



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie 29.09.2025

Meie 21.10.2025

nr 1-4/25/4275, KLIM/25-
1064/-1K
nr 8-2/7873

Atmosfääriõhu kaitse seaduse, keskkonnatasude seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu koostöölastamine

Austatud minister

Kliimaministeerium on esitanud Justiits- ja Digiministeeriumile koostöölastamiseks atmosfääriõhu kaitse seaduse, keskkonnatasude seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu.

Justiits- ja Digiministeerium koostöölastab eelnõu märkustega.

I. Sisulised märkused

- 1. Eelnõu § 1 p-s 7** muudetakse ja sõnastatakse ümber atmosfääriõhu kaitse seaduse (edaspidi AÕKS) 4. peatüki 1. jaotis. Palume jaotises kavandatavate normide puhul arvestada järgmiste märkustega.

A. Andmekaitsealased märkused (kavandatav AÕKS § 82)

Kavandatava AÕKS § 82 lg 1 p 2 kohaselt kohustub paikse heiteallika käitaja esitama registreeringu andjale keskkonnaotsuste infosüsteemi kaudu registreeringu taotluse, milles peab mh olema märgitud taotleja kontaktisiku nimi ja kontaktandmed. Järelikult pannakse muudatustega kohustus esitada ja koguda isikuandmeid (isikuandmete kaitse üldmääruse (nr 2016/679, edaspidi *IKÜM*) art 4 p 1 kohaselt on isikuandmeteks igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta).

Selgitame, et igasugust isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist käsitatakse eraelu puutumatuse (Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 26) riivena. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. Riigikogu võib täidesaatvat võimu volitada reguleerima üksnes vähemintensiivseid põhiõiguste piiranguid ning sealjuures peab seaduses sisalduv volitusnorm olema täpne, selge ja vastavuses piirangu intensiivsusega.

Isikuandmete töötlemist puudutavas osas tähendab see, et töötlemise eesmärgid peavad olema sätestatud seaduses ning andmekogu pidamist reguleerivas määruses võib neid eesmäärke üksnes seadusega antud volituse piirides täpsustada. Eelkõige peab seaduse tasandil

määratlema isikuandmete töötlemise olukorrad ja eesmärgid, töödeldavate isikuandmete koosseisu vähemalt isikuandmete kategooriate täpsusega (viimast võib seaduse volitusnormi alusel määrusega täpsustada) ning töödeldavate isikuandmete säilitamise tähtsust. Igasugune isikuandmete töötlemine peab vastama andmetöötluse põhimõtetele vastavalt IKÜM artiklis 5 sätestatule.

Antud juhul sätestab kavandatav AÕKS § 82 lg 1 p 2 isikuandmete esitamise ja kogumise kohustuse, kusjuures seaduse tekstis on välja toodud isikuandmete kategooriad (kontaktandmed), kuid seletuskirjas ei ole avatud, milliste kontaktandete esitamist eeldatakse. AÕKS § 38 lg 3 näeb küll täiendavalt ette, et registreeringu taotluse ja registreeringu andmekoosseisu kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega, kuid ülaltoodud selgituste tõttu seaduse reservatsiooni põhimõttest pole taoline lähenemine lubatav – andmekoosseisud peavad olema sätestatud seaduses (seadusandja poolt heakskiidetud) ning täitevvõimu esindajal on võimalik andmekoosseise ministri määrukses üksnes täpsustada. Võimalus oleks parandada AÕKS § 38 lg 3 sõnastust, nähes ette, et minister kehtestab määrukses taotluse esitamise vormi vms, kuid mitte andmekoosseisud endid, mis peaksid tulenema seadusest.

Palume eelnõus teha vastavad muudatused ning Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab eelnõu üksnes ülaltoodud märkustega arvestamise korral.

B. Taotluse tagastamine (kehtiv AÕKS § 83 lg 1)

Kehtiv AÕKS § 83 lg 1 sätestab, et kui taotluses käsitletud tegevus ei vaja registreeringut või vajab õhusaasteluba, teavitab Keskkonnaamet sellest taotlejat. Haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 15 lg 4 kohaselt, kui taotluse lahendamine ei kuulu haldusorgani pädevusse, jätab haldusorgan taotluse läbi vaatamata, selgitades pädevat haldusorganit või edastab taotluse pädevale haldusorganile. Kavandatav muudatus ei käsitlenud taotluse tagastamist, kuid HMS § 14 lg 6 ja § 15 lg 4 sätestavad taotluse läbi vaatamata jätmise alused.

Palume kaaluda eelnõusse taotluse läbi vaatamata jätmise sisse toomine.

C. Menetlustähtsust ja tähtsust pikendamine (kavandatav AÕKS § 83 lg 4)

Kavandatav AÕKS § 83 lg 1 sätestab, et registreeringu andja otsustab tegevuse registreerimise või sellest keeldumise 30 päeva jooksul nõuetele vastava taotluse saamisest arvates. Kavandatav AÕKS § 83 lg 4 lubab registreeringu andjal tähtaega pikendada, kui ilmnevad asjaolud, mis ei võimalda otsustada registreeringu andmist selle tähtsust jooksul. HMS § 5 lg 4 kohaselt viiakse menetlustoimingud läbi viivitusega, kuid mitte hiljem kui seaduses või määrukses sätestatud tähtsust jooksul. Tähtsust pikendamise alused peavad olema selged, et vältida õigusvastast viivitust.

Palume täpsustada eelnõus kindel päevade arv, mille võrra on võimalik registreeringu andjal tähtaega pikendada, et vältida selgusetust.

D. Registreeringu olemus (kavandatav AÕKS § 83 lg 5)

Kehtiva AÕKS § 83 lg 4 kohaselt väljastatakse registreerimistõend. Kavandatav AÕKS § 83 lg 5 sätestab, et tegevus registreeritakse ja tehakse kättesaadavaks keskkonnaotsuste infosüsteemis. Kuigi registreeringu olemust otseselt ei defineerita, on tegemist haldusorgani tegevusega, mis on suunatud isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele (HMS § 51 lg 1). Seega on registreerimisotsus tõenäoliselt haldusakt.

Palume täpsustada (vähemalt seletuskirjas), kas registreeringu näol on tegemist haldusaktiga. Määratluse täpsustamine on oluline ka vaidlustamise mõttes, kuivõrd vaidmenetluse korras saab nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist.

E. Registreeringu üleandmine (kavandatav AÕKS § 86¹ lg 2)

Kavandatav AÕKS § 86¹ lg 1 lubab registreeringu omajal õigused ja kohustused loovutada teisele isikule. AÕKS § 86¹ lg 2 sätestab, et registreeringu andja muudab registreeringut seitsme päeva jooksul taotluse saamisest arvates. See on erisus keskkonnaloa üleandmise menetlusele

(keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (edaspidi *KeÜS*) § 60 lg 2), mis nõuab taotluse esitamist hiljemalt kümme päeva enne muutmise tähtpäeva.

Palume selgitada seletuskirjas, miks kavandatava AÕKS § 86¹ lg 2 puhul ei kohaldu KeÜS-is sätestatud tähtaeg või muuta päevade arv samaks, kuna AÕKS-i puhul kohaldub ka KeÜS.

Eelnõu ja seletuskirja lugedes ei ole selge, mis hetkest toimub õiguste ja kohustuste üleminek registreeringu üleandmisel ning milline on registreeringu ja selle muutmise õiguslik tähendus. Pärast avalduse saamist on registreeringu andjal aega 7 päeva registreeringukande muutmiseks. Palume selgitada, kas õiguste ja kohustuste (lõplikku) üleminekut saab nentida alles pärast vastava registreeringu tegemist või pigem tuleks lähtuda hetkest, mil õiguste ja kohustuste loovutamises saavutati asjaõiguslik kokkulepe ning see kehtiks vähemalt nende isikute suhtes, kes olid sellest teadlikud. Registreeringu õiguslikku tähendust õiguste ja kohustuste üleminekule tuleks seletuskirjas täiendavalt avada.

Samuti on oluline selgitada, kas seni, kuni registreeringute ei ole muudetud, on registreeringuga seotud kohustuste eest jätkuvalt vastutav registreeringu omaja ja seda isegi juhul, kui isik, kes käitab heiteallikaid on muutunud ning tegelikult on kokku lepitud ka registreeringuga seotud õiguste ja kohustuste üleminekus.

Eelnõu näeb ette ka võimaluse juhuks, mil ühist avaldust ei ole mingitel põhjustel võimalik registreeringu omaja ja registreeringu taotleja poolt teha (AÕKS kavandatav § 86¹ lg 3). Sel juhul nimelt: „kui lõikes 2 nimetatud ühise taotluse tegemine ei ole põhjendatud asjaoludel võimalik, esitab registreeringu taotleja registreeringu andjale ning avalduse teeb üksnes registreeringu taotleja, kes esitab sel juhul koos avaldusega omandi- või kasutusõiguse üleandmist tõendavad dokumendid“. Seletuskiri ei täpsusta, mis põhjendatud juhud need olla võiksid ning lõppastmes jääb ka arusaamatuks, kas seadusandja eelistab ühist avaldust ja kui jah, siis miks. Samas näib, et alternatiivne võimalus on ka, et registreeringu omaja esitab lihtsalt avalduse kande muutmiseks („sellisel juhul jäetakse loa omajale võimalus üleandmist tõendades esitada andmete muutmise taotlus.“). Tekib ka küsimus, kas neil kahel valikul (mis kataksid samaolukorda) oleks mingi kvalitatiivne erisus ja/või kas püütakse lihtsalt võimalikult palju võimalusi lahti jätta: kande muutmine registreeringu omaja taotlusel (§ 86 lg 3) võrreldes kande muutmise § 86¹ lg 3 alusel registreeringu taotleja avalduse alusel. Siin võivad ka kande muutmise tähtajad erineda - § 86¹ sätestab 7-päevase tähtaja, kuid § 86 seda ei tee.

Palume eeltoodust tulenevalt täiendada seletuskirja ning vajadusel ka eelnõu.

F. Kehtetuks tunnistamine ja peatamine (kavandatav 86² lg 1 ja AÕKS § 87 lg 1)

Kavandatav AÕKS § 87 lg 1 viitab registreeringu kehtetuks tunnistamisel KeÜS § 62 sätetele, mis reguleerivad keskkonnavalua kehtetuks tunnistamist. Samuti viitab kavandatav AÕKS § 86² lg 1 registreeringu peatamisel KeÜS § 61 sätetele, mis reguleerivad keskkonnavalua kehtivuse peatamist. Keskkonnavalua on keskkonnakaitseluba (KeÜS § 40 lg 1 p 1, § 41 lg 1), mis annab õiguse tegevuseks (KeÜS § 40 lg 2). Registreeringu puhul on tegemist tegevusega, mis ei nõua õhusaasteluba (AÕKS § 80 lg 1). Kuigi KeÜS § 2 kohaselt kohaldatakse KeÜS-is ettenähtud haldusmenetlusele HMS sätteid, arvestades KeÜS erisusi, ei ole selge, kas registreeringu puhul on tegemist keskkonnakaitseloa (KeÜS § 40 lg 1) või muu haldusaktiga. Registreeringu kehtetuks tunnistamise aluste (KeÜS § 62) ja peatamise aluste (KeÜS § 61) ülevõtmine võib tekitada ebaselgust, kuna need on loodud reguleerima loaga seotud tegevusi, mitte registreeringuid.

Palume vaadata üle eelnõu sõnastus ning kõrvaldada välja toodud vastuolud või täpsustada seletuskirja arvestades registreeringu eripärasid.

Viidatud KeÜS § 62 lõike 2 punkti 4 kohaselt võib registreeringu kehtetuks tunnistada, kui loa omaja ei täida loas või õigusaktis sätestatud nõudeid ja luba tuleb kehtetuks tunnistada olulise avaliku huvi tõttu või loa omajat on karistatud karistusseadustikus sätestatud keskkonnavastase süüteo eest ning tema karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud.

Palume seletuskirjas täiendavalt selgitada, mida peetakse silmas õigusakti all (kas tegemist on konkreetse seaduse või määrusega) ning mis on oluline avalik huvi.

G. Usalduse arvestamine (kavandata AÕKS § 86² ja 87)

KeÜS § 61 lg 3 ja § 62 lg 3 sätestavad, et keskkonnanõu peatamisel ja kehtetuks tunnistamisel ei kohaldata HMS § 67 lg 4 p 2 (usalduse arvestamine, kui kehtetuks tunnistamise võimalus on ette nähtud seaduses või selleks on jäetud võimalus haldusaktis). Kuna kavandata AÕKS § 86² ja § 87 viitavad KeÜS vastavatele sätetele, laieneb see erisus ka registreeringule. See tähendab, et registreeringu kehtetuks tunnistamisel või peatamisel ei saa isik tugineda usaldusele, kui kehtetuks tunnistamise võimalus on ette nähtud seaduses või registreeringus (HMS § 67 lg 4 p 2).

Palume täiendada seletuskirja vastava selgitusega, miks ei saa isik tugineda usaldusele, kui kehtetuks tunnistamise võimalus on ette nähtud seaduses või registreeringus.

H. Registreerimisest keeldumise alused (kavandata AÕKS § 88)

Kavandata AÕKS § 88 sätestab registreerimisest keeldumise alused:

1. Registreeringu taotluses on esitatud olulise tähtsusega andmetena valeandmeid.
2. Esinevad muud käesolevas seaduses sätestatud alused.

Kehtiv AÕKS § 88 p 1 sätestab lisaks valeandmete esitamisele ka selle, et keeldutakse, kui heiteallikast väljutatava saasteaine heitkogus põhjustab õhukvaliteedi piir- või sihtväärtuse ületamise. Kavandata muudatus jätab selle aluse välja, mis võib suurendada keskkonnariski, kuna registreeringu andjal puudub selge alus keelduda, kui taotluses esitatud andmed viitavad piirväärtuste ületamise ohule. Samas annab kavandata AÕKS § 82 lg 2 registreeringu andjale õiguse nõuda hajumisarvutust, kui on tuvastatud oht piir- või sihtväärtuse ületamiseks.

Risk on seotud registreerimisest keeldumise aluste kitsendamisega, mis võib vähendada Keskkonnaameti võimet keelduda registreerimisest, kui esineb oht õhukvaliteedi piirväärtuste ületamiseks.

Palume seletuskirjas selgitada, miks on keeldumise aluseid kitsendatud võrreldes hetkel kehtivate nõuetega või kaaluda keeldumise aluste laiendamist.

2. Eelnõu § 1 punktidega 23-25 muudetakse vastutuse sätete sõnastusi.

Palume seletuskirjas täpsustada, kus on sätestatud ehk millistes §-des on kirjas keskkonnakaitseloa omaja kohustused, mille rikkumise eest on ettenähtud vastutus §-s 229.

Täiendavalt märgime, et seaduse vastutuse sätteid tervikuna vaadates tekib küsimus juriidilise isiku karistumääradest. AÕKS §-d 247, 247¹, 247², 248 juriidilise isiku karistumäär on võrreldes ülejäänud sätetega võrdlemisi madal (32 000 eurot, 50 000 eurot). Ülejäänud sätetes on see määr 200 000 eurot, 400 000 eurot, 10 miljonit. Füüsilise isiku karistumäär on eespool viidatud sätetes maksimaalne, mis karistusseadustiku üldosa § 47 lubab ehk 300 trahviühikut. Juriidilise isiku karistumäär jääb maksimaalsest kaugemale (seadus lubab kuni 400 000 eurot). Palume karistumäärasid analüüsida ning selgitada, miks füüsilise isiku karistus on ettenähtud maksimaalne, aga juriidilisel isikul mitte.

II. Normitehnilised ja keelemärkused ning märkused eelnõu mõjude osa kohta

Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõjuanalüüsi kohta.

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

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisad: Eelnõu ja seletuskirja failid Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega.

Maarja-Liis Lall (54770628, maarja-liis.lall@justdigi.ee)
Birgit Hermann
Margreth Adamson
Merili Koppel
Einar Hillep
Karin Maisvee