

Arenguprojektide keskkonnamõju: majandus versus keskkond

Hannes Veinla

Tartu Ülikooli keskkonnaõiguse dotsent

Ettekanne puudutab kolme probleemideringi

1. Eesti keskkonnaõiguse senise arengu lühianalüüs
2. Tuleviku arengud – Eesti keskkonnaõiguse kodifitseerimine
3. Euroopa Liitu astumise mõju keskkonnaõiguse ellurakendamisele

Eesti keskkonnaõiguse senise arengu võib jaotada kolme perioodi

1. Esimene periood - üheksakümnendate aastate esimene pool. Seda arenguperioodi iseloomustas eelkõige esimese hädapärase regulatsiooni kehtestamine, selleks et kaitsta keskkonda ka muutund omandisuhete tingimustes. Samas on oluline märkida, et juba mitmete varaste keskkonnavalaste õigusaktide koostamisel võeti eeskujuks EÜ direktiivid – näiteks 1992 aasta keskkonnaekspertiisi tegemise kord või 1994 aasta kaitstavate loodusobjektide seadus.
2. Teine periood - üheksakümnendate aastate teine pool. Seda arenguperioodi iseloomustas EÜ keskkonnadirektiivide massiline ülevõtmine. Domineeris sektoriviisiline ja formaalne lähenemine. Direktiivide ülevõtmisel ei arvestatud nende omavahelisi seoseid ja ei seatud eesmärgiks keskkonna kompleksset kaitset. Lähenemise formaalsus seisnes selles, et põhitähelepanu oli pööratud direktiivide sätete kajastamisele Eesti seadustes ja seda tihti ilma selle peale mõtlemata kuidas neid sätteid ka tegelikult ellu viia. EÜ keskkonnadirektiivid ei näe ette mitte lihtsalt mingite meetmete võtmist, vaid direktiivi eesmärgi (puhta õhu, vee, säilinud bioloogilise mitmekesisuse jne.) tegelikku saavutamist.
3. Kolmas periood – 2000.-ndate aastate algus. Eelnenud arengu tulemusena oli loodud peaaegu kõiki keskkonnakaitse valdkondi reguleeriv õigussüsteem. Loodud süsteem ei olnud aga eriti selge ja täpne. EÜ Kohus on korduvalt rõhutanud, et liikmesriik on oma ülevõtmise kohustuse täitnud, kui tema õiguskord tagab direktiivis sõnastatud eesmärkide saavutamise ja on selleks piisavalt selge ja täpne. Siit tekkis ka meil vajadus loodud süsteemi korrastada ja likvideerida vastuolud. Sellele vastas nn kolmas laine Eesti keskkonnaseadusi. Tuleb märkida ka seda, et see töö jätkub tänaseni.

Tulevikusuund – keskkonnaõiguse kodifitseerimine

Kehtivat Eesti keskkonnaõigust iseloomustab niisiis sektoriviisiline lähenemine keskkonnakaitsele, selle tulemusena on vastu võetud veeseadus, välisõhu kaitse seadus, jäätmeseadus, looduskaitse seadus ja veel terve rida õigusakte. Loodus ei tunne sellist jagamist. Loodus on tervik, mida iseloomustab väga keeruline omavaheliste seoste võrgustik. Paljudes riikides on juba tükk aega tagasi mõistetud seda tõsiasja ja püütud keskkonna kompleksse kaitsmise poole, kus reguleerimise esemeks on ühe majandusüksuse kui terviku kogumõju keskkonnale kui tervikule. Tihti minnakse vee kaugemale ja reguleeritaks mitte ainult üksikute ettevõtete tegevus lahus, vaid seatakse eesmärgiks reguleerida paljude ettevõtete koosmõju keskkonnale teatud alal – näiteks suurlinnas või siis veekogu valgalal.

Ükski nendest uutest lähenemistest ei ole võimalik senise fragmentaarse ja sektoriviisilise õigussüsteemi puhul. Siit ongi tingitud see, et paljudes riikides on algatatud protsess keskkonnaõiguse kodifitseerimiseks. Kõige kaugemale on selles osas jõutud Rootsis, kus juba 1999 aasta 1. jaanuarist kehtib keskkonnakoodeks.

Eesti keskkonnaõiguses puudub siiani täiesti keskkonnavaline üld(osa)seadus. Enamikus teistes riikides, sealhulgas kõigis meie naaberriikides, on selline seadus olemas. Seetõttu on meil paljud küsimused eriseadustes erinevalt reguleeritud. Näiteks keskkonnalubade menetlused. Nende menetluste üksikasjad on tihti täiesti erinevalt reguleeritud. Vajadust selliseks diferentseerimiseks aga ei ole.

Keskkonnaõiguse kodifitseerimise eesmärgiks on seega ka kehtiva õiguse arusaadavuse suurendamine. Keskkonda mõjutaval isikul saab olema lihtsam saada ülevaadet sellest, kuidas tema tegevus keskkonnakaitse seisukohast reguleeritud on. Järelikult on lihtsam ka ette näha ja kontrollida neid õiguslikke riske, mis tema tegevusega kaasnevad.

Euroopa Liitu astumise mõju keskkonnaõiguse elluviimisele

Eesti keskkonnavalases õiguspraktikas ei ole üldse märgata, et me oleme Euroopa Liidu liikmed. EÜ direktiivid ei ole paraku alati perfektselt üle võetud ja seega ei piisa enam mitte ainult Eesti õigusaktide tundmisest, vaid tuleb tunda ka direktiive ja nendega seotud EÜ kohtu praktikat. Sellisele vajadusele viitab ka nn direktiivide vertikaalse otsemõju horisontaalsete kõrvalefektide teooria (*horizontal side effects of vertical direct effect*). Mitmed Eesti kohtuasjad oleksid ilmselt lahendatud teistmoodi, kui oleks arvestatud EÜ Kohtu seisukohti direktiivide sätete tõlgendamisel.

Meie Põhiseadus käsitleb keskkonnakaitset vaid möödaminnes. Pärast Euroopa Liidu liikmeks saamist tuleb aga meil kaasa aidata Euroopa Liidu keskkonnavalaste eesmärkide saavutamisele. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 2 on sätestatud, et ühenduse ülesandeks on edendada keskkonnakaitse ja selle kvaliteedi parendamise **kõrget** taset.

Asutamislepingu artiklis 10 on sätestatud, et „Liikmesriigid [...] aitavad kaasa ühenduse eesmärkide saavutamisele. Liikmesriigid hoiduvad kõigist meetmetest, mis võiksid kahjustada käesoleva lepingu eesmärkide saavutamist“.

Seega tuleb ka Eestil alates EL-ga liitumisest aktiivselt kaasa aidata Euroopa Liidu eesmärgiks oleva kõrgetasemelise keskkonnakaitse saavutamisele ning valida ja rakendada selleks vajalikke ja kohaseid vahendeid. Selline põhimõte ei kehti mitte üksnes Euroopa Liidu keskkonnavalaste ühtlustamismeetmete (direktiivide) elluviimisel, vaid ka Euroopa Liidu õigusest mõjutamata keskkonnakaitse puhul.

Mis on keskkonnakaitse kõrge tase? Seda on sisustanud EÜ Kohus kelle arvates on see eelkõige säästva arengu printsiibi ja ettevaatusprintsiibi ellurakendamine

Säästva arengu printsiip ei ole EÜ Kohtu arvates mitte enam vaid poliitika kujundamise põhimõte, vaid ka õiguslik printsiip, mis tähendab seda, et kõikide plaanid ja tegevuste puhul, mis võivad mõjutada keskkonda tuleb lisaks majanduslikele ja keskkonnavalastele kaalutlustele arvesse võtta ka keskkonnavalaseid kaalutlusi. Säästva arengu printsiipi rakendas ka meie Riigikohus nn Jämejala pargi kaasuses – kust ilmses, et majanduslikel ja keskkonnavalastel

kaalutlustel ei ole automaatset ülekaalu keskkonnakaalutluste ees.

EÜ Kohus on läinud veel kaugemale ja leidnud, et keskkonna ja inimese tervise kaitse võib olla kaalukam kui ükskõik millised majanduslikud kaalutlused. Nn Artegodan kaasuse märkis kohus, et „Euroopa Ühenduse õiguse üldprintsipiibiks muutunud ettevaatusprintsipiip nõuab pädevatelt asutustelt seda, et need võtaksid keskkonna ja tervise kaitses ning ohutuse tagamisel kohaseid ennetavaid meetmeid, andes nendele kaitstavatele huvidele **ülekaalu** majanduslike huvide ees.“

Keskkonnakaitselistel kaalutlustel on selge ülekaal ka üleeuroopalise kaitsealade võrgustiku Natura 2000 aladel.

Ettevaatusprintsipiip nõuab seda, et kaitsemeetmeid võetakse ka teadusliku määramatusega varjatud keskkonna ja terviseohtude korral. Printsipiip nõuab - *in dubio pro natura* – kahtluse korral looduse (inimese tervise) kasuks. Üheks uueks suunas Euroopa keskkonnaõiguses on nn normatiivse ettevaatusprintsipiibi (ehk üldise keskkonnalase hoolsuskohustuse) rakendamine. Normatiivne ettevaatus toetub keskkonda kasutava isiku omavastutusele ja kirjutab talle ette, et lisaks kõigile õigusaktides (sealhulgas keskkonnalubades) sätestatud keskkonnanõuetele tuleb tal võtta ka kõik muud vajalikud meetmed selleks, et ära hoida ebakindlusega varjatud ohte. Ka meie tulevane keskkonnavalase vastutuse seaduse ei rakenda loa kaitset mitte kõikide tegevuste puhul.

Euroopa Komisjon on korduvalt avaldanud arvamust, et liikmesriigid ei ole küllalt hoolikad keskkonnadirektiivide elluviimisel. Direktiivide elluviimisel tuntakse viit astet

- Esmalt peab liikmesriik direktiivi sätteid üle kandma oma riigi õiguskorda.
- Teiseks on liikmesriigil kohustus ja õigus valida direktiivi elluviimiseks kõige sobivam rakendusmehhanism.
- Kolmandaks tuleb liikmesriigil tagada direktiivi elluviimiseks vajalike meetmete efektiivne rakendamine.
- Neljandaks ei ole liikmesriigil õigus taluda direktiivi elluviimiseks kehtestatud normide rikkumist.
- Kõige eelneva tulemusena tuleb tagada direktiivi eesmärgi saavutamine.

Direktiivi eesmärkide saavutamise kohustust iseloomustab vahest kõige paremini nn *Cambridge* vee kaasus. Ühendkuningriigi valitsus ei olnud suutnud tagada nn nitraadidirektiivi elluviimist, samas väideti, et on võetud kõik kohased (*appropriate*) meetmed ja enam ei luba proportsionaalsusprintsipiip. Kohus väitis siiski, et võtta tuleb mitte kõik kohased, vaid vajalikud (*necessary*) meetmed ja liikmesriik ei saa vabandada ennast siseriiklike (majanduslike, õiguslike jne) probleemidega.