



Õiguskantsler

Lauri Hussar  
Riigikogu Kantselei  
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr  
Meie 07.01.2025 nr 6-1/240461/2500089

## Ettepanek tööstusheite seaduse § 48 lõike 2 põhiseadusega kooskõlla viimiseks

Austatud Riigikogu esimees

Õiguskantsleril paluti hinnata [tööstusheite seaduse](#) (THS) § 48 lõike 2 vastavust [Eesti Vabariigi põhiseadusele](#) (PS).

Keskkonnale kõige rohkem kahjulikku mõju avaldav keerukas tegevus (näiteks energeetikatööstus) nõuab kehtivat kompleksluba.<sup>1</sup> Selleks, et kompleksluba saada ja et seda kehtetuks ei tunnistataks, tuleb kasutada keskkonda vähim kahjustavat tehnoloogiat ja rakendada tegevuses keskkonda vähim kahjustavaid võtteid. Loa tingimuseks olevad nõuded peavad tagama vee, õhu ja pinnase kaitse ning käitises tekkinud jäätmete käitlemise viisil, mis hoiab ära saastatuse kandumise ühest keskkonnaelemendist, nagu vesi, õhk ja pinnas, teise.

Kuni 15. jaanuarini 2024 said ettevõtjad arvestada sellega, et kompleksload on tähtajatud, eeldusel et kasutatakse parimat võimalikku tehnikat. Viidatud kuupäevast alates kehtib norm, mille kohaselt võib ametnik anda tähtajatu loa asemel tähtajalise loa. Seadus ei määra ühtki sisulist kriteeriumit, mille alusel otsustada, kas kompleksluba peaks olema tähtajaline või tähtajatu. Nii tähtajalise kui tähtajatu kompleksloa saamiseks esitatavad nõuded peavad lähtuma sellest, et esinevad keskkonnakaitse seisukohalt põhjendatud asjaolud. Seega ei saa halduskohus seadusele tuginedes hinnata, kas kompleksloa tähtaeg on liiga lühike või liiga pikk või peaks luba olema tähtajatu. Põhiseaduse kohaselt peab neis asjus riigi nimel otsuseid langetava ametniku kaalutlusruum olema kõikide asjaosaliste jaoks selge ja vajadusel halduskohtus kontrollitav. Õiguslikult kaitseb tähtajaline luba ettevõtjat loa ennetähtaegse lõpetamise või uute ja karmimate keskkonnanõuete esitamise eest tugevamalt kui tähtajatu luba. Tähtajatu loa tingimus ongi tootmise pidev keskkonnasõbralikumaks muutmine ja selle kohustuse mittetäitmisel loast ilmajätmine on lihtsam. Seadus ei ütle, kas ka tähtajalise loa korral on õigus nõuda uute järjepidevalt investeeringute tegemist parima võimaliku tehnika kasutamiseks.

15. jaanuaril 2024 jõustunud THS § 48 lõige 2 näeb ette, et kompleksloa võib anda tähtajaliselt, kui esinevad keskkonnakaitse seisukohalt põhjendatud asjaolud. Midagi enamat seadus loa tähtaja määramise kohta ei ütle. THS § 48 lõiget 2 kohaldatakse ka enne selle sätte jõustumist esitatud

---

<sup>1</sup> Luba, mille kehtivus peab kinnitama võimalikult väikest mõju keskkonnale, inimese tervisele, healole, varale ja kultuuripärandile, nimetatakse kompleksloaks (THS § 7).

kompleksloa taotluse menetlusele, välja arvatud kompleksloa muutmise menetlusele (THS § 169<sup>1</sup>).

Põhiseadus ei välista keskkonnaloale tähtaja kehtestamist, kuid selleks et tähtaega ei kehtestataks meelevaldselt, tulebki seadusega sätestada tähtaja määramise tingimused. Praegusel juhul on seaduses jäetud määramata, millistel juhtudel ja mis tingimustel tuleb ettevõttele anda tähtajaline kompleksluba. Seega saab ametnik väljastada tähtajalise loa, kuid juhiseid selle jaoks seadus talle ei anna. Kui loa omaja leiab, et ametnik on rikkunud tema õigusi (näiteks luba on antud liialt lühikeseks ajaks) või kui ettevõtte tegevusest mõjutatud naabri arvates on luba antud liiga pika tähtajaga, siis on ka kohtul keeruline kontrollida ametniku otsuse õiguspärasust, sest seaduses puuduvad juhised, mille alusel kohus saaks hinnata, kas luba vastab seadusele. Kõnealune norm on sedavõrd üldine, et see paneb ebakindlasse olukorda kõik osapooled.

Leian, et THS § 48 lõige 2 on vastuolus PS §-dega 3, 13 ja 31. Lähtudes PS § 142 lõikest 1 ja [õiguskantsleri seaduse](#) §-st 17, teen ettepaneku viia THS § 48 lõige 2 kooskõlla põhiseadusega. Selleks on võimalik tunnistada THS § 48 lõige 2 kehtetuks (koos rakendusnormiga (THS § 169<sup>1</sup>)) või täiendada seadust ja sätestada sisulised kriteeriumid, millest lähtudes määratakse kompleksloa kehtivuse tähtaeg.

### **Kompleksloa sisu ja loale esitatud nõuete muutmise**

1. THS § 48 reguleerib kompleksloa kehtivuse tähtaega. Kuni 15. jaanuarini 2024 anti kompleksload välja tähtajatult. Keskkonnalubade infosüsteemist KOTKAS selgub, et alates 3. jaanuarist 2003 on välja antud üle 240 tähtajatu kompleksloa ja ainult üks tähtajaline kompleksluba (see isik ei ole õiguskantsleri poole selles asjas pöördunud).

2. Kompleksloaga reguleeritakse keskkonnale kõige rohkem kahjulikku mõju avaldava ja keeruka tegevuse tingimusi. Kompleksluba on näiteks vaja energeetikatööstuses; metallide tootmisel ja töötlemisel; keemiatööstuses; jäätmeäitluses; toiduainetööstuses, sealhulgas sööda tootmisel; sea-, veise- ja linnukasvatades; puidu ja puidutoodete keemilisel töötlemisel (vt THS § 19). Kompleksloa kohta käivad reeglid tulevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010 [direktiivist 2010/75/EL](#) tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll). Direktiiv ei näe ette tähtajalist kompleksluba. Direktiiv ei välista sõnaselgelt ka seda, et kompleksluba võiks olla tähtajaline, kuid kompleksloa ülesehitus ja selle toimimise loogika viitab sellele, et luba antakse välja tähtajatult ning vajadusel aja jooksul selle tingimusi muudetakse.

3. Kompleksluba vajavad tegevused on sageli uudsed ja sedavõrd keerulised või ainulaadsed, et seaduses või määruses ei suudeta neile üksikasjalikke reegleid kehtestada. Seetõttu tuginetakse kompleksluba nõudvate tegevuste korral parimale võimalikule tehnikale (PVT).<sup>2</sup> PVT nõudeid omakorda pidevalt täiendatakse ja muudetakse, võttes arvesse uusi teadmisi ja avastusi. Nende

<sup>2</sup> Direktiivi artikli 3 punktis 10 on terminid defineeritud järgmiselt: „parim võimalik tehnika” – tehnilise arendustegevuse ja selles rakendatavate töömeetodite kõige tõhusam ja paremini välja arendatud aste, mis näitab selle praktilist sobivust heite piirväärtuste ja muude loa tingimuste määramise aluseks võtmiseks, et vältida või, kui see ei ole teostatav, vähendada heidet ja selle mõju keskkonnale tervikuna:

a) „tehnika” – hõlmab nii kasutatavat tehnoloogiat kui ka käitise projekteerimise, ehitamise, hooldamise, käitamise ja tegevuse lõpetamise viisi;

b) „võimalik tehnika” – niisugusel arengutasemel tehnika, mis võimaldab selle kasutamist vastavas tööstussektoris, mille kasutamine on kulusid ja eelseid arvesse võttes majanduslikult ja tehniliselt otstarbekas, olenemata sellest, kas seda tehnikat kasutatakse või luuakse kõnealuses liikmesriigis, kui see tehnika on käitajale mõistlikul viisil kättesaadav;

c) „parim” – keskkonna kui terviku kaitse kõrge üldise taseme saavutamiseks kõige tõhusam.

