3. Keskkond ja inimõigused Eestis alates 1991

Viimases alapeatükis anname ülevaate keskkonna ja inimõiguste kaitsest Eestis pärast iseseisvuse taastamist 1991. aastal. Kuigi paljuski peegeldavad arengud Eestis arenguid mujal maailmas, eriti Euroopas, on siin ka erisusi ja täpsustusi. Inimõiguste ja keskkonnakaitse igapäevases praktikas tuleb arvestada nende erisustega nii meie õigusaktides kui kohtupraktikas, mida järgnevas peatükis avame.

3.1. Keskkonnakaitse põhiseadusliku väärtuse ja kohustusena

Nagu paljudes teistes maailma riikides nii on ka Eestis keskkonnakaitse teema, mida on otsesõnu käsitletud juba põhiseaduses. Eesti Vabariigi 1992. aastal vastuvõetud põhiseaduses puudutavad looduskeskkonna ja -ressursside kaitset otsesõnu kaks sätet: §-d 5 ja 53. Neist esimene kujutab endast üldisemat aluspõhimõtet, millest peaksid seadusandjad ja avalik võim oma tegevuses läbivalt juhinduma, ning teises seatakse üksikisikutele keskkonnakaitsel juba täpsemaid kohustusi.

Ajaloolises mõttes on tegu uute sätetega, sest varasemates Eesti põhiseadustes selliseid norme ei olnud. See on keskkonnakaitse ja selle õigusliku reguleerimise ajalugu arvestades mõistetav. Kuskil maailmas ei olnud keskkonnakaitse saavutanud 1930. aastateks ühiskonnas sedavõrd laia kõlapinda ega päevakajalisust kui 1990. aastate alguseks (rahvusvahelise võrdluse kohta vt ka alapunkt 1).

Loodusvarade ja -ressursside säästlik kasutamine

Põhiseaduse §-s 5 on sätestatud, et Eesti loodusvarad ja -ressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Nende säästlik kasutamine on kahtlemata üks eeldusi selleks, et riik saaks põhiseaduse preambuli järgi olla „pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele“. Samas näitab loodusvarade ja -ressursside säästliku kasutamise põhimõtte eraldi nimetamine põhiseaduse üldsätete hulgas, kuhu kuuluvad Eesti riigi kui terviku seisukohalt kõige olulisemad põhimõtted, kui tähtsaks oli keskkonnasäästlikkus võrreldes varasemaga muutunud 1990. aastate alguseks, sealhulgas Eestis.[1] Põhiseaduse ülesehituse mõttes on see põhimõte

samal pulgal selliste aluspõhimõtetega nagu võimude lahusus ning unitaarriigi ja seaduslikkuse põhimõte (riigivõimu seotus kehtivate seadustega).

Mida mõeldakse loodusvarade ja -ressursside all? Riigikohtu praktikas on nende hulka loetud näiteks maavarad.2 Samas on peetud põhiseaduse § 5 ka keskkonnatasude regulatsiooni põhiseaduslikuks aluseks3 , mistõttu on nende mõistetega kindlasti hõlmatud veel pinna- ja põhjavesi, kalad ja jahiloomad, (võimalikult saasteaineteta) välisõhk ning jäätmeteta keskkond. Põhiseaduse kommentaaride alusel tuleks loodusvarasid ja -ressursse mõista laialt, st neid on võimalik laiendada kõikidele keskkonna(kaitse)õiguse esemeks olevatele keskkonnaelementidele.4

Põhiseaduse §-s 5 on seatud riigile ülesanne tagada loodusvarade ja -ressursside säästlik kasutamine. Seda ülesannet võib riik täita mitmel moel, ennekõike aga selle kaudu, et kujundab selleks vajaliku õigusruumi. Loodusvarade ja -ressursside kasutuse reeglid ei saa olla staatilised, sest teaduses, inimtegevuses ja selle mõjus keskkonnale on muutusi. Näiteks on võrreldes 1992. aastaga tunduvalt suurenenud inimeste teadlikkus kliimamuutuste mõjudest nii kogu planeedile ja inimkonnale kui ka üksikutele riikidele ja nende elanikele. Samuti on märkimisväärselt kasvanud inimtegevuse kliimamõju ja muutuva kliimaga seotud äärmuslike ilmanähtuste sagedus. Keemiatööstuse areng ja lisanduvad teadmised kemikaalide mõjust elusorganismidele toovad kaasa vajaduse reguleerida üha suuremat hulka keemilisi ühendeid ning nende segusid. Seega muutub aja jooksul ka põhiseaduse § 5 täpsem sisu ja ulatus.

Põhiseaduse § 5 peetakse (koos §-ga 53) üheks peamiseks aluseks, millest lähtudes võib riik piirata üksikisikute põhiõigusi keskkonnakaitse huvides.5 Teisalt on see säte riigi- ja avalike huvide keskne. Rõhutades, et loodusvarad ja -ressursid on rahvuslik rikkus, on põhiseaduse teksti koostajad lähtunud arusaamast, et esmajoones peaks nende säästliku kasutamise (õigusnormide vastuvõtmise ja vajaduse korral sunniga jõustamise) tagama riik (lähenemise mõju kohta Riigikohtu praktikale ja keskkonnaalase põhiõiguse tunnustamisele vt alapunkt 3.5.). Selline riigikeskne lähenemine keskkonnakaitsele on tõenäoliselt tingitud põhiseaduse koostamise ajast. Õigusteaduses ja ka rahvusvahelisel tasandil oli 1992. aasta arusaam keskkonnakaitsest üksikisikute põhiõiguste kaudu alles lapsekingades.

Kohustus keskkonda säästa ja kahju hüvitada

Riigi kohustuse kõrval tagada loodusvarade ja -ressursside säästlik kasutamine on põhiseaduses nähtud ette nn igaühekohustused keskkonnakaitsel. Põhiseaduse §-s 53 on sätestatud, et igaüks on kohustatud säästma loodus- ja elukeskkonda, ning hüvitama kahju, mille ta on keskkonnale tekitanud.

Põhiseaduse § 53 on Eesti põhiseaduse kui terviku seisukohast haruldast laadi säte. Põhiseaduse 2. peatükk, kuhu see säte kuulub, sisaldab eelkõige põhiõiguste ja -vabaduste loetelu. Puhtakujulisi igaühekohustusi sisaldavad peale § 53 ainult §-d 54 ja 55, milles on sätestatud nii kodanike kui ka Eestis viibivate muude isikute kohustus olla ustav põhiseaduslikule korrale ja kodanike kohustus kaitsta Eesti iseseisvust.

Esmapilgul näib selline lähenemine viitavat taas keskkonnakaitse suurele tähendusele Eesti põhiseaduslikus korras. Ajaloolist konteksti arvestades ei ole selline mulje ekslik: Põhiseaduse Assamblees väljendati tõepoolest juba 1992. aastal suurt muret keskkonna kahjustamise pärast nii Eestis kui ka mujal maailmas.6 Eestis oli tollase nn uue ärkamisaja üks keskne liikumine vastuseis fosforiidi kaevandamisele Lääne- ja Ida-Virumaal, sest kardeti, et kaevandustega kaasneb põhjaveereostus. Muretsemiseks oli põhjust, kuna juba selleks ajaks olid põlevkivikaevanduste tõttu muutunud Ida-Virumaal nendega seotud põhjaveekihid kasutuskõlbmatuks.

Praktikas on keskkonnaga seotud kohustuste sätestamine ilma neile vastavate igaüheõigusteta toonud kaasa avaliku õiguse ja regulatiivsete lähenemiste prioriteetsuse keskkonnakaitsel. Nende kohustuste täitmist saab nõuda ainult riik, mitte teised isikud. Riigikeskne lähenemine keskkonnakaitsele on seejuures sügavalt juurdunud. See võib olla üks põhjus, miks kohtud on olnud ka pärast seda, mil keskkonnaseadustiku üldosa seaduses on sõnastatud igaüheõigus tema tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, selle õiguse olemasolu ja rikkumise tuvastamisel pigem ettevaatlikud (vt lähemalt ptk 3.5.).

Põhiseaduse § 53 sõnastuses on kasutatud kohustuste objekti kohta erinevaid väljendeid: *elukeskkond*, *looduskeskkond* ja (üldine) *keskkond*. Erinevate terminite kasutamisel ei ole erialakirjanduse alusel siiski sisulist tähendust.7 Pigem on sätte sõnastusega viidatud asjaolule, et kohustus ei piirdu üksnes looduskaitsega väljaspool inimasustust, vaid see hõlmab ka näiteks linnades ja alevites asuva loodusliku keskkonna (sh pargid, haljasalad, tiigid, linnupesad) kaitset.

Põhiseaduse § 53 sisaldab kaht kohustust: ennetavat laadi säästmiskohustust ja kahjulike tagajärgede tekitamise korral rakenduvat hüvitamiskohustust.

Ennetav keskkonna säästmise kohustus on tihedalt seotud keskkonnaõiguse ühe peamise põhimõtte, ettevaatuspõhimõttega. Lihtsustatult öeldes hõlmab säästmiskohustus nii kohustust hoiduda keskkonna kahjustamisest olukorras, kus negatiivne tagajärg on teada, kui ka olukorras, kus valitseb teaduslik ebakindlus (nt uute kemikaalide ja uue tehnoloogia rakendamisel).

Mõistetavalt ei ole keskkonna säästmise kohustus absoluutne: inimtegevusel on ümbritsevale keskkonnale paratamatult mõju ja sageli on see keskkonna kui terviku seisukohalt ebasoodne. Kui sisustada säästmiskohustust praktikas, tuleb arvestada ka teisi põhiseaduslikke põhimõtteid, ennekõike proportsionaalsuse põhimõtet (põhiseaduse § 11). Kesksel kohal on küsimus sellest, kas ja millised on alternatiivsed viisid rahuldada inimeste vajadusi, kahjustades keskkonda seejuures vähem.

Proportsionaalsuse põhimõtte järgi on säästmiskohustus ulatuslikum nende inimeste ja ettevõtete puhul, kelle tegevusel on keskkonnale suurem mõju. Seda lähenemist peegeldavad muu hulgas keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja keskkonnamõju hindamise õigusnormid. Esimeses neist on eristatud nn igaühe keskkonnaalaseid kohustusi ja käitajate[8] kohustusi (viimased on sisult täpsemad ja ulatuslikumad). Keskkonnamõju hindamine, mille peaeesmärk on ennetada keskkonna kahjustamist sellega, et prognoositakse plaanitavate tegevuste mõju, on samuti kohustuslik üksnes ulatuslikuma keskkonnamõjuga tegevuste elluviimise eel.

Keskkonnakahju hüvitamise kohustus tekib küll alles olukorras, kus negatiivsed tagajärjed on juba ilmnenud, kuid sellegi sätte üks eesmärk on suunata isikuid oma käitumises keskkonnakahjusid ennetama. Keskkonnakahju mõiste on suhteliselt lai.

Peale varalise või mittevaralise (emotsionaalse) kahju, mille üks isik tekitab teisele keskkonna kahjustamise läbi, hõlmab see kahju, mis tekitatakse n-ö puhtalt keskkonnale, st ilma et sellega koos tekiks kahju mõnele inimesele või juriidilisele isikule. Riigikohus on oma praktikas tõstnud esile asjaolu, et põhiseaduse § 53 alusel on näiteks metsal kui loodusvaral objektiivne ja omaniku seisukohast sõltumatu (eraldiseisev) väärtus, mille kahjustamine tuleb hüvitada.[9] Samas ei tule põhiseaduse § 53 alusel hüvitada igasugust negatiivset keskkonnamõju – sellele viitab otsesõnu sätte teine lause, milles täpsustatakse, et kahju hüvitamise kord on

sätestatud seadusega.

Nagu paljudes teistes riikides nii on ka Eestis keskkonnakahju heastamisel kasutusel mitu (paralleelset) süsteemi, mis on põhjustatud Eesti ja Euroopa Liidu õiguse järkjärgulisest arengust. Esimese süsteemiga, mis on väljendatud mitmes eriseaduses (nt kalapüügiseadus, metsaseadus, looduskaitseseadus), on nähtud keskkonnakahju tekitamise korral ette rahalise hüvitise maksmine. Uuema, Euroopa Liidu keskkonnavastutuse direktiivil põhineva regulatsiooniga on seevastu nähtud ette keskkonnakahju heastamine sellega, et tuleb taastada keskkonna varasem seisund. Kolmandaks keskkonnakahju heastamise viisiks võib lugeda keskkonnatasude regulatsiooni. Kõigil kolmel süsteemil on mõnevõrra erinev kohaldamisala, ent ei ole välistatud ka juhtumid, mil ühe ja sama tegevusega kaasnevale negatiivsele tagajärjele kohaldub mitu keskkonnakahju heastamise süsteemi.

Paljusid igapäevaseid ja väikese mõjuga tegevusi (nt küttepuude varumine ja kasutamine ahiküttega elamus, muruniiduki kasutamine) ei reguleeri samas otseselt ükski neist kolmest süsteemist.

3.2. Põhiõigused ja keskkonnakaitse Eesti põhiseaduses

Eesti põhiseaduses ei ole seni eraldiseisva õigusena sätestatud õigust puhtale keskkonnale, aga see ei tähenda, et keskkonnakaitse ei seostu muude põhiseaduses sätestatud põhiõigustega. Eelkõige on keskkonnakaitse seotud õigusega tervise kaitsele (§ 28) ja omandiõigusega (§ 32).

Õigus tervise kaitsele

Põhiseaduse § 28 lõikes 1 on sätestatud õigus tervise kaitsele. Praktikas on see õigus pälvinud enim tähelepanu seoses riigi kohustusega pakkuda arstiabi ja tervishoiuteenuseid, st tegeleda tervise kaitse ja parandamisega olukorras, kus see on mingil põhjusel juba kahjustunud.

Veel vastab sellele õigusele riigi kohustus võtta aktiivselt meetmeid selleks, et inimeste elukeskkond oleks tervislik ja ohutu. Inimeste elukeskkond hõlmab põhiseaduse § 28 kontekstis muu hulgas ehitatud keskkonda, näiteks on riigil kohustus kaitsta inimeste tervist selle kaudu, et ta reguleerib asbesti, plii ja muude ohtlike ainete kasutamist ehitusmaterjalides.

Peale selle on inimeste tervisele märkimisväärne mõju neid ümbritseval looduskeskkonnal. Inimeste vaimset ja füüsilist tervist võivad ebasoodsalt mõjutada muu hulgas välisõhu saastatus väävli- ja lämmastikuühenditega, raskmetallide ja muude ohtlike ainete sisaldus joogiks kasutatavas põhjavees ning ülemäärane müra välisõhus. Seega on olukorras, kus keskkonda ebasoodsalt mõjutaval tegevusel on otsene mõju inimeste (põhiosas füüsilisele) tervisele, igaühel õigus nõuda, et riik võtaks selle õiguse kaitseks meetmeid ja reguleeriks tegevust, mis keskkonna kaudu kahjustab inimtervist.

Põhiõigusest tervise kaitsele ei tulene seejuures ainult õigus nõuda riigilt, et see kehtestaks õigusnormid, mis kaitsevad inimeste tervist kahjulike keskkonnamõjude eest. Reeglite kehtestamise kõrval tuleb riigil tagada tõhus järelevalve, et neid reegleid ka praktikas järgitaks ja et need avaldaksid soovitud mõju.[10]

Riigikohus on asunud seisukohale, et kui avaliku võimu organid ei tee kehtivate õigusnormide üle nõuete alusel järelevalvet, võivad isikud, kelle õigusi need reeglid puudutavad, riigi sellise tegevuse kohtus vaidlustada.[11] Niisiis on õigust tervise kaitsele võimalik maksma panna ka üksikjuhtumitel, mil mõni kolmas isik eirab inimtervisega seotud keskkonnakaitsenorme ning pädev riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus ei tee põhjendamatult järelevalvet. Näiteks kui mõni tööstusettevõte tekitab häirivat müra, kuid Terviseamet keeldub kaebustest hoolimata põhjendamatult müratasemete mõõtmisest, saab sellise tegevusetuse vaidlustada.

Praktikas on inimeste tervise kaitseks keskkonna kaudu avalduvate mõjutuste eest tähtsad nii üldkehtivad reeglid (nt keeld juhtida puhastamata reovett veekogudesse) ning nende üle tehtav järelevalve kui ka haldusasutuste tegevus lubade andmisel ja planeeringute koostamisel. Viimastel juhtudel on avalikul võimul sageli ulatuslik kaalutlusruum iga juhtumi asjaolude ja huvide arvestamiseks.

Kohtupraktika alusel ei piisa sellistel juhtudel ainult sellest, kui loa andja või planeeringu koostaja kontrollib, kas tegevus vastab üldkehtivatele normidele. Riigikohus on näiteks rõhutanud, et ebapiisav on see, kui kohalik omavalitsus kontrollib planeeringumenetluses üksnes tuulikute ja nende lähedal asuva karjääri müra vastavust normtasemetele. Omavalitsus peaks lisaks selgitama välja, kas lähedal elavate inimeste ja tuulikuid rajada sooviva ettevõtte huve oleks võimalik tasakaalustada selliste leevendusmeetmete rakendamise abil, mille tulemusena oleks tuulikute mürahäiring veelgi väiksem, kui on seaduste ja määruste järgi

lubatud.[12]

Omandiõiguse kaitse

Keskkonnakaitsega seostub peale eelnevate kinnisasjade omandiõiguse kaitse. Kinnisasjade omand hõlmab asjaõigusseaduse § 127 alusel teatud maapinna osa, maapõue[13] ja õhuruumi selle kohal. Omandiõigus ei ulatu asjaõigusseaduse 134 alusel põhjaveele, küll aga on kinnisasja omandiõigusega hõlmatud sellel kasvav mets ja muud taimed ning koristamata vili (tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 54 lg 1).

Kinnisasjade omandiõigust on keskkonnahäiringutega võimalik riivata mitmel moel: nii otseselt (füüsiliselt) kahjustades kinnisasja ja selle pinnast, sellel asuvaid veekogusid, sellel kasvavaid taimi või muid selliseid osi kui ka kinnisasja väärtuse vähendamise kaudu.

Riigikohus on oma praktikas leidnud, et omandiõigust võib riivata näiteks kinnisasjal asuva taimestiku kahjustamine. Konkreetsel juhul ohustas kuivendamine ühel kinnisasjal selle naaberkinnisasjal asuvaid kaitsealuseid taimekooslusi.[14]

Samas on Riigikohus pidanud omandiõiguse riiveks ka keskkonnahäiringuid, mis põhjustavad kinnisasja väärtuse vähenemise, hoolimata sellest, kas need tegelikkuses piiravad võimalusi kinnisasja kasutada või toovad kaasa muid negatiivseid mõjusid. Hiljuti leidis Riigikohus, et omandiõigust võib riivata elamukinnistu lähedusse mobiilimasti püstitamine, millega kaasneb visuaalne mõju ja mis võib langetada kinnisasja hinda sellega, et võimalikel ostjatel on kaasneva kiirguse ees hirm.[15] See lahend on märkimisväärne, kuna selle alusel pakub omandiõigus keskkonnahäiringute eest kohati isegi ulatuslikumat kaitset kui keskkonnaõiguse reeglid. Nimelt leidis kohus, et omandiõiguse kaitse hõlmab ka olukorda, kus objektiivselt ei ole keskkonnahäiring sedavõrd intensiivne, et oleks alust piirata tegevust haldusõiguslike vahenditega, ent selle tegevuse põhjustatud inimeste (ka ebaratsionaalsed) hirmud võivad omandi väärtust ulatuslikult vähendada.

Sellegi lahendiga rõhutatakse eelmises alapunktis tehtud järeldust, et keskkonnaküsimusi otsustades ei tohiks alati piirduda piirväärtuste ja üldkehtivate käskude-keeldude kontrollimisega. Ametnikel tuleks leida lahendusi, mis tasakaalustavad erinevaid huve, sealhulgas arvestada võimalikult suurel määral uuest arendustegevusest mõjutatud kinnistute omanike omandiõigust.

Teisalt on omandiõiguse pakutav kaitse tegevuste eest väljaspool isikule kuuluvat kinnisasja (mis ei mõjuta seda kinnisasja füüsiliselt) piiratud häiringutega, mis vähendavad omandi väärtust. See, millised häiringud võivad küll objektiivselt inimesi ja keskkonda kahjustada, kuid ei mõjuta kinnisasja hinda, on lahtine ning sõltub suuresti sellest, mida inimesed kinnisasjade puhul väärtustavad. Eeldusel, et kinnisasjade väärtust mõjutab puhas ja looduslik keskkond, ei pruugi omandiõiguse kaitseala olla palju kitsam kui keskkonnaõiguse reeglite kohaldamisala.

3.3. Århusi konventsiooniga liitumine ja selle rakendamine Eestis

Eesti kirjutas rahvusvahelise Århusi konventsiooni tekstile alla selle koostamisel 25. juunil 1998 ja ratifitseeris konventsiooniga liitumise Riigikogus 6. juunil 2001. Konventsioon jõustus sama aasta oktoobris. Konventsiooniga kohustatakse sellega liitunud riike tagama menetluslikke õigusi, mida on kolm: õigus keskkonnateabele, õigus osaleda keskkonnaotsuste tegemisel ja õigus pöörduda keskkonnaasjades kohtusse. Õigust puhtale keskkonnale kui materiaalset õigust ei ole konventsiooniga ette nähtud, kuigi selle õiguse olemasolu võimalusele on konventsiooni tekstis viidatud (vt Århusi konventsiooni kohta lähemalt alapunkt 1.4.).

Århusi konventsiooni ratifitseerimine ja jõustumine langes Eesti jaoks kokku ulatusliku avaliku õiguse reformiga, mis oli osaliselt tingitud Euroopa Liiduga ühinemise ettevalmistustest.

Keskkonnainfo kättesaadavuse poolest oli Eesti õigusnormistik juba Århusi konventsiooni ratifitseerimise ajal pigem eeskujulik. 15. novembril 2000 vastuvõetud avaliku teabe seadusega nähti ette ulatuslik juurdepääs avalikke ülesandeid täites saadud või loodud teabele, olulisema teabe avalikustamise kohustus ning ainult piiratud juhud, mil võis teabe avalikustamisest keelduda. Seadust täiendati 2004. aasta lõpus vastuvõetud märgukirjale ning selgitustaotlusele vastamise ja kollektiivse pöördumise esitamise seadusega, milles on sätestatud riigi kohustus vastata pöördumistele, mida ei saa lugeda avaliku teabe seaduse tähenduses teabenõudeks.

Avalikkuse kaasamise jaoks nähti Århusi konventsiooni ratifitseerimise seadusega samal päeval Riigikogus vastuvõetud haldusmenetluse seadusega ette avatud menetluse reeglistik. See raamistik võimaldas rakendada ühetaolist lähenemist tollal veel üksikute õigustloovate aktide vahel jagunenud keskkonnaõiguse ja keskkonnalubade andmisel.

Århusi konventsioonis on avalikkuse kaasamine nõutud üksnes olulise keskkonnamõjuga tegevuste puhul. Vahetult konventsiooni jõustumise järel reguleeris selliste tegevuste keskkonnamõju hindamist ning sellega seonduvat avalikustamist 14. juunil 2000. aastal vastuvõetud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus. Sellega nõuti keskkonnamõju hindamise (KMH) programmi ja aruande valmimise järel sellest teavitamist ning avaliku arutelu korraldamist.

2005. aastal asendati keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus uue, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusega. Sellega sätestati märksa üksikasjalikumad reeglid nii keskkonnamõju hindamisele kui ka sellega seotud avalikustamisele.

Eesti seadusandja on avalikkuse kaasamisel olnud edumeelsem, kui on Århusi konventsiooni alusel rangelt nõutav. Valdkondlikesse seadustesse (vee-, jäätme-, välisõhu kaitse- ja maapõueseadus) viidi haldusmenetluse seaduse jõustumise järel ning Euroopa Liidu õigusega ühtlustamise käigus sisse nõue anda keskkonnalube (üldjuhul) välja avatud menetluses. See võimaldab peaaegu igaühel otsusetegemises rääkida kaasa. Nii oli Euroopa Liiduga liitumise ajaks 2004. aastal Eesti õigusega tagatud ulatuslik kaasarääkimisõigus keskkonnalubade väljastamisel ka juhul, kui tegevusega ei kaasne olulist keskkonnamõju Århusi konventsiooni ega keskkonnamõju hindamise õigusnormide tähenduses.

Keskkonnalubade kõrval on avalikkuse kaasamise puhul põhjalik ning üksikisikute kaasarääkimisõigust hästi toetavad õigusnormid sätestatud ruumiliste planeeringute (detail-, üld-, maakonnaplaneering, üleriigiline planeering, kohaliku omavalitsuse ja riigi eriplaneeringud) puhul. Nendeski menetlustes on igaühel õigus kogu menetluse vältel sõna võtta. Samuti on seadusega nõutud avalikke teateid menetluse käigu ja selles osalemise võimaluste kohta.

Üldise väga liberaalse kaasarääkimisõiguse taustal torkavad seda rohkem silma keskkonnakasutuse valdkonnad ja otsused, mille puhul on isikute õigus otsusetegemises osaleda piiratum. Selliste pikaajalise keskkonnamõjuga tegevustena, mida suunatakse küll riiklike arengukavade ja kohapõhiste üksiklubadega, ent mille puhul puudub vahepealne, ruumilise väljundiga strateegilisemat laadi otsustustasand, on kriitilist tähelepanu pälvinud maavarade kaevandamine ja metsaraied.16 Metsateatiste menetlusse ei kaasata isegi mitte piirinaabreid, ehkki seda on soovitanud teha ka õiguskantsler.17

Kohtusse pöördumise õigus põhineb Eestis Saksa õiguse eeskujul harilikult õiguste riivel, st kohtusse saab igaüks pöörduda oma õiguste kaitseks, kuid mitte avalike huvide kaitseks. Erand on juba pikka aega olnud ruumiline planeerimine, mille puhul on seadustes alates 1995. aastal vastuvõetud planeerimis- ja ehitusseadusest nähtud ette laiendatud kaebeõigus. See õigus kehtis esialgu neile, kes osalesid planeeringumenetluses, hiljem hakkas aga kehtima põhimõtteliselt igaühele.

Keskkonnaühenduste õigust pöörduda avalike huvide kaitseks kohtusse kajastati õigustloovates aktides alles 2011. aastal, kui võeti vastu uus halduskohtumenetluse seadustik. Samas ei tähenda see, et keskkonnaühendustel oleks varem olnud võimatu kohtusse pöörduda. 2011. aasta halduskohtumenetluse seadustiku sättes oli kodifitseeritud vähemalt osaliselt selleks ajaks juba väljakujunenud kohtupraktika, mis tugines Århusi konventsiooni otsekohaldamisele kohtutes.[18] Märgilise tähendusega oli seejuures Riigikohtu 2006. aasta novembri otsus asjas 3-3-1-43-06, millega kohus ei tunnustanud mitte ainult juriidilistest isikutest keskkonnaorganisatsioonide, vaid ka seltsingute kaebeõiguse võimalust.

Peale üksikisikute eespool kirjeldatud õiguse pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse arenes Eesti kohtupraktikas pärast Århusi konventsiooniga liitumist välja nn puutumuskaebuse kontseptsioon. Selle alusel oli üksikisikul õigus pöörduda keskkonnaasjades kohtusse ka juhul, kui tal on „muu puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga“. Riigikohtu praktika alusel oli isikul selline puutumus siis, kui vaidlustataval tegevusel on tema huvidele oluline ja tegelik mõju.

Huvitaval kombel viitas Riigikohus oma praktikas korduvalt[19] sellise eripärase kaebeõiguse olemasolule, ent ei teinud ise ühtegi lahendit, milles ta oleks tuvastanud, et kaebajal on õigus otsus sellel alusel vaidlustada. Seevastu tunnistas Tallinna Ringkonnakohus kaebeõigust sel alusel vahemikus 2007–2008 aktiivselt, leides, et isikul on puutumus vähemalt tema elukohta ümbritseva avaliku ruumiga (linnapargid, jalutamiseks jm vaba aja veetmiseks kasutatavad alad).[20]

Kui ametkondade aktiivset tegevust on võimalik kohtus vaidlustada suhteliselt lihtsalt, siis tegevusetust vaidlustada on märksa keerulisem. Selleks et kohus saaks rahuldada nn kohustamiskaebuse, peab haldusorganil olema tegutsemiseks seadusest tulenev kohustus. Ennekõike keskkonnavaldkonnas, kus ametkondadel on järelevalve tegemisel ja aktiivsete keskkonnakaitsemeetmete võtmisel suur kaalutlusruum, saab kohtu teel sundida ametkondi üksnes uut otsust langetama. Kohtud ei saa ise asuda riigiasutuste asemel otsustama, milliseid meetmeid peaksid

need ühes või teises valdkonnas võtma.

Piiratud on ka seaduste ja määruste põhiseaduslikkuse vaidlustamine. Erinevalt näiteks Saksamaast, kus konstitutsioonikohtusse võib otse pöörduda ükskõik kes, on Eestis põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise õigus ainult loetletud isikutel (nt õiguskantsler, president). Lisaks võivad kohtuvaidluses kohaldatava normi põhiseaduslikkuse kontrollimiseks Riigikohtu poole pöörduda alamate astmete kohtud, kuid sedagi ei saa neilt üksikisikud vahetult nõuda.

3.4. Õigus puhtale keskkonnale Eestis: tekkelugu

Århusi konventsiooni artiklis 1 käsitatakse menetluslikke õigusi tööriistana, mis aitab tagada praegu elavate inimeste ja järeltulevate põlvkondade (materiaalse) õiguse keskkonnale, mis vastab nende tervise- ja heaoluvajadustele. Samas ei kohustata konventsioonis liikmesriike reguleerima ega kaitsma „õigust puhtale keskkonnale“, nagu sellist subjektiivset materiaalset õigust sageli lühidalt nimetatakse. Seda õigust ei ole otsesõnu nimetatud ka Eesti põhiseaduses.

Kuigi nn õigus puhtale keskkonnale on Eesti õiguskorras nüüdseks selgelt reguleeritud, on teekond selleni olnud keeruline ja põhjustanud omajagu vaidlusi nii akadeemilistes ringkondades kui ka kohtutes. Õiguse sõnastamise järel tekitab selle rakendamise praktika kohtutes ikka veel küsimusi selle õiguse tegeliku mõju kohta halduspraktikale.

Järgnevas alapeatükis kirjeldame praegu kehtiva õiguse eel- ja tekkelugu ning üritame kirjeldada selle sisu. Arvestades, et tegu on suhteliselt värske õigusega, ei pretendeeri järgnev käsitlus täielikkusele, sest lõplikult kujunevad õiguse piirid üha areneva kohtupraktika tulemusena. Loodetavasti annab kohtupraktika peagi selge vastuse ka küsimusele, kas ja mida muudab see õigus halduspraktikas juba pikaajalise ajalooga õiguste – õigus tervise kaitsele ja omandiõigus – kõrval.

Õiguskirjandus ja alamate astmete kohtupraktika 2010. aastani

Eesti põhiseaduses on sätestatud igaühekohustus säästa keskkonda ja hüvitada keskkonnale tekitatud kahju, ent otsesõnu ei ole seal nimetatud sellele vastavat igaüheõigust nõuda riigilt, et see tagaks neist kohustustest kinnipidamise. Pikki aastaid oli arutuse all, kas selline õigus on võimalik tuletada põhiseaduse sätetest kaudselt, kooskõlas põhiseaduse §-ga 10.

Erialakirjanduses vastati sellele küsimusele aastatuhande alguses valdavalt jaatavalt. 2003. aastal ajakirjas Juridica International ilmunud artiklis[21] leidsid Airi Andresson ja Tim Kolk, et põhiseaduse § 53 tuleks tõlgendada selliselt, et see ei kohusta keskkonda säästma ning sellele tekitatud kahju hüvitama mitte ainult üksikisikuid, vaid ka riiki. Vastupidine tõlgendus oleks nende hinnangul vastuolus nii põhiseaduse vaimuga kui ka sätte eesmärgiga tagada teatud kvaliteediga keskkond, lisaks välistataks nii kaebeõigus viisil, mis oleks vastuolus õigusriigi põhimõttega.

Riigi kohustuse olemasolu toetas meie hinnangul ühtlasi põhiseaduse § 10, milles on sätestatud, et põhiõigused ja -kohustused ei piirdu põhiseaduses otsesõnu loetletud õiguste ja kohustustega. Et ka riik on põhiseaduse § 53 alusel kohustatud keskkonda säästma ja sellele tekitatud kahju hüvitama, vastab sellele riigi kohustusele igaüheõigus nõuda selle kohustuse täitmist.[22]

2004. aastal ajakirjas Juridica ilmunud artiklis asus samale seisukohale Tartu Ülikooli keskkonnaõiguse õppetooli assistent Kaarel Relve.[23] Ta argumenteeris, et õigust teatud kvaliteediga keskkonnale toetab Århusi konventsiooni eelviidatud artikkel 1.[24] Samas leidis Relve, et kuigi see õigus on põhiseadusest tuletatav, tuleks põhiõigus sõnastada täpsemalt ja selgemalt, muu hulgas selleks, et see hõlmaks ebakindlusega varjatud riske.[25]

2007. aastal avaldatud artiklis[26] analüüsis Kärt Vaarmari varem erialakirjanduses avaldatud seisukohti ja kohtupraktikat. Ta järeldas, et ehkki erialakirjanduses on hakanud kujunema välja selge seisukoht, mis toetab keskkonnaalase põhiõiguse olemasolu põhiseaduse § 53 ja Århusi konventsiooni koosmõju alusel, on kohtupraktika selles küsimuses ebaühtlane. Samamoodi nagu Relve 2004. aastal leidis ka Vaarmari, et kasuks tuleks keskkonnapõhiõiguse selge ja ühemõtteline kehtestamine põhiseaduse täiendamise teel.

Selgeima seisukoha kohtupraktikas enne 2010. aastat võttis Tallinna Ringkonnakohus, tehes aastail 2007–2008 mitu lahendit, milles tunnustas sõnaselgelt põhiseaduses sätestatud kohustustele vastava subjektiivse õiguse olemasolu. 18. märtsil 2008 haldusasjas 3-06-1163 tehtud otsuses leidis ringkonnakohus, et

„[...] ei ole aga tõsiseltvõetavat põhjust kahelda, et põhiseadus paneb üksikisiku kõrval keskkonna kaitse kohustuse ka riigile ja kohaliku omavalitsuse asutustele. Ringkonnakohus on seisukohal, et see kohustus ei ole pelgalt objektiivne, vaid loob

isikule subjektiivse õiguse nõuda avalikult võimult keskkonna säästmist vähemalt neil juhtudel, kui keskkonna kahjustamine puudutab isikut, st mõjutab tema elukeskkonda“.27

Tallinna Ringkonnakohus sisuliselt nõustus seega erialakirjanduses väljendatud seisukohtadega, leides, et põhiseaduse §-st 53 on võimalik tuletada igaühele kuuluv põhiõigus. Selle tunnustamise kasuks rääkis kohtu hinnangul nii asjaolu, et põhiõigused on mõeldud avatud loeteluna, kui ka vastavasisulise õiguse (kaudne) tunnustamine Århusi konventsioonis ja keskkonna kõrgetasemelise kaitse kohustuse sätestamine Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Sarnased kaalutlused esitas Tallinna Ringkonnakohus 26. juunil 2008 asjas 3-06-188 tehtud otsuses.

Seega oldi 2008. aasta keskpaigaks nii erialakirjanduses kui ka kohtupraktikas asutud tunnustama seisukohta, mille alusel tuleneb põhiseaduse §-st 53 peale igaühe kohustuse keskkonda säästa ja kahjud hüvitada ka samasisuline kohustus riigile ning sellest omakorda põhiõigus nõuda riigilt keskkonna säästmist. See seisukoht ei jäänud püsima: ainult kaks aastat hiljem võttis Riigikohus vastupidise seisukoha.

Riigikohtu 2010. aasta seisukoht ja keskkonnaõiguse kodifitseerimine

18. juunil 2010 tegi Riigikohus otsuse asjas 3-3-1-101-09. Vaidlus puudutas Keila linna kavandatud plasttorude tehase rajamiseks vajalikku detailplaneeringut, mille käigus algatati esmalt selle keskkonnamõjude hindamine, ent kolm kuud pärast seda otsust otsustas linn mõjude hindamise nõudest loobuda. Kohalik elanik T. Taluri vaidlustas hilisema otsuse, soovides, et linn otsustaks keskkonnamõjude hindamise küsimuse uuesti.

Tallinna Halduskohus jättis kaebuse läbi vaatamata, olles muu hulgas seisukohal, et kaebajal ei ole subjektiivset õigust nõuda mõjude hindamist. Tallinna Ringkonnakohus seevastu leidis (nagu oma varasemates lahendites), et Taluril on põhiseaduse §-st 53 tulenev õigus puhtale keskkonnale, mistõttu oli tal ühtlasi õigus vaidlustada keskkonnamõju hindamisest loobumise otsus. Keila Linnavalitsus pöördus selle otsuse peale Riigikohtusse.

Riigikohtu halduskolleegium leidis asja lahendades, et inimese emotsionaalsetele, majanduslikele ja kultuurilistele vajadustele ning elukeskkonna kvaliteedinõuetele vastav looduskeskkond on igaühe jaoks oluline väärtus, mida kaitsevad õiguslikud nõuded. Samas leidis Riigikohus (erinevalt erialakirjandusest ja vähemalt Tallinna

Ringkonnakohtu väljakujunenud praktikast), et põhiseaduse §-dest 53 ja 5 ei ole võimalik tuletada konkreetset igaüheõigust puhtale keskkonnale, mida oleks võimalik riigi vastu maksma panna. Samuti ei saanud sellist õigust Riigikohtu hinnangul tuletada Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 37, kuna sätte asukohast hoolimata oli see sõnastuse alusel käsitatav eesmärgi, mitte subjektiivse õigusena.

Riigikohtu seisukohavõtt langes ajaliselt kokku Eesti keskkonnaõiguse kodifitseerimisega, mida oli alustatud juba 2007. aastal. Kodifitseerimisprojekti käigus loodi nagu teisteski õigusvaldkondades (nt tsiviil- ja äriõigus) valdkonna põhinorme koondav keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS). 2010. aasta septembris Riigikogusse jõudnud eelnõu sisaldas teiste üldnormide seas keskkonnaalaste õiguste peatükki, kus oli muu hulgas sõnastatud õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale (nn õigus puhtale keskkonnale).

Uue õiguse sõnastamine keskkonnaõiguse kodifitseerimise raames ei tähendanud vastureaktsiooni Riigikohtu 2010. aasta seisukohale, sest vastav kohtuotsus tehti alles pärast eelnõu koostamist. Õiguse keskkonnaseadustikus sõnastamise ajend tulenes pigem asjaolust, et mitu seadustiku eelnõu töörühma kuulunud eksperti oli juba 2000. aastate algusest soovinud õiguse selget sätestamist ja piiritlemist ka kehtivas õiguses, et tagada ühtlasem kohtupraktika ning sellesisulise õiguse kaitse.[28] Hoolimata põhjusliku seose puudumisest muutus keskkonnaalase subjektiivse õiguse sõnastamine märksa päevakohasemaks pärast Riigikohtu seisukohta, et seda õigust ei saa põhiseadusest tuletada.

Eelnõu seletuskirja alusel ootas töörühm, et Riigikogu kujundaks mitmes õiguse täpset sisu puudutavas küsimuses selge seisukoha.[29] Eelkõige oodati, et Riigikogus arutataks heaolu ja olulise puutumuse mõistete sisu ning võetaks nende suhtes seisukoht. Ulatuslikku arutelu nendes küsimustes Riigikogus paraku ei tekkinud. Kuna Riigikogu koosseisu volitused pidid ettenähtavalt lõppema enne, kui jõutakse vastu võtta keskkonnaseadustiku eriosa (või selle osaks olevad uued seadused), otsustati KeÜS vastu võtta, ent seada selle jõustumine sõltuvusse keskkonnaseadustiku eriosa seaduse jõustumisest.

KeÜS võeti vastu 9. veebruaril 2011 ja selle eelnõu ei pälvinud erilist tähelepanu ka avalikkuses. Üksikutes selle vastuvõtmise eel ja vahetult selle järel avaldatud arvamustes ja uudislugudes käsitleti ennekõike looduses viibimist, kallasraja regulatsiooni ning teisi nn igaüheõigusi, mille alusel on lubatud kasutada võõraid kinnisasju.

Järgnevatel aastatel sai üha selgemaks, et varasem plaan kehtestada ülejäänud keskkonnaõiguse valdkonna tähtsaimad seadused ühtse eriosa seadusena ei ole vähemalt lähiaastatel teostatav. Seetõttu algatati eraldi eelnõuna seadus, mis jõustanuks enne eriosade lõplikku valmimist vähemalt üldosa seaduse, välja arvatud loamenetlusi puudutava peatüki. Sellekohane rakendusseadus võeti vastu 20. juunil 2014. Suurem osa keskkonnaseadustiku üldosa seadusest, sealhulgas õigust puhtale keskkonnale sätestav KeÜS § 23, jõustus 1. augustil 2014.

3.5. Õigus puhtale keskkonnale keskkonnaseadustiku üldosa seaduses ja kohtupraktikas

KeÜS § 23, milles on sätestatud õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, koosneb viiest lõikest. 1. lõikes on sätestatud õiguse põhituum, lõigetes 2–4 täpsustatakse õiguse sisu ning lõikes 5 on sätestatud õiguse rakendusala, täpsemalt see, kes on igaüheõigusest tuleneva kohustuse subjekt.

KeÜS § 23 lõikes 1 rõhutatakse esmalt, et tegu on igale inimesele kuuluva õigusega, st see ei ole õigus, mis on piiratud näiteks kodanikuks olemisega. Järgmisena tõstetakse sätte sõnastuses esile asjaolu, et igaühel ei ole õigus mitte ainult sellisele keskkonnale, mis vastab tema tervisevajadustele, vaid ka sellisele, mis vastab tema heaoluvajadustele. Sellega viidatakse KeÜS §-s 23 seisukohale, et õigus võiks olla teatud ulatuses laiem kui õigus tervise kaitsele. Kolmandaks on lõikes 1 täpsustatud, et igaüheõigus piirdub selle osaga keskkonnast, millega on konkreetsel isikul oluline puutumus, olles samas sellegipoolest geograafiliselt laiema ulatusega kui omandiõigus. Mis on oluline puutumus, seda on täpsustatud lõikes 2.

Järgnevates alapeatükkides käsitleme lähemalt õiguse puhtale keskkonnale sisu ja üksikuid elemente kehtivas õiguses ning senises rakenduspraktikas.

Kas juriidilisel isikul on õigus tervise ja heaolu kaitsele?

KeÜS § 23 lõike 1 sõnastust, mille alusel on õigus tervise ja heaolu kaitsele igaühel, tähendab vaieldamatult inimeste diskrimineerimise keeldu. Samas ei ole sätte sõnastusest üheselt selge, kas sellele õigusele saab tugineda ka juriidiline isik.

Ühelt poolt on vähemalt tervis õigushüve, mis saab olla olemas üksnes füüsilisel, mitte juriidilisel isikul. Heaolu on üldjuhul samuti selline õigushüve, mis näib olevat omane inimesele, mitte juriidilisele abstraktsioonile. Teiselt poolt on Euroopa Kohus leidnud, et näiteks õhukvaliteedi piirnormide rikkumine võib puudutada ka juriidilisi

isikuid.[30] Peale selle laienevad juriidilistele isikutele Århusi konventsioonis sätestatud menetluslikud õigused (mis peaksid konventsiooni alusel teenima materiaalse õiguse saavutamise huvi).

Riigikohus pole selles küsimuses seni selget seisukohta kujundanud, aga alamate astmete kohtud on pidanud oma hinnangu andma. Seejuures on Tallinna Ringkonnakohus asunud kahes kohtuasjas erinevale seisukohale. Esimeses, haldusasjas 3-17-351 tehtud otsuses[31] leidis kohus 2018. aasta juulis, et MTÜ-l Neeme Sadam, kelle tegevus oli väikesadama haldamine, võib olla KeÜS §-s 23 sätestatud õigus, täpsemalt õigus heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, mille kaitseks võib ta ka kohtusse pöörduda. Tuginedes muu hulgas Århusi konventsiooni tekstile ja Euroopa Kohtu praktikale, leidis kohus, et ainult juriidilise isikuna tegutsemise vorm ei välista kaebeõigust KeÜS § 23 alusel. Seevastu hilisemas haldusasjas 3-18-1611[32] leidis Tallinna Ringkonnakohus märksa napimate põhjendustega ja viitega keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaaridele, et Jõelähtme vallal ei saa juriidilise isikuna olla KeÜS § 23 lõikes 1 nimetatud õigust, kuna selline õigus saab olla ainult inimesel.

Selle peatüki autoritena nõustume ringkonnakohtu hilisema järeldusega. Tervis ja heaolu on inimestele omased õigushüved, mille omistamine juriidilisele isikule on kunstlik ning ei ole kooskõlas õigusnormi eesmärgiga. Keskkonda kui avalikku õigushüvet saavad keskkonnaorganisatsioonid küll esindada ja kaitsta, kuid see ei tähenda, et juriidiline abstraktsioon (nt äriühing) võiks vajada tervise või heaolu kaitset. Samuti ei ole Eesti õigusega nähtud ette, et kodanikuühendused võiksid nõuda oma liikmete individuaalsete õiguste kaitset.[33]

Heaoluvajadused ja tervise kaitse

Heaoluvajaduse rõhutamine tervisevajaduse kõrval viitab sellele, et KeÜS §-s 23 sätestatud õigus peaks olema laiema ulatusega kui pelgalt õigus elada keskkonnas, mis ei kahjusta näiteks õhukvaliteedi või müratasemе kaudu otseselt isiku tervist. See võiks olla kaalukas aspekt, mis eristab uut õigust juba varem põhiseaduse § 28 lõikes 1 sätestatud õigusest tervise kaitsele. Mõnevõrra keerulisemaks teeb heaolu ja tervise mõiste eristamise asjaolu, et Maailma Terviseorganisatsiooni põhikirja preambuli järgi mõistetakse tervise all täieliku füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisundit, mitte üksnes haiguse või puuete puudumist.[34]

Klassikalise käsituse alusel on tervisekaitse keskmes siiski inimese füüsilise tervise ohustamine. Seega hõlmab heaolu kaitse lisaks kaitset mõjutuste eest, mis on häirivad, ent ei pruugi tuua kaasa otsest füüsilise tervise kahjustamist, näiteks ebameeldiva lõhna, müra, päikesevalguse varjamise, rohealade puudumise või maastikuilme järsu ja ulatusliku muutuse kaudu.35

Riigikohtu seisukoht puudub ka küsimuses, millised võiksid olla häiringud, mis mõjutavad isiku heaolu eraldiseisvalt tervisest. Tallinna Ringkonnakohtu praktikas on tunnustatud heaolu mõjutavate tegurite ja häiringutena

- võimalust kasutada veekogu paadiga sõitmiseks, kalapüügiks ja ujumiseks36 ;
- võimalust kasutada looduslikku pühapaika (hiiemetsa)37 ;
- olmemüra (purjus inimeste lärmamine), prahi loopimist ja urineerimist38 ;
- (tuulegeneraatori) visuaalseid häiringuid39 .

Loetletud tegurid ja häiringud ei ole tõepoolest sellised, mille puudumine või esinemine tooks kaasa tervise vahetu kahjustamise. Nii saab nentida, et uus õigus on selles osas toonud kaasa lisakaitse inimeste heaolule ja seda mõjutavatele teguritele.

Keskkond, mille suhtes eksisteerib õigus

Keskkonna õiguslikku määratlust ei ole antud KeÜS-is ega üheski teises Eestis kehtivas õigusaktis. Kuigi üldkeeles kasutatakse *keskkonna* terminit näiteks ka kultuuri-, sotsiaal- ja ettevõtluskeskkonna tähenduses, lähtutakse KeÜS-is ning selle §-s 23 sätestatud õiguse puhul mõiste kitsamast, st füüsilisest ja ökoloogilisest tähendusest.

Kaudselt võib keskkonna mõistet sisustada keskkonnainfo mõiste kaudu. See on KeÜS §-s 24 määratletud Århusi konventsiooni eeskujul ning hõlmab teavet keskkonnaelementide (nt õhk, vesi, pinnas, maastik, looduslik mitmekesisus) ja neid mõjutavate tegurite (nt müra, vibratsioon, kemikaalid, kiirgus) kohta. Seega tuleb keskkonnana mõista füüsilist keskkonda ja ennekõike looduslikku (mitte inimese loodud) osa sellest.

Samas on piir inimese loodud ja loodusliku keskkonna vahel kohati ebaselge. Näiteks on kohane lugeda keskkonna osaks rannaniidud ja linnapargid, mille loomine ja säilimine sõltub inimtegevusest. Arvestades inimese üha kasvavat mõju planeedile ning nn puutumatu looduse vähenevat hulka, on paratamatu, et aina suurem osa

sellest, mida tuleb mõista keskkonnana KeÜS § 23 tähenduses, on inimese loodud, (inimese sekkumise abil) säilitatud või intensiivselt majandatud.

Eestis on ka siin võimalik võtta keskkonna mõiste sisustamisel aluseks ainult alamate kohtuastmete praktika. Ringkonnakohtud on mõiste sisuga otseselt tegelenud kahel puhul.

1. Vaidluses, mis puudutas Gustav Adolfi Gümnaasiumi alg- ja põhikooliastme Tallinnas Kalamajas asuva õppehoone ehitust ja kasutust, leidis Tallinna Ringkonnakohus, et *keskkonna* mõiste KeÜS § 23 tähenduses ei hõlma linnakeskkonda. Kohus leidis, et isikul ei ole sellele õigusele võimalik tugineda isegi juhul, kui ehitustegevuse tulemus on mõningane muutus välisõhu kvaliteedis.40
2. Vaidluses, mis puudutas hajaasustuses asuvat väikesadamat, leidis Tallinna Ringkonnakohus seevastu, et sadam on „üks vahetumalt looduskeskkonnaga kokkupuudet omavaid tehiskeskkondi“ ja seega keskkonna mõistega hõlmatud. 41

Niisiis on ka kohtupraktikas olnud keskkonna mõistet piiritleda keeruline.

Meie hinnangul oleks mõistlik sisustada keskkonna mõiste kahtluse korral pigem avaralt. Äsja nimetatud vaidluses, kus arutuse all olid linnakeskuses asuva koolihoone liiklusmõjud ja selle kaudu välisõhule avalduvad mõjud, oleks pigem olnud õige lugeda välisõhk keskkonnaks. Keskkonna mõiste avar sisustamine ei muuda seejuures KeÜS §-s 23 sätestatud õigust ülemäära ulatuslikuks. Pelgalt see, et välisõhk loetakse ka linnakeskkonnas keskkonna osaks, ei tähenda, et ükskõik kes saaks nõuda, et välisõhu kvaliteeti ei tohi linnakeskkonnas mitte mingil moel negatiivselt mõjutada.

KeÜS §-s 23 sätestatud õiguse ülemäära amorfseks ja piiritlematuks muutumist aitab tagada see, et õigus saab olla inimesel, kellel on mingi keskkonna osaga puutumus. Just puutumuse kriteerium aitab tagada, et ükskõik kui väike muutus keskkonnaelementide, sealhulgas välisõhu kvaliteedis ei too endaga (eriti linnakeskkonnas) kaasa suure hulga isikute õiguste riivet, mis omakorda muudaks õiguse arvestamise keskkonnalubade andmisel, planeeringute kehtestamisel jms üksikotsuste tegemisel peaaegu võimatuks.

Puutumus tõenäoliselt mõjutatud keskkonnaga

Puutumus keskkonnaga kui õigust piiritlev tegur on lähemalt kirjeldatud KeÜS § 23 lõikes 2. Selle alusel on puutumus „eriline seos keskkonnaga“, mis võib tuleneda muu hulgas sellest, et inimene viibib keskkonna selles osas tihti või kasutab mõjutatud loodusvara sageli. Praktilisest seisukohast tähendab see, et õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ei sõltu isiku eraõiguslikust suhtest selle keskkonnaga: õigus ei eelda omandi-, üüri- vm suhet keskkonnaga. Keskkond võib olla nii eraomandis (nt linnas asuv haljastatud kinnistu) kui ka riigi omandis (nt riigimets).

Seaduse näited puutumuse aluseks olevatest teguritest – keskkonnas tihti viibimine ja loodusvara sage kasutamine – on suhteliselt objektiivsed näitajad. Küsimust ei ole tekkinud ka kohtupraktikas näiteks olukorras, kus õigusele tugineb inimene, kes ei ole mõjutatud kinnisasja omanik, ent elab sellel.42

Keerulisem on hinnata ja välja selgitada seda, kas, kellel ja mille alusel võib olla muu eriline seos keskkonnaga. Erialakirjanduses on välja pakutud, et selline seos võib seisneda näiteks teaduslikes huvides (nt haruldasi liike uurivate teadlaste puhul) või usulistes tõekspidamistes (nt ristipuude või hiiemetsa puhul).43 Kohtupraktikas on tunnustatud erilist puutumust näiteks maausulistel hiiemetsaga44 , samal ajal kui bioloogi huvi vaadelda maastikku ei ole peetud KeÜS § 23 kaitsealasse kuuluvaks45 .

Puutumuse tuvastamisel on peale inimese ja keskkonna osa vahelise seose olemasolu tähtis see, kui intensiivne on häiring, mis mõjutab keskkonna teatud osa või loodusvara. Mida suurem on häiring, seda väiksemast seosest keskkonnaga piisab selleks, et pidada häiringut KeÜS §-s 23 sätestatud õigust riivavaks. Ka juhul, kui maausuline inimene on kasutanud hiiemetsa ainult paaril korral aastas usutalituseks, riivab selle metsa lageraie tema õigusi. Samuti kehtib see näiteks ülikõrge müratasemе korral, mis võib isegi keskkonnas üksnes mõneminutilise viibimise korral tuua kaasa otseseid ohte kuulmisele või kesknärvisüsteemile. Ning vastupidi: isegi kui inimene viibib teatud keskkonnas (nt linnapargis) väga sageli (nt iga päev mitu tundi oma väikese lapsega jalutamas), ei tähenda vähene muutus keskkonnas ja selle kvaliteedis (nt liikluskoormus suureneb 20 auto võrra päevas, tuues kaasa vaevumärgatava mõju õhu kvaliteedile) veel seda, et tegu oleks KeÜS §-s 23 sätestatud õiguse riivega.

Puutumus piirab KeÜS §-s 23 sätestatud õigust ka selle keskkonna pakutava hüve või muu aspektiga, millest sõltub inimese heaolu ja tervis. Nii ei riiva järvel regulaarselt kala püüdva isiku õigust üldjuhul see, kui näiteks metsaraie tulemusena

muutub vaade järvelt kaldale, küll aga võib tema õigust mõjutada järves elutsevate kalade rändeteid tõkestav pais, mis asub kümneid kilomeetreid järvest eemal. Näiteks on Tallinna Ringkonnakohus võtnud praktikas seisukoha, et veekogu ujumiseks kasutaval inimesel ei ole puutumust veekogu põhjas asuva taimestikuga. 46

Õigust puhtale keskkonnale tuleb mõista keskkonnaõigusele omase ettevaatuspõhimõtte kontekstis, mida rõhutatakse KeÜS § 23 lõikes 3. Selles sättes on täpsustatud, et keskkond, kus isik viibib tihti, või loodusvara, mida ta kasutab sageli, ei pea olema mõjutatud tõsikindlalt, vaid piisab sellest, kui neid mõjutatakse tõenäoliselt. Selline reegel lähtub ühelt poolt arusaamast, et teaduse ja tehnika pideva arengu ning praeguse olukorra alusel ei ole võimalik alati täieliku teadusliku kindlusega omistada muutusi keskkonnas ühele või teisele kindlale tegevusele. Teiselt poolt on lähtekohaks arusaam, et isegi kui mingi tegevuse negatiivsete tagajärgede kohta puuduvad tõsikindlad teadmised, tuleks inimesi kaitsta ka juba teatud ohtude eest, mitte tegutseda ainult reaktiivselt, eriti põhjusel, et kahjud inimeste tervisele ja heaolule võivad olla pöördumatud. Nõutav tõenäosuse määr on seejuures pöördvõrdelises seoses võimalike tagajärgede ulatuse ja intensiivsusega, st mida suuremad on võimalikud tagajärjed, seda väiksem võib olla tõenäosus, mille korral loetakse õigus riivatuks.47

Millal on keskkonnaseadustiku üldosa seaduse §-s 23 sätestatud õigust rikutud?

Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ei ole mõistetavalt absoluutne õigus, vaid selle kohaldamisel tuleb arvestada teiste isikute õigusi ja avalikke huve, mida on rõhutatud ka KeÜS § 23 lõikes 4. Just uue õiguse kõrvutamine, kaalumine ja tasakaalustamine teiste, nn traditsiooniliste õigustega, tekitab kõige rohkem küsimusi selle kohta, kas ja kuivõrd muudab see uus õigus midagi praktikas. Senises kohtupraktikas on KeÜS §-s 23 sätestatud uut õigust peetud valdavalt vähem oluliseks kui muid õigusi.

Nii on kohtupraktikas leitud, et mõningased takistused riigimetsa kasutamisel puhkamiseks riigikaitseliste vajaduste tõttu (õppuste ajal polügooni ohualal liikumise piiramine) ei riku KeÜS §-s 23 sätestatud õigust, kuna riigikaitse kujutab endast olulist avalikku huvi.48 Erahuvidest on üks kaalukamaid KeÜS §-le 23 vastanduvaid huve omandiõigus. Selle teostamisel võib küll olla kohane arvestada teiste isikute õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, ent see ei tohiks

(vähemasti enamasti) tuua kaasa seda, et omandit ei saa enam üldse eesmärgipäraselt kasutada.

KeÜS §-s 23 sätestatud õiguse kaalukust võrreldes teiste õigustega mõjutab mitu kriteeriumi. Seaduses on nimetatud 1) piirkondlikke eripärasid ja 2) õigusaktidega kehtestatud piirväärtusi. Kohtupraktikas on peale nende arvestatud ka mõju pöördumatust või ajutisust ning kõige tähtsamana keskkonna kahjustamise intensiivsust.

KeÜS § 23 lõikes 4 viidatud piirkonna eripärade puhul on Riigikohtu praktika põhjal mõeldud seda, et tihedama asustusega piirkonnas ei saa inimesed eeldada samavõrd puutumatut ja häiringutest vaba keskkonda kui hõredama asustusega, looduslikus piirkonnas.[49] Sama on rõhutatud alamate astmete kohtupraktikas.[50] On ilmselge, et näiteks liikluse tekitatud müra on isegi kõigi mõistlike meetmete rakendamisel Tallinna kesklinnas või põhimaantee ääres intensiivsem ja häirivam kui vaikses metsatalus.

Omaette küsimus on, kas piirkonna eripärade hulka tuleks lugeda näiteks Ida-Virumaale, Paldiski linnale või Põhja-Tallinna linnaosale ajalooliselt omane suur saastekoormus. Kuigi ühelt poolt on loogiline, et varasemat ja praegust saastekoormust arvestatakse, ei tohiks see saada takistuseks siis, kui üldplaneeringute ja teiste arengudokumentidega soovitakse olukorda märkimisväärselt parandada ning alade senist kasutust tunduvalt muuta. Vastupidine lähenemine võiks kujuneda ka nende piirkondade elanike suhtes põhjendamatult diskrimineerivaks. Sellekohane kohtupraktika seni puudub.

KeÜS § 23 lõikes 4 eeldatakse kohaselt õiguse riivet olukorras, kus on ületatud keskkonna kvaliteedi piirväärtus. Selguse huvides väärib esmalt täpsustamist, et määravad on ainult need kvaliteedi piirväärtused, mis on seotud isikute heaolu- ja tervishoiuvajadusega, näiteks veekvaliteedi-, õhukvaliteedi- ja müranormid[51] . Teisalt ei tähenda keskkonna vastavus kvaliteedi piirväärtusele veel tingimata seda, et ühegi isiku õigus tervise- ja heaoluvajadustele ei ole riivatud. Õiguste riive võib tuleneda ka piirnormide raamesse jäävate häiringute puhul ühelt poolt sellest, et konkreetse inimese eripärade (nt krooniline kopsuhaigus, tavalisest suurem tundlikkus müra või ereda valguse suhtes) tõttu ei ole üldkehtivad piirväärtused tema jaoks piisavad. Teiselt poolt võib esineda olukordi, kus kehtestatud piirväärtused ei vasta (enam) sellele, mida peetakse tänapäeva teaduslike allikate alusel inimese tervise- ja heaolutasemele vajalikuks.

Näiteks on Eestis autoliikluse põhjustatava müra piirväärtus elamumaadel hoone teepoolsel küljel päevasel ajal 65 dB ja öisel ajal 60 dB. Seevastu Maailma Terviseorganisatsiooni 2018. aasta juhisdokumendi[52] järgi on soovitatav müratase hoone teepoolsel küljel kuni 53 dB päevasel ajal ja 45 dB öisel ajal, kuna kõrgema müratasemega võivad kaasneda negatiivsed tervisemõjud ning une häirimine. Arvestades, et see on logaritmiline ühik, on Eestis lubatud märkimisväärselt kõrgemad liiklusmüra tasemed, kui on teadusuuringute põhjal tervisele ohutu. Eestis ja Euroopa Liidus kehtivad normtasemed peenosakeste (PM2,5 ja PM10), osooni ja vääveldioksiidi kontsentratsioonile välisõhus on samuti vähem ranged kui 2005. aastal avalikustatud Maailma Terviseorganisatsiooni soovitustes toodud tasemed. 2021. aastal avalikustas Maailma Terviseorganisatsioon juba uued, varasemast veelgi rangemad soovituslikud piirväärtused.[53]

KeÜS §-s 23 ei nimetata mõju pöördumatust (või, vastupidi, ajutisust) eraldiseisva kriteeriumina, mis mõjutaks kaasnevs õiguse riive lubatavust, küll aga on seda peetud tähtsaks kohtupraktikas. Täpsemalt on Tallinna Ringkonnakohus rõhutanud, et mõjutuste ajutine laad räägib selle kasuks, et õigust ei ole rikutud.[54] Ajutisust või pöördumatust võib mõnes mõttes pidada ka mõju intensiivsuse üheks näitajaks, mis on kohtupraktika alusel isegi põhikriteerium, mille alusel määrata kindlaks, kui oluline on KeÜS §-s 23 sätestatud õigus võrreldes teiste õiguste ja huvidega.

Ringkonnakohtud on leidnud, et mitte igasugune, vähese ulatusega mõju ei tähenda KeÜS §-s 23 sätestatud õiguse rikkumist. Nii ei ole kohtud pidanud õiguse rikkumiseks parkla rajamisega kaasnevat viie puu raiet tiheasustusalal ega avalikult kasutatava haljasala mõningast vähenemist[55] , vähese ulatusega liiklusintensiivsuse kasvu linnas[56] ega asulas asuvast kolmest ujumiskohast ühe (ajutist) sulgemist[57] . Seevastu võiks vähemalt teoreetiliselt õigusi riivata avalikult kasutatava puhkemetsa ulatuslik raie või looduskeskkonna hävitamine lahingmasinate, tankide või lõhkekehadega.[58]

Kokkuvõttes on senises kohtupraktikas just keskkonna ning selle kaudu inimeste heaolu ja tervise mõjutamise (vähene) intensiivsus olnud peapõhjus, miks kohtud ei ole sellele õigusele tuginevaid kaebusi rahuldanud, seades kaalukamaks kas teised, traditsioonilised õigused (nt omandiõigus) või avalikud huvid (nt riigikaitse). Panemata kahtluse alla kohtuotsuste sisulist põhjendatust, tekitab see paratamatult küsimuse, kas nimetatud õiguse sätestamine on üldse tegelikult mõjus ja kas sellel on mingi mõju keskkonnaotsuste sisule.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse §-s 23 sätestatud õigusest tulenevad kohustused

KeÜS §-s 23 täpsustatud, et õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ei ole selline õigus, mille saaks panna maksma igaühe suhtes: selle õiguse arvestamist saab nõuda avalikult võimult (ennekõike keskkonnaotsuste tegemisel). Lõike 5 alusel saab õiguse tagamiseks nõuda nii keskkonna säästmist haldusorgani enda poolt (nt vältida maanteede planeerimisel ja ehitamisel looduskaitsealuste liikide kahjustamist) kui ka mõistlike meetmete võtmist (sh kolmandate isikute tegevuse piiramist).

Praktikas tähendab see peaasjalikult haldusorganite kohustust kaasata KeÜS § 23 õigust kandvaid isikuid menetlusse ning selle õigusega arvestamist otsuste tegemisel. Kuna õigus ei ole rangelt piiritletud omandi või keskkonnakvaliteedi normidega, võib nende isikute ringi olla keeruline tuvastada, eeskätt linnakeskkonnas, kus õiguse kandjaid võib olla palju (nt aktiivselt kasutatava pargi puhul).

Vähemalt menetlusse kaasamise puhul tuleb siin haldusorganitele appi haldusmenetluse seaduse § 40, mille alusel võib haldusmenetluse viia läbi menetlusosaliste arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata juhul, kui menetlusosalisi (sh kolmandaid isikuid) on üle 50. Heaks tavaks võib pidada suurt hulka isikuid ja nende õigust puhtale keskkonnale mõjutavate otsuste tegemist avatud menetluses.

3.6. Vaade tulevikku

Püüdes ekstrapoleerida viimaste aastate trende tulevikku, võib eeldada, et kodanikud ning kodaniku- ja keskkonnaühendused kasutavad ka edaspidi üha julgemalt ja rohkem neile antud menetluslikke õigusi selleks, et keskkonnaga seotud otsustes kaasa rääkida ning neid vajaduse korral vaidlustada. Kui keskkonnaühendused on teatud mõttes eelisseisundis ja saavad vaidlustada otsuste õiguspärasuse laiemalt, siis üksikisikud peavad tuginema sellele, kuidas üks või teine otsus mõjutab nende subjektiivseid õigusi.

Kohtupraktikas on omandiõigust ja õigust tervise kaitsele tunnistatud pigem liberaalselt. Märgiliseks võib pidada Riigikohtu hiljutist otsust asjas 3-15-2232, kus kohus pidas omandiõiguse riive võimalikuks aluseks ka seda, et inimeste irratsionaalsed uskumused võivad vähendada kinnisasja väärtust. Riigikohus on rõhutanud, et ulatusliku otsustusruumiga keskkonnaotsuste puhul tuleb piirnormide

ja üldkehtivate keeldude-käskude kõrval leida lahendused, mis riivavad kolmandate isikute õigusi võimalikult vähe (arvestades muidugi samal ajal proportsionaalsust arendustegevuse kavandajate jaoks).

Küsitavam on see, kuidas rakendada ja kasutada õigust keskkonnale, mis vastab tervise- ja heaoluvajadustele. Kohtupraktikas on enamasti kas seatud selle õiguse olemasolu kahtluse alla või vähemalt leitud, et see ei ole teiste õiguste suhtes ülekaalus.

Kas see tähendab, et uuena sõnastatud õigus on hambutu ja sisutu? Mitte tingimata. Senises kohtupraktikas puudutab suur osa kaebustest, milles tuginetakse sellele õigusele, olukordi, kus isikute õiguste ja huvide riive tervikuna ei olnud tõepoolest kuigi märkimisväärne. Usutavasti ei oleks pikas plaanis jätkusuutlik seegi, kui anda KeÜS §-s 23 sätestatud uuele õigusele väga suur kaal, eriti võrreldes näiteks omandiõigusega. See võiks vastureaktsioonina tuua kaasa selle, et maaomanikud piiravad seni kehtinud looduses liikumise ja viibimise igaüheõigust, üritades nii vältida KeÜS §-s 23 sätestatud puutumuse (mis võib tekkida ka keskkonnas sageli viibides) teket.

Ennekõike võiks õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale olla huvi, mida arvestatakse ulatusliku kaalutlusruumiga haldusotsuste tegemisel. See omakorda eeldab suuremat otsustusjulgust ja -tahet keskkonnalube, planeeringuid ja teisi keskkonda mõjutavaid otsuseid tegevatelt ametnikelt. Selles valdkonnas on Eesti halduspraktikal kahtlemata arenguruumi.

Avalikust ja akadeemilisest arutelust ei ole lõplikult kadunud ka idee põhiseaduslikust õigusest keskkonna säästmisele. Riigikohtu halduskolleegiumi esimees Ivo Pilving avaldas 2020. aasta suvel arvamust, et KeÜS §-s 23 sätestatud õiguse kõrval võiks põhiseaduse §-st 10 tuleneda ka nn keskkonnaalane vabadusõigus, ehk „õigus olla vaba ebavajalikest ja põhjendamatutest keskkonnahäiringutest, riigi- või munitsipaalvõimu sammudest, mis halvendavad inimese eluruumi“59 . Pilving peab ka selle õiguse tunnustamise põhiliseks soosivaks mõjuteguriks asjaolu, et otsusetegijad oleksid seetõttu sunnitud oma teguviisi paremini läbi mõtlema ja põhjendama.

- 1Tasub vaid meenutada, et üks keskseid liikumisi iseseisvuse taastamise eel oli nn fosforiidisõda.
- 2RKPJKo, 3-4-1-27-13, 16.12.2013, p 25
- 3vt nt RKPJKo, 3-4-1-27-13, 16.12.2013, p 63

- 4Triipan, M. Paragrahv 5. – Madise, Ü. et al. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tartu: Sihtasutus Juridicum 2020, p 3.
- 5Ibid., p 5.
- 6Vt Madise, Ü. Põhiseaduse areng ajaloolises ja võrdlevas vaates. – Juridica 2019/I, lk 7.
- 7Kask, O., Triipan, M. Paragrahv 53. – Madise, Ü. et al. (toim). Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 2020, p 3.
- 8Käitajaks loetakse KeÜS § 6 alusel isik, kes vastutab käitise ehk tehnilise üksuse eest, milles toimuva (tootmis)tegevuse käigus väljutatakse keskkonda heiteid ja tekitatakse sellega vähemalt keskkonnarisk.
- 9Vt RKHK, 3-1-1-35-08, 03.10.2008, p 19.
- 10Vt ka Muller, K., Henberg, A., Sarapuu, A. Paragrahv 28. – Madise, Ü. et al. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 7.
- 11Vt nt RKHK, 3-3-1-42-14, 22.10.2014, p 12 jj; ehitusjärelevalve ja keskkonnahäiringute (müra) kohta TrTRgK, 3-15-2829, 12.12.2017.
- 12Vt RKHK, 3-3-1-88-15, 08.08.2016, p 25.
- 13Seda küll osaliselt, sest vastavalt maapõueseaduse §-le 11 kuuluvad enne jääaega tekkinud kivimid ehk nn aluspõhi riigile. Seega kuuluvad maaomanikele üldiselt kruus ja savi; riigile kuuluvad aga lubjakivi, põlevkivi jm sügavamal asuvad maavarad (sh sügavamad savikihid).
- 14Vt RKHK, 3-3-1-56-12, 06.12.2012.
- 15Vt RKHK, 3-15-2232/93, 11.10.2019, p 8.3.
- 16Vt Sooväli-Sepping, H. et al. (koost). Eesti inimarengu aruanne 2019/2020. Tallinn: SA Eesti Koostöö Kogu, ptk 3.4. Kaasarääkimise võimalused loodusalade kasutamisel. – https://inimareng.ee/kaasar%C3%A4%C3%A4kimise-v%C3%B5imalused-loodusalade-kasutamisel.html (11.06.2020).
- 17Õiguskantsleri 3. aprilli 2018. a seisukoht (kiri nr 6-1/180178/1801556) metsateatise menetlusse kaasamise kohta.
- 18Vt nt RKHK, 3-3-1-81-03, 29.01.2004, p-d 21–27.
- 19Vt nt RKHK, 3-3-1-86-06, 28.02.2007; RKHK, 3-3-1-87-11, 19.03.2012; RKHK, 3-3-1-68-11, 12.01.2012.
- 20Vt TlnRingK, 3-07-102, 13.08.2007; TlnRnK, 3-06-1136, 18.03.2008; TlnRnK, 3-06-188, 26.06.2008.
- 21Andresson, A., Kolk, T. The Role of Basic Rights in Environmental Protection. – Juridica International 2003/VIII, lk 140–150.
- 22Ibid., lk 146–148.

- 23Relve, K. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. – Juridica 2004/I, lk 20–31.
- 24Ibid., lk 28.
- 25Ibid., lk 29.
- 26Vaarmari, K. Keskkonnaalane subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas. – Juridica 2007/VII, lk 450–463.
- 27TlnRingK, 3-06-1163, 18.03.2008 p 8.
- 28Põhjaliku ülevaate sellest, kui erinevad olid alamate astmete kohtute seisukohad keskkonnaalase (põhi)õiguse olemasolu küsimuses, annab K. Vaarmari ajakirjas Juridica avaldatud artikkel (vt Vaarmari).
- 29Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu (SE 799). Seletuskiri, lk 30.
- 30Vt EK, C-237/07, Janecek vs. Freistaat Bayern, 25.07.2008, p 39.
- 31TlnRgK, 3-17-351, 03.07.2018, p 9–12.
- 32TlnRgK, 3-18-1611, 31.10.2019, p 13.
- 33Praktikas võib vahetegu olla muidugi mõnevõrra akadeemiline. Näiteks asumiselts, mis loetakse keskkonnaorganisatsiooniks, võib avalike huvide kaitse teel seista kaudselt ka oma liikmeks olevate asumielanike individuaalsete õiguste eest.
- 34Maailma Terviseorganisatsiooni põhikiri. – https://apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-en.pdf#page=7.
- 35Vt ka Lopman, E., Vaarmari K. (toim). Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. 2., täiendatud väljaanne. Tartu: SA Keskkonnaõiguse Keskus 2015, § 23, p-d 2.2–2.3.
- 36Vt TlnRgK, 3-18-330, 29.05.2019.
- 37Vt TlnRgK, 3-16-2272, 05.01.2017.
- 38Vt TlnRgK, 3-17-351, 03.07.2018.
- 39Vt TrtRgK, 3-16-551, 01.06.2016.
- 40Vt TlnRgK, 3-17-757, 28.09.2018.
- 41Vt TlnRgK, 3-17-351, 03.07.2018, p 14.
- 42TrtRgK, 3-16-551, 01.06.2016.
- 43Lopman, Vaarmari, § 23, p 3.1.
- 44TlnRgK, 3-16-2272, 05.01.2017.
- 45TrtRgK, 3-18-1062, 21.12.2018.
- 46TlnRgK, 3-18-330, 29.05.2019, p 17.
- 47Vt ka Lopman, Vaarmari, §-d 4–5, 10–11.
- 48TlnRgK, 3-15-2432, 16.12.2015, p 10.

- 49Vt vrd RKHK, 3-3-1-42-03, 13.06.2003, p 25; RKHK, 3-14-52416, 20.02.2019, p 16.
- 50Vt nt TrtRgK, 3-16-2611, 10.10.2017; TlnRgK, 3-15-1266, 25.06.2015.
- 51Vt ka Lopman, Vaarmari, § 23, p 5.5.2–5.5.3.
- 52Maailma Terviseorganisatsiooni 2018. a keskkonnamüra suunised Euroopa piirkonna jaoks https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf.
- 53Maailma Terviseorganisatsiooni 2021. a õhukvaliteedi suunised tahkete osakeste, osooni, lämmastikdioksiidi, vääveldioksiidi ja süsinikmonooksiidi osas: https://apps.who.int/iris/handle/10665/345329(17.11.2021).
- 54TlnRgK, 3-18-330, 29.05.2019, p-d 16–17.
- 55TlnRgK, 3-15-1266, 25.06.2015.
- 56TrtRgK, 3-16-2611, 10.10.2017.
- 57TlnRgK, 3-18-330, 29.05.2019.
- 58TlnRgK, 3-15-2432, 16.12.2015, p 9.
- 59Pilving, I. Põhjendamatu riive on vabaduse rikkumine. – Postimees 27.08.2020.