

## § 5. [Loodusvarade säästlik kasutamine]

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

Autor *Pihel Sarv*

### Olulised kohtulahendid

RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09 – Maapõueseadus ja KOV enesekorraldusõigus; RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13 – Vee erikasutusõiguse tasumäärad; RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14 – Taastuvenergia tasu; RKPJKo 26.05.2020, 5-20-2 – Maakatastriseadus; RKPJKo 15.06.2021, 5-21-3 – Rohe Invest

### Valikkirjandus

*Oliver Kask jt.* Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. 2., täiendatud väljaanne. Tartu: Keskkonnaõiguse Keskus 2015, lk 86–88.

*Kaarel Relve.* Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnanähtudest. – *Juridica* 2004/1, lk 20–31.

### Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Ajalooline ja tekkelooline vaade
- III. Seos rahvusvaheliste dokumentidega
  - A. Euroopa Liidu õigus
  - B. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
- IV. Sätte ruumiline ulatus
- V. Loodusvarad ja loodusressursid
- VI. Rahvuslik rikkus
- VII. Säästlik kasutamine
- VIII. Keskkonnapõhiõigusest

### I. Sissejuhatus

- 1 Kommenteeritav säte koosneb kahest osast. Esmalt annab see teada, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus. Sellele järgneb nõue, et rahvuslikku rikkust tuleb kasutada säästlikult. Mida mõista loodusvarade ja loodusressursside all? Kuidas väärtustada rahvuslikku rikkust ja milline on selle kaal teiste põhiseadusega kaitstavate õiguste ja hüvede kõrval? Millist kasutust saab pidada säästlikuks? Kommenteeritava sätte sõnastus jätab ruumi tõlgenduse arengule. Näiteks võib säästliku kasutuse tähendus teiseneda vastavalt muutuvatele keskkonnanähtudele ning nii enne kui ka pärast põhiseaduse kirjutamist tunnustamist leidnud keskkonnaõiguse põhimõtetele.
- 2 Säte paikneb põhiseaduse üldsätete peatükis. See tähendab, et tegu on erilist kaitset omava normiga, mida saab muuta üksnes rahvahääletusega (PS § 162).

## II. Ajalooline ja tekkelooline vaade

- 3 Eesti eelmistes, okupatsioonieelsetes (1920., 1933. ja 1937. a) põhiseadustes keskkonna kaitsmisele suunatud sätteid polnud. 1991. ja 1992. aastal toimunud Põhiseaduse Assamblee istungitel tunnustati vajadust käsitleda uues põhiseaduses elukeskkonda ja looduskaitset<sup>1</sup>, kuna, nagu Andres Tarand märkis: „Keskkonna mõttes ei ole maailm sama, mis eelmiste Eesti põhiseaduste tegemise ajal. [...] [Kõikjal maailmas] tunnistatakse, et loodust üle eksploateeriv majandus, nagu on praegu väga paljudes arengumaades, on keskkonna hävitamise kaudu neile samadele maadele ka majanduslikult väga kahjulik. Ülesanne on niisiis leida optimum majandusliku kasvu ja keskkonna või nendevahelise antagonismi vahel. Selle kohta on käibel väljend „sustainable development“.<sup>2</sup> Oluline on, et organisatsioonid ja üksikisikud tunneksid keskkonna eest vastutust.“<sup>3</sup> Oma aja kohta eesrindlikud keskkonnasätted sündisid, arvestades tollast muret keskkonna kahjustamise pärast Eestis (fosforiidisõda, reostusprobleemid paljudes Eesti piirkondades) ja maailmas laiemalt.<sup>4</sup>
- 4 Ükski Põhiseaduse Assambleele arutamiseks esitatud neljast eelnõust (viieandaks eelnõuks oli 1937. a põhiseadus)<sup>5</sup> üldsätete osas keskkonnasätet ei sisaldanud. Sarnase sisuga säte on välja pakutud assamblee tödokumentide hulgas<sup>6</sup> olnud Igor Gräzini põhiseaduse maketis. Selle esimene peatükk „Eesti suveräniteet“ sisaldas paragrahvi 5, mille järgi „[m]aa, maapõu, atmosfääriõhk, sise-, territoriaal- ja põhjaveed on Eesti riigi ainuomand. Eesti riigil on oma valitsuse kaudu õigus peatada mistahes maa- või muu ressursikasutus, kui see ei vasta tema poolt seatud tingimustele.“<sup>7</sup> Mitu eelnõu sisaldas seejuures keskkonnasätet keskkonnapõhiõiguse kujul (vt selle kohta lähemalt § 53 kommentaari).
- 5 PS § 5 koosnes Põhiseaduse Assamblee väljatöötatud eelnõu varasemas, 15.11.1991 versioonis kahest lausest: peale loodusvarade ja loodusressursside rahvuslikuks rikkuseks kuulutamise sätestas see, et „seadus tagab tervisliku elukeskkonna kaitse ja loodusvarade säästliku kasutamise“. Lisaks sisaldas eelnõu § 30, mille esimene lause nägi ette, et „[r]iik kaitseb loodust ja tervislikku elukeskkonda“.<sup>8</sup> 13.12.1991 eelnõus kandis keskkonnaparagrahv numbrit 6 ja sätestas: „Eestis on maa ja kõik teised loodusvarad riigi kaitse all. Loodusvarade säästliku kasutamise tagab seadus.“<sup>9</sup>
- 6 Põhiseaduse Assamblee arutelude protokollid ei anna selget vastust küsimusele, kuidas kommenteeritav säte assamblee täiskogudel arutatud kujul eelnõu üldsätete peatükki jõudis. Juba eelnõusse jõudnuna ei tekitanud norm, mille järgi Eesti loodusvarad on rahvuslik rikkus, olulist vastuseisu ega poleemikat. Liia Hänni selgitas: „See säte annab meie meelest garantii, et iga Eesti Vabariigis vastuvõetav seadus peab arvestama Eesti looduse, Eesti maavarade ja rahvusliku rikkuse säilimise huve.“<sup>10</sup> Märksa elavamalt diskussiooni pälvib see, kas ja mis kujul sätestada keskkonnavalne põhiõigus või põhikohustus (vt selle kohta § 53 kommentaari).
- 7 Küll aga eemaldas redaktsioonitoimkond kommenteeritava sätte mõneks ajaks üleüldse eelnõust vastureaktsioonina assamblee aruteludel esile kerkinud küsimusele, miks on Eesti

<sup>1</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 178.

<sup>2</sup> Eesti keeles „säästev areng“ või „jätkusuutlik areng“.

<sup>3</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 538.

<sup>4</sup> Ü. Madise. Põhiseaduse areng ajaloolises ja võrdlevas vaates. – Juridica 2019/1, lk 7.

<sup>5</sup> M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat. Post Factum 2019, lk 109.

<sup>6</sup> Taasvabanenud Eesti Põhiseaduse eellugu. Tartu: Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 1997, lk 31.

<sup>7</sup> Samas, lk 192.

<sup>8</sup> Põhiseadusliku Assamblee eelnõu 15. november 1991. – V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1191 ja 1194, vt ka lk 550.

<sup>9</sup> Samas, lk 1205.

<sup>10</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 433.

rahvusliku rikkusena nimetatud üksnes loodusvarasid, ning ettepanekule täiendada rahvusliku rikkuse nimekirja näiteks vaimuvaraga.<sup>11</sup> Lisaks leidis redaktsioonitoimkond, et kommenteeritav säte ei haaku oma sõnastuselt üldsätete üldise stiiliga.<sup>12</sup> Säte ennistati hilisemate arutelude käigus siiski eelnõusse algse versiooniga sarnasel kujul.

- 8 Arutelude tulemusena liikus sätte varasemas variandis sisaldunud tervisliku elukeskkonna tagamise nõue, mis sisuliselt kujutanuks endast keskkonnapõhiõiguse sätestamist, eelnõu teise, põhiõiguste ja põhikohustuste peatükki ning teiseses seal lõpuks hoopis keskkonnapõhikohustuseks (§ 53).

### III. Seos rahvusvaheliste dokumentidega

#### A. Euroopa Liidu õigus

- 9 2003. aastal vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 järgi kohaldatakse põhiseadust, arvestades Euroopa Liiduga liitumise lepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Liitumislepinguga sai Eesti ELi aluslepingute osapooliks.<sup>13</sup>
- 10 Euroopa Liidu keskkonnapoliitika alused on sätestatud ELTLi art-s 191. Selle lõike 1 järgi aitab liidu keskkonnapoliitika kaasa järgmiste eesmärkide saavutamisele: keskkonna säilitamine, kaitsmine ja selle kvaliteedi parandamine, inimese tervise kaitse, loodusressursside kaalutletud ja mõistlik kasutamine ning meetmete edendamine rahvusvahelisel tasandil, et tegeleda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega ja eelkõige võidelda kliimamuutuste vastu. Liidu keskkonnapoliitika seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme, võttes arvesse liidu eri piirkondade olukorra mitmekesisust (ELTL § 191 lg 2). See säte õigustab liitu võtma nii meetmeid, mille eesmärk on keskkonnaseisundi vahetu parandamine (nt loodusliku loomastiku, taimestiku ja koosluste kaitse), kui ka meetmeid, mille puhul see on kaudseks tulemiks (nt keskkonnateabe parema kättesaadavuse tagamine).<sup>14</sup>
- 11 Art 191 lg-st 1 saab järeldada, et liidu keskkonnapoliitika võib teenida ka liidu enda territooriumi keskkonnast kaugemale ulatuvaid eesmärke.<sup>15</sup> 2007. aastal sõlmitud Lissaboni lepinguga lisati täpsustus „eelkõige võidelda kliimamuutuste vastu“. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni osalised, sh Eesti riik, sõlmisid 2015. aastal Pariisi kokkuleppe, milles seati eesmärk hoida ülemaailmse keskmise temperatuuri tõus tuntuvalt alla kahe kraadi võrreldes tööstusrevolutsioonieelse tasemega, püüdes seejuures piirata temperatuuri tõusu 1,5 kraadiga (art 2 lg 1 p a). Kokkuleppe eesmärkide saavutamiseks seadis EL 2021. aasta suvel vastuvõetud Euroopa kliimamäärusega ((EL) 2021/1119) eesmärgi saavutada 2050. aastaks kliimanetraalsus (tasakaal kasvuhoonegaaside heidete ja sidumise vahel) ning vahe-eesmärgi saavutada liidus 2030. aastaks kasvuhoonegaaside heite vähenemine 55% võrra võrreldes 1990. a tasemega. Otsustades selle üle, millist ressursikasutust saab pidada säästlikuks, tuleb arvestada nii rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustusi kui ka liidu õigusega seatud kliimaeesmärke.
- 12 Art 191 lg 2 nimetab printsiibid, millest liidu keskkonnapoliitika lähtub: nendeks on kaitstuse kõrge tase ja ettevaatusprintsip, samuti põhimõtted, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid, keskkonnakahjustus tuleb heastada eeskätt kahjustuse kohas ning

<sup>11</sup> Samas, lk 547.

<sup>12</sup> Samas, lk 557–558.

<sup>13</sup> Tšehhi Vabariigi, Eesti, Küprose, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Sloveenia ja Slovakkia ühinemisleping (2003) art 1 lg 1.

<sup>14</sup> J. Jans, H. Vedder. *European Environmental Law. After Lisbon*. Europa Law Publishing 2012, lk 33.

<sup>15</sup> Samas, lk 34.

saastaja peab maksma. ELTL art 11 järgi tuleb ühenduse poliitikas ja tegevuses pidada silmas eelkõige säästva arengu edendamist.

- 13 ELi võetud keskkonnakaitsemeetmed ei takista liikmesriiki säilitamast või kasutusele võtmast rangemaid kaitsemeetmeid, kuni need on kooskõlas aluslepingutega (ELTL art 193). Seejuures peab liikmesriigi kasutusele võetavate rangemate meetmete eesmärk Euroopa Kohtu praktika järgi ühtima ELi võetud meetmete eesmärgiga.<sup>16</sup> See tähendab, et liikmesriik võib minna oma riigi keskkonna kaitsel EList kaugemale, kuid peab jääma siiski samale rajale.
- 14 Keskkonnavaldkond oli üks neist, millele Euroopa Liiduga liitumine Eestis enim mõju avaldas. Liitumise järel said ELTLis nimetatud keskkonnaõiguse põhimõtted osaks Eesti õigusruumist.<sup>17</sup> Suuresti samasisulised põhimõtted leidsid hiljem endale koha ka 2014. aastal jõustunud KeÜSis. Säästva arengu põhimõtte oli meile siiski omane juba enne Euroopa Liiduga liitumist, muu hulgas 1995. aastal jõustunud SäASi kaudu.

## B. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

- 15 EIÕK tekstis keskkonda ei nimetata, kuid EIK on keskkonnaaspekte arvestanud konventsiooniga tagatud õiguste tõlgendamisel, võttes aluseks põhimõtte, et konventsioon on elav dokument, mida tuleb tõlgendada tänapäeva tingimustest lähtudes.<sup>18</sup> Keskkonnaprobleemid ja keskkonnaõigus seonduvad EIÕK artiklis 2 sätestatud õigusega elule, art-s 5 sätestatud õigusega isikuvabadusele ja -puutumatusse, art-s 6 sätestatud õigusega õiglasele kohtumenetlusele, artiklis 8 sätestatud õigusega era- ja perekonnaelu ning kodu austamisele, art-s 10 sätestatud sõnavabadusega, art-s 11 sätestatud kogunemiste ja ühingute moodustamise vabadusega ning art-s 13 sätestatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile. Samuti võib keskkonna kaudu avalduda mõju inimeste varale, mille kaitse näeb ette konventsiooni protokolli nr 1 art 1.<sup>19</sup> EIK ei lähtu oma praktikas üksnes inimõigustekesksest lähenemisest keskkonnale, vaid on pidanud oluliseks kaitsta keskkonda ka selle enda pärast. Keskkonnakaitse on EIK praktika järgi oluline avalik huvi, mis võib õigustada konventsiooniga kaitstud õiguste piiramist.<sup>20</sup>
- 16 EIK on mitmete eelnimetatud sätetele tuginedes tunnustanud ka keskkonnaalaseid menetluslikke õigusi: õigus keskkonnainfo kättesaadavusele, õigus osaleda keskkonnanotsuste tegemisel ja õigus pääseda juurde õigusemõistmisele.<sup>21</sup> Nende õiguste kaitse kohustus tuleneb Eestile ka 2001. aastal ratifitseeritud „Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonist“ (Århusi konventsioon).

<sup>16</sup> Samas, lk 113.

<sup>17</sup> H. Veinla. Kuidas mõjutas Euroopa Liitu astumine Eesti keskkonnaõiguse kujundamist ja ellurakendamist? – *Juridica* 2007/4, lk-d 239 ja 240.

<sup>18</sup> H. E. Heiskanen. *Towards Greener Human Rights Protection: Rewriting the Environmental Case Law of the European Court of Human Rights*. Academic dissertation, University of Tampere 2018, lk 17.

<sup>19</sup> M. Kuurberg. Õiglase tasakaalu leidmine keskkonnaaspektidega seotud kohtuasjades. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika. – *Juridica* 2020/6, lk 493; H. E. Heiskanen. *Towards Greener Human Rights Protection: Rewriting the Environmental Case Law of the European Court of Human Rights*, lk 18.

<sup>20</sup> H. E. Heiskanen. *Towards Greener Human Rights Protection: Rewriting the Environmental Case Law of the European Court of Human Rights*, lk 21 ja 23; vt nt EIK otsused 28.09.2010 *Mangouras vs. Hispaania*, p 85 jj; 08.07.2008 *Turgut jt vs. Türgi*, p 90; 18.01.2001 *Coster vs. Ühendkuningriik*, p 110–116.

<sup>21</sup> Samas, lk 18.

- 17 N-ö kliimakaebused on lisaks eelnimetatud sätetele tõstnud fookusesse ka EIÕK artikli 14 – diskrimineerimise keelamise. Nimelt võib kliimamuutuste ja kliimameetmetega kaasneda märkimisväärne põlvkondadevaheline ebaõiglus: kui üks põlvkond kasutab ära suure osa süsinikueelarvest, kandes samal ajal vaid väikest osa heidete vähendamise kaaskasnevast koormast, võib juhtuda, et tulevased põlvkonnad peavad kandma suurt heidete vähendamise koormat ja kaotama seetõttu olulise osa oma vabadustest.<sup>22</sup>

#### IV. Sätte ruumiline ulatus

- 18 Eesti territoorium koosneb maismaast, veealadest ja nende kohal olevast õhuruumist (PS § 2). Kommenteeritav sätte kohaldub eeskätt nendele loodusvaradele ja loodusressurssidele, mida saab pidada Eesti jurisdiktsiooni alla kuuluvaks.
- 19 Maismaal on kommenteeritava sätte kohaldamisala horisontaalselt piiratud riigipiiridega. Eestist lähtuvate, kuid teistes riikides avalduvate keskkonnanahäiringute puhul võivad Eesti kohustused tuleneda rahvusvahelistest kokkulepetest (nt piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsioon (Espoo konventsioon), ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon). Vertikaalselt ulatuvad riigi õigused ja kohustused maakoore osale, mis on inimtegevuseks tehniliselt ja majanduslikult kättesaadav, sh siseveekogude ning mere alla jääv maapõu (vt ka MaaPS § 2). MaaPS § 11 lg 1 järgi kuuluvad riigile aluspõhja maavara ja avalikus veekogus asuv maavara. Hoolimata sellest, kellele maavara kuulub, on see hõlmatud rahvusliku rikkuse mõistega ning kaevandamiseks on vaja kaevandamisloa.<sup>23</sup> Loa alusel välja kaevatud maavara kuulub aga loa omanikule (MaaPS § 11 lg 5).
- 20 Veealadest hõlmab kommenteeritava sätte mereala, siseveekogusid ja põhjavett. Eesti jurisdiktsiooni alla kuuluv mereala jaguneb sisemereks ja territoriaalmereks (vt täpsemalt MPS § 3). Territoriaalmerega väljastpoolt külgnev ala on Eesti majandusvöönd (MPS § 7), kus Eesti riigil on suveräänne õigus uurida ja kasutada merepõhjas ja selle all maapõues asuvaid elus ja eluta loodusvarasid, neid hõlvata, säilitada ja hallata, samuti toimetada muid majandusvööndi uurimise ja kasutamisega seotud tegevusi (MVS § 2 lg 1). Rannikuriigil on ÜRO mereõiguse konventsiooni järgi õigus merekeskkonna kaitsmisele ja säilitamisele oma majandusvööndis (art 56 lg 2, vt ka PS § 122). Seega ulatub kommenteeritava sätte kohaldamisala eeldatavasti ka majandusvööndile (vt ka VeeS § 1 lg 2).
- 21 Välisõhu puhul ulatub kommenteeritava sätte toime horisontaalses mõttes Eesti õhu- piirideni (vt PS § 122, LennS § 3 ja Rahvusvaheline tsiviillennunduse konventsioon). Vertikaalses mõttes ei ole nimetatud dokumentides Eesti õhuruumi ülemist piiri kehtestatud. Soovitatakse lähtuda praktilistest kaalutlustest: õhuruum ulatub nii kõrgele, kui kõrgele on võimalik lennukiga lennata.<sup>24</sup> Keskkonnakaitse kontekstis võivad Eesti huvid ja kohustused ulatuda aga oluliselt kõrgemale. AÕKS järgi koosneb atmosfääriõhk troposfääri, stratosfääri ja mesosfääri õhukihist, mis ulatub kuni 100 kilomeetri kõrguseni maapinnast (AÕKS § 3 lg 1). Atmosfääriõhu mõiste on kasutusel näiteks kliimaõiguses, kus peetakse arvet selle üle, kui suur on konkreetsest käitisest või riigist lähtuv kasvuhoonegaaside heide atmosfääri (vt nt AÕKS § 131, ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon art 1 lg 4, direktiiv 2003/87/EÜ art 3 p-d a–c ja art 6). Kuna atmosfääriõhku väljaspool

<sup>22</sup> Kaebus asjas Duarte Agostinho jt vs. Portugal ja 32 teist riiki, vt ka [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200902\\_3937120\\_complaint.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200902_3937120_complaint.pdf), vrd Saksa Konstitutsioonikohtu otsus BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, Rn. 1-270, p 192.

<sup>23</sup> Vt RKKKo 09.10.2019, nr 3-17-796 – Kekkilä, p 16; RKPJKo 26.05.2020, 5-20-2 – Maakatastri-seadus, p 29.

<sup>24</sup> L. Mälksoo, K. Land, L. Madise, H. Pisuke – PSKV<sub>5</sub>, PS § 122 komm. 9.

Eesti territooriumi ei ole põhjust pidada meie rahvuslikuks rikkuseks, ei laiene kommenteeritavast sättest tulenevad kohustused iseenesest piiritagustele kasvahoonegaaside heidetele, isegi juhul, kui need pärinevad otsesemalt või kaudsemalt Eestist (nt Eesti põlevkiviõli maailmameredel laevakütusena tarbimisest). Kui selliste heidete kahjulik mõju jõuab aga Eesti territooriumini, võib tekkida kohustus heidete tekkeni viivate otsuste tegemisel kommenteeritava sätte nõudeid silmas pidada.<sup>25</sup>

- 22 Seda, et keskkond ja keskkonnaprobleemid ei tunne riigipiire, tuleb silmas pidada kõigi loodusvarade ja -ressursside kaitse kontekstis. Olukorras, kus tõhusaid tulemusi annab eeskätt rahvusvaheline koostöö (lisaks kliimamuutuste vastu võitlemisele näiteks rändlindude kaitse ja mitme riigi territooriumil paiknevate veekogude kaitse), on PS § 5 eesmärkide saavutamiseks oluline, et Eesti riik sellises koostöös osaleks.
- 23 Kommenteeritava sätte tähenduses ei ole oluline see, kas maismaa, maavara või veekogu kuulub riigile või eraisikule. Loodusvarade ja loodusressursside kaitseks tuleb vajadusel seada piiranguid ka eraomandile, seejuures õigustab looduskaitseliste piirangute kehtestamist tugev üldine huvi ja isiku kohustus looduskaitselisi piiranguid taluda on üldjuhul kõrge.<sup>26</sup>

## V. Loodusvarad ja loodusressursid

- 24 „Eesti keele seletava sõnaraamatu“ (2009) järgi on loodusvara inimese ning ühiskonna eksisteerimiseks ja tootmistegevuseks vajalik looduskeskkonna komponent, loodusrikkus. Loodusressursi tähendust sõnaraamatus pole, selgitatud on aga seda, et ressursi all tuleb mõista varusid või tagavara. „Eesti õigekeelsussõnaraamatu“ (2018) järgi on tegu sünonüümidega, sealjuures soovitatakse „loodusvara“ kasutada „loodusressursi“ asemel. Kahe esmapilgul suuresti samasisulise termini kasutamine võib viidata seadusandja soovile tagada normile võimalikult lai kandepind.<sup>27</sup>
- 25 Terminit „loodusvarad“ tuleb kommenteeritava sätte tähenduses mõista laialt. SäAS räägib, erinevalt kommenteeritavast sättest, „looduskeskkonna ja loodusvarade“ säästlikust kasutamisest, käsitades loodusvarasid seega pigem kitsas tähenduses. Loodusvarade all on seal silmas peetud eeskätt tööstuslikult kasutatavaid loodusvarasid (puit, maavarad), mis traditsiooniliselt jagatakse taastuvateks ja taastumatuteks (vt SäAS §-d 5 ja 6). Kommenteeritava sätte tähenduses saab „loodusvara“ all mõista siiski kõike, mis looduses väärtustamist väärib, sõltumata selle instrumentaalsest ehk kasutamiseväärtusest inimese jaoks. Seda mõtet kajastab ehk ka „Eesti keele seletavas sõnaraamatus“ kasutatud sünonüüm „loodusrikkus“.
- 26 „Loodusressursside“ termin viitab seevastu inimeste tarbeks kasutatavatele looduse hüvedele. Ressurss on midagi, mida kasutatakse või hoitakse alal tulevikus kasutamise eesmärgil, s.t see osa loodusest, millel on instrumentaalne väärtus.
- 27 Põhiseaduse Assamblee arutelud näitavad, et kommenteeritava sätte eesmärgina nähti vajadust sätestada garantii, et iga Eesti Vabariigis vastuvõetav seadus arvestaks „Eesti looduse, Eesti maavarade ja rahvusliku rikkuse säilimise huve“. Assamblee sooviks oli kirjutada põhiseadusesse sisse „roheline idee ja mõte“.<sup>28</sup> Seega hõlmas säte selle loojate silmis ka looduskaitse eesmärki (sh liigikaitse, elupaikade, kasvukohtade ja koosluste kaitse).

<sup>25</sup> Vrd Norra kõrgeima kohtu 22.12.2020 otsus asjas Arctic Oil: [https://www.xn--klimasksmil-95a8t.no/wp-content/uploads/2021/01/judgement\\_translated.pdf](https://www.xn--klimasksmil-95a8t.no/wp-content/uploads/2021/01/judgement_translated.pdf).

<sup>26</sup> RKPJKo 15.06.2021, nr 5-21-3 – Rohe Invest, p 41.

<sup>27</sup> Vt ka M. Triipan. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 5 komm. 3.

<sup>28</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 431–434.

- 28 ELTL § 191 lg-s 1 kasutatud loodusressursside mõistet on tõlgendatud 1972. aastal vastu võetud ÜRO Stockholmi deklaratsiooni abil, mille teise printsiibi järgi mõeldakse loodusressursside all „maa looduslike ressursse, sealhulgas õhk, vesi, maa, flora, fauna ja looduslike ökosüsteemide eriti esinduslikud näited“.<sup>29</sup> Stockholmi deklaratsiooni puhul on tegu siiski juba 50 aasta taguse määratlusega, praeguseks on arusaam sellest, mida inimene loodusressursina vajab, avaram. Näiteks on selge, et piisavaks ei saa pidada elurikkuse kaitsmist üksnes „looduslike ökosüsteemide eriti esinduslike näidete“ abil. Senisest enam tunnustatakse tõdemust, et inimeste tervise- ja heaoluvajadused langevad kokku ülejäänud eluslooduse vajadustega. Näiteks on Euroopa Komisjoni teatises „ELi elurikkuse strateegia aastani 2030. Toome looduse oma ellu tagasi“ sedastatud:

„Maa elurikkus – see on erakordselt mitmekesine elustik, mis hõlmab nii suuri vihmametsi kui ka väikesi parke ja aedu, nii sinivaalu kui ka mikroskoopilisi seeni. Inimesed on selle eluvõrgustiku osa ja sõltuvad sellest täielikult: Maa elurikkus annab meile söömiseks toidu, filtreerib joomiseks vee ja tagab hingamiseks õhu. Loodusel on oluline roll, et tagada inimeste vaimne ja füüsiline heaolu ning ühiskonna suutlikkus tulla toime üleilmsete muutuste, terviseohtude ja katastroofidega. Me vajame oma ellu loodust.“

Selle arusaama aluseks on terviseühitsuse (ingl k *One Health*) kontseptsioon, mille järgi inimeste tervis (sh vaimne tervis), ülejäänud loomaliikide tervis ja ökosüsteemi hea seisund on omavahel lahutamatu seotud.<sup>30</sup> Muu hulgas seostatakse elupaikade kadu ja tükeldamist zoonootiliste haiguste levikuga – probleem, mis 2020. aastal Covid-19 pandemia taustal eriti teravalt esile kerkis.<sup>31</sup>

- 29 Arusaama, et ökosüsteemide ja elurikkuse kaitse toob suurt kasu ka inimkonnale, kajastab ökosüsteemi teenustel ehk looduse hüvedel põhinev lähenemine, mis võimaldab teha paremini nähtavaks elurikkuse kaitsest ühiskonnale võrsuva majandusliku kasu. Sellised teenused jagatakse nelja rühma: tugiteenused (nt fotosüntees, aineriinge, mullateke), reguleerivad teenused (nt kliimat, õhu- ja veekvaliteeti mõjutavad teenused, tolmeldamine), varustusteenused (nt toit, vesi, puit, kütus) ning kultuuriteenused (mh rekreatiivsed ja teaduslikud teenused).<sup>32</sup>
- 30 Seega ei oleks näiteks juhul, kui kaalutakse, kas rajada uus raudtee läbi metsise elukohaks olevate senini puutumatu metsamassiivide või olemasolevat inimasustust lõhkudes, küsimus (ainuüksi) selles, kas eelistada tuleks metsiste või külaelanike huve.<sup>33</sup> Vastupidi, metsiste kaitse ja tervikliku looduskeskkonna kasuks rääkiv avalik huvi ühtib laiemas plaanis avaliku huviga inimeste ja -heaolu kaitseks. Seda põhjusel, et järjepideva looduslike elupaikade killustamise ja elurikkuse kahjustamise tagajärjeks on elukeskkond, mis ei vasta ka inimeste huvidele ning kus inimese tervis ja teised õigused saavad kannatada.
- 31 Kaarel Relve kirjutas juba 2003. aastal keskkonna väärtustamise põhjuste muutumise vajadusest nii: „Tundub, et senised uskumused inimesest kui ainsast väärtuse allikast ei taha hästi sobida ülejäänud kogumiga. Vaja oleks uut seletust, mis paremini sobituks meie kasvavate teadmistega ja muutunud veendumustega ning ühtlasi, puhtpragmaatiliselt, annaks inimkonnale paremad šansid püsima jääda. Võib kõlada banaalselt või teostamatult,

<sup>29</sup> J. Jans, H. Vedder. European Environmental Law. After Lisbon, lk 37.

<sup>30</sup> G. R. Lueddeke. Global Population Health and Well-Being in the 21st Century. Toward New Paradigms, Policy, and Practice. New York: Springer Publishing 2016, lk 210.

<sup>31</sup> R. Gibb, D. W. Redding, K. Q. Chin jt. Zoonotic host diversity increases in human-dominated ecosystems. – Nature 2020/584, lk 398–402.

<sup>32</sup> Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Washington: Island Press 2005.

<sup>33</sup> Vt RKHKo 19.05.2020, 3-18-529 – Rail Baltic.

kuid kas ei oleks üheks võimalikuks alternatiiviks näha väärtust mitte „eesmärk-iseeneses“ subjektides, vaid koos olemises, suhete võrgustikus?<sup>34</sup>

- 32 Riigikohus ei ole oma praktikas eristanud loodusvarade ja loodusressursside mõisteid. Riigikohus on PS §-le 5 viidanud metsa kui majanduslikku ressursi ja ökosüsteemi kaitsva metsaseaduse normi alusena<sup>35</sup>, maavarade säästliku kasutamise ja taastuenergia tootmise kontekstis<sup>36</sup>, maavarade kaevandamise ja vee erikasutuse eest nõutud keskkonnatasude ning välisõhu saastetasu üle peetud vaidlustes.<sup>37</sup> Värskemas praktikas on Riigikohus PS §-le 5 tuginedes leidnud, et riigil on kohustus säilitada Lahemaa rahvuspargis, mis on ühtlasi ka Natura 2000 võrgustiku loodusala, kaitstavaid loodusväärtusi (liike ja elupaigatüüpe).<sup>38</sup> Ka viitas Riigikohus PS §-le 5 (koos §-ga 53) lahendis, kus vaidluse all oli metsaomanikule väike-konnakotka püsielupaiga loomisega põhjustatud piirangute hüvitamine. Riigikohus rõhutas selles lahendis, et looduse kaitsmine on riigi põhiseadusest tulenev ülesanne.<sup>39</sup>
- 33 Seega on Riigikohus viidanud loodusvarade ja loodusressursside kaitse kohustusele nii traditsiooniliste loodusressursside (maavarad, puit, vesi, välisõhk) kaitset ja kasutamist puudutavates kohtuasjades kui ka kaasustes, mis on puudutanud puhtökoloogiliste väärtuste (ökosüsteemid, elupaigad, ohustatud liigid) kaitset.
- 34 Kommenteeritava sätte teine pool räägib loodusvarade ja loodusressursside kasutamisest. Nagu eespool selgitatud, tuleb kasutamist mõista laialt: inimühiskond vajab ja kasutab oma heaolu tarbeks ka neid väärtusi, mida loob ökosüsteemide, elupaikade ja elurikkuse kaitse. Sättes kasutatud väljend „rahvuslik rikkus“ annab lisatuge selleks, et käsitada loodusvarade ja loodusressursside mõisteid avaralt. Ka Martin Triipan on leidnud, et kuigi PS § 5 ei rõhuta keskkonna välisest väärtustajast sõltumatut väärtust, ei takista see ka keskkonna iseväärtuse tunnistamist keskkonnapoliitika ühe lähtealusena.<sup>40</sup> Seega ei peaks rahvusliku rikkusena PS § 5 raames mõistma üksnes sellist rikkust, millest võrsub vahetu või kaudne tulu riigieelarvesse, vaid ka rikkust kui ühist väärtust, teisisõnu hoidmist ja edasiandmist väärivat pärandit.
- 35 Eeltoodu põhjal on loodusvarade ja loodusressursside alla hõlmatud nii see osa loodusest, mis on inimühiskonna toimimiseks otseselt ja kaudselt oluline, kui ka sellised loodusväärtused, mille kasutegur inimühiskonnale ei ole vahetult tajutav. Kommenteeritav sätte kaitseb loodusvarade ja loodusressurssidena ühelt poolt ökoloogilisi väärtusi (liigid, elupaigad, kooslused, elurikkus) ja keskkonnaelemente (vesi, õhk, pinnas) ning teisalt kohustab kasutama säästlikult ka loodusressursse kitsamas tähenduses (maavarad, mets kui puidu allikas).

<sup>34</sup> K. Relve. Kas loodusel on iseväärtus? – Keskkonnaeetikast säästva ühiskonna eetikani. Inimese ja looduse vaheline tasakaal kui jätkusuutlikkuse aluspõhimõte. Tallinn: Säästva Eesti Instituut 2003, lk 36.

<sup>35</sup> RKKKo 03.10.2008, 3-1-1-35-08, p 19.

<sup>36</sup> RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09 – Maapõueseadus ja KOV enesekorraldusõigus, p 25; RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14 – Taastuenergia tasu, p 102; RKPJKo 26.05.2020, 5-20-2 – Maakatastri-seadus, p 29; RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013 – Eurowind, p 20.

<sup>37</sup> RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13 – Vee erikasutusõiguse tasumäärad, p 64; RKHKo 21.03.2016, 3-3-1-72-15, p 18.

<sup>38</sup> RKHKo 18.02.2021, nr 3-17-2565 – Generaator, p 18.

<sup>39</sup> RKPJKo 15.06.2021, nr 5-21-3 – Rohe Invest, p 41.

<sup>40</sup> M. Triipan. – PSKV, PS § 5 komm. 6.



## VI. Rahvuslik rikkus

- 36 Väljend „rahvuslik rikkus“ viitab loodusväärtuste seotusele eeskätt Eesti riigi ja ühiskonnaga. Teatavas kontekstis võib sellest leida ka seose kohalike kultuuritraditsioonidega (näiteks metsa või looduslike pühapaikade kultuuriline tähendus). Keskkonna ja loodusväärtuste kaitset pole aga põhjust siduda eesti rahvusega: keskkonnaseisund ning keskkonnanressursside mõistlik kasutamine mõjutab igapäev tervist ja heaolu, olenemata tema rahvusest.

Põhiseaduse Assamblee arutelud viitavad sellele, et „rahvusliku rikkuse“ väljend jättis toona, nagu tänagi, ruumi diskussioonile ja tõlgendustele. Liia Hänni püstitas redaktsiooni-toimkonna esindajana järgmised küsimused: „Püüdkem lahti mõtestada sisulist mõistet „Eesti rahvuslik rikkus“. Kas see tähendab seda, et see rahvuslik rikkus on seotud Eesti riigiga, kas see tähendab seda, et riigil on antud juhul mingi eriline roll? Või tähendab see, et need väärtused on otseselt seotud eesti rahvusega? Kuidas sel juhul seletada rahvusvahelisele üldsusele, et me loome siin mingi rahvusliku prioriteedi maa ja loodusvarade kasutamisel? [---] kas rahvusliku rikkuse loetelu saab üldse olla täielik?“<sup>41</sup>

- 37 See, et loodusvarasid ja loodusressursse on põhiseaduse üldsätetes nimetatud rahvuslikuks rikkuseks, annab aluse keskkonda kõrgelt väärtustada ning seab piirid ressursse kulutavale või keskkonda kahjustavale tegevusele. 2014. aastast täiendab kommenteeritavat sätet KeÜS §-s 8 sätestatud keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte: keskkonnakaitse meetmed peavad tagama kõrgetasemelise kaitse, seejuures tuleb tagada keskkonna terviklik kaitse ja arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt keskkonnaelemendilt teisele. See põhimõte ei tähenda, et keskkonda kaitstes tuleks eesmärgiks võtta kõrgeim tase, mida tehniliselt on võimalik saavutada. Arvesse tuleb võtta ka majanduslikke, (sotsiaal)poliitilisi jm kaalutlusi ning erinevate huvide konflikt tuleb lahendada proportsionaalsuse põhimõtte abil.<sup>42</sup> Küll aga annab keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte keskkonnakaalutlustele olulist tuge. Kõrgetasemeline keskkonnakaitse tähendab muu hulgas seda, et rakendada tuleb vältimis- ja ettevaatusprintsipi, otsused peavad olema teaduspõhised ning tuginema ajakohastele andmetele.<sup>43</sup>
- 38 Nõue, et loodusvarasid kui rahvuslikku rikkust tuleb kasutada säästlikult, legitimeerib elu- ja looduskeskkonna kaitse vajadusest tingitud (põhi)õiguste kitsendamist.<sup>44</sup> Sellest, milline on loodusressursside ja loodusvarade kui rahvusliku rikkuse kaal võrreldes teiste põhiseadusega tagatud õigustega, annab aimu pilk Riigikohtu praktikale kohtuasjades, kus kohus on pidanud leidma lahenduse erinevate väärtuste konflikti olukorras.
- 39 Riigikohtu kriminaalkolleegium on ebaseaduslikku raiet puudutavat kohtuasja lahendades tõdenud, et PS § 5 koos §-ga 53 annab seadusandjale mandaadi piirata PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust keskkonnakaitselistel eesmärkidel. Põhiseaduses kindlaks määratud väärtusi teenib metsaseadus, mille eesmärgiks on metsa kui ökosüsteemi kaitse ja säästev majandamine (MS § 2 lg 1). Selle eesmärgi saavutamiseks on metsaseaduses sätestatud raiepiirangud.<sup>45</sup>

<sup>41</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 557.

<sup>42</sup> O. Kask jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. 2., täiendatud väljaanne. Tartu: Keskkonnaõiguse Keskus 2015, lk 62.

<sup>43</sup> Vt ka RKKKo 19.05.2020, 3-18-529 – Rail Baltic, p 26 ja 27.

<sup>44</sup> H. Veinla. Isikute keskkonnavalased põhikohustused: lähtekaalutlused ja sisustamine. – Juridica 2012/5, lk 385.

<sup>45</sup> RKKKo 03.10.2008, 3-1-1-35-08, p 19.

- 40 Riigikohtu üldkogu uuris, kas taastuenergia tasu maksmise kohustus riivab põhiseaduspäraselt tarbija omandipõhiõigust (PS § 32). Üldkogu leidis, et PS §-dest 5 ja 53 tuleneb eesmärk toota elektrit keskkonnahoidlikult. Kuna tasumäär ei olnud selle eesmärgi arvestades ilmselgelt põhjendamatult kõrge, leidis üldkogu, et riive on põhiseaduspärane.<sup>46</sup>
- 41 Vaagides kaevandamistasude tõstmise põhiseaduspärasust, selgitas Riigikohus, et kuna keskkonnakaitse põhimõtted on sätestatud põhiseaduses (Riigikohus viitas nii §-le 5 kui ka §-le 53), saab ettevõtlusvabadust ja õiguspärase ootuse põhimõtet põhiseaduspäraselt riivata eesmärgiga suunata ettevõtjaid loodusressursse säästvalt kasutama. Ettevõtlusvabadus (PS § 31) ei anna isikule õigust nõuda rahvusliku rikkuse ega riigi vara kasutamist oma ettevõtluse huvides. Kui ettevõtjal lubatakse rahvuslikku rikkust oma ettevõtluses kasutada, omandab ettevõtja selle arvelt majandusliku hüve. Riik on PS §-dest 5 ja 53 tulenevalt õigustatud ja kohustatud nõudma selle hüve eest õiglast tasu.<sup>47</sup>
- 42 Riigikohtu halduskollegium on nimetanud keskkonnatasusid asjakohaseks tasuks rahvusliku rikkuse kasutamise eest. Kollegium märkis seejuures, et keskkonnatasu kajastub põhimõtte „saastaja (või keskkonnakasutaja) maksab“, mille kohaselt keskkonnamõjuga kaasnevad kulud peavad jääma selle põhjustanud keskkonnakasutaja, mitte ühiskonna kanda. Keskkonnatasude eesmärgiks on mõjutada isikuid keskkonnasäästlikumalt käituma.<sup>48</sup>
- 43 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollegium on korduvalt leidnud, et PS § 5 annab aluse sekkuda maavarade kasutamist kavandades kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse. Maavarad on osa rahvuslikust rikkusest PS § 5 tähenduses. Seetõttu peab nende säästlikku kasutamist kavandades lähtuma eeskätt riigi kui terviku, mitte üksikute omavalitsuste huvidest.<sup>49</sup> Küll aga tuleb kohtul, kes hindab konkreetsel juhul sellise sekkumise õiguspärasust, selgitada, kas riigil on põhjendatud nägemus asjassepuutuvate maavarade kui rahvusliku rikkuse säästvast kasutamisest.<sup>50</sup>
- 44 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollegium on tõdenud, et looduskaitseliste piirangute kehtestamist õigustab PS §-de 5 ja 53 põhjal tugev üldine huvi ja isiku kohustus looduskaitselisi 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. Kollegium viitas ka PS § 32 lõike 2 kolmandale lausele, mis näeb omanikule ette talumiskohustuse, keelates kasutada omandit üldiste huvide vastaselt.<sup>51</sup>
- 45 Niisiis on Riigikohus leidnud, et loodusvarade ja loodusressursside kui rahvusliku rikkuse säästmise eesmärk võib õigustada sekkumist omandipõhiõigusesse, ettevõtlusvabadusse ja KOV autonoomiasse. Ettevõtjatel ei ole õigust nõuda rahvusliku rikkuse kasutamise võimalust ning KOV võimalused sekkuda kohalike huvide kaitseks maavarade üleriigilise kasutamise plaanidesse on piiratud. Viimane järeldus teenib PS § 5 eesmärgi siiski üksnes juhul, kui KOV autonoomiasse sekkuvad kaevandamisloa on tööpoolest antud läbimõeldud üleriigilise maavarade säästliku kasutamise plaani alusel, mitte riigi ega ettevõtja majanduslike huvide rahuldamise eesmärgil.

<sup>46</sup> RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14 – Taastuenergia tasu, p 102 ja 127.

<sup>47</sup> RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 44, 63 ja 64.

<sup>48</sup> RKHKo 21.03.2016, 3-3-1-72-15 – Kuivajõe Farmer, p 18.

<sup>49</sup> RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09 – Maapõuuseadus ja KOV enesekorraldusõigus, p 25 ja 29.

<sup>50</sup> RKPJKo 26.05.2020, 5-20-2 – Maakatastriseadus, p 29 ja 38.

<sup>51</sup> RKPJKo 15.06.2021, 5-21-3 – Rohe Invest, p 41.

## VII. Säätlik kasutamine

- 46 Loodusvarade ja loodusressursside säästliku kasutamise nõude kehtestamise taustaks oli säästva arengu põhimõtte esilekerkimine rahvusvahelises keskkonnaõiguses. Säästva arengu põhimõtte üks varasemaid ja tuntumaid määratlusi pärineb ÜRO Keskkonna ja Arengu Maailmakomisjoni 1987. a tegevusraportist „Meie ühine tulevik“ (nn Brundtlandi aruanne): säästev areng tähendab praeguste põlvkondade vajaduste rahuldamist, ilma et ohustataks tulevaste põlvkondade võimalusi enda vajadusi rahuldada.<sup>52</sup> Aruandes selgitatakse, et keskkonnakaitse ja areng ei ole mitte eraldiseisvad eesmärgid, vaid on omavahel lahutamatult seotud komplekses põhjuste ja tagajärgede süsteemis.
- 47 Säästva arengu idee põhineb niisiis põlvkondadevahelise tasakaalu hoidmisel ning õiguste ja kohustuste õiglasel jaotamisel põlvkondade vahel. Praegune põlvkond ei tohiks oma valikutega tekitada või lahendamata jätta selliseid keskkonnaprobleeme, mis panevad tulevastele põlvkondadele ebaõiglaselt suure koormuse ning ahendavad nende valikuid. Andres Tarand märkis Põhiseaduse Assamblee 17. istungil: „Meie ülesanne peaks olema meie keskkonda enam mitte märgatavalt halvemaks lasta minna, vaid ülesanne peaks olema hoida seda kõlblikuna järgmistele põlvkondadele.“<sup>53</sup> Nii praeguse inim põlve kui ka tulevaste põlvede tervise- ja heaoluvajadustele vastava keskkonna kindlustamine on säästva arengu edendamise eesmärgiks seatud ka KeÜS § 1 p-s 2.
- 48 Laiemas plaanis kannab sama ideed põhiseaduse preambulis sõnastatud mõte riigist kui pandist tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus. Tulevaste põlvkondade esiletõstmisel põhiseaduse preambulis on siiski laiem toimeala, see hõlmab lisaks keskkonnaküsimustele ka muid eluvaldkondi, milles tehtavad otsused võivad tulevaste põlvkondade õigusi oluliselt mõjutada.
- 49 Lisaks kommenteeritavale sättele ja KeÜS § 1 p-le 2 kajastab säästva arengu põhimõtet 1995. aastast kehtiva SäAS § 2 ning Euroopa Liidu lepingu art 3 lg 3.
- 50 ÜRO koostas 1992. aastal Rio keskkonna ja arengu deklaratsiooni<sup>54</sup>, mille neljandas printsiibis sisustati säästva arengu idee elluviimise põhimeetod – keskkonnakaalutluste lõimimine otsustusprotsessi. „Säästva arengu saavutamiseks peab keskkonnakaitse mängima arenguprotsessis kesksel rollil ning seda ei tohi käsitleda arenguprotsessist isoleerituna.“<sup>55</sup> Toonaste ideede jätkuvat aktuaalsust kinnitab asjaolu, et täpselt sama sõnumit kandev lõimimis põhimõte on saanud kirja ka enam kui kakskümmend aastat hiljem jõustunud KeÜS §-s 9.
- 51 Üheks konkreetseks tööriistaks, mis lõimimis põhimõtet ellu aitab viia, on keskkonnamõju hindamise menetlus, mille abil varustatakse otsustajaid teaduspõhise teabega kavandatava tegevuse keskkonnamõju kohta. Keskkonnateadlike otsuste tegemist toetavad ka Rio deklaratsioonis kümnenda printsiibina nimetatud ning Århusi konventsiooniga laiemale avalikkusele antud menetluslikud õigused: õigus keskkonnateabe kättesaadavusele, õigus otsustusprotsessis osaleda ning tavapärasest avaram ligipääs kohtumõistmisele keskkonnaasjades.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> WCED. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. 1987, I ptk, 3. alaptk, p 27.

<sup>53</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 538.

<sup>54</sup> Rio keskkonna ja arengu deklaratsioon. Rio deklaratsioon pani omakorda aluse Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioonile ja Bioloogilise mitmekesisuse konventsioonile (Eesti ratifitseeris mõlemad konventsioonid 1994. aastal).

<sup>55</sup> „In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.“

<sup>56</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (Eesti ratifitseeris konventsiooni 2001. aastal).

- 52 Säästva arengu põhimõtet on kritiseeritud, leides, et see loob aluse rohepesuks ilma tegeliku pühendumuseta keskkonna terviklikkusele ning jääb kaasaegsete laiaulatuslike keskkonnaprobleemide (kliimamuutused, elurikkuse ja elupaikade kadu) lahendamisel hambutuks.<sup>57</sup> Kriitikutele on vastatud, et säästva arengu põhimõtte sisuks ei ole püstitada ühiskondlikke või keskkonnaeesmärke, vaid anda otsustajatele asjakohane tööriist ja raamistik paremate otsuste tegemiseks.<sup>58</sup> Säästva arengu põhimõtte järgimine, koosmõjus lõimimisepõhimõttega (KeÜS § 9) ning keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõttega (KeÜS § 8), tähendab seda, et lisaks majanduslikele ja sotsiaalsetele kaalutlustele arvestatakse kõigi tegevuste juures ka keskkonnaga. Sellest aspektist seondub säästev areng eelkõige kaalutlusõiguse kasutamisega õiguslike otsuste langetamisel. Keskkonnakaitseliste vajaduste eiramine tegevuste puhul, mis avaldavad keskkonnale ilmselget ja olulist mõju, võib tähendada kaalutlusviga.<sup>59</sup> Riigikohtu halduskollegium on selgitanud, et PS §-st 5 tulenev loodusvarade ja loodusressursside kui rahvusliku rikkuse säästva kasutamise põhimõte on keskkonda mõjutava tegevuse ja keskkonnaõiguse normide aluseks.<sup>60</sup>
- 53 Säästliku kasutuse nõuet on seadusandja sisustanud SäAS §-s 2 ning KeÜS §-s 13.<sup>61</sup> Esimene neist sätestab: „Looduskeskkonna ja loodusvarade säästliku kasutamise eesmärgiks on tagada inimesi rahuldav elukeskkond ja majanduse arenguks vajalikud ressursid looduskeskkonda oluliselt kahjustamata ning looduslikku mitmekesisust säilitades.“ KeÜSis on sätestatud loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte: „Taastuvaid ja taastumatuid loodusvarasid tuleb kasutada säästlikult, arvestades nende looduslikku täienemist ja varude jätkumist võimalikult pikaks ajaks. Seaduses sätestatud juhul kehtestatakse taastuva ja taastumatu loodusvara kasutusmäärad.“ Põhimõttes sisalduv viide sellele, et loodusvarasid tuleb kasutada nii, et neid jätkuvalt võimalikult pikaks ajaks, osutab omakorda põlvkondadeülele seosele: loodusvaradest kui rahvuslikust rikkusest peavad osa saama ka meie järglased.<sup>62</sup>
- 54 Säästlik kasutus on selline, mis arvestab taastuvate loodusvarade loodusliku täienemise rütmiga ja tagab, et taastumatuid loodusvarasid jätkuvalt võimalikult pikaks ajaks. Kuivõrd PS § 5 kaitseb loodusvarana ka ökoloogilisi väärtusi, tuleb loodusvarade kasutusmäärasid kehtestades lisaks majandusliku ressursi (nt puidu) taastootmisvõimele arvestada ka sellega, et pöördumatult ei saaks kahjustada tarvitatava loodusvara ökoloogiline potentsiaal (nt metsa kui ökosüsteemi liigiline koosseis ja mitmekesisus<sup>63</sup>). Loodusvarade kasutamise säästlikkust hinnates tuleb võtta arvesse taastunud loodusvara kvaliteeti ja võrrelda seda äratarvitatuga.<sup>64</sup>
- 55 Otsustades selle üle, millist keskkonnakasutust saab pidada säästlikuks, tuleb arvestada ajakohaste ja kvaliteetsete teadusandmetega. Kliimaõiguse puhul kajastavad selliseid andmeid Valitsustevahelise Kliimamuutuste Paneeli (IPCC) raportid. Liigikaitse kontekstis ei pruugi olla piisav, kui otsuseid tehakse tuginedes registrites ja andmebaasides olevatele andmetele, sest need võivad olla vananenud.<sup>65</sup> Tootmistegevuse säästlikkuse üle

<sup>57</sup> J. C. Dernbach, F. Cheever. Sustainable development and its discontents. – *Transnational Environmental Law*, 4/2015/2, lk 249.

<sup>58</sup> Samas.

<sup>59</sup> O. Kask jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid, lk 19.

<sup>60</sup> RKHKm 18.06.2010 3-3-1-101-09, p 12.

<sup>61</sup> Vt ka KeÜS §-s 17 sätestatud käitaja kohustus kasutada tooraineid, loodusvarasid ja energiat säästlikult.

<sup>62</sup> O. Kask jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid, lk 86.

<sup>63</sup> MS § 2 lg 2 järgi on metsa majandamine säästev, kui see tagab elustiku mitmekesisuse, metsa tootlikkuse, uuenemisvõime ja elujõulisuse ning võimaluse ökoloogilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi rahuldavaks mitmekülgeks metsakasutuseks.

<sup>64</sup> O. Kask jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid, lk 87.

<sup>65</sup> Vrd RKHKo 19.05.2020, 3-18-529, p 27.

otsustamisel saab (ja seaduses sätestatud juhul tuleb) arvestada sellega, milline on parim võimalik tehnika (vt nt THS § 8). Jäätmeõiguse kontekstis on loodusvarade kasutamine PS § 5 tähenduses säästev juhul, kui see vastab jäätmehierarhia põhimõttele<sup>66</sup>, mille üheks eesmärgiks on vähendada uute ressursside kasutuselevõttu juba kasutusel olevate ressursside kordus- ja taaskasutusse võtmise abil.

- 56 Eeltoodut kokku võttes tuleb säästliku kasutusena mõista sellist keskkonnakasutust, mis arvestab ressursside jagumist pikas perspektiivis, nii et ka tulevaste põlvkondade tervise- ja heaoluvajadused oleksid kaitstud, ning keskkonna ökoloogilise väärtuse säilimist.

## VIII. Keskkonnapõhiõigusest

- 57 PS § 5 paneb riigile ja kohaliku omavalitsuse asutustele kohustuse keskkonda kaitsta. Üksikisiku kohustusele keskkonda kaitsta loob seevastu aluse PS § 53. Nagu Tallinna Ringkonnakohus on põhjendatult märkinud, on PS § 5 eraldivõetuna väärtusnorm, mis isikutele subjektiivseid õigusi ei tekita.<sup>67</sup> Küll aga tuleb selles määratletud eesmärkide ja väärtustega arvestada teisi norme, sh subjektiivsete avalike õiguste aluseks olevaid norme tõlgendades.
- 58 Koosmõjus Århusi konventsiooni art-ga 1, millega on tunnustatud praeguste ja tulevaste põlvkondade õigust elada keskkonnas, mis vastab nende tervise ja heaolu vajadustele, ning art-ga 9, mis tagab asjast huvitatud üldsusele keskkonnaasjades laiaulatusliku juurdepääsu õigusemõistmisele, samuti teiste asjakohaste põhiõigustega (omandikaitse, eraelu kaitse, tervise kaitse), on peetud võimalikuks tuletada PS §-st 5 isikute keskkonnavaline põhiõigus: avaliku võimu kohustusest keskkonda säästa võiks järeldada puudutatud isikute õigust nõuda oma elukeskkonna säästmist.<sup>68</sup> Riigikohus pole senini sellise arutluskäiguga siiski nõustunud.<sup>69</sup>
- 59 Seoses sellega, et KeÜSis sätestati 2014. aastal igaühe õigus tema tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, ei ole eeldatavasti enam tegu üksikisikute jaoks olulist praktilist tähendust omava küsimusega. PS § 5 konstitutsioonilise sättena toetab siiski kahtlemata oluliselt KeÜSis sätestatud keskkonnavalaseid õigusi. Tasub märkida, et juba 2012. aasta seisuga olid keskkonnavalased õigused sätestatud enam kui 90 riigi põhi-seadustes<sup>70</sup>, olles määratletud kas materiaalõigusliku keskkonnavalase põhiõigusena või menetluslike õigustena.<sup>71</sup> Kuigi põhiseadusliku õiguse olemasolu iseenesest ei pruugi veel tähendada keskkonnakaitse kõrget taset kõigis neis riikides, tugevdab põhiseaduslik tunnustus siiski keskkonnaõiguse normide positsiooni, tõhustab nende rakendamist ning võib anda aluse olulistele kohtupretsedentidele. Materiaalse keskkonnavalase põhiõiguse sätestamine põhiseaduses aitaks kaasa keskkonnakaitse lõimimisele senisesse väärtus-süsteemi ning tagada keskkonnaküsimuste suurema kaalu otsuste langetamisel.<sup>72</sup>

<sup>66</sup> Vt JäätS § 22<sup>1</sup>.

<sup>67</sup> Tln RngKm 13.08.2007, 3-07-102, p 14.

<sup>68</sup> Nt Tln RngKm 13.08.2007, 3-07-102, p 14; Tln RngKo 18.03.2008, 3-06-1136, p 8; Tln RngKo 26.06.2008, 3-06-188, p 14.

<sup>69</sup> RKHKm 18.06.2010, 3-3-1-101-09, p 12.

<sup>70</sup> D. R. Boyd. The Constitutional Right to a Healthy Environment. – Environment: Science and Policy for Sustainable Development, 54/2012/4, lk 3.

<sup>71</sup> K. Relve. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. – Juridica 2004/1, lk 27.

<sup>72</sup> Samas, lk 29.