



RIIGIKOHUS

HALDUSKOLLEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-20-771
Otsuse kuupäev	11. oktoober 2023
Kohtukoosseis	Eesistuja Ivo Pilving, liikmed Heiki Loot ja Nele Siitam
Kohtuasi	MTÜ Loodusvõlu kaebus Narva-Jõesuu Linnavalitsuse 27. märtsi 2020. a korralduse nr 157 tühistamiseks
Menetlusosalised	Kaebaja Mittetulundusühing Loodusvõlu, esindaja Henri Holtsmeier Vastustaja Narva-Jõesuu linn, esindaja vandeadvokaat Rait Sarjas Kolmas isik Enefit Power AS, esindajad vandeadvokaadid Martin Triipan ja Kaisa Laidvee Kaasatud haldusorgan Keskkonnaministeerium, esindajad Mari-Liis Kupri, Kädi Ristkok, Rainer Persidski ja Margit Tennokene
Vaidlustatud kohtulahend	Tartu Ringkonnakohtu 14. juuni 2022. a otsus
Menetluse alus Riigikohtus	Mittetulundusühingu Loodusvõlu kassatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada kassatsioonkaebus osaliselt.
2. Tühistada Tartu Ringkonnakohtu 14. juuni 2022. a otsuse resolutsiooni punktid 1 ja 3-5 ning Tartu Halduskohtu 4. juuni 2021. a otsuse resolutsiooni punktid 3-4.
3. Teha asjas uus otsus, millega rahuldada kaebus.
4. Tühistada Narva-Jõesuu Linnavalitsuse 27. märtsi 2020. a korraldus nr 157.
5. Lubada Enefit Power AS-il teha kahe kuu jooksul alates käesoleva otsuse jõustumisest ehitustöid, mis on hädavajalikud tühistatud korralduse alusel ehitatud ehitise ohutuse ja säilimise tagamiseks.
6. Mõista Narva-Jõesuu linnalt Mittetulundusühingu Loodusvõlu kasuks välja menetluskulud 15 133 eurot 50 senti. Jätta ülejäänud menetluskulud menetlusosaliste endi kanda.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Enefit Energiatootmine AS (alates 31. detsembrist 2020 Enefit Power AS) esitas 18. novembril 2019 Narva-Jõesuu Linnavalitsusele ehitusloa taotluse Auvere külas Keskterritooriumi maatükil ENEFIT282 õlitechase rajamiseks.
2. ENEFIT282 õlitehas on põlevkiviõli tootmiseks kasutatavate hoonete ja rajatiste kogum, mis hakkab paiknema olemasolevas Auvere energiakompleksis, milles asuvad Enefit Energiatootmise AS-i käitised: Eesti Elektri jaam, Auvere Elektri jaam, õlitootmisseadmed ning nende

juurde kuuluv taristu, nagu raudteed, õililadu, jahutusvee süsteem ja tuhaväli. Seni kasutati energiakompleksis põlevkiviõli tootmiseks kahte Enefit140 seadet ja ühte Enefit280 tehnoloogial põhinevat seadet. Rajatav ENEFIT282 õlitechas kasutaks projektkoormusel põlevkivi 280 tonni tunnis ja kuni 6720 tonni ööpäevas. ENEFIT282 õlitechase käikulaskmise järel oleks põlevkiviõli toodangu maht kõikides õlitechastes kokku hinnanguliselt kuni 853 000 tonni aastas.

3. Narva-Jõesuu Linnavalitsus andis 27. märtsi 2020. a korraldusega nr 157 ehitusloa ENEFIT282 õlitechase püstitamiseks.

4. Ehitusloa andmise ajal kehtis maatükil detailplaneering, mis oli kehtestatud Narva-Jõesuu Linnavolikogu 28. augusti 2019. a otsusega nr 105 „Kehtivat üldplaneeringut muutva Auvere külas asuva Õlitechase maa-ala detailplaneeringu kehtestamine“. Detailplaneeringu juurde kuulub keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) aruanne, mille Keskkonnaministeerium kiitis 8. augusti 2019. a otsusega heaks.

5. Enefit Energiatootmine AS esitas 15. augustil 2019 ENEFIT282 õlitechase käitamiseks Keskkonnaametile (KeA) keskkonnakompleksloa taotluse. Ehitusloa andmise ajaks ei olnud keskkonnakompleksluba välja antud.

6. Mittetulundusühing Loodusvõlu esitas 26. aprillil 2020 Tartu Halduskohtule **kaebuse** ehitusloa tühistamiseks. Kaebaja taotles hiljem kaebuse täiendamist KSH aruande heakskiitmise otsuse ja detailplaneeringu kehtestamise otsuse õigusvastasuse tuvastamise nõuetega.

6.1. Kaebaja selgituste kohaselt on ta keskkonnaorganisatsioon keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 31 lg 1 p 1 tähenduses. Kaebaja põhikirjaline eesmärk on loodus- ja keskkonnakaitse. Oma eesmärkide saavutamiseks võtab ta osa üldiste ja paikkondlike loodus- ja keskkonnakaitseliste probleemide lahendamisest ning toetab kodanike õigust avaldada meelt loodus- ja keskkonnakaitseliste huvides. Noort avalikkust esindava keskkonnaorganisatsiooni võimekust ja aktiivsust tõendavad arvukad kliimastreigid.

6.2. Kaebuse põhjenduste järgi on ehitusluba vastuolus rahvusvaheliste kokkulepetega ja ehitusloa mõjud nõuetekohaselt hindamata. Uue õlitechase ehitamise ja käitamise tagajärjel puudub Eestil võimekus kasvuhoonegaase oluliselt vähendada. Seega ei võimalda ehitusluba täita Pariisi kliimaleppega võetud kohustusi ning on vastuolus Euroopa Liidu strateegilise kliimanetraalsuse saavutamise eesmärgi ja ülemaailmse säästva arengu eesmärkidega. Kliimanetraalsuse saavutamise eesmärki ei ole ehitusloa andmise otsustamisel arvesse võetud ega kaalutud. Ehitusloa andmisel on tuginetud detailplaneeringu menetluses tehtud KSH tulemustele. Samas ei vasta KSH aruanne keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimise seaduse (KeHJS) § 40 nõuetele. Adekvaatselt ei ole hinnatud mõju piirkonna tööhõive edendamisele, tervisemõjude hindamisel ei ole lähtutud ettevaatuspõhimõttest ning mõju kliimale ei ole hinnatud sisuliselt ega kumulatiivselt. Natura alale avalduvat mõju on hinnatud puudulikult, mistõttu pole välistatud sellele negatiivse mõju avaldumine. Kuna KSH aruanne ei vasta nõuetele, siis on õigusvastane ka ehitusloa aluseks olev detailplaneering. Samuti on detailplaneering õigusvastane, kuna avalikkusele ei olnud tagatud võimalus detailplaneeringu menetluses tõhusalt osaleda. Planeeringu kehtestamise otsuses puuduvad kaalutlused, miks on üldse vaja rajada potentsiaalselt olulise keskkonnamõjuga ning kliimaeesmärkidega vastuolus olevat õlitechast.

7. Tartu Halduskohus jättis 4. juuni 2021. a **otsusega** rahuldamata kaebuse täiendamise taotluse (resolutsiooni p 2) ja kaebuse (resolutsiooni p 3). Menetluskulud jättis halduskohus poolte endi kanda (resolutsiooni p 4). Halduskohus leidis järgmist.

7.1. Kaebajal ei ole kaebeõigust KSH aruande heakskiitmise otsuse vaidlustamiseks. Samuti ei saa kaebaja esitada õigusvastasuse tuvastamise nõuet detailplaneeringu kehtestamise otsuse peale, sest kaebetähtaeg on möödunud.

7.2. Ehitusluba ei saa pidada õigusvastaseks sellel põhjusel, et see ei võimalda saavutada Pariisi kliimaleppes seatud eesmärke. Pariisi kliimalepet kui välislepingut saaks kohaldada riigisiselt juhul, kui välislepingu normid oleksid piisavalt konkreetsed. Pariisi kliimalepe on liiga abstraktse sõnastusega dokument, et sealt võiks otseselt välja lugeda avalik-õiguslikes suhetes vastustajale pandud juriidilist kohustust analüüsida ehituslubade väljastamise menetluses Pariisi kliimaleppest tulenevate kohustuste täitmist.

7.3. 2019. a detsembris Vabariigi Valitsuse kinnitatud Eesti riiklikust energia- ja kliimakavast aastani 2030 ning 15. märtsi 2021. a Eesti Keskkonnauuringute Keskuse kasvuhoonegaaside vähendamise prognoosist nähtub, et rahvusvahelistest kokkulepetest tulenevad kohustused ja eesmärgid on täidetavad ka juhul, kui Eestis hakkab tegutsema uus õlitehas.

7.4. Ehitusloa andmine ei ole vastuolus Euroopa Komisjoni 11. detsembri 2019. a tegevuskavaga „Euroopa roheline kokkulepe“, milles seatakse eesmärk saavutada EL-is kestlik majandus ja saada 2050. aastaks esimeseks kliimanetraalseks maailmajaoks. Tegevuskava on Euroopa Komisjoni teatis, mis ei ole EL-i toimimise lepingu art 288 kohaselt õiguslikult siduv.

7.5. Kaebaja väited selle kohta, et uue õlitehase rajamisest tulenev sotsiaalne ja majanduslik kasu on üle paisutatud, ei vasta tegelikule olukorrale. Uue õlitehase rajamine tooks Ida-Viru maakonda 500 uut püsivat töökohta, millest oleks abi piirkonna suhtelise vaesuse määra langetamisel.

7.6. Kuna vastustaja tegi eelhindangus kindlaks, et õlitehase rajamisega ei kaasne olulist keskkonnamõju, siis puudus vastustajal keskkonnamõju hindamise (KMH) algatamise kohustus. Vastustaja koostatud eelhindang vastab KeHJS §-s 6¹ sätestatud nõuetele, on piisavalt ja arusaadavalt põhjendatud ning kontrollitav koos KSH aruandega.

8. Kaebaja esitas apellatsioonkaebuse, milles palus halduskohtu otsuse tühistada ja teha uue otsuse, millega tühistada ehitusluba ning tuvastada KSH aruande heakskiitmise otsuse ja detailplaneeringu kehtestamise otsuse õigusvastasus.

9. Tartu Ringkonnakohus jättis 14. juuni 2022. a **otsusega** kaebaja apellatsioonkaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse muutmata (resolutsiooni p 1). Kaebaja ja vastustaja apellatsioonimenetluse kulud jättis ringkonnakohus nende endi kanda (resolutsiooni p-d 3 ja 4) ning mõistis kaebajalt osaliselt välja kolmanda isiku apellatsioonimenetluse kulud (resolutsiooni p 5). Ringkonnakohus leidis järgmist.

