

Keskkonnavastutusest keskkonnavastutuse seaduse valguses¹

Evelyn Lopman (RiTo 16), Õiguskantsleri nõunik

Triin Nymann (RiTo 16), Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna jurist

Keskkonnakaitse ei ole pelgalt erahuvide kaitsest lähtudes tõhus, seetõttu peab õigussüsteem tegelema ka erahuvidega hõlmamata keskkonnaosade kaitsega ning looma õiguslikud eeldused keskkonnale tekitatud kahju heastamiseks.

Riigikogus novembris vastu võetud ja detsembris jõustuv keskkonnavastutuse seadus tugineb Euroopa Liidu vastavasisulisele direktiivile ning selle eesmärk on luua õiguslikud eeldused keskkonnale tekitatud kahju heastamiseks. Nii nagu nimetatud direktiiv, ei reguleeri ka keskkonnavastutuse seadus kogu keskkonnaga seotud vastutust ja kogu keskkonnale tekitatud kahju heastamist. Keskkonnavastutus kui termin ei olegi päris ühese tähendusega (Jones 1997, 12). Artikli eesmärk on käsitleda keskkonnavastutuse seadusega seotud n-ö piirialasid: millist vastutust seadus reguleerib ja millist mitte, mis on hõlmatud keskkonnakahju mõistega ning miks on osa keskkonnast jäänud seadusest välja.

Mis on üldse keskkonnavastutus? Selle vastutuse võib laiemalt jagada kolmeks: vastutus teisele isikule tekitatud kahju eest, vastutus süütegude eest ja vastutus keskkonna kui sellise (*per se*) kahjustamise eest. Keskkonnavastutuse seadusega on hõlmatud viimati nimetatud vastutuse alaliik. Seaduses ei reguleerita eraisikutevahelisi nõudeid seoses keskkonna kahjustamisega ega keskkonnaalaseid süütegusid. Eraisikute vahelised suhted on Eestis reguleeritud võlaõigusseadusega ning keskkonnaalaste süütegudega seotu on reguleeritud karistusseadustikus (väärteod ja kuriteod) ning valdkondlikes eriseadustes (väärteod).

Pikka aega vaadeldi keskkonnavastutuse peajasjalikult esimesena nimetatud alaliiki – eraisikutevahelistes suhetes tekitatud kahju hüvitamist olukorras, kus kahju seostus mingil määral keskkonnaga. Selline keskkonnavastutus on sisuliselt eraõiguslik vastutus. Kahju kannatanud isik saab esitada kahju tekitaja vastu kahju hüvitamise nõude. Sealjuures hõlmab hüvitusnõue tervisele või varale tekitatud kahju, näiteks saastunud vee kasutamisega tekitatud tervisekahju või saastuse tõttu hävinud vara (näiteks viljapuude või metsa hukkumine) eest kompensatsiooni maksmist. Sellisel kujul ei erine vastutus keskkonna kaudu isikule tekitatud kahju eest oluliselt muul viisil isikule tekitatud tervisekahju või varalise kahju eest (Jones 1997, 16).

Omandi ökoloogiline dimensioon

Üldjuhul on varale või tervisele tekitatud kahju hüvitamise kaudu võimalik kaitsta siiski vaid erahuve – isiku omandi või varaga seotud huve. Keskkond ja selle seisund on tähtis kogu ühiskonnale. Keskkonnaga on seotud meie ühised (Larsson 1999, 409) ja erahuvide ülesed huvid. Seetõttu on kahjustatud isiku võimalused nõuda keskkonnale *per se* tekitatud kahju hüvitamist väga piiratud. Siiski ei saa väita, et need oleksid täielikult välistatud (Wetterstein 1997, 43–46). Üha enam räägitakse nn omandi ökoloogilisest dimensioonist ja sellele tekitatud kahju hüvitamisest.

Omandi ökoloogilise dimensiooni all mõistetakse sellist asja omanikule keskkonnast tulenevat omapära, mis ei ole hõlmatud asja turuväärtusega. Näiteks võib metsa omanik oma metsa eriliselt väärtustada ja hoiduda raiest selle elurikkuse (bioloogilise mitmekesisuse) pärast või seetõttu, et metsa on istutanud ja hooldanud tema esivanemad. Kumbki nimetatud aspekt ei kajastu üldjuhul kinnistu turuväärtuses, sest ei elurikkus ega perekondlikud traditsioonid ole turul kaubeldavad ning neil puudub hõlpsasti väljendatav ja kontrollitav rahaline väärtus. Kui õigussüsteem ei tunnusta omaniku erilist huvi talle kuuluva keskkonna osa suhtes, siis jääksid sellised aspektid kahju hüvitamisel tähelepanuta ja kahju vastavas osas hüvitamata. Riikide seadustest ja ka kohtupraktikast leiab üha enam juhtumeid, kui asja omanik on õigustatud nõudma teatud ulatuses hüvitust omandi ökoloogilise dimensiooni kahjustamise eest (Pfenningstorf 1997, 134–137; Larsson 1999, 305).

Ka meie võlaõigusseadus võimaldab mittevaralise kahju hüvitamise kaudu omandi ökoloogilise dimensiooni kahjustamise eest hüvitist nõuda, sätestades, et kui kahju tekitamine on kindlaks tehtud, kuid kahju täpset suurust ei saa kindlaks teha, muu hulgas mittevaralise kahju tekitamise ja tulevikus tekkiva kahju korral, otsustab hüvitise suuruse kohus. Kahjuks puudub meil teadaolevalt vastav kohtupraktika, seetõttu pole siinkohal võimalik Eesti kohta ühtegi näidet tuua. Saksa keskkonnavastutuse seaduse kohaselt on asja omanikul õigus nõuda asja taastamiseks vajalike kulutuste korvamist kahju tekitaja poolt ning seejuures võivad kulutused ületada mõistlikus ulatuses ka asja turuväärtust. Eesti õiguses analoogilist sätet ei ole, kuid ka Saksa õiguses kujunes see põhimõte esmalt välja kohtupraktikas ning alles seejärel sõnastati õigusnormina (Pfenningstorf 1997, 136). Ilmselt tuleks sarnane praktika kõne alla ka Eestis.

Kui isik kahjustab keskkonda ja tema tegu vastab mõnele süüteo koosseisule, järgneb teole karistusõiguslik vastutus. Karistusõigus keskkonnavastutuse ühe n-ö haruna on oluline, kuid selle efektiivsust keskkonnakahju heastamise kontekstis ei tohiks üle hinnata.

Avalik-õiguslik vastutus

Karistus iseenesest ei paranda keskkonna seisundit, vaid annab isiku tegevusele negatiivse hinnangu. Karistusõigus aitab kindlasti paljusid keskkonna kahjustamise juhtumeid ennetada, kuid keskkonna hea seisundi säilimise seisukohast on vaja, et seda kahjustanud isik oleks kohustatud kõrvaldama oma teo faktilised tagajärjed. Selle reguleerimine ei ole enam karistusõiguse küsimus.

Keskkonna kaitseks on kahtlemata vajalik väljendada ühiskondlikku hukkamõistu karistusõiguse kaudu. Samuti on vaja reguleerida eraisikutevahelisi suhteid, et tagada isikule võimalus nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist. Siiski on mitmes riigis, sealhulgas Ameerika Ühendriikides ja ka Euroopa Liidu riikides jõutud arusaamisele, et sellest ei piisa. Riik peab looma mehhanismid, et kahju saaks heastatud ka eelnevalt nimetatuga katmata osas. See tähendab, et keskkonna kahjustamisel peab kahju tekitaja lisaks teisele isikule tekitatud kahjule – ning kui kahju on tekitatud kuriteoga, siis veel lisaks karistusele – heastama kõik ülejäänud negatiivsed tagajärjed. Seda eesmärki teenibki keskkonnavastutuse seaduse regulatsioon.

Keskkonnavastutuse seadusega reguleeritakse riigi ja kahju tekitaja suhteid, ent ei reguleerita eraisikute vahelisi nõudeid. Seetõttu võib kirjanduses kohata selle vastutuse liigi kirjeldamisel terminit avalik-õiguslik vastutus keskkonna kahjustamise eest. Riik on seaduses vaadeldav kui ühiskonna esindaja ning kollektiivsete huvide väljendaja, kellele sellest tulenevalt kuulub õigus nõuda kahju tekitajalt keskkonnale *per se* tekitatud kahju heastamist. Ühtlasi on riik seetõttu pädev kahju tekitajaga läbi rääkima keskkonnakahju heastamise tingimuste üle. Keskkonnavastutuse seaduse kohaselt ei ole sellist esindusõigust muudel subjektidel peale riigi. Valitsusvälistel keskkonnakaitseorganisatsioonidel on küll teatud eriseisund, kuid neil puudub võimalus riiki kõrvale jättes esitada nõudeid otse kahju tekitaja vastu. Näiteks USA õiguses on ühishuvide kaitsjaks (*guardian*) lisaks keskvõimule ka osariigid ja teatud küsimustes indiaanihõimud. Täiendavat teavet muude riikide praktika kohta koos edasiste viidetega võib leida vastavast kirjandusest (nt Wetterstein 1997, 51).

Keskkonnale *per se* kahju tekitamist on küll valdavalt hukka mõistetud (sealhulgas karistusõiguslikult), kuid väga pikka aega kahjuks, mida ei ole võimalik suures osas faktiliselt heastada. Sest kuidas heastada kahju, mille suurust me ei suuda kindlaks määrata, sest me ei oska keskkonna väärtust rahas väljendada. Sellega seotud raskused on olnud pikka aega takistuseks tegeliku keskkonnakahju heastamise nõudmisel. Alles eelmise sajandi lõpukümnenditel hakati keskkonnale *per se* tekitatud kahju heastamist terviklikumalt reguleerima. Esimeseks oluliseks seaduseks selles vallas võiks pidada USA-s vastu võetud CERCLA (*Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*).

Hukkunud linde tagasi ei saa

Keskkonnale tekitatud kahju korral püütakse mis tahes muu kahju hüvitamise sarnaselt saavutada kahju tekitamisele eelnenud olukorda. Turumajandusel põhinevas ühiskonnas on universaalne kahju hüvitamise viis raha maksmine. Rikutud asja omanik saab raha eest osta uue asja. Rahas on sageli võimalik väljendada ka tervisele põhjustatud kahju – selleks on ravile tehtud kulutused. Teatud tervisekahjustused on aga ravimatud ning ka ravi korral võib kahjustus end hiljem tunda anda, seega ei ole rahaline kompensatsioon tervisele põhjustatud kahju korral kõige parem kahju hüvitamise viis. Kui aga saastatakse lindude pesitsusala ja tuhanded linnud hukuvad ning veel enam jääb munast koorumata, tekib küsimus, kui suurt kahju me oleme kannatanud. Metslinnul puudub turuväärtus ning ehkki suure kahju tekitamine on justkui ilmselge, ei suuda me kuigi täpselt selle suurust tavapärasel moel ehk rahas väljendada.

Keskkonnavastutuse seaduses püütaksegi leida lahendust kahju heastamiseks eelnevalt nimetatuga sarnastel juhtumitel. Märgata tuleks ka terminikasutust – räägitakse kahju heastamisest, mitte hüvitamisest, mis võiks pigem viidata rahalisele hüvitisele. Eesmärk on jõuda kahjustusele eelnenud (või selle lähedase) olukorrani või sellega võrdväärse olukorrani ning seda rahalist hüvitist maksmata. Lihtsustatult öeldes peab kahju tekitaja saavutama kahju tekitamisele eelnenud olukorra tegelikult, mitte mõtteliselt, nagu rahalist hüvitist tasudes.

Pole muidugi kindel, kas kahjustamisele eelnenud keskkonnaseisundit on alati võimalik tegelikult saavutada. Täpselt samuti võib vaielda, kas näiteks solvamise korral

hüvitis moraalse kahju tekitamise eest muudab intsidendi solvatu jaoks olematuks või ainult leevendab selle tagajärgi. Kas see on aga piisav põhjus kahju heastamisest loobuda? Tõsi, näiteks hukkunud linde me tagasi ei saa, sest konkreetsed hukkunud isendid jäävad hukkunuks. Küll aga saame kahju heastamise kaudu luua allesjäänutele paremaid tingimusi pesitsemiseks, mis aitab kaasa lindude arvukuse taastumisele. Alternatiiviks oleks kahju tekitaja "pääsemine" tekitatud kahju heastamisest ning ühiskonna vaesumine hävinud loodusväärtuste võrra.

Heastamise kohustus pole karistus

Vastutuse puudumine keskkonnale *per se* tekitatud kahju eest (sest selle kahju heastamist peetakse võimatuks) võib tekitada olukorra, kus kellelgi tärkab lausa huvi kahju tekitamise suhtes. Näiteks võib maaomanikul tekkida taunitav soov väärtusliku koosluse hävitamiseks, et vabaneda looduskaitse piirangutest, mis takistavad kinnisvaraarendust. Koosluse hävimisega seotud kahju suurust ei osata rahas kindlaks määrata, seega kahju justkui polekski tekitatud. Keskkonnavastutuse direktiivi ja keskkonnavastutuse seaduse eesmärk on siiski hinnata selliste koosluste väärtust iseenesest ning sellest lähtudes rakendada ka meetmeid kahju heastamiseks.

Esmatähtis ei ole sealjuures mitte asja tavapärase turuväärtus ehk see, kui palju on väärt hävitatud metsakooslusest saadud puit ja kui palju maksab maa. Väärtus peitub just koosluses tervikuna ja selle poolt ülejäänud keskkonnale pakutavates hüvedes. Metsa ei moodusta ju ainult seal kasvavad puud, osa sellest moodustavad sealsed loomad, linnud, taimed ja seened ning nende omavahelised seosed ja sõltuvussuhted. Just keskkonna pakutavad erinevad hüved on need, mis moodustavad turuväärtusele allumatu terviku ning mille hindamine tavakategooriates on väga keeruline.

Keskkonnavastutuse direktiiv ja keskkonnavastutuse seadus ei eeldagi seda, et kahju tekitaja peaks rahas kinni maksma linnulaulu ja lehesahina. See ei oleks kaugemas perspektiivis ka mõttekas, sest siis jääks meile metsade hävimise tõttu ainult mälestus eelnimetatud hüvedest ning palju eraisikutelt kokkukogutud raha, mis neid hüvesid iseenesest veel ei taga. Kahju tekitaja peaks keskkonnavastutuse seaduse kohaselt tagama kahjustatud hüvede tegeliku olemasolu. Näiteks hävitatud metsa asemele istutab uue ja hooldab seda teatud aja jooksul. Või kui seda ei peeta otstarbekaks, siis aitab kusagil lähikonnas korraldada hävitatud kooslustega samalaadsete koosluste kaitset.

Tuleb eristada keskkonnavastutuse seadusega ettenähtud kahju tekitaja kohustusi karistusest (artikli autorid on selle seaduse eelnõuga töötades kogenud, et üsna sageli peetakse seadusega ettenähtud kohustusi lisakaristuseks vms). Keskkonnakahju heastamise kohustus ei tähenda karistust kahju tekitamise eest. Isiku tegevus, millega ta põhjustas keskkonnakahju, võib, aga ei pruugi vastata mõne süüteo tunnustele ja sellele võib, aga ei pruugi järgneda karistus väärteo või kuriteo eest.

Keskkonnakahju heastamise kohustus tekib isikul seetõttu, et ta on põhjustanud kahju ning kogu isiku tegevus kahju heastamisel on suunatud endise keskkonnaseisundi saavutamisele. Kahju tekitaja on mis tahes muud liiki kahju hüvitamise põhimõtete sarnaselt kusagil

lähikonnas kohustatud kõrvaldama oma tegevuse negatiivsed tagajärjed ning selles osas ei erine keskkonnakahju heastamine muud liiki kahju heastamisest. Siinkohal võiks tõmmata paralleeli eraõigusliku kahju hüvitamise juhtumiga. Kui keegi sõidab autoga teise aia katki, siis vaevalt saab pidada aia parandamist või selle eest rahalise hüvitise maksmist karistuseks. Kahju tekitaja lihtsalt püüab luua aia omaniku jaoks kahju tekitamisele eelnenud olukorra. Keskkonnale *per setekitatud* kahju heastamine on samale eesmärgile suunatud ja seetõttu ei ole ka sellel karistuslikku iseloomu.

Seaduse kohaldamise piirid

Nagu euroliidu keskkonnavastutuse direktiivi, nii on ka keskkonnavastutuse seaduse kohaldamisala piiratud: kuigi pealkiri räägib keskkonnast, tuleb täpsustada, et mitte igasugune ümbritsevale looduskeskkonnale tekitatud kahju ei too kaasa vastutust seaduse mõttes. Siinjuures on asjakohane vaadelda, mida mõistetakse Euroopa Ühenduse õiguses termini keskkond all.

Euroopa Majandusühenduse asutamisleping algselt keskkonnaalaseid sätteid ei sisaldanud. Esimest korda lisatakse keskkonda puudutav jaotus asutamislepingusse Ühtse Euroopa Aktiga 1987. aastal, kuid mõistet keskkond ei avatud. Küll aga võtsid 1990. aastal Euroopa Liidu liikmesriikide riigipead ja valitsusjuhid vastu keskkonda puudutava deklaratsiooni, kus tunnistati õigust tervislikule ja puhtale keskkonnale, mis hõlmab eelkõige “/.../ õhu, jõgede, järvede, ranniku- ja merevee kvaliteeti, toidu ja joogivee kvaliteeti, kaitset müra vastu, kaitset pinnase saastamise, pinnase erosiooni ja kõrbestumise vastu, elupaikade, floora ja fauna, maastike ja muu looduspärandi ning puhkealade hüvede ja kvaliteedi säilitamist” (Krämer 2007, 2). Sõnastuses hakkab eelkõige silma inimesekesksus – keskkonnakomponendid on loetletud nende poolt inimkonnale pakutavate hüvede ja väärtuste kaudu, keskkond ja selle komponendid iseseisvat tervikut ja õigushüve nagu ei moodustaks. Tänapäeval aga ei vaidle vist enam keegi selle vastu, et keskkonnakomponentide kui süsteemi toimimist saab selle komponentide kahjustamise kaudu samuti rikkuda ning see on väärtus omaette, mille kaitsmisest ühiskond peaks olema huvitatud.

Ei keskkonnavastutuse direktiiv ega keskkonnavastutuse seadus ei hõlma kogu keskkonnale põhjustatud kahju. Samas vaadatakse kahjustatud keskkonda kui iseseisvat tervikut, millele tekitatakse kahju, ja mis tuleb kahju tekitajal heastada, kuid hõlmatud on ka keskkonna poolt ühiskonnale pakutavate hüvede kvaliteedi või kvantiteedi vähenemisega tekitatud kahju.

Ühenduse õiguse ühtsuse ja kooskõla huvides defineeritakse keskkonnavastutuse direktiivis võimalikult palju mõisteid viidetega teistele, kõnealust valdkonda reguleerivatele õigusaktidele. Sellest põhimõttest lähtudes on kaitsealused liigid, millele keskkonnavastutuse direktiiv kohaldub, defineeritud kahes liigikaitset käsitlevas direktiivis – nn linnudirektiivis ja loodusdirektiivis. Ka kaitsealused elupaigatüübid on loetletud loodusdirektiivis. Eesti keeles on ingliskeelse mõiste *habitat* vastena zooloogias kasutatud mõistet elupaik ja botaanikas kasvukoht. Siiski mõeldakse mõlema termini puhul ümbrusest looduslike tingimuste poolest erinevat ala, mis on seetõttu sobiv eluks teatud liikidele (Paal

2004, 5). Elupaigatüüpide määramine eraldi väärtusena on kantud soovist loodusväärtuste säilitamiseks suunata inimtegevust ja vältida kahjustavaid tegevusi ka neis erinevatele linnu-, looma- ja taimeliikidele elupaigaks sobivates piirkondades, mis pole seni kaitsealana määratud (*idem*).

Kahju olulisuse kriteeriumid

Keskkonnakahju direktiivi mõistes hõlmab nelja keskkonnakomponenti: kaitsealuseid liike, kaitsealuseid looduslikke elupaigatüüpe, vett ja pinnast. Seega on keskkonnastutuse kohaldumisalast väljas merevesi, v.a rannikuvesi (üldstatult ühe meremiili ulatuses rannikust), välisõhk, sealhulgas müra ja kiirgus, kaitse all mitteolevad linnu- ja loomaliigid, maastikud ja puhkealad (Paal 2004, 5).

Keskkonnastutuse seadus hõlmab lisaks Euroopa tasandil (direktiivides loetletud) kaitstud liikidele ka meie endi jaoks haruldasi ja väärtustatud liike, kelleks on looduskaitsealuse alusel kaitse alla võetud liigid. Samamoodi on ka elupaikadega: seaduse kohaselt lähivad keskkonnastutuse alla lisaks direktiivis ettenähtule ka riigisisese õiguse alusel moodustatud kaitse- ja hoiualad, püselupaigad ning looduse üksikobjektid (kaitstavad alad). Seaduse eelnõu väljatöötamisel jõuti nimelt arusaamisele, et nagu Euroopa Liidu tasandil mittekaitstavate, kuid Eesti looduskaitsealuse alusel siiski kaitsealuste liikide puhul on ka riigisiseseid kaitstavad alad väärtus, mille säilitamiseks ning millele kahju tekitamise ärahoidmiseks on otstarbekas kohustada kahju tekitajat mitte lihtsalt kahju rahaliselt hüvitama, vaid tekitatud kahju looduses ja loodusele realselt heastama.

Sellist lähenemist on soovituslikult ette näinud ka direktiivi eelnõu koostajad (Commission of the ... 2002, 18), rõhutades sellega liikmesriikide vajadust ja võimalikku soovi arvestada kohalike eripäradega. Siinjuures olgu täpsustatud, et kuigi loodusdirektiiv viitab kaitstavatele elupaigatüüpidele, seega erinevate sarnaste alade kogumile, kasutatakse keskkonnastutuse seaduses riigisisese looduskaitsealuse raames kasutatava terminoloogia kohaselt siiski terminit elupaik, kuigi elupaik tähendab keeleliselt eelkõige üksikut mingisse elupaigatüüpi kuuluvat ala (keskkonnastutuse seaduse eelnõu seletuskiri 2007, 3).

Kaitsealuste liikide ja elupaikade kahjustamisel on keskkonnastutuse kohaldumise tähtis eeldus see, et tegemist peab olema olulise ebasoodsa mõjuga, mis looduskaitsealuse kohaselt on mõju, mis seab ohtu liigi või elupaiga soodsa seisundi saavutamise või säilitamise. Seega pole mis tahes kaitsealusele liigile või elupaigale tekitatud kahju keskkonnastutuse seaduse mõttes automaatselt keskkonnakahju. Kahju olulisuse kriteeriumid, mida pädevad eksperdid hinnangu andmisel arvestama peavad, hõlmavad selliseid parameetreid nagu liigi kaitstuse tase (I, II või III kaitsekategooria), selle arvukus, liigi või elupaiga isetaastumisvõime, levik kohalikul, riigi või Euroopa Liidu tasandil jmt. Kindlasti on näiteks I kategooria kaitsealuse liigi isendite kahjustamisel või hävitamisel kahju olulisuse lävend madalam kui II või III kategooria liigi puhul, samuti võib teatud elupaiga hävitamine olla ühes maakonnas suhteliselt suurem (olulisem) kahju kui teises maakonnas, kus sääraseid elupaigatüüpe on rohkem.

Juhtumite menetlemine aeganõudev

Vee mõiste on keskkonnavastutuse direktiivis avatud samuti vee nn raamdirektiivi kaudu ja hõlmab viimase kohaldamisala ehk pinna-, põhja- ja rannikuvett ning vastavaid pinnavorme (veekogusid). Kuivõrd Eesti veeseadus on laiemal kohaldamisalal (hõlmab ka Eesti territoriaalmerd), ei saa siin sama analoogiat kohaldada, vaid keskkonnavastutuse seaduses on veele tekitatud kahju mõistes vee liigid eraldi välja toodud. Keskkonnavastutuse direktiiv välistab kohaldamisalast rahvusvaheliste mereõiguse konventsioonide objektid, ilmselt sooviga vältida võimalikku segadust kohalduva õiguse osas.

Nii nagu liikide ja elupaikade puhul, kohalduvad ka veele tekitatud kahjule lävend, millest alates loetakse kahju oluliseks ning keskkonnavastutuse kohaldamise objektiks. Selline lävend on vee kvalitatiivseid, sealhulgas ökoloogilisi, keemilisi ja füüsikalisi ning kvantitatiivseid näitajaid hõlmava veeklassi halvenemine. Kui vee raamdirektiivi kohaselt peavad Euroopa Liidu liikmesriigid saavutama aastaks 2015 kõigi vete (sealhulgas pinna-, põhja- ja rannikuvete) hea seisundi, siis on vee saastamine selliselt, et selle kvaliteediklass halveneb, samuti keskkonnavastutuse objekt ehk oluline kahju, mis tuleb keskkonnale (ja ühiskonnale) heastada.

Pinnasele tekitatav kahju on keskkonnavastutuse objekt, kui pinnase saastamise tulemusena tekib inimeste tervise kahjustamise oht. Milline täpselt see oht peab olema, et keskkonnavastutus kohalduks, jääb ekspertide otsustada ning praktika kujundada. Arvestades seda, et keskkonnavastutuse põhimõtte kohaselt peab saastaja enda tekitatud saastuse likvideerima ja kahju heastama (mitte riik, ühiskond) ning seda, et iga isik on kohustatud hoiduma teiste isikute tervise kahjustamisest, oleks ilmselt põhjendatud, kui võimalikku ohtu inimese tervisele käsitleda võimalikult laialt mis tahes võimaliku ebasoodsa mõjuna, mitte ainult otsese tervisekahjustusena.

Nagu eespool mainitud, ei kata keskkonnavastutus otseselt välisõhu saastamist. Selle keskkonnamakrokomponendi väljajätmiseks võib leida mitmeid põhjendusi. Esiteks on välisõhku konkreetsetest allikatest paisatavate saasteainete hulk reguleeritud vastavate saastelubadega ning seega riigi poolt kontrollitud ja reguleeritud. Teiseks on looväliselt õhku paisatava saaste puhul selle allikat (kahju tekitajat) ning saaste täpset kogust (kahju suurust) ilmselt raske, kui mitte võimatu kindlaks teha, seetõttu sellele keskkonnavastutuse kohaldamine jääks praktikas teostamatuks eesmärgiks. Seetõttu piirdub välisõhu saastamisel keskkonnavastutuse kohaldamisala vaid saastusega elupaikadele, liikidele, veele või pinnasele tekitatud kahjuga (Commission of the ... 2002, 18).

Keskkonnavastutus ei kohaldu ka kaitse all mitteolevale floorale ja faunale. Kuivõrd keskkonnavastutuse juhtumite menetlemine võib olla aeganõudev ja kulukas protsess, oleks mõistlik kaitse all mitteolevatele isenditele tekitatud kahju heastamist korraldada mõnel muul viisil.

Veel üks oluline erand

Eeltoodud tingimustele lisaks on keskkonnakahju liikide osas keskkonnavastutuse kohaldamisel veel üks erand. Kui keskkonnakahju on tekkinud seaduskuuleka käitumisega (näiteks haldusorgani antud tegevusloa alusel, kusjuures loa väljastamise menetluse käigus on võimalik kahju tuvastatud, kuid kaalutlusõiguse alusel on luba siiski väljastatud), siis sellist kahju keskkonnavastutuse seaduse mõttes keskkonnakahjuks ei loeta. Selle põhjenduseks on isiku õigustatud ootus, et kehtivad õigusaktid loovad keskkonnale riigi kui avaliku hüve eest seisja seisukohalt piisava kaitse ning nende järgimisel tekkivad võimalikud tagajärjed on kaalutletult aktsepteeritavad nii ühiskonnale kui ka keskkonnale.

Samas tuleb mõnda, et õiguskindlusel on tänapäeva kiirelt muutuv maailmas oma varjuküljed, sest olemasolevate õigusaktide piiresse kinnijäämine võib viimastele omistada liigse tähtsuse, mille nad teaduse ja tehnika arengu seisukohalt võivad sisuliselt olla minetanud. Ajale jalgu jäänud normid võivad õiguskindluse printsiibi kaudu saada otsustavaks ning seega takistada tegeliku õigluse saavutamist ning põhimõtte saastaja maksab rakendamist (Wilde 2002, 225).

Kokkuvõttes võib öelda, et keskkonnavastutuse seaduse abil ei ole võimalik kõrvaldada kõiki probleeme, mis keskkonna kahjustamisega kaasnevad. Loodetavasti aitab artikkel mõista, miks on keskkonnavastutuse seadus kujunenud just selliseks, nagu see parajasti on, ning selgitada seaduse üldisi eesmärgi. Keskkonnavastutuse seadus muudab põhjalikult meie senist lähenemist keskkonnakahju heastamisele, seetõttu ei pruugi seaduse rakendamine alati lihtne olla. Teisalt räägib põhimõtteliste muudatuste kasuks see, et keskkonnavastutuse seadus aitab tagada suure osa ülejäänud keskkonnavalaste seaduste (looduskaitse, veekaitse, pinnase kaitse) eesmärkide saavutamist, olles seega loogiline ja vajalik lüli keskkonnavalaste õigusaktide rakendamise seisukohast.

Kasutatud kirjandus

Commission of the European Communities (2002). Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage: Explanatory memorandum. Brussels. 2002/0021(COD).

Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act. – http://www.access.gpo.gov/uscode/title42/chapter103_.html.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (nn vee raamdirektiiv). EÜT L 327, 22.12.2000, lk 1–173.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (nn keskkonnavastutuse direktiiv). – ELT L 143, 30.04.2004, lk 56–75.

Jones, B. (1997). Detering, Compensating, and Remedying Environmental Damage: The Contribution of Tort Liability. – P. Wetterstein (ed). Harm to the Environment: The Right to Compensation and the Assessment of Damages. Oxford: Clarendon Press, pp 11–28.

Keskkonnavastutuse seaduse eelnõu ja seletuskiri.

– http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=100224&u=20071004111338.

Krämer, L. (2007). EC Environmental Law. London: Sweet & Maxwell.

Larsson, M. L. (1999). The Law of Environmental Damage: Liability and Reparation. The Hague: Kluwer Law International.

Nõukogu direktiiv 79/409/EMÜ, loodusliku linnustiku kaitse kohta (nn linnudirektiiv). – EÜT L 103, 25.4.1979, lk 1–18.

Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (nn loodusdirektiiv). – EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7–50.

Paal, J., Martin, G. jt (2004). Euroopas väärtustatud elupaigad Eestis. Eesti Keskkonnaministeerium.

Pfennigstorf, W. (1997). How to Deal with Damage to Natural Resources: Solutions in the German Environmental Liability Act of 1990. – P. Wetterstein (ed). Harm to the Environment: The Right to Compensation and the Assessment of Damages. Oxford: Clarendon Press, pp 131–142.

Wetterstein, P. (1997). A Proprietary or Possessory Interest: A *Conditio Sine Qua Non* for Claiming Damages for Environmental Impairment? – P. Wetterstein (ed). Harm to the Environment: The Right to Compensation and the Assessment of Damages. Oxford: Clarendon Press, pp 29–54.

Wilde, M. (2002). Civil Liability for Environmental Damage. The Hague, London, New York: Kluwer Law International.

1 Artikkel väljendab autorite isiklikke seisukohti.