



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Põlevkivialade elanikele ja kohalikele omavalitsustele kahjude kompenseerimine

Õiguslik regulatsioon ja
edasised võimalused

Koostajad:
Siim Vahtrus, Kärt Vaarmari, Jane Adler

2011

Sisukord

Kasutatud lühendid.....	3
Lähteülesanne ja metoodika	4
1. Põlevkivi kaevandamisega seotud probleemid	5
1.1. Kaevandamise mõjudest tingitud probleemid.....	5
1.2. Probleemid kahju hüvitamise süsteemiga	8
2. Kahju mõiste ja kahju tekkimise lubatavus	10
2.1. Kahju mõiste võlaõigusseaduses	10
2.2. Kahjulikud mõjutused asjaõigusseaduse tähenduses	11
2.3. Kahju mõiste käsitus maapõueseaduses	13
2.4. Kokkuvõte ja järeldused.....	14
3. Kahju kompenseerimise süsteemid kehtivas õiguses ja praktikas.....	15
3.1. Võlaõigusseaduse regulatsioon.....	15
3.2. Kaevandamisloaga seotud keskkonnanõuded kahju kõrvaldamise vahendina	28
3.3. Kokkuvõte ja järeldused.....	30
4. Keskkonnatasude kasutamine kompensatsioonimehhanismina.....	32
4.1. Kehtiv regulatsioon	32
4.2. Keskkonnatasude kasutamise koht kahju hüvitamise süsteemis	33
4.3. Regulatsiooni rakendamisega seotud probleemid	34
4.4. Kokkuvõte ja järeldused.....	38
5. Võimalused kompensatsioonisüsteemide muutmiseks või täiendamiseks .	39
5.1. Võlaõigusliku kahju hüvitamise mehhanismi täiendused	39
5.2. Maapõueseadusest tulenev kahju kõrvaldamise süsteem.....	42
5.3. Keskkonnatasude kasutamise süsteemi muutmine	42
5.4. Meetmete valiku põhimõtted.....	45
5.5. Kokkuvõte	45
6. Edasise analüüsi ja uuringute vajadus.....	47
Kokkuvõte.....	48
Kasutatud materjalid	51

Kasutatud lühendid

AÕS – Asjaõigusseadus

EKOH – Euroopa kohaliku omavalitsuse harta

ELL – Eesti Linnade Liit

EMOVL – Eesti Maaomavalitsuste Liit

HEJ – hüdroelektrijaam

KeHJS – keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus

KeTs – keskkonnatasude seadus

KIK – Keskkonnainvesteeringute Keskus

KIS – kohtulahendite infosüsteem

KKM – Keskkonnaministeerium

KOV – kohalik omavalitsus

KSH – keskkonnamõtjude strateegiline hindamine

KÕK – Sihtasutus Keskkonnaõiguse Keskus

LepS – lepitusseadus

MaaPS – maapõueseadus

PS – põhiseadus

PÕKK – põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2008-2015

RLS – riigilõivuseadus

SoM – Sotsiaalministeerium

TsMS – tsiviilkohtumenetluse seadustik

TsÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus

VeeS - veeseadus

VÕS – võlaõigusseadus

Lähteülesanne ja metoodika

Vastavalt Keskkonnaministeeriumi ning SA Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK) vahelisele lepingule nr 4-1.1/160 kohustus KÕK välja töötama põlevkivikaevanduste alal elanikele ja omavalitsustele tekitatud kahjude kompenseerimisviisid, mis oli meetmena ette nähtud põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2008-2015 (PÕKK) rakendusplaanis 2009-2012 (meede 3.4). Töö eesmärgiks on lähteülesande kohaselt negatiivse sotsiaal-demograafilise mõju vähendamine põlevkivibasseinis ja selle mõjualal. Selleks tuleb välja töötada põlevkivi kaevandamisest tekitatud kahjude kompenseerimisvõimalused nii kohalikele omavalitsustele kui ka elanikele ning teha vajadusel ettepanekuid õigusaktide muutmiseks ja (või) täiendamiseks.

Töö lähteülesandes on toodud taustainfona välja, et ehkki kaevandamisloa omanik peab põlevkivi kaevandamise mõjusfääri jäävatele elanikele tagama müra, tolmu ja võimalike maavõngete tekitamisel keskkonnanormide järgimise (ning halveneda ei tohi ka õhu ja joogivee kvaliteet), on selge, et keskkonna kvaliteedil on vahetu mõju inimese tervisele ja harjumuspärase elukeskkonna rikkumine häirib inimeste heaolu. Seetõttu tuleb kaevandamispiirkonna elanikel taluda kaevandamistegevusest tingitud keskkonnamõju. Sellise negatiivse keskkonnamõjuna on põlevkivi arengukava alapeatükis 3.4 välja toodud eelkõige häired puhta joogiveega varustamisel, välisõhu halb kvaliteet, ettevõtete tekitatav müra ja hais, kaevandamise tagajärjel kahjustunud kinnisvara ning kahjude kompenseerimise süsteemi puudused.

Töö peab lähteülesande kohaselt sisaldama üldist informatsiooni põlevkivi kaevandamisest tekitatud materiaalsete kahjude kompenseerimisvõimalustest kohalikele omavalitsustele ja elanikele (v. a kahju tervislikel põhjustel).

PÕKK rakendusplaani meetme 3.4 punkt 2 näeb ette keskkonnatasude seaduse muutmise inimese tervist ja sotsiaalseid aspekte paremini arvestava kompensatsioonimehhanismi kehtestamiseks, punkt 3 aga põlevkivikaevanduste alal elanikele ja kohalikele omavalitsustele tekitatud kahjude kompenseerimisviiside väljatöötamise ja rakendamise. Antud Töö on seega suunatud PÕKK rakendusplaani meetme 3.4 punktis 3 toodud eesmärgi täitmisele.

Käesolev Töö sisaldab nii teadaolevate probleemide, kehtiva õiguse poolt pakutavate kompensatsioonivõimaluste kui ka põhimõtteliste lahendusvõimaluste kirjeldust. Töö kujutab endast õiguslikku analüüsi ega hõlma majanduslikke/finantsilisi hinnanguid. Töö põhineb kehtival õigusel ning asjakohasel kohtupraktikal, teostamisel on lähtutud nii avalikult kättesaadavatest dokumentidest (PÕKK, sellega seotud dokumendid jms) kui ka Keskkonnaministeeriumi poolt KÕKile saadetud materjalidest. Vastavalt kokkuleppele tellijaga teiste riikide praktikat käesolevas töös ei käsitleta. Puudulike lähteandmete või muud laadi analüüsi (nt majanduslikku või sotsiaalset analüüsi) vajavate küsimuste korral on Töös viidatud täiendavate uuringute vajadusele.

1. Põlevkivi kaevandamisega seotud probleemid

Põlevkivi kaevandamine on Eesti Vabariigis oluliseks strateegiliseks tegevuseks, seda eelkõige põlevkivi laialdase kasutamise tõttu elektri tootmiseks. Vastavalt „Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2007-2015“ (PÕKK) keskkonnamõtjude strateegiline hindamise aruandele (edaspidi KSH aruanne) toodeti Eestis 2005. aastal 95% elektrist põlevkivist. Tulenevalt taastuvate energiaallikate laiemast kasutusest viimastel aastatel on põlevkivi osakaal elektritootmises mõnevõrra vähenenud, ent antud energiakandjal on Eesti elektrienergia portfellis endiselt domineeriv koht.

Põlevkivi on võimalik kaevandada avakarjäärides või maa all, viimasel puhul kasutatakse KSH aruande kohaselt tänapäeval kamberkaevandamist. Majanduslikult on eelistatum avakarjäärides kaevandamine, kuna selle käigus tekkivad kaod on väiksemad (vastavalt KSH aruandele 8,9% võrrelduna maa-aluse kaevandamise 27,6%-ga). Kaevandamine leiab tihti aset allpool põhjavee taset, mis tingib kaevandustest ja karjäärdest vee väljapumpamise vajaduse. Mõlema kaevandamisviisiga kaasneb hulk kohalikke elanikke ning omavalitsusi otseselt negatiivselt mõjutavaid probleeme.

1.1. Kaevandamise mõjudest tingitud probleemid

1.1.1. Probleemid joogiveega

Nagu eelnevalt välja toodud, kasutatakse nii avakarjäärides kui allmaakaevandustes kuivade kaevandamistingimuste tagamiseks põhjavee väljapumpamist; sellega kaasneb põhjaveetaseme alanemine ning madalamate joogikaevude kuivaks jäämine. Lisaks põhjavee taseme alanemisele mõjutab kohalikke elanikke vee kvaliteedi halvenemine selliselt, et teatud põhjaveekihtide vett ei saa enam joogiks kasutada.

Kaevude kuivaks jäämist on probleemina välja toodud nii kohalike elanike kui ka ekspertide poolt. KSH aruande kohaselt võib põhjavee taseme alandamine kuivaks jätta kaevanduse tasemest kõrgemal olevad veekaevud. Kirde-Eesti on piirkonnaks, kus esineb lokaalset veedefitsiiti (KSH aruande lk 36, 45). Vastavalt PÕKK koostamise käigus kohalike elanikega läbiviidud intervjuudele on joogivee probleem üleval Illuka, Mäetaguse, Vaivara, Kohtla-Nõmme valdades.

Lisaks kaevude veeta jäämisele on probleemiks ka põhjavee saastumine kaevandustegevuse käigus. Kaevandamine põhjustab muuhulgas sulfaatide kontsentratsiooni olulist tõusu põhjavees: vastavalt PÕKK lisale 3 (Põlevkivimaardla piirkonna keskkonna seisund) on kaevandustes nende tegutsemise ajal väljapumbatavas vees sulfaatide sisalduseks ajutiselt

kuni 500 mg/l (tavaliselt 20 mg/l). Kaevandamistegevuse lõppemise järel kahe aasta jooksul suureneb sulfaatide kontsentratsioon veel 3-4 korda (1200 mg/l). Edasi nelja aasta pärast aga sulfaatide sisaldus langeb kuni tasemeni 150...200 mg/l (PÕKK lisa 3, lk 4). Selline sulfaatide sisaldus ületab eelpool väljatoodud tavapärasest kontsentratsiooni siiski kuni kümnekordselt. Kaevandusaladel esineb ka inimtekkelist jääkreostust: põhjavesi on kaevandusaladel foonilisest kõrgema mineralisatsiooniga. On teada reostust fenoolide ja õliproduktidega, mis on põhjustatud vedelkütuse ja õlide kasutamisest ning ka maapinnalt lähtuv. Kokkuvõtvalt: „Põlevkivikaevandamis- ja töötusaladel Ordoviitsiumi põhjaveekihi vesi on ja jääb määramatuks ajaks joogiks kõlbmatuks, põlevkivi töotluspiirkonnas on kohati kõlbmatu ka Ordoviitsiumi-Kambriumi veekihi vesi.“ (PÕKK lisa 3, lk 6). Põhjavee saastatusele on uuringutes juhtinud tähelepanu ka kohalikud elanikud, kelle hinnangul on joogivesi sageli saastunud ning halva maitsega (vt nt PÕKK lisa 4 „Põlevkivimaardla piirkonna rahvastikuprobleemid sotsiaal-demograafilise jätkusuutlikkuse kontekstis“, lk 18). Mäetaguse vallavolikogu esimehe V. Kingsepa väitel muutus pärast Sompa kaevanduskäikude täitumist veega 50-60 m sügavusel elanike 70 m sügavustes kaevudes joogivesi kasutuskõlbmatuks (KSH aruanne, lk 298).

1.1.2. Maakasutuse ja pinnasega seotud probleemid

Kaevandamisaladel muutuvad senine maastik ning veerežiim, seda eriti avakarjäärade puhul, mille eksploateerimise tagajärjeks on pinnavormide muutumine – karjäärade kohale tekivad kunstlikud orud, mis põhjaveetaseme taastumisel esialgsele tasemele vähemalt osaliselt vee alla jäävad. Avakarjäärade puhul pole kaevandusalad tihti endisel moel taastatavad ja kasutatavad, eriti puudutab see põllumajanduslikku maakasutust (PÕKK, lk 27). Kuigi karjäärade põhjad kaetakse eelnevalt eemaldatud pinnasega, ei sobi rekultiveeritud alad vastavalt arengukava koostamisel läbiviidud intervjuudele põllumajanduslikuks kasutuseks, seda muutunud veerežiimi ja rikutud maaviljakuse tõttu (PÕKK lisa 5 „Intervjuud Eesti põlevkivimaardla elanikega (lühikokkuvõte)“, lk 2).

Probleeme kaasneb ka maa-aluste kaevandustega: esineda võib maapinna vajumist, mille tagajärjel tekkivad langatused. Need omakorda raskendavad arengukava koostamisel läbiviidud intervjuude kohaselt põllumajandustehnika kasutamist ning võivad tekitada metsakahjustusi põhjustavaid püsivalt üleujutatud märgalasid (PÕKK lisa 4, lk 18). Maapinna vajumisest põhjustatud metsakahjustused olid ka Riigikohtu poolt käsitletud kohtuasja nr 3-2-1-90-09 esemeks. Selles kohtuvaidluses esitas Mäetaguse vallas asuva Kivinõmme kinnistu omanik hagi AS Eesti Põlevkivi ja Põlevkivi Kaevandamise AS-i vastu, kuna endise kaevandusala kohal oleval maa-alal oli pinnas vajunud ja nihkunud, tekitades langala. Viimase tõttu oli puude juurestik kahjustunud; veerežiimi rikkumisega oli osa langalast soostunud ja sellel kasvavad puud kuivanud (Vt otsuse 3-2-1-90-09, p 1).

1.1.3. Kohalike elanike terviseprobleemid

Erinevad kaevandamisega kaasnevad keskkonnamõjud (müra, õhusaaste, vee kvaliteet) võivad avaldada mõju ka kohalike elanike tervisele. PÕKK kohaselt mõjutab põlevkivi

kaevamisel ja põlevkivi kemikaalide tootmisel tekkinud saaste (kemikaalid ja tolm) inimese tervist vahetult kokkupuutel, välisõhu ja veekeskkonna kaudu. Saasteained võivad põhjustada eelkõige hingamisteede ning südame-veresoonkonna haigusi, samuti pahaloomuliste kasvajate, mutatsioonide ja viljakushäirete esinemise sagedust (PÕKK, lk 31).

KSH aruande kohaselt on statistilised andmed terviseprobleemide osas aga vastuolulised: üle keskmise esineb Ida- ja Lääne-Virumaa elanikel hingetoru, bronhide ja kopsude ning hingamis- ja rindkere-siseste elundite pahaloomulisi kasvajaid, alumiste hingamisteede haigusi jt terviseprobleeme (mh ka kaasasündinud väärtõrkeid, deformatsioone ning kromosoomianomaaliaid) (KSH aruanne, lk 58-62). Samas oli uute haigestumiste statistika kohaselt Ida-Virumaa elanike haigestumine Eesti keskmisel tasemel (KSH aruanne, lk 55-56).

Terviseprobleemide eripäraks on raskused ühe või teise probleemi konkreetse põhjuse tuvastamisel. Halvemate tervisenäitajate põhjuseks võivad nii statistiliselt kui ka individuaalsel tasandil olla lisaks põlevkivi kaevandamisele ka muud tegurid, nt põlevkivi töötlemise ja põletamise käigus tekkinud õhusaaste, aga ka inimeste tervisekäitumise-alased valikud (suitsetamine, toitumine, alkoholarbimine) jms.

1.1.4. Probleemid infrastruktuuri kasutamisel

Aktiivne kaevandamistegevus seab surve alla eksisteeriva infrastruktuuri, nt suureneb liiklus ümbruskonna teedel. Suureneva kasutuse tulemuseks on sageli halvenev teenuse kvaliteet. See häirib ühelt poolt kohalikke elanikke, kes samuti infrastruktuuri kasutada soovivad (see asjaolu toodi välja ka PÕKKis, lk 38). Suurenenud liikluskoormus toob endaga kaasa ka liiklusohutuse vähenemise. Lisaks kohalikele elanikele põhjustab varasemast intensiivsem infrastruktuuri kasutus probleeme ka kohalikele omavalitsustele, kes on kohustatud kandma sellega seotud kulud (nt on KOV-d kohustatud kasutatavaid teid varasemast sagedamini/põhjalikumalt remontima).

1.1.5. Müra ja õhusaaste

Kaevandamistegevusega tekkiva müra kohalt on suuremaks probleemiks avakarjäärid, kus kasutatakse raimamise meetodina sageli lõhkamist. Kohalikke elanikke häirivad nii plahvatustega kaasnev müra ja vibratsioon kui lõhkamistööl õhku paiskuvad ammoniumsulfaadi pilved (PÕKK lisa 4, lk 18). Lisaks toodi intervjuudel välja, et lõhkamiste ajagraafikust ei peeta alati kinni ning lõhkamistöid teostatakse suvalisel ajal, ka öösel (PÕKK lisa 5, lk 2). Lisaks karjääride läheduses elavatele inimestele puutuvad müra ja suurenenud õhusaastega kokku ka inimesed, kes elavad põlevkivi veeteede vahetus läheduses (vt PÕKK, lk 38).

Probleeme müraga toovad kaasa ka maa-alused kaevandused. Nende puhul on kohalikud elanikud eraldi välja toonud ventilaatorite poolt põhjustatavat müra (PÕKKi lisa 4, lk 18).

1.1.6. Kinnistute kahjustumine, väärtuse vähenemine

Kaevandamisega kaasnevate probleemide hulka kuuluvad ka kinnistute otsene kahjustumine (nt hoonete vigastused maapinna vajumise või lõhkamistegevuse tagajärjel) ning nende väärtuse vähenemine. Hoonete kahjustumist vajumise tagajärjel toodi elanike poolt välja PÕKK koostamise käigus läbi viidud intervjuudes (PÕKK lisa 5, lk 1). Intervjueeritud lisasid, et probleeme põhjustab ka asjaolu, et kaevandaja ei ole vahel valmis tunnistama oma süüd hoonete vajumises või purustuste tekkimises (lk 2).

Kaevandamistegevusega seotud probleemid vähendavad piirkonna kinnistute väärtust. PÕKK KSH aruande kohaselt on selle põhjuseks tööstuse kontsentratsioon ja eelkõige põlevkivi kaevandamisega ja põlevkivi energiatootmiseks kasutamise kaasnep elukeskkonna kvaliteedi rikkumine ja sotsiaalprobleemid, sh demograafiliste probleemide kuhjumine. See on vähendanud inimeste heaolu, mis väljendub mh piirkonna madalas maines ja sellega kaasnevas kinnisvarahindade madalas tasemes, võrreldes Eesti muude piirkondadega (KSH aruande lk 70). Kohalike elanike poolt nähakse madalamate kinnisvarahindade põhjusena ka kinnisvaramaaklerite poolt maade kokkuostmist hangeldamiseks ja kaevanduspiirkondade laiendamiseks (PÕKK lisa 4, lk 18).

1.1.7. Kohalike omavalitsuste probleemid

Põlevkivi kaevandamise poolt on lisaks kohalikele elanikele mõjutatud kohalikud omavalitsused, kelle territooriumil seda läbi viiakse. Eelmistes punktides (1.1.1.-1.1.6.) viidatud erinevad probleemid on aastakümnete vältel vähendanud põlevkivipiirkonna elanike heaolu (sellisele järeldusele on jõutud ka PÕKK KSH aruandes, lk 70). Töö tellijalt saadud info kohaselt on kohalikud omavalitsused viidanud probleemile, et heaolu vähenemine võib endaga kaasa tuua muuhulgas suurenenud väljarände teistesse omavalitsustesse, kus selliseid probleeme ei esine. Väljarände tulemusena väheneb omakorda omavalitsuste tulubaasi üksikisikute tulumaksu laekumisest moodustuv osa, mis on eriti probleemseks olukorras, kus kaevandamistegevus ning sellega seotud keskkonnatasude laekumine KOV-de eelarvetesse peatub.

Vähendamaks elanike väljarännet, on kohalikel omavalitsustel võimalik (vähemalt teatud määral) tasakaalustada kaevandamisest tulenevat heaolu vähenemist, pakkudes täiendavaid või parema kvaliteediga teenuseid (lasteaiad, koolid, sportimisvõimalused, ühistransport, kohalik teedevõrgustik jms). Täiendavate või kvaliteetsemate teenuste pakkumine on samas omakorda seotud täiendavate kulutustega.