nõuete järgi peab oma tegevust muutma ka loa omaja (THS § 49). Kui loa omaja ei suuda PVT nõudeid järgida, siis võetakse temalt kompleksluba ära (THS § 54 p 4).

4. Niisiis kompleksloa sisulised tingimused aeg-ajalt muutuvad. Seda silmas pidades ongi komplekslube seni välja antud tähtajatult, kuid nende sisu on lubatud üle vaadata ja muuta, kui parimat võimalikku tehnikat on täiustatud ja see lubab tegutseda senisest keskkonnasäästlikumalt. Kompleksloa omaja peab niikuinii lähtuma PVT nõuetest ehk järgima teaduse ja tehnika arengut ning rakendama oma tegevuses kõiki uuendusi. Seni sai kompleksloa omaja olla kindel, et niikaua kui ta järgib talle esitatud PVT nõudeid ning on valmis muutma enda tegevust keskkonnasõbralikumaks, ei tarvitse ta karta loa kaotamist üksnes selle kehtivusaja lõppemise tõttu.

5. Kompleksloa muutmise alused on ette nähtud THS §-des 49 ja 50. Nendest normidest nähtub, et luba muudetakse näiteks juhul, kui PVT nõuded (§ 49 lg 1 p 2) või PVT on muutunud (§ 49 lg 1 p 3) või kui on muudetud õigusnorme (§ 49 lg 1 p 6 ja 7). Luba saab muuta ka siis, kui käitis põhjustab vaatamata PVT nõuete järgimisele olulist saastatust (§ 49 lg 1 punktid 4 ja 5). Järelikult on piisavalt norme, mille alusel saab käitise tegevusse sekkuda keskkonnakaitse eesmärgil ning kehtestada keskkonna kaitseks käitisele nõudeid. Nende normide alusel on saanud varem ja saab ka edaspidi kompleksluba muuta keskkonnakaitse eesmärgil.

6. Üldjuhul kaasneb mingi õiguse tähtajalise andmisega tugevam õiguspärase ootuse kaitse. Sellest võiks järeldada, et kui soovitakse muuta tähtajalist luba, mis on antud THS § 48 lõike 2 alusel, siis on isiku õiguspärane ootus loa kehtivuse ja muutmise osas kaitstud loa tähtajalisuse tõttu ning sellise loa muutmiseks on vaja iseäranis kaalukat põhjust.<sup>3</sup> Seda arvestades jääb ebaselgeks, kuidas loa omaja õiguspärase ootuse kaitset on kompleksloa tähtajalise andmise võimalusega (THS § 48 lg 2) tegelikult mõeldud tagada.

### **Kompleksloa kehtivusaja määramise võimalused ja kehtivusaja piiramiseks vajalik seaduslik alus**

7. Kui keegi soovib saada kompleksluba, kuid tema tegevusega seotud asjaolud ei võimalda tähtajatut luba anda ning THS-i alusel tuleks seetõttu loa andmisest keelduda, siis HMS § 53 lõike 2 punkti 2 alusel saab määrata kompleksloale kõrvaltingimuse. Kõrvaltingimus on haldusakti kehtivusaja piiramine kindlaksmääratud tähtpäevast või tulevikus aset leida võivast sündmusest lähtudes; loa põhiregulatsiooniga seotud lisakohustus; lisatingimus loa põhiregulatsioonist tuleneva õiguse tekkimiseks; loa hilisema muutmise, kehtetuks tunnistamise või kõrvaltingimuse kehtestamise võimaluse jätmine. Seega ei olnud kompleksloale tähtaja kehtestamine välistatud ka enne 15. jaanuari 2024, kui tähtaja kehtestamine oli taotleja õiguste kaitse seisukohast soodsam lahendus kui loa andmisest keeldumine. Järelikult ei ole kompleksloa tähtaeg *per se* siinse ettepaneku tuumküsimus. Küsimus on selles, kes ja kuidas ning millest lähtudes otsustab tähtaja määramise üksikasjade üle, näiteks kui pikk peab tähtaeg olema.

8. THS § 48 lõikest 2 ei selgu, millal tuleb normi kohaldada ning mis kriteeriumidest lähtudes tuleb loale tähtaeg määrata. Kuivõrd see on ettevõtlusvabadust silmas pidades oluline küsimus, siis tuleb see lahendada seadusega (PS § 3, § 31).

<sup>3</sup> Tähtajaliselt antud õiguste ja piiratud kohustuste puhul on isikute õiguspärane ootus enam kaitstud kui tähtajatu regulatsiooni puhul, mistõttu peavad tähtajalise regulatsiooni isikule ebasoodsamaks muutmiseks olema kaalukamad eesmärgid kui tähtajatu regulatsiooni puhul (RKPJKo, 16.12.2013, nr [3-4-1-27-13](#), p 69). Isik ei saa oodata, et tähtajaline regulatsioon kehtib edasi pärast tähtaja möödumist, kuid ta peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul (vrd RKPJKo, 30.09.1994, nr III-4/A-5/94).

Seadusest ei nähtu muu hulgas näiteks seda:

1. millest lähtudes tuleb määrata loa kehtivusaeg, st kuidas ametnik taotlust lahendades otsustab, et just konkreetsel juhul tuleb ettevõtjale anda tähtajaline kompleksluba;
2. milline on lühim ja pikim loa kehtivuse tähtaeg;
3. kas tähtajalise kompleksloa kehtivusaega saab pikendada ja millest lähtudes seda tehakse;
4. kas tähtajalist kompleksluba saab muuta ning kas ja kuidas on sel juhul tagatud loa omaja õiguspärane ootus.

9. Ainsaks juhiseks normis on „keskkonnakaitse seisukohalt põhjendatud asjaolud“, kuid arvestades seda, mis tegevuste jaoks tuleb kompleksluba anda, on selge, et iga kompleksloa kohta ilmnevad keskkonnakaitse seisukohalt põhjendatud asjaolud. Kompleksluba tulebki taotleda suure ja mitmeplaanilise kahjuliku keskkonnamõjuga tegevuste jaoks, seetõttu ei piiritle kriteerium mitte kuidagi haldusorgani otsustuspädevust ega anna talle ka ühtki sisulist suunist. Kõigi komplekslubade puhul on asjakohane rääkida keskkonnakaitse seisukohalt põhjendatud asjaoludest. Seetõttu ei ole praegu arusaadav, millise tegevuse puhul tuleb tähtajaline luba anda ja kui pikaks ajaks.

10. Põhiseadus ei näe ette, et ametnik võiks omatahtsi otsustada, mis laadi käitis kuskile sobib või ei sobi või mis perioodil see võib tegutseda. Ametnik saab hindamiskriteeriumiks võtta keskkonnale avaldatava kahjuliku mõju ja seadustest tulenevad nõuded. See, milline on kahjulik mõju, mida tuleb haldusotsustega vältida, peab selguma seadusest. Kui käitisest tulenevad mingid olulised häiringud, mis on ühiskonnale põhimõtteliselt vastuvõetavad üksnes mingi perioodi jooksul, peaks nendegi tähtaegade piirjooned tulenema seadusest. Iga kompleksloaga käitise tegevus avaldab keskkonnale kahjulikku mõju, kuid ühtlasi pakub see käitis mõnd ühiskonnale vajalikku toodet või teenust ning töökohti. See tähendab, et käitis võib olla osa mõne muu olulise probleemi lahendusest ning käitis tegutseb ilmselt avalikes huvides ka juhul, kui tegevusega kaasneb mingi kahjulik keskkonnamõju. Kokkuvõttes – seadusest peab selguma, millist kahjulikku mõju tuleb tähtajalise kompleksloaga vältida ning sellest lähtudes saab ametnik otsustada ka loa tingimused.

11. Loa omajale ei ole tagatud seaduse kaitset, sest need küsimused (vt punkt 8) peab praegu lahendama haldusorgan. Samas ei anna seadus ametnikule mingeid juhiseid, millest tuleb kaalutusõigust rakendades lähtuda. Põhiõiguste piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 lõike 1 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest sättest tulenevalt peab põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi reguleerima Riigikogu (parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõte) ja põhiõiguste piiramisel olema seaduslik alus (seadusliku aluse nõue) (RKPJVKo 06.04.2021, nr [5-20-12](#), p 62). Ei piisa pelgalt piirangut lubava seadusenormi olemasolust – õigusriigile omasest olulisuse põhimõttest tulenevad nõuded ka normile endale. Need kohustavad seadusandjat otsustama lubatava haldustegevuse sisu, ulatus ja maht (vt ka RKHKO nr [3-3-1-63-09](#), p 14). Mida intensiivsemalt isiku põhiõigust piiratakse, seda täpsem peab olema selliseks piiranguks alust andev regulatsioon (vt nt RKHKO nr [3-3-1-48-16](#), p 38). Piiranguid lubavad seadused peavad olema avalikult kättesaadavad ja inimestel peab olema võimalik mõista, millistel tingimustel võib nende õigusi piirata ja millist käitumist avalik võim neilt ootab (RKHKO 18.05.2021, nr [3-19-549/98](#), p 18).

12. Kui seadus kompleksloa kehtivuse tähtaja üle otsustamiseks sisulisi suuniseid ei anna ja lubatavaks loetakse mistahes otsus, delegeeritakse Riigikogu asemel põhiõiguste piirangute aluste ja väärtusküsimuste otsustamine täitevvõimu asutusele ja ametnikule. Küsimuse sellest,

missugune ettevõtlikus ja mis tingimustel on Eestis põhiseaduse raames lubatud, tohib otsustada üksnes Riigikogu. Täitevvõimu asutused ja ametnikud saavad olla seaduse täitjad, mitte loojad. Põhiõiguste piiramisel peab olema seaduslik alus sõltumata sellest, kas tegemist on õiguse üld- või üksikakti andmise või toimingute tegemisega. Norm, mis volitab haldusorganit piirama isikute õigusi haldusaktiga, peab olema selge ja täpne ning vastama piirangu intensiivsusele. Volituse sisu peab olema määratud seda täpsemalt, mida intensiivsemaid piiranguid volitusnorm võimaldab ning mida üldisema ja ulatuslikuma iseloomuga on haldusakt (vt RKPJVKo 06.12.2022, nr [5-22-5](#), p 53; RKPJVKo 31.10.2022, nr [5-22-4](#), punktid 58 ja 60).

13. Kui kompleksloale määratakse üksikjuhtumil piiratud kehtivusaeg, siis formaalselt on loa omajal või teistel menetlusosalistel võimalik see kohtus vaidlustada. Sisulisi seaduse juhiseid, millest kohus saaks või peaks loa õiguspärasuse kontrollimisel lähtuma, praegu seaduses kirjas ei ole. Seetõttu ei ole kohtul võimalik tõhusalt ka kontrollida määratud tähtaja õiguspärasust. Iga määratud tähtaeg on justkui õiguspärane, sest seaduses puuduvad ametniku otsustamist piiravad normid ning kohus ei saagi tuvastada sisulist vastuolu seadusega. Seaduses lihtsalt ei ole tähtaja määramise kohta sisulisi kriteeriume. Küsimuse all ei ole praegu üksnes olukord, mil kompleksloa on antud ettevõtja arvates liialt lühikeseks ajaks ja see piirab ettevõtja õigusi. Ka mõnel huvigrupil või tegevusest mõjutatud naabril võib tekkida vajadus kontrollida, kas tähtajaline luba pole antud liiga pika kehtivusajaga. Normi lisatud täiendus „keskkonnakaitse seisukohalt põhjendatud asjaolud“ ei välista niisugust juhtumit, kui võrd kompleksloa pikk kehtivustähtaeg võidakse siduda näiteks mõne investeringuga, mille kaudu saavutatakse lühikeses perspektiivis keskkonnakaitse seisukohast hea tulemus, kuid seejuures loobutakse tehnoloogilistest uuendustest, sest arendajal ei ole huvi investeerida lõppevasse tegevusse ning riik ei saa mõjutada arendajat loa kehtetuks tunnistamise ähvardusega, kui võrd loatingimused on konkreetseks ajaks juba otsustatud.

14. Norm, mis volitab haldusorganit piirama isikute õigusi, peab olema selge ja täpne ning vastama piirangu intensiivsusele. Ka põhjendamatu üldised volitusnormid üksikaktide andmiseks võivad rikkuda õigusriigi põhimõtet. (RKPJVKo 31.10.2022, nr [5-22-4](#), p 60). Selliste normide põhiseaduslikkuse järelevalve on lähtudes senisest kohtupraktikast keeruline. Arusaadavalt ei sekku kohus nendel juhtudel, mil normi on võimalik rakendada põhiseaduspäraselt. Väga üldist normi on kindlasti võimalik rakendada muu hulgas ka põhiseaduspäraselt. Teisalt loob üldine norm võimaluse, et ametnik rakendab seda põhiseadusvastaselt. Kohus saab põhiseaduslikkuse järelevalve korras sekkuda sellesse otsustusruumi siis, kui parlament on jätnud ebamõistlikult volitusnormides vajalikud täpsustused tegemata (RKPJVKo 31.10.2022, nr [5-22-4](#), p 73). Ühtlasi on see parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte väljendus, mille kohaselt peab põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi otsustama seadusandja (RKÜKo 26.06.2014, nr [3-2-1-153-13](#), p 71).

15. Kui võrd THS § 48 lõike 2 alusel tehtavate otsustega on võimalik hakata mõjutama nii üksikuid kaitisi, kui ka tervete majandussektorite käekäiku ja perspektiivi, saab see Eestis kui parlamentaarses riigis toimuda üksnes seaduse alusel (PS § 3, § 13, § 31).

16. THS § 169<sup>1</sup> lisati tööstusheite seadusesse koos THS § 48 lõikega 2. THS § 169<sup>1</sup> järgi kohaldatakse THS § 48 lõiget 2 ka enne selle sätte jõustumist esitatud kompleksloa taotluse menetlusele, välja arvatud kompleksloa muutmise menetlusele.

17. THS § 169<sup>1</sup> sõnastus on segane. Rakendusnormiga ei ole õige välistada normi kui terviku rakendamist valdava enamiku juhtumite osas, see tuleb sätestada materiaalsoiguse normis endas. Seetõttu ei saa THS § 169<sup>1</sup> lugeda nii, et see keelab tulevikus kõigil kompleksloa muutmise juhtudel loale tähtaja kehtestamise. Normist nähtub seega, et ei ole lubatud muuta tähtajaliseks

selliseid komplekslube, mille muutmise menetlus algas enne THS § 48 lg 2 jõustumist. Samas on kompleksloale lubatud kehtestada tähtaeg, kui kompleksloa muutmise menetlus algas pärast THS § 48 lg 2 jõustumist. Seejuures jääb arusaamatuks, mis on antud juhul isikute erineva kohtlemise põhjendus. Eelnevat arvestades on THS § 169<sup>1</sup> arusaamatu sisuga ning rikub õigusselguse põhimõtet (PS § 10, § 13).

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431  
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee