

Kliimaministeeriumile

Teie: 30.05.2024 nr 1-14/24/2747

Meie: 5.09.2024 nr 1-5/24/6329

Eesti Keskkonnaühenduste Koja ja Päästame Eesti Metsad MTÜ vastused keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni rakendamise kohta Eestis

Esitame allpool Eesti Keskkonnaühenduste Koja (EKO) ja Päästame Eesti Metsad MTÜ (PEM) tagasiside Arhusi konventsiooni rakendamise kohta Eestis.

Soovime toonitada, et antud vastused koondavad 10 keskkonnaorganisatsiooni seisukohti ning ei ole käsitletavad "ühe VVO" tähelepanekuna, nagu varasemates raportites on eksitavalt öeldud. Ka Keskkonnaõiguse Keskus (KÖK) jälgib üldist praktikat, seega puudutavad me vastused praktikat laiemalt.

Küsimustik

1. **Üldsuse abistamine ja juhendamine keskkonnainfo taotlemisel, keskkonnaasjade otsustamises osalemisel ja neis asjus kohtu poole pöördumisel (konventsiooni artikkel 3, lg 2).** Palun kirjeldage oma institutsiooni praktikat ja kogemust. Kas olete selles osas koolitanud enda või teiste asutuste töötajaid või avalikkust?

Küsimus on suunatud riigiasutustele.

2. **Keskkonnahariduse ja -teadlikkuse tõstmine (artikkel 3 lg 3).** Palun kirjeldage, milliseid samme olete ise ette võtnud (või kus osalenud)?

Küsimus on suunatud riigiasutustele.

3. **Toetus valitsusvälistele keskkonnaorganisatsioonidele (VVOd, artikkel 3 lg**

1) Kas VVOde loomine ja toimimine on Eestis hästi reguleeritud?

Tulenevalt USAID vabaühenduste elujõulisust hindavast raportist on VVOde tegevust puudutav õiguslik raamistik Eestis soodne. Ühingute loomine ja registreerimine on lihtne, suuresti elektrooniliselt teostatav ja ühingute loomisele ja tegutsemisele ei ole olulisi piiravaid õiguslikke takistusi. Aruandlus riigile on samuti üldjuhul lihtne ja suuresti elektrooniliselt teostatav. Seadused ei piira ühingute loomist tegevusvaldkonna järgi. VVOd ja nende esindajad võivad vabalt tegutseda, avaldada avalikult kriitikat ja osaleda kõigis avaliku arutelu küsimustes. Kohtuvõim on sõltumatu. Keskkonnaorganisatsioonide tegevusel ei ole siin võrreldes teiste valitsusväliste organisatsioonidega suuremaid erisusi.

Ühe muudatusena viimastest aastatest võib välja tuua selle, et alates 2021. aastast on loodud lobiregister ning selles registreeritakse ka VVO-de kohtumisi. Registris ei tehta vahet ettevõtjate ärihuve kaitsvate lobistide ning avalikes huvides tegutsevate huvikaitsjate kohtumistel riigi esindajatega.

2) Kas ja kuidas kaasatakse VVOsid püsivatesse, otsuseid tegevatesse organitesse?

EKO esindajad on kaasatud erinevatesse seire- ja juhtkomisjonidesse (täpne nimekiri [EKO kodulehel](#)), mis on nõuandva rolliga või võtavad vastu "vaheotsuseid" nt EL vahendite kasutamise meetmete ja kavade kohta, aga tegelikult on tegemist nõuandvate kogudega ning ministeerium või valitsus kinnitavad need dokumendid ikkagi. Seega lõplikke otsuseid langetavatesse kogudesse EKO ei ole kaasatud.

3) Kas VVOd saavad valitsussektorilt toetust (nii rahalist toetust kui tunnustust)?

VVOdele on loodud erinevaid võimalusi valitsussektorilt toetuse saamiseks, kuid murekohaks on rahaliste vahendite vähesus. Ühingu arendamisse panustava SA Kodanikuühiskonna Sihtkapitali vahendeid organisatsioonide võimekuse kasvatamiseks on vähendatud, rahastaja fookus on hägustunud ning sihtasutuse loomisel vabaühendustele endile ette nähtud suur roll toetuste kujundamisel on vähenenud ning ministeeriumil on vahendite kasutamisel järjest suurem otsustusõigus (näiteks eelarveliste vahendite jaotus KÜSKi sees ja voorude tingimuste kehtestamise õigus on varasemast rohkem siseministeeriumi otsustada). Näidetena organisatsioonide arendamise rahaliste vahendite vähesuse kohta võib tuua, et 2023. aasta arenguhüppe taotlusvoorus jagus raha esitatud 113 taotlusest üksnes 17 projekti toetamiseks ning terveks 2024. aastaks ette nähtud jooksvalt avatud rahvusvahelise koostöö toetuste (sh reisitoetused, välisprojektide omafinantseeringu toetused jms) vahendid ammendusid vähem kui 2 kuu jooksul.

Keskkonnavaldkonnas on vabaühenduste rahastamine olnud kahanevas trendis. Näiteks Vabaühenduste Liidu kogutud andmetel vähenes Keskkonnaministeeriumi vabaühenduste rahastamine 2022. aastal 3 miljoni euron võrreldes 2021. aasta 5,5 miljoni euroga ning Keskkonnaministeerium oli 2022. aastal nelja kõige vabaühendusi kõige vähem rahastanud ministeeriumi hulgas. Suure tõenäosusega mõjutab vabaühenduste, sh keskkonnaühenduste rahastust negatiivselt ka viimasesse koalitsioonilepingusse kirjutatud kärpeülesanne ministeeriumitele.

Keskkonnavaldkonna suurimaks rahastajaks oleva Keskkonnainvesteeringute Keskuse toetuste maht on aastate lõikes vähenenud. Ühe näitena nappidest vahenditest tulenevatest tagajärgedest võib tuua selle, et Aarhusi konventsiooni kohaselt on riigi üheks ülesandeks tagada ka keskkonnavalase info kättesaadavus ja levitamine. Keskkonnaõiguse alase info puhul ei ole riik ise taolist infot sellises formaadis jaganud, seda on riigil aidanud teha SA Keskkonnaõiguse Keskus oma uudiskirjaga, millel puudub regulaarne riigipoolne toetus. Keskkonnainvesteeringute Keskust (KIK) on kritiseeritud ka selle eest, et ta eelistab rahastada keskkonnaühenduste rahastamisele keskkonda kasutavate ettevõtete ja nende esindusorganisatsioonide tegevusi. Selle kohta ilmus 2021. aastal mh Postimehes artikkel „[Ministeerium kuldab metsatööstureid toetusrahaga looduskaitsejate arvelt](#)“, kus selgus, et KIK on eraldanud eelnevatel aastatel metsamajanduspropagandaks ligi seitse korda rohkem toetusi kui looduskaitsekampaaniateks. Tähelepanu väärib ka asjaolu, et looduse rahastuse mahtu on KIKis nelja aastaga vähendatud 45%, aga metsanduse toetuste mahtu kolme aastaga suurendatud 13,6%. Samas metsandusega seotud toetused ei lähe looduskaitseks, vaid tegevusteks, mis toetavad metsa majandamist.

Riigilt saab valdkonna katusorganisatsioonina tegevustoetust Eesti Keskkonnaühenduste Koda, mille toetus pole alates 2006. aastast suurenenud. Samuti ei ole Kliimaministeerium rakendanud poliitikakujundamisel keskkonnaorganisatsioonidest partnerite toetamisel strateegilise partnerluse põhimõtteid. Näiteks otsus viia partnerite rahastamise korraldus poliitikakujundamisega tegeleva asutuse (ministeeriumi) haldusalast rakendusasutuse (KIK) vastutusalasse on strateegilise partnerluse olemusega vastuolus. Samuti rakenduvad taolise rahastamise korralduse puhul

keskkonnaorganisatsioonide tegevustoetusele projektitoetustele omased üsna jäigad piirangud ja oluliselt suureneb halduskoormus nii taotlemisel kui aruandlusel. Tegevustoetuse jaoks, mis peaks olema suunatud organisatsiooni üldise võimekuse toetamiseks, mitte konkreetsete projektitegevuste elluviimiseks, ei ole projektitoetuste üldised rahastamistingimused sobiv raamistik. Riigi rahaline toetus puudub täielikult Keskkonnaministeeriumi loodud Noorte Keskkonnanõukogul, mis ühendab noorte keskkonnaühendusi ning mille kaudu kaasab Kliimaministeerium noori keskkonnavalastesse otsustesse. Vajadusele tagada Noorte Keskkonnanõukogule süsternne riigipoolne toetus juhtis muuhulgas tähelepanu ÜRO lapse õiguste komitee 2024. aasta juunis.¹

Vabaühenduste tunnustamiseks korraldatakse mitmeid üritusi, tunnustusi jagavad pigem teised VVOd, aga üldjuhul riigi rahalisel toel. Näitena sai 2023. aastal Vabaühenduste Liidult [aasta vabaühenduse](#) auhinna Fridays for Future Eesti ehk MTÜ Loodusvõlu (organisatsioon, kelle kaebuse alusel tühistas Riigikohus Enefit õlitehase ehitusloa).

Sisulise töö tunnustamise osas on aga pilt erinev. Keskkonnavalaselt on teemasid ja kitsamaid valdkondi, kus riik näeb VVOsid oluliste koostööpartnerite ja lisaväärtuse andjatena, aga on ka teemasid, kus riik suhtub VVOdesse pigem kui vastaspoolde või vähemalt protsessi takistajatesse ning ei osata näha VVOde ekspertteadmiste kaasamisest saadavat kasu kvaliteetsemate otsusteni jõudmisel. Keerulised on näiteks olukorrad metsanduse, kuivendamise ning turba- ja põlevikvi kasutamise teemadel, kus tihti riigiametnikud arvestavad üksnes tööstuse huvisid ning on kohati raskustes ka kohtupraktikast tulenevate tõlgenduste täitmisel. VVOde tööd raskendavad nii ülilühikesed kaasamistähtajad kui olulistest protsessides kaasamise jätmine suvisele ajale, kus seoses välitöödega ja puhkuseperioodiga on aeganõudvam VVOde omavaheline koostöö ja ühiste seisukohtade kujundamine.

Samuti oleme tajunud, et riik ootab seda, et kõik keskkonnavaldkonnas tegutsevad VVOd kujundaksid küsimustes ühise seisukoha ja eeldatakse, et EKO saaks esindada kõigi keskkonnavaldkonna VVOde seisukohta. Selline olukord ei ole aga demokraatlikus riigis olemuslikult võimalik, kuna igal VVOl on õigus seada ise endale eesmärgid ja kujundada iseseisvalt seisukohti ning ühinemisvabadus kaitseb ühiskonnas ka arvamuste paljususe olemasolu, mis on üks demokraatliku riigi tagatisi. EKOl on võimalus esindada üksnes oma liikmete ühiseid seisukohti.

4. Üldsuse kaasamine rahvusvahelistesse keskkonna-alastesse otsustusprotsessidesse (artikkel 3 lg 7).

1) Kas VVOde esindajaid on kaasatud rahvusvaheliste ürituste delegatsioonidesse?

ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osaliste iga-aastastele konverentsidele (COP) VVO-de esindajaid reeglina ei kaasata. Viimastel aastatel on ÜRO kliima COP delegatsiooni kaasatud küll Noorte Keskkonnanõukogu esindaja, kuid tema roll ja mandaat on segased ega võimalda mõjukalt noorte huvide eest seista. Kui Eesti riik on korraldanud COP-il ise või koos teiste riikidega oma paviljoni, siis selles toimunud sündmustesse pole olnud VVO-d kaasatud, vaid seal on esinenud poliitikud, poliitikakujundajad ja ettevõtjad. ÜRO elurikkuse COPi delegatsiooni ei ole keskkonnaorganisatsioone teadaolevalt kaasatud.

Natura 2000 võrgustiku boreaalse regiooni biogeograafilisel maismaade seminaril olid Eesti keskkonnakaitseorganisatsioonide 2 esindajal võimalik osaleda, kuid merealade seminaril ei olnud võimalik Eesti keskkonnakaitseorganisatsioonide esindajatel osaleda.

2) Kuidas hindate, kas VVOsid peaks rohkem kaasama ja kas nad oleksid huvitatud

¹ United Nations. Convention on the Rights of the Child. Committee on the Rights of the Child. Concluding observations on the combined fifth to seventh periodic reports of Estonia. CRC/C/EST/CO/5-7.

kaasatud olemisest rahvusvaheliste keskkonna-alaste foorumite töös (konventsioonid, mitmepoolsed keskkonna-alased lepingud)? Kui jah, siis kuidas?

Eesti ametlike seisukohtade kujundamine selliste rahvusvaheliste foorumite puhuks toimub avalikkuse eest peidetult ja üldiselt ilma igasuguse kaasamiseta. Seni on ministeeriumid väitnud, et see on seepärast, et seisukohad kujundatakse juba kehtivate õigusaktide ja strateegiliste arengudokumentide põhjal. Selliselt puudub aga VVO-del võimalus kontrollida, kas Eesti seisukohad ka tegelikult nendele dokumentidele vastavad. Samuti puudub võimalus suunata riiki võtma rahvusvahelistel keskkonnavalastel foorumitel senisest eesrindlikumaid seisukohti, mis ei kajastu veel riigisisestes arengudokumentides, kui selleks on vajadus näiteks värsket teaduslikku teadmiste põhjal. EKO oleks huvitatud konventsioonide, mitmepoolsete keskkonna-alaste lepingute jms seotud rahvusvaheliste keskkonna-alaste foorumite töös osalemiseks Eesti seisukohtade kujundamise protsessis osalemisest ning võimalusel ka kohtumistel osalemisest, kui seal on võimalik VVOdel otsuseid mõjutada.

Probleemne on ka noorte kaasamine rahvusvahelistele keskkonnavalastel foorumitele, nagu nt kliimamuutuste COP. Alates 2020. aastast on Kliimaministeerium (varasem Keskkonnaministeerium) kutsunud ühe noore delegatsiooni ametliku liikmena konverentsile. Samas on selle noore roll olnud väga segane – kas tema ülesanne on olla töövari, tegeleda väliskommunikatsiooniga või esindada noori ning viimase puhul on segane, millised võimalused on tal noorte seisukohtade kogumiseks, edastamiseks ja kaitsmiseks. Konverentsil osaleval noorel puudub selge institutsionaalne tugi, mistõttu jääb noorte kaasamine sel viisil eelkõige näiliseks. Peale kliima-COPi ei kaasata noori teiste keskkonnavalaste rahvusvaheliste foorumite töösse teadaolevalt üldse. Samas kui noorte kaasamine sellistele konverentsidele toimuks teiste riikide eeskujul läbimõeldult, võiks see olla üks kanal, mille kaudu suurendada noorte teadlikkust keskkonnaprobleemidest, ärgitada neid tegutsema ning valida delegatsiooni noore, kes seal tegelikult noorte huvide eest seisaks.

5. Oma õigusi kasutavate isikute karistamise, tagakiusamise ja ahistamise keeld (artikkel 3 lg 8). Kas Teil on informatsiooni juhtumitest, kus seda keeldu on rikutud (nt nõutud VVOdel sisse nende tegevuse tõttu tekkinud menetluslike viivituste tõttu tekkinud kahju vms)?

Oleme täheldanud, et järjest enam on esinenud keskkonnaaktivistide või ühenduste suhtes füüsilisi või verbaalseid rünnakuid või vaigistamiskatseid. Alljärgnevalt mõned näited viimasest aastast:

20.09.2023 toimus juhtum, kus ajal, mil MTÜ Hoiame Loodust liige Mati Sepp kontrollis Lahemaa rahvuspargis väidetavalt ebaseaduslikult toimuvat raietegevust, torkas keegi läbi tema metsateele pargitud auto rehvid. Politseil puudus võimekus sündmuskohal olukord fikseerida, kuid Mati Sepp andis ise hiljem politseijaoskonnas ütluseid ning politsei alustas vääriteomenetlust. Ehkki juhtumit kajastas mitu ajakirjandusväljaannet, pole avalikkuses teada, et teo toimepanija oleks tabatud või karistatud.

2023. aasta lõpus esitas Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liidu esindaja nõude režissöör Martti Helde vastu, nõudes, et EMPL-i esindajaga tehtud intervjuud jäetaks välja filmiajakirjanduslikust dokumentaalfilmist “Vara küps”. Filmis väljendati kriitilisi seisukohti Eestis praegu valitsevate metsa majandamise viiside suhtes. On märkimisväärne, et EMPL esitas nõude enne filmi esilinastumist ning enne, kui nad ise filmi nägid.

22.02.2024 väljendas Keskkonnaameti metsaosakonna juhataja Olav Etverk [avalikul veebiüritusel](#) oma “imestust”, et “*seni ei ole metsaomanikud aktivistidelt kahjutasusid nõudnud. Mul ei oleks mitte midagi selle vastu, kui ka metsaomanikud küsiks midagi aktivistide käest, sest kui keskkonnaamet kohtus kaotab, siis me maksame aktivistidele kohtukuluseid, nii et ma julgen öelda, et neil mingil määral raha on.*” Sellest jääb mulje, nagu Keskkonnaameti esindaja sõnul võiksid metsaomanikud keskkonnaühenduste vaigistamiseks rohkem nende vastu kohtusse pöörduda, mis on aga vastuolus Arhusi konventsiooni art 3 lõikega 8. Keskkonnaõiguse Keskus juhtis sellele probleemile

tähelepanu ka ajakirjanduses, vt artiklit [“Õigusekspert: keskkonnaameti ametniku öeldu viitab üleskutsele looduskaitseid vaigistada”](#) (Delfi Roheportaal, 01.04.2024). Hoolimata sellest sõnavõtust ei ole EKOle teadaolevalt niisuguseid kohtuasju seni Eestis algatatud.

6. Teabenõuete esitamine ja vastamine (artikkel 4).

- 1) Kui palju teabenõudeid keskmiselt aasta jooksul Teie institutsioonis menetletakse, palju on keeldumisi?

Küsimus on suunatud riigiasutustele.

- 2) Kas teabenõudele vastamise eest on nõutud tasu?

EKO liikmetele ei ole teada juhtumeid, mil teabenõudele vastamise eest oleks tasu küsitud.

- 3) Millised on peamised probleemid teabenõuetega seoses?

Võrreldes varasemate aastatega on keskkonnateabe kättesaadavus EKO hinnangul pigem halvenenud.

Üldised suundumused

2021. aastal avalikustas ERR, et avaliku teabe seaduse muutmise plaanide raames on ametnikud ja poliitikud kirjutanud juurde üha enam erandeid, millega dokumendid on avalikustamisest vabastanud. Samuti tõi Andmekaitse Inspektsiooni (AKI) juht välja, et riigi- ja kohalikud omavalitsuste asutused kasutavad „AK“ märget liiga kergekäeliselt, n-ö „igaks juhuks“ – olukordades, kus tundlikku infot dokumendis üldse ei ole või saaks selle osa dokumendist kinni katta, jättes ülejäänu avalikuks. Vt [„Analüüs | Avalik riigivalitsemine ähvardab minevikuks saada“](#) (ERR 13.05.2021). Vähemalt viimane tähelepanek kehtib ka keskkonnanähtude menetlustes.

Keskkonnanähtude seisukohalt on murettekitav, et info avalikustamist soovitakse varasemaga võrreldes piirata, samas kui keskkonnateabe avalikustamise regulatsioon ja praktika ei ole juba praegu kooskõlas Aarhuse konventsiooni nõuetega. Vt lähemalt allpool.

AvTS vastuolu Aarhuse konventsiooni keskkonnateavet puudutavate sätetega

Midagi ei ole muutunud KÕKi poolt juba 2020. a Aarhuse konventsiooni küsimustiku vastuses esitatud probleemis, et Eesti õigus, eriti avaliku teabe seaduse regulatsioon võib osutada takistuseks teabele juurdepääsu tagamisel. Nagu on välja toodud KÕKi 2020. a vastustes, ei ole konventsiooniga kooskõlas olukord, kus teabenõuetele vastamise regulatsioon sisaldub põhiosas AvTS-s, milles on vähemalt järgmised puudused:

- 1) AvTS piiritleb liiga kitsalt avaliku teabe mõiste (piiritledes selle nt dokumenteeritud teabega) ja
- 2) AvTS ei näe ette kohustust kaaluda juurdepääsupiiranguga teabe väljastamisel, kas huvi teabe väljastamiseks kaalub üles huvi teabe piiramiseks (vrdl KeÜS § 24 lg 6²).

Samuti ei ole Eesti õiguses selgesõnaliselt sätestatud Aarhuse konventsiooni art 4 lg 6 nõuet, mis kohustab võimalusel teabe osaliselt väljastama. Praktikast on näiteks jätkuvalt probleem, et dokumendiregistrites on keskkonnanähtude menetluse (nt keskkonnalaubade menetlus, planeeringute menetlus) dokumendid sageli juurdepääsupiiranguga, viitega AvTS § 35 lg 1 punktile

² KeÜS § 24 lg 6 sätestab: „Kui teabevaldajal on seaduse alusel õigus keelduda keskkonnateabe väljastamisest, peab ta selle teabe väljastamise otsustamisel iga kord kaaluma, kas väljastamisest keeldumise huvi kaalub üles väljastamisega kaasneva avaliku huvi.“

12 (isikuandmete kaitse), isegi kui tegemist on oluliste menetlusedokumentidega ning isikuandmed oleks võimalik vajadusel lihtsalt kinni katta ja info osaliselt väljastada.

Lisaks on praktika käigus saanud viimastel aastatel ilmseks, et AvTS teabevaldaja definitsioon on liiga kitsas, kuna see ei hõlma avalikku ülesannet täitvaid riigiettevõtteid nagu Eesti Energia, kes aga on Aarhusi konventsiooni tähenduses teabevaldajad. Seetõttu ei väljastanud Eesti Energia keskkonnaühendustele oma süsinikuneutraalsuse tegevuskava (vt sama juhtumi kohta ka allpool).

Õhtuleht pöördus 2022. a sügisel ka justiitsministeeriumi poole palvega hinnata, kas Arhusi konventsioon ja Euroopa Liidu keskkonnateabe direktiiv on Eesti seadustesse korrektset ülevõetud. Justiitsministeeriumi asekancleri Heddi Lutteruse allkirjaga analüüsist ilmneb, et Eesti on Arhusi konventsiooni ja Euroopa Liidu keskkonnateabe direktiivi ülevõtnud puudulikult. Analüüsi kohaselt on iga üksus, mis ise ei määra kindlaks, kuidas ta keskkonna valdkonnas ülesandeid täidab, vaid allub mõne riigiasutuse kontrollile, kohustatud keskkonnateavet avalikustama.³ Andmekaitseinspeksioon on seni aga lähtunud üksnes Eesti riigisisestest õigusest ja eiranud Aarhusi konventsioonist tulenevaid kohustusi.

Probleemid KHG heiteid puudutava teabe juurdepääsu piiramisega

Olulised probleemid on praktikas ilmnenu CO₂ heidet puudutava teabe avalikustamisega. Riigiettevõtte Eesti Energia ei ole hoolimata keskkonnaühenduste korduvatest teabenõuetest väljastanud oma strateegiat, mille kohaselt jõuab riigiettevõtte väidetavalt 2045. aastaks süsinikuneutraalsuseni. Seda ei ole väljastanud ka Keskkonnaamet ega Keskkonnaministeerium.

Kuna süsinikuneutraalsuse saavutamise kava käsitleb tõenäoliselt süsinikuheitmeid, kvalifitseerub sellega seotud teave EL keskkonnainfo direktiivi art 4 lg 2 eelviimase lõigu kohaselt heitmetega seotud teabeks, millele ei või ühelgi juhul juurdepääsu piirata: liikmesriigid ei või direktiivi art 4 lõike 2 punktide a, d, f, g ja h alusel sätestada taotluse tagasilükkamist, kui see on seotud keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega.

Kuna Eesti Energialt ei õnnestunud tegevuskava saada, esitas Keskkonnaõiguse Keskus 2022. a juunis Andmekaitse Inspeksioonile (AKI) ka vaide, milles taotles, et AKI kohustaks Keskkonnaministeeriumit KÕKile seda kava väljastama. AKI rahuldas vaide ja kohustas ministeeriumit teabe väljastamist uuesti kaaluma, hindama täiendavalt teabe ärisaladuseks tunnistamise ulatust ja vajalikkust koosmõjus avalikkuse huviga saada teavet; väljastada soovitud teave ulatuses, mis ei sisalda piiranguga teavet; väljastamata jäetud teabe osas põhjendada, mis selles on ärisaladus ja kuidas see kahjustab ettevõtja ärihuve.⁴ Keskkonnaministeerium otsustas, et tal on võimalik edastada KÕKile tegevuskavast üksnes andmed ettevõtte saasteainete heitkoguste kohta aastatel 2020–2040, kuivõrd sellise info avalikustamiseks võib eeldada ülekaalukat avalikku huvi. KeM leidis samas, et tal ei ole võimalik väljastada tegevuskavas sisalduvat infot, mis on käsitletav ettevõtte ärisaladusena. Selliseks infoks on Keskkonnaministeeriumi hinnangul tegevuskavas sisalduv teave investeeringute, praeguste ja prognoositud tootmisvõimsuste,

³ Vt „SALASTAMISE ÜLIM TASE: rohepööre tõstab elektri hinda, kuid Eesti Energia ei luba oma süsinikuneutraalsuse plaani isegi kaugelt vaadata. On see üldse olemas?“ Õhtuleht, 6.09.2022. <https://digileht.oh tuleht.ee/1069109/salastamise-ulim-tase-rohepoore-tostab-elektri-hinda-kuid-eesti-energia-ei-luba-oma-susinekuneutraalsuse-plaani-isegi-kaugelt-vaadata-on-see-uldse-olemas>

⁴ AKI 15.08.22 vaideotsus: https://www.aki.ee/sites/default/files/vaideotsused/2022/vaideotsus_avaliku_teabe_asjas.pdf

kütuseliikide ja -mahtude, kütteväärtuste ja toodangumahtude kohta.⁵ Keskkonnaministeeriumi hinnangul puudus sellise info avalikustamiseks ülekaalukas avalik huvi ning kuivõrd tegemist ei ole ainukese turuosalisega, siis kahjustaks ettevõtte strateegia avalikuks tulek tema konkurentsivõimet. KÕKi hinnangul oli tulemuseks ikkagi see, et avalikkusele ei ole Eesti Energia tegevuskava ega selle täpsemad meetmed või põhjendused kättesaadavad.

Seejuures on EE süsinikuneutraalsuse tegevuskava kasutatud mh alusdokumendina, mille põhjal on otsustatud anda Enefit Power AS-le õlitehase rajamiseks keskkonnakompleksluba. KÕKi hinnangul ei ole selle täielik salastamine viitega ärisaladusele seetõttu õigustatud ega õiguspärane.

Probleemid metsaandmetele juurdepääsu piiramisega

2021. aastal menetles Riigikogu seaduseelnõud 292 SE, mille menetluses esitas Keskkonnaministeerium ettepaneku muuta ka metsaseadust seoses metsaandmete avalikustamisega: 1) metsaregistris avalikustatavate andmete hulgast sooviti välja arvata andmed mh füüsilisele isikule kuuluva metsa tagavara, raievanuse, juurdekasvu jm kohta ning raietööde mahu kohta; 2) statistilise metsainventuuri (SMI) püsiproovitükkide asukohad sooviti tunnistada asutuseiseseks kasutamiseks, st keelata avalikkuse juurdepääs neile andmetele. Keskkonnaõiguse Keskus analüüsis kavandatavate muudatuste vastavust Aarhusi konventsioonile ja EL keskkonnateabe direktiivile ning leidis kokkuvõtvalt, et eelnõus kavandatud juurdepääsupiirangud nii metsaregistri andmetele (MS § 9 lg 4) kui SMI andmetele (MS § 9.1) ei ole kooskõlas Aarhusi konventsiooni ega EL keskkonnainfo direktiivi sätetega, mis reguleerivad avalikkuse juurdepääsu keskkonnateabele.⁶

Pärast KÕKi analüüsi avalikustamist ja arutelu Riigikogu keskkonnakomisjonis loobuti eelnõu 292SE menetluse raames metsaandmete juurdepääsupiiranguga seotud muudatustest, ent samasisulised muudatused kehtestati 2022. a mais eelnõuga 441SE.

KÕK leiab jätkuvalt, et seadusesse viidud muudatused on õigusvastased ega ole kooskõlas Aarhusi konventsiooni ega EL keskkonnainfo direktiiviga.

SMI püsiproovitükkide asukohtade osas on see seisukoht kinnitust leidnud Euroopa Kohtu eelotsusega 2024. a märtsist (C-234/22). Euroopa Kohus leidis, et statistilise metsainventuuri püsiproovitükkide andmed on keskkonnateave, mis üldreeglina kuulub avalikustamisele. Vt Euroopa Kohtu eelotsuse kohta lähemalt KÕKi uudiskirjast: <https://k6k.ee/uudiskiri/2024/kevad/smi>.

7. Keskkonnainfo olemasolu ja kvaliteet (artikkel 5 lg 1).

1) Palun kirjeldage oma institutsioonis kogutavat ja säilitatavat keskkonda puudutavat informatsiooni, suhteid teiste asutustega info vahetamisel ja info edastamise korraldust, info kvaliteedi tagamise mehhanisme, info kogumise intervalle (sh kas on reaaliajased info kogumist ja edastamist).

Küsimus on suunatud riigiasutustele.

2) Kas olemasolevate andmete kohta on koostatud metaandmeid ja vastavaid

⁵ Keskkonnaministeeriumi 30.08.2022 kiri nr 2-10/22/46-3.

⁶ Relve K. ja Vaarmari, K. Hinnang eelnõus 292SE kavandatud metsaandmetele juurdepääsu piirangu õiguspärasusele. Keskkonnaõiguse Keskus, 2021.

[https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/292SE%20analüüs_metsaandmetele%20juurdepaasu%20oigusparasus_\(K6K_2021\).pdf](https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/292SE%20analüüs_metsaandmetele%20juurdepaasu%20oigusparasus_(K6K_2021).pdf)

andmebaase?

Küsimus on suunatud riigiasutustele.

3) Kas Teie institutsioonil on info edastamisel (eri)kohustusi inimese tervisele avalduva ohu ilmnemisel (ja selle järgselt)?

Küsimus on suunatud riigiasutustele.

8. Keskkonnainfo levitamine (artikkel 5 lõiked 4 – 8).

1) Kas Teie institutsioon on koostanud keskkonna-alast informatsiooni sisaldavaid ülevaateid, aruandeid, trükiseid, analüüse jmt?

Küsimus on suunatud riigiasutustele, kuna art 5 adressaadiks on avaliku võimu organid.

2) Kas need on tehtud avalikkusele kättesaadavaks?

Küsimus on suunatud riigiasutustele.

9. Üldsuse kaasamine olulise keskkonnamõjuga tegevuste lubamise otsustamisse, eelkõige keskkonna saastamiseks, kasutamiseks või muul viisil mõjutamiseks (nt ehitustegevus) vajalike lubade väljastamise menetlusse (artikkel 6).

1) Millistes Teie valdkonnaga seotud menetlustes kaasatakse üldsust ja kas see on piisav, eesmärgipärane ja otstarbekas ning kas muudel tegevustel ei ole potentsiaalselt olulist keskkonnamõju?

Keskkonnaasjades kaasaráärmimise võimalusi on kirjeldatud 2019. a inimarengu aruande [peatükis 3.4 “Kaasaráärmimise võimalused loodusallade kasutamisel”](#) (autorid S. Vahtrus, L. Remm, K. Vaarmari). Selles on üldise järeldusena välja toodud, et Eesti avaliku ruumi kujundamisel on kaasaráärmimise võimalused õigusnormides küll juba ulatuslikult reguleeritud, ent laiendada tuleks osalusvõimalusi seal, kus õigusraamistik ei ole piisav – ennekõike maavarade planeerimise ning metsaraiete küsimuses. Õigusnormides ei ole 2019. aastaga võrreldes suuri muudatusi tehtud, seega kehtivad järeldused ka viis aastat hiljem.

Positiivsena võib välja tuua, et elektroonilised lahendused on – osalt ka tänu koroonapandeemia kogemustele – avalikkuse osalemist vähemalt osaliselt lihtsustanud.

Ent jätkuvalt ei toimu kaasamist raielubade andmise menetlusse ega metsa kuivenduseks ehituslubade andmise menetlusse. Metsaseaduses on ette nähtud kaasamine kõrgendatud avaliku huviga aladel (nn KAH-alad) metsatööde planeerimisse, ent õigusnormidega ei ole tagatud, et see kaasamine oleks tõhus ja sisukas.

Osalusvõimaluste paranemine tänu elektroonilistele lahendustele

Positiivse arenguna võib välja tuua 2022. a detsembris ellu rakendatud KMH registri, mis võimaldab avalikkusel menetluses varasemast lihtsamini tutvuda KMH materjalidega ning kus on antud avalikkusele selge ülevaade menetluses osalemise võimalustest. Registril on ka mõned puudused:

- 1) registris on üksnes Keskkonnaameti läbiviidavate menetluste andmed, ent ei ole näiteks andmeid kohalike omavalitsuste, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti jt asutuste läbiviidavate keskkonnamõju hindamise kohta;
- 2) registrisse kantud KMH menetluse dokumentide hulgas ei ole alati avalikustatud menetlusosaliste seisukohti ega neile esitatud vastuseid. Kui need seisukohad ja vastused on vormistatud KMH programmi või aruande eraldi lisana, ei ole registris vastavat lisa sageli

avalikustatud.⁷

Teise positiivse arenguna võib välja tuua, et koroonapandeemia ajal võeti kasutusele elektroonilise arutelu läbiviimise praktika, mida osaliselt rakendatakse seniajani. See võimalus lihtsustab ka keskkonnaühendustel neil koosolekutel osalemist, kuna vähendab osalemisega kaasnevat aja- ja transpordikulu. Pärast pandeemia lõppemist on avalikul arutelul elektroonilisel teel osalemise võimaldamine praktikas siiski ebaühtlane ja ei ole selge, mille alusel selle võimaldamist otsustatakse.⁸ KÕK uuris vastavat praktikat viimati 2024. a veebruaris ning tolle ajahetke (22.02.2024) seisuga oli viimasest 10 KMH menetlusest vaid neljas antud võimalus osaleda avalikul arutelul veebi teel. Sh korraldab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet näiteks suurte meretuuleparkide KMH menetluses avalikke arutelusid üksnes füüsiliselt Saaremaal.⁹

Avalikkus ei saa osaleda raielubade andmise menetluses

Nagu juba 2019. a inimarengu aruandes viidatud, on Eesti õiguses probleem, et avalikkusel puuduvad tõhusad võimalused osaleda raielubade menetluses.

See puudus on praeguseks kinnitust leidnud ka kohtupraktikas. Riigikohus tegi 28.09.2023 otsuse Päraküla seltsi kohtuasjas, milles oli mh küsimuse all avalikkuse kaasamine metsateatiste registreerimise menetlusse. Riigikohus leidis, et olukorras, kus ei saa täielikult välistada raietest tulenevat ohtu rohevõrgustiku toimimisele, peab Keskkonnaamet KeÜS § 28 lg 2 kohaselt teavitama avalikkust rohevõrgustikuga hõlmatud metsa raiumiseks esitatud metsateatisest enne selle registreerimist, kusjuures asjast huvitatud avalikkuse hulka tuleb Riigikohtu otsuse kohaselt Århusi konventsiooni art 2 lg 5 järgi lugeda ka keskkonnaorganisatsioonid (RKHKo asjas 3-21-979, p 31). Avalikkuse teavitamise kohustus tuleneb Riigikohtu otsuse kohaselt mh vajadusest tagada keskkonnaühendustele tõhus kaebeõigus (Århusi konventsiooni art 9 lg 3 ning KeÜS §-d 30 ja 31) (otsuse p 32). Metsateatise puhul piisab avalikkuse teavitamiseks teatise esitamise kohta teabe avaldamisest nt Keskkonnaameti veebilehel või avalikkusele kättesaadavas infosüsteemis, kusjuures menetlustähtaja pikkus peab võimaldama avalikkusel tõhusalt osaleda; selliseks piisavaks tähtjaks luges Riigikohus rohevõrgustikku puudutava metsateatise puhul üldjuhul ühe nädala või kümme päeva (otsuse p 33–34). Vt ka Keskkonnaõiguse Keskuse 2024. a juunis avalikustatud analüüsi raielubade andmise kohtupraktika kohta.¹⁰

Keskkonnaamet ei ole EKOle teadaolevalt seni Riigikohtu otsusest tulenevaid suuniseid järginud ega astunud samme, et kaasata avalikkust rohevõrgustiku aladel raielubade andmisse enne otsuste tegemist. Keskkonnaamet ja Kliimaministeerium on kohtumistel EKOga selgitanud, et nende hinnangul piisab Riigikohtu juhiste järgimiseks metsaseaduse 01.07.2024 jõustunud muudatusest (MS § 41 lg 13), mille kohaselt metsaomanik ei või teha raiet enne 10 päeva möödumist metsateatise registreerimisest metsaregistris. Riigikohtu lahendis on aga selgesõnaliselt öeldud, et avalikkust tuleb kavandatavast raiest teavitada enne metsateatise registreerimist.

Avalikkust ei kaasata metsakuivenduse projektidele ehituslubade andmise menetlusse

⁷ Vt ka Keskkonnaõiguse Keskuse osalusel 2024. a koostatud analüüsi „Strengthening electronic participation rights in environmental protection in the European Union | Case Studies from Estonia, Germany, Slovenia, Spain and Hungary“:

<https://www.ufu.de/downloads/aarhus-strong-strengthening-electronic-participation-rights-in-environmental-protection-in-the-european-union-case-studies-from-estonia-germany-slovenia-spain-and-hungary/>

⁸ Samas.

⁹ Viimane näide: https://www.ametlikudteadaanded.ee/avalik/teadaanne?teate_number=2322408

¹⁰ Vaarmari, K. ja Palts, M. Raielubade andmise vaidlused kohtupraktikas aastatel 2020–2023. Õiguslik analüüs. Keskkonnaõiguse Keskus, 2024.

https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Raielubade%20andmise%20kohtupraktika%20analüüs_K6K%202024.pdf

Praegu toimub maaparandussüsteemide ehitamise ning renoveerimise loastamine ehitusloa menetlusega, mis ei ole avatud menetlus. Avalikkust ei teavitata selle algatamisest, vaid ainult otsusest luba anda siis, kui see on juba langetatud. Keskkonnaorganisatsioonidel on ainsaks võimaluseks midagi veel muuta vaide esitamine või otsuse vaidlustamine kohtus. Praegu on ainus viis projektidega seotud info saamiseks Põllumajandus- ja Toiduameti dokumendiregistri süsteemne seiramine, et leida looduskeskonna jaoks potentsiaalselt kriitilisi projekte ning küsida nende kohta teavet. See aga nõuab suurt tööjõuressurssi, mida keskkonnaorganisatsioonidel ei ole. Meie nägemuses on vaja siiski lahendust, mis võimaldaks avalikult tutvuda maaparandusprojektide ja neile KMH algatamise või mittealgatamise otsusega ning nende osas avaliku menetluse reeglite kohaselt arvamust avaldada enne otsuse lõplikku kinnitamist ja ehitusloa väljastamist. Seetõttu oleme varasemas kuivendamist puudutavas suhtluses PTA, KeA ja RMKga teinud ettepaneku kasutada KMH avatud menetluse võimalust, mis küll muudab menetluse pikemaks, kuid tagab vähemalt adekvaatsema kaasamise ja võiks viia ka keskkonnamõjude vähenemisele.

Murettekitav on see, et kuivendusobjektide hooldustööd ei ole üldse loamenetlusega tegevus, kuid samas võib selle käigus teha töid, mis võivad keskkonnaseisundit halvendada. Keskkonnanäidendustel ei ole reeglina võimalik nendest tegevustest enne nende toimumist teada saada.

Kaasamine KAH-aladel metsatööde planeerimisse ei võimalda tõhusat osalemist

EKO 2020. a vastustes Aarhuse konventsiooni rakendamise küsimustikule on põhjalikult välja toodud probleemid KAH aladel metsatööde kavade koostamisse kaasamisega. Kahjuks ei ole nelja aastaga sisuliselt midagi muutunud ja probleemid on jätkuvalt samad. Eestimaa Looduse Fondi projekti raames 2023. a koostatud õiguslikus analüüsis on välja toodud, et kaasamise ebaselge regulatsioon (MS § 43 lg 9) ning RMK ja teiste riigiasutuste lähenemine teemale praktikas muudavad KAH-aladel metsatööde planeerimise menetluse näilikuks ja eksitavaks. Kokkuvõttes on analüüsis järeldatud, et MS § 43 lõikes 9 sätestatud regulatsioon rikub oluliselt põhiseadusest tulenevat õigusselguse printsiipi, samuti põhiõigust menetlusele ja korraldusele.¹¹

2) Kas kaasatavate isikute ring on kuidagi piiratud (teatud kriteeriumid, kellel on õigus esitada ettepanekuid ja märkusi)?

Kui keskkonnaotsuste (nt keskkonnalubade, komplekslubade) menetlus on avalik, ei ole õigusnormides isikute ringi piiratud (see ei oleks ka õiguspärane). Probleem võib tekkida juhul, kui loamenetlust ei viida läbi avatud menetlusena. Hiljutise näitena toome EKO poolt 2024. a läbi viidud menetluse FIONA uuringu jaoks fosforiidiproovide võtmiseks. Keskkonnaamet ei lahendanud Geoloogiakeskuse taotlust avatud menetluses, vaid küsis arvamusi sellele üksnes piiratud ringilt menetlusosalistelt (Maa-amet, KOV üksus, teise keskkonnaloa omaja). EKO leiab, et FIONA üldgeoloogilise uurimistöö loa menetlus oleks tulnud läbi viia avatud menetluses. Fosforiidi uurimine on avaliku huviorbiidis ning on kujunenud ühiskonnas üha olulisemaks teemaks, mistõttu tulnuks Keskkonnaametil loa menetlus läbi viia avatud menetluses, tagades huvirühmade kaasamise.

3) Kuidas informeeritakse kaasatavaid ja kas selline informeerimine on piisav, osalemisele ärgitav ja otstarbekas?

Olukord ei ole varasemaga võrreldes väga palju muutunud. Nagu tõime välja varasemates vastustes, nii peame ka seekord nentima, et kaasatavate informeerimise peamine kanal on jätkuvalt veebiväljaanne Ametlikud Väljaanded (www.ametlikudteadaanded.ee), mida tavainimesel on selle otsingusüsteemi tõttu praktiliselt võimalik kasutada vaid juhul, kui ta juba teab kavandatava

¹¹ Keerberg, L. ja Vaarmari, K. Metsatööde planeerimine KAH-aladel Õiguslike probleemide analüüs. Eestimaa Looduse Fond, 2023.

https://media.voog.com/0000/0050/7864/files/Metsat66de_planeerimine_KAH-aladel_analüüs_2023_ELF.pdf

tegevuse algatamisest või teate olemasolust. Meie kogemuses on siiski sagenenud võimalike menetlusosaliste otsene teavitamine näiteks KMH algatamisest või juba menetluses osalejate teavitamine järgmisest menetlusetapist. Samas ei ole nende juhtude põhjal võimalik öelda, kas tegemist on lausalise praktika või üksikjuhtumitega. Seetõttu on üllatav, et seniajani ei ole välja töötatud elektroonilist süsteemi, mille kaudu oleks võimalik saada tõhusalt infot erinevates paikades toimuvate menetluste kohta. Loodame, et see probleem saab lahendatud Ametlike Teadaannete süsteemi uuendamise käigus. Nüüd saab Ametlikes Teadaannetes täpsema otsinguga otsida teate mõjupiirkonda ntl teatud küla/asula/linn. See otsing toimib juhul, kui mõjupiirkond on teates märgitud.

Eraldi probleemid tõusetuvad laste ja noorte informeerimisega. Keskkonnaotsuste tegemisel enamasti ei pöörata tähelepanu sellele, et otsustusprotsess oleks ligipääsetav ja arusaadav lastele ning et nad saaksid otsuse tegemisel kaasa rääkida. See käib nii kohalike üksikprojektide kui ka üleriigilise mõjuga arengukavade ja õigusaktide väljatöötamise kohta. Avalikkuse kaasamine toimub enamasti Ametlike Teadaannete portaali, keskkonnamõju hindamise andmebaasi ja e-kirjade teel. Esimest kaht lapsed ja noored reeglina ei külasta. Viimase kaudu ei jõua info enamasti laste ja noorteni, sest otsustajatel pole nende või neid ühendavate vabaühenduste kontakte. Otsuste eelnõudest ei avaldata reeglina lihtsustatud keeles kokkuvõtteid, mis oleks lastele mõistetavad. Üleriigiliste otsuste puhul toimuvad kaasamisüritused sageli tööpäeva ajal, mil lapsed ja noored peavad koolikohustuse täitmise tõttu olema koolis ja ei saa seetõttu reeglina kaasamisüritustel osaleda. Need probleemid on eriti selgelt esile kerkinud kliimamuutuste valdkonnas, muuhulgas seetõttu, et selles on noored näidanud üles tavalisest suuremat agarust otsuste tegemisel osaleda, ent need probleemid on samad ka teistes keskkonna valdkondades.

Laste ja noorte kaasamise puhul on omaette suur probleem vajaliku institutsionaalse toe puudumine. Eestis puudub professionaalne huvikaitse organisatsioon, kes seisaks laste ja noorte huvide eest keskkonna valdkonnas. Seega peavad lapsed ja noored tegema seda ise vabatahtlikus korras. Kuna laste haridustee alles kestab ning neil puudub üldiselt märkimisväärne sissetulek, on nad täiskasvanud huvikaitsjatega võrreldes oluliselt nõrgemas positsioonis. Et huvikaitse oleks mõjus, vajavad lapsed ja noored mitut sorti tuge: näiteks hariduslikku (tavalisest põhjalikumaid selgitusi, kuidas toimib seadusandlik protsess, millesse nad on kaasatud, vmt), rahalist (hüvitamiseks kohtumistele sõitmise kulu jne), korralduslikku (ruume, milles kohtuda; abi vajalike dokumentide leidmisega jne). Muuhulgas vajab sellist tuge Kliimaministeeriumi juurde ellu kutsutud Noorte Keskkonnanõukogu. Ilma sellise toeta on mõeldamatu, et isegi vabatahtlikesse ühendustesse kogunenud lapsed ja noored suudaksid otsustusprotsessides sisuliselt osaleda.

Nende puuduste ületamiseks tuleks Eestis kehtestada eraldi nõuded laste ja noorte osalemise korraldamiseks ja toetamiseks. Muuhulgas tuleks seda teha praegu koostamisel olevas kliimaseaduses.

4) Kas kaasamisele seatud ajalised tähtajad on mõistlikud ja kas neid järgitakse?

Üldiselt seatakse kaasamisele minimaalsed lubatud tähtajad, mida järgitakse, kuid mille raames on keeruline osaleda, kuid on sagenenud juhtumid, mil avalik väljapanek ei kesta üksnes seaduses sätestatud miinimumperioodi, vaid määratakse pikemaks, seda eriti erinevates planeeringutega seotud menetlustes.

Keskkonnakasutuseks tegevuslubade andmise ja keskkonnamõju hindamise menetluses sätestatud 2-nädalane miinimumtähtaeg avalikuks väljapanekuks on enamikel juhtudest, mis nõuavad keskkonnamõjude hindamist, liiga lühike aeg selleks, et tutvuda mahukate ning tehniliselt keerukate materjalidega ja kujundada seisukohad (eriti sellistes ühendustes, kes kujundavad seisukoha koostöös oma liikmetega). Lisaks sellele ei ole üldsuse esindajatel sisuliselt võimalust konsulteerida näiteks erialaekspertidega, et materjalides esitatud infot hinnata ja selle hinnangu põhjal oma seisukohad kujundada.

Kaasamistähtaegade määramise praktika vajaks põhjalikumat analüüsi, mis võimaldaks kindlaks teha, kas näiteks viimase 5 aasta jooksul on olukord kindlasti paranenud. Sellist ülevaadet oleks lihtne koostada, kuna näiteks KMH ja KSH teadetest on väljapanekute tähtjad hõlpsalt väljavõetavad. Juhul, kui ülevaate tulemusena selgub, et tegelikkuses on praktikas tähtjad sageli liiga lühikesed, tuleks seaduses sätestatud nõudeid muuta.

5) Kas kaasamine toimub varases otsustamise etapis, kui võimaliku otsuse sisu on veel lahtine ning kas kaasamise tulemusi arvestatakse (sh kas ettepanekute esitajatele vastatakse)?

Ettepaneku esitajale reeglina vastatakse, ent sageli pole vastus sisuline ja harilikult ei võeta ettepanekut sisuliselt arvesse, kui arvestamiseks tuleks plaanitavat otsust oluliselt ümber teha.

Meie arvates on jätkuvalt probleemne ka tänane karjäärade ja kaevanduste rajamise regulatsioon, mis võimaldab teha otsuseid mingil alal maavara kaevandamise sobilikkuse kohta, ilma et avalikkus saaks selles kaasa rääkida. Üldsus kaasatakse otsuse tegemisse alles loa etapis, mil pigem lahendatakse küsimust, millistel tingimustel võib kaevandust lubada. Erinevalt muudest objektidest ei toimu kaevanduste planeerimist planeeringutega. Ehkki planeerimisseadus näeb ette maardlate kasutustingimuste määramise maakonnaplaneeringutes, ei käsitle enamust maakonnaplaneeringud tegelikult kaevanduste rajamist.

10. Üldsuse osalemine keskkonnaga seotud kavade, programmide, strateegiate jms koostamisel (artikkel 7).

1) Millised on Teie valdkonnas sellised üldise ja laiema mõjuga dokumendid, mille koostamisse on kaasatud/olete olnud kaasatud avalikkuse esindajaid?

EKO on üldiselt kaasatud valdkonnaga seotud arengukavade nt energeetika, metsanduse ja ja keskkonnavaldkonna arengukava väljatöötamisse. Samas on need protsessid tihti ennustamatud ning kaasamine halvasti korraldatud: uus metsanduse arengukava on endiselt vastuvõtmata ning uue kavandatud keskkonnavaldkonna arengukava KEVAD, mille ettevalmistamise protsess oli mahukas ning kuhu keskkonnaorganisatsioonid panustasid olulises mahus ressursse, tulevik on teadmata ning huvirühmi pole selle kohta infot jagatud.

Problemaatiline näide kaasamisest on riiklik energia- ja kliimakava (REKK), mida Eestis nähakse pelgalt olemasolevate arengukavade, programmide, riigi eelarvestrateegia jm meetmete koonddokumendina. See lähenemine, et tegemist on vaid muudes dokumentides seatud meetmete koondamise dokumendiga, on vastuolus ka kaasamise nõuetega. Kliimaga seoses käsitlevad avalikkuse kaasamist Euroopa kliimamääruse art 9 ning EL energialiidu ja kliimameetmete juhtimise määruse (EL) 2018/1999 artiklid 10 ja 11. Juhtimismäärus nõuab, et liikmesriik tagab üldsusele varajased ja tulemuslikud võimalused osalemiseks lõimitud riiklike energia- ja kliimakavade projektide ning pikaajaliste strateegiate ettevalmistamises aegsasti enne nende vastuvõtmist. Samuti nõuab juhtimismäärus, et iga liikmesriik seab sisse mitmetasandilise kliima- ja energiadialoogi, mille raames asjaomased sidusrühmad ja üldsus saavad aktiivselt osaleda ja arutada energia- ja kliimapoliitika jaoks kavandatud erinevaid – sh pikaajalisi – stsenaariumeid ning jälgida edusamme, välja arvatud juhul, kui liikmesriigis on juba sama eesmärgi täitev struktuur. Sellise dialoogi raames võib arutada ka riiklikke energia- ja kliimakavasid.

Juhul, kui käsitleda REKKi pelgalt olemasolevate meetmete koonddokumendina, ei ole täidetud juhtimismääruses ette nähtud kaasamise nõuded. REKKi koostamisse kaasamine ei võimalda praegusel juhul avalikkusel meetmete määramises sisuliselt kaasa rääkida, kuna REKK koondab üksnes arengukavade, programmide ja riigi eelarvestrateegia raames paika pandud

meetmeid. Ent nende dokumentide – arengukavade, programmide ega riigi eelarvestrateegia – koostamises ei saa avalikkus tõhusalt kaasa rääkida:

- 1) Arengukavade koostamisse avalikkuse kaasamiseks puuduvad Eesti õiguses selged nõuded. Arengukavade koostamist reguleeriv määrus¹² näeb ette üksnes kaasamiskava tegemise ning arengukavas ülevaate andmise kaasamisprotsessist, ent ei sätesta konkreetseid nõudeid avalikkuse tõhusaks kaasamiseks varajases etapis;
- 2) Programmide koostamisse ei ole avalikkuse kaasamist Eesti õiguses ette nähtud ning nende koostamise menetluses ei viida läbi ka keskkonnamõju ega kliimamõju hindamist;
- 3) Riigi eelarvestrateegia koostamisse ei ole avalikkuse kaasamist samuti ette nähtud – selle koostamist reguleeriv määrus¹³ näeb ette eelarvestrateegia avalikustamise alles pärast selle kinnitamist. Lisaks ei saa riigi eelarvestrateegiat ilmselgelt pidada sisuliseks kliimameetmete väljatöötamise ega planeerimise vahendiks.

2) Milline on olnud kaasamise mõju?

Meie hinnangul on keskkonnaühenduste sisendil teatud mõju, kuid enamasti on see väga piiratud, sest kaasamine ei toimu varases faasis, vaid tihti on strateegia, kava vms väljatöötajal oma selge nägemus juba protsessi alguses. Üldiselt saab keskkonnaühenduste mõju näha tehtavate otsuste keskkonnakahju vähendamises, kuid edulugusid suure mõjuga positiivse mõju kohta napib.

Keskkonnaühendusi piirab mõju saavutamast ressurside nappus, mille tõttu ei ole tihti võimalik anda soovitud sisukusega tagasisidet, osaleda ning korraldada soovitud mahus kohtumisi otsustajatega ning osaleda avalikus arutelus meedias.

11. Üldsuse osalemine õigusaktide väljatöötamisel (artikkel 8). Milline on olnud Teie institutsiooni praktika ja kogemus üldsuse kaasamisel õigusaktide väljatöötamises? Milline on olnud kaasamise mõju?

Üldsust küll kaasatakse õigusaktide väljatöötamises, kuid selle juures on palju läbivaid probleeme. Need puudutavad muuhulgas kaasamistähtaegu, kaasamise ajastust, kaasatavate rühmade valikut, noorte kaasamist ning kaasamise mõju väljatöötatava õigusakti sisule (vt lähemalt allpool).

Vabariigi Valitsuse reglemendi § 4 lg 2 kohaselt kaasatakse asjassepuutuvad huvirühmad eelnõu või muu küsimuse ettevalmistamises vastavalt kaasamise heale tavale, mille kinnitab Vabariigi Valitsus. Kaasamise hea tava avaldatakse Vabariigi Valitsuse veebilehel.

Ehkki kaasamise hea tava¹⁴ on tõesti Vabariigi Valitsuse veebilehel avaldatud, on selle nõuete täitmine praktikas ebaühtlane.

Kaasatavate rühmade valik

Kaasatavate rühmade valikul puuduvad kindlad kriteeriumid, mille põhjal otsustada, keda kaasata. Nõnda saavad keskkonnaühendused mõnikord neid puudutavate eelnõude väljatöötamisest teada juhuslikult, näiteks ajakirjanduse kaudu. Üks niisugune näide on korraaitseaduse muutmise väljatöötamine, mille Justiitsministeerium esitas arvamuse avaldamiseks 24.06.2024. Kaasatavate seas olid muuhulgas vabaühendused. Samas ei olnud nende hulgas noorte kliimaliikumist Fridays for Future Eesti, kellele väljatöötamiskavatsuses viidati kui põhjusele, miks ministeerium kavandab

¹² Vabariigi Valitsuse 19.12.2019 määrus nr 117 “Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord”, <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122019005>

¹³ Vabariigi Valitsuse 19.12.2019 määrus nr 112 “Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimused ja kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord”, <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122023013>

¹⁴ <https://www.riigikantselei.ee/kaasamise-hea-tava>

alaealistele meeleavalduste korraldamise õiguse andmist. Teisisõnu jättis ministeerium kaasamata selle keskkonnaühenduse, kelle tegevuse tõttu plaanib ministeerium seadusesse üht muudatust.

Kliimaministeerium on oma praktikas otsustanud kaasata õigusaktide väljatöötamisse huvigruppe ennekõike katusorganisatsioonide tasandil. See paneb keskkonnaühendused ja vabaühendused laiemalt majandushuvide eest seisjatega võrreldes oluliselt nõrgemasse positsiooni. Ettevõtetal on rohkelt katusorganisatsioone, näiteks metsanduse valdkonnas on Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liit, Eesti Erametsaliit, Eesti Puitmajaliit, Eesti Metsataimetootjate Liit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda; ettevõtjaid laiemalt koondavad näiteks Kaubandus-Tööstuskoda ja Tööstustööstuste Keskliit. Kõik need on katusorganisatsioonid, keda sageli kaasatakse õigusaktide väljatöötamisse. Keskkonnaühendusi seevastu ühendab Eestis üks ainus katusorganisatsioon: Eesti Keskkonnaühenduste Koda. Kuna keskkonnaühendused töötavad sageli vabatahtlikkuse alusel või väga väheste ressurssidega, on nende organisatoorne võimekus piiratud. See on ilmselt üks oluline põhjus, miks näiteks Eesti väikesed kohalikud keskkonnaühendused, kes tegelevad oma piirkonna looduskeskkonna – metsa, vee, maapõue vmt – kaitsmisega ei kuulu ühessegi katusorganisatsiooni. Kuna nad pole koondunud katusorganisatsiooni, jätab Kliimaministeerium nad reeglina kaasamisest kõrvale, isegi kui eelnõu neid tegelikult puudutab. Ka ei ole keskkonnaühendused loonud valdkondlikke katusorganisatsioone, mis koondaks eraldi näiteks metsa-, kliima- või maapõuekaitse ühendusi. Samuti puudub Eestis laste- ja noorte keskkonnaühenduste katusorganisatsioon, mistõttu ei kaasata keskkonnavalaste õigusaktide väljatöötamisse reeglina lapsi ega noori. Kuna keskkonnaühenduste katusorganisatsioon on üks, tööstusettevõtetal on neid aga rohkelt, siis näiteks kliimaseaduse koostamise käigus on tööstusettevõtete esindajad olnud seaduse väljatöötamiseks kokku kutsutud töörühmades tugevas arvulises ülekaalus.

Osalemisaja ebapiisavus

Üks väga konkreetne probleem on praktikas piisava osalemisaja andmine. Kaasamise hea tava p 4 alapunkt 6 sätestab: “Kaasatavatele võimaldatakse piisavalt aega tagasiside andmiseks. Avalik konsulteerimine kestab neli nädalat. Põhjendatud juhtudel võib konsulteerimise kestust lühendada. Konsulteerimise kestust pikendatakse väga mahuka otsuse eelnõu puhul või muudel põhjendatud juhtudel.”

2023. aastast võib tuua hulgaliselt näiteid, mil oluliste keskkonnavalaste õigusaktide eelnõudele arvamuse andmiseks on antud ebamõistlikult lühikesi tähtaegu:

- 26.04.2023 avaldati EISis [relvaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu](#), millele arvamuse andmise tähtaeg oli 28.04.23 ehk arvamuse andmiseks anti avalikkusele 2,5 päeva;
- 17.08.2023 saatis Kliimaministeerium partneritele konsultatsiooni korras Eesti EL energiaharta lepingust lahkumise eelnõu, millele reageerimise tähtaeg oli 30.08.23 ehk arvamuse avaldamiseks oli 12 kalendripäeva;
- 01.09.2023 saatis Kliimaministeerium kiireloomulisele kooskõlastusringile keskkonnatasude seaduse muutmise eelnõu, millele oodati seisukohti hiljemalt 7.09.23 ehk arvamuse avaldamiseks jäeti neli tööpäeva;
- 04.09.2023 saatis KliM kooskõlastusringile maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõu millele oodati seisukohti hiljemalt 7.09.23 ehk arvamuse avaldamiseks jäeti neli tööpäeva; Keskkonnaühendustele eelnõud arvamuse avaldamiseks ei saadetud.
- 04.09.2023 saatis KliM kooskõlastusringile keskkonnatasude ja metsaseaduse muutmise eelnõu, millele oodati seisukohti hiljemalt 7.09.23;
- 05.09.2023 saatis Rahandusministeerium kiireloomulisele kooskõlastusringile [riigilõivuseaduse ja metsaseaduse muutmise seaduse eelnõu](#), millele oodati seisukohti hiljemalt 7.09.23;
- 09.10.2023 saatis KliM Eesti Keskkonnaühenduste Kojale arvamuse avaldamiseks

energiamaajanduse korralduse seaduse muutmise eelnõu seoses Euroopa Nõukogu määruse 2022/2577 jõustumisega (nn taastuvenergia planeeringute kiirendamise eelnõu), seisukohti oodati hiljemalt 16.10.23 ehk arvamuse avaldamiseks jäeti viis tööpäeva. Keskkonnaühendused jäeti seejuures algsest, 14 päeva kestnud kooskõlastusringist välja.

Tegemist ei ole täieliku loeteluga, vaid üksnes näidetega 2023. a õigusloomest, mis näitavad selgelt, et valitsuse reglemendis viidatud kaasamise hea tava nõudeid paljudel juhtudel ei täideta.

Kaasamise ajastus

2024. aastast on tuua hulgaliselt näiteid, mil anti küll pealtnäha pikk kaasamistähtaeg, kuid see langes suvisele ajale ja langes kokku mitme teise õigusakti eelnõu või muu mahuka otsustuse avalikustamise perioodiga:

- 30.05 andis Kliimaministeerium teada, et ootab 16.08.2024 vastuseid käesolevale küsimustikule, millega kogutakse sisendit Arhusi konventsiooni rakendamise aruandele.
- 24.06 saatis Justiitsministeerium arvamuse avaldamiseks korrakaitseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse (mahuga 77 lk) tähtajaga 09.09.2024, keskkonnaühendused said sellest teada ajakirjanduse kaudu;
- 12.07 andis Keskkonnaamet teada, et 15.07–11.08.2024 on avalikul väljapanekul 7 kaitseala kaitse-eeskirjade muutmine. Keskkonnaamet keeldus vastamise tähtaaja pikendamisest, ehkki EKO seda palus.
- Kliimaseaduse eelnõu avalik konsultatsioon ja kooskõlastamine pidi esialgse plaani kohaselt toimuma 2024. aasta juunis, seejärel pidi see suvel esitama Vabariigi Valitsusele ja 2024. aasta septembris Riigikogule. Eelnõu saadeti avalikule konsultatsioonile 7.08 vastamise tähtajaga 30 päeva. Eelnõu sisaldab osaliselt looduskaitseaduse ja metsaseaduse muutmise eelnõudes kavandatavaid ja täpsemalt kirjeldatud meetmeid, mille kohta tuleb seisukoht kujundada 23 päevaga.
- 7.08 saatis Regionaalministeerium arvamuse avaldamiseks ettevalmistamisel oleva planeerimisseaduse muutmise eelnõu ja seletuskirja varased versioonid ning arutelu kutse 32 päeva pärast 9.09.
- 12.08 saatis Kliimaministeerium avalikule konsultatsioonile looduskaitseaduse ja jahiseaduse muutmise eelnõu seisukohtade esitamise tähtajaga 30 päeva. Eelnõus kavandatakse ulatuslikke ja suure mõjuga muudatusi, mida ei ole varem huvirühmadega arutatud ning eelnõule pole koostatud väljatöötamiskavatsust.
- 12.08 saatis Kliimaministeerium avalikule konsultatsioonile metsaseaduse muutmise eelnõu seisukohtade esitamise tähtajaga 30 päeva. Eelnõus kavandatakse ulatuslikke ja suure mõjuga muudatusi, mida ei ole varem huvirühmadega arutatud ning eelnõule pole koostatud väljatöötamiskavatsust.
- 12.08 saatis Kliimaministeerium Justiitsministeeriumile kooskõlastuseks looduskaitseaduse jt seaduste eelnõu, millega luuakse Natura hindamise menetlus. Keskkonnaühendusi teavitati kooskõlastusringist e-kirja teel.
- 14.08 korraldas Keskkonnaamet kaevanduslubade menetluspraktika muutmise arutelu, et tutvustada oma plaane, kuidas on kavas ümber korraldada kaevanduslubade menetlus vastavalt Elbu kaevandusloa menetluse kohta tehtud Riigikohtu otsusele. Enne kohtumist materjale ette ei saadetud ning tagasiside tähtajaks seati 11 päeva. Keskkonnaamet keeldus vastamise tähtaaja pikendamisest, ehkki EKO seda palus.
- 26.08 teavitas Kliimaministeerium huvirühmi, et ülevaatamisel on keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 6 lõikes 1 ja Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määrmuses nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang, täpsustatud loetelu“ nimetatud tegevuste loetelud. Tagasisidet oodatakse 14 päeva jooksul.

Ka need ei moodusta ammendavat loetelu, vaid on üksnes näited 2024. aastast, mis ilmestavad

väljakujunenud kaasamispraktikat.

Suvi on aeg, mil keskkonnaühenduste töötajad puhkavad, nagu enamik Eesti töötajatest muudiski valdkondades, või on hõivatud välitöödel. Seetõttu on keskkonnaühendustel väga raske olla sisuliselt kaasatud nendesse protsessidesse, mille kaasamisaeg jääb juuni keskpaigast augusti keskpaigani. Keskkonnaühenduste Koja palve peale nõustus Kliimaministeerium pikendama käesolevale küsimustikule vastamise tähtaega kahe nädala võrra ehk septembri alguseni, kuid ka pikenduse küsimine on vabaühenduste jaoks lisanduv halduskoormus, ning ajapikenduse saamine ei ole millegagi garanteeritud.

Oluliste ja mahukate eelnõude kuhjumine ühele ja samale, seejuures üsna lühikesele perioodile 2024. aastal on aga pretsedenditu ning näitab EKO hinnangul, et kaasamine on õigusloomeprotsessides sisuliselt täiesti läbi mõtlemata.

Kaasamise ära jätmise menetluste ühendamise teel

Korduvalt on loobutud üldsuse kaasamisest seaduse eelnõu väljatöötamisse, ühendades eelnõu juba mõne menetluses oleva, ent täiesti teise sisuga eelnõuga.

2022. aastal sai [Maagaasiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu \(596 SE\)](#) pärast esimest lugemist Riigikogus olulise täienduse - sinna kirjutati sisse keskkonnatasude seaduse muudatused, mis puudutasid nõ **tuulikutasusid**. EKO oli kursis, et tuulikutasusid puudutav seadusemuudatus on ettevalmistamisel, ent seni oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium andnud teada, et vastav eelnõu on alles ministeeriumides menetlemisel. Tavapärasele kooskõlastusringile eelnõu aga ei jõudnud, vaid plaanitav seadusemuudatus lülitati ootamatult Riigikogu menetluses oleva eelnõu koosseisu. Selleks esitasid MKM ja Keskkonnaministeerium eelnõule muudatusettepanekud pärast esimest lugemist (esimene lugemine toimus 10.05.2022, MKM muudatusettepanekuid on majanduskomisjon arutanud 30.05 istungil, KeM muudatusettepanekud on esitatud 31.05.2022).

Eelnõu 596 SE oli algselt mõeldud selleks, et näha ette gaasituru toimimine ja turuosaliste rollid maagaasi võimaliku tarne kriisi ja defitsiidi tingimustes. Eelnõu algteksti tutvustuses toodi peamise muudatusena välja, et eelnõuga nähakse ette gaasivarude hoiustamisega seotud kulude katmine, samuti täpsustatakse LNG terminali kasutustingimuste ja tariifide arvutamise meetodika kooskõlastamise kohustust jm LNG terminaliga seotud üksikasju. Algses eelnõus oli muudetavaid seadusi kolm - maagaasiseadus, hädaolukorra seadus ja konkurentsiseadus. Seega lisati tuulikutasude teema juurde eelnõule, mis pidi algselt käsitlema hoopis muud teemat, ning seda tehti viisil, mis välistas võimaluse avalikkusel eelnõu menetluses kaasa rääkida.

Teine näide 2022. aastast puudutab [eelnõu 524 SE ehk lennundusseaduse jt seaduste muutmise eelnõu](#), mille algteksti tutvustus ütles, et see "korrastab riikliku lennunduse nõudeid, loob aluse peamiselt geograafiliste alade ja ajutiste geograafiliste alade kehtestamiseks mehitamata õhusõidukite lendamise piiramiseks ning korrastab riigikaitse eesmärgil õhuruumi kasutamisega seonduvaid nõudeid, samuti tagab lahtiste lasketiirude kohal ohutu lendamise madalalt (nt kuni 305 m kõrgusel) lendavatel õhusõidukitel." Algses eelnõus oli muudetavaid seadusi kolm: lennundusseadus, relvaseadus ja väärtemenetluse seadustik. Sel kujul läbis eelnõu 6.04 ka esimese lugemise.

Enne teist lugemist täiendati eelnõud oluliselt ja lisati sellele mh ehitusseaduse, looduskaitse seaduse, planeerimisseaduse ja veeseaduse muudatused, mis lühidalt võimaldavad hädaolukorra lahendamiseks vajalikke **ehitisi rajada lihtsustatud korras – ilma planeerimismenetlusteta ja tavapärase keskkonnamõju hindamiseta**. Nende muudatuste kavandamisse EKOt (ning teadaolevalt avalikkust laiemalt) ei kaasatud.

2023. aastal oli üheks selliseks näiteks **tööstusheite seaduse (THS) muutmine** Riigikohtu otsuse järel asjas nr 3-20-771, eesmärgiga võimaldada riigiettevõttel Enefit Power AS kasutada ehitamisel olevat uut põlevkiviõlitechast vähemalt 2035. aastani. Selleks tegi Kliimaministeerium Riigikogu keskkonnakomisjonile ettepaneku lisada THS muutmine esimese lugemise läbinud keskkonnatasude seaduse ja metsaseaduse muutmise eelnõule, mille sisuks oli olemasolevate keskkonnatasude muutmine ja uute kehtestamine. Keskkonnakomisjon võttis THS muutmise ettepaneku käimasoleva menetluse juurde ning Riigikogu võttis muudatuse pakutud kujul vastu. Sellega muudeti põhimõtteliselt komplekslubade regulatsiooni, kehtestades seni üksnes tähtajatute lubade väljastamise kõrvale ka tähtajalise kompleksloa väljastamise võimaluse. Nende seaduste muutmise eesmärk ja objekt oli erinev, mistõttu oli nende menetlemine ühes menetluses vastuolus hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga. Muudatusele ei eelnenud õiguslikku hinnangut, mis oleks olnud vajalik, arvestades tähtajaliste ja tähtajatute lubade õiguslikku erinevust, mis puudutab näiteks nendega seotud usaldust ja õiguskindlust. Ka ei kaasatud üldsust muudatuse väljatöötamisse ega antud aega väljendada muudatuse suhtes oma seisukohta. Nendele probleemidele juhtisid keskkonnaühendused Riigikogu keskkonnakomisjoni tähelepanu (vt [EKO 10.11.2023 seisukoht](#)), kuid see ei muutnud menetluse kulgu. President kuulutas seaduse välja ning 2024. aasta juuli seisuga kehtib THS muudetud kujul.

Laste ja noorte kaasamine

Keskkonnaalaste õigusaktide väljatöötamisse ei kaasata üldiselt lapsi ja noori ega nende õiguste eest seisvaid ühendusi (nt Lastekaitseliit, Lastevanemate Liit), isegi kui need lapsi ja noori puudutavad. Kliimaministeerium (varem Keskkonnaministeerium) kutsus 2019. aastal kokku Noorte Keskkonnanõukogu, kuhu kuuluvad noorte (eelkõige üliõpilaste) keskkonnaühendused. NKN roll, pädevus ja töökorraldus on siiani segased. Üldiselt ei kaasa Kliimaministeerium NKNi eelnõude väljatöötamisse, vaid pigem edastab pressiteateid, mis kajastavad keskkonnaõiguse alaseid arenguid. Ministeeriumi poolt ei ole NKNile ka struktuurset tuge, nt rahastust, võimalust kasutada ministeeriumi ruume NKN koosolekuteks, nõu sisuliste ja kommunikatsiooniküsimustega jne. Arvestades tõsiasja, et NKNi moodustavad vabatahtlikkusel toimivad noorteühendused, kellel pole professionaalseid huvikaitseteadmisi ja -oskuseid, oleks püsiv tugi neile vajalik. 2024. aasta juunis tegi ÜRO lapse õiguste komitee Eestile muuhulgas soovitus tagada NKNile süsteemne toetus ning asjakohaselt arvestada selle ettepanekute ja seisukohtadega.

Üks õigusakt, mille koostamisse on NKNi kaasatud, on kliimaseadus. Samas ei olnud Kliimaministeeriumil alguses plaani noori kaasata, vaid kaasamise saavutasid noored, käies ise ministeeriumiga kohtumas, end tutvustamas ning kaasamissoovist teada andmas. NKNi esindaja kuulub kliimaseaduse juhtkogusse ning NKNile laekuvad kõigi valdkondlike töögruppide arutelude kokkuvõtted ja ettepanekud, mille suhtes NKN saab arvamust avaldada. Siiani on segane, mida ja kui palju ministeerium neist arvamustest arvestab. Segadust ilmestab see, et ajal, kui NKN alles koostas järjekordseid arvamusi töögruppide arutelude kokkuvõtetele, esitles Kliimaministeeriumi juhtkond maikuus ootamatult kliimakindla majanduse seaduse põhijooni, olemata NKNile eales andnud võimalust nendega tutvuda või nende kohta arvamust avaldada.

Lapsi ja noori, kes ei ole liitunud ühegi Noorte Keskkonnanõukogusse kuuluva ühendusega, reeglina keskkonnaalaste õigusaktide koostamisse ei kaasata. Kliimaseaduse koostamise raames viisid Kliimaministeeriumi töötajad koolides 2024. aasta esimeses pooles läbi ligi 50 nn kliimatundi, kus Kliimaministeeriumi kodulehe kohaselt küsiti “noorte arvamust selle kohta, mida ministeerium peaks kliimavaldkonnas kindlasti ära tegema.” Selle kohta, mis oli noorte tagasiside ning kuidas ministeerium seda arvestab, teavet ei ole. Samuti pole teada, mille põhjal valiti koolid, kus tunde läbi viidi, ja kuidas toimus seal arvamuste korje.

Juhtum: kliimaseaduse koostamine

Kõnekas näide avalikkuse kaasamisest õigusakti väljatöötamisse on kliimaseaduse koostamine.

Tegemist on esimese korraga, mil Eestis sätestatakse seaduse tasandil eesmärgid kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks, jaotatakse vastutus selle eest ning käsitletakse teisi põhimõttelisi küsimusi seoses kliimamuutustega.

Protsess sai alguse 2023. aasta suvel, ametlik avamisüritus toimus 2023. aasta sügisel. Selle raames on koos käinud valdkondlikud töörühmad. Igas töörühmas oli mitukümmend erinevat huvigruppide, ministeeriumite jm esindajat. Töörühmadesse kuuluvate inimeste valik ei toimunud selgete avalike kriteeriumite põhjal, vaid kutse said huvigrupid Kliimaministeeriumi ametnike suva järgi. Töögruppides toimunud sõnavõttudest vormistasid Kliimaministeeriumi ametnikud kokkuvõtted, mida käsitleti töörühma sisendina seaduse koostamisse. Kokkuvõtetes oli tunda kirjutaja subjektiivsust – see, mis kokkuvõttesse kirja sai, olenes tuntavalt kirjutaja isikust. Kuna kogu protsess on olnud kaootilise ajakava ja ülesehitusega, on olnud väga keeruline mõista, millal on õige hetk enda seisukohtade esitamiseks. Samuti on arusaamatu, millisel määral Kliimaministeerium ettepanekutega arvestab ning mille põhjal valikud langetab.

Seda ilmestab selgelt 8. mail 2024 toimunud pressikonverents, milles kliiminister, Kliimaministeeriumi kantsler ja asekancler tutvustasid kliimaseaduse põhisuundi. Pressikonverentsil selgus, et seaduse nimeks oli ootamatult saanud kliimakindla majanduse seadus ning ühe olulise põhimõttelise muudatusena pakuti välja kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgid, millega Eesti taganeks seni kehtestatud eesmärkidest ja satuks seega vastuollu näiteks Pariisi leppega. Samuti andis kliiminister sel pressikonverentsil teada, et kliimaseaduse koostamisel ei lähtuta Pariisi kokkuleppes seatud kliimasoojenemise piiramise eesmärkidest, vaid võetakse sihiks vähemalt 2-kraadine kliimasoojenemine. Hoolimata rohkest kaasamisprotsessist ei olnud ministeerium neid põhimõttelisi muudatusi varem kaasatavatele osapooltele esitlenud ega nende kohta arvamusi küsinud.

Vajadus konkreetsemate kaasamisnõuete järele

EKO hinnangul annavad eeltoodud näited tunnistust sellest, et kaasamise hea tava, mis HÕNTE kohaselt on järgimiseks kohustuslik, ei ole riigiasutuste jaoks oluline dokument ja selle normide järgimist ei peetagi kohustuslikuks.

Seetõttu tuleks kehtestada konkreetSED kaasamisnõuded seaduse tasandil, et tagada tõhus osalemisvõimalus. Muuhulgas peaksid nõuded reguleerima kaasatavate rühmade valikut, et tagada ühiskonnagruppide representatiivne esindatus, ja seadma kaasamistähtjaid, mis on piisavad, et kaasatavad saaksid protsessis tegelikult osaleda, ning ei kattu peamiste puhkuseperioodidega (sh riigipühade perioodidega).

Kaasamise mõju

Meie hinnangul on keskkonnaühenduste sisendil teatud mõju, kuid enamasti on see väga piiratud, sest kaasamine ei toimu varases faasis, vaid tihti on õigusakti väljatöötajal oma selge nägemus soovitud tulemusest. Üldiselt saab keskkonnaühenduste mõju näha kavandatud õigusaktide või nende muudatuste keskkonnakahju vähendamises, kuid edulugusid suure mõjuga positiivse mõju kohta napib.

Keskkonnaühendusi piirab mõju saavutamast ressursside nappus, mille tõttu ei ole tihti võimalik anda soovitud sisukusega tagasisidet, osaleda ning korraldada soovitud mahus kohtumisi otsustajatega ning osaleda avalikus arutelus meedias.

12. Õigus pöörduda kohtusse (artikkel 9).

1) Milline on Teie hinnang sellele, kuidas Eesti kohtud on kohaldanud Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 2 sätestatud keskkonnakaitselist VVOde kaebeõigust?

Eesti kohtud käsitlevad keskkonnakaitseliste VVO-de kaebestigust pigem laiendavalt ja üldiselt saavad keskkonnakaitselised VVO-d keskkonnaasjades kaebestiguse. Viimastel aastatel on selles valdkonnas toimunud arenguid.

Riigikohus tegi 13.02.2023 [määruse nr 3-21-1360](#), milles leidis esmakordselt, et ka linnaosaselts, mille üks eesmärk on inimeste elukeskkonna parandamine keskkonnakaitselise abil, kvalifitseerub keskkonnakaitseliseks VVO-ks ning sel on konventsiooni art 9 kohaselt kaebestigus. Sealjuures ei välista kaebestigust see, kui ühendusel on lisaks keskkonnakaitselisele ka teisi eesmärke või kui see tegutseb linnakeskkonnas.

11.10.2023 tegi Riigikohus [otsuse nr 3-20-771](#), milles tunnustas esmakordselt keskkonnaühenduse artikkel 9 kohast kaebestigust kliimamuutustele keskenduvast vaidlustes. Täpsemalt sai keskkonnaühendus MTÜ Loodusvõlu kaebestiguse, et vaidlustada ühele käitisele väljastatud ehitusluba, tuginedes eelkõige selle käitamisaegse kasvuhoonegaaside heite kahjulikule kliimamõjule.

2) Kas haldusmenetluse seaduses sätestatud vaidemenetlus on Teie arvates otstarbekas ja efektiivne keskkonda mõjutavate otsuste suhtes?

Keskkonnastiguse Keskuse 2020. aastusega võrreldes ei ole vaidemenetluse regulatsiooni muudetud. Seega kordame 2020. aastatust seisukohta, et vaidemenetlus ei ole tõhus, sest vaide läbivaataja ei ole piisavalt erapooletu - keskkonnaasjades lahendab vaiaet üldiselt sama haldusorgan, kes otsustetegi. Vaiaet rahuldamine tähendab haldusorgani jaoks avalikult tunnustamist, et haldusorgan teeb vigu ning isegi kui vaiaetotsustet teeb teine ametnik, võib konkreetse ametniku jaoks olla vastumeelne ka otsustet teinud kolleegi kritiseerida.

3) Kui palju on Teie institutsioonis menetletud vaiaet ja puutunud kokku halduskohtumenetlusega?

Küsimus on suunatud riigiasutustele.

4) Kas avalikkuselt laekunud kaebuse või taotluse alusel on Teie institutsioonis algatatud menetlusi (teenistuslik järelevalve, distsiplinaarmenetlus, väärteomenetlus, kriminaalmenetlus)?

Küsimus on suunatud riigiasutustele.

5) Kas avalikkusel on oma õiguste kaitsmiseks kohtus rahalisi või muid takistusi?

Kordame KÕKi 2020. aastustes väljatoodut, et suur võimalik takistus avalikkusele õigusemõistmisele juurdepääsul on rahaline võimekus, eriti arvestades asjaoluga, et halduskohtumenetlusesse kaasatakse üldjuhul ka kolmas isik (arendaja), kelle kohtumenetluse kulud tuleks „kaotaja maksab“ printsiibi kohaselt kaebajal kaotuse korral kanda. Positiivse arenguna võib välja tuua 2023. aastal välja kujunenud kohtupraktika, et metsakohtuasjades ei loeta RMK-d kolmandaks isikuks, sest tegemist on riigiasutusega, ning RMK menetluskulusid kaotajalt seetõttu enam välja ei mõisteta.

Võimalikuks takistuseks juurdepääsul õigusemõistmisele on jätkuvalt ka KÕKi 2020. aastustes välja toodud probleem, et keskkonnaühendusi ei kaasata kohtumenetlustesse kolmanda isikuna.

Viimastel aastatel sagenenud kliimaalaste vaidluste seisukohalt on üheks takistuseks nende vaidluste eripärane iseloom, ning seni kehtinud kohtumenetluse normid ei pruugi neis vaidlustes kaebestiguse tagamiseks piisavad olla. 2024. aastal koostatud analüüsis keskkonnaseadustiku ja kliimaseaduse seostest on Keskkonnastiguse Keskus välja toonud, et juurdepääsu

õigusemõistmisele tuleks (teiste riikide praktika näitel) laiendada ka kliimakavade, ebapiisavate kliimaeesmärkide või ka kliimaseaduste vaidlustamiseks. Kliimakavade vaidlustamiseks võib Eesti kehtiva õiguse kohaselt saada kaebeõigust piiravaks asjaoluks ebaselgus nende kavade õigusliku iseloomu osas, iseäranis kui kava kinnitatakse Riigikogu otsusega. Nt Soomes on kehtestatud eraldiseisvad kaebeõiguse sätted kliimakavade vaidlustamiseks.¹⁵

KÕK leiab, et ka õigusaktide põhiseaduslikkuse kontrolli võimalused vajaksid kliimaasjades avardamist, et tagada tõhusam kontroll riigi tegevuse üle kliimaeesmärkide seadmisel. KHG heite eesmärkide seadmisega paneb riik paika, kui suurel määral kavatseb riik kliimamuutuseid süvendada ning millisel ajahetkel elavate inimeste kanda jääb suurim osa heite vähendamiseks vajalike ümberkorraldustega kaasnevatest piirangutest. Seega mõjutavad kliimaeesmärgid inimeste (põhi)õiguseid ja vabadusi mitut pidi, mistõttu peab olema tagatud inimeste õiguste kaitse ebaõiglase eesmärkide seadmise eest.

Palun esitage mistahes muu info, mis võiks olla asjakohane (sh märkused, ettepanekud, kommentaarid 2021. aasta aruande kohta).

2021. a raportis on EKO tähelepanekutele eksitavalt viidatud kui "ühe VVO" tähelepanekutele, mis on vale, sest EKO koondab endas hulka keskkonnaühendusi ja pole seega üks VVO. Ka KÕK jälgib üldist praktikat, seega käivad meie varasemad vastused, nagu ka praegused, praktika kohta laiemalt.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Maia-Liisa Anton

Eesti Keskkonnaühenduste Koja koordinaator

¹⁵ Vt Vaarmari, K. ja Anton, K. KeÜS ja kliimaseaduse seosed: õiguslik analüüs. Keskkonnaõiguse Keskus, 2024.

https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/KeÜS%20ja%20kliimaseaduse%20seosed%20-%20õiguslik%20analüüs_K6K%202024.pdf