



Õiguskantsler

Keskkonnaamet
info@keskkonnaamet.ee

Teie nr

Meie 06.10.2021 nr 7-4/211279/2106664

Hea haldus keskkonnakompleksloa menetlemisel

Lugupeetud Olav Avarsalu

OÜ Paikre palus õiguskantsleril hinnata, kas Keskkonnaamet on ettevõtte keskkonnakompleksloa ([nr KKL 317465](#)) osalise peatamise ja muutmise menetluses järginud hea halduse tava. Avaldaja hinnangul on menetluste alustamise ja lõpetamise põhjused ebaselged. Ühtlasi küsis avaldaja, kas Keskkonnaameti koostatud keskkonnakompleksloa väljastamise korralduse eelnõus viidatud juhend on õiguslikult siduv.

Õiguskantsler saab hinnata üksnes menetluse vastavust hea halduse tavale, kuid ei anna sisulist hinnangut keskkonnakompleksloa menetluses tehtud haldusaktidele. Avaldajal on soovi korral võimalik need haldusaktid vaidlustada ([õiguskantsleri seaduse](#) § 25 lg 3 p 4). Samuti ei hinda õiguskantsler avaldajale esitatud kompleksloa muutmise eelnõu õiguspärasust, vaid saab hinnata selles eelnõus kajastatud juhendite õiguslikku siduvust.

Hea haldus tähendab seda, et riigiasutus lahendab asja kiiresti ja mõistlikult, nii et inimesele ei tekitataks liigselt ebamugavusi ega halduskoormust. Muu hulgas tuleb aidata inimesel mõista tema kohustusi ja tema tegelik soov täpselt esitada. Kirjeldatud põhimõtted – eesmärgipärasus, efektiivsus ja uurimispõhimõte – on kirjas [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) §-des 5 ja 6.

Keskkonnaamet võttis haldusakti eelnõust viivitamata välja selles kajastatud väärad andmed. Sellega järgis amet hea halduse tava. Siiski ei ole kõik kõnealuse menetluse toimingud olnud hea halduse tavaga kooskõlas.

Palun Keskkonnaametil edaspidi väljendada haldusmenetluses oma seisukohti terviklikult ja arusaadavalt, et menetlusosaline mõistaks, millised on tema kohustused menetluses, kohustuste täitmata jätmise tagajärg ning kui kaua menetlus eeldatavalt aega võtab. Selgituskohustuse täitmine peab seejuures olema sisuline, mitte pelk formaalsus. Eesmärk peab olema aidata ettevõtjal mõista, millised on tema võimalused ja ka kohustused.

Palun Keskkonnaametil edaspidi oma kirjades väljendada täpselt, et oleks selge, kas tegemist on taotluse tagastamise või puuduste kõrvaldamise kirjaga. Seejuures tuleb konkreetselt ja üheselt mõistetavalt välja tuua puudused, mis tuleb taotluses kõrvaldada, mis tähtaja jooksul seda teha tuleb ning milline on tagajärg, kui puudused jäetakse kõrvaldamata.

Seadusliku aluse põhimõte nõuab, et avalikku võimu teostataks üksnes seadusest tuleneva normi alusel. Seetõttu ei saa Keskkonnaameti juhendid olla haldusaktis kohustuste määramisel iseseisev õiguslik alus. Samuti ei saa ettevõttele panna kohustusi juhendite või normatiividega, mis on

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

soovituslikud ega ole õigusaktina vastu võetud. Kui haldusaktis või selle eelnõus viidatakse juhendile või mõnele soovituslikule normatiivile, tuleb see sõnaselgelt kirja panna.

Keskkonnamenetsloa menetlus ja selles tehtud otsustused on avalikud ([tööstusheite seaduse](#) (THS) § 60). Seega on Keskkonnaameti otsuste õiguslik selgus oluline ka avalikust huvist lähtuvalt. Igaüks, kes menetluses tehtud otsusega tutvub, peab sellest kõrvalise abita aru saama.