9.1. Põhimõtteline otsus õlitehase rajamiseks on tehtud detailplaneeringuga ja ehitusluba vastab detailplaneeringule.

9.2. Väide detailplaneeringu õigusvastasusest ei ole asjakohane ehitusloa tühistamise nõude lahendamisel. Detailplaneeringu kehtestamise otsus on kehtiv. Halduskohus keeldus põhjendatult kaebuse muutmise vastuvõtmisest. Kaebajal puudub kaebeõigus nii KSH aruande heakskiitmise kui detailplaneeringu kehtestamise otsuse õigusvastasuse tuvastamiseks.

9.3. Kehtiv õigus ei näe ette, millises järjekorras peab kolmas isik loataotlused esitama, ega keela väljastada ehitusluba enne keskkonnakompleksloa saamist. Kuigi keskkonnakompleksloas võidakse ette näha lisanõudeid või -tingimusi, mille täitmine eeldab muudatusi ehitamisel või ehitusprojekti, on selliste muudatuste elluviimine ja selleks vajaduse korral ehitusloa muutmise saavutamine kolmanda isiku risk, mida ei ole keelatud võtta. Keskkonnakompleksloa taotluse lahendamisel olukorras, kus isik on juba saanud ehitusloa, ei rakendu leebemad keskkonnanõuded. Vastustaja ei olnud kohustatud ega ka õigustatud keelduma kolmandale isikule ehitusloa väljastamisest keskkonnakompleksloa puudumise tõttu.

9.4. KeHJS § 11 lg 6 alusel oli lubatav jätta KMH algatamata ning väljastada ehitusluba detailplaneeringu menetluses koostatud KSH aruandele ja ehitusloa menetluses antud eelhinnangule tuginedes. Vastustaja on piisavalt selgitanud ehitusloaga kavandatava tegevuse mõju ega ole jättnud tähelepanuta mõju olulisi aspekte.

9.5. Vastustaja ei pidanud koguma rohkem andmeid õlitehase käitamisega kaasnevate heidete, sh tehase toodangu kasutamisest tuleneva CO₂ heite kohta, sest tehase käitamisest tekkivate heidetega seotud küsimused on osaks keskkonnakompleksloa, mitte ehitusloa kontrolliesemest.

9.6. Ehitusseadustiku (EhS) § 44 p-s 10 nimetatud alust ehitusloa andmisest keeldumiseks ei esinenud. Isegi halduskohtumenetluses esitatud kaebaja väiteid arvestades ei ole tekkinud olukord, kus oleks üheselt selgunud, et õlitehase käitamisega kaasneb oluline keskkonnamõju, mida ei ole võimalik piisavalt vältida ega leevendada. Ehitusloa andmise ajal ei olnud kindlust selles, et kolmandale isikule keskkonnakompleksloa andmine on välistatud.

9.7. Pariisi kliimaleppe ja riiklike arengudokumentide sätted on sedavõrd üldised, et vastustajal puudus võimalus kliimaleppe või riiklike arengudokumentide eesmäärke silmas pidades keelduda kaebajale ehitusloa andmisest.

9.8. Vastustaja ei saanud ehitusloa andmisel olemasolevatest andmetest järeldada, et õlitehase käitamisest avaldub kohalike elanike tervisele oluline keskkonnamõju, mida ei ole võimalik piisavalt vältida ega leevendada. Kuna tegemist ei ole vahetult ehitusloa kontrolliesemesse kuuluva küsimusega, siis ei olnud vastustaja kohustatud selle kohta rohkem andmeid koguma.

9.9. Õlitehase mõju kohalike elanike tööhõivele ei olnud ehitusloa andmise otsustamisel lahendatavaks küsimuseks ega asjaoluks, millega ehitusloa andmisel tuli arvestada.

9.10. Õlitehasest lähtuva võimaliku õhusaaste mõju hindamine Puhatu linnuala ja Mustajõe loodusala suhtes kuulub keskkonnakompleksloa kontrolliesemesse. Vastustaja oli õigustatud ehitusloa andmisel tegema KSH aruande põhjal järelduse, et ehitusloaga lubatav tegevus ei mõjuta Natura alasid.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

10. Kaebaja esitas **kassatsioonkaebuse**, milles palus ringkonnakohtu otsuse tühistada ja teha uue otsuse, millega tühistada ehitusluba ning tuvastada detailplaneeringu kehtestamise otsuse õigusvastasus.

10.1. Kaebaja väidab, et õlitehase rajamise otsustamisel ei ole piisavalt kaalutud õlitehase kliimamõju ja muid keskkonnamõjusid. Vastustaja jättis õigusvastaselt KMH algatamata, kui väljastas ehitusloa, tuginedes detailplaneeringu menetluses koostatud KSH aruandele ja ehitusloa menetluses antud eelhinnangule. KSH käigus on jäetud välja selgitamata või ebapiisavalt hinnatud fenoolvee käitlemise

mõjusid, PM₁₀ ja PM_{2,5} osakeste sisaldust heites ning erinevate saasteainete heitmete koosmõju, mõju kliimamuutustele, õlithase haavatavust kliimamuutuste suhtes ning mõju Natura aladele, täpsemalt Mustajõe loodusalale ja Puhatu linnualale. KSH aruanne tugineb vananenud andmetele (sh vananenud „Energiamajanduse arengukavale aastani 2030“) ja selles on täielikult arvestamata põlevkiviõli kasutamisest tulenev heide. Ringkonnakohus on jätnud käsitlemata kaebaja väited ehitusloas kaalutluste puudumise ning kaalutlusvea kohta.

10.2. Kaebaja ei nõustu ringkonnakohtuga, et ehitusloa võis anda enne keskkonnakompleksluba.

10.3. Kaebaja leiab, et tal oli õigus esitada detailplaneeringu õigusvastasuse tuvastamise nõue. Planeerimisseaduse (PlanS) § 141 ei välista planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamist tuvastamiskaebusega. Kaebajal on tuvastamiskaebuse esitamiseks preventiivne huvi. Kui detailplaneering tunnistatakse kaebaja esitatud põhjustel õigusvastaseks, tähendaks see niisuguste asjaolude tuvastamist, mis mõjutaksid oluliselt detailplaneeringuga ette nähtud teiste ehitiste võimalike ehituslubade menetlust.

10.4. Kaebaja leiab, et ringkonnakohus jättis käsitlemata tema väite, et õlithase rajamise otsus oleks tulnud teha ja tehase asukoht määrata riigi eriplaneeringuga.

10.5. Kaebaja väidab, et detailplaneeringuga ei saanud põhimõttelist otsust õlithase rajamiseks teha, sest selline lahendus ei võimalda õlithase tervikmõju hinnata ega avalikkusel tehase rajamise otsustamises tõhusalt osaleda.

11. Vastustaja palub oma **vastuses** jätta kassatsioonkaebus rahuldamata. Seadusandja ei ole ette näinud kompleksloa andmist ehitusloa andmise eeldusena. Kohalikule omavalitsusele ei saa panna kohustust hinnata ehitusloa andmise menetluses keskkonnakompleksloa kontrolliesemesse kuuluvaid asjaolusid (ehitise kasutamisega põhjustatav kasvuhoonegaaside heitkogus, riiklikud kliimaeesmärgid) ja seda rangemalt, kui on teinud KSH heaks kiitnud haldusorgan, sest selliste hinnangute andmine ei ole kohaliku omavalitsuse pädevuses. Keskkonnaministeerium kiitis KSH aruande heaks 7,5 kuud enne KMH algatamata jätmise otsust. Kassatsioonkaebuses ei ole välja toodud, mille tõttu tuleks pidada pisut enam kui pool aastat varem kinnitatud KSH aruannet aja- või asjakohatuks. Keskkonnakompleksloa menetluses KMH algatamine ei tähenda seda, et KMH algatamata jätmisel ehitusloa andmise menetluses aluseks võetud KSH olnuks puudulik, sest kompleksloal ja ehitusloal on erinevad kontrolliesemed.

12. Kolmas isik palub oma **vastuses** jätta kassatsioonkaebus rahuldamata. Õlithase rajamise põhimõtteline otsus on tehtud detailplaneeringuga, mitte ehitusloa menetluses ning ehitusloa vaidlustamisel ei saa vaidlustada detailplaneeringu menetlust ega lahendust. Kaebaja ei ole välja toonud ega tõendanud, et ehitusloa väljastamine ja õlithase rajamine oleks kehtivate normidega vastuolus. Õlithase rajamisega ei kaasne ülemääraseid negatiivseid mõjusid, mida on ammendavalt kinnitanud ka detailplaneeringu menetluses tehtud KSH. Õlithase käitamisega seotud mõjusid hinnatakse keskkonnakompleksloa menetluses, sh KMH raames. Õlithas hakkab kuuluma EL-i kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi (HKS), mille kandev idee on selles, et käitisepõhiselt ei piirata siduvalt kasvuhoonegaaside heitkoguseid, vaid kasvuhoonegaaside heidet reguleeritakse ja vähendatakse kogu süsteemi üleselt turupõhiste meetoditega. Kui selline süsteem toimib nii, et kasvuhoonegaaside heiteid käitisepõhiselt põhimõtteliselt ei limiteerita, oleks äärmiselt ebaloogiline tõlgendada EhS § 44 p 10 selliselt, et see võimaldaks keelata sellisesse süsteemi kuuluva käitise ehitamise põhjusel, et selle käitamine ületab mingit kasvuhoonegaaside heitkogust.