1.2. Probleemid kahju hüvitamise süsteemiga

Lisaks konkreetsetest mõjutustest lähtuvatele probleemidele on kohalikud elanikud intervjuudes avaldanud pahameelt ka kahju hüvitamise süsteemi üle. Kahjude hüvitamise nõudmine kohtu teel on aeganõudev ning kulukas protsess. Viimase tunnistuseks on ka

Riigikohtu poolt nr 3-2-1-90-09 all menetletud kohtuasi, kus 2004. a algatatud vaidlus jõudis Riigikohtusse alles 2009. aastaks. Kohtumenetluse pikkusele viidati ka 15.08.2006 toimunud PÕKK KSH programmi avalikul arutelul (vt arutelu protokoll, lk 8). 28.02.2007 toimunud PÕKK KSH aruande avalikul arutelul juhiti tähelepanu ka tõendamisprobleemidele – majade ülevaatamist ei saa teostada iga päev, konkreetselt on Aidu karjääri lõhketsoonis kahjude hindamine ebaõnnestunud (vt protokoll, lk 8, 9).

2. Kahju mõiste ja kahju tekkimise lubatavus

Isikutele kompensatsiooni maksmise põhimõtteliseks aluseks on vajadus hüvitada neile tekkinud kahju. Järgnev peatükk käsitleb kahju mõistet ning liike erinevate õigusaktide (võlaõigusseaduse (VÕS), asjaõigusseaduse (AÕS) ja maapõueseaduse (MaaPS)) tähenduses. Lisaks sellele peatatakse lühidalt kahju tekkimise lubatavusel ja selle eeltingimustel MaaPS kontekstis.

2.1. Kahju mõiste võlaõigusseaduses

Kahju hüvitamise üldregulatsioon tuleneb võlaõigusseadusest (VÕS), mis näeb ette nii lepingulise kui lepinguvälise kahju hüvitamise juhud ning ulatuse. Kahju hüvitamise kohustuse tekkimise esimeseks tingimuseks on kahju tekkimine.

Kahju mõistet VÕS ei sätesta, ent üldlevinud lähenemise kohaselt on kahju isikule saabunud negatiivse iseloomuga tagajärg. Üldistatult võib kahju all mõista igasugust mittevabatahtlikku isikliku või varalise hüve vähenemist. Seejuures ei seisne kahju mitte üksnes olemasoleva vara vähenemises, vaid ka kohustuste tekkimises või suurenemises.¹ Kaevandamisel võiks tekitatud kahjuna kõne alla tulla seejuures kinnisvara väärtuse langus, mida põhjustab kaevude kuivaksjäämine, vee kvaliteedi halvenemine, põllumaa ja metsamaa kahjustamine, muutused maastikupildis, hoonete lagunemine/vajumine, välisõhu saastatus piirkonnas ja müra; samuti inimtervise halvenemisest tulenevad ravikulud, saamata jäänud töötasu. Samas seisneb kahju ka kaevanduspiirkonnas elavate inimeste üldises heaolu languses isiklike hüvede vähenemisest tingituna, mis tuleneb nii nende tervise halvenemisest kui elukeskkonna saastatusest, kaevude kuivale jäämisest jms.

Hüvitatavaks kahjuks võib olla nii varaline kui mittevaraline kahju (VÕS § 128 lg 1). Varaline kahju jaguneb omakorda otseseks varaliseks kahjuks ja saamata jäänud tuluks (VÕS § 128 lg 2). Saamata jäänud tulu seejuures lepinguvälise vastutuse puhul reeglina hüvitamisele ei kuulu (Riigikohtu otsus kohtuasjas nr 3-2-1-123-05, p 24).

Mittevaraline kahju on seaduses mitteammendava loeteluna sätestatud: selleks on eelkõige kahjustatud isiku füüsiline ja hingeline valu ja kannatused (VÕS § 128 lg 5). Riigikohus on lugenud mittevaraliseks kahjuks ka tervisekahjustusest põhjustatud isiku heaolu langust, mis on tingitud piirangutest isiku tegevuses ning elukorralduses (Riigikohtu otsus kohtuasjas nr 3-2-1-1-01). VÕS § 134 lg 2 sätestab, et isiku tervise kahjustamisest

¹ Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Koostajad P. Varul, I.Kull, V.Kõve, M. Käerdi. Tallinn 2006, § 128 p 4.1., lk 450.

tekinud kahju hüvitamise kohustuse olemasolu korral tuleb kahjustatud isikule mittevaralise kahju hüvitiseks maksta mõistlik rahasumma, st **isiku tervise kahjustamisel** eeldatakse mittevaralise, mitte varalise kahju tekkimist. **Asja kahjustamisel** seevastu Riigikohtu praktika kohaselt mittevaraline kahju hüvitamisele ei kuulu (Riigikohtu otsus kohtuasjas nr 3-2-1-43-08). VÕS § 134 lg 4 kohaselt on erandlikel asjaoludel võimalik nõuda lisaks varalisele kahjule ka mittevaralise kahju hüvitamist juhul, kui **asi hävib** või **läheb kaotsi**.

Kohalikele omavalitsustele tekitatud kahju saab võlaõiguslikus kontekstis seisneda Töö autorite hinnangul peaasjalikult KOV-le kui juriidilisele isikule tekitatud kahjus. Eelkõige saab siinkohal kõne alla tulla KOV omandis olevate asjade kahjustamine või hävimine, (nt KOV omandis olevate kinnistute või teede kahjustamine kaevandamistegevuse läbi). VÕS reguleerib eraõiguslikke suhteid. KOV kui avalik-õiguslik isik ei ole eraõiguslike suhete objekt ja seetõttu ei hõlma VÕSis sätestatud kahju mõiste KOV-de täiendavaid väljaminekuid seoses nende seadustes sätestatud avalik-õiguslike kohustuste täitmisega, KOV-de lisakulutusi elanike heaolu tõstmiseks nt uute sportimisvõimaluste loomise, lasteaiahoonete remondi või kergliiklusteede rajamise läbi ega ka KOV-de tulubaasi vähenemist elanike lahkumise tõttu pärast kaevandamise lõpetamist.

Oluline on kaevandamistegevusega tekitatava kahju puhul eristada kahju kui negatiivset **tagajärge** ning negatiivset **(keskkonna-)mõju**. Negatiivne mõju loob võimaluse negatiivse tagajärje tekkimiseks; samas ei pea mõju tulemusel negatiivne tagajärg alati realiseeruma. Sellele viitab ka KeHJS § 5 sõnastus: „*Keskkonnamõju on oluline, kui see võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara*“. Võlaõiguslike vahenditega on isikutel võimalik saada hüvitist negatiivsete tagajärgede, mitte aga neid põhjustanud mõjude eest.

2.2. Kahjulikud mõjutused asjaõigusseaduse tähenduses

Lisaks VÕSile käsitleb kahju hüvitamist teatud määral ka asjaõigusseadus (AÕS). AÕS § 143 sätestab kahjulike mõjutuste mõiste, milleks on AÕS § 143 lõike 1 kohaselt gaas, suits, aur, lõhn, tahm, soojus, müra, põrutused ja muud seesugused teiselt kinnisasjalt tulevad mõjutused. Tegemist on nn **mittemateriaalsete mõjutustega** (materiaalsete mõjutuste vastu on isikutel end võimalik kaitsta, esitades hagi AÕS § 89 alusel). Selliste mõjutuste levimist oma kinnisasjale ei ole kinnisasja omanikul õigust keelata, kui see ei kahjusta oluliselt tema kinnisasja kasutamist ega ole vastuolus keskkonnakaitse nõuetega. Kui mõjutused kahjustavad oluliselt kinnisasja kasutamist, kuid nende kõrvaldamist ei saa mõjutajalt majanduslikult eeldada, on mõjutatava kinnisasja omanikul õigus nõuda mõjutuse põhjustanud kinnisasja omanikult mõistlikku hüvitist.

Kahjulike mõjutuste levitamine on reguleeritud küll ka keskkonnakaitsealaste õigusaktidega, ent analüüsi koostajate hinnangul kohaldub see säte eelkõige juhul, kui kahjulikud

mõjutused (nt müra, lõhn) on keskkonnakaitse nõuetega kooskõlas, aga kahjustavad siiski oluliselt naaberkinnisasja kasutamist. Seejuures ei ole oluline, et kinnisasjad oleksid üksteisega piirnevad – kahjulikke aineid levitav või põhjaveest reostav käitis võib tihti asuda kaugemal kinnisasjast, millele kahju tekitatakse.²

Kinnisasja kasutamise kahjustamist tuleb AÕS kommentaaride kohaselt hinnata *mitte omaniku isiku seisukohalt lähtudes, vaid arvestada tuleb vastava kinnisasja kasutamise otstarvet – mõjutuste kahjulikkus on erinev, kui kinnisasjal asub elumaja, haigla, lokaal või vabrik. Kui kinnisasjale ehitatakse elumaja, võivad mõjutused, mis seni olid lubatud, muutuda lubamatuteks. See, et mõjutused eksisteerisid ka enne kinnisasja kasutusotstarbe muutust, on tähtsusetu.*³ Samuti tuleb kahjulike mõjutuste puhul arvestada, kas mõjutused vastavad maatüki kohalike tavade kohasele kasutamisele või mitte. AÕS kommenteeritud väljaandes on leitud, et mõjutuste ulatus oleneb sellest, kas mõjutatud kinnisasi asub näiteks elamu- või tööstuskvartalis, samuti märgitakse: *Asjaõigusseadus ei sea otseselt kohalikke tavasid mõjutuste hindamise kriteeriumiks, kuid kohtupraktikas hakkab see kindlasti olulist rolli mängima, sest mõjutused nt Kirde-Eestis ja Saaremaal on kindlasti erineva talutavuse astmega. Tsiiviilseadustiku üldosa seaduse § 2 kohaselt on tava tsiiviilõiguse allikas.*⁴ Seega ei pruugi müra vm kahjulikud mõjutused, mida loetakse oluliseks Saaremaal, olla samal määral oluliselt kahjustavad Kirde-Eestis põlevkivialadel (samas puudub analüüsi koostajatele teadaolevalt veel Riigikohtu praktika, mis sellist tõlgendust otseselt kasutanud oleks).

Juhul kui isik on kohustatud mõjutust taluma, on tal õigus nõuda kahju hüvitamist vastavalt võlaõigusseadusele⁵. Sellele on otseselt viidatud AÕS § 143 lg-s 2 („...õigus nõuda mõjutuse põhjustanud kinnisasja omanikult mõistlikku hüvitist“). Seda seisukohta toetab ka Riigikohtu praktika: nii on Riigikohus kohtuasjas nr 3-2-1-12-11 tehtud lahendis leidnud selgelt, et AÕS § 143 lõike 2 alusel hüvitise määramisel tuleb arvestada **kahju hüvitamise** eesmärki. Viidatud kohtuasjas, kus vaidluse esemeks olid hüdroelektrijaama poolt põhjustatud üleujutus ja liigniiskus naaberkinnistul, leidis Riigikohus, et hüvitis peab hõlmama vähemalt kostjate mõistlikke kulusid üleujutusest ja liigniiskusest **tingitud tagajärgede** kõrvaldamiseks või nende vähendamiseks, samuti peab sellega hüvitama kostjate kinnisasja väärtuse vähenemise; hüvitis pidanuks Riigikohtu hinnangul hõlmama nii juba tekkinud kahju kui ka tulevikus tekkiva kahju.⁶

Kokkuvõtvalt seisneb AÕS § 143 põhisisu mõjutuste talumiskohustuse määratlemises, ent talumiskohustuse eksisteerimisel on isikul õigus tekkiva kahju hüvitamisele, ning seda isegi juhul, kui mõjutused on keskkonnanõuetega kooskõlas. Kahju hüvitamise korrale kohalduvad VÕS sätted. Samas tuginevad järeldused vaid eelviidatud üksikul Riigikohtu lahendil, mistõttu tegemist ei pruugi olla ainuõige tõlgendusega.

² P. Pärna. Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2004, lk 270.

³ Samas, lk 271.

⁴ Samas, lk 271-272.

⁵ Samas, lk 273.

⁶ Riigikohtu tsiiviilkolleegiumi otsus kohtuasjas nr 3-2-1-12-11. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-12-11> (3.10.11).

2.3. Kahju mõiste käsitus maapõueseaduses

Kehtivas maapõueseaduses kasutatakse hulgaliselt erinevaid mõisteid kahjuga seonduvate terminite tähistamiseks: kahju (§ 24 lg 1 ja § 56), keskkonnakahju (§ 74), keskkonnakahjustus (§ 24 lg 2; § 51), kahjustus (§ 24 lg 2), kahjulik mõju (§ 35 lg 2 p 8), kahjulikud muutused (§ 42 lg 1 p 3), negatiivne keskkonnamõju (§ 74 lg 1 p 3).

Seejuures kasutatakse mõisteid ebajärjekindlalt ja korrapäratult ning erinevad mõisted võivad tegelikult tähistada sama õiguslikku olukorda (ja vastupidi – sama mõiste võib olla kasutusel erinevate olukordade jaoks).

Kuna keskkonnakahju hüvitamine ei ole käesoleva Töö teemaks, siis ei käsitleta siinkohal põhjalikumalt selle mõiste sisustamisega seonduvat. Küll tuleb hinnata seda, milline on MaaPS-s sätestatud mõistete sisu kohalikele elanikele ja KOV-le tekitatud võimaliku kahju osas ning kas see ühtib kahju mõistega võlaõiguseaduses.

2.3.1. Kahju mõiste

MaaPS § 24 lõike 1 kohaselt tuleb kaevandamisel rakendada tehnoloogiaid, mille puhul keskkonnale ja isikutele tekitatav **kahju** oleks minimaalne. MaaPS § 56 lg 1 sätestab aga, et kaevandamisloa omanik hüvitab maavaravaru kaevandamisega tekitatud **kahju** sõltumata oma süüst. MaaPS § 74 käsitleb eraldi **keskkonnakahju** hüvitamist, loetledes seejuures esmalt keskkonnale kahju tekitamise juhtumid ning sätestades seejärel kahju hüvitamise määra ning korra.

Sarnaselt VÕS-le ei ole MaaPS-s defineeritud kahju mõistet. Eeltooduga sarnaselt võib aga kahjuks ka MaaPS tähenduses pidada negatiivset tagajärge. Seejuures käsitleb MaaPS § 74 keskkonnale tekkinud negatiivseid tagajärgi, § 56 aga isikutele tekkinud negatiivseid tagajärgi. Viimases kontekstis võib kahju mõiste sisustada sarnaselt VÕS sätetega (vt p 2.1).

2.3.2. Kahju tekkimise lubatavus

MaaPS § 24 lg 1 sõnastuse kohaselt tuleb rakendada tehnoloogiaid, mille puhul keskkonnale ja isikutele tekitatav kahju oleks minimaalne. Seega lähtub seadus eeldusest, et teatud ulatuses on kahju tekitamine keskkonnale ja isikutele paratamatu ning lubatav. Seejuures käsitleb säte ilmselgelt loa alusel elluviidava tegevusega kaasnevat kahju, st õiguspärase tegevusega põhjustatud kahju. Selline kahju on lubatav juhul, kui seda ei ole tehnoloogiliste lahendustega võimalik vältida või minimeerida (keskkonnaseisundi kahjustumise vältimine või minimeerimine on ka keskkonnamõju hindamise eesmärgiks vastavalt KeHJS § 2 lg 1 punktile 1). Seega peaksid loa tingimused esmalt ette nägema võimalikud kahju vältimise meetmed (leevendusmeetmed). Kahju, mis tekib hoolimata leevendusmeetmete rakendamisest, on küll lubatav, ent kuulub reeglina siiski hüvitamisele (vt lähemalt ptk-st 3).

2.4. Kokkuvõtte ja järeldused

Kokkuvõtvalt mõistetakse VÕS kontekstis termini „kahju“ all **negatiivseid tagajärgi**, mis võivad seisneda igasuguses mittevabatahtlikus isikliku või varalise hüve vähenemises. Kahju MaaPS § 56 lg 1 tähenduses ei erine kahjust VÕS tähenduses. Ka AÕS § 143 lõikes 2 sätestatud kahjulike mõjutuste talumiskohustuse esinemisel on isikul õigus kahju hüvitamisele VÕS sätete kohaselt. VÕS regulatsiooni kohaselt jagatakse kahju varaliseks ja mittevaraliseks (viimane kuulub reeglina hüvitamisele vaid tervisekahjustuste tekitamise ning muude isikuõiguste rikkumise, mitte aga asja kahjustamise korral). Varaline kahju jaguneb omakorda otseseks varaliseks kahjuks ning saamata jäänud tuluks, kusjuures lepinguväliste võlasuhete puhul kuulub hüvitamisele vaid otsene varaline kahju. Kahju mõistet tuleb eristada negatiivse mõju mõistest: viimane loob pelgalt võimaluse kahju tekkimiseks. Õigus nõuda hüvitist eksisteerib vaid juhul, kui mõju tulemusena on realiseerunud negatiivne tagajärg ehk esineb kahju.

MaaPS § 24 lg 1 lähtub eeldusest, et teatud juhtudel on kaevandamise tõttu tekkiv kahju paratamatu ning selle tekitamine lubatud. Eelduseks on, et kasutatavad (kaevandamislubades määratud) tehnoloogilised lahendused vähendavad tekkivat kahju võimalikult suurel määral. Ka selline kahju kuulub reeglina hüvitamisele (lähemalt selle kohta järgmises peatükis).

Kuna VÕS reguleerib eraõiguslikke suhteid, ei ole kahju mõistega VÕS tähenduses hõlmatud kohalike omavalitsuste täiendavad kulutused seoses nende seadustest tulenevate avalik-õiguslike kohustuste täitmisega, seda ka juhul, kui eesmärgiks on kaevandamistegevusest tuleneva kohalike elanike heaolu languse tasakaalustamine. Samuti ei kohaldu VÕS-st tulenev kahju hüvitamise regulatsioon KOV-de tulubaasi vähenemisele pärast kaevandamistegevuse lõppemist.

3. Kahju kompenseerimise süsteemid kehtivas õiguses ja praktikas

3.1. Võlaõigusseaduse regulatsioon

3.1.1. Lepinguvälise kahju hüvitamise sätete kohaldamine

Kahju hüvitamise üldregulatsioon tuleneb võlaõigusseadusest, mille 7. peatüki sätted on kohaldatavad kõikide kahju hüvitamise nõuete korral (olenemata sellest, kas need tulenevad lepinguliste kohustuste rikkumisest või lepinguvälise kahju tekitamisest).

Põlevkivi kaevandamisel arendaja poolt kohalikele elanikele põhjustatud negatiivsed mõjutused ja tekitatud kahju on lepinguvälise iseloomuga, mistõttu kohalduvad nendevahelisele suhtele VÕS sätted **kahju lepinguvälisest põhjustamisest**. Sama kehtib KOV üksusele kui juriidilisele isikule tekitatud kahju (mis saab seisneda peamiselt KOV omandis olevate asjade kahjustamisest) suhtes. Nagu eelmises peatükis välja toodud, ei ole VÕS tähenduses kahjuna käsitletavat KOV-de poolt nende seadustest tulenevate avalike kohustuste täitmisele tehtavad täiendavad kulud ja tulubaasi vähenemine. Seega pole ka nende negatiivsete tagajärgede eest hüvitise maksmine VÕS regulatsiooni kohaselt võimalik.

VÕS näeb lepinguvälistes suhetes reeglina ette Eesti Vabariigi Põhiseaduse (edaspidi PS) järgse õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni ehk deliktilise vastutuse. PS § 25 järgi on igäihel õigus talle ükskõik kelle poolt **õigusvastaselt** tekitatud moraalise ja materiaalse kahju hüvitamisele. Sellest tulenevalt on lepinguvälise deliktiõigusliku vastutuse üheks eelduseks **õigusvastane tegu** (§ 1043). Põlevkivi kaevandamine kaevandamisloa alusel ning selle nõudeid täites on õiguspärane, mistõttu sellise tegevuse käigus tekitatud kahjule deliktiõiguslik vastutus ei laiene.

Samas on kaevandamistegevusele võimalik kohaldada lepinguvälise kahju ühe eriliigi – **riskivastutuse** – sätteid (VÕS §§ 1056-1060), mis erinevalt deliktilisest vastutusest ei nõua kahju tekitaja teo ehk kaevandamise õigusvastasust ega süüüisust⁷, st kahju tekitaja ei pea olema rikkunud käibes vajalikku hoolsust. Seetõttu analüüsitakse alljärgnevalt, kas ja millistel tingimustel on võimalik kaevandamistegevusest tuleneva kahju hüvitamine riskivastutuse sätete alusel.

⁷ Võlaõigusseadus III. Kommenteeritud väljaanne. Koostajad P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Tallinn 2009, ptk 53 2. jagu, p 1, lk 689.

3.1.2. Kaevandamistegevus kui suurema ohu allikas

Riskivastutuse aluseks on **suurema ohu allika** mõiste, mis on sätestatud VÕS § 1056 lõikes 2: *Asja või tegevust loetakse suurema ohu allikaks, kui selle olemuse või selle juures kasutatud ainete või vahendite tõttu võib isegi asjatundjalt oodatava hoolsuse rakendamise korral tekkida suur kahju või võib kahju tekkida sageli. Kui asjale või tegevusele sarnase ohu allika puhul on seadusega juba ette nähtud vastutus, sõltumata allikat valitsenud isiku süüst, eeldatakse, et asi või tegevus on suurema ohu allikas.*

Suurema ohu allikas kätkeb endas kõrgendatud ohtu ümbruskonnale, mida ei õnnestu vastava asja kasutamise või tegevuse teostamise käigus vältida isegi kõrgendatud hoolsust ja ettevaatusabinõusid järgides.⁸ Ohu kõrgendatus väljendub objektiivses võimatuses selle realiseerumist täielikult ära hoida ning kahjulike tagajärgede saabumise suures tõenäosuses ja/või raskuses.⁹ Kaevandamine vastab sellele täielikult, kuna vaatamata keskkonnavalades õigusaktides ning kaevandamisloas sätestatud tingimuste täitmisele arendaja poolt tekitab tegevus siiski kahjulikke tagajärgi ümbruskonnas nii elanikele kui ka keskkonnale. „Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2008-2015“ kirjeldab põhjalikult kaevandamisega kaasnevaid negatiivseid tagajärgi, mis kätkevad endas ohtu nii keskkonnale kui elanikele (vt põlevkivi kaevandamisega seotud probleemide osas ka käesoleva Töö punkti 1). Kaevandamisel ei ole arendajal võimalik kõikidel juhtudel vältida piirkonnas asuvate kinnisasjade kahjustamist ega tervisekahjustuste tekkimist.

Oluline on pöörata tähelepanu § 1056 lg 2 sõnastusele. Sellest tuleneb, et kõrgendatud oht seisneb suure kahju või kahju sagedas tekkimises. Suurema ohu allikas võib kätkeada endas mitmesuguseid ohtusid ümbruskonnale, mistõttu tuleb eristada kõrgendatud ohuga tegevusi, mille tõttu võib tekkida suur kahju või kahju tekkida sageli isegi asjatundjalt oodatava hoolsuse rakendamise korral. Igasuguseid negatiivseid tagajärgi ei saa käsitada aga kahjuna, veel vähem suure kahjuna. Kahju mõistet tuleks vaadelda kooskõlas § 1056 lõikega 1. Selles on sätestatud kaitstavate õigushüvede loetelu – inimese elu, tervis või omandiõigus. Kaevandamise puhul on märkimisväärne sagedane kahju tekkimine. Müra, tolm, halva kvaliteediga välisõhk ja vesi võivad põhjustada tervisekahjustusi. Põlevkivi kasutamise arengukavast tuleneb, et kaevandamise piirkonnas on kõrgem suremusnäitaja ning krooniliste hingamisteede haiguste osakaal võrreldes muude Eesti piirkondadega, sh on elanike haigestumise sagedus muudesse keskkonnamõjudele altimatesse haigustesse (vereloome ja veresoonkonna, vähahaiguste) suurem.¹⁰ Sageli kahjustatakse kinnisasja: see võib aset leida veepuuduse tõttu kaevude kuivamisel seoses põhjaveetaseme langusega või hoopis veekvaliteedi vähenemise tõttu seoses sulfaatiderikka, kõrge mineralisatsiooniga, fenoolide ja õliproduktidega reostunud põhjaveega. Samuti väljendub sageli tekkiv kahju kinnistul veerežiimi muutmises, metsade üleujutamises, soostumises ja põllumajandusvõimaluste piiramise kaudu põhjavee taseme languse tõttu.

⁸ Samas, § 1056, 3.1.2.a. lk 691.

⁹ Samas.

¹⁰ Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2008-2015, lk 27. Kättesaadav:

<http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=306730/P%D5KKi+kinnitamine.pdf> (3.10.11).

Ülaltoodust lähtuvalt tuleb järeldada, et kaevandamistegevus on suurema ohu allikaks.

3.1.3. Suurema ohu allika eest vastutuse kohaldamise eeldused

Suurema ohu allika eest vastutuse kohaldamiseks peab esinema neli üheaegselt esinevat eeldust:

- 1) isiku surm, talle kehavigastuse tekitamine või tervisekahjustuse tekitamine või asja hävimine või kahjustamine, kui seadusest ei tulene teisiti;
- 2) suurema ohu allika valitsemine;
- 3) suurema ohu allikale iseloomuliku riski realiseerumine selle valitsemise käigus;
- 4) põhjuslik seos suurema ohu allikale iseloomuliku riski realiseerumise ning kahju vahel.

Alljärgnevalt on lühidalt analüüsitud kaevandamistegevusega põhjustatud kahju vastavust nendele eeldustele, et selgitada, kas ja millistel tingimustel on sellise kahju hüvitamist võimalik nõuda riskivastutuse sätete alusel.

3.1.3.1. Isikule tervisekahjustuse tekitamine või asja kahjustamine

PÕKK-st ning selle lisadeks olevatest dokumentidest nähtub, et põlevkivikaevanduste tegevuse tulemusena võib tekkida **kahju inimeste tervisele või nende kinnisasjadele**. Kinnisasja kahjustamine VÕS § 132 lõike 3 tähenduses võib seisneda selle väärtuse languses ning olla põhjustatud kaevude kuivale jäämisest, ebakvaliteetsest joogiveest, välisõhu saastatusest, mürast, tolmu langemisest kinnistule, veerežiimi muutusest, mille tõttu on metsad püsivalt üleujutatud, ning langatustest. Samuti on võimalik hoonete kahjustumine lõhkamistel tekkiva vibratsiooni tagajärjel.

Lisaks on Riigikohus leidnud asjas 3-2-1-43-08, et asja ümbritsev müra võib vähendada asja, sh korteriomandi väärtust ilma asja füüsiliselt kahjustamata juhul, kui müra segab asja kasutamist ning asja omanikul ei ole võimalik nõuda segamise lõpetamist. Riigikohtu otsus selles asjas puudutas küll vaid juhtumit, mil müra normtasemeid ehk müranorme oli ületatud, ent Töö koostajate hinnangul on võimalik kinnisasja väärtuse langus ka juhul, kui müranorme ei ületata, kuid mürataseme erinevus varasemaga võrreldes on oluline. Oluline on märkida, et riskivastutuse puhul ei ole õigusvastasus kahju hüvitamise oluliseks tingimuseks ning seetõttu ei ole müranormide ületamine kahju hüvitamise eeltingimuseks. Eeldus, et kinnisasja kahjustamine on võimalik keskkonnaalaseid norme ületamata, tuleneb ka AÕS § 143 lõigete 1 ja 2 koosmõjust (esimene seab paragrahvi kohaldamise eelduseks tingimuse, et keskkonnakaitse norme ei ületata, teine lõige aga reguleerib olukorda, kus mõjutused kinnisasja kasutamist oluliselt kahjustavad). Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on kohtuasjas *Hatton vs Ühendkuningriigid* tunnustanud müra tõttu kinnisasja väärtuse

väheneb kahjuna.¹¹ Analoogselt müraga võivad kinnisasja väärtust mõjutada ka õhusaaste kõrged kontsentratsioonid.

Mittevaralise kahju tekitamine puudutab senise kohtupraktika kohaselt peamiselt tervisekahjustuste tekitamist, mis ei ole käesoleva Töö esemeks; asja hävimisel mittevaralise kahju hüvitamise võimaluse tekkimine kaevandamistegevuse tagajärjel on vähetõenäoline. Riigikohus on asja kahjustamise osas leidnud, et lepinguväliselt tekitatud mittevaralise kahju rahalise hüvitamise võimaluste loetelu on ammendav ning seadus ei näe ette mittevaralise kahju hüvitamist asja kahjustamise korral (Riigikohtu lahend asjas nr 3-2-1-43-08, p 14).

3.1.3.2. Suurema ohu allika valitsemine

Kaevandamisloa omanikku võib pidada **suurema ohu allika valitsejaks**, kuna tema on kaevandamispiirkonna valdaja, tema korraldada on kaevandamistegevus ja selle vastavus loas sätestatud nõuetele. Isikud, kellelt arendaja teenust ostab või kes seal töötavad, on valduse teenijad (AÕS § 33 lg 3 mõttes) ega valitse kaevandamistegevust, kuna teostavad vastavaid toiminguid arendaja jaoks, tema huvides ning kontrolli all vastavalt saadud korraldustele.

3.1.3.3. Suurema ohu allikale iseloomuliku riski realiseerumine

Suurema ohu allikaga kahju põhjustamine tähendab **suurema ohu allikale iseloomuliku riski**, s.o suurema ohu allikale kui asjale või tegevusele iseloomuliku kõrgendatud ohu realiseerumise tagajärjel kahju tekkimist (Riigikohtu lahend asjas 3-2-1-27-07, p 11).

Riigikohus on leidnud, et tee remontimisele iseloomulikuks kõrgendatud ohuks võib olla see, et sellise tegevuse käigus muudetakse pinnase senist olukorda (nt pinnase osaline asendamine teistsuguse pinnasega, teekatte materjali muutmine) või muudetakse või kahjustatakse maapinnas või maapinnal olevaid ehitisi (nt torustike ja kaablikanalite kahjustamine, kanalisatsioonikaevude, sõidutee, kõnniteede jms asukoha ja/või kõrguse muutmine maapinna suhtes). Selliste mõjutuste tagajärjel võivad saada kahjustatud mh naabruses olevad hooned ja nendes asuvad asjad, sh selle tõttu, et sademe- või põhjavesi hakkab tee remondist põhjustatuna tungima kas pinnase pealt või olemasolevate torustike või pinnase kaudu hoonetesse (Riigikohtu lahend asjas 3-2-1-169-10, p 12).

Maavarade kaevandamisel võib analoogselt tee ehitusega olla iseloomulikuks riskiks maastiku muutmine (nii peal- kui allmaakaevandused, lõhketööde korraldamine, süvendamine) ning maavarade eraldamine (tooraine transport, maa-alused ventilatsioonid), mille tagajärjel paratamatult langeb põhjavee tase, väheneb vee kvaliteet (sulfaadi ja mineralisatsiooni kõrge kontsentratsiooni tase), tekib õhusaaste (ammooniumsulfaadi pilved plahvatuste tagajärjel, tolm), müra, vibratsioon.

¹¹ 8. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas Hatton vs. Ühendkuningriik, p 127. Kättesaadav internetis (12.08.2011):

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=hatton&sessionid=75421161&skin=hudoc-en>

PÕKK-s tõdetakse, et põlevkivi kaevandamise ja töötlemise tõttu laienevad rikunud maastikud, hävitatakse looduslikku vetevõrku, kannatab põhjavee kvaliteet, suurenema võivad hakata ohtlike ainete heitmed õhku ja vette. Negatiivsed tagajärjed võivad kaasneda ka kaevanduse sulgemise järgselt. PÕKK KSH aruandes on märgitud, et mahajäetud kaevandusi täitev vesi reostub ja on põhjavee potentsiaalseks reostusallikaks.¹² Selliste mõjutuste tagajärjel võivad saada kahjustada ümbruskonnas olevad hooned (nt vajumine, lagunemine vibratsiooni tagajärjel) ja kinnisasjad (sh metsa kahjustamine püsivate ülejutustega ning veepuuduse ja vee kehva kvaliteedi kaudu), elanike tervis ja heaolu.

3.1.3.4. Põhjuslik seos

Kahju hüvitamise oluliseks eelduseks on põhjusliku seose olemasolu tekkinud kahju ning seda põhjustanud tegevuse vahel. Erinevalt kahju hüvitamise üldisest regulatsioonist (VÕS § 127 lg 4) ei kontrollita põhjuslikku seost vastutava isiku teo ning tekkinud kahju vahel, vaid hoopis kahju tekkimist just suurema ohu allika tagajärjel, kusjuures tähelepanu all on suurema ohu allikast lähtuv **iseloomulik ehk tüüpiline oht**. Sellest tulenevalt peab kannatanul tekkima kahju just kaevandamise ohufaktorite tõttu, mille pärast seda tegevust suurema ohu allikaks peetakse (Riigikohtu lahend asjas 3-2-1-27-07, p 11).

Põhjusliku seose tõendamise koormus lasub ka riskivastutuse kohaldamise küsimuse otsustamise korral üldjuhul **hagejal**. Hea usu põhimõttest tulenevalt lasub suurema ohu allika valitsejal juhtudel, kus kannatanul ei ole ligipääsu suurema ohu allika valitseja tegevust kajastavatele andmetele ning kahjustust saab lugeda konkreetse suurema ohu allika toime tüüpiliseks tagajärjeks, kohustus tõendada, et kahju põhjus oli muu kui suurema ohu allikale iseloomuliku riski realiseerumine (Riigikohtu lahend asjas 3-2-1-169-10, p 13). Tulenevalt kõnealuselt Riigikohtu seisukohast peaks kostja (kaevandamisloa omanik) riskivastutusest vabanemiseks reeglina tõendama, et hagejale tekkinud kahju põhjuseks oli hoopis muu tegur.

3.1.3.5. Järeldused

Eeltoodust tuleneb, et kaevandamistegevus on käsitletav suurema ohu allikana ning et sellest tingitud kahju hüvitamise nõuete esitamine on võimalik riskivastutuse sätete alusel, kui on kahjustatud asja (sh kinnisasju) ning tegemist on suurema ohu allikale iseloomuliku riski realiseerumisega, milleks võib olla nt maastiku muutmine, müra ja vibratsiooni tekitamine jmt kaevandamise tavapärased ja seetõttu sellele iseloomulikud tagajärjed.

3.1.4. Maapõueseadusest tulenevad erisused

Maapõueseadus (edaspidi MaaPS) reguleerib järgmisi tegevusi: üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu tegemine, maavaravaru kaevandamine. Käesolevas analüüsis

¹²Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2008-2015. Lisa 9 „Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2007-2015 keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne”, lk 45. Kättesaadav: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=419850/Lisa9KSH.pdf> (3.10.11).

keskendutakse üksnes kaevandamistegevusele ning sellega seotud kahju hüvitamise regulatsioonile.

MaaPS § 56¹³ paneb maavaravaru kaevandamisega tekitatud **kahju hüvitamise** kohustuse kaevandamisloa omanikule või loata kaevandamisõigusega isikule. Viimaste suhtes kohaldub **mittesüüline vastutus**, st loa omanik vastutab sõltumata sellest, et ta on järginud käibes vajalikku hoolsust. Tegemist on ulatuslikuma vastutuse liigiga kui süüline vastutus (deliktiline vastutus VÕS § 1043 alusel), kuna vastutusest pole võimalik vabaneda ka subjektiivsete võimete ja võimaluste puudumisele tuginedes.

MaaPS reguleerib kahju hüvitamise nõude esitamise ning kahjuhüvitise maksmise korda. Kannatanu peab vastava nõude esitama 3 aasta jooksul, arvates päevast, millal ta sai teada või pidi teada saada kahju tekitamisest (§ 56 lg 3). Kohustus kahju hüvitada kehtib kaevandamisloa omaniku või kaevandamisõigusega isiku suhtes 10 aasta jooksul, arvates kaevandamisloa kehtivuse lõppemisest või loata maavaravaru kaevandamise lõpetamisest (§ 56 lg 4). Hiljem kui 10 aastat pärast kaevandamisloa kehtivuse lõppemist tekkinud kahju hüvitab riik kaevandamisõiguse laekunud tasu arvel (§ 56 lg 5).

Töö koostajate hinnangul on MaaPS sätted käsitletavad erisätetena, nõ täpsustavate sätetena VÕS suurema ohu allika vastutuse sätete suhtes:

- 1) analoogselt VÕS §-ga 1056 ei näe MaaPS § 56 ette kahju õigusvastast tekitamist, vaid pigem suurema ohu allikale iseloomuliku riski realiseerumist. MaaPS § 56 lg 1 viitab iseloomuliku riski osas seejuures „kaevandamisega tekitatud kahjule“. Seejuures on oluline märkida, et grammatilise tõlgenduse kohaselt ei ole sellega hõlmatud nt põhjavee taseme alanemisega tekkinud kahju¹⁴. Hüvitada tuleb seejuures vaid kahju, mis tekib kaevandamisele kui suurema ohu allikale iseloomuliku ohu realiseerumise korral (VÕS §-s 1056 sisalduv põhimõtte kohaldub analoogselt VÕS § 1057, 1059 ja 1060 sätestatud erikoosseisudega)¹⁵;
- 2) MaaPS § 56 lg 1 määratleb suurema ohu allika valitsejana kaevandamisloa omaniku;

¹³ Maapõueseaduse § 56. Maavaravaru kaevandamisega tekitatud kahju hüvitamine:

(1) Kaevandamisloa omanik hüvitab maavaravaru kaevandamisega tekitatud kahju sõltumata oma süüest.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kohaldatakse ka isiku suhtes, kellel on õigus maavaravaru loata kaevandada.

(3) Maavaravaru kaevandamisega tekitatud kahju kannatanud isik peab kahju hüvitamise nõude esitama kolme aasta jooksul, arvates päevast, millal ta sai teada või pidi teada saada kahju tekitamisest.

(4) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1–3 sätestatud kohaldatakse kaevandamisloa omaniku ning isiku suhtes, kellel on õigus maavaravaru loata kaevandada, kümne aasta jooksul, arvates kaevandamisloa kehtivuse lõppemisest või loata maavaravaru kaevandamise lõpetamisest.

(5) Kui kahju on tekkinud rohkem kui kümme aastat pärast kaevandamisloa kehtivuse lõppemist, hüvitab tekkinud kahju riik maavaravaru kaevandamisõiguse laekunud tasu arvel. Riik hüvitab tekkinud kahju ka juhtudel, kui see tekkis pärast juriidilisest isikust looamaniku likvideerimist või kaevandamisloata maavaravaru kaevandanud isiku surma.

¹⁴ MaaPS § 2 p 7: „maavaravaru kaevandamine (edaspidi kaevandamine) on maavara looduslikust seisundist eemaldamise ettevalmistamiseks tehtav töö, maavara looduslikust seisundist eemaldamine, kaevisel tehnoloogiline vedu kaevandamise kohas ja kaevisel esmane töötlemine“.

¹⁵ VÕS III. Kommenteeritud väljaanne, § 1055, p 3.4., lk 695.

- 3) nii VÕS § 1056 kui MaaPS § 56 lõike 1 kohaselt on kahju hüvitamise eeldustest välistatud süülisus;
- 4) kahju hüvitamise nõude esitamise tähtaeg on MaaPS § 56 lõike 3 kohaselt kolm aastat, arvates päevast, mil kahju kannatanud isik sai teada või pidi teada saada **kahju tekitamisest**. VÕS ei sätesta aegumistähtaegu suurema ohu allika eest vastutuse kohaldamiseks; TsÜS §-st 150 lõikest 1 tulenevalt oleks üldine nõude aegumistähtaeg 3 aastat alates ajast, mil õigustatud isik sai teada või pidi teada saada **kahjust ja kahju hüvitama kohustatud isikust**. Seega on aegumistähtaja algus seadustes erinevalt sõnastatud. Erisättena kuulub kohaldamisele MaaPS § 56 lg 3, mille sõnastus ei nõua aegumistähtaja kulgema hakkamiseks kahju hüvitama kohustatud isiku tuvastamist.

Teise olulise erinevusena ei ole MaaPS § 56 kohaselt sätestatud nõude aegumise (absoluutset) lõpptähtaega nii, nagu see on sätestatud TsÜS § 150 lg-s 3 (10 aasta jooksul kahju põhjustanud teo tegemisest või sündmuse toimumisest, sõltumata sellest, kas isik vahepealsel ajal kahju st ja kahju hüvitama kohustatud isikust teada sai). MaaPS § 56 kohaselt on kaevandamisega põhjustatud kahju võimalik sisse nõuda ka juhul, kui kahju põhjustanud tegu on tehtud enam kui 10 aastat enne nõude esitamist. Sõltuvalt kaevandamisloa kehtivuse lõppemise tähtajast, on kahjuhüvitise maksmiseks kohustatud kas loa omanik (kaevandamisloa kehtivuse ajal ning 10 aasta jooksul pärast kaevandamisloa kehtivuse lõppemist) või riik (muudel juhtudel). Seega kaevandamisega seotud kahjuhüvitiste puhul TsÜS § 150 lg 3 kohaldamisele ei kuulu.

3.1.5. Kaevandamisega tekitatud õigusvastane kahju

Hoolimata sellest, et põlevkivi kaevandamine toimub maavaravaru kaevandamise lubade alusel, on siiski võimalik, et selle tegevuse käigus tekitatakse kahju õigusvastaselt, st loa tingimusi rikkudes. Vastavalt VÕS §-le 1043 peab kahju tekitaja kahju reeglina hüvitama vaid juhul, kui ta on kahju hüvitamises süüdi. VÕS § 1050 lg 1 täpsustab seda nõuet: „*kahju tekitaja ei vastuta kahju tekitamise eest, kui ta tõendab, et ei ole kahju tekitamises süüdi, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti.*“

MaaPS § 56 lg 1 sõnastus ei tee vahet õigusvastaselt ja õiguspäraselt tekitatud kahjul, nähes hüvitamise kohustuse ette pelgalt „kaevandamisega tekitatud kahju“ puhul. Seega katab säte ka õigusvastase kahju tekitamise juhud ning vastavalt selle sõnastusele ei ole süü olemasolu nõutav ka õigusvastaselt tekitatud kahju puhul.

Juhtudel, kui kahju on tekkinud kaevandamistegevusele mitteiseloormuliku ohu realiseerumise tagajärjel, on isikutel võimalik kahju hüvitamist nõuda vaid delikti üldkoosseisu ehk õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise sätete alusel. Selline kahju kuulub hüvitamisele vaid juhul, kui selle põhjustas õigusvastane tegu.

3.1.6. Kahju hüvitamise viisid ja ulatus

3.1.6.1. Kahju hüvitamise viisid

Kahju hüvitamise viisid on üldregulatsioonina loetletud VÕS §-s 136. Üldjuhul tuleb kahju hüvitada **ühekordselt makstava rahasummana**, välja arvatud juhul, kui vastavalt kahju iseloomule on mõistlik kahju hüvitamine **perioodiliste maksetena** (VÕS § 136 lg 1). Seejuures eeldatakse, et surma põhjustamise, kehavigastuse tekitamise või tervise kahjustamise korral tuleb kahju hüvitada perioodiliste rahaliste maksetena (välja arvatud juhul, kui vastavalt kahju iseloomule on mõistlik kahju hüvitamine ühekordselt makstava rahasummana – VÕS § 136 lg 2).

Perioodiliste maksetena hüvitise määramist on kohtupraktikas mõistlikuks peetud näiteks kestva kahju korral – kohtuasjas nr 3-2-1-12-11 leidis Riigikohus, et hüdroelektrijaama paisu poolt naaberkinnistule tekitatud liigniiskuse eest on võimalik määrata kahju hüvitis edaspidi perioodiliste maksetena. Samuti märgitakse AÕS kommenteeritud väljaandes, et hüvitus kahjulike mõjutuste eest on reeglina ühekordne, kuid võib olla ka iga-aastane makse.¹⁶

Kui kahju täpset suurust ei saa kindlaks teha, või kui tegemist on tulevikus tekkiva kahjuga, otsustab hüvitise suuruse VÕS § 127 lg 6 kohaselt kohus. Seejuures ei pruugi kohtu poolt määratud hüvitise suurus olla lõplikult fikseeritud – kohus võib maksete tasumise aega ja suurust kummagi poole taotlusel muuta, kui pärast otsuse tegemist ilmnevad asjaolud, mis on maksete tasumise aja ja suuruse määramiseks olulised ning mille ilmnemise võimalust ei arvestatud perioodiliste maksete määramisel (VÕS § 136 lg 4).

VÕS annab kahjustatud isikule võimaluse nõuda kahju hüvitamist ka **muul viisil kui rahalise hüvitamise maksmisega** – see on võimalik seaduses või lepinguga ettenähtud juhtudel, samuti muudel juhtudel, kui see on vastavalt asjaoludele mõistlik (VÕS § 136 lg 5). Kuna maapõueseadus kahju hüvitamiseks selgesõnaliselt muud viisi kui rahalise hüvitise maksmine ette ei näe, tuleb igal üksikjuhul hinnata, kas kahjustatud isiku soov muul viisil kahju hüvitatud saada on vastavalt asjaoludele mõistlik. Praktikas on Riigikohus juba eelpool viidatud kohtuasjas nr 3-2-1-12-11 tehtud lahendis pidanud võimalikuks tunnustada naaberkinnisasja omanike talumiskohustust raha maksmise ja/või muude hüdroelektrijaama kinnistu omaniku kohustuste täitmise vastu.

3.1.6.2. Kahju hüvitamise ulatus

Kahju hüvitamise eesmärgiks on VÕS § 127 lõike 1 kohaselt kahjustatud isiku asetamine olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui kahju hüvitamise kohustuse aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud. Otsene varaline kahju hõlmab VÕS § 128 lõike 3 kohaselt seejuures eelkõige kaotsiläinud või hävinud vara väärtuse või vara halvenemisest tekkinud väärtuse vähenemise, isegi kui see tekib tulevikus, ning kahju tekitamisega seoses kantud või tulevikus kantavad mõistlikud kulud, sealhulgas mõistlikud

¹⁶ AÕS. Kommenteeritud väljaanne, lk 273.

kulud kahju ärahoidmiseks või vähendamiseks ja hüvitise saamiseks, muu hulgas kahju kindlaks tegemiseks ja kahju hüvitamisega seotud nõuete esitamiseks.

Asja hävimise, kaotsimineku või kahjustamise korral annab kahjuhüvitise suuruse kindlaksmääramiseks juhiseid VÕS § 132. Seejuures loetakse asi hävinuks juhul, kui selle taastamine ei ole enam võimalik, kahjustatuks aga juhul, kui selle taastamine on võimalik.

Riigikohus on leidnud, et asjade hävitamisel ja kahjustamisel on kaitstavaks huviks esmajoonel asja omaniku huvi asja taastamise vastu, st asja terviklikkus, mitte niivõrd selle väärtus. Seega tuleb omanikule hüvitada eelkõige **asja või selle terviklikkuse taastamise kulutused**, kui asja taastamine on võimalik ja lubatud (vt ka Riigikohtu lahendit asjas nr 3-2-1-91-02). Samuti kuulub hüvitamisele asja väärtuse vähenemine (juhul, kui taastatud asja väärtus on väiksem kui see muidu oleks)¹⁷. Muu kahju hüvitamine tuleb asja hävitamisel või kahjustamisel kõne alla vaid siis, kui see tuleneb kahju hüvitamise õigust andva normi kaitse-eesmärgist (3-2-1-64-05, p 15). Seda põhimõtet on asjakohane laiendada ka muudele lepinguväliste kahju hüvitamise juhtudele. VÕS § 132 lg 3 kohaselt tuleb juhul, kui asja parandamine on võrreldes asja väärtusega võrreldes ebamõistlikult kallis, maksta hüvitist vastavalt § 132 lg-le 1 (nagu asja hävimise või kaotsimineku korral).

Kaevandamistegevuse puhul ei valmista nimetatud põhimõtete rakendamine probleeme vallasasjade kahjustamise korral – nende osas hõlmab kahju hüvitamine esmalt nende parandamise kulud ning sellele lisanduva väärtuse vähenemise hüvitise. Kui need kulud oleksid ebamõistlikult suured, tuleb vallasasi lugeda majanduslikus mõttes hävinuks ning hüvitamisele kuuluvad uue samaväärsse asja soetamiseks tehtavad mõistlikud kulutused.

Probleemsemaks on VÕS § 132 lg 3 rakendamine kaevandamistegevuse käigus kinnisasja kahjustamise korral. Sellisel juhul tuleb lähtuda asja või selle terviklikkuse taastamise kulutustest ning taastamise võimalikkusest. Kaevude kuivale jäämisel kaasneks kaevandamisloa omanikul kohustus hüvitada veetrassi rajamise kulutused kui puhta joogivee taastamise kulutused, hoonete kahjustamisel nende remondile tehtavad kulutused. Mõlemal puhul ei ole asja parandamine võrreldes selle väärtusega eeldatavasti ebamõistlikult kulukas. Kahjustatud metsa ja põllumaa osas oleks asja terviklikkuse taastamine eelduslikult võimalik maaparandussüsteemide rajamise kaudu kuivendamise ning põllumaadel langatuste tasandamise teel. Sellistel juhtudel võib esineda olukordi, kus endise olukorra taastamise kulud oleks võrreldes kinnisasja väärtusega ebamõistlikult suured. VÕS § 132 lg 3 teise lause kohaselt tuleks selline kinnisasi lugeda majanduslikus mõttes hävinuks ning hüvitada selle väärtus, kahju tekitajal aga tekiks õigus kinnistu välja nõuda. Käesoleva töö autorite hinnangul on selline lähenemine kinnisasjade puhul sobimatu – asjaolu, et teatud kinnistu osa enam langatuse tõttu põllumajandustegevuseks kasutada ei saa, ei ole asjakohane võrdsustada selle hävimisega. Võimalikuks lahenduseks võiks olla kinnistu väärtuse vähenemise hüvitamine kahju tekitaja poolt.

VÕS kohaselt on võimalik kohtu poolt ka **kahju hüvitamise piiramine** – kohus võib kahjuhüvitist vähendada, kui kahju hüvitamine täies ulatuses oleks kohustatud isiku suhtes

¹⁷ VÕS I. Kommenteeritud väljaanne, § 132, p.4.3., lk 467.

äärmiselt ebaõiglane või muudel põhjustel mõistlikult vastuvõtmatu; seejuures tuleb arvestada kõiki asjaolusid, eelkõige vastutuse iseloomu, isikutevahelisi suhteid ja nende majanduslikku olukorda, sealhulgas kindlustuse olemasolu (VÕS § 140 lg 1).

3.1.7. Võlaõigusliku kahju sissenõudmise korraldus ja probleemid

Isikul, kellel on tekkinud kaevandamistegevuse tõttu kahju, võib esitada kahju hüvitamise nõude otse kahju tekitaja vastu. Juhul, kui isikud kahju hüvitise nõude rahuldamise osas omavahel kokkuleppele ei jõua, on kahju kannatanud isikul võimalus pöörduda kohtusse, esitades **hagi** kahjuhüvitise väljamõistmiseks.

Töö alusdokumendid ega lähteülesanne ning Tellija poolt esitatud materjalid ei anna selget ülevaadet, milles kahju hüvitamise süsteemi puudused põlevkivikaevanduste piirkondade elanike arvates täpsemalt seisnevad. Nagu Töö punktis 1.2 viidatud, nähtub PÕKK-st ning selle KSH käigus toimunud arutelude protokollidest, et ette heidetakse kohtu kaudu kahjude hüvitamise nõudmise kulukust ning aeganõudvust, samuti on keeruline kahjude tekkimist tõendada. Alljärgnevalt on neid aspekte lähemalt käsitletud, et anda hinnang, kuivõrd probleemsete teemadega on tegemist.

3.1.7.1. Menetluskulud tsiviilkohtusse pöördumisel

Tsiviilkohtusse pöördumisel tuleb tasuda **riigilõiv**, mille suurus on määratletud riigilõivuseaduses (RLS). Varalise kahju hüvitamise hagi eest on riigilõivumäärad määratletud RLS lisas 1 ning need sõltuvad tsiviilasja hinnast, st sellest, millises ulatuses kahju hüvitamist nõutakse. RLS lisas 1 sätestatud riigilõivumäärade suurus on kuni 1917 euroste tsiviilasjade puhul ca 20% tsiviilasja hinnast ning kuni 31 955 euroste tsiviilasjade puhul ca 10% tsiviilasja hinnast (suuremate summade puhul riigilõivu protsent väheneb). Tegemist on küllaltki suurte summadega, mis võib kohtuspepöördumist raskendada.

Riigilõivu ei tule teatud juhtudel tasuda; kaevandamisest tekitatud kahju osas võib neist aga välja tuua vaid tingimuse, et riigilõivu ei võeta kehavigastuse või muu terviserikkega, samuti toitja surmaga tekitatud kahju hüvitamise hagi läbivaatamise eest (RLS § 22 lg 1 p 11).

Lisaks hagi esitamisele tuleb riigilõivu tasuda ka kohtuasjas apellatsioonkaebuse esitamisel, kusjuures selle suurus on RLS § 57 lg 22 kohaselt võrdne riigilõivumääraga hagi esitamisel (v. a kui apellatsioonkaebuses vaidlustatakse kohtuotsus vaid osaliselt). Kassatsioonkaebuse esitamisel Riigikohtule tuleb tasuda kassatsioonkautsjon, mille suurus on TsMS § 140 lõike 2 kohaselt 1% tsiviilasja hinnast, kuid mitte alla 25 ja mitte üle 2600 euro.

Näide: 10 000 euro suuruse kahjuhüvitise osas¹⁸ kohtusse pöördumine võib juba üksnes riigilõivu ja kassatsioonkautsjoni näol tuua kaasa kohustuse maksta kokku 3236,9 eurot (kuni otsustatakse, kas hagi rahuldatakse või mitte).

¹⁸ Võrdluseks olgu märgitud, et kohtuasjas nr 3-2-1-90-09 oli esitatud nõue kahju 152 203 krooni hüvitamiseks

Lisaks riigilõivule tuleb kohtuspeepõrdujal arvestada ka muude menetluskuludega (esinduskulud, tõendamisega seotud kulud jms). Juhul, kui hagejat esindab kohtus **lepinguline esindaja**, tuleb arvestada sellega, et isegi hagi rahuldamise korral on lepingulise esindaja kulude väljamõistmine teiselt poolt piiratud.¹⁹ Näiteks 641-3200 euro suuruse tsiviilhagi puhul on selleks piirmääraks 1600 eurot.

Õiguskantsler on asunud 26.09.11 ettekandes Riigikogule²⁰ seisukohale, et olukorras, kus seadusega kehtestatud üldine riigilõivude tase on märkimisväärselt kõrge, ei ole oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse pöördumine kui põhiseadusega ühe kõrgemal tasemel kaitstud põhiõiguse kasutamine igapäevasele kättesaadav nagu PS § 15 lg 1 ette näeb. Seetõttu on õiguskantsler leidnud, et riigilõivude suurus tuleb süsteemselt üle vaadata. Muuhulgas on õiguskantsler leidnud, et ei ole õige, et oma õiguste kaitsmiseks kohtus tuleb enne vaidluse sisulist arutamist realiseerida suures ulatuses oma vara, võtta laenu suures ulatuses või riskida majandusraskustesse sattumisega, millega halvatakse edasine majandustegevus või inimese toimetulek.²¹

TsMS näeb ette võimaluse saada menetluskulude kandmiseks riigi poolt **menetlusabi**. Menetlusabina võib kohus TsMS § 180 lõikest 1 tulenevalt isiku taotlusel määrata, et menetlusabi saaja vabastatakse täielikult või osaliselt riigilõivu või muude kohtukulude kandmisest või et ta võib tasuda vastavad kulud osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul; samuti on võimalik, et menetlusabi korras määratakse isikule esindajaks advokaat ning et ta ei pea selle eest tasu maksma või võib teha seda osaliselt või hiljem²². TsMS § 181 lg 3¹ näeb lisaks eeltoodule ette, et ka juhul, kui taotleja ei ole õigustatud majandusliku seisundi tõttu menetlusabi saama, võib kohus siiski menetlusabi korras määrata, et ta saab tasuda riigilõivu osamaksetena – seda juhul, kui tasumisele kuuluva riigilõivu korraga tasumine takistab konkreetse kohtuasja asjaolusid arvestades ebamõistlikult isiku õigust oma õiguse või huvi kaitseks kohtusse pöörduda.

Menetlusabi andmise eelduseks on TsMS § 181 lõike 1 kohaselt kaks olulist tingimust:

- 1) menetlusabi taotleja ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu menetluskulusid tasuda või kui ta suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena ja
- 2) on piisav alus eeldada, et kavandatav menetluses osalemine on edukas.

Füüsilisele isikule menetlusabi andmiseks on TsMS § 182 lõikes 2 seatud täpsemad piirangud, mis võivad menetlusabi saamise võimalusi veelgi kitsendada.

¹⁹ Vabariigi Valitsuse 04.09.08 määrus nr 137 „Lepingulise esindaja kulude teistelt menetlusosalistelt sissenõudmise piirmäärad“. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103122010008> (3.10.11).

²⁰ Õiguskantsleri 26.09.11 ettekanne

Riigikogule. Kättesaadav: http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/NORMIKONTROLLI_MENETLUSED/Ettekanded_Riigikogule/2011/Riigil_ivude_ettekanne_nr_3.pdf (28.09.11).

²¹ Samas, p 71.

²² Menetlusabi andmist advokaadi õigusabi eest tasumisel reguleerib ka riigi õigusabi seadus. Riigi õigusabi seadus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032011017> (3.10.11).

Analüüsi koostajad leiavad, et menetlusabi kaudu ei ole kõrge riigilõivu ning muude kohtukulude probleem täielikult lahendatav. Ka õiguskantsler on märkinud, et menetlusabi taotluse esitamine ja menetlemine pikendab kohtumenetluse aega ja kujutab endast täiendavat asjaajamist.²³ Samuti tuleb ka juhul, kui isikule antakse konkreetnes vaidluses menetlusabi, vaidluse kaotamise korral riigilõiv, mille tasumisest ta hagi esitamisel oli vabastatud, riigile siiski hüvitada (TsMS § 190 lõiked 4 ja 5).²⁴

Kuna tsiviilkohtumenetluse kulude küsimus on tervikuna palju laiem teema kui vaid kaevandamistegevusega tekitatud kahju hüvitamise nõuete menetlemine, ei ole Töö eesmärgi seisukohalt otstarbekas seda teemat täpsemates detailides käsitleda. Töö koostajate hinnangul on aga ilmne, et tsiviilkohtumenetluse kõrged kulud võivad olla oluliseks takistuseks kahjuhüvitise nõuete hagide esitamiseks.

3.1.7.2. Tõendamiskoormus

Kahju hüvitamise oluliseks eelduseks on nii deliktilise ehk õigusrikkumisega tekitatud kahju kui suurema ohu allika puhul põhjuslik seos teo või suurema ohu allika tegevuse ning saabunud negatiivse tagajärje vahel – kahju hüvitamiseks tuleb selgelt tõendada, et kahju tekkis just konkreetse tegevuse tagajärjel. Vastavate tõendite esitamine on aga keeruline. Seega mõjutab kahjunõude esitamise võimalikkust oluliselt see, kes peab esitama tõendid põhjusliku seose kohta – kas oletatav kahju tekitaja, või kahju kannatanud isik.

Kahju õigusvastase tekitamise (nt loatingimuste rikkumine või keskkonnaalaste õigusnormide rikkumine) puhul tuleb põhjusliku seose olemasolu tõendada kahju kannatanud isikul. Suurema ohu allika puhul on Riigikohus asunud kohtuasjas nr 3-2-1-169-10 aga seisukohale, et hea usu põhimõttest lähtuvalt lasub tõendamiskoormis suurema ohu allika valitsejal – seda juhtudel, kus kannatanul ei ole ligipääsu suurema ohu allika tegevust kajastavatele andmetele ning kahjustust saab lugeda konkreetse suurema ohu allika toime tüüpiliseks tagajärjeks (vt ka käesoleva Töö p 3.1.3.4)²⁵. Seega peaks teatud tüüpilise kahju puhul kaevandamisloa omanik riskivastutusest vabanemiseks tõendama, et hagejale tekkinud kahju põhjuseks oli hoopis muu tegur.

Praktikas on olnud probleemiks, et näiteks lõhketööde tulemusena kahjustunud majade puhul on tekkinud tõendamisprobleemid, kuna majade ülevaatamist ei saa iga päev teostada (vastav probleem on välja toodud 28.02.07 Maidla vallas toimunud PÕKK KSH aruande avalikul arutelul)²⁶. Riskivastutuse põhimõtete rakendamisel tõendamiskoormise asetamine kaevandamisloa omanikule oleks selle probleemi vähemalt osaliseks lahenduseks.

²³ Õiguskantsleri 26.09.11 ettekanne, p 55.

²⁴ Samas, p 100.

²⁵Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus kohtuasjas nr 3-2-1-169-10, p 13.

Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-169-10> (3.10.11).

²⁶ Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2007-2015 keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande avaliku arutelu 28.02.07 protokoll, lk 8 -9. Kättesaadav:

(<http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=380966/Avaliku+arutelu+protokoll.PDF>) (3.10.11).

Praktikas on kaevandamislubades sätestatud lisatingimuste osas seatud tingimuseks ka enne kaevandamist olemasoleva olukorra fikseerimine – nii on kaevandamisloas nr KMIN-105 pandud kaevandamisloa omanikule kohustuseks *korraldada lõhkamistöõde ohutsooni jäävate elamute ja hoonete ehitusliku seisundi hindamine*, samuti on ette nähtud perioodiline vibratsiooni mõõtmine elamute juures, müratasemete perioodilised mõõtmised ning kaevude veetaseme fikseerimine ja kvaliteedinäitajates kokkuleppimine. Kõik need meetmed aitavad kaevandamisloa omanikul fikseerida nõ algset olukorda, mille abil on hiljem võimalik tõendada, kas kahju on tekkinud tema tegevuse tõttu või mitte.

3.1.7.3. Kohtuasja menetlemiseks kuluv aeg

PÕKK KSH arutelude käigus on juhitud tähelepanu sellele, et kahjude hüvitamise nõudmine kohtu teel on aeganõudev ja kulukas protsess. Üheks näiteks sellest on Riigikohtu poolt numbri 3-2-1-90-09 all menetletud kohtuasi, kus 2004. a algatatud vaidlus jõudis Riigikohtusse alles 2009. aastaks.

Töö koostajate hinnangul on viidatud juhtum küll hea näide sellest, kui palju kohtumenetlus aega võib võtta, ent on keeruline hinnata, kas tegemist on üldise praktikaga, või oli mingeid erilisi põhjuseid, miks viidatud kohtuasja menetlemine esimeses kohtuastmes nii pikalt venis. Paraku puuduvad Töö koostajatel andmed selle kohta, et analoogseid kohtuasju oleks viimase viie aasta jooksul veel menetletud. Riigikohtu lahenditest käsitleb põlevkivi kaevandamisega tekitatud kahju hüvitamist vaid juba viidatud lahend kohtuasjas nr 3-2-1-90-09. Alamate kohtuastmete kohtulahendite andmebaasist kohtute infosüsteemis (KIS)²⁷ ei nähtu ühtki ringkonnakohtute ega maakohtute jõustunud lahendit kaevandamisega tekitatud kahju nõuete kohta (küll on mitmeid lahendeid kaevanduses töötamisest tekitatud tervisekahjustuste hüvitamise nõuete kohta).

Põlevkivikaevanduste piirkonna hagnosisid menetleb kohtualluvuse järgi üldjuhul Viru Maakohus (välistatud ei ole erandid). Kohtute üldine menetlusstatistika²⁸ näitab, et Viru Maakohtus on tsiviilasjade menetlemise aeg olnud mitmel viimasel aastal muudest maakohutest kõige pikem, ent see on aja jooksul oluliselt lühenenud (vt Tabel 1).

Apellatsiooniaseme kohtute menetlusstatistika on Justiitsministeeriumi poolt avalikustatud vaid 2010. aasta kohta²⁹; selle kohaselt oli apellatsioonimenetluse keskmine menetlusaeg päevades 2010. aastal Tartu Ringkonnakohtus (mis menetleb ka Viru Maakohtu otsuste üle esitatud apellatsioonkaebuseid) 206 päeva ning Tallinna Ringkonnakohtus 188 päeva.

²⁷ Kohtute infosüsteem KIS. KIS sisaldab jõustunud kohtulahendeid alates 1.01.06. Kättesaadav: <http://kola.just.ee/> (3.10.11).

²⁸ Andmed kohtute 2007., 2008., 2009. ja 2010. a menetlusstatistika kohta on kättesaadavad Justiitsministeeriumi kohtute veebilehel: <http://www.kohus.ee/10925> (28.09.11).

²⁹ Esimese ja teise astme kohtute statistilised menetlusandmed 2010.a kokkuvõte.

Justiitsministeerium. Tallinn 2011. Kättesaadav:

<http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54413/Kohtute+menetlusstatistika.2010.a.pdf> (3.10.11).

Aasta	Harju Maakohus	Pärnu Maakohus	Tartu Maakohus	Viru Maakohus	Kohtute keskmine
2007	268	127	149	244	222
2008	253	163	161	308	236
2009	194	176	149	234	189
2010	192	153	148	196	178

Tabel 1. Tsiivilasjade keskmine menetlusaeg päevades

Mõistagi tuleb arvestada, et tegemist on vaid keskmiste näitajatega ning keerukamate vaidluste puhul võib menetlusaeg olla pikem. Kahjunõude esitaja jaoks võib juba paariaastase kohtumenetluse puhul tegemist olla takistusega, mille tõttu ta jätab nõude esitamata; samas ei saa menetluse kiirust seada kõige prioriteetsemaks eesmärgiks. Menetluse iga hinna eest kiirendamine võib negatiivselt mõjuda õigusemõistmise kvaliteedile.

3.1.7.4. Kokkuvõtte kohtussepöördumise võimalike takistuste osas

Töö autorite hinnangul võib oma võlaõiguslike nõuete kaitseks kohtusse pöördumisel esineda kolme liiki takistusi. Esmalt võivad olla takistavalt kõrged menetluskulud (riigilõiv, esindajatasu jms), suhteliselt piiravad on ka eeldused menetlusabi saamiseks. Probleeme võib põhjustada ka kaevandamise tulemusena tekkinud kahju tõendamine – nii ei ole kaevandamispiirkonnas asuvatel kinnistutel leiduvate ehitiste ning metsa- ja põllumaade seisuga enne kaevandamistegevuse algust reeglina fikseeritud. Kolmandaks võimalikuks teguriks on kohtumenetluse pikkus.

Kuigi kõik need tegurid võivad olla põhjuseks, miks isikud ei ole siiani endale tekkinud kahjude hüvitamist kohtute kaudu laialdasemalt nõudnud, ei ole Töö alusdokumentide ega lähteülesande ning Tellija poolt esitatud materjalide põhjal võimalik nõuete esitamise passiivsuse kohta üheseid järeldusi teha. Seetõttu oleks edaspidi vajalik täiendavalt uurida (viies vajadusel läbi sotsioloogilisi uuringuid) põhjuseid, miks isikud võlaõiguslikke kahju hüvitamise nõudeid nii vähe esitanud on.

3.2. Kaevandamisloaga seatud keskkonnanõuded kahju kõrvaldamise vahendina

Kaevandamisloas seatud keskkonnanõuded on praktikas lisaks kahju ennetamisele aluseks ka nõu kompensatsioonimeetmete rakendamisele juba tekkinud probleemide osas. Peamise näitena võib välja tuua veevarustuse korraldamise või uute kaevude rajamise kohustuse juhul, kui veetaseme languse tõttu jäävad kaevud veeta. Ka Töö tegemiseks KÕKile Keskkonnaministeeriumi poolt edastatud Eesti Energia Kaevandused AS ülevaade „Põlevkivi

kaevandamisest tingitud kahjude hüvitamine³⁰ kujutab endast enamjaolt selliste kompenseerivate meetmete rakendamist (veetrasside ehitus, veevedu elanikele) või hoopis seire teostamist (müra mõõtmine).

Esmalt on Töö koostajate hinnangul selge, et selliste nõuete näol ei ole tegemist VÕS sätestatud kahju hüvitamise teatava eriregulatsiooniga. Loa tingimuste alusel negatiivsete tagajärgede (kahju) kõrvaldamine võib mõjutada küll võlaõiguslike nõuete esitamise võimalikkust (kui loa omaniku poolt meetmete rakendamise, nt uue kaevu rajamise järel pole isik enam kahju kannatanud), ent tegemist ei ole kahju hüvitamisega VÕS tähenduses.

Taoliste sätete kasutamise kooskõla kehtiva õigusega on aga kaheldav. Lubade lisatingimuste sätestamise võimalus võib tuleneda kas MaaPS-st või KeHJS-st. Eelpool kirjeldatud meetmete kehtestamise võimalust ei näe otsesõnu ette kumbki seadus, kuna nii MaaPS § 35 lg 2 p 8 kui ka KeHJS § 22 lg 7 näevad ette kaevandamisloas nõuete kehtestamine, millega vähendatakse negatiivset **keskkonnamõju** (MaaPS sõnastuses inimese tervisele, varale ja keskkonnale kaevandamisest tulenevat **kahjulikku mõju**). Grammatilise tõlgenduse kohaselt ning arvestades keskkonnamõju ja olulise keskkonnamõju definitsiooni (KeHJS § 4 ja § 5), ei hõlma mõju vähendamise nõuded **mõju avaldumise tagajärgede** ehk kahju hüvitamist.

Nagu eelnevalt (p 2.1) lähemalt selgitatud, tuleb eristada kahjulikku mõju selle poolt põhjustatud negatiivsest tagajärjest (kahjust). Seega on MaaPS ja KeHJS grammatilisel tõlgendamisel maavara kaevandamise loasse lubatud kanda vaid nõudeid, mis ennetavad kahju tekkimist **mõjude vähendamise** teel, mitte aga nõudeid juba realiseerunud **tagajärgede kõrvaldamiseks**. Eelpool toodud näide (veevarustuse korraldamine ja uute kaevude rajamine) aga kuuluvad tagajärgede kõrvaldamise meetmete hulka.

Praktikas on osades kaevandamislubades sätestatud tingimusena loa omaniku kohustus täita kohaliku omavalitsusega sõlmitud lepingu tingimusi, ilma et neid tingimusi kaevandamisloas kajastatud oleks.³¹ Sellise tingimuse sätestamine kaevandamisloas on käesoleva õigusega olulisel määral vastuolus. Esiteks ei ole KOV-de ja loa omanike vahelised lepingud avalikult kättesaadavad (nt keskkonnalubade infosüsteemis ei ole neid viidatud lubadele lisatud). Teiseks võivad lepingu sõlminud pooled võivad lepingut soovi korral muuta, ilma et haldusorganil oleks võimalik sellesse sekkuda või koguni sellest teada saada. Haldusmenetluse reeglite kohaselt on haldusakti andmise ja muutmise õigus aga ainult haldusorganil ning seda vaid HMS §-des 64-70 toodud tingimustel.

³⁰ Eesti Energia Kaevandused AS 16.06.11 kiri nr 443 Keskkonnaministeriumile „Põlevkivi kaevandamisest tingitud kahjude hüvitamine“; ülevaate kohaselt on tehtud kulutusi veetrasside ehituseks, kalakotka tehispesade ehituseks, külade veevarustuse jaoks (veevedu elanikele), Rannapungerja jõe puhastamiseks ning müra mõõtmiseks.

³¹ Nt kaevandamisluba nr KMIN-037, mille kohaselt tuleb täita Sõmeru vallavalitsuse ja AS Kunda Nordic Tsement vahel 13.09.01 sõlmitud raamlepingut “Ubja põlevkivikarjääri rajamisega ümbritsevale keskkonnale tekkiva kahju hüvitamiseks”; 07.10.11 AS-le Eesti Energia väljastatud kaevandamisluba nr KMIN-117, mille kohaselt tuleb täita Maidla vallaga 25.02.11 sõlmitud koostöölepingut.

Eeltoodu ei tähenda, et KOV ning arendaja selliseid lepinguid omavahel sõlmida ei võiks. Selliste lepingute täitmise kohustuse sätestamine kaevandamisloa nõudena on aga vastuolus kehtiva õiguskorra oluliste põhimõtetega.

3.3. Kokkuvõtte ja järeldused

Kaevandamistegevuse käigus tekitatud kahju, mis seisneb isiku surma põhjustamises, kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamises või asja (mh ka KOV-i omandis oleva asja) kahjustamises, on hüvitatav VÕS lepinguvälise kahju hüvitamise sätete alusel.

Seejuures kohaldub õiguspärasele (kaevandamisloa tingimustele vastavale) tegevusele riskivastutuse regulatsioon. Kahju hüvitamise kohustuse tekkimise eeldusteks on sellisel juhul kahju tekkimine, suurema ohu allika valitsemine, suurema ohu allikale iseloomuliku riski realiseerumine valitsemise käigus ning põhjuslik seos iseloomuliku riski realiseerumise ja kahju tekkimise vahel.

MaaPS § 56 on selle regulatsiooni suhtes erisätteks, mille kohaselt on maavaravaru kaevandamine suurema ohu allikaks (vastab ka sisuliselt suurema ohu allika tunnustele vastavalt VÕS § 1056 lg-le 2) ning kaevandamisloa omanik suurema ohu allika valitsejaks. Seejuures ei kata „kaevandamise“ mõiste MaaPS § 2 p-s 7 grammatiliselt tõlgendades kõiki kaevandamistegevuse aspekte ning seetõttu kuuluks nt põhjaveetaseme langetamisega seotud kahjud hüvitamisele riskivastutuse üldsätete (VÕS § 1056) kohaselt. Vastutus kaevandamisega kahju tekitamise eest on sarnaselt riskivastutuse üldsätetega mittesüüline. Nõude aegumistähtaja osas on erinev aegumistähtaja alguspunkt – kaevandamisega tekitatud kahju puhul on selleks kahju tekitamisest teada saamine, TsÜS § 150 lg 1 kohaselt kahjust ning kahju hüvitamiseks kohustatud isikust teada saamine. Kaevandamisega tekitatud kahjule ei kohaldu TsÜS § 150 lg-s 3 sisalduv reegel, mis näeb ette nõude aegumise 10 aasta jooksul kahju põhjustanud teo tegemisest või sündmuse toimumisest. Ka 10 aastat pärast eelnimetatud sündmust kuulub kaevandusega tekitatud kahju hüvitamisele, hüvitamiseks on sõltuvalt kaevandamisloa kehtivuse tähtajast kas loa omanik või riik.

Kaevandamistegevusega tekitatud õigusvastane kahju, mis seisneb isiku surma põhjustamises, kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamises või asja kahjustamises on samuti VÕS sätete alusel hüvitatav. Oluline on, et tulenevalt MaaPS § 56 lg-st 1 ei ole seejuures vajalik, et õigusvastane tegu oleks olnud süüline.

Seega on kaevandamisega isikutele tekitatav kahju, mis seisneb surma põhjustamises, kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamises või asja kahjustamises, VÕS sätete alusel põhimõtteliselt hüvitatav. Samas on avalikult kättesaadav vaid üks viimase nelja aasta jooksul jõustunud kohtuotsus, mis puudutab kaevandamisega tekitatud kahju hüvitamist. Puuduvad täpsemad andmed, mis selgitaksid, miks isikud oma õiguste kaitseks kohtusse pöördunud ei ole, samas kui põlevkivialade elanikud PÕKK-i väljatöötamisel erinevaid probleeme välja tõid. Töö autorid näevad võimalike takistustena kõrgeid menetluskulusid (riigilõivud, esindajate tasud jt kulud), raskusi kahjude tekke ning põhjusliku seose

tõendamisel ning kohtumenetluse ülemäärast pikkust. Tegelikke probleemide väljaselgitamiseks oleks siiski vajalikud täiendavad uuringud.

Praktikas kasutatakse ka tekkinud negatiivsete tagajärgede kõrvaldamiseks kohustamist kahjude kompenseerimiseks (nt veevarustuse taastamiseks) kaevandamisloa lisanõuetega. Selliste nõuete seadmist kehtiv õigus Töö autorite hinnangul tegelikult ei võimalda. Samuti on kehtiva õigusega olulisel määral vastuolus kaevandamisloa nõuded, mis kohustavad arendajat täitma arendaja ja KOV-i vahelist koostöölepingut, muutes sellise koostöölepingu osaks loa tingimustest, ilma et lepingu tingimused loas välja oleksid toodud.

Eelkirjeldatud kahjude hüvitamise meetmed on põhimõtteliselt sobivad üksikisikutele tekitatud kahjude kompenseerimiseks. Meetmete abil on võimalik korvata ka KOV-idele tekitatud kahju, mis seisneb neile kui isikutele kuuluvate asjade kahjustamises. Samas ei ole VÕS kahju hüvitamise sätetega võimalik kompenseerida KOV-dele kaevandamistegevusest põhjustatud muid negatiivseid tagajärgi – nt kaevandamistegevuse negatiivsete mõjutuste tasakaalustamiseks võetud elukeskkonna parandamise meetmete kulusid, suurenenud kulusid infrastruktuuri teenindamiseks, üksikisiku tulumaksu laekumise vähenemist KOV eelarvesse jms.

4. Keskkonnatasude kasutamine kompensatsioonimehhanismina

4.1. Kehtiv regulatsioon

Keskkonnatasude seadus näeb ette maavara kaevandamise eest kaevandamisõiguse tasu maksmise, samuti vee erikasutusõiguse tasu vee erikasutuse eest. Keskkonnatasude rakendamise eesmärk on KeTS § 4 lõike 1 kohaselt **vältida või vähendada** loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda heitmisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud **võimalikku kahju**. Keskkonnatasudest saadav raha jaotatakse seejuures KeTS-s sätestatud ulatuses riigieelarve ja keskkonnakasutuse asukoha kohalike omavalitsuste eelarvete vahel (KeTS § 4 lg 2). KeTS § 4 lõike 3 kohaselt tuleb keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvat raha kasutada sihtotstarbeliselt keskkonnaseisundi hoidmiseks, loodusvarade taastootmiseks ja **keskkonnakahjustuste heastamiseks**. Kohaliku omavalitsuse eelarvesse laekuva raha kasutamise sihtotstarvet ei ole KeTS-s määratud.

Maavara kasutusõiguse tasu on üks loodusvara kasutusõiguse tasu alaliike (KeTS § 7 p 2) ning seda makstakse riigile kuuluva maavaravaru kaevandamise, kasutamise või kasutuskõlbmatuks muutmise eest (KeTS § 9 lg 1). Kaevandamisõiguse tasumäärad on kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega; alam- ja ülemmäärad tulenevad KeTS § 9 lõikest 3. Põlevkivi kaevandamisõiguse tasu alam- ja ülemmäär on 0,92 ja 6,39 eurot tonni eest.

Maavara kaevandamisõiguse tasumäära kehtestamisel lähtutakse maavaravaru kvaliteedist, defitsiitsusest, kaasnevate maavaravarude kaitsevajadusest, kaevandamiskoha ökoloogilisest väärtusest, kaevandamistingimustest ning maavaravarude kasutusala (KeTS § 9 lg 8).

Maavara kaevandamisõiguse tasust kantakse KeTS § 13 lõike 1 kohaselt:

- 1) 100% riigieelarvesse, kui maavaravaru kaevandatakse piiriveekogus, territoriaal- ja sisemeres või omavalitsusüksusteks jaotamata muus veekogus;
- 2) maavara kaevandamisõiguse tasu osast, mis vastab 2009. aastal kehtinud maavara kaevandamisõiguse tasumääradele – 50% riigieelarvesse ja 50% kaevandamisala asukoha kohaliku omavalitsuse eelarvesse, kui maavaravaru kaevandatakse punktis 1 nimetatud piirkonnas asuvas üleriigilise tähtsusega maardlas;
- 3) punktis 2 nimetatud osa ületavast maavara kaevandamisõiguse tasu summast – 100% riigieelarvesse, kui maavaravaru kaevandatakse punktis 1 nimetatud piirkonnas asuvas üleriigilise tähtsusega maardlas;
- 4) 100% kaevandamisala asukoha kohaliku omavalitsuse eelarvesse, kui maavaravaru kaevandatakse kohaliku tähtsusega maardlas.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 09.06.2005 määrusele nr 131 „Üleriigilise tähtsusega maardlad“ on kogu Eesti põlevkivimaardla üleriigilise tähtsusega maardla. Kuna põlevkivi ei kaevandata veekogudes, kohaldub põlevkivi kaevandamisel maavara kasutusõiguse tasu jagamisele KeTS § 13 lg 1 p 2, mille kohaselt määratakse 2009. aastal kehtinud tasumäärast 50% kohaliku omavalitsuse eelarvesse ning 50% riigieelarvesse.

Põlevkivi kaevandamine toimub valdavalt allpool põhjaveetasel; seetõttu on reeglina vajalik ka kaevandustest ja karjääridest vee väljapumpamine. Selline tegevus on vastavalt VeeS § 8 lg 2 p-le 13 vee erikasutusluba vajavaks (st vee erikasutuseks). Vee erikasutusõiguse eest tuleb KeTS § 10 lg 1 kohaselt samuti maksta tasu, mille suuruseks on kuni 01.01.2012 vastavalt Vabariigi Valitsuse 12. novembri 2009. a määrusele nr 171 „Vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihist“ 14,69 eurot 1000 m³ kohta karjääride puhul ning 40,96 eurot 1000 m³ kohta kaevanduste puhul. Põhjaveekihist vee võtmisel kantakse vee erikasutusõiguse tasust KeTS § 13 lg 2 p 2 kohaselt 50 % riigieelarvesse ja 50 % vee erikasutuse asukoha kohaliku omavalitsuse eelarvesse.

Keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekunud raha eraldatakse 2009. aastal kehtinud keskkonnatasu määrade ulatuses KeTS §-s 4 sätestatud eesmärgil kasutamiseks Keskkonnainvesteeringute Keskusele, kes korraldab raha sihtotstarbelist kasutamist vastavalt Keskkonnaministeeriumi ja KIKi vahel sõlmitud halduslepingule (KeTS § 56 lg 1 ja 2). Keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekuva raha sihtotstarbelist kasutamist korraldatakse projektipõhiselt keskkonnakaitse valdkondade rahastamise kaudu (KeTS § 58 lg 1). Nagu juba märgitud, siis kohaliku omavalitsuse eelarvesse laekuva raha kasutamiseks keskkonnatasude seadus otsesid tingimusi ette ei näe.

4.2. Keskkonnatasude kasutamise koht kahju hüvitamise süsteemis

KÕKi hinnangul ei ole KeTS §-s 4 sätestatud ning seaduses kasutatav kahju mõiste võrdsustatav võlaõigusliku kahju mõistega (vt kahju mõiste osas käesoleva Töö peatükki 2), vaid selle all on silmas peetud laiemat mõistet, mis hõlmab keskkonna kasutamise seotud väliskulusid. Väliskulud on sellised kahjud või riskid inimestele, tehiskeskkonnale ja ökosüsteemidele, mida osaliselt või täielikult ei arvestata ega hüvitata.³²

KeTS omaaegse eelnõu seletuskirjas³³ on keskkonnatasude rakendamise peamiste eesmärkidena lisaks loodusvarade säästliku kasutamise ergutamisele ning keskkonnasõbralikuma toorme ja kütuse kasutamise tõhustamisele jmt toodud välja ka

³² Eesti õhusaaste väliskulude arvutamise võimalused ExterneE meetodika ja EcoSenseWeb abil.

Säästva Eesti Instituut. Tallinn 2008, lk 4. Kättesaadav:

http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1159752/Ohusaaste_Kareda.pdf (3.10.11).

³³ Keskkonnatasude seaduse ja kalapüügisteaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=052650006 (3.10.11).

eesmärk aidata kaasa keskkonnaga seotud tootmisväliste kulutuste muutmisele tootmiskuludeks ja selle arvestamisele toodete hinna sisse.

Kahju vältimise ja hüvitamise süsteeme võib Töö koostajate hinnangul vaadelda teatud meetmete hierarhiana, millest iga etapp peaks nõ kinni pidama võimalikult suure osa kahjust. Kõigepealt tuleb kahju võimalikult suures ulatuses vältida; selleks kehtestatakse vastavad meetmed kaevandamislubades ning kaevandamisega seotud muudes lubades, samuti normid õigusaktides (nt müra normtasemed). Kui hoolimata nende meetmete ja normide rakendamisest, või nende rikkumise tõttu tekib siiski kahju, kuulub see hüvitamisele võlaõiguslikus korras. Kuna võlaõiguslik kahju hüvitamise süsteem näeb aga ette vaid teatud liiki kahju hüvitamist (eriti piiratud on hüvitatav kahju lepinguvälise kahju ning iseäranis riskivastutuse puhul), tekib kaevandamistegevuse tulemusena ikkagi ka sellist kahju, mida ei ole võimalik võlaõigusliku süsteemi kaudu hüvitada (nt kohalikele omavalitsustele tekitatud kahju, või muud kahjulikud tagajärjed, mis ei ole käsitletavad inimestevisele või varale tekitatud kahjuna VÕS tähenduses). Keskkonnatasude kasutamine tootmisväliste kulude hüvitamiseks võiks olla üheks lahenduseks selliste kahjulike tagajärgede kompenseerimiseks.

4.3. Regulatsiooni rakendamisega seotud probleemid

Keskkonnatasude regulatsiooni toimivuse puhul on peamiseks küsimuseks, kas kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasust laekunud summadega kompenseeritakse ka tegelikult põlevkivi kaevandamisega tekitatud kahju või – laiemalt – sellega kaasnevaid väliskulusid.

Keskkonnatasude regulatsiooni tõhusust KeTS eesmärkide täitmisel on Töö koostajate hinnangul keeruline hinnata, kuna puuduvad selged andmed, kuidas nii riik kui kohalikud omavalitsused on nende eelarvesse kaevandamisõigusest laekuvat tasu kasutanud.

4.3.1. Kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasude kasutamine kohalike omavalitsuste poolt

2007. aastal Keskkonnaministeeriumi poolt välja töötatud keskkonnatasude seaduse ja kalapüügiseaduse muutmise eelnõu kohaselt oli kavas kehtivat tasude laekumise proportsiooni muuta ning seada sisse süsteem, mille kohaselt oleks nii maavara kaevandamisõiguse kui ka vee erikasutusõiguse tasust laekunud 80% riigieelarvesse ning vaid 20% kohalikku eelarvesse. Samuti plaaniti eelnõuga sätestada nõue, et kohaliku omavalitsuse eelarvesse laekuvat osa tuli kasutada keskkonnakaitsemeetmete

finantseerimiseks.³⁴ Kaevandamistasu puudutava muudatuse põhjenduseks on toodud eelnõu seletuskirjas, et maapõueseaduse kohaselt puudub kohalikel omavalitsustel kohustus kaevandamisega seotud kahjude likvideerimisel ning keskkonnatasude seadus ei kohusta seni saadud tasu kasutada keskkonnakaitse eesmärkidel, seega puudub kohalikele omavalitsustele eraldataval tasu osal seos keskkonnakaitse rahastamisega. Seletuskirjas leitakse, et kuna kaevandamisõiguse tasude laekumise ja keskkonnakaitse kulutuste tegemise perioodid ei ühti ning nende vahel võib olla isegi mitukümmend aastat, käsitlevad kohalikud omavalitsused nimetatud laekumisi kui vabasid tulusid ning kui on vajalik keskkonnakaitse investeerida, siis pöörduetakse riigi poole. Seletuskirjas on esitatud ka andmed selle kohta, kui palju on kohalikud omavalitsused teinud aastatel 2004-2006 keskkonnakaitse kulutusi ning kui palju saanud kaevandamisõiguse tasu. Vastavad andmed on välja toodud järgmiselt:

KOV	Kaevandatav maavara	KOKKU 2004- 2006 (tuh kr)			
		Kaevandamis- õiguse tasu	Vee- erikasutuse tasu	Keskkonna- kaitse kulu	osakaal
Illuka	Põlevkivi ja vesi	39 191	8 190	0	0,0%
Kohtla	Põlevkivi	6 698	160	0	0,0%
Maidla	Põlevkivi ja vesi	14 000	4 482	66	0,3%
Mäetaguse	Põlevkivi ja vesi	77 437	17 531	5 767	6%
Sonda	Põlevkivi	10 238	89	3 832	37,4%
Toila	Põlevkivi ja vesi	10 825	2 630	2 402	17,8%
Vaivara	Põlevkivi ja vesi	22 312	38 135	2 407	4%
Hanila	Lubjakivi ja dolomiit	7 420		16	0,2%
Sõmeru	Lubjakivi ja põlevkivi	10 811	991	3 140	26,6%
KOKKU		198 933	71 217	17 630	6,5%

(Rahandusministeeriumi andmed)*

* Tabelis on kulude hulgas kajastatud ka kulud, mis on tehtud välisabist ja riigilt saadud toetuste arvel.

Tabel 2. Keskkonnakaitse kulutuste (bioloogilise mitmekesisuse ja maastikukaitse, haljastus ning saaste vähendamine) ja loodusvarade kasutamise tasude võrdlus 2004.-2006. aastal (Allikas: Keskkonnatasude seaduse ja kalapüügiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (2008))

Vee erikasutusõiguse tasu osas leiti, et riigieelarvesse laekuva summa suurendamine on õigustatud, kuna raha on vaja EL finantseeringute kaasrahastamiseks kui ka ehituste kallinemise katmiseks. Omavalitsustel ei ole (sarnaselt kaevandamistasudega) seadusejärgset kohustust kulutada neile laekuvat osa keskkonnakaitseks, see raha läheb omavalitsuse jooksvate kulude katteks. Keskkonnaministeeriumis tehtud uuring näitas, et valdav enamik neist kulutustest, mida kohalikud omavalitsused oma eelarvest katavad, tuleks katta veeteenuste hinnast.

³⁴ Eelnõude kooskõlastamissüsteemi <http://eelvoud.valitsus.ee> andmetel sisestati eelnõu pealkirjaga „Keskkonnatasude seaduse ja kalapüügiseaduse muutmise seadus“ e-õigusesse kooskõlastusringile 11. jaanuaril 2008. a (toimiku number 08-0016), ent Linnade Liit ja Maaomavalitsuste Liit jätsid selle kooskõlastamata ning eelnõu menetlus on lõpetatud 31.12.2009. a.

Eelnõu jätsid 2008. aastal kooskõlastamata Eesti Linnade Liit ning Eesti Maaomavalitsuste Liit (EMOVL), seda eelkõige põhjendusega, et puudub omavalitsustele muudatustest tingitud tulude vähenemise kompenseerimise mehhanism.³⁵ Lisaks ei nõustunud EMOVL muudatusega, mille kohaselt võib kohalik omavalitsus kasutada laekuvat tasu üksnes keskkonnakaitsemeetmete finantseerimiseks, leides, et sihtotstarbe fikseerimisega taolisel kujul sekkutakse põhjendamatult suures ulatuses kohalike omavalitsuste otsustusõigusesse eelarveküsimustes. Mh märkis EMOVL, et mõistet „keskkonnakaitsemeetmed“ on võimalik erinevalt tõlgendada, ning et intensiivse kaevandustegevuse aladel on elukeskkonna säilitamine, loomine või taastamine tunduvalt kallim kui tavaoludes.

Seega on riigil ja kohalikel omavalitsustel erinevad seisukohad selle osas, kas kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasust laekuvaid summasid tuleks ideaalis (st arvestamata, et kehtiv seadus ei sätesta kohalike omavalitsustele nende summade kasutamise sihtotstarvet) kasutada konkreetsete keskkonnakaitsemeetmete rahastamiseks (riigi seisukoht) või oleks vaja sellega katta ka muid nõ väliskulusid (kohalike omavalitsuste seisukoht). Töö koostajate hinnangul langeb kohalike omavalitsuste seisukoht seaduse eesmärkidega paremini kokku (vt ka Töö p 4.2), kuna kaevandamisega kaasnevad ka sellised kahjulikud tagajärjed, mis ei ole otseselt keskkonnakahjustustena määratletavad.

Samas ei ole lõplikult selge ka see, milles seisneb Keskkonnaministeriumi arvates mõiste „keskkonnakaitsemeetmed“ sisu. Viidatud eelnõu seletuskirjas märgitakse: „*Kaevandustegevus halvendab piirkonna üldist keskkonnaseisundit ja muudab nt maapinna vibratsiooni ja põhjavee kadumise tõttu muutub elukeskkond ebaatraktiivsemaks ning eelpool nimetatud probleemide lahendamiseks tulekski kasutada kohalikele omavalitsustele laekuvat üleriigilise tähtsusega maardlate kaevandamisõiguse tasu osa.*“ Selline määratlus viitab pigem kohalike omavalitsuste seisukohale sarnanevale lähenemisele, et kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasu tuleks kasutada muuhulgas elukeskkonna atraktiivsemaks muutmiseks.

Kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasude laekumine aastate lõikes on samuti erinev ning tasu laekumise aeg ei pruugi kokku langeda kaevandamise negatiivsete mõjude ilmumise ajaga. Seega on kohalikel omavalitsustel raske sellel tuluallikal põhinevaid meetmeid planeerida. Teisalt ei ole kohalikel omavalitsustel ka võimalik kaevandamistasusid alati „keskkonnakaitsemeetmete“ rakendamiseks kasutada, kui nende laekumine ei lange kokku negatiivsete tagajärgede ilmumise ja nende kompenseerimise vajaduse ilmumise hetkega.

KÕKi hinnangul on teema edasiseks analüüsimiseks vajalik täiendavalt uurida, kui palju kohalikud omavalitsused on seni kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasu saanud ning kuidas nad on seni seda kasutanud ning milles seisnevad ja kui suured on kohalike omavalitsuste seisukohalt need kulud, mida on vaja täiendavalt katta seoses kaevandamistegevusest tekkinud kahjulike tagajärgedega.

³⁵ Eesti Linnade Liidu 25.01.2008 kiri nr 5-1/14 ning Eesti Maaomavalitsuste Liidu 25.01.2007 kiri nr V-10-1/14.

4.3.2. Kaevandamisõiguse tasu ja vee erikasutusõiguse tasu kasutamine riigi poolt

Töö koostajate hinnangul puuduvad selged andmed ka selle kohta, kas ja kuidas on kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasu kasutatud KeTS eesmärkide saavutamiseks riigi poolt.

Keskkonnatasude riigieelarvesse laekunud vahendite kasutamist suunatakse läbi **Keskkonnainvesteeringute Keskuse**. 2008. aastal koostatud riigikontrolli auditoriaruande „Keskkonnaprojektide rahastamine SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu“³⁶ kohaselt olid keskkonnatasudest laekuva raha jaotamise põhimõtted keskkonnavaldkondade vahel vähemalt 2008. a seisuga ebaselged; Keskkonnaministeriumis puudusid keskkonnatasude jaotamisel selged otsustuskriteeriumid ning raha jaotamise ettepaneku seotus keskkonna arengukavades püstitatud eesmärkidega ei olnud piisavalt põhjendatud. 41% KIKi toetuste kogumahust oli suunatud Keskkonnaministeriumi ja selle valitsemisala projektidele, rahastades seega riigieelarve väliselt Keskkonnaministeriumi põhitegevust. Samuti leidis Riigikontroll, et keskkonnaprojektidega saavutatud tulemusi ei hinnata ja seega on teadmata, kas raha kasutamine on olnud tulemuslik ja eesmärgipärane. Et hinnata kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasu eesmärgipärast kasutamist riigi poolt, oleks edasise analüüsi jaoks vaja täpsemaid andmeid selle kohta, kas KIKi poolt toetuste jagamise korraldus on 2008. aastast alates muutunud, sh kas toimub raha kasutamise tulemuslikkuse ja eesmärgipärasuse hindamine.

Töö koostajate hinnangul ei ole lisaks selge ka see, kas kogu riigieelarvesse laekuvat tasu kasutatakse KeTS eesmärgi kohaselt. Vastavalt KeTS § 13 lg 1 p 2¹ kohaselt kantakse **kaevandamisõiguse tasu 2009. aastal kehtinud tasumäära ületavas osas** 100 protsenti riigieelarvesse (vee erikasutusõiguse tasu osas kehtib jätkuvalt 50:50 reegel kogu tasu summa osas). KeTS § 56 lõige 1 näeb aga riigieelarvesse laekunud raha eraldamise vastavale sihtasutusele (Keskkonnainvesteeringute Keskus) vaid 2009. aastal kehtinud keskkonnatasu määrade ulatuses. Jääb arusaamatuks, kuidas kasutatakse 2009. aastal kehtinud tasumäära ületavas osas laekunud tasusid, kuna selle kasutamist ei ole KeTS-s määratud. Samas sätestab KeTS § 4 lg 3 sõnaselgelt, et keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvat raha kasutatakse sihtotstarbeliselt keskkonnaseisundi hoidmiseks, loodusvarade taastootmiseks ja keskkonnakahjustuste heastamiseks. Kuna 2009. a kehtinud tasumäärasid ületavas osas laekunud tasude sihtotstarbeliseks kasutamiseks ei ole korda kehtestatud, ei ole Töö koostajate hinnangul tagatud nende vahendite kasutamise kooskõla keskkonnatasude seadusega.

Kolmandaks jääb arusaamatuks, kuidas ja millises menetluses peaks seadusandja tahte kohaselt toimuma MaaPS § 56 lõike 5 alusel riigi poolt **kahju hüvitamine kaevandamisõiguse tasudest laekunud tasu arvel**, kui keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvat raha kasutatakse KeTS § 4 lõike 3 kohaselt sihtotstarbeliselt keskkonnaseisundi hoidmiseks, loodusvarade taastootmiseks ja **keskkonnakahjustuste**

³⁶ Riigikontrolli 12.06.08 aruanne Riigikogule „Keskkonnaprojektide rahastamine SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu“. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2043/Area/15/language/et-EE/Default.aspx> (28.09.11).

heastamiseks. Keskkonnakahjustuse mõiste on seejuures nii KeTS-s kui MaaPS-s määratlemata. Kuivõrd KeTS näeb ette keskkonnatasudest laekuva raha sihtotstarbelise kasutamise läbi vastava sihtasutuse, kelleks on Keskkonnainvesteeringute Keskus, ning seda projektipõhiselt keskkonnakaitse valdkondade rahastamise kaudu (KeTS § 58 lg 1), siis ei ole MaaPS § 56 lõikes 5 ette nähtud kahju hüvitamine vastavate nõuete alusel Töö koostajate hinnangul tegelikult võimalik (v.a. kui selleks kasutatakse 2009. a kehtinud tasumäärasid ületavat osa, mille kasutamise korda ei ole aga kehtestatud). Edasiseks analüüsiks oleksid vajalikud andmed selle kohta, kas ja millises ulatuses on riigile MaaPS § 56 lõike 5 alusel kahju hüvitamise nõudeid esitatud ning kui nõudeid on esitatud, siis kas ja milliste vahendite arvelt need on riigi poolt rahuldatud.

4.4. Kokkuvõte ja järeldused

Põlevkivi kaevandamisel tuleb kaevandamisloa omanikel maksta keskkonnatasudena nii kaevandamistasu kui reeglina ka vee erikasutusõiguse tasu. Keskkonnatasude eesmärgiks on vastavalt KeTS § 4 lõikele 1 vältida või vähendada keskkonnakasutusega seotud kahju. Keskkonnatasudest laekunud summad jagatakse riigi ning kohaliku omavalitsuse vahel; seejuures tuleb riigieelarvesse laekunud raha kasutada sihtotstarbeliselt keskkonnaseisundi hoidmiseks, loodusvarade taastootmiseks ning keskkonnakahjustuste heastamiseks, kohaliku omavalitsuste eelarvesse laekunud raha kasutamise sihtotstarvet kindlaks määratud ei ole.

KÕKi hinnangul võimaldab kaevandamistasust ning vee erikasutusõiguse tasust kohalike omavalitsuse eelarvetesse laekuv summa katta kaevandamisega kaasnevaid väliskulusid, st kulusid, mis ei ole VÕS sätete kohaselt hüvitamisele kuuluvaks kahjuks (nt kulutused, mis tuleb kanda elukeskkonna parendamiseks tasakaalustamiseks kaevandamistegevuse negatiivset mõju). Seega ei oleks põhjendatud KOV-dele laekuvate summade kasutamise sihtotstarbe kitsendamine vaid keskkonnakaitsemeetmete rahastamisele.

Samas puuduvad täpsemad andmed selle kohta, kuidas kohalikud omavalitsused keskkonnatasudest laekunud summasid siiani kasutanud on või milles seisnevad KOV-de hinnangul ammendavalt neile põlevkivi kaevandamisega tekitatud negatiivsed tagajärjed. Seega on raske hinnata, kas kohalikud omavalitsused vastavaid vahendeid ka praktikas kaevandamistegevuse väliskulude katmiseks kasutanud on. Teisalt puudub ka ülevaade riigieelarvesse laekuvate keskkonnatasude kasutamise eesmärgipärasusest, eriti mis puudutab kaevandamistasude ning vee erikasutusõiguse tasude seda osa, mida ei eraldata SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus.

Lisaks ei ole Töö autorite hinnangul piisavalt reguleeritud, kuidas peaks toimuma eraõiguslike kahjunõuete hüvitamine riigi poolt vastavalt MaaPS § 56 lõikele 5, kuna kehtiva regulatsiooni kohaselt ei saa keskkonnatasudest laekuvat ning KIK kaudu keskkonnaprojektideks eraldatavaid vahendeid sellel eesmärgil kasutada.

5. Võimalused kompensatsioonisüsteemide muutmiseks või täiendamiseks

Käesoleva Töö eelmistest peatükkidest nähtub, et probleemid põlevkivi kaevandamisest tekkinud negatiivsete tagajärjede kõrvaldamise ja kahju hüvitamisega ei ole täielikult selged. Iseäranis ei ole selge, milles seisnevad täpsemalt tekkinud kahjud (võlaõiguslikus mõttes) ning muud negatiivsed tagajärjed (sh kohalikele omavalitsustele tekkinud tagajärjed) ning millised on olnud praktikas probleemid nende kõrvaldamisel ja kahju hüvitamisel. Vastavate probleemide analüüs nõuab veel täiendavat andmete kogumist ja uuringuid, mille osas on esitatud soovitusel Töö peatükis 6.

Kuna kahju hüvitamise ja negatiivsete tagajärgede kõrvaldamisega seotud probleemid ei ole täielikult selged, on keeruline teha ka konkreetseid ettepanekuid seniste süsteemide muutmiseks või täiendamiseks. Alljärgnevalt on seega esitatud Töö koostajate üldine hinnang sellele, millistes valdkondades või küsimustes muudatused või täiendused üldse põhimõtteliselt võimalikud oleksid.

Tulenevalt eelmistes peatükkides esitatud ülevaatest võib ka kompenseerimismehhanismide täiendused ja muudatused jagada kolme gruppi:

- 1) võlaõigusliku kahju hüvitamise mehhanismi täiendused;
- 2) maapõueseadusest tulenev kahju kõrvaldamise süsteem;
- 3) kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasude kasutamise korralduse muudatused.

5.1. Võlaõigusliku kahju hüvitamise mehhanismi täiendused

Kuna võlaõigusliku kahju hüvitamise süsteemi toimimise probleemid on suuresti seotud üldiste tsiviilkohtumenetluse probleemidega (kohtumenetluse kulukus ja pikkus), on keeruline teha ettepanekuid selle muutmiseks vaid põlevkivi kaevandamisest tekkiva kahju hüvitamise seisukohalt. Vastavad probleemid vajavad lahendamist tsiviilkohtumenetluses tervikuna ning nendega tegeleb justiitsministeerium.

Alljärgnevalt on siiski käsitletud mõningaid võimalusi kahju hüvitamise nõuete lahendamise lihtsustamiseks, mis on seotud spetsiifiliselt just kaevandamistegevusest tuleneva kahju hüvitamisega.

5.1.1. Algse olukorra fikseerimise kohustus

Ühe probleemina on Töö aluseks olnud taustadokumentides välja toodud tõendamiskoormus. Selle osas on käesolevas Töös jõutud järeldusele, et erinevalt senisest praktikast asetub see riskivastutuse kohaldamisel üldjuhul arendajale (kuna vaid arendajal on olemas andmed tegevuse ja selle mõjude kohta).

Arendajapoolset tõendamiskoormust on võimalik leevendada. Kaevandamislubades sätestatavaid lisatingimusi on võimalik täpsustada selliselt, et kaevandamisloa omanik oleks kohustatud enne kaevandamistegevuse algust vaatama üle ja fikseerima kaevanduse mõjualal asuvate elamute ja muude hoonete seisundi, kaevude seisundi jmt (juhtudel, mil see on mõistlikult võimalik). Samuti oleks mõistlik sätestada lubades põhjalikumalt tingimused seire teostamiseks.

Konkreetsete lisatingimuste seadmine kaevandamislubades tuleks sel juhul ette näha seaduse tasandil, kaevandamisloa väljaandmise korda reguleerivas määruses või mittesiduvas juhendis.

See võimalus puudutab siiski vaid tulevikus antavaid kaevandamislube, kuna juba toimuva kaevandamistegevuse puhul ei pruugi hetkeolukorra fikseerimine enam vajalikku efekti anda (kuna kahju võib olla juba tekkinud). Kui siiski leitakse, et oluline on ka hetkeolukorra fikseerimine võimaliku tulevikus tekkiva kahju hüvitamise lihtsustamiseks, tuleks kaaluda olemasolevate lubade tingimuste muutmist, nähes selleks ette aluse seaduses või kohaldades MaaPS § 42 lg 1 punkti 3 (kaevandamisloaga lubatud tegevusest tulenev saastus on nii suur, et põhjustab loaga lubatud tegevuskohas ja selle ümbruses keskkonna olulisi kahjulikke muudatusi).

5.1.2. Alternatiivsed vaidluste lahendamise viisid

Kohtumenetluse pikkuse ja kulukuse leevendamiseks võiks Töö koostajate hinnangul kaaluda kaevandamisega tekitatud kahju hüvitamise nõuete osas kohtueelse või kohtuvälise vaidluste lahendamise süsteemi sisseseadmist, mis oleks nii kahju tekitaja kui kannatanute jaoks ajaliselt ja rahaliselt vähemkoormav.

Näiteid kohustusliku kohtueelse menetluse kohta võib tuua mitmeid; selline kohustuslik menetlus on ette nähtud riigihangete vaidlustamisel (läbi vaidlustuskomisjoni vastavalt riigihangete seaduse §-le 119), tööstusomandi vaidlustes (läbi tööstusomandi apellatsioonikomisjoni, vastavalt tööstusomandi õiguskorralduse aluste seaduse § 38 lõikele 2). Kohtueelne menetlus on võimalik (ent ei ole kohustuslik) ka töövaidluste lahendamisel (läbi töövaidluskomisjoni vastavalt individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse §-le 4).

Lisaks on tsiviilasjades võimalik lepitusmenetluse kasutamine. Lepitusmenetlus tsiviilasjades on poolte vabatahtlikkusel põhinev tegevus, mille käigus erapooletu isik (lepitaja) toetab lepinguosaliste suhtlust eesmärgiga aidata neil leida vaidlusküsimusele lahendus (LePS § 1 lg

2). LepS § 1 lg 4 annab võimaluse sätestada seaduses, et lepitusmenetlus on kohustuslik kohtueelne menetlus. Lepitajaks võib LepS § 2 kohaselt olla iga füüsiline isik, kellele pooled on lepitamise ülesandeks teinud (ja kes võib tegutseda ka juriidilise isiku kaudu), vandeadvokaat, notar ning seaduses sätestatud juhul ka riigi või kohaliku omavalitsuse organ. Seega kohaldub lepitusseadus igasugustele kohtuväliste vaidluste lahendamise juhtudele, kui see on seaduses otsesõnu ette nähtud. Lepitusseaduse eelnõu seletuskirja³⁷ kohaselt nähakse lepitusseaduse regulatsioonis võimalust pikemas perspektiivis ka Eestis kohtuväliselt õigusvaidlusi lahendavate komisjonide maastiku korrastamiseks. Lepitusmenetlus on pigem kohasem juhtudel, kui pooled on huvitatud seniste suhete jätkamisest (nt perekonnaasjad, aga ka naabrusvaidlused). Lepitusmenetluse tulemus ei ole menetlusosaliste suhtes siduv (erinevalt nt üürikomisjonidest, töövaidluskomisjonidest, tööstusomandi apellatsioonikomisjonist).

Kaevandamistegevusest tulenevate kahjunõuete lahendamiseks on mitmeid erinevaid võimalusi, mille valik sõltub seadusandja eesmärgist. Lepitusseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt eristatakse kohtuvälisest asjade menetlemisest rääkides erialakirjanduses sageli nelja erinevat võimalust, mille reguleerituse aste on erinev (menetluse suhtes kehtivad reeglid, menetluse vahendaja olemasolu ja tema roll, siduva otsuse tegemise võimalikkus):

- 1) läbirääkimised – pooled kohtuvad ja püüavad ühiselt konfliktile lahendust leida; toimub ilma kindla menetluskorrata ja ilma kolmanda neutraalse isiku osaluseta;
- 2) vahendusmenetlus – olukord, kus pooli lahenduse leidmisel toetatakse kolmanda neutraalse isiku poolt; kolmandal isikul puudub pädevus poolte tegevusse aktiivselt sekkumiseks, ta ei langeta otsust ega ürita pooli omapoolsete lahendusvariantide õigsuses veenda;
- 3) lepitusmenetlus – menetluses osaleval kolmandal neutraalsel isikul on pädevus esitada pooltele heakskiitmiseks ja vastuvõtmiseks omapoolne konflikti lahenduskäik, kuid tal ei ole õigust lepituse nurjumise korral tüli lahendamise üle ise otsustada;
- 4) õigusemõistmise tunnustega tegevus – kolmandal isikul on voli ja autoriteet langetada tülikäikide suhtes siduvaid otsuseid; siia alla kuulub ka vahekohtu kasutamise võimalus.

Kui reguleerida kahjunõuete vaidluste lahendamist seaduse tasandil, siis on kohane rääkida ilmselt kolmandast ja neljandast variandist või nende vahepealsest versioonist, mille puhul vaidluste lahendamiseks moodustatud komisjonil on küll õigus teha siduvaid otsuseid, ent nende vaidlustamiseks on siiski võimalik ka kohtusse pöörduda.

³⁷ Lepitusseaduse eelnõu seletuskirj nr 488.

Kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/rtf&u=20110930120110930121603&file_id=626734&file_name=lepitusseaduse%20seletuskiri%20\(488\).rtf&file_size=171315&mnsensk=487+SE&etapp=06.05.2009&fd=13.04.2011](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/rtf&u=20110930120110930121603&file_id=626734&file_name=lepitusseaduse%20seletuskiri%20(488).rtf&file_size=171315&mnsensk=487+SE&etapp=06.05.2009&fd=13.04.2011) (3.10.11).

5.2. Maapõueseadusest tulenev kahju kõrvaldamise süsteem

Juba täna kasutatatakse võimalust sätestada maavara kaevandamise lubades kahjude kompenseerimine nõ algse olukorra taastamise ehk negatiivsete tagajärgede kõrvaldamise teel (nt uue kaevu ehitamine). Nagu käesoleva töö punktis 3.2 viidatud, ei ole selliste tingimuste sätestamist kaevandamislubades praegu selgelt õigusnormides ette nähtud, mistõttu vastav võimalus tuleks selgemalt seadustada.

Selleks oleks mõistlik lisada maapõueseadusesse säte, mille kohaselt tuleb kaevandamisloas sätestada meetmed negatiivsete tagajärgede kõrvaldamiseks, juhul kui sellised tagajärjed võivad eelduslikult kaevandamise tulemusena tekkida ning nende kõrvaldamise meetmed on loa andja hinnangul määratletavad ja mõistlikud (nt uue kaevu ehitamise kohustus on ilmselt mõistlik ning vastava kohustuse saab loas sätestada; langatuse likvideerimise mõistlikkust tuleks ilmselt eraldi hinnata).

Kõik sellised meetmed tuleb aga sätestada otseselt loa täiendavate tingimustena. Meetmete sätestamine nt KOV ja kaevandamisloa omaniku vahelises lepingus ning sellele viitamine kaevandamisloas on vastuolus kehtiva õiguse oluliste põhimõtetega, mille kohaselt on kaevandamisloa tingimused avalikud ning kaevandamisloa muutmiseks on ainupädevus loa andjal (vt ka ptk 3.2.).

5.3. Keskkonnatasude kasutamise süsteemi muutmine

Kindlasti on üheks kaevandamise negatiivsete tagajärgede kõrvaldamise või nende leevendamise võimaluseks ka senise keskkonnatasude kasutamise süsteemi muutmine. Täpsemate ettepanekute tegemiseks on vaja aga põhjalikumat analüüsi ning andmete kogumist, mis ei ole käesoleva Töö ülesanne ja mis võib seisneda ka muud laadi kui õiguslikes analüüsid (finantsanalüüsid).

Senises diskussioonis kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasude kasutamise üle on olnud kõne all peamiselt kolm varianti:

- 1) seada kohalike omavalitsuste poolt kasutatavatele vahenditele selgem sihtotstarve;
- 2) suurendada kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasude laekumist riigile ning vähendada nende laekumist kohalikele omavalitsustele (st muuta vahendite riigieelarvesse ja kohalike omavalitsuste eelarvetesse laekumise vahekorda);
- 3) luua kaevandamisõiguse (ja sellega seotud vee erikasutusõiguse) tasu arvelt eraldi fond, millest kompenseeritaks tekkinud kahjud.

5.3.1. Sihtotstarbe seadmine kohalike omavalitsuste kasutatavatele vahenditele

Kohalike omavalitsuste eelarvesse laekuvate kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasude kasutamisele sihtotstarbe määramine võib paremini tagada, et vastavaid summasid kasutatakse KeTS eesmärkide kohaselt. Kohalikud omavalitsused ise on vastava ettepaneku vastu väitnud (2008. a keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse eelnõu koostamise menetluses), et sellega sekkuks riik liigselt KOV-de iseseisvusse ning see oleks vastuolus Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga (EKOH)³⁸. EKOH art 9 lg 7 sätestab, et kui võimalik, ei seostata kohalikele võimuorganitele eraldatavaid toetusi konkreetsete projektide finantseerimisega; samuti ei võta toetuste saamine kohalikult võimuorganilt ära tema põhivabadust tegutseda oma jurisdiktsiooni piires oma äranägemisel. Töö koostajate hinnangul on EKOH-st tulenevad piirangud toetuste kasutamisele sihtotstarbe määramiseks seotud siiski teistlaadi finantseerimisega kui kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasudest laekuvate vahendite puhul. Viimaste puhul tuleneb eesmärk nende kasutamiseks juba KeTS § 4 lõikest 1 – vältida või vähendada loodusvarade kasutamise, saasteainete keskkonda heitmise ja jäätmete kõrvaldamise seotud võimalikku kahju. Seetõttu ei ole kõnealuste vahendite kasutamise sihtotstarbe määratlemine otseselt EKOH sätetega vastuolus.

Samas ei ole Töö koostajate arvates õige tõlgendada KeTS § 4 lõikes 1 sätestatud eesmärki nii kitsalt nagu seda Keskkonnaministeeriumi ja Rahandusministeeriumi poolt seni on tehtud (2008. a keskkonnatasude seaduse muutmise eelnõus sooviti sihtotstarbeks määrata „keskkonnakaitsemeetmete finantseerimine“). Ehkki ei ole päris selge, mida senises praktikas mõiste „keskkonnakaitsemeetmed“ all silmas on peetud, võib mõiste „keskkonnakaitsemeetmed“ olla Töö koostajate hinnangul oluliselt kitsam KeTS § 4 lõikes 1 sätestatud eesmärgist vältida või vähendada „võimalikku kahju“. Nagu ilmneb käesoleva Töö punktidest 1.1 ning 4.2, tekib põlevkivi kaevandamisest KOV-dele ka sellist laadi kahju, mis ei pruugi olla otseselt käsitletav keskkonna kahjustamisena (näiteks üldine elukvaliteedi standardite langus, mida on vaja kompenseerida, mh pakkudes kvaliteetsemaid avalikke teenuseid).

KOV-dele kõnealuste vahendite kasutamise sihtotstarvet ette kirjutades ei tohiks tekitada olukorda, kus mingi osa põlevkivi kaevandamise negatiivsetest tagajärgedest jääb seetõttu kohalikele omavalitsustele kompenseerimata, vastasel korral ei täidetak KeTS-st tulenevaid eesmärke.

5.3.2. Kaevandamisõiguse tasude laekumise vahekorra muutmise

Ühe võimalusena võib kaaluda ka kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasude laekumise vahekorra muutmist, ent KÕKi hinnangul peaks sellele eelnema põhjalik analüüs, milles konkreetsemalt KOV-de hinnangul neile tekitatud kahjud seisnevad ning millises ulatuses on KOV-d seni kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasudest laekunud

³⁸ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta mitteametlik tõlge on kättesaadav veebis:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622> (3.10.11).

vahendeid nende tagajärgede kõrvaldamiseks või leevendamiseks kasutanud (selline analüüs peaks lähtuma eeldusest, et kaevandamisega seotud negatiivsed tagajärjed ei seonu ainult keskkonnakahjuga või inimeste tervisele ja varale tekitatud kahjuga, vaid ka üldise heaolu langusega jmt raskesti määratletavate tagajärgedega, mille kompenseerimiseks ei pruugita rakendada üksnes keskkonnakaitsemeetmeid).

Seejuures tuleb tagada, et kui suurem osa kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasust hakkab laekuma riigieelarvesse, siis tuleb juba viidatud üldised negatiivsed tagajärjed põlevkivialadel kompenseerida KOV-dele riigieelarvest ning selleks vastavad mehhanismid ette näha. Keskkonnatasudest laekuvate vahendite eraldamine KIKi kaudu ei pruugi sellise eesmärgi jaoks olla kohane mehhanism, kuna on suunatud konkreetsete keskkonnaprojektide finantseerimisele (st keskkonnakaitsemeetmete rakendamisele), ent nagu eelpool märgitud, ei pruugi kõigi negatiivsete tagajärgede kõrvaldamine keskkonnakaitsemeetmete kaudu võimalik olla.

Samuti ei oleks KeTS sätetega kooskõlas mehhanism, milles kaevandamisõiguse tasud laekuksid otse riigieelarvesse, kuna sel juhul ei ole tagatud nende vahendite kasutamine KeTS-s sätestatud eesmärkidel.

Lisaks on KOV-d sellisele muudatusele seni vastu vaielnud argumendiga, et puudub kompensatsioonisüsteem, millega kompenseerida nende eelarvete vähenemist. Keskkonnatasude laekumise vahekorra muutmisel tuleks kindlasti tegeleda ka selle probleemiga, ent see eeldab finantsanalüüside läbiviimist ning arvestamist muude KOV-de (finantsilist) suutlikkust puudutavate mehhanismidega (nt tasandusfond)..

5.3.3. Eraldi fondi loomine

Kaevandamisega seotud keskkonnatasude süsteemi üks võimalikke muutmisviise oleks ka nende arvelt eraldi fondi loomine, millest kompenseeritaks kaevandamisega tekitatud kahjusid. Sellise fondi loomisel tuleks tähelepanu pöörata järgmistele määrava tähtsusega küsimustele:

1. Millise kahju hüvitamiseks fondi kasutatakse? Nagu eelnevalt välja toodud, on keskkonnatasude eesmärk kompenseerida neid negatiivseid tagajärgi (nn väliskulusid), mille hüvitamine ei ole muude vahenditega võimalik. Seega oleks KeTS eesmärkidega vastuolus fondi kasutamine eraõiguslike kahju hüvitamise nõuete rahuldamiseks. Tulenevalt KeTS § 4 lõikest 2 ning vastava regulatsiooni kohast kahju hüvitamise süsteemis oleks õige kasutada fondi nende kahjude hüvitamiseks, mis ei ole VÕS sätete kohaselt hüvitatavateks.
2. Kasutades kulusid eelpool toodud eesmärgil, on oluline panna paika kriteeriumid, mille alusel fondi laekunud summad välja jagatakse. Seejuures on oluline taaskord silmas pidada, et kohalikele omavalitsustele kaevandamisest tekkiv kahju võib olla laiem kui kahju, mis on hüvitatav läbi „keskkonnakaitsemeetmete“ nende senise tõlgenduse kohaselt.

Eraldi fondi loomine võimaldaks võrreldes senise kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasude jagamise süsteemiga paremini arvesse võtta konkreetse kohaliku omavalitsuse suhtes esinevaid negatiivseid tagajärgi, mis ei ole alati otseses sõltuvuses kaevandamise mahuga. Selle võimaluse realiseerumine praktikas sõltub aga fondist summade väljamaksmise kriteeriumidest.

Eraldi fondi loomise kasuks otsustamise korral oleks kindlasti abi välisriikide kogemuse uurimisel, mistõttu oleks mõistlik teostada vastav võrdlev analüüs.

5.4. Meetmete valiku põhimõtted

Kaevandamistegevus toob endaga kaasa mitmesuguseid negatiivseid tagajärgi ehk mitmesugust kahju. Tekkinud kahju kompenseerimise meetmete muutmine või täiendamine peaks eelkõige kõrvaldama eksisteerivate hüvitusmeetmete rakendamise praktikas esinevaid probleeme. Eelpool on korduvalt välja toodud, et nimetatud probleemide osas ei ole hetkel piisavalt andmeid ning konkreetsete lahenduste väljapakkumiseks ning valikuks on vajalik läbi viia täiendavaid uuringuid. Olemasolevate andmete põhjal on samas võimalik esitada põhimõttelisi lahendusi, mis on suunatud erinevaid võimalike probleemide lahendamisele.

Ülalkirjeldatud põhimõtteliste lahenduste hulgast valiku tegemisel ning meetme üksikasjade väljatöötamisel on probleemide väljaselgitamise järel oluline arvesse võtta ning kaaluda asjassepuutuvate isikute olulisi **huve ning õigusi**.

Kasutusele võetav meede peab olema ka proportsionaalne, st **kohane, vajalik ning mõõdukas**. Esmalt peab meede olema suunatud mingi legitiimse eesmärgi täitmisele, seejuures võib esineda regulatsiooni erinevate eesmärkide konflikt – sellisel juhul tuleb eesmärgi ning nende olulisust hinnata ning kaaluda. Vajalik on meede juhul, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobilik ja isiku õigusi võimalikult vähe riivav. Kuna kaevandamisega seotud kahju kompenseerimise süsteemiga on võimalik riivata mitmete isikute õigusi (kohalikud elanikud, kaevandamisloa omanik, KOV), on vaja leida õige tasakaal erinevate õiguste riive vahel. Lõpuks peab meede olema ka mõõdukas – st meetmega saavutatav positiivne mõju peab õigustama kõigi osapoolte õiguste riivet.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et arvesse tuleb võtta erinevaid põhjendatud huve ning õigusi ja leida nende vahel optimaalne tasakaal, pidades silmas soovitud eesmärki.

5.5. Kokkuvõte

Probleemid põlevkivi kaevandamisest tekkinud kahju hüvitamise ja kõrvaldamisega ning nende praktikaga ei ole täiel määral selged, mistõttu on täpsete muudatusettepanekute tegemiseks Töö autorite hinnangul vaja teostada täiendavaid uuringuid. Põhimõttelisel tasandil eksisteerivad muudatuste ja täienduste võimalused võib jagada kolme gruppi.

Esiteks on võimalik täiendada võlaõigusliku kahju hüvitamise süsteemi. Esmalt on poolte tõendamiskoormist teatud kahjude osas võimalik leevendada algse olukorra fikseerimise kohustusega (nt hooneid passistades). Sellise kohustuse loas sätestamise võimalus tuleks seejuures varasemast selgemalt välja tuua. Kohtumenetluse pikkuse ja kulukuse leevendamiseks on üheks võimalikuks lahenduseks kohtueelse või kohtuvälise vaidluste lahendamise süsteemi sisseseadmine (analoogselt töövaidluskomisjoni, riigihangete vaidlustamise komisjoni või tööstusomandi apellatsioonikomisjoniga).

Teine lahendus oleks täiendada maapõueseadust selliselt, et see võimaldaks seada maavara kaevandamise lubades tekkinud negatiivsete tagajärgede kõrvaldamise (nt uute kaevude rajamine, veetrassi väljaehitamine) kohustuse. Praktikast on selliseid tingimusi ka varem lubadesse lisatud, aga selline tegevus ei ole hetkel MaaPS ja KeHJS sätetega kooskõlas (vt ka p 3.2).

Kolmas võimalus oleks muuta keskkonnatasude kasutamise süsteemi, mille osas on analüüsis esitatud järgmised alternatiivsed võimalused:

- 1) seada KOV-de eelarvetesse laekuva raha kasutamisele selgem sihtotstarve. Seejuures tuleks aga vältida olukorda, kus sihtotstarve on niivõrd kitsas, et ei võimalda kaevandamistegevuse väliskulude katmist selle raha arvelt;
- 2) vähendada keskkonnatasudest KOV-de eelarvesse laekuvat osa, suurendades samas riigieelarvesse laekuvat osa. Selle alternatiivi puhul tuleb tagada, et väliskulude katteks, mida KOV-dele laekuvate keskkonnatasude arvelt ei ole võimalik katta, nähakse ette vahendid riigieelarves;
- 3) eraldi fondi loomine keskkonnatasude arvelt. Selle alternatiivi puhul on oluline taaskord silmas pidada keskkonnatasude eesmärki – hüvitada KOV-dele kulud, mida muude meetmetega hüvitada ei saa ning lähtuvalt sellest seada paika raha taotlemise kriteeriumid.

Keskkonnatasude muutmise süsteemile peaks igal juhul, eriti aga esimese ja teise alternatiivi kasutamise puhul eelnema põhjalik analüüs selle kohta, milles KOV-de hinnangul kaevandamistegevuse negatiivsed tagajärjed seni on seisnenud ning mille jaoks KOV-d vastavat raha seni on kasutanud, st kuivõrd see on olnud suunatud nende negatiivsete tagajärgedega tegelemisele.

Põhimõtteliste lahenduste valikul ning täienduste või uuenduste üksikasjade täpsustamisel tuleb esmalt välja selgitada lahendamist vajavad probleemid. Seejärel tuleb arvestada ja kaaluda erinevaid huve ja õiguseid ning leida tuvastatud probleemidele huve ja õigusi tasakaalustav, proportsionaalne lahendus.

6. Edasise analüüsi ja uuringute vajadus

Leidmaks sobivaid lahendusi põlevkivi kaevandamisega tekitatud kahjude kompenseerimiseks, on Töö koostajate hinnangul vaja läbi viia vähemalt järgmised täiendavad tööd/analüüsid/uuringud:

1. Uuring, mis selgitaks välja põhjused, miks kohalikud elanikud oma kahjude hüvitamiseks saadavalolevaid eraõiguslike vahendeid (tsiviilkohtumenetlus kahju hüvitamise nõude osas) seni nii vähe kasutanud on ehk kuidas ja kui võrd nad seni kahju hüvitamise nõudeid praktikas tegelikult on esitanud ning milles seisnevad nende hinnangul täpsed probleemid võlaõigusliku süsteemi kasutamisel. Muuhulgas tuleks välja selgitada, kas isikud on esitanud MaaPS § 56 lg 5 alusel nõudeid kaevandamisega tekitatud kahju hüvitamiseks riigi poolt ning kas ja kuidas on selliseid nõudeid rahuldatud.
2. Uuring kaevandamistegevusega seotud keskkonnatasude kohalike omavalitsuste eelarvetesse laekumise kohta (summade suurus), vastavate vahendite kasutamise eesmärkide kindlakstegemiseks senises praktikas, ning kohalikele omavalitsustele kaevandamistegevusest põhjustatud täiendavate kulude suuruse hindamiseks.
3. Analüüs teiste riikide poolt kasutatavate kahju kompenseerimise õiguslike meetmete ning nende rakendamise praktika kohta. Eriti vajalik oleks analüüs juhul, kui soovitakse olemasolevat täiendada mõne täiesti uue mehhanismiga (nt kompensatsioonifondi loomisega).

Kokkuvõte

Eestis tarbitavast elektrienergiast toodetakse valdav enamus põlevkivikütusel töötavates soojuselektrijaamades. Seetõttu omab põlevkivi kaevandamine suurt strateegilist tähtsust. Samas kaasnevad põlevkivi kaevandamisega mitmekülgsed probleemid – põhjavee taseme alanemine ning kvaliteedi halvenemine, maapinna langatused ning pinnase veerežiimi muutused, kohalike elanike terviseprobleemid, kinnisasjade väärtuse vähenemine jne. Käesoleva Töö eesmärk on lähteülesande kohaselt anda üldist informatsiooni põlevkivi kaevandamisest tekitatud materiaalsete kahjude kompenseerimisvõimalustest kohalikele omavalitsustele ja elanikele (v.a kahju tervislikel põhjustel).

Eraõiguslikus kontekstis tähistab „kahju“ negatiivseid tagajärgi, mis võivad seisneda igasuguses mitteabatahtlikus isikliku või varalise hüve vähenemises. Sellises tähenduses kasutatakse mõistet ka MaaPS §-s 56. Oluline on aga eristada kahju mõistet „negatiivse mõju“ mõistest – viimane loob pelgalt võimaluse kahju (tagajärje) tekkimiseks.

Hoolimata mõiste „kahju“ laiast määratlusest kuulub VÕS alusel hüvitamisele vaid teatud osa selle mõiste alla langevatest negatiivsetest tagajärgedest, veelgi piiratumad on kaevandamisega kolmandatele isikutele tekitatud kahju kui lepinguvälise kahju hüvitamise võimalused. VÕS-i sätete kohaselt kuulub hüvitamisele vaid otsene varaline kahju, mis on tekkinud seoses isiku surma, kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamise või asja kahjustamisega.

Kaevandamistegevusega tekitatud kahju võib olla tekitatud õiguspäraselt (kui on järgitud kaevandamisloa tingimusi) või õigusvastaselt. Õiguspäraselt tekitatud kahju puhul kohaldub nn riskivastutuse regulatsioon (VÕS § 1056), mille kohaselt on kahju hüvitamise eelduseks kahju tekkimine, suurema ohu allika valitsemine, suurema ohu allikale iseloomuliku riski realiseerumine ning põhjuslik seos riski realiseerumise ning kahju tekkimise vahel. MaaPS § 56 sätted kujutavad endast erinorme riskivastutuse sätete suhtes, peamine erinevus puudutab seejuures aegumistähtaegu. Vastavalt MaaPS § 56 lõikele 3 algab kaevandamisega tekitatud kahju hüvitamise nõude aegumise tähtaja kulgemine sellest hetkest, mil isik sai kahju tekkimisest teada või pidi sellest teada saama, TsÜS § 150 lg 1 kohaselt on üldiseks aegumise kulgemise alguspunktiks kahjust ning selle hüvitamiseks kohustatud isikust teada saamine või teada saama pidamine. Kaevandamisega tekitatud kahju suhtes ei kehti ka TsÜS § 150 lg 3, mille kohaselt aegub nõue igal juhul 10 aasta möödumisel kahju põhjustanud teo tegemisest või sündmuse toimumisest.

Õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamine on võimalik kas MaaPS § 56 lg 1 alusel või VÕS alusel; seejuures ei ole MaaPS § 56 lõike 1 sõnastuse kohaselt oluline, kas kahju tekitaja oli kahju tekitamises süüdi.

Põhimõtteliselt on seega paljud kaevandamisega tekitatava kahju liigid hüvitatavad VÕS sätete kohaselt. Samas on viimase nelja aasta jooksul jõustunud vaid üks sellist kahju

puudutav kohtuotsus. Selgitamaks välja, miks kohalikud elanikud tekitatud kahjude hüvitamist tsiviilkohtumenetluslikke teid kasutades nõudnud ei ole, või miks vastavad võimalikud kohtumenetlused jõustunud otsusteni ei ole jõudnud, tuleks läbi viia täiendav uuring. Töö autorid näevad kolme võimalikku takistust, milleks on suured kohtukulud, probleemid tõendamise ja kohtumenetluse üleliigne pikkus.

Praktikas on kohalikele elanikele tekitatud kahjude kompenseerimiseks ja kõrvaldamiseks kasutatud ka kaevandamisloa lisanõuete hulka vastavate kohustuste lisamist. Selline tegevus on samas Töö autorite hinnangul kehtiva õigusega vastuolus. Samuti on kehtiva õigusega vastuolus KOV ning arendaja vaheliste kokkulepete täitmise kohustuse sätestamine kaevandamisloas selliselt, et loast tulenevaid nõudeid kaevandamisloas ei kajastata.

Hoolimata sellest, et mitmeid kaevandamistegevuse tõttu tekkivate kahjude liike on võimalik kompenseerida VÕS sätete abil, ei saa nende abil hüvitada kõiki kaevanduspiirkonna KOV üksustele tekkivaid negatiivseid tagajärgi (nt kaevandamistegevuse tasakaalustamiseks tehtavad kulutused elukeskkonna parandamisele ja kohalike omavalitsustele laekuva tulubaasi vähenemine elanike väljarände tõttu). Selliste nn väliskulude hüvitamise eesmärki kannab Töö autorite hinnangul KeTS regulatsioon, mille kohaselt tuleb osa kaevandamisõiguse ning vee erikasutusõiguse tasudest kanda kohalike omavalitsuste eelarvetesse. Samas puuduvad täpsed andmed selle kohta, mille jaoks KOV-d neid vahendeid on kasutanud.

Põlevkivikaevandamise ning selle kompensatsioonimehhanismidega seotud probleemid ei ole Töö autorite hinnangul piisavalt üheselt välja selgitatud selleks, et esitada väga konkreetseid ettepanekuid kehtiva õiguse muutmiseks. Võimalikud põhimõttelised muudatused ja täiendused jagunevad kolme gruppi:

1. Võlaõigusliku kahju hüvitamise süsteemi täiendamine. Tõendamiskoormuse kergendamiseks on võimalik kaevandamislubades sätestada algse olukorra fikseerimise (nt hoonete passistamise) kohustus. Kohtumenetlusega seotud probleemide lahendamise võimaluseks oleks kohtueelse või kohtuvälise vaidluste lahendamise süsteemi väljatöötamine.
2. Maapõueseaduse täiendamine selliselt, et see võimaldaks lubadesse lisada negatiivsete tagajärgede kõrvaldamise (nt uute kaevude rajamise) kohustuse. Vastavad kohustused tuleb siiski sätestada otseselt kaevandamisloas eneses, lubamatu on viitamine arendaja ja KOV või elanike vahel sõlmitud lepingutele.
3. Keskkonnatasude süsteemi muutmine. Esimese alternatiivina oleks võimalik seada KOV-de eelarvesse laekuva raha kasutamise selgem sihtotstarve. Teiseks võiks vähendada keskkonnatasudest KOV-de eelarvesse laekuvat osa ning suurendada riigieelarvesse suunatavat osa. Kolmandaks alternatiiviks oleks keskkonnatasude arvelt eraldi kompensatsioonifondi loomine. Kõigi nende kolme alternatiivi puhul tuleb aga lähtuda KeTS eesmärgist: hüvitada kaevandamistegevusega seotud kahjud, mida ei ole võimalik teiste hüvitusmeetmetega kompenseerida. Lubamatu oleks olukord, kus süsteemi muutmine tooks kaasa teatud kaevandamistegevusega seotud väliskulude katmata jätmise.

Põhimõtteliste lahenduste valikul ning võetavate meetmete üksikasjade väljatöötamisel tuleb esmalt välja selgitada lahendamist vajavad probleemid. Seejärel tuleb arvesse võtta ning kaaluda erinevaid põhjendatud huve ning puudutatud osapoolte õiguseid ning leida neid tasakaalustav, proportsionaalne lahendus tuvastatud probleemidele.

Kasutatud materjalid

Kirjandus

1. Eesti õhusaaste väliskulude arvutamise võimalused ExternE meetodika ja EcoSenseWeb abil. Säätva Eesti Instituut. Tallinn 2008; lk 4. Kättesaadav: http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1159752/Ohusaaste_Kareda.pdf (3.10.11).
2. Esimese ja teise astme kohtute statistilised menetlusandmed 2010.a kokkuvõte. Justiitsministeerium. Tallinn 2011. Kättesaadav: <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54413/Kohtute+menetlusstatistika.2010.a.pdf> (3.10.11).
3. P. Pärna. Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2004.
4. Riigikontrolli 12.06.08 aruanne Riigikogule „Keskkonnaprojektide rahastamine SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu“. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2043/Area/15/language/et-EE/Default.aspx> (28.09.11).
5. V. Olle. Munitsipaalõiguse õpik. Tallinn 2004.
6. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Koostajad P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Tallinn 2006.
7. Võlaõigusseadus III. Kommenteeritud väljaanne. Koostajad P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Tallinn 2009.
8. Õiguskantsleri 26.09.11 ettekanne Riigikogule. Kättesaadav: http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/NORMIKONTROLLI_MENETLUSED/Ettekanded_Riigikogule/2011/Riigil_ivude_ettekanne_nr_3.pdf (28.09.11).

Põlevkivi riikliku arengukava materjalid

9. Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2008-2015. Kättesaadav: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=306730/P%D5KKi+kinnitamine.pdf> (3.10.11).
10. Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2007-2015 keskkonnamõju strateegilise hindamise programmi avaliku arutelu 15.08.06 protokoll. Kättesaadav: http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=248198/KSH_Savala_protokoll.PDF (3.10.11).
11. Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2007-2015 keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande avaliku arutelu 28.02.07 protokoll. Kättesaadav: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=380966/Avaliku+arutelu+protokoll.PDF> (3.10.11).
12. Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2008-2015. Lisa 4 „Põlevkivimaardla piirkonna rahvastikuprobleemid sotsiaal-demograafilise jätkusuutlikkuse kontekstis“. Kättesaadav:

[http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=419836/Lisa4rahvastikuprob
leemid.pdf](http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=419836/Lisa4rahvastikuprob
leemid.pdf) (3.10.11).

13. Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2008-2015. Lisa 5 „Intervjuud Eesti põlevkivimaardla elanikega (lühikokkuvõte)“. Kättesaadav: [http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=419838/Lisa5IntervjuudElan
ikega.pdf](http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=419838/Lisa5IntervjuudElan
ikega.pdf) (3.10.11).
14. Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2008-2015. Lisa 9 „Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2007-2015 keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne“. Kättesaadav: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=419850/Lisa9KSH.pdf> (3.10.11).
15. Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2008-2015 rakendusplaan aastateks 2009-2012. Kättesaadav: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1149915/10095.pdf> (3.10.11).

Maavara kaevandamise load

16. Maavara kaevandamise luba nr KMIN-046. Kättesaadav: [http://klis2.envir.ee/?page=klis_pub_view_dynobj&pid=690783&tid=1031&u=2011092
9151457&r_url=%2F%3Fpage%3Dklis_pub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D1031%2
6u%3D20110929151457](http://klis2.envir.ee/?page=klis_pub_view_dynobj&pid=690783&tid=1031&u=2011092
9151457&r_url=%2F%3Fpage%3Dklis_pub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D1031%2
6u%3D20110929151457) (3.10.11).
17. Maavara kaevandamise luba nr KMIN-054. Kättesaadav: [http://klis2.envir.ee/?page=klis_pub_view_dynobj&pid=689131&tid=1031&u=2011092
9151538&r_url=%2F%3Fpage%3Dklis_pub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D1031%2
6u%3D20110929151538](http://klis2.envir.ee/?page=klis_pub_view_dynobj&pid=689131&tid=1031&u=2011092
9151538&r_url=%2F%3Fpage%3Dklis_pub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D1031%2
6u%3D20110929151538) (3.10.11).
18. Maavara kaevandamise luba nr KMIN-055. Kättesaadav: [http://klis2.envir.ee/?page=klis_pub_view_dynobj&pid=683815&tid=1031&u=2011092
9151420&r_url=%2F%3Fpage%3Dklis_pub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D1031%2
6u%3D20110929151420](http://klis2.envir.ee/?page=klis_pub_view_dynobj&pid=683815&tid=1031&u=2011092
9151420&r_url=%2F%3Fpage%3Dklis_pub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D1031%2
6u%3D20110929151420) (3.10.11).
19. Maavara kaevandamise luba nr KMIN-105. Kättesaadav: [http://klis2.envir.ee/?page=klis_pub_view_dynobj&pid=82413&tid=1031&u=20110929
151208&r_url=%2F%3Fpage%3Dklis_pub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D1031%26
u%3D20110929151208](http://klis2.envir.ee/?page=klis_pub_view_dynobj&pid=82413&tid=1031&u=20110929
151208&r_url=%2F%3Fpage%3Dklis_pub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D1031%26
u%3D20110929151208) (3.10.11).

Veebilehed

20. Eelõude infosüsteem. Kättesaadav: <http://eelnoud.valitsus.ee/> (3.10.11).
21. Kohtuasjade andmebaas KIS. Kättesaadav: <http://kola.just.ee/> (3.10.11).
22. Keskkonnalubade infosüsteem. Kättesaadav: <http://klis.envir.ee/klis> (3.10.11).

Kasutatud õigusaktid

Eesti õigusaktid

Seadused

23. Asjaõigusseadus
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062011006> (3.10.11).
24. Eesti Vabariigi Põhiseadus
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002> (3.10.11).
25. Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062011005> (3.10.11).
26. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/116112010013> (3.10.11).
27. Keskkonnatasude seadus
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032011039> (3.10.11).
28. Lepituseadus
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13240243> (3.10.11).
29. Maapõueseadus
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13342547> (3.10.11).
30. Maapõueseadus (kehtetu – RT I 2004, 84, 572).
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/752930> (3.10.11).
31. Riigihangete seadus
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012011020> (3.10.11).
32. Riigilõivuseadus
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072011008> (3.10.11).
33. Riigi õigusabi seadus
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032011017> (3.10.11).
34. Tsiviilkohtumenetluse seadustik
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121042011021> (3.10.11).
35. Tsiviilseadustiku üldosa seadus
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106122010012> (3.10.11).
36. Tööstusomandi õiguskorralduse aluste seadus
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13122234> (3.10.11).
37. Võlaõigusseadus
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072011021> (3.10.11).

Määrused

38. Vabariigi Valitsuse 04.09.08 määrus nr 137 „Lepingulise esindaja kulude teistelt menetlusosalistelt sissenõudmise piirmäärad“.
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103122010008> (3.10.11).
39. Vabariigi Valitsuse 09.06.2005 määrus nr 131 „Üleriigilise tähtsusega maardlad“.
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/912187> (3.10.11).

Õigusakti eelnõud, kontseptsioonid

40. Keskkonnatasude seaduse ja kalapüügiseaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri.
Kättesaadav:
http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=052650006 (3.10.11).
41. Lepitusseaduse eelnõu seletuskiri nr 488. Kättesaadav:
[http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/rtf&u=20110930120110930121603&file_id=626734&file_name=lepitusseaduse%20seletuskiiri%20\(488\).rtf&file_size=171315&mnsensk=487+SE&etapp=06.05.2009&fd=13.04.2011](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/rtf&u=20110930120110930121603&file_id=626734&file_name=lepitusseaduse%20seletuskiiri%20(488).rtf&file_size=171315&mnsensk=487+SE&etapp=06.05.2009&fd=13.04.2011) (3.10.11).

Välislepingud

42. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622> (3.10.11).

Kasutatud kohtupraktika

Eesti kohtulahendid

43. Riigikohtu otsus kohtuasjas nr 3-2-1-1-01.
Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-1-01> (3.10.11).
44. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus kohtuasjas nr 3-2-1-12-11.
Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-12-11> (3.10.11).
45. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus kohtuasjas nr 3-2-1-27-07.
Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-27-07> (3.10.11).
46. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus kohtuasjas nr 3-2-1-43-08.
Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-43-08> (3.10.11).
47. Riigikohtu otsus kohtuasjas nr 3-2-1-64-05.
Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-64-05> (3.10.11).
48. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus kohtuasjas nr 3-2-1-90-09.
Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-90-09> (3.10.11).
49. Riigikohtu otsus kohtuasjas nr 3-2-1-91-02.
Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-91-02> (3.10.11).
50. Riigikohtu otsus kohtuasjas nr 3-2-1-123-05.
Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-123-05> (3.10.11).
51. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus kohtuasjas nr 3-2-1-127-10.
Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-127-10> (3.10.11).
52. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus kohtuasjas nr 3-2-1-169-10.
Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-169-10> (3.10.11).
53. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus kohtuasjas nr 3-3-1-63-09.
Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-63-09> (3.10.11).

Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid

54. 8. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas *Hatton vs. Ühendkuningriik*, p 127. Kättesaadav: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=hatton&sessionid=79436288&skin=hudoc-en>(12.08.2011).