

Keskkonnavastutuse seaduse terminoloogiast

Evelin Lopman

õiguskantsleri nõunik

Et sobituda kokku keskkonnavastutuse direktiiviga,[1] võeti vastu keskkonnavastutuse seadus, mis tõi kaasa vajaduse ja võimaluse vaadata üle asjakohane õigusterminoloogia.

Keskkonnavastutuse regulatsioon ei ole meie õiguskorras iseenesest uus, kuid sellel on alates keskkonnavastutuse seaduse jõustumisest 16. detsembril 2007 oluliselt uuenenud sisu. Artiklis käsitletakse keskkonnavastutuse seaduse eelnõu koostamisel ilmnunud olulisemaid terminoloogiaprobleeme. Milline peaks olema seaduse pealkiri? Kas selles sobib kasutada terminit *keskkonnavastutus*? Kuidas tähistada võimaliku kahju tekitaja ennetavat tegevust: kas see on kahju *ärahooldamine, ennetamine* või *vältimine*? Kas tekitatud keskkonnakahju *heastatakse, hüvitatakse* või *parandatakse*?

Keskkonnavastutuse seaduses reguleeritakse isiku, s.o kahju tekitaja kohustusi juhul, kui tema tegevus põhjustab keskkonnakahju. Kahju tekitaja peab keskkonnale tekitatud kahju realselt heastama. Keskkonnavastutuse seaduse reguleerimisalast jäävad väljapoole keskkonnaga seotud eraõiguslikud nõuded (nt nõue hüvitada saastuse tõttu kahjustatud asja väärtus) ning karistusõigus (kahju tekitaja karistamine keskkonnakahju põhjustanud teo eest).

Keskkonnavastutuse seaduse pealkiri on ehk mõnevõrra pretensioonikas,[2] sest seadus ei reguleeri ju kogu keskkonnaga seotud vastutust. Samuti pole keskkonnavastutuse seadusega praegu hõlmatud vastutus kõigi keskkonnaosade kahjustamise eest (välja on jäänud kaitse all mitteolev osa looduskooslustest ning välisõhk). Miks on siis seaduse pealkiri selline, nagu see on, ja mitte tagasihoidlikum, nt *keskkonnakahju vältimise ja heastamise seadus*?

Üldjuhul ei eeldata, et seadus koondaks õigusinstituudi kõiki norme (v.a karistusseadustik kuritegude osas). Seega ei saa seaduse pealkirja sobivust hinnata vaid sellest lähtudes, mis seaduses puudu on. Kaalukamaks tuleks seaduse pealkirjastamisel pidada seda, kas seaduses olevate normidega on hõlmatud asjakohase valdkonna regulatsiooni kandev idee, kas regulatsiooni olulisemad eesmärgid on saavutatavad just selles seaduses sätestatud norme rakendades.

Keskkonnavastutuse seaduse eesmärk on, et keskkond ja seeläbi ka ühiskond ei vaesuks kahju tekitaja tegevuse tõttu. Keskkonnakahju täielik heastamine aitab seda eesmärki saavutada. Keskkonnakahju tekitades kahjustatakse eelkõige üldisi huve. Keskkonnakahju tekitamine ning keskkonnakahju heastamine puudutab väga harva ainult erahuve. Vastutus keskkonna kahjustamise eest on olemuselt *keskkonnavastutus*, mis on otseselt suunatud keskkonna kvaliteedi kaitsele ning tunnustab keskkonna kahjustamise kollektiivset tähendust.[3] Keskkonnavastutuse seadus annab tervikliku, kuid mitte ammendava vastutuse regulatsiooni keskkonnale *per se* tekitatud kahju eest. Kahju tekitanud isik peab tegelikult taaslooma keskkonna seisundi, mis eksisteeris enne kahju tekitamist. Kahju tekitajal ei ole mitte lihtsalt kohustust enda järelt koristada, vaid tal tuleb täita ka keskkonnas tema tegevuse tõttu tekkinud tühimik (vahekahju). Kahju tekitaja põhjustab näiteks rannaroostikus kemikaalireostuse, mille loodusest kõrvaldamiseks kulub terve suvi. Seetõttu ebaõnnestub tervel linnukoloonial pesitsemine, hukkub põlvkond kalu ja teisi veerasukaid. Kui ühe pesitsus- või kudemishooaja n-ö puudujääk on mõne liigi või koosluse seisundi seisukohast olulise negatiivse mõjuga, siis tuleb

kahju tekitajal lisaks kemikaali eemaldamisele heastada ka lindude, kalade ja teiste veeasukate populatsioonile põhjustatud kahju. See pole kahtlemata kerge ülesanne ja konkreetse vajaliku tegevuse (kalamaimude kasvatamine, lindudele järgmistel aastatel keskmisest soodsamate pesitsustingimuste loomine jms) kindlaksmääramiseks läheb tarvis ekspertide abi.

Keskkonnale *per se* tekitatud kahju heastamine on peale keskkonnavastutuse seaduse reguleeritud veel mitmes teises seaduses (metsaseadus, looduskaitseadus, veeseadus, maapõuseadus, jahiseadus, kalapüügiseadus). Seda asjaolu ei saa pidada siiski sisulistel põhjustel selliseks, mis muudaks keskkonnavastutuse seaduse pealkirja sobimatuks. Nimetatud keskkonnaõiguse eriossa kuuluvates seadustes sisalduv keskkonnavastutuse regulatsioon erineb kardinaalselt keskkonnavastutuse seaduse heastamise regulatsioonist ja vajab kindlasti muutmist. Tegemist on paljuski lausa vastandlike regulatsioonidega. Üldjuhul nähakse nendes seadustes kahju heastamise viisina ette rahaline hüvitis,[4] mis ei ole vahetult seotud kahju olulisusega (keskkonnale tekitatud kahju võib olla hüvitisega võrreldes suurem või väiksem) ega taga ka kahju tegelikku heastamist. Kahju tekitaja poolt tasutud rahalist hüvitist ei pea kasutama selle konkreetse kahjustuse kõrvaldamiseks, mille eest hüvitis tasuti. Rahalised hüvitised on vaadeldavad pigem karistusena[5] ja riigi jaoks täiendava sihtotstarbelise tuluallikana (hüvitisi kasutatakse keskkonnakaitse eesmärgil). Kahjustatud keskkond peab hüvitise tasumisest olenemata taastuma omasoodu. Kuigi formaalselt on keskkonnale *per se* tekitatud kahju heastamine tagatud ka muude seadustega kui keskkonnavastutuse seadus, ei aita nendes valitud kahju heastamise viis praegusel kujul kaasa keskkonnale tekitatud kahju tegelikule heastamisele.

Seega võib eri seaduste pinnalt saada keskkonnavastutusest erisuguse ettekujutuse: ühel juhul on regulatsioon suunatud kahju tegelikule heastamisele, teisel juhul piisab mingi rahasumma maksimisest ning keskkonnale põhjustatud kahjustus jääb kõrvaldamata. Kuid mõlemal juhul on kahju tekitaja jaoks tegemist tema vastutust reguleeriva normistikuga. Loodetavasti vaadatakse uue keskkonnaseadustiku koostamise käigus kriitiliselt üle rahalisi hüvitisi puudutavad normid.

Kahtlemata oleks seaduse pealkiri asjakohasem, kui seaduse reguleerimisala oleks praegusest laiem ning hõlmatud oleks suurem osa keskkonnale põhjustatud kahjust. Siiski on seadusega kaetud olulisem osa keskkonnast. Alati on võimalik seaduse reguleerimisala laiendada, näiteks hõlmates teatud ulatuses ka kaitse all mitteolevad loodusobjektid ja välisõhu. Teisalt, igasugune keskkonna kahjustamine ei vajagi heastavat sekkumist. Inimtegevuse käigus ei ole võimalik keskkonnakasutust vältida. Paratamatult kahjustub seetõttu osa keskkonnast. Seepärast ei olegi mõeldav igasugusele keskkonna kahjustamisele heastamisega reageerida.

Keskkonnakahju on ebasoovitatav tagajärg, mille saabumist tuleks igal võimalikul juhul püüda ära hoida. Selleks peab kahju tekitajal olema ohuolukorras kohustus rakendada abinõusid, mis aitaksid kahju täielikult vältida või piiraksid selle ulatust. Kuidas niisuguseid abinõusid tuleks nimetada? Kas tegemist on *ennetus-* või *vältimismeetmetega* või võiks asjakohast tegevust nimetada kuidagi kolmandat moodi?

Keskkonnavastutuse direktiivi eestikeelses versioonis kasutatakse terminit *ennetusmeetmed*. Samas on direktiivi pealkirjas kasutatud sõna *ärahoidmine*. Inglisekeelne vaste direktiivi ingliskeelses versioonis on mõlemal juhul *prevention, preventive measures*. Keskkonnavastutuse seaduses kasutatakse seevastu termineid *vältimine* ja *vältimismeetmed*. Euroopa Ühenduste asutamislepingu artikli 174 lõike 2 eestikeelses versioonis on samuti ingliskeelse sõna

prevention vaste *ennetus*. Seega võeti keskkonnavastutuse seaduses kasutusele direktiivi eestikeelses versioonis esitatust erinev termin, mis ühtlasi erineb ka asutamislepingu terminoloogiast, ja seda järgmistel põhjustel.

Vältimise kasutamise poolt ingliskeelse *prevention* vastena räägib asjaolu, et just nii on tähistatud eestikeelses keskkonnaõiguse kirjanduses[6] oluline keskkonnaõiguse põhimõte – *vältimispõhimõte*, mille ingliskeelne vaste on *principle of prevention*. Et *vältimisel* on keskkonnavastutuse regulatsioonis *vältimispõhimõttega* määratud sisu, siis puudub vajadus uue termini järele, mistõttu jäädigi selle juurde ka keskkonnavastutuse seaduses. Ka eesti õigekeelsussõnaraamatust lähtudes tuleks *ärahoidmise, tõkestamise* tähenduses eelistada *ennetamisele vältimist*. [7]

Keskkonnavastutuse seadus paneb kahju tekitajale kaks olulist kohustust: lisaks kahju vältimisele tuleb kahju tekkimisel saavutada sellele eelnenud olukord. *Vältimismeetmeid* rakendatakse enne keskkonnakahju tekkimist. See on ka põhimõtteline alus, et eristada keskkonnakahju vältimist kahju tekitaja kohustusest kõrvaldada oma kahjuliku tegevuse tagajärjed. Keskkonnakahju vältimine hõlmab nii ohu ilmnedes kahju ärahoidmiseks rakendatud meetmeid kui ka kahjustuse põhjuse (nt kemikaali) leviku piiramiseks võetud meetmeid. Kahju ulatust piirav tegevus ehk vältimine kattub sageli osaliselt ja tehniliselt tegevusega, mis on vajalik kahju tekkimisele eelnenud olukorra saavutamiseks. Seetõttu ei saa nende vahele alati selget eraldusjoont tõmmata. Näiteks saastunud pinnase eemaldamine reostuse leviku piiramiseks on vajalik ka endise olukorrani jõudmiseks. Teisalt võib öelda, et tegemist on kahju vältimisega, kui eemaldatakse kemikaal vms, mis on küll keskkonda sattunud, kuid selle ohtlikud omadused ei ole veel keskkonnakahju tekitanud. Keskkonnavastutuse seadus näeb ette terve hulga abinõude rakendamist, mis peaksid tagama kahju tekitamisele eelnenud olukorra saavutamise. Need meetmed on väga erinevad, alates saastuse kõrvaldamisest ja lõpetades kahjustatud loodusvara asendamisega samaväärse loodusvaraga. Kuidas neid abinõusid kokkuvõtvalt nimetada? Kehtivas õiguses on kasutusel mitmesuguseid termineid.

Jäätmeseaduse § 128 lõikega 1 pannakse saastajale kohustus *kõrvaldada* ebaseaduslikult keskkonda viidud *jäätmed* ja *likvideerida* nendest põhjustatud *keskkonnasaastus*. Veeseaduse § 39¹ lõikest 1 tuleneb kahju tekitajale põhjaveekihi või veekogu kahjustamisel *kahju kõrvaldamise* kohustus. Saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduse § 35 lõige 1 paneb kompleksloa omamise kohustusega käitise käitajale kohustuse oma tehnilisi ja majanduslikke võimalusi arvestades *saastus* viivitamata *likvideerida*. Seejuures ei tulene seadusest käitaja kohustust taastada kahju tekitamisele eelnenud olukord ehk kahju tekitamisele eelnenud keskkonnaseisund. Metsaseaduse § 24 lõikest 3 tulenevat *metsa uuendamise kohustust* võiks vaadelda *taastamiskohustusena*. Kui metsaraiega tekitatakse keskkonnakahju, siis tagab metsastamise kohustus vähemalt osaliselt eelneva olukorra taastamiseks eelduste loomise. Keskkonnavastutuse seaduses räägitakse *keskkonnakahju heastamisest*, mis hõlmab tegelikult kõik kahju tekitaja tegevused, mida eespool viidatud õigusaktide normides on eri sõnadega kirjeldatud.

Ingliskeelses kirjanduses ja õigusaktides kasutatakse keskkonnakahju kõrvaldamise eri tegevusetappide tähistamiseks termineid, millel eesti keeles puudub ühene vaste. Ingliskeelse termini *remedy* eestikeelseks vasteks võiks olla *heastama*. *Heastamine* on üldmõiste, mis hõlmab *taastamise, asendamise* ja muud meetmed, mida võetakse keskkonnakahju kõrvaldamiseks. Ühtlasi väljendab *heastamine* ka tegevuse eesmärki – luua kahjustamisele eelnenud seisund ehk

teha heaks tekitatud kahju ning leevendada kahju kõrvaldamiseni keskkonnaseisundis tekkinud lünk. Just seetõttu, et termin peab hõlmama nii otseselt kahju põhjuste kõrvaldamise kui ka vahepealsete kaotuste korvamise, ei sobi *remedy* vasteks *taastama* ega *parandama*[8]. Need kaks terminit väljendavad pigem kahjustamisele eelnenud olukorra saavutamiseks võetavaid meetmeid ega hõlma vahekahju leevendamist. Samas on vahekahju korvamise kohustus just see, mis eristab keskkonnavastutuse seadust ülejäänud ja varasemal ajal vastuvõetud keskkonnavastutuse regulatsioonist ning tagab vaatamata kahju tekitamisele keskkonna terviklikkuse võimalikult suures ulatuses.

Käsitletud küsimused ei ole kindlasti ainsad, mis keskkonnavastutuse puhul arutamist väärivad. Kindlasti pole eelnev käsitluski ammendav, pigem võiks seda võtta mõttevahetuse algusena. Seoses *keskkonnakahju heastamisega* ootab lahendamist veel mitu olulist terminoloogiaküsimust. Neist põletavaimaks võiks pidada ehk seda, kuidas sisustada keskkonnakahju mõiste karistusõiguses. Karistusseadustikus eristatakse *olulist* ja *suurt keskkonnakahju*, mida on siiani määratletud rahalistest hüvitistest lähtudes. Ent rahalised hüvitised ei kajasta kahjustuse tegelikku ulatust, mistõttu isik võib saada karistada teo eest, mis ei ole endaga kaasa toonud keskkonnakahju keskkonnavastutuse seaduse mõttes või ka vastupidi.

[1] Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta.

[2] Sellele juhtis tähelepanu Eesti Keskkonnaühenduste Koda keskkonnavastutuse seaduse eelnõu väljatöötamisel.

[3] **M. Lee**. From Private to Public: The Multiple Roles of Environmental Liability. *European Public Law*, 2001, vol 7, issue 3, lk 389–390.

[4] Hüvitise määrad on kehtestatud kaitstavatele linnu- ja imetajaliikidele, jahiloomadele, kalavarudele (sh mõnele kalaliigile eraldi), veele, maavaradele, metsale ja pinnasele.

[5] Nii tajuvad seda autori kogemuse kohaselt peale kahju tekitajate ka paljud ametnikud.

[6] **H. Veinla**. Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses. Doktoritöö. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu 2004, lk 25; **H. Veinla**. Keskkonnaõigus. Õigusteaduse õpik. Juura 2005, lk 56.

[7] Eesti keele sõnaraamat ÕS 2006. Tallinn 2006, lk 145.

[8] Keskkonnavastutuse direktiivi eestikeelses versioonis on *remedial measures* tõlgitud kui *parandusmeetmed*.