



Vaideotsus (Pakendikeskus AS)

I OTSUS

Arvestades 23.09.2024 esitatud vaiet, vaideotsuse p 4 esitatud põhjendusi ning lähtudes haldusmenetluse seaduse § 73 lg 3 ja § 85 p 1, **otsustan:**

1.1 Rahuldada osaliselt Pakendikeskus AS 23.09.2024 vaie Keskkonnaameti 22.08.2024 korraldusele nr DM-126260-17 keskkonnakompleksloa nr L.KKL.HA-52415 muutmise kohta.

1.1.1 Tunnistada kehtetuks Keskkonnaameti 22.08.2024 korralduse nr DM-126260-17 punktiga 1.1.5 antud jäätmete ladustamise õigus platsil ladustamiskoht nr 1 osas.

1.1.2 Jätta rahuldamata Pakendikeskus AS vaie Keskkonnaameti 22.08.2024 korraldus nr DM-126260-17 kehtetuks tunnistamise ning keskkonnakompleksloa nr L.KKL.HA-52415 kehtetuks tunnistamise taotluse osas.

1.2 Lugeda vaideotsuses esitatud põhjendused Keskkonnaameti 22.08.2024 korralduse nr DM-126260-17 täiendavateks selgitusteks.

1.3 Teha vaideotsus teatavaks Pakendikeskus AS-ile.

Isikul, kelle vaie jäi rahuldamata või kelle õigusi vaidemenetluses rikuti, on õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras 30 päeva jooksul vaideotsuse teatavaks tegemisest arvates kaebusega halduskohtusse.

II ASJAOLUD

Keskkonnaamet (*KeA*) viis aktsiaselts Epler & Lorenz taotluse alusel läbi keskkonnakompleksloa menetluse ning andis 22.08.2024 korraldusega nr DM-126260-17 (*korraldus*; registreeritud keskkonnaotsuste infosüsteemis *KOTKAS*) aktsiaseltsile Epler & Lorenz (*ettevõtte, käitaja* või *Epler*) muudetud keskkonnakompleksloa nr L.KKL.HA-52415 (*kompleksloa*). Muudetud kompleksluba annab õiguse jätkata ohtlike jäätmete käitlemist vähendatud ulatuses ja mahus Harjumaal Rae vallas Soodevahe külas Suur-Sõjamäe 37 (KÜ tunnus 65301:002:1640) ja Suur-Sõjamäe tn 39 (KÜ tunnus 65301:002:0710) kinnistutel paiknevas Tallinna ohtlike jäätmete kogumiskeskuses (*käitis*). Käitise põhitegevus on ohtlike- ja tavajäätmete vastuvõtmine, eelsorteerimine ja überpakkimine ning ladustamine.

23.09.2024 esitas Pakendikeskus AS (registrikood 10102167, aadress Rae vald, Soodevahe küla, Suur-Sõjamäe tn 37a; *vaide esitaja*) vaide, keda esindab Advokaadibüroo LINKLaw OÜ, Keskkonnaameti 22.08.2024 korralduse nr DM-126260-17 kehtetuks tunnistamiseks (registreeritud 23.09.2024 Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteemis KIRKE nr 1-7/24/76).

III VAIDE ESITAMISE VÕIMALIKKUS

Vaide esitaja taotleb vaites Keskkonnaameti 22.08.2024 keskkonnakompleksloa nr L.KKL.HA-52415 korralduse nr DM-126260-17 kehtetuks tunnistamist ning 22.08.2023 aktsiaselts Epler & Lorenz keskkonnakompleksloa nr L.KKL.HA-52415 kehtivuse peatamise korralduse nr DM-125193-4 punkti 1.3 kohast kaalumist, millega võib kaasneda keskkonnakompleksloa nr L.KKL.HA-52415 kehtetuks tunnistamine.

Haldusmenetluse seadus (HMS) § 73 lg 3 sätestab, et kui haldusorgani üle teostab teenistuslikku järelevalvet minister, lahendab vaide haldusakti andnud haldusorgan, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti. Keskkonnaministri 30.09.2020 määruse nr 47 „Keskkonnaameti põhimäärus” § 5 lg 1 kohaselt teostab järelevalvet ameti üle õigusaktides sätestatud korras keskkonnaminister. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses (KeÜS) ega tööstusheiteseaduses (THS) ei ole sätestatud teistsugust vaidealluvust. Eelnevast lähtuvalt kuulub esitatud vaide lahendamine Keskkonnaameti pädevusse.

HMS § 72 lg 1 kohaselt saab vaidemenetluse korras taotleda haldusakti kehtetuks tunnistamist, haldusakti osa kehtetuks tunnistamist, kui seadus ei piira haldusakti osalist vaidlustamist, ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingute sooritamiseks.

HMS § 51 lg 1 kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Eeltoodust nähtub, et haldusakt on dokument, mis loob kellelegi õigusi või seab kellelegi kohustusi. Kompleksloa nr L.KKL.HA-52415 ja korraldus nr DM-126260-17 KOTKAS on haldusaktid.

HMS § 71 lg 1 alusel võib vaide esitada isik, kes leiab, et haldusaktiga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Seega saab Pakendikeskus AS esitada vaide kompleksloa nr L.KKL.HA-52415 ja korralduse nr DM-126260-17 osas.

IV VAIDEOTSUSE PÕHJENDUSED

Alljärgnevalt põhjendab Keskkonnaamet oma seisukohti vaites väljatoodud punktide kohta.

4.1 Keskkonnakaitseloomise faktilised asjaolud

Vaide peatükis I leiab vaide esitaja, et 23.05.2023 Suur-Sõjamäe tn 39 käitluskeskuses toimunud põlengu tagajärjel tekkis põhjavee, pinnavee ning pinnase reostus, samuti sattus reostunud kustutusvesi sademeveetorustikku, põhjustades saastet ka suubuvast veekogus (Ruunaojas) (vt reostusuuring ja reostuse likvideerimise kava). Lisaks tekkis seoses põlenguga õhusaaste, mis mõjutas ka vaide esitajat ja tema töötajaid. Täiendavalt on tõlgendanud vaide esitaja Keskkonnaameti 22.08.2023 korralduses nr DM-125193-4 toodud kui käitise tegevusest tuleneb keskkonnaoht (vaide punkt 5). Vaide esitaja leiab, et KeA ei oleks tohtinud pärast käitise põlengut lubada ettevõtetel jätkata jäätmekäitlustegevusega kompleksloa muutmise tulemusel ning jätta arvestamata vaide esitaja kui naabri õiguseid. Vaide esitaja väidab, et esitas korduvalt oma seisukohti seonduvalt ettevõtte keskkonnakompleksloa peatamise ning selle

võimaliku muutmisega, põhjendades seejuures ära vaide esitaja õiguste otsesest puutumust käitise taastamisega seonduvalt, ei kaasanud KeA vaide esitajat kompleksloa muutmise menetlusse ega arvestanud keskkonnakompleksloa muutmise menetluses vaide esitaja kui naabri õigusi. Vaide esitaja vaidlustab kompleksloa nr L.KKL.HA-52415 22.08.2024 korralduse nr DM-126260-17 vaide esitaja omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse kaitseks.

Keskkonnaameti hinnangul, kuigi vaie on esitatud kompleksloa nr L.KKL.HA-52415 muudetud korraldusele nr DM-126260-17, sisaldab vaie mitmeid tähelepanekuid Keskkonnaameti keskkonnastutuse seaduse alusel algatatud haldusmenetlusele ning kohaliku omavalitsuse ehitustaotlus(t)e menetlus(t)ele. Keskkonnaamet vastab vaides esitatud Keskkonnaameti menetlustega seotud üksikasjadele, sest kompleksloa ei reguleeri ehitustegevust, vaid käitises käitlustegevust ja -tehnoloogiaid. Ehitustegevust reguleerib ehitusseadustik (EhS). Vastavalt EhS § 39 lg 1 annab ehitusloa kohaliku omavalitsuse üksus, antud juhul Rae Vallavalitsus (seda ka ehitatava(te) laohoone(te) kontekstis), mis väljub Keskkonnaameti pädevuse ulatusest.

23.05.2024 toimunud käitise põlengu ning sellest tekkinud reostuse väljaselgitamiseks algatas Keskkonnaamet 29.05.2023 keskkonnastutuse seaduse alusel haldusmenetluse ning peatas teise menetlusega võimalike riskide maandamiseks kompleksloaga nr L.KKL.HA-52415 lubatud tegevuse 22.08.2023 korraldusega nr DM-125193-4. Kompleksloa peatamise eesmärk oli jäätmekehtlemiseks vajalike tingimuste taastamine olukorras, kus loa nõuetele vastavad tingimused puudusid.

Keskkonnastutuse seaduse alusel algatatud menetluse ülesanne oli selgitada välja, kas keskkonnale on tekitatud kahju ning kuidas seda heastatakse, lähtudes põhimõttest, et saastaja maksab (KeVS § 1 lg 1). Keskkonnastutuse seaduse alusel algatatud menetlus on veel käimasolev menetlus. Mainitud menetlusega seotud reostuse likvideerimise kava ning sellega seotud kirjavahetus ei ole otseses puutumuses kompleksloa muutmise menetlusega.

Keskkonnaamet teavitas 19.03.2024 avalikkust kompleksloa muutmise menetluse nr M-126260 algatamisest väljaandes Ametlikud Teadaanded teadaandega number 2234601 (KeÜS § 47 lg 2) ning väljaandes Harju Elu, nr. 7, 28. märts 2024 lk 19 (kompleksloa 22.08.2024 korralduses nr DM-126260-17 oli ekslikult kirja saanud väide, et ajalehe teavitust ei tehtud). Kompleksloa muutmise taotluse avalikustamise käigus ei esitatud täiendavaid ettepanekuid ega vastuväiteid. Vaide esitaja kompleksloa muutmise menetluse raames Keskkonnaametile taotluses või eelnõus toodud andmete kohta päringuid ega arvamusi ei esitanud, kuigi vaidest selgub, et vaide esitaja oli kompleksloa muutmise menetlusest teadlik.

Keskkonnaamet toonitab, et tegemist on kahe erineva menetlusega. Üks on keskkonnastutuse seaduse alusel algatatud haldusmenetlus eesmärgiga välja selgitada tekkinud kahju ja selle heastamine ning teine on keskkonnakompleksloa muutmise menetlus tööstusheite- ja keskkonnaseadustiku üldosa seaduse alusel, eesmärgiga hinnata, mis tingimustel on võimalik tegeleda käitises jäätmekehtlustegevusega. Vaatamata sellele arvestas Keskkonnaamet kompleksloa muutmisel keskkonnastutuse seaduse alusel algatatud haldusmenetluses selgunud üksikasju ka kompleksloale nõuete seadmisel (peamiselt puudutas see keskkonnaseiret ja selle sagedust). Täiendavalt toob Keskkonnaamet esile, et mainitud kompleksloa muutmise taotlus, mida Keskkonnaamet menetles, oli planeeritud vähesemas ulatuses tegevustele, kui varasemalt kompleksloaga lubatud. Ehk ettevõtte ei taotlenud selle tegevuse jätkamist, mis võis olla põlengu algpõhjuseks – ohtlike jäätmete segude koostamine (8000 t/a) ning jäätmeosade purustamine (10 000 t/a).

22.08.2023 peatamise korralduse nr DM-125193-4 tingimused olid koostatud eeldusel, et ettevõtte soovib jätkata eelnevalt kehtinud kompleksloa tegevuse ulatuses. Ettevõtte esitas 18.03.2024 Keskkonnaametile nõuetekohase kompleksloa muutmise taotluse, millest selgus, et

ettevõtte ei soovi jätkata jäätmekäitlustegevusega keskkonnakompleksloas sätestatud ulatuses, vaid plaanib tegevust vähendada, mistõttu Keskkonnaametil ei olnud alust nõuda korralduse nr DM-125193-4 ptk 3.1.4 kõikide eelnevalt kasutatud hoonete ja rajatiste taastamist esialgsel kujul, kui ettevõtte osadest tegevustest loobub. Keskkonnaamet ei saa ettevõttele keelata tegevuse ümberorganiseerimist (vaide p 7). Keskkonnaamet nõustub, et ohtlike jäätmete ladustamine on parima võimaliku tehnika (PVT) kohaselt lubatud hoones või vähemalt katuse all (EFS PVT ptk 5.1.2). Keskkonnaamet jättis kompleksloa nr L.KKL.HA-52415 korralduse nr DM-126260-17 andmisel aktsiaselts Epler & Lorenz arvamuse arvestamata, sest kompleksloa muutmise taotlust ei esitatud mainitud vastuvõtuhoones ladustamise andmetega.

Keskkonnaametil ei olnud kohustust kaasata kompleksloa muutmise menetlusse Päästeametit, sest menetluse algatamise ajal kehtinud 02.09.2010 siseministri määrus nr 44 „Põlevmaterjalide ja ohtlike ainete ladustamise tuleohutusnõuded“ näeb ette Päästeameti kaasamise vajaduse rohkem kui 1 000 m³ põlevmaterjali objektil ladustamise korral (määrus nr 44 § 5), kuid ettevõtte taotles üheaegselt objektil jäätmete ladustamist korraga 600 m³ (kompleksloa muutmise taotlus 18.03.2024 nr T-KL/1020581-5 ning pärast menetlust kompleksloa tabelis J4).

Keskkonnaamet tunnistab, et on teinud kompleksloa nr L.KKL.HA-52415 muutmise menetluses nr M-126260 menetlusvea, jättes vaide esitaja menetlusse kaasamata ja ära kuulamata. Vaide esitaja saatis 05.06.2024 Keskkonnaametile kirja kohaliku omavalitsuse ehitusloa menetluse käigus (vaie p 18; registreeritud 05.06.2024 KIRKEs nr 6-3/24/11245-3), milles palub Keskkonnaametil kriitiliselt hinnata ehitusloa menetluse eelhinnangu asjakohasust ning mitte nõustuda keskkonnamõju hindamata jätmisega. Keskkonnaamet võttis info teadmiseks. Keskkonnaamet märgib, et ehitusloa menetlus ja selle raames KMH algatamine, on kohaliku omavalitsuse pädevuses otsustada.

Kuigi Keskkonnaamet on rikkunud vaide esitaja ära kuulamata jätmisega ära kuulamiskohustust, kuid võttes arvesse kõiki kompleksloa muutmise menetlust mõjutavaid sisulisi väiteid, ei ole tegemist menetlusveaga, mis oleks võinud mõjutada asja otsustamist. Keskkonnaametil ei ole põhjust kaaluda keskkonnakompleksloa kehtetuks tunnistamist, kui ettevõtte on keskkonnavastutuse seaduse kohaselt tegelenud põlengu tagajärgede lahendamise ja ning selgelt andnud enne ühe aasta möödumist märku, et soovib jäätmekäitlustegevust jätkata ning kohalik omavalitsus on tegutsemiseks võimaldanud planeeringu(te)ga vastaval kinnistul jätkata (sh väljastanud uued ehitusloa). Küll aga on/oli Keskkonnaametil õigus olenemata kompleksloa muutmise taotluses esitatule rakendada rangemaid ettevaatusabinõusid, et selgitada välja kas ja millised tingimused on tegevuse jätkamiseks vajalikud ning millega on tagatud piisavad ennetus ja riske maandavad meetmed. Seetõttu küsis Keskkonnaamet ettevõtte käest hiljutise ehitusloa menetluse raames koostatud keskkonnamõju eelhinnangu koostamise sisendandmed, et veenduda, kas on vajalik kaaluda keskkonnamõju hindamist või mitte ning jõudis kaalutusotsuse tulemusel otsusele, et see ei ole vajalik. Põlengust tekkinud reostuse ja selle lahendamise käigus esitati keskkonnavastutuse seaduse alusel algatatud haldusmenetluse raames korduvaid pinnase ja veeproove, mis olid täiendavaks sisendiks kompleksloa muutmise menetluse raames keskkonnamõju hindamise vajalikkuse otsustamisel.

4.2 Keskkonnaameti antud korraldus (22.08.2024 korraldus nr DM-126260-17) on õiguspärase

Vaide peatükis II leiab vaide esitaja, et *Keskkonnaameti väljastatud korraldus (kompleksloa nr L.KKL.HA-52415 22.08.2024 korraldus nr DM-126260-17) on õigusvastane, sest seatud jäätmekäitlustegevuse jätkamise eeltingimused ei ole täidetud ning keskkonnakompleksluba nr L.KKL.HA-52415 tulnuks kehtetuks tunnistada. Korralduses puuduvad mistahes põhjendused, miks Keskkonnaamet kompleksloaga nr L.KKL.HA-52415 lubatud tegevuse 22.08.2023 korralduses nr DM-125193-4 toodud kõrvaltingimused on jätnud täielikult tähelepanuta ning*

on ignoreerinud asjaolu, et 1-aastase peatamistähtaja jooksul neid tingimusi ei täidetud. 22.08.2023 korralduses nr DM-125193-4 toodud kõrvaltingimused on haldusakti siduv osa, mis muuhulgas kaitseb vaide esitaja kui naabri õigusi, tagades, et ettevõtte ei saa jäätmekäitlust taasalustada, kui keskkonna- ja tuleohutusnõuded ei ole täidetud. Vaide esitaja leiab, et Keskkonnaametil ei olnud õiguspäraselt võimalik muuta Epleri keskkonnakompleksluba ajal, mil keskkonnakompleksloa kehtivus oli peatatud. Vaide esitaja väidab, et peatatud keskkonnakompleksluba ei kehtinud ning mittekehtivat luba ei ole võimalik muuta. Samuti on vaide esitaja seisukohal, et 22.08.2023 korralduses nr DM-125193-4 toodud kõrvaltingimused peaksid kõik olema jäätmekäitlustegevuse jätkamiseks täidetud. Vaide esitaja on justkui arvamusel, et kompleksloa kehtivus taastus automaatselt ühe aastase tähtaja möödumisel. Vaide esitaja hinnangul pole toimunud kehtetuks tunnistamise kaalumist.

Keskkonnaamet juhib tähelepanu, et vastavalt tuleohutuse seadusele (*TuOS*) on pädev asutus Päästeamet. *TuOS* § 5 kohaselt võib kohalik omavalitsuse üksus anda ehitusseadustikus sätestatud ehitus- või kasutusloa, kui Päästeamet on kooskõlastanud ehitusprojekti või kasutusloa andmise ehitise kohta, mille kohta on õigusaktiga kehtestatud tuleohutusnõuded. Ehitusloa menetlemine pädeva asutusena väljub Keskkonnaameti pädevuspiiridest ning ei ole keskkonnakompleksloa menetluse osa. Ehitustegevust reguleerib ehitusseadustik (*EhS*). Vastavalt *EhS* § 39 lg 1 annab ehitusloa kohaliku omavalitsuse üksus, antud juhul Rae Vallavalitsus (seda ka ehitatava(te) laohoone(te) kontekstis).

See tähendab, et seadustest tulenevad tuleohutusnõuded seab Päästeamet kohaliku omavalitsuse ehitusloa menetluse käigus ning Keskkonnaamet neid keskkonnakompleksloa menetluse raames ei hinda. Täiendavalt on võimalik Euroopa prima võimaliku tehnika alastele dokumentidele viidates täiendada nõudeid vastavalt jäätmekäitlustegevustele. Vaide esitaja on ka ise kinnitanud, et on teadlik, et ehitusloa menetlusesse oli kaasatud Päästeamet (vaide p 39). Keskkonnaamet juhib vaide esitaja tähelepanu asjaolule, et Keskkonnaamet menetles ja muutis kompleksluba nr L.KKL.HA-52415 selle kehtivuse peatamise ajal. Luba ei ole tunnistatud kehtetuks.

Keskkonnaametile oli keskkonnakompleksloa muutmise või kehtetuks tunnistamise kaalutusotsuse tegemiseks vajalik teada ettevõtte edasistest kavatsustest. Ettevõttel oli õigus esitada taotlus keskkonnakompleksloa kooskõlla viimiseks loastatud tegevuse jätkamiseks või edasise tegevuse jätkamiseks planeerida muudatusi (*THS* § 56 lg 2).

Kompleksloa nõuete läbivaatamisel ja hindamisel Keskkonnaamet võrdles loa nõuete asjakohasust vastavalt kõikide kättesaadavate seire- ja kontrolliandmetega seoses (*THS* § 49 lg 4), et teha edasise osas vajalik ja põhjendatud otsus.

Vaide punktides 26 ja 36 leiab vaide esitaja, et *Keskkonnaametil ei olnud õiguspäraselt võimalik muuta Epleri keskkonnakompleksluba ajal, mil keskkonnakompleksloa kehtivus oli peatatud. Kuivõrd Epleri keskkonnakompleksloa kehtivus oli KeA 22.08.2023. a Peatamise Otsusega täielikult peatatud (THS § 53 lg 1), siis tähendas see seda, et KKL ei kehtinud ning mittekehtivat luba ei ole võimalik ka muuta.*

Keskkonnakompleksloa peatamine ja selle hilisem muutmise on Keskkonnaameti pädevuses (*KeÜS* § 61 ja § 59). Keskkonnakompleksloa peatumise hetkel ei pruugi tulenevalt olukorrast olla selgust, kuidas on võimalik tegevusega jätkata, mistõttu tuleb pärast peatamist tegeleda ka edasise välja selgitamisega ning Keskkonnaametil ei ole õigus keelata keskkonnakompleksloa muutmise taotluse esitamist. Üks kompleksloa kehtetuks tunnistamise kaalutlusi on ka kui käitise tulenev saastatus on nii suur, et sellest põhjustatud olulist ebasoodsat mõju keskkonnale, inimese tervisele, heaolule, varale ja kultuuripärandile ei ole võimalik vältida uue kompleksloa taotlemist eeldavate põhjalike tehniliste ümberkorraldusteta (*THS* § 54 p 2). See tähendab, et enne kehtetuks tunnistamist, peab kaaluma, kas tehniliste ümberkorraldusteta ei

ole võimalik tegevust jätkata, kui ettevõtte selleks soovi avaldab. Samal ajal kui igasugune jäätmekäitlustegevus (peale tühjade kanistrite hoiustamise) oli käitises peatatud aga seirekohustused kehtivad, on ettevõttel lubatud planeerida ka oma edasist tegevust selleks ajaks kui lõpeb keskkonnakompleksloa peatamine.

Keskkonnaamet juhib tähelepanu, et keskkonnakompleksloa peatamine ei tähenda selle automaatselt kehtetuks tunnistamist ning haldusakti peatamine ei muuda seda kehtetuks, mistõttu oli ettevõttel võimalik esitada kompleksloa muutmise taotlus oma edasise tegevuse planeerimiseks. Vaide esitaja väide, et haldusakti muutmist on võimalik taotleda vaid kehtiva haldusakti puhul ning mittekehtivat luba ei saa muuta on õige. Peatatud keskkonnakompleksluba on aga endiselt kehtiv, kuid lubatud tegevusi ei saa ellu viia vastavas korralduses kirjeldatud põhjusel. Kui kompleksloa peatamine tähendaks kehtetuks tunnistamist, siis ei oleks põhjust õigusaktides eristada keskkonnakaitseloa peatamise ja kehtetuks tunnistamise menetlemise üksikasju. Vastupidi keskkonnakaitseloa peatamine on seotud loa muutmise ja muutmiseks on KeÜSis, HMSis, THSis ette nähtud vastavad sätted, mida Keskkonnaamet rakendas.

Vaide esitaja märkis vaides, et *KeA jättis sisuliselt arvestamata, et KKL-i kehtivus oli peatatud, st KKL-i muutmise menetluse ajal ja selle muudatuse väljastamisel KKL ei kehtinud ehk kehtivad keskkonnakaitseload puudusid. Mh on puudulik Korralduse ptk-s 2.2 toodud käsitlus.*

Keskkonnaamet selgitab, et väide ei ole asjakohane. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid¹ § 61 selgitab, et keskkonna(kaitse)loa muutmisele või kehtetuks tunnistamisele võib eelneeda keskkonna(kaitse)loa kehtivuse peatamine. Loa kehtivuse peatamise üldine eesmärk on peatada keskkonda ohustav tegevus, kuid jätta seejuures loa omajale võimalus oma tegevuse jätkamiseks, kui loa kehtivuse peatamise kestel on suudetud muuta tegevus keskkonnale ohutumaks.

Loa andja võib kompleksloa kehtivuse täielikult või osaliselt peatada kuni üheks aastaks (THS § 53 lg 1). Keskkonnaamet selgitas 22.08.2023 korralduses nr DM-125193-4, et peatamine on vajaduspõhine, ehk luba peatatakse kuni jäätmekäitlemine vastab kompleksloas toodud tingimustele. Need keskkonnakaitselise käsitlevad nõuded said loa peatumise ajal läbi viidud kompleksloa muutmise menetluse raames.

Vaide esitaja märkis vaides, et *KKL-i kehtivus ei taastu automaatselt, vaid seda oleks pidanud KeA THS-i ja Peatamise Otsuse kohaselt kaaluma, sh hindama, kas käitise tegevuse taastamise kõrvaltingimused on täidetud, mida KeA aga ei teinud.*

Keskkonnaamet on seisukohal, et väide ei ole asjakohane. Vaide esitaja väide, nagu toimuks ettevõtte kompleksloa peatamiselt automaatselt loa kehtima hakkamine, ei ole õige. Keskkonnaamet viis kaalutusotsuse alusel läbi avatud menetluse, mis algatati nõuetekohase taotluse esitamise peale. Käitaja ei soovinud taastada varasemalt loastatud tegevuse ulatust, vaid ettevõtte esitas muutmise taotluse, kus tõi välja planeeritava muudetud tegevuse ulatuse ning millega näidati tegevuse taastamiseks vajalike tingimuste täitmist, mida Keskkonnaamet kaalus. See tähendab, et Keskkonnaamet ei saa nõuda varasema olukorra taastamist olukorras, kui ettevõtte ei soovi varasemalt kehtinud loa ulatuses tegevust jätkata, vaid soovib oma tegevust ümber korraldada ja jäätmekäitlustoiminguid vähendada.

Vaide esitaja märkis vaides, et *KeA on lähtunud KKL-i muutmisel olukorrast, justkui tegemist oleks tegevkäitise ja tegemist oleks n-ö tavapärase KKL-i muutmisega, mille käigus varasemaid nõudeid levendatakse. On aga fakt, et käitis, millele peatatud KKL väljastati, on*

¹Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid (2015). Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-61>

hävunud. Seda enam ei eksisteeri. Seega puudus varasema KKL-i objekt ning KeA seadis Peatamise Otsusega kõrvaltingimuseks selle taastamise 1-aastase tähtaja jooksul.

Keskkonnaamet ei nõustu vaide esitaja väitega. Keskkonnaamet ei leevendanud kompleksloale varem kantud nõudeid vaid vastupidi, käitajale nõuded muutusid karmimaks ja tegevust piirati ning see väljendub ka muudetud kompleksloaga seatud nõuetena. Kompleksloa muutmise menetlemisel lähtus Keskkonnaamet asjaoludest, kas põlengu tagajärjed on välja selgitatud, kas tekkinud reostus on likvideeritud, kas on vaja seada täiendavaid seire tingimusi ja kas ettevõtte soovib taastada endist tegevust või kavatseb oma tegevuse ümber vaadata ja muuta, millega seoses ettevõtte esitas kompleksloa muutmise taotluse. Keskkonnaamet nendib, et korralduses oleks saanud menetluslikku olukorda kirjeldada pikemalt lahti kehtiva seaduse valguses, kuid pidas seda avatud menetluse raames avalikkuse poolt laekumata küsimuste pinnalt mittevajalikuks.

Vaide esitaja märkis vaides, et KeA jättis Korralduse vastuvõtmise sisuliselt arvesse võtmata, et varasem käitis hävis jäätmekäitluse tulemusel tekkinud tulekahju tagajärjel täielikult ning KKL-i kehtivus oli peatatud ehk KKL-i ei kehtinud vahepealsel ajal, mistõttu ei ole ka kuidagi kohane lähtuda kirjeldusest, et tegemist on tegevuse jätkamisega. Tegevuse jätkamisega oleks saanud olla tegemist juhul, kui käitis ei oleks vahepeal täielikult hävinenud. Tegemist ei ole olukorraga, kus üks käitise osa või seade oleks hävinenud või kuuluks väljavahetamisele (mis võiks ka kujutada endast olulist muudatust THS § 147 tähenduses), vaid käitis on täielikult hävinenud ja lammutatud.

Keskkonnaamet ei nõustu vaide esitaja seisukohaga, mis puudutab peatatud keskkonnakompleksloa kehtivust (vt ka vaideotsuse p 4.1). Peatatud kompleksloa korral ei ole lubatud jäätmekäitlustegevusi jätkata, kuid näiteks keskkonnakaitse seire nõuded on jätkuvalt jõus ning neid tuleb täita. Kehtetuks tunnistatava kompleksloa korral nõuded ei kehtiks, mistõttu oli peatamine vajalik keskkonnaandmete saamiseks. Selgitame, et hoonete hävimisega muutusid osad kompleksloaga varasemalt lubatud tegevused mitte nõuete kohasteks, kuid teisi kompleksloa tegevusi oleks ettevõtte saanud jätkata, kui Keskkonnaamet poleks peatanud kompleksloa. Veelkord, ehitustegevus (lammutamine) ning keskkonnakompleksloaga lubatud jäätmekäitlustegevuse taotlemised võivad toimuda paralleelselt.

Vaide esitaja märkis vaides, et olukorras, kus käitis on täielikult hävinenud ning Epler ei suutnud 1-aastase peatamise tähtaja jooksul käitise ehitisi taastada Peatamise Otsuses nõutaval kujul, pidanuks KeA KKL-i kehtetuks tunnistama ja Epleri taotlust hakkama menetlema nagu täiesti uue käitise taotlust (kuivõrd varasemat käitist ei eksisteeri). KKL-i kehtetuks tunnistamise aluseks on Peatamise Otsuses toodud kõrvaltingimuste mittetäitmine (mida Peatamise Otsuse p 1.3 sõnaselgelt ette näeb), aga samuti THS § 54 p 2 (sh THS § 18 lg 3 ja 53 kohaselt peatamise võimaluste ammendumine) ning KeÜS § 62 lg 2 p 1 ja § 59 lg 1 p 2 ja 3. Kui Epler soovib jäätmekäitlustegevust taas alustada, peaks ta seda tegema uue keskkonnakompleksloa menetluse läbimisel.

Keskkonnaamet selgitab täiendavalt, et keskkonnakompleksloa nr L.KKL.HA-52415 kehtivuse peatamise korralduses nr DM-125193-4 toodud kõikide nõuete täitmise vajadus oleks olnud asjakohane olukorras, kui ettevõtte oleks soovinud jätkata eelnevalt kehtinud lubatud tegevuse ulatuses. Ettevõtte andis kompleksloa muutmise taotlusega aga märku, et soovib oma tegevust ümber planeerida, mistõttu pidi Keskkonnaamet kaaluma ka nr DM-125193-4 korralduses toodud hoonete nõuete täitmise vajalikkust. Keskkonnaamet nendib, et erinevad võimalused oleks pidanud olema selgemalt loa muutmise korralduses lahti kirjutatud, kuid juhime tähelepanu, et vaide esitaja selle kohta menetluse ajal (millest vaide esitaja oli teadlik) omapoolset seisukohta ei esitanud.

4.3 Kompleksloa nr L.KKL.HA-52415 22.08.2024 korralduse nr DM-126260-17 jäätmete ladustamine

Vaide esitaja on seisukohal, et jäätmete ladustamine peaks olema loa tasandil selge ja ühemõtteline viisil, et tagatud oleks tuleohutus. Vaide esitaja on seisukohal, et tuleohutuse järgi, ei ole kinnistu territooriumil ette nähtud jäätmete ladustamist ja Päästeamet on seadnud Epleri jäätmekäitluskompleksi taastamisel selgeks tingimuseks, et jäätmeid ei ladustata väljaspool hoonet ega varjualuseid, kuivõrd see ei ole tuleohutusalaselt aktsepteeritav.

Vaide esitaja on vaidemenetluses esitanud lisadokumendina Päästeameti 24.09.2024 märgukirja nr 7.2-3.1/5812-1, kust selgub, et kompleksloa nr L.KKL.HA-52415 22.08.2024 korraldusega nr DM-126260-17 antud ladustamisplaan ei ole kooskõlas ehitusprojektiga Päästeameti poolt seatud tuleohutusnõuetega. Ettevõttel võib ehitamise valmimisel ja kasutusloa taotlemisel esineda kinnistul olukord, mis on vastuolus ehitusprojekti tuleohutuseosas kirjeldatud lahendusega ladustamise küsimuses ning Päästeameti poolt antud kasutusloa taotluse kooskõlastust ei väljastata lähtudes Ehitusseadustiku § 55 kirjeldatud asjakohastel lõigetel, eeldades, et ka kohalik omavalitsus sellisel juhul kasutusluba ei väljasta. Vaide esitaja eeldab, et tuleohutuse tagamiseks ei hakata ettevõtte ohtlike jäätmete jäätmekäitluse taastamisel enam jäätmeid vaide esitaja kinnistuga piirneval alal ja väljaspool taastatavat vastuvõtuhoonet (viilhalli) ladustama.

Keskkonnaameti hinnangul on ettevõtte vastutus tagada ehitusprojektiga kooskõlas tegevus käitluskohas, seda ka ladustamisel. Keskkonnaamet on nõus, et jäätmete ladustamisplatsi nr 1 kasutamise õigust tuleb muuta. Keskkonnaamet arvestab ehitusloa välja andmise tingimusega ning muudab 22.08.2024 korraldusega nr DM-126260-17 seatud jäätmete ladustamise õigusi ja kohustusi. **Keskkonnaamet parandab kompleksloal menetlusvea esimesel võimalusel ning tunnistab vaidlustatud korralduse nr DM-126260-17 resolutsiooni punktiga 1.1.5 seatud tingimuse, seoses jäätmete ladustamisega platsil ladustamiskoht nr 1, kehtetuks.**

Mis puudutab vaide esitaja seisukohta aastase lubatava ohtlike jäätmete käitlemise mahu kohta ning üldistades seda jäätmete ladustamise mahuks – on tegemist ebaõige järeldusega. Esimene väljendab ettevõtte aastase käitlemisvõimekuse mahtu ühikus tonni/aastas ning teine väljendab üheaegselt lubatud jäätmete ladustamise kogust ühikus tonni/aastas. Neid tuleb vaadata üksteisest lahus, sest käitlusvõimekus sõltub töötajate arvust ja kasutatavast tehnikast (tööaeg) ning teine sõltub hoonete ja katusealuste pindade mahutavusest (m³).

Juhime tähelepanu, et Keskkonnaamet seadis kahtluse alla (kompleksloa nr L.KKL.HA-52415 kehtivuse peatamise korralduses nr DM-125193-4), kas põlengu ajal oli üheaegselt lubatud jäätmete ladustamise koguseid ületatud ning seda küsimust menetleb eraldiseisvalt Keskkonnaamet järelevalveosakond.

Vaide esitaja väide, et käideldavate jäätmete ja jäätmete ladustamise nõuded ei ole ühemõtteliselt ja selgelt lahendatud, ei ole põhjendatud (vaide p 37). Keskkonnaamet lähtub keskkonnakaitseloa andmisel vastavalt keskkonnaministri 17.12.2019 määruse nr 73 „Keskkonnakompleksloa taotlusele esitatavad täpsustavad nõuded ja loa andmise kord ning keskkonnakompleksloa taotluse ja loa andmekoosseis“ 01.01.2020 redaktsiooni nõuetest. Keskkonnakompleksloa vorm infosüsteemis KOTKAS näeb ette, et kõigepealt täpsustatakse tabelis J1 käitluskoha andmed, tabelis J2 tuuakse esile jäätmeliigid, millega seoses tabelis toodud jäätmekäitlustoimingukoodide ja koguste alusel mingeid tegevusi tehakse, tabelis J4 tuuakse platsi asukoha kaupa välja, mis jäätmeliike, millisel alal, mis aja jooksul ja koguses ladustatakse ning tabelis J6 täpsustatakse täpsemad tehnilised- ja keskkonnakaitse nõuded vastava toimingu kohta, kui neid ei ole eelnevalt PVT nõuete tabelis T2 või seaduses otsekohalduvalt ette nähtud.

4.4 Naaberkinnistu omanik tuleb kaasata menetlusse

Vaide esitaja hinnangul on *naaberkinnistu omaniku menetlusse kaasamata jätmise ja tema õigustega mitteametamine oluline menetlusviga (KeÜS § 46 rikkumine). KeÜS § 46 lg 1 p 1 kohustab kavandatud tegevuse asukoha kinnisasjaga piirnevat kinnisasja omanikku menetlusse kaasama.*

Keskkonnaamet selgitab, et haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist (HMS § 58).

Keskkonnaamet toob veelkord esile, et vaide esitaja mitte kaasamine ettevõtte kompleksloa muutmise menetlusse on menetlusviga, kuid tutvudes kõikide vaide esitaja seisukohtadega ning analüüsides uuesti kompleksloa muutmise menetluses kättesaadavaks olnud andmeid, parandab Keskkonnaamet esimesel võimalusel kompleksloas jäätmete ladustamiseplatsi nr 1 õigust, kuid vaites esitatud seisukohad ei anna alust, et muuta kompleksloa kehtetuks. Toimunud põlengule viidates (vaide p 54), ei saa planeeritava tegevuse kohta väita, et jäätmekäitlustegevusel on oluline keskkonnahäiring.

4.5 Jäätmekäitlustegevuse muutmise ei nõua keskkonnamõju hindamist

Vaide esitaja hinnangul, *Epleri käitis, mis on varasemalt (põlenguga) põhjustanud olulise negatiivse keskkonnamõju. Ainuüksi see on põhjus, miks kõnealuse käitise taastamisel keskkonnamõju hinnata, et välja selgitada meetmed ja rakendatavad tegevused, vältimaks varasema stsenaariumi kordumist. Antud juhul on ilmne, ainuüksi arvestades varasemat põlengut, et kavandatava tegevusega kaasneb eeldatavalt oluline keskkonnamõju. Vaid terviklik keskkonnamõju hindamine võimaldab riske ennetada ja seatavate keskkonnatingimuste kaudu võimalikke tagajärgi leevendada.*

Keskkonnaamet selgitab, et kompleksloa muutmise menetlusega loastatud tegevus on: tava- ja ohtlike jäätmete vastuvõtmine, eelsorteerimine, ümberpakendamine ja ladustamine. Keskkonnaamet on jätkuvalt seisukohal, et loastatud tegevus ei too endaga kaasa olulist keskkonnahäiringut, kui peetakse kinni kompleksloa ja parima võimaliku tehnika nõuetest. Ehk tegevused, mis olid põlengu eelduseks: jäätmete purustamine ja vedeljäätmete segamine ning mingis ulatuses vastuvõtuhoone vananenud ohutustingimused tekitasid muude tingimuste kokkulangemisel olukorra, mis tipnes põlenguga – neid käitlusõigusi ettevõtte kehtival loal käesoleva seisuga ei ole. Juhul kui, ettevõtte sooviks tulevikus jäätmekäitlustegevust muuta, peab Keskkonnaamet uuesti kaaluma, kas on vajalik ja asjakohane algselt loastatud keskkonnamõju hindamine.

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse kohaselt ei ole ettevõtte kompleksloaga lubatud jäätmekäitlustegevus olulise keskkonnamõjuga tegevus (ei kuulu KeHJS § 6 lg 1 nimistusse). Kui kavandatud tegevus ei kuulu KeHJS § 6 lg 1 nimetatute hulka, peab otsustaja andma eelhindangu selle kohta, kas järgmiste valdkondade tegevusel on oluline keskkonnamõju (KeHJS § 6 lg 2). Eelhindangu võib jätta andmata, kui kavandatud tegevus jääb väljapoole KeHJS § 6 lg 2¹ reguleerimisala (see on: tegevust või käitist muudetakse või ehitist laiendatakse) ja lg 4 alusel kehtestatud määruse reguleerimisala. KeHJS § 6 lg 4 viitab Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määrusele nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang, täpsustatud loetelu“ ning määrus nr 224 § 10 lg 1 viitab jäätmekäitluskoha rajamisele, laiendamisele või rekonstrueerimisele. Kuid kehtiva ehitusseadustiku seaduse § 4 lg 3 kohaselt ehitise ümberehitamine ehk rekonstrueerimine on ehitamine, mille käigus olemasoleva ehitise omadused muutuvad oluliselt.

Arvestades nii eeltoodut, ettevõtte kavatsust jäätmekäitlustoiminguid vähendada (vt ptk II asjaolud) ja KeHJS § 6 lg 2³ kohaselt ei olnud Keskkonnaametil kohustust keskkonnamõju eelhinnangu andmiseks. Keskkonnaamet ei ole rikkunud KeHJS seadust selle rakendamisel, sest ettevõtte kavandatav keskkonnavalne tegevus jääb väljapoole lõike 2¹ reguleerimisala ja lõike 4 alusel kehtestatud määruse reguleerimisala (KeHJS 6 lg 2³). Ühtlasi ei ilmnenud menetlemise aja jooksul selliseid täiendavaid asjaolusid, mis oleks kaasa toonud eelhinnangu andmise kohustuse vastavalt lõigetele 2 ja 2¹ (KeHJS § 6 lg 2⁴).

Vaide esitaja on viidanud korduvalt põlengu eelsetele jäätmekäitlustegevustele, mis võisid tingida toimunud põlengu, kuid Keskkonnaamet on seisukohal, et korraldusega antud jäätmekäitlustegevus ei kahjusta oluliselt mõjualal asuva kinnisasja omaniku huve. Ohtlike jäätmete käitlemisega on Suur-Sõjamäe 37/39 kinnistutel tegeletud alates 30.08.2006 ning 23.05.2023 põlengu oli esmakordne sündmus sellises ulatuses.

Vaide esitaja märgib vaides, et *toimunud põleng on põhjus, miks kõnealuse käitise taastamisel tuleb keskkonnamõju hinnata* (vaide p 57).

Keskkonnaamet on seisukohal, et toimunud põlengu olulisust on ebaõige üle kanda ettevõtte jätkatavale jäätmekäitlustegevusele. Põlengust tingitud olulise keskkonnamõju välja selgitamise ja heastamisega tegeleb keskkonnavastutusseaduse alune menetlus ning põlengu põhjuse välja selgitamisega Keskkonnaameti järelevalve osakond. Ettevõtte 22.08.2024 korraldusega nr DM-126260-17 muudetud jäätmekäitlustegevus ei hõlma igapäevase tegevusena jäätmete põletamist, purustamist ega segamist.

4.6 Menetlusosalisena aktsiaseltsi Epler & Lorenz (reg. kood 10136864) ärakuulamine

Aktsiaselts Epler & Lorenz esitas 25.10.2024 seisukoha vaide esitaja 23.09.2024 vaidele (registreeritud 28.10.2024 KIRKEs kirjaga nr 1-7/24/76-4). Käitaja on seisukohal, et

- *vaide esitajal puudub kaebeõigus ning vaide tuleb jätta läbi vaatamata ja tagastada HMS § 79 lg 1 p 1 alusel.*
- *vaide esitaja peab taluma jäätmekäitlust käitises ning saab vaidlustada vaid kompleksloa muudatusi, mitte kogu kompleksluba.*
- *vaide tuleb jätta rahuldamata ning vale on vaide esitaja seisukoht, et Keskkonnaametile ei olnud võimalik õiguspäraselt muuta kompleksluba ajal, mil selle kehtivus oli peatatud.*
- *vaide esitaja seisukoht on vale, et kui kompleksloa kehtivus on peatunud, siis selle kehtivus ei taastu automaatselt. Samuti ei olnud käitajal piiratud õigus taotleda kompleksloa muutmist.*
- *Keskkonnaamet on kaalutusõigust õigesti teostanud. Vaide esitaja menethusse kaasamata jätmine ei muuda korraldust õigusvastaseks. Vaide esitaja ei ole vaides selgelt ära näidanud korralduse andmisega kaasnevat vaide esitaja õiguste rikkumist.*
- *Etteheited jäätmete ladustamisele ei ole asjakohased, käitaja on Keskkonnaametile 16.10.2024 esitanud ladustamise taotluse kompleksloa muutmiseks.*
- *Korralduse andmise ja selle kehtivuse eelduseks ei olnud keskkonnamõju hindamise läbiviimine ega eelhinnangu andmine.*

Keskkonnaamet selgitas käesolevas vaideotsuse ptk III vaide esitaja kaebeõigust ja vaidlustamist. Vaide esitaja osas ei ole asjakohane käsitleda talumiskohustust keskkonnoahust lähtuvalt (KeÜS § 10 mõistes), vaid kompleksloa omanikuna lasub käitajal kohustus ja vastutus rakendada ohutusmeetmeid ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmeid ning asjakohaseid ennetusmeetmeid võimaliku ja tulevase saastatuse vältimiseks.

Kompleksluba saab muuta loa peatamise kehtivuse ajal (KeÜS § 61 koosmõjus § 59 ja HMS § 64). KeÜS, THS ega HMS ei piira loa omanikul muutmise taotluse esitamist loa peatamise kehtivuse ajal. Keskkonnaameti 22.08.2023 korraldusega nr DM-125193-4 oli Keskkonnaametil õigus (mitte kohustus) tunnistada keskkonnakompleksluba kehtetuks. Mis tähendab, et juhul, kui loa omaja soovib kompleksloas märgitud tegevustega jätkata, kuid põlengujärgselt kõiki seatud nõudeid ei täideta, siis sellise olukorra tekkimisel ja/või muude kahtlust tekitavate asjaolude ilmnemisel, on Keskkonnaametil õigus kompleksluba kehtetuks tunnistada.

Vaideotsuse ptks 4.4 on Keskkonnaamet selgitanud menetluse kaasamise küsimust. Keskkonnaamet arvestab vaideotsuse koostamisel pärast kompleksloa muutmist ilmsiks tulnud täiendavaid asjaolusid (Päästeameti kiri seoses ehitusloaga seatud ladustamise kitsendus) ning on vaideotsuses ptks 4.3 selgitanud jätmete ladustamise nõuete asjakohasust.

Samuti on Keskkonnaamet vaideotsuse ptks 4.5 käsitletud keskkonnamõju hindamise küsimust vaide menetlemise raames.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Rainer Vakra
peadirektor

Teadmiseks: info@pakendikeskus.ee

Koopia: info@epler-lorenz.ee

Ave Jalakas 5690 4703
ave.jalakas@keskkonnaamet.ee