

§ 53. [Kohustus säästa elu- ja looduskeskkonda]

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

Autor *Pihel Sarv*

Olulised kohtulahendid

RKKKo 03.10.2008, 3-1-1-35-08, p 19 ja 24; RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13 – Vee erikasutusõiguse tasumäärad, p 63 ja 64; RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 102; RKPJKo 15.06.2021, 5-21-3 – Rohe Invest, p 41

Valikkirjandus

Evelin Lopman. Keskkonnakahju mõiste Euroopa Ühenduse keskkonnavastutuse direktiivis. – *Juridica* 2006/9, lk 621–629.

Alan Paas. Keskkonnatasude õiguslik olemus ja eesmärgid. – *Juridica* 2019/5, lk 372–381.

Karin Sein. Keskkonnakahjulikust tegevusest tulenevad nõuded – kas eraõiguslikud ja/või avalik-õiguslikud? – *Juridica* 2007/1, lk 54–62.

Paul Varul jt. Võlaõigusseadus I. Üldosa (§§ 1–207). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2016, lk 703–706.

Hannes Veinla. Isikute keskkonnavalased põhikohustused: lähtekaalutlused ja sisustamine. – *Juridica* 2012/5, lk 384–393.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Ajalooline ja tekkelooline vaade
- III. Elu- ja looduskeskkond
- IV. Igaühekohustuse adressaadid
- V. Keskkonna säästmise kohustus
 - A. Üldised keskkonnavalased kohustused
 - B. Keskkonna kasutamise seonduvad kulud
- VI. Keskkonnale tekitatud kahju hüvitamine
 - A. Keskkonnavastutus KeVSi alusel
 - B. Muu keskkonnavastutus
 - C. Kahjunõude õiguslik olemus

I. Sissejuhatus

- 1 Kui põhiseaduse viienda paragrahvi eesmärk on suunata eeskätt avaliku võimu tegevust, siis kommenteeritav paragrahv paneb elu- ja looduskeskkonna säästmise kohustuse igaühele. Põhiseaduses sätestatud põhikohustus annab seadusandjale volituse kehtestada isikutele keskkonnavalaseid kohustusi, millest üksikisikutel tuleb oma igapäevategevuses juhinduda. Samuti on põhikohustusest tuge keskkonnaõiguse normide tõlgendamisel.

II. Ajalooline ja tekkelooline vaade

- 2 Eesti eelmistes, okupatsioonieelsetes põhiseadustes keskkonna kaitsmisele suunatud sätteid polnud. 1991. a kogunenud Põhiseaduse Assamblee ühiseks sooviks oli kirjutada põhiseadusesse sisse roheline idee¹, lähtudes fosforiidisõdade ja mitmeid Eesti piirkondi kimbutanud tööstusreostusega võitlemise vaimust. Ühel meelel ei olnud aga selles, millisel kujul seda ideed põhiseaduses väljendada.
- 3 Neljast Põhiseaduse Assambleele arutamiseks esitatud põhiseaduse eelnõust (viieks eelnõuks oli 1937. a põhiseadus)² kolm sisaldas keskkonnapõhiõigust. Ando Lepsi eelnõus (§ 30) oli sätestatud riigi kohustus tagada kõigile kodanikele tervislik elukeskkond, „viies majanduse ja tehnika arengu kooskõlla keskkonnakaitse ning ajaloo- ja kultuuriväärtuste säilitamisega“.³ Jüri Raidla töögrupi eelnõust leiab kõigi õiguse tervise kaitsele ning tervislikule töö- ja elukeskkonnale (§ 43).⁴ Kalle Kulboki eelnõu § 20 sätestas: „Majanduselu peab tagama tervisliku elukeskkonna. Lastelastel on vanavanematega võrdne õigus puhtale loodusele ning ajaloo- ja kultuuriväärtuste säilimisele.“⁵ Jüri Adamsi eelnõu, mille assamblee võttis uue põhiseaduse väljatöötamise aluseks⁶, keskkonna- paragrahvi ei sisaldanud, kuid assamblee 6. istungil sedastas Jüri Adams ise, et tegu on suure lüngaga: „Kuidas me suudame moodsas põhiseaduses saada läbi ilma selle paragrahvita, mis käsitleks elukeskkonda ja looduskaitset?“⁷
- 4 Assamblee töödokumentide hulgas⁸ oli ka Igor Gräzini põhiseaduse makett, milles oli välja pakutud kõigi kodanike „õigus tervele elukeskkonnale ning selle õiguse kohtulikule teostamisele“ (§ 30)⁹, samuti Edgar Talviku ja Jüri Kaljuvee eelnõu, mille keskkonnasätte sõnastus kattus Ando Lepsi eelnõu omaga.¹⁰
- 5 Põhiseaduse Assamblee väljatöötatud eelnõu varasemas, 15.11.1991. a versioonis sisaldas üldsätete peatüki keskkonnasäte (§ 5) kahte lauset: peale loodusvarade ja loodusressursside rahvuslikuks rikkuseks kuulutamise nägi see ette, et „seadus tagab tervisliku elukeskkonna kaitse ja loodusvarade säästliku kasutamise“. Tervisliku elukeskkonna tagamise nõue viidi arutelude käigus üle põhiõiguste peatükki, kuhu see sisuliselt paremini sobis.¹¹ Lisaks sätestas eelnõu varasem versioon §-i 30, mille esimese lause järgi „riik kaitseb loodust ja tervislikku elukeskkonda“.¹² Eelnõu 13.12.1991. a versioon sisaldas §-i 36, mille järgi „igal on õigus tervise kaitsele ning tervislikule töö- ja elukeskkonnale“.¹³
- 6 Põhiseaduse Assamblee istungite stenogrammide uurimine ei anna ühest vastust küsimusele, kuidas sai valdavas osas eelnõudest väljapakutud keskkonnapõhiõigusest põhiseaduse lõppversioonis hoopis keskkonnapõhikohustus. Paraku ei protokollitud Põhiseaduse Assamblee redaktsioonitoimkonna istungeid, assamblee täiskogu protokollid ei anna Põhiseaduse Assamblee eksperdi Rein Langi sõnul aga „murdosagi ülevaadet

¹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 178 ja 431.

² M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat. Tallinn: Post Factum 2019, lk 109.

³ H. Schneider (toim.). Taasvabanenud Eesti Põhiseaduse eellugu. Tartu: Juura 1997, lk 216.

⁴ Samas, lk 232.

⁵ Samas, lk 290.

⁶ M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat, lk 111.

⁷ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 178.

⁸ H. Schneider (toim.). Taasvabanenud Eesti Põhiseaduse eellugu, lk 31.

⁹ Samas, lk 194.

¹⁰ Samas, lk 253.

¹¹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 178, 558.

¹² Põhiseadusliku Assamblee eelnõu 15. november 1991. – V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1191 ja 1194, vt ka lk 550.

¹³ Samas, lk 1205.

- sellest, mille üle tegelikult diskuteeriti¹⁴. Veel 13. istungil (08.11.1991) hääletati selle poolt, et põhiseaduse teises peatükis sisalduks säte, mille järgi riik kaitseb loodust ja tervislikku elukeskkonda ning arendab majandust ja tehnikat suunas, mis ei kahjusta keskkonda. Lisaks sisaldas väljapakutud säte igäihe õigust saada hüvitist kahju eest, mis on põhjustatud tema varale või tervisele „ökoloogilise õigusrikkumisega“.¹⁵
- 7 Osalt võib suunamuutuse põhjusena näha vastandumist toona nõukogudeaegsena tunnetatud vaimule, mis pisenas üksikisiku vastutust ja võimet midagi ära teha. Näiteks Tiit Käbin leidis, et riigi kohustus tagada terviklik elukeskkond on „sovjetilik“ lähenemine: tootjad on eraomanikud, kes peavad garanteerima, et tootmine ei ohusta keskkonda, seda ei tee mitte riik.¹⁶ Andres Tarandi sõnul: „Meile kõigile on nii armas nõuda riigilt tervet keskkonda. Sisult on see sotsialistlik, meid on õpetatud aina nõudma. Selle kõrval peaksid olema ka organisatsioonide ja isikute kohustused keskkonna suhtes.“¹⁷ Samuti kritiseeriti liialt abstraktsena mõjuva sõna „riik“ kasutamist keskkonnakaitse kohustuse sätestamisel, kuivõrd see ei võimalda selget järeldust, kellel on kohustus hoolitseda selle eest, et elukeskkond ei halveneks.¹⁸ Seepeale tegi Ülo Vooglaid assamblee 14. istungil ettepaneku pöörata keskkonnaparagrahvi idee hoopis ümber: selle asemel et sätestada igäihe õigus saada hüvitist talle keskkonnanormide rikkumisega tekitatud kahju eest, sätestada hoopis iga üksikisiku ja organisatsiooni kohustus hüvitada kahju, mida ta on keskkonnanormide rikkumisega põhjustanud.¹⁹
- 8 Probleeme nähti ka selles, kuidas tagada igäihe keskkonnapõhiõiguse elluviimine. Illar Hallaste küsis: „Mida peab ütleva Tapa elanik, kellel on õigus tervislikule töö- ja elukeskkonnale ja kes ikkagi võtab kaevust petrooli? Ja mida peab tegema näiteks Tallinna elanik, kes keerab kraani lahti ja joob halvamaitselist vett?“ Sellele sõnavõtule vastandus küll Rein Arjukese etteheide: „Ainult sellepärast, et meie ei saa oma asja hästi sõnastatud, jätame selle paragrahvi hoopis mängust välja ja laseme nendelsamadel Tapa kaevudel ja kõigil solgil rõõmsalt edasi olla. See ei ole mingi põhjendus.“²⁰ Väärrib märkimist, et keskkonnaalaste menetluslike õiguste, sh keskkonnaasjade kohtusse pöördumise õiguse laialdasema rahvusvahelise tunnustamiseni jõuti alles seitse aastat hiljem. Eesti ratifitseeris 1998. a koostatud „Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni“ (Århusi konventsiooni) 2003. aastal.
- 9 1990. aastate alguse keskkonnaõiguses on täheldatav üldine suund eraõiguslike instrumentide laialdasemaks rakendamiseks. Näiteks nägi 1993. aastal vastu võetud Euroopa Liidu viies keskkonnaprogramm ette mitmesuguste turumajanduslike meetodite ulatusliku rakendamise keskkonnapoliitika elluviimisel. Selle põhjuseks oli pettumus administratiivse „käsu ja kontrolli“ meetodi tõhususes. Tsiiviilõigusliku keskkonnastutuse ülesannetena nähti tekitatud kahju võimalikult adekvaatset hüvitamist, keskkonnasõbraliku tootmise stimuleerimist ja „saastaja maksab“ põhimõtte elluviimist. Seejuures mõõndi siiski keskkonnale tekitatud kahju rahas hindamise problemaatilisust, kuna paljudel keskkonnanormide rikkumistel, sh välisõhul ja elusloodusel puudub turuhind.²¹

¹⁴ E. Pärnaste (koost.). Põhiseaduse tulek. Kogumik. Tallinn: Justiitsministeerium; SE & JS 2002, lk 220.

¹⁵ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 434.

¹⁶ Samas, lk 433.

¹⁷ Samas, lk 538.

¹⁸ Samas, lk 486 (J. Adamsi sõnavõtt).

¹⁹ Samas, lk 487.

²⁰ Samas.

²¹ H. Veinla. Tsiiviilõiguslik vastutus keskkonnakahjustuste tekitamise eest. – Juridica 1995/9, lk 395–397.

- 10 Eeltoodu annab aimu põhjustest, miks kõnealune keskkonnaparagrahv maandus kokkuvõttes põhiseaduse II peatüki lõppu igaühe kohustuse kujul. Põhiseaduse eelnõudest ning assamblee aruteludest saab järeldada põhimõttelist valmisolekut sätestada põhiseaduses keskkonnapõhiõigus. Takistuseks sai tõenäoliselt sellise põhiõiguse uudsus, vähene ettekujutus sellest, kuidas seda õigust ellu viia, ning põhiseaduse koostajate kanda olnud ajalooline taak.

III. Elu- ja looduskeskkond

- 11 Sätte tekstis on nimetatud elukeskkonda ja looduskeskkonda. Tegu on osaliselt sünonüümsete ja kattuvate mõistetega, mis üksteist siiski täiendavad, andes normile laiemat kohaldamisala. Kui muu eluslooduse, sh teiste loomaliikide elupaikade kaitse on hõlpsasti mahutatav looduskeskkonna termini alla, võib elukeskkonna mõiste lisada kaitsmis-kohustusele inimkeskse nüansi. Sellegipoolest ei tuleks inimese elukeskkonna all kommenteeritava sätte mõttes mõista puhtalt tehiskeskonna elemente (nt arhitektuuri-väärtusi, teenuste kättesaadavust või teedevõrgu toimimist), mille kaitse võib põhineda muudel põhiseaduses sätestatud põhiõigustel või kohustustel. Alati pole põhjust arvata elukeskkonna hoidmise kohustuse alla ka miljööväärtuse kaitset või muinsuskaitset. Siiski tuleb kommenteeritava sätte kohaldamisala tunnustada olukordades, kus inimeste elukeskkond ja kultuurilised väärtused on looduskeskkonnaga tihedasti põimunud. Näiteks võib tuua metsad pärandkultuuri osana (sh ristimetsad), (muinsuskaitsealused) looduslikud pühapaigad, kogukonna jaoks olulised loodusladad, pärandkultuurimaastikud (eelmistel põlvkondade elamisviisi jäljed maastikul)²² ja sellised miljööväärtuslikud alad, mille olemuslikuks osaks on roheline vm looduselemendid.
- 12 Loodus- ja elukeskkonna mõistete tõlgendamisel saab võtta eeskujuna sellest, mida seadusandja on keskkonnaks pidanud keskkonnaseadustiku üldosa seaduse raamides. KeÜS § 24 järgi on keskkonnateabe hulka arvatud teave, mis puudutab:
- a) esmalt keskkonnaelemente, nagu õhk, atmosfäär, vesi, pinnas, maa, maastikud ja looduslikud alad, looduslik mitmekesisus ja looduse koostisosad;
 - b) teiseks selliseid tegureid nagu ained, energia, müra, vilkuv valgus, vibratsioon, kiirgus või jäätmed, mis mõjutavad eelnevalt nimetatud keskkonnaelemente;
 - c) viimaks inimeste tervist ja ohutust, inimeste elutingimusi ning kultuuriväärtuste ja ehitiste olukorda sel määral, kui neid mõjutab eelnevalt nimetatud keskkonnaelementide seisund või tegurid.
- 13 Kahtlemata on osa inimeste elukeskkonnaks ka linnakeskkond (sh välisõhk) ja linnaloodus. Seejuures pole mingit põhjust arvata, nagu looduskeskkonna mõiste linnakeskkonnale ei laieneks. Eri liikide linnalised elupaigad ning elurikkus linnades pälvib üha enam teadvustamist ja tähelepanu.²³
- 14 Eeltoodu põhjal tuleb elu- ja looduskeskkonnana kommenteeritava sätte tähenduses mõista eeskätt õhku, atmosfääri, vett, pinnast, maad, maastikke ja looduslikke alasid, looduslikku mitmekesisust ja looduse koostisosi, aga ka inimeste loodud elukeskkonda sedavõrd, kui see on looduskeskkonnaga tihedasti põimunud.

²² J. Kusmin, K. Lotman, H. Pärdis, L. Tarang. Pärandkultuur – loodus ja inimene. Tallinn: Põllumajandusministeerium 2011, lk 4.

²³ Vt nt Euroopa Kohtu 02.07.2020. a otsus asjas C-477/19 Magistrat der Stadt Wien (harilik hamster).

IV. Igaühekohustuse adressaadid

- 15 Kaarel Relve sõnul on kommenteeritava sätte sõnastuse radikaalsus ebatavaline. Tavaliselt käsitatakse keskkonnakaitse kohustatud subjektina riiki.²⁴ Vähem või rohkem spetsiifilisi keskkonnavalaseid põhikohustusi leidub siiski ka teistes õiguskordades, sh Rootsi, Saksamaa, Hollandi ja Soome õiguses. Näiteks Rootsi keskkonnakoodeksis kehtib alates 1999. aastast ettevaatusmeetmete rakendamise kohustus ning parima võimaliku tehnika ja vähemohtlike kemikaalide kasutamise nõue. Need nõuded on sätestatud igäühele ja kõigi selliste tegevuste kohta, millega võib kaasneda oluline keskkonnamõju.²⁵
- 16 Kommenteeritavast sättest võib jääda mulje, et riigil säästmise ja hüvitamise kohustust ei ole. Selline mulje on siiski ekslik. Riigi kohustuse olemasolu kinnitavad põhiseaduse preambul, mille järgi on riigi ülesanne olla „pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus“²⁶, ning § 5, mis sätestab, et loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Oliver Kase ja Martin Triipani sõnul tuleneb riigi kohustus keskkonda säästa lisaks PS §-le 5 kaudselts ka §-dest 13 ja 14.²⁷ Siia loetellu tuleb lisada PS § 28 lg 1, kuna keskkonnaseisund mõjutab oluliselt ka inimest. ²⁸
- 17 Seega, kui PS § 5 koos PS preambuliga paneb Eesti loodusvarade ja loodusrikkuste säästmise kohustuse riigile, siis § 53 paneb keskkonnavõitkohustuse üksikisikutele. Riigikohus ongi sageli viidanud PS §-dele 5 ja 53 koos, põhjendades nende abil riigi kohustust keskkonda säästa ning võimalust piirata selle eesmärgi nimel üksikisikute õigusi.²⁸ Need sätted täiendavad üksteist, luues tugeva ja laiapõhjalise aluse keskkonnavõitmeetmetele. Näiteks on Riigikohtu kriminaalkolleegium tõdenud, et PS §-s 53 ette nähtud keskkonnavõitkohustus annab koos PS §-ga 5 seadusandjale mandaadi piirata keskkonnavõitsetel eesmärkidel PS §-s 32 fikseeritud omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust.²⁹
- 18 Riigikohtu halduskolleegium leidis 2003. aastal linnaparki kavandatud haiglakompleksi üle peetud kohtuvaidluses, et PS §-s 53 sätestatud kohustus elu- ja looduskeskkonda säästa laieneb ka kohalikele omavalitsustele planeerimisotsuste tegemisel. Kohalikul omavalitsusel on Riigikohtu sõnul kohustus hinnata planeerimismenetluses kavandatava tegevusega kaasneva keskkonnavõit suurust ja kaaluda seda muude väärtustega.³⁰ On siiski kaheldav, kas kohaliku omavalitsust saab pidada igäüheks põhiseaduse II peatüki tähenduses. Avaliku võimu kohustus loodusvarasid ja loodusressursse kui rahvuslikku rikkust säästlikult kasutada tuleneb PS §-st 5. Küll aga saab kohalik omavalitsus planeerimisdiskretsiooni teostades arvestada igäühe kohustusega looduskeskkonda säästa ning lähtuda sellest üksikisikute tegutsemisvabadusele piire seades.

²⁴ K. Relve. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnavõitsetes. – *Juridica* 2004/1, lk 28.

²⁵ H. Veinla. Isikute keskkonnavalased põhikohustused: lähtekaaluõitsetes ja sisustamine. – *Juridica* 2012/5, lk 387 ja 388.

²⁶ Tulevaste põlvkondade esiletõstmisel põhiseaduse preambulis on siiski laiem toimeala, see hõlmab lisaks keskkonnavõitsetele ka muid eluõitsetes, milles tehtavad otsused võivad tulevaste põlvkondade õigusi oluliselt mõjutada.

²⁷ O. Kask, M. Triipan. – PSKV, PS § 53 komm. 7.

²⁸ Nt RKHKo 18.02.2021, 3-17-2565 – Hellenurme veski, p 18; RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 102; RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 63; RKKKo 03.10.2008, 3-1-1-35-08, p 19.

²⁹ Vastavalt RKKKo 03.10.2008, 3-1-1-35-08, p 19 ja 14.01.2011, 3-1-1-100-10, p 11.

³⁰ RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03 – Jämejala haigla, p 39.

V. Keskkonna säästmise kohustus

A. Üldised keskkonnaalased kohustused

- 19 Peaaegu paratamatult koormab iga inimese elutegevus väiksemal või suuremal määral keskkonda. Kuhu paigutada see künnis, millest alates tekib igäühe põhiseaduslik kohustus keskkonda säästa? Vastus sellele küsimusele võib ajas muutuda, olenevalt keskkonna-seisundist ja teadmiste-arsaamade arengust. Sellest tulenevalt võib avarduda või aheneda ka seadusandja otsustusruum konkreetsete kohustuste kehtestamisel. Igäühe kohustus keskkonda säästa seondub põhiseaduse üldsätete hulka kuulavas §-s 5 paika pandud väärtusotsusega: Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus. Rahvuslikku rikkust ei või kasutada üldiste huvide vastaselt. Seejuures tuleb arvestada ka ELTL art 191 lg-s 2 (samuti KeÜS §-s 8) sätestatud nõudega, mille järgi keskkonnakaitse meetmed peavad tagama kõrgetasemelise kaitse. Üksikisikutele kohustuste panemisel, samuti nende kohustuste tõlgendamisel tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõtet (PS § 11) ja kohustuste mõju üksikisiku teistele põhiõigustele, mida säästmiskohustus võib piirata (nt ettevõtlusvabadus PS §-s 31 ja omandipõhiõigus PS §-s 32).³¹
- 20 Igäühe üldine kohustus säästa looduskeskkonda on olnud aluseks keskkonnakaitse põhi-kohustuste sätestamisele 2014. aastal jõustunud KeÜSis. Ehkki enne KeÜSi jõustumist puudusid õiguskorras taolised üldist laadi kirjapandud keskkonnaalased kohustused, kehtisid ka varem mitmed vähem või rohkem spetsiifilised igäühekohustused, näiteks tsiviilõiguslikud käibekohustused (TsÜS § 138 lg 2)³², omandi kasutamise piirangud AÕSis sätestatud naabrusõiguste raames (§-d 143 ja 144) ning valdkondlikes keskkonna-seadustes sätestatud kohustused (nt vee säästliku ja otstarbeka kasutamise kohustus veeõiguses).³³
- 21 KeÜS § 14 sätestab üldise keskkonnaalase hoolsuskohustuse: igäüks peab rakendama meetmeid oma tegevuse või tegevusetusega põhjustatava keskkonnahäiringu vähenda-miseks niivõrd, kuivõrd seda on mõistlik eeldada. Keskkonnahäiringuna tuleb seejuures mõista ebasoodsat mõju keskkonnale, sh keskkonna kaudu toimivat mõju inimese tervisele, heaolule või varale või kultuuripärandile (KeÜS § 4 lg 1).
- 22 KeÜS §-ga 15 on sätestatud igäühe kohustus omandada teadmisi keskkonnaohu vältimiseks: enne sellise tegevuse alustamist, mis põhjustab keskkonnaohu, tuleb omandada mõistlikus ulatuses teadmisi, mis on tegevuse laadi ja ulatust arvesse võttes keskkonnaohu vältimiseks vajalikud. See kohustus põhineb vältimispõhimõttel (KeÜS § 10), mille järgi tuleb keskkonnaohtliku olukorra kujunemine ära hoida, st keelata sellised tegevused, millega kaasneb keskkonnaoht. Seejuures pole KeÜSis sätestatud igäühekohustust keskkonnaohtu vältida. Vältimispõhimõtet tuleb kohaldada eeskätt avalikul võimul keskkonda mõjutavaid otsuseid langetades.
- 23 Nii KeÜS § 14 kui ka § 15 sisaldavad mõistlikkuse klauslit, mis tagab seaduse rakendajale küllaldase tõlgendusruumi nende paragrahvide põhiseaduspäraseks rakendamiseks, arvestades ühelt poolt PS §-s 53 sätestatud igäühekohustuse keskkonnakaitse eesmärki, teisalt proportsionaalsuse põhimõtet (PS § 11) ja teisi asjakohaseid põhiõigusi.
- 24 Kui KeÜS §-des 14 ja 15 sätestatud üldise hoolsusstandardi eesmärgiks on suunata tavalist inimtegevust, mis eelduslikult ei kujuta endast erilist ohtu keskkonnale, siis KeÜSi 3. peatükis sätestatud käitaja üldised kohustused seonduvad sellise tegevusega,

³¹ O. Kask, M. Triipan. – PSKV₅, PS § 53 komm. 8.

³² Vt nt RKTko 20.06.2013 nr 3-2-1-73-13, p 10; RKTko 17.12.2012 nr 3-2-1-161-12, p 10.

³³ Vt ka O. Kask jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. 2., täiendatud väljaanne. Tartu: Keskkonnaõiguse Keskus 2015, lk 90.

mille eeldatav mõju keskkonnale on olulisem ja tõenäolisem.³⁴ See kajastub ka kohustuste laiemas ringis ja ulatuses. Käitajal (st tootmisüksuse töö ja toimimise eest vastutaval isikul) on kohustus vältida keskkonnaohtu ja rakendada ettevaatusmeetmeid (KeÜS § 16), kasutada toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult (KeÜS § 17; selle kohustuse taustaks on ka PS § 5), lähtuda käitise asukoha valikul eesmärgist vähendada keskkonnahäiringuid (KeÜS § 18³⁵).

- 25 Käitaja kohustuste proportsionaalsuse tagamiseks on KeÜS §-s 22 sätestatud, et kohustusi tuleb rakendada niivõrd, kui võrd seda saab mõistlikult eeldada. Seega on ka käitaja kohustuste puhul tagatud seaduse rakendaja jaoks piisav paindlikkus põhiseaduspäraseks tõlgendamiseks.
- 26 Hannes Veinla sõnul on põhikohustused õiguspõhimõtetelaadsed ettekirjutused, mis sisustatakse igal üksikjuhtumil eraldi.³⁶ Ei keskkonnakaitse põhikohustuste ega käitaja kohustuste rikkumine too iseenesest automaatselt kaasa väärteo- või kriminaalkaristusi ega ka tsiviil- või keskkonnastatutust. Kuna põhikohustused täpsustavad keskkonnavalase hoolsuskohustuse sisu, võib nende rikkumine siiski nii tsiviil- kui ka keskkonnastatutuse (teatud juhul ka karistusõigusliku vastutuse) tekkimist mõjutada, kui muud vastutuse tekkimise eeldused on täidetud.³⁷
- 27 Nii igapäevkohustused kui ka käitaja kohustused on omaalgatuslikud: isik ei või piirduda üksnes õigusaktides sätestatud nõuete täitmisega, vaid peab oma tegevuse tagajärgi hinnates valima sellise käitumisviisi, mida temalt mõistlikult oodata võib. Vajalikku käitumist ei kirjuta talle üksikasjalikult ette haldusorganid, sh järelevalveorganid.³⁸ Selliseid ettekirjutusi tehes saavad haldusorganid aga keskkonnaseadustiku eriosa seaduste normides sätestatud kohustusi sisustades tugineda ka üldosa seaduses sätestatud üldistele kohustustele.

B. Keskkonna kasutamise seonduvad kulud

- 28 Keskkonna säästmise kohustuse üheks elemendiks ja väljundiks on keskkonna kasutaja kohustus kanda tema tegevuse tõttu keskkonnas avalduva negatiivse mõjuga seonduvad kulud, et need ei jääks ühiskonna kanda.³⁹ See hõlmab kulusid keskkonnahäiringute, keskkonnaohtu või keskkonnakahju hindamiseks, vältimiseks, vähendamiseks ja vajadusel heastamiseks. Tegu on „saastaja maksab“ põhimõttena (*polluter pays principle*) tuntud printsiibi väljendusega, mille eesmärgid ühtivad kommenteeritava sätte omadega. Põhimõte, mille kohaselt saastaja peab maksma, on ka üks Euroopa keskkonnaõiguse aluspõhimõtteid (ELTL § 191 lg 2). Põhimõte sätestati esimest korda Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) 1972. aasta soovitus⁴⁰ selle liikmesriikidele.⁴¹
- 29 Printsiibi, mille järgi tuleb keskkonnakasutusest tingitud kulud jätta keskkonnakasutaja kanda, eesmärk on luua tingimused, mis motiveerivad keskkonna kasutajat/saastajat käituma keskkonnahoidlikult ja hoolsalt, et vältida keskkonna kahjustamist. Selle eesmärgi

³⁴ Samas, lk 91.

³⁵ Vt RKHKm 11.10.2018, 3-17-2132 – Puidurafineerimistehase eriplaneering, p 15.

³⁶ H. Veinla. Isikute keskkonnavalased põhikohustused: lähtekaalutused ja sisustamine, lk 384.

³⁷ O. Kask jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid, lk 91.

³⁸ H. Veinla. Isikute keskkonnavalased põhikohustused: lähtekaalutused ja sisustamine, lk 389.

³⁹ Vt ka KeÜS § 12 „Keskkonna kasutamise seotud kulude kandmine“.

⁴⁰ Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies. Adopted on 29.05.1972. OECD/LEGAL/0102, p 1–5. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0102>

⁴¹ A. Paas. Keskkonnatasude õiguslik olemus ja eesmärgid. – Juridica 2019/5, lk 374.

saavutamise vahenditeks on muu hulgas keskkonna intensiivse kasutamise maksustamine ning keskkonnakasutaja kohustus hüvitada oma tegevusega põhjustatud keskkonnakahju.⁴² Kulud, mida keskkonnakasutus põhjustab, tuleb jätta sellest tegevusest kasu saanud isiku kanda ka juhul, kui tema tegevus ei kujuta endast keskkonna saastamist, kuid võib keskkonnas muul moel ja seejuures ka täiesti õiguspäraselt suuremaid või väiksemaid häiringuid põhjustada: näiteks jahipidamine, kalapüük, metsaraie või maavara kaevandamine.

- 30 Üheks oluliseks tööriistaks, mille abil keskkonna kasutamisega seotud kulud nende tekitaja kanda on pandud, on keskkonnatasud, mis jagunevad loodusvara kasutusõiguse tasuks ja saastetasuks (KeTS § 3 lg 3). Põhimõte, mille järgi tuleb seaduses sätestatud juhtudel maksta tasu keskkonna kui rahvusliku rikkuse kasutamise eest, on alates 2014. aastast sätestatud ka KeÜSis (§ 12 lg 2). Tasu suurus tuleb määrata keskkonnakaitse põhimõtete alusel (sh vältimispõhimõte: keskkonnaohtu tuleb reeglina vältida, ja ettevaatuspõhimõte: keskkonnariski tuleb kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada). Tasu tuleb kasutada eesmärkidel, mis on paika pandud KeÜS §-s 1: keskkonnanahäiringute vähendamiseks, säästva arengu edendamiseks, elurikkuse ja keskkonna hea seisundi kaitseks ning keskkonnakahju vältimiseks ja heastamiseks. Loodusvara kasutusõiguse tasude hulka kuuluvad tasu maavara kaevandamise, vee erikasutusõiguse, kalapüügiõiguse ja jahipidamisõiguse eest. Saastetasu rakendatakse juhul, kui välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse heidetakse saasteaineid või kõrvaldatakse jäätmeid. Kui keskkonda kasutatakse ilma nõutava loata või loa nõudeid rikkudes, rakendub keskkonnatasu kõrgendatud määr. Kehtivaid keskkonnatasu määrasid on siiski kritiseeritud tõendusliku aluse puudumise pärast, mistõttu nende mõju keskkonnakasutajate käitumisele võib jääda kesiseks.⁴³
- 31 Vaidluses vee erikasutustasu suuruse üle leidis Riigikohus, et tasu eesmärgiks on suunata ettevõtjaid loodusressursse säästvalt kasutama. Kui ettevõtjal lubatakse rahvuslikku rikkust kasutada oma ettevõtluses, omandab ta majandusliku hüve rahvusliku rikkuse arvel. Riik on PS §-dest 5 ja 53 tulenevalt õigustatud ja kohustatud tasandama selle hüve saamist, nõudes õiglast tasu.⁴⁴
- 32 Keskkonnakasutaja kohustus kanda oma tegevusega seotud kulud väljendub ka normides, mis panevad arendajale kohustuse kanda keskkonnamõju hindamise kulud (KeHJS § 8 lg 2). Pannes keskkonnamõtjude hindamisega seotud kulude kandmise kohustuse arendaja õlgadele, tuleb seadusandjal siiski silmas pidada, et see kohustus ei läheks vastuollu proportsionaalsuse ja õiguspärase ootuse põhimõtetega. Riigikohtu halduskolleegiumi hinnangul võib selline vastuolu tekkida juhul, kui keskkonnamõtjude hindamise kohustus tuleneb sellistest normidest, mis on kehtestatud pärast kaua aega ühtmoodi toimunud tegevusega alustamist (Riigikohtu lahendatud kohtuasjas oli tegu juba 19. sajandil rajatud paisuga jõel, mis pärast Euroopa Liiduga liitumist arvati Natura võrgustikku väärtusliku jõe-elupaigana).⁴⁵
- 33 Kulude kandmise kohustus peab olema sätestatud seaduses, PS § 53 ega KeÜS § 12 iseseisvalt üksikisikutele kohustusi ei pane. Küll aga on tegu asjakohaste tööriistadega täpsemate normide tõlgendamisel. Näiteks selgitas Riigikohtu halduskolleegium kohtuasjas, kus kaebaja oli tõstatanud küsimuse, kas keskkonnatasu elemente võib reguleerida seadusest madalamal seisva õigusaktiga, et kuigi keskkonnatasu kuulub (riikliku lõivuna) PS § 113 kohaldamisalasse, erineb see oluliselt maksudest. Keskkonnatasu põhineb

⁴² O. Kask jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid, lk 80–81.

⁴³ A. Paas. Keskkonnatasude õiguslik olemus ja eesmärgid, lk 375.

⁴⁴ RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 64.

⁴⁵ RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739 – Hellenurme veski, p 26.

„saastaja maksab“ printsiibil ning on keskkonna kasutusõiguse hinnaks ehk tasuks keskkonna kui rahvusliku rikkuse (PS § 5) kasutamise eest. Keskkonnatasude kehtestamisel ja rakendamisel lähtutakse keskkonnakaitse vajadusest ning riigi majanduslikust ja sotsiaalsest olukorrast. Määruse vorm võimaldab muutuvatele oludele paindlikumalt reageerida ning tõhusamalt rakendada asjakohaseid eriteadmisi.⁴⁶

- 34 PS §-s 53 sätestatud igapäevakohustuse tõttu võib esineda olukordi, kus isikutel tuleb taluda keskkonnakaitse eesmärgil kehtestatud kohustusi-piiranguid ja nendega seonduvat kahju suuremal määral, kui muude avalikes huvides kehtestatud kohustuste ja piirangute puhul. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis kommenteeritavale sättele ning PS §-le 5 viidates, et looduskaitse piirangute kehtestamist õigustab tugev üldine huvi ja isiku kohustus looduskaitse piiranguid taluda on üldjuhul kõrge. Looduskeskkond on pidevas muutumises ja seetõttu võivad muutuda ka looduse kaitsmiseks vajalikud meetmed või nende rakendamise ulatus. Selliste meetmete rakendamise vajadust tulevikus ei ole võimalik täielikult ette näha ning kogu vastutust nendega kaasnevate omandikitsenduste eest ei saa asetada riigile. PS § 32 lõike 2 kolmas lause näeb omanikule ette talumiskohustuse, keelates kasutada omandit üldiste huvide vastaselt.⁴⁷

Samuti leidis Riigikohtu halduskolleegium, küll PS §-le 53 viitamata, et olukord, kus kinnisvaraarendajast ettevõtja maal kehtisid üheksa aasta vältel ranged looduskaitse piirangud, ei kujuta endast tema põhiõiguste erakordset piirangut RVastS § 16, s.o avaliku võimu õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitamise nõude raames. „Risk, et ettevõtja äriplaan ei õnnestu ning kinnistutelt loodetud ettevõtlustulu jääb osaliselt või tervikuna saamata looduskaitse piirangute tõttu, ei ole põhjust pidada alati ega ka praegusel juhul erakordseks. See risk ei pea ettevõtluses jääma tingimata riigi kanda.“⁴⁸

VI. Keskkonnale tekitatud kahju hüvitamine

- 35 Hannes Veinla on näinud PS § 53 ideena Hippokratese maksimis väljendatud eetilist põhimõtet *primum non nocere* – ennekõike ära tekita kahju!⁴⁹ Keskkonnaõiguse olulised printsiibid – vältimis- ja ettevaatuspõhimõte – lähtuvad samast loogikast: esmajoones tuleb püüelda selle poole, et keskkonnakahju ei tekiks. See on mõistlik nii loodusteaduslikust kui ka majanduslikust vaatepunktist: keskkonnas juba ilmnenud olulisi häiringuid on reeglina märksa keerulisem (halvemal juhul isegi võimatu) ja kulukam kõrvaldada, kui nende tekkimist vältida.
- 36 Kui kahju ärahoidmine pole siiski õnnestunud, lasub selle põhjustajal PS § 53 teise lause järgi kohustus kahju hüvitada. Hüvitamise korra sätestab seadus. Seadusandjal on kohustus sätestada normid, mis tagaks kommenteeritava paragrahvi eesmärgi täitmise. Kahju hüvitamise normid peavad kindlustama looduskeskkonna kui rahvusliku rikkuse (PS § 5) kõrgetasemelise kaitse. Hüvitamist PS § 53 tähenduses ei pruugi mõista üksnes rahalise hüvitise maksmise kohustusena, sama eesmärgi võib olla võimalik isegi paremini saavutada tekitatud kahju heastamisega (vrd KeÜS § 1 p 5 ja § 12 lg 1).⁵⁰ Nii heastamisele kui ka hüvitus peab PS §-le 53 vastamiseks olema tõhus, kohane ja piisav tekitatud kahju kompenseerimiseks.

⁴⁶ RKHKo 21.03.2016, 3-3-1-72-15 – Kuivajõe Farmer, p 18–19.

⁴⁷ RKÜKo 15.06.2021, 5-21-3 – Rohe Invest, p 41.

⁴⁸ RKHKo 05.03.2021, 3-16-245 – Merko, p 24.

⁴⁹ H. Veinla. Isikute keskkonnavalused põhikohustused: lähtekaalutlused ja sisustamine, lk 388.

⁵⁰ Vt ka O. Kask, M. Triipan. – PSKV₅, PS § 53 komm. 22.

- 37 Olukorras, kus seadusandja pole kehtestanud norme, mis tagaksid keskkonnale tekitatud kahju hüvitamise, võib tekkida küsimus sellest, kas hüvitamist saaks nõuda otse PS § 53 alusel. Erinevalt kommenteeritavast sättest ei sisalda PS § 25, mis sätestab igaihe õiguse talle tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele, klauslit, mille järgi hüvitamise korra sätestab seadus. Põhiseaduse Assamblee arutelude järgi jäeti see klausel PS §-st 25 teadlikult välja, et kohus saaks määrata hüvitise ka enne seda, kui vastavasisuline seadus vastu on võetud.⁵¹ Sellest saab omakorda järeldada, et assamblee ei pidanud võimalikuks ega vajalikuks keskkonnakahju hüvitamist otse PS § 53 alusel. Ilma hüvitamiskohustust täpsustavate normideta oleks üksikisikule hüvitamiskohustuse panemine ka vähemalt problemaatiline, kui mitte välistatud.
- 38 Keskkonnastutust peetakse selliseks vastutuse liigiks, milles põimuvad nii eraõiguslikud kui ka avalik-õiguslikud elemendid.⁵² Eesti keskkonnastutuse süsteem on jagatud kahe õigusharu, haldusõiguse ja eraõiguse vahel. Haldusmenetluse kaudu rakendatakse keskkonnastutust KeVSi alusel, KeVSiiga hõlmamata keskkonnakahju hüvitamist saab riik enamasti nõuda deliktiõiguse normide (VÕS §-d 1043 ja 1045) ning VÕS § 133 alusel.

A. Keskkonnastutus KeVSi alusel

- 39 KeVS kehtestati 2007. aastal eesmärgiga võtta üle keskkonnastutuse direktiiv (2004/35/EÜ). See direktiiv on tihedalt seotud kolme Euroopa Liidu keskkonnaõiguse tuumikusse kuuluva direktiiviga: linnudirektiivi (2009/147/EÜ), loodusdirektiivi (2009/147/EÜ) ja veepoliitika raamdirektiiviga (2000/60/EÜ).⁵³ Liikmesriik peab tagama nende direktiividega kaitstud väärtuste kahjustamise korral kahju heastamise.⁵⁴ Seetõttu hõlmab KeVS üksnes piiratud keskkonnamelementide ringi ning kohaldub alates selles sätestatud künnisele vastava kahju või ohuolukorra põhjustamise korral. KeVSi normid laienevad niisiis kaitsealuste loodusobjektide, vee ja pinnase kahjustamisele. KeVSiiga pole siiski hõlmatud üksnes loodus- või linnudirektiivi alusel kaitstavad liigid ja elupaigad, vaid ka kõik riigisisese õiguse alusel kaitstavad loodusobjektid.
- 40 Keskkonnakahju KeVSi tähenduses võib seisneda näiteks olulises mõjus kaitsealuse liigi või elupaiga seisundile, veekogu kahjustamises sellisel määral, et veekogu seisundiklass muutub, või sellises pinnasekahjus, millega kaasneb oluline risk inimtervisele.⁵⁵ Seega ei ole keskkonnakahjuks direktiivi ja KeVSi tähenduses näiteks looduskaitsealuse üksikisendi kahjustamine. Kuigi direktiiv ja KeVS ei reguleeri üksnes äkiliste sündmuste tagajärjel tekkinud keskkonnakahju⁵⁶, võib keskkonnaseisundi järkjärgulise halvenemise puhul (nt liigi arvukuse vähenemine pikema aja jooksul) olla keskkonnakahju nende õigusaktide alusel keeruline tuvastada. Pikaajaline negatiivne mõjutus ei pruugi olla ka kohe märgatav. Näiteks ei suudeta liigi arvukuse vähenemist seostada konkreetse inimtegevusega.

⁵¹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 985.

⁵² K. Sein. Keskkonnakahjulikust tegevusest tulenevad nõuded – kas eraõiguslikud ja/või avalik-õiguslikud? – *Juridica* 2007/1, lk 54.

⁵³ Lisaks nimetatud direktiividele seondub keskkonnastutuse direktiiv ka merestrateegia raamdirektiiviga (2008/56/EÜ).

⁵⁴ E. Lopman. Keskkonnakahju mõiste Euroopa Ühenduse keskkonnastutuse direktiivis. – *Juridica* 2006/9, lk 621.

⁵⁵ Et ühtlustada keskkonnakahju mõiste sisustamist liikmesriikides, andis Euroopa Komisjon hiljuti välja juhised: „Komisjoni teatis — Suunised, mis tagavad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/35/EÜ (keskkonnastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta) artiklis 2 määratletud mõiste „keskkonnakahjustus“ ühtse tõlgendamise“, ELT 2021/C 118/01.

⁵⁶ Samas, p 19 ja 20.

Liigi arvukus väheneb ajapikku, kuid seda ei käsitleta kahjuna, sest oluline negatiivne mõju ei avaldu ühekorraga, vaid aastate jooksul.⁵⁷

- 41 Keskkonnavastutuse direktiivis ja KeVSiis sätestatud vastutusmehhanism baseerub avalik-õiguslikel kohustustel. Kahju tekitajal või ohu põhjustajal lasub esmajoonel kohustus ohu ilmnemisel kahju tekkimist vältida ja tekitatud keskkonnakahju heastada. Keskkonnakahju heastamiseks rakendatakse taastavaid, asendavaid ja kompenseerivaid meetmeid. Kõik kulud, mis kaasnevad keskkonnakahju vältimise või heastamisega, tuleb tasuda kahju tekitajal. Seejuures on hõlmatud väga lai kulutuste ring, sh kulud keskkonnakahju ja kahju ohu hindamiseks, eksperdiarvamuse kulud ning vältimis- või heastamismeetmete rakendamisega seotud kulud. Direktiivist tulenevat keskkonnakahju heastamise mehhanismi on peetud keeruliseks ning selle rakendamist võrdlemisi kulukaks.⁵⁸ Samas ei saa eitada, et keskkonnakahju ulatuse kindlakstegemine ning kahju heastamine ongi keeruline ja kulukas protsess, seega on kahju tekitajale sellise koorma panemine kooskõlas nii „saastaja maksab“ põhimõttega kui ka PS § 53 teise lause eesmärkidega. Protsessi lihtsustamine ja kahju tekitaja jaoks odavamaks muutmine võib tähendada seda, et kahju jäetakse osaliselt lihtsalt üldsuse või hoopis tulevaste põlvkondade kanda.
- 42 KeVSi alusel nõutakse keskkonnakahju heastamise kulud sisse makseteatisega, mis on haldusakt avalik-õigusliku rahalise kohustuse täitmiseks ja seega täitedokument täitemenetluse seadustiku tähenduses (KeVS § 27 lg 1). Niisiis määrab kahju algelt kindlaks täitevvõim. Maksetealise adressaat saab teatise kui haldusakti vaidlustada halduskohtus.

B. Muu keskkonnavastutus

- 43 Keskkonnakahju mõiste PS § 53 teise lause tähenduses on KeVSiis sätestatud oluliselt ulatuslikum, kui võrd selle eesmärk on laiem – kõigi Eesti loodusvarade ja loodusressursside säästmine. Valdkondlikes õigusaktides ongi keskkonnakahju mõistet kasutatud ka selliste sündmuste puhul, mis KeVSi keskkonnakahju künnist ei ületa. Näiteks LKS § 77 alusel kehtestatud määruse⁵⁹ tähenduses on keskkonnakahju ka kaitstava liigi või ükskõik millise loomaliigi isendi hävitamine või kahjustamine ning looduslikku tasakaalu ohustava võõrliigi isendi keskkonda laskmine. MS §-s 67 on defineeritud keskkonnakahju metsa kasutamise ja kaitse raames (nt lubatust nooremate puistute raie, uuendusraie reeglite rikkumine ja pinnase kahjustamine). JahiS §-s 48 on sätestatud uluki ebaseadusliku hukkamise ja uluki elupaiga kahjustamisega tekitatud kahju hüvitamine. KPS §-s 73 on paika pandud, mida loetakse kala- ja veetaimevarule kahju tekitamiseks. MaaPS § 112 loetleb juhtumid, mida loetakse keskkonnakahjuks kaevandamise ja geoloogiliste uuringute kontekstis (nt loata kaevandamine, maavara kasutamiskõlbmatuks muutmine, maapõue saastamine, pinnase soostumise või metsakahjustamise põhjustamine).
- 44 Kui KeVSi alusel nõutakse keskkonnakahju heastamise kulud sisse makseteatisega, mis on haldusakt (KeVS § 27 lg 1), siis enamikul sellest seadusest väljapoole jäävatel keskkonnakahju tekitamise juhtudel tuleb pädeval haldusorganil esitada keskkonnakahju väljanõudmiseks hagi VÕS § 1043 alusel. Keskkond on VÕSi tähenduses deliktiõiguslikult kaitstav õigushüve (VÕS § 1045 lg 1 p 5) ning nõude ulatus on paika pandud VÕS §-s 133, mille järgi tuleb hüvitada kahju, mis on seotud keskkonna kvaliteedi halvenemisega. Lisaks tuleb hüvitada kahju suurenemise ärahoidmiseks või kahju tagajärgede

⁵⁷ E. Lopman. Keskkonnakahju mõiste Euroopa Ühenduse keskkonnavastutuse direktiivis, lk 627.

⁵⁸ Samas, lk 624.

⁵⁹ Vabariigi Valitsuse 08.04.2005 määrus nr 69 „Kaitstava loodusobjekti või kaitsemata loomaliigi isendi hävitamise või kahjustamisega ning võõrliigi isendi loodusesse laskmisega tekitatud keskkonnakahju hüvitamise kord ja hüvitise määrad“.

leevendamiseks rakendatud abinõudega seotud kulud. Kahju ja kulud tuleb hüvitada üksnes seaduses sätestatud ulatuses ja korras (VÕS § 133 lg 2).

C. Kahjunõude õiguslik olemus

- 45 Kuigi keskkonnale tekitatud kahju eest hüvitise sissenõudmine sarnaneb mingil määral deliktiõigusliku vastutusega, on keskkond siiski üldine õigushüve, mistõttu sobib selle kahjustamisega seonduvat paremini reguleerima avalik õigus.⁶⁰ Riigikohtu kriminaalkolleegium on korduvalt leidnud, et keskkonnale tekitatud kahju hüvitamise nõue on olemuslikult avalik-õiguslik, mitte deliktiõiguslik.⁶¹ Tsiviilõiguslikele kahju õigusvastase tekitamise normidele tuginev keskkonnavastutus kujutab endast traditsioonilist lähenemist ja pärineb ajast, mil hüvitamisele kuulus eelkõige keskkonna kaudu tekitatud kahju inimeste õigustele, nt omandile või tervisele. Nõuete puhul, mille sisuks on keskkonnale tekitatud kahju hüvitamine, võib tsiviilõiguslikul vastutusel põhinev lähenemine osutada problemaatiliseks. Keskkonnale tekitatud kahju puhul on rahalisest kompensatsioonist märksa efektiivsem keskkonnaseisundi taastamine või tekitatud kahju heastamine, niivõrd-kuivõrd see võimalik on. Lisaks on keskkonnakahjule, näiteks loodusliku loomastiku või taimestiku või elurikkuse kahjustamisele, keeruline hinnasilti külge panna.⁶²
- 46 Keskkonnavastutuse direktiiviga ka meie riigisisesele õiguskorda saabunud taastamise ja heastamise keskne lähenemine võiks tagada keskkonnaväärtuste tõhusama kaitse ning olla seega mõjusam tööriist PS § 53 eesmärke silmas pidades. Lisaks on praegune kahe-süsteemne lähenemine keeruline mõista ning hallata. Näiteks tuleb LKSiga kaitstavatele väärtustele tekitatud kahju VÕS § 133 alusel sissenõudmiseks koostada keskkonnakahju suuruse kindlaksmääramise akt, mille õiguslik olemus jääb praegu ebamääraseks. Riigikohtu kriminaalkolleegium on märkinud, et see, kumba menetluskorda on seadusandja keskkonnale tekitatud kahju hüvitise kui avalik-õigusliku rahalise nõude puhul eelistanud, ei mõjuta nõude eelduste või ulatuse tõendamisstandardit. Kui riik paneb nõude maksmahagimenetluses, peab ta nõude tõendamisel järgima samu reegleid, mis kehtivad sarnaste nõuete maksmapanekul haldusmenetluses tehtava ettekirjutusega.⁶³ Tõepoolest pole võimalik välja tuua selget põhjust, miks peaks kahju põhjustanud isiku menetlusõiguslik positsioon erinema sõltuvalt sellest, millist loodusväärtust ta kahjustas. Haldusmenetluses ja halduskohtumenetluses on isiku õigused eeldatavasti mõnevõrra tõhusamalt kaitstud kui eelkõige võistlevale protsessile üles ehitatud hagimenetluses. Võimalik, et erinevat kohtlemist saab õigustada sellega, et KeVSi alusel kohaldatava vastutuse korral võib isiku kohustuste ulatus ja hüvitise summa olla suurem.

⁶⁰ Vt ka K. Sein. Keskkonnakahjulikust tegevusest tulenevad nõuded – kas eraõiguslikud ja/või avalik-õiguslikud?, lk 55.

⁶¹ RKKKo 13.11.2014, 3-1-1-67-14, p 58, samuti 03.10.2008, 3-1-1-35-08, p 24.

⁶² E. Orlando. From domestic to global? Recent trends in environmental liability from a multi-level and comparative law perspective. – Review of European Community & International Environmental Law 24/2015/3, lk 290 ja 291.

⁶³ RKKKo 13.11.2014, 3-1-1-67-14, p 59.