse alusel keskkonnanõu andmisel kaalutluse teostamine on ulatuslik, näitab maapõueseaduse Riigikogus töös oleva uue redaktsiooni seletuskiri, et kaalutusõiguse kasutamiseks on võimalik anda lisavõimalusi ning võimaldada lähtuvalt sisulisest vajadusest ka kaalutlusi teostada. Magistritöö autor leiab, et uue maapõueseadusega võimaldatakse kaalutusõiguse põhjalikumalt ja kohasemat teostamist, mis omakorda võimaldab tagada veelgi kohasemate kaalutusotsuse tegemist. Seega on kaalutusõigusega seotud maapõueseaduse muudatused tervitatavad.

Seega on magistritöös leidnud kinnitust, et haldusorgani kaalutusõigus keskkonnanõu andmisel on ulatuslik ja et keskkonnanõu andmisel on kaalutusõiguse võimaldamise eesmärgiks tagada peamiselt keskkonnanõu seaduse nõuete järgmine ning võimalus kontrollida keskkonnaga seotud valdkonnas tegevusi. Loa andmise menetluse käigus teostatud kaalutlused peavad lähtuma erinevate osapoolte huvidest, kusjuures erinevaid huve tuleb kaaluda ja tehtud otsused peavad olema põhjendatud. Magistritööst võib ka järeldada, et kaalutluse teostamise aluseks on keskkonnanõu seadusest lähtuvad kaalutlused ning valdkondlik spetsiifika omab mõningast tähtsust. Üldiselt võib öelda, et kaalutusõiguse teostamisele on ette nähtud sarnane ulatus, võimalused ja nõuded.

Magistritöös oli vaatluse all ka kaalutusõiguse kohtulik kontroll. Analüüsi käigus selgus, et ka keskkonnanõu andmisel halduse poolt teostatud kaalutusõiguse kasutamise kohtulik kontroll on piiratud. Seda eeskätt seetõttu, et kohtulik kontroll on seotud esitatud kaebusega ja teisalt seetõttu, et kohus ei saa ise halduse asemel asuda kaalutusõigust teostama. Kohus saab ainult tuvastada, kas kaalutluse teostamisel ei ole vastav haldusorgan toime pannud menetluslikku rikkumist - kohus võib sekkuda kaalutusõiguse teostamisse juhul, kui otsust tegev haldusorgan on lähtunud lubamatutest, asjakohatutest või sobimatutest kaalutlustest, põhjustades sellega kahtlusi otsuse ratsionaalsuses.

Kohtupraktika analüüsist ilmneb, et keskkonnanõu andmisega seotud kaalutusotsuste tegemisel on kõige enam kohtuvaidlusi seoses maapõueseaduse alusel antavate lubadega. See,

et veeseaduse alusel antavate keskkonnalubade andmisel seoses kaalutusõigusega eriti kohtulahendeid ei ole, ei tähenda seda, et vaidlusi ei oleks. Kohtulahendite analüüsiga on kinnitust leidnud ka asjaolu, et kuigi haldusorgani poolt antavas aktis põhjendamiskohustuse rikkumise näol on tegemist vormiveaga, võib selline viga osutada (haldus)akti kehtetuks tunnistamise aluseks juhul, kui esitatud põhjenduste alusel ei ole võimalik kontrollida akti andmise aluseks olevaid kaalutlusi.

Maapõueseaduse ja veeseaduse analüüsimisel nähtus, et nimetatud seaduste alusel kaalutusõiguse teostamine hõlmab ka keerukamaid kaalutusnorme nagu näiteks ühendnormid. Kuigi maapõueseadus ja veeseadus hõlmavad magistritöö autori hinnangul olulisi aspekte seoses kaalutusõiguse teostamisega, ei ole kohtupraktika seoses ühendnormide olemuse, kasutamise ja kasutamise seotud vigade suhtes eriliselt rikkalik. Pigem vastupidi. Kohtud on käsitlenud ühendnorme kui kaalutusõiguse teostamisel kaalutlemiseks võimaluse andjat ning midagi erilist kohtud ühendnormides näinud ei ole ja neid sisustama või suuniseid andma asunud ei ole. Kuivõrd ühendnormid on osa kaalutlustest saab järeldada, et otsused peavad olema põhjendatud ning nendest peavad nähtuma argumendid, mis viisid loa andja otsustuseni. Seega, kaalutluste teostaja peab ühendnormide kasutamisel väga täpselt mõistma, mis on just selles ühendnormis sisalduva kaalutluse ajendiks olev väärtus ning millised võimalused just see norm kaalutluse teostajale annab.

Teine aspekt, miks ühendnormidega seoses kohtulahendeid vähe esineb, st määratlemata õigusnormide temaatikat on väheselt käsitletud, võib olla seetõttu, et ühtseid suuniseid on raske anda või ei ole kerkinud vaidlused keskendunud vaid määratlemata õigusmõistetele või ei ole kohtud pidanud kogu vaidlust põhjustanud menetluse taustal oluliseks määratlemata õigusmõistete küsimust eraldi käsitleda.

Kokkuvõtteks võib öelda, et maapõueseaduse ja veeseaduse alusel keskkonnalubade andmisel kaalutusõiguse teostamine on ulatuslik ning lähtub eeskätt keskkonnaga seotud aspektidest. Kui haldusorgan suudab hoomata normi eesmärgist ja sisust lähtuvalt kaalutluse teostamise vajadust ja sellega kaasnevaid võimalusi ning tagajärgi, on võimalik saavutada hea halduse põhimõttest lähtuv õiglane ja õige otsus. Kahtlemata tuleb igal üksikjuhtumil kaalutusõigust kasutades lähtuda just selle probleemistiku lahendamiseks sobivatest meetmetest ja lahendustest ning üldistest kohtu poolt antud suunistest kinni pidamist saab soovitada niivõrd, kuivõrd nende kasutamine ei sea ohtu asja õiglast ja õiget lahendamist.

## 5. SUMMARY

The aim of this Master's thesis was to analyse whether public administration has extensive discretion in issuing environmental permits, what are the aims of allowing for discretion, whether the specifics of the area are relevant with regard to discretion, and upon what does the public administration's discretion depend in issuing environmental permits.

Exercising discretion with regard to issuing environmental permits and the factors that affect it have not been discussed before in a compact manner, despite the fact that exercising discretion is instrumental in issuing environmental permits and the result that the public administrative authority reaches in the permit proceedings depends on the discretionary decision. The author finds that the primary value of this thesis is that it looks at the discretion of public administration that forms the basis of environmental permits issued based on two different laws (the Earth's Crust Act and the Water Act); it also presents the specific factors related to discretion and compares the analysed laws as well as the guidelines originating from judicial practice and intended for making appropriate discretionary decisions.

As the thesis presents conclusions regarding each chapter at the end of all chapters, the author will not repeat all of the conclusions but will highlight the main points instead.

The thesis confirmed that the issuer of the permits issued pursuant both the Earth's Crust Act and Water Act has extensive discretion in the permit proceedings. Thus, it may be claimed that by granting discretion, the legislator has understood that the cases in question are complex and it is not possible to offer uniform solutions based on the law and the authority granting the permit must reach a balanced solution in the course of the proceedings that takes into account the specificities of the case and different interests. Although the admissibility, extent and rate of discretion may not be immediately detectable from the concrete law that forms the basis for issuing the permit, the provisions lead to the conclusion that allowing for discretion in permit proceedings is justified, necessary and unavoidable. The primary reason for this is the fact that different public and private interests that affect the decision-making process have different weight, importance and circumstances and change in time or are dependent on other facts to such a degree that a just and correct solution could not be reached without discretion.

It may be claimed based on the results of the analysis that administration can exercise discretion in a number of ways, starting from determining the permit's applicant to issuing the

permit. However, the author is of the opinion that administration is not always able to actually exercise discretion as the laws in question have determined both the requirements that the applicant of the environmental permit or application represented by them must correspond to or that administration has to adhere to in exercising discretion.

The results of the analysis of the two laws viewed as part of this thesis (the Earth's Crust Act and Water Act) lead to the conclusion that both similar and different qualities can be noted in these laws with regard to exercising discretion. Similarities include that both the Earth's Crust Act and Water Act include extensive discretion provisions, the majority of which are intended to guarantee requirements related to environmental aspects (e.g. avoiding threat to the environment, protecting the environment, sustainable use of resources, etc). Secondly, from the perspective of exercising discretion, neither the Earth's Crust Act nor the Water Act contain concrete guiding provisions that would state alternative codes of conduct to administration. Thirdly, both laws in question enable exercising discretion, as the room for discretion is included indicatively in the wording of the provision (e.g. words like "may", "right", etc), in the form of combined provisions, or might be indicated in the content of the provision. Fourthly, it may be claimed that complicated discretionary provisions play a deciding role in exercising discretion; in such cases, the right to exercise discretion is indicated in the content of the provision or the combined provision.

A difference in discretion in issuing the environmental permits pursuant to the Earth's Crust Act and the Water Act lies in the fact that both laws state that it is necessary to ask permission to issue the permit from the local government. The difference is that only the Earth's Crust Act stipulates that the local government's decision to not issue the permit is binding, i.e. the local government's decision is a basis for the authority granting the permit to refuse to issue the permit. The opinion of the local government is not binding when it comes to permit proceedings subject to the Water Act – if the local government refuses to issue the environmental permit issued pursuant to the Water Act, the authority issuing the permit may still issue the permit to the applicant. As such, the issuer of the permit issued pursuant to the Water Act has the right to evaluate the local government's discretion, whereas the issuer of the permit cannot evaluate the local government's opinion in the procedure for granting the permit pursuant to the Earth's Crust Act. Another difference between the Earth's Crust Act and the Water Act is that although the local government may prohibit issuing the permit, an application for granting the agreement to issue the permit may be submitted to the Government of the Republic in case of significant state interests. As the Water Act does not require this, it does not prescribe any alternatives. The author believes that similarly to the

Earth's Crust Act, the Water Act should also prescribe the option that the issuer of the permit has the right to refuse to issue the permit pursuant to the local government's opinion in case of substantial interests. Of course, any change that increases the force of the local government's decision will result in a larger number of disputes and longer permit proceedings. Although this is a realistic threat, the author is of the opinion that issues related to the environment and people's health are important enough that a fear of disputes should not stop one from imposing procedures that promote finding just and responsible solutions and making the respective discretionary decision.

A comparison of the number of discretionary provision indicates that the authority must exercise discretion most frequently when conducting environmental permit proceedings pursuant to the Earth's Crust Act. Although extensive discretion is exercised in issuing environmental permits pursuant to the valid Earth's Crust Act and Water Act, the explanatory report of the new wording of the Earth's Crust Act currently being processed by the Parliament indicates that it is possible to impose additional opportunities for using discretion and enable exercising discretion based on substantive need. The author believes that the new Earth's Crust Act will allow for a more thorough and appropriate execution of discretion, which will, in turn, help guarantee more immediate decision-making. As such, the amendments to the Earth's Crust Act regarding discretion are quite welcome.

Thus, the thesis confirms that the administration's discretion in issuing environmental permits is extensive and that the primary aim of allowing for discretion in issuing environmental permits is to guarantee that environment protection requirements are adhered to and that it is possible to monitor environment related activities. The discretion exercised in the course of permit proceedings must be guided by the parties' interests; furthermore, the different interests must be considered and the decisions made must be justified. This Master's thesis also leads to the conclusion that majority of discretion is affected by environmental aspects and specific factors has some affect. In general it is possible to say that prescribed discretion has i.e. similar scopes, opportunities and requirements.

This thesis also observed judicial control over discretion. The analysis revealed that judicial control over the discretion exercised by administration in issuing environmental permits is also limited. This is primarily due to the fact that judicial control is related to the presented appeal and, on the other hand, because the court cannot exercise discretion instead of administration. The court can only determine whether the respective administrative body has not violated the procedure for conducting proceedings in exercising discretion; the court can

intervene in exercising discretion only if the deciding administrative body has been guided by prohibited, irrelevant or unsuitable discretion, thus setting the rationality of the decision to doubt.

An analysis of court practice indicates that the majority of court actions related to discretionary decisions in issuing environmental permits concern permits issued pursuant to the Earth's Crust Act. However, the fact that there are few judicial decisions regarding discretion in issuing permits pursuant to the Water Act does not mean that there are no disputes. The analysis of judicial decisions confirmed that although a violation of the justification obligation in the legal instrument issued by the administrative body is, in essence, a formal defect, such a defect may be basis for repealing the (administrative) act provided the issued explanations do not enable verifying the discretion that formed the basis for issuing the legal instrument.

The analysis of the Earth's Crust Act and Water Act revealed that exercising discretion based on these laws also includes more complex discretionary provisions, e.g. combined provisions. Although the author of the thesis is of the opinion that the Earth's Crust Act and Water Act include important aspects regarding the execution of discretion, judicial practice regarding the nature, use and errors related to the use of combined provisions is not particularly ample. It can even be said that the contrary is true.

Courts have not viewed combined provisions as much more than a means for enabling the execution of discretion; nor have the courts attempted to substantiate them or issue related guidelines. As combined provisions are a part of discretion, it may be concluded that the decisions must be justified and the arguments that led to the permit issuer's decision must be clearly detectable. As such, it must be crystal clear to the person exercising discretion based on combined provisions what the value that motivates the discretion in the particular combined provision is and what are the opportunities that the particular provision provides to the person exercising discretion.

Another factor that might explain the small number of judicial decisions related to combined provisions, i.e. why the topic of undefined legal provision is seldom discussed, could be the fact that it is difficult to issue single guidelines or the disputes are not solely concentrated on undefined legal notions or the courts have not considered it important to separately address the issue of undefined legal notions in the light of the dispute that caused the proceeding.

In conclusion, it may be claimed that extensive discretion is exercised in issuing environmental permits pursuant to the Earth's Crust Act and the Water Act, and that discretion

is primarily related to environmental aspects. It is possible to reach a just and correct decision pursuant to good administration principles, provided that the administrative body can detect the need to exercise discretion based on the aim and content of the provision, as well as the accompanying possibilities and consequences. However, discretion must always be guided by the measures and solutions that are suitable for solving the problems of the particular case and adhering to general court guidelines is advisable only to the extent that it does not threaten reaching a just and correct solution.

## 6. Kasutatud materjalid

### 6.1. Kasutatud kirjandus

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1996.
2. Cooper, J.P. Public Law and Public Administration. F.E. Peacock Publishers, Inc 2000.
3. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. - Juridica 2005/III.
4. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
5. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14 tr. Tallinn: Juura 2004.
6. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997.
7. Merusk, K. Presumptions of law for ensuring fundamental rights in administrative proceeding. - Juridica International 2002/VII.
7. Merusk, K. Discretion of Interests in planning procedure: legal protection and abuse of discretion. - Juridica International 2006/XI.
8. Parrest, N. Tulemusrelevantsus haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel. Juridica 2005/IV.
9. Parrest, N. Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. - Juridica 2006/I.
10. Pikamäe, K. Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll. Tartu: Tartu Ülikool 2003.
11. Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. - Juridica 2006/2.
12. Pilving, I. Haldusakti siduvus : uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu : Tartu Ülikooli Kirjastus 2006.
13. Saarmets, V. Viivitamata mõistliku aja jooksul - Õiguskeel 2002-1. Tallinn: Juura 2002.
14. Veinla, H. Sissejuhatus keskkonnaõigusesse. Tallinn: Juura 1998.
15. Veinla, H. Printsipiide roll kaasaegses keskkonnaõiguses: ettevaatusprintsipi näide. - Juridica 2004/1.
16. H. Veinla. Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses. Tartu: Tartu Ülikool kirjastus 2004, lk 100-103.
17. Veinla, H. Determination of the level of environmental protection and the proportionality of environmental measures in community law. - Juridica International 2004/IX.
18. Veinla, H. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2005.
19. Veinla H., K. Relve. Environmental law in Estonia. The Netherlands: Kluwer Law International 2012.
20. Veinla, H. ja K. Relve. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016.



## 6.2. Kasutatud veebimaterjal

21. Ametlik väljaanne Ametlikud Teadaanded, kättesaadav veebiaadressil:  
[www.ametlikudteadaanded.ee](http://www.ametlikudteadaanded.ee).
20. KeÜS kommentaarid kättesaadavad veebiaadressil:  
<http://k6k.ee/keskkonnaseadustik/sissejuhatus>.
21. Õiguskantsler Ülle Madise 14.10.2015 vastus nr 6-1/151197/1504442, kättesaadav veebiaadressil:  
[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_seisu\\_koht\\_vastuolu\\_mittetuvastamise\\_kohta\\_maeeraldise\\_kaugus\\_elamust.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisu_koht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_maeeraldise_kaugus_elamust.pdf).
22. Keskkonnalubade infosüsteem leitav veebiaadressil:  
<https://eteenus.keskkonnaamet.ee/?page=avaleht&act=avaleht&u=20160213135700>.
23. Keskkonnaõiguse keskuse õiguslik analüüs: maavarade kaevandamise lubade tingimused praktikas. 2014. Kättesaadav veebiaadressil:  
[http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Kaevandamislubade\\_tingimused\\_analyys\\_l6plik\\_18.12.14.pdf](http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Kaevandamislubade_tingimused_analyys_l6plik_18.12.14.pdf).
24. Keskkonnaameti keskkonnateenuse veebikeskkond, avalik info kehtivate keskkonnalubade kohta kättesaadav veebiaadressil:  
[https://eteenus.keskkonnaamet.ee/?page=avalik\\_stat\\_koond&act=avalik\\_info&u=20160216205246](https://eteenus.keskkonnaamet.ee/?page=avalik_stat_koond&act=avalik_info&u=20160216205246).
25. Keskkonnaameti veebileht kättesaadav veebiaadressil: [www.keskkonnaamet.ee](http://www.keskkonnaamet.ee).
26. Keskkonnaministeeriumi veebileht kättesaadav veebiaadressil: [www.envir.ee](http://www.envir.ee).
27. Vabariigi Valitsuse poolt 10.03.2011 heaks kiidetud Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava aastateks 2011-2020 kättesaadav veebiaadressil:  
[http://www.envir.ee/sites/default/files/ehitusmaavarade\\_kasutamise\\_riiklik\\_arengukava\\_2011-2020.pdf](http://www.envir.ee/sites/default/files/ehitusmaavarade_kasutamise_riiklik_arengukava_2011-2020.pdf).
28. Keskkonnaministeeriumi kantsleri käskkiri nr 610 on kättesaadav veebiaadressil:  
[http://dh2.envir.ee/atp/index.php?id=10351&op=doc\\_details&dok\\_id=631530&asutus\\_id=1](http://dh2.envir.ee/atp/index.php?id=10351&op=doc_details&dok_id=631530&asutus_id=1).
29. Riigikohtu veebileht kättesaadav veebiaadressil: [www.nc.ee](http://www.nc.ee).
30. Riigi Teataja veebileht kättesaadav veebiaadressil: [www.riigiteataja.ee](http://www.riigiteataja.ee).

## 6.3. Kasutatud normatiivmaterjal:

31. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
32. Euroopa Liidu Toimimise Leping, Euroopa Liidu Teataja, 30.03.2010, 53 aastakäik, C83, kättesaadav veebikeskkonnas: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/PDF/?uri>

=OJ:C:2010:083: FULL&from=ET.

33. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.04.2016, 3.
34. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 23.02.2011, 8.
35. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. - RT I, 23.03.2015, 106.
36. Keskkonnaministri 26.03.2002 määrus nr 18 „Vee erikasutusloa ja ajutise vee erikasutusloa andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise kord, loa taotlemiseks vajalike materjalide loetelu ja loa vormid“ - RT I, 07.05.2013, 24.
37. Keskkonnaministri 06.05.2005 määrus nr 36 „Maavara kaevandamisloa taotluse vorm, kaevandamisloa taotlusele, seletuskirjale ja graafilisele lisale esitatavad täpsustatud nõuded, kaevandamisloa andmise, muutmise ja ümberregistreerimise menetlustoimingute tähtajad ja kaevandamisloa vorm“ - RT I, 19.01.2011, 29.
38. Keskkonnaministri 26.05.2005 määrus nr 43 „Üldgeoloogilise uurimistööga, geoloogilise uuringuga ja kaevandamisega rikitud maa korrastamise kord“ - RTL 2005, 60, 865.
39. Keskkonnaministri 05.04.2011 määrus nr 22 „Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja nende täitmise ning maavaravaru kaevandamise mahu aruande esitamise kord“ - RT I, 05.08.2014, 11.
40. Keskkonnaministri 19.09.2014 määrus nr 40 „Täpsustatud nõuded veekogu paisutamise, paisutamise seotud keskkonnaseire, vee-elustiku kaitse, paisu, paisutuse likvideerimise ja veetaseme alandamise kohta ning ökoloogilise miinimumvooluhulga määramise meetodika“ - RT I, 24.09.2014, 1.
41. Looduskaitse seadus. - RT I, 05.04.2016, 4
42. L .Kanger. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Kohtupraktika analüüs. 2010. kättesaadav veebiaadressil: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/1Menetlustoiming\\_L\\_Kanger.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/1Menetlustoiming_L_Kanger.pdf).
43. Maapõuseadus - RT I, 07.07.2015, 23.
44. Maapõuseaduse eelnõu (213 SE) kättesaadav veebiaadressil: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e090ecff-9911-4721-822c-1ffd61c20ceb/Maap%C3%B5useadus/>
45. Veeseadus. - RT I, 06.01.2016, 14.

#### **6.4. Kasutatud kohtupraktika:**

46. RKHKO 18.02.2002 3-3-1-8-02
47. RKHKO 16.11.2002 nr 3-3-1-62-02
48. RKHKM 04.04.2003 nr 3-3-1-32-03

49. RKHKO 13.06.2003 nr 3-3-1-42-03
50. RKHKO 14.10.2003 nr 3-3-1-54-03
51. RKPJKO 13.06.2005 nr 3-4-1-5-05
52. TlnRnK 13.07.20016 otsus nr 3-05-145
53. TlnRnK 14.07.2006 otsus nr 3-05-455
54. RKHKO 28.02.2007 nr 3-3-1-86-06
55. RKPSJKO 30.09.2009 nr 3-4-1-9-09
56. TlnRnK 08.10.2009 otsus nr 3-07-1525
57. TlnRnK 25.01.2010 määrus nr 3-09-1659
58. RKHKO 27.05.2010 nr 3-3-1-16-10
59. RKHKM 10.06.2010 nr 3-3-1-38-10
60. TrtRnK 11.01.2011 otsus nr 3-10-571
61. RKHKO 14.03.2011 nr 3-3-1-87-10
62. RKÜKO 22.03.2011 nr 3-3-1-85-09
63. RKHKO 19.03.2012 nr 3-3-1-87-11
64. RKHKO 28.03.2012 nr 3-3-1-4-12
65. TlnRnK 06.11.2012 otsus nr 3-11-1018
66. TlnRnK 07.11.2012 otsus nr 3-11-126
67. TlnRnK 20.06.2013 otsus nr 3-12-873
68. RKHKO 15.10.2013 nr 3-3-1-35-13
69. TlnRnK 13.11.2013 otsus nr 3-12-2075
70. RKPSJKO 16.12.2013 nr 3-4-1-27-13
71. TrtHK 23.01.2014 otsus nr 3-13-1622
72. TlnRnK 16.05.2014 otsus nr 3-12-443
73. RKHKO 15.12.2014 nr 3-3-1-67-14
74. RKHKO 04.03.2015 nr 3-3-1-74-14
75. TrtRnK 05.03.2015 otsus nr 3-13-1622
76. RKHKO 13.05.2015 nr 3-3-1-8-15 eriarvamus
77. RKHKO 21.10.2015 nr 3-3-1-27-15
78. RKHKO 11.11.2015 nr 3-3-1-37-15
79. TrtRnK 17.12.2015 otsus nr 3-14-417
80. TrtRnK 09.03.20016 otsus nr 3-04-383

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Jane Türbsal-Trolla  
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Kaalutusõiguse teostamine keskkonnalubade andmisel maapõueseaduse ja veeseaduse näidetel“,  
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on prof. Kalle Merusk,  
(*juhendaja nimi*)

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
  3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **02.05.2016**