

**ETTEVAATUSPÕHIMÕTE JA INNOVATSIOON NING NENDE RAKENDAMINE  
KESKKONNAKAITSELUBADE MENETLUSES**

**ÕIGUSLIK ANALÜÜS**

Autorid:  
Siim Vahtrus  
Pilleriin Peedok

**TALLINN 2021**

## SISUKORD

1.	Sissejuhatus.....	4
2.	Ülevaade ettevaatuspõhimõttest ja innovatsioonist.....	5
2.1	Ettevaatuspõhimõtte lähtekohad ja avaldumisvormid.....	5
2.2	Ettevaatuspõhimõtte Euroopa Liidus .....	7
2.2.1	Ettevaatuspõhimõtte taust ja kujunemislugu Euroopa Liidus .....	7
2.2.2	Ettevaatuspõhimõtte sisu ja ulatus Euroopa Liidu õiguses.....	10
2.2.3	Ettevaatuspõhimõtte Euroopa Liidu aluslepingutes .....	11
2.2.4	Ettevaatuspõhimõtte Euroopa Liidu üksikaktides .....	12
2.2.5	Euroopa Kohtu praktika ettevaatuspõhimõtte küsimuses .....	16
2.2.6	Kokkuvõtte ettevaatuspõhimõtte käsitlest EL õiguses .....	21
2.3	Ettevaatuspõhimõtte Eesti õiguses .....	22
2.3.1	Ettevaatuspõhimõtte keskkonnaseadustiku üldosa seaduses.....	22
2.3.2	Ettevaatuspõhimõtte teistes valdkonnaülestes õigusaktides .....	24
2.3.3	Riigikohtu praktika ettevaatuspõhimõtte küsimuses .....	25
2.4	Ettevaatuspõhimõtte ja selle rakendamine teistes Euroopa riikides.....	26
2.4.1	Ettevaatuspõhimõtte regulatsioonis .....	26
2.4.2	Ettevaatuspõhimõtte õiguspraktikas .....	27
2.5	(Öko)innovatsiooni sisu, innovatsioonipõhimõtte .....	28
2.6	Ettevaatuspõhimõtte ja innovatsiooni seosed .....	30
3.	Ettevaatuspõhimõtte ja innovatsioon keskkonnakaitseloa menetluses .....	33
3.1	Sissejuhatus .....	33
3.2	Keskkonnalubade menetlus keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kohaselt .....	33
3.2.1	Tegevusega kaasnevate mõjude väljaselgitamine .....	33
3.2.2	Loa andmisest keeldumine või riske vähendavate kõrvaltingimuste seadmine .....	34
3.2.3	Keskkonnavalda osaline andmine (KeÜS § 56) .....	35
3.2.4	Keskkonnavalda andmine enne loa tingimuste lõplikku määramist (KeÜS § 57) .....	36
3.2.5	Keskkonnavalda seiremeetmete sätestamine ja vajadusel keskkonnavalda muutmine (KeÜS § 53 lg 1 p 9 ja § 59 lg 1 p 2). .....	36
3.2.6	Keskkonnavalda andmine tähtajalisena (KeÜS § 53 lg 2 p 3).....	37
3.3	Keskkonnakompleksload .....	37
3.3.1	Keskkonnakomplekslubade andmine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine.....	37
3.3.2	Parim võimalik tehnika (PVT) ja keskkonnakompleksloa kõrvaltingimused .....	38
3.3.3	(Öko)innovatsiooni toetavad erandid THS-s .....	39
3.4	Muud keskkonnakaitseload.....	40
3.4.1	Vee erikasutus.....	40
3.4.2	Saasteainete viimine välisõhku .....	41

3.4.3	Jäätmekäitlus .....	42
3.4.4	Maavarade kaevandamine .....	42
3.5	Natura hindamine .....	43
4.	Kokkuvõte ja järeldused .....	45
5.	Kasutatud kirjandus ja kohtupraktika .....	47

## 1. SISSEJUHATUS

Käesoleva töö laiemaks eesmärgiks on anda ülevaade sellest, milline on ettevaatuspõhimõtte ning innovatsiooni omavaheline suhe. Konkreetsemalt annab töö ülevaate sellest, mis on ettevaatuspõhimõtte sisuks EL ja Eesti õiguses (ning valitud teiste EL riikide õiguses), milline on selle suhe innovatsiooni, sh keskkonna säästmisele suunatud ökoinnovatsiooniga ning kuidas oleks võimalik lubada innovaatilisi lahendusi (sattumata samas vastuollu ettevaatuspõhimõttega) keskkonnakaitselubade menetlustes.

Etteruttavalt väärrib märkimist, et ettevaatuspõhimõtet käsitletakse järgnevas töös laiemast tähenduses, st see mõiste hõlmab keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) tähenduses nii vältimis- kui ettevaatuspõhimõtet (KeÜS § 10 ja 11, vt lähemalt ptk 2.3.1).

Töö koosneb kahest peamisest osast, millest esimene annab üldisema ülevaate ettevaatuspõhimõttest, innovatsioonist ning nende vahelistest seostest, teine osa aga keskendub konkreetsemalt ettevaatuspõhimõtte kohaldamisele ning innovaatiliste lahenduste võimalustele keskkonnalubade menetluses. Olulisemad järeldused on koondatud töö lõpus asuvasse peatükki „Kokkuvõte ja järeldused“.

Töö on koostatud Keskkonnaministeeriumi tellimisel vastavalt advokaadibüroo WALLESS ning ministeeriumi vahel 15.11.2021 sõlmitud lepingule. Töö peamisteks autoriteks on advokaadibüroo WALLESS advokaadid Siim Vahtus ja Pilleriin Peedosk. Töö koostamisel on allikatenä kasutatud avalikult kättesaadavaid analüüse, erialakirjandust, kohtupraktikat ja õigusaktide tekste, täpsem nimekiri on toodud jaotises „Kasutatud kirjandus“. Töö järeldused tuginevad eelnimetatud allikate analüüsile ja autorite erialastele teadmistele.

## 2. ÜLEVAADE ETTEVAATUSPÕHIMÖTTEST JA INNOVATSIOONIST

### 2.1 Ettevaatuspõhimõtte lähtekohad ja avaldumisvormid

Ettevaatuspõhimõtte on keskkonnakaitse põhimõtte, mille lähtekohaks on arusaam, et teaduslikul lähenemisel on omad piirid, mistõttu võib juhtudel, mil lõplike veenvaid tõendeid mingi tegevuse või aine mõjude kohta ei ole võimalik esitada, olla lõplike otsuste tegemisel raskusi.<sup>1</sup> Kuivõrd raskused otsuste tegemisel ei tähenda seda, et otsuseid ei oleks sellegi poolest vaja vastu võtta, on neid raskusi üritatud ületada just ettevaatuspõhimõtte kohaldamisega. Põhimõtte tuumaks on, et isegi kui ei ole võimalik esitada lõplike ja veenvaid tõendeid tegevuste, asjade või toodete kahjuliku mõju (või selle täpse tõenäosuse) kohta inimeste tervisele ja keskkonnale, on teatud juhtudel õigustatud ennetavate meetmete rakendamine, et ära hoida võimalikku kahju.

Kuigi ettevaatuspõhimõtte mõistet kasutatakse nii õigusaktides, kohtupraktikas kui ka erialakirjanduses sageli ning seda võib pidada üheks olulisemaks keskkonnaõiguse valdkonna põhimõtteks, ei ole sellel ühest ja selget definitsiooni. Ettevaatuspõhimõttel on erinevaid vorme ja versioone (vt täpsemalt analüüsi ptk 2.2 ja 2.3). Põhimõtte erinevate avaldumisvormide kirjeldamiseks on õiguskirjanduses eristatud kolme peamist ettevaatuspõhimõtte versiooni: nõrk, mõõdukas ja tugev ettevaatuspõhimõtte määratlus.<sup>2</sup>

**Nõrgad ettevaatuspõhimõtte määratlused** õigusaktides ja mujal on pigem üldised ja mittekohustuslikud. Seejuures on ettevaatuspõhimõtte kohaldamisel kõrgem lävend. Ettevaatuspõhimõtte kohaldamiseks peab esinema tõsine või pöördumatu kahju tekkimise oht, mille tõenäosus on pigem suur.<sup>3</sup>

**Keskmise ettevaatuspõhimõtte määratluse** kohaselt peaksid potentsiaalsed ohud olema enne põhimõtte kohaldamist tuvastatud, kuigi teaduslikult ei ole neid võimalik lõplikult kinnitada.<sup>4</sup> Keskmise tugevusega määratlus on leitav näiteks Euroopa Komisjoni 2000. aasta suunistest, mille komisjon andis ettevaatuspõhimõtte kohaldamiseks.<sup>5</sup>

**Tugeva määratluse** kohaselt on ettevaatuspõhimõtte kasutamine lubatud, kui esineb mis tahes oht inimese tervisele või keskkonnale. Siinkohal piisab sellest, et ohu realiseerumise risk näib võimalik ja et ohu olemasolu on teaduslikult usutav.<sup>6</sup> Sellisele määratlusele vastab näiteks nn Natura hindamise käigus rakendatav standard (vt täpsemalt ptk 3.5).

Lisaks eristatakse veel neljandat ettevaatuspõhimõtte määratlust: **protseduurilist määratlust**, mida kohaldatakse ülemise kolme sisulise määratluse kõrval paralleelselt.<sup>7</sup> Kuivõrd ettevaatuspõhimõtte kohaldamisega ei kaasne üht ja ettekirjutatud tulemust, on ettevaatuspõhimõtte kohaldamise protseduurilised põhimõtted sama olulised kui see, kuidas kirjeldatakse riske ja nende tõenäosust, mille korral ettevaatuspõhimõtte kohaldatakse. Ettevaatuspõhimõtte protseduurilise kohaldamise põhimõtetest kõige

---

<sup>1</sup> Milieu Ltd. *Study on the precautionary principle in EU environmental policies*. Final report, Euroopa Komisjon 2017, lk 6 (<https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/18091262-f4f2-11e7-be11-01aa75ed71a1>).

<sup>2</sup> Vos, E., De Smedt, K. *WP1 Report: Taking stock as a basis for the effect of the precautionary principle since 2000*, p 2.1.3, lk 14.

<sup>3</sup> Vos, E., De Smedt, K. p 2.1.3, lk 14.

<sup>4</sup> Vos, E., De Smedt, K. p 2.1.3, lk 14-15.

<sup>5</sup> Commission of the European Communities. *Communication from the Commission on the precautionary principle*. Brussels, 02.02.2000 COM(2000) 1 final (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:EN:PDF>).

<sup>6</sup> Vos, E., De Smedt, K. p 2.1.3, lk 14-15.

<sup>7</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 2.1.3, lk 15.

olulisematena on välja toodud rakendatud meetmete hilisema uuesti läbivaatamise kohustust, proportsionaalsust ning kulude-tulude võrdlemist ja nendega arvestamist.<sup>8</sup>

Ettevaatuspõhimõtte kohaldamisega on seotud nii mitmed normatiivsed alused kui eetilised kaalutlused. Ettevaatusmeetmete kohaldamisel tuleb teha otsus, mis põhineb teataval ebakindlusel ja milles tuleb võrrelda omavahel erinevaid väärtusi (tervis, keskkond, majandus, julgeolek jne). Ettevaatuspõhimõttest lähtuvatel meetmetel on lai ja intuiitivne eetiline alus. Üldistatult on erialakirjanduses leitud, et see lähtub arusaamast, et kui isiku otsus tegutseda teatud viisil võib tegutsemise hetkel kaasa tuua kulutusi, kuid seejuures võib otsus tegutseda teatud viisil kaitsta või vähendada võimalikku tulevast kahju mõnele isikule või väärtuslikule objektile, on selle meetme võtmine õigustatud isegi kui tekkida võiva kahju tõenäosust on võimatu hinnata. Näiteks on sellest arusaamast kantud vanema otsus vaktsineerida oma laps vastu tema tahtmist, et kaitsta teda võimalike (kuid mitte tõsikindlalt saabuval) haiguste eest.<sup>9</sup>

Ettevaatusmeetmete rakendamist juhivadki tavaliselt paar enamlevinud **moraalipõhimõtet**. Näiteks lähtutakse põhimõttest, et teatud isikute ja objektide väärikust tuleks austada ka väljaspool pelgalt omakasu. Koosmõjus teadmiseiga, et antud hetkel tegutsemine võib ära hoida potentsiaalselt tulevikus saabuva kahju sellele isikule või objektile, annabki moraalse õigustuse ettevaatuspõhimõtte rakendamiseks. Samuti on oluline ka põhimõte, et tuleb leida kompromiss erinevate konkureerivate väärtuste vahel (sh pikema ja lühema perspektiivi kulude ja hüvede vahel).<sup>10</sup>

Kirjanduses on nimetatud kuut peamist **normatiivset põhimõtet**, mis on ettevaatuspõhimõttega otseselt seotud ning on üheskoos autorite hinnangul ettevaatuspõhimõtte õigustuseks.

Esiteks, ettevaatuspõhimõttega saab vastutusele võtta (füüsilise või juriidilise) isiku tema poolt tekitatud kahju eest isegi, kui ta ei teadnud, et tema tegevusega kaasneb kahju. Isikutel on moraalne kohustus teha pingutusi, et välja selgitada, kas nende tegevus võib olla kahjustav.<sup>11</sup>

Teiseks, eetiliselt ei ole tegu või tegevusetus võrdselt käsitletavad, ehk isikut nähakse rohkem vastutavana selle eest, mida ta aktiivselt teeb, kui selle eest, mida ta tegemata jätab.<sup>12</sup>

Kolmandaks, kohustused on alati jagatud, st kahju tekitavatel sündmustel on harva ainult üks põhjus. Tavaliselt on erinevad tegevused omavahel seotud ja kulmineerivad kahju tekitava sündmusega. Moraalses kontekstis tähendab see aga seda, et isik vastutab lõpptulemuse eest vaid sel määral, mil tema tegevus sellele kaasa aitab. Isik ei saa vastutada tegude eest, mida ta ei kontrolli.<sup>13</sup>

Neljandaks, tuleb tagada eetiline tasakaal praeguste ja tulevaste põlvkondade vajaduste vahel: praeguste põlvkondade vajadused tuleb rahuldada selliselt, et see ei kahjusta tulevaste põlvkondade võimet oma vajadusi rahuldada. Ettevaatuspõhimõtte seisukohast tähendab see, et potentsiaalne oluline ja pikaajaline tulevikus saabuv kahju on piisavalt kaalukas argument, et tegutseda (rakendada ettevaatusmeetmeid) koheselt, isegi kui praeguse põlve huvide tagamine seda otseselt ei nõua.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 2.1.3, lk 15. – Haritz, M. *An Inconvenient Deliberation. The Precautionary Principle's Contribution to the Uncertainties surrounding Climate Change Liability*. Wolter Kluwer, 2011, lk 129.

<sup>9</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 2.5.1, lk 22.

<sup>10</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 2.5.1, lk 22.

<sup>11</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 2.5.2, lk 23. – Hacking I., *Culpable Ignorance of Interference Effects*. in *Values at risk*. Savage, Md. Rowman and Littlefield Publishers Inc., 1986.

<sup>12</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 2.5.2, lk 23. – Sartorio, C., *A new Asymmetry between Actions and Omissions*. *Nous*, 39(3) 2005.

<sup>13</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 2.5.2, lk 23-24. – Perrow, C. *Normal Accidents: Living with high risk technologies*. Princeton University Press, 2011.

<sup>14</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 2.5.2, lk 24. – Borowy, I. *Defining sustainable development for our common future: A history of the World Commission on Environment and Development*. Routledge 2013.

Viiendaks, otsused ja sellele eelnevad arutelud, mis tehakse tuginedes ettevaatuspõhimõttele, peaksid arvestama negatiivsete mõjudega, mida inimtegevus võib looduskeskkonnale avaldada, isegi kui need mõjud ei kujuta endast otsest ja vahetut ohtu inimesele endale.<sup>15</sup>

Kuuendaks, ettevaatuse alusel tehtud otsuste tegemisele tuleb kaasata kõik isikud, kes võivad olla sellest mõjutatud. Teisisõnu, otsused, mis mõjutavad ka kolmandaid isikuid, peaksid saama enne nende tegemist mõjutatud isikute heakskiidu, ehk otsustusprotsess peab olema läbipaistev ja ligipääsetav.<sup>16</sup>

## 2.2 Ettevaatuspõhimõte Euroopa Liidus

Ettevaatuspõhimõte Eestis, sh selle rakendamine keskkonkakaitsetoimetuses, on suurel määral mõjutatud Euroopa Liidu õigusest. EL õigus ei sea (reeglina) detailseid nõudeid loamenetluse läbiviimisele, jättes siinkohal liikmesriikidele diskretsiooni. Samas seavad EL õiguse reeglid erinevates valdkondades standardeid ja limiite, mille ületamine oleks vastuolus ettevaatuspõhimõttega ning ettevaatuspõhimõttega tuleb arvestada EL õiguse tõlgendamisel. Arvestades EL õiguse ülimalikkuse põhimõtet (vastuolu korral siseriikliku õigusega tuleb kohaldada EL õigust), annab järgnev peatükk seetõttu ülevaate ettevaatuspõhimõtte käsitlusest Euroopa Liidus ja selle õiguses.

### 2.2.1 Ettevaatuspõhimõtte taust ja kujunemislugu Euroopa Liidus

Ettevaatuspõhimõtte Euroopa Liidu keskkonnaõiguse üheks aluspõhimõtteks kujunemise põhjuste osas puudub erialakirjanduses üksmeel ning selle lähtekohaks on peetud erinevaid asjaolusid.

Üheks ettevaatuspõhimõtte kujunemise põhjuseks on peetud inimeste pettumist teoorias, et kui inimtegevusest lähtuv mõju keskkonnale ei ületa teatavat riskivaba taset, ei põhjusta see keskkonnale piisavalt negatiivseid tagajärgi (assimileerimisvõime teooria).<sup>17</sup> Ootus oli, et teadus suudab kindlaks teha keskkonkakasutuse ohutu taseme, seejuures prognoosida ja kindlaks teha inimtegevusega kaasnevad negatiivsed mõjud ning töötama välja tehnilised lahendused kahjulike mõjude ärahoidmiseks.<sup>18</sup> Paraku nimetatud ootus ei realiseerunud, kuivõrd teadus ei ole ka tänapäeval võimeline tegema piisavalt täpselt ja tõendatult kindlaks inimtegevusega keskkonnale kaasnevaid negatiivseid mõjusid ning riske. Ettevaatuspõhimõtte justkui vastandus assimileerimisvõime teooriale ja rõhutas, et teatud juhtudel tuleb tunnustada, et teaduslikul lähenemisel on omad piirid ning kui on oht, et inimtegevus võib kahjustada keskkonda (või ka inimeste tervist), tuleb ettevaatusabinõusid rakendada ka siis, kui seda ei ole võimalik teaduslikult lõplikult tõendada.

Teise põhjusena on välja toodud 1980. aastatel Euroopa Liidus toimunud suunamuutust avatuse ja avalikkuse kaasamise poole, mida on muu hulgas seostatud avalikkuse teravnenud tähelepanuga keskkonnaohtudele seoses Tšernobõli katastroofiga 1986. aastal.<sup>19, 20</sup>

Kolmanda olulise asjaoluna, mis soosis ettevaatuspõhimõtte kasutusele võtmist, on kirjanduses välja toodud Euroopa Liidu (ja selle eelkäija Euroopa Ühenduse) soovi tagada tarbijate usaldus teistest riikidest

<sup>15</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 2.5.2, lk 24-25.

<sup>16</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 2.5, lk 25.

<sup>17</sup> Kask, O., Lopman, E., jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2015. § 11, p. 1.1.

<sup>18</sup> Barton, C. *The Status of Precautionary Principle in Australia: Its Emergence in Legislation and as Common Law Doctrine*. The Harvard Environmental Law Review, 1998 (22)2, lk 512.

<sup>19</sup> Veinla, H. *Keskkonna kaitstuse taseme määramine ja ettevaatusmeetmete proportsionaalsuse hindamine*. Euroopa Ühenduse õiguse mõju. Juridica, 2004(2), lk 117.

<sup>20</sup> Vogel, D. *The New Politics of Risk Regulation in Europe*. London School of Economics and Political Science, 2001, lk 9.

pärinevatesse kaupadesse ja nende ohutusse (näiteks seoses lihatoodetega) mis oli vajalik ühenduse ühisturu loomiseks ja toimimiseks.<sup>21, 22</sup>

Ülaltoodud põhjusega on seotud ka neljas kirjanduses nimetatud ajend: veiste spongiformne entsefalopaatia (BSE) ehk hullulehmatõbi. Hullulehmatõbi oli aktuaalne 1990.-tel aastatel ja kulmineerus erinevate vaba turumajandust ja kaupade liikumist piiravate meetmete rakendamisega.<sup>23</sup> Ühe sellise piiranguga seoses tegi Euroopa Kohus 1998. aastal otsuse kohtuasjas C-180/96, mille p-s 99 rõhutas Euroopa Kohus esimest korda ettevaatuspõhimõtte rolli kaubandusele ja turumajandusele piirangute kehtestamisel.<sup>24</sup>

1993. aastal lisati ettevaatuspõhimõtte *expressis verbis* Maastrichti lepinguga Euroopa Ühenduse asutamislepingu keskkonda käsitlevasse peatükki.<sup>25</sup> Maastrichti lepingu artikkel 130r lg 2 sätestas: *Ühenduse keskkonnapoliitika eesmärk on kõrgetasemeline kaitse, võttes arvesse olukordade mitmekesisust ühenduse eri piirkondades. See põhineb ettevaatusprintsiiibil ja põhimõtetel, mille kohaselt tuleks rakendada ennetavaid meetmeid, et keskkonnakahju tuleks esmajärjekorras heastada selle tekke kohas ja saastaja peaks maksma. Keskkonnakaitsenõuded tuleb integreerida ühenduse muude poliitikavaldkondade määratlemisse ja rakendamisse.*

Kuigi Maastrichti leping oli esimene kord, kui ettevaatuspõhimõtte ametlikult ja selgesõnaliselt Euroopa Liidu õigusesse lülitati, on viiteid ettevaatuspõhimõttele võimalik leida Euroopa Liidu õigusest juba varem. Esimesed viited ettevaatuspõhimõttele sisaldasid kaudselt ühenduse erinevates poliitikadokumentides ja õigusaktides juba 1970. aastatel.<sup>26</sup> Näiteks viidati ettevaatuspõhimõttele sisuliselt (küll ettevaatust või ettevaatuspõhimõtet sõnaselgelt nimetamata) nn linnudirektiivis<sup>27</sup> ning esimeses ühenduse keskkonnaalases tegevusprogrammis (1973-1976).<sup>28</sup>

Esmakordselt mainiti ettevaatust kui õiguspõhimõtet sõnaselgelt Euroopa Ühenduse neljandas keskkonnaalases tegevusprogrammis (1987-1992).<sup>29</sup> Ettevaatusele suunati eelkõige biotehnoloogias ja geneetilisel muundatud organismide arenduses.<sup>30</sup>

---

<sup>21</sup> Veinla, H. *Juridica*, 2004(2), lk 118.

<sup>22</sup> Veinla, H. *Ettevaatusprintsiiip keskkonnaõiguses. Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis* 2004(11), p 5.1, lk 67-68.

<sup>23</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.2.2, lk 60.

<sup>24</sup> Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus asjas nr C-180/96 *Suurbritannia vs Euroopa Komisjon* (Briti loomaliha kausus).

<sup>25</sup> Euroopa Liidu leping, EÜT C 191, 29.7.1992, lk 1-112 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>).

<sup>26</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.2.1, lk 58; Zander, J., *The Application of the Precautionary Principle in Practice. Comparative Dimensions*, Cambridge University Press, New York, 2010, p 80.

<sup>27</sup> Nõukogu 02.04.1979 direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta.

<sup>28</sup> Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment, EÜT C 112, 20.12.1973, lk 1—53 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41973X1220>).

<sup>29</sup> Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council of 19 October 1987 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1987-1992), OJEC (87/C 328/01) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1987:328:FULL&from=EN>).

<sup>30</sup> Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council of 19 October 1987 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1987-1992), p 4.4.3, 4.4.8.

1990. aastal leppisid Euroopa Ühenduse liikmesriikide riigijuhid Dublini deklaratsioonis kokku, et ühenduse ja liikmesriikide tegevust tuleks arendada kooskõlas säästva arengu ning ennetus- ja ettevaatuspõhimõtetega.<sup>31</sup>

1990. aastatel aset leidnud ning 1998. aastal Euroopa Kohtu poolt kohtuasjades C-157/96 ja C-180/96 tehtud otsustega kulmineerinud hullulehmatõve kriisi järgselt nähti, et vaja oleks kehtestada selgemad suunised ettevaatuspõhimõtte kohaldamiseks. 2000. aastal töötaski Euroopa Komisjon välja suunised ettevaatuspõhimõtte rakendamiseks.<sup>32</sup> Märkimisväärne on, et komisjon küll ei defineerinud 2000. aasta suunistes sõnaselgelt ja ühemõtteliselt ettevaatuspõhimõtet, kuid andis sellegipoolest suunised, (i) kuidas teha kindlaks ettevaatuspõhimõtte kohaldamise vajadus (kas reageerida või mitte reageerida) ja (ii) milliseid meetmeid tuleks seejärel rakendada.<sup>33</sup>

Ettevaatuspõhimõtte kohaldamiseks oli 2000 suuniste kohaselt vajalik: (i) tuvastada võimalikud negatiivsed mõjud, (ii) viia läbi teaduslik hindamine ja (iii) tuvastada teatava teadusliku määramatuse olemasolu. Teisisõnu, Komisjon rõhutas, et **ettevaatuspõhimõtet saab rakendada alles teadusliku hindamise järel ning selle täiendusena, mitte välistamaks mõnda tegevust juba eos pelgalt abstraktsete hirmude põhjal.**

Lisaks soovitas Komisjon läheneda riske vähendavate ja ennetavate meetmete kohaldamisele struktureeritult, teostades enne meetmete rakendamist kolmest elemendist (riski hindamine, riski juhtimine ja riski kommunikatsioon) koosneva riskianalüüsi. Seejuures peetaksegi ettevaatuspõhimõtet kõige olulisemaks just riskide juhtimise etapis.<sup>34</sup>

Komisjon sedastas ka 2000. aasta suuniste p-s 24, et **ettevaatuspõhimõttel põhinevad meetmed ei tohi olla ebaproportsionaalsed võrreldes soovitud kaitstuse tasemega ja taotlema riskide täielikku välistamist.** Ettevaatusmeetmete proportsionaalsus hõlmab suuniste kohaselt meetmete võrdlemist soovitud kaitstuse tasemega.

Lisaks proportsionaalsuse põhimõttele tuleb ettevaatusmeetmete kohaldamisel järgida ka järgmisi põhimõtteid: (i) kohaldamisel peavad meetmed olema mittediskrimineerivad, (ii) kooskõlas teiste kohaldatud sarnaste meetmetega ning (iii) põhinema tegevuse ja tegevusetuse võimalike tulude ja kulude uurimisel. Samas ei tohi aga ettevaatusmeetmete proportsionaalsuse hindamisel lähtuda üksnes meetmete majanduslikust mõjust vaid ka mittemajanduslikest väärtustest. Näiteks, kui tuleb omavahel kaaluda rahvatervise ja majanduse huve, on rahvatervisel ilmselgelt suurem kaal kui majanduslikel kaalutlustel (vt täpsemalt analüüsi p 2.2.5). Samuti kuuluvad meetmed uuesti hindamisele (ülevaatamisele) uute teadusandmete valguses. Viimased võivad õigustada nii varasematest ettevaatusmeetmetest loobumist või nende leevendamist kui ka uute/rangemate meetmete võtmist.

Oluline on märkida, et 2000. aasta suunised ei olnud Euroopa Ühenduse institutsioonidele ega liikmesriikidele õiguslikult siduvad. Seejuures ei käsitlenud 2000. aasta suunised mis tahes moel seda, kas ja kuidas peaksid liikmesriigid 2000. aasta suuniseid täpselt rakendama.<sup>35</sup> Seda on toodud välja ka ühe peamise 2000. aasta suuniste nõrkusena.<sup>36</sup>

Seetõttu oli oluline, et ettevaatuspõhimõtte oleks jätkuvalt selgesõnaliselt sõnastatud ka Euroopa Liidu õiguse ühe põhimõttena aluslepingutes. Seetõttu teebki Euroopa Liidu Toimimise Lepingu (ELTL) artikkel

---

<sup>31</sup> European Council in Dublin 25-26.06.1990  
([https://www.europarl.europa.eu/summits/dublin/default\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/dublin/default_en.htm)).

<sup>32</sup> Commission of the European Communities. *Communication from the Commission on the precautionary principle.*

<sup>33</sup> *Ibidem*, p 3, lk 2 ja p 5, lk 12.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p 4, lk 2.

<sup>35</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.2.3, lk 61.

<sup>36</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.2.4, lk 64 – McNelis, N., *EU Communications on the precautionary principle.* Journal of International Economic Law, 200(3), lk 545-551.

191 jätkuvalt viite põhimõttele kui EL keskkonnapoliitika ühele aluspõhimõttele.<sup>37</sup> Seejuures ei piirdu ettevaatuspõhimõtte mõju üksnes keskkonnapoliitikaga, vaid tulenevalt ELTL art-s 11 sätestatud lõimimispõhimõttest, on ettevaatuspõhimõtte rakendatav ka teiste poliitikate elluviimisel (vt täpsemalt analüüsi p-d 2.2.2-2.2.5).

## 2.2.2 Ettevaatuspõhimõtte sisu ja ulatus Euroopa Liidu õiguses

Ettevaatuspõhimõtte on üks Euroopa Liidu keskkonnapoliitika põhiprintsiipe, mida peetakse riskijuhtimise vahendiks.<sup>38</sup> Lihtsustatult öelduna kohaldatakse ettevaatuspõhimõtet, kui esineb teaduslik ebaselgus küsimuses, kas teatud tegevus või poliitika võib olla ohtlik inimeste tervisele ja keskkonnale.<sup>39</sup> Seejuures on põhimõtte kohaldamise eelduseks kahtlus, et tegevusel/asjal võib olla kahjul mõju ning asjaolu, et objektiivne teaduslik hindamine ei võimalda mõju ja riske mõistlikult välja selgitada.<sup>40</sup>

Ettevaatuspõhimõtte kohaldamisel tuleb arvestada, et ennetusmeetmeid võib rakendada üksnes siis, kui oht, mille tegelikkust ja ulatust ei ole veenvate teaduslike tõenditega lõplikult tõendatud, on siiski meetme vastuvõtmise ajal saadaval olevate teaduslike andmete põhjal põhjendatud.<sup>41</sup> Kahtlus või teaduslik ebaselgus ei või olla üksnes hüpoteetiline (vt täpsemalt ka analüüsi p 2.2.5).

Ettevaatuspõhimõtte kohaldamisel võib rakendada mitmeid erinevaid meetmeid, nt peatada mingi toote või teenuse vaba liikumine turul või see üldse turult kõrvaldada. Meetmete kohaldamisel tuleb aga silmas pidada, et kohaldatavad meetmed peavad olema mittediskrimineerivad ja proportsionaalsed. Peale selle, kui saadakse rohkem teaduslikku teavet, tuleb meetmed igakordselt uuesti läbi vaadata ja nende sobivust hinnata.<sup>42</sup>

Ettevaatuspõhimõtte rakendamisel Euroopa Liidu õiguses on kirjanduses eristatud kaht erinevat rakendusviisi.<sup>43</sup> Ühelt poolt kasutatakse ettevaatuspõhimõtet õigustusena ühtlustamismeetmete kehtestamiseks.<sup>44</sup> Näidetena on autorid nimetatud selliseid kohtuasju nagu Euroopa Üldkohtu otsus asjas nr T-13/99 (Pfizer), milles kohus kinnitas Komisjoni õigust keelata teatud antibiootikumide kasutamist loomade ravis,<sup>45</sup> ja Euroopa Kohtu otsused asjades nr C-439/05 ja C-454/05 (Land Oberösterreich), milles Austria Vabariik üritas (küll tulutult) õigustada piirangu kehtestamist seoses „eriliste“ ökosüsteemide olemasoluga, põhjendades piiranguid muu hulgas ettevaatuspõhimõttega, jäädes samas hätta mis tahes teaduslike tõendite esitamisega.<sup>46</sup>

Teiselt poolt on ettevaatuspõhimõtet kasutatud ka kaupade vaba liikumist takistavate meetmete õigustamiseks.<sup>47</sup> Seda eeskätt juhtudel, kus liikmesriigid on kehtestanud liidu meetmetest rangemad siseriiklikud nõuded. Selliste juhtumite näiteks on Euroopa Kohtu otsused asjades nr C-473/98 (Toolex),

<sup>37</sup> Euroopa Liidu Toimimise Leping. ELT C 326, 26/10/2012, lk 1-390.

<sup>38</sup> Commission of the European Communities. *Communication from the Commission on the precautionary principle*, p 4, lk 2; Euroopa Parlament. *Teabeleht keskkonnapoliitika üldpõhimõtete ja alusraamistiku kohta*, 2021 (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/71/keskkonnapoliitika-uldpothimotted-ja-alusraamistik>).

<sup>39</sup> Milieu Ltd., lk 6; Euroopa Parlament, 2021.

<sup>40</sup> Euroopa Parlament, 2021.

<sup>41</sup> Näiteks Esimese Astme Kohtu 11.09.2002 otsus asjas nr T-70/99 *Alpharma Inc. vs Euroopa Ühenduste Komisjon*, p 157.

<sup>42</sup> Euroopa Parlament, 2021.

<sup>43</sup> Kask, O., Lopman, E., jt., § 11, p. 1.3.1.

<sup>44</sup> Näidetena on nimetatud sellised kohtuasjad nagu Pfizer (T-13/99), Armand Mondiet (C-405/92) ja Land Oberösterreich (C-439/05 ja C-454/05).

<sup>45</sup> Euroopa Üldkohtu 11.09.2002 otsus asjas nr T-13/99 *Pfizer Animal Health SA vs Euroopa Komisjon*.

<sup>46</sup> Euroopa Kohtu 13.09.2007 otsus asjades nr C-439/05 P ja C-454/05 P *Land Oberösterreich and Republic of Austria vs Commission of the European Communities*.

<sup>47</sup> Kask, O., Lopman, E., jt., § 11, p. 1.3.2.

milles vaidlustati otsus, millega keelati tootmisprotsessis trikloroetüleeni kasutamine,<sup>48</sup> nr C-67/97 (Bluhme), milles kinnitati Taani õigust keelata ühele Taani saarele teatud mesilasliikide importimine<sup>49</sup> ning C-219/07, milles kohus kinnitas liikmesriigi õigust keelata teistest liikmesriikidest teatud imetajate importimine, nende pidamine ja nendega kauplemine.<sup>50</sup>

Ettevaatuspõhimõtte ulatuse osas on kirjanduses eristatud struktuuralse ja normatiivse rakendamise vorme.<sup>51, 52</sup> Normatiivne ettevaatuspõhimõte tähistab otseselt ja autonoomselt rakenduvat ettevaatuskohustust. Teisisõnu tähistab see üldist keskkonnaalast hoolsuskohustust. Ettevaatuspõhimõte tugineb keskkonda kasutava isiku kohustusele võtta kasutusele kõik vajalikud meetmed selleks, et ära hoida keskkonna- ja terviseohte.<sup>53</sup> Normatiivne ettevaatuspõhimõte rakendub eelkõige tegevuste korral, mille võimalik keskkonnamõju loetakse „oluliseks“.<sup>54</sup>

Struktuuralse ettevaatuspõhimõtte rakendamine tähendab seevastu seda, et põhimõtet ei rakendata isikute suhtes otse ja vahetult, vaid teiste keskkonnaalaste reguleerimisvahendite (üldkehtivad õigusnormid, keskkonnalaad jms) kaudu.<sup>55</sup> See on ka peamine ettevaatuspõhimõtte rakendamise viise, mida riigid kasutavad.<sup>56</sup>

### 2.2.3 Ettevaatuspõhimõtte Euroopa Liidu aluslepingutes

1993. aastal lisati ettevaatuspõhimõtte Maastrichti lepinguga esimest korda *expressis verbis* Euroopa Ühenduse asutamislepingusse.<sup>57</sup> Maastrichti lepingu artikkel 130r lg 2 kohaselt põhines Ühenduse keskkonnapoliitika mh ettevaatuspõhimõttel (leping jättis samas selle põhimõtte sisu üheselt defineerimata).

Aluslepingutesse lülitamisega on ettevaatuspõhimõtetest saanud üks Euroopa Liidu keskkonnapoliitika põhiprintsiipe ja Euroopa Liidu õiguse põhimõtteid.<sup>58</sup> Hetkel on ettevaatuspõhimõtte sätestatud Euroopa Liidu Toimimise Lepingus (ELTL) artikli 191 lõikes 2.<sup>59</sup>

ELTL art 191 lg 2 sätestab: *Liidu keskkonnapoliitika, võttes arvesse liidu eri piirkondade olukorra mitmekesisust, seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme. See rajaneb ettevaatusprintsiiibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb rakendada ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma. Sellega seoses sisaldavad keskkonnakaitse nõuetele vastavad ühtlustamismeetmed vajaduse korral kaitseklauslit, mis lubab liikmesriikidel majandusvälistel keskkonnakaitsealsetel põhjustel võtta liidu kontrollimenetlusele alluvaid ajutisi meetmeid.*

<sup>48</sup> Euroopa Kohtu 11.07.2000 otsus asjas nr C-473/98 *Kemikalieinspektionen vs Toolex Alpha AB*.

<sup>49</sup> Euroopa Kohtu 03.12.1998 otsus asjas nr C-67/97 *Ditlev Bluhme*.

<sup>50</sup> Euroopa Kohtu 19.06.2008 otsus asjas nr C-219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW and Andibel VZW and Andibel VZW vs Belgische Staat*.

<sup>51</sup> Veinla, H. *Juridica*, 2004(2), lk 118-119.

<sup>52</sup> Veinla, H. 2004, p 1.5.

<sup>53</sup> Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/18/EÜ, 12.03.2001, geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta ja nõukogu direktiivi 90/220/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta, põhjendus 8.

<sup>54</sup> Veinla, H. 2004, p 1.5.

<sup>55</sup> Näiteks Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, 21.05.1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta, art 6 lg 3.

<sup>56</sup> Veinla, H. 2004, p 2.2, lk 34, *passim*.

<sup>57</sup> Euroopa Liidu leping.

<sup>58</sup> Veinla, H. *Kuidas mõjutab Euroopa Liitu astumine Eesti keskkonnaõiguse kujundamist ja ellurakendamist?* *Juridica* 2007(4), lk 242; Esimese Astme Kohtu 26.11.2002 otsus asjas nr T-74/00 *Artogodan GmbH jt vs Euroopa Ühenduste Komisjon*.

<sup>59</sup> Euroopa Liidu Toimimise Leping.

Eeltoodust nähtub liidu institutsioonide kohustus lähtuda Euroopa Liidu keskkonnapoliitika kujundamisel ja reguleerimisel ettevaatuspõhimõttest. Ka liikmesriigid peavad kohaldama ettevaatuspõhimõtet Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel.

Ettevaatuspõhimõtte aluslepingutesse lisamisel on olnud selge mõju nii aluslepingusiseselt kui ka -väliselt.

Esiteks on ettevaatuspõhimõtte lisamine mõjutanud teiste aluslepingu sätete tõlgendamist.<sup>60</sup> Kirjanduses on kahe peamise näitena toodud ELTL art 114 lg 5 ja 191, mille tõlgendamist ja rakendamist ettevaatuspõhimõte muudab.

ELTL art 114 lg 5 (endine Euroopa Ühenduse (EÜ) asutamislepingu artikkel 95) lubab liikmesriigil seal ilmneva probleemi tõttu kehtestada keskkonna ja töökeskkonna kaitsega seotud uutel teaduslikel tõenditel põhinevaid norme. ELTL art 191 lg-s 3 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 174) rõhutatakse liidu vajadust võtta oma keskkonnapoliitikat ettevalmistamisel arvesse kättesaadavaid teaduslikke ja tehnilisi andmeid.

Mõlemal juhul on rõhutatud teaduslike tõendite ja andmete olemasolu vajalikkust. Samas, tõlgendades eeltoodud artikleid samaaegselt ettevaatuspõhimõtet silmas pidades, muutub sätete tähendus selliselt, et isegi kui ei eksisteeri piisavalt täpseid teaduslikke andmeid või tõendeid, kuid on viiteid olulisele kahjule, tuleb kaaluda ettevaatusabinõude rakendamist.<sup>61</sup>

Teiseks on ettevaatuspõhimõttel mõju ka teistele Euroopa Liidu õigusaktidele. ELTL art 11 kohaselt peab ühenduse poliitika ja tegevuse määralemisse ja rakendamisse integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist. Teisisõnu tuleb liidu tegevuses järgida muu hulgas ka lõimumispõhimõtet. Tänu lõimumispõhimõttele on ettevaatuspõhimõte rakendatav ka teiste poliitikate elluviimisel.

## 2.2.4 Ettevaatuspõhimõte Euroopa Liidu teiseses õiguses

Ettevaatuspõhimõte on üle võetud ka Euroopa Liidu teisesesse õigusesse (määrused, direktiivid, otsused, arvamused, soovitusel jne). Üks esimesi akte, milles viidati ettevaatuspõhimõttele, oli esimene GMO-sid reguleeriv direktiiv.<sup>62</sup> Selles ei mainitud küll konkreetselt ettevaatuspõhimõtet, kuid lähtuti sellest sisuliselt. Selgemalt hakati ettevaatuspõhimõtet õigusaktidesse üle võtma aga pärast komisjoni 2000. aastal antud suuniseid ettevaatuspõhimõtte rakendamise kohta.

Tähelepanuväärne on, et ettevaatuspõhimõtet sisaldavate aktide loetelu ei piirne üksnes keskkonnapoliitikat puudutavate aktidega, vaid põhimõte on üle võetud ka teisi valdkondi reguleerivatesse aktidesse. Seega kuigi ettevaatuspõhimõtet sisaldavad kõige enam keskkonna valdkonda reguleerivad õigusaktid,<sup>63</sup> käsitlevad ettevaatuspõhimõtet võrdlemisi sagedasti ka siseturu-, põllumajandus- ja tarbijakaitse valdkondi reguleerivad õigusaktid.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Veinla, H. 2007, lk 242.

<sup>61</sup> Veinla, H. 2007, lk 242.

<sup>62</sup> Nõukogu direktiiv 90/220/EMÜ, 23.04.1990, geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta (kehtetu), art 11 lg 1, art 12 lg 1.

<sup>63</sup> Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2020/2184, 16.12.2020, olmevee kvaliteedi kohta (uuesti sõnastatud), põhjendused 5, 9, 12 ning art 4 lg 2; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2020/741, 25.05.2020, mis käsitleb veel taaskasutuse miinimumnõudeid, lisa II.A riskijuhtimise põhielemendid p 5; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/1021, 20.06.2019, püsivate orgaaniliste saasteainete kohta (uuesti sõnastatud), põhjendus 6 ja art 1.

<sup>64</sup> Viidatud järeldused põhinevad 2020. aasta uuringul, mille käigus analüüsiti üksnes neid õigusakte, mis viitasid sõna-selgelt ettevaatuspõhimõttele või ettevaatusele; Vos, E., De Smedt, K., p 5.3.1, lk 68; Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 528/2012, 22.05.2012, milles käsitletakse biotsiidide turul kättesaadavaks tegemist ja kasutamist, põhjendused 3 ja 38 ning art 1 lg 1; Euroopa

Lisaks sisaldavad viidet ettevaatuspõhimõttele mitu Euroopa Komisjoni otsust, mis puudutavad liiduväliseid suhteid (reeglina käsitlevad otsused keskkonnaalaste suhete rahvusvaheliselt reguleerimist),<sup>65</sup> ning üllatuslikult ka üld-, finants- ja institutsionaalseid valdkondkondi reguleerivad aktid,<sup>66</sup> mis viitavad reeglina üldiselt institutsionaalsete struktuuride loomisele poliitikavaldkondades, kus ettevaatusmeetmetel on oluline roll.<sup>67</sup>

Viimastel aastatel on ettevaatuspõhimõtet lisatud ka kalandust- ja tööhõivet, eelkõige töötervishoidu ja -ohutust, reguleerivatesse aktidesse.<sup>68</sup> Mõnel üksikul juhul viidatakse ettevaatuspõhimõttele ka regionaalpoliitikat,<sup>69</sup> asutamisõigust ja teenuste vaba liikumist, majandus- ja rahanduspoliitikat<sup>70</sup> ning transpordi<sup>71</sup> valdkonda reguleerivates aktides.

Eeltoodust nähtub, et kuigi ettevaatuspõhimõtet on võimalik kohaldada ka teistes poliitika valdkondades, tehakse seda peamiselt siiski keskkonna- ja tervisekaitset puudutavates valdkondades.

---

Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1107/2009, 21.10.2009, taimekaitsevahendite turulelaskmise ja nõukogu direktiivide 79/117/EMÜ ja 91/414/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta, põhjendus 8, art 1 lg 4, art 13 lg 2,

<sup>65</sup> Näiteks Nõukogu otsus (E1) 2021/1764, 05.10.2021, ülemeremaade ja territooriumide Euroopa Liiduga assotsieerimise kohta, sealhulgas ühelt poolt Euroopa Liidu ning teiselt poolt Gröönimaa ja Taani Kuningriigi vahelised suhted (otsus ÜMTde, sealhulgas Gröönimaa assotsieerimise kohta), art 58 lg 2; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/975, 4. juuli 2018, millega kehtestatakse majandamis-, kaitse- ja kontrollimeetmed, mida kohaldatakse Vaikse ookeani lõunaosa piirkondliku kalandusorganisatsiooni (SPRFMO) konventsiooni alal, põhjendus 4; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/101/EÜ, 19.11.2008, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, et lisada lennutegevus ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi, põhjendus 19; Nõukogu otsus, 12.10.2006, Alpi konventsiooni rakendamist transpordi valdkonnas käsitleva protokoll (transpordiprotokoll) ühenduse nimel allkirjastamise kohta (2007/799/EÜ), põhjendus 5, art 1 lg 2, art-d 2, 12-13.

<sup>66</sup> Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/953, 14.06.2021, millega kehtestatakse koostalitlusvõimeliste COVID-19 vaksineerimis-, testimis- ja läbipõdemistõendite (ELi) digitaalne COVID-tõend) väljaandmise, kontrollimise ja aktsepteerimise raamistik, et hõlbustada vaba liikumist COVID-19 pandeemia ajal, põhjendused 7 ja 13; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2020/852, 18.06.2020, millega kehtestatakse kestlike investeeringute hõlbustamise raamistik ja muudetakse määrust (EL) 2019/2008, põhjendus 40 ja art 19 lg 1(f);

<sup>67</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.3.1, lk 70.

<sup>68</sup> Näiteks Nõukogu määrus (EL) 2021/92, 28.01.2021, millega määratakse 2021. aastaks kindlaks teatavate kalavarude ja kalavarude rühmade püügi võimalused, mida kohaldatakse liidu vetes ja liidu kalalaevade suhtes teatavates vetes väljaspool liitu, põhjendused 15, 19, 39, art 6 lg 2(b)(ii); Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2017/1004, 17.05.2017, kalandussektori andmete kogumist, haldamist ja kasutamist käsitleva liidu raamistiku loomise ning ühise kalanduspoliitikaga seotud teadusliku nõustamise toetamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 199/2008 (uuesti sõnastatud), põhjendus 17; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/983, 05.06.2019, millega muudetakse direktiivi 2004/37/EÜ töötajate kaitse kohta tööl kantserogeenide ja mutageenidega kokkupuutest tulenevate ohtude eest, põhjendus 5.

<sup>69</sup> Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17.12.2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006, art 121 p 2.

<sup>70</sup> Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2020/852, põhjendus 40 ja art 19 lg 1(f); Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/2088, 27.11.2019, mis käsitleb jätkusuutlikkust käsitleva teabe avalikustamist finantsteenuste sektoris, põhjendus 17.

<sup>71</sup> Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 782/2003, 14.04.2003, tinaorgaaniliste ühendite keelamise kohta laevadel, põhjendus 3.

Täpsusaste, millisena on ettevaatuspõhimõte üksikakti üle võetud, varieerub märgatavalt. Kui osadel juhtudel on ettevaatuspõhimõtet mainitud sõnaselgelt, siis teistel juhtudel on viidatud kas üksnes ettevaatusmeetme kohaldamise vajadusele üldsõnaliselt<sup>72</sup> või ettevaatuspõhimõtte sisule üksnes kaudselt.

Paljudes ettevaatuspõhimõtet käsitlevates õigusaktides on tehtud otsene viide ettevaatuspõhimõtte sisule või selle kohaldamisele.<sup>73</sup> Samas on põhimõttele viidatud väga erinevas ulatuses. Enam kui pooltel juhtudel on ettevaatuspõhimõttele viidatud üksnes aktide põhjendustes ning reeglina kui ühele eesmärgile, mida soovitakse aktiga saavutada.<sup>74</sup>

Üksnes umbes kolmandikus aktides viidatakse ettevaatuspõhimõttele ka aktide normides, (i) andes ettevaatuspõhimõttele definitsiooni/määratluse, (ii) nimetades põhimõtet ühe õigusakti eesmärgina<sup>75</sup> või (iii) mainides ettevaatuspõhimõtet kui üht peamist põhimõtet, mida peaksid õigusakti rakendajad järgima.<sup>76</sup> Seejuures on viimase lähenemise korral rakendaja rollis nimetatud nii liikmesriike, Euroopa Komisjoni kui Euroopa Liitu.<sup>77</sup>

Ettevaatuspõhimõtet on üritatud defineerida üksnes mõnel juhul.<sup>78</sup> Esimene katse määratleda ettevaatuspõhimõtte sisu tehti 2002. aastal toidu ohutuse määruses nr 178/2002.<sup>79</sup> Põhimõttele viidatakse esmalt määruse nr 178/2002 põhjendustes 20 ja 21, mille kohaselt tuginetakse ettevaatuspõhimõttele tervisekaitse tagamisel ühenduses ning *eriliste asjaolude korral, kui on olemas elu ja tervist ohustav risk, kuid see on teaduslikult tõestamata, pakub ettevaatuspõhimõtte riskijuhtimismeetmete ja muude abinõude kindlaksmääramise mehhanismi, et kindlustada tervisekaitse kõrge tase ühenduses*. Määruse nr 178/2002 art 6 kinnitab kohustust võtta riski juhtimisel arvesse riski hindamise tulemusi ning teiste hulgas ka ettevaatuspõhimõtet.

Määruse nr 178/2002 art-s 7 sätestatakse aga ettevaatuspõhimõtte definitsioon:

*Konkreetsetes olukordades, kui olemasolevat teavet hinnates tehakse kindlaks tervistkahjustava mõju võimalus, kuid see ei ole teaduslikult tõestatud, siis võib võtta ajutised riskijuhtimismeetmed, mis on vajalikud ühenduses ettenähtud tervisekaitse kõrge taseme tagamiseks, kuni saadakse teaduslikku lisainfot riski igakülgsemaks hindamiseks.*

*Lõike 1 põhjal võetavad meetmed peavad olema proportsionaalsed ega tohi piirata kaubandust rohkem, kui on vaja ühenduses ettenähtud tervisekaitse kõrge taseme saavutamiseks, silmas pidades tehnilist ja majanduslikku teostatavust ning muid käsitletavate küsimuste puhul põhjendatuks peetavaid tegureid. Meetmed vaadatakse läbi mõistliku ajavahemiku jooksul olenevalt elu ja tervisega seotud riski laadist ning teaduslikuks tõestamiseks ja riski igakülgsemaks hindamiseks vajaliku teadusinfo liigist.*

---

<sup>72</sup> Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/60/EÜ, 23.10.2007, üleujutusrisiki hindamise ja maandamise kohta, põhjendus 14; Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/75/EL, 24.11.2010, tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (uuesti sõnastatud), art 52 lg 1, lg 3(c) ja art 59 lg 7.

<sup>73</sup> Vt ülal toodud näiteid, mis on kõik otsese viidete kohta.

<sup>74</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.3.2, lk 71.

<sup>75</sup> Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 528/2012, art 1 lg 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1107/2009, art 1 lg 4; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/1021, art 1.

<sup>76</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.3.2, lk 71.

<sup>77</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.3.2, lk 74.

<sup>78</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.3.2, lk 72.

<sup>79</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 178/2002, 28.01.2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused.

Lisaks on ettevaatuspõhimõtte definitsioon esitatud ka nõukogu otsuses nr 2007/799/EÜ,<sup>80</sup> mille artiklis 2 on antud järgnev definitsioon:

*„Ettevaatuspõhimõte” – põhimõte, mille kohaselt ei tohiks edasi lükata meetmete võtmist, mille eesmärgiks on vältida, kontrollida või vähendada tõsiseid või pöördumatuid mõjusid tervisele ja keskkonnale, tuginedes seejuures väitele, et teadusuuringud ei ole veel ümberlükkamatult tõestanud põhjusliku seose olemasolu asjaomaste ainete ning nende poolt tervisele ja keskkonnale põhjustatud potentsiaalselt kahjuliku mõju vahel.*

Nimetatud kahest näitest nähtub, et eri valdkondade aktides sisustatakse ettevaatuspõhimõtet mõnevõrra erinevalt.<sup>81</sup> Näiteks on toidu-ohutust käsitleva määruse nr 178/2002 kohaselt ettevaatuspõhimõtte rakendamise nn künnis madalam. Teadusliku ebakindluse osas on definitsioonid mõlemal juhul pigem sarnased:<sup>82</sup> mõlemal juhul on viidatud olukorrale, kus teaduslikult ei ole veel tõestatud reguleeritava asja põhjuslikku seost potentsiaalselt kahjuliku mõjuga keskkonnale või inimese tervisele.

Ettevaatuspõhimõtet on üritatud määratleda ka Euroopa Komisjoni otsustes.<sup>83</sup> Näiteks on komisjon otsuses 2003/653/EÜ leidnud, et *ettevaatuspõhimõttele tuginemine eeldab, et nähtusest, tootest või protsessist tulenevad potentsiaalsed ohtlikud mõjud, ja et on kindlaks tehtud, et teaduslik hindamine ei võimalda riski piisava kindlusega tuvastada.* Seejuures selgitas komisjon kohtute tõlgendusele tuginedes, et *ennetusmeetmed võib rakendada ainult siis, kui oht, mille tegelikkust ja ulatust ei ole veenvate teaduslike tõenditega täielikult tõendatud, näib siiski olevat piisavalt toetatud meetme vastuvõtmise ajal kättesaadavate teaduslike andmetega.*

Eeltoodust nähtub, et ettevaatuspõhimõtet on üritatud defineerida ja määratleda lähtudes küll teatavatest ühistest pidepunktidest (nt teaduslik ebaselgus ja oht kahju tekkimiseks), kuid nende eelduste ulatus ja sisu võib eri valdkondades erineda. Ei ole olemas üht alusdokumenti või definitsiooni, mida saaks rakendada igas valdkonnas või iga akti puhul ühte moodi.

Õiguskirjanduses on eeltoodut peetud pigem positiivseks asjaoluks, mis võimaldab „paindlikkust ja võimalust kohaneda keskkonnaprobleemide individuaalsete vajadustega. Põhimõtte rakendamine ongi „erinevates poliitikavaldkondades erinev“ ja peabki olema „kontekstispetsiifiline“.<sup>84</sup> Samas on peetud oluliseks, et ettevaatuspõhimõtte kohaldamise menetlused oleksid sarnased ja prognoositavad.<sup>85</sup> Näiteks peab olema sarnane see, kuidas viiakse läbi riskianalüüsi, või läbipaistev see, kuidas tuvastatakse ja tõendatakse teaduslikku ebakindlust.

Ettevaatuspõhimõtet defineerivate õigusaktidega võrreldes teises äärmuses on õigusaktid, kus ettevaatuspõhimõttele on viidatud vaid kaudselt, näiteks viidates ettevaatuspõhimõtte peamistele tunnustele nagu teaduslik ebakindlus ja kahjulik mõju keskkonnale või tervisele.<sup>86</sup> Näiteks nähtub kaudne viide ettevaatuspõhimõttele võõrliikide määruse nr 1143/2014<sup>87</sup> art 3 p-st 4, mille kohaselt on liikmesriigi jaoks probleemne looduslikku tasakaalu ohustav võõrliik selline *võõrliik, mis ei ole liidu jaoks probleemne, kuid mille puhul on selle keskkonda viimise ja seal levimise kahjulik mõju, isegi kui see ei ole täielikult*

---

<sup>80</sup> Nõukogu otsus, 12.10.2006, Alpi konventsiooni rakendamist transpordi valdkonnas käsitleva protokoll (transpordiprotokoll) ühenduse nimel allkirjastamise kohta (2007/799/EÜ).

<sup>81</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.3.2, lk 72.

<sup>82</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.3.2, lk 73.

<sup>83</sup> Näiteks komisjoni otsus 2003/653/EÜ, 02.09.2003, mis käsitleb siseriiklikke sätteid geneetiliselt muundatud organismide kasutamise keelustamiseks Ülem-Austria piirkonnas, millest Austria Vabariik on teatanud vastavalt EÜ asutamislepingu art 95 lg-le 5, p-d 72-73

<sup>84</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.3.2, lk 74.

<sup>85</sup> Milieu Ltd., lk 94.

<sup>86</sup> Milieu Ltd., lk 26.

<sup>87</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1143/2014, 22.10.2014, looduslikku tasakaalu ohustavate võõrliikide sissetoomise ja levimise ennetamise ja ohjamise kohta.

kindlaks tehtud, liikmesriigi hinnangul teaduslikku tõendusmaterjali alusel tema territooriumil või selle osa märkimisväärne ning nõuab tegutsemist selle liikmesriigi tasandil.

## 2.2.5 Euroopa Kohtu praktika ettevaatuspõhimõtte küsimuses

Nagu eelpool toodust nähtub, puudub EL esmases ja teises õiguses ühtselt kohaldatav ettevaatuspõhimõtte definitsioon. Seetõttu on ettevaatuspõhimõtte sisustamisel oluline roll ka kohtupraktikal.

Liidu kohtud kohaldasid ettevaatuspõhimõtet ka enne 2000. aasta komisjoni suuniseid. Esimesed olulisemad ettevaatuspõhimõtet käsitlevad kohtulahendid tehti enne suuniste andmist 1998.-1999. aastal. Seejuures on mitmeid neist kohtulahenditest nimetatud 2000. aasta suunistes nendes sisalduvate tõlgenduste alustena.<sup>88</sup>

Ühtedeks esimesteks ettevaatuspõhimõtet käsitletud kohtuasjadeks olid nn Briti loomaliha kaasused **C-157/96 ja C-180/96**.<sup>89</sup> Nimetatud kohtuasjades keelas Euroopa Komisjon seoses hullulehmatõve levikuga Ühendkuningriigist loomaliha eksportimise. Ühendkuningriik vaidlustas komisjoni piirangu. Euroopa Kohus leidis aga oma otsustes komisjoni piirangu õiguspärasust hinnates, et *kui inimeste tervisele ohu olemuse või selle ulatuse kohta puuduvad lõplikud tõendid, võivad pädevad organid võtta kaitsemeetmeid, ilma et nad peaksid ootama, kuni sellise ohu reaalsus ja tõsidus muutub silmnähtavaks*.<sup>90</sup> Kohus viitas ettevaatuspõhimõtte kohaldamise alusena EÜ asutamislepingu art 130r lg-tele 1 ja 2.<sup>91</sup>

Eeltoodut kordas Esimese Astme Kohus (praegune Euroopa Üldkohus) asjas **T-199/96**, mille p-s 66 ütles kohus, et *[L]isaks, kui tarbijate tervisele avalduvate ohtude olemasolu või ulatuse osas on ebaselge, võivad institutsioonid võtta kaitsemeetmeid, ilma, et nad peaksid ootama, kuni nende riskide tegelikkus ja tõsidus on täielikult ilmne*.<sup>92</sup>

Kohus on kinnitanud mitmel juhul ka seda, et piiravate meetmete kohaldamine võib olla õigustatud ka juhul, kui puuduvad lõplikud teaduslikud tõendid kahjuliku mõju tekkimise kohta. Kohtuasjas nr **C-67/97** (Bluhme)<sup>93</sup> leidis kohus, et Taani keeld importida ühele Taani saarele teisi mesilaseliike, oli õigustatud tolleaegse EÜ asutamislepingu art 30 (ELTL art 36) alusel vaatamata sellele, et puudusid lõplikud teaduslikud tõendid selle endeemilise liigi tegeliku ohu sattumise kohta. Ka kohtuasjas nr **C-473/98** (Toolex)<sup>94</sup> kinnitas kohus põhimõtet, et kuigi puuduvad lõplikud teaduslikud tõendid selle kohta, et kemikaalid on tõsiseks ohuks inimeste tervisele, on piirangute kehtestamine sellegipoolest lubatud, kuna see on vajalik inimeste elu ja tervise tõhusaks kaitsmiseks.<sup>95</sup>

2000. aasta suuniste vastuvõtmise järgselt on Euroopa Liidu kohtud ettevaatuspõhimõtet puudutanud enam kui sajast otsuses.<sup>96</sup> Kirjanduses on aga eraldi välja toodud kohtulahendid, mis on panustanud kõige olulisemal määral ettevaatuspõhimõtte määratlemisse ja kohaldamisse.<sup>97</sup> Nendeks on teiste hulgas

<sup>88</sup> Commission of the European Communities. *Communication from the Commission on the precautionary principle*, lk 23.

<sup>89</sup> Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus asjas nr C-157/96 *The Queen vs põllumajandus-, kalandus-, ja toiduministeerium, tolli- ja aktsiisivolinikud, jt*, Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus asjas nr C-180/96 *Ühendkuningriik ja Põhja-Iirimaa vs Komisjon*.

<sup>90</sup> C-157/96, p 63 ja C-180/96, p 99.

<sup>91</sup> C-157/96, p 64 ja C-180/96, p 100.

<sup>92</sup> Euroopa Üldkohtu 16.07.1998 otsus asjas nr T-199/96 *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA ja Jean-Jaques Goupil vs Komisjon*.

<sup>93</sup> Euroopa Kohtu 03.12.1998 otsus asjas nr C-67/97 *Ditlev Bluhme*.

<sup>94</sup> Euroopa Kohtu 11.07.2000 otsus asjas nr C-473/98 *Kemikalieninspektionen ja Toolex Alpha AB*.

<sup>95</sup> C-473/98, p-d 34 jj.

<sup>96</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.4., lk 78.

<sup>97</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.4., lk 79.

kohtuasjad nr T-13/99 (Pfizer),<sup>98</sup> T-70/99 (Alpharma),<sup>99</sup> T-74/00 (Artegodan),<sup>100</sup> T-392/02 (Solvay Pharmaceuticals),<sup>101</sup> T-229/04 (Paraquat),<sup>102</sup> C-77/09 (Gowan),<sup>103</sup> ning T-429/13 ja T-451/13 (Bayer CropScience)<sup>104</sup>.

Kohtuasjas nr **T-13/99** (Pfizer) lahendas kohus Pfizeri kaebust keelu peale kasutada teatud antibiootikumide loomade ravis. Kohus selgitas oma otsuses, et *vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 174 (ELTL art 191) on ettevaatuspõhimõtte üks põhimõtetest, millel ühenduse keskkonnapoliitika põhineb. [...] Asutamislepingu art 130r lõigetest 1 ja 2 nähtub, et ühenduse keskkonnapoliitika eesmärk on muu hulgas kaitsta inimeste tervist ning et poliitika, mille eesmärk on kõrgetasemeline kaitse, põhineb eelkõige ettevaatuspõhimõttel ja et poliitika nõuded tuleb integreerida ühenduse muude poliitikavaldkondade piiritlemisse ja rakendamisse.*<sup>105</sup>

Kohus üritas asjas nr T-13/99 sisustada ka mõistet „risk“, mida tuleks ettevaatuspõhimõtte kohaldamisel hinnata. Kohtu hinnangul on risk võimalus, et toote kasutamisega kaasneb kahjulik mõju inimeste tervisele.<sup>106</sup>

Peale selle kinnitas kohus, et *olukorras, kus rakendatakse ettevaatuspõhimõtet, mis oma määratluse järgi langeb kokku olukorraga, kus valitseb teaduslik ebakindlus, ei saa nõuda riskianalüüsi, et anda ühenduse institutsioonidele veenvaid teaduslikke tõendeid riski tegelikkuse kohta ja võimalike kahjulike mõjude tõsiduse tõttu oleks see oht realiseerunud.*<sup>107</sup> Teisisõnu, ettevaatuspõhimõtte olemusest tuleneb, et põhimõtte alusel ennetusmeetmete rakendajatel ei saa nõuda sellise riskianalüüsi teostamist, millest tulenevad lõplikud veenvad teaduslikud tõendid ohu kohta. Ettevaatuspõhimõttega käib kaasas teatav teaduslik ebakindlus ning seda tuleb ka riskianalüüsi hindamisel arvesse võtta. Kohus täpsustas otsuse järgmises punktis aga seda, et meetmete rakendamine ei ole võimalik tuginedes üksnes hüpoteetilisele riskile.

Kohus märgib, et meetmega taotletava eesmärgi (inimeste tervise kaitse) tähtsus võib õigustada ebasoodsaid tagajärgi ja isegi olulisi kahjulikke tagajärgi teatud ettevõtjate jaoks. Inimeste tervise kaitse peab olema majanduslikest kaalutlustest ülimuslik.<sup>108</sup>

Kohtuasjas nr **T-70/99** (Alpharma) lahendas kohus samuti ühe antibiootikumide tootja – Alpharma - kaebust antibiootikumide keelustamise peale. Ka käesolevas asjas selgitas kohus otsuses, et ettevaatuspõhimõtte on üks põhimõtetest, millel ühenduse keskkonnapoliitika põhineb ja et keskkonnapoliitika eesmärki kaitsta inimeste tervist on võimalik täita tuginedes ettevaatuspõhimõttele.<sup>109</sup>

---

<sup>98</sup> Esimese Astme Kohtu 11.09.2002 otsus asjas nr T-13/99 *Pfizer Animal Health SA jt vs Euroopa Ühenduste Komisjon*.

<sup>99</sup> Esimese Astme Kohtu 11.09.2002 otsus asjas nr T-70/99 *Alpharma Inc. vs Euroopa Ühenduste Komisjon*.

<sup>100</sup> Esimese Astme Kohtu 26.11.2002 otsus asjas nr T-74/00 *Artegodan GmbH jt vs Euroopa Ühenduste Komisjon*.

<sup>101</sup> Esimese Astme Kohtu 21.10.2003 otsus asjas nr T-392/02 *Solvay Pharmaceuticals BV vs Euroopa Komisjon*.

<sup>102</sup> Esimese Astme Kohtu 11.07.2007 otsus asjas nr T-229/04 *Rootsi Kuningriik jt. vs Euroopa Ühenduste Komisjon*.

<sup>103</sup> Euroopa Kohtu 22.12.2010 otsus asjas nr C-77/09 *Gowan Comércio Internacional e Serviços L da vs Ministero della Salute*.

<sup>104</sup> Euroopa Üldkohtu 17.05.2018 otsus asjas nr T-429/13 ja T-451/13 *Bayer CropScience AG jt. vs Euroopa Komisjon*.

<sup>105</sup> T-13/99, p 114.

<sup>106</sup> T-13/99, p 138.

<sup>107</sup> T-13/99, p 142.

<sup>108</sup> T-13/99, p 456.

<sup>109</sup> T-70/99, p 135.

Lisaks kordab kohus oma seisukohta, et olukorras, kus rakendatakse ettevaatuspõhimõtet, mis oma määratluse järgi langeb kokku olukorraga, kus valitseb teaduslik ebakindlus, ei saa nõuda riskianalüüsi, et anda ühenduse institutsioonidele veenvaid teaduslikke tõendeid riski tegelikkuse kohta ja võimalike kahjulike mõjude tõsiduse kohta, kui see oht saaks reaalsuseks.<sup>110</sup> Oht ei või samas olla hüpoteetiline. Ennetusmeetet võib rakendada üksnes siis, kui oht, mille tegelikkust ja ulatust ei ole veenvate teaduslike tõenditega lõplikult tõendatud, näib siiski olevat põhjendatud meetme vastuvõtmise ajal saadaval olevate teaduslike andmete põhjal.<sup>111</sup> Samuti kinnitas kohus põhimõtet, et tervise kaitse peab üles kaaluma majanduslikud kaalutlused.<sup>112</sup>

Ettevaatuspõhimõtte rakendamise tähenduses tähistas mõiste „risk“ kohtu hinnangul tõenäosust, et toote või protseduuri kasutamine kahjustab õiguskorraga kaitstud hüve ning „ohu“ kirjeldab mis tahes toodet või protseduuri, mis võib avaldada kahjulikku mõju inimeste tervisele.<sup>113</sup>

Kohtuasjas nr **T-74/00** (Artegodan) lahendas kohus äriühingu kaebust amframoni sisaldavate ravimite toomise keelustamise kohta, kuivõrd kaebaja hinnangul oli keeld ebaproportsionaalne. Kohtuasjas laiendas kohus oma senist käsitlust, mille kohaselt oli ettevaatuspõhimõtte ühenduse keskkonnapoliitika üks üldpõhimõtetest, ning omistas ettevaatuspõhimõttele laiema tähenduse. Otsuse kohaselt tuleb ettevaatuspõhimõtet kohaldada tervise, tarbijaohutuse ja keskkonnakaitse kõrge taseme tagamiseks kõigis ühenduse tegevusvaldkondades.<sup>114</sup> Seejuures on kohus läinud lausa nii kaugele, et järeldas eeltoodust, et ettevaatuspõhimõtet saab määratleda ühenduse õiguse üldpõhimõttena, mis kohustab pädevaid asutusi rakendama asjakohaseid meetmeid, et vältida konkreetseid võimalikke riske rahvatervisele, ohutusele ja keskkonnale, seades seejuures esikohale nende isikute kaitsega seotud nõuded majanduslike huvide ees.<sup>115</sup>

Ka Artegodani asjas viitab kohus Briti loomaliha kaasustes sedastatud ettevaatuspõhimõtte määratlusele, mille kohaselt võivad institutsioonid rakendada ettevaatusabinõusid ilma, et nad peaksid ootama kuni oht inimeste tervisele ka tegelikult ilmneb.<sup>116</sup> Kui teaduslikult ei ole võimalik teha kindlaks ohu olemasolu piisava kindlusega, sõltub ettevaatuspõhimõttele tuginemine üldjuhul kaitsetasemest, mille pädev asutus valib diskretsioonist lähtuvalt.<sup>117</sup> Siinkohal täpsustas kohus aga seda, et asutuse valik peab siiski järgima põhimõtet, et inimeste tervise ja keskkonnakaitse kaalutlused on majanduslikest huvidest kõrgemal, ning seejuures tuleb asutustel järgida ka liidu üldpõhimõtetest tulenevaid proportsionaalsuse ja mittediskrimineerimise põhimõtteid.

Kohtu hinnangul on ühenduse institutsioonidel laialaualuslik kaalutusõigusõigus, mille teostamise suhtes kohaldatakse küll kohtulikku kontrolli, kuid mis piirdub üksnes selle kontrollimisega, ega meetme vastuvõtmisel ei ole ilmnenu ilmselget viga, võimu kuritarvitamist või diskretsiooni ületamist.<sup>118</sup>

Kohtuasjas nr **T-392/02** (Solvay Pharmaceuticals) esitas kaebaja kaebuse nifursooli loa tühistamisele komisjoni poolt. Kohus kinnitas antud asjas ettevaatuspõhimõtte staatust ühenduse õiguse üldpõhimõttena. Samuti ka seda, et kaitsvaid meetmeid võib rakendada ilma, et tuleks ära oodata nende riskide täielik realiseerumine, seda ka olukorras, kus ohtude olemasolu või ulatuse suhtes ei ole täielikku teaduslikku kindlust.<sup>119</sup>

Peale selle kordas kohus kohtuasjas T-74/00 antud selgitust, et asutuse valik peab siiski järgima põhimõtet, et inimeste tervise ja keskkonnakaitse kaalutlused on majanduslikest huvidest kõrgemal, ning seejuures

---

<sup>110</sup> T-70/99, p 155.

<sup>111</sup> T-70/99, p 157.

<sup>112</sup> T-70/99, p 356.

<sup>113</sup> T-70/99, p 160.

<sup>114</sup> T-74/00, p 183.

<sup>115</sup> T-74/00, p 184.

<sup>116</sup> T-74/00, p 185.

<sup>117</sup> T-74/00, p 186.

<sup>118</sup> T-74/00, p 201.

<sup>119</sup> T-392/02, p 122.

tuleb asutustel järgida ka liidu üldpõhimõtetest tulenevaid proportsionaalsuse ja mittediskrimineerimise põhimõtteid.<sup>120</sup>

Uuendusena märkis kohus aga seda, et õigusaktid ei pea viitama ettevaatuspõhimõttele otseselt, vaid piisab ka sellest, kui akt rakendab ettevaatuspõhimõtet küll kaudselt, kuid sellegipoolest piisavalt selgelt.<sup>121</sup>

Ettevaatuspõhimõttele tuginemine ei viita otsuse kohaselt tingimata kiireloomulisusele. Seejuures võib kohtu hinnangul ettevaatusabinõude rakendamise teatud juhtudel edasi lükata tulenevalt selle riski tõsidusest ja ulatusest erinevate asjassepuutuvate huvide kaalumisel.<sup>122</sup>

Kohtuasjas nr **T-229/04** (Parquat) lahendati kaebust, mis esitati, kui komisjon keeldus parakvaadi kandmisest toimeaine direktiivi 91/414 I lisasse. Otsuses kinnitas kohus, et ettevaatuspõhimõtte rakendamisega peab ennetama võimalikke riske. Hüpooteetilisi riske, mis põhinevad tõestamata teaduslikel oletustel, ei saa arvesse võtta.<sup>123</sup> Kui aga esinevad toote ja selle mõju osas inimeste tervisele põhjused, mis teaduslikku ebakindlust kõrvaldamata võimaldavad mõistlikult kahelda aine ohutuses, takistab ettevaatuspõhimõtte selle aine kandmist aine kasutamist lubavasse direktiivi lisasse.

Kohtuasjas nr **C-77/09** (Gowan) lahendati ettevõtte kaebust aine fenarimooli kasutamisele kehtestatud piirangutele. Ka antud asjas oli kaebajal mure sellega, et komisjon keeldus fenarimooli kandmisest toimeaine direktiivi 91/414 I lisasse. Kohus kinnitas taaskord, et ettevaatuspõhimõttest tuleneb, et kui valitseb ebakindlus selles, kas esineb oht inimeste tervisele või milline on selle ohu ulatus, võib rakendada kaitsemeetmeid, ootamata ära, et nende ohtude tegelik olemasolu ja raskusaste oleksid täielikult tõendatud.<sup>124</sup> Ettevaatuspõhimõtte korrektne kohaldamine eeldab kohtu hinnangul esiteks nende võimalike negatiivsete tagajärgede kindlakstegemist, mis kõnealuste ainete soovitud kasutusviisil väidetavalt tervisele on, ja teiseks tervisele avaldatava ohu põhjalikku hindamist, tuginedes kõige usaldusväärsematele kättesaadavatele teaduslikele andmetele ja kõige uuemate rahvusvaheliste uuringute tulemustele.<sup>125</sup>

Kui väidetava ohu olemasolu või selle ohu ulatuse üle ei ole võimalik kindlalt otsustada, kuna teostatavate uuringute tulemused ei ole piisavad, lõplikud või täpsed, kuid tegeliku kahju tõenäolisus rahvatervisele jääb püsima oletusel, et see oht realiseerub, õigustab ettevaatuspõhimõtte piiravate meetmete vastuvõtmist juhul, kui need on mittediskrimineerivad ja objektiivsed.<sup>126</sup>

Kohtuasjas nr **T-429/13 ja T-451/13** (Bayer CropScience) avas kohus ettevaatuspõhimõtte sisu tavapärasest laiemalt.

Ettevaatuspõhimõtte kujutab otsuse kohaselt endast liidu õiguse üldpõhimõtet, millega asjaomastele asutustele pannakse kohustus rakendada neile asjaomaste õigusnormidega antud pädevuse teostamise konkreetses raamistikus sobivad meetmed teatavate võimalike rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale avalduvate riskide ennetamiseks, pidades nende huvide kaitsega seotud nõudeid majanduslikest huvidest olulisemaks.<sup>127</sup> Kohus selgitas, et *[M]enetluses, mille tulemusel institutsioon võtab ettevaatuspõhimõtte alusel sobivad meetmed teatavate võimalike rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale avalduvate riskide ennetamiseks, võib eristada kolme üksteisele järgnevat etappi: esiteks selgitatakse välja teatavast nähtusest johtuvad võimalikult negatiivsed tagajärjed; teiseks hinnatakse selle nähtusega seotud riske rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale ning kolmandaks, kui väljaselgitatud võimalikud riskid on ühiskonna jaoks vastuvõetavad olulisemad, juhitakse riski sobivate kaitsemeetmete võtmise teel.*<sup>128</sup>

---

<sup>120</sup> T-392/02, p-d 121 ja 125.

<sup>121</sup> T-392/02, p 124.

<sup>122</sup> T-392/02, p 135.

<sup>123</sup> T-229/04, p 161.

<sup>124</sup> C-77/09, p 73.

<sup>125</sup> C-77/09, p 75.

<sup>126</sup> C-77/09, p 76.

<sup>127</sup> T-429/13 ja T-451/13, p 109.

<sup>128</sup> T-429/13 ja T-451/13, p 111.

Teiseks avas kohus riskide hindamise kriteeriume. Kohtu selgituste kohaselt seisneb riskide hindamine selles, et riske rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale hinnatakse teaduslikult ja määratakse kindlaks, kas need ületavad ühiskonna jaoks vastuvõetava riskitaseme.<sup>129</sup> Riskide teaduslik hindamine on teaduslik protsess, mis seisneb selles, et püütakse võimalikult täpselt välja selgitada oht ja seda kirjeldada, hinnata selle ohuga kokkupuudet ning riski kirjeldada.<sup>130</sup> Siinkohal viitas kohus ka 2000. aasta suunistele, milles määratleti neli osa, mis moodustavad riskide teadusliku hindamise: (i) ohu väljaselgitamine, (ii) ohu kirjeldamine, (iii) kokkupuute hindamine ja (iv) riski kirjeldamine.

Riskide teaduslik hindamine ei pea tingimata andma institutsioonidele veenvaid teaduslikke tõendeid riski tegelikkuse ja võimalike kahjulike tagajärgede tõsiduse kohta riski realiseerumise korral. Nimelt vastab ettevaatuspõhimõtte kohaldamise kontekst loogiliselt teadusliku ebakindluse kontekstile. Lisaks sellele ei saa ennetava meetme võtmine või teisipidi selle tühistamine või leevendamine sõltuda igasuguse riski puudumise tõendamisest, sest seda on üldjuhul teaduslikust seisukohast võimatu tõendada, kuivõrd olematu riski tasandit ei ole tegelikult olemas. Ennetava meetme võtmist ei saa siiski kehtivalt põhjendada puhtalt hüpoteetilise lähenemisega riskile, mis põhineb pelkadel oletustel, mis ei ole veel teaduslikult kinnitust leidnud.<sup>131</sup>

Riskide teaduslik hindamine peab põhinema kõige parematel olemasolevatel teaduslikel andmetel ning see tuleb läbi viia iseseisvalt, objektiivselt ja läbipaistvalt.<sup>132</sup> Siinkohal tuleb arvestada, et riskide teadusliku hindamise täielikult läbiviimine võib osutuda võimatuks, kuna olemasolevad teaduslikud andmed ei ole piisavad. See ei saa aga takistada pädeval ametiasutusel võtta ennetavaid meetmeid ettevaatuspõhimõtte alusel. Sellisel juhul on tähtis, et teaduseksperdid viivad läbi riskide teadusliku hindamise vaatamata esinevale teaduslikule ebakindlusele nii, et pädeval ametiasutusel oleks piisavalt usaldusväärne ja kindel teave, et ta saaks mõista esitatud teadusliku küsimuse kogu ulatust ja määrata kindlaks oma teguviisi asjaga kursis olles.<sup>133</sup>

Antud kontekstis vastab mõiste „risk“ selle tõenäolisuse astmele, et teatavate meetmete või tegevuse lubamisel on kahjulikud tagajärjed õiguskorraga kaitstud hüvele. Mõistet „oht“ kasutatakse omakorda tavaliselt laiemas tähenduses ning see kirjeldab mis tahes toodet või menetlust, millel võib olla kahjulik tagajärg inimtervisele või mis tahes muule õiguskorraga kaitstud hüvele.<sup>134</sup>

Ühiskonna jaoks vastuvõetamatu riskitaseme peavad kohaldatavaid õigusnorme järgides kindlaks määrama institutsioonid, kelle ülesanne on teha poliitiline valik, mida kujutab endast ühiskonna jaoks sobiva kaitsetaseme kindlaksmääramine. Just nende institutsioonide ülesanne on määrata kindlaks rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale avalduvate kahjulike tagajärgede tõenäolisuse kriitiline lävi ning selliste võimalike tagajärgede aste, mis ei ole nende arvates ühiskonna jaoks enam vastuvõetav ning mille ületamise korral tuleb rahvatervise, julgeoleku ja keskkonna kaitse huvides võtta ennetavad meetmed vaatamata esinevale teaduslikule ebakindlusele.<sup>135</sup> Riskitaseme kindlaksmääramine sõltub pädeva ametiasutuse hinnangust iga juhtumi ainuomastele asjaoludele. Selles osas võib see asutus arvesse võtta eeskätt seda, kui tõsine on asjaomase riski realiseerumise mõju rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale, sealhulgas võimalike kahjulike tagajärgede ulatust, selliste kahjustuste püsivust, ümberpööratavust või võimalikke hilisemaid tagajärgi ning riski enam või vähem konkreetset tajumist olemasolevate teaduslike teadmiste alusel.<sup>136</sup>

Kolmandaks selgitas kohus, et riskijuhtimine hõlmab kõiki sellise institutsiooni toiminguid, kes peab riskiga tegelema, et viia see tagasi ühiskonna jaoks vastuvõetavale tasemele, võttes arvesse tema ettevaatuspõhimõttest tulenevat kohustust tagada rahvatervise, julgeoleku ja keskkonna kaitse kõrge

<sup>129</sup> T-429/13 ja T-451/13, p 112.

<sup>130</sup> T-429/13 ja T-451/13, p 113.

<sup>131</sup> T-429/13 ja T-451/13, p 116.

<sup>132</sup> T-429/13 ja T-451/13, p 117.

<sup>133</sup> T-429/13 ja T-451/13, p 118.

<sup>134</sup> T-429/13 ja T-451/13, p 121.

<sup>135</sup> T-429/13 ja T-451/13, p 122.

<sup>136</sup> T-429/13 ja T-451/13, p 124.

tase.<sup>137</sup> Vastavad toimingud hõlmavad ajutiste meetmete võtmist, mis peavad olema proportsionaalsed, mittediskrimineerivad, läbipaistvad ja koherentsed teiste juba võetud sarnaste meetmetega.<sup>138</sup>

Euroopa Üldkohtu ülaltoodud tõlgendust kinnitas ka Euroopa Kohus asjas nr **C-499/18** (Bayer CropScience apellatsioon).<sup>139</sup>

Euroopa Üldkohus on korranud ülaltoodud mahukat käsitlust ka hilisemas praktikas, näiteks asja nr **T-719/17** (FMC)<sup>140</sup> p-des 62-79. Peale selle viitab kohus viidatud asjas ettevaatuspõhimõtte kasutamisel diskrimineerimise keelule, mis tuleneb 2000. aasta suunistest. Ettevaatusmeetmeid tuleb kohaldada nii, et saavutatakse samaväärne kaitsetase, ilma et geograafilist päritolu või tootmisviisi saaks tuua ettekäändena omavolilisele erinevale kohtlemisele.<sup>141</sup>

Kohtuasjas nr **T-783/17** (GE Healthcare)<sup>142</sup> selgitas kohus, et ettevaatuspõhimõtte kohaldamisel võib arvesse võtta ka varem teadaolevaid andmeid, kui neid andmeid kasutatakse üksnes selleks, et toetada arvamust, mille asutus on juba uute andmete põhjal kujundanud.<sup>143</sup> Kuigi riski hindamine ei saa põhineda puhtalt hüpoteetilistel kaalutlustel, on Euroopa Kohus siiski möönnud, et ettevaatuspõhimõtte õigustab piiravate meetmete võtmist, isegi kui väidetava ohu olemasolu või ulatus on tehtud uuringute tulemuste ebapiisava, ebaselge või ebatäpse olemuse tõttu võimatu, kuid rahvatervise tegeliku kahjustamise tõenäosus püsib eeldusel, et oht inimeste tervisele püsib.<sup>144</sup>

Kohtupraktikat analüüsid on õiguskirjanduses tähelepanuväärsena välja toodud, et reeglina on ettevaatuspõhimõtete vaidlustamisel edukas meetmete rakendaja, ja üksnes üksikutel juhtudel on kohus jõudnud tulemusel, et meetme rakendaja on ettevaatuspõhimõtet valesti kohaldanud.<sup>145</sup> Seejuures on märgitud, et juhtumid, mil kohtu hinnangul on ettevaatuspõhimõtte kohaldamisel eksitud, on reeglina seotud just menetluslike küsimustega. Seda põhjusel, et ettevaatuspõhimõtte sisulisel kohaldamisel on rakendajatel lai diskretsioon, mida kohus vaatab läbi üksnes ilmsete hindamisvigade korral.<sup>146</sup>

## 2.2.6 Kokkuvõtte ettevaatuspõhimõtte käsitlusest EL õiguses

Ettevaatuspõhimõtte on küll EL keskkonnaõiguse üks aluspõhimõtteid, mida kohaldatakse ka teistes inimeste tervist mõjutavatest valdkondades, ent sellest hoolimata ei ole seda põhimõtet EL esmases õiguses üheselt defineeritud. Põhimõtet on püütud defineeritud mõningates EL määrustes ning Komisjoni otsustes, ent konkreetse valdkonna eripäradest tulenevalt ei ole definitsioonid päris ühetaolised.

Ühtse legaaldefinitsiooni puudumine ei tähenda samas, et ettevaatuspõhimõtte oleks EL õiguses täielikult määratlemata või valdkondlikult olemuslikult erineva sisuga. Euroopa Komisjoni 2000. a suuniste ning Euroopa Kohtu praktika põhjal võib välja tuua järgmised ettevaatuspõhimõtte sisu elemendid ja selle kohaldamise reeglid:

---

<sup>137</sup> T-429/13 ja T-451/13, p 125.

<sup>138</sup> T-429/13 ja T-451/13, p 126.

<sup>139</sup> Euroopa Kohtu 06.05.2021 otsus asjas nr C-499/18 P *Bayer CropScience AG jt, vs. Euroopa Komisjon*.

<sup>140</sup> Euroopa Üldkohtu 17.03.2021 otsus asjas nr T-719/17 *FMC Corporation vs Euroopa Komisjon*.

<sup>141</sup> T-719/17, p 220.

<sup>142</sup> Euroopa Üldkohtu 19.09.2019 otsus asjas nr T-783/17 *GE Healthcare A/S vs Euroopa Komisjon*.

<sup>143</sup> T-783/17, p 64.

<sup>144</sup> T-783/17, p 88.

<sup>145</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.4.3, lk 80; näiteks Euroopa Kohtu 19.01.2017 otsus asjas nr C-282/15 *Queisser Pharma GmbH & Co. KG vs Bundesrepublik Deutschland*, p 65.

<sup>146</sup> Vos, E., De Smedt, K., p 5.4.3, lk 81.

- (1) Põhimõtte kohaldamisala ei ole piiratud kitsalt keskkonnakaitsega, vaid hõlmab kõiki ühenduse tegevusvaldkondi, kus kehtestatakse reegleid tervise, tarbijaohutuse ja keskkonnakaitse kõrge taseme tagamiseks.
- (2) Põhimõttele tuginedes võib kehtestada ettevaatusmeetmeid olukorras, kus mingi tegevusega, aine või toote kasutamisega seotud riskide tegelikkus ja tõsidus ei ole veel täielikult ilmne, st puuduvad lõplikud tõendid, täielik teaduslik kindlus.
- (3) Samas ei piisa ettevaatuspõhimõtte kohaldamiseks pelgalt hüpoteetilisest riskist. Ennetusmeetmed peavad tuginema riskihinnangule, mille kohaselt on meetmete võtmine otsuse tegemise ajal teada olevate teaduslike andmete põhjal põhjendatud.
- (4) Ettevaatuspõhimõtte kohaldamine ei eelda, et riskide ja nende ennetamise vajadus oleks kiireloomuline.
- (5) Ettevaatuspõhimõtet saab üldjuhul kasutada ajutiste meetmete kohaldamiseks: teadusliku teadmise arenedes tuleks riskihinnanguid ning neil põhinevaid meetmeid üle vaadata.
- (6) Võetavad meetmed peavad olema proportsionaalsed, mis omakorda sõltub soovitud kaitse tasemest (või teiselt poolt vaadates, ühiskonna jaoks vastuvõetavast riskitasemest). Soovitud kaitse taseme määramine on poliitiline (kaalutus-)otsus, mille puhul tuleb lisaks arvestada mittediskrimineerimise keeldu ning lähtuda objektiivsetest asjaoludest.
- (7) Eelmises punktis nimetatud kaalutusõiguse kasutamisel hindab Euroopa Kohus ennekõike vaid diskretsiooni kasutamist, täpsemalt seda, et tehtud pole ilmselgeid diskretsioonivigu.
- (8) EL õigusaktid ei pea ettevaatuspõhimõttele viimase kohaldamiseks viitama otsesõnu, piisab ka sellest, kui akt rakendab ettevaatuspõhimõtet kaudselt, kuid sellegipoolest piisavalt selgelt.

## 2.3 Ettevaatuspõhimõtte Eesti õiguses

### 2.3.1 Ettevaatuspõhimõtte keskkonnaseadustiku üldosa seaduses

Ettevaatuspõhimõttest Eesti õiguses käsitledes tuleb EL õigust ja selles sisalduvat ettevaatuspõhimõtte käsitlust silmas pidades eristada ettevaatuspõhimõtet kitsas ja laiemas tähenduses. Järgnevalt selgitatakse kahe lähenemise erinevust, **mille järel lähtub ülejäänud analüüs Eesti õigust käsitledes ettevaatuspõhimõttest laiemas tähenduses.**

**Ettevaatuspõhimõtte kitsamas tähenduses** on kõige üldisemal kujul sõnastatud keskkonnaseadustiku üldosa seaduse §-s 11. Säte koosneb kahest lõikest, millest esimene sätestab, et keskkonnariski (st võimalikkuse, et tekib vähendamist vajav ning ebasoodne, inimtegevusega kaasnev mõju keskkonnale) tuleb kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada. Teine lõige aga sätestab, et tegevuste puhul, millega kaasneb keskkonnarisk, tuleb otsuse tegemise eel selgitada välja nende tegevuste mõju keskkonnale. Teatud juhtudel võib keskkonnamõjude välja selgitamiseks olla kohustuslik (formaliseeritud) keskkonnamõju hindamise menetluse läbiviimine.

Vastavalt oma sõnastusele on KeÜS § 11 sätestatud ettevaatuspõhimõttel seega kaks tahku: sisuline ja menetluslik.

**Sisulise** poole pealt kohustab põhimõtte haldusorganeid ja seadusandjat kaaluma erinevate meetmete võtmist (nt keskkonnanõu menetluses kõrvaltingimuste seadmist) keskkonnariski vähendamiseks. Erinevalt „klassikalisest“ ettevaatuspõhimõtte käsitlusest tuleb KeÜS § 11 kohaselt meetmeid võtta mitte ainult

teadusliku ebakindluse tingimustes, vaid ka juhul, kui tagajärg on küll teada, ent seda peetakse väheoluliseks (ja seega on tegemist keskkonnariski, mitte keskkonnaohuga).<sup>147</sup>

**Menetluslik** pool põhimõttest, mis väljendub lõikes 2, seisneb kohustuses selgitada enne keskkonnariskiga tegevuse lubamist välja sellise otsuse mõjud. Arvestades, et suurem osa keskkonda mõjutavaid üksikotsuseid, sh keskkonnalaad, planeeringud ja ehitusload, on ulatusliku kaalutusruumiga haldusotsusteks, kujutab see põhimõtte konkreetsete haldusaktide menetlustes endast sisuliselt juba HMS §-s 6 sätestatud uurimispõhimõtte täpsustust.

**Ettevaatuspõhimõtte laiemas tähenduses hõlmab lisaks KeÜS § 11 sätestatud ettevaatuspõhimõttele ka vältimispõhimõtet (KeÜS § 10).** EL õiguses ja selle rakenduspraktikas hõlmab ettevaatuspõhimõtte nii olukordi, kus teadusliku ebakindluse olukorras ei lubata teatud tegevusi kaasnevate riskide tõttu kui ka tegevuste lubamist teatud täiendavatel tingimustel. Eesti õiguses seevastu eristatakse neid kahte juhtumit.

Vältimispõhimõtet tuleb pidada ettevaatuspõhimõtte väljenduseks selle laiemas tähenduses eeskätt seetõttu, et ka see põhimõtte rakendub juba teadusliku ebakindluse olukorras. Suur hulk eelnevalt (ptk-s 2.2.5) viidatud Euroopa Kohtu otsuseid puudutas seejuures just Eesti õiguse tähenduses vältimispõhimõtte kohaldamist, st olukordi, kus teadusliku ebakindluse olukorras keelduti ühe või teise tegevuse (sh aine tootmise või müügi) lubamisest.

Praktikas on KeÜS §-des 10 ja 11 sätestatud põhimõtted omavahel tihedalt seotud. KeÜS § 11 lg-s 2 sätestatud võimalike keskkonnahäiringute väljaselgitamise kohustus laieneb olemuslikult ka keskkonnaohtudele.<sup>148</sup> Proportsionaalsuse põhimõtte, mida tuleb mõlema puhul arvestada, nõuab et keskkonnaohu tuvastamisel kaalutaks erinevaid meetmeid, mis aitaks ohu ulatust ja/või realiseerumise tõenäosust vähendada sellise määraneni, mis oleks ühiskondlikult aktsepteeritav ning võimaldaks tegevust (kõrvaltingimuste täitmisel) lubada. Seda põhimõtet väljendab selgelt ka HMS § 53 lg 2 p 2, mille kohaselt võib haldusaktile kehtestada kõrvaltingimuse, kui ilma selleta tuleks haldusakt jätta andmata.

**Seega vastab KeÜS-s sätestatud ettevaatuspõhimõtte (siin ja edaspidi laiemas tähenduses) oma põhiolemuselt ettevaatuspõhimõtte käsitlusele EL õiguses ja Euroopa Kohtu praktikas.** Ühelt poolt näeb see ette võimalike keskkonnahäiringute (teaduspõhist) väljaselgitamist enne, kui tegevuse lubatavuse üle otsustatakse ehk riskihindamist. Vastava hindamise põhjal saavad otsustajad kõrvutada kavandatud tegevusega kaasnevaid riske erinevate õigushüvede (inimeste tervis, keskkond) kaitstuse tasemega, mis on ühiskonnale sobiv ja aktsepteeritav. Viimane kujutab endast vastavalt kas poliitilist valikut (seadusandlikus protsessis) või üksikjuhtumil kaalutusotsuse langetamist (seadusandja poolt ettenähtud piirides). Juhul kui kavandatud tegevusega kaasnevad riskid/ohud, mis ei võimalda soovitud kaitstuse taset saavutada, on haldusorganil õigus tegevusest keelduda või nõuda proportsionaalsete, objektiivsete ja mittediskrimineerivate meetmete võtmist.

Erisusena võrreldes ettevaatuspõhimõtte määratlusega EL tasandil, on see, et **KeÜS põhimõtete osas ei ole rõhutatud, et ettevaatuspõhimõtte alusel kehtestatavad meetmed peaksid olema reeglina ajutised** ning teadusliku teadmise arenedes tuleks meetmeid üle vaadata. Konkreetsemalt keskkonnakaitse lubade menetluses on lubatud tegevuse mahu ja kõrvaltingimuste ülevaatamine küll võimalik (lähemalt selle kohta ptk 3.2), ent seda piiratud ulatuses. Seega võib ettevaatuspõhimõtte käsitlust Eesti õiguses selles aspektis pidada mõnevõrra rangemaks kui EL õiguses. Praktikas peavad ka ettevaatuspõhimõttel tuginevad meetmed vastama proportsionaalsuse põhimõttele, mis aitab siiski tagada, et ülemääraseid ja ajakohatuks muutunud piiranguid tuleb üle vaadata.

Ettevaatuspõhimõtte ei ole sarnaselt teiste KeÜS-s sätestatud põhimõtetega kohustuseks, mida isikutel tuleks vahetult järgida. Põhimõtet tuleb arvestada haldusorganitel oma tegevuses (ennekõike haldusaktide andmisel) ning seadusandjal keskkonnaõiguse valdkonda kuuluvaid reegleid koostades ja kehtestades.

<sup>147</sup> Keskkonnariski ja -ohu eristamise kohta vt lähemalt Kask, O., Lopman, E., jt., § 4 ja § 5.

<sup>148</sup> Seda on selgesõnaliselt väljendatud ka Riigikohtu 9.10.2019 otsuses asjas 3-17-796, p 14.

Õiguspõhimõttele iseloomulikult võib ettevaatuspõhimõtte kohaldamine olla sageli kollisioonis teiste põhimõtetega, ennekõike proportsionaalsuse põhimõttega.

Ettevaatuspõhimõttest (kitsamas tähenduses) on kantud ja sellega on seotud ka teisi keskkonnaseadustiku üldosa seaduse norme. Siinkohal väärivad märkimist eelkõige kaks:

- (1) käitajate üldine kohustus võtta kohaseid ettevaatusmeetmeid keskkonnariski vähendamiseks (KeÜS § 16). Sarnaselt teiste käitajate üldkohustustega, mis on sätestatud KeÜS 3. peatükis, on tegemist sisuliselt käibekohustustega, mille tähendus ajas muutub ja mis sõltub sellest, mida peetakse tavapäraselt põhjendatuks.<sup>149</sup> Mitmetes eriseadustes on seda kohustust täpsustatud – sellisel juhul tuleks kohaldada erinormi.
- (2) igaühe õigus nõuda haldusorganilt meetmete võtmist keskkonna, tervise- ja heaoluvajadustele vastavuse tagamiseks ka olukorras, kus keskkonna mõjutamine ei ole tõsikindel vaid tõenäoline (KeÜS § 23 lõiked 1, 2 ja 5).

### 2.3.2 Ettevaatuspõhimõtte teistes valdkonnaülestes õigusaktides

Ettevaatuspõhimõtte on lisaks KeÜS-ile leidnud väljendust ka teistes konkreetse keskkonnamõjendi või -valdkonna ülestes regulatsioonides.

**Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus** (KeHJS) näeb ette keskkonnamõju hindamise (KMH) ja keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) menetlused, mis kujutavad endast olulisi tööriistu ettevaatuspõhimõtte rakendamisel. Ettevaatuspõhimõttest lähtub juba seaduses sätestatud keskkonnamõju mõiste (KeHJS § 2<sup>1</sup>), mis on defineeritud kui ...*kavandatava tegevusega või strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega eeldatavalt kaasnev vahetu või kaudne mõju* .... Oluline keskkonnamõju (mille välja selgitamine, ennetamine ja vähendamine on KMH ja KSH eesmärgiks) on defineeritud kui keskkonnamõju, mis **võib eeldatavalt ületada mõjuala keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutuseid või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara**.

Vastavalt sõnastusele ei ole KMH ja KSH objektiks olev keskkonnamõju vaid selline mõju, mille ilmumine on tõsikindel. Nendes menetlustes väärrib tähelepanu juba mõju, mille ilmumine on teaduslike andmete põhjal tõenäoline ehk eeldatav.

**Looduskaitse seaduse** kohaselt on ettevaatuspõhimõtte üks olulisemaid põhimõtteid looduskaitse valdkonnas. Põhimõtte selgeks väljenduseks on alade ja üksikobjektide looduskaitse alla võtmise kriteeriumid ning üldised piirangud.

Looduskaitse seaduse (LKS) § 7 lg 1 loetleb loodusobjekti kaitse alla võtmise eelduseid, mille hulka kuulub ka loodusobjekti ohustatus. Viimane ei hõlma ainult kindlat teadmist, et kaitse alla võtmata jätmisel väärtused hävivad – piisab vastava tagajärje tõenäosusest. Riigikohtu praktika kohaselt on nt leitud, et kaitstav loodusobjekt võib olla ohustatud juhul, kui alal kavandatakse maavarade kaevandamist, raieid, alal liigeldakse mootor- ja jalgratastega ning korraldatakse rahvarohkeid üritusi.<sup>150</sup>

LKS § 14 lg-d 1 ja 2 sätestatavad üldise kohustuse kooskõlastada kaitstava loodusobjekti valitsejaga (Keskkonnaametiga) rea keskkonda mõjutavaid tegevusi (ennekõike ehitustegevust). Sätete kohaselt on Keskkonnaametil õigus keelduda tegevusest juba siis, kui sellega kaasneb kaitstava loodusobjekti kaitse-eesmärgi saavutamise või objekti seisundi kahjustamise tõenäosus: *Kaitstava loodusobjekti valitseja ei kooskõlasta ..., kui see võib kahjustada ....* Samas paragrahvis on ka viidatud sellele, et keeldumise kõrval tuleks kaaluda ka võimalikke meetmeid, mille rakendamisel oleks tegevusega kaasnevad riskid viia sedavõrd madalale, et tegevust oleks võimalik lubada: *Kaitstava loodusobjekti valitseja võib ...*

<sup>149</sup> Kask, O., Lopman, E., jt., § 16 komm 1 ja 2.3-2.3.1.

<sup>150</sup> Riigikohtu 30.05.2019 otsus asjas 3-17-563, p 12.3.

kooskõlastamisel kirjalikult seada tingimusi, mille täitmisel tegevus ei kahjusta kaitstava loodusobjekti kaitse eesmärgi saavutamist või kaitstava loodusobjekti seisundit (LKS § 14 lg 3).

**Keskkonnavastutuse seadus** (KeVS) võib tunduda esmapilgul regulatsioonina, millel puudub oluline puutumus ettevaatuspõhimõttega, kuna vastutust seostatakse õiguses üldjuhul juba realiseerunud kahjulike tagajärgedega. Sellest hoolimata on EL keskkonnavastutuse direktiivil põhinev regulatsioon võetud Eesti õigusesse üle viisil, mis on otseselt seotud ettevaatuspõhimõttega.

KeVS ei reguleeri vastutust ja keskkonnakaitse meetmete võtmist ainult juhul, kui keskkonnakahju on juba tekkinud. Teatud meetmeid tuleb võtta ka juba keskkonnakahju ohu ilmnemisel. Keskkonnakahju oht on defineeritud kui *piisav tõenäosus, et lähitulevikus tekib keskkonnakahju* (KeVS § 2 lg 7). Sellise tõenäosuse ilmnemisel peab kahju tekitaja võtma meetmeid ohu realiseerumise vältimiseks ning teavitama sellest viivitamatult Keskkonnaametit ning teatud juhtudel ka Terviseametit (KeVS § 9 ja § 12).

### 2.3.3 Riigikohtu praktika ettevaatuspõhimõtte küsimuses

Riigikohus on keskkonnavalaseid vaidlusi lahendades ettevaatuspõhimõttele otsesõnu viidanud vaid üksikutes lahendites. Samas on ettevaatuspõhimõttest sisuliselt kantud ka mõned varasemad olulised pretsedendid. Järgnevalt on antud lühike ülevaade olulisimatest järeldustest, mida Riigikohus ettevaatuspõhimõtte kohaldamisel on sedastanud.

Esiteks on Riigikohus **rõhutanud kavandatavate arendustegevuste mõjude ja riskide väljaselgitamise olulisust**. Varasemas, enne KeÜS jõustumist tehtud lahendites ei ole ettevaatuspõhimõtet otse nimetatud, ent selle põhimõtte väljendusi leiab mitmest lahendist.

Näiteks rõhutas Riigikohus seoses detailplaneeringute koostamisega, et isegi kui puudub formaalse KSH menetluse läbiviimise kohustus, *tuleb planeeringu koostamise käigus koguda piisavalt infot planeeringuga kavandatava tegevuse elluviimisega kaasnevate keskkonnamõjutuste kohta*. Vaidlusalusel juhul koostati nt kavandatava tegevuse (suuremahuline elamuarendus) keskkonnaseisundi ülevaade, mürataseme uuring ja hinnang uute hoonete soojusvajaduse rahuldamise kohta. Riigikohus pidas seda konkreetsel juhul piisavaks.<sup>151</sup>

Üks põhjalikumaid varaseid käsitusi ettevaatuspõhimõtte rakendamise kohta on leitav Riigikohtu lahendist nn Jämejala pargi kaasuses. Riigikohus leidis vaidluses, mis puudutas pargi territooriumile kavandatud Vanglate Keskhaigla rajamist, et kohalik omavalitsus pidi *koguma teavet nii positiivsete kui ka negatiivsete mõjutuste tõenäosuse ja ulatuse kohta*. Vastav mõjude hindamine peaks tuginema faktidele; Riigikohtu sõnadega: *mõjude hindamine ei või olla ka pelgalt oletuslik ja üldsõnaline ... Samuti peab õige diskretsiooniotsuse tegemiseks olema võimalik selle mõju suurust hinnata ja kirjeldada vähemalt ligikaudselt*<sup>152</sup>.

Seejuures rõhutas kohus, et vastava prognoosotsuse tegemisel võib paratamatult jääda teatav ebakindlus või ebaselgus keskkonnamõjude osas. Riigikohus andis ka üldise suunise, mida sel puhul teha: *... tuleb püüda see kahtlus kõrvaldada... Kui proportsionaalsete kulutuste juures ei ole võimalik kahtlusi kõrvaldada, tuleb diskretsiooniotsuse tegemisel arvestada võimaliku väärotsustuse tõenäosust ja selle tagajärgi*. Teisisõnu, Riigikohus leidis juba selles 2003. a tehtud lahendis, et kui kavandatava tegevuse mõjud on ebaselged, tuleb arvestada ka otsusega kaasnevate riskidega. Kuigi Riigikohus seda sõnaselgelt välja ei öelnud, on olemuslikult tegemist ettevaatuspõhimõtte kohaldamisega.

<sup>151</sup> Riigikohtu 19.04.2007 otsus asjas 3-3-1-12-07, p 14-16.

<sup>152</sup> Riigikohtu 14.10.2003 otsus asjas 3-3-1-54-03, p 25-26.

Hilisemas praktikas on Riigikohus võimalike keskkonnamõjude (piisava põhjalikkusega) väljaselgitamise kohustuse allikana viidanud juba otsesõnu KeÜS §-des 10 ja 11 sätestatud vältimis- ja ettevaatuspõhimõttele.<sup>153</sup>

Riigikohus on põhimõttega seoses selgitanud, et **ettevaatuspõhimõtte kohaldamine peab tuginema konkreetsetel faktidel, arvutustel, mõõtmistel ning teadusel ja praktilal**. Teisisõnu, paljasõnaline kahtlus mingit laadi mõjude esinemise või puudumise osas ei anna alust ettevaatuspõhimõtte kohaldamiseks.<sup>154</sup> Selline järeldus on igati kooskõlas ka Euroopa Kohtu seisukohtadega (vt lähemalt ptk 2.2.5).

Samas ei kohusta ettevaatuspõhimõtte haldusorganeid igal juhul läbi viima keskkonnamõjude hindamist selleks, et teha haldusakti andmisest keeldumise otsust. Teatud juhtudel, kui tegevuse vastuolu kehtivate õigusnormidega on (faktidele ja teaduslikele teadmistele tuginedes) ilmselge, võib keskkonnanõu või muu haldusakti andmisest keelduda ka enne keskkonnamõju hindamise tulemuste selgumist.<sup>155</sup>

Konkreetsetl KeÜS § 11 lg 1 kontekstis on Riigikohus rõhutanud, et selle normiga tuleks arvestada ka suure kaalutusruumiga haldusotsuste tegemisel. Näiteks võib kohalik omavalitsus sellest põhimõttest lähtudes anda geoloogilise uuringu loale tingimusliku nõusoleku, eesmärgiga vähendada nende meetmete läbi tegevusega kaasnevaid keskkonnariske.<sup>156</sup>

## 2.4 Ettevaatuspõhimõtte ja selle rakendamine teistes Euroopa riikides

Ettevaatuspõhimõtte, mis on EL keskkonnaõiguse üheks aluspõhimõtteks, on osaks ka EL riikide keskkonnaõigusest. Samas ei tähenda see veel, et põhimõtte oleks riigisiseses õiguses ja selle rakenduspraktikas täpselt samal viisil kajastamist leidnud. Erisusi seisneb nii selles, kas ja kuidas on ettevaatuspõhimõtte valdkonna õigusaktides defineeritud kui ka selles, kuidas seda põhimõtet seadusandliku võimu, haldusorganite ja kohtute poolt rakendatakse. Järgnevalt on analüüsis esile toodud põhimõtte rakendamine kolmes suhteliselt erinevas EL riigis: Itaalias, Hollandis ja Bulgaarias.

### 2.4.1 Ettevaatuspõhimõtte regulatsioonis

**Itaalia** õiguses on ettevaatuspõhimõtet märgitud mitmes valdkondlikus seaduses, nt elektromagnetilise saastuse seaduses (22.02.2001 seadus nr 36) ja GMO-de keskkonda viimise regulatsioonis (8.07.2003 seadusandlik dekreet nr 224). Lisaks konkreetseid tegevusvaldkondi puudutavatele reeglitele on see põhimõtte kajastatud ka valdkondlikes katusregulatsioonides – nn tarbijakaitsekoodeksis (6.09.2005 seadusandlik dekreet nr 206) ja nn keskkonnakaitse koodeksis (3.04.2006 seadusandlik dekreet nr 152).<sup>157</sup>

Keskkonnakaitse koodeksi artikkel 301 seab mh kohustuse võtta keskkonnariskide ennetamiseks ja vähendamiseks proaktiivseid meetmeid. Täpsemalt on artikli sisuks, et keskkonnavaldkonna eest vastutav minister võib esialgse, objektiivse teadusliku hinnangu andmise järel riskide tuvastamisel võtta ennetavaid meetmeid nende riskide ennetamiseks.<sup>158</sup> Oluline on seega rõhutada, et sarnaselt ettevaatuspõhimõtte käsitlemisega EL tasandil ei ole ettevaatuspõhimõtte Itaalia õiguses kohaldatav pelgalt abstraktse, teaduslikult põhjendamatu kartuse korral, vaid vastupidi, see peab tuginema teaduslikele andmetele.

---

<sup>153</sup> Riigikohtu 9.10.2019 otsus asjas 3-17-796, p 14.

<sup>154</sup> Vt Riigikohtu 24.05.2017 otsust asjas 3-3-1-74-16, p 21 ja 29.01.2021 otsust asjas 3-18-2395 p-d 32-33.

<sup>155</sup> Riigikohtu 8.10.2021 otsus asjas 3-16-478, p 18-22.

<sup>156</sup> Riigikohtu 11.11.2015 otsus asjas 3-3-1-37-15, p 22.

<sup>157</sup> Vos, E., De Smedt, K., lk 109-110.

<sup>158</sup> *Ibidem*, lk 111-112.

Lisaks eeltoodule on oluline, et vastavalt keskkonnakaitse koodeksi artikli 301 lõikele 4 ei tohiks ettevaatuspõhimõtte kohaldamine olla staatiline, vaid meetmeid tuleb uuendada vastavalt uute teaduslike andmete kättesaadavaks muutumisele.<sup>159</sup>

**Hollandi** õiguses ei ole senini ettevaatuspõhimõtet seadustes selgelt defineeritud ega õiguspõhimõttena sätestatud. Kuigi vastavaid ettepanekuid on korduvalt tehtud, ei oleks selline lähenemine kooskõlas riigi õigustraditsioonidega.<sup>160</sup>

Samas on ettevaatuspõhimõttest kantud või sellel tuginevad mitmed Hollandis kehtivad regulatsioonid. Selliste hulka loetakse nt keskkonnakorralduse seaduse artikkel 8.11 lg 3, mis näeb ette, et keskkonnalubadele tuleks kehtestada sellised täiendavad tingimused, mis on mõistlikult vajalikud, et kaitsta keskkonda võimalikult suurel määral sellele avalduvate mõjude eest. Looduskaitse seadus näeb samuti ette, et looduskaitsealuseid objekte mõjutada võivaid tegevusi võib reeglina lubada vaid juhul, kui see ei kahjusta objekti looduslike omadusi. Praktikas on seda tõlgendatud selliselt, et sisuliselt tuleb kõrvaldada teaduslikult põhjendatud kahtlused negatiivsete mõjude osas. Sedavõrd ranget otsustuskriteeriumi leevendab samal ajal printsiip, mille kohaselt võib ebakindluse olukorras tegevust erandkorras lubada, kui mõjusid hoolikalt jälgitakse ning vajadusel võetakse kiirelt meetmeid negatiivsete mõjude peatamiseks.<sup>161</sup>

**Bulgaria** õiguses ei ole ettevaatuspõhimõtet käsitletud kogu keskkonnavaldkonda katva üldpõhimõttena. Samas on sellele põhimõttele otsesõnu viidatud kahes keskkonnavaldkonnas õigusaktis – jäätmeseaduses ning GMO seaduses. Kui esimeses neist õigusaktidest viidatakse põhimõttele, seda lähemalt sisustamata, siis GMO seaduses art 1, paragrahv 2 defineerib selle põhimõtte vastava regulatsiooni tähenduses kui *inimeste tervise ja keskkonna prioriteetse kaitse ükskõik milliste võimalike kahjulike mõjude eest, mis võivad esineda, sõltumata olemasolevatest majanduslikest huvidest või piisavate teaduslike andmete puudumisest*.

#### 2.4.2 Ettevaatuspõhimõtte õiguspraktikas

**Itaalia** õiguspraktikas on tulenevalt ettevaatuspõhimõtte määratlusest keskkonnakaitse koodeksis mh rõhutatud seda, et ettevaatuspõhimõtte on kohaldatav ainult teadusliku ebakindluse tingimustes. Vaidluses Puglia piirkonda kavandatud rahvusvahelise gaasitorustiku üle rõhutas Lazio regiooni halduskohus 17.02.2016 otsuses, et ettevaatuspõhimõttele tuginedes on võimalikke negatiivseid mõjusid vältivaid või piiravaid meetmeid kohustus võtta vaid olukorras, kus on puudu teaduslikust kindlusest ebapiisava info ja teadusliku teadmise tõttu. Kuna konkreetsel juhul negatiivsete mõjude osas teaduslikku ebakindlust ei esinenud, ei saanud ettevaatuspõhimõttele tuginedes meetmete võtmist nõuda.<sup>162</sup>

Lisaks eeltoodule on Itaalia konstitutsioonikohus 18.01.2018 otsuses (seoses laste ja noorukite vaksineerimiskohustusega) rõhutanud, et ettevaatuspõhimõtte sisuks ei ole igasuguse riski vältimine (nn null-riski põhimõtte), vaid selle põhimõtte sisuks on riskide ja võimalike kasude omavaheline tasakaalustamine.<sup>163</sup>

Märkimist väärib ka Lazio regiooni halduskohtu 20.01.2012 tehtud otsus, mis puudutas arseeniga saastunud joogivee kasutuspiiranguid sätestava EL direktiivi ülevõtmisega viivitamist. Nimelt leidis kohus selles asjas, et **ettevaatuspõhimõtte võib mh õigustada** direktiivi ülevõtmisega viivitamisel **mittevaralise kahju hüvitamist** selle eest, et inimeste tervist *reaalselt ohustati*.<sup>164</sup>

<sup>159</sup> *Ibidem*, lk 114.

<sup>160</sup> Lähemalt ettevaatuspõhimõtte reguleerimisega seonduva debate kohta Hollandis vt Vos, E., De Smedt, K., lk 127-129.

<sup>161</sup> Vos, E., De Smedt, K., lk 132.

<sup>162</sup> *Ibidem*, lk 117

<sup>163</sup> *Ibidem*, lk 121.

<sup>164</sup> *Ibidem*, lk 116.

**Hollandi** õiguspraktikast väärib märkimist Haagi halduskohtu 25.01.2017 otsus nn seoses Hollandi riigi tegevusega *Coxiella burnetii* bakteri tekitatud epideemia tõrjumisel. Vaidluse muudab huvitavaks asjaolu, et selles oli ettevaatuspõhimõtte relevantne mitte õigustamaks tegevust haiguse tõrjumisel, vaid just õigustusena, miks riik ei võtnud varasemalt meetmeid (vaktsineerimine, piima testimine), mille tõhususe, kättesaadavuse ja (kõrval-)mõjude osas valitses teaduslik ebakindlus. Kohus leidis, et viivitus uute meetmete kehtestamisel, mille osas valitses võrreldes esialgu rakendatud meetmetega suurem teaduslik ebakindlus ja mis olid olemuselt seotud suurema sekkumisega, oli ettevaatuspõhimõtet arvestades õiguspärane.<sup>165</sup>

Ettevaatuspõhimõtte oli prominentsel kohal ka nn *Urgenda* juhtum, mille lõpetas Hollandi kõrgeima kohtu (*Hoge Raad*) 20.12.2019 otsus.<sup>166</sup> Kohus sedastas, et Hollandi riigi kohustus võtta Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklite 2 ja 8 (õigus elule ning õigus era- ja pereelu kaitsele) alusel meetmeid hõlmab ka kohustust võtta meetmeid ohtude ennetamiseks, isegi kui nende realiseerumine on ebakindel – selline lähenemine on kooskõlas ettevaatuspõhimõttega. Kui risk on reaalne ja vahetu, on riigil kohustus tegutseda (otsuse p 5.3.2). Kohus rõhutas, et ohtliku kliimamuutuse ja sellega seotud merevee taseme tõusu näol on tegemist riskidega, mille puhul on riigil kohustus tegutseda juba olukorras, kus esineb piisavalt ehe tõenäosus, et see risk võib realiseeruda (otsuse p 5.6.2). Kohus sedastas ka, et ettevaatuspõhimõttega on vastuolus lähenemine, mille kohaselt lähtutakse meetmete väljatöötamisel eeldusest, et tulevikus võetakse kasutusele (täna mitte-eksisteeriv) tehnoloogia, mis võimaldab atmosfäärist suurtes kogustes ja mõistlike kuludega kasvuhoonegaase eemaldada (otsuse p 7.2.5).

**Bulgaaria** õiguspraktikast väärib esile toomist kildagaasi tootmise küsimus. Teema kerkis tõsisemalt esile 2011. aastal, mil seda arutati Bulgaaria parlamendis. Seoses asja arutamise seadusandja poolt ning avaliku debatiga, andis kildagaasi tootmisele oma hinnangu ka Bulgaaria teaduste akadeemia bioloogilise mitmekesisuse ja ökosüsteemide uurimise instituut. Teadlased leidsid oma riskihinnangus, et tuginedes kättesaadavatele teaduslikele andmetele, ei ole kildagaasiväljade uurimiseks ja kildagaasi tootmiseks hüdraulilise frakkimise tehnoloogia kasutamise kaasnivad keskkonna-alased riskid ebaolulised ega kõigil võimalikel juhtudel lubatavad. Samuti leidsid teadlased, et kui tegevuse käigus saastuvad sügavamad põhjaveekihi, on võimalikud vastumeetmed olemuslikult piiratud ja vähetõhusad. Tuginedes nii teadlaste arvamusel kui ka avalikkuse suurele survele, otsustas Bulgaaria parlament 2012. a jaanuaris kildagaasi tootmise hüdraulilise frakkimise meetodil täielikult keelata. Otsust põhjendati mh ettevaatuspõhimõttega.<sup>167</sup>

Käesoleva töö autorite hinnangul kujutab eelkirjeldatud juhtum suhteliselt äärmuslikku näidet ettevaatuspõhimõtte rakendamises. Ühelt poolt võib negatiivsete tagajärgede pöördumatus anda küll alust kohaldada rangemaid meetmeid. Samas tuleb ettevaatuspõhimõtet kohaldada kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, mistõttu tasub üleriigiliste piirangute kehtestamisega olla väga ettevaatlik olukorras, kus tegevus ei ole universaalselt (st konkreetsest kohast jm asjaoludest sõltumata) ohtlik.

## 2.5 (Öko)innovatsiooni sisu, innovatsioonipõhimõtte

Innovatsiooni mõistet on, sarnaselt ettevaatuspõhimõtte mõistega, keeruline üheselt defineerida, kuna tegemist on suhteliselt abstraktse nähtusega. Erinevate erialakirjanduses esitatud definitsioonide<sup>168</sup> ühisosana võib välja tuua, et **innovatsioon on seotud tulevikku suunatud, teadvustatud tegevusega**. Samas võidakse innovatsiooni all mõista nii **innovatsiooni kui protsessi kui ka innovatsiooni kui vastava protsessi tulemust**. OECD eristab oma kõige uuemas innovatsiooni teemalises nn Oslo käsiraamatus samuti kaht tüüpi innovatsiooni: toote innovatsiooni ja ettevõtlusprotsessi innovatsiooni.<sup>169</sup>

<sup>165</sup> *Ibidem*, lk 136.

<sup>166</sup> ECLI:NL:HR:2019:2007.

<sup>167</sup> Vos, E., De Smedt, K., lk 124.

<sup>168</sup> Vt nt Vos, E., De Smedt, K., lk 26

<sup>169</sup> OECD/Eurostat (2018), Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg., lk 20-21.

Innovatsiooni nähakse ühiskonnas sageli mingit positiivset muutust tekitavana. Üheks positiivseks muutuseks, mida innovatsioon võib endaga kaasa tuua, on vähenenud ressursikasutus või riskid ja häiringud keskkonnale ning seeläbi inimeste tervisele. Sellist innovatsiooni on defineeritud ka ökoinnovatsioonina. Euroopa Liit defineeris ökoinnovatsiooni juba 2006. a Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuses 1639/2006/EÜ, millega kehtestati konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogramm (2007-2013), mis oli raamdokumendiks erinevate rahastus- ja toetuskeemide jaoks. Otsuse preambula punktis 25 on ökoinnovatsiooni (otsuse tõlkes: *ökouuendus*) defineeritud kui *mis tahes liiki uuendustegevus, mille eesmärk on märkimisväärselt ja tõendatavalt edendada jätkusuutlikku arengut, vähendades mõju keskkonnale või tagades loodusressursside, sealhulgas energia tõhusama ja vastutustundlikuma kasutamise*.

**Innovatsioon on märkimist leidnud ka EL esmases õiguses.** EL toimimise lepingu (ELTL) art 173 lõige 1 sätestab, et EL ja liikmesriigid tagavad liidu tööstuse konkurentsivõimelisuseks vajalikud tingimused, sh püüavad nad *edendada innovatsiooni, teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise poliitika tööstusliku potentsiaali paremat ärakasutamist*. Teisisõnu on EL (ja selle liikmesriikide) tööstuspoliitika üheks osaks see, kuidas leida tööstuses praktilised rakendused innovatsioonile, teadusuuringutele ja tehnoloogia arendamisele. **Samas ei nähta innovatsiooni edendamist tööstuse valdkonnas eraldi eesmärgina.**

**Teadustegevust laiemalt ja selle osana ka innovatsiooni käsitleb ELTL XIX jaotis.** Jaotis näeb ette nn Euroopa teadusruumi loomise, kus liiguks vabalt nii teadlased, teaduslik teave kui ka tehnoloogia. Kuigi jaotis näeb ette erinevate meetmete võtmist teadus- ja arendustegevuse toetamiseks, siis ettevaatuspõhimõttega võrreldavat „innovatsioonipõhimõtet“ ELTL-s sätestatud ei ole.

**Innovatsioonipõhimõtte käis kontseptsioonina välja 2013. aastal Euroopa Riskifoorum (*European Risk Forum*, ERF),** mis on katuse- ja esindusorganisatsiooniks suurele hulgale Euroopa juhtivatele farmaatsia-, biotehnoloogia ja põllumajandussektori ettevõtetele ja nende ühendustele (nt Bayer, BASF, Henkel, Dow Europe, CEFIC (keemiatööstusettevõtete ühendus), Syngenta AG). Arvestades, et tegemist on ettevõtete ja sektoritega, kellel on olnud omajagu vaidlusi Komisjoniga ettevaatuspõhimõtte kohaldamise üle (vt ka ptk 2.2.5 Euroopa Kohtu praktika kohta), on üpris ilmne, et algatus sai tõe just ettevaatuspõhimõttest.

ERF poolt 24.10.2013 Euroopa Komisjoni, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Parlamendi presidentidele saadetud avalikus kirjas<sup>170</sup> tehti ettepanek võtta EL riskihaldamise ja õigusloome praktikasse üle nn innovatsioonipõhimõtte. **Kirjas selgitati printsiibi sisu järgnevalt – mil iganes poliitikakujundamise ja õigusloome protsessis tuleb kaalumisele ettevaatusele tuginevate õigusaktide kehtestamine, tuleks samas täiel määral arvesse võtta ka selle mõju innovatsioonile.**

Mõnevõrra ootuspäraselt sai nimetatud ettepanek ametiühingute, tarbijakaitse- ja keskkonnakaitseühenduste kriitika osaliseks, kes nägid vastava põhimõtte väljapakumises anda suuremat kaalu ettevõtjate huvidele, seda (nende hinnangul) inimeste tervise ja keskkonna kaitse arvelt.<sup>171</sup> Vastuseisu tõttu ei ole imekspandav, et Euroopa Liidu institutsioonid ei tulnud koheselt vastu ERF soovile võtta innovatsioonipõhimõtte vastu ametliku juhtpõhimõttena.

2014. aastal ametisse astunud nn Junckeri Komisjon (mida juhtis presidendina Jean-Claude Juncker) võttis üheks oma keskseks fookusteemaks nn parema õigusloome (*Better Regulation*) algatuse. Algatus, mille sisu oli reeglite lihtsustamine ja ettevõtjatele soodsama keskkonna loomine, omas otsest kokkupuudet innovatsioonipõhimõttega ning viimasele viidati erinevates EL poliitikadokumentides. Kõige selgemini väljendati innovatsioonipõhimõtet ning selle sisu Euroopa Komisjoni 15.05.2018 teatises „Euroopa uus teadusuuringute ja innovatsiooni tegevuskava – Euroopa võimalus suunata oma tulevikku“.<sup>172</sup> Teatises

<sup>170</sup> Kättesaadav arvutivõrgus:

[https://corporateeurope.org/sites/default/files/corporation\\_letter\\_on\\_innovation\\_principle.pdf](https://corporateeurope.org/sites/default/files/corporation_letter_on_innovation_principle.pdf)

<sup>171</sup> Vos, E., De Smedt, K., lk 31-33.

<sup>172</sup> Komisjoni Teatis. Euroopa uus teadusuuringute ja innovatsiooni tegevuskava – Euroopa võimalus suunata oma tulevikku. Euroopa Komisjoni panus 16. mail 2018 Sofias toimuvasse ELi juhtide

märgiti ära, et Komisjon kasutab praktikas juba olulisemate seadusandlike algatuste koostamisel innovatsioonipõhimõtet, mille selgitus teatises oli järgnev: *Innovatsioonipõhimõte on ELi parema õigusloome lähenemisviisi lahutamatu osa ja sellega tagatakse, et poliitika ja õigusaktide koostamisel hinnatakse täielikult nende mõju innovatsioonile.*

Üheks esimeseks õigusaktiks, milles innovatsioonipõhimõtet selgesõnaliselt mainitakse, on 28.04.2021 vastu võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/695, mis seab reeglid teadusrahastusprogrammile „Horizon Europe“ ajavahemikus 2021-2027.<sup>173</sup> Määruse preambuli punkti 6 kohaselt peaks *raamprogrammi raames toetatud tegevused saama asjakohasel juhul kasu innovatsioonisõbralikest õigusaktidest ja inspireerima nende loomist, olles kooskõlas innovatsiooni põhimõttega, et toetada liidu olulise teadmistebaasi kiiremat ja tõhusamat muundamist innovatsiooniks.* Milline saab olema eeltoodud viite tegelik ja praktiline mõju, on käesoleval hetkel veel ebaselge.

**Hoolimata nimetusest, ei ole innovatsiooniprintsiip oma olemuselt ettevaatuspõhimõttega võrreldavaks õiguspõhimõtteks.** Selle välistavad mitu tegurit. Innovatsioonipõhimõte ei peegelda ühiskondlikke või õiguslikke tavasid, see ei tugine tingimata õiglusel, aususel või muul moraalsel dimensioonil. Veelgi enam – seda põhimõtet ei ole väljendatud rahvusvahelistes lepetes, rahvusvaheliste organisatsioonide otsustes, kohtupraktikas ega õigusteoorias. Seega on tegemist pigem poliitilise eesmärgiga.<sup>174</sup>

## 2.6 Ettevaatuspõhimõtte ja innovatsiooni seosed

**Ettevaatuspõhimõtte ja (öko)innovatsiooni vahelist suhet iseloomustab olemuslik pinge, mis tuleneb juba erinevatest huvidest, mis nende kahe nähtusega seonduvad.** Ettevaatuspõhimõte on kantud ennekõike kollektiivsete hüvede (nt elurikkus, rahvatervis) kaitse eesmärgist. Seevastu innovatsiooni diskursuse keskmes on üksikisiku (ettevõtja, mingi lahenduse väljatöötaja) huvid ja perspektiiv, isegi kui innovatsiooni kasutusele võtmisega kaasnevad hüved ühiskonnale laiemalt. Erinevaks on ka ajaline perspektiiv – ettevaatuspõhimõte on seotud ennekõike pikema ajalise perspektiiviga väärtustega ning innovatsioon lühiajaliste, konkreetsete eesmärkidega.<sup>175</sup>

Eeltoodud pinget iseloomustab ka Euroopa Liidus nn innovatsioonipõhimõtte väljapakkumisele (vt lähemalt ptk 2.5) järgnenud tugev kriitika kodanikuühenduste poolt. Ühendused leidsid mh, et tegemist on tööriistaga, mis annaks otsusetegemise varases etapis suurema kaalu ettevõtete huvidele ja võiks seetõttu oluliselt õnnestada ettevaatuspõhimõtet ning selle läbi sotsiaal- ja keskkonnakaitset EL-s.<sup>176</sup>

**Täiendava mõõtme ettevaatuspõhimõtte ja innovatsiooni, eriti ökoinnovatsiooni vahel eksisteerivasse pingesse lisab nn alternatiivkulu küsimus.** Ühelt poolt on ettevaatuspõhimõtte eesmärgiks vältida seda, et uute tehnoloogiate, tövõtete, ainete jms kasutusele võtmine ohustaks keskkonda ning selle läbi inimeste elusid, tervist (ja ka vara). Teiselt poolt on ka juba kasutusel olevatel tehnoloogiatel oma keskkonnamõju, mis võib olla suuremgi uute tehnoloogiate kasutusele võtmisest (eeldusel, et need toimivad plaanipäraselt ja ei tekita täiendavaid riske või mõjusid).

Olukorra muudab veelgi keerulisemaks see, et erinevate tehnoloogiate keskkonnamõjud võivad avalduda erinevates valdkondades, mis teeb võimalike kasude ja kahjude kaalumise veelgi keerulisemaks. Samas tuleks nii EL kui Eesti keskkonnaõiguse keskse eesmärgi – keskkonnakaitse kõrge taseme – kaitseks

---

mitteametlikku innovatsioonikohtumisse COM(2018) 306 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0306&qid=1639748924806>)

<sup>173</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/695, ELT L 170, 28.04.2021, millega luuakse teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm „Euroopa horisont“ ja kehtestatakse selle osalemis- ja levitamise reeglid ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1290/2013 ja (EL) nr 1291/2013.

<sup>174</sup> Vos, E., De Smedt, K., lk 31

<sup>175</sup> Vos, E., De Smedt, K., lk 28.

<sup>176</sup> Vos, E., De Smedt, K., lk 31-33.

vaadata keskkonnamõjusid komplekselt, mitte üksikute valdkondade (nt vesi, õhk, jäätmed, elurikkus) kaupa.

Eeltoodud näitlikustavad hästi nt valikud elektrienergia tootmisel. Ettevaatuspõhimõtet tuleks rakendada ka taastuvatest allikatest elektrienergia tootmisel, nt tuuleparkide rajamisel, puidupõhise biomassi kasutamisel, kuivõrd hooletu käitumise korral võivad nii tuulepargid kui metsaraied kahjustada elurikkust ja vähendada oluliselt ökosüsteemiteenuste kättesaadavust. Teisalt on teada olev, negatiivne keskkonnamõju ka peamiste alternatiivsete energiaallikate – fossiilkütuste – kasutamisel nii läbi nende kaevandamise ja töötlemise kui põletamisega kaasneva kasvuhoonegaaside heite. Seega tooks väga ettevaatlik lähenemine taastuvenergia arendamisele paratamatult siiski kaasa teatud keskkonnamõjud, mida „julgema“ lähenemise korral oleks saanud ära hoida.

Praktikas ei ole ettevaatuspõhimõtte siiski ühemõtteliselt innovatsiooni piirav tegur, vaid pigem võiks seda näha ökoinnovatsiooni toetaja ja suunajana. Nagu eelpool (ptk-des 2.2 ja 2.3) kirjeldatud, siis EL ja Eesti õiguskorras ei käsitleta ettevaatuspõhimõtet absoluutse keeluna uusi ja innovatiivseid lahendusi kasutusele võtta enne, kui nende keskkonnamõjud on tõsikindlalt välja selgitatud. Põhimõtte sisuks on pigem, et innovatiivsete lahenduste mõjud tuleb võimalikult hästi välja selgitada ning konkreetsetel juhtumitel tuleb kaaluda erinevaid, sh nii innovatiivseid kui juba väljakujunenud lahendusi.

Eelkirjeldatud lähenemine ettevaatuspõhimõttele toetab ja suunab ökoinnovatsiooni järgnevatel viisidel:

- (1) **ettevaatuspõhimõtte suunab ressursside säästmisele.** Olukorras, kus samaaegselt uute lahenduste kasutuselevõtuga toimub varasemate lahenduste kasutuse piiramine, mis tekitab defitsiidi, muutub sageli eelistatud lahenduseks ressursside kasutuse efektiivsemaks muutmine. Seda ilmestavad taaskord hästi valikud elektrienergia tootmisel – vähemalt teatud ulatuses on energiasäästu abil võimalik vähendada vajadust kas rajada uusi elektritootmisvõimsusi või jätkata olemasolevate kasutamist.
- (2) **ettevaatuspõhimõtte kiirendab teadus- ja arendustegevust.** Ettevaatuspõhimõtte osaks olev keskkonnamõjude teaduspõhise väljaselgitamise kohustus annab nii ettevõtjatele kui haldusorganitele vajalikku teavet nii tegevuse positiivsete kui negatiivsete mõjude kohta. Sellise teabe olemasolu on hädavajalik eeldus, et lahendusi kas juba enne nende kasutusele võtmist paremaks muuta või jätkata innovatsiooniga juba pärast esialgse lahenduse kasutusele võttu, vähendamaks viimasega kaasnevaid keskkonnamõjusid. Viimast toetab see, kui ettevaatuspõhimõtte väljendusena nõutakse ka seiret ja nn järelhindamist, st lahenduse mõjude väljaselgitamist jätkatakse ka pärast selle kasutusele võtmist. Eeltoodud elektrienergia tootmise valikute osas on heaks näiteks biokütuste areng, kus järgmiste põlvkondade kütustega proovitakse vähendada nn esimese põlvkonna kütustega kaasnenud probleeme (nt mõjud elurikkusele, põllumajandusmaa kasutamisele).
- (3) **ettevaatuspõhimõtte annab eelise innovatiivsetele, keskkonnasõbralikele lahendustele.** Ettevaatuspõhimõtte osaks oleva mõjude hindamise olemuslikuks osaks on alternatiivide kaalumine<sup>177</sup>. See tähendab, et uute käitiste rajamisel ja protsesside kasutusele võtmisel tuleks kaaluda ka innovatiivseid lahendusi ja nende kasutamist. Vastav kaalumine on piiratud proportsionaalsuse põhimõttega ja seega ei saa nõuda iga hinna eest uudsete, keskkonnale soodsamate lahenduste kasutusele võtmist. Samas annab see võimaluse juhtida tähelepanu innovatiivsete lahenduste olemasolule ning nõuda uuendusliku lahenduse kasutusele võtmist olukorras, kus sellega kaasnev keskkonnasääst oleks märkimisväärne ja/või see on nn „traditsioonilise“ lahendusega võrreldava hinnaga.

**Ettevaatuspõhimõtet on ka võimalik integreerida innovatsiooni kui protsessi**, sh teadlaste haridusse, arendustegevusega tegelevate inimeste valikusse, projektide rahastamisse, arendustegevuse organiseerimisse, tulemuste levitamisse ja rakendamisse ning riskide kommunikatsiooni ja seiresse.

---

<sup>177</sup> KMH ja KSH puhul on alternatiivide hindamine selgesõnaliselt ette nähtud KeHJS § 13 p 2, 5 ja 7, § 20, § 32 ning § 40 lg 2, lg 4 p-d 3, 9 ja 10.

Varajane arvestamine ettevaatuspõhimõttega võimaldab tagada, et uued tehnoloogiad oleksid ettevaatuspõhimõttega kooskõlas juba enne kui need välja töötatakse ning kasutusele võetakse.<sup>178</sup>

Ettevaatuspõhimõtte ja innovatsiooni seoste käsitlemisel väärub viimasena ära mainimist ka **proportsionaalsuse põhimõte** ning EL ettevaatuspõhimõtte käsitluses kinnistunud arusaam, et **ettevaatuspõhimõtte alusel võetavad meetmed peaksid olema olemuselt ajutised**. Neist põhimõtetest tulenevalt ei saa ettevaatuspõhimõttele tuginedes nõuda mitte igasuguste riskide välistamist (nn null-riski kontseptsioon), vaid ainult selliste meetmete võtmist, mille läbi on võimalik viia riskid ühiskonnas aktsepteeritava tasemeni. Meetmed peaksid olema ka teaduspõhised, mis tähendab, et teadusliku teadmise arenemisel tuleks meetmeid üle vaadata, et mitte piirata uute lahenduste kasutusele võtmist pärast nende võimalike mõjude väljaselgitamist.

---

<sup>178</sup> Vos, E., De Smedt, K., lk 28.

### **3. ETTEVAATUSPÕHIMÕTE JA INNOVATSIOON KESKKONNAKAITSELOA MENETLUSES**

#### **3.1 Sissejuhatus**

Käesoleva analüüsi eelmises peatükis selgitatu kohaselt on ettevaatuspõhimõte üks EL ja Eesti keskkonnaõiguse peamisi põhimõtteid, mida tuleb arvestada nii õigusnormide loomisel kui nende tõlgendamisel. Samas ei kohusta ettevaatuspõhimõte enamasti haldusorganeid teatud sisuga otsuste tegemiseks, vaid annab volituse isikute tegevusse sekkumiseks, sh teadusliku ebakindlusega seotud olukordades. Kohustus meetmeid võtta eksisteerib vaid selliste riskide puhul, mis ületavad ühiskonnas aktsepteeritava taseme (ehk keskkonnaohtude puhul KeÜS mõisteaparaadi tähenduses).

**Innovatsiooni ning eriti ökoinnovatsiooni lubamine ei ole ettevaatuspõhimõttele tuginedes tingimata välistatud ka keskkonnalubade menetlustes** – määravaks on, kas ja millised (kõrval-)mõjud võivad teaduslikust vaatepunktist olla võimalikud. Mida kaalukamaid hüvesid innovaatiline lahendus võib ohustada ning mida tõenäolisem on selle mõju, seda rangemaid meetmeid (kuni tegevuse keelamiseni) võidakse haldusorganite poolt võtta.

Järgnevas peatükis vaadeldakse lähemalt ettevaatuspõhimõtte (laiemas tähenduses) ja ökoinnovatsiooni võimalike konfliktide lahendusviise konkreetselt keskkonnakaitsealuste (keskkonnalubade ja keskkonnakomplekslubade) menetlustes. Analüüs keskendub küsimusele, kas, mil määral ja kuidas on võimalik keskkonnakaitsealuste andes võimaldada innovatiivsete, keskkonnasõbralike lahenduste kasutusele võtmist, arvestades samal ajal ka ettevaatuspõhimõttega. Kuivõrd valdkondlikult leidub ettevaatuspõhimõtte kohaldamisel teatud erisusi (eriti Natura 2000 võrgustiku alade kaitset puudutavas osas), kirjeldatakse alljärgnevalt ka eriseaduste regulatsioone ja nende kohaldamist.

#### **3.2 Keskkonnalubade menetlus keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kohaselt**

##### **3.2.1 Tegevusega kaasnevate mõjude väljaselgitamine**

Keskkonnalubade menetlus on peaaegselt reguleeritud KeÜS 5. peatükis, väheste erinevustega, mis leiduvad konkreetsetes eriseadustes (nende kohta lähemalt järgmistes alapeatükkides). Viiteid ettevaatuspõhimõttele leidub kogu peatükis, alates juba loataotlusest, milles tuleb välja tuua nii andmed tekkida võiva keskkonnahäiringu kohta kui meetmed keskkonnariski vähendamiseks (KeÜS § 42 lg 1 p-d 7 ja 11).

Loamenetlust läbi viies peab loa andja HMS § 6 ja KeÜS § 11 lg 2 kohaselt vajadusel täiendavalt koguma (sh taotlejalt neid küsides) andmeid keskkonnariskide ulatuse kohta, kõrvaldamaks võimalikult suurel määral teaduslikku ebakindlust kavandatud tegevuse mõjude osas. See on vajalik selleks, et edukalt hinnata riske enne nende lubatavuse ja riske vähendavate meetmete vajaduse hindamist või konkreetsete meetmete valikut.

Hoolimata andmete esitamisest loataotleja poolt ning vajadusel loa andja nõudmisel täiendavate andmete kogumisest, ei pruugi loamenetluse tulemusena olla võimalik kõrvaldada teaduslikku ebakindlust selles osas, millised riskid kavandatud tegevusega kaasnevad ning milline on võimalike negatiivsete mõjude ulatus. See on eriti relevantne uudsete tehnoloogiate kasutusele võtmisel. Teatav teadmatus või ebakindlus tegevuse mõjude osas ei ole samas eraldiseisvalt aluseks, millest lähtuvalt saaks loa andmisest keelduda. Loa andmine ning kõrvaltingimused sõltuvad riski olemusest ja tõenäosusest.

### 3.2.2 Loa andmisest keeldumine või riske vähendavate kõrvaltingimuste seadmine

Keskkonnavalua andmisest saab keelduda eelkõige juhul, kui esineb keskkonnaohu, st piisav tõenäosus, et tegevusega kaasneb oluline keskkonnahäiring (nt tegevus põhjustab saastatust või keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamist – KeÜS § 52 lg 1 p 6, § 5 ja § 3). Teisisõnu – **keelduda saab juhul, kui tegevusega kaasnevad riskid ületavad selgelt ühiskonnas oodatavat keskkonna (ning seeläbi inimese tervise) kaitse taset**. Riskid võivad olla ülemäärased ja vastuvõetamatud seetõttu, et võimalikud tagajärjed on äärmiselt tõsised ja laialatuslikud (Euroopa Kohtu praktika kohaselt ennekõike juhul, kui ohustatud hüveks on inimtervis), tagajärjed on väga tõenäolised või mõlemat korraga.

**Seda, millised riskid on aktsepteeritavad või mitte, täpsustavad olulises ulatuses eriseadused, loetledes nii lubamatuid häiringuid kui täiendavaid aluseid konkreetset valdkonda puudutava loa andmisest keeldumiseks** (vt lähemalt ptk 3.3 jj).

Eelpool (ptk-s 2.6) kirjeldatud asjaolu, et ka olemasolevate tehnoloogiate (jätkuv) kasutus omab keskkonnamõju, mis võib olla ulatuslikum isegi teatava teadusliku ebakindlusega seotud (öko)innovaatiliste lahenduste mõjust, KeÜS § 52 lg 1 p 6 otsesõnu ei adresseeri. Samas on KeÜS § 52 lg 1 p 6 kohaselt võimalik hoolimata keskkonnaohu esinemisest anda luba, kui esinevad korraga kolm täiendavat eeldust: huvi keskkonnavalua andmiseks on ülekaalukas, tegevusel puudub mõistlik alternatiiv ning on võetud ohu vähendamise meetmed. Põhimõtteliselt on seda erandit võimalik rakendada ka (öko)innovaatiliste lahenduste suhtes, millega võivad kaasneda keskkonnaohud, ent mis on siiski paremad olemasolevatest, samuti keskkonda olulisel määral kahjustavatest lahendustest.

Kui kaasneda võivad häiringud on oma olemuselt ja ulatuselt vähem olulised või nende esinemise tõenäosus sedavõrd madal, et tegemist ei ole keskkonnaohuga, vaid keskkonnariskiga, võib loa anda siiski ettevaatuspõhimõttest juhindudes rakendada täiendavaid riski juhtimise meetmeid. KeÜS § 53 lg 1 p-de 6 ja 8 kohaselt võib keskkonnavaluas (eriseaduses vastava volituse olemasolul) seada **täiendavaid nõudeid lubatud tegevusest lähtuva keskkonnahäiringu ennetamiseks ja vähendamiseks**, sh tegevuse alustamisel ja lõpetamisel rakendatavaid keskkonnakaitsemeetmeid.

KeÜS § 52 lg 1 p 6 ning § 53 lg 1 p-de 6 ja 8 rakendamisel on oluline silmas pidada põhimõtteid, mis tulenevad juba EL õigusest ja kohtupraktikast, täpsemalt:

- (1) ettevaatuspõhimõtte kohaldamise aluseks olev **kahtlus peab tuginema teaduslikele andmetele**, st tegevust keelates või sellele täiendavaid tingimusi seades ei saa lähtuda pelgalt hüpoteetilistest riskidest;
- (2) **sekkumine peab lähtuma ühiskonnale vastuvõetava riski/soovitud kaitstuse tasemest**, mille määratlemisel on otsusetegijatel kaalutusruum;
- (3) **valitud meede peab olema proportsionaalne** ning vastama **võrdse kohtlemise** põhimõttele.

Praktikas võib olla kõige keerulisem määratleda, milline on riski tase, mis on ühiskonnas vastuvõetav ning tuleks keskkonnavalua andmise või keeldumise ja neile kõrvaltingimuste seadmisega saavutada. Vastus sellele küsimusele sõltub iga konkreetse juhtumi asjaoludest, ent lähtuvalt nii Riigikohtu kui Euroopa Kohtu tõlgenduspraktikast saab anda järgmised üldised suunised.

**Esiteks sõltub riskide vastuvõetavus kaitstava õigushüve väärtusest**. Mida väärtuslikum on õigushüve, mida ohustatakse, seda rangem peaks olema selle kaitstuse tase. Euroopa Kohtu praktikast (lähemalt vt ptk 2.2.5) lähtudes tuleb pidada kõrge väärtusega õigushüvedeks nii inimese tervist kui ka EL tasandil kaitstud looduslikke liike ja elupaiku (viimaste hulgas on nn esmatasandi liigid ja elupaigad täiendavalt prioriteetsemad). Vähem väärtuslikuks võib järelikult pidada nt vara mõjutamist läbi keskkonna või ka mitteharuldasi liike ja koosluseid, tavajäätmete tekke ennetamist, erinevate taastuvate loodusressursside kasutamist jms.

Seega sõltub ökoinnovatsiooni lahenduste lubatavus osalt ka sellest, millistes aspektides see võrreldes varasemate lahendustega mõjusid vähendab ja millistes aspektides esineb teaduslik ebakindlus. Kui tegemist on nt lahendusega, mis küll vähendab tavajäätmete teket, ent toob kaasa täiendavaid riske inimeste tervisele, on sellise lahenduse lubamine ettevaatuspõhimõtet arvestades keerulisem ja vähem tõenäoline võrreldes lahendusega, mis vähendab riske inimtervisele, ent võib tuua kaasa suurema ressursikulu.

**Teiseks ei piirdu ühiskonna ootused kaitstuse taseme osas normtasemetega.**<sup>179</sup> KeÜS § 52 lg 1 p 6, § 5 ja § 3 lg 2 p 1 küll seovad võimaluse keskkonnanõuet andmisest keelduda keskkonna kvaliteedi piirväärtuste ületamise (piisava) tõenäosusega. Samas loob keskkonna kvaliteedi piirväärtuste ületamine vaid eelduse, et seda põhjustav häiring on oluline keskkonnanähtus. Teisisõnu – keskkonnaoht, mida tuleb vajadusel ka loa andmisest keeldumise hinnaga vältida, võib teatud juhtudel esineda ka olukorras, kus normtasemeid eeldatavasti ei ületata, aga tegemist on näiteks tavapärasest tundlikuma piirkonnaga.

Samas isegi kui kavandatud tegevusega ei kaasne normtasemete ületamise riski, võivad KeÜS § 11 lg 1 sõnastuse kohaselt olla õigustatud teatud täiendavad tingimused, millega tagatakse mitte ainuüksi normtasemete piiresse jäämine, vaid veelgi soodsam (häiringutest vabam) olukord. Sama on rõhutanud oma praktikas ka Riigikohus, rõhutades et (keskkonnamõjuga) kaalutusotsuste puhul ei tule lähtuda üksnes normtasemetest, vaid leida optimaalne tasakaal kõigi puudutatud isikute huvide vahel<sup>180</sup>.

Seetõttu võidakse ettevaatuspõhimõttest tulenevalt seada täiendavaid tingimusi ka neile (öko)innovaatilistele lahendustele, mille puhul võib esialgsete normtasemete ületamist (teadaolevate andmete põhjal) pidada ebatõenäoliseks.

Ökoinnovatsiooni ja ettevaatuspõhimõtte vahelisi konflikte võimaldavad loamenetluses lisaks loa andmisest keeldumisele ning kõrvaltingimuste seadmisele ennetada ja lahendada ka muud, järgnevalt kirjeldatud KeÜSis sätestatud instrumendid.

### 3.2.3 Keskkonnanõuet osaline andmine (KeÜS § 56)

**KeÜS § 56 annab võimaluse anda keskkonnanõuet osaliselt ja sisuliselt ajutiste tingimustega.** Erialakirjanduses on selgitatud, et selline võimalus annab mh loa andjale veel enne lõpliku otsuse tegemist võimaluse välja selgitada tegevuse osalise elluviimise mõjusid.<sup>181</sup> Sätte alusel saab keskkonnanõuet välja anda osaliselt ka mahulises mõttes, st lubada küll kavandatud tegevust kõigis aspektides, ent vähendatud mahus.<sup>182</sup> Samas on oluline lisatingimus, et vähendatud mahus tegevus on ise lubatav, sh selle elluviimisega ei kaasne keskkonnanõuet KeÜS § 5 tähenduses.

Seega saab sätet rakendada, kui ökoinnovaatilise lahenduse puhul tekitab konflikti ettevaatuspõhimõttega just tegevuse (suhteliselt suur) maht. Kui lahenduse väiksemas mahus kasutuselevõtmisega kaasnev riskitase oleks vastuvõetav (tegu on keskkonnanõuetiga, mitte -ohuga), **saab sätet kasutada n-ö pilootprojekti korras uute lahenduste katsetamiseks.** Vastavalt KeÜS § 56 lg-le 2 saab sellise lahenduse lisaks loa taotlejale välja pakkuda ka keskkonnanõuet andja.

Loa osaline andmine võimaldab seejuures hinnata mitte ainult tegevusega kaasnevaid mõjusid, vaid ka võimalike kõrvaltingimuste tõhusust mõjude ennetamisel ja vähendamisel ning kõrvaltingimusi vajadusel

<sup>179</sup> Mõistega “normtasemed” on hõlmatud kõik võimalikud eriseadustes kehtestatud piirväärtused, mis on kehtestatud keskkonna kvaliteedi tagamiseks ja kirjeldavad keskkonnanõuet taset, mida peetakse ühiskonnas aktsepteeritavaks. Näiteks atmosfääriõhu kaitse seaduse § 56 alusel on kehtestatud välisõhus leviva müra normtasemed, veeseaduse §-st 77 tulenevad põhjaveit ohustavate saasteainete ja nende sisalduse lätiväärtused jne.

<sup>180</sup> Vt nt Riigikohtu 8.08.2016 otsust asjas 3-3-1-88-15, p 25.

<sup>181</sup> Kask, O., Lopman, E., jt., § 56 komm 1.4.

<sup>182</sup> Kask, O., Lopman, E., jt., § 56 komm 2.1.

muuta. KeÜS § 56 lg 4 annab võimaluse seada tegevuse kõrvaltingimused ajutistena ning neid katseperioodi lõppedes vajadusel muuta. Selle võimaluse kasutamisel on välistatud usalduse kaitsele tuginemine loa saaja poolt, mis tähendab, et isikul ei teki õiguspärasest ootusest ega võimalike kahjunõudeid riigi vastu (HMS § 67 lg 3 kohaselt). Selline lähenemine vastab hästi EL õiguskeskkonnas esindatud arusaamale, mille kohaselt peaks ettevaatuspõhimõttele tuginevad meetmed olema olemuslikult ajutised. Erialakirjanduses on soovitatud õiguskindluse eesmärgil võimalusel määrata nn ajutised kõrvaltingimused tingimuslikena, st juba loa osalisel andmisel välja tuua, milliste eelduste esinemisel (nt milliste keskkonnanäringute ilmumisel) ajutisi kõrvaltingimusi võidakse muuta.<sup>183</sup>

Praktikas võib selle lahenduse sobivuses vähendatud mahus pilootprojektide elluviimiseks seada kahtluse alla KeÜS § 56 lg 5, mis näeb ette, et loa andmisel ülejäänud osas kehtivad tavapärased menetlustähtajad (üldjuhul 90 päeva nõuetekohase taotluse saamisest, maapõue kaevandamise puhul üks aasta). Samas näeb KeHJS § 11 lg 11 ette, et keskkonnamõju hindamise algatamisel peatub loamenetlus kuni KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamiseni. **Seega on selle sätte kohaldamisel praktikas ennekõike mõtet juhul, kui tegevusega kaasneb KMH läbiviimise kohustus**, mis võib võtta enamgi kui aasta.

Samas on eriti innovaatiliste lahendustega seotud loataotluste puhul sageli vaja koguda täiendavaid andmeid. Kuna täiendavate andmete kogumine võib võtta paratamatult kauem kui 90 päeva, saab vajaduse korral loa andmise tähtaega pikendada. Selleks annab võimaluse HMS § 41, mille kohaselt peaks sellisel juhul tähtaja pikendamist hoolikalt põhjendama ning tegema teatavaks haldusakti andmise tõenäolise aja. HMS § 5 lg 2 kohaselt tuleb haldusmenetlus siiski läbi viia nii kiiresti kui võimalik, seetõttu peaks erandlikku võimalust tähtaja pikendamiseks kasutama ettevaatlikult.

### 3.2.4 Keskkonnanõuete andmine enne loa tingimuste lõplikku määramist (KeÜS § 57)

KeÜS § 56 sätestatud võimalus anda keskkonnanõuete andmine enne loa tingimuste lõplikku määramist võib tunduda sarnane loa osalise andmisega, ent neil kahel sättel on mitmed olulised erisused. Ennekõike on erinev tegevuse lubatav ulatus (KeÜS § 57 puhul lubatakse kogu kavandatud tegevust) ning sellest tulenevalt see, kas lubava otsuse võib teha enne KMH aruande valmimist, kui viimane on kohustuslik. Osalise loa andmise puhul võib lubava otsuse teha ka KMH menetluse ajal, samas KeÜS § 57 lg 3 keelab otsesõnu loa andmise ajutiste tingimustega (või ilma teatud kõrvaltingimusteta) enne KMH aruande valmimist.

Viimane asjaolu koosneb sellega, et lõplikud tingimused tuleb siiski määrata tavapärase loamenetluseks ettenähtud tähtaja jooksul, piirab oluliselt KeÜS § 57 kohaldamist (öko)innovaatiliste lahenduste lubamisel, mille puhul võib loa andja olla huvitatud andmete kogumisest ja kõrvaltingimuste muutmisest pikema perioodi vältel kui mõni nädal või maksimaalselt paar kuud.

### 3.2.5 Keskkonnanõuete seiremeetmete sätestamine ja vajadusel keskkonnanõuete muutmise (KeÜS § 53 lg 1 p 9 ja § 59 lg 1 p 2).

KeÜS §-des 56 ja 57 sätestatud võimalused tasakaalustada ökoinnovatsiooni ja ettevaatuspõhimõtet on ajaliselt piiratud, kuna nõuavad lõplikku otsust kogu tegevuse lubatavuse ja selle kõrvaltingimuste kohta teatud tähtaja jooksul. **Ajaliselt piiramatuks lahenduseks lubada ühelt poolt innovaatilisi lahendusi** (millega ei kaasne teadaolevalt keskkonnanõuet või viimast tuleb erandkorras taluda), **jättes samas võimaluse nii täiendada arusaama tegevuse mõjudest kui reageerida olukorras, kus mõjud osutuvad ülemäärasteks (või vastupidi, oodatust väiksemaks), annab seiremeetmete seadmine keskkonnanõuet.**

KeÜS § 53 lg 1 p 9 kohaselt on keskkonnanõuet võimalik seada seiremeetmeid juhul, kui selline võimalus on eriseaduses ette nähtud. Käesoleval ajal näevad nii veeseadus, atmosfääriõhu kaitse seadus, jäätmeseadus (prügilate käitamise puhul) kui maapõueseadus ette võimaluse seirenõuete seadmiseks

<sup>183</sup> Kask, O., Lopman, E., jt., § 56 kommentaar 5.3.

keskkonnaloas. Lisaks seirekohustusele tuleks loas määratleda ka see, kuidas ja millal tuleb seireandmed edastada loa andjale, et viimane saaks hinnata tegevuse vastavust nii õigusaktidele kui ettevaatuspõhimõttele ning vajadusel võtta täiendavaid meetmeid.

Täiendavate meetmete võtmise juhul, kui seire käigus ilmnevad täiendavad mõjud või mõjud osutuvad esialgselt arvatust suuremaks, tagab KeÜS § 59 lg 1 p 2. Sätte kohaselt tuleb seire käigus (või muul viisil) kogutud andmete põhjal keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu ilmnemisel muuta keskkonnaloa tingimusi. Täiendavaks eelduseks on, et huvi keskkonnaloa muutmata jätmiseks ei ole ülekaalukas. Viimane eeldus tähendab erialakirjanduses väljendatu kohaselt, et sisuliselt tuleb loa muutmisel siiski langetada kaalutusotsus, mis eeldab nii loa muutmise poolt kui selle vastu rääkivate huvide hoolikat kaardistamist ja omavahel kaalumist.<sup>184</sup> Kuivõrd sätte sõnastus seda ei kitsenda, võivad vastandlike huvidena tulla kõne alla nii era- kui avalikud huvid. Huvide kaalumisel on taaskord põhjust lähtuda sellest, kui kaaluka õigushüvega need seotud on – nagu eelpool korduvalt mainitud, on Euroopa Kohtu käsitluses nt tervise kaitse väga oluline õigushüve, mis peaks reeglina kaaluma üle majanduslikud huvid.

Äärmuslikul juhul, kui avalikku või kolmanda isiku huvi ei ole loa muutmiseiga võimalik tõhusalt kaitsta, võib loa ka kehtetuks tunnistada (KeÜS § 62 lg 2 p 1).

Otsesõnu on KeÜS 5. peatükis seevastu jäetud reguleerimata olukord, kui seire tulemused näitavad, et tegevuse tegelikud mõjud keskkonnale on tagasihoidlikumad kui esialgu, olemasoleva teadmise põhjal kahtlustati. Kuivõrd ettevaatuspõhimõttele tuginedes tuleks võtta reeglina ajutisi ning igal juhul proportsionaalseid meetmeid, võiks selles olukorras olla kohane loa kõrvaltingimusi leevendada. Praktikas aitab olukorda lahendada asjaolu, et loa saajaks olev ettevõtja võib vastavate asjaolude ilmnemisel taotleda loa muutmist või uue loa väljastamist uutel tingimustel.

### 3.2.6 Keskkonnaloa andmine tähtajalisena (KeÜS § 53 lg 2 p 3)

Viimane keskkonnaseadustiku üldosas leiduv mehhanism ettevaatuspõhimõtte ja (öko)innovatsiooni tasakaalustamiseks on KeÜS § 53 lg 2 p-s 3 sätestatud võimalus anda keskkonnaluba tähtajalisena. Sätte kohaselt on keskkonnaluba võimalik anda tähtajalisena, kui esinevad *keskkonnakaitse seisukohalt põhjendatud asjaolud*. Selliseks asjaoluks võib olla ka teaduslik ebakindlus kaasnevate keskkonnahäiringute esinemise tõenäosuse ja ulatuse kohta.

Keskkonnaloa andmine tähtajalisena annab ühelt poolt haldusorganile lihtsamalt võimaluse arvestada tegevuse esialgse lubamise järel kogutud täiendavate andmetega, kuna tähtaja möödumisel peab tegevust ellu viiv isik esitama uue loataotluse, mille läbivaatamisel ei pea loa andja arvestama isiku õiguspärase ootusega. Samal põhjusel on see jällegi loa saajale oluliselt koormavam ning loob täiendava ebakindluse. **Seetõttu tuleks keskkonnaloa tähtajalisena andmist kasutada ettevaatuspõhimõtte realiseerimiseks vaid neil juhtudel, mil kaasnev keskkonnarisk on suhteliselt kõrge.** Madalama riski korral on proportsionaalsemaks meetmeks seirekohustuse seadmine.

## 3.3 Keskkonnakompleksload

### 3.3.1 Keskkonnakomplekslubade andmine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine

Keskkonnakompleksloa kohustusega käitised kujutavad endast suurima keskkonnamõjuga tööstuskäitisi. Valdonna regulatsioon, mis on koondatud tööstusheite seadusesse (THS) põhineb suures osas EL õigusel, täpsemalt tööstusheite direktiivil (direktiiv nr 2010/75/EL). Direktiiv reguleerib üpris täpselt ka loamenetlust ning komplekslubade tingimusi ning nendest erandite tegemist. Samas ei ole lähenemine põhimõtteliselt erinev keskkonnaseadustiku üldosa seaduse omast. Seetõttu viitab THS mitmes küsimuses

<sup>184</sup> Kask, O., Lopman, E., jt., § 59 komm 2.2.

ka KeÜS regulatsioonile, sh sätestab THS § 3 lg 2, et kompleksloa menetlusele kohaldatakse KeÜS 5. peatükki, arvestades THS-s sätestatud konkreetseid eriregleid.

Muuhulgas on kompleksloa andmisest keeldumise alused samad, mis KeÜS §-s 52 (vt selle kohta lähemalt eelmist peatükki). Samuti lähtutakse KeÜS regulatsioonist kompleksloa muutmise ja kehtetuks tunnistamise osas. THS lisab omalt poolt vaid täiendavaid aluseid, mille esinemisel on loa andjal õigus loa nõudeid muuta või luba kehtetuks tunnistada. Mõned neist alustest seonduvad otseselt ökoinnovatsiooni ja/või ettevaatuspõhimõttega:

- (1) THS § 50 p 1 sätestab, et **kompleksluba muudetakse juhul, kui muudatused parimas tehnikas võimaldavad liigseid kulutusi tegemata vähendada heite hulka või ohtlikkust oluliselt.** Sisuliselt on tegemist ettevaatuspõhimõtte rakendamisega, mille kohaselt juhul kui innovatsiooni tulemusena on võimalik riske õigushüvedele (looduskeskkond, inimeste tervis) vähendada, tuleks seda proportsionaalsel määral ka teha;
- (2) THS § 54 sätestab, et **kompleksluba tunnistatakse kehtetuks ka juhul, kui käitises tulenev saastatus on sedavõrd suur, et põhjustab olulise ebasoodsa mõju keskkonnale, inimese tervisele, heaolule, varale ja kultuuripärandile** ning seda ei ole võimalik vältida ilma põhjalike tehniliste ümberkorraldusteta, mis omakorda eeldavad uue kompleksloa taotlemist. Selles sättes on sisuliselt väljendamis leidnud KeÜS § 10 (vältimispõhimõtte), mis on osaks ettevaatuspõhimõttest laiemas tähenduses;
- (3) THS § 54 p 4 sätestab, et **kompleksloa võib kehtetuks tunnistada ka juhul, kui selgub, et käitises kasutatav tehnika ei võimalda saavutada heitetaset, mida näevad ette kas parima võimaliku tehnika (PVT) järeldused või mida on võimalik saavutada parima võimaliku tehnikaga** (olukorras, kus PVT järeldusi pole kehtestatud). PVT ning sellega seonduvad häiringud ja riskid (sh erinevate ainete heitetasemed) kujutavad endast kompleksloa kohustusega käitiste jaoks taset, millest suuremate häiringute ja riskide lubamine on reeglina lubamatu, kujutades seeläbi konkreetset mõõdupuud, millest saab ettevaatuspõhimõtte rakendamisel lähtuda (lähemalt selle kohta allpool). Seetõttu on ka see säte otseselt ettevaatuspõhimõtte väljenduseks.

### 3.3.2 Parim võimalik tehnika (PVT) ja keskkonnakompleksloa kõrvaltingimused

Sarnaselt keskkonnalubadega on ka komplekslubades THS § 41 lg 2 kohaselt võimalik seada kõrvaltingimusi nii konkreetsete mõjude vähendamise meetmete kui seiremeetmete näol. Võimalike kõrvaltingimuste loetelu on osalt detailsem ja täpsem kui KeÜS § 53 lg-s 1. Samas on kompleksloa kohustusega käitiste keskkonnamõjude reguleerimisel ning käitisesest lähtuvate riskide haldamisel peamiseks lähtekohaks parima võimaliku tehnika (PVT) kasutamise nõue.

**PVT** ei ole kontseptuaalselt ega ka konkreetset THS kontekstis staatiline nähtus, vaid **kujutab endast ajas muutuvat kirjeldust tehnoloogiast ja meetmetest, mida saab võtta selleks, et viia käitistest lähtuvad keskkonnahäiringud ja riskid võimalikult madalaks.** THS § 8 lg 1 defineerib PVT kui tehnilise arendustegevuse ning selles rakendatavate töömeetodite kõige tõhusama ja kõige paremini välja arendatud taseme. Kompleksloa kohustusega käitiste puhul tuleb eristada kaht olukorda: juhtumeid, mil konkreetsele käitise tüübile või protsessi suhtes on koostatud PVT viitedokumentid ning kehtestatud PVT järeldused ning neid juhtumeid, kui vastavaid järeldusi veel kehtestatud ei ole.

#### *PVT viitedokumentide ja PVT järelduste olemasolul*

Selguse ja ettevõtjate võrdse kohtlemise tagamiseks kogu EL piires koostatakse EL tasandil PVT-d kirjeldavaid viitedokumente, mille peamised elemendid võetakse vastu PVT järelduste nime all tuntud õigusaktidena; viimased on loa andjale juba siduvaks lähtekohaks. PVT järeldused sisaldavad nii konkreetsete tehnikate kirjeldusi, nendega seotud heite piirväärtusi (ja muid keskkonnasäästuga seotud

näitajaid) kui seiremeetmeid. Näiteks jäätmepõletuse-alased PVT järeldused<sup>185</sup> sisaldavad nii tehnikaid kui piirväärtusi õhu- ja veeheitele, samuti energiatõhususe tehnikaid ja piirväärtusi.

Tulenevalt teaduse ja tehnika arengust **PVT viitedokumente ning PVT järeldusi ka uuendatakse regulaarselt. PVT järelduste kehtestamise või muutmise järel tuleb THS § 49 lg 1 p 2 kohaselt keskkonnakompleksloa nõuded läbi vaadata ja vajadusel neid muuta.**

**PVT viitedokumendid sisaldavad reeglina ka kujunemisjärgus tehnikate** (mille kasutamisele kehtivad erandlikud reeglid, vt järgmist alapeatükki) **kirjeldust**. Vastav kirjeldus hõlmab nii saavutatava keskkonnakasu kui kujunemisjärgus tehnikate (täiendavate) keskkonnamõjude kirjeldust.<sup>186</sup>

PVT viitedokumendid ja järeldused aitavad seega kompleksloa kohustusega käitistes innovaatilisi lahendusi kasutusele võtta, tagades samas käitajate võimalikult ühetaolise kohtlemise kogu EL-s. **Samas ei takista PVT järelduste olemasolu ökoinnovaatiliste lahenduste kasutusele võtmist vastavates valdkondades.** THS § 42 lg 2 näeb ette, et lähtudes THS §-s 43 sätestatud PVT määramise kriteeriumitest (mis kohalduvad ennekõike siis, kui PVT järeldusi ei ole kehtestatud) ning juhul, kui on täidetud THS §-s 44 sätestatud nõuded (ennekõike saavutatakse PVT järeldustes kirjeldatud heitetase) võib loa andja lubada ka muude, innovaatiliste lahenduste kasutamist.

#### *PVT viitedokumentide ja järelduste puudumisel*

Samas ei ole kõik tegevusvaldkonnad ning kompleksloa kohustusega käitiste keskkonna-alased aspektid PVT-järeldustega hõlmatud. Sellisel juhul tuleb PVT n-ö „juhtumipõhisel“ sisustamisel lähtuda THS § 43 sätestatud alustest, mis mh kohustavad valima tehnikaid, mis on vähem ohtlikud, tekitavad vähem jäätmeid ja kasutavad tõhusamalt toormeid jms. Kuigi ühelt poolt tuleks PVT juhtumipõhisel sisustamisel kasutada tööstuslikus tootmises tõhusaks osutunud tehnoloogiat, seadmeid ja töömeetodeid (THS § 43 p 4), on samal ajal soodustatud tehnoloogiauuenduste ning teaduse arengu tulemuste (THS § 43 p 5) kasutusele võtmine.

Seega on väiksema keskkonnamõjuga lahendused kompleksloa kohustusega käitistes üldjuhul eelistatud. Lähemat kaalumist vajavad vaid juhtumid, mil uuenduslik lahendus võib lisaks kasule omakorda tuua kaasa uue keskkonnahäiringu või riski. Otsustades, kas konkreetsel juhul kasutada äraproovitud tehnoloogiat või uuenduslikku, eelduslikult väiksemate mõjudega tehnoloogiat, on taaskord asjakohane kasutada ettevaatuspõhimõtte põhisisuks olevaid kriteeriume (lähemalt vt ptk 2.2.6), sh kõrvutada kaasnevaid riske ja hüvesid lähtuvalt sellest, milliste õigushüvedega need seotud on.

Juhtumipõhiselt PVT-d määratledes tuleb loa andjal silmas pidada ka seda, et kui PVT areng võimaldab heite hulka või ohtlikkust oluliselt vähendada, tuleb kompleksloa nõuded läbi vaadata ja neid vajadusel muuta.

### **3.3.3 (Öko)innovatsiooni toetavad erandid THS-s**

Tööstusheite direktiivis ja THS-s leidub mitu konkreetselt innovatsiooni ja teaduse arengut toetavat erandit.

Olulisimana neist **on regulatsiooni kohaldamisalast** (ja seega loakohustusest, parima võimaliku tehnika rakendamise kohustusest jm kohustusest) **välja arvatud teadusuuringud, arendustegevus ja uute toodete ja protsesside katsetamine** (THS § 2 lg 2). Täiendava kriteeriumina, mida direktiivi tekstis otsesõnu ei mainita, on Eesti õiguses, et tegevuse **ulatus peab olema sedavõrd väike, et ei mõjuta**

<sup>185</sup> Euroopa Komisjoni rakendusotsus (EL) 2019/2010, 12.11.2019, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2010/75/EL (tööstusheidete kohta) alusel parima võimaliku tehnika (PVT) alased järeldused jäätmete põletamise kohta

<sup>186</sup> Vt nt Neuwahl, F., Cusano, G. jt. Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Waste Incineration.; EUR 29971 EN; doi:10.2760/761437, lk 509-517.

**keskkonda oluliselt.** Nimetatud erand võimaldab ka suurtes tööstuskäitistes välja töötada ja katsetada innovaatilisi tehnoloogiad. Samas tuleb silmas pidada, et kuigi THS nõuded selliste tehnoloogiate suhtes ei kehti, kehtivad jätkuvalt kõik muud, teistest õigusaktidest tulenevad (keskkonna)nõuded, sh vee- ja õhuheite, jäätmekäitluse jms osas.

Teine erisus puudutab nn **kujunemisjärgus tehnikaid**, mis on THS § 22 defineeritud kui **uudne tehnika, mis arendamistegevuse tulemusena võiks võrreldes olemasoleva parima võimaliku tehnikaga tagada kas keskkonnakaitse veelgi kõrgema taseme või vähemalt sama keskkonnakaitse taseme vähemate kuludega.** Selliste tehnikate katsetamiseks ja kasutamiseks võib loa andja teha ajutisi, kuni 9 kuud kestvaid erandeid parima võimaliku tehnika, selle alusel kindlaks määratud heite piirväärtuste, võrdväärsete parameetrite, tehniliste meetmete ja muude saastatuse vältimise ennetusmeetmete rakendamisest. Perioodi lõppedes tuleb kas tehnika kasutamise ja vajadusel parendamisega saavutada vähemalt parima võimaliku tehnikaga võrdväärne heitetase või kui see pole võimalik, lõpetada sellise tehnika kasutamine (THS § 44 lg 8).

### 3.4 Muud keskkonnakaitsealad

EL õiguse mõju on suur ka teiste keskkonnakaitsealade (mitte ainult kompleksloa) puhul. Veevaldkonnas on nt EL õigusega reguleeritud nii laiemad eesmärgid (veekogude hea seisundi saavutamine) kui ka nt joogivee, pinna- ja põhjavee kvaliteedinõuded. Välisõhu kaitse valdkonnas on reguleeritud õhukvaliteedi piirväärtused. Jäätmevaldkonnas on EL samuti kehtestanud raamdirektiivi, mis seab sisse nn jäätmehierarhia ning mitmeid kitsamaid valdkondi käsitlevaid akte, sh probleemtoodete käitlemise, prügilate ja kaevandusjäätmete hoidlate käitamise kohta.

Järgnevalt on antud lühike ülevaade olulisimatest valdkondlike seaduste (veeseadus, atmosfääriõhu kaitse seadus, jäätmeseadus, maapõueseadus) reeglitest, mis võimaldavad või oluliselt piiravad (öko)innovaatiliste lahenduste kasutusele võtmist vastavaid valdkondi puudutavate keskkonnalubade andmisel.

#### 3.4.1 Vee erikasutus

Vee erikasutuse valdkonnas on ettevaatuspõhimõtte leidnud väljenduse läbi kombineeritud lähenemise. Ühelt poolt tuleb saavutada pinna- ja põhjavee kaitse eesmärgid (VeeS §-d 32-35) ning vee ja pinnase kvaliteedi piirväärtused (VeeS 2. peatüki 7. jagu). Teiselt poolt on konkreetselt reguleeritud ka saasteainete heide veekeskonda, mh on reoveele seatud saasteainesisalduse piirväärtused (VeeS 6. peatüki 2. jagu).

Seoses konkreetselt loamenetlusega, näeb VeeS ette täpsemad tingimused veeuringutele, mida võidakse nõuda veeloa taotlemisel (VeeS § 190 lg 3), täpsustades sellega, millistele andmetele riskihinnangud tuginema peaksid.

VeeS § 192 lg 3 näeb ette täiendavad alused veeloa andmisest keeldumiseks. Suur osa neist alustest on seotud tegevustega, mis on seaduse kohaselt üheselt keelatud (nt sanitaarkaitsealale heitvee juhtimine, VeeS § 192 lg 3 p 1). Samas on mitme aluse puhul teadusliku ebakindluse olukorras asjakohane lähtuda ettevaatuspõhimõttest, ennekõike VeeS § 192 lg 3 p 8 puhul, mis sätestab, et loa andmisest võib keelduda, kui kavandatav tegevus seab ohtu veekaitse eesmärkide saavutamise.

Viimati nimetatud loa andmise keeldumise alusest, mis seob vee raamdirektiivist pärinevad üldised veekaitse eesmärgid konkreetsete lubadega, on ka oluline innovatsiooniga seotud erand. VeeS § 42 näeb ette, et **konkreetsed veekogumi veekaitse eesmärgid loetakse erandkorras saavutatuks ka juhul, kui selle põhjuseks on muutused, millest tulenevad hüved inimese tervisele, ohutuse tagamisele või säästvate arengule, mis kaaluvad üles üldised veekaitse eesmärgi saavutamise kaasnevad keskkonnavõidud või avaliku huvi.** Lisatingimusena tuleb võtta kõik kohased meetmed negatiivsete mõjude leevendamiseks, veekaitse eesmärk vaadatakse iga kuue aasta järel üle (ning olukorra põhjuseid

tuleb kirjeldada veemajanduskavas) ning olukorda põhjustavat hüvet ei ole tehniliste võimaluste või ebaoproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada keskkonnasõbralikumate vahenditega.

Nimetatud erandit, mis tuleneb EL veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 lõikest 7, selgitatakse lähemalt vastavasisulisel Euroopa Komisjoni juhendis.<sup>187</sup> Juhendi kohaselt on erandi rakendamisel oluline selgitada välja nii veekogu seisundi saavutamist välistava või ohustava tegevuse positiivsed mõjud kui ka need positiivsed mõjud, mis kaasneks projekti ellu viimata jätmisel ja seeläbi veekogu hea seisundi saavutamisel. Vastavad mõjud ei pea olema tingimata hinnatud rahas või isegi täies ulatuses kvantifitseeritud, kasutada võib ka kvalitatiivseid näitajaid.<sup>188</sup> Teisisõnu, **veeloa andjal on VeeS § 42 rakendamise läbi ulatuslik kaalutusõigus innovatiivsete, jätkusuutlike lahenduste lubamisel, ent vastavat õigust tuleb samas kasutada hoolikalt ja uurimispõhimõtet järgides.**

VeeS § 193 lg 1 p-d 5, 6, ja 8 võimaldavad realiseerida ettevaatuspõhimõtet ning samal ajal lubada ka innovatiivseid lahendusi läbi riske maandavate kõrvaltingimuste ja seireõuete seadmise (lähemalt selle kohta ptk 3.2.2 ja 3.2.5). Reageerimist juhul, kui riskid osutuvad esialgu arvatust suuremaks, võimaldab VeeS § 193 lg 1 p 10, mille alusel saab loa saajat kohustada seireandmete esitamiseks koosmõjus KeÜS §-des 59 ja 62 sätestatud loa muutmise ja kehtetuks tunnistamise alustega (viimaste osas vt lähemalt ptk 3.2.5).

Loa kehtetuks tunnistamise aluseid täpsustavad mh VeeS § 194 lg 2 p-d 4 ja 5, mis loetlevad veekeskonnaga seotud riske, mille realiseerumist võidakse pidada lubamatuks (halvneb vee seisund ja ei kohaldu erandid, sh eelviidatud VeeS § 42 erand; joogivees kasutatavas pinna- või põhjavees ületatakse ohtlike ainete kvaliteedi piirväärtust).

### 3.4.2 Saasteainete viimine välisõhku

Atmosfääriõhu kaitse seadus (AÕKS) regulatsiooni üheks peamiseks lähtekohaks on **AÕKS § 47 lõigete 1 ja 2 alusel kehtestatud piir- ja sihtväärtused. Need kirjeldavad sisuliselt seda keskkonnariski taset, mida peetakse ühiskonnas aktsepteeritavaks.** Lähtudes ettevaatuspõhimõttest ei ole reguleeritud mitte ainult tegevused, mille tulemusena vastavaid väärtuseid kindlasti ületatakse, vaid ka juba tegevused, mis võivad tõenäoliselt põhjustada nende ületamist. Üldkehtivate kohustustena tuleb selliste tegevuste puhul valida heiteallikatele selline asukoht, kus ebasoodsate ilmastikutingimuste korral ei oleks saasteaine hajumine takistatud (AÕKS § 26) ning rakendada täiendavaid meetmeid saasteaine välisõhku väljutamise vähendamiseks (AÕKS § 28).

Piir- ja sihtväärtuste ületamine on seotud ka loakohustusega, kuna AÕKS § 4 sätestab, et isegi kui paikse heiteallika puhul jääb tegevus alla üldise loakohustusega seotud künniskoguste või -võimsuste, siis on luba nõutav juhul, kui õhukvaliteedi taseme määramisel on tuvastatud, et see heiteallikas põhjustab piir- või sihtväärtuse ületamise (AÕKS § 79 lg 4).

Välisõhku saasteainete viimiseks loa (õhusaasteloa) andmisest keeldumise osas juhendatakse KeÜS §-s 52 sätestatud alustest. Ainus lisa-alus on seotud riigile kehtestatud saasteaine summaarse piirkoguse ületamisega.

Õhusaasteloa sisu osas viitab AÕKS § 98 lg 1 KeÜS § 53 lg 1 võimalike loatingimuste nimekirjale (vt lähemalt 3.2.2), ent lisab nõutava andmekoosseisu hulka mõned täiendavad andmed, sh on eraldi esile toodud õhukvaliteedi taseme või saasteainete heite seire. AÕKS § 98 lg 7 rõhutab veelkord, et kui

---

<sup>187</sup> European Commission. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance Document No. 20. Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives. Technical Report – 2009 – 027.

<sup>188</sup> *Ibidem*, lk 28.

tegevusega kaasneb õhukvaliteedi piir- või sihtväärtuse ületamise oht, võib loas seada täiendavad pideva või pistelise seire nõuded.

Õhusaasteloa muutmise aluste osas on AÕKS § 99 lg 1 välja toodud täiendavalt võimalus muuta luba juhul kui muutub ühiskonnas aktsepteeritav keskkonnariski tase, mida väljendavad õhukvaliteedi piir- ja sihtväärtused, heite piirväärtused ning riigile määratud saasteaine heite summaarne piirkogus. Kehtetuks tunnistamise osas AÕKS KeÜS reeglite osas erisusi ette ei näe (vt ptk 3.2.5).

### 3.4.3 Jäätmekäitlus

Jäätmeseaduse (JäätS) regulatsioon lähtub jäätmeloa menetluses suuresti KeÜS üldregulatsioonist (vt selle kohta ptk 3.2).

Jäätmeloa andmisest keeldumise aluste osas on viidatud KeÜS § 52 lõikele 1, lisatud on vaid oluline vastuolu riigi keskkonnavalase tegevuskava või KOV jäätmekavaga ehk strateegiliste suundadega. See vastuolu ei pruugi olla seotud tingimata jäätmete ja nende käitlemise keskkonnamõjuga, vaid võib olla seotud ka nt jäätmehierarhia rakendamisega ehk jäätmete kui potentsiaalse ressursi kasutamisega.

Kõrvaltingimustena märgitakse jäätmeloas lisaks KeÜS § 53 lg-s 1 nimetatud tingimustele JäätS § 81 p 3 kohaselt ka tegevuse keskkonnanõuded (sõnastus viitab, nagu võiks võimalike kõrvaltingimuste valik olla sisult laiem kui KeÜS kohaselt).

Seirekohustust JäätS §-s 81 kõigi jäätmelubade puhul otsesõnu ei mainita, ent tulenevalt viitest KeÜS § 53 lg-le 1 ning JäätS § 81 lg 2 p-le 3 on **seiretingimusi siiski võimalik seada ka nt käitluskohtadele, kus ladustatakse või sorteeritakse jäätmeid. Üksikasjalikult on keskkonnaseire kohustus reguleeritud prügilate osas**, keskkonnaministri 29.04.2004 määruses nr 38 „Prügila rajamise, kasutamise ja sulgemise nõuded“ (6. peatükis), konkreetse prügila puhul kajastatakse seirekohustust JäätS § 93 p 3 kohaselt ka jäätmeloas. Seirekohustust tuleb käsitleda ka (kaevandamiss-)jäätmete hoidla loas (JäätS § 94<sup>1</sup> lg 5 p-d 3 ja 4).

Jäätmeloa muutmise ja kehtetuks tunnistamise alused piirduvad suuresti KeÜS 5. peatükis loetletud alustega (vt ptk 3.2.5). Täiendavaks kehtivuse peatamise ning kehtetuks tunnistamise aluseks on jäätmearuande tähtaja jooksul esitamata jätmine, mis ei ole otseselt seotud keskkonnariskide ja nende ennetamisega.

### 3.4.4 Maavarade kaevandamine

MaaPS kohaselt nõutav maavara kaevandamise luba kujutab endast olemuslikult ennekõike ressursikasutuse luba, kuna sageli võivad karjääri või kaevanduse vee väljapumpamine või õhuheidete ületada künnist, mille korral tuleb keskkonnavalda andmisel arvestada ka vastavalt veeloa ja õhusaasteloa regulatsiooniga (VeeS ja AÕKS). Samas võib kaasneda kaevandamisega ka muid keskkonnariske ning häiringuid, mistõttu on kaevandamisloa regulatsiooniga jäetud võimalusi ka nende osas meetmete võtmiseks.

Eriregulatsioone, mis võimaldaks teha erandeid innovaatiliste lahenduste kasutusele võtuks ei ole. Küll aga on selliste lahenduste lubamine võimalik vastavalt KeÜS üldreeglitele, millele MaaPS kaevandamisloa menetluse ja sisu osas viitab.

Kaevandamisloa andmisest keeldumise aluste osas sätestab MaaPS § 55 lg 2 rea täiendavaid aluseid, millest suur osa on seotud ressursikasutuse suunamisega ning mitte-keskkonnavalaste kaalutlustega (riigikaitse, muinsuskaitse). Keskkonnakaitsega on kõige otsesemalt seotud MaaPS § 55 lg 2 p 12 ja lg 3 p 2, mille kohaselt **keeldutakse loa andmisest, kui kaevandamine võib oluliselt ebasoodsalt mõjutada**

**kaitstavat loodusobjekti ja mõju ei saa muul moel vältida** ning võidakse keelduda loa andmisest, kui selline olukord esineb seoses loodusobjektiga, mille kaitse alla võtmise menetlus on veel pooleli.

Eeltoodud sätted võivad tekitada küsimusi, miks sarnast sätet ei ole nt välisõhu, veekaitse valdkonnas ja jäätmeäitluse alal. Üheks loogiliseks põhjenduseks on, et teiste valdkondade keskkonnalubade jaoks on enamasti vaja rajada uusi ehitisi, mille puhul tuleb tegevus LKS § 14 kohaselt niikuinii kaitseala valitsejaga täiendavalt kooskõlastada (selle kohta lähemalt vt ptk 2.3.2). Samuti võib kõigi tegevuste puhul olla asjakohane Natura hindamine, mis samuti võib loa andmist ja kõrvaltingimusi mõjutada (lähemalt selle kohta ptk 3.5).

Erinevalt AÕKS-ist ja JäätS-ist ei tee MaaPS loa kõrvaltingimuste osas üldist viidet KeÜS § 53 lg-le 1, vaid sisaldab suures osas eraldiseisvat nimekirja kaevandamisloa tingimustest. **Kaevandamisluba peab sisaldama mh meetmeid kaevandamisest inimese tervisele, varale ja keskkonnale tuleneva keskkonnahäiringu vähendamiseks** (MaaPS § 56 lg 1 p 9) ning **valikuliselt võib seada ka keskkonnaseire ja selle tulemuste loa andjale esitamise nõuded** (MaaPS § 56 lg 2 p-d 3 ja 4). Need sätted võimaldavad tegevuse lubamisel ja ka uudsete lahenduste katsetamisel arvestada ettevaatuspõhimõttega, pidurdamata samas ülemääraselt innovatsiooni.

Kaevandamisloa muutmise ja kehtetuks tunnistamise osas puuduvad MaaPS-s ettevaatuspõhimõtte rakendamise seisukohalt relevantssed erisätted.

### 3.5 Natura hindamine

Keskkonnakaitselubade menetlustes tuleb teatud juhtudel läbi viia ka nn Natura hindamine, mille puhul on loa andmise üle otsustamisel ettevaatuspõhimõttele antud Euroopa Kohtu poolt erakordselt suur tähtsus ja range sisu.

Natura hindamine, mida EL tasandil reguleerib EL loodusdirektiivi artikkel 6 (lõiked 3 ja 4), on Eesti õiguses keskkonnalubadega seonduvalt reguleeritud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 3 lg 1 p-s 2 ning §-s 29. Ettevaatuspõhimõtet tuleb Euroopa Kohtu praktika kohaselt Natura hindamise kontekstis arvestada nii küsimuses, kas viia vastav mõjude hindamine läbi kui ka selles osas, millisel määral tuleb kõrvaldada teaduslik ebakindlus selleks, et keskkonnanaloa saaks väljastada.

Täiemahuline Natura hindamine tuleb läbi viia, kui keskkonnaluba (a) ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või selleks otseselt vajalik ja (b) kui see üksi või koosmõjus muude kavade ja projektidega võib kaasa tuua olulise ebasoodsa mõju mõnele Natura alale, täpsemalt selle kaitse-eesmärgile. Euroopa Kohus on oma järjepidevas praktikas alates nn *Waddenzee* otsusest selgitanud, et ettevaatuspõhimõtet tuleb selles kontekstis tõlgendada selliselt, et **hindamisest võib loobuda vaid juhul, kui objektiivse teabe põhjal on oluline negatiivne mõju ala kaitse-eesmärkidele välistatud**<sup>189</sup>. See on äärmiselt madal künnis. Sisuliselt tuleb hinnata igasugust riski, mille esinemise osas võib esineda (teaduslikust seisukohast) mõistlik kahtlus, et see võiks esineda. Teabe puudumisel tuleb eeldada, et lähemat hindamist vajavad riskid eksisteerivad.<sup>190</sup>

**Natura hindamise sisulise kvaliteedi kohta sedastas Euroopa Kohus juba *Waddenzee* otsuses, et see peab lähtuma parimatest teadussaavutustest.**<sup>191</sup> Euroopa Kohus on ka sedastanud, et hindamine peab olema lünkadeta ning sisaldama täpseid, täielikke ja lõplikke seisukohti ja järeldusi.<sup>192</sup> Hindamise

<sup>189</sup> Euroopa Kohtu 7.09.2004 otsus asjas C-127/02 *Waddenvereniging and Vogelsbeschermingvereniging (Waddenzee)*, p 41-45.

<sup>190</sup> Komisjoni Teatis. Natura 2000 aladega seotud kavade ja projektide hindamine. Metoodilised suunised elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 sätete kohta (2021/C 437/01), lk 7 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1028\(02\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1028(02)&from=ET))

<sup>191</sup> C-127/02, p 54.

<sup>192</sup> Euroopa Kohtu 20.09.2007 otsus asjas C-304/05 *Komisjon v Itaalia*, p 69.

käigus koostatud aruandest peab nähtuma, kuidas ja milliste teaduslike andmete alusel jõuti lõppjäreliduseni mõju olemasolu ja olulisuse osas.<sup>193</sup>

Eeltoodud rangetele kriteeriumitele vastava hinnangu tulemuste põhjal keskkonnaloa andmise üle otsustades tuleb Euroopa Kohtu praktika kohaselt samuti rakendada ettevaatuspõhimõtet. Euroopa Kohtu tõlgendus selle sisust on seejuures ülimalt range. Kohus on järjepidevalt asunud seisukohale, et **loa võib ilma loodusdirektiivi artikkel 6 lõikes 4 sätestatud erandeid** (keskkonnakaitselubade puhul Eesti õiguses KeHJS § 29 lg-d 3-5) **kohaldamata anda vaid juhul, kui (arvestades ka leevendusmeetmeid) pole mitte mingisugust teaduslikust seisukohast mõistlikku kahtlust, et tegevus ei mõjuta negatiivselt ala terviklikkust. Kahtluse korral tuleb luba jätta andmata.**<sup>194</sup>

Seega keskkonnakaitselubade puhul, mis võivad mõjutada Natura 2000 võrgustiku alasid, on ettevaatuspõhimõtte tavapärasest rangem selles osas, millist teaduslikku ebakindlust loetakse aktsepteeritavaks. **Sisuliselt on Euroopa Kohtu praktika kohaselt loetud vastuvõetamatuks igasugune teaduslik ebakindlus.** See erineb olulisel määral tavapärasest ettevaatuspõhimõttest, mille puhul ei eeldata riskide välistamist, vaid viimist teatava tasemeni.

**Eeltoodud ülimalt rangest ettevaatuspõhimõtte käsitlest on siiski erandid** (keskkonnakaitselubade puhul KeHJS § 29), **mis võimaldavad arvestada muude kaalutlustele lisaks looduskaitsele huvidele.** Nimelt on teatud ülekaalukate avalike huvide kaitseks võimalik Vabariigi Valitsuse nõuolekul lubada ka tegevusi, millega kaasneb Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkuse kahjustamine või selle risk. Huvid, mis võivad sellist teguviisi õigustada, sõltuvad sellest, kas ohustatud on esmatähtsad elupaigatüübid või liigid. Esmatähtsate elupaigatüüpide ja liikide kahjustamise ohu korral on Vabariigi Valitsuse nõusolekul võimalik erandeid teha vaid inimese tervise, elanikkonna ohutuse või olulise soodsa keskkonnamõju huvides; muude avalikkuse jaoks esmatähtsate ja tungivate põhjuste korral on vaja küsida ka Euroopa Komisjoni arvamust. Kui esmatähtsate elupaikade ja liikide suhtes riske ei esine, võib loa anda Vabariigi Valitsus ilma Euroopa Komisjoni sekkumiseta ükskõik millise esmatähtsate ja erakordsete avalike huvide kaitseks. Eelkirjeldatud erandeid Euroopa Kohtu praktika kohaselt tõlgendada kitsendavalt.<sup>195</sup>

Erandite kohaldamisel tuleb võtta hüvitusmeetmeid, mis aitavad negatiivset mõju kompenseerida ja tagada Natura 2000 võrgustiku üldine sidusus. Vastavad meetmed peavad olema rakendatud enne kui loas määratud tegevust alustatakse (KeHJS § 29 lg 4).

---

<sup>193</sup> Euroopa Kohtu 17.04.2018 otsus asjas C-441/17 *Komisjon v Poola (Białowieża mets)*, p 142.

<sup>194</sup> C-127/02, p 55-59.

<sup>195</sup> Euroopa Kohtu 16.07.2020 otsus asjas C-411/19 *WWF Italia Onlus jt*, p 36.

#### 4. KOKKUVÖTE JA JÄRELDUSED

Kokkuvõtlikult ei kujuta EL ja Eesti keskkonnaõiguse üheks aluspõhimõtteks olev ettevaatuspõhimõtte teadusele ja innovatsioonile vastanduvat põhimõtet, vaid mehhanismi, mis võimaldab teha erinevaid huve tasakaalustavaid otsuseid ka teadusliku ebakindluse tingimustes. Ettevaatuspõhimõtte rakendamine peab tuginema teaduslikele teadmistele ning selle kasutamist ei õigusta abstraktsed, alusetud kartused võimalike mõjude osas. Täpsem tasakaalupunkt erinevate huvide vahel sõltub ettevaatuspõhimõtte rakendamisel eelkõige sellest, milline on ühiskonnas oodatud ning poliitiliste otsuste tulemusena defineeritud inimeste tervise, keskkonna ja teiste õigushüvede kaitse tase võimalike riskide eest.

Eeltoodust tulenevalt sõltub innovaatiliste lahenduste lubatavus keskkonnalubade menetlustes ennekõike sellest, milliseid tegevusi ja riske loetakse valdkondlike reeglite kohaselt lubatavateks ning millised riskid on oma olemuselt, ulatuselt või tõenäolisuselt sellised, et nad kvalifitseeruvad keskkonnohuks KeÜS § 5 tähenduses. Eesti ja EL õiguses on võetud rangeim lähenemine selliste riskide suhtes, mis seonduvad inimeste tervise ja EL tasandil kaitstavate loodusväärtustega. Mida suurem on potentsiaalne negatiivne mõju kaitstavatele hüvedele, seda olulisem kaal on ettevaatuspõhimõttel (näiteks kui võimalikud negatiivsed mõjud kvalifitseeruvad keskkonnohuks). Mida väiksem on võimalik negatiivne mõju kaitstavatele hüvedele, seda väiksem tähtsus on ettevaatuspõhimõttel, s.t seda enam on võimalik lähtuda innovatsioonist (näiteks keskkonnariskide puhul). Siinkohal ei tohi aga unustada, et ettevaatuspõhimõtte ja (öko)innovatsioon ei ole teineteist tingimata välistavad ega omavahel vastanduvad põhimõtted, vaid need võivad olla ja on ka teineteist toetavad ja suunavad põhimõtted: ka keskkonnohuna kvalifitseeritud mõju puhul on võimalik arvestada innovatsiooniga.

Olukorras, kus ettevõtja pakub keskkonnoaloa menetluse käigus innovatiivse lahenduse, mille kohta ei ole teada, kas see hakkab tööle või mis on selle tagajärg laiemalt nii inimese tervisele kui ka keskkonnale, tuleks esmalt kasutada olemasolevat teaduslikku teadmist ja koostada selle põhjal riskihinnang, millest peaksid nähtuma tegevusega kaasnevate riskide esinemise tõenäosus ja muud võimalikud kahjulikud või ka positiivsed tagajärjed kaitstavatele hüvedele nagu keskkond ja inimese tervis. Seejuures ei ole üheselt määratletud tingimusi, millele riskihinnangud vastama peaks. Oluline on, et riskihinnanguga selgitataks välja, kas tegevusega kaasnevad riskid on keskkonnohuks või keskkonnariskiks KeÜS tähenduses. Otsuste tegemine ei või lähtuda üksnes hüpoteetilisest või näilikut ohust.

Keskkonnoahtu tohib lubada vaid KeÜS § 52 lg 1 p-s 6 sätestatud tingimustel (huvi loa andmiseks on ülekaalukas, tegevusel puudub mõistlik alternatiiv, võetud on ohu vähendamise meetmed). Kui tegemist on keskkonnariskiga, võib tegevust lubada. Ettevaatuspõhimõtetest lähtuvalt tuleks seada kõrvaltingimused, mis aitaks riske ennetada ja vähendada. Näiteks, suurema teadusliku ebakindluse tingimustes on asjakohane seada sisse seirekohustus ja loa andjale andmete edastamise kohustus, mis võimaldavad vajadusel luba muuta. Kõrgendatud riskide korral võib kaaluda ka loa andmist tähtaegselt KeÜS § 53 lg 2 p 4 alusel. KMH läbiviimisel ning kui tegevust on võimalik lubada ka vähendatud (ja vähendatud riskidega seonduvas) mahus, on võimalik kaaluda keskkonnoaloa osalist andmist KeÜS § 56 alusel nn pilootprojekti elluviimiseks.

Innovatiivsete lahenduste lubamiseks loamenetluses ettevaatuspõhimõtetest erandite või leevenduste tegemist kehtiv õigus üldnormide tasandil ette ei näe. Samas näevad eriseadused ette erandlikke võimalusi (ajutiselt või lisatingimuste täitmisel) kalduda kõrvale ühiskonnas üldiselt lubatud keskkonnariski tasemest. Olulisemateks eranditeks on THS-s sätestatud erandid teadus- ja arendustegevusele ning kujunemisjärgus tehnikatele (vt lähemalt ptk 3.3.3) ning VeeS sätestatud võimalus jätta täitmata veekogu seisundi eesmärgid uue säästva arendustegevuse tõttu (vt lähemalt ptk 3.4.1). Innovatiivsete lahenduste kasutuselevõtmist ja ettevaatuspõhimõtet aitavad samuti tasakaalustada ülalnimetatud KeÜS 5. peatükis sätestatud instrumendid (erandid vältimispõhimõtetest, loas kõrvaltingimuste seadmine, seirenõuete ja andmete edastamise kohustuse seadmine koos loa muutmise ja kehtetuks tunnistamise võimalusega, loa andmine tähtaegselt või osaliselt; vt lähemalt nende kohta ptk 3.2).

**Erijuhtumiks on Natura 2000 võrgustike alasad mõjutada võivad tegevused, mille puhul on ettevaatuspõhimõtte rakendamine erakordselt range ning reeglina on välistatud igasugune tegevus, mille osas esineb teaduslik ebakindlus tegevuse poolt kaitseala terviklikkusele avalduva mõju osas. Samas on ka sellest nõudest erandid, mida saab kohaldada erakordsete avalike huvide esinemisel (vt lähemalt ptk 3.5).**

## 5. KASUTATUD KIRJANDUS JA KOHTUPRAKTIKA

### *Erialakirjandus*

1. Barton, C. The Status of Precautionary Principle in Australia: Its Emergence in Legislation and as Common Law Doctrine. *The Harvard Environmental Law Review*, 1998.
2. Kask, O., Lopman, E., jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2015.
3. Milieu Ltd. Study on the precautionary principle in EU environmental policies. Final report
4. Neuwahl, F., Cusano, G. jt. Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Waste Incineration.
5. OECD/Eurostat (2018), Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities.
6. Veinla, H. Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses. *Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis* 2004 (11).
7. Veinla, H. Keskkonna kaitstuse taseme määramine ja ettevaatusmeetmete proportsionaalsuse hindamine. *Juridica* (2004).
8. Veinla, H. Kuidas mõjutas Euroopa Liitu astumine Eesti keskkonnaõiguse kujundamist ja ellurakendamist? *Juridica* 2007(4).
9. Vogel, D. The New Politics of Risk Regulation in Europe. London School of Economics and Political Science. London School of Economics and Political Science, 2001.
10. Vos, E., De Smedt, K. WP1 Report: Taking stock as a basis for the effect of the precautionary principle since 2000.

### *Euroopa Kohtu praktika*

1. Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus asjas nr C-157/96 *The Queen vs põllumajandus-, kalandus-, ja toiduministeerium, tolli- ja aktsiisivolinikud*.
2. Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus asjas nr C-180/96 *Ühendkuningriik ja Põhja-Iirimaa vs Komisjon*.
3. Euroopa Üldkohtu 16.07.1998 otsus asjas nr T-199/96 *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA ja Jean-Jaques Goupil vs Komisjon*.
4. Euroopa Kohtu 03.12.1998 otsus asjas nr C-67/97 *Ditlev Bluhme*.
5. Euroopa Kohtu 11.07.2000 otsus asjas nr C-473/98 *Kemikalieinspektionen vs Toolex Alpha AB*.
6. Esimese Astme Kohtu 11.09.2002 otsus asjas nr T-70/99 *Alpharma Inc. vs Euroopa Ühenduste Komisjon*.
7. Esimese Astme kohtu 11.09.2002 otsus asja nr T-13/99 *Pfizer Animal Health vs Euroopa Liidu nõukogu*
8. Esimese Astme Kohtu 26.11.2002 otsus asjas nr T-74/00 *Artegodan GmbH jt vs Euroopa Ühenduste Komisjon*.
9. Esimese Astme Kohtu 21.10.2003 otsus asjas nr T-392/02 *Solvay Pharmaceuticals BV vs Euroopa Komisjon*.
10. Euroopa Kohtu 7.09.2004 otsus asjas C-127/02 *Waddenvereniging ja Vogelsbeschermingvereniging (Waddenzee)*.
11. Esimese Astme Kohtu 11.07.2007 otsus asjas nr T-229/04 *Rootsi Kuningriik jt. vs Euroopa Ühenduste Komisjon*
12. Euroopa Kohtu 13.09.2007 otsus asjades nr C-439/05P ja C-454/05P *Land Oberösterreich ja Austria vabariik vs Euroopa Ühenduste Komisjon*.
13. Euroopa Kohtu 20.09.2007 otsus asjas C-304/05 *Komisjon v Itaalia*
14. Euroopa Kohtu 19.06.2008 otsus asjas nr C-219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW, Andibel VZW vs Belgia*.
15. Euroopa Kohtu 22.12.2010 otsus asjas nr C-77/09 *Gowan Comércio Internacional e Serviços L da vs Ministero della Salute*.

16. Euroopa Kohtu 17.04.2018 otsus asjas C-441/17 *Komisjon v Poola (Białowieża mets)*.
17. Euroopa Üldkohtu 17.05.2018 otsus asjas nr T-429/13 ja T-451/13 *Bayer CropScience AG jt. vs Euroopa Komisjon*.
18. Euroopa Üldkohtu 19.09.2019 otsus asjas nr T-783/17 *GE Healthcare A/S vs Euroopa Komisjon*.
19. Euroopa Kohtu 16.07.2020 otsus asjas C-411/19 *WWF Italia Onlus*
20. Euroopa Kohtu 06.05.2021 otsus asjas nr C-499/18P *Bayer CropScience AG jt, vs. Euroopa Komisjon*.
21. Euroopa Üldkohtu 17.03.2021 otsus asjas nr T-719/17 *FMC Corporation vs Euroopa Komisjon*.

#### *Riigikohtu praktika*

1. Riigikohtu 14.10.2003 otsus asjas 3-3-1-54-03.
2. Riigikohtu 19.04.2007 otsus asjas 3-3-1-12-07.
3. Riigikohtu 11.11.2015 otsus asjas 3-3-1-37-15.
4. Riigikohtu 8.08.2016 otsus asjas 3-3-1-88-15.
5. Riigikohtu 24.05.2017 otsus asjas 3-3-1-74-16
6. Riigikohtu 30.05.2019 otsus asjas 3-17-563.
7. Riigikohtu 9.10.2019 otsus asjas 3-17-796.
8. Riigikohtu 29.01.2021 otsus asjas 3-18-2395.
9. Riigikohtu 8.10.2021 otsus asjas 3-16-478.