

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Karistusõiguse osakond

Uljana Žuravljova

**„OLULISE KAHJU“ MÕISTE SISUSTAMINE EESTI KESKKONNAALASES  
KRIMINAALÕIGUSES DIREKTIIVI (EL) 2024/1203 VALGUSES**

Magistritöö

Juhendaja MA Anna Leena Neering  
Kaasjuhendaja MA Mario Truu

Tartu  
2026

## SISUKORD

|                                                                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SISSEJUHATUS                                                                                                    | 4  |
| 1. EL DIREKTIIV 2024/1203                                                                                       | 10 |
| 1.1. Direktiivi 2024/1203 ajend ja eesmärgid                                                                    | 10 |
| 1.2. Keskkonnakahju ja „olulise kahju“ uus raamistik                                                            | 13 |
| 1.3. Muud muudatused võrreldes direktiiviga 2008/99/EÜ                                                          | 18 |
| 1.3.1. Laiendatud koosseisud                                                                                    | 18 |
| 1.3.2. Karistusmäärad ja täiendavad karistusliigid                                                              | 18 |
| 2. „OLULISE KAHJU“ MÕISTE EESTI ÕIGUSES JA MENETLUSPRAKTIKAS                                                    | 21 |
| 2.1. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus ja keskkonnavastutuse seadus                                             | 22 |
| 2.2. Olulise kahju sisustamine Eesti karistusseadustikus                                                        | 23 |
| 2.2.1. Karistusseadustiku keskkonnavastaste süütegude raamistik                                                 | 23 |
| 2.2.2. Olulise kahju sisustamise kaks mudelit                                                                   | 24 |
| 2.3. Praktilised probleemid „olulise kahju“ mõiste sisustamisel                                                 | 33 |
| 2.3.1. Keskkonnarikkumiste tuvastamine ja keskkonnakahju tõendamine                                             | 34 |
| 2.3.2. Keskkonnakahju ulatuse kindlaksmääramine                                                                 | 36 |
| 3. VALMISOLEK DIREKTIIVI 2024/1203 ÜLEVÕTMISEKS NING MUUDATUSETTEPANEKUD                                        | 41 |
| KOKKUVÕTE                                                                                                       | 48 |
| THE CONCEPT OF „SUBSTANTIAL DAMAGE“ IN ESTONIAN ENVIRONMENTAL CRIMINAL LAW IN LIGHT OF DIRECTIVE (EU) 2024/1203 | 52 |
| KASUTATUD ALLIKAD                                                                                               | 58 |
| LISAD                                                                                                           | 67 |

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Lisa 1. Keskkonnaameti intervjuude küsimused                                                               | 67 |
| Lisa 2. Küsimustik „Keskkonnakahju tuvastamine, kahju ulatuse määramine ja tõendamine kriminaalmenetluses“ | 69 |

## SISSEJUHATUS

Peaaegu iga inimese tehtud samm jätab välismaailmas jälje – see võib olla nii positiivne kui ka negatiivne. Viimasel ajal on inimkonna tegevusest tulenevate keskkonnamuutuste ulatus ja tempo olnud pigem tõusutrendis.<sup>1</sup> Kaasaegsed relvakonfliktid on toonud keskkonna esile kui sageli nähtamatu, kuid üldjuhul pikaajaliste tagajärgedega kannataja. Keskkonnakahju ei piirdu üldjuhul üksnes konfliktipiirkonnaga, vaid võib avaldada mõju laiemalt, ületades riigipiire ja mõjutades ökosüsteeme ning inimeste elukeskkonda aastakümneteks.<sup>2</sup> Samas nähtub, et keskkonnakuritegevuse ulatus ei kajastu menetluspraktikas täielikult. Kuigi keskkonnakuriteod moodustasid ajavahemikul 2014–2018 vaid alla ühe protsendi Eurojusti menetlustest<sup>3</sup>, on keskkonnakuritegevus maailmas neljas suurim rahvusvahelise kuritegevuse liik.

Keskkonnakuritegudega seotud majanduslik kahju on hinnanguliselt 80–230 miljardit eurot aastas.<sup>4</sup> Selline kontrast näitab, et keskkonnakuritegude tegelik ulatus ja nendega kaasnev kahju jäävad menetluspraktikas varjatuks. Euroopa angerja ehk *glass eel* ebaseaduslik kaubandus, mille tõkestamisele suunatud Europol koordineeritud tegevuses osales ka Eesti, on ilmekas näide keskkonnakuritegude ulatusest ja nendega kaasnevast majanduslikust kahjust. „Operation LAKE“ raames tuvastati, et igal aastal veetakse salakaubana kuni 100 tonni ohustatud angerjaid, mis toob kuritegelikele võrgustikele sisse hinnanguliselt 2,5–3 miljardit eurot aastas.<sup>5</sup>

Praktikas on keskkonnarikikumiste puhul üheks keskseks probleemiks küsimus, millal keskkonnale tekitatud kahju on piisavalt oluline, et õigustada kriminaalõiguslikku sekkumist. Küsimusele vastamine eeldab eelkõige „olulise kahju“<sup>6</sup> mõiste sisustamist. Tegemist on

---

<sup>1</sup> Alleway, H.K. jt. The shifting baseline syndrome as a connective concept for more informed and just responses to global environmental change. *People and Nature* 2023, Vol 5 (3), lk 886.

<sup>2</sup> Yutilova, K. jt. Russia–Ukraine war impacts on environment: warfare chemical pollution and recovery prospects. *Environmental Science and Pollution Research* 2025, Vol 32 (10), lk 5695.

<sup>3</sup> Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime, January 2021. Arvutivõrgus: [https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/report\\_environmental\\_crime.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/report_environmental_crime.pdf), lk 7 (28.04.2026).

<sup>4</sup> European Commission. Environmental Crime Directive. Arvutivõrgus: [https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive\\_en](https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive_en) (28.04.2026).

<sup>5</sup> Europol. Major blow to billion-euro glass eel trafficking networks. Arvutivõrgus: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/major-blow-to-billion-euro-glass-eel-trafficking-networks> (28.04.2026).

<sup>6</sup> Käesolevas magistritöös kasutab töö autor mõistet „oluline kahju“ eelkõige keskkonnale tekitatud kahju kontekstis.

määratlemata õigusmõistega, mis ei ole Eestis keskkonnakuritegude kontekstis seaduse tasandil defineeritud.<sup>7</sup> Määratlemata õigusmõistete kasutamine ei ole õiguses haruldane nähtus. On mitmeid valdkondi, kus detailne defineerimine ei ole võimalik või seaks seaduste rakendajale liiga ranged piirid. Samas viivad ebamäärased mõisted nagu „oluline kahju“ olukorrani, kus süüteomenetlused võivad jääda alustamata või määratud karistused osutuvad ebatõhusaks.<sup>8</sup>

Keskkonnakahju suuruse kindlaksmääramise probleemi ilmestavad ka Eesti praktikast nähtuvad juhtumid, millega Keskkonnaameti (edaspidi KeA) ametnikud oma töös kokku puutuvad. Keskkonnakahju ulatuse tuvastamine võib osutuda keeruliseks hajusate ja pikaajaliselt levivate reostusjuhtumite korral. Näiteks rongiveo käigus tekkinud lekke puhul pidid KeA ametnikud hindama saaste levikut mitme kilomeetrisel alal, sealhulgas lekke võimalikku jõudmist pinnasesse ja veekogudesse. Sellises olukorras on keeruline määrata nii reostuse täpset ulatust kui ka selle keskkonnamõju. Veel ühe näitena saab tuua olukorra, kus ühes tehasejuhtumis sattus saaste jõkke ja põhjustas kalade hukkumise. Kuigi kehtivates õigusaktides on ette nähtud kalavarudele tekitatud kahju hindamise meetodikad, ei olnud tegemist otseselt kalapüügi käigus tekitatud kahjuga ning kalavarudele suunatud meetodikate kohaldamine konkreetsetes asjaoludes osutus probleemseks. Saaste kogust ja selle mõju ökosüsteemile tuli hinnata muude meetoditega, kuid reostuse levikut ja tagajärge ei olnud võimalik piisavalt täpselt rekonstrueerida. Seetõttu ei suudetud kriminaalmenetluses kahju ulatust tõendamisstandarditele vastavalt tuvastada ja kriminaalmenetlusega ei saanud jätkata.

Keskkonnakuritegevuse probleem ei piirdu üksnes üksikjuhtumitega, vaid on seotud selle laiemate struktuursete omadustega. Keskkonnarikkumiste tuvastamine võib toimuda pika aja möödudes ning rikkumise avastamise hetkeks ei pruugi teo ja tagajärje vaheline põhjuslik seos olla vahetult nähtav või tuvastatav. Samuti on keskkonnasüüteod sageli seotud teiste

---

<sup>7</sup> Riigikogu. Eesti seisukohad Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu ja direktiivi 2008/99/EÜ asendamise kohta eelnõu suhtes - COM(2021) 851, seletuskiri lk 10. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/2e88f534-9e60-4e1f-92a1-bdb5e3f043ea/> (28.04.2026).

<sup>8</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EVALUATION of the DIRECTIVE 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law (ENVIRONMENTAL CRIME DIRECTIVE). Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020SC0259>, lk 12 (28.04.2026).

kuriteoliikidega.<sup>9</sup> See tähendab, et üldjuhul ei ole tegemist konkreetse isoleeritud õigusrikkumisega, vaid see võib olla seotud näiteks mõne pettuse, dokumentide võltsimise, rahapesu või muude õigusvastaste tegevustega.<sup>10</sup> Niisiis ka keskkonnakahjustus kui tagajärg on tihtipeale vaid kõrvalmõju, mida rikkumise toimepanija ei pruukinud isegi soovida või ette näha.<sup>11</sup> Selliste tegurite nagu potentsiaalselt suur tulu, väike avastamisrisk ning madalad karistused koostöö muudab keskkonnakuritegevuse organiseeritud kuritegevuse jaoks atraktiivseks valdkonnaks.<sup>12</sup> Seetõttu on vajalik ulatuslik ja toimiv õiguslik regulatsioon, mis selliseid riske maandaks.

Keskkonna karistusõiguslikuks kaitseks on nii riigisisel kui ka Euroopa Liidu (edaspidi EL) tasandil loodud laiaulatuslik õigusraamistik. Praktikas on siiski leitud, et keskkonnavalased seadused on tihtipeale puhtalt sümboolsed ning normide olemasolu ei taga alati nende tõhusat jõustamist.<sup>13</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2008/99/EÜ<sup>14</sup> (edaspidi direktiiv 2008/99/EÜ) tuginev varasem raamistik ei suutnud tagada keskkonnakuritegude ühtlast käsitlemist liikmesriikides. 2024. aastal vastu võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1203<sup>15</sup> (edaspidi direktiiv 2024/1203) on suur samm direktiivis 2008/99/EÜ avastatud puuduste kõrvaldamiseks.

Käesoleva magistritöö aktuaalsus tuleneb peamiselt direktiivi 2024/1203 vastuvõtmisest, mis sisaldab sisulisi muudatusi „olulise kahju“ hindamisel. Magistritöö on vajalik, et analüüsida, kas Eesti keskkonnaõiguslik ja menetluslik raamistik võimaldab uue direktiivi „olulise kahju“ hindamisele sätestatud nõudeid tegelikkuses tõhusalt rakendada. Kuigi keskkonnakaitset reguleerivad Eestis mitmed õigusaktid ning keskkonnarikkumiste eest on ette nähtud nii haldus- kui ka kriminaalvastutus, puudub terviklik hinnang sellele, kas olemasolevad

---

<sup>9</sup> Abaravičiūtė, D. Environmental protection through criminal law: the case study of Lithuania. LUMES, 2010. Arvutivõrgus: [https://www.lumes.lu.se/sites/lumes.lu.se/files/abaraviciute\\_dalia\\_thesis\\_2010.pdf](https://www.lumes.lu.se/sites/lumes.lu.se/files/abaraviciute_dalia_thesis_2010.pdf), lk 14 (28.04.2026).

<sup>10</sup> Eurojust 2021 (viide 3), lk 9 (28.04.2026).

<sup>11</sup> Branch, A., Minkova, L. Ecocide, the Anthropocene, and the International Criminal Court. Ethics and International Affairs 2023, Vol 37 (1), lk 54.

<sup>12</sup> Europol. Environmental Crime. Arvutivõrgus: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas/environmental-crime> (28.04.2026).

<sup>13</sup> Faure, M. The Development of Environmental Criminal Law in the EU and its Member States. RECIEL 2017, Vol. 26 (2), lk 139.

<sup>14</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/99/EÜ, 19. november 2008, keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu (EMPs kohaldatav tekst). Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:32008L0099> (28.04.2026).

<sup>15</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1203 11. aprill 2024, mis käsitleb keskkonna kaitsmist kriminaalõiguse kaudu ning millega asendatakse direktiivid 2008/99/EÜ ja 2009/123/EÜ. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:32024L1203> (28.04.2026).

mehhanismid keskkonnakahju suuruse kindlaksmääramisel tagavad keskkonnarikkumiste tõhusa menetlemise. Praktilisest vaatenurgast mõjutab keskkonnakahju sisuline hindamine otseselt menetlusliigi valikut, vastutuse kohaldamise ulatust ning karistuste tõhusust.

Magistritöö eesmärk on hinnata Eesti õigus- ja menetluspraktikas kasutatava „olulise kahju“ mõiste vastavust direktiivi (EL) 2024/1203 nõuetele ning teha vajadusel ettepanekuid selle täiustamiseks. Magistritöö keskne uurimisküsimus on, kas Eesti kehtiv õigus- ja menetlusraamistik võimaldab sisustada ja tõendada „olulist kahju“ direktiivi 2024/1203 tähenduses. Uurimisküsimusele vastab töö autor järgnevate alaküsimuste kaudu:

- millised kriteeriumid kehtestab direktiiv 2024/1203 „olulise kahju“ määratlemiseks?
- kuidas on „olulist kahju“ määratletud ja käsitletud Eesti eriseadustes ja karistusseadustikus<sup>16</sup> (edaspidi KarS)?
- millised on peamised praktilised probleemid olulise kahju tuvastamisel, ulatuse kindlaksmääramisel ja tõendamisel Eesti menetluspraktikas?
- milliseid muudatusi on vaja, et tagada direktiivi 2024/1203 nõuetele vastav ja ühtlane „olulise kahju“ mõiste sisustamine?

Eestikeelset akadeemilisel tasemel kirjutatud kirjandust, mis käsitleks spetsiifiliselt „olulise kahju“ mõiste sisustamise praktilisi probleeme ning selle vastavust direktiivis 2024/1203 sätestatud nõuetele, ei ole töö autorile teadaolevalt kirjutatud. Keskkonnakahju mõistega seonduvat raamistikku on üldisemalt Eestis varem käsitletud mitmes magistritöös. 2006. aastal kirjutas Evelin Lopman magistritöö teemal „Keskkonnakahju mõiste ja keskkonnakahju heastamine“.<sup>17</sup> Lopman analüüsis keskkonnakahju mõistet ja leidis, et piiri tõmbamine tavapärase ja olulise mõju vahel on lihtne üksnes ilmselgete juhtumite korral. Aeglaselt avalduva kahju puhul muutub see keerukaks. Arvuliste kriteeriumide asemel pidas ta otstarbekaks jätta olulise kahju hindamine ekspertidele, märkides samas, et see võib suurendada subjektiivsust ja ebajärjekindlust praktikas. Keskkonna kaitsmisest karistusõiguse kaudu on 2013. aastal kirjutanud magistritöö Marianna Marjunitš.<sup>18</sup> Töö autor hindas

---

<sup>16</sup> Karistusseadustik. – RT I 2002, 86, 504.

<sup>17</sup> Lopman, E. Keskkonnakahju mõiste ja keskkonnakahju heastamine. Magistritöö. Juhendaja Hannes Veinla. Tallinn/Tartu: Tartu Ülikool 2006. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/ac5dcf5c-c9b8-49c0-b4af-cc913829fc64/content> (28.04.2026).

<sup>18</sup> Marjunitš, M. Keskkonna kaitsmine karistusõiguse kaudu – lex specialis derogat legi generali printsiip keskkonnavastastes kuritegudes. Magistritöö. Juhendaja Jüri Saar. Tallinn: Tartu Ülikool 2013. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/daf60c42-0c6d-4d94-b861-97d574622f67/content> (28.04.2026).

keskkonnakuritegude esinemist Eestis ning Euroopa Liidu õiguse mõju. Keskkonnakahju mõiste sisustamist on oma magistritöös osaliselt katnud Henrik Esse.<sup>19</sup>

Seni on kõige põhjalikumalt analüüsitud keskkonnakahju mõistet Hanna Kõrtsmanni 2018. aasta magistritöös.<sup>20</sup> Kõrtsmann keskendus mõistete „keskkonnakahju“, „oluline keskkonnakahju“, „suur keskkonnakahju“ ja „keskkonnaoht“ analüüsimisele ning tõdes, et nende sisustamine ei ole vastuolus määratletuspõhimõttega ja nende rakendamisega ei kaasne ületamatuid praktilisi probleeme. Käesolev töö näitab, et selline hinnang põhineb eelkõige piiratud allikate valimil. Kõrtsmanni järeldused tuginevad peamiselt seaduste analüüsile ja kohtupraktikale, hõlmates seega vaid neid juhtumeid, kus keskkonnakahju on olnud suhteliselt selgelt tuvastatav ja tõendatav.

Käesoleva töö raames läbiviidud intervjuud KeA ametnikega näitasid, et osa juhtumitest ei jõua kohtusse just seetõttu, et „olulise kahju“ tuvastamine ja tõendamine osutub praktikas probleemseks. Lisaks ilmneb, et selgus eksisteerib peamiselt nendes valdkondades, kus keskkonnakahju on võimalik kvantifitseerida (nt mets, kalad, loomad), samas kui õhu, vee ja jäätmete valdkonnas puuduvad ühtsed ja rakendatavad kriteeriumid kahju ulatuse määramiseks. Seetõttu võib üksnes seaduste teksti ja kohtupraktika pinnalt jääda ekslik mulje, et „olulise kahju“ mõiste on piisavalt määratletud. Praktikas sõltub selle sisustamine aga ulatuslikult eksperdihinnangutest ja menetleja diskretsioonist, mis tekitab probleeme nii õigusselguse kui ka tõendamise seisukohalt. Käesolev magistritöö erineb Kõrtsmanni käsitlusest muuhulgas seetõttu, et analüüsib direktiivi (EL) 2024/1203, mis näeb ette konkreetsed kriteeriumid „olulise kahju“ hindamiseks.

Magistritöö kasutab kombineeritud uurimismeetodit. Töö autor kasutab õigusteaduslikku dogmaatilist meetodit, mille raames analüüsitakse Eesti ja Euroopa Liidu õigusakte ning asjakohast õiguskirjandust. Lisaks kasutab töö autor kirjeldavat lähenemist kehtiva regulatsiooni ja menetluspraktika kaardistamiseks ning normatiivset analüüsi kehtiva õiguse toimivuse hindamiseks ja ettepanekute tegemiseks. Empiirilise komponendina kasutab autor

---

<sup>19</sup> Esse, H. Keskkonnastatistika kuriteod: karistusväärsus ja –tarvidus ning kriminaliseerimise võimalused. Magistritöö. Juhendaja Andres Parmas. Tartu: Tartu Ülikool 2013. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/b332d773-c868-4375-a9f2-f51d0f580766/content> (28.04.2026).

<sup>20</sup> Kõrtsmann, H. Keskkonnakahju ja -õhu ning kahju ulatuse karistusõiguslik määratlemine. Magistritöö. Juhendaja Rauno Kiris. Tallinn: Tartu Ülikool 2018. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/3e391fa7-ef76-47a3-bc26-4ebb9426b7e8/content> (28.04.2026).

kvalitatiivseid intervjuusid Keskkonnaameti ametnikega (Lisa 1) ning veebi teel korraldatud küsimustiku (Lisa 2) põhjal praktikute seas kogutud andmeid. Intervjuust võtsid osa Keskkonnaameti uurimisosakonna juhataja, õigusosakonna juhataja ja õigusosakonna vanemjurist. Veebiküsimustik saadeti Eesti kohtutele, prokuratuurile, advokaadibüroodes töötavatele advokaatidele ja MTÜ-le Eesti Roheline Liikumine (ei osalenud lõpuks küsimustikus). Magistritöö esitamise ajaks vastas küsimustikule kuus inimest, kellest kaks olid advokaadid, üks maakohtu kohtunik, üks halduskohtu kohtunik ning kaks prokurörid. Tulemuste tõlgendamisel tuleb arvestada vastajate väikese arvuga, mis on osaliselt tingitud valdkonna ekspertide vähesusest Eestis. Väikesest valimist hoolimata võimaldas kogutud empiiriline materjal hinnata regulatsiooni praktilist rakendumist ja tuvastada menetluspraktikas esinevaid probleeme.

Töö on jaotatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis käsitleb autor direktiivi 2024/1203 vastuvõtmise põhjuseid, selle eesmärke ning peamisi muudatusi võrreldes varasema regulatsiooniga, vastates seega esimesele püstitatud alaküsimusele. Teises peatükis analüüsib autor „olulise kahju“ mõistet Eesti õiguses ja menetluspraktikas, keskendudes mõiste sisustamisega seotud probleemidele. Sellega vastab töö autor teisele ja kolmandale alaküsimusele. Kolmandas peatükis vastab autor neljandale alaküsimusele. Selleks hindab ta Eesti õiguse valmisolekut direktiivi ülevõtmiseks ning teeb ettepanekuid regulatsiooni täpsustamiseks. Sellise ülesehituse kaudu loob autor tervikliku ülevaate „olulise kahju“ mõiste rollist keskkonnakaristusõiguses, selle sisustamisest Eestis ning vastavusest direktiivis 2024/1203 sätestatud nõuetele. Töö struktuuri loogilisuse hindamisel on autor kasutanud tehisintellekti abi. Kõik töös esitatud järeldused ja ettepanekud pärinevad autorilt endalt ning nende koostamisel tehisintellekti kasutatud ei ole.

## 1. EL DIREKTIIV 2024/1203

Euroopa Liidu õigus on Eesti õiguskorra lahutamatu osa (Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse<sup>21</sup> § 2). EL tasandil vastu võetud direktiivid tuleb Eesti õigusesse üle võtta, et nendes sätestatud põhimõtted muutuksid inimestele kohustuslikuks.<sup>22</sup> Samas võib direktiividel teatud tingimustel olla vertikaalne otsemõju, mis võimaldab inimestel tugineda direktiivile riigi vastu ka juhul, kui direktiiv on õigeks ajaks riigisisese õigusesse üle võtmata.<sup>23</sup> Euroopa Liidul on muuhulgas sanktsioneerimispädevus, mis võimaldab EL-il kohustada liikmesriike kehtestama siseriiklikke sanktsiooninorme (sh karistusõiguslikke). Nende normide eesmärk on tagada liidu õiguse nõuetest kinnipidamine.<sup>24</sup> Üks seda võimalust näitlikustav õigusakt on käesoleva magistritöö fookuses olev Direktiiv 2024/1203, mis paneb liikmesriikidele konkreetse kohustuse teatud teod kriminaliseerida.<sup>25</sup> Eesti riik on kohustatud direktiivi enda õigusesse üle võtma hiljemalt 21.05.2026.

Esimene peatükk kirjeldab eelkõige, miks oli Euroopa Liidu tasandil vajadus uue direktiivi järele. Seejärel selgitab autor direktiivis tehtud peamisi muudatusi võrreldes selle eelkäija, direktiiviga 2008/99/EÜ. Nõnda toob töö autor esile peamised aspektid, millele tuleb Eesti õiguses enne direktiivi ülevõtmist tähelepanu pöörata, ning loob aluse kolmandas peatükis tehtavateks ettepanekuteks.

### 1.1. Direktiivi 2024/1203 ajend ja eesmärgid

Pikka aega (26.12.2008 - 19.05.2024) oli EL tasandil keskkonna kaitsmise kriminaalõiguslike meetmete keskne alus Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/99/EÜ, millega kohustati liikmesriike looma tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi raskete õigusrikkumiste eest, kui need on keskkonnale kahjulikud.<sup>26</sup> Aja jooksul ilmnas, et direktiivi rakendamine jäi liikmesriikides ebaühtlaseks ning selle tõhusus oli väike – koosseisud olid liiga kitsad, mõisted

---

<sup>21</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.

<sup>22</sup> Laffranque, J. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2020, § 2 p 10. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3667> (28.04.2026).

<sup>23</sup> Euroopa õiguse otsene mõju, 25.11.2022. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-direct-effect-of-european-union-law.html> (28.04.2026).

<sup>24</sup> Pikamäe, P. Karistusõiguse üldosa. Karistusseadus, süütegu, sanktsioonisüsteem. Tartu: Juura 2025, lk 25.

<sup>25</sup> Direktiiv 2024/1203, p 6: „Liikmesriigid peaksid teatavad õigusvastased teod kriminaliseerima, asjaomased kuriteod täpsemini kindlaks määrama ning karistuste liike ja määrasid ühtlustama.“

<sup>26</sup> Euroopa Liidu õigus keskkonnakuritegevuse vastu. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/ET/legal-content/summary/european-union-law-against-environmental-crime.html> (28.04.2026).

ebaselged ning sanktsioonid ebapiisavad, mistõttu ei taganud direktiiv eesmäärke, milleks see oli loodud.<sup>27</sup> Komisjoni avaldatud 2019. ja 2020. aastal läbiviidud hindamise tulemustes<sup>28</sup> rõhutati, et direktiivi 2008/99/EÜ reguleerimisala oli liiga üldine ega sisaldanud liikmesriikidele piisavalt konkreetseid juhiseid.<sup>29</sup>

Probleemseks osutusid muuhulgas määratlemata õigusmõisted, mida sisustati liikmesriigiti erinevalt.<sup>30</sup> Direktiivi 2008/99/EÜ reformi käigus tõstati veel üks sisuline probleem – usaldusväärsete ja võrreldavate statistiliste andmete puudumine. Enamik liikmesriike ei kogunud keskkonnakuritegude kohta täielikke ega standardiseeritud andmeid, mistõttu puudus EL-i tasandil terviklik ülevaade rikkumiste ulatusest ja menetluste tulemuslikkusest. See muutis direktiivi mõju hindamise keeruliseks ja takistas tõhusate poliitikameetmete kujundamist.<sup>31</sup> Lisaks õiguslikele ja menetluslikele puudujääkidele rõhutas komisjon vajadust reageerida keskkonnakuritegude kasvavale keerukusele, kuivõrd need on üha sagedamini piiriülesed, majanduslikult motiveeritud ning tihedalt seotud organiseeritud kuritegevusega.<sup>32</sup>

Puuduste kõrvaldamiseks esitas Euroopa Komisjon 15. detsembril 2021. aastal ettepaneku uue direktiivi välja töötamiseks.<sup>33</sup> Direktiiv 2024/1203 laiendab kuriteokoosseisude loetelu, kehtestab maksimaalse vangistuse alammäärad ning uued täiendavad nõuded, mida varasem direktiiv ei sisaldanud. Käesoleva magistr töö vaatenurgast on aga kõige olulisem muudatus see, et direktiivis loetleti esmakordselt kriteeriumid, mida tuleb võtta arvesse „olulise kahju“ hindamisel.

---

<sup>27</sup> Environmental Crime Directive. Arvutivõrgus: [https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive\\_en?etransnolive=1&prefLang=et&etrans=et](https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive_en?etransnolive=1&prefLang=et&etrans=et) (28.04.2026).

<sup>28</sup> European Commission (viide 8).

<sup>29</sup> Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021PC0851>, lk 15 (28.04.2026).

<sup>30</sup> Revision of Directive 2008/99/EC on the protection of the environment through criminal law. Briefing, Implementation Appraisal. European Parliamentary Research Service. Arvutivõrgus: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694234/EPRS\\_BRI\(2021\)694234\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694234/EPRS_BRI(2021)694234_EN.pdf), lk-d 3-4 (28.04.2026).

<sup>31</sup> European Commission (viide 29), lk 1.

<sup>32</sup> Faure, M., Kindji, K. Environmental crime affecting EU financial interests. European Parliament, Policy Department for Budgetary Affairs 2022. Arvutivõrgus: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/737869/IPOL\\_STU\(2022\)737869\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/737869/IPOL_STU(2022)737869_EN.pdf), lk 10 (28.04.2026).

<sup>33</sup> European Commission (viide 29).

Direktiivi 2024/1203 vastuvõtmise laiem eesmärk oli seega ajakohastada ja asendada direktiiv 2008/99/EÜ. Komisjon tuvastas puudujäägid kõigis liikmesriikides ning õigusrikkumiste menetlemise süsteemi kõigil tasanditel alates uurimisasutustest kuni kohtuteni.<sup>34</sup> Niisiis püüti direktiiviga 2024/1203 Euroopa Liidus tugevdada keskkonnakaitset kriminaalõiguse kaudu ning tagada keskkonnavalaste kuritegude ühtlane käsitlemine liikmesriikides.<sup>35</sup> Euroopa Parlamendi ettepanekus keskkonnakuritegude direktiivi loomiseks toodi välja kuus kesket eesmärki:

1. parandada uurimiste ja süüdistuste esitamise tõhusust direktiivi kohaldamisala asjakohastamisega;
2. parandada uurimiste ja süüdistuste esitamise tõhusust keskkonnakuriteo määratlustes kasutatud ebaselgete terminite selgitamise või nende väljajätmisega;
3. kehtestada keskkonnakuritegude puhul tõhusad, hoiatavad ja proportsionaalsed karistusliigid ja -määrad;
4. edendada piiriülest uurimist ja süüdistuste esitamist;
5. suurendada teadlikku otsuste tegemist keskkonnakuritegude kohta, parandades statistiliste andmete kogumist ja edastamist;
6. parandada riiklike menetlussüsteemide tulemuslikkust, et edendada rikkumiste avastamist, süüdistuste esitamist ja karistuste määramist.<sup>36</sup>

Kõik eesmärgid moodustavad ühtse terviku ning nende koostoime on oluline direktiivi praktilise mõju saavutamiseks. Käesoleva magistritöö seisukohalt on keskse tähtsusega eelkõige eesmärgid, mis puudutavad direktiivi mõistete täpsustamist (teine eesmärk) ja menetluse tõhususe suurendamist (esimene ja kolmas eesmärk). Just need aspektid eeldavad liikmesriikidelt, sh Eestilt, keskkonnakahju mõiste ja tõendamisstandardite selgemat ja ühtsemat kujundamist.

Direktiiv 2024/1203 kujutab endast ulatuslikku reformi võrreldes varasema direktiiviga 2008/99/EÜ.<sup>37</sup> Kui 2008. aasta direktiiv kohustas liikmesriike kriminaliseerima teatud

---

<sup>34</sup> European Commission (viide 8), lk 32-33.

<sup>35</sup> European Commission (viide 29), lk 47.

<sup>36</sup> *Ibidem*, lk-d 1-2.

<sup>37</sup> Mpunga-Biayi, P. The European Union Environmental Crime Directive 2024: The construction of an autonomous legal framework for the repression of environmental crimes within the European Union. *Environmental Law Review* 2025, Vol 27 (2), lk 138.

keskkonnaõiguse rikkumisi, jättis see liikmesriikidele laia kaalutlusruumi nii koosseisude kui ka sanktsioonide kujundamisel. Direktiiv seadis vaid artiklis 5 kriteeriumi, et kriminaalkaristused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Uus direktiiv püüab seda lähenemist ühtlustada, kehtestades detailsema ja sidusama kriminaalõigusliku raamistiku. Üks oluline muudatus seisneb juba direktiivi 2024/1203 õiguslikus aluses. Uue direktiivi õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu<sup>38</sup> (edaspidi ELTL) artikkel 83 lõige 2, mis annab EL-ile pädevuse kehtestada miinimumeeskirju kuritegude ja karistuste määratlemiseks valdkondades, kus liidu poliitika rakendamist raskendavad liikmesriikide erinevad kriminaalõiguslikud lähenemised.<sup>39</sup> See väljendab ka arusaama, et keskkonnakuritegude karistusõiguslikul reguleerimisel ei olnud enam liikmesriikide eraldiseisev tegutsemine piisav.

## 1.2. Keskkonnakahju ja „olulise kahju“ uus raamistik

Direktiiv 2008/99/EÜ sisaldas endas mitut määratlemata õigusmõistet, mille sisustamine oli jäetud liikmesriikidele. Mitmed direktiivi 2008/99/EÜ artiklis 3 loetletud õigusrikkumised nõudsid ühe alternatiivse tagajärjena „olulise kahju“ põhjustamist või tõenäolist põhjustamist. Direktiiv ei sisaldanud aga artikleid juhistega, kuidas hinnata „olulise kahju“ tekkimist. Selline ebamäärasus oli üks mitmest direktiivi 2008/99/EÜ kriitikakohtadest.<sup>40</sup> Parema regulatsiooni vajadust rõhutasid paljud osalised, mis kinnitas arusaama, et selgemate juhiste loomine on vältimatu. Näiteks tõi Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee oma arvamuses välja, et mõiste „oluline kahju“ vajab eraldi määratlemist.<sup>41</sup> Sellist vajadust kinnitab Euroopa Parlamendi ettepanekus välja toodud teine eesmärk (vt ülevalpool peatükis 1.1.). Teatud juhiste loomine kahju olulisuse hindamiseks on tähtis ka seetõttu, et selle eelduse täidetusest võib teatud koosseisude puhul sõltuda, kas inimest saab võtta vastutusele direktiivis sätestatud keskkonnakuriteo eest ning milline karistus võib tema teole järgneda. Seega on ühtlase praktika seisukohalt oluline, et liikmesriigid läheneksid mõiste „olulise kahju“ sisustamisele ühtse arusaamaga.

---

<sup>38</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (2016/C 202/01). – ELT C 202, 07.06.2016, lk 1-388.

<sup>39</sup> European Economic and Social Committee opinion: Improving environmental protection through criminal law. Arvutivõrgus: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/improving-environmental-protection-through-criminal-law>, lk 4, p 2.6 (28.04.2026).

<sup>40</sup> European Commission (viide 8), lk-d 79-80.

<sup>41</sup> European Economic and Social Committee opinion (viide 39), lk 3, p 1.3 + vt p 4.3.1.

Direktiivi 2024/1203 kohaselt on „olulise kahju“ tekitamine mitmete keskkonnakuritegude puhul kvalitatiivne künnis, millest alates loetakse tegu kuriteona karistatavaks. Oluline kahju peab avalduma keskkonna põhielementidele, nagu õhu, vee või pinnase kvaliteet, samuti ökosüsteemile, loomastikule ja taimestikule. Mõiste hõlmab lisaks elupaikadele, loodusvaradel ja ökosüsteemil põhinevatele teenustele ning ökosüsteemi toimimisele avalduvat olulist negatiivset mõju. Ökosüsteemi käsitletakse direktiivis laiapõhjaliselt kui elus- ja eluta looduse vastastikmõjul toimivat terviklikku süsteemi, mis hõlmab nii liikide elupaiku ja populatsioone kui ka ökosüsteemiteenuseid, mis toetavad otseselt või kaudselt inimeste heaolu. Samas rõhutatakse, et väiksemaid üksusi – näiteks mesilastaru, sipelgapesa või känd – ei tule käsitada eraldiseisvate ökosüsteemidena, kuigi need võivad olla osa laiemast ökosüsteemist.<sup>42</sup>

Direktiivis nähakse ette, et see peab sisaldama mitteammendavat loetelu kriteeriumidest, mida pädevad asutused saava uurimisel arvesse võtta, et hinnata, kas keskkonnakuritegude määratlemisel kasutatud kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed tingimused on konkreetsel juhul täidetud.<sup>43</sup> Euroopa Liidu seadusandja asetab need kriteeriumid artikli 3 lõigetes 6-8. Lõige 6 nimetab tegureid, millega peab arvestama, kui hinnatakse kahju olulisust. Lõike 7 regulatsioon on suunatud tõenäolise kahju ehk keskkonnakahju ohu tekkimise hindamisele. Lõige 8 loetleb kriteeriume, mida tuleb arvesse võtta hinnates ebaolulist või arvestatavat kogust. Magistritöö eesmärgist lähtudes keskendub alljärgnev analüüs direktiivi 2024/1203 artikkel 3 lõikes 6 loetletud teguritele.

Artikli 3 lõige 6 loetleb neli kriteeriumi, mida tuleb võtta arvesse kahju olulisuse hindamisel:

- 1) mõjutatud keskkonna baasolukord;
- 2) kas kahju on pikaajaline, keskmise kestusega või lühiaajaline;
- 3) kahju ulatus;
- 4) kahju pöördumus.

Direktiiv kasutab sõnastust „võetakse asjakohasel juhul arvesse üht või mitut järgmistest elementidest“. See viitab sellele, et vastavalt konkreetsele juhtumile tuleb pädeval asutusel otsustada, millised elemendid on asjakohased. Samuti viitab see sellele, et tegemist ei ole

---

<sup>42</sup> Direktiiv 2024/1203, põhjendus 13.

<sup>43</sup> *Ibidem*, põhjendus 25.

ammendava loeteluga ning igal üksikjuhtumil saab arvestada muude täiendavate kriteeriumidega. Allpool analüüsib töö autor nelja direktiivis pakutud kriteeriumi.

Mõjutatud keskkonna baasolukord tähistab olukorda, mis oleks olnud juhul, kui rikkumine ei oleks aset leidnud. Keskkonnavastutuse direktiivi artikkel 2 annab baasolukorrale järgmise definitsiooni: „loodusvarade ja funktsioonide olukord kahjustuse tekkimise hetkel, st olukord, mis oleks valitsenud, kui keskkonnakahjustus ei oleks tekkinud, hinnatuna parima võimaliku kättesaadava teabe alusel“. Algse seisundi tuvastamine võimaldab hinnata rikkumise tagajärjel toimunud muutuste ulatust ning kujutab endast taastamismeetmete kavandamise lähtepunkti.<sup>44</sup> Samas eeldab selle kriteeriumi rakendamine piisava teabe olemasolu keskkonna varasema seisundi kohta. Baasolukorra hindamine peab hõlmama erinevaid keskkonnakomponente, sealhulgas elurikkust, ökosüsteemi koosseisu ja selle toimimist mõjutavaid protsesse.<sup>45</sup> Vajalikku teavet võib saada asukohas läbiviidud teaduslikest uuringutest ja hinnangutest, traditsioonilistest ökoloogilistest teadmistest, riiklikest tegevuskavadest, konkreetsete loodus- ja kaitsealade kavadest (juhul, kui rikkumine leidis aset loodus- või kaitsealal). Kui tegemist on mõne projekti jooksul toimunud rikkumisega, siis võivad abiks olla eelnevalt läbi viidud keskkonnamõju hindamised.<sup>46</sup> Baastingimuste kindlaksmääramisel tuleb arvestada looduskeskkonna dünaamilisust. See tähendab, et algse olukorra mõõtmisel tuleb arvestada nii praeguste kui ka eeldatavate tulevaste arengutega.<sup>47</sup>

Artikli 3 lõike 6 teise punkti kohaselt tuleb kahju hindamisel arvestada tagajärjena tekkinud kahju kestust. Tegemist võib olla pikaajalise, keskmise kestusega või lühiajalise kahjuga. Käesoleva kriteeriumi rakendamisel kerkib autori hinnangul keskne küsimus: kuidas teha kindlaks ajavahemik, mille jooksul tekitatud kahju avaldab keskkonnale negatiivset mõju. Hindamise muudab keeruliseks eelkõige asjaolu, et kahju avaldumine varieerub erinevates ökosüsteemides – ühes keskkonnas keskmise kestusega kahju võib teises kvalifitseeruda lühiajaliseks. Näiteks liigid, millel on pikk sigimistsükkel ning aeglaselt kujunevad elupaigad,

---

<sup>44</sup> Conference of the parties to the convention on biological diversity, UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1, 20 March 2008. Arvutivõrgus: <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-09/official/cop-09-20-add1-en.pdf> (28.04.2026).

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Slootweg R., Kolhoff A., Verheem R., jt. Biodiversity in EIA and SEA-Background Document to CBD decision VIII/28. Voluntary Guidelines on Biodiversity-Inclusive Impact Assessment, Commission for Environmental Assessment, The Netherlands, 2006, lk 35. Arvutivõrgus: <https://www.cbd.int/doc/publications/imp-bio-eia-and-sea.pdf> (28.04.2026).

taastuvad üldjuhul aeglasemalt ning nende puhul ei saa rääkida lühiajalisest kahjust.<sup>48</sup> Teaduskirjanduses on leitud, et ajamahukaim on metsade taastumine, samas kui veeökosüsteemid taastuvad reeglina kiiremini. Kõige pikem taastumisperiood ilmneb ökosüsteemides, mida on mõjutanud põllumajandustegevus, metsaraie või mitme teguri koosmõju.<sup>49</sup>

Direktiiv ei anna siiski selgeid juhiseid, kuidas kahju ulatust praktikas hinnata. 2021. aasta juunis ökotsiidi definitsiooni käsitlevates aruteludes on selgitatud, et pikaajaliseks kahjuks võib pidada kahju, mis on kas pöördumatu või mille looduslik (iseseisev) taastumine ei toimu mõistliku aja jooksul.<sup>50</sup> Sõjalisel ja muul vaenulikul eesmärgil keskkonna mõjutamise keelustamise konventsiooni<sup>51</sup> artiklis 1 sätestatud pikaajalist tagajärge tõlgendatakse kui kahju, mis kestab mitu kuud või umbes ühe hooaja (*“season”*).<sup>52</sup> Genfi konventsioonide I lisaprotokolli<sup>53</sup> kontekstis on pikaajaliste tagajärgede all mõeldud aastakümnete pikkust mõju.<sup>54</sup> Lühiajaliseks kahjuks võib autori seisukohal pidada olukorda, kus taastumine toimub kiiresti ja ilma inimeste sekkumiseta. Eelnevalt välja toodud allikatest järeldub, et erinevad tõlgendused pakuvad väga erinevaid ajaraame.<sup>55</sup> Selliselt ei saa töö autori arvates kehtestada universaalseid definitsioone „pikaajalise“, „keskmise kestusega“ ja „lühiajalise“ kahju

---

<sup>48</sup> Commission Notice Guidelines providing a common understanding of the term ‘environmental damage’ as defined in Article 2 of Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage 2021/C 118/01, C/2021/1860, p 118. Arvutivõrgus: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC\\_2021\\_118\\_R\\_0001](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2021_118_R_0001) (28.04.2026).

<sup>49</sup> Jones, H. P., Schmits. O. J. Rapid Recovery of Damaged Ecosystems. PloS ONE 2009, Vol 4 (5), lk 5.

<sup>50</sup> Stop Ecocide Foundation. Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide. Commentary and core text, June 2021. Arvutivõrgus: <https://static1.squarespace.com/static/5ca2608ab914493c64ef1f6d/t/60d1e6e604fae2201d03407f/162436887904/8/SE+Foundation+Commentary+and+core+text+rev+6.pdf>, lk 9 (28.04.2026).

<sup>51</sup> Sõjalisel ja muul vaenulikul eesmärgil keskkonna mõjutamise keelustamise konventsioon. – RT II, 01.03.2011, 2.

<sup>52</sup> Convention on the prohibition of military or any hostile use of environmental modification techniques, 10 December 1976. Understandings. International Humanitarian Law Databases. Arvutivõrgus: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/enmod-1976/understandings?activeTab=> (28.04.2026).

<sup>53</sup> 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta. – RT II 1999, 21, 121.

<sup>54</sup> Guidelines on protection of natural environment in armed conflict. Rules and recommendations relating to the protection of the natural environment under international humanitarian law, with commentary. – International committee of the red cross 2022. Arvutivõrgus: [https://www.icrc.org/sites/default/files/document\\_new/file\\_list/guidelines\\_on\\_the\\_protection\\_of\\_the\\_natural\\_environment\\_in\\_armed\\_conflict\\_advance-copy.pdf](https://www.icrc.org/sites/default/files/document_new/file_list/guidelines_on_the_protection_of_the_natural_environment_in_armed_conflict_advance-copy.pdf), lk 34 (28.04.2026).

<sup>55</sup> Manual for a national criminalisation of ecocide. Working Group on the National Criminalisation of Ecocide, 2025. Arvutivõrgus: <https://static1.squarespace.com/static/66049126f4fbfc027057c9b0/t/67ab2e31a19c5d33740fc7f4/173927173953/6/MANUAL+FOR+A+NATIONAL+CRIMINALISATION+OF+ECOCIDE-5.pdf>, lk 23 (28.04.2026).

mõistete jaoks, kuivõrd nende sisustamine sõltub konkreetsest rikkumisest ning elemendist, millele negatiivne mõju avaldub.

Kolmas kriteerium kahju olulisuse hindamisel on kahju ulatus. Direktiivis ei ole seda mõistet sõnaselgelt määratletud, kuid põhjenduses 13 on sätestatud, et hindamisel tuleb arvesse võtta mõju õhule, veele, pinnasele, ökosüsteemile, ökosüsteemi teenustele ja ökosüsteemi funktsioonidele, millega kinnitatakse, et „ulatus” hõlmab nii kahju ruumilist levikut kui ka ökoloogilist ulatust. Ökotsiidi kontekstis on leitud, et laiaulatuslik on kahju, mis „ulatab väljapoole piiratud geograafilist ala, ületab riigipiire või mõjutab tervet ökosüsteemi või liiki või suurt hulka inimesi.”<sup>56</sup> Sõjalisel ja muul vaenulikul eesmärgil keskkonna mõjutamise keelustamise konventsiooni artiklis 1 kasutatud mõistet „ulatuslik tagajärg” on tõlgendatud nii, et see hõlmab ala, mille suurus on mitusada ruutkilomeetrit.<sup>57</sup> „Ala” all peab seejuures mõistma piirkonda, kus keskkonnakahju tekkis või kus see võib tekkida.<sup>58</sup> Seega järeldub, et nagu ka kahju kestuse puhul, ei ole ulatuse konkreetne defineerimine ratsionaalne, kuivõrd see varieerub sõltuvalt toime pandud rikkumisest. Viimase kriteeriumina sätestab direktiiv kahju pöördumise. Pöördumatu olukord on selline olukord, mida ei saa tagasi muuta selliseks, nagu see algselt oli.<sup>59</sup> Töö autor on seisukohal, et sellist üldist definitsiooni on täiesti võimalik kasutada ka keskkonnakahju puhul. Kahju pöördumatuse korral peab arvestama, et selliste ökosüsteemide tüüpe, mida on võimalik täielikult taastada, on vaid piiratud arv.<sup>60</sup>

Alapeatükis loetletud nelja kriteeriumi sõnastamine direktiivis on oluline muutus nii Euroopa Liidu tasandil kui ka Eesti õiguse seisukohalt. Loetledes kriteeriume, mida olulise kahju hindamisel arvesse võtta, loob direktiiv aluse sisukama ja ühtlasema menetluspraktika jaoks. Kuigi art 3 lõige 6 jätab jätkuvalt liikmesriikidele suhteliselt laia diskretsiooni, on see lahendus kahtlemata samm selgema regulatsiooni poole. Eesti kui EL liikmesriik peab selle uuendusega arvestama, vaatama enda „olulise kahju” regulatsiooni üle ning seda vajadusel täpsustama.

---

<sup>56</sup> Stop Ecocide Foundation (viide 50), lk 9.

<sup>57</sup> Convention on the prohibition of military or any hostile use of environmental modification techniques (viide 52).

<sup>58</sup> Guidelines on protection of natural environment in armed conflict (viide 54), lk 33.

<sup>59</sup> Sõnaveeb. Eesti Keele Instituut. Pöördumatu. Arvutivõrgus: <https://sonaveeb.ee/search/unif/est/dsall/pöördumatu/1/est> (28.04.2026).

<sup>60</sup> Burger, J. jt. Defining an ecological baseline for restoration and natural resource damage assessment of contaminated sites: The case of the Department of Energy. Journal of Environmental Planning and Management 2007, Vol 50 (4), lk 554.

### 1.3. Muud muudatused võrreldes direktiiviga 2008/99/EÜ

#### 1.3.1. Laiendatud koosseisud

Direktiivi 2024/1203 laiendab märkimisväärselt keskkonnakuritegude koosseisude loetelu. Kui varasem direktiiv sätestas üheksa kuriteokoosseisu, siis uus regulatsioon kohustab liikmesriike kriminaliseerima juba kahtekümmet eri liiki keskkonnakahju tekitavat tegu. Laiendatud kataloog põhineb Euroopa Komisjoni 2019–2020 hindamisel, mille järeldus oli, et mitmed olulised riskivaldkonnad – näiteks võõrliikide sissetoomine, ebaseaduslik pinnavee võtmine, ebaseaduslik puidukaubandus – ei olnud varasema direktiiviga kaetud või olid kaetud puudulikult.<sup>61</sup> Oluline kahju kui koosseisutunnus esineb nüüd enamuses direktiivi art 3 lõikes 2 sätestatud kuritegudes, mistõttu on „olulise kahju“ sisuline määratlemine ja tõendamine omandanud direktiivi rakendamisel veelgi suurema kaalutluse. Laiendatud koosseisud peegeldavad Euroopa Liidu püüdlust tagada ulatuslikum kaitse keskkonna eri valdkondades<sup>62</sup> ning mõjutavad otseselt ka Eesti karistusõiguse süsteemi, mis peab need riskipõhised normid enda õiguskorda sobitama.

#### 1.3.2. Karistusmäärad ja täiendavad karistusliigid

„Olulise kahju“ tekkimine või selle potentsiaalne tekkimine on vajalik lävend, mis peab olema täidetud, et tegu oleks käsitletav kuriteona.<sup>63</sup> Kui olulist keskkonnakahju ei suudeta menetluses tõendada, langeb kogu koosseis ära. Alles juhul, kui kõik vajalikud eeldused on täidetud, saab rääkida karistuse liigist ning raskusastmest. Direktiiv 2024/1203 kehtestab esmakordselt siduvad karistuste miinimumnõuded. Liikmesriigid peavad tagama, et kõige raskemate keskkonnakuritegude eest on võimalik füüsilistele isikutele määrata muuhulgas vangistus ning juriidiliste isikute puhul rahalised karistused.

Võrreldes direktiiviga 2008/99/EÜ sisaldab uus direktiiv konkreetseid karistusi nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele. Kuna määratavad karistused peavad olema mõjusad, hoiatavad ja proportsionaalsed, pidas EL seadusandja vajalikuks kehtestada direktiivis füüsiliste isikute

---

<sup>61</sup> Pereira, P. A Critical Evaluation of the New EU Environmental Crime Directive 2024/1203. Eucrim 2024, Vol 19 (2), lk 158.

<sup>62</sup> Mpunga-Biayi, lk 138.

<sup>63</sup> Direktiiv 2024/1203, põhjendus 13.

maksimaalse vangistuse alammäära. Direktiivis olemasolevatest füüsiliste isikute karistustest on kõige leebem vangistus minimaalse maksimaalse pikkusega kolm aastat. Selline määr nähakse ette näiteks veevarude ebaseadusliku kasutamise (art 3 lg 2 p m), kaitsealuste liikide tapmise või nendega kauplemise (art 3 lg 2 p n) ja kaitstavate elupaikade kahjustamise (art 3 lg 2 p q) eest. Kõige rangem vangistus on minimaalse maksimaalse pikkusega kümme aastat. Näiteks on kümneaastase vangistusega võimalik võtta vastutusele inimene teo eest, mis seisneb ohtlike ainete, energia või kiirguse keskkonda viimises (art 3 lg 2 p a), ohtlikke aineid kasutavate või ladustavate rajatiste ebaseaduslikus käitumises (art 3 lg 2 p j) või ka radioaktiivsete materjalide käitlemises (art 3 lg 2 p l). Küll aga peab nende tegudega olema põhjustatud inimese surm. EL seadusandja on samuti näinud ette lisakaristusi ja -meetmeid, mida füüsilistele isikutele saab määrata. Artikli 5 lg 3 kohaselt on sellised täiendavad võimalused näiteks rahaline karistus (art 5 lg 3 p b), tegevuslubade tühistamine (art 5 lg 3 p e) ja keskkonna taastamise kohustus (art 5 lg 3 p a i)).

Direktiivi põhjenduses 33 rõhutatakse, et liikmesriigid peavad juriidiliste isikute vastutuse tagamisel nägema ette tõhusad, hoiatavad ja proportsionaalsed karistusliigid. Artikkel 7 täpsustab rahaliste karistuste miinimumnõudeid, eristades raskemaid ja kergemaid rikkumisi ning sidudes trahvimäärad kas juriidilise isiku ülemaailmse käibe protsendi või kindlate summadega. Liikmesriikidel on seejuures paindlikkus valida sobiv arvutusmeetod ning reguleerida selle kohaldamise tehnilisi üksikasju riigisiseses õiguses.<sup>64</sup> Lisaks rahalistele karistustele võimaldab direktiiv kohaldada täiendavaid meetmeid, nagu kahju taastamise või hüvitamise kohustus (art 7 lg 2 p a), ettevõtluskeelud (ajutisi või alalisi) (art 7 lg 2 p d), lubade või tegevusvolituste kehtetuks tunnistamine (art 7 lg 2 p e) ja ettevõtte sundlõpetamine (art 7 lg 2 p g).

Esimest peatükki kokku võttes oli direktiivi 2024/1203 vastuvõtmise ajendiks senine ebaühtlane praktika keskkonnakuritegude määratlemisel ja menetlemisel liikmesriikides, mis oli muuhulgas põhjustatud ebamääraste mõistete sisustamise juhendite puudumisest. Direktiiv 2024/1203 tähistab sisuliselt uut etappi EL-i keskkonnakaristusõiguses. Erinevalt oma eelkäijast sätestab uus direktiiv muude uuenduste hulgas „olulise kahju“ mõiste sisustamise kriteeriumid, milleks on mõjutatud keskkonna baasolukord, kahju kestus, ulatus ja pöördumus. Need annavad liikmesriikidele selgemad juhised ning pakuvad lähtekohti, mida „olulise kahju“

---

<sup>64</sup> Direktiiv 2024/1203, põhjendused 34 ja 35.

hindamisel arvesse võtta. Selles valguses peavad liikmesriigid ennekõike oma kehtivat siseriiklikku õigust kriitiliselt hindama ning vajadusel täiendama. Arvestades, et direktiiv 2024/1203 näeb ette rangemad sanktsioonid nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele (sh vangistuse alammäärad ja väga kõrged rahalised karistused), on eriti oluline, et „olulise kahju“ mõiste oleks liikmesriikide õiguses üheselt ja normatiivselt sisustatud.

## 2. „OLULISE KAHJU“ MÕISTE EESTI ÕIGUSES JA MENETLUSPRAKTIKAS

Keskkonnakahjuga seonduvaid õigusnorme leidub läbivalt kogu Eesti keskkonnavalas õiguskorras, mis on jaotunud erinevate õigusvaldkondade, õigusaktide ja vastutusmehhanismide vahel. Keskkonnakahju käsitlevad normid paiknevad nii karistusseadustikus kui ka valdkondlikes eriseadustes, mistõttu kujuneb regulatsioon sisuliselt mitmetasandiliseks ja killustatuks. Vaatamata ulatuslikule õiguslikule raamistikule ei ole keskkonnakahju mõiste Eesti õiguses ühtselt defineeritud. Selle sisu sõltub eelkõige konkreetsest kohaldatavast õigusaktist. Töö autori arvates ei pruugi ühtse ja universaalselt kohaldatava keskkonnakahju definitsiooni loomine olla ka võimalik ega tingimata eesmärgipärane, kuna keskkonnakahju võib avalduda väga erinevates vormides ning varieeruda nii oma ulatuse, kestuse kui ka mõju intensiivsuse poolest. Liialt kitsas üldmõiste võib piirata olukordade ringi, mille puhul on võimalik keskkonnakahju tuvastada ning seeläbi vähendada keskkonnaõiguse kaitseulatust.

Keskkonnavalas karistusõiguses seostub keskkonnakahju eelkõige keskkonnavalas – nagu nt õhu, vee, pinnase<sup>65</sup> – ohustamise, halvenemise või kahjustamisega.<sup>66</sup> Keskkonnakahju õigusliku raamistikuga seotud kesksed eesmärgid on kahju ennetamine, selle leviku piiramine ning võimaluse korral keskkonnaseisundi taastamine ehk heastamine. Karistusõiguse kontekstis võib keskkonnakahju tekkimine esineda süüteokoosseisus nii kohustusliku tunnuseks kui ka kvalifitseeriva asjaoluna („oluline kahju“). Nõnda võib keskkonnakahju ulatuse kindlaksmääramine konkreetsetes menetlustes mõjutada nii vastutuse liiki kui ka kohaldatava sanktsiooni määra.

Keskkonnavastased süüteod on seejuures valdavalt blanketseid ohudeliktid, mille sisustamisel tuleb pöörduda teiste õigusaktide poole.<sup>67</sup> Selline regulatsiooni ülesehitus muudab keskkonnakahju tuvastamise ning õigusliku hindamise eriti sõltuvaks valdkondade vahelisest normide koostoimest. Karistusseadustikus sisalduvad süüteokoosseisud peavad võimaldama inimestel aru saada, millisel hetkel muutub käitumine kriminaalõiguslikult karistatavaks ehk kus asub kriminaliseerimise lävend.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seadus<sup>1</sup>. – RT I, 07.01.2026, 20, § 24 lg 2 p 1.

<sup>66</sup> Sootak, J., Pikamäe, P. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2021, 20 ptk. komm 1.2.

<sup>67</sup> *Ibidem*, 20 ptk. komm 3.1.

<sup>68</sup> Pikamäe, lk 41.

Teises alapeatükis annab autor esmalt ülevaate keskkonnakahju mõistet kujundavast õigusraamistikust Eesti õiguses. Seejärel analüüsib töö autor, kuidas „olulise kahju“ mõiste sisustamine mõjutab keskkonnavalas menetluspraktikas esinevaid probleeme keskkonnakahju tuvastamisel, selle ulatuse kindlaksmääramisel ja tõendamisel.

## 2.1. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus ja keskkonnavastutuse seadus

Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (edaspidi KeÜS)<sup>69</sup> täidab Eesti keskkonnaval õiguses üldseaduse rolli ning sisaldab keskkonnavahingut (KeÜS § 3), keskkonnariski (KeÜS § 4) ja keskkonnavu mõisteid (KeÜS § 5). Tegemist on astmelise süsteemiga, kus keskkonnavahingut raskusaste kasvab keskkonnariskist keskkonnavuni. KeÜS § 3 lg 2 p 3 kohaselt eeldatakse olulise keskkonnavahingut tekkimist keskkonnakahju põhjustamisel, kuid seadus ei defineeri keskkonnakahju mõistet ennast. Samuti viitab sama lõike punkt 4 olulisele keskkonnavõjule, millel puudub seaduses definitsioon. Seega käsitleb KeÜS keskkonnakahju vaid kaudselt – keskkonnavahingut raskusastme indikaatorina – ilma selle sisulisi tunnuseid määratlemata. Kuna KeÜS ei anna kriteeriume, mille alusel hinnata kahju ulatust, olulisust või raskusastet, jääb keskkonnakahju mõiste sisustamine, selle menetlusprotsessis tuvastamine ja ulatuse kindlaksmääramine suurel määral eriseaduste ja menetluspraktika kujundada. Selline lahendus loob üldise raamistiku, kuid ei taga ühtset mõistet, mida menetlusprotsessis kasutada.

Eesti õiguses on olemas paralleelne ja erineva loogikaga regulatsioon, mis kasutab küll keskkonnakahju mõistet, kuid erineva eesmärgiga. Keskkonnavastutuse seadus (edaspidi KeVS)<sup>70</sup> reguleerib keskkonnakahju ennetamist ja tegelikku heastamist ning see võeti vastu EL keskkonnavastutuse direktiivi<sup>71</sup> ülevõtmiseks.<sup>72</sup> Keskkonnakahju mõiste on keskkonnavastutuse seaduses põhjalikult lahti seletatud ning hõlmab endas: elupaigale või liigile tekitatud kahju, kaitstavale alale tekitatud kahju, veele tekitatud kahju ja pinnasekahju. Samas ei ole KeVS mõeldud üldkohaldatavaks regulatsiooniks. Selle kohaldamisala on piiratud ning see ei kata näiteks atmosfääriõhule tekitatud kahju. Tegemist on seega eriseadustest tuleneva regulatsiooni paralleelse süsteemiga, mis keskendub vaid keskkonna

<sup>69</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 07.01.2026, 20.

<sup>70</sup> Keskkonnavastutuse seadus. – RT I, 21.09.2023, 2.

<sup>71</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta.

<sup>72</sup> Keskkonnavastutuse seaduse eelnõu. 77 SE. Arvutivõrgus: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d98ae5c9-3fad-ccce-4c89-8747c91540e5/Keskkonnavastutuse seadus/](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d98ae5c9-3fad-ccce-4c89-8747c91540e5/Keskkonnavastutuse%20seadus/), lk 1 (28.04.2026).

seisundi taastamisele. Seetõttu ei saa keskkonnavastutuse seadus täita ühtse keskkonnakahju definitsiooni rolli Eesti õiguses.

## 2.2. Olulise kahju sisustamine Eesti karistusseadustikus

### 2.2.1. Karistusseadustiku keskkonnavastaste süütegude raamistik

Keskkonnavastased süüteod paiknevad Eesti õiguses karistusseadustiku 20. peatükis. Peatükk sisaldab 24 kuriteokoosseisu ja nelja väärteokoosseisu. Koosseisud on üles ehitatud blanketsete koosseisude abil, eeldades valdkondlike normide rakendamist. Selline lähenemine aitab muuhulgas vältida karistusseadustiku ülekoormamist normidega, mis on muudes seadustes juba reguleeritud.<sup>73</sup> Keskkonnavastaseid süütegusid saab grupeerida lähtudes kahjustavast keskkonnaelemendist.<sup>74</sup> Taimeriiki kaitsevad §-d 352-356, erilise kaitse all olevaid keskkonnaobjekte §-d 357-358, maastikku §-d 359-360, 369, 370, loomariiki § 361 ning kõiki keskkonnaelemente hõlmavaid saastesüütegusid reguleerivad §-d 363-368<sup>6</sup>.

Mitmed süüteokoosseisud kasutavad koosseisutunnusena mõistet „oluline kahju“, mis sõltuvalt koosseisust peab olema tekitatud keskkonnale (§ 356, § 361, § 363, § 369, § 370), kaitstavale loodusobjektile (§ 357), kaldale, rannale või muule maastikule (§ 359), vee, pinnase või välisõhu kvaliteedile, looma- või taimeliikide isenditele või nende osadele (§ 364, § 365, § 367, § 368, § 368<sup>2</sup>, 368<sup>5</sup>). KarS ise ei defineeri otsesõnu spetsiifiliselt keskkonnakahju mõistet. Seni ei ole kuskil täpsustatud, kas "oluline kahju" karistusõiguslikus mõttes kattub "keskkonnale tekitatud olulise kahjuga" eriseadustes. Töö autor leiab, et karistusõiguslikku mõistet „oluline kahju“ ei saa pigem samastada keskkonnaõiguses kasutatavate mõistetega „oluline ebasoodne mõju“ või „oluline keskkonnahäiring“, kuna karistusõigusliku „olulise kahju“ sisustamine vajab täiendavat põhistamist.<sup>75</sup> Keskkonnaõiguse mõisted on tuntud selle järgi, et oma olemuselt on need sageli kvalitatiivse iseloomuga, kirjeldavad ökosüsteemi dünaamikat või ökoloogilisi protsesse, mille sisustamine sõltub teaduslikest hinnangutest ning ei pruugi olla adressaatidele üheselt mõistetav. Karistusõigus peaks aga andma kindla signaali sellest, milline käitumine ületab lubatud piire määral, mis õigustab kriminaalvastutuse rakendamist. Samuti

---

<sup>73</sup> Kergandberg, E., Laos, S., Sepp, H. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2020, § 23 p 3. Arvutivõrgus: [https://pohiseadus.ee/sisu/3494/paragrahv\\_23](https://pohiseadus.ee/sisu/3494/paragrahv_23) (28.04.2026).

<sup>74</sup> Sootak, Pikamäe, KarS 20. ptk. komm 2.

<sup>75</sup> *Ibidem*, 20. ptk. komm 4.

tuleb meeles pidada, et blanketset normi sisustav norm peab vastama kõikidele KarS üldosa sätetele ja põhimõtetele.<sup>76</sup> Siia alla kuulub näiteks õigusselgus, mida omakorda aitab saavutada *nullum crimen nulla poena sine lege certa* põhimõte.

*Nullum crimen nulla poena sine lege certa* põhimõte nõuab seadusandjalt võimalikult täpselt sõnastatud süütekoosseisude sätestamist seadustes ning karistusõiguslike tagajärgede paika panemist, mis rikkumisega järgnevad.<sup>77</sup> Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et õigusselguse põhimõttega ei ole veel iseenesest vastuolus määratlemata õigusmõistete kasutamine.<sup>78</sup> Samas on Riigikohus välja toonud, et määratlemata õigusmõisteid tuleb sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.<sup>79</sup> Keskkonnavastaste süütegude puhul võiks see tähendada pöördumist eriseaduste poole, kuivõrd need on reeglina loodud reguleerimaks konkreetset keskkonnaelementi ning käsitlevad, või vähemalt peaksid käsitlema, kõike, mis selle elemendiga seostub. Niisiis tekib karistusõiguses olukord, kus süütekoosseisude keskne tunnus („oluline kahju“) on normatiivne, kuid selle sisustamise aluseks olevad materiaalõiguslikud normid asuvad keskkonnaõiguse eriseadustes. Allpool käsitleb autor erinevaid lähenemisi, kuidas saab sõltuvalt valdkonnast sisustada karistusõiguslikku „olulise kahju“ mõistet.

### 2.2.2. Olulise kahju sisustamise kaks mudelit

Käesoleva alapeatüki eesmärk on hinnata karistusõiguslikult olulise kahju mõiste sisustamise võimalikkust ja tõhusust eriseaduste kaudu. Nagu töös sai varem välja toodud, on Eesti keskkonnaõigusele iseloomulik tugev valdkondlik eristatus. Keskkonnakahju määratlemise ja tuvastamise reeglid (kui sellised on kehtestatud) sisalduvad peamiselt eriseadustes või nende alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrustes, mille kohaldamisala on seotud mõne konkreetse keskkonnaelemendi kaitsega. Keskkonnaameti 2024. aasta keskkonnajärelevalve statistilises aruandes<sup>80</sup> on läbi käinud näiteks alljärgnevad eriseadused:

- atmosfääriõhu kaitse seadus (edaspidi AÕKS);<sup>81</sup>

<sup>76</sup> RKKKo 3-1-1-21-06, 05.05.2006, p 10.4.

<sup>77</sup> Pikamäe, lk 41.

<sup>78</sup> RKKKo 1-16-5792, 09.11.2017, p 12.

<sup>79</sup> RKPJKo 3-4-1-5-05, 13.06.2005, p 16.

<sup>80</sup> Keskkonnajärelevalve statistilised aruanded, 2024. aasta andmed. Arvutivõrgus: <https://keskkonnaamet.ee/jarelevalve-keskkonnatasu/jarelevalve/uuringud-statistika> (28.04.2026).

<sup>81</sup> Atmosfääriõhu kaitse seadus<sup>1</sup>. – RT I, 02.10.2025, 18.

