



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie 28.08.2026 nr 1-4/26/3222 ,
KLIM/26-0952/-1K

Meie 01.10.2026 nr 8-2/6240

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse, maapõueseaduse ja tööstusheite seaduse muutmise seaduse eelnõu koostöölastamine

Austatud minister

Kliimaministeerium on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile koostöölastamiseks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse, maapõueseaduse ja tööstusheite seaduse muutmise seaduse eelnõu (*eelnõu*). Justiits- ja Digiministeerium koostöölastab eelnõu järgmiste märkustega.

- 1. Eelnõu § 1 p 4 (KeÜS § 42¹)** – eelnõukohane KeÜS § 42¹ lg 1 näeb ette, et loa andja hindab 21 päeva jooksul taotluse saamisest, kas esitatud on nõutud andmed ja dokumendid ning kas taotlus on ilmsete vastuoludeta. Nõuetele vastav taotlus tunnistatakse nõuetekohaseks ja sellest teavitatakse taotlejat. Seletuskiri nimetab nõuetekohasuse hindamist „menetlustoiminguks või menetlustoimingute kogumiks enne taotluse sisulist menetlust“, kuid ütleb samas õigesti, et nõuetekohasuse hindamine ja sellele järgnev sisuline menetlus on ühe haldusmenetluse eri etapid. Palume terminoloogia ühtlustada. HMS-i süsteemis algab taotluspõhine haldusmenetlus taotluse esitamisega haldusorganile, mitte taotluse nõuetekohaseks tunnistamisega. Seetõttu on problemaatilised seletuskirja väljendid „enne menetluse alustamist“, „menetlusse võetakse“ ja „taotlus on menetlusse võetud“. Näiteks on seletuskirjas öeldud, et nõuetekohasuse hindamine toimub „enne menetluse alustamist“ ning et vastav teade annab teada, et taotlus on menetlusse võetud. See tekitab küsimuse, milline õiguslik staatus on taotlejal ja haldusorgani tegevusel taotluse esitamisest kuni nõuetekohaseks tunnistamiseni.

Palume seletuskirji läbivalt parandada: taotluse nõuetekohasuse hindamine on taotluse esitamisega alanud haldusmenetluse esimene etapp. Taotluse nõuetekohaseks tunnistamisega lõpeb esmane kontroll ning algab keskkonnaloa andmise otsustamiseks seaduses sätestatud eritähtja kulgemine.

Samuti palume seletuskirjas vältida sõnastust, et taotluse nõuetekohasuse hindamisel puudub sisuline element. Ka „ilmsete vastuolude“ hindamine ja kontroll, kas andmed on esitatud nõutud mahus, võib eeldada sisulist hinnangut. Õigem oleks öelda, et selles etapis ei otsustata veel loa materiaalõiguslike eelduste lõplikku täidetust.

Palume seletuskirja eeltoodust lähtudes parandada.

- 2. Eelnõu § 1 p 4 ja 5 (KeÜS § 42¹ lg 1 ja § 49 lg 1)** – eelnõukohane KeÜS § 42¹ lg 1 sätestab, et loa andja peab hindama taotlust 21 päeva jooksul, kuid eelnõu ei ütle, mis juhtub siis, kui haldusorgan ei tunnista taotlust nõuetekohaseks või ei saada puuduste kõrvaldamise nõuet või ei tee 21 päeva jooksul üldse midagi. Samas hakkaks § 49 kohane loa andmise tähtaeg kulgema alles taotluse nõuetekohaseks tunnistamisest. Seetõttu jääb tähtja algus faktiliselt loa andja kontrolli alla. Kui loa andja taotluse nõuetekohaseks tunnistamisega viivitab, ei hakka ka loa andmise tähtaeg kulgema. See võib taastoota just selle ajalise määramatuse, mida eelnõu eesmärgina kõrvaldada soovitakse. Seletuskirji rõhutab, et muudatus peab vähendama menetluse alguse määramatust ja muutma

menetluse prognoositavamaks. Ilma tähtaja rikkumise tagajärjeta ei ole see eesmärk piisavalt tagatud.

Teeme ettepaneku täiendada KeÜS § 49 lõikega 2¹ järgmises sõnastuses:

„(2¹) Kui loa andja ei ole käesoleva seaduse § 42¹ lõikes 1 sätestatud tähtaja jooksul taotlust nõuetekohaseks tunnistanud ega taotlejale puuduste kõrvaldamiseks tähtaega määranud, hakkab käesolevas paragrahvis sätestatud keskkonnavalda andmise otsustamise tähtaeg kulgema § 42¹ lõikes 1 sätestatud tähtaja möödumisele järgnevast päevast.“

Pakutud lahendus ei pea tähendama taotluse materiaalset vaikimisi nõuetekohasust, vaid üksnes seda, et haldusorgani tegevusetus ei lükka edasi loa andmise otsustamise tähtaja algust.

3. **Eelnõu § 1 p 4 (KeÜS § 42¹ lg 2)** – eelnõu järgi loa andja „tunnistab“ taotluse nõuetekohaseks ja „teavitab“ sellest taotlejat. Lahtiseks jääb, kas tegemist on otsuse, menetlustoimingu või lihtsalt teatega; kas nõuetekohaseks tunnistamisest keeldumine vormistatakse eraldi; kas muudatuse lubamatuks tunnistamine on vaidlustatav; milliste põhjenduste ja vaidlustamisviitega tuleb otsustus vormistada. Nõuetekohaseks tunnistamine ise ei pruugi olla haldusakt, sest see ei lahenda lõplikult isiku materiaalõiguslikku nõuet. Küll aga võivad taotluse läbi vaatamata jätmise, uue taotluse nõudmine ja varasema menetluse lõpetamine olla isiku õigusi iseseisvalt mõjutavad otsustused. Vähemalt menetlust lõpetav läbi vaatamata jätmise otsus peab olema kirjalik, põhjendatud ja vaidlustamisviitega. Soovitame lisada § 42¹ lõige 8 järgmises sõnastuses:

„(8) Taotluse läbi vaatamata jätmise vormistatakse kirjaliku põhjendatud otsusena, milles märgitakse kõrvaldamata puudused ja otsuse vaidlustamise võimalused, tähtaeg ja kord.“

4. **Eelnõu § 1 p 4 (KeÜS § 42¹ lg 4)** – juhime tähelepanu, et eelnõu tekstis kasutatakse sõnastust „muudetud taotlus“, seletuskirjas aga räägitakse täiendatud taotlusest. Neid mõisted tuleb eristada: parandatud või täiendatud taotlus on puuduste kõrvaldamise nõude tulemus, muudetud taotlus on taotleja algatusel taotluse eseme või andmete muutmine, uus taotlus algatab uue menetluse. Praegu võib „muudetud taotlus“ hõlmata kõiki kolme olukorda. See ei ole õigusselge.

Eelnõukohane regulatsioon võimaldab järgmist ajakulu: esialgne taotluse kontroll kuni 21 päeva, taotlejale antud puuduste kõrvaldamise aeg, uus kontroll kuni 21 päeva, teine puuduste kõrvaldamise aeg, veel üks kontroll kuni 21 päeva. Selline lahendus võib olla põhjendatud, kuid seletuskirjas tuleks ausalt käsitleda kogu nõuetekohasuse etapi võimalikku kestust. Praegune rõhuasetus 21 päeval võib jätta mulje, et esmase etapi kogukestus on 21 päeva, kuigi puudustega taotluse korral see nii ei ole. Soovitame KeÜS § 42¹ lõige 4 sõnastada järgmiselt:

„(4) Parandatud või täiendatud taotluse nõuetekohasust hindab loa andja 21 päeva jooksul selle saamisest arvates.“

Märgime, et taotleja enda algatusel tehtava muudatuse puhul tuleb eraldi sätestada, kas 21-päevane tähtaeg jätkub, peatub seitsmepäevase otsustamise ajaks või algab muudetud taotluse esitamisest uuesti. Palume eelnõu vastavalt täiendada.

5. **Eelnõu § 1 p 4 (KeÜS § 42¹ lg 5)** - sätte järgi esitab taotleja muudatuste kirjelduse ning loa andja otsustab seitsme päeva jooksul, kas muutmine on võimalik või tuleb esitada uus taotlus. Samas ei anna eelnõu ühtegi kriteeriumi, millal tuleb muudatus lugeda uueks taotluseks. Kriteeriumid on loetletud seletuskirjas: taotluse ese, tegevuskoht, keskkonnakasutuse viis, olulised heiteallikad ja tegevuse ulatus. Uue taotluse nõue võib põhjustada uue riigilõivu, uue nõuetekohasuse kontrolli ja ajakulu. Oleme seisukohal, et otsustuse sisuline alus ei saa jääda ainult seletuskirja. Teeme ettepaneku eelnõukohase KeÜS § 42¹ lõike 5 täiendamiseks:

„Otsustamisel arvestab loa andja eelkõige seda, kas muudatus muudab taotluse eset, kavandatava tegevuse põhiolulist, tegevuskohta, keskkonnakasutuse viisi või ulatust selliselt, et esitatud taotlust ei saa enam pidada sama tegevuse loa taotluseks.“

6. **Eelnõu § 1 p 4 (§ 42¹ lg 7)** – sätte kohaselt jätab loa andja taotluse läbi vaatamata, kui taotleja ei kõrvalda puudusi tähtajaks ega taotle pikendamist või kui taotleja on taotlust kaks korda parandanud, kuid puudused pole kõrvaldatud. HMS § 15 lõike 2 üldreegel võimaldab taotluse puuduse kõrvaldamata jätmisel taotluse läbi vaatamata jätta, kuid ei muuda seda igal juhul

kohustuslikuks. Eelnõu kehtestab järelikult rangema erikorra. Seletuskirjas selgitatakse, et läbi vaatamata jätmise eelduseks on sisulist menetlemist takistav puudus ning väheoluline või formaalne puudus ei tohiks sellist tagajärge tuua. Sama rõhutatakse põhiseaduspärasuse analüüsis: parandamiskordade arv ei saa olla ainus sisuline põhjus ja allesjäänud puudus peab takistama sisulist menetlemist. Oleme seisukohal, et viidatud piirang peab tulenema ka seaduse tekstist. Eelnõu ütleb kategooriliselt „puudused ei ole kõrvaldatud“, sõltumata nende olulisusest.

Teeme ettepaneku sõnastada KeÜS § 42¹ lg 7 punktid 1 ja 2 järgmiselt:

„1) taotleja ei ole tähtjaks kõrvaldanud puudust, mis takistab taotluse sisulist menetlemist, ega taotlenud tähtja pikendamist;

2) taotleja on taotlust kaks korda parandanud ja uuesti esitanud, kuid kõrvaldamata on jäänud varem kirjalikult nimetatud puudus, mis takistab taotluse sisulist menetlemist.“

7. **Eelnõu § 1 p 9 (KeÜS 49)** – eelnõukohase KeÜS lõiked 6–10 näevad ette muudatuste kirjelduse, 14-päevase otsustamistähtaaja, menetlustähtaaja peatumise ja taotleja valiku uue ning algse taotluse vahel. Ka siin sätestab eelnõu ainult, et loa andja otsustab, kas muutmine on „võimalik“. Seletuskirjas on aga üsna konkreetne hindamiskataloog: menetluse ese, kaasatavate isikute ring, kooskõlastused, avalikustamise vajadus, KMH või eelhindamise ulatus, loatingimused, juba tehtud menetlustoimingute kordamise vajadus. Oleme seisukohal, et peamised otsustamiskriteeriumid peavad olema kirjas seaduses, sest otsus võib kohustada uut menetlust alustama. Palume eelnõu sõnastust täiendada, vt ka märkust KeÜS § 42¹ lg 5 kohta.
8. **Eelnõu § 1 p 9 (KeÜS § 49 lg 9)** – sätte järgi lõpetab loa andja uue taotluse esitamisel varasema taotluse menetlemise. Siin tekib küsimus, millisel õiguslikul alusel varasem menetlus lõpetatakse. Seletuskiri käsitleb uue taotluse esitamist sisuliselt taotleja valikuna jätkata uue taotluse alusel. Õiguselgem oleks siduda menetluse lõpetamine taotleja tahteavaldusega: Uue taotluse esitamisega loetakse varasem taotlus taotleja poolt tagasi võetuks, kui taotleja ei ole uues taotluses selgelt märkinud teisiti ja taotluste samaaegne menetlemine on võimalik. Palume eelnõu sõnastust vastavalt korrigeerida.
9. **Eelnõu § 1 p 9 (KeÜS § 49 lg 11)** – sätte kohaselt otsustab loa andja, kas taotlusi saab menetleda samaaegselt või peab taotleja valima, kumba jätkata. Samaaegne menetlemine võib tähendada kahte eraldi paralleelmenetlust. Ühendamine tähendab ühist menetlust või vähemalt menetlustoimingute koordineerimist. Kui eelnõukohase KeÜS § 42¹ lõikes 6 räägitakse ühendamisest, siis § 49 lõikes 11 samaaegsest menetlemisest. Seletuskirjas kasutatakse mõlemaid väljendeid läbiseigi. Palume läbi mõelda, kas soovitakse reguleerida menetluste ühendamist, eraldi, kuid paralleelselt menetlemist või mõlemat. Kui taotleja valib ühe taotluse menetlemise, ei ütle norm, mis saab teisest. See tuleb normis sätestada. Palume eelnõu ja seletuskirja vastavalt täiendada ja täpsustada.
10. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis esitatud märkustega.
11. 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

- Lisa:
1. Eelnõu fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega
 2. Seletuskirja fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Katariina Kärsten 5388 8918
Katariina.Karsten@justdigi.ee

Eleri Kästik
Karen Alamets