13. Kaebaja esitas täiendava **seisukoha** vastustaja ja kolmanda isiku vastuste kohta. Kaebaja leiab, et kuna õlitehase rajamise menetluses oli esimeseks menetletavaks tegevusloaks ehitusluba, siis ei olnud ehitusloa KMH piiratud ehitusloa kontrollieseme kitsa käsitlemisega ja üksnes ehitamise keskkonnamõjudega, vaid pidi hõlmama kogu projektiga kaasneda võivate oluliste keskkonnamõjude väljaselgitamist. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (KMH direktiiv) on rõhutatud, et kliimamuutused peavad olema nii hindamise kui otsuse langetamise oluline element. Seega tuli vastustajal EhS § 44 p 10 kohaselt olulise mõju hindamisel arvesse võtta ka kliimamõju. Seda sõltumata õlitehase kuulumisest HKS-i. Eesti riik võib pidada vajalikuks seada ambitsioonikamad kliimaeesmärgid kui EL. Nii ei garanteeri käitise kuulumine HKS-i, et riigi võetud kliimakohustused saavad õigel ajal täidetud. Atmosfääriõhu kaitse seaduse (AÕKS) § 145¹ lg 2 p-st 2 nähtub, et seadusandja ei ole tahtnud käitajale anda mingit õigustatud ootust, et HKS-i kuulumise korral ei kohalduks talle muud kasvuhoonegaaside heitkogustega seotud piirangud. Riik ei pea tolereerima oma territooriumil süsinikumahukat projekti, mis võtab ära olulise tüki tema „süsinikueelarvest“ ning ei täida seejuures esmatähtsat avaliku huvi funktsiooni.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

14. Kassatsioonkaebus tuleb osaliselt rahuldada. Kohtud on kohaldanud ebaõigesti materiaalõiguse normi (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 230 lg 1). Kolleegium tühistab nii ringkonnakohtu kui ka halduskohtu otsuse osaliselt ning teeb asjas uue otsuse, millega rahuldab kaebuse (HKMS § 230 lg 5 p 5) ja tühistab vaidlusaluse ehitusloa. Kassatsioonkaebus jääb rahuldamata osas, milles kohtud keeldusid kaebuse muutmise vastuvõtmisest.

15. Kolleegium leiab, et kohtud keeldusid õigesti kaebuse muutmise vastuvõtmisest. Kaebaja taotles kaebuse täiendamist detailplaneeringu kehtestamise otsuse õigusvastasuse tuvastamise nõudega, et ära hoida detailplaneeringuga ette nähtud ehitiste püstitamiseks uute ehituslubade väljaandmist. Kolleegium nõustub ringkonnakohtuga, et detailplaneeringu kehtestamise otsuse õigusvastasuse tuvastamine ei aita kaebaja eesmärgi saavutamisele kaasa, sest vastustajal puudub õigus ja võimalus kehtiva planeeringu alusel taotletava ehitusloa andmisest keelduda, viidates planeeringu õigusvastasusele. Kassatsioonkaebuses väidab kaebaja, et kui õlitehase detailplaneering tunnistatakse tema esitatud põhjustel õigusvastaseks, tähendaks see niisuguste asjaolude tuvastamist, mis mõjutaksid oluliselt edasiste võimalike ehituslubade menetlust. Kolleegium märgib, et asjaolud, mis võivad mõjutada uute ehituslubade õiguspärasust, tehakse kindlaks juba käesolevas asjas ehitusloa tühistamise nõuet lahendades. Seega ei ole detailplaneeringu õigusvastaseks tunnistamise nõue kaebuse eesmärgi saavutamiseks vajalik, kaebajal ei ole tuvastamismõude esitamiseks kaebõigust ja kaebuse esitamine ei ole lubatav (HKMS § 44 lg-d 1 ja 2). Kohus keeldub kaebuse muutmise vastuvõtmisest, kui kaebuse esitamine muudetud kujul ei ole lubatav (HKMS § 49 lg 1).

16. Järgnevalt käsitleb kolleegium kliimamõju arvestamist (I) ja hindamist ehitusloa andmisel (II), seejärel võtab seisukoha KSH teiste väidetavate puuduste ja kaebuse nõude lahendamise kohta (III) ning lõpuks jaotab menetluskulud (IV).

I

17. Põhiseaduse (PS) §-des 5 ja 53 avalduvast keskkonna ja loodusvarade säästmise kohustusest tuleneb globaalse soojenemise tingimustes Eesti Vabariigile kohustus piirata kasvuhoonegaaside heiteid. Teaduspõhist kahtlust pole asjaolus, et kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni suurenemine atmosfääris aitab kaasa globaalsetele kliimamuutustele ning et sellel on omakorda rasked tagajärjed inimkonnale (Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate Change 2023. Synthesis Report.

Genf. 2023, lk-d 4–8). PS ega muu kehtiv õigus ei keela aga tingimata arendusi, mis toovad kaasa suures koguses kasvuhoonegaaside heiteid. Neid heiteid ei saa piirata iga hinna eest ja vajadus kliima soojenemist pidurdada ei ole ülekaalukas igas olukorras. Küll aga tuleb olulise kliimamõjuga arenduste lubamisel jälgida, et kavandatav tegevus oleks põhjendatud ülekaaluka huviga ega tooks kaasa vajadust ülemäära piirata kliimamuutuste ohjeldamiseks isikute vabadusi või avalikku huvi tulevikus.

18. Kliimamõju tuleb ehitusloa andmisel arvestada. Seda nõuab EhS § 44 p 10, mille järgi peab ehitusloa andmisest keelduma, kui ehitise või ehitamisega kaasneb oluline keskkonnamõju, mida ei ole võimalik piisavalt vältida ega leevendada. EhS-i seletuskirja kohaselt seostub EhS § 44 p-s 10 sätestatud keeldumise alus KMH-ga, mida reguleerib KeHJS (ehitusseadustiku eelnõu, 555 SE, Riigikogu XII koosseis, algataja seletuskiri, lk 87). EhS § 2 lg 6 kinnitab, et ehitamisega kaasnevale KMH-le kohaldatakse KeHJS-e sätteid. KeHJS § 3¹ lg 2 järgi tuvastatakse keskkonnamõju hindamisel kavandatava tegevuse otsene ja kaudne oluline keskkonnamõju keskkonnaelementidele, nagu maa, pinnas, vesi, välisõhk, kliima, maastik ja looduslik mitmekesisus, elanikkonnale, inimese tervisele, heaolule ja varale, kultuuripärandile ja kaitstavatele loodusobjektidele ning nende omavahelistele seostele, samuti võimaliku suurõnnetuse või katastroofiga kaasnev oluline keskkonnamõju, ning kirjeldatakse ja hinnatakse neid. KeHJS § 24 lg 1 kohaselt peab tegevusloa andmise või sellest keeldumise otsuse tegemisel arvestama keskkonnamõju hindamise tulemusi. KeHJS § 3² p 6 järgi on keskkonnamõju hindamise tulemustega arvestamine tegevusloa andmise või andmata jätmise otsuse tegemisel keskkonnamõju hindamise menetluse osa. KeHJS § 7 p 1 kohaselt tähendab tegevusluba ka ehitusluba.

19. Keskkonnaministri 1. septembri 2017. a määruse nr 34 „Keskkonnamõju hindamise aruande sisule esitatavad täpsustatud nõuded“ (KMH määrus) § 6 lg 2 p 7 järgi peetakse kliimamõju all silmas näiteks kasvuhoonegaaside heidet atmosfääri. Samuti tuleb KMH direktiivi lisa IV punkti 5 esimese lõigu alapunkti f kohaselt kliimamõju kirjeldamisel käsitleda näiteks kasvuhoonegaaside heite laadi ja ulatust. Euroopa Komisjoni juhend kliimamõju hindamise kohta ütleb selgelt, et kliimamõju hindamisel tuleb keskenduda kasvuhoonegaaside heitele (European Commission. Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment. 2013, lk 29). KMH käsiraamat selgitab, et juhendis on kliimamõju hindamine taandatud kasvuhoonegaaside heite hindamisele, sest üksikprojekti mõju kliimale on tuvastamatu (T. Põder. Keskkonnamõju hindamine. Käsiraamat. Keskkonnaministeerium 2017, lk 63). Seega on ehitusloa andmisel ja EhS § 44 p 10 kohaldamisel asjakohane hinnata ja arvesse võtta kasvuhoonegaaside heidet.

20. KeHJS § 2² järgi on keskkonnamõju oluline, kui see võib eeldatavalt ületada mõjuala keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara. Kasvuhoonegaaside heide võib kumulatiivselt tuua kaasa muutused, mis vastavad olulise keskkonnamõju määratlusele.

21. Ülemäärase kasvuhoonegaaside heite kindlakstegemisel ja EhS § 44 p 10 kohaldamisel tuleb arvestada kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärke. KeHJS § 20 lg-st 1 ja § 13 lg 1 p-st 4 tuleneb nõue, et keskkonnamõju hindamisel peab käsitlema kavandatava tegevuse seost strateegiliste planeerimisdokumentidega. KMH direktiivi lisa IV punkti 5 teise lõigu järgi tuleks olulise mõju puhul arvesse võtta neid liidu või liikmesriigi keskkonnakaitse-eesmärke, mis on projekti seisukohalt asjakohased. Kolleegiumi arvates tähendab see kavandatava tegevuse kooskõla hindamist kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärkidega, mis on Eesti jaoks siduvad EL-i õiguse järgi või on püstitatud riigisisestes strateegilistes arengudokumentides. KMH käsiraamat kinnitab, et hinnata tuleb kavandatava tegevuse mõju arengukavade ja poliitikatega seatud heidete vähendamise eesmärkide saavutamisele (viide allikale eespool punktis 19, lk 64). Samuti selgitavad kliimamõju hindamise

soovitused, et eesmärkidele vastavuse väljaselgitamine peaks andma otsustajale konteksti kasvuhoonegaaside heite olulisuse kohta, mida ta saab otsustamisel arvesse võtta (T. Jäädmaa, K. Kriiska. Soovitused kliimamõju hindamiseks KSHs ja KMHs ning kliimakaalutluste arvesse võtmiseks haldusotsustes. SA Keskkonnaõiguse Keskus 2023, lk 41).

22. Heitekoguste kontrollimise üldised kliimaeesmärgid ei sea käitistele piiranguid jäiga arvulise normina, sest niisuguste eesmärkide saavutamine ei sõltu vaid kavandatavast käitistest, vaid väga paljude tegevuste koostmõjust. Sektori- või käitispõhiste konkreetsete arvuliste normide määramine on poliitiliste valikute küsimus. Kolleegium leiab aga, et kui kavandatav tegevus tooks kaasa tagajärjed, mille tõttu ei ole võimalik kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmarke saavutada, oleks sellel tegevusel kindlasti oluline keskkonnamõju ning tuleks asuda selgitama, kas sellist mõju on võimalik piisavalt vältida või leevendada. Kui vältimis- või leevendusmeetmed ei võimalda eesmarke ikkagi saavutada, tuleb KeÜS § 10 teises lauses sätestatud talumiskohustuse järgi kaaluda, kas kavandatav tegevus on erandina vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ja kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks on võetud kõik vajalikud meetmed. Mida intensiivsemalt ja tõenäolisemalt kavandatav tegevus kliimaeesmärkide saavutamist raskendab, seda kaalukamad peavad olema seda tegevust õigustavad huvid. Kui kaalumise tulemusena selgub, et kavandatava tegevusega kaasnevat kasvuhoonegaaside heidet ei tule KeÜS § 10 teise lause kohaselt taluda, siis on tegemist lubamatu keskkonnamõjuga EhS § 44 p 10 tähenduses ja ehitusloa andmisest tuleb keelduda.

23. Ei vaielda selle üle, et õlitehase käitamine kuulub tegevusalade hulka, mille puhul tuleb kasvuhoonegaaside atmosfääri paiskamiseks osaleda kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemis (AÕKS § 144 lg-d 1–2). HKS on loodud EL-i kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärgi saavutamiseks. EL-i kliimapoliitika nurgakiviks peetav meede suunab suuremaid tööstusettevõtteid ja energiatootjaid nende kasvuhoonegaaside heitkoguseid efektiivselt ja kulutõhusalt vähendama. HKS-is on kehtestatud heitkoguse ülemmäär, mida igal aastal vähendatakse ning mille raames saab heitkogustega kaubelda (piira ja kauple põhimõte). HKS reguleerib ligikaudu 45 protsenti EL-i kasvuhoonegaaside heitkogustest ning selle alla kuulub umbes 11 000 energiamahukat tööstusettevõtet ja elektrijaama kõikidest liikmesriikidest, sh ligikaudu 50 ettevõtet Eestist. HKS-is osalevate käitiste heitkogus peab 2030. aastaks vähenema 43 protsenti võrreldes 2005. aastaga. Üksikute riikide, nende majandussektorite ega käitiste heitele HKS piirväärtusi ei kehtesta. Heitkoguste ülemmäär ja iga säästetud heitkoguse tonni väärtustamine suunavad HKS-is osalevaid ettevõtteid investeerima tõhusamatesse vähese süsinikuheitega tehnoloogiatesse. HKS-is osalemiseks tuleb taotleda luba, mille annab KeA keskkonnaloa või keskkonnakompleksloa osana (AÕKS § 144 lg 1). Asjas ei vaielda ka selle üle, et õlitehase käitamiseks tuleb taotleda keskkonnakompleksluba.

24. EL-i siduv eesmärk ehitusloa andmise ajal oli vähendada kasvuhoonegaaside heitkogust 2030. aastaks 40 protsenti võrreldes 1990. aastaga. Selle eesmärgi kinnitas Euroopa Ülemkogu 23.-24. oktoobri 2014. a kohtumisel ja EL-i nõukogu 6. märtsi 2015. a istungil. Eesmärk ja selle siduvus saavutatakse peamiselt kahe õigusakti abil. Nendeks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiv 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside aastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta määrus (EL) 2018/842, milles käsitletakse liikmesriikide kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heidet aastatel 2021-2030, millega panustatakse kliimameetmetesse, et täita Pariisi kokkuleppega võetud kohustused, ning millega muudetakse määrust (EL) nr 525/2013. Kaebaja osutatud Euroopa Komisjoni 11. detsembri 2019. a teatises „Euroopa roheline kokkulepe“ toodud EL-i kliimaneutraalsuse eesmärk 2050. aastaks ei olnud siduv. EL-i toimimise lepingu art 288 loetleb EL-i institutsioonide õiguslikult siduvad aktid, kuid komisjoni teatiseid nende hulgas ei nimeta. Lepingu protokoll nr 1 art 1 peab komisjoni teatist

konsulteerimisdokumentideks. Samuti ei olnud siduv kaebaja viidatud Euroopa Ülemkogu 12. detsembri 2019. a kohtumisel kinnitatud EL-i kliimanetraalsuse eesmärk 2050. aastaks. Õiguslikult siduv EL-i kliimanetraalsuse eesmärk 2050. aastaks kehtestati alles 30. juunil 2021 vastu võetud Euroopa kliimamäärusega (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1119, 30. juuni 2021, millega kehtestatakse kliimanetraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999), seega rohkem kui aasta pärast vaidlusaluse ehitusloa andmist.

25. Õlitechase käitaja osalemine HKS-is võib aidata kaasa EL-i kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärkide saavutamisele, kuid see ei pruugi olla piisav Eesti riiklike kliimaeesmärkide saavutamiseks. Seepärast on põhjendatud kasutada kasvuhoonegaaside heite piiramiseks ka riigisiseseid lisameetmeid. EL-i toimimise lepingu art 193 järgi ei takista EL-i keskkonnapoliitika meetmed liikmesriiki kasutusele võtmast keskkonna kaitseks rangemaid meetmeid.

26. Riigikogu 5. aprilli 2017. a otsus „Kliimapoliitika põhialused aastani 2050“ seab Eesti pikaajaliseks sihiks vähendada kasvuhoonegaaside heidet 2050. aastaks ligi 80 protsenti võrreldes 1990. aasta heitetasemega. Selle sihi suunas liikumisel on kavas vähendada kasvuhoonegaaside heidet 2030. aastaks orienteerivalt 70 protsenti ja 2040. aastaks 72 protsenti võrreldes 1990. aasta heitetasemega. Vabariigi Valitsuse 20. oktoobri 2017. a korraldusega kinnitatud „Energiamajanduse arengukava aastani 2030“ üldeesmärgi üheks mõõdikuks on kasvuhoonegaaside heitkogus energeetikasektoris. Mõõdiku algtasemeks on 16,8 mln t CO_{2ekv}/a 2012. aastal ja indikatiivseks sihttasemeks 10,5 mln t CO_{2ekv}/a 2030. aastal. Arengukavast selgub, et see tähendab kasvuhoonegaaside heitkoguse vähendamist energiasektoris 2030. aastaks 70 protsenti võrreldes 1990. aastaga. 2019. a lõpus valminud „Eesti riiklik energia- ja kliimakava“ ei ole strateegiline arengudokument, vaid Euroopa Komisjonile esitatud teatis. Pealegi ei sisaldanud see uusi kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärgi, vaid kordas kliimapoliitika põhialustes toodud eesmärki. Vabariigi Valitsuse 3. oktoobril 2019 kujundatud seisukohta Euroopa Komisjoni teatise kohta, millele viitab kaebaja ja kus Eesti toetab põhimõtteliselt kliimanetraalsuse eesmärgi seadmist EL-i üleselt 2050. aastaks, ei saa pidada riiklikuks eesmärgiks, millest kasvuhoonegaaside heite lubatavuse hindamisel juhinduda (eespool p 21).

27. EhS § 44 p 10 järgi tuleb ehitusloa andmisel arvesse võtta ehitise ja ehitamisega kaasnevat olulist keskkonnamõju. Ehitamisega või ainult ehitise endaga kaasneva kliimamõju arvestamise üle ei vaielda. Asjas vaieldakse selle üle, kas ehitusloa andmisel peab arvestama ka õlitechase käitamise ja tehase toodanguks oleva põlevkiviõli kasutamisega seotud kliimamõju. KeHJS § 3¹ ja § 24 lg 1 nõuavad ehitusloa andmisel kavandatava tegevuse otsese ja kaudse olulise kliimamõju arvestamist. KeHJS § 20 lg 3 täiendab, et keskkonnamõju hindamisel tuleb arvesse võtta üldtunnustatud keskkonnamõju hindamise metoodikat. Keskkonnaministeeriumi tellimisel koostatud kasvuhoonegaaside jalajälje hindamise juhendi järgi tuleks tehase käitamise kasvuhoonegaaside heide arvata tehase otsese heite hulka ja tehase toodangu kasutamisega seotud kasvuhoonegaaside heide tehase kaudse heite hulka (H. Moora jt (koost.). KHG jalajälje hindamise juhend. Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskus (SEI Tallinn) 2022, lk-d 22–30). Juhend tugineb enamkasutatavatele rahvusvahelistele, eelkõige Greenhouse Gas Protocoli kasvuhoonegaaside jalajälje arvutamise metoodilistele juhenditele ja standarditele, mis on avaldatud enne vaidlusaluse ehitusloa andmist. Samas osutab juhend, et kasvuhoonegaaside jalajälje hindamise piirid määrab paljuski ära konkreetse hindamise eesmärk. Kolleegium leiab, et riiklikele kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärkidele vastavuse hindamise korral on jalajälje piiride määramisel asjakohane lähtuda nendest samadest piiridest, millest lähtutakse kasvuhoonegaaside riiklikus arvestuses ja riiklike eesmärkide seadmisel. ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni järgi koostatakse kasvuhoonegaaside riiklikud inventuuriaruanded vastavalt rahvusvaheliselt heakskiidetud

metoodikale (art 4 lg 1 punkt a, art 12 lg 1 punkt a). ÜRO valitsustevahelise kliimamuutuse rühma (IPCC) 2006. a juhend näeb ette, et energeetikasektoris läheb riiklikku kasvuhoonegaaside arvestusse otsene kohapealne tootmise heide ja vaid riigis tarbitud energiakogused, kuid kohapeal toodetud ja eksporditud energiakandjaid heitebilanssi ei arvestata (T. Jäädmaa, K. Kriiska. Soovitused kliimamõju hindamiseks KSHs ja KMHs ning kliimakaalutluste arvesse võtmiseks haldusotsustes. SA Keskkonnaõiguse Keskus 2023, lk 40). Kolleegium järeldeb sellest, et kliimaeesmärkidega vastavuse ja seega kliimamõju olulisuse hindamisel on asjakohane arvestada vaid Eesti territooriumil tekkinud kasvuhoonegaaside heitkoguseid.

28. Õlithase tegevusega seotud kasvuhoonegaaside heidet tuli arvestada ja esialgne otsus selle lubatavuse kohta teha juba planeerimismenetluses. Käitisele ei ole võimalik leida asukohta, kui juba planeeringu menetlemise ajal on ilmne, et kliimamõju tõttu ei saa käitisele ehitus- või keskkonnakompleksluba anda. Kliimamõju arvestamine ja selle lubatavuse üle otsustamine planeerimismenetluses ei tähenda siiski, et kliimamõju ei tule järgnevates loamenetlustes enam käsitleda või et kliimamõju tõttu ei või loa andmisest hiljem keelduda.

29. Ehitusloa andmise ajal kehtinud ja praegu kehtiva planeerimisseaduse järgi võib õlithase püstitamiseks koostada riigi eriplaneeringu (PlanS § 27 lg-d 1 ja 3). Õlithase detailplaneering algatati 21. oktoobril 2010. 1. juulil 2015 jõustunud ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse § 1 lg 1 järgi tuli enne selle seaduse jõustumist algatatud planeeringud menetleda lõpuni, lähtudes seni kehtinud planeerimisseaduses sätestatud nõuetest. Enne 1. juulit 2015 kehtinud planeerimisseadus ei näinud riigi eriplaneeringut üldse ette, mistõttu ei olnud võimalik kaaluda isegi selle koostamist, rääkimata selle koostamise kohustusest. Seega ei pidanud õlithase püstitamiseks riigi eriplaneeringut koostama.

30. Seadus ei sätesta ehitusloa ja keskkonnakompleksloa andmise järjekorda. KeÜS § 55 viitab juhtumitele, kus ehitusluba ei anta enne keskkonnaloa andmist. Tööstusheite seaduse (THS) § 3 lg 2 järgi kohaldatakse seda sätet ka keskkonnakompleksloa menetlusele. AÕKS § 79 lg 6 kohaselt peab õhusaasteloa kohustusega paikse heiteallika käitaja enne heiteallika ehitusloa taotlemist omama õhusaasteluba. Sama paragrahvi lg 2 ütleb aga sõnaselgelt, et seda nõuet ei kohaldata keskkonnakompleksloa kohustusega käitisele. Seega võib ehitusloa anda enne keskkonnakompleksloa saamist. Ehitusloa andmisest ei saa keskkonnakompleksloa puudumise tõttu keelduda.

31. Kui kehtiv keskkonnakompleksluba on enne ehitusluba välja antud, ei saa ehitusloa andmisest ehitatava käitise tegevusega seotud kliimamõju tõttu keelduda. Kui KeA on andnud kasvuhoonegaaside atmosfääri paiskamiseks kehtiva kompleksloa, on ta selle tegevuse reguleerinud loa resolutsioonis lõplikult ja siduvalt ka ehitusluba andma pädeva asutuse jaoks (HMS § 60 lg 2 esimene lause). Käitise tegevusega seotud kasvuhoonegaaside õhku paiskamise õiguse annab just nimelt keskkonnakompleksluba. Ehitusluba annab vaid õiguse ehitada käitis, mille tegevusega võib kaasneda kasvuhoonegaaside õhku paiskamine, kuid mitte õigust kasvuhoonegaase atmosfääri paisata. Eelnevast järeldub, et kui keskkonnakompleksloa osaks olev kauplemissüsteemi luba on enne ehitusluba välja antud, ei saa ehitusloa andmisel ja EhS § 44 p 10 kohaldamisel käitise tegevusega kaasnevat kasvuhoonegaaside heidet pidada kompleksloa kehtivuse ajal lubamatuks. Küll aga tuleb hinnata käitise ehitamisega ja ainult ehitise endaga kaasnevat kliimamõju, sest neid mõjusid kompleksluba ei reguleeri.

32. Kui keskkonnakompleksluba ei ole enne ehitusluba välja antud, peab ehitusloa andja käitise tegevusega seotud kliimamõju ise välja selgitama, seda ehitusloa andmisel arvestama ja selle lubatavuse üle esialgu otsustama. Selleks kohustavad ehitusloa andjat KeHJS § 3 lg 1 p 1 ja § 24 lg 1. Mõistlik ei oleks lubada ehitada käitist, mille puhul selgub juba ehitusloa menetlemise ajal, et

kasvuhoonegaaside heite tõttu ei saa sellele hiljem keskkonnamoju kompleksluba anda. Ehitusloa menetluses käsitletakse käitise tegevusega seotud kliimamoju esialgselt, sest lõpliku otsuse kasvuhoonegaaside heite lubamise üle teeb KeA keskkonnamoju kompleksloaga. Ehitusloa ja keskkonnamoju kompleksloa kontrollieseme võrdlusest ei järeldu, et ehitusloa menetluses ei pea käitise tegevusega seotud kasvuhoonegaaside heidet välja selgitama ega arvesse võtma. Ehitusloal ja keskkonnamoju kompleksloal on küll erinevad reguleerimisesemed, kuid nende kontrolliesemed võivad mõnel juhul osaliselt kattuda. Kui ehitusluba antakse enne keskkonnamoju kompleksloa väljaandmist, tulebki käitise tegevusega seotud kliimamoju käsitleda mõlemas loamenetluses. Kolleegium märgib, et muuhulgas parima võimaliku tehnika kasutamise kohustuse tõttu (THS § 26 lg 1 p 3, KeÜS § 52 lg 1 p 3) peab kompleksloa andmiseks olema oluline keskkonnamoju välditud suurema kindlusega kui ehitusloa puhul.

33. Täielikult kolmanda isiku kanda jääb risk, et ta ehitab ehitusloa alusel valmis käitise, mille tegevuseks ei saa pärast keskkonnamoju rangemat ja lõplikku kaalumist kompleksluba kas üldse või alguses kavandatud mahus anda. Niisuguse riski võtmine ei tohi kolmandale isikule anda mingit eelist kompleksloa menetluses – seda enam, et kompleksloa andmisel tuleb arvestada ka muutuvaid kliimaeesmärke ning muid uusi asjaolusid. Riski realiseerumisega tekkivat kahju ei tohi seepärast kompleksloa menetluses arvesse võtta keskkonnamoju õigustava asjaoluna. Niisuguse riski vähendamiseks võib olla kohane ehitusloa kooskõlastamine KeA-ga või oodata ehitusloa taotlemisega, kuni kompleksluba on välja antud.

34. EhS § 42 lg 7 p 1 järgi peab ehitusloa andja esitama ehitusloa eelnõu vajaduse korral kooskõlastamiseks asutusele, kelle õigusaktist tulenev pädevus on seotud ehitusloa taotluse esemega. Kui ehitatava käitise jaoks on kasvuhoonegaaside atmosfääri paiskamiseks või muul põhjusel vaja taotleda keskkonnamoju kompleksluba ja seda ei ole veel antud, on selleks asutuseks KeA, kelle pädevuses on selliseid lube anda ja kes teeb lõpliku otsuse kasvuhoonegaaside heite lubamise üle. Kui ehitusloa eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks, peab KeA tegema käitise tegevusega seotud kasvuhoonegaaside heite lubatavuse kohta esialgse otsuse ja väljendama seda kooskõlastamise või kooskõlastamata jätmise kujul. Eelnõu kooskõlastamine ei tähenda samas seda, et KeA peab kompleksloa hiljem igal juhul välja andma. Kui KeA jätab ehitusloa eelnõu kooskõlastamata, tuleb ehitusloa andmisest keelduda EhS § 44 p 6 alusel.

II

35. KeHJS § 3 lg 1 p 1 ja § 7 p 1 järgi tuleb ehitusloa andmise otsustamiseks hinnata keskkonnamoju, kui ehitusloa taotlemise põhjuseks olev kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamoju. Haldusmenetluses on tehtud kindlaks ja kohtumenetluses ei vaielda selle üle, et õlitehase rajamine on eeldatavalt olulise keskkonnamoju tegevus KeHJS § 6 lg 1 p-de 35 ja 2 kohaselt, sest sellega soovitakse laiendada õlitehase käitaja tegevust põlevkivi gaasistamisel või vedeldamisel ja päevas kasutatakse toorainet 500 tonni või rohkem. KeHJS § 6 lg 2¹ järgi peab eeldatavalt olulise keskkonnamoju tegevuse laiendamisel andma eelhinnangu selle kohta, kas kavandataval tegevusel on oluline keskkonnamoju. KeHJS § 11 lg 6 järgi jätab ehitusloa andja keskkonnamoju hindamise algatamata, kui eelhinnangust selgub, et kavandatava tegevuse keskkonnamoju on juba keskkonnamoju hindamise või keskkonnamoju strateegilise hindamise käigus asjakohaselt hinnatud ja otsustajal on tegevusloa andmiseks piisavalt teavet. Seejuures peab varasem mõjuhindang olema tunnistatud nõuetele vastavaks (seletuskiri keskkonnamoju hindamise ja keskkonnajuhitmissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, 415 SE, Riigikogu XIII koosseis, lk 14).

36. Vastustaja koostas eelhinnangu, milles ta leidis, et kavandatava tegevuse keskkonnamõju on hinnatud õlitehase detailplaneeringu KSH käigus. Detailplaneeringu eesmärgiks oli kuni nelja Enefit 280 seadmega olemasoleva õlitootmise laiendamine ning õli järeltöötlemis- ja logistikakompleksi rajamine. Arvestades tegevuslubade taotlemise vajadust ning KeHJS § 6 lg-t 2¹ ja § 11 lg-t 6, oli aruanne koostatud esimese täiendava Enefit 280 seadme kohta KMH detailsusega. Eelhinnangu põhjal asus vastustaja seisukohale, et kavandatava tegevuse keskkonnamõju on asjakohaselt hinnatud ja tal on ehitusloa andmiseks piisavalt teavet, ning otsustas jätta KMH algamata.

37. Kliimamõju hindamisel annab detailplaneeringu KSH aruanne kõigepealt ülevaate EL-i ja Eesti riiklikest kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärkidest. Aruanne toob välja, et EL-i kliima- ja energiapoliitika raamistiku 2030 üldeesmärk on vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside heidet EL-is 40 protsenti võrreldes 1990. aastaga ja et HKS-i eesmärk on vähendada 2030. aastaks kauplemissüsteemis osalevate käitiste koguheidet EL-is 43 protsenti võrreldes 2005. aastaga. Riiklikest eesmärkidest nimetab aruanne kliimapoliitika põhialuste eesmärki vähendada Eesti kasvuhoonegaaside koguheidet 2050. aastaks ligi 80 protsenti (2030. aastaks orienteeruvalt 70 protsenti). Aruanne märgib, et Eesti kasvuhoonegaaside heitkoguse vähendamisel on määravaks põlevkivi otsepõletamise vähendamine elektri tootmisel. Seejärel toob aruanne välja Auvere energiakompleksi õli- ja elektritootmise kasvuhoonegaaside summaarsed heitkogused alternatiivsete stsenaariumide kaupa, arvestades kahe kuni nelja uue õlitehasega. Eeldades sama koguse põlevkivi kasutamist, näitab aruanne, et õlitootmise suurendamisel ja elektrijaamades põlevkivi kasutamise vähendamisel Auvere energiakompleksi kasvuhoonegaaside summaarsed heitkogused vähenevad. Edasi ütleb aruanne, et põlevkiviõli maksimaalse tootmismahuga on arvestatud energiamajanduse arengukava raames, mille koostamise käigus hinnati ka kliimale avaldatavat mõju. Aruanne järeldeb, et kõikide energiamajanduse arengukavas kavandatud meetmete rakendamise tulemusena täidab Eesti rahvusvahelisel ja EL-i tasandil võetud kohustused elektritootmise keskkonnamõjude vähendamiseks. Lõpetuseks tsiteerib aruanne arengukavas öeldut, et efektiivselt toimiva HKS-i ja põlevkivitööstuses planeeritud investeeringute elluviimise tulemusena langeb elektritootmise summaarne õhku paisatud CO₂ kogus 2030. aastaks tasemele ca 4,5 miljonit tonni aastas (2012. aasta andmete alusel oli vastav näitaja ca 12 miljonit tonni).

38. KeHJS § 3¹ lg 2 järgi tuleb keskkonnamõju hindamisel tuvastada kavandatava tegevuse otsene ja kaudne oluline mõju kliimale, seda kirjeldada ja hinnata. Kliimamõju hindamiseks on asjakohane hinnata kavandatava õlitehase kasvuhoonegaaside heidet (eespool p 19). KSH hindas kahe kuni nelja uue õlitehase kasvuhoonegaaside heidet, mida on asjakohane arvestada ka ühe uue õlitehase ehitusloa andmise otsustamisel. KSH aruande nõutele vastavust on Keskkonnaministeerium kinnitanud. Ehitamisega või ainult ehitise endaga kaasneva kliimamõju hindamise üle ei vaielda. Asjas vaieldakse tehase käitamise ja põlevkiviõli kasutamisega seotud kasvuhoonegaaside heite üle.

39. Kliimamõju hindamisel võtab KSH aruanne asjakohaselt aluseks riiklikud kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgid. Eesmärgid peavad sisalduma arengukavas või muus strateegilises arengudokumendis (eespool p 21). Oluline on tähele panna, millised eesmärgid kehtisid ehitusloa andmise ajal. KSH aruanne toob välja detailplaneeringu koostamise ajal kehtinud kliimapoliitika põhialuste kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgid. Kaudselt arvestab aruanne ka energiamajanduse arengukava kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärgiga. Selline raamistik oli jätkuvalt asjakohane ehitusloa andmise ajal 27. märtsil 2020. Kliimapoliitika põhialuseid ega energiamajanduse arengukava ei ole pärast detailplaneeringu kehtestamist ega enne ehitusloa andmist muudetud. Kliimanetraalsuse eesmärgi 2050. aastaks seadis Riigikogu alles 12. mail 2021 riigi pikaajalises arengustrateegias „Eesti 2035“. Samasisulise muudatuse kliimapoliitika põhialustes tegi Riigikogu 8. veebruaril 2023.

40. KSH aruanne näitab, et Auvere energiakompleksi kasvuhoonegaaside heide väheneb, kui õlitootmist suurendatakse ja põlevkivi kasutamist elektrijaamades vähendatakse. See näitab, et kuigi ühe õlithase mõju kliimale on eraldivõetuna negatiivne, võib see energiakompleksis kavandatavaid tegevusi tervikuna vaadates olla siiski positiivne. See aga ei näita veel, kas selline vähendamine on riiklike kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärkide saavutamiseks piisav. Selleks tuleb käitise heidet hinnata koos teiste sama sektori või kogu Eesti heitjate praeguste ja planeeritavate tegevustega sõltuvalt sellest, kas heite vähendamise eesmärgid on seatud ühele sektorile või kogu Eestile. Nagu selgitab KMH käsiraamat, peaks selline hindamine toimuma strateegilise hindamise tasandil, sh valdkonna arengukavade kaudu (viide allikale eespool punktis 19, lk 64). Seepärast osutab KSH aruanne asjakohaselt energiamajanduse arengukava koostamise käigus tehtud kliimamõju hindamisele. Kui kavandatava tegevuse kliimamõju on strateegiliste arengudokumentide raames arvesse võetud ning seda on koos teiste praeguste ja planeeritavate tegevuste kliimamõjuga hinnatud, võib sellele planeeringu ja kavandatava tegevuse kliimamõju hindamisel toetuda. Sellisel juhul ei pea kliimamõju uuesti hindama ega tehtud hindamise käiku hindamisaruandes taasesitama, vaid piisab viitest tehtud hindamisele. See on muidugi võimalik eeldusel, et kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärgid, kavandatav tegevus või muud praegused või planeeritavad tegevused või nende mõjude prognoosid ei ole vahepeal oluliselt muutunud.

41. KSH aruanne teeb energiamajanduse arengukava alusel järelduse, et kõikide arengukavas kavandatud meetmete rakendamise tulemusena täidab Eesti rahvusvahelisel ja EL-i tasandil võetud kohustused elektritootmise keskkonnamõjude vähendamiseks. Aruanne ei ütle otsesõnu, milline on kuni nelja õlithase kasvuhoonegaaside heite mõju kliimapoliitika põhialuste või energiamajanduse arengukava kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärkidele. Samas viitab aruanne energiamajanduse arengukava koostamise käigus tehtud kliimamõju hindamisele. Arengukava näeb ette põlevkivi otsepõletamise lõpetamise elektritootmisel ja põlevkiviõli tootmise suurendamise ning prognoosib, et kasvuhoonegaaside heitkogused vähenevad energiasektoris 2030. aastaks vähemalt 70 protsenti võrreldes 1990. aastaga. Arengukava sõnul on reaalne saavutada energiasektoris 2050. aastaks kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemine enam kui 80 protsenti. Energiamaajanduse arengukava koostamise tulemusi kasutati ka kliimapoliitika põhialuste mõjude hindamisel (K. Kaar jt. Kliimapoliitika põhialused. Kasvuhoonegaaside ja välisõhu saasteainete heite ja sotsiaalmajanduslike mõjude hindamise analüüs. Lõppraport. 2016, lk 19). Põhialuste mõjude hindamise lõppraporti järgi väheneb kasvuhoonegaaside heide energeetika ja tööstuse valdkonnas 2050. aastaks 83 protsenti võrreldes 1990. aastaga. Mõjude hindamise tulemused kõikides valdkondades võtab kokku kliimapoliitika põhialuste seletuskiri (seletuskiri Riigikogu otsuse „Kliimapoliitika põhialused aastani 2050” eelnõu juurde, 362 OE, Riigikogu XIII koosseis), mille kohaselt väheneb põhialustes seatud poliitikasuundade rakendumisel kasvuhoonegaaside heide 2050. aastaks ligi 80 protsenti võrreldes 1990. aastaga. Sarnaselt energiamajanduse arengukavaga näevad kliimapoliitika põhialused ette põlevkivi otsepõletamise lõpetamise elektritootmisel ja põlevkiviõli tootmise suurendamise, kusjuures põhialuste mõjude hindamisel arvestati kuni kuue Enefit 280 tootmisseedmega (ühe olemasoleva ja viie uue seadmega). Kolleegium märgib, et kuigi detailplaneeringu KSH aruande viide energiamajanduse arengukava koostamise käigus tehtud kliimamõju hindamisele ei ole sõnastatud eeskujulikult, tuleb aruande toetumist energiamajanduse arengukava ja kliimapoliitika põhialuste kliimamõju hindamisele pidada ehitusloa menetluses asjakohaseks.

42. Kaebaja väitel ei vastanud detailplaneeringu KSH oma detailsuselt KMH nõuetele ning selles olevad andmed ei olnud juba ehitusloa andmisel aja- ja asjakohased. Kliimamõju kohta täpsustab kaebaja, et KSH aruanne tugineb vananenud kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärkidele ja et selles on täielikult arvestamata põlevkiviõli kasutamisest tulenev heide. Oma väidete kinnituseks esitas kaebaja apellatsioonimenetluses KeA 6. aprilli 2022. a otsuse keskkonnamajandusloa menetluses KMH algatamise kohta, milles leiti, et õlithase käitamise mõju kliimamuutustele ei ole

KSH aruandes piisavalt käsitletud ja et KMH raames on vaja täiendavalt hinnata Auvere energiakompleksi kumulatiivset kasvuhoonegaaside koosmõju.

43. Kolleegium on seisukohal, et KMH algatamine keskkonnamoondusloa menetluses ei näita iseenesest KSH ebapiisavust ehitusloa andmiseks, sest ehitus- ja kompleksloaga reguleeritavad tegevused on erinevad. KMH aruanne peab olema asjakohane ja piisav konkreetse loa andmiseks (KeHJS § 22 lg 5 p 3; KMH määruse § 5 lg 1 esimene lause).

44. Kolleegium mõistab KeA otsust käesolevas asjas nii, et see peab keskkonnamoondusloa otsustamisel vajalikuks hinnata õlithase käitamise mõju koos Auvere energiakompleksi muude praeguste ja planeeritavate tegevustega (KeA otsuse p 4.1 alap 2). Otsusest ei selgu, et energiamajanduse arengukava ja kliimapolitiitika põhialuste kliimamõju hindamine ei oleks olnud asjakohane või piisav. Otsus ei ütle ka seda, et KSH toetumine õlithase kasvuhoonegaaside heite hindamisel energiamajanduse arengukava ja kliimapolitiitika põhialuste kliimamõju hindamisele ei olnud asjakohane või piisav. Samuti ei selgu otsusest midagi muud, mis näitaks, et KSH kasvuhoonegaaside heite hindamine ei olnud ehitusloa andmise otsustamiseks asjakohane või piisav. Kaebaja esimese täpsustava väite kohta, et KSH aruanne tugineb vananenud kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärkidele, tähendab kolleegium, et eesmärgid, millele aruanne tugineb, olid asjakohased ka ehitusloa andmise ajal (eespool p 39). Kaebaja teise väite kohta, et KSH aruandes ei ole põlevkiviõli kasutamise mõju arvesse võetud, juhib kolleegium kõigepealt tähelepanu sellele, et kliimamõju olulisuse hindamisel eksporditud põlevkiviõli kasutamisest tekkinud kasvuhoonegaase riiklikus arvestuses ei kajastata, mistõttu riiklike kliimaeesmärkide saavutamist nad ei mõjuta (eespool p 27). Edasi märgib kolleegium, et kohtumenetluse käigus ei ole leidnud kinnitust, et energiamajanduse arengukava ja kliimapolitiitika põhialuste kliimamõju hindamisel ei oleks kasvuhoonegaaside riikliku arvestamise metoodikast kinni peetud. Kaebaja väitel on kavandatava õlithase aastane CO₂ heide ligikaudu 1,6 miljonit tonni, millest otsese tootmise heide on 0,6 miljonit ja kaudne õli kasutamise heide 1,02 miljonit tonni. Kolleegium meenutab, et kliimapolitiitika põhialuste koostamisel arvestati kuni viie uue õlithase heitega. Nii ei saanud juba kaebaja enda andmeid kasutades ühe uue õlithase kaudne heide ületada nelja tehase otsest heidet, mistõttu ei pea kaebaja väidet rohkem uurima.

45. Kohtumenetluses ei ole selgunud, et kliimaeesmärgid silmas pidades oleks kättesaadavad olnud täiendavad andmed, mida vastustaja ei arvestanud, või et neid oleks saanud mõistliku halduskoormuse raamides juurde luua. KMH-s tuleb piirduda teabega, mida on mõistlik nõuda põhjendatud järelduse tegemiseks projekti olulise keskkonnamõju kohta. Nõuda ei saa teavet, mis läheb kaugemale uurimise ajal kättesaadavast teabest ja hindamismeetoditest (KMH direktiivi art 5 lg 1 teine lõik). Suurem kindlus kliimaeesmärkide saavutamise küsimuses võib olla vajalik kompleksloa menetluses keskkonnaohu välistamiseks (KeÜS § 52 lg 1 p 6). See aga sõltub praegusel juhul esmajoones kasvuhoonegaaside heite piiramisest elektritootmisel ja vajaduse korral ka teistes tegevussektorites, samuti kasvuhoonegaaside sidumisest mitmesugustes valdkondades. Selleks ei piisa põhjalikumatest loodusteaduslikest uuringutest KMH raames, vaid vajalikud on poliitilised otsused ja neile vastavad õiguslikud meetmed väljaspool käesoleva ehitusloa menetlust. Arvestades esialgset iseloomu, mis ehitusloal on tehase käitamise mõjude suhtes, ei ole alust pidada täpsema õigusraamistiku puudumist ehitusloa andmise takistuseks EhS § 44 p 10 järgi.

46. KSH aruande järgi ei kaasne õlithasega olulist kliimamõju. Kolleegium leiab, et kui energiamajanduse arengukava ja kliimapolitiitika põhialuste kliimamõju hindamisel tehtud prognoosid peavad paika ning tehase kasvuhoonegaaside heide koos muude praeguste ja planeeritavate tegevuste kasvuhoonegaaside heitega on kooskõlas asjakohaste riiklike kasvuhoonegaaside vähendamise

eesmärkidega, siis on tõepoolest õige järeldada, et tehasega ei kaasne lubamatut kliimamõju, mis välistaks EhS § 44 p 10 kohaselt ehitusloa andmise.

47. Kokkuvõttes tõdeb kolleegium, et kohtumenetluse käigus ei ole kindlaks tehtud asjaolusid, mis tekitaksid kahtlust, et õlitehase kliimamõju ei olnud KSH käigus ehitusloa andmise otsustamiseks asjakohaselt hinnatud. KSH arvestas asjakohaseid riiklikke kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärke ning toetus asjakohaselt energiamajanduse arengukava ja kliimapoliitika põhialuste kliimamõju hindamisele, mis arvestasid mitme uue õlitehase kasvuhoonegaaside heitega. Hindamise tulemused võtavad kokku energiamajanduse arengukava ja kliimapoliitika põhialuste seletuskiri, mis kinnitavad, et arengukavas ja põhialustes toodud kliimaeesmärgid on võimalik saavutada. Kohtumenetluses ei ole selgunud, et KSH aruande heakskiitmise ja ehitusloa andmise vahele jäänud seitsme kuu ja kolme nädala jooksul oleksid õlitehase projekt või muud projektid või nende kliimamõju prognoosid oluliselt muutunud. Seepärast leiab kolleegium, et õlitehase kliimamõju oli ehitusloa andmise otsustamiseks KSH käigus asjakohaselt hinnatud.

48. Kolleegium peab täiendavalt vajalikuks rõhutada, et PS §-dest 5 ja 53 tuleneva kasvuhoonegaaside heite piiramise kohustuse olulised küsimused peab PS § 3 lg 1 järgi parima kättesaadava teadusinfo ja Eesti rahvusvaheliste kohustuste põhjal otsustama seadusandja. Pariisi kokkulepet ja selle aluseks olevat teaduslikku teadmist arvestades tuleb globaalne keskmine õhutemperatuuri tõus hoida oluliselt allpool kui 2 °C, võimaluse korral 1,5 °C piires võrreldes tööstusrevolutsiooni eelse tasemega. Põhiseadus kohustab Eesti riiki andma selle eesmärgi saavutamisse proportsionaalse panuse. Selleks on omakorda aegsasti vaja kehtestada realistlik ja õiguslikult siduv etapiviisiline ja sektoripõhine heitekoguste jaotuskava kliimaneutraalsuse saavutamiseks. Sellise kava puudumine looks lähiaastatel paljude tegevuste lubatavuse küsimuses isikutele suure ebakindluse.

Ilma niisuguse õigusliku raamistikuta on ka keeruline piisava kindlusega välistada, et sedavõrd suuremahulise objekti nagu vaidlusaluse tehase käivitamise lõplik lubamine keskkonnakompleksloas ei või kokkuvõttes siiski tuua kaasa isikute põhiõiguste ja avalike huvide ülemääraseid piiranguid muudel tegevusaladel. Vähemasti praeguses kohtuvaidluses ei ole ilmnunud, et tehase kasuks räägivad riigi jaoks sedavõrd eksistentsiaalsed huvid, mis õigustaks tehase käivitamist mistahes hinnaga.

III

49. Kaebaja väitel on detailplaneeringu KSH käigus jäetud lisaks kliimamõjule välja selgitamata või ebapiisavalt hinnatud fenoolvee käitlemise mõjusid, PM₁₀ ja PM_{2,5} osakeste sisaldust heites ning erinevate saasteainete heitmete koosmõju, õlitehase haavatavust kliimamuutuste suhtes ning mõju Natura aladele, täpsemalt Mustajõe loodusalale ja Puhatu linnualale.

50. Kolleegium nõustub kaebajaga, et fenoolvee käitlemise keskkonnamõju ei ole ehitusloa menetluses välja selgitatud. KSH aruande järelduste kohaselt on fenoolvee (uttevee) töötlemiseks kaalutud erinevaid võimalusi, kuid kuni uute lahenduste väljatöötamiseni on sobivaimaks uttevee põletamine esialgu Eesti Elektri jaama tolmipõletuskateldes ja hiljem keevkihtkateldes. Fenoolvee põletamise keskkonnamõju ei ole aruandes kirjeldatud ega hinnatud. Keskkonnamõju hindamise eelhindangus (Narva-Jõesuu Linnavalitsuse 24. märtsi 2020. a korralduse nr 151 „Keskkonnamõju hindamise mitteamalgatamine Enefit Energiatootmine AS Enefit282 õlitehase ehitusloa menetlemisel“ lisa 1) on öeldud, et õlitehase fenoolvee (uttevee) teke ja käitus ei ole olulise keskkonnamõju allikaks. Millel see järeldus põhineb, eelhindangust ei selgu. Seetõttu tuleb kolleegiumil nentida, et lubamatu keskkonnamõju puudumine EhS § 44 p 10 tähenduses on ehitusloa menetluses jäänud osaliselt kindlaks tegemata.

51. Kolleegium ei nõustu kaebajaga, et PM₁₀ ja PM_{2,5} osakestega seotud keskkonnamõju jäeti KSH käigus välja selgitamata või seda hinnati ebapiisavalt. KSH aruandes on ära toodud järeldus, et Auvere energiakompleksist välisõhku suunatavate peenosakeste kontsentratsioonid koosmõjus Balti elektrijaama heitega jäävad hajumisarvutuste tulemuste põhjal oluliselt allapoole õhukvaliteedi piirväärtusi, mis on kehtestatud keskkonnaministri 27. detsembri 2016. a määrusega nr 75 „Õhukvaliteedi piir- ja sihtväärtused, õhukvaliteedi muud piirnormid ning õhukvaliteedi hindamiskiirid“. Aruandes on esitatud andmed peenosakeste (PM₁₀) koguse kohta välisõhus ja võrreldud neid kehtivate õhukvaliteedi piirväärtustega. Eriti peenete osakeste (PM_{2,5}) kohta viitab aruanne energiamajanduse arengukava KSH aruande raames tehtud hajumisarvutustele. Arengukava KSH aruandele lisatud prognoos näitab, et eriti peenete osakeste kontsentratsioon põlevkiviõli tootmise suurendamisel tõuseb, kuid jääb siiski madalamaks kehtivatest välisõhu kvaliteedi piirväärtustest (M. Maasikmets, T. Laasma. Elektritootmise, põlevkiviõli tootmise, soojusvarustuse ja transpordi energiakasutuse stsenaariumidega kaasnevate atmosfääri peenosakeste PM_{2,5} ja muude õhusaasteainete leviku ning kasvuhuonegaaside tõttu õhukvaliteedi muutuste prognoosimine ajavahemikule 2012-2050. Tallinn. 2014, lk-d 108-110). Kolleegium leiab, et peenosakeste ja eriti peenete osakeste keskkonnamõju on ehitusloa andmise otsustamiseks piisavalt hinnatud.

52. Ehitusloa andmisel ja EhS § 44 p 10 kohaldamisel tuleb arvesse võtta ka keskkonnamõju, mis tuleneb kliimamuutuste mõjust ehitisele ja selle kasutamisele. KMH määruse § 6 lg 2 p 7 sätestab kohustuse hinnata kavandatava tegevuse tundlikkust kliimamuutuse korral. Sellise hindamise käigus hinnatakse haavatavust kliimamuutuste suhtes ja kliimariske, näiteks kuumalained, põuad, üleujutused ja tormid (vt nt European Commission (2013). Non-paper Guidelines for Project Managers: Making vulnerable investments climate resilient; Euroopa Komisjoni teatis „Taristu kliimakindluse tagamise tehnilised suunised aastateks 2021-2027“ (2021/C 373/01)). Kui projektiga kaasnevad märkimisväärsed kliimarisikid, tuleb kavandada kohanemismeetmed, et vähendada riske vastuvõetava tasemeni. Juhul, kui riske ei ole võimalik piisavalt vähendada, võib selguda, et projektiga kaasneb lubamatu keskkonnamõju EhS § 44 p 10 tähenduses, mille tõttu tuleb ehitusloa andmisest keelduda.

53. Kolleegium nõustub kaebajaga, et KSH käigus on jäetud välja selgitamata keskkonnamõju, mis tuleneb kliimamuutuste mõjust ehitisele ja selle kasutamisele. KSH aruanne piirdub lähimineviku ilmastikutingimustega ega pööra tähelepanu tuleviku kliimaga kaasnevatele äärmuslikele ilmastikunähtustele. Aruandes on küll käsitletud jahutusvee ärajuhtimise mõju erakorralistes ilmastikutingimustes, kuid teave teiste kliimarisikide kohta puudub. Kliimatundlikkust ja sellega seotud keskkonnamõju ei ole käsitletud ka ehitusloas, KMH algatamata jätmise otsuses ega sellele lisatud KMH eelhindangus. Sellest järeldab kolleegium, et ka kliimatundlikkuse osas on lubamatu keskkonnamõju puudumine EhS § 44 p 10 tähenduses jäänud ehitusloa menetluses kindlaks tegemata.

54. KeHJS § 29 lg 2 järgi võib ehitusloa anda, kui seda lubab Natura 2000 võrgustiku ala kaitsekord ning otsustaja on veendunud, et kavandatav tegevus ei mõjuta ebasoodsalt selle Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkust ega kaitse-eesmärki. Viidatud sättes sõnastatud eeldused peavad ehitusloa andmiseks olema täidetud (vrd kolleegiumi otsus nr 3-16-1472/92, p 41). KeHJS § 3 lg 1 p 2 kohaselt tuleb mõju Natura alale välja selgitada keskkonnamõju hindamise teel. Nimetatud sätte järgi peab keskkonnamõju hindama, kui kavandatakse tegevust, mille korral ei ole objektiivse teabe põhjal välistatud, et sellega võib kaasneda eraldi või koos muude tegevustega eeldatavalt oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärgile. Mustajõe loodusala ja Puhatu linnuala on Natura 2000 võrgustiku alad (Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. a korraldus nr 615 „Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekiri“, lisa 1 p 2 alap 230 ja p 1 alap 42).

55. Kaebaja väitel on KSH käigus hinnatud ebapiisavalt õhusaaste mõju Mustajõe loodusalale. Mustajõe loodusala on asutatud kahe elupaigatüübi (rohunditerikkad kuusikud ning soostuvad ja soo-lehtmetsad) ning laialehise nestiku elupaiga kaitseks. KSH aruanne selgitab, et taimeistiku ja ökosüsteemide kaitseks on kehtestatud õhukvaliteedi kriitiline tase lämmastikoksiididele ja vääveldioksiidile. Seejärel näitab aruanne, et nende saasteainete emissioonid jäävad oluliselt alla kriitilise taseme. Teiste saasteainete võimaliku mõju väljaselgitamiseks pöörduiti eksperdi poole, kes jõudis järeldusele, et on vähetõenäoline, et laialehise nestiku kasv ja paljunemine oleks häiritud hetkel eksisteerivate ja prognoositavate õhusaaste kontsentratsioonide juures. Ekspertiarvamus on KSH aruandele lisatud. Kokkuvõttes leitakse KSH aruandes, et kavandatava tegevuse tulemusena ei ole oodata õhusaaste olulist mõju loodusala kaitse-eesmärkideks olevale laialehisele nestikule ega elupaigatüübi taimekooslustele. Kolleegium peab KSH aruandes toodud järeldusi piisavaks, et vastustaja sai ehitusloa andmisel veenduda, et õlitehase käitamise kaasnep saasteainete väljutamine välisõhku ei mõjuta ebasoodsalt Mustajõe loodusala terviklikkust ega kaitse-eesmärki.

56. Erinevalt Mustajõe loodusalast ei ole KSH aruandes Puhatu linnuala kavandatava tegevuse mõjupiirkonda loetud ja õlitehase käitamise mõju sellele hinnatud. Aruandes on hinnatud õhusaaste võimalikku mõju Sillamäe, Narva ja Sinimäe elanikele ning ka taimeistikule, kuid mitte samas raadiuses olevale Puhatu linnualale. Kolleegium peab tõdema, et mõju Puhatu linnualale ei ole ehitusloa menetluses üldse hinnatud. Ringkonnakohtu arvates kuulub võimaliku õhusaaste mõju hindamine Natura alade suhtes keskkonnakompleksloa kontrolliesemesse. Ringkonnakohus leiab, et kui ehitusloa menetluse ajal puudus teave tehase käitamisega seotud heidete mõju võimalikkusest Natura aladele, ei pidanud vastustaja seda asjaolu täiendavalt uurima ja ta võis KSH aruande põhjal teha järelduse, et ehitusloaga lubatav tegevus ei mõjuta Natura alasid. Kolleegium selle seisukohaga ei nõustu. KeHJS § 29 lg 2 järgi peab ehitusloa andja veenduma, et kavandatav tegevus ei mõjuta ebasoodsalt Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkust ega kaitse-eesmärki. Sellist veendumust ei saa olla, kui mõju Natura alale, mis jääb kavandatava tegevuse mõjupiirkonda, on täiesti hindamata. Seega on KeHJS § 29 lg-s 2 sätestatud ehitusloa andmise eeldused täitmata.

57. Kokkuvõttes nõustub kolleegium kaebajaga, et ehitusloa andmise otsustamiseks ei ole fenoolvee käitlemise ja kliimatundlikkusega seotud keskkonnamõju ning ehitise kasutamisega kaasnevat mõju Puhatu linnualale välja selgitatud. Kolleegiumil ei ole põhjust järeldada, et fenoolvee käitlemise ja kliimatundlikkusega seotud mõjud oleksid EhS § 44 p-s 10 tähendatud lubamatu keskkonnamõju kindlakstegemisel ebaolulised. Keskkonnakaitse ettevaatuspõhimõtet arvestades tuleks nende olulisust hoopis jaatada. Seepärast järeldab kolleegium, et lubamatu keskkonnamõju puudumist EhS § 44 p 10 tähenduses ei ole ehitusloa andmisel kokkuvõttes kindlaks tehtud. KeHJS § 29 lg-s 2 sätestatud ehitusloa andmise eeldused peavad olema täidetud iga ehitise mõjupiirkonda jääva Natura ala suhtes. Puhatu linnuala suhtes ei ole neid eeldusi täidetud. Ehitusloa andmine, ilma et EhS § 44 p-s 10 tähendatud lubamatu keskkonnamõju puudumine on kindlaks tehtud ja KeHJS § 29 lg-s 2 sätestatud eeldused on täidetud, on õigusvastane. Osutatud sätetega vastuolus antud ja kaebaja kui keskkonnaorganisatsiooni õigusi rikkuv ehitusloa tuleb tühistada (KeÜS § 30 lg 2; riigivastutuse seaduse § 3 lg 1, HKMS § 5 lg 1 p 1). Ringkonnakohus ja halduskohus kohaldasid materiaalsooõiguse norme ebaõigesti, mistõttu tuleb ringkonnakohtu otsuse p 1 halduskohtu otsuse p 3 tühistamata jätmise osas ja halduskohtu otsuse p 3 tühistada (HKMS § 230 lg 1 ja lg 5 p 2). Kolleegiumi hinnangul ei ole asja uus läbivaatamine ja arutamine ringkonnakohtus või halduskohtus vajalik (HKMS § 230 lg 5 p 5). Kolleegium teeb tühistatud osas uue otsuse, millega rahuldab kaebuse ja tühistab ehitusloa.

58. Ehitusloa tühistamine tähendab seda, et tühistatud ehitusloa alusel ei ole kolmandal isikul lubatud tehast edasi ehitada. Kuna tehase ehitamine on pooleli ja poolelioleva ehitise tulevik on ebaselge, määrab kolleegium HKMS § 246 lg 1 teise lause alusel tähtaja, mille jooksul võib kolmas isik teha

erandina selliseid ehitustöid, mis on hädavajalikud poolelioleva ehitise ohutuse ja säilimise tagamiseks. Selleks tähtjaks on kaks kuud alates käesoleva otsuse jõustumisest. Vastustaja ülesanne on EhS § 130 lg 2 p 2 järgi kontrollida selliste ehitustööde vastavust kolleegiumi nimetatud eesmärgile ja kohaldada vajaduse korral riikliku järelevalve meetmeid.

59. Ehitusloa tühistamise järel peab vastustaja jätkama ehitusloa andmise menetlust. Selle käigus tuleb vastustajal välja selgitada fenoolvee käitlemise ja kliimatundlikkusega seotud keskkonnamõju ning ehitise kasutamisega kaasnev mõju Puhatu linnualale ja teha selleks vajalikud menetlustoimingud. Juba hinnatud keskkonnamõjusid uuesti hindama ei pea (kolleegiumi otsus nr 3-18-529/137, p 36). Sellest tulenevalt oleks uue ehitusloa andmisel käesoleval juhul ülemäärane arvestada ka vahepeal muutunud riigisiseseid kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärke ja seda seni, kuni sellised eesmärgid kehtestatakse seadusandlikul teel.

IV

60. Menetluskulude jaotust tuleb muuta ning ringkonnakohtu otsuse resolutsiooni p-d 3-5 ja halduskohtu otsuse resolutsiooni p 4 tühistada, sest kolleegium teeb otsuse asja uueks arutamiseks saatmata (HKMS § 109 lg 4). Kuna kolleegium rahuldab kaebuse, kannab menetluskulud vastustaja (HKMS § 108 lg 1). Kaebaja taotles halduskohtus 6283 euro 50 senti (õigusabikulud 6253 eurot 50 senti (koos käibemaksuga) ja riigilõiv 30 eurot), ringkonnakohtus 8780 euro (õigusabikulud 8745 eurot (koos käibemaksuga) ja riigilõiv 35 eurot) ning Riigikohtus 4805 euro 50 senti (õigusabikulud 4735 eurot 50 senti (koos käibemaksuga) ja riigilõiv 70 eurot) väljamõistmist. Kolleegiumi hinnangul on kaebaja menetluskulud halduskohtus ja ringkonnakohtus vajalikud ja põhjendatud. Ringkonnakohtus kulus kaebajal asjaga tegelemiseks põhjendatult rohkem aega. Kaebaja õigusabikulud Riigikohtus on seotud sellega, et ta kasutas menetluskulude koostamisel SA Keskkonnaõiguse Keskus õigusnõustamist. Kolleegium jääb senise pikaajalise praktika juurde, mille kohaselt ei saa kirjaliku menetluse korral hüvitada menetluskulude koostamisel nõustaja abi kasutamist (viimati nt kolleegiumi otsus nr 3-18-306/41, p 10). On usutav, et kaebajal pole võimalik õigusabikuludelt käibemaksu tagasi nõuda, mistõttu tuleb õigusabikulud välja mõista koos käibemaksuga (kolleegiumi otsus nr 3-20-19/62, p 40). Lisaks tuleb vastustajal hüvitada kaebajale kohtumenetluses tasutud riigilõiv. Kokku tuleb vastustajalt kaebaja kasuks välja mõista 15 133 eurot 50 senti. Vastustaja ja kolmanda isiku menetluskulud jäävad nende endi kanda (HKMS § 108 lg-d 1 ja 8).

(allkirjastatud digitaalselt)