JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie 02.11.2026 nr 1-4/26/2580-3 ,
KLIM/26-1210/-1K

Meie 23.11.2026 nr 8-2/7947

Veeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamine

Lugupeetud minister

Kliimaministeerium edastas Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks veeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab eelnõu järgmiste märkustega arvestamisel.

I. Põhimõttelised märkused

1. **Eelnõu § 3 punkti 2** kohaselt täiendatakse looduskaitseseadust (LKS) §-ga 74^7 järgmises sõnastuses:

„§ 74^7. Piirkonnapõhise majandamisvahendi kohta kehtestatud nõuete rikkumine

(1) Piirkonnapõhise majandamisvahendi kohta kehtestatud nõuete rikkumise eest –
karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga.

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, –
karistatakse rahatrahviga kuni 32 000 eurot.“.

Justiits- ja Digiministeerium ei toeta eelnõu § 3 punktis 2 kavandatud juriidilise isiku karistusmäära. Oleme seisukohal, et sama teo eest ettenähtud füüsilise ja juriidilise isiku karistused peavad olema üldjuhul samas proportsioonis karistusseadustiku[1] (KarS) üldosas ettenähtud sanktsiooniraamiga. See tähendab, et kui füüsilist isikut saab karistada kuni sanktsiooni maksimumiga (300 trahviühikuga)[2], peaks sama teo eest olema võimalik karistada ka juriidilist isikut sanktsiooni maksimumiga (400 000 eurot)[3]. Kui füüsilise isiku karistusmäär on madalam kui maksimaalne määr, siis tuleb vastavalt ja proportsionaalselt ette näha ka juriidilise isiku karistusmäär. Põhjendatud juhtudel võib sellest üldreeglist kõrvale kalduda, kuid vastavaid valikuid peab sellisel juhul seletuskirjas põhjendama.

Esitatud eelnõus on kavandatud vastutuse sätetes füüsilisele isikule maksimaalne võimalik karistus ehk kuni 300 trahviühikut. Samas juriidilisele isikule on kavandatud kuni 32 000 euro suurune karistus. Füüsilisele isikule on lisaks rahatrahvile ettenähtud karistuseks ka arest, mis muudab füüsilise isiku

[1] RT I, 09.07.2026, 28
[2] KarS § 47 lg 1: „Kohus või kohtuväline menetleja võib väärteo eest kohaldada rahatrahvi üks kuni kolmsada trahviühikut. Trahviühik on rahatrahvi baassumma, mille suurus on 8 eurot.“.
[3] KarS § 47 lg 2: „Juriidilisele isikule võib kohus või kohtuväline menetleja väärteo eest kohaldada rahatrahvi 100–400 000 eurot.“.

puhul teo eriti tõsiseks rikkumiseks. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul ei ole selline lahendus proportsionaalne.

Riigikogu poolt võeti 19.06.2014 vastu karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (554SE)[4]. Viidatud eelnõu 554SE seletuskirjas (lk 9) on selgitatud järgmist: *„Eelnõust on välja jäänud keskkonna valdkonda jäävate seaduste muudatused, mille osas on Keskkonnaministeeriumil käimas kodifitseerimine – nt pakendiseadus (jäätmeseaduse kodifitseeritud versioon peaks enda alla võtma ka pakendiseaduse), välisõhu kaitse seadus (tulevikus ilmselt atmosfääriõhu kaitse seadusega kaetud), looduskaitseseadus, metsaseadus, keskkonnavastutuse seadus, kalapüügiseadus, jäätmeseadus, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus, keskkonnaseireseadus, veeseadus. Keskkonnaõiguse kodifitseerimise käigus tuleb arvestada KarS-i revisjoni põhimõtteid, samuti selliseid muudatusi, mis tehakse läbivalt kõigis haruseadustes (nt menetlust reguleeriva volitusnormi kustutamine seadustest, väärteokatse, andmetega seotud koosseisud – vt seletuskirja p 3.7.2).“.* Eelnõu 554SE vastuvõtmisest on möödunud 12 aastat. Lubatud kodifitseerimise käigus ei ole kahjuks siiamaani keskkonna valdkonda reguleerivaid seadusi KarS-i revisjoni põhimõtetega kooskõlla viidud. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul on jätkuv viivitamine proportsionaalsete karistusmäärade kehtestamisega vastuvõetamatu, sest ebaproportsionaalsed karistusmäärad on vastuolus KarS revisjoni põhimõtetega.

KarS võeti vastu 2001. aastal ning see jõustus 2002. aasta 1. septembril. KarSi §-ga 47 nähti ette piirid, millest eriseadustes väärteo sanktsioonimäärade kavandamisel tuleb lähtuda. KarSi § 47 lõikes 2 sätestati, et juriidilisele isikule väärteo eest määratav rahatrahv võib olla vahemikus 500–50 000 krooni (32–3200 eurot). Aastal 2007 tõsteti juriidilise isiku maksimaalne rahatrahvi määr KarS-is 500 000 kroonini (32 000 euroni) ning 2015. a KarSi revisjoni tulemusena trahvimäär 400 000 euroni. Seega esitatud eelnõus kavandatakse juriidilise isiku maksimaalset karistusmäära suuruses, mis jääb aastasse 2007.

Juriidilise isiku karistusmäärade ebaproportsionaalsusele juhtis justiits- ja digiminister seadusandja ehk Riigikogu tähelepanu ka 05.05.2026 ettekandes „“Kriminaalpoliitika põhialused aastani 2030" elluviimisest 2025. aastal“[5]. Samuti on Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika asekantsleri poolt saadetud kõigi ministeeriumite asekantsleritele eriseadustes väärteosätete koostamise juhend[6].

Lisaks märgime, et näiteks eelnõu § 1 (veeseaduse muutmine) punktis 3 on samuti kavandatud vastutussätted[7], milles on ettenähtud nii füüsilise kui ka juriidilise isiku puhul KarS üldosa mõistes maksimaalne võimalik rahatrahv. Seletuskirjas on vastava muudatuse puhul rõhutatud, et juriidilise isiku majanduslikud võimalused ja rikkumisest saadav võimalik kasu on oluliselt suurem kui füüsilisel isikul, mistõttu peab karistusmääral olema tegelik hoiatav mõju. Eelnõust ja seletuskirjast ei selgu, miks sama põhimõte ei kohaldu looduskaitseseaduse muutmise puhul.

Samuti palume hinnata eelnõus kavandatud LKS § 74[7] vastavust karistusõiguse määratletuse põhimõttele. Kavandatud karistusnorm viitab üldiselt piirkonnapõhise majandamisvahendi kohta kehtestatud nõuetele, kuid eelnõus ega ka seletuskirjast ei selgu, millistes õigusaktides või otsustes need nõuded sisalduvad ning millisel viisil muutuvad need Eestis karistusõiguslikult siduvaks. Karistatava teo tunnused peavad olema isikule piisavalt selgelt ja ettenähtavalt määratletud. Seetõttu tuleks sätestada, et vastutus järgneb üksnes sellise nõude rikkumise eest, mis on Eestis nõuetekohaselt vastu võetud ja avaldatud.

Justiits- ja Digiministeerium palub muuta eelnõu selliselt, et eelnõu § 3 punktis 2 kavandatud füüsilise ja juriidilise isiku karistusmäärad oleksid proportsioonis KarS-i üldosas ettenähtud sanktsiooniraamiga. Samuti palume täiendada seletuskirja teabega selle koha, millistes õigusaktides on kehtestatud need nõuded, mille rikkumise eest on eelnõu § 3 punktis 2 kavandatud karistus.

II. Sisulised märkused

Vastutussätetega seotud märkused

[4] Eelnõu - Riigikogu
[5] Stenogramm - Riigikogu
[6] Eriseadustes väärteosätete koostamisest2.pdf
[7] Veeseaduse täiendamine §-ga 273[1], milles on kavandatud karistused riigi jurisdiktsiooni alt välja jäävate merealade tegevusloata kasutamine või tegevusloa nõuete rikkumise eest.

2. **Eelnõu § 1 punkti 3** kohaselt täiendatakse veeseadust §-ga 273^1, milles on kavandatud vastutus riigi jurisdiktsiooni alt välja jäävate merealade tegevusloata kasutamise või tegevusloa nõuete rikkumise eest. Palume täiendada seletuskirja teabega selle kohta, millistes õigusaktides on sätestatud merealade tegevusloata kasutamise või avamere tegevusloa nõuded, mille eest vastutus kehtestatakse.

3. **Eelnõu § 3 punkti 1** kohaselt täiendatakse LKS-i peatükiga 9^2. Lisanduvasse peatükki on kavandatud LKS § 68^8, mille lõike 2 kohaselt tuleb Keskkonnaametit teavitada BBNJ kokkuleppe osalisriikide konverentsi poolt piirkonnapõhise majandamisvahendi kohta kehtestatud nõuete rikkumisest või sellisest rikkumisest teadasaamisest. Seletuskirja kohaselt on teavitamiskohustus vajalik, sest järelevalve riigi jurisdiktsiooni alt välja jäävatel merealadel toimuva tegevuse üle on tavapärasest ressursi- ja ajamahukam. Seletuskirjas ei selgu, kas ja mil viisil on teavitamiskohustuse sõnastamisel arvestatud enese mittesüüstamise privileegiga, kuivõrd säte võib hõlmata ka olukorda, kus isik peaks Keskkonnaametit teavitama enda toime pandud rikkumisest. Palume eeltoodud tähelepanekust lähtuvalt seletuskirja täiendada.

Tegevusloa menetlusega ja riigilõivu kehtestamisega seotud märkused

4. **Eelnõu § 1 punkti 2 kohaselt täiendatakse veeseadust (VeeS) peatükiga 11^1, mis hakkab koosnema neljast paragrahvist (§ 249^1 - § 249^4). Kavandatud VeeS §-s 249^1** on sätestatud millistest õiguslikest alustest tuleb lähtuda riigi jurisdiktsiooni alt välja jäävatel merealadel kavandatava tegevuse lubamise otsustamisel. Eelnõu seletuskirjas on kavandatud VeeS § 249^1 juures selgitatud, et BBNJ kokkuleppe artikli 34 kohaselt võib tegevuseks loa anda üksnes juhul, kui pärast keskkonnamõju hindamise tulemuste arvesse võtmist on leitud, et tegevust on võimalik ellu viia viisil, mis on kooskõlas eesmärgiga vältida olulist kahjulikku mõju merekeskkonnale. Samuti tuleb seletuskirja kohaselt loa andmisel arvesse võtta leevendus- ja majandamismeetmeid ning loaotsuses kajastada leevendus- ja järelmeetmete nõudeid. Eelnõu sisuliselt lähtub küll BBNJ kokkuleppest, samas oleks õigusselguse huvides põhjendatud täpsemalt avada, milliseid peamisi asjaolusid Keskkonnaamet tegevusloa andmisel hindab ning kuidas seostuvad BBNJ kokkuleppest tulenevad nõuded tegevusloa andmise otsusega. Palume täiendada seletuskirja tegevusloa andmisel hinnatavate peamiste asjaolude täpsema kirjeldusega.

4.1. **Kavandatud VeeS § 249^2 lõike 1** kohaselt on avamere tegevusluba nõutav muu hulgas tegevuste puhul, millel on merekeskkonnale „rohkem kui väheoluline mõju". Kavandatud VeeS § 249^2 lõikes 2 sisustatakse väheolulise mõju mõistet ning seletuskirjas selgitatakse, et muude tegevuste puhul ei ole võimalik väheolulist mõju siduda üksnes tegevuse liigi või mahu järgi ning loakohustuse vajadus sõltub tegevuse tegelikust mõjust. Seletuskirjast ei selgu, millisel viisil või milliste andmete alusel saab tegevuse kavandaja enne tegevusega alustamist hinnata, kas kavandatava tegevuse mõju ületab väheolulise mõju lävendi ning kas tal tekib avamere tegevusloa taotlemise kohustus. Palume seletuskirja täiendada ja täpsustada, kuidas toimub loakohustuse olemasolu hindamine juhtudel, kus tegevuse mõju ei ole võimalik määrata üksnes tegevuse liigi või mahu põhjal.

4.2. **Kavandatud VeeS § 249^3 lõike 1** kohaselt tuleb avamere tegevusloa taotluses esitada kavandatava tegevuse asukohas taotlejale teadaolevalt tegutsevate isikute nime ja kontaktandmed ning nende tegevuste kirjeldus. Seletuskirjas märgitakse, et taotleja on kavandatava tegevuse ettevalmistamisel kohustatud tegevuse asukohta ja selle kasutust põhjalikult tundma ning tal on paremad võimalused tuvastada tegevused, isikud ja riigid, kellega kavandatav tegevus võib ruumiliselt või sisuliselt kattuda. Sättest nähtub kohustus esitada taotlejale teadaolev teave, samas kui seletuskiri viitab Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul ulatuslikumale kohustusele selgitada välja asjakohased tegevused, isikud ja riigid. Palume täpsustada seletuskirjas taotlejale pandud kohustuse ulatust ning selgitada, kas tegemist on üksnes taotlejale teadaoleva teabe esitamise kohustusega või eeldab kavandatud regulatsioon ka aktiivset teabe kogumist ja võimalike puudutatud isikute väljaselgitamist. Samuti palume seletuskirjas täpsustada, millise detailsusega tuleb esitada kirjeldus teiste isikute tegevuste kohta.

4.3. **Kavandatud VeeS § 249^3 lõike 5** kohaselt otsustatakse avamere tegevusloa andmine 180 päeva jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates ning Keskkonnaamet võib tähtaega pikendada, kui ilmnevad asjaolud, mis ei võimalda loa andmise otsustamist tähtaja jooksul. Eelnõu kohaselt hakkab 180-ne päevane tähtaeg kulgema nõuetekohase taotluse saamisest.

Samas on seletuskirjas märgitud, et tähtaja sisse jäävad muu hulgas taotluse ülevaatamine ja menetlusse võtmine. Palume seletuskirjas selgitada mainitud toimingute seost nõuetekohase taotluse saamisega ning menetlustähtaja kulgemise algushetkega. Samuti palume seletuskirjas täpsustada menetlustähtaja kulgemise kirjeldust, et oleks üheselt mõistetav, mis hetkest hakkab kulgema tegevusloa andmise tähtaeg.

4.4. **Eelnõu § 4** kohaselt täiendatakse riigilõivuseadust §-ga 135^2, mis sätestab riigilõivu tasumise kohustust avamere tegevusloa andmise ja tegevusloa muutmise taotluste läbivaatamise eest. Seletuskirja kohaselt lähtutakse 1990 euro suuruse riigilõivu määramisel vee erikasutusloa menetluse riigilõivust, sest menetlusi peetakse sisult ja mahult võrreldavaks. Samas on seletuskirjas avamere tegevusloa menetlust kirjeldatud spetsiifilise ja erandliku menetlusena, mis võib eeldada ulatuslikku rahvusvahelist konsulteerimist ja eriteadmisi ning mille eeldatav kestus võib olla oluliselt pikem tavapärasest loamenetlusest. Justiits- ja Digiministeerium palub täiendada seletuskirja selgitusega selle kohta, kuidas kavandatud 1990 euro suurune riigilõiv vastab RLS-i kulupõhisuse põhimõttele ning millistel andmetel või arvestusel põhineb järeldus, et avamere tegevusloa menetlemise keskmine kulu on võrreldav veeloa menetlemisega. Samuti palume põhjendada loa muutmise taotlusele kehtestatud 50% määra.

Isikuandmete töötlemise- ja andmekaitsega seotud märkused

5. **Eelnõu § 1 p 2** kohaselt täiendatakse VeeS peatükiga 11^1, milles hakkab paiknema VeeS § 249^4, millesse on kavandatud isikuandmete töötlemise regulatsioon avamere tegevusloa menetluses ja teabevõrgustikus. Kavandatud **VeeS § 249^4 lõikes 1** on ette nähtud, et avamere tegevusloa menetluses töödeldakse isikuandmeid avamere tegevuslubade menetlemiseks, avalikkuse teavitamise ja kaasamise, keskkonnamõju hindamise andmete avalikustamise ning BBNJ kokkuleppest tulenevate kohustuste täitmise eesmärgil. Isikuandmete vastutavad töötlejad on Keskkonnaamet ja Kliimaministeerium. Seletuskirjas kajastud teabe kohaselt on Keskkonnaameti ja Kliimaministeeriumi vastutus isikuandmete töötlemisel, sealjuures nende töötlemistoimingud, mõnevõrra erinev. Palume ka kavandatud sättes eristada, millistel sättes kavandatud eesmärkidel milline asutus isikuandmeid töötleb. Palume kavandatud sättes täpsustada ja vajadusel ka selgelt eristada, millistel eesmärkidel ja milline asutus isikuandmeid töötleb.

5.1. Kavandatud **VeeS § 249^4 lõike 3** sõnastuse puhul juhime tähelepanu, et kui sissejuhatav lauseosa näeb ette avalikustamise („isikuandmeid avalikustatakse“), siis punktiloetelu näeb ette andmete avalikkuse („on avalik“). Avalikustamine ja teabe avalikkus on sisult erinevad terminid. Avalikustamine tähendab andmete aktiivselt avalikuks tegemist, samas kui andmete avalikkus võib tähendada ka seda, et on teada, et andmed on olemas, kuid neid ei ole aktiivselt avalikustatud ning neid saab välja küsida teabenõudega. Palume jätta kavandatud punktiloetelust välja avalikkuse termin.

5.2. Kavandatud **VeeS § 249^4 lõike 3 punkti 1** kohaselt avalikustatakse avamere tegevusloale ja loa taotlusele märgitud füüsilisest isikust loa omaja ja loa taotleja nimi kuni üks aasta avamere tegevusloa kehtivuse lõppemisest. Juhime tähelepanu, et loa taotlus ei pruugi päädida alati tegevusloa saamisega. Seega ei ole sätte põhjal selge, kas loa taotluses märgitud füüsilisest isikust loa taotleja nimi avalikustatakse ka olukorras, kus tegevusluba ei väljastata ning kaua seda tehakse. Palume sätet täpsustada, et oleks üheselt mõistetav, kas ja kui kaua avalikustatakse loa taotluses märgitud loa taotleja nimi olukorras, kus luba ei väljastata.

5.3. Kavandatud **VeeS § 249^4 lõike 3 punktis 3** sätestatu põhjal ei ole võimalik üheselt mõista, kui kaua andmeid avalikustatakse. Ilmselt on sättes soovitud sätestada "kuni üks aasta avamere tegevusloa kehtivuse lõppemisest", kuid eelnõus on kirjas "kuni üks aasta avamere tegevusloa kehtivuse lõppemiseni". Palume sätte sõnastust parandada.

5.4. Kavandatud **VeeS § 249^4 lõike 3 punktis 4** nähakse ette, et keskkonnamõju hindamises ja keskkonnamõju strateegilises hindamises osalenud eksperdi nimi avalikustatakse alaliselt. Seletuskirjas on välja toodud, et eksperdi nime alaline avalikustamine on vajalik, et tagada hindamisdokumentide pikaajaline jälgitavus, võimaldada tuvastada hindamise eest vastutanud isikud ning säilitada dokumentide tõendusväärtus ka pärast loa kehtivuse lõppemist. Palume täiendada seletuskirja selgitusega selle kohta, kuidas on eksperdi nime alaline avalikustamine põhjendatud olukorras, kus isik ei ole enam elus, näiteks 100 aasta pärast.

III. Muud märkused

Palume arvestada kooskõlastuskirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failides tehtud märkustega.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi[8] § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiits- ja Digiministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisa:
1. Eelnõu fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega.
2. Eelnõu seletuskirja fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega.
3. Eelnõu seletuskirja lisa fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega.

Maria Sults 5783 2568
maria.sults@justdigi.ee

Karen Alamets
Einar Hillep
Kai-Liis Palm
Helen Uustalu

[8] RT I, 30.09.2025, 5