



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Kliimaministeerium  
info@kliimaministeerium.ee

Teie 26.11.2024

Meie 31.12.2024

nr 1-4/24/5651, KLIM/24-1200/-1K

nr 8-2/8330

### **Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamine**

Austatud minister

Kliimaministeerium on saatnud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Justiitsministeerium kooskõlastab eelnõu järgmiste märkustega.

- Eelnõu § 1 punktiga 1 (KeÜS § 40<sup>1</sup> lg 1)** nähakse ette keskkonnaotsuste infosüsteemi (KOTKAS) kui andmekogu eesmärk. Muu hulgas on kavandatava sätte sissejuhatavas lauseosas märgitud, et eesmärk on lihtsustada järgmisi tegevusi, nende käigus kogutud andmete säilitamist, kasutamist ja kättesaadavust ning aidata kaasa järgmiste eesmärkide saavutamisele, ning sellele järgneb seadusest tulenevate ülesannete loetelu. Juhime tähelepanu, et andmekogu eesmärk ei saa olla andmete töötlemine iseenesest, vaid andmekogu peetakse seaduses ette nähtud ülesande täitmiseks. Seega palume jätta sissejuhatavast lauseosast välja andmete töötlemine ja see, et andmekogu on loodud seadusest tulenevate ülesannete täitmise lihtsustamiseks, ning sätestada sissejuhatavas lauseosas lihtsalt järgmist: „(1) Keskkonnaotsuste infosüsteem on andmekogu, mille eesmärk on: [järgneb punktiloetelu, nagu eelnõus esitatud]“.
- Kavandatava KeÜS § 40<sup>1</sup> lõike 2** muudatusega nähakse ette volitusnorm andmekogu asutamiseks ja põhimääruse kehtestamiseks. Juhime tähelepanu, et andmekogu on juba seadusega asutatud, seega piisab volitusnormist põhimääruse kehtestamiseks. Andmekogude puhul, milles töödeldakse isikuandmeid, peab seaduse tasandil olema kindlaks määratud andmekogu pidamise eesmärk, andmekogusse kantavate isikuandmete koosseis, andmekogu vastutav töötleja (vajadusel kaasvastutavad töötlejad), andmete säilitamise maksimaalne tähtaeg (seda saab põhimääruses täpsustada, aga mitte pikendada) ja andmekogu põhimääruse volitusnormi raamid. Seetõttu soovime sõnastada volitusnormi järgmiselt:  
  
„(2) Keskkonnaotsuste infosüsteemi põhimääruse kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega, milles sätestatakse:  
1) vastutava ja volitatud töötleja ülesanded;  
2) täpsem andmekoosseis;  
3) andmeandjad, nendelt saadavad andmed ja andmete infosüsteemi kandmise kord;  
4) andmete juurdepääsu ja andmete väljastamise kord;  
5) andmete säilitamise tähtajad, sealhulgas logide säilitustähtaeg, ning andmete täpsem säilitamise kord;  
6) muud korraldusküsimused.“
- Kavandatava KeÜS § 40<sup>1</sup> lõikega 3** nähakse ette, et kiirgusallikate ja tuumamaterjalide omadusi ning nende asukohaks olevaid ruume ja füüsilise kaitse meetmeid käsitlevad andmed on keskkonnaotsuste infosüsteemis mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks, et tagada kiirgusallikate ja tuumamaterjali ohutus ja füüsiline kaitse. Seletuskirjas on põhjalikult

selgitatud, miks selline erand andmete avalikkusest on vajalik, miks nende andmete suhtes ei ole võimalik kehtestada juurdepääsupiirangut igakordselt avaliku teabe seaduse (AvTS) alusel ning millise Tromsø konventsioonis toodud juurdepääsupiirangu alla nimetatud alus mahub. Samas ei ole eelnõu ega seletuskirja põhjal selge, kui kauaks vastav juurdepääsupiirang kehtestatakse. AvTS-i kohaselt saab juurdepääsupiiranguid kehtestada maksimaalselt 5+5 aastaks. Palume selgitada seletuskirjas, kas kavandatavale juurdepääsupiirangule kohaldatakse AvTS-ist tulenevat 5+5 aastast tähtaega või nähakse eelnõus ette AvTS-ist erinev tähtaeg. Viimasel juhul tuleb seletuskirja täiendada põhjendustega erineva tähtaja vajalikkuse kohta.

4. **Eelnõu § 1 punktiga 2 (KeÜS § 40<sup>2</sup> lg 1)** nähakse ette, milliseid isikuandmeid andmekogus säilitatakse. Juhime tähelepanu, et olukorras, kus töödeldakse üksnes isiku nime, isikukoodi ja kontaktandmeid, tuleks seaduses nimetada lihtsalt isiku üldandmed ning seletuskirjas välja tuua, milliseid andmeid nende all silmas peetakse. Seega palume kavandatav lõige 1 sõnastada ümber näiteks järgmiselt: „(1) Keskkonnaotsuste infosüsteemis töödeldakse isiku üldandmeid.“
5. **Eelnõu § 1 punktiga 2 (KeÜS § 40<sup>2</sup> lg 2)** nähakse ette, et andmekogus sisalduvaid andmeid säilitatakse tähtajatult. Seletuskirjast ei nähtu, miks on teatud andmeid ja milliseid andmeid vajalik tähtajatult säilitada. Tähtajatu säilitamine andmekogus on pigem erandlik. Olukorras, kus teatud andmed on arhiivväärtuslikud, siis antakse need pärast hetke, mil neid enam aktiivselt vaja ei ole, üle Rahvusarhiivile ning andmekogust need kustutatakse. Palume ükshaaval üle vaadata, milliseid andmeid on vaja kui kaua säilitada ja seaduses tuua välja andmete maksimaalne säilitamise tähtaeg. Põhimääruses tuleks iga ülesandega seotud andmed ükshaaval üle vaadata, et oleks selge, milliseid andmeid kui kaua peab maksimaalselt säilitama. Juhime tähelepanu, et hetkel kehtivas põhimääruses on reguleeritud näiteks, et andmete alusdokumente säilitatakse kooskõlas vastutava ja volitatud töötleja asjaajamiskorras ette nähtud säilitustähtaegadega, mille lõppemise järel antakse need arhiiviseaduse ja muude seaduste ning nende alusel kehtestatud õigusaktide kohaselt avalikku arhiivi või otsustatakse nende hävitamine. Sellekohane regulatsioon ei ole Justiitsministeeriumi hinnangul kooskõlas andmekaitse reeglitega. Keskkonnaotsuste infosüsteemi vastutavaks töötlejaks on Keskkonnaamet ning volitatud töötlejateks Keskkonnaagentuur ja Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus, kelle asjaajamise korra kehtestab asutuse juht. Asutuse juhil puudub aga õigusloome pädevus, seega ei saa ta kehtestada norme, mille peab kehtestama Riigikogu seadusega või vastava volitusnormi alusel minister määrusega. Palume tuua seaduse tasandil välja põhjendatud maksimaalne säilitustähtaeg ning põhimääruses täpsustada konkreetsete andmete säilitamise tähtaegu. Lähtuda tuleb põhimõttest, et kui andmeid ei ole enam aktiivselt vaja, tuleb need arhiveerida või hävitada. Selleks, et oleks võimalik kontrollida, kas põhimääruse muudatused jäävad seadusega ette nähtud raamidesse, palume seletuskirjale lisada ka rakendusakti kavand.

Seoses logide säilitamise tähtajaga märgime, et logide säilitamise tähtaeg tuleb seaduse tasandil reguleerida üksnes juhul, kui logisid säilitatakse kauem kui andmeid endid. Olukorras, kus logisid säilitatakse lühemat aega kui andmeid, kuulub logisid puudutav regulatsioon põhimääruse tasandile.

6. **Eelnõu § 1 punktiga 3** muudetakse KeÜS § 48 lõiget 1. Seletuskirjas (lk 10) märgitakse muudatuse kohta mh:  
*„Kui taotlus vastab õigusaktidega sätestatud nõuetele, teavitab Keskkonnaamet kõigepealt menetlusest ilmselt puudutatud isikuid (KeÜS § 46), mida tehakse KOTKAS-e kaudu elektroonselt ning paberkirjaga, kui isik ei ole 3 päeva jooksul KOTKAS-e kaudu saadetud teadet avanud.“*

Palume täpsustada, milliseid õigusakte peetakse silmas. Kui neid on mitmeid, siis välja tuua vähemalt mõned, et tekiks ettekujutus, mida eelnõu koostajad silmas peavad. Kuna kehtiva seaduse § 46, 47 kasutavad ka sõnastuses laia mõistet „õigusakt“, siis on eeldatavasti vastava eelnõu seletuskirjas seda lahti seletatud ning käesolevas seletuskirjas saab kasutada varasemaid selgitusi. Palume mitte piirduda viitamisega eelmisele seletuskirjale.

7. **Eelnõu § 1 punktiga 7** täiendatakse KeÜS §-i 59 lõikega 2<sup>1</sup> sõnastades selle järgmiselt: „Kui loa muutmise algatab loa andja, teeb ta loa omajale kirjalikult teatavaks loa tingimuste muutmise põhjuse ning võib nõuda loa muutmiseks vajalike andmete esitamist keskkonnaotsuste infosüsteemi kaudu loa muutmise taotlusena või määrab andmete esitamise muu viisi ja taotluse esitamise tähtaja.“ Seletuskirjas märgitakse, et muudatuse eesmärk on selgitada olukorda, kus keskkonnaloa tingimuste muutmine nõuab loa omajalt lisaandmeid. Samuti selgitatakse, et oluliste muudatuste korral on vajalik andmete esitamine KOTKAS-e infosüsteemi kaudu. Lisaks märgitakse, et loa andjal puudub hetkel õigus nõuda loa omajalt andmeid ning määrata andmete esitamise viisi ja tähtaega. Muudatuse puhul tekib küsimus, et miks peab loa omaja esitama andmeid "loa muutmise taotlusena". Kuigi keskkonnaloa muutmise algataja on loa andja, pannakse aktiivne tegutsemise kohustus hoopis loa omajale. Kas see nõue tuleneb KOTKAS-e infosüsteemi tehnilisest ülesehitusest, mis eeldab, et lisaandmete esitamine toimub taotlusena? Täiendavate andmete küsimine peaks olema HMS-i alusel juba võimalik. Kui loa muutmise algatab loa andja, peaks tal olema õigus nõuda andmeid ilma loa omajale täiendavat taotluskohustust panemata. Ei ole selge, miks loa tingimuste muutmise algatamisel peab taotluse esitama loa omaja, kui tegelik vajadus andmete järele tekib loa andjal. Riigilõivuseaduse § 136<sup>2</sup> lg 2 kohaselt tasutakse keskkonnaloa muutmise taotluse eest riigilõivu 50% esialgse taotluse läbivaatamise riigilõivumäärast, mis võib olenevalt loa tüübist olla 1000–1500 eurot. Kas loa omaja algatuse loa tingimuste muutmise puhul tuleb loa omajal tasuda samuti riigilõivu vastavalt RLS §-s 136<sup>2</sup> toodud määradele? Tegemist oleks ebaproportsionaalse kohustuse panemisega loa omajale.

Eelnõu § 1 punktidega 9 ja 10 lisatakse KeÜS-i §-desse 61 ja 62 uued alused, mis lubavad loa andjal keskkonnaloa kehtivuse peatada või kehtetuks tunnistada, kui loa omaja ei esita infosüsteemi kaudu taotlust loa muutmiseks. Loa omajale pannakse kohustus esitada taotlus, kuigi loa muutmise algatab loa andja. Selle kohustuse täitmata jätmine võib kaasa tuua loa kehtivuse peatamise või kehtetuks tunnistamise, mis on ebaproportsionaalne. Tingimuste muutmine ja lisaandmete saamine on vajalik loa andjale, mitte loa omajale. Loa omaja vastutus sellises ulatuses ei ole põhjendatud. Eelnõu § 2 punktis 2 nähakse ette õhusaasteloa ja keskkonnakompleksloa omaja kohustus esitada taotlus olukorras, kus loa tingimuste muutmise algatab loa andja. Samaselt eelnõu § 1 punkti 7 kohta esitatud märkusele tekib sama küsimus. Loa tingimuste muutmise vajadus tuleneb loa andja initsiatiivist, kuid kohustus tegutseda pannakse loa omajale. See kohustus on küsitav, kuna loa tingimuste muutmise algataja peaks kandma ka vastutust menetlusprotsessi eest.

8. **Eelnõu § 1 punktiga 9** kavandavad keskkonnaseadustiku üldosa seaduse muudatused, mis laiendavad keskkonnaloa peatamise aluseid ja jätvavad loa kehtivuse peatamise perioodi loa andja otsustada, ei pruugi olla põhiseaduspäraseid (PS § 10, § 11, § 31). Sama märkus ka eelnõu § 1 punktiga 10 kavandatava muudatuse kohta (KeÜS § 62 lõike 1 punktidega 6 ja 7), millega laiendatakse keskkonnaloa kehtetuks tunnistamise aluseid. KeÜS § 61 lõiget 1 täiendatakse punktidega 4 ja 5, mis annavad loa andjale õiguse luba peatada, kui loa omaja ei ole esitanud käesoleva seaduse § 59 lõikes 2<sup>1</sup> nimetatud nõuetekohast taotlust või vajalikke andmeid loa muutmiseks (p 4) või kui ei ole esitatud käesoleva seaduse § 59 lõikes 3<sup>1</sup> nimetatud nõuetekohast taotlust ning käitise tegevus ei vasta loas sätestatud tingimustele (p 5). Eelnõu § 1 punktidega 7 ja 8 keskkonnaseadustiku üldosa seadusesse kavandatava § 59 lõige 2<sup>1</sup> ja lõige 3<sup>1</sup> näevad ette, et loa andja võib nõuda loa omajalt, et ta esitaks loa muutmiseks vajalikud andmed KOTKAS-e kaudu loa muutmise taotlusena. Juhime tähelepanu, et kohustus esitada andmed mingil kindlal viisil on formaalne nõue, mille täitmata jätmine võib eelnõu § 1 punktiga 9 kavandatava muudatuse kohaselt viia loa kehtivuse peatamiseni. Keskkonnaloa peatamine on intensiivne ettevõtlusvabaduse piirang, kuna see takistab loa omajal tegeleda loa alusel lubatud majandustegevusega. Selline piirang peaks olema viimane abinõu ja põhjendatud ainult juhul, kui muud meetmed ei ole piisavad. Seletuskirjas selgitatakse, et loa kehtivuse osalise või täieliku peatamise üldine eesmärk kehtivas õiguses on peatada keskkonda ohustav tegevus, kuid jätta seejuures loa omajale võimalus tegevust jätkata, kui ta suudab loa kehtivuse peatamise kestel muuta tegevuse keskkonnale ohutumaks. Arvestades seda, ei pruugi loa peatamine või kehtetuks tunnistamine olla proportsionaalne meede olukorras, kus isik ei ole esitanud nõuetekohast taotlust (KOTKAS-e kaudu). Kui loa omaja on oma tegevuses viinud sisse muudatusi, mis vajavad ka keskkonnaloa muutmist, kuid loa omaja ei ole esitanud muutmise taotlust, siis sellises olukorras on haldusorganil võimalik algatada ise menetlus loa muutmiseks ning nõuda selle

käigus vajalikud andmed välja HMS § 38 lg 1 alusel. HMS § 38 kohaselt tehakse tõenditega kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud ning tõendiks võib haldusmenetluses olla menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi arvamus.

Lisaks eeltoodule ei saa Justiitsministeerium nõustuda muudatusega, mille kohaselt oleks loa kehtivuse peatamise periood edaspidi loa andja otsustada. Kui seaduses ei sätestata kindlat ajaperioodi ega ka selle määramise konkreetseid kriteeriume, on loaomanikul raske prognoosida, millises ulatuses ja kui kaua tema ettevõtlusvabadust võidakse piirata. See võib kahjustada ettevõtlusvabadust (PS § 31) ning tekitada olulist majanduslikku kahju aga samuti õõnestada usaldust riigi vastu. Selleks, et tagada sellises olukorras õigusselgus, tuleks sätestada vähemalt selged ja objektiivsed kriteeriumid, mille alusel peatamise periood määratakse, sealhulgas maksimaalne lubatud peatamise aeg.

- 9. Eelnõu § 1 punktiga 10 muudetakse KeÜS § 62 lõiget 2.** Punkti 4 kohaselt võib keskkonnanaloa andja keskkonnanaloa kehtetuks tunnistada, kui loa omaja ei täida loas või õigusaktis sätestatud nõudeid ja loa kehtetuks tunnistamist nõuab oluline avalik huvi või loa omajat on sellise rikkumise eest karistatud.

Praeguse sõnastuse kohaselt ei ole selge, millist rikkumist peetakse silmas. Kas karistamise all on mõeldud karistamist süüteo eest? Palume seda täpsustada. Millisest õigusaktist käib jutt? Ei saa nõustuda regulatsiooniga, mille kohaselt puudub arusaamine, kui kaua isiku karistus temale kahjulikke tagajärgi kaasa toob. Siin on heaks eeskujuks nt jäätmeseaduse § 98<sup>6</sup> punkt 3, mis konkretiseerib, et tegemist on keskkonnavastase süüteoga, samuti sätestab selgelt, et süüteo karistusandmed ei ole karistusregistrist kustutatud.

Kui eelnõus kavandatakse kasutada mõistet „keskkonnavastane süütegu“, siis tuleb seletuskirjas ka täiendavalt selgitada, milliseid seadusi siin silmas peetakse. Kui ei ole võimalik välja tuua kõiki, siis vähemalt mingi näitlik loetelu. Praegu on § 62 lõike 2 punkt 4 sõnastatud selliselt, et normi adressaadil puudub igasugune võimalus aru saada, milliste rikkumiste eest võidakse tema luba kehtetuks tunnistada.

Punkt kasutab mõistet „oluline avalik huvi“. Palume seletuskirjas selgitada, mida see termin hõlmab. Muudatuses kasutatakse ka terminit „avalik huvi“. Seetõttu on tähtis aru saada, kuidas neid termineid sisustatakse, eristatakse. Normi adressaat peab aru saama, millise olulise avaliku huvi korral on õigus tema luba kehtetuks tunnistada. Praegune sõnastus jätab keskkonnanaloa andjale täiendavate selgitusteta väga laia ruumi ning arusaamisel ei ole selles osas abiks ka seletuskiri.

- 10. Eelnõu § 3 punkt 14.** Kas lg 2 muutmine on sellisel viisil vajalik? Kehtivas seaduses on teised vastavad sätted sõnastatud ikkagi „sama teo eest...“ algusega. Pigem tuleks lg 2 muutmisest loobuda.

Lisaks, kuivõrd sättel pealkirja ei muudeta, siis tuleks öelda, et „teksti“ muudetakse. Aga seda eeldusel, et lg 2 muutmine jääb alles selliselt. Kui lg 2 muutmisest loobuda (nagu soovitame), siis tuleks muudatus vormistada „lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt...“.

- 11. Eelnõu § 7 (tööstusheite seaduse muutmine) punktiga 10** muudetakse THS § 163 pealkirja ja lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

*„§ 163. Avariist või käitise tegevuse kavandatavast muutmisest või laiendamisest teatamata jätmise*

*(1) Avariist, mis võib oluliselt mõjutada keskkonda, või käitises kavandatavast tegevuse muutmisest või laiendamisest õigel ajal teatamata jätmise eest – karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut.“;*

Täiendus „õigel ajal“ ei anna lisaväärtust. Kui kohustus on teavitada, siis tulebki seda teha. Seletuskirjas tuleks selgelt välja tuua see tähtaeg, viidata, kust see tuleneb. Seletuskirjas (lk 24) on selgitatud, et kompleksloa kohustusega käitised on suure keskkonnamõjuga käitised ning tegevuses muudatuse kavandamisest on oluline Keskkonnaametit varakult teavitada. Kui räägitakse kohustusest varakult teavitada, siis mis on varakult teavitamine? Kui nüüd soovitakse kehtestada vastutus selle eest, et õigel ajal ei teavitatud, siis kust teab normi adressaat, millal on õige aeg, millal ei järgne vastutus, sest loa andja arvates ei ole piisavalt varakult teda teavitatud. Selline sõnastus ei taga õigusselgust ja annab liiga suure võimaluse omavoliks. Palume eelnõu täpsustada selles osas, mida on mõeldud „õige aja“ ja „varakult teavitamise“ all.

**12. Eelnõu § 7 punktiga 11** lisatakse THS § 164 lõige 3. Väärteo aegumistähtaeg pikeneb kahelt aastalt viiele aastale.

Seletuskirjas (lk 24) tuuakse põhjendusena välja asjaolu, mille kohaselt arvestades komplekslubade kontrollide vahemikke, mis on tavapäraselt üks kuni kolm aastat ning veisekasvatuste korral kuni viis aastat, jõuavad kaheaastase aegumistähtaja puhul paljud rikkumised juba enne tuvastamist aeguda või jääb menetlemisperiood vajalikeks toiminguteks, eriti kohtusse jõudmise korral, liiga lühikeseks. Alates 01.11.2023 kehtivad karistusseadustiku muudatused, mis näevad väärteo aegumistähtjaks ette kuni viis aastat. Seetõttu nähakse THS-is ette viieaastane aegumistähtaeg. Pikem aegumistähtaeg on komplekslubade rikkumiste korral oluline, et hoida ära olukorda, kus rikkumise toimepanijal on võimalus väärteo aegumisel vältida vastutust keskkonnale ning inimese tervisele tekitatud kahju korral.

Palume seletuskirja täiendada ning esitada näiteid, kui palju rikkumisi on kehtiva õiguse kohaselt jõudnud enne tuvastamist aeguda, kus menetlusperiood vajalikeks toiminguteks on jäänud lühikeseks.

**13.** Palume arvestada ka käesoleva kirja lisa esitatud seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste märkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiitsministeeriumile 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:  
Seletuskirja fail Justiitsministeeriumi kommentaaridega

Markus Ühtigi 51914873  
Markus.Yhtigi@just.ee

Einar Hillep  
Mariann Salomets  
Silja Tammeorg  
Helen Uustalu  
Joel Kook