Haldusmenetluse kooskõla hea halduse tavaga

Kõnealuse kompleksloa haldusmenetlus hõlmab kompleksloa läbivaatamise menetlust, muutmise menetlusi ja osalise peatamise menetlust (vt menetlused [M-107396](#), [M-106619](#), [M-106035](#)). Tegemist on mahuka haldusmenetlusega, mille kohta toon välja üksnes kõige ilmsemad hea halduse tava rikkumised ja käsitlen ka avaldaja küsimust valeandmete kajastamise kohta.

Menetluslike valikute selgus

1. [Tööstusheite seaduses](#) sätestatud kompleksloa annab õiguse kasutada kaitist või selle osa viisil, mis tagab THS-i alusel määratud tegevusvaldkonnas või alltegevusvaldkonnas toimuva tegevuse võimalikult väikese mõju keskkonnale, inimese tervisele, heaolule, varale ja kultuuripärandile. Kompleksloaga sätestatavad nõuded peavad tagama vee, õhu ja pinnase kaitse ning kaitises tekkinud jäätmete käitlemise viisil, mis hoiab ära saastatuse kandumise ühest keskkonnaelemendist teise.

THS-is sätestatud haldusmenetlusele kohaldatakse HMS-i, arvestades THS-is sätestatud erisusi. THS-is sätestatud keskkonnamenetsloa (kompleksloa) menetlusele kohaldatakse keskkonnaseadustiku üldosa seaduse 5. peatükki, arvestades THS-is sätestatud erisusi (THS § 3).

2. Keskkonnaametil on ettevõtja kompleksloaga seoses mitmeid menetluslike valikuid: amet võib algatada kompleksloa läbivaatamise menetluse (THS § 49 lõige 1), muutmise menetluse (THS § 49 lõige 2, THS § 50), kompleksloa kehtivuse peatada (THS § 53) või loa kehtetuks tunnistada (THS § 54). Kõigil neil menetlustel on erinevad õiguslikud alused ja menetluslike otsuste tegemisel saab rakendada erineva ulatusega kaalutusõigust.

Kui loa andja leiab kompleksloa nõuete läbivaatamise tulemusena, et kompleksloa muutmise ei ole vajalik, teeb ta selle kohta otsuse. Otsus peab sisaldama selle tegemise põhjendusi ning sealhulgas enne otsuse tegemist peetud konsultatsioonide tulemusi ja selgitust, kuidas neid tulemusi arvesse võeti (THS § 49 lõige 5).

Kompleksloa muutmise menetluse ja kehtivuse peatamise õiguslikud alused on osaliselt kattuvad (THS § 50, § 53 lg 1) ning Keskkonnaamet valib sobiva menetluse välja kaalutusõiguse alusel. Teisalt ei võimalda THS § 50 koostoimes [keskkonnaseadustiku üldosa seaduse](#) (KeÜS) § 59 lõikega 1 kaalutusõigust rakendada keskkonnaloa tingimuste muutmisel. Kaalutusõiguse alusel tingimuste muutmise võimalus on ette nähtud KeÜS § 59 lõikes 2.

3. Eelnevat silmas pidades on väga oluline, et Keskkonnaamet peaks menetlust valides silmas otsuse õiguslike ja faktilisi eeldusi. Haldusorgani selgitamiskohustus (HMS § 36) on iseäranis oluline siis, kui tegemist on kaalutusõiguse alusel antava haldusaktiga. Keskkonnaameti selgituste olulisusele haldusmenetluses on õiguskantsler [tähelepanu juhtinud ka varem](#).

Selgitamiskohustus ei tohiks piirduda üksnes viitega õiguslikele alustele, millele toetudes Keskkonnaamet kompleksloa menetluses [dokumente küsib ja kompleksloa peatamise menetluse algatab](#). Selgitamiskohustuse sisu üldisemalt avab HMS § 36, kuid selles ette nähtud selgitamise võimalused pole sätestatud ammendavalt ega välista menetluse omapärast ja eesmärgist tulenevalt teist liiki nõuandeid või selgitusi (RKHKo [16.11.2009, nr 3-3-1-53-09](#), p 21). Kui tegemist on

kaalutusõigusel antava haldusaktiga kompleksloaga seotud menetluses, on mõistlik ettevõttele selgitada Keskkonnaameti otsustuste faktilisi ja õiguslikke eeldusi ning põhjendada, mis tagajärje võib taotleja käitumine kaasa tuua. Näiteks tuleks põhjendada, miks kompleksloa peatamise menetlus on ainus võimalik otsustus konkreetses olukorras ning miks käitaja ei saa seda kaasaaitamiskohustusega enam muuta. [Selgitusi andes](#) tuleks vältida formaalseid viiteid dokumentide puudumisele ning põhjendada sisuliselt, miks ja mis andmete puudumise tõttu otsustatakse luba kindlasti peatada.

Kompleksloa menetluses võidakse anda mitu eraldi haldusakti. Nende eesmärk on seada käitise tekitatud heitmete piirangud, et ettevõtte tegevus vastaks õigusaktide nõuetele. Kompleksloaga sätestatavad nõuded peavad tagama vee, välisõhu ja pinnase kaitse ning käitises tekkinud jäätmete käitlemise viisil, mis hoiab ära saastatuse kandumise ühest keskkonnaelemendist teise (KeÜS § 40 lg 4).

Soovitan edaspidi kompleksloa menetluse ajal käitajale lihtsalt ja selgelt selgitada, millised on Keskkonnaameti menetluslikud valikud konkreetses olukorras, milline on iga menetlusotsuse eesmärk ning kas ja kuidas käitaja saab mõjutada üht või teist Keskkonnaameti menetluse valikut.

4. Käitaja peab kompleksloa kehtivuse ajal säilitama kõik loaga seotud dokumendid ja andmed ning tal on ka Keskkonnaameti kaasaaitamiskohustus (THS § 59 lõiked 1 ja 4).

Kõnealuse kompleksloa menetluse toimiku kohaselt küsitakse lisadokumente [vabas vormis e-kirjaga](#), aga ka [teatega](#), milles hoiatatakse tagajärje eest, kui nõue jäetakse täitmata.

Keskkonnaameti ametnik selgitas vastuseks õiguskantsleri nõuniku päringule, et „KKA pigem tavaline praktika on, et lisame antud hoiatuse kliendile teadmiseks juba esimesel korral. Kui esimesel korral seda ei tehtud, siis korduval küsimisel on see pigem juba reegel-esimest korda küsime lisateavet, kui vajalikku vastust ei tule, siis küsime teist korda ja lisame juba hoiatuse“.

5. Kui konkreetse menetluse raames kohustatakse taotlejat esitama vajalikke dokumente ja tõendeid, peab olema selge ka see, mis järgneb, kui dokumendid jäetakse esitamata või kui need ei vasta nõuetele. Üksnes sellisel juhul on taotlejal võimalik oma käitumise tagajärge ette näha.

Hea halduse tavaga ei ole kooskõlas Keskkonnaameti käitumine, kui amet küsib sama menetluse raames osal juhtudest lisadokumente [e-kirjaga, kus puudub hoiatus](#), ja teistel juhtudel [teatega](#), milles on hoiatus nõude täitmata jätmisega kaasneva tagajärje eest. Sellisel juhul puudub taotlejal menetluslik selgus oma teguviisi õigusliku tähenduse ja tagajärgede suhtes.

Ühtlasi peab avaldajale edastatud kirjades teada andma, mis juhtudel on tegemist sisulise puudusega, mida ei ole võimalik hõlpsasti kõrvaldada, ning millal on tegemist vormilise puudusega, mille saab kiiresti parandada.

Kui koostamisel on haldusakti eelnõu ning taotleja on enda hinnangul kõik nõutavad dokumendid ja tõendid esitanud, ei ole vaja taotleja igale tõendile esmahinnangut anda. Lõpliku hinnangu saab kujunda eelnõus, mille suhtes taotleja saab rakendada enda ärakuulamisõigust.

Soovitan edaspidi kompleksloaga seotud menetluses dokumente ja andmeid küsides käitajale selgitada, milline on kohustuse täitmata jätmise tagajärg ning millisel viisil ja mis ajaks Keskkonnaamet käitajale tema esitatud dokumentide ja andmete kohta tagasisidet annab.

6. Osa loataotluse puudusi on siiski mõistlik ja võimalik kõrvaldada enne haldusakti eelnõu edastamist. Selleks soovitan edaspidi võimaluse korral koondada küsimused koos asjakohaste selgitustega ühte kirja ning edastada need käitajale korraga (vt ka [varasemat samasisulist soovitus](#)). Nii on käitajal võimalik rakendada oma ärakuulamisõigust kõige tõhusamalt.

Ärakuulamisõigus (HMS § 40 lõige 1) võimaldab isikul esitada haldusaktiga lahendatavas asjas lisaarvamusi, -taotlusi, -tõendeid ja muul viisil põhjendada oma taotlust ning esitada võimalikke

vastuargumente haldusorgani seisukohtadele. Ära kuulamisõigus ei teeni mitte üksnes akti adressaadi või taotleja huvi kaitsta oma eeldatavaid õigusi ja vabadusi, vaid loob eeldused ka selle isiku huvide ja nende põhjenduste täielikumaks arvestamiseks antavas haldusaktis (RKHKo [15.05.2013, nr 3-3-1-76-12](#), p 14).

Selgitamiskohustuse täitmine peab olema sisuline

7. Avaldaja saatis Keskkonnaametile [01.12.2020 täpsustavad küsimused](#) keskkonnakompleksloa nr KKL/317465 osalise peatamise menetluse kohta. Amet vastas küsimustele [31.12.2020 kirjas](#).

Avaldaja soovis teada, miks ei olnud võimalik taastada tema ajutiselt peatatud tegevust pärast tema taotluse nõuetele vastavaks tunnistamist 07.08.2020 (avaldaja küsimus nr 3). Amet pole sellele küsimusele vastanud, viidatud on vaid THS § 37 lõikele 1 kui õiguslikule alusele.

8. Haldusorgani selgitamiskohustus näeb ette, et ka menetlusosalisele tuleb selgitusi jagada, kui talle on tema õiguste ja kohustuste suhtes midagi selgusetuks jäänud (HMS § 36 lg 1 p 1).

Kõnealuses menetluses on Keskkonnaamet vastanud avaldajale formaalselt, viidates üksnes õiguslikule alusele. See ei ole hea halduse tavaga kooskõlas. Kui menetlusosaline pöördub haldusorgani poole sisulise küsimusega enda kompleksloa kohta, on haldusorgan kohustatud sellele küsimusele sisuliselt vastama. Kui Keskkonnaamet leiab, et menetlusosalise küsimusele on eelnevas menetluses ammendavalt vastatud, on võimalik viidata varasemale vastusele ja vastuse asjakohasele kirjakohtale. Ühelgi juhul ei ole sisulisele küsimusele kohane vastata üksnes viitega õiguslikule alusele, mis ei ole seotud faktiliste asjaolude kogumiga, mille alusel see on rakendatav.

Soovitan Keskkonnaametil edaspidi kompleksloa menetluses selgitamiskohustuse täitmisel olla tähelepanelik, et käitaja küsimused saaksid sisulise, mitte formaalse vastuse. Nii on võimalik vältida käitaja ja ameti vahelisi arusaamatusi.

Puuduste kõrvaldamise võimalust tuleb üheselt mõistetavalt selgitada

9. Varem olid THS-is sätestatud normid, mis reguleerisid loataotluse puuduste kõrvaldamist ja taotluse läbi vaatamata jätmise aluseid ([THS varasema redaktsiooni \(kehtiv kuni 31.12.2019\) § 30 lg 3, § 37 lg 5](#)). Praegu tuleb taotluse nõuetele vastavuse hindamisel lähtuda HMS-i regulatsioonist.

Kui esitatud avalduses on puudused, peab haldusorgan võimaldama isikul need kõrvaldada. Kui puudus kõrvaldatakse määratud tähtaja jooksul, loetakse taotlus tähtajaks esitatuks. Kui puudust ei kõrvaldata tähtajaks, võib haldusorgan jätta taotluse läbi vaatamata (HMS § 15; vt ka [RKHKo 13.01.2016, nr 3-3-1-76-15](#), p 13).

Haldusorgan jätab taotluse läbi vaatamata ja tagastab selle, 1) kui taotluse esitamise tähtaeg on möödunud ja seda ei ennistata; 2) teistel seadusega ettenähtud juhtudel. Taotluse läbi vaatamata jätmisest teatatakse taotlejale. Haldusakti andmise taotluse läbi vaatamata jätmist peab kirjalikult põhjendama (HMS § 14 lõiked 6 ja 7).

10. Kõnealuses menetluses esitas avaldaja kompleksloa muutmise taotluse. Keskkonnaamet [tagastas 09.01.2020 otsusega](#) avaldaja keskkonnakompleksloa esmataotluse nr T/KKL1002186.

Vastuseks õiguskantsleri nõuniku päringule selgitas Keskkonnaameti ametnik, et viidatud otsuse pealkiri oli ekslik ning tegelikult oli tegemist puuduste kõrvaldamiseks võimaluse andmisega ning kirja sisust selgub selle tegelik eesmärk.

Kahjuks ei saa nõustuda sellega, et kirja sisust on võimalik kirja tegelikust eesmärgist üheselt aru saada. Esiteks puudub selge viide, et taotlejale antakse võimalus puudused kõrvaldada. Teiseks

puudub puuduste kõrvaldamise tähtaeg. Kolmandaks pole kirjas selgitusi puuduste kõrvaldamata jätmise tagajärgede kohta.

Peale selle jääb kohati arusaamatuks, millised puudused konkreetsel juhul kõrvaldada tuleb. Nii on tagastamise otsuses juhitud „ettevõtte tähelepanu, et 22.11.2019 korraldusega nr DM-106619-11 pandi ettevõttele kohustus esitada kompleksloa muutmise taotlus, kus taotletakse muuhulgas ka puidupurustite kui heitallikate lisamiseks kompleksloale, sh tekkivate heitainete arvutused ja kogused. Keskkonnaamet palub kajastada kompleksloa muutmise taotluses ka vastavad andmed“. Kui tegemist on taotluse tagastamise otsusega ja ka juhul, kui käsitleda kirja puuduste kõrvaldamise võimalusena, on väljendid „juhime tähelepanu“ ja „palun kajastada“ eksitavad. Ei ole võimalik üheselt mõista, kas tegemist on puudusega, mis on samuti tagastamise aluseks või tuleb puudusena kõrvaldada. Seetõttu ei pruugi olla taotlejale arusaadavad ka tema õigused ja kohustused konkreetses loamenetluses.

Keskkonnaameti selgituse õigusliku tähenduse mõistmise teeb veelgi keerulisemaks asjaolu, et viidatud on juba varem taotlejale väljastatud haldusaktile, millega taotleja kompleksloa nr KKL/317465 kehtivus osaliselt peatati. Sisuliselt tekib küsimus, kas Keskkonnaamet loeb tagastamise otsuses antud selgitusega 22.11.2020 otsuses pandud kohustuse mittetäidetuks.

11. Soovitan Keskkonnaametil edaspidi selgelt ja üheselt mõistetavalt kirja panna, et loa taotlejale antakse võimalus puudused kõrvaldada. Seejuures on oluline, et oleks aru saada, millised on need konkreetsed puudused, mis tuleb kõrvaldada ning milline on puuduste kõrvaldamata jätmise tagajärg. Lisaks tuleb kindlasti määrata puuduste kõrvaldamise tähtaeg.

Valeandmete parandamine haldusakti eelnõus

12. Avaldaja teatas Keskkonnaametile 02.06.2021 e-kirjas, et tema hinnangul on kompleksloa muutmise eelnõus (nr DM-107396-36) valeandmed. Amet vastas sellele seisukohale 03.06.2021 e-kirjaga, et vaatab avaldaja väited üle ning teatab, kas ta nõustub nendega. Amet saatis avaldajale 04.06.2021 uue e-kirja, milles asus seisukohale, et korralduses on tõesti kaks valeväidet ning Keskkonnaamet on eemaldanud ekslikud laused ja saatnud [eelnõu](#) uuesti välja.

Kompleksloa muutmise eelnõu (nr DM-107396-36), mis ka Keskkonnaameti kinnitusel ekslikke andmeid sisaldas, [KOTKAS süsteemis](#) praegu kättesaadav ei ole.

13. Haldusorgan peab tagama, et haldusakti eelnõu ja lõplik haldusakt tugineks üksnes asjas kogutud tõenditele, sh tõestele faktiväidetele (HMS § 38). Faktiväide on põhimõtteliselt kontrollitav, selle tõesust ja väärust saab tõendada kohtumenetluses (RKTsKo [13.04.2007, nr 3-2-1-5-07](#), p 26). Vale faktiväite jõudmine haldusakti eelnõusse on kahetsusväärne ja ei vasta hea halduse tavale.

Selgub, et eelnõus olnud valeandmed parandas Keskkonnaamet ära esimesel võimalusel, s.o ülejäärgmisel päeval pärast seda, kui oli valeandmetest teada saanud. Arvestades, et tegemist on haldusakti eelnõuga, saab sellist teguviisi pidada õigustatuks. Vigade ilmnemisel toimus amet viivitamata.

Kirjavahetusest selgub, et rohkem valeväiteid Keskkonnaamet ei tuvastanud ning jätkas menetlust haldusakti eelnõu koostamiseks.

14. Valeandmete esitamist tuleb eristada haldusorgani õiguslikest ja faktilistest hinnangutest. Kui ettevõttel tekib haldusorganiga haldusakti eelnõus kajastatu suhtes erimeelsus, ei tähenda see, et haldusorgan on eelnõus kajastanud valeandmeid. Oma vastuväited eelnõus kajastatu kohta on menetlusosalisel võimalik esitada ärakuulamisõiguse realiseerimise raames (HMS § 40). Haldusorgani lõplikult tuvastatud faktilisi asjaolusid ja õiguslikke hinnanguid on võimalik vaidlustada vaidemenetluses või halduskohtus peale lõpliku haldusakti väljastamist.

15. Kui avaldaja siiski leiab, et ebaõigete andmete avaldamisega ([võlaõigusseaduse](#) § 1047) on talle tekkinud kahju, on tal võimalik pöörduda kahjunõudega halduskohtusse halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras.

Haldusorgani juhendites ei saa kehtestada õigusi ja kohustusi

16. Haldusakt on õiguspärase, kui ta on antud kehtiva õiguse alusel (HMS § 54). Seadusliku aluse põhimõte (seaduse reservatsioon) nõuab, et avalikku võimu teostataks üksnes volitusnormi alusel ([RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06](#), p 21.)

Haldusorgani koostatud juhendiga ei saa seadusereservatsiooni põhimõttest tulenevalt kehtestada õigusi ja kohustusi. Juhendid saavad olla üksnes õiguslikult mittesiduvad suunised, mis süstematiseeritult ja temaatiliselt aitavad konkreetses valdkonnas orienteeruda.

Keskonnakomplekslubade valdkond on sedavõrd keerukas valdkond, kus juhendid on kahtlemata valdkonnas orienteerumiseks oluliseks abiks.

17. Keskkonnaamet on avaldanud juhise [„Prügilasse jäätmete vastuvõtmise kriteeriumid ja kord. Juhised jäätmete prügilakõlblikkuse hindamiseks“](#) (juhend). Teadaolevalt viidatakse juhendile ja selles viidatud soovitudele ja standarditele ka kompleksloa menetlustes.

Juhendi leheküljel 5 on selgitatud juhendi olemust: „Juhendmaterjal selgitab täpsemalt lahti nii jäätmetekitajate, prügila käitajate, järelevalveametkondade kui ka teiste jäätmekäitluses osalevatele osapoolte rollid ja kohustused ning annab juhiseid jäätmete prügilasse vastuvõtmise korraldusest sh jäätmete prügilakõlblikkuse määramiseks.“ Juhendi leheküljel 6 on selgitatud ka õiguslikke aluseid, viidates konkreetsetele õigusaktidele. Seega jääb juhendmaterjalis sissejuhatavast osast mulje, et juhendis on üksnes nõuded, millel on olemas kehtiv õiguslik alus.

Juhendi leheküljel 37 on aga märgitud: „Paljude valdkondade kohta Euroopa Liidu ühtseid proovivõtu- ja analüüsimeetodeid veel ei ole või on need alles varajases koostamisjärgus. Sellisel juhul võib kasutada ka teiste liikmesriikide koostanud riiklikke standardeid või juhiseid. Euroopas on eelkõige Saksamaa aastate jooksul välja töötanud väga põhjalikud riiklikud standardid ja juhised jäätmete proovivõtuks ja analüüsimiseks.“

18. Vastuseks õiguskantsleri nõuniku päringule selgitas Keskkonnaameti ametnik, et „juhend on abiks seaduses sätestatud tingimuste täitmiseks ehk praktiline juhend, kuidas võiks nõuet täita nii, et see on kõikidele osapooltele arusaadav ning kontrollitav. Keskkonnaamet rõhutab, et sarnased juhendid on vajalikud ühtse halduspraktika loomiseks olukorras, kus õigusaktid ei reguleeri tegevusi piisavalt detailselt. Samas ei ole välistatud olukord, kus ettevõtte võib taotluses välja pakkuda oma versiooni, kuidas ta seadust täidab ning kui see on arusaadav ja kontrollitav, siis pannakse ettevõtte poolt väljatöötatud meetodika ja selle rakendamine kirja haldusakti. Eelnevat kokku võttes on viidatud juhend haldusesisene akt (halduseeskiri), mis on esmajärjekorras suunatud haldusele enesele ning siduv haldusorganile. Põhimõtteliselt on juhendi näol tegemist kaalutusõiguse teostamist suunava ja täpsustava aktiga, mis tagab Keskkonnaametile antud diskretsioonivolituse ühtse ja ühetaolise realiseerimise“.

On hea, et Keskkonnaamet ei käsitle juhendit iseseisva õigusliku alusena, mis võimaldaks käitajale panna kohustusi. Samas tuleb rõhutada, et kui [haldusakti eelnõus](#) (vt lk 13 jj) viidatakse kohustuse määramisega seoses juhendis toodud mittesiduvatele standarditele ja meetoditele, ei pruugi taotleja ilma lisaselgitusteta aru saada, et ettevõtte võib konkreetsel juhul välja pakkuda ka oma meetodika seaduses toodud nõuete täitmiseks.

19. Soovitan Keskkonnaametil edaspidi vältida haldusakti eelnõudes ja haldusaktides kohustuste määramisel põhjendusena juhendi kasutamist, mis ei ole õiguslikult siduv. Kohustuse aluseks saab olla üksnes kehtiv õigusnorm.

Kui juhendile viidatakse seoses selles käsitletud soovituslike meetodite ja standarditega, tuleb sõnaselgelt öelda ka seda, et taotleja võib pakkuda ise viisi, kuidas ta seaduses toodud nõudeid täidab.

Palun andke 12. novembriks 2021. a teada, kuidas kavatsete kirjas toodud soovitusi järgida.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Karolin Soo 693 8410
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee