

Keskkonnaõiguse mõisteaparaadi ümberkujundamine¹

Hannes Veinla

TÜ keskkonnaõiguse dotsent, keskkonnaseadustiku väljatöötamise töögrupi juht

1. Sissejuhatus

Eesti keskkonnaõigusel on üsna lühike, aga tormiline ajalugu ning selle arengut iseloomustab sageli juhuslikkus ja süsteemitus. Samad tunnused on olnud omased ka teiste riikide keskkonnaõiguse arengule. M. Kloepfer on toonud asjakohaseid näiteid Saksa keskkonnaõigusest, kus on tihti reageeritud konkreetsetele, avalikkuse suurt tähelepanu pälvinud õnnetusjuhtumitele. Saksa keskkonnastutuse seaduse väljatöötamise ajendiks oli suurõnnetus Sandozi keemiatehases. Ka Saksa keskkonnaministeeriumi loomine oli reaktsioon Tšernobõli tuumakatastroofile.²

Keskkonnaõiguse ebajärjekindel ja süsteemitu areng on toonud kaasa vajaduse kehtivat keskkonnaõigust põhjalikult uuendada. Eestis on selle elluviimiseks valitud keskkonnaõiguse kodifitseerimise tee.³ Selle artikli kirjutamine langes ajale, kui valmistati ette keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu, mis on praegu Riigikogu menetluses.⁴ Tuleb märkida sedagi, et erineva edukusega katseid keskkonnaõiguse kodifitseerimiseks on tehtud paljudes riikides, nagu Rootsis, Belgia Flaami ja Vallooni regioonis, Saksamaal, Hollandis, Taanis ja Prantsusmaal.⁵

Eesti keskkonnaõiguse kodifitseerimise põhjusi on palju. Nende hulgas tuleb esmalt nimetada välist ja sisemist ülereguleerimist. Väline ülereguleerimine väljendub selles, et keskkonnaalast regulatsiooni sisaldavaid õigusakte on liiga palju, ülearu palju on ka üksteist osaliselt dubleerivaid ja halduskoormust ülemääraselt suurendavaid menetlusi. Sisemine ülereguleerimine tähendab aga seda, et õiguslik regulatsioon on liiga partikulaarne ja üksikasjalik ning ettevõtjatele või muudele keskkonnakasutajatele kohati ülemääraselt koormav.

Kodifitseerimise põhjuste hulgas on erilisel kohal see, et meie kehtival keskkonnaõigusel puudub süstematiseeritud ja harmooniline kontseptsioon, sest senine õigusloome on olnud fragmentaarne ja juhuslik. Eesti keskkonnaõigus koosneb suurest hulgast eri ajal, tihti ka erisugustest aluspõhimõtetest lähtudes vastuvõetud seadustest või muudest normatiivaktidest. Meie keskkonnaõigusel on puudunud teaduslik vundament, seega ka regulatsiooni ennustatavus ja läbipaistvus. Näiteid selle kohta võib tuua palju. Esikohale seaksin terminoloogilise kaose. Käesolev artikkel käsitlebki Eesti uueneva keskkonnaõiguse mõisteaparaadi tuumikut. Et keskkonnaõiguse eri valdkondades (välisõhu kaitses, veekeskonna kaitses, jäätmeõiguses, kiirguskaitses, looduskaitses jne) kasutatakse palju spetsiifilisi mõisteid, siis puudutab artikkel üksnes neid, mis on läbivalt kasutuses kogu keskkonnaõiguses ja ühised selle eri valdkondades. Artikli lähtealuseks on eespool mainitud keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu.

¹ XVIII õiguskeelepäeva ettekanne. Esitatud 22. novembril 2010.

² M. Kloepfer. Saksamaa tulevase keskkonnaseadustiku mõte ja sisu. – *Juridica* 2007, nr 7, lk 503.

³ Keskkonnaõiguse kodifitseerimine. Arvutivõrgus kättesaadav:

<https://ajaveeb.just.ee/keskkonnaoigus/kodifitseerimisest/> (19.01.2011).

⁴ Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=1147282&u=20110122103750 (20.01.2011)

⁵ The Codification of Environmental Law. Proceeding of the International Conference in Ghent, February 21. and 22. 1995, Kluwer Law International 1996.

2. Kesksete mõistete määratlemisega seotud probleemid Eesti keskkonnaõiguses

Et probleeme mõistete määratlemisega on kehtivas keskkonnaõiguses väga palju, siis käsitleb artikkel nendest üksnes väikest valikut. Järgnevad näited illustreerivad segadust mõistete **oht** ja **ohtlik** määratlemisel. Neid kasutatakse väga erinevates keskkonnavaldkondades õigusaktides, kuid raske on aru saada, mida nimelt ohu alla mõistetakse. Kas oht on olukord, kus on piisavalt tõenäoline, et tekib negatiivne keskkonnamõju, või loetakse ohuks ka negatiivse keskkonnamõju tekkimise võimalikkust? On ebaselge, milline peab olema negatiivse tagajärje saabumise tõenäosus, et olukorda ohuna kvalifitseerida. Ei ole ka selge, milline õiguslik reaktsioon peab järgnema ohuolukorrale: kas ohtu tuleb tõrjuda (näiteks tegevus keelata või peatada) või tuleb ohtu hoopis teatud osas taluda. Näide on võtta geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadusest⁶ (edaspidi *GMO seadus*). Seaduse § 1 sätestab seaduse eesmärgi: kaitsta inimest ja keskkonda geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise võimalike negatiivsete tagajärgede eest. Just võimalike, mitte aga üksnes nende tagajärgede eest, mis on täiesti selged. Seega peaks seadus (nagu vastav ELi direktiivgi) toetuma ettevaatuspõhimõttele ja võtma arvesse ka teadusliku ebakindlusega varjatud keskkonnamõju. Teadus ei suuda praegu veel üheselt vastata küsimusele, kas võimalikud negatiivsed tagajärjed on GMO-dega seotud või mitte. Teadlased on selle üle kaua vaieldud ja ilmselt jäävadki vaidlema. GMO seaduse § 12 reguleerib GMO loa andmist ja selle lg 4 p 1 sätestab, et keskkonnaminister ei anna luba, kui

... geneetiliselt muundatud organism on ohtlik inimese tervisele või keskkonnale.

Ei ole selge, mida sel juhul ohu all mõistetakse, ja kas siis, kui uuringud näitavad, et GMO võib kaasa tuua negatiivseid tagajärgi, peab loa andma või sellest hoopis keelduma. Kas oht hõlmab ka võimalikku, mitte üksnes piisavalt tõestatud negatiivset mõju?

Nüüd ohu mõiste määratlemisest kehtivas veeseaduses.⁷

Veeseaduse § 26 „Valgala kaitse veereostuse eest“ sätestab:

(2) Valgalal tuleb vältida reostusallika ohtlikku seisundit, mille jätkuv halvenemine põhjustab või võib põhjustada veekogu või põhjaveekihi reostumist.

(3) Reostusallika ohtliku seisundi tekke vältimiseks ja vee reostumise ennetamiseks [kehtestab Vabariigi Valitsus oma määrustega](#) veekaitseõuded potentsiaalselt ohtlike reostusallikate kohta nende liikide kaupa. ...

(4) Potentsiaalselt ohtliku reostusallika liigid on:

- 1) kanalisatsiooniehitised;
- 2) naftasaaduste hoidmisehitised;

...

(5) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatata reostusallikast tekib oht inimese tervisele, on keskkonnaministril õigus nimetada reostusallikas potentsiaalselt ohtlikuks ja kehtestada sellele veekaitseõuded.

Tsiteeritud sätetes on hulk probleeme tekitavaid määratlusi, mis kõik on jällegi seotud ohu mõistega. Teisest lõikest tuleks justkui välja see, et reostusallika ohtlik seisund ei kujuta endast keskkonnale iseenesest veel mingit ohtu. Tegelik oht tekib siis, kui selle reostusallika seisund halveneb. Veel keerulisemaks muutub aga asi kolmandat lõiget lugedes. Siin tuuakse sisse mõiste **potentsiaalselt ohtlik reostusallikas**. Jääb mulje, et reostusallikas võib olla kolmes seisundis: see võib olla potentsiaalselt ohtlik, ohtlik või ohtlikust seisundist veel

⁶ RT I, 27.04.2004, 30, 209.

⁷ RT I, 23.12.2010, 41.

halvemaks muutunud seisundis. Seega on arusaamatu, milline tähendus kõnealusel juhul ohu mõistele antakse. Viies lõige toob segadust veelgi juurde: kui reostusallikast tekib oht inimese tervisele, võib seda allikat nimetada potentsiaalselt ohtlikuks. On täiesti arusaamatu, kuidas saab tegelikult ohtu põhjustanud reostusallikas olla potentsiaalselt ehk suurema või väiksema tõenäosusega ohtlik.

Kurioosne näide pärineb ka keskkonnajärelevalve seadusest,⁸ mille § 22 „Keskkonda kahjustava tegevuse peatamine“ sätestab:

(1) Keskkonda kahjustav tegevus peatatakse, kui see:

...

2) toimub keskkonnaloa alusel, kuid ohustab keskkonda või inimeste elu, tervist või vara ja seda ohtu ei saa kohe kõrvaldada;

Siingi tekib küsimus, kuidas saab juba faktiliselt keskkonda kahjustav tegevus üksnes ohustada keskkonda, inimeste elu, tervist või vara. Mida siin mõeldakse sõna *ohustab* all, jääb jällegi arusaamatuks.

Kõik eelnevad näited tõestavad, et ohu ja ohtlikkuse mõistetele on antud kehtivas õiguses erinev ja kohati arusaamatu sisu. Keskkonnaõiguse kodifitseerimisel tuleb need vastuolud lahendada ja anda ohu kui keskkonnaõiguse ühele alusmõistele kindlalt piiritletud sisu, mida saab kasutada ühetähenduslikuna kõigis keskkonnaõiguse valdkondades.

3. Keskkonna mõiste ja keskkonnaseadustiku kehteala määratlemise probleemid

Keskkonnaalane regulatsioon rakendub tavaliselt siis, kui teatud tegevuse või ainega võib kaasneda mitteaktsepteeritav mõju keskkonnale. Siit tekib küsimus keskkonna mõiste määratlemisest. Olenevalt eesmärkidest, millest keskkonna defineerimisel lähtutakse, võib keskkonna määratlused jagada kaheks: reaaldefiniitioonideks⁹ ehk loodusteaduslikeks definiitioonideks ja legaaldefiniitioonideks. Jätkem keskkonna loodusteaduslikud määratlused praegusel juhul edasise tähelepanuta ja keskendugem legaaldefiniitioonidele.

Keskkonna legaaldefiniitioone kohtab rahvusvahelises õiguses ja riikide õiguses üldiselt harva. Sellele vaatamata on neid definiitioone siiski mõttekas esile tuua.

Keskkonna legaaldefiniitiooni sisu ja ulatus oleneb eelkõige keskkonna määratlust sisaldava õigusakti eesmärkidest ehk sellest, millega on tegemist: kas nn keskkonnakaitse raamseadusega või õigusaktiga, mille eesmärgiks on vaid konkreetse keskkonnaelemendi (vee, õhu, loodusliku mitmekesisuse vm) alane regulatsioon. Viimati nimetatud õigusaktidest esitavad A. Kiss ja D. Shelton näidetena Ühendkuningriigi 1990. aasta keskkonnakaitseaduse, milles defineeritakse seaduse suhteliselt kitsast eesmärgist tulenevalt keskkonda kui õhku, vett ja pinnast, ning EÜ 1967. aasta 27. juuni kemikaalide kontrolli käsitleva direktiivi, milles keskkonna mõistesse haaratakse õhk, vesi ja pinnas nende omavahelistes suhetes ja suhetes elusorganismidega.¹⁰

Märksa laiemat käsitlemist on keskkonna mõiste leidnud mitmetes rahvusvahelistes konventsioonides. Näiteks 1993. aasta Lugano keskkonnaalase tsiviilvastutuse konventsioon¹¹ defineeritakse keskkonda kui

⁸ RT I 2001, 56, 337.

⁹ Webster's Ninth New Collegiate Dictionary (1983) näiteks defineerib keskkonda kui füüsikaliste, keemiliste ja bioloogiliste faktorite (näit kliima, pinnas ja elusorganismid) kogumit, mis mõjutab organismi või ökoloogilist kooslust ning määrab kokkuvõttes ära nende vormi ja ellujäämise.

¹⁰ A. Kiss, D. Shelton. Manual of European Environmental Law. Cambridge: Grotius Publications Ltd, 1993, lk 4.

¹¹ Convention on Civil Liability For Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment. Lugano, 21.06.1993. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/150.doc>. (19.01.2011).

- elus ja eluta loodusressursse, nagu õhku, pinnast, vett, floorat ja faunat ning nende omavahelisi suhteid (vastastikust mõju);
- vara, mis moodustab osa kultuuripärandist;
- iseloomulikke maastikuelemente.

Keskkonna veelgi laiem määratlus on omaks võetud 1994. aastal Euroopa Nõukogu poolt Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele koostatud keskkonnakaitse näidisseaduses¹², mille artikkel 1 käsitleb keskkonda kui

- biotoilisi ja abiootilisi loodusressursse;
- tehiskeskkonna elemente;
- maastiku olulisi elemente;
- elukvaliteeti, niivõrd kui see mõjutab või võib mõjutada inimeste heaolu ja tervist.

Huvitav näide pärineb Uus-Meremaa 1986. aasta keskkonnaseadusest, millele viitab oma keskkonnavalast vastutust käsitlevas monograafias M-L. Larsson.¹³ Selles seaduses defineeritakse keskkonda kui

- ökosüsteeme ja nende koostisosi;
- kõiki looduslikke ja füüsilisi ressursse;
- sotsiaalseid, majanduslikke, esteetilisi ja kultuurialaseid tingimusi, mis ise mõjutavad keskkonda või mida mõjutavad muutused keskkonnas.

Kirjanduseski tuuakse erinevaid määratlusi. Näiteks J. Salter jagab keskkonna mõiste kolmeks: looduskeskkonnaks (*natural environment*), tehiskeskkonnaks (*man-made environment*) ja inimkeskkonnaks (*human environment*). Viimasesse haarab ta inimese heaolu, toidukvaliteedi, ohutuse ja tervise kaitse.¹⁴

Eelöeldu alusel võib kokkuvõtlikult väita, et olenemata erinevustest keskkonna mõiste määratlemisel, on üldiseks suundumuseks siiski keskkonna mõiste sisu avardamine ja üha uute valdkondade lülitamine keskkonnakaitse sfääri. Algse, niinimetatud klassikalise looduskaitse kõrvale, mis tegeleb peamiselt liikide ja nende elupaikade kaitsega (ehk moodsas tähenduses bioloogilise mitmekesisuse säilitamisega), on nüüdseks keskkonnaõiguse kehtealasse lisandunud keskkonnaohtlikud tehnoloogiad ja tooted, tähelepanuväärne osa tarbijakaitsest ning sellised spetsiifilised valdkonnad nagu biotehnoloogiaga seotud keskkonnariskide kontroll või geneetiliste ressursside kaitse.

Tuleb tõdeda ka seda, et keskkonna mõiste sisustamine on suures osas siiski kokkuleppe küsimus ning ka keskkonnakaitse sfäär areneb ja avardub.

Keskkonna mõiste määratlemisel ei saa kõrvale jätta ka Eesti põhiseadust. Põhiseaduses puudutab seda kaks paragrahvi: 5 ja 53.

Põhiseaduse paragrahv 5 sätestab, et

Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult.

¹² Model Act on the Protection of the Environment. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.eel.nl/legislation/COE-Model_Act_1994.htm. (19.01.2011).

¹³ M-L. Larsson. The Law of Environmental Damage. Liability and Reparation. Kluwer Law International & Norstedts Juridik, 1999, lk. 122.

¹⁴ J. Salter. European Environmental Law, International Environmental Law and Policy Series. London, 1994 (viidatud M-L. Larsson. The Law of Environmental Damage. Liability and Reparation. Kluwer Law International & Norstedts Juridik, 1999, lk 123).

Seega jagab põhiseadus keskkonnaväärtused kaheks: **loodusvaradeks** ja **loodusressurssideks**. Millest selline liigitus tuleneb, ei ole päris selge. Põhiseaduse kommentaarides on öeldud, et neid termineid on võimalik põhimõtteliselt laiendada kõikidele keskkonnaõiguse esemeks olevatele põhilistele elementidele, nagu õhk, vesi, pinnas, floora ja fauna ning nende koostoime.¹⁵ Seega haaratakse keskkonna mõistesse kõik looduslikud keskkonnaelemendid. See toob kaasa vajaduse rakendada meetmeid keskkonna kui terviku kaitseks. Ainult siis on keskkonnavalase regulatsiooni rakendamine tulemuslik, kui arvestatakse saastuse võimet kanduda ühest keskkonnaelemendist teise. Seega peab keskkonnapoliitika rakendamine olema holistlik, arvestama keskkonna (biosfääri) tervikkust.

Aga mille poolt erinevad loodusvarad loodusressurssidest, sellele ei vasta ka põhiseaduse kommentaarid. Ilmselt on siingi mitmesuguseid tõlgendamisvõimalusi. Autori arvates tuleks tõenäoliselt paigutada loodusvara alla need keskkonnaelemendid, mis võivad olla asjaõiguse esemeks ehk olla kellegi omandis. Keskkonnaelementide hulgas ei ole neid palju: mets (taimestik), pinnas ja osa maavarasid. Loodusressurssideks tuleks aga lugeda need keskkonnaelemendid, mida ei saa keegi omada, mis ei saa juba oma olemuselt olla asjaõiguse esemeks. Need on õhk, vesi, fauna, seega määrav osa keskkonnaelementidest, mis määravad ära keskkonna üldise kvaliteedi.

Põhiseaduse paragrahvis 53 on aga sätestatud:

Igäüks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Hüvitamise korra sätestab seadus.

Selle sätte lugemisel tekib samuti tõlgendusprobleeme. Artiklis käsitletakse neist vaid üht – terminoloogilist. Esmalt tuleks jälle pöörduda põhiseaduse kommentaaride poole. Kommentaarides märgitakse, et erinevus terminite *elu- ja looduskeskkond* ning *keskkond* kasutuses ei ole õiguslikult oluline. Erinevust põhjendatakse vajadusega keeleliselt lihtsamalt väljenduda.¹⁶ Tõenäoliselt on siin peamine probleem siiski selles, kuidas eristada elukeskkonda looduskeskkonnast. On arusaadav, et olulise osa elukeskkonnast moodustab tehiskeskond, eelkõige linnaelanike jaoks. Tehiskeskonnast peaks olema keskkonna mõistega hõlmatud selle looduslähedasemad osad, nagu linnapargid ja puisteed, kuid mitte miljööväärtus laiemas tähenduses. Nõustuda tuleb põhiseaduse kommentaarides esitatud väitega, et keskkonna mõistesse ei saa haarata tehiskeskonda tervikuna ja et elukeskkond ei hõlma antud tähenduse sotsiaalset keskkonda.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõus on keskkonna mõiste jäänud üheselt ja ammendavalt defineerimata eelkõige seepärast, et keskkonnaõiguse kehteala piiride määramine on üldse väga problemaatiline. See on, nagu öeldud, paljuski kokkuleppe küsimus. Näiteks võiks ju ka planeerimisõigust lugeda üheks keskkonnaõiguse instituudiks. Teatud määral on ebamäärasus tingitud sellestki, et keskkonnaseadustiku üldosa reguleerimisala piiritlemine on toimunud kõrgel abstraktsiooniastmel, tagamaks selle rakendatavus kõikide keskkonda ja inimese tervist või heaolu mõjutavate tegevuste, toodete, ainete ja organismide puhul. Liialt üksikasjaliku regulatsiooni puhul tekib alati oht, et mingi tegevus või valdkond on välja jäänud. Abstraktsem regulatsioon tagab üldosa paindliku rakendamise kõikidel asjakohastel juhtudel ja jätab ruumi laiendavale tõlgendamisele. Keskkonnaseadustiku üldosa reguleerimisala aitab täpsustada ka lõimimispõhimõtte, mis nõuab keskkonnakaitse kõrget taset tagavate meetmete võtmist kõikides eluvaldkondades, millel võib olla märkimisväärne keskkonnamõju. Sellised valdkonnad on näiteks energeetika, transport, põllumajandus, maakasutuse planeerimine, maapõue kasutamine jne. Õigupoolest ei jää keskkonnaõiguse

¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, lk. 68.

¹⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, lk. 395.

üldpõhimõtete mõjualalt täielikult välja ükski eluvaldkond, sest neil kõigil võib olla kontrollimist vajav mõju keskkonnale ning inimese tervisele ja heaolule.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõus on lähtunud põhimõttest, et ka inimlik elukvaliteet on lülitatud keskkonnakaitse sfääri. Keskkonnaseadustiku üldine eesmärk on keskkonna ja inimese tervise ning heaolu kaitsmine keskkonnahäiringute eest. Keskkonnakaitse eesmärkide sõnastamisel on lähtunud moodsas keskkonnaõiguses omaks võetud doktriinist, mis rõhutab seda, et keskkonna kaitsmine langeb suures osas kokku isikute põhiõiguste kaitsega. Paljud isikute põhiõigused on sõltuvuses keskkonnaseisundist, näiteks õhu ja vee kvaliteedist. Selline lähenemine mõjutab kogu nüüdisaegset keskkonnaõigust, peaaegu kõiki selle instituute. Rõhutatakse vajadust kaasata tsiviilühiskond keskkonnakaitse, anda puudutatud isikutele (sh ka keskkonnaorganisatsioonidele) juriidiliselt tagatud õigused, nt saada keskkonnavalast avalikku teavet, osaleda keskkonna puudutatavate õiguslike otsuste langetamise menetlustes ja saada võimalus oma rikunud õiguste kaitseks õiguskaitseorganites. Selline isikute õigustel põhinev lähenemine on tänapäeval valdav ja see on omaks võetud ka Euroopa Liidu õiguses. Kõige otsesemalt käsitleb seda valdkonda aga 1998. aasta ÜRO konventsioon keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnavaliste otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise kohta (nn Århusi konventsioon).¹⁷

Samas kaitseb keskkonnaseadustik keskkonda ka väljaspool inimkeskset mõõdet. See väljendub eelkõige nn klassikalises keskkonnakaitstes – elupaikade ja liikide (bioloogilise mitmekesisuse) kaitstes, kus kaitsestaatus põhineb keskkonna iseväärtusel. Looduse kaitset tuleb tagada Eestile omase bioloogilise mitmekesisuse üldine kaitse. Bioloogilise mitmekesisuse või elurikkuse all tuleb mõelda mitmekesisust elurikkuse kõikidel tasanditel, alates geneetilisest mitmekesisusest ja lõpetades ökosüsteemide mitmekesisusega. See kajastub tänapäeva keskkonnapoliitikas domineerivas seisukohas, et ei ole vaja kaitsta üksnes juba ohustatud liike ja elupaiku, vaid tuleb säilitada mis tahes päritoluga elusorganismide rohkest maismaa-, mere- jt veeökosüsteemides ning neid hõlmavates ökoloogilistes kompleksides. Selline eesmärk on seatud ka bioloogilise mitmekesisuse konventsioonis.¹⁸

4. Keskkonnahäiringu, keskkonnaohu ja keskkonnariski määratlemine

Kehtivas õiguses kasutatakse ebasoodsa keskkonnamõju tähistamiseks selliseid termineid nagu **keskkonnamõju**, **negatiivne keskkonnamõju**, **oluline keskkonnamõju**, **keskkonnakahju**, **keskkonna saastamine** jne, kusjuures neile antakse tihti täiesti erinev sisu. Kehtivas õiguses ei ole sageli võimalik tabada nende mõistete vahekorda. Keskkonnaõiguse mõisteaparaadi kujundamisel on keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõus eeskujuga võetud korraõigusest ja lähtealuseks seatud tõdemus, et inimtegevus avaldab mõju keskkonnakvaliteedile erisuguse intensiivsusega. On olukordi, kus see mõju on ilmselge ja seotud nii oluliste negatiivsete tagajärgedega, mida peaks tingimata vältima. On aga ka olukordi, kus ebasoodsa keskkonnamõju iseloom ei ole selge, sellel võivad olla negatiivsed tagajärjed, kuid need võivad ka ära langeda. Siin on mõju varjatud teadusliku ebakindlusega. Erisuguse intensiivsusega keskkonnamõjule peab järgnema ka erisugune õiguslik reaktsioon – resoluutsem või paindlikum.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõus on uue üldmõiste tähistamiseks kasutatud **keskkonnahäiringut**. Eelnõus sätestatakse

Keskkonnahäiring on inimtegevusega kaasnev ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule, varale või

¹⁷ Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.unece.org/env/pp/EU%20texts/conventioninestonian.pdf> (19.01.2011)

¹⁸ RT II 1994, 13, 41.

kultuuripärandile. Keskkonnahäiring on ka ebasoodne mõju keskkonnale, mis ei ületa arvulist normi või on arvulise normiga reguleerimata.

Praegu kasutatakse seda mõistet vaid jäätmeseaduses ja sel on seal palju piiratum sisu kui eelnõus. Keskkonnahäiringust kujuneb kõige mahukam mõiste ebasoodsa keskkonnamõju tähistamiseks, hõlmates mõju nii arvulise normi piires kui ka üle selle, aga peale selle ka juhtumeid, kus selline arvuline norm üldse puudub. Eelnõus lähtutakse põhimõttest, et igasugune arvulise normi ületamine on ebasoodne keskkonnamõju. Rõhutamist vajab just see, et keskkonnakvaliteedi arvulist normi alati ei ole ega saagi olemuslikult olla, kuid normi puudumine ei tähenda, et sellist mõju ei tuleks õiguslikult reguleerida. Hais, tolm või müra, lindude, näriliste või putukate kogunemine; aerosoolide sisaldus õhus või jäätmete tuulega laialikandumine – need on tüüpilised nn normeerimata keskkonnahäiringud. Eelnõus kasutatakse normi mõistet laias tähenduses, mis ei hõlma ainult heite ja kvaliteedi piirväärtusi, vaid ka muid keskkonnanormatiive. Eriliselt tuleb aga rõhutada seda, et igasugune keskkonnahäiring ei nõua vältimist või vähendamist. Keskkonnahäiringuid tuleb teatud ulatuses taluda, kui nende vähendamine ei ole mõistlike vahenditega teostatav ning häiringu mõju keskkonnale ja inimesele on vähetähtis. Keskkonnahäiringute vältimise või vähendamise künniseks on tavaliselt keskkonnaohu või keskkonnariski põhjustamine. Eelnõu igäihekohustuste osast tuleneb aga igäihe üldine kohustus vähendada tema poolt tekitatavaid keskkonnahäiringuid alati, kui see on mõistlikult võimalik. Üks peamine keskkonnahäiringute vähendamise kohustuse allikas on ka keskkonnakaitselood, milles sätestatakse konkreetsed nõuded keskkonda mõjutava tegevuse lubatavuse kohta.

Mõisted **keskkonnaoht** ja **keskkonnarisk** on Eesti õiguses kasutusel, kuid neilgi ei ole siiani üheselt mõistetavat sisu. Eelnõu koostamisel seati eesmärgiks defineerida keskkonnaohu mõiste ja eristada see keskkonnariskist. Kuigi keskkonnaohu ja -riski eristamine on eriti oluline vältimispõhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte eristamisel, on sellel läbiv tähtsus kogu eelnõu seisukohast ning sellisest eristamisest tuleb lähtuda ka seadustiku eriosa koostamisel.

Keskkonnaohtu on defineeritud ka teiste riikide õiguses. Eelkõige võib esile tuua Saksamaa keskkonnaseadustiku eelnõu (ekspertide eelnõu¹⁹), milles on keskkonnaoht defineeritud § 2 p-s 4 kui ulatusliku negatiivse tagajärjega mõju tekkimise piisav tõenäosus keskkonnaseadustikuga kaitstud õigushüvele; mida olulisem on kardetud mõju, seda väiksem võib olla tõenäosus, et õigustada sekkumist.

Mõnes riigis on keskkonnaoht samastatav pigem keskkonnariskiga keskkonnakahju tekkimise tõenäosuse tähenduses (nt Rootsis), kuid ilma et neid kaht oleks seaduses otse defineeritud. Prantsusmaal eristatakse keskkonnaohu ja -riski mõistet, kuid seaduses neid defineerida ei ole püütud, vaid kasutatakse tavatähenduses.

On riike, kus keskkonnaohu mõiste on küll tuntud ja kasutusel, kuid sarnaselt Eesti senise õigusega ei ole sellele kuigi suurt tähtsust omistatud ja õiguslikke tagajärgi üldjuhul keskkonnaohu olemasoluga ei seostata.

Ohu mõiste defineerimisel on eelnõus eeskujuks võetud korrakaitseaduse eelnõu,²⁰ mille § 4 defineerib ohu kui olukorra, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu ja sotsiaalse kogemuse põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Samuti defineeritakse kõrgendatud oht (milleks on mh suure keskkonnakahju tekkimise oht), oluline oht (sh oht keskkonnale), vahetu oht ja ohukahtlus.

Keskkonnaoht on keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu tähenduses

¹⁹ Environmental Code (Umweltgezetzbuch). Duncker & Humblot, Berlin 1998.

²⁰ Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20100405165619 (19.01.2011)

piisav tõenäosus, et tekib oluline keskkonnahäiring.

Keskkonnaohu mõistel on seega kaks komponenti, mis iseloomustavad negatiivse tagajärje saabumise tõenäosust ja tagajärje olulisust. Ohu puhul teaduslik ebamäärasus negatiivse tagajärje saabumise osas puudub või on minimaalne. Negatiivne tagajärg ei ole ohu korral mitte lihtsalt keskkonnahäiring, vaid oluline keskkonnahäiring, selline, mida üldjuhul ei pea taluma ega tohi taluda. Olulise keskkonnahäiringu saabumist tuleb tõrjuda. Keskkonnaoht on aluseks tegevusest hoidumisele, tegevuse või toote keelamisele või piirangute kehtestamisele või tegevuseks kohustamisele sellise häiringu vältimiseks.

Keskkonnaseadustiku üldosa eelnõu ei anna universaalset definitsiooni olulisele keskkonnahäiringule, see on määratlemata õigusemõiste. Olulise keskkonnahäiringu tunnuseid peaks selgitama keskkonnaseadustiku eriosas. Eelkõige tuleks olulise keskkonnahäiringu tekkimist eeldada siis, kui ületatakse keskkonnakvaliteedi piirväärtusi, põhjustatakse saastus, põhjustatakse keskkonnakahju, põhjustatakse oluline keskkonnamõju või oluline ebasoodus mõju Natura 2000 võrgustiku alale. Selline eeldus ei ole aga siiski ühene ning vajab täpsustamist keskkonnaseadustiku eriosas.

Keskkonnarisk erineb keskkonnaohu mõistest kahest aspektist. Erinevalt keskkonnaohust varjutab keskkonnariski teaduslik ebamäärasus. Negatiivse tagajärje saabumise tõenäosus ei ole täpselt teada, kuid see on võimalik. Ka ei pruugi saabuda võiv negatiivne tagajärg olla nii oluline kui ohu puhul. Keskkonnariski tõrjumise künnis on seega madalam kui ohu puhul, kuid keskkonnariski tõrjumise meetmed võivad olla vähem koormavad. Eelnõu kontseptsiooni kohaselt vähendatakse keskkonnariske ettevaatusmeetmete võtmisega, üldjuhul ei seata kõikide ebamääraste riskide vältimise eesmärki.

Nagu öeldud, on keskkonnaohu ja keskkonnariski eristamine oluline ettevaatuspõhimõtte ja vältimispõhimõtte kohaldamisala piiritlemisel. Vältimispõhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte eristamine on oluline, sest nende rakendamisel lähtutakse eri kaalutlustest. Vältimispõhimõtte rakendamine keskkonnaohu puhul on sirgjoonelisem kui ettevaatuspõhimõtte elluviimine. Viimane peab toimuma paindlikult. Ettevaatuspõhimõtte ja vältimispõhimõtte vahekorra kohta on kirjanduses esitatud erisuguseid seisukohti. L. Krämer ei näe neil vahet, tema arvates on tegemist kokkulangevate mõistetega.²¹ E. Rehbinder ja N. Sadeleer sedastavad nende põhimõtete puhul seevastu selgeid erinevusi ja väidavad, et selline vahetegu on omane eelkõige Saksa õigusele. Saksa õiguses rakendub vältimispõhimõtte (*Prävention*) siis, kui tegemist on teadaoleva ohuga (*Gefahr*), ettevaatuspõhimõtte (*Vorsorge*) aga ebakindlusega varjutatud riski (*Risiko*) korral.²² Lisaks sellele eristatakse riske, mida tuleb taluda (*Restrisiko*) ja mille vastu abinõude võtmine ei ole õigustatud. Viimaste näiteks meie keskkonnaseadustiku üldosa eelnõus oleksid vähetähtsad keskkonnahäiringud, mida tuleb taluda.

Vältimispõhimõtte rakendamisel on muudel kaalutlustel ja tulude-kulude hindamisel tunduvalt väiksem kaal. Kui on piisavalt tõenäoline, et saabub oluline keskkonnahäiring (oluline ebasoodne muutus keskkonnas), peab sellise ohu realiseerumist ära hoidma (vältima). Vältimise kohustus ei ole aga absoluutne. Keskkonnaohtu tuleb taluda siis, kui seda tingib mingi muu ülekaalukas huvi, mille tagamiseks puudub mõistlik alternatiiv ja seejuures on võetud ohu vähendamiseks vajalikud meetmed. Sama talumiskohustus kehtib ka juba realiseerunud ohu ehk teoks saanud olulise keskkonnahäiringu puhul. Niisiis sisaldab

²¹ L. Krämer. EC Environmental Law. London: Sweet and Maxwell, 2003, lk 23.

²² E. Rehbinder. The Precautionary Principle in an Environmental Perspective. – Miljørettens grundsporgsmal, 1994, lk 92 (91 – 105); N de Sadeleer. Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules. Oxford University Press 2002, lk 125; K. Pape, K. Schillhorn. Environmental Law in the Federal Republic of Germany. – Environmental Law in Europe, ed. N. Koeman. Kluwer Law Internayional, 1999, lk 275.

talumiskohustus kolme tingimust. Muu ülekaalukas huvi on eelkõige avalik huvi, kuid ei saa täielikult välistada ka erahuvide arvessevõtmist Alternatiivide kaalumisel võetakse arvesse mõistlikkuse põhimõtet ega arvestata kõigi põhimõtteliselt võimalike alternatiividega. Tingimuseks on ka meetmete võtmine ohu või olulise keskkonnariski vähendamiseks võimalikult suures ulatuses.

Teadusliku ebakindlusega varjatud keskkonnariski korral rakendub ettevaatuspõhimõtte ja kontrollimeetmete valikul on vaja enam arvesse võtta muid kaalutlusi, seal hulgas sotsiaalseid ja majanduslikke. Kulude ja tulude kaalumise on ettevaatuspõhimõtte puhul samuti suurema tähtsusega. Ettevaatuspõhimõtte ei sea üldjuhul eesmärgiks kõigi riskide täielikku vältimist. Ettevaatuspõhimõtte rakendub nn moodsate, eelkõige tehnoloogia arenguga kaasas käivate, riskide puhul. Selliseid varjatud riske tuleb teatud ulatuses taluda, kuid üksnes sel tingimusel, et nende vähendamiseks on võetud kõik kohased ettevaatusmeetmed. Asjakohaste ettevaatusmeetmete leidmine on vastutusrikas ülesanne. Ettevaatusmeetmeid on nüüdisaegses keskkonnaõiguses palju, tinglikult võib neid jagada materiaalõigusliku ja menetlusliku iseloomuga meetmeteks. Jaotus on tinglik seepärast, et alati ei ole vahetegu sugugi selge. Näiteks on keskkonnavalade hindamiste puhul ühelt poolt tegemist formaliseeritud (ja tavaliselt avalikkusele avatud) menetlusega, teiselt poolt aga arendaja ühe materiaalõigusliku põhikohustuse – omada asjakohast teavet – täitmisega.

Materiaalõigusliku iseloomuga ettevaatusmeetmete hulka kuuluvad keelud ja piirangud, keskkonnamõju üldine vähendamine, keskkonnakvaliteedi piirväärtused, kvoodid ja teised keskkonnakasutuse mahulised (koguselised) piirangud, parim võimalik tehnika, potentsiaalselt ohtlike tegevuste määratlemine ja nende suhtes erinõuete kehtestamine, teabe omamise kohustus ja alternatiivide kaalumise. Menetlusliku iseloomuga ettevaatusmeetmete hulka kuuluvad keskkonnamõju hindamine, muud keskkonnavalalased hindamised ning turueelse teavitamise ja klassifitseerimise vahendid.

Samas on loomulik, et teatud praktilistes situatsioonides ei ole nende kahe põhimõtte (vältimis- ja ettevaatuspõhimõtte) ja seega ka ohu ja riski vahele piiri tõmbamine alati lihtne. Küsimus, kus lõpeb teaduslik ebakindlus ja algab kindlus, ei kuulu kergete hulka. Vastuse annab iga konkreetse juhu eripära arvessevõtmine.

5. Käitis ja käitaja ning heide ja saastus

Eesti õigusaktides on käitaja mõiste otse defineeritud vaid saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduses²³ käitise mõiste kaudu. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu regulatsiooni eesmärgiks on aga anda keskkonnaseadustiku üldosas mõistetele **käitis** ja **käitaja** üheselt mõistetav definitsioon.

Eelõus sätestatakse:

Käitis on paikne või liikuv tehniline üksus, milles toimub tootmistegevus või tootmisega võrdsustatav, tootmisega otseselt liituv ja sellega tehnilist seost omav tegevus, millega kaasneb saastamine või saastus.

Käitaja on isik, kes käitab või valdab käitist, kontrollib selle tööd ja vastutab keskkonnanõuete täitmise eest.

Euroopa Liidu keskkonnavalalastes õigusaktides on käitaja (ingl *operator*) defineeritud üsna avaralt, eelkõige isikuna, kes vastutab konkreetsete tehnoloogiliste rajatiste (käitiste) tehnilise toimimise eest. Oluline on, et käitaja all mõistetak üldiselt isikut, kes käitab, kontrollib

²³ RT I, 30.12.2010, 4

(valitseb) rajatist või kaitist, vastutab selle tehnilise toimimise eest ning omab seejuures määravat (majanduslikku) otsustusõigust või võimu. Käitaja vastutab kindlasti ka oma tegevuse keskkonnaalaste aspektide ja nõuete täitmise eest, mis kajastuvad eelkõige talle antud keskkonnakaitselubades. Üldjuhul on käitaja ka keskkonnakaitseloa valdaja. Seega on käitaja tegevus ja objekt, mida ta käitab, seotud keskkonnariski või keskkonnaohuga. Üldosas sätestatakse kaitise üldmõiste, mis on rakendatav seadustikus kui tervikus. On selge, et keskkonnaseadustiku eriosa peatükkides peetakse silmas ka teatud keskkonnakaitse valdkonna eripärasid ja laiendatakse või kitsendatakse vastavalt ka kaitise mõistet. Keskkonnaõiguse kodifitseerimise eesmärk ei ole üksnes olemasoleva õigusliku regulatsiooni korrastamine, vaid ka selle täiustamine. See puudutab ka kaitise ja käitaja defineerimist. Oleks aga eksitav arvata, et keskkonnaseadustik seab ülesandeks ühtlustada mõisteparaati kogu Eesti õigussüsteemis. Eri õigusvaldkondade mõisteparaat lähtub selle valdkonna peamistest eesmärkidest ja põhimõtetest. Kaitise ja käitaja defineerimine keskkonnaõiguses tuleneb vajadusest üle võtta ELi keskkonnadirektiivide mõisteparaat, kus kaitise ja käitaja defineerimine lähtub vajadusest kindlaks määrata keskkonnanõuete täitmise eest vastutaja. Keskkonnaseadustiku üldosa defineerib mõisteid keskkonnaõiguse vajadustest lähtudes. Ilmselt jääb käitaja mõiste eri õiguse valdkondades ka edaspidi erisuguse tähendusega.

Saastus ja **heide** on Eesti keskkonnaseadustes laialdaselt kasutatavad mõisted. Sageli nende sisu eri õigusaktides aga lahkneb või siis kasutatakse paralleelselt ka nende sünonüüme, nagu reostus või emissioon.

Siinjuures tuleb rõhutada, et nii eesti terminid **saastus** ja **heide** kui ka inglise *pollution* ja *emission* on kahetähenduslikud. Ühelt poolt tähistavad nad saastamist ja heitmist kui teatud liiki tegevust (sellele viitab ka sõna *väljutamine*, ingl *introduction*, *release* definitsioonides), teisalt ka väljutamise tulemust – saastatust, saasteainete või muude saastetegurite (vahel ka heitmeteks nimetatute) hulka, kontsentratsiooni, taset vms, mida on võimalik iseloomustada kindlate mõõdetavate näitajatega.

Heite mõiste on eelnõus ümber sõnastatud nii, et see kajastaks eeskätt heitmise materiaalselt ja mõõdetavat tulemust, mitte heitmise protsessi (väljutamist) ennast.

Eelnõus sätestatakse:

Heide on õhku, vette või pinnasesse otseselt või kaudselt väljutatav aine, organism, energia, kiirgus, vibratsioon, soojus, valgus, lõhn või müra.

Heite piirväärtus on heidet iseloomustava näitaja suhtes väljendatud heite mass, hulk, kontsentratsioon või tase, mida kindlaksmääratud ajavahemikus või ajavahemikes ei tohi ületada või mille piiresse tuleb jääda.

Heite kui heitmistegevuse defineerimiseks puudub ilmselt vajadus. Võrreldes kehtivas õiguses kasutatava heite definitsiooniga on üldistamise eesmärgil ning ELi direktiivide ja liikmesriikide õigusaktide eeskujul definitsiooni täiendatud võimalike lisafaktoritega. Heitena ei käsitleta nüüd mitte ainult ainete ja energia, vaid ka teiste substantside, nagu kiirguse vibratsiooni, soojuse vm väljutamist keskkonda. Heite piirväärtuse definitsioon on nüüd ühetähenduslikult kooskõlas heite definitsiooniga. Heite piirväärtused on üheks olulisemaks keskkonnanormatiivi liigiks, mis tulenevad väga tihti ELi keskkonnadirektiividest.

Eristatud on mõisted **saastamine** (tegevus, heite väljutamine) ja **saastus** (saastamisest tingitud keskkonnamuutus).

Eelnõu sätestab:

Saastamine on heite väljutamine nii, et see põhjustab keskkonnaohu või keskkonnariski.

Saastus on saastamisest põhjustatud oluline ebasoodne muutus õhu, vee või pinnase kvaliteedis.

Saastus väljendab nüüd selgemalt (ka keeleliselt) saastamise tulemust. Õigusselguse tagamiseks seotakse saastuse kindlakstegemine seadustiku eriosas teatud piinormide või piirväärtuste ületamisega. Mõnel pool seni kasutatav *saastatus* tuleks lugeda *saastusega* samatähenduslikuks ning selle edasisest kasutamisest loobuda.

6. Kokkuvõte

Praegu Riigikogu menetluses oleva keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõuga tekitatakse kogu keskkonnaseadustikule kontseptuaalne vundament. Keskkonnaseadustiku eesmärgi sätestamisel on seejuures lähtutud peamiselt inimkesksest lähtepunktist ja seostatud isikute põhiõigused ja keskkonnakaitse. Samas ei ole unustatud ka inimkesksest mõõtmest väljapoole jäävat elupaikade ja liikide kaitset.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõus määratletakse keskkonnaseadustiku kesksed mõisted ja neid tähistavad terminid, mis moodustava küllalt määrava osa eelnimetatud kontseptuaalsest vundamendist. Praegu kehtivas Eesti keskkonnaõiguses kasutatakse mõisteid ebajärjekindlalt ja korrapäratult. Selgust ja paremat arusaadavust õiguskorrast võimaldab järgmiste uute mõistete kasutuselevõtt: **keskkonnahäiring**, **oluline keskkonnahäiring**, **keskkonnaoht** ja **keskkonnarisk**, **käitis** ja **käitaja**, **heide** ja **saastus**. Kõige laiemaks ebasoodsat keskkonnamõju tähistavaks terminiks on *keskkonnahäiring*. Ebaolulisi keskkonnahäiringuid tuleb ühiskonnal taluda. Keskkonnahäiringu intensiivsuse suurenemisel tekib keskkonnarisk, vähendamist vajava (märkimisväärse) keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus, olukord, kus inimtegevuse mõju keskkonnale varjab teaduslik ebamäärasus. Keskkonnariski puhul ei seata eesmärgiks seda iga hinna eest ära hoida, vaid püütakse teda mõistlike (proportsionaalsete) vahenditega vähendada. Kui keskkonnahäiringu intensiivsus veelgi suureneb, siis saame rääkida keskkonnaohust, see tähendab olukorrast, kus on piisavalt tõenäoline, et saabub oluline ebasoodus tagajärg keskkonnale. Keskkonnaohtu ei pea üldjuhul taluma, seda tuleb vältida. Nimetatud mõistete defineerimise tulemusena tekib ühtne arusaam inimtegevuse võimalikust erineva intensiivsusega mõjust keskkonnale ja sellele vastavast diferentseeritud õiguslikust reaktsioonist.