- jahiseadus (edaspidi JahiS);<sup>82</sup>
- jäätmeseadus (edaspidi JäätS);<sup>83</sup>
- kalapüügiseadus (edaspidi KPS);<sup>84</sup>
- kiirgusseadus (edaspidi Kis);<sup>85</sup>
- looduskaitseadus (edaspidi LKS);<sup>86</sup>
- maapõueseadus (edaspidi MaaPS);<sup>87</sup>
- metsaseadus (edaspidi MS);<sup>88</sup>
- pakendiseadus (edaspidi PakS);<sup>89</sup>
- sadamaseadus (edaspidi SadS);<sup>90</sup>
- taimede paljundamise ja sordikaitse seadus (edaspidi TPSKS);<sup>91</sup>
- tööstusheite seadus (edaspidi THS);<sup>92</sup>
- veeseadus (edaspidi VeeS);<sup>93</sup>
- vedelkütuse seadus (edaspidi VKS).<sup>94</sup>

Keskkonnaameti ametnikega läbiviidud intervjuud näitasid, et keskkonnakahju mõistega seonduva regulatsiooni selgus ja praktiline rakendatavus varieerub seaduseti oluliselt. Kõige selgemaks peeti looduskaitseaduses ja kalapüügiseaduses kasutuses olevat lähenemist, samas kui probleemsemaks hinnati veeseadust, atmosfääriõhu kaitse seadust ja jäätmeseadust. Need seadused on samuti aktuaalsed pidades silmas direktiivi 2024/1203 ülevõtmist ning selle artikli 3 lõikes 2 sätestatud kuritegusid, mistõttu piirdub käesolev töö nende seaduste analüüsimisega ning muudele seadustele viidatakse vaid vajaduse korral.

Lugedes valdkondlikke eriseadusi, saab järeldada, et Eesti õiguskorras on kujunenud välja kaks paralleelset lähenemist keskkonnakahju ulatuse tuvastamiseks. Kahju ulatust saab hinnata kahel moel: tugineda ainelisele kahjule või arvestada keskkonnaelemendi eripäraga. Praktikas

---

<sup>82</sup> Jahiseadus. – RT I, 28.01.2026, 4.

<sup>83</sup> Jäätmeseadus. – RT I, 07.01.2026, 16.

<sup>84</sup> Kalapüügiseadus. – RT I, 30.06.2023, 23.

<sup>85</sup> Kiirgusseadus<sup>1</sup>. – RT I, 08.07.2025, 22.

<sup>86</sup> Looduskaitseadus<sup>1</sup>. – RT I, 28.01.2026, 5.

<sup>87</sup> Maapõueseadus<sup>1</sup>. – RT I, 08.07.2025, 59.

<sup>88</sup> Metsaseadus. – RT I, 19.12.2024, 6.

<sup>89</sup> Pakendiseadus<sup>1</sup>. – RT I, 07.01.2026, 23.

<sup>90</sup> Sadamaseadus. – RT I, 30.12.2025, 25.

<sup>91</sup> Taimede paljundamise ja sordikaitse seadus<sup>1</sup>. – RT I, 19.12.2024, 5.

<sup>92</sup> Tööstusheite seadus<sup>1</sup>. – RT I, 08.07.2025, 69.

<sup>93</sup> Veeseadus. – RT I, 08.07.2025, 70.

<sup>94</sup> Vedelkütuse seadus<sup>1</sup>. – RT I, 08.07.2025, 48.

ei piisa sageli vaid ühe mudeli kasutamisest ning „olulise kahju“ hindamine eeldab kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete elementide kombineerimist. Keskkonnakahju puhul on see loomulik, kuna kahju avaldub samaaegselt nii mõõdetavate (nt saasteainete kontsentratsioonid) kui ka kvalitatiivsete näitajadena (nt elupaikade kahjustus). Allpool analüüsib töö autor mõlemat mudelit eraldivõetuna.

#### 2.2.2.1. Esimene lähenemine – kvantitatiivne lähenemine

Esimese lähenemise puhul tuleb keskkonnakahju ulatuse hindamisel arvestada keskkonnale tekitatud kahju ümber varaliseks kahjuks, tuginedes kehtivale õiguslikule raamistikule. Hetkel on selline lähenemine leitav LKS-s, KPS-s, aga lisaks nendele ka MaaPS-s (§ 112), JahiS-s (§ 8 ja selle alusel kehtestatud VVm 23.5.2013 nr 79), MS-s (§ 67 ja selle lisad 2 ja 3). Need eriseadused on loodud kaitsmaks konkreetset keskkonnaelementi, mida üldjuhul saab koguseliselt, kaaluliselt või territoriaalselt (nt kilomeetrites) mõõta. Sellisel juhul, kui vastavale keskkonnaelemendile tekitatakse kahju, saab kahju n-ö üle lugeda, kaaluda või mõõta. Taoline lähenemine võimaldab karistusõiguses objektiivselt hinnata, kas tekitatud kahju ületab olulise kahju lävendi. Kusjuures hinnates tekitatud keskkonnakahju suurust tuleb lähtuda KarS §-st 12<sup>1</sup>, mille kohaselt on tegemist olulise kahjuga, kui see ületab 4000 eurot.<sup>95</sup>

Töö autori arvates tuleb siinkohal arvestada sellega, et kuigi karistusseadustiku üldine kahju hindamise raamistik lähtub keskkonnakahju rahalisest väljendamisest, võib see osutuda teatud juhtudel kunstlikuks, kuna mõningaid looduslikke kahjustusi, nagu ökosüsteemide kahjustamine või liigikadu, on keeruline täielikult rahaliselt mõõta. Siinkohal tekib vaidlus ka selles, kas näiteks loomastikule tekitatud kahju puhul tuleb kahju ulatuse hindamisel arvestada vaid konkreetsele loomastikule tekitatud kahjuga või võtta arvesse selle kahjuga potentsiaalselt kaasneda võivat laiemat mõju looduskeskkonnale. Üks hea näide on KarS § 361, mille kohaselt saab võtta inimest vastutusele, kui ta tekitab olulist kahju keskkonnale jahiuluki, kala või muu loodusliku loomastiku küttemisega.

Karistusõiguse aktsessoorsusest tulenevalt tuleb keskkonnakahju mõistet sisustada kooskõlas asjakohase haruseadusega, millest järeldub, et kaitstavaks hüveks on eeskätt looduslik loomastik ning kahju tuleb eelkõige mõista sellele loomastikule tekitatud kahjustusena. Selline

---

<sup>95</sup> Sootak, Pikamäe, KarS 20. ptk. komm 4.1.

kitsas lähenemine ei välista siiski teatud juhtudel kahju ulatusega ja mõjuga elupaiga toimimisele arvestamist. Kahju võib kvalifitseeruda oluliseks ka juhul, kui selle rahaline väljendus ei täida olulise kahju kriteeriumit, kuid kahjustus mõjutab negatiivselt populatsiooni püsijäämist või ökosüsteemi taastumisvõimet.<sup>96</sup> Nii omandavad keskkonnaõiguslikud eriregulatsioonid karistusõiguslikus kontekstis erilise tähenduse, kuna need võimaldavad konkretiseerida ja standardiseerida keskkonnakahju hindamist. Allpool analüüsib autor lähemalt looduskaitseaduse ja kalapüügiseaduse regulatsiooni.

Looduskaitseaduse laiem eesmärk on säilitada inimesi ümbritsev looduskeskkond ja elurikkus ning tagada loodusvarade kestlik kasutamine (LKS § 1). LKS on üks nendest seadustest, mis kujutab endast Eesti keskkonnaõiguses regulatsioonimudelit, kus keskkonnakahju mõiste ei ole küll otseselt defineeritud, kuid selle sisu on konkretiseeritud normitehniliste tunnuste kaudu. LKS § 77 lg 3 loetleb olukorrad, mille esinemisel loetakse kaitstavale loodusobjektile kahju tekitatuks. Keskkonnakahju hüvitamise kord ja määrad on standardiseeritud Vabariigi Valitsuse määrusega<sup>97</sup>, mis on vastu võetud LKS § 77 lg 1 alusel.

Määrus sätestab keskkonnakahju hüvitamise korra ning kahju arvutamise metoodika, pidades silmas LKS § 77 lg-tes 4-10<sup>1</sup> sätestatud piirsummasid. Järelevalveasutus, kelleks LKS § 70<sup>2</sup> lg 1 kohaselt on Keskkonnaamet, peab kahju suuruse kindlaksmääramisel koostama akti, milles hinnatakse muu hulgas kahjustatud liiki või ala, kahjustuse ulatust, isendite arvu ning kohaldatavat hüvitamismäära. Seega on kahju tuvastamine seotud eelnevalt normatiivselt määratletud tunnustega, mis piiravad menetleja diskretsiooni ning vähendavad vajadust üksnes kvalitatiivsele eksperthinnangule tugineda. Niisiis kuigi tegemist on abstraktselt keskkonnale tekitatud kahjuga ning selle täpse suuruse väljaarvutamine on raske, on seadusandja kehtestanud fikseeritud karistusliku iseloomuga hüvitised.<sup>98</sup> Intervjuudest Keskkonnaameti ametnikega ilmnes, et selline regulatsioon lihtsustab praktikas nii rikkumise kvalifitseerimist kui ka kahju ulatuse tõendamist, kuna hindamise alused on menetlejale ette antud. Kui on vaja hinnata „olulise kahju“ tunnuse täidetust, piisab sellest, kui tuvastatud on kahjustatud liik ja kogus, misjärel saab tuginedes Vabariigi Valitsuse määru nr 69 sätestatud kahjumääradele hinnata tekitatud kahju varalist ulatust.

---

<sup>96</sup> Sootak, Pikamäe, KarS § 361 komm 3.3. ja komm 3.3.3.

<sup>97</sup> Kaitstava loodusobjekti või kaitsmata loomaliigi isendi hävitamise või kahjustamisega ning võõrliigi isendi loodusesse laskmisega tekitatud keskkonnakahju hüvitamise kord ja hüvitise määrad. – VVm 08.04.2005 nr 69. – RT I 2005, 21, 134.

<sup>98</sup> PMKo 2-18-6090, 10.01.2019, p 4.

Kalapüügiseadus on seotud väga kitsalt vaid kala- ja veetaimevarudega. Selle üldisem eesmärk on tagada kala- ja veetaimevarude kestlik majandamine, säilitades veekogude ökosüsteemi tasakaalu ja taastumisvõime (KPS § 1). KPS nagu ka LKS ei sisalda eraldiseisvalt keskkonnakahju mõistet, kuid seda sisustatakse konkreetsete olukordade kaudu, mis on loetletud KPS § 73 lg-s 1. Kalapüügiseaduses sätestatud tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon sarnanebki oma ülesehitusest suurel määral looduskaitseadusele. Kalavarudele ja veetaimedele tekitatud kahju hüvitamise määrad, arvutamise alused ja meetodika on reguleeritud Vabariigi Valitsuse määrusega nr 67.<sup>99</sup> Määrus sisaldab kalavarudele ja veetaimedele tekitatud kahju arvutamise akti, mis on peaaegu identne LKS keskkonnakahju suuruse kindlaksmääramise aktiga.

Nagu ka looduskaitseaduse puhul, on kalapüügiseaduse praktiline rakendamine kahju hindamisel suhteliselt kerge, kuivõrd on olemas konkreetsed kahju määrad, mis on seotud kindlate liikide kahjustamisega. Näiteks karistas Pärnu Maakohus inimest 10 kuu pikkuse vangistusega KarS § 361 lg 1 järgi, kuna tuvastati, et 229 jõevähi püüdmisega keeluajal tekitas süüdistatav keskkonnale 11 450 euro suuruse olulise kahju. Selle kahju tuvastamiseks pidi kohus kontrollima Vabariigi Valitsuse määruses nr 67 sätestatud jõevähi kahju hüvitamise määra, milleks on 10 eurot isendi kohta. Samuti, kuna süüdistatav püüdis kala keeluajal, sai rakendada viiekordset määra.<sup>100</sup> Üks küsitluse vastajatest tõi aga välja, et sellise lähenemise üks probleemidest on see, et tekkinud kahju on võimalik arvutada erinevatel viisidel, mis omakorda mõjutab arvutuskäikude lõpptulemusi. Näiteks tõi vastaja välja, et kuigi õigusaktidest tuleneb „elistatuim“ viis, siis võidakse teatud juhtudel arvutada kahju kalade koguse, teistel juhtudel kalade kaalu järgi. Sama küsimus kerkib üles ka metsade ja salaküttimise puhul.

Konkreetsed kahjumäärasid, nagu varasemalt mainitud, kohtab lisaks LKS-le ja KPS-le JahiS-s. Näiteks teades, et inimene oli jahipidamisõiguseta jahipidamisel tapnud kaks metssiga, ja arvestades, et ühe metssea isendi hukkamise kahjumäär on 400 eurot lähtuvalt Vabariigi Valitsuse määrusest nr 79<sup>101</sup>, ei ole kohtul keeruline arvutada välja, et sellisel juhul on

---

<sup>99</sup> Kalavarudele ja veetaimedele tekitatud kahju hüvitamise määrad, arvutamise alused ja meetodika ning tekitatud kahju arvutamise akti vorm. – VVm 19.06.2015 nr 67. – RT I, 26.06.2015, 11.

<sup>100</sup> PMKo 1-24-3055, 09.10.2024.

<sup>101</sup> Jahiuluki ebaseadusliku hukkamise või jahiluluki elupaiga hävitamise või kahjustamisega keskkonnale tekitatud kahju arvestamise alused ja kahjumäärad. – VVm 23.05.2013 nr 79. – RT I, 29.05.2013, 10.

keskkonnale tekitatud kahju 800 euro ulatuses.<sup>102</sup> Hea näide fikseeritud kahjumääradele on Tartu Ringkonnakohtu kohtuotsus 1-23-6341, milles kohus on väga detailselt lahti seletanud, kuidas keskkonnale tekitatud kahju kindlaks tehti, tuues välja kalade liigid, kogused, kehtestatud kahjumäärad ning põhjendades, miks on tegemist olulise kahjuga.<sup>103</sup> Viru Maakohus leidis kohtuasjas 1-20-1780, et olulise kahju kindlaksmääramisel arvestatakse püütud kalade koguarvu, mitte püünises surnud või püünisest väljavõtmise järel eluvõimetuks tunnistatud kalu.<sup>104</sup>

LKS-s ja KPS-s olemasolev lahendus vähendab menetluslikku ebakindlust, kuna keskkonnakahju hindamine ei sõltu üksnes eksperdi kvalitatiivsest hinnangust, vaid tugineb eelnevalt normatiivselt fikseeritud väärtustele. Intervjuudes Keskkonnaametiga on tunnistatud, et just selline normitehniline lahendus võimaldab rikkumise kvalifitseerimisel kiirelt hinnata kahju ulatust ning toetada KarS-i koosseisu tuvastamist. Fikseeritud kahjumäärad tekitavad ka kohtus vähem vaidluskohti. Menetlusosalised võivad vaielda kahju tekitamise ebaseaduslikkuses<sup>105</sup> või väljamõistetud kahju suuruse vähendamises<sup>106</sup>, kuid üldjuhul ei teki osapooltel küsimust, miks soovib kohus just sellise numbriga kahjumäära kohaldada.

Kokkuvõtlikult saab öelda, et esimest lähenemist kasutavad eriseadused loovad karistusõiguslikku praktikat toetavad selged ja kvantifitseeritavad kahju ulatuse hindamise kriteeriumid. Need seadused:

- sisaldavad konkreetseid kahjustamise olukordade loetelusid;
- annavad täpsed kahju hüvitamise määrad ja arvutamise metoodika Vabariigi Valitsuse määruste tasandil;
- seovad kahju tuvastamise selgelt kaitstavate objektide kahjustamisega;
- piiravad menetlejate diskretsiooni, vähendades tõlgenduslikku ebakindlust;
- võimaldavad kiiremini ja õigusselgemalt hinnata, kas kahju ületab KarS-is nõutava olulisuse lävendi.

---

<sup>102</sup> TMKo 2-16-16333, 29.12.2016.

<sup>103</sup> TrtRnKo 1-23-6341, 16.05.2025, p-d 69-74.

<sup>104</sup> VMK 1-20-1780/8, 11.05.2020.

<sup>105</sup> TlnRnKo 1-21-8948, 23.11.2022.

<sup>106</sup> PMKo 2-18-6090, 10.01.2019.

#### 2.2.2.2. Teine lähenemine – kvalitatiivne lähenemine

Päris mitmed valdkonnad on sellised, kus taoline kahju ümberarvestamine varaliseks kahjuks ei ole võimalik ning ulatuse hindamisel tuleb lähtuda riivatud keskkonnaelemendi eripärast. Veeseadus, atmosfääriõhu kaitse seadus ja jäätmeseadus toetuvad pigem keskkonnariski hinnangutele, piirväärtuste ületamisele, eksperthinnangutele ja menetleja tõlgendusele, mis võib karistusõiguses tekitada õigusselguse probleeme. Kui piirduda vaid pinnapealse seaduste analüüsiga, saab väita, et JäätS ei kasuta keskkonnakahju mõistet üldse, AÕKS-s ei kasutata kordagi mõistet keskkonnakahju ning VeeS sisaldab küll konkreetseid normide rikkumise koosseise, kuid kahju ulatuse hindamine sõltub sageli eksperdilt saadud kvalitatiivsest hinnangust. Sellisel juhul võiksid kahju olulisust aidata hinnata regulatsiooni pakutavad kriteeriumid, kuid ka need ei ole igas eriseaduses olemas. Allpool analüüsib autor põhjalikumalt veeseadust, atmosfääriõhu kaitse seadust ja jäätmeseadust.

Veeseadus (ja ka teised teist lähenemist toetavad seadused) erineb üleval pool analüüsitud looduskaitseadusest ja kalapüügiseadusest selle poolest, et keskkonnakahju ei konverteerita üldjuhul rahaliselt mõõdetavaks suuruseks, vaid seda sisustatakse kvalitatiivsete ja ökoloogiliste tunnuste kaudu. VeeS § 22 kohaselt võib saasteaine esinemine vees põhjustada keskkonnahäiringu KeÜS § 3 lg 1 tähenduses, mistõttu on kehtestatud normatiivsed piirväärtused<sup>107</sup>, mille ületamine viitab keskkonnaseisundi halvenemisele. Sellised piirväärtused (nt põhjavee kvaliteedi osas) loovad küll esmase objektiivse aluse rikkumise tuvastamiseks, kuid ainuüksi nende põhjal ei saa hinnata kahju olulisust karistusõiguslikus tähenduses. Veeseaduse § 145 lg 8 alusel on keskkonnaminister kehtestanud määruse „Liigid ja liikide rühmad, millele avaldatav ebasoodne muutus loetakse vee kvaliteedile, looma- või taimeliikide isenditele või nende osadele tekitatud kahjuks veeseaduse § 144 lõike 1 tähenduses“.<sup>108</sup>

Keskkonnakahju mõiste on veeseaduses sisustatud VeeS § 144 lg 1 kaudu, mille kohaselt seisneb kahju otseselt või kaudselt mõõdetavas ebasoodsas muutuses vee kvaliteedis või elusloodust iseloomustavates näitajates. Tegemist on avatud definitsiooniga, mis eeldab

---

<sup>107</sup> Ohtlike ainete põhjavee kvaliteedi piirväärtused. – Keskkonnaministri määrus 04.09.2019 nr 39. – RT I, 06.09.2019, 31.

<sup>108</sup> Liigid ja liikide rühmad, millele avaldatav ebasoodne muutus loetakse vee kvaliteedile, looma- või taimeliikide isenditele või nende osadele tekitatud kahjuks veeseaduse § 144 lõike 1 tähenduses. – Keskkonnaministri määrus 21.05.2020 nr 25. – RT I, 26.05.2020, 8.

hinnangu andmist erinevatele keskkonnaseisundit kirjeldavatele parameetritele (nt liikide seisund, elupaikade kvaliteet, käitumuslikud muutused). Kahju ulatuse hindamise täpsemad kriteeriumid on sätestatud veeseaduse § 145 lg-s 3, mis loetleb rea asjaolusid, mida tuleb arvesse võtta. Nende hulka kuuluvad muuhulgas saasteaine ohtlikkus, mõjutatud liikide populatsioonide suurus ja levik, muutuse ajaline kestus, ulatus ja pöördumatus ning ökosüsteemi elementide taastumisvõime- ja aeg. Tegemist ei ole ammendava ega kvantitatiivselt määratletud loeteluga, vaid hindamisraamistikuga, mis jätab menetlejale ulatusliku diskretsiooni ning eeldab tihtipeale eksperthinnangute kasutamist. Olulise kahju mõiste on veeseaduses siiski osaliselt konkretiseeritud. VeeS § 145 lg 6 kohaselt loetakse kahju oluliseks eelkõige juhul, kui muutused on ulatuslikud ja hõlmavad suurt ala või suurt koosluste ja populatsioonide hulka, kuid keskkond taastub ühe kuni viie aasta jooksul. Lisaks on seadusandja sätestanud üksiku kvantitatiivse lävendi – vähemalt 1000 tonni saasteaine heitmine merre – mille ületamisel eeldatakse olulise kahju esinemist.

Atmosfääriõhu kaitse seaduse regulatsioon tugineb sarnaselt veeseadusega piirväärtuste süsteemile, mille eesmärk on vältida, ennetada või vähendada saasteaine ebasoodsat mõju keskkonnale (AÕKS § 10 lg 1). Piirväärtused on kehtestatud AÕKS § 47 lg-te 1 ja 2 ning § 48 lg 1 alusel keskkonnaministri määrusega<sup>109</sup> ning need loovad objektiivse aluse õhukvaliteedi hindamiseks. AÕKS § 10 lg 3 kohaselt eeldatakse õhukvaliteedi piirväärtuste ületamisel olulise keskkonnahäiringu tekkimist. Sarnaselt sätestab AÕKS § 56 lg 2 p 1, et ka välisõhus leviva müra normtaseme ületamine toob kaasa olulise keskkonnahäiringu. AÕKS-s on eraldiseisvalt kehtestatud määrus välisõhus leviva müra normtasemete reguleerimiseks.<sup>110</sup> Selliselt on seadusandja sidunud konkreetsete kvantitatiivsete lävendite ületamise presumptsiooniga, et keskkonnaseisund on oluliselt häiritud.

Samas ei sisalda AÕKS regulatsiooni, mis võimaldaks hinnata tekitatud kahju ulatust või selle olulisust karistusõiguslikus tähenduses. Siinkohal tekib küsimus, kas AÕKS-i tähenduses olulise keskkonnahäiringu olemasolu saab võrdsustada „olulise kahjuga“ karistusõiguslikus mõttes. Sellist võrdsustamist ei saa töö autori arvates pidada lõpuni korrektseks, sest AÕKS-i piirväärtused näitavad üksnes seda, et keskkonnaseisund on halvenenud haldusõiguslikus

---

<sup>109</sup> Õhukvaliteedi piir- ja sihtväärtused, õhukvaliteedi muud piirnormid ning õhukvaliteedi hindamiskiirid. – Keskkonnaministri määrus 27.12.2016 nr 75. – RT I, 06.03.2019, 12.

<sup>110</sup> Välisõhus leviva müra normtasemed ja mürataseme mõõtmise, määramise ja hindamise meetodid. – Keskkonnaministri määrus 16.12.2016 nr 71. