



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS



Juurdepäas õigusemõistmisele Eestis Juhendmaterjal



Osa A2J EARL projektist, mida rahastab Euroopa Komisjoni LIFE programm



| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Sissejuhatus | 4 |
| 1.1 | Juurdepääs õigusemõistmisele – definitsioon ja eesmärk Århusi konventsioonis | 4 |
| 2 | Õiguslik raamistik | 6 |
| 2.1 | Rahvusvaheline õigus: Århusi konventsioon | 6 |
| 2.1.1 | Juurdepääs õigusemõistmisele seoses juurdepääsuga teabele | 7 |
| 2.1.2 | Juurdepääs õigusemõistmisele seoses üldsuse osalemisega | 7 |
| 2.1.3 | Juurdepääs õigusemõistmisele seoses ametiasutuste ja eraisikute tegude ja tegevusetusega | 9 |
| 2.2 | Euroopa Liidu õigus | 15 |
| 2.2.1 | Täiendav Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika ja Euroopa Komisjoni teatised | 20 |
| 2.3 | Eesti õigus | 28 |
| 3 | Menetlused, kus õigusele juurdepääs peab olema tagatud | 33 |
| 3.1 | Õigusemõistmisele juurdepääs seoses keskkonnanalasele informatsioonile juurdepääsuga | 33 |
| 3.1.1 | Menetlus | 34 |
| 3.1.2 | Õiguslik alus | 35 |
| 3.1.3 | Läbivaatamise ulatus | 36 |
| 3.1.4 | Kulud | 37 |
| 3.2 | Juurdepääs õigusemõistmisele seoses avalikkuse kaasamisega | 38 |
| 3.2.1 | Menetlus | 38 |
| 3.2.2 | Õiguslik alus | 40 |
| 3.2.3 | Läbivaatamise ulatus | 41 |
| 3.2.4 | Kulud | 41 |
| 3.3 | Juurdepääs õigusemõistmisele, et vaidlustada riigiasutuste otsuseid, mis on vastuolus keskkonnanalaste õigusaktidega | 42 |
| 3.3.1 | Menetlus | 43 |
| 3.3.2 | Õiguslik alus | 44 |
| 3.3.3 | Läbivaatamise ulatus | 45 |
| 3.3.4 | Kulud | 47 |
| 3.3.5 | Muu oluline kohtupraktika | 47 |
| 3.4 | Juurdepääs õigusemõistmisele, et vaidlustada eraõiguslikke isikute tegevust, kes rikuvad keskkonnanalaseid õigusakte | 49 |
| 3.4.1 | Menetlus | 49 |
| 3.4.2 | Asjakohane kohtupraktika | 49 |
| 4 | Muud võimalused | 51 |



| | | |
|-------|---|----|
| 4.1 | Euroopa Liidu Kohus | 51 |
| 4.2 | Århusi konventsiooni nõuetele vastavuse komiteele | 55 |
| 4.2.1 | Teatise esitamine | 55 |
| 4.2.2 | Kaebeõigus | 57 |
| 4.2.3 | Läbivaatamise ulatus..... | 57 |
| 4.2.4 | Õiguskaitsevahendid | 57 |
| 4.2.5 | Kulud | 58 |
| 4.3 | Euroopa Inimõiguste Kohus | 58 |
| 4.3.1 | Taoltus..... | 59 |
| 4.3.2 | Kaebeõigus | 60 |
| 4.3.3 | Läbivaatamise ulatus..... | 61 |
| 4.3.4 | Õiguskaitsevahendid | 61 |
| 4.3.5 | Kulud | 61 |
| 4.4 | Vaidemenetlus | 62 |
| 4.5 | Õiguskantsler | 62 |

1 Sissejuhatus

Hoolimata asjaolust, et ELi keskkonnapoliitika ja õigusaktid on väga arenenud ja kõikehõlmavad, halveneb Euroopa keskkond kiiresti. Õigusloome- ja poliitikaraamistikud ei anna oodatud tulemusi, kuna neid ei rakendata nõuetekohaselt.

ELi liikmesriikide kogemused näitavad, et rakenduspuudujääkide ületamisel ainult riigiasutustele lootmine ei anna soovitud tulemust. Seetõttu on aktiivsed kodanikud, kes tegutsevad kas iseseisvalt või valitsusväliste organisatsioonide kaudu, ametiasutuste tegevuse toetamiseks või isegi asendamiseks olulised. Aktiivsete kodanike poolne tegevus hõlmab ka juurdepääsu kohtulikule kontrollile. Juurdepääs õiguskaitsele on tagatud läbi mitmete ELi õigusaktide: 1998. a ÜRO Euroopa Majandusorganisatsiooni Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (Århusi konventsioon); ELi põhiõiguste harta; Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika ja siseriiklike õigusaktide.

Århusi konventsioonis sätestatakse keskkonnaasjades kohaldatav üldine õigusraamistik, mis on osaliselt üle võetud ELi õigusesse. Euroopa Kohus on aga tunnustanud ka mõningaid õiguseid, mis ei ole tulene konventsioonist, vaid pigem ELi direktiivide vahetult rakendatavatest sätetest.

Käesolev juhendmaterjal pakub ülevaadet õiguslikust raamistikust, mida kohaldatakse keskkonnaküsimustes õiguskaitse kättesaadavuse suhtes. Selle eesmärk on tutvustada ja selgitada üldsusele, juristidele, riigiasutustele, kohtunikele ja valitsusvälistele organisatsioonidele asjakohaseid õiguslikke võimalusi, aga ka esile tõsta ja aidata lahendada siseriikliku õigusraamistiku puudusi. Juhendmaterjali esimene osa tutvustab Århusi konventsiooniga kehtestatud õiguslikku raamistikku. Teises osas tutvustatakse ELi õiguse sätete ja Euroopa Liidu Kohtu otsustega ning Århusi konventsiooni nõuetele vastavuse komitee järeldustega loodud õiguslikku raamistikku. Kolmas osa keskendub Eesti siseriiklikule õigusraamistikule.

1.1 Juurdepääs õigusemõistmisele – definitsioon ja eesmärk Århusi konventsioonis

Århusi konventsiooni preambulis tunnistatakse, et „igal inimesel on õigus elada keskkonnas, mis vastab tema tervise ja heaolu vajadustele, ning et tal on kohustus praeguste ja tulevaste põlvkondade hüvanguks kaitsta keskkonda ning teha selle seisundi parandamiseks teistega koostööd”. Lisaks rõhutab konventsioon, et „selle õiguse elluviimiseks ja nimetatud kohustuse täitmiseks tuleb teha info kõigile kättesaadavaks ning anda igapäevasele õiguse osaleda keskkonnaasjade otsustamises ja õigus pöörduda neis asjus kohtusse”. Edasi ütleb konventsioon, et „üldsuse osalemine keskkonnaasjade

otsustamises ning teabe saamise tõhustamine parandab otsuste kvaliteeti ja kiirendab nende täitmist”, mistõttu „organisatsioonidel ja teistel üldsuse esindajatel peab olema võimalik pöörduda kohtu poole või kasutada muid õiguslikke vahendeid, et kaitsta oma õigustatud huve ja tagada seaduste täitmine”.

Artiklis 3 on sätestatud osalisriikide üldised kohustused tagada konventsioonis sätestatud juurdepääsuõiguste nõuetekohane rakendamine. Selles sätestatakse, et:

1. "Konventsiooniosaline rakendab seadusandlikke ja muid abinõusid, et konventsiooni nõuetega kohandada info üldkättesaadavust, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemist ja kohtu poole pöördumise õigust reguleerivad siseriiklikud õigusaktid. Konventsiooniosaline võtab meetmeid, et tagada nende nõuete järgimine, mis võimaldavad luua konventsiooni järjepidevaks ellurakendamiseks kindla õigusliku aluse.
2. Konventsiooniosaline hoolitseb selle eest, et ametnikud abistavad ja juhendavad üldsust keskkonnainfo taotlemisel, keskkonnaasjade otsustamises osalemisel ja neis asjus kohtu poole pöördumisel.
3. Konventsiooniosaline edendab keskkonnaharidust ja üldsuse keskkonnateadlikkust esmajoones selleks, et hõlbustada keskkonnainfo saamist, tõhustada keskkonnaasjade otsustamises osalemist ja lihtsustada neis asjus kohtu poole pöördumist.
4. Konventsiooniosaline kohustub tunnustama ning toetama keskkonnakaitset edendavaid organisatsioone, rühmi ja muid ühendusi ning tagab selle kohustuse järjepideva täitmise siseriiklike õigusaktidega."

Konventsiooni kolmas samm koosneb õiguskaitse kättesaadavuse sätetest (artikkel 9 lõiked 1,2,3,4,5). Juurdepääs õigusemõistmisele on ette nähtud selleks, et jõustada kahe esimese sambaga ette nähtud teabele juurdepääsu ja üldsuse osalemise õigusi ja neile vastavaid kohustusi ning vajadusel vaidlustada üldisemalt keskkonnavalaste õigusaktide rikkumist riigiasutuste ja eraõiguslike isikute poolt (nii aktiivse tegevuse kui tegevusetusega).

2 Õiguslik raamistik

2.1 Rahvusvaheline õigus: Århusi konventsioon

EL allkirjastas Århusi konventsiooni 25. juunil 1998. a ja see jõustus 2005. aastal. ELi toimimise lepingu artikli 216 lõike 2 kohaselt on „liidu sõlmitud lepingud siduvad liidu institutsioonidele ja liikmesriikidele”. Seetõttu on Århusi konventsioon õiguslikult siduv ELi institutsioonidele, sealhulgas ELi Kohtule ja 28 liikmesriigile. Kõik liikmesriigid ratifitseerisid konventsiooni.

Århusi konventsioonil on kolm "sammast", mis konventsiooni eesmärkide täielikuks rakendamiseks üksteisest sõltuvad: juurdepääs teabele, üldsuse osalemine ja juurdepääs õigusemõistmisele (artiklid 4–9).

Konventsiooni kohaldatakse artikli 2 lõikes 2 määratletud riigiasutuste suhtes. Õigus- või seadusloojatena tegutsevad asutused või institutsioonid on välistatud. Århusi konventsiooni rakendamise juhendi kohaselt aga "ei ole konventsioonis midagi, mis takistaks koventsiooniosalistel eelnevalt mainitud asutustele ja institutsioonidele konventsioonisätteid laiendada, isegi kui konventsioon neid selleks ei kohusta."¹ Selle punkti kohta saab täpsemalt lugeda alapeatükis 2.2.

Konventsioonil on üsna lai kohaldamisala, kuna konventsiooni artikli 3 lõikes 9 on sätestatud, et „avalikkusele antakse infot ning võimaldatakse keskkonnaasjade otsustamises osaleda ja kohtu poole pöörduda kedagi diskrimineerimata kodakondsuse, rahvuse või elukoha tõttu ning juriidilise isiku puhul tema registreeritud asukoha või tegeliku tegevuskoha tõttu”. Artikli 3 lõike 9 tagajärjeks on see, et valitsusvälistele organisatsioonidele kohaldatavad tingimused ei tohi takistada välisriigi valitsusväliste organisatsioonide staatust ega muuta see liiga raskeks². See on eriti oluline juhul, kui konkreetsel tegevusel on piiriülene mõju. Konventsiooni rakendamise käsiraamat viitab lisaks sellele, et keskkonnakaitsega tegelevate valitsusväliste organisatsioonide nõue tegutseda teatavas riigis teatud aja jooksul ei pruugi olla kooskõlas artikli 3 lõikega 9.³ Samuti ei pruugi isegi nõue „olla aktiivne” iseenesest vastuolus, näiteks riikides, mis on lubanud hiljuti loodud valitsusvälistel organisatsioonidel olla. Säte peaks takistama liikmesriikidel nõuda, et valitsusvälised organisatsioonid saaksid oma tegevuse keskuse teatavas geograafilises asukohas, või valitsusväliste organisatsioonide loomist vastavalt riiklikele õigusaktidele.

¹ Århusi konventsiooni rakendamise juhend, lk 49.

² Komisjoni teatis õiguskaitse kättesaadavuse kohta keskkonnaküsimustes (2017 / C2745 / 01), punktid 82 ja 83.

³ Århusi konventsiooni rakendamise juhend, lk 58.

2.1.1 Juurdepääs õigusemõistmisele seoses juurdepääsuga teabele

Konventsiooni artikkel 4 annab üldsusele õiguse nõuda ja saada riigiasutuste valduses olevat keskkonnateavet. Konventsiooni artikli 9 lõikes 1 sätestatakse igale isikule, kes taotleb artikkel 4 kohast juurdepääsu keskkonnavalasele informatsioonile, õiguse vaidlustada avaliku sektori asutuse sellise taotluse käsitlemine. Asutuse otsus peab olema läbi vaadatud kohtu poolt või teise võimalusena, "seadusega kehtestatud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poolt." Vastavalt Århusi konventsiooni rakendamise juhendile, see sõltumatu ja erapooletu asutus, mis ei ole kohus, "peab olema vähemalt kohtulaadne asutus, kellel on võimalik kasutusele võtta kaitsemeetmed nõuetekohase menetluse tagamiseks, ja mis ei sõltu mis tahes valitsussektorist ega ole seotud ühegi eraõigusliku üksusega."⁴

2.1.2 Juurdepääs õigusemõistmisele seoses üldsuse osalemisega

- Konventsiooni artikli 9 lõige 2 annab asjast huvitatud üldsuse esindajale õiguse vaidlustada otsuseid, toiminguid ja tegevusetusi, mille suhtes kohaldatakse konventsiooni artiklit 6. Viimane näeb ette juhud ja tingimused, mille kohaselt üldsuse osalemise võimalus peab olema tagatud. Üldsuse osalemise sätteid kohaldatakse otsuste suhtes, mis on loetletud konkreetsete tegevuste või projektidena konventsiooni lisas I⁵ ning muudele lisas I loetlemata tegevustele, millel võib olla oluline mõju keskkonnale⁶ (artikkel 6).

- Artikli 9 lõikes 2 on sätestatud, et „ konventsiooniosaline tagab siseriiklike õigusaktidega, et asjast huvitatud üldsuse esindajal,

a) kellel on põhjendatud huvi või

b) kelle õigust on rikutud, kui see tingimus on ette nähtud konventsiooniosalise haldusmenetluse normidega,

on õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole artikli 6 alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse

⁴ Århusi konventsiooni rakendamise juhend, lk 191.

⁵ Århusi konventsiooni 1. lisas on loetletud tegevused, millel on eeldatavalt keskkonnale oluline mõju. See hõlmab tegevusi energeetikasektoris, metallide tootmist ja töötlemist, mineraalitööstust, keemiatööstust, jäätmekäitlust, reoveepuhastust, konkreetseid tööstusettevõtteid, teedeehitust, sadamaid, põhjavee võtmist või põhjavee taastamist, veevarude ülekandmist, nafta ja maagaasi kaevandamist jne

⁶ Artikli 6 lõike 1 punkt b. Artikli 6 lõike 1 punktis c lubatakse lepinguosalistel neid sätteid mitte kohaldada riigikaitse eesmärgil kavandatud tegevustele.

vaidlustamiseks ning kui siseriiklik õigus seda ette näeb ja ilma, et see piiraks selle artikli lõike 3 kohaldamist, ka konventsiooni muude asjakohaste sätete alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks.”

▪ **Kellel on kaebeõigus?**

Kaebeõigus on "asjast huvitatud üldsusel", kes konventsiooni artikli 2 lõikes 5 kohaselt on:

"avalikkus, keda mõjutab või tõenäoliselt mõjutab otsuste tegemine või kes on huvitatud keskkonnaasjade otsustamisest; asjast huvitatud üldsusena käsitatakse ka keskkonnakaitset edendavaid valitsusväliseid organisatsioone, mis vastavad siseriikliku õiguse nõuetele."

▪ **„Kellel on põhjendatud huvi” või „kelle õigusi on rikutud”:**

Kaebeõiguse olemasolu tagamiseks peab esinema kas põhjendatud huvi või õiguste rikkumine. Artikli 9 lõikes 2 on sätestatud: *"Mõisted põhjendatud huvi ja õiguse rikkumine määratletakse koosõlas siseriikliku õiguse ning konventsiooni eesmärgiga tagada konventsiooniga seotud küsimustes asjast huvitatud üldsusele laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele."* Sellest tulenevalt piirab osalisriikide kaalutlusõigust kaebeõiguse määratlemisel nõue anda konventsiooni kohaldamisalas huvitatud üldsusele ulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele.⁷ Århusi komitee sõnul *"tähendab see, et kaalutlusõigust teostav asutus ei saa neid kriteeriume tõlgendada viisil, mis kaebeõigus märkimisväärselt kitsendab ja on vastuolus tema (asutuse) üldiste kohustustega, mis tulenevad konventsiooni artiklitest 1, 3 ja 9."*⁸

Samas on huvitatud üldsuse esindaja õiguste rikkumise kaebeõiguse tuvastamise kriteeriumite kohta Euroopa Komisjon märkinud, et see on *„esitanud väljakutseid, sest keskkonnakaitse teenib tavaliselt üldist avalikku huvi ja selle eesmärk ei ole tavaliselt anda üksikisikutele õigusi"*.⁹ Mitmed Århusi komitee järeldused ja Euroopa Liidu Kohtu praktika tugineb kriteeriumitele, mis järgivad õigustel põhinevat lähenemisviisi¹⁰.

Artikli 9 lõikes 2 on sätestatud ka, et: *„... Artikli 2 lõike 5 nõuetele vastava valitsusvälise organisatsiooni huvi loetakse käesoleva artikli punkti a tähenduses põhjendatuks. Nimetatud organisatsioonil eeldatakse olevat õigusi, mida punkti b tähenduses saab rikkuda."* Artikli 2 lõike 5 kriteeriumidele ja igasugusele siseriiklikule õigusele vastavad valitsusvälised organisatsioonid

⁷ ACCC/C/2005/11 (Belgia), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, punkt 33.

⁸ ACCC/C/2010/48 (Austria), ECE/MP.PP/C.1/2012/4, punkt 61 ja ACCC/C/2010/50 (Tšehhi Vabariik), punkt 75.

⁹ Komisjoni teatis, punkt 102.

¹⁰ Vt ACCC/C/2010/48 (Austria), punkt 63; ACCC/C/2010/50 (Tšehhi Vabariik), punkt 76; ja C-72/12, Gemeinde Altrip. ECLI:EU:C:2013:712

omavad automaatselt artikli 9 lõike 2 alusel kaebeõigust. See on tingitud asjaolust, et neil on põhjendatud huvid või kui neil on õigusi, mida on võimalik rikkuda nii, et neil ei ole vaja mingeid täiendavaid nõudeid täita. Seda nimetatakse sageli valitsusväliste organisatsioonide kaebeõiguse seisundiks *de lege*.

▪ Et vaidlustada mida?

Konventsiooni artikli 9 lõikes 2 on sätestatud, et asjast huvitatud üldsuse esindajal on õigus vaidlustada tehtud otsuste, tegude või tegevusetuse materiaalne või protsessuaalne õiguspärasus.¹¹ Komisjoni teatises ja konventsiooni rakendamisjuhendis määratletakse protsessuaalne õiguspärasus seaduses sätestatud menetluse rikkumisena¹², materiaalne õiguspärasus on aga seotud asjaoluga, et seaduse sisu/mõtet on rikutud.¹³ Vastupidiselt artikli 9 lõikele 3, mis viitab siseriiklike keskkonnaalaste õigusaktide rikkumisele, ei sisalda artikli 9 lõige 2 sellist piirangut läbivaatamise ulatusele.

2.1.3 Juurdepääs õigusemõistmisele seoses ametiasutuste ja eraisikute tegude ja tegevusetusega

- Konventsiooni artikli 9 lõige 3 sätestab, et: „Lisaks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetlustele ning ilma et see piiraks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetluste kohaldamist tagab konventsiooniosaline siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud, juurdepääsu kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõigusnormidega”.

▪ Kellel on kaebeõigus?

Artikli 9 lõige 3 käsitleb „üldsuse esindajaid” - mitte ainult „huvitatud üldsust”, nagu on sätestatud artikli 9 lõikes 2- ja võimaldab neil vaidlustada nii „eraisikute kui ka riigiasutuste” rikkumisi. Konventsiooni artikli 2 lõikes 4 käsitatakse „üldsus” kui „üht või mitut füüsilist või juriidilist isikut ning siseriiklike õigusaktide või -praktika kohaselt ka nende isikute organisatsioone, rühmi või muid ühendusi.”

Kuigi klausel „siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud”, võimaldab konventsiooniliikmetele teatava kaalutusõiguse otsustamiseks kellel on

¹¹ Näiteks Århusi komitee leidis selle põhjal, et VVOd ei saa piirduda vaid otsuste sisulise, ja mitte menetlusliku, seaduslikkuse kontrolli taotlemisega (ACCC/C/2010/50 (Tšehhi Vabariik), punkt 81).

¹² Komisjoni teatis, punkt 132 ja Århusi rakendusjuhend, lk 196.

¹³ Komisjoni teatis, punkt 136.



kaebeõigus, ei saa ühelgi konventsiooniosalisel mitte mingil juhul lubada kriteeriumide määratlemist nii, et see välistaks tõhusalt kõik või peaaegu kõik üldsuse. Selleks on konventsiooni vastavuskomitee (ACCC) loonud testi, et tagada vastavus artikli 9 lõikele 3, mis on kõige paremini kokku võetud järeldustes teatises ACCC/C/2008/31 (Saksamaa): „... konventsiooni osalised ei või võtta klauslit „siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud” kui vabandust selliste rangete kriteeriumide kehtestamiseks või säilitamiseks, mille alusel nad kaotavad tõhusalt kõigi või peaaegu kõigi üldsuse liikmete, sealhulgas keskkonnakaitsega tegelevate valitsusväliste organisatsioonide, õigused siseriiklike keskkonnavalaste õigusaktidega vastuolus olevate tegude või tegevusetuse vaidlustamiseks”.¹⁴

▪ Et vaidlustada mida?

ACCC on järjekindlalt leidnud, et artikli 9 lõiget 3 "kohaldatakse kõigile toimingutele ja tegematajätmistele [...], mis on vastuolus keskkonnavalaste õigusaktidega”.¹⁵ Niisiis peab seni, kuni otsus on vastu võetud, st see ei ole enam mustandi vormis, selle õiguspärasust olema võimalik kohtulikult kontrollida. See tähendab näiteks, et „otsuse” mõiste ei piirdu vaid üldkohaldatavate otsustega,¹⁶ keskkonnaõiguse alusel vastu võetud otsustega,¹⁷ õiguslikult siduvate või välise mõjuga otsustega¹⁸ või arenguprojektide litsentsimise või lubamisega seotud otsustega.¹⁹ Samamoodi loetakse ka kavad ja programmid toiminguteks artikli 9 lõike 3 tähenduses.²⁰ Need võivad hõlmata ka selliste otsuste tegemist, millel ei ole olulist negatiivset mõju keskkonnale ja mis seega ei kuulu konventsiooni artikli 9 lõike 2 kohaldamisalasse, nagu näitab Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas

¹⁴ ACCC/C/2008/31 (Saksamaa), ECE/MP.PP/C.1/2014/8, punkt 92. Vt ka ACCC/C/2005/11 (Belgia), punktid 34–36; ACCC/C/2006/18 (Taani), punktid 29-30; ACCC/C/2008/32 (Euroopa Ühendus) (I osa), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, punktid 77–80 ja ACCC/C/2010/48 (Austria) (ECE/MP.PP/C.1/2012/4), punktid 68–70, Tšehhi, ECE/MP.PP/C.1/2012/11, punkt 85, Bulgaaria, ECE/MP.PP/C.1/2013/4, punkt 65, Austria, ECE/MP.PP/C.1/2014/3, punkt 51

¹⁵ ACCC/2005/11 (Belgia), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, punkt 28. Vt ka Euroopa Liit, ACCC/C/2008/32 (II osa), punktid. 98–99, milles öeldakse, et artikli 9 lõike 3 nõue „peab andma vaideõiguse, kui tegu või tegevusetus - ühenduse institutsiooni või asutuse mis tahes tegevus või tegevusetus, kaasa arvatud mis tahes poliitika rakendamine või mis tahes seaduse alusel tehtav toiming - on vastuolus keskkonnaga seotud seadustega”

¹⁶ Euroopa Liit, ACCC/C/2008/32 (II osa), ECE/MP.PP/C.1/2017/7, punktid 51 ja 94.

¹⁷ Ibid, punkt 99.

¹⁸ Ibid, punkt 103.

¹⁹ Aruanne otsuse V/9h kohta (Saksamaa)

²⁰ Vt näiteks ACCC/C/2005/11 (Belgia) või ACCC/C/2011/58 (Bulgaaria).

*Protect.*²¹ Seepärast selgitas ACCC, et artikli 9 lõige 3 „ei võimalda konventsiooniliikmetele kaalutusõigust tegude või tegevusetuse osas, mille võib rakenduseadustest välja jätta.”²²

Konventsiooni õigusemõistmisele juurdepääsu sätted on üle võetud mitmesse ELi direktiivi, et neid saaks riiklikul tasandil rakendada. Sellegipoolest on jäänud lünki konventsiooni sätete rakendamisel, eriti seoses artikli 9 lõikes 3 sätestatud õigustega.

Århusi konventsioonis sätestatakse ka artikli 9 kohase läbivaatamismenetluse üldnõuded, seda artikli 9 lõigetes 4 ja 5:

- **Menetlused peavad „nägema ette kohased ja tõhusad õiguskaitsevahendid, sealhulgas vajadusel esialgse õiguskaitse” - artikkel lõige 4.**

Konventsiooni rakendamise juhises on selgitatud: „Kohasuse tagamiseks peab õiguskaitse tagama läbivaatamismenetluse eesmärgi täitumise. Selleks võib olla varasemate kahjude hüvitamine, tulevaste kahjustuste vältimine ja/või taastamise võimaldamine. Nõue, et õiguskaitsevahendid peaksid olema tõhusad, tähendab, et need peaksid võimaldama tegelikku ja tõhusat jõustamist. Pooled peaksid püüdma kõrvaldada võimalikud takistused ettekirjutuste ja muude õiguskaitsevahendite rakendamisel.”²³

Kahju ennetamine ja heastamine: Keskne küsimus on keskkonnakahju tekkimise risk. ELi õiguse kohaselt on keskkonnakahjude ennetamise ja kõrvaldamise tagamiseks kolm erinevat mehhanismi: keskkonnavastutuse direktiiv²⁴, (üldine) nõue tühistada ELi õiguse²⁵ rikkumiste ja (täpsemalt) riigi vastutuse²⁶ ebaseaduslikud tagajärjed.

Seda kinnitab ka komisjoni teatis²⁷, mis sätestab, et lojaalse koostöö põhimõtte alusel (Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõige 3) on ELi õiguse mittetäitmise korral õiguskaitsevahendite kesksed nõuded järgmised:

²¹ C-664/15 *Protect Nature-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation vs Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus, ECLI:EU:C:2017:987, punktid 42 ja 54-55.

²² ACCC/C/2008/32 (Euroopa Liit), (II osa), punktid 52 ja 101.

²³ Rakendusjuhend, lk. 200.

²⁴ Keskkonnavastutuse direktiivi artikkel 1 piirab keskkonnakahju kahjuga kaitsealustele liikidele, maale ja veele. Kuid kohtuotsuses C-129/16 *Türkevei Tejtermelő Kft* leidis kohus, et võib katta ka muid kahjusid, näiteks õhusaastet. Direktiivi artiklitega 5 ja 6 kehtestatakse erikord, mis nõuab, et tegevuse korraldaja võtaks spetsiifilisi ennetavaid ja parandusmeetmeid.

²⁵ C-201/02 *Wells*, punktid 64-66.

²⁶ C-420/11 *Leth*, punktid 32, 40-42 ja 44.

²⁷ Komisjoni teatis, punkt 155.

Liikmesriigid peavad hoiduma mis tahes meetmete võtmisest, mis võivad tõsiselt kahjustada ELi keskkonnaõiguses ettenähtud tulemuse saavutamist.²⁸

Iga liikmesriigi organ peab kõrvaldama ELi õiguse rikkumise õigusvastased tagajärjed.²⁹

See, kuidas see siseriikliku menetlusõiguse alusel tagatakse, jääb liikmesriikide otsustada (menetlusautonoomia).

Vaidlustatud otsuse või akti peatamine, tagasi võtmine või tühistamine: mõnes olukorras võivad sellised meetmed olla vajalikud tõhusa õiguskaitsevahendi tagamiseks. Euroopa Liidu Kohtu otsus kohtuasjas *Wells* näitab, et siseriiklikud kohtud on kohustatud võtma kõiki olemasolevaid meetmeid, et tagada kõnealuse ELi õigusest tulenevate kohustuste kavandatud mõju.³⁰ Lisaks kinnitas Euroopa Kohus *Krizanis*, et loa tühistamine ELi õiguse rikkumise alusel iseenesest ei kujuta endast „põhjendamatu sekkumist harta artiklis 17 sätestatud arendaja omandiõigusesse.”³¹ Sama loogika ei kehti mitte ainult lubade andmise otsuse kohta, millele pidi eelnema keskkonnamõju hindamine nagu lahendis *Wells*, vaid ka tööstusheidete direktiivi, loodusdirektiivi ja keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi alusel vastu võetud otsuste puhul.³²

Juhised, mis nõuavad ära jäetud meetmete võtmist: olukorras, kus riigiasutus ei ole võtnud vastu ELi õiguses nõutavat akti, on Euroopa Kohus tuvastanud, et siseriiklikud kohtud võivad nõuda, et ametiasutus võtaks nõutava akti vastu³³. Samamoodi on Euroopa Kohus leidnud, et juhul, kui riigiasutus on võtnud vastu õigusakti, mis ei vasta ELi õigusaktides sätestatud nõuetele, on liikmesriikide kohtute ülesanne tagada selliste ELi õiguse nõuete täitmine³⁴.

Esialgsed meetmed: Konventsiooni artikli 9 lõige 4 osutab sõnaselgelt „esialgsele õiguskaitsele” kui tõhusate õiguskaitsevahendite ühele elemendile. Konventsioon nõuab esialgse õiguskaitse kättesaadavaks tegemist vastavalt vajadusele. Århusi komitee on seega kindlaks teinud, et siseriiklikel kohtutel on lubatud hinnata, kas esialgse õiguskaitse kohaldamine on konkreetsel juhul asjakohane.³⁵

²⁸ Otsus C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie vs Région wallonne*, punkt 45.

²⁹ C-201/02 *Wells*, punktid 64-65. See nõue tuleneb lojaalse koostöö põhimõttest (EL lepingu artikli 4 lõige 3) ja õigusest tõhusatele õiguskaitsevahenditele (harta artikkel 47).

³⁰ C-201/02 *Wells*, punktid 64 ja 65.

³¹ C-416/10 *Križan*, punkt 116.

³² KSH kohta vaata C-41/11 *Inter-Environment*, punktid 44 ja 46; Loodusdirektiivi kohta vt C-399/14 *Grüne Liga Sachsen* jt.

³³ Vt C-237/07 *Janecek*, mis puudutas õhukvaliteedi direktiivi kohase õhukvaliteedi kava koostamata jätmist.

³⁴ Vt C-404/13 *ClientEarth*, punkti 58, mis puudutas puudulikku õhukvaliteedi kava.

³⁵ ACCC/C/2007/22 (*Prantsusmaa*), ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, punkt 48 jj.

Samuti rõhutas komitee, et „konventsiooni artikli 9 kohaldamisalasse kuuluvas läbivaatamismenetluses peavad kohtud kaaluma iga esialgse õiguskaitse taotlust, et teha kindlaks, kas sellise kaitse andmine oleks asjakohane, pidades silmas nõuet tagada õiglased ja tõhusad õiguskaitsevahendid.”³⁶ ELi õiguse kohaselt on esialgse õiguskaitse tagamine üldiselt tunnustatud Euroopa Kohtu praktika.³⁷ Euroopa Kohus kohaldas seda kohtupraktikat *Krizani*³⁸ keskkonnavalasest vaidluses, mis puudutas tööstusheidete direktiivi alusel antud luba.

Lisaks³⁹ tuleb tõlgendada ka riiklike menetlusnorme, pidades silmas õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, nagu on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artikli 19 lõikes 1 ja CFRi artikli 47 lõikes 1.

▪ **Menetlused peavad olema „olema ausad, õiglased, õigeaegsed ja mitte takistavalt kallid” – konventsiooni artikli 9 lõige 4.**

Nõuded on keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 11 lõikesse 4, tööstusheidete direktiivi artikli 25 lõikesse 4 ja Seveso III direktiivi artiklisse 23 sõna-sõnalt üle võetud. Nõuete kohta, mis tuginevad teiste ELi direktiivide rikkumisele, millega ei rakendata artikli 9 lõiget 4, tulenevad õigluse, võrdsuse ja õigeaegsuse nõuded kolmest allikast: (1) kohustus tõlgendada siseriiklikku menetlusõigust kooskõlas Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 4 vastavalt *North East Pylon*⁴⁰ loogikale; (2) üldised ELi õiguse tõhususe ja võrdvärsuse põhimõtted; ja (3) põhiõigused, nagu CFR artikkel 47, vastavalt *Edwards’i*⁴¹ loogikale.

Läbivaatamise „ausa ja õiglase” aspekti nõuded on toodud rakendamisjuhendis, lk. 201. Näiteks peab läbivaatamine olema „erapooletu ja vaba eelarvamustest, eelistustest või isiklikest huvidest” ning menetluses peavad kehtima „võrdse kohtlemise põhimõtted kõigile isikutele, olenemata

³⁶ ACCC/C/2013/89 (Slovakkia), punkt 97.

³⁷ C-213/89, *Factortame*, ECLI:EU:C:1990:257, punkt 21 ja C-432/05 *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, punkt 67.

³⁸ C-416/10 *Krizan*, punkt 109 - Kohus leidis, et kuigi tööstusheidete direktiiv ei näe selgesõnaliselt ette esialgse õiguskaitse kohaldamise võimaldamist, nõuab direktiivis ette nähtud „saastuse tõhus vältimine”, et „asjast huvitatud üldsuse esindajatel oleks õigus taotleda kohtult või pädevalt sõltumatult ja erapooletult organilt esialgse õiguskaitse abinõude rakendamist, mis võivad saastust vältida, muu hulgas paluda vaidlustatud loa kehtivus vajaduse korral ajutiselt peatada.”

³⁹ Kohus käsitleb tõhusate õiguskaitsevahendite kasutamist tõhususe põhimõttest eraldi - vt näiteks kohtuasi C-93/12 *Agrokonstulting-04*, ECLI:EU:C:2013:432 või keskkonnavaldkonnas kohtuasi C-243/15 *Lesoochranárske zoskupenie (Slovak Bears II)*.

⁴⁰ C-470/16 *North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy*, ECLI:EU:C:2018:185, punktid 52 ja 57.

⁴¹ C-260/11 *Edwards ja Pallikaropoulos*, ECLI:EU:C:2013:221, punkt 33. Vt samuti Komisjoni teatis, punkt 177.

majanduslikust või sotsiaalsest positsioonist, rassist, rahvusest või muudest sellistest kriteeriumidest”. Århusi konventsiooni kontrollikomitee on samuti nõudeid lisanud⁴².

Mis puudutab nõuet, et läbivaatamine oleks õigeaegne, on Århusi komitee öelnud, et on oluline hinnata „juhtumiga tõstatatud faktiliste või õiguslike küsimuste keerukust või kaebuse esitajaga seotud küsimust”⁴³, et teha kindlaks, kas läbivaatamismenetlust tuleb pidada liiga pikaks. Kuid õigeaegsuse nõuded on erinevad vastavalt sellele, kas tegemist on konventsiooni artikli 9 lõike 1 ja artikli 9 lõigete 2 ja 3 kohaste menetlustega.

Artikli 9 lõike 1 esimeses taandes nõutakse mitte ainult kohtumenetlust, vaid ka „juurdepääsu seadusega kehtestatud kiirele ja tõhusale, tasuta või odavale menetlusele teabenõude uuesti läbivaatamiseks avaliku võimu organis või muus sõltumatus ja erapooletus asutuses, mis ei ole kohus”. Sama nõue kajastub keskkonnateabe direktiivi artikli 6 lõikes 1, mis reguleerib siseriiklike kohtumenetluste algatamist teabetaotlustele juurdepääsu osas.

Artikli 9 lõike 4 kohane lõplik menetlusnõue käsitleb kohtumenetluse kulusid. Kulud ei tohi olla „takistavalt kallid” ja välja mõistetud menetluskulud peavad olema „õiglased”. Nii Århusi komitee kui ka Euroopa Kohus on leidnud, et hindamist, kas kulud on ülemäära kallid, tuleb hindamisel arvesse võtta kõiki kaebaja kulusid terviklikult⁴⁴. Nad on mõlemad rõhutanud vajadust pöörata vastava asjaolu hindamisel piisavalt tähelepanu keskkonnakaitsele.⁴⁵

Århusi komitee on kehtestanud objektiivsed kriteeriumid, mida tuleb arvesse võtta, kui otsustatakse, kas kohtukulude süsteem võib kaasa tuua ülemääraseid kulusid ja ei vasta seega konventsiooni artikli 9 lõikele 4⁴⁶. Samamoodi esitas Euroopa Liidu Kohus testi, et otsustada, kas kulud on „objektiivselt ebamõistlikud” sõltumata taotleja isiklikust olukorrast. Lisaks on Århusi komitee⁴⁷ ja Euroopa Liidu Kohus⁴⁸ samuti nõustunud, et artikli 9 lõikes 4 sätestatud kulude kaitses on subjektiivne element.

⁴² Vt ACCC/C/ 2008/33 (UK), punkt 139 tähtaegade kohta; ACCC/C/2004/06 (Kasahstan), punktid 26, 28 ja 29 taotleja teavitamise kohta eelseisvast kohtuistungist, läbivaatamismenetluse lõpliku otsuse õigeaegse edastamise ja läbivaatamisorgani otsuse põhjuste teatavaks tegemisega.

⁴³ ACCC/C/2012/69 (Rumeenia), punkt 87.

⁴⁴ ACCC/C/2012/77 (UK), ECE/ MP.PP/C.1/2015/3, punkt 72; C-260/11 *Edwards*, punkt 28.

⁴⁵ ACCC/C/2014/111 (Belgia), ECE/MP.PP/C.1/2017/20 punkt 75 ; ACCC/C/2008/33 (UK), punkt 134 ; ja C-530/11 *Komisjon vs UK*, punkt 45.

⁴⁶ ACCC/C/2011/57 (Taani), ECE/MP.PP/C.1/2012/7, punkt 48.

⁴⁷ ACCC/C/2008/23 (UK), punkt 52.

⁴⁸ C-530/11 *Komisjon vs UK*, punkt 57.

- **Teavet haldus- ja kohtumenetlusele juurdepääsu võimaluste kohta jagatakse üldsusega ja võimalusel luuakse „kohased abistamise mehhanismid, et kõrvaldada või vähendada õigusemõistmisele juurdepääsu rahalisi ja muid takistusi” – konventsiooni artikli 9 lõige 5.**

Nagu rakendamisjuhendis selgitatud, ei piirdu abistamise mehhanismide võimaldamise nõue üksnes rahaliste takistustega, vaid puudutab ka muid piiranguid, et saavutada tõhus õigusemõistmisele juurdepääs⁴⁹.

Mis puudutab nõuet, et haldus- ja kohtumenetluse juurdepääsu võimaluste kohta levitatakse teavet, käsitles Euroopa Kohus seda kohustust kohtuasjas *Komisjon vs. Iirimaa*⁵⁰. Sellest otsusest tulenevad mitmed nõuded, sealhulgas see, et veebipõhine teave ei pruugi olla piisav, et teave peaks olema täielik, täpne ja ajakohane ning selge ja arusaadav mitte-juristile.

2.2 Euroopa Liidu õigus

Århusi konventsiooni alusel on EL võtnud vastu mitmeid õigusakte, mis sisaldavad õigusemõistmisele juurdepääsu eeskirju riiklikul tasandil:

Keskkonnateabe direktiiv⁵¹

Direktiiviga nähakse ette õigus läbivaatamisele juhul, kui teabenõuet on eiratud, info avalikustamisest on õigusvastaselt keeldutud (kas täielikult või osaliselt), vastus on ebapiisav või teabenõue on muul viisil ebakohaselt täidetud. Direktiiv rakendab täielikult artikli 9 lg 1 nõuded ELi õigusse oma artikliga 6 lg 1, mis kohustab liikmesriike tagama, et igal taotlejal, kes leiab, et tema taotlust on eiratud, taotlus on põhjendamatult (kas tervikuna või osaliselt) tagasi lükatud, vastus taotlusele on ebapiisav või on selle menetlemisel rikutud muul viisil artiklite 3-4 sätteid, on juurdepääs menetlusele, mille käigus saab riigiasutuse tegevuse või tegevusetuse uuesti läbi vaadata kas selles samas või muus riigiasutuses või et taotluse vaataks uuesti halduskorras läbi seaduslikult asutatud sõltumatu ja erapooletu organ. Iga nimetatud menetlus peab olema kiire ja kas tasuta või väikese tasu eest.

Lisaks nõuab direktiivi artikli 6 lõige 2, et taotlejal oleks juurdepääs läbivaatamismenetlusele kohtu või muu seaduslikult asutatud sõltumatu ja erapooletu organi ees, kus vaadatakse kõnealuse

⁴⁹ Rakendusjuhend, lk 205-207.

⁵⁰ C-427/07 *Komisjon vs Iirimaa*, punktid 96-98. Selles juhtumis selgitas kohus, et praegune KMH direktiivi artikli 11 lõige 5 näeb ette “täpse tulemuse saavutamise kohustuse”, tagades just “*asjaomasele üldsusele piisavalt selgelt ja täpselt keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise õigustest teadasaamise.*”

⁵¹ EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 2003/4/EÜ, 28. jaanuar 2003, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta, Euroopa Liidu Teataja L041,14/02/2003

riigiasutuse tegevus või tegevusetus uuesti läbi ning kelle otsused võivad olla lõplikud. Artikli 6 lõige 3 näeb ette, et sellise läbivaatamismenetluse lõplikud otsused on teavet valdava riigiasutuse jaoks siduvad ja põhjused esitatakse kirjalikult vähemalt siis, kui juurdepääs teabele on käesoleva artikli alusel keelatud.⁵²

▪ **Kellel on kaebeõigus?**

Keskkonnateabe direktiivi artiklis 6 on sätestatud, et keskkonnateabele juurdepääsu taotlejal peab olema juurdepääs läbivaatamismenetlusele. Mõiste "taotleja" on direktiivi artikli 2 lõikes 5 väga lihtsalt määratletud kui "iga füüsiline või juriidiline isik, kes taotleb keskkonnateavet ."

▪ **Et vaidlustada mida?**

Vaidlustada võib riigiasutuse tegevust või tegevusetust seoses keskkonnateabe taotlusega.⁵³ Mõiste "riigiasutus" on määratletud laiaulatuslikult keskkonnateabe direktiivi artikli 2 lõikes 2, mis on täpselt üle võetud Århusi konventsiooni artikli 2 lõikest 2⁵⁴. Euroopa Liidu Kohtul on olnud võimalus seda mõistet tõlgendada, sealhulgas seoses avaliku halduse ülesandeid täitvate üksustega⁵⁵ ja riigiasutustega⁵⁶.

▪ **Asutused ja institutsioonid, kes tegutsevad õigusemõistjana või seadusandjana**

Keskkonnateabe direktiivi artikli 2 lõikes 2 on sätestatud, et liikmesriigid võivad sätestada, et see määratlus ei hõlma asutusi ega institutsioone, kes tegutsevad õigusemõistjana või seadusandjana.

Euroopa Kohus on kasutanud funktsionaalset lähenemisviisi leidmaks vastust küsimusele, kas avalik-õiguslik asutus tegutseb seadusandjana.⁵⁷ Euroopa Kohus tuvastas lahendis *Deutsche Umwelthilfe*, et

⁵² Århusi komitee leidis konventsiooni vastava sätte (artikli 9 lõike 1 viimane lause) osas, et seda nõuet ei täidetud, kui riigiasutusel oli võimalus kohtulahendit praktikas mitte täita (ACCC/C/2008/30 (Moldova), punkt 35).

⁵³ Århusi komitee järeldustes ACCC/C/2010/48 (Austria), ECE/MP.PP/C.1/2012/4 oli kaalul nõue, et tegevus või tegevusetus peab olema edasi kaevatavad.

⁵⁴ Avaliku võimu organ on: a) riigi, piirkonna või muu tasandi valitsus; b) füüsiline või juriidiline isik, kes siseriikliku õiguse alusel täidab avaliku halduse funktsioone, kaasa arvatud keskkonnaga seotud ülesandeid, või osutab keskkonnaga seotud teenuseid; c) iga muu füüsiline või juriidiline isik, kes punktis a nimetatud asutuse valitsemisalas või punktis b nimetatud isiku juhtimisel täidab keskkonnaga seotud avalikke kohustusi või ülesandeid või kes osutab keskkonnaga seotud avalikke teenuseid; d) artiklis 17 nimetatud selle piirkondliku majanduskoostöö organisatsiooni institutsioon, kes on konventsiooniosaline. See mõiste ei hõlma kohut ega seadusandjat.

⁵⁵ C-279/12, Fish Legal ja Emily Shirley vs Information Commissioner jt, ECLI:EU:C:2013:853.

⁵⁶ C-279/12, Fish Legal ja Emily Shirley vs Information Commissioner jt, punkt 51.

⁵⁷ C-204/09 *Flachglass Torgau*, ECLI:EU:C :2012 :71, punkt 49.

keskkonnateabe direktiivi artikli 2 lõikes 2 sätestatud erandit „ei saa kohaldada ministeeriumidele, kui nad valmistavad ette ja võtavad vastu õigusakte, mis on madalamad kui seadus”.⁵⁸

Århusi komitee on samuti leidnud, et konventsiooniosaliste siseriiklikes õigusaktides kasutatavad nimetused ei ole määrava tähendusega otsustades, kas õigusakt on seadusandliku iseloomuga.⁵⁹ Määravaks ei ole ka akti vastuvõtva üksuse põhiseaduslik seisund (nt seadusandja vs täitevorgan).⁶⁰ Pigem on otsustav küsimus selles, kas kõnealune asutus tegutses konkreetse õigusakti vastuvõtmisel avaliku võimu piires.⁶¹ Näiteks leidis komitee, et Ühendkuningriigi parlamendil puudus seadusandlik pädevus lubada hübriidarvete abil kõrgsagedusliku raudtee rajamist.⁶²

Mis puudutab mõistet „õigusmõistjana tegutsema”, siis selles erandis võetakse arvesse kohtuorganite suhtes kohaldatavaid erimenetlusi ja see ei ole olnud väga vastuoluline.

Keskkonnamõju hindamise direktiiv⁶³

Direktiivi eesmärk on suunata projektid, mis tõenäoliselt avaldavad keskkonnale olulist mõju, loamenetluse protsessi ja keskkonnamõju hindamisele⁶⁴. See annab asjast huvitatud üldsuse esindajatele õiguse vaidlustada otsuste, toimingute või tegematajätmist sisulist või menetluslikku õiguspärasust, mille suhtes kohaldatakse kõnealuse direktiivi üldsuse osalemise sätteid. Õigusemõistmisele juurdepääsu sätted lisati keskkonnamõju hindamise direktiivi pärast Århusi konventsiooni vastuvõtmist. Praegune keskkonnamõju hindamise direktiivi artikkel 11 võtab ustavalt üle Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2. Selles sätestatakse, et üldsusel peab olema tagatud: "juurdepääs kaebuste lahendamisele kohtus või mõnes muus sõltumatus ja erapooletus organis, mis on seaduslikult asutatud, et vaidlustada otsuste, seaduste ja tegevusetuse sisulist või protseduurilist seaduslikkust seoses käesoleva direktiivi sätete kohase üldsuse kaasamisega."

▪ Kellel on kaebeõigus?

⁵⁸ C-515/11, *Deutsche Umwelthilfe*, ECLI:EU:C:2013:523, punkt 36.

⁵⁹ ACCC/C/2008/32 (Euroopa Liit), I Osa, ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, punkt 71.

⁶⁰ Rakendusjuhis, lk 49.

⁶¹ Ibid, punkt 72-73.

⁶² ACCC/C/2011/61 (UK), ECE/MP.PP/C.1/2013/13, punkt 54.

⁶³ EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 2014/52/EL, 16. aprill 2014, millega muudetakse direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta, OJ L 124, 25.4.2014.

⁶⁴ Projektid, mille jaoks tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine, on loetletud keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisas. II lisa sisaldab loetelu projektidest, mille osas peavad liikmesriigid otsustama, kas keskkonnamõju hindamine tuleks läbi viia vastavalt teatud kriteeriumidele.

Asjast huvitatud üldsuse esindajal, nagu on sätestatud Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 2 (vt eespool).

▪ Et vaidlustada mida?

Vaidlustada saab igat tüüpi otsuseid, mis on või peaksid olema allutatud keskkonnamõju hindamise direktiivi avalikkuse osalemise sätetele või mis mõjutavad asjast huvitatud üldsuse õigust osaleda selliste otsuste menetlusprotsessis. Nende hulka kuuluvad:

- KMH, mis sisaldab vigu,⁶⁵
- otsused mitte alustada teatavat projekti KMHD (eelotsused)⁶⁶;
- lõplik loa andmise otsus,⁶⁷
- lõpliku loa andmise otsused, mis on ratifitseeritud õigusaktiga.⁶⁸

Tööstusheidete direktiiv⁶⁹:

Direktiiv annab üldsusele õiguse vaidlustada otsuste, toimingute või tegematajätmistele sisulist või menetluslikku õiguspärasust, mis on seotud integreeritud keskkonnalubade kohustusega rajatiste loamenetlusega. Samuti võtab tööstusheite direktiiv otse üle Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2; direktiivi artikkel 25 on samaväärne keskkonnamõju hindamise direktiivi artikliga 11, mis käsitleb õigusemõistmisele juurdepääsu.

▪ Kellel on kaebeõigus?

⁶⁵ C-137/14, Euroopa Komisjon vs Saksamaa, ECLI:EU:C:2015:683 punktid 47 - 51.

⁶⁶ Ibid, punkt 48. Vt ka otsuseid C-570/13 Gruber, ECLI:EU:C:2015:231, punkt 44 ja C-75/08 Mellor, ECLI:EU:C:2009:279, punkt 59 ja ACCC/C/2010/50 (Tšehhi Vabariik), punkt 82.

⁶⁷ Vt ACCC/C/2010/50 (Tšehhi Vabariik), milles Århusi komitee teatas: "... konventsiooni artikli 9 lõikes 2 sätestatud selliste valitsusväliste organisatsioonide õigused ei piirdu ainult keskkonnamõju hindamise menetlusega, vaid kehtivad kõigil etappidel artikli 6 kohase tegevuse lubamise otsustusprotsessis." Samuti ACCC/C/2011/58 (Bulgaaria), ECE/MP.PP/C.1/2013/4, punktid 72–81, milles komitee selgitab, et asjaomane avalikkus peab saama lõplike lubasid vaidlustada juhul, kui keskkonnamõju hindamist ei toimunud, rikkudes sellega seadust, või kui keskkonnamõju hindamise järeldusi ei ole lõplikus loaotsuses arvesse võetud. Vt ka Euroopa Liidu Kohtu kohtuasjad C-72/95 Kraaijeveld, ECLI:EU:C:1996:404; C-435/97 WWF ja teised, ECLI:EU:C:1999:418; C-201/02 Wells, ECLI:EU:C:2004:12; C-263/08 Djurgarden, ECLI:EU:C:2009:631, punktid 37–39; C-115/09 Trianel, ECLI:EU:C:2011:289 punkt 59, C-72/12 Gemeinde Altrip, ECLI:EU:C:2013:712.

⁶⁸ C-128/09 Boxus jt, ECLI:EU:C:2011:667.

⁶⁹ EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 2010/75/EL, 24. november 2010, tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll), OJ L 334, 17.12.2010 (tööstusheite direktiiv).

Asjast huvitatud üldsuse esindajal, nagu on sätestatud Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 2 (vt eespool).

▪ **Et vaidlustada mida?**

Vaidlustada võib järgmisi loamenetlusi (millele tööstusheite direktiivi artikkel 24 on taganud asjast huvitatud üldsuse esindajale osalemisõiguse):

- uuele rajatiste loa andmine;
- loa andmine oluliste muudatuste tegemiseks;
- käitise loa andmine või ajakohastamine, kui vastavalt tööstusheite direktiivi artikli 15 lõikele 4 tehakse ettepanek tavapäraste heitkoguste piirnormide suhtes;
- käitise loa või loa tingimuste ajakohastamine selle põhjustatud saaste tõttu vastavalt tööstusheite direktiivi artikli 21 lõike 5 punktile a.

Lisaks on Euroopa Kohus kinnitanud, et üksikisikutel ja valitsusvälistel organisatsioonidel peab olema juurdepääs õigusemõistmisele, et vaidlustada teatud otsuseid, mis on seotud konkreetsete tegevuste ja projektidega, mis ei kuulu keskkonnamõju hindamise direktiivi ja tööstusheite direktiivi kohaldamisalasse. Nende hulka kuuluvad loodusdirektiiviga⁷⁰ lubatud projektid. Juhtum *Slovak Bears II*⁷¹ on Euroopa Kohus tõlgendanud Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 reguleerimisala, märkides, et vaidlustaja peab sellise kaebuse raames saama vaidlustada mitte üksnes otsuse jätta kava või projektiga alale avaldatav mõju asjakohaselt hindamata, vaid vajaduse korral vaidlustada ka toimunud hindamise, milles esineb puudusi.⁷²

Keskkonnavastutuse direktiiv⁷³

Direktiiviga antakse mõjutatud isikutele ja valitsusvälistele organisatsioonidele õigus kontrollida pädevate asutuste otsuste, toimingute või tegevusetuste menetluslikku ja sisulist õiguspärasust seoses keskkonnavastutusega.

⁷⁰ NÕUKOGU DIREKTIIV 92/43/EMÜ, 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta, OJ L 206, 22.7.1992

⁷¹ C-243/15, Lesoochránárske zoskupenie VLK vs Obvodný úrad Trenčín, ECLI:EU:C:2016:838 (*Slovak Bears I*)

⁷² Ibid, punkt 61

⁷³ EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta, OJ L 143, 30.4.2004 (keskkonnavastutuse direktiiv).

▪ **Kellel on kaebeõigus?**

Keskkonnavastutuse direktiiv võtab Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 vahetult üle kaebeõiguse omamise nõuete osas, kuna direktiivi artikli 12 lõikes 1 nimetatud isikud on füüsilised või juriidilised isikud: „a) keda keskkonnakahjustus mõjutab või tõenäoliselt mõjutab või b) kelle huvisid keskkonnakahjustusega seotud otsuse vastuvõtmine piisavalt puudutab või alternatiivselt,

c) kes väidavad, et nende õigusi rikutakse, kui liikmesriigi haldusmenetluse seadus nõuab seda eeltingimusena”.⁷⁴

▪ **Et vaidlustada mida?**

Direktiiviga kehtestatakse range vastutus kahju või otsese keskkonnakahjustuse ohu tekitamise eest direktiivi lisas III määratletud teatavate kutsealaste tegevuste käigus.⁷⁵ Direktiiv piirab keskkonnakahju kaitstud liikide, maa ja vee kahjustamisega⁷⁶, kuid kontrollikoda on juba tuvastanud, et direktiiv võib katta ka muid kahjustusi, nagu näiteks õhusaaste.⁷⁷ Teiseks nähakse keskkonnavastutuse direktiivis ette süü- või hooletusvastutuse kaitstud liikide kahjustamise eest mis tahes muu kutsealase tegevuse käigus.⁷⁸

2.2.1 Täiendav Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika ja Euroopa Komisjoni teatised

EL ei ole veel välja andnud õigusakte, mis annaksid üldise raamistiku õigusemõistmisele juurdepääsule, et vaidlustada kõiki keskkonnaalaste õigusaktide rikkumisi, nagu on sätestatud Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3.

Selliste õigusaktide puudumise tõttu püsivad liikmesriikide vahel õiguskaitse kättesaadavuse osas suured erinevused ning paljudes (kui mitte kõikides) liikmesriikides on endiselt märkimisväärseid probleeme õigusemõistmisele juurdepääsu osas, nagu on see ette nähtud Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3.

2017. aastal, et suunata tähelepanu ELi seadusandlikele puudujääkidele, võttis Euroopa Komisjon vastu tõlgendava teatise õigusemõistmisele juurdepääsu kohta keskkonna alal (Teatis). Teatise tuletatakse meelde, et hiljuti vastuvõetud komisjoni teatise „ELi õigus: parema kohaldamisega paremad tulemused” rõhutatakse, et kui ELi õigusaktidest tulenevaid kohustusi või õigusi mõjutatakse

⁷⁴ Keskkonnavastutuse direktiivi artikli 12 lõige 1 punktid (a)-(c).

⁷⁵ Keskkonnavastutuse direktiivi artikli 3 punktis (a).

⁷⁶ Nagu on defineeritud keskkonnavastutuse direktiivi artiklis 1.

⁷⁷ C-129/16 *Türkevei Tejtermelő Kft*, ECLI:EU:C:2017:547, punktid 40-44.

⁷⁸ Keskkonnavastutuse direktiivi artikkel 3 punkt (b).

riiklikul tasandil, tuleb neis siseriiklikes kohtutes järgida Euroopa Liidu aluslepingutest tulenevat tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet ja viia kohtumenetlus läbi Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47 sätestatud nõuetele vastavalt. Teatise mittesiduva olemuse tõttu ei ole teatisel samasugust ühtlustavat mõju kui ELi direktiivil. Sellele vaatamata on tal oluline roll ELi õiguse üsna hajutatud, kuid konkreetsete elementid, mis rakendavad Århusi konventsiooni artiklit 9, olemasolust teavitamisel. Sellest tulenevalt on see kasulik vahend, et tagada Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika tundmine ja järgimine kõigis riiklikes jurisdiktsioonides ja ametiasutustes ning on toeks kodanikuühiskonna liikmetele, kes taotlevad õigusemõistmisele juurdepääsu.

See on eriti oluline, kuna Euroopa Kohus tõlgendab ELi direktiivide teatavaid sätteid otsese toimega ja annab seega üldsuse liikmetele õiguse neid kohtutes kasutada. See on nii, kui direktiivi konkreetne säte seab liikmesriikidele tingimusteta ja piisavalt täpsed kohustused⁷⁹ ja kui direktiivi eesmärk on kaitsta avalikku huvi⁸⁰.

▪ **ELi Kohus tagab, et õigusemõistmisele juurdepääs on tagatud ka siis, kui direktiivides ei ole õigusemõistmisele juurdepääsu käsitlevaid sätteid:**

Juhtumites *Janecek* ja *ClientEarth*⁸¹ leidis kohus, et õhukvaliteedi direktiivi artikli 23 lõige 1, millega kehtestatakse liikmesriikidele selge kohustus kehtestada teatavatele nõuetele vastav õhukvaliteedi kava, on otseselt avalikku huvi teeniv säte. Need olid meetmed, "mis on seotud õhu kvaliteedi ja joogiveega ning mille eesmärk on kaitsta rahvatervist", ja plaani koostamata jätmine „võib ohustada inimeste tervist.”⁸² Lisaks leidis Euroopa Kohus, et kuigi liikmesriikidele jääb teatav otsustusvabadus, et mis meetmeid üle võtta, "peavad need meetmed peavad igal juhul tagama, et ajavahemik, mille jooksul piirväärtusi ületatakse on nii lühike kui võimalik."⁸³ Sellest tulenevalt peab füüsilistel ja juriidilistel isikutel, keda piirväärtuste ületamine mõjutab, olema võimalus kohtus vaidlustada siseriiklike asutuste suutmatust koostada direktiivi nõuetele vastavat õhukvaliteedi kava. See kehtib ka veealaste õigusaktide kontekstis. Sellises kontekstis meetmete rakendamise suutmatust peab olema nii üksikisikutel kui ka valitsusevälistel organisatsioonidel võimalik vaidlustada.

Juhtumis *Slovak Bears I*⁸⁴, tugines Euroopa Kohus esimest korda konkreetselt Århusi konventsiooni artikli 9 lõikele 3 ja põhiõiguste harta artiklile 47 ning kinnitas, et ELi õigus nõuab, et siseriiklikud

⁷⁹ Liidetud kohtuasjad C-165 kuni C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu*, punktid 98-99.

⁸⁰ Selle kohta, kas direktiivi eesmärk on kaitsta avalikku huvi, vt C-664/15 *Protect*. Punkt 33; ja C-237/07 *Janecek*, ECLI:EU:C:2008:447, punkt 35.

⁸¹ C-237/07 *Janecek* ja C-404/13 *ClientEarth*, ECLI:EU:C:2014:2382

⁸² C-237/07 *Janecek*, punkt 38.

⁸³ C-404/13 *ClientEarth*, punkt 57.

⁸⁴ C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie* ECLI:EU:C:2011:125 (*Slovak Bears I*), punkt 51.

kohtud tõlgendaksid oma siseriiklikku menetlusõigust viisil, mis on kooskõlas Århusi konventsiooni artikli 9 (3) eesmärkidega:

„Siseriiklikud kohtud peavad tõlgendama siseriiklikku menetlusõigust, milles sätestatakse tingimused haldus- või kohtuliku kaebuse esitamiseks, niipalju kui võimalik kooskõlas nii Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 3 eesmärkidega kui ka nende õiguste tõhusa kohtuliku kaitse eesmärkidega, mis on liidu õigusega antud selleks, et võimaldada keskkonnakaitseorganisatsioonil...vaidlustada haldusmenetluses tehtud otsus, mis võib olla vastuolus liidu keskkonnaõigusega”.

Seetõttu tuleb keskkonnakaitsega tegelevatele valitsusvälistele organisatsioonidele anda võimalus vaidlustada ametiasutuste otsuseid, mida nad peavad ELi keskkonnaõigust rikkuvateks.

*Protect*⁸⁵ kohtuotsuses selgitati, et Århus konventsiooni artikli 9 lõige 3 „koostoimes harta artikliga 47 paneb liikmesriikidele kohustuse tagada liidu õigusega antud õiguste, muu hulgas keskkonnaõiguse sätetega antud õiguste tõhus kohtulik kaitse.”⁸⁶ Lisaks on Euroopa Kohus leidnud, et harta artiklis 47 sätestatud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele kinnitavad tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet.⁸⁷ See tähendab mitte ainult seda, et kohtud peavad võimalikult suures ulatuses tõlgendama menetlusnorme, mis on seotud tingimustega, mida tuleb täita menetluse algatamiseks kooskõlas Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 3 ja harta artikliga 47, vaid ka seda, et kohtud peavad jätma kohaldamata kõik sellised seadused, kus nõuetele vastav tõlgendus on võimatu. See kehtib ka juhul, kui „mis tahes riigisisene õigusnorm on hiljem vastu võetud, ja kohtul ei ole vaja nõuda või oodata ära õigusnormi eelnevat tühistamist seadusandlikul teel või muu põhiseadusliku menetluse kaudu.”⁸⁸

⁸⁵ C-664/15 *Protect*.

⁸⁶ *Ibid*, punkt 45.

⁸⁷ C-73/16 *Puškár*, EU:C:2017:725, punkt 59 ja C-664/15 *Protect*, punkt 87.

⁸⁸ C-664/15 *Protect*, punkt 56.

LISA 1

Juurdepäas õigusemõistmisele seoses keskkonnateabe taotlustega

| Euroopa Liidu Kohus | Århusi konventsiooni nõuetele vastavuse komitee järelused (ACCC) | Õigusnormid |
|--|--|---|
| <p>C-204/09, <i>Flachglas Torgau GmbH vs Bundesrepublik Deutschland</i> ja C-279/12, <i>Fish Legal ja Emily Shirley vs Information Commissioner</i> jt: Mõiste "riigiasutus" definitsioon;</p> <p>C-673/13 P, <i>Commission vs Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe</i> ja C-442/14, <i>Bayer CropScience SA-NV ja Stichting: Mõiste "keskkonda sattuvate heitmete" määratlus</i>;</p> <p>C-71/14, <i>East Sussex County Council vs Information Commissioner</i> jt: Teabe edastamise tasud.</p> | <p>ACCC/C/2007/21 (Euroopa Ühendus): lepingute rahastamine keskkonnateabe ja avalikustamise huvides;</p> <p>ACCC/C/2010/51 (Rumeenia): menetluste konfidentsiaalsus, sisekommunikatsioon ja avalik julgeolek;</p> <p>ACCC/C/2013/93 (Norra): põhjendamiskohustus ja õigeaegne kaebus;</p> <p>ACCC/C/2008/30 (Moldova Vabariik): kohtuotsuste siduv mõju.</p> | <p>Direktiiv 2003/4/EÜ – Keskkonnateabele avalikkuse juurdepääsu direktiiv - 28. Jaanuar 2003</p> |

LISA 2

Juurdepäas õigusemõistmisele seoses üldsuse osalemise õigustega

| Euroopa Liidu Kohus | Århusi konventsiooni nõuetele vastavuse komitee järeldused (ACCC) | Õigusnormid |
|--|---|--|
| <p>C-75/08 <i>Mellor</i>: KMH puudumise vaidlustamine;</p> <p>C-115/09 <i>Trianel</i>, C-137/14 <i>Euroopa Komisjon vs Saksamaa</i>, C-72/12 <i>Gemeinde Altrip</i>, C-570/13 <i>Gruber</i>: KMH direktiivi kohased piirangud kaebeõiguse alustele ja läbivaatamisulatusle;</p> <p>C-128/09 <i>Boxus jt</i>: õigusaktidega vastu võetud KMH järgsed otsused;</p> <p>C-72/95 <i>Kraaijeveld & C-416/10 Križan jt</i>: KMH direktiivi kohane läbivaatamise standard;</p> <p>C-243/15 <i>Lesoochranárske zoskupenie VLK (Slovak Bears II)</i>: Loodusdirektiivi kohane vaiete esitamise kaebeõigus ja läbivaatamise ulatus;</p> <p>C-127/02 <i>Waddenzee</i>: Loodusdirektiivi kohane</p> | <p>ACCC/C/2010/50 (Tsehhi Vabariik) ja ACCC/C/2011/58 (Bulgaaria): EIA läbivaatamisotsuste ja järgnevate lubade vaidlustamine;</p> <p>ACCC/C/2013/91 (Suurbritannia): tegevusega seotud asjaomase üldsuse tuvastamine;</p> <p>ACCC/C/2008/31 (Saksamaa): vaide läbivaatamisulatus</p> <p>ACCC/C/2005/11 (Belgia): üldine kaebeõiguse test;</p> <p>ACCC/C/2013/81 (Sweden): kaebeõigus huvipõhistes süsteemides;</p> <p>ACCC/C/2010/48 (Austria) & ACCC/C/2010/50 (Tsehhi Vabariik): kaebeõigus õigustel põhinevates süsteemides;</p> <p>ACCC/C/2012/76 (Bulgaaria):</p> | <p>Direktiiv 2014/52/EL, KMH direktiiv, 16. aprill 2014;</p> <p>Direktiiv 2010/75/EL, Tööstusheite direktiiv, 24. november 2010;</p> <p>Direktiiv 2012/18/EU, Seveso III direktiiv, 4. juuli 2012;</p> <p>Direktiiv 92/43/EMÜ, Loodusdirektiiv, 21. mai 1992;</p> <p>Direktiiv 2000/60/EÜ, Veepoliitika raamdirektiiv, 23. oktoober 2000;</p> <p>Direktiiv 2008/98/EÜ, Jäätmedirektiiv, 19 november 2008;</p> <p>Direktiiv 2001/42/EÜ, KSH direktiiv, 27. juuni 2001;</p> <p>Direktiiv 2003/35/EÜ, Avalikkuse kaasamise direktiiv, 26. mai 2003;</p> <p>Direktiiv 2009/147/EÜ,</p> |

| | | |
|---|--|---|
| <p>läbivaatamise standard; C-664/15 <i>Protect</i>: Veepoliitika raamdirektiivi kohane veelubade vaidlustamine; C-263/08 <i>Djurgarden</i>: eelnev avalikkuse osalemine ei ole kaebeõiguse esitamise eelduseks ja VVOde kaebeõigus.</p> | <p>eelnev avalikkuse osalemine ei ole kaebeõiguse omamise tingimuseks; ACCC/C/2009/43 (Armeenia): VVOde kaebeõiguse tingimused.</p> | <p>Linnudirektiiv, 30. november 2009.</p> |
|---|--|---|

LISA 3

Juurdepäas õigusemõistmisele seoses keskkonda puudutavate tegevuste, otsuste ja tegevusetusega

| Euroopa Liidu Kohus | Århusi konventsiooni nõuetele vastavuse komitee järelused (ACCC) | Õigusnormid |
|--|---|---|
| <p>C-237/07 <i>Janecek</i>, ja C-404/13 <i>ClientEarth</i> : Välisõhu kvaliteedi direktiivi kohased kavad;</p> <p>C-165 kuni C-167/09 <i>Stichting Natuur en Milieu</i>: Riiklike heitkoguste ülemmäärade direktiivi kohased programmid;</p> <p>C-529/15 <i>Folk</i> ja C-129/16 <i>Türkevei Tejtermelő Kft</i>: Keskkonnakahju keskkonnastutuse direktiivi alusel;</p> <p>C-41/11 <i>Inter-Environnement Wallonie</i>: Hinnangud KSH direktiivi alusel;</p> <p>C-664/15 <i>Protect</i> : Veepoliitika raamdirektiivi kohased load ja kaebeõigus;</p> <p>C-240/09 <i>Lesoochránárske zoskupenie, (Slovak Bears)</i>:</p> | <p>ACCC/2005/11 (Belgia): Vaidlustatavate aktide definitsioon ja kaebeõiguse kriteeriumid;</p> <p>ACCC/C/2011/58 (Bulgaaria): plaanide ja programmide vaidlustamine;</p> <p>ACCC/C/2011/63 (Austria) and ACCC/C/2013/85 & 86 (Suurbritannia): “Keskkonnaga seotud siseriikliku õiguse” definitsioon;</p> <p>ACCC/C/2006/18 (Taani): EL õigus kui “keskkonnaga seotud siseriiklik õigus”;</p> <p>ACCC/C/2008/33 (Suurbritannia): läbivaatamise ulatus ja standard;</p> <p>ACCC/C2008/31 (Saksamaa): Kaebeõigus õigustel põhinevates süsteemides;</p> | <p>Õigusnormid</p> <p>Direktiiv 2004/35/EÜ Keskkonnastutuse direktiiv, 21. aprill 2004;</p> <p>Direktiiv 2000/60/EÜ, Veepoliitika raamdirektiiv, 23. oktoober 2000;</p> <p>Direktiiv 2008/50/EÜ, Välisõhu kvaliteedi direktiiv, 21. mai 2008;</p> <p>Direktiiv 2016/2284/EL, Riiklike heitkoguste ülemmäärade direktiiv, 31. detsember 2016;</p> <p>Direktiiv 92/43/EMÜ, Loodusdirektiiv, 21. mai 1992;</p> <p>Direktiiv 2001/42/EÜ, KSH direktiiv, 27. juuni 2001.</p> |



| | | |
|--|--|--|
| <p>Kaebeõigus; C-243/15 <i>Lesoochranárske zoskupenie, (Slovak Bears II)</i>: Kaebeõigus.</p> | <p>ACCC/C/2013/81 (Rootsi): Kaebeõigus huvipõhistes süsteemides.</p> | |
|--|--|--|

2.3 Eesti õigus

Eestis on keskkonnaküsimustes õigusemõistmisele juurdepääsuga seotud järgmised seadused:

Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS)

Seadus koondab endas keskkonnaõiguse üldised õigusnormid ja sisaldab olulisemaid mõisteid, keskkonnakaitse põhimõtteid, keskkonnavalaseid põhikohustusi ja käitaja kohustusi, keskkonnavalaseid õiguseid ja keskkonnakaitse lubade menetlusega seonduvat infot.

▪ Kellel on kaebeõigus?

Üksikisikute ja keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust reguleerib keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) §§ 30 ja 31. KeÜS § 30 lg 1 kohaselt on isikul kaebuse esitamise õigus juhul, kui tema õigusi on rikutud, sealhulgas õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ning õigust eraomandit kasutada ja käsutada. KeÜS § 30 lg 2 sätestab, et kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingut, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitse eesmärkide või senise keskkonnakaitse tegevusvaldkonnaga. KeÜS § 31 defineerib keskkonnaorganisatsiooni mõiste ja tunnused.

▪ Et vaidlustada mida?

Eestis on võimalik vaidlustada haldusorgani haldusakte või toiminguid. KeÜS mõistes on nendeks keskkonnakaitse load ehk keskkonnavalad, keskkonnakompleksload või muud load, mis nähakse seadusega ette keskkonnariski vähendamise eesmärgil mõnel tegevusalal tegutsemiseks (vt täpsemalt KeÜS § 40).

Keskkonnavalad annavad õiguse teha nt järgmisi tegevusi (KeÜS § 41):

- vee erikasutus;
- saasteainete viimine paiksest saasteallikast välisõhku;
- jäätmete käitlemine;
- maavara kaevandamine;
- kiirgustegevus.

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS)

Seadus, sätestab eeldatava keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise õiguslikud alused ja korra.

▪ Kellel on kaebeõigus?

Üksikisikute ja keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust reguleerib keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) §§ 30 ja 31. KeÜS § 30 lg 1 kohaselt on isikul kaebuse esitamise õigus juhul, kui tema õigusi on rikutud, sealhulgas õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ning õigust eraomandit kasutada ja käsutada. KeÜS § 30 lg 2 sätestab, et kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingut, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga. KeÜS § 31 defineerib keskkonnaorganisatsiooni mõiste ja tunnused.

▪ Et vaidlustada mida?

Eestis on võimalik vaidlustada haldusorgani haldusakte või toiminguid. KeHJS mõistes on nendeks konkreetse tegevusloa menetluses läbiviidavate keskkonnamõju hindamised – keskkonnamõju hindamine ja keskkonnamõju strateegiline hindamine.

Tööstusheite seadus (THS)

Seadus reguleerib suure keskkonnaohuga tööstuslike tegevusvaldkondade tegevust (nagu nt energeetikatööstus, keemiatööstus ja jäätmekäitlus). Tegevused võivad mõjutada (heidetega) nii õhku, vett ja pinnast kui ka olla seotud jäätmetekkega.

▪ Kellel on kaebeõigus?

Üksikisikute ja keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust reguleerib keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) §§ 30 ja 31. KeÜS § 30 lg 1 kohaselt on isikul kaebuse esitamise õigus juhul, kui tema õigusi on rikutud, sealhulgas õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ning õigust eraomandit kasutada ja käsutada. KeÜS § 30 lg 2 sätestab, et kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingut, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga. KeÜS § 31 defineerib keskkonnaorganisatsiooni mõiste ja tunnused.

▪ Et vaidlustada mida?

Eestis on võimalik vaidlustada haldusorgani haldusakte või toiminguid. THS mõistes on nendeks konkreetse tegevusload tööstuslikele tegevusvaldkondadele, suurtele põletusseadmetele, jäätmepõletus- ja koospõletustehastele jmt (vt täpsemalt THS § 2).

Looduskaitseseadus (LKS)

Seadus reguleerib looduse kaitsmist. Teemad, mida seadus käsitleb, on: mitmekesisuse säilitamine; looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku, taimestiku ja seenestiku liikide soodsa seisundi tagamine; kultuurilooliselt ja esteetiliselt väärtusliku looduskeskkonna või selle elementide säilitamine; loodusvarade kasutamise säästlikkusele kaasaaitamine.

▪ Kellel on kaebeõigus?

Üksikisikute ja keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust reguleerib keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) §§ 30 ja 31. KeÜS § 30 lg 1 kohaselt on isikul kaebuse esitamise õigus juhul, kui tema õigusi on rikutud, sealhulgas õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ning õigust eraomandit kasutada ja käsutada. KeÜS § 30 lg 2 sätestab, et kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingut, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga. KeÜS § 31 defineerib keskkonnaorganisatsiooni mõiste ja tunnused.

▪ Et vaidlustada mida?

Eestis on võimalik vaidlustada haldusorgani haldusakte või toiminguid. LKS mõistes on nendeks keskkonnakaitselised ehk keskkonnaload, keskkonnakompleksload või muud load, mis nähakse seadusega ette keskkonnariski vähendamise eesmärgil mõnel tegevusalal tegutsemiseks – seda eeldusel, et need on seotud kaitsealade või kaitstavate liikidega (vt täpsemalt KeÜS § 40).

Maapõueseadus (MaaPS)

Seadus reguleerib erinevaid maapõuega seotud tegevusi (nagu nt maavara geoloogiline uuring, maavara kaevandamine, uuritud ja kaevandatud maa korrastamine).

▪ Kellel on kaebeõigus?

Üksikisikute ja keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust reguleerib keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) §§ 30 ja 31. KeÜS § 30 lg 1 kohaselt on isikul kaebuse esitamise õigus juhul, kui tema õigusi on rikutud, sealhulgas õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ning õigust eraomandit kasutada ja käsutada. KeÜS § 30 lg 2 sätestab, et kui keskkonnaorganisatsioon

vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingut, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga. KeÜS § 31 defineerib keskkonnaorganisatsiooni mõiste ja tunnused.

- **Et vaidlustada mida?**

Eestis on võimalik vaidlustada haldusorgani haldusakte või toiminguid. MaaPS mõistes on nendeks keskkonnalaad, millega nähakse ette üldgeoloogilise uurimistöde, maavara geoloogilise uuring, maavara kaevandamise vms tegevuse teostamise õigused (vt täpsemalt MaaPS § 1 lg 2).

Veeseadus (VeeS)

Seadus reguleerib Eesti sise- ja piiriveekogude ning põhjavee kasutamist ja kaitset, maaomanike ja veekasutajate vahelisi suhteid ning avalike veekogude ja avalikuks kasutamiseks määratud veekogude kasutamist.

- **Kellel on kaebeõigus?**

Üksikisikute ja keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust reguleerib keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) §§ 30 ja 31. KeÜS § 30 lg 1 kohaselt on isikul kaebuse esitamise õigus juhul, kui tema õigusi on rikutud, sealhulgas õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ning õigust eraomandit kasutada ja käsutada. KeÜS § 30 lg 2 sätestab, et kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingut, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga. KeÜS § 31 defineerib keskkonnaorganisatsiooni mõiste ja tunnused.

- **Et vaidlustada mida?**

Eestis on võimalik vaidlustada haldusorgani haldusakte või toiminguid. VeeS mõistes on nendeks keskkonnalaad, millega nähakse ette vee erikasutuse tingimused.

Atmosfääriõhu kaitse seadus (AÕKS)

Seadus reguleerib välisõhku saastavaid (st igasugust välisõhus olevat ainet või ainete segu, millel võib olla ebasoodne mõju inimese tervisele või keskkonnale, sh müra ja lõhna) tegevusi.

- **Kellel on kaebeõigus?**

Üksikisikute ja keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust reguleerib keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) §§ 30 ja 31. KeÜS § 30 lg 1 kohaselt on isikul kaebuse esitamise õigus juhul, kui tema õigusi on rikutud, sealhulgas õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ning õigust eraomandit kasutada ja käsutada. KeÜS § 30 lg 2 sätestab, et kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingut, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga. KeÜS § 31 defineerib keskkonnaorganisatsiooni mõiste ja tunnused.

- **Et vaidlustada mida?**

Eestis on võimalik vaidlustada haldusorgani haldusakte või toiminguid. AÕKS mõistes on nendeks keskkonnalaad, mis näevad ette tingimused saasteainete väljutamiseks paiksest heiteallikast välisõhku ehk õhusaastelad (vt täpsemalt AÕKS § 1).

Jäätmeseadus (Jääts)

Seadus sätestab kuidas jäätmehoolduse korraldada ja nõuded jäätmete tekke ning jäätmetest tuleneva tervise- ja keskkonnaohu vältimiseks, sh meetmed loodusvarade kasutamise tõhususe suurendamiseks ja nende sellise kasutamise ebasoodsa mõju piiramiseks.

- **Kellel on kaebeõigus?**

Üksikisikute ja keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust reguleerib keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) §§ 30 ja 31. KeÜS § 30 lg 1 kohaselt on isikul kaebuse esitamise õigus juhul, kui tema õigusi on rikutud, sealhulgas õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ning õigust eraomandit kasutada ja käsutada. KeÜS § 30 lg 2 sätestab, et kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingut, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga. KeÜS § 31 defineerib keskkonnaorganisatsiooni mõiste ja tunnused.

- **Et vaidlustada mida?**

Eestis on võimalik vaidlustada haldusorgani haldusakte või toiminguid. Jääts mõistes on nendeks keskkonnalaad, mis näevad ette tingimused jäätmehoolduse korralduse, jäätmete tekke ning jäätmetest tuleneva tervise- ja keskkonnaohu vältimiseks ehk jäätmelad ja keskkonnakompleksload.

Planeerimisseadus (PlanS)

Seadus sätestab planeerimise põhimõtted ning nõuded planeerimismenetlusele ja planeeringu elluviimisele.

▪ Kellel on kaebeõigus?

Keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust reguleerib keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 30 lg 2 ja 31. KeÜS § 30 lg 2 sätestab, et kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingut, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärkide või senise keskkonnakaitsete tegevusvaldkonnaga. KeÜS § 31 defineerib keskkonnaorganisatsiooni mõiste ja tunnused.

Isikute planeeringute vaidlustamise kaebeõigust kohtus reguleerib Eestis PlanS (olenevalt planeeringuliigist, vt § 54, 94, 123 või 141), mille kohaselt võib planeeringu vaidlustada iga isik, kes leiab, et otsus on vastuolus avaliku huviga (nn populaarkaebus) või rikutud on tema õigusi või piiratud tema vabadusi (subjektiivsete õiguste rikkumine).

▪ Et vaidlustada mida?

Eestis on võimalik vaidlustada haldusorgani haldusakte või toiminguid. PlanS mõistes on nendeks erineva tasandi planeeringud, mis näevad ette tingimused planeeringu elluviimisele.

3 Menetlused, kus õigusele juurdepääs peab olema tagatud

3.1 Õigusmõistmisele juurdepääs seoses keskkonnalasele informatsioonile juurdepääsuga

Keskkonnateabe mõiste on väga lai ja võib hõlmata nii haldusakte kui ka haldusmenetlusi. Oma konkreetsete kogumis- ja kättesaadavuseeskirjade tõttu saab keskkonnateavet eristada üldisest riigiasutuste teabest. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 24 lõike 2 kohaselt on keskkonnateave kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave. See tähendab, et keskkonnateave on ka teave, mis ei ole formaalselt dokumenteeritud (nt sisemine kirjavahetus). Ametiasutus on kohustatud taotluse korral esitama keskkonnateavet. Teabe küsimisel ei pea teabe küsija tõendama huvi teabe saamise kohta (nt ei ole vaja esitada teabenõude esitamise eesmärki ega seda mingil viisil põhjendada). Teavet võib taotleda nii kirjalikult kui ka suuliselt (sel juhul peab haldusorgan taotluse registreerima).

Teabe omanikul on õigus keelduda keskkonnateabe väljastamisest seadustes esitatud alustel (nt avaliku teabe seadus ja keskkonnaseadustiku üldosa seadus), kuid nad peavad igal juhul kaaluma, kas huvi teabe andmisest keeldumise kohta kaalub üles avaliku huvi teabe avalikustamise osas. Kui teabe küsija ei ole selgitanud, miks ta seda teavet vajab, võib teabe valdaja seda küsida. Nagu eespool öeldud, ei ole küsija aga kohustatud selgitusi andma. Sellisel juhul peaks teabe valdaja hindama, millises ulatuses võib teabe avalikustamisest keeldumine avalikkuse huvi kahjustada ja eelistada tuleks teabe edastamist.

3.1.1 Menetlus

Keskkonnateabe taotlusi reguleerib avaliku teabe seadus ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus. Nende aktide kohaselt võib küsida teavet kas teabenõude või selgitustaotluse vormis. Teatavad nõuded (nt taotlust ei ole vaja põhjendada, avaliku sektori asutusel on põhjendamiskohustus jne), tulenevad ka keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 24 lõigetest 3-7. Kui avaliku sektori asutus ei vasta taotlustele, võib teabe küsija (võib olla kas avalikkuse või vabaihenduste liige) esitada vaide kohtusse.

▪ Kohtumenetlus

Keskkonnateabe taotlustega seotud vaideid arutatakse halduskohtus⁸⁹. Võimalik on vaidlustada haldusorgani tegevusetust:

- kui nad pole kogu teavet või täies ulatuses selgitusi jaganud;
- kui nad pole üldse teavet ega selgitusi andnud, kuid peaksid seda tegema.

Keskkonnateabe ja selle selgitustega võib kohtusse pöörduda kaebusega, mille eesmärk on⁹⁰:

- haldusakti täielik või osaline tühistamine (tühistamiskaebus);⁹¹
- haldusakti andmine või toimingute tegemise keelamine (kohustamishagi);
- haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingute õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemine (tuvastamiskaebus).⁹²

⁸⁹ Vaidemenetluse läbimine ei ole kohustuslik. Vaide saab esitada otse halduskohtusse

⁹⁰ Halduskohtumenetluse seadustiku § 37 lõiked 1, 2 ja 6

⁹¹ Kui haldusorgan jättis vaide rahuldamata

Kaebuses võib soovi korral esitada mitu omavahel seotud nõuet (liitkaebus). Liitkaebuse nõuded võivad olla ka alternatiivsed. Halduskohus kontrollib liitkaebuse lubatavust iga nõude osas eraldi.⁹³

Kohus võib menetluse mis tahes etapis teha ka määruse esialgse õiguskaitse kohaldamise kohta. Kohus võib seda teha:

- kaebaja taotluse alusel, milles on esitatud selle vajaduse põhjused, või;
- omal algatusel.

Esialgse õiguskaitse määrusega võib⁹⁴:

- peatada vaidlustatava haldusakti kehtivuse või täitmise;⁹⁵
- kohustada haldusorganit taotletavat haldusakti välja andma, toimingut tegema või jätkuvat toimingut lõpetama;
- keelata haldusakti adressaadil haldusaktis reguleeritud tegevuse või kohustada teda selleks, samuti seada sellele tegevusele tingimusi, sealhulgas nõuda tagatist kaebaja kasuks.

Kohus võib esialgse õiguskaitse määruses rakendada korraga mitut abinõu.⁹⁶

Esialgset õiguskaitset kohaldatakse juhul, kui vastasel juhul võib kaebaja õiguste kaitse kohtuotsusega osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks. Isiku puhul, kellel on seaduse alusel õigus esitada kaebus halduskohtusse muul põhjusel kui tema enda õiguste kaitseks (nt keskkonnaalased valitsusvälised organisatsioonid keskkonnanõuajades), võib esialgset õiguskaitset kohaldada, kui vastasel juhul võib kaebuse eesmärgi saavutamine kohtuotsusega osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks. Esialgse õiguskaitse taotluse võib halduskohtule esitada ka haldusmenetluse käigus.

3.1.2 Õiguslik alus

Igaühel, kelle õigusi, sealhulgas õigust keskkonnale, mis vastab tervise ja heaolu vajadustele, on rikutud, on õigus pöörduda halduskohtusse. Seoses teabenõuete ja selgitustaotlustega tähendab see

⁹² Tuvastamiskaebuse võib esitada ainult juhul, kui puuduvad tõhusamad õiguskaitsevahendid kõnealuse õiguse kaitseks

⁹³ Halduskohtumenetluse seadustiku § 37 lõige 3

⁹⁴ Halduskohtumenetluse seadustiku § 251 lõige 1 punktid 1, 3 ja 5

⁹⁵ Kui haldusorgan jättis vaide rahuldamata

⁹⁶ Halduskohtumenetluse seadustiku § 251 lõige 2

seda, et kui inimesele ei võimaldatud juurdepääsu kogu teabele, millel neil on õigus (või kui väljastatud teave oli ebapiisav) ja/või kui talle ei antud põhjalikke selgitusi, millele tal oli õigus, on isikul kaebeõigus.

Valitsusvälistel keskkonnaorganisatsioonidel (edaspidi keskkonnaorganisatsioonidel) on samuti õigusemõistmisele juurdepääs olemas, kui tema huvi on põhjendatud või tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärkide või senise keskkonnakaitse tegevusvaldkonnaga.⁹⁷ Nii et, kui teavet ja/või selgitusi oleks tulnud keskkonnaorganisatsioonidega jagada ja seda ei ole tehtud piisavalt või üldse mitte, on neil kohtus kaebeõigus. Keskkonnaorganisatsioonid on mittetulundusühingud ja sihtasutused, mille põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ja kes edendab oma tegevuses keskkonnakaitset; ühendused, mis ei ole juriidilised isikud, kuid edendavad keskkonnakaitset ja esindavad kohaliku kogukonna olulise osa arvamusi selle liikmete vahelise kirjaliku lepingu alusel.⁹⁸

3.1.3 Läbivaatamise ulatus

Eestis saab kaebuse esitada kohtumenetluses, kui on toimunud:

- menetlusõiguste rikkumine (nt kui teabenõudele või selgitustaotlusele ei ole õigeaegselt vastatud);
- materiaaõiguse ebaõige kohaldamine (nt kui teavet oleks tulnud anda, kuid seda ei tehtud). See kehtib juhul, kui teave oleks tulnud avaldada ja taotlus on kooskõlas Århusi konventsiooni ja riiklike nõuetega (mis ei erine Eestis Århusi konventsiooni nõuetest).

Kui kohus hindab kaalutusõiguse alusel antud haldusakti või võetud haldusmeetme õiguspärasust, kontrollib kohus ka seda, kas haldusasutus järgib kaalutusõiguse piire ja eesmärki ning muid seadusi/reegleid, mis reguleerivad kaalutusõiguse teostamist. Kohus ei hinda eraldi kaalutusõiguse alusel tehtud otsuse otstarbekust. Haldusakti või -meetme õiguspärasuse kontrollimisel ei tegele kohus haldusorgani kaalutusõiguse teostamisega.⁹⁹

Riigikohus on selles küsimuses otsustanud:

⁹⁷ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus § 30

⁹⁸ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus § 31 lg 1

⁹⁹ Halduskohtumenetluse seadustik § 158 lg 3

- keskkonnaküsimuste üle otsustamisel tuleb arvestada ettevaatuspõhimõttega. Samuti on oluline arvestada paljude erinevate huvidega, püüdes neid tasakaalustada, et leida konkreetsel juhul säästva arengu ja keskkonnakaitse vajadustele kõige sobivam lahendus;
- haldusorganil on keskkonnaküsimuste üle otsustamisel ulatuslik kaalutusõigus. Antava haldusakti sisulise õiguspärasuse saab tagada üksnes akti andmisele eelnenud õiguspärase, tõhusa ja õiglase menetlusega.¹⁰⁰

Sellest võib järeldada, et kohus ei saa haldusorgani asemel teostada kaalutusõigust, vaid saab ainult veenduda, kas haldusasutus järgis menetlusreegleid õigesti ja püsis oma volituste piires. Keskkonnaküsimustes peetakse korrektset menetlust olulisemaks kui teistes valdkondades.

Kuna keskkonnateabele juurdepääsu kohta puudub Eestis asjakohane kohtupraktika, ei ole täpsem teemakohane analüüs võimalik. Samuti puuduvad Eesti kohta ACCC järeldused ja Euroopa Kohtu otsused.

3.1.4 Kulud

Kohtusse pöördumine on tasuline. Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 108 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti (nn „kaotaja maksab“ põhimõtte). Kaebuse osalisel rahuldamisel jaotuvad kulud proportsionaalselt (HKMS § 108 lg 2). Täpsemalt võimalikku kulude jaotust on võimalik vaadata HKMS § 108. Keskkonnaküsimustes võib suurte kulude kandmine olla kohtusse pöördumisel võimalikuks takistuseks. Seetõttu näeb ELi õigus ette kohustuse tagada, et ELi keskkonnaõigusega seotud kohtukulud ei kujuneks üle jõu käivalt kulukaks (vt täpsemalt Ärhusi konventsiooni artikkel 9 lg 4 ja Euroopa Komisjoni juhend keskkonnaalase õiguskaitse kättesaadavuse kohta lõiked 174 jj). Ka Riigikohus on sama tõdenud (vt nt haldusasi nr 3-3-1-67-14 p-d 32-33 ja 35 ning Õigusabikulude väljamõistmise ja vähendamise alused halduskohtumenetluses, p 2.7.3.). Eesti õiguses pole senini aga sätestatud erinõudeid menetluskulude osas, sh pole ei siseriiklikul ega ka EL tasandil sätestatud piirtaset, millest alates kulukust üle jõu käivaks loetak.

¹⁰⁰ Riigikohtu otsus nr 3-3-1-86-06, p 22

3.2 Juurdepääs õigusemõistmisele seoses avalikkuse kaasamisega

Nõuded üldsuse osalemisele on KMH/KSH ja elupaikade direktiivi rakendamisel põhimõtteliselt sarnased ning erisused nõuetele puuduvad. Seda arvesse võttes kehtib kogu järgmine teave kõigi asjassepuutuvate direktiivide rakendamise kohta. Kui on mingeid erinevusi, tuuakse see juhendis selgelt välja.

Kõik avalikkusele osalemisvõimaluse tagamise nõuded on sätestatud siseriiklikus õiguses samamoodi nagu Århusi konventsioonis. Üldsuse osalemisõiguse andmise üldreeglid on sätestatud haldusmenetluse seaduses (3. peatükk). Mõnes seaduses on sätestatud üldsuse osalemise erinõuded, nt planeerimisseaduse § 9 lg 1 ütleb selgelt, et planeerimismenetlus on Eestis avalik ja selles seaduses on konkreetsamad nõuded sätestatud ka erinevatele planeeringuliikidele. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanähtemissüsteemi seadus (§ 1 lg 2), veeseadus (§ 1) jne sätestavad, et nendes seadustes nimetatud haldusmenetlustele kohaldatakse haldusmenetluse seadust lisaks üksikasjalikele eeskirjadele, näiteks ajakava, sisu ning avalikkuse osalusvõimalusi käsitleva teabe avaldamise võimaluste kohta. Nende nõuete eesmärk on tagada, et avalikkuse kaasamine oleks tõhus ja sisuline.

3.2.1 Menetlus

Üldsuse osalemine tuleb võimaldada erinevate ruumiliste planeeringute koostamisel, keskkonnalubade ja uuringulubade väljastamisel ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju hindamise läbiviimisel. Siseriikliku õiguse kohaselt tuleb üldsusel osaleda kõigis menetlusetappides. Kui riigiasutus ei anna seadustele vastavalt avalikkusele võimalust nendes protsessides osaleda, saab avalikkuse liige või keskkonnaorganisatsioon esitada kaebuse kohtusse.

▪ Kohtumenetlus

Üldsuse osalusega seotud kaebusi arutatakse halduskohtus.¹⁰¹ Võimalik on vaidlustada haldusorgani tegevusetust, kui nad pole:

- kaasanud avalikkust üldse, kuid peaksid seda tegema;
- kaasanud avalikkust piisavalt (on midagi ette võtnud, kuid sellest ei piisa või seda on tehtud valesti).

Avalikkuse osalemisega seoses võib kohtusse pöörduda kaebusega, mille eesmärk on¹⁰²:

¹⁰¹ Vaidemenetluse läbimine ei ole kohustuslik. Vaide saab esitada otse halduskohtusse

- haldusakti täielik või osaline tühistamine (tühistamiskaebus);¹⁰³
- haldusakti andmine või toimingu tegemise keelamine (kohustamishagi);
- haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingu õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemine (tuvastamiskaebus).¹⁰⁴

Kaebuses võib soovi korral esitada mitu omavahel seotud nõuet (liitkaebus). Liitkaebuse nõuded võivad olla ka alternatiivsed. Halduskohus kontrollib liitkaebuse lubatavust iga nõude osas eraldi.¹⁰⁵

Kohus võib menetluse mis tahes etapis teha ka määruse esialgse õiguskaitse kohaldamise kohta. Kohus võib seda teha:

- kaebaja taotluse alusel, milles on esitatud selle vajaduse põhjused, või;
- omal algatusel.

Esialgse õiguskaitse määrusega võib¹⁰⁶:

- peatada vaidlustatava haldusakti kehtivuse või täitmise;¹⁰⁷
- kohustada haldusorganit taotletavat haldusakti välja andma, toimingut tegema või jätkuvat toimingut lõpetama;
- keelata haldusakti adressaadil haldusaktis reguleeritud tegevuse või kohustada teda selleks, samuti seada sellele tegevusele tingimusi, sealhulgas nõuda tagatist kaebaja kasuks.

Kohus võib esialgse õiguskaitse määruses rakendada korrigeerivaid abinõusid.¹⁰⁸

Esialgset õiguskaitset kohaldatakse juhul, kui vastasel juhul võib kaebaja õiguste kaitse kohtuotsusega osutuda oluliselt raskendatuks või võimatuks. Isiku puhul, kellel on seaduse alusel õigus esitada kaebus halduskohtusse muul põhjusel kui tema enda õiguste kaitseks (nt keskkonnaalased

¹⁰² Halduskohtumenetluse seadustiku § 37 lõiked 1, 2 ja 6

¹⁰³ Kui haldusorgan jättis vaide rahuldamata

¹⁰⁴ Tuvastamiskaebuse võib esitada ainult juhul, kui puuduvad tõhusamad õiguskaitsevahendid kõnealuse õiguse kaitseks

¹⁰⁵ Halduskohtumenetluse seadustiku § 37 lõige 3

¹⁰⁶ Halduskohtumenetluse seadustiku § 251 lõige 1 punktid 1, 3 ja 5

¹⁰⁷ Kui haldusorgan jättis vaide rahuldamata

¹⁰⁸ Halduskohtumenetluse seadustiku § 251 lõige 2



valitsusvälised organisatsioonid keskkonnaasjades), võib esialgset õiguskaitset kohaldada, kui vastasel juhul võib kaebuse eesmärgi saavutamise kohtuotsusega osutuda oluliselt raskendatuks või võimatuks. Esialgse õiguskaitse taotluse võib halduskohtule esitada ka haldusmenetluse käigus.

3.2.2 Õiguslik alus

Juurdepäas õigusemõistmisele on tagatud kõigile isikutele, kelle õigusi, sealhulgas õigust keskkonnale, mis vastab tervise- ja heaoluvajadustele, on rikutud. Menetlusõiguste rikkumine peab olema tuvastatav selleks, et vaidlustada asjaolu, et üldsuse osalus ei olnud olematu olemuse korral oluline.

Kaabeõigus võib esineda näiteks juhul, kui:

- on tehtud oluline menetlusviga, mis mõjutab lõplikku haldusakti;
- on teostatud subjektiivsete õiguste rikkumine, olenemata lõplikust haldusaktist (nt viivitus);
- on tehtud olulised menetluslikud vead valdkonnas, kus menetlusõigusel on eriline rõhk (nt keskkonnaõigus);
- on vaja tõhusat õiguskaitset (nt menetlusrikkumine muudaks haldusmeetme sisulise seaduslikkuse tagantjärele hindamise võimatuks).

Keskkonnaorganisatsioonidel on samuti õigusemõistmisele juurdepäas olemas, kui tema huvi on põhjendatud või tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärkide või senise keskkonnakaitsete tegevusvaldkonnaga.¹⁰⁹ Keskkonnaorganisatsioonid on mittetulundusühingud ja sihtasutused, mille põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ja kes edendab oma tegevuses keskkonnakaitset; ühendused, mis ei ole juriidilised isikud, kuid edendavad keskkonnakaitset ja esindavad kohaliku kogukonna olulise osa arvamusi selle liikmete vahelise kirjaliku lepingu alusel.¹¹⁰

Nii eraisikutel kui ka keskkonnaorganisatsioonidel on õigus vaidlustada ka haldusakti kehtestamiseks tehtud menetlustoiminguid. Riigikohus on öelnud, et menetlustoimingut on võimalik iseseisvalt vaidlustada, kui tegemist on sedavõrd olulise ja ilmse menetlusveaga, mis vältimatult tingib antava haldusakti sisulise õigusvastasuse või muudaks menetluslik rikkumine haldusakti sisulise

¹⁰⁹ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus § 30

¹¹⁰ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus § 31 lg 1

õiguspärasuse suhtes hinnangu andmise tagantjärele võimatuks.¹¹¹ Samuti võib kaebuse esitada juhul, kui menetlustoiming rikub menetlusosalise subjektiivseid õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.¹¹² Kui menetlustoiming mõjutab otseselt ja lõplikult isiku õiguspäraseid huve, oleks ilmselgelt ebamõistlik alles lõpptulemuse vaidlustamine, mis antud juhul ei võimaldaks efektiivset kaitset haldusorgani tegevuse vastu.¹¹³

3.2.3 Läbivaatamise ulatus

Eestis saab kaebuse esitada juhul, kui haldusorgani poolt on toime pandud menetlusrikkumisi avalikkuse osalemisõiguse vastu.

Riigikohtu hinnangul saab keskkonnavaline otsus olla õiguspärane ainult juhul, kui selle eelnev menetluskulgu on olnud õiguspärane.¹¹⁴ Kohustuslike menetlusnõuete eiramine on vastuvõetamatu ja see võib iseenesest olla otsuse tühistamise aluseks.¹¹⁵ Juhtudel, kus seadus ei määratle menetlusreegleid väga selgelt, on haldusametustel lai kaalutusõigus.¹¹⁶

Üks selge Riigikohtu arvamus on aga, et keskkonnamõju hindamise läbiviimisel on kohustuslik anda üldsusele osalemisõigus, eriti nendel juhtudel, kui kaalutusõigust ei ole ette nähtud. Kui keskkonnamõju hindamist täiendatakse mõne poole märkuste põhjal, tuleb korraldada uus avalikustamine ja avalik arutelu, isegi kui dokumentide puudused on kõrvaldatud ja osapool on taotluse tagasi võtnud. Riigiasutus ei saa ühtegi seadusest tulenevat nõuet eirata, viidates lihtsalt dokumentidele, et puudused on kõrvaldatud.¹¹⁷ Samuti on öeldud, et KMH läbiviimisel tuleb üldsuse osalemine võimaldada vastavalt EL õigusaktidele.¹¹⁸

3.2.4 Kulud

Kohtusse pöördumine on tasuline. HKMS § 108 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti (nn „kaotaja maksab“ põhimõte). Kaebuse osalisel rahuldamisel jaotuvad kulud proportsionaalselt (HKMS § 108 lg 2). Täpsemalt võimalikku kulude jaotust on võimalik vaadata HKMS § 108. Keskkonnaküsimustes võib suurte kulude kandmine olla kohtusse pöördumisel

¹¹¹ Riigikohtu lahendid nr 3-3-1-62-08 p 9 ja 3-3-1-86-06 p-d 20 ja 21

¹¹² Riigikohtu lahendid nr 3-3-1-62-08 p 9 ja 3-3-1-94-06 p 10

¹¹³ Riigikohtu lahend nr 3-3-1-51-07 p 10

¹¹⁴ Riigikohtu lahend nr 3-3-1-86-06

¹¹⁵ Riigikohtu lahend nr 3-3-1-35-13

¹¹⁶ Haldusmenetluse seadus § 5 lg 1

¹¹⁷ Riigikohtu lahend nr 3-3-1-35-13 p 24

¹¹⁸ Riigikohtu lahend nr 3-3-1-86-06 p 21

võimalikuks takistuseks. Seetõttu näeb ELi õigus ette kohustuse tagada, et ELi keskkonnaõigusega seotud kohtukulud ei kujuneks üle jõu käivalt kulukaks (vt täpsemalt Ärhusi konventsiooni artikkel 9 lg 4 ja Euroopa Komisjoni juhend keskkonnavalase õiguskaitse kättesaadavuse kohta lõiked 174 jj). Ka Riigikohus on sama tõdenud (vt nt haldusasi nr 3-3-1-67-14 p-d 32-33 ja 35 ning Õigusabikulude väljamõistmise ja vähendamise alused halduskohtumenetluses, p 2.7.3.). Eesti õiguses pole senini aga sätestatud erinõudeid menetluskulude osas, sh pole ei siseriiklikul ega ka EL tasandil sätestatud piirtaset, millest alates kulukust üle jõu käivaks loetak.

3.3 Juurdepääs õigusemõistmisele, et vaidlustada riigiasutuste otsuseid, mis on vastuolus keskkonnavalaste õigusaktidega

Eestis on võimalik vaidlustada keskkonnamõju omavaid haldusakte, mis on vastuolus riiklike seadustega. Keskkonnamõju ei pea olema oluline, et tegusid või toiminguid vaidlustada.

Tavaliselt on need haldusaktid (või nende menetlused):

- keskkonnakompleksload;
- vee erikasutusload, õhusaastelood; jäätmelood või muud keskkonnalood;
- ehitusload;
- detailplaneeringud;
- maakonnaplaneeringud ja üldplaneeringud;
- erinevad riiklikud arengukavad (nt põlevkivi riiklik arengukava, energia arengukava, transpordi arengukava);
- kohaliku omavalitsuse arengukavad;
- riiklikud ja kohalikud jäätmekäitluskavad;
- veemajanduskavad.

3.3.1 Menetlus

Isik või keskkonnaorganisatsioon saab halduskohtule kaebuse esitada kas kohe või pärast vaidemenetluse läbimist (kui tema vaide jäeti rahuldamata või kui vaide menetlemisel rikuti tema õigusi).

Keskkonnateabe ja selle selgitustega võib kohtusse pöörduda kaebusega, mille eesmärk on¹¹⁹:

- haldusakti täielik või osaline tühistamine (tühistamiskaebus);¹²⁰
- haldusakti andmine või toimingute tegemise keelamine (kohustamishagi);
- haldusakti andmise keelamist (keelamiskaebus);
- haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingute õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemine (tuvastamiskaebus).¹²¹

Kaebuses võib soovi korral esitada mitu omavahel seotud nõuet (liitkaebus). Liitkaebuse nõuded võivad olla ka alternatiivsed. Halduskohus kontrollib liitkaebuse lubatavust iga nõude osas eraldi.¹²²

Kohus võib menetluse mis tahes etapis teha ka määruse esialgse õiguskaitse kohaldamise kohta. Kohus võib seda teha:

- kaebaja taotluse alusel, milles on esitatud selle vajaduse põhjused, või;
- omal algatusel.

Esialgse õiguskaitse määrusega võib¹²³:

- peatada vaidlustatava haldusakti kehtivuse või täitmise;¹²⁴
- keelata vaidlustatava haldusakti andmise või toimingute tegemise;

¹¹⁹ Halduskohtumenetluse seadustiku § 37 lõiked 1, 2, 3 ja 6

¹²⁰ Kui haldusorgan jättis vaide rahuldamata

¹²¹ Tuvastamiskaebuse võib esitada ainult juhul, kui puuduvad tõhusamad õiguskaitsevahendid kõnealuse õiguse kaitseks

¹²² Halduskohtumenetluse seadustiku § 37 lõige 3

¹²³ Halduskohtumenetluse seadustiku § 251 lõige 1 punktid 1, 2, 3 ja 5

¹²⁴ Kui haldusorgan jättis vaide rahuldamata

- kohustada haldusorganit taotletavat haldusakti välja andma, toimingut tegema või jätkuvat toimingut lõpetama;
- keelata haldusakti adressaadil haldusaktis reguleeritud tegevuse või kohustada teda selleks, samuti seada sellele tegevusele tingimusi, sealhulgas nõuda tagatist kaebaja kasuks.

Kohus võib esialgse õiguskaitse määruses rakendada korraga mitut abinõu.¹²⁵

Esialgset õiguskaitset kohaldatakse juhul, kui vastasel juhul võib kaebaja õiguste kaitse kohtuotsusega osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks. Isiku puhul, kellel on seaduse alusel õigus esitada kaebus halduskohtusse muul põhjusel kui tema enda õiguste kaitseks (nt keskkonnaalased valitsusvälised organisatsioonid keskkonnanõuajades), võib esialgset õiguskaitset kohaldada, kui vastasel juhul võib kaebuse eesmärgi saavutamine kohtuotsusega osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks. Esialgse õiguskaitse taotluse võib halduskohtule esitada ka haldusmenetluse käigus.

3.3.2 Õiguslik alus

Juurdepäas õigusemõistmisele on tagatud kõigile isikutele, kelle õigusi, sealhulgas näiteks õigust keskkonnale, mis vastab tervise- ja heaoluvajadustele, või õigust kasutada ja kasutada eraomandit, on rikutud. Isikute planeeringute vaidlustamise kaebeõigust kohtus reguleerib Eestis planeerimisseadus (olenevalt planeeringuliigist, vt § 54, 94, 123 või 141), mille kohaselt võib planeeringu vaidlustada iga isik, kes leiab, et otsus on vastuolus avaliku huviga (nn populaarkaebus) või rikutud on tema õigusi või piiratud tema vabadusi (subjektiivsete õiguste rikkumine).

Keskkonnaorganisatsioonidel on samuti õigusemõistmisele juurdepäas olemas, kui tema huvi on põhjendatud või tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga. Keskkonnaorganisatsioonid on mittetulundusühingud ja sihtasutused, mille põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitses ja kes edendab oma tegevuses keskkonnakaitses; ühendused, mis ei ole juriidilised isikud, kuid edendavad keskkonnakaitses ja esindavad kohaliku kogukonna olulise osa arvamusi selle liikmete vahelise kirjaliku lepingu alusel.

Riigikohus on leidnud, et: “olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamisele või vastava tegevusloa andmisele suunatud haldusmenetluse toimingute vaidlustamise lubatavuse üle otsustamisel ei saa lähtuda ainuüksi menetlusökoonomia põhimõttest. Valdonna eripärast tulenevalt peab kaebeõigust

¹²⁵ Halduskohtumenetluse seadustiku § 251 lõige 2

omav isik omama avaramat õiguslikku võimalust vaidlustada sellises menetluses tehtavaid toiminguid eraldi lõplikust haldusaktist. Menetlustoimingu vaidlustamise lubatavuse üle otsustamisel tuleb arvestada esmalt menetlustoimingu tähtsust ja väidetava rikkumise olulisust menetluse põhinoete täitmisel¹²⁶.

Võttes arvesse uuemat Riigikohtu praktikat, ei taga iga puutumus õigust esitada kohtusse kaebus. Puutumus peab olema oluline. Oluline puutumus on isikul, kes viibib tihti mõjutatud keskkonnas, kasutab sageli mõjutatud loodusvara või kellel on muul põhjusel eriline seos mõjutatud keskkonnaga. Hõlmatud on üksnes subjektiivne õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Kahjuks ei määratlenud kohus selle nõude täpsemat tähendust.¹²⁷

Eesti Riigikohus tegi 2017. aastal ka kaks kohtuotsust, milles jõutakse järeldusele, et kohtud saavad keskkonna-alased kaebused jätta rahuldamata, ilma et nende sisu oleks läbi vaadatud, vaid erandjuhtudel. Kohtud saavad seda teha ainult siis, kui vaidlustatud otsus ei mõjuta ilmselgelt kuidagi kaebaja õigusi. Seega peab kohus kaebuse hindamisel eeldama, et kaebuses esitatud faktid on tõesed. Teise võimalusena võib kohus keelduda menetluse algatamisest, kui kaebus on perspektiivitu, st kaebaja soovitud eesmärki ei ole võimalik saavutada, kuid isegi siis peaks see olema ilmne. Järelikult on Riigikohtu otsusest võimalik järeldada järgmist - kahtluse korral tuleb kaebust menetleda ka siis, kui õiguste rikkumine (näiteks keskkonnanahäiringute kaudu) tundub olevat väheoluline.¹²⁸

Keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigus ei ole aga piiramatult populaarkaebuse esitamise õigus, mistõttu keskkonnaorganisatsiooni kaebuse aluseks olevad argumendid peavad olema seotud keskkonna kaitse eesmärkidega. Kaebuses võib tõstatada nii materiaalse kui ka formaalse õiguspärasuse küsimusi ning tugineda võib nii rahvusvahelisele kui ka riigisisesele õigusele (vt ka keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanõuete otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni art 9 lg 2 ja haldusasi nr 3-3-1-81-03, p 25), sh piiriülese KMH või KSH nõuetele (vt täpsemalt haldusasi nr 3-16-1472, p 17).

3.3.3 Läbivaatamise ulatus

Eestis on võimalik kohtus haldusakti vaidlustada, kui on:

- rikutud menetlusõigust;

¹²⁶ Riigikohtu lahend nr 3-3-1-86-06 p 23

¹²⁷ Riigikohtu lahend nr 3-3-1-8-15

¹²⁸ Üks neist on Riigikohtu lahend nr 3-17-505, vt ka Keskkonnaõiguse Keskuse 2017. a oktoobrikuu uudiskirja uudist

- kohaldatud valesti materiaalõigust.

Keskkonnaküsimustes vaadatakse nõudeid läbi menetlusõiguslike rikkumiste tõttu näiteks, kui:

- avalikkus pidi olema varajases etapis tõhusalt kaasatud, kuid seda ei tehtud;
- olulised loamenetlusega seotud dokumendid ei olnud kättesaadavad;
- avalikkusele ei antud piisavat aega kaasa rääkimiseks/arvamuse avaldamiseks;
- avalikkuse arvamust ei võetud arvesse, kuigi oleks pidanud;
- avalikkust ei teavitatud otsuse tegemisest, kuigi oleks pidanud.

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 58 kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et loa andmisel rikuti menetluse nõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui need rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Seega näiteks vaid sel põhjusel, et avalikkust otsuse tegemisest ei teavitatud, ei ole võimalik haldusakti vaidlustada. Küll aga võib see olla aluseks kaebuse esitamisele (vt kohtumenetluse osas halduskohtumenetluse seadustiku § 71).

Ja materiaalõiguse valesti kohaldamise juhtudel näiteks, kui:

- õigusvastaselt on riivatud kellegi isiklike õigusi või huve. Keskkonnanõuetele võib, kuid ei pruugi subjektiivse õiguse rikkumine esineda. Seetõttu saab keskkonnakaitse küsimustes kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla mitte üksnes õiguste rikkumine, vaid ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga. Kaebuse esitaja peab ära näitama, et vaidlustatav tegevus puudutab tema huvisid. Puutumus ei tähenda pelgalt võimalust, et tegevus või kavandatav tegevus isikut mõjutab, vaid selline mõju peab olema oluline ja reaalne. Halduskohtul tuleb kaebuse esitaja sellist puutumust vaidlustatud tegevusega kontrollida iga kaebuse puhul eraldi. Olulise ja reaalse puutumuse nõue välistab ka keskkonnanõuetele kaebuse esitamise avalikes huvides (s.o nn populaarkaebused), välja arvatud juhul, kui seadus sellise õiguse otse ette näeb;¹²⁹
- kaalutusõigust on ilmselgelt kuritarvitatud;

¹²⁹ Riigikohtu lahend nr 3-3-1-86-06 p 16

- eksitud on mõne keskkonnakaitse põhimõtte või kohustuse vastu (nt ettevaatuspõhimõte, vt täpsemalt keskkonnaseadustiku üldosa seaduse 2. peatükk).

3.3.4 Kulud

Kohtusse pöördumine on tasuline. HKMS § 108 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti (nn „kaotaja maksab“ põhimõte). Kaebuse osalisel rahuldamisel jaotuvad kulud proportsionaalselt (HKMS § 108 lg 2). Täpsemalt võimalikku kulude jaotust on võimalik vaadata HKMS § 108. Keskkonnaküsimustes võib suurte kulude kandmine olla kohtusse pöördumisel võimalikuks takistuseks. Seetõttu näeb ELi õigus ette kohustuse tagada, et ELi keskkonnaõigusega seotud kohtukulud ei kujuneks üle jõu käivalt kulukaks (vt täpsemalt Århusi konventsiooni artikkel 9 lg 4 ja Euroopa Komisjoni juhend keskkonnavalase õiguskaitse kättesaadavuse kohta lõiked 174 jj). Ka Riigikohus on sama tõdenud (vt nt haldusasi nr 3-3-1-67-14 p-d 32-33 ja 35 ning Õigusabikulude väljamõistmise ja vähendamise alused halduskohtumenetluses, p 2.7.3.). Eesti õiguses pole senini aga sätestatud erinõudeid menetluskulude osas, sh pole ei siseriiklikul ega ka EL tasandil sätestatud piirtaset, millest alates kulukust üle jõu käivaks loetaks.

3.3.5 Muu oluline kohtupraktika

Muud asjakohased siseriiklikud kohtupraktikad selles küsimuses on:

- kaalutusõiguse teostamisel peab haldusorgan arvestama mitte ainult õigusaktidega, vaid kõigi oluliste asjaoludega;¹³⁰
- Ruumilise (maakasutuse) plaani koostamisel tuleb tagada, et avalikkuse ja huvitatud osapoolte huvid oleksid tasakaalus. See tähendab, et järgida tuleb mitte ainult seadusega kehtestatud reegleid, vaid kõigi asjaosaliste huvide optimaalset tasakaalu;¹³¹
- Halduse kaalutusõiguse keskmes on otsustamine, millised asjassepuutuvatest ja kaitsmist väärivatest õigustest ja huvidest on kaalukamad. Sellise kaalumisosuse tegemise pädevus on täitevvõimul, mitte kohtul. Õiguste ja huvide ebaõigele väärtustamisele saab kohus tugineda vaid juhul, kui see on toimunud ilmselgelt meelevaldselt, ebaratsionaalselt või vastuolus diskretsioonivolituse eesmärgiga, õiguse üldpõhimõtetega või senise kohtupraktikaga.¹³²

¹³⁰ Riigikohtu lahend nr 3-3-1-87-13 p 12 ja 3-3-1-88-15 p 23

¹³¹ Riigikohtu lahend nr 3-3-1-88-15 p 25

¹³² Riigikohtu lahend nr 3-3-1-87-13 p 19

- Kaalutusõiguse kasutamine detailplaneeringu menetlemisel ja kehtestamisel eeldab, et kaalumisele võetakse kõik menetluses esitatud asjassepuutuvad väited ja seisukohad. Kui menetlusosaliste poolt esitatud seisukohad jäetakse arvestamata, siis tuleb seda põhjendada;¹³³
- Kohalik omavalitsus, kes teostab kaalutusõigust, peab mõistlikult kaitsma avalikke huve, esitades piisavad põhjused, miks menetlusosalise esitatud argumente või tõendeid ei aktsepteeritud või piisavalt arvesse võetud. Samuti peab haldusakti põhjendus veenma kohut, et haldusorgan on kaalutusõiguse kasutamisel võtnud arvesse kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalutus on tehtud ratsionaalselt. Kui olemasolev informatsioon ei ole piisav õiguspärase ja õiglase kaalutusotsuse tegemiseks, sealhulgas detailplaneeringu vastuvõtmise küsimuse lahendamiseks, peab haldusorgan (kaasates planeerija/taotlejat ja vajadusel ka teisi puudutatud isikuid) koguma otsustamiseks täielikumat teavet. Sellise teabe kogumine võib muuhulgas seisneda ka ekspertiiside tellimises.¹³⁴

¹³³ Riigikohtu lahend nr 3-3-1-39-07 p 15

¹³⁴ Riigikohtu lahend nr 3-3-1-42-02 p 17

3.4 Juurdepääs õigusemõistmisele, et vaidlustada eraõiguslikke isikute tegevust, kes rikuvad keskkonnavalaseid õigusakte

Eestis ei saa halduskohtus vaidlustada eraisikute keskkonda puudutavat tegevust vaidlustada. Ainus viis keskkonnaküsimustes eraisikute tegevuse vaidlustamiseks on maakohtutes.

Kaebõigus on isikutel, kelle õigusi on rikutud. Keskkonnaorganisatsioonidel on kaebõigus juhul kui tegevus puudutab nende individuaalseid õigusi (nt kahjustab tegevus keskkonnavalendusele kuuluvat kinnisasja).

3.4.1 Menetlus

Keskkonnaküsimustes on võimalik tegevust vaidlustada asjaõigusseaduse või võlaõigusseaduse alusel. Vastavad nõuded võivad olla suunatud kas toimuva omandiõiguse rikkumise või kahju tekitava tegevuse vastu.

▪ Omandiõiguse rikkumise kõrvaldamise nõue

Kavandatava meetme/tegevuse poolt negatiivselt mõjutatud kinnisasja või vallasasja omanikul on õigus kohtus asjaõigusseaduse § 89 alusel nõuda omandiõiguse rikkumise kõrvaldamist, isegi siis kui rikkumine ei ole seotud valduse kaotusega. Korduva rikkumise korral võib nõuda ka rikkumisest hoidumist. Nõue on välistatud juhul kui omanikul on kohustus rikkumist taluda.

Mõjutuste (nagu nt suits, aur, lõhn, müra jms) levimist oma kinnisasjale võib keelata juhul, kui see kahjustab oluliselt kinnisasja kasutamist või on vastuolus keskkonnakaitse nõuetega (vt asjaõigusseaduse § 143 lg 1).

▪ Kahju tekitava tegevuse keelamise nõue

Valduse omanikul on õigus nõuda ka kahju tekitava tegevuse lõpetamist või kahju kompenseerimist (vt täpsemalt võlaõigusseaduse § 1055). Nõude õigus on juhul kui kahju on ebaseaduslik ja pikaajaline. Kahju on ebaseaduslik näiteks juhul, kui see põhjustab terviseohtu, on vastuolus kehtiva seaduse või hea tavaga. Kahju ei ole õigusvastane juhul kui õigus kahju tekitada tuleneb seadusest või kui ohver on kahju tekkimisega nõustunud (isegi juhul kui tegevus on õigus- või hea tava vastane).

3.4.2 Asjakohane kohtupraktika

Riigikohus on kommenteerinud müranormide ja müra talumise kohustuse vahelist tasakaalu:

- olukorras, kus avalik võim on kehtestanud müra piirtasemed, saab nende ületamist pidada AÕS § 143 lg 1 mõttes oluliselt kinnisasja kasutamist kahjustavaks. See tähendab, et kinnistu omanikul ei ole kohustust piirtasemeid ületavat müra taluda.
- nõude esitanud kinnisvaraomanik, kes ei pea müra taluma, ei pea tõestama muud varakahju - müra on juba piisavalt kahjulik. Siiski tuleb tõestada, et majanduslik kahju on olnud;
- kehtestatud piirtasemest madalam müra võib ka kinnisvara kasutamist oluliselt kahjustada.¹³⁵

Viimase seisukoha on välja öelnud ka Tallinna ringkonnakohus kohtuasjas nr 3-15-2853 p 20.

¹³⁵ Riigikohtu lahend nr 3-2-1-104-12 p 11 jj

4 Muud võimalused

4.1 Euroopa Liidu Kohus

ELi õiguse kohaselt on ELi institutsioonide tehtud keskkonnaotsuste vaidlustamiseks kolm õiguslikku teed:

- **Århusi määrus: sisekontrolli haldusmenetlus**

Seda menetlust reguleerib Århusi määruse artikkel 10, millele järgneb määruse artikli 12 kohase vaide esitamine ELi kohtutele.

Århusi määruses kohaldatakse Århusi konventsiooni sätteid ELi institutsioonidele, asutustele ja organitele.¹³⁶ Århusi määruse artikli 10 kohaselt võivad keskkonnaorganisatsioonid esitada sisekontrolli taotluse ELi institutsioonile, kes on vastu võtnud „keskkonnaõiguse kohase haldusakti või kui väidetava haldusliku tegevusetuse korral oleks ta pidanud sellise akti vastu võtma”.

Århusi määruse artikli 2 lõike 1 punktis g on määratletud haldusakt, mis on „ühenduse õiguse või asutuse poolt ükskõik milline keskkonnaõiguse kohaldamisalasse kuuluv meede, millel on õiguslikult siduvad ja välised mõjud”.

Seda sätet tõlgendavad ELi institutsioonid väga kitsalt, eelkõige läbi mõistete „individuaalse kohaldamisala” ja „keskkonnaõiguse alusel” sisustamise. Seega on vaidlustatavate tegude kategooriad väga piiratud. See link: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/requests.htm> viib Euroopa Komisjoni veebisaidile koos kõigi sisekontrolli taotlustega ja komisjoni vastustega. Ainult 5-te 40-st on peetud vastuvõetavaks, teised on tagasi lükatud, sest vaidlustatud toiminguid ei peetud Komisjoni poolt individuaalseks.

Sisekontrolli taotlus tuleb esitada kirjalikult ja mitte hiljem kui 6 nädala jooksul pärast haldusakti vastuvõtmist, teatamist või avaldamist, olenevalt sellest, kumb on viimane, või väidetava tegematajätmise korral 6 nädalat pärast kuupäeva kui haldusakt oli nõutav. Taotluses esitatakse läbivaatamise põhjused. ELi institutsioon vaatab taotluse läbi, välja arvatud juhul, kui see on selgelt põhjendamatu. Institutsioon esitab oma põhjendused kirjalikus vastuses niipea kui võimalik, kuid mitte hiljem kui 12 nädala pärast. Kui asutus peab taotlust vastuvõetamatuks või keeldub otsuse

¹³⁶ EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EÜ) nr 1367/2006, 6. september 2006, keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnanäajade otsustamise üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes, OJ L264/13.

läbivaatamisest, sätestab määruse artikkel 12, et keeldumist võib vaidlustada, algatades „Euroopa Kohtus menetluse vastavalt asutamislepingu asjakohastele sätetele”.

▪ **ELi toimimise lepingu artikli 263 lõike 4 kohane otsene vaie ELi kohtutele.**

Teine võimalus ELi institutsioonide vastu võetud aktide vaidlustamiseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 263 lõige 4, milles sätestatakse tingimused, mille alusel võivad füüsilised ja juriidilised isikud esitada tühistamishagi kas:

- hagejale adresseeritud õigusakti vastu;
- akti vastu, mis puudutab hagejat otseselt ja isiklikult;
- õigusakti vastu, mis puudutab hagejat otseselt ja ei hõlma rakendusmeetmeid.

Kui vaidlustatud akt on taotlejale adresseeritud, ei ole täiendavaid tingimusi vaja. Nii on näiteks juhul, kui keeldutakse juurdepääsust ELi institutsioonide valduses olevatele dokumentidele. Füüsilistel ja juriidilistel isikutel on automaatne õigus vaidlustada ELi institutsioonide otsused, millega nad keelduvad neile juurdepääsu dokumentidele andmast. Kui see nii ei ole, peab ta regulatiivakti vaidlustamisel tõendama „otsest ja isiklikku puutumust” või ainult „otsest puutumust”. Kuid „otsest puutumuse” ja „isikliku puutumuse” puhul on täidetavad tingimused üsna ranged, muutes keskkonnanõu üksikisikute ja valitsusväliste organisatsioonide jaoks ELi kohtutele juurdepääsu praktiliselt võimatuks.

„Isikliku puutumuse” kriteerium:

Kohtuasjas *Plaumann* määratleti nõue, et taotleja peab näitama, et teda mõjutab „teatud omaduste tõttu, mis on neile omased, või asjaolude tõttu, kus nad on eristatud teistest isikutest ja nende tegurite tõttu eristab see neid individuaalselt nagu adresseeritud isiku puhul”. See muudab üksikisikutele ja valitsusvälistele organisatsioonidele võimatuks täita keskkonnaküsimustes individuaalset puutumust ja välistab üldsuse huvides algatatud juhtumid. Seda seetõttu, et keskkonnakaitsemeetmed ei puuduta oma olemuselt ainult ühte, üksikut taotlejat. Seda kinnitas ka ACCC.¹³⁷ Kõik valitsusväliste

¹³⁷ ACCC/C/2008/32

organisatsioonide ja üksikisikute keskkonnaküsimustes esitatud juhtumid on vastuvõetamatusse tõttu tagasi lükatud.¹³⁸

2011. aastal vastu võetud teatise ACCC/C/2008/32 esimese osa järeldustes mõistis ACCC Euroopa Liidu Kohtu ranget lähenemisviisi *Plaumann*'i doktriinile hukka. Ta leidis, et Euroopa Kohtu „isikliku puutumuse” tõlgendus, milles ta ei võtnud ELTL artikli 263 lõike 4 tõlgendamisel arvesse konventsiooni jõustumist, ei rakendanud õigesti artikli 9 lõige 3 nõudeid.¹³⁹

“Otsese puutumuse” kriteerium:

ELTL artikli 263 lõike 4 tähenduses “otsese puutumuse” tõlgendus sai Euroopa Kohtu poolt täpsustatud kohtuasjas *Microban*¹⁴⁰, mis näeb ette kahekordse testi. Kaebaja otsese puutumuse olemasoluks, peab vaidlustatud akt:

- mõjutama kaebaja õiguslikku olukorda ja;

- mitte jätma selle adressaatidele selle rakendamise suhtes mingit kaalutusõigust, „*selline rakendamine on täiesti automaatne ja tuleneb ühenduse eeskirjade kohaldamisest ilma muude vahendusreeglite kohaldamiseta*”.

Kuid nõue, et meede peab mõjutama taotleja õiguslikku olukorda, muudab tavaliselt valitsusväliste keskkonnaorganisatsioonidele võimatuks saada kaebeõigust ELi toimimise lepingu artikli 263 lõike 4 alusel, nagu näitab PAN juhtum¹⁴¹. Seetõttu leidis ACCC, et Euroopa Liidu Kohtu tõlgendus „otsese puutumuse” kriteeriumist ei võimalda üksnes keskkonna kaitsmise eesmärgil tegutsevatel organisatsioonidel saada ELi toimimise lepingu artikli 263 lõike 4 kolmanda osa alusel seisukohti esitada, kuna nad ei saaks näidata mõju nende õiguslikule olukorrale. Lisaks leidis komitee, et nõue, et vaidlustatud meede „ei jäta oma adressaatidele, kellele usaldatakse selle rakendamine, mingit kaalutusõigust, olles puhtalt automaatne ja tulenev ühenduse eeskirjadest ilma teiste vahesätete kohaldamiseta”, oli kokkusobimatu konventsiooni artikli 9 lõikega 3, kuna sellega kehtestati täiendavad nõuded selle kohta, milliseid õigusakte saab selle sätte alusel vaidlustada.

▪ Võimalus esitada küsimus Euroopa Liidu Kohtule

¹³⁸ Otsused T-585/93, Stichting Greenpeace Council jt vs Komisjon, ECLI:EU:T:1995:147; C-321/95 P, Stichting Greenpeace Council jt vs Komisjon, ECLI:EU:C:1998:153; T-219/95 R, Marie-Thérèse Danielsson jt vs Komisjon, ECLI:EU:T:1995:219; T-236/04, EEB ja Stichting Natuur en Milieu vs Komisjon, ECLI:EU:T:2005:426.

¹³⁹ Vastavuskomitee järeldused ja soovitusel ACCC/C/2008/32 (EL), punktid 86–87.

¹⁴⁰ T-262/10, *Microban International ja Microban (Euroopa) vs Komisjon*, punkt 27.

¹⁴¹ T-600/15, *PAN Europe, Bee Life ja Unapii vs Komisjon*, ECLI:EU:T:2016:601.



Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 267 nähakse ette võimalus saada ülevaade nii ELi õigusakti kui ka selle tõlgendamise kehtivusest ja ELi aluslepingutest, paludes siseriiklikul kohtul esitada Euroopa Kohtule küsimus. Selle sätte kohaselt peavad siseriiklikud kohtud suunama küsimuse ainult siis, kui nad leiavad, et see on otsuse tegemiseks vajalik. Kui küsimus on tõstatatud viimases kohtuastmes arutlusel olevas kohtuasjas, on see kohus kohustatud asja Euroopa Kohtusse¹⁴² viima. Siseriiklikud kohtud vabastatakse selle tegemisest ainult siis, kui vastus küsimusele on „*nii ilmne, et ei jäta mingit põhjendatud kahtlust esitatud küsimuse lahendamise viisi suhtes*” (*acte clair*)¹⁴³ või „*kus kohtu varasemad otsused on juba käsitletud kõnealust õigusküsimust*” (*acte éclairée*)¹⁴⁴. Oluline on, et Euroopa Kohtu otsused kehtiksid mitte ainult käesoleval juhul, vaid kogu ELis ja muutuksid Euroopa Kohtu praktika lahutamatuks osaks.

Enamik Euroopa Kohtu otsuseid, mis tõlgendavad ELi direktiivides ja Arhusi konventsioonis sätestatud õigusemõistmisele juurdepääsu õigusi, on pärit siseriiklike kohtute eelotsusetaotlustest. Seega ei saa ülemäära rõhutada menetluse tähtsust ja julgustada taotlejaid - kas valitsusväliseid organisatsioone või üksikisikuid ja juriste - sellele toetuma ja paluma kohtutel esitada Euroopa Kohtule küsimusi, et selgitada, kuidas teatavad ELi õiguse sätted, mis on seotud õigusemõistmisele juurdepääsuga ja laiemalt keskkonnaõigusega, tuleb tõlgendada. Menetlust tuleks kasutada ka selleks, et vaidlustada teatavate ELi otsuste kehtivust, mis väidetavalt rikuvad teisi ELi ja rahvusvahelisi õigusakte.

Kahjuks on endiselt viimase abinõuna tegutsevad kohtuid, mis vaatamata asjaolule, et neil on kohustus esitada küsimus Euroopa Liidu Kohtule, kui ELi õigusakti tõlgendamine ei ole selge (*acte clair*), kes lihtsalt keelduvad seda tegema. Euroopa Liidu Kohtu otsus kohtuasjas C-416/17, milles mõistetakse hukka Prantsusmaa, et ta ei esitanud küsimust, näitab, kui raske on valitsusvälistel organisatsioonidel veenda siseriiklikke kohtuid Euroopa Kohtule eelotsustustaotlust esitada.¹⁴⁵

¹⁴² Selle võimaluse keskkonnaasjades näitlikustab *Standley* (kohtuasi C-293/97, *Standley*, punktid 51 ja 52), kus Euroopa Kohus kontrollis muu hulgas nitraadidirektiivi 91/676/EMÜ kehtivust ELi toimimise lepingu artikli 191 saastaja maksab põhimõtte suhtes. Veel ühe näite võib leida *Safety Hi Tech*'ist, kus vaadati läbi osoonimääruse 3093/94 [nüüd 2037/2000] kehtivus ELTLi artiklis 191 sätestatud kõrge keskkonnakaitse eesmärgi suhtes (kohtuasi C-284/95, punktid 33–61). Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 267 kasutati ka rakendusakti läbivaatamiseks, mis võeti vastu Komisjoni pakendijäätmete direktiivi 94/62/ EÜ alusel ettevõttes *Eco-Emballages SA* (liidetud kohtuasjad C-313/15 ja C-530/15).

¹⁴³ C-283/81, *Srl CILFIT ja Lanificio di Gavardo SpA vs Ministry of Health*, ECLI:EU:C:1982:335, punkt 16.

¹⁴⁴ *ibid*, punkt 14.

¹⁴⁵ Otsus C-416/17, *Euroopa Komisjon vs Prantsusmaa*, ECLI:EU:C:2018:811.

4.2 Århusi konventsiooni nõuetele vastavuse komiteede

Århusi konventsiooni nõuetele vastavuse komitee loodi Århusi konventsiooni osapoolte esimesel kohtumisel vastavuse kontrollimise otsuse I/7¹⁴⁶ alusel. Nõuetele vastavuse komitee eesmärk on kontrollida, kas lepinguosalisel järgivad konventsioonist tulenevaid kohustusi.

Århusi komiteed võib kokku kutsuda:

- konventsiooni osapool, esitades teise lepinguosalise vastavuse, oma vastavuse kohta avalduse või nõuande või abi saamise taotluse;
- sekretariaat suunamise teel;¹⁴⁷
- üks või mitu avalikkuse liiget, kes teevad komiteele teatise konventsiooniosalise vastavuse kohta konventsioonile.

Komitee koosneb üheksast isikust, kes peavad olema konventsiooniosaliste või konventsiooniosaliste allakirjutanute kodanikud, kelle nimetavad valitsusvälised organisatsioonid ja lepinguosalisel ning nad valitakse osapoolte koosolekul. Komitee ei tohi sisaldada rohkem kui üht sama riigi kodanikku.

Iga komitee liige peab enne oma ülesannete täitmist andma komitee koosolekul lubaduse, et ta täidab oma ülesandeid erapooletult ja kohusetundlikult.

4.2.1 Teatise esitamine

Üldsusele edastatavad teated edastatakse komiteele sekretariaadi kaudu kirjalikult ja neid toetatakse kinnitava teabega. Teatise esitamise nõutav vorm on saadaval veebilehel <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>.

Teatis tuleb saata e-posti aadressil: aarhus.compliance@unece.org. Et tagada teatise kätte saamine (mis elektrooniliste probleemide tõttu võib olla takistatud), palub sekretariaat ka, et teatis saadetakse posti teel. Kuna selles nõudes ei ole veel mingit eesmärki, võivad teatise esitajad oodata, et näha, kas nad saavad mõne päeva jooksul e-kirja, mis kinnitab kohaletoometamist, enne kui saata teatis tähtsustatud kirjaga:

¹⁴⁶ OTSUS I/7 VASTAVUSE LÄBIVAATAMINE, 2. aprill 2004, ECE/MP.PP/2/Add.8.

¹⁴⁷ Seda võimalust pole praktikas kunagi kasutatud.

Secretary to the Århus Convention Compliance Committee

United Nations Economic Commission for Europe

Environment Division

Palais des Nations

CH-1211 Geneva 10, Switzerland

NB! E-kirjas ja / või kirjas tuleb selgelt märkida: „Teatis Århusi konventsiooni nõuetele vastavuse komiteele”.

Arvestades teatiste väga suurt arvu ja asjaolu, et komisjoni liikmed töötavad lisaks oma täiskohaga tööle vabatahtlikul alusel ning et nad ei ole osalisriikide kõigi riiklike õigusraamistike eksperdid, on oluline esitada asjakohased faktid ja kohaldatavad siseriiklikud õigusaktid nii selgelt kui võimalik, lisades asjakohaseid õigusakte ja otsuseid kohtutelt ja tugineda usaldusväärsetele õiguslikele argumentidele.

Teatised tuleb esitada vähemalt viis nädalat enne komitee koosolekut, mida esimees ja aseesimees kaaluvad, kas need on vormis, mille nad võivad komiteele edastada. Kui see on nii, teavitatakse teatise esitajaid sellest, et teatise esialgset vastuvõetavust käsitletakse eelseisval koosolekul. Teatise esitaja ja asjaomane lepinguosaline kutsutakse osalema audio kaudu koosolekul, mis käsitleb teate esialgset vastuvõetavust.

Kui komitee peab teatist esialgselt vastuvõetavaks, edastatakse see asjakohasele lepinguosalisele, kellel on seejärel viis kuud aega esitada komiteele kirjalikke selgitusi või avaldusi, selgitades küsimust ja kirjeldades meetmeid, mida ta võis tõstatatud küsimuse lahendamiseks vastu võtta.

Teatise esitaja võib saata riigi vastuse kohta märkusi ja teda julgustatakse saatma ka teavet uute oluliste arengute kohta niipea, kui need ilmnevad. Teised huvitatud pooled võivad oma seisukohad esitada ka vaatlejatena.

Tavaliselt korraldab komitee Genfis ühe avaliku arutelu, kus osaleb teatise esitaja, asjaomane lepinguosaline ja kõik huvitatud vaatlejad. Kui teatis tõstatab vaid õiguslikke küsimusi ja fakte suhtes ei esine suuri erimeelsusi, võib komitee teha ettepaneku avalikku arutelu mitte läbi viia. Sellisel juhul konsulteerib ta kõigepealt teatise esitaja ja asjaomase osapoolega enne otsuse tegemist, kas on vajalik ärakuulamine, ning kutsub osapooli enne järelduste eelnõu lõplikku vormistamist üles ka täiendavaid kirjalike tõendeid esitama.

Oluline: juhtumite suure koguse ja väga piiratud ressursside tõttu vajab komitee praegu keskmiselt 4 aastat teatise kohta järelduste vastuvõtmiseks ja see menetlusaeg tõenäoliselt ei vähene. Enne teatise esitamist peaks esitaja kaaluma, kas konkreetne küsimus sobib sellise aja jooksul lahendamiseks. Lisateavet protseduuri kohta leiate juhendist “Guide to the Compliance Committee”, mis on kättesaadav aadressil: <https://www.unece.org/env/pp/cc.html>

4.2.2 Kaebeõigus

Kaebeõiguse osas nõudeid ei ole, teatise saab teha igäiks. Juristi/advokaadi kaasamine ei ole vajalik. Siiski on teatavad nõuded, et kindlaks teha, kas teatis on vastuvõetav. Seda tuvastatakse eespool mainitud eelotsusemenetluse koosolekul, kuid vastuvõetamatust võib tuvastada ka hiljem. Otsuse I / 7 artikli 20 kohaselt ei tohi teated olla: a) anonüümsed; b) teatise esitamise õiguse kuritarvitamine; c) ilmselgelt ebamõistlikud või d) käesoleva otsuse või konventsiooniga mitte kooskõlas olevad.

Kõige enam arutatud nõue sisaldub siiski otsuse I/7 artiklis 21, mis nõuab siseriiklike õiguskaitsevahendite ammendamist. On oluline näidata komiteele, et on tehtud asjakohaseid jõupingutusi, et viia küsimus riigi ametiasutuste ja (eelkõige) siseriiklikesse kohtutesse. Vastasel juhul tuleb näidata, miks tõhusaid õiguskaitsevahendeid riigisisest ei olnud (kaebeõiguse piirangud, kulud vms).

4.2.3 Läbivaatamise ulatus

Teatistes tuleb viidata konventsiooni ühe või mitme sätte rikkumisele. Komitee hindab, kas kaebuse esemeks olev siseriiklik õigus või praktika vastab nimetatud erisätetele. Komitee ei hinda, kas seadus / tava on muul viisil ebaseaduslik, näiteks siseriikliku või ELi õiguse alusel.

4.2.4 Õiguskaitsevahendid

Konventsiooni täieliku järgimise tagamiseks võib osapoolte koosolek - aruannet ja komitee soovitusi arvesse võttes ning rikkumise põhjuse, ulatuse ja sageduse arvesse võttes – otsustada järgmiste meetmete võtmise kasuks:

- anda nõu ja vahendada osapooltele abi;
- teha asjaomasele lepinguosalisele soovitusi konkreetsete meetmete kohta, mis käsitlevad avalikkuse liikme tõstatatud küsimust;

- taotleda, et asjaomane lepinguosaline esitaks vastavuskomiteele strateegia, sealhulgas ajakava, konventsiooni täitmise ja selle strateegia rakendamise kohta;
- esitada nõuetele mittevastavuse deklaratsioonid;
- anda hoiatus;
- peatada, kooskõlas rahvusvahelise õiguse kohaldatavate eeskirjadega, mis käsitlevad lepingu kohaldamise peatamist, erilised õigused ja privileegid, mis on konventsiooniosalisele antud.

Nõuetele vastavuse komitee ei ole apellatsioonimenetluse mõttes parandusmehhanism, mis reguleerib konkreetset juhtumit. Komitee võib siiski pikas perspektiivis viia läbi seadusandluse ja tava süsteemse muudatuse, tagades sellega, et teatavad küsimused ei kordu ja et lepinguosalise vastavus aja jooksul paraneb.

Kui poolte kohtumine on kinnitanud mittevastavuse tuvastamise (või kui asjaomane lepinguosaline nõustub soovitustega enne selle kinnitamist), jälgib komitee kõnealuse otsuse rakendamist asjaomase osapoole poolt. Tavaliselt nõuab komitee lepinguosalistelt eduaruannete koostamist ja lepinguosalise poolset edusammude hinnangut selle kohta, kuidas ta hindab rakendamist ise hindab. Teatise esitaja ja iga vaatleja saavad selles protsessis osaleda ja esitada oma seisukohad nii kirjalikult kui ka suuliselt teatud avatud istungitel. Lõpuks annab komitee aru lepinguosaliste kohtumisel, kas soovitused on täidetud.

4.2.5 Kulud

Teatise esitamine on tasuta ja arvestades, et advokaadi/juristi esindamise kohustust ei ole, on protsess väga taskukohane.

4.3 Euroopa Inimõiguste Kohus

Euroopa Inimõiguste Kohus on 1959. aastal asutatud rahvusvaheline kohus. See lahendab üksikisikute või riiklike taotlusi, mis tuginevad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis või selle protokollides sätestatud õiguste rikkumisele. Kuigi Euroopa inimõiguste konventsioon ei sisalda mingeid keskkonnaõigusi, tegeleb Euroopa Inimõiguste Kohus mõnikord keskkonnakaitsega seotud



juhtumitega, kuna keskkonnaküsimused võivad mõjutada konventsiooni õiguste järgimist. Seetõttu on Euroopa Inimõiguste Kohtul palutud välja töötada oma kohtupraktika keskkonnaküsimustes¹⁴⁸.

4.3.1 Taotlus

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis on olemas kahte liiki taotlusi:

- riikidevahelised taotlused teise riigi vastu;
- üksikisikute, üksikisikute grupi, äriühingute või valitsusväliste organisatsioonide individuaalsed taotlused, millel on esitatud kaebus oma õiguste rikkumise kohta.

¹⁴⁸ Konventsiooni protokolli nr 1 artikkel 1: Vara kaitse - vt nt *Depalle vs Prantsusmaa* [GC], nr. 34044/02, EIÕK 2010; kus Euroopa Kohus rõhutab, et isegi ulatuslikud omandiõiguse rikkumised võivad olla keskkonnakaitsega õigustatud.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 2: Õigus elule - vaata näiteid: ohtliku tööstustegevuse kohta *Öneryıldız vs Türgi* 30. november 2004; Tuumakiirgusega kokkupuutel *L.C.B. vs Ühendkuningriik* (taotlus nr 23413/94), 9. juuni 1998; tööstusheidete ja tervise kohta *Smaltini vs Itaalia*, 24. märts 2015; looduskatastroofide kohta *Murillo Saldias jt vs Hispaania*, 28. november 2006; *Budayeva jt vs Venemaa*, 20. märts 2008 või *Viviani jt vs Itaalia*, 24. märts 2015.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 3: Piinamise keeld - vaadake näiteid kinnipidamisel passiivse suitsetamise kohta *Florea vs Rumeenia*, 14. september 2010 või *Elefteriadis vs Rumeenia*, 25. jaanuar 2011.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 5: Õigus isikuvabadusele ja turvalisusele - vt näiteks *Mangouras vs Hispaania*, 28. september 2010

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 6: Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele - vaata näiteid juurdepääsu kohta kohtuasjades *Athanassoglou jt vs Šveits*, 6. aprillil 2000 või *Gorraiz Lizarraga jt vs Hispaania*, 27. aprillil 2004; Lõplike kohtuotsuste täitmata jätmise kohta *Apanasewicz vs Poola*, 3. mai 2011 või *Bursa Barosu Başkanlığı jt vs Türgi*, 19. juuli 2018.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 8: Õigus austusele era- ja perekonnaelu vastu - vaata keskkonnariskide ja teabele juurdepääsu näiteid *Guerra jt vs Itaalia*, 19. veebruar 1998 või *Roche vs Ühendkuningriik*, 19. oktoober 2005; Tööstusreostuse kohta: *Lopez Ostra vs Hispaania*, 9. detsember 1994 või *Taşkın jt vs Türgi* 10. november 2004; Jäätmete kogumise, haldamise, käitlemise ja kõrvaldamise kohta *Brânduse vs Rumeenia*, 7. aprill 2009 või *Di Sarno jt vs Itaalia*, 10. jaanuar 2012; Veevarustuse saastumise kohta *Dzemyuk vs Ukraina*, 4. september 2014.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 10: Sõnavabadus - vt näiteid *Steel and Morris vs Ühendkuningriik*, 15. veebruar 2005 või *Vides Aizsardzības Klubs vs Läti*, 27. mai 2004.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 11: Kogunemiste ja ühingute moodustamise vabadus- vt näiteks *Costel Popa versus Rumeenia*, 26. aprill 2016.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 13: Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile - vt näiteid *Kolyadenko jt vs Venemaa*, 28. veebruar 2012 või *Hatton jt vs Ühendkuningriik*, 8. juuli 2003.

Et taotlused oleksid kohtu poolt vastuvõetavad, peavad need vastama teatavatele nõuetele; vastasel juhul kaebusi läbi ei vaadata:

- kohtuasju saab esitada ainult ühe või mitme konventsiooni ratifitseerinud riigi vastu. Näiteks kolmandate riikide või üksikisikute vastu esitatud taotlused tunnistatakse vastuvõetamatuks - artikkel 34.
- Kohtuasju saab esitada Euroopa Inimõiguste Kohtule alles pärast kõigi siseriiklike õiguskaitsevahendite ammendamist - artikli 35 lõige 1.
- Kohtuasjad tuleb esitada Euroopa Kohtule kuue kuu jooksul pärast viimast kohtuotsust - artikli 35 lõige 1.

Konventsiooniosaline võib paluda, et Euroopa Inimõiguste Kohus vaataks läbi kohtuotsuse väljakujunenud kohtuasjas, kui see kuulub Euroopa Inimõiguste Kohtu kodukorra artiklis 80 sätestatud väga piiratud asjaolude alla: kui asjaolu, mis oma olemuselt võib avaldada tulemusele otsustavat mõju, on avastatud, ja mis ei olnud kohtuotsuse tegemise ajal Euroopa Inimõiguste Kohtule teada ja mida pool ei saanud mõistlikult teada.

4.3.2 Kaebeõigus

Vastavalt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklile 34 võib juhtumeid esitada otse „iga isik, valitsusväline organisatsioon ja isikute grupp, kes väidavad, et nad on käesolevas konventsioonis ja selle juurde kuuluvates protokollides sätestatud õiguste rikkumise ohvriks ühe Kõrge Lepinguosalise poolt.” Taotleja peab olema isiklikult¹⁴⁹ ja otseselt¹⁵⁰ konventsiooni rikkumise ohver ning ta peab olema kannatanud oluliselt.

Valitsusvälised organisatsioonid võivad olla ohvri esindajad, kuid nad peavad esitama kirjaliku tõendi täpse ja selgesõnalise mandaadi¹⁵¹ kohta. Sellegipoolest võib erakorralistel juhtudel juhtuda, et valitsusväline organisatsioon võib asja esitada ilma mandaadita. See kehtib konventsiooni artiklite 2, 3 ja 8 rikkumise korral riiklike ametiasutuste poolt.

¹⁴⁹ *Taura ja 18 teist vs Prantsusmaa*, nr. 28204/95, Komisjoni 4. detsembri 1995.a otsus, otsused ja aruanded (DR) 83-B, lk 131.

¹⁵⁰ *Kohtuasi Burden vs Ühendkuningriik*, nr. 13378/05, EIÕK 2008.

¹⁵¹ *Post vs Holland (dets.)*, nr. 21727/08, 20. jaanuar 2009.

4.3.3 Läbivaatamise ulatus

Taotlus peab puudutama ühte Euroopa inimõiguste konventsioonis sätestatud õigustest. Teiste õigusaktide rikkumisi ei ole võimalik vaidlustada.

Vastuvõetamatuse otsused, samuti komiteede või suurkoja tehtud otsused on lõplikud ja neid ei saa edasi kaevata. Pooltel on siiski kolm kuud pärast koja otsuse kättesaamist, et taotleda asja läbivaatamist suurkoja poolt.

4.3.4 Õiguskaitsevahendid

Euroopa Inimõiguste Kohus ei ole pädev tühistama siseriiklikke otsuseid ega tühistama riiklikke õigusakte. Ta võib ainult öelda, et teatavad riigi toimingud, tegevusetus, seadused või kohtuotsused rikuvad konventsiooni.

Siiski on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 46 kohaselt rikkumisi tuvastavad kohtuotsused asjaomastele riikidele siduvad. Seetõttu on riigid kohustatud tagama, et käesoleva juhtumi ja tulevaste juhtumite korral lõpetatakse käimasolevad konventsiooni rikkumised. Riigid peaksid muutma asjakohaseid siseriiklikke õigusakte või põhiseaduse sätet, kui seda ei saa tõlgendada kooskõlas konventsiooniga.

Samuti, kui kohus leiab, et tegemist on rikkumisega, võib ta määrata taotlejale “õiglase rahulolu” ehk rahasumma teatud liiki kahju hüvitamiseks .

Kuid kohus ei vastuta oma otsuste täitmise eest. Niipea kui otsus on tehtud, läheb vastutus üle Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele, kelle ülesandeks on kontrollida Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni otsuste täitmist.

4.3.5 Kulud

Euroopa Inimõiguste Kohtus menetlustasud puuduvad. Kuigi kaebaja ei pea menetluse esimestes etappides olema advokaadi/juristi poolt esindatud, vajab taotleja advokaati/juristi, kui tema taotlusest valitsusele teatatakse. Pärast taotluse esitamist on võimalik taotleda tasuta õigusabi, kuid õigusabi ei anta automaatselt. Õigusabi käsitlevad sätted on sätestatud Euroopa Kohtu kodukorra artiklites 105–110.

4.4 Vaidemenetlus

(Haldus) vaidemenetlus on kohtueelne menetlus, mida kõigil kaebajatel on õigus kasutada. Asutusesisene kaebus esitatakse haldusorgani kaudu, kes on vaidlustatava:

- haldusakti välja andnud
- meetme võtnud.

Vaide vaatab läbi haldusasutus, kes teostab teenistuslikku järelevalvet selle haldusorgani üle, kelle tegevus vaidlustatakse. Kui teenistuslikku järelevalvet teostab haldusorgani üle minister (või õigusaktides ei ole sätestatud teenistuslikku järelevalvet), lahendab vaide haldusakti välja andnud või meetme võtnud haldusasutus, kui seadusest ei tulene teisiti.¹⁵²

Vaidemenetlust viivad tavaliselt läbi:

- Keskkonnaamet, kes annab välja suurema osa keskkonnalubadest;
- Kohaliku omavalitsuse ametnikud, kes annavad välja ehituslubasid ja koostavad erinevad ruumiplaneeringud.

Mõlemal juhul vaatab vaide läbi sama asutus, kelle tegevus või tegevusetus on vaidlustatud (haldusjärelevalvet Keskkonnaameti üle teostab keskkonnaminister ja kohalikul omavalitsusel puudub haldusjärelevalve).

4.5 Õiguskantsler

Kui isikud või keskkonnaorganisatsioonid leiavad, et avalikke ülesandeid täitvad ametiasutused ja ametnikud on rikkunud nende põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi, seadusi või head haldustava (st ei vasta või annavad puudulikku või valet teavet), on neil võimalus pöörduda õiguskantsleri poole, kes kontrollib asutuse või ametniku tegevust. Menetlus lõpeb siis, kui õiguskantsler on oma seisukoha sõnastanud, hinnates, kas järelevalve all oleva asutuse tegevus on seaduslik ja kooskõlas hea haldustavaga. Õiguskantsler võib esitada kriitikat, ettepanekuid ja avaldada oma arvamust muul viisil või teha ettepanekuid rikkumise kõrvaldamiseks. Õiguskantsleri seisukoht edastatakse kirjalikult

¹⁵² Haldusmenetluse seadus § 73

kaebajale ja menetluse all olnud asutusele või ametnikule. Seisukoht on lõplik ja seda ei saa kohtus vaidlustada.¹⁵³

¹⁵³ Õiguskantsleri seadus § 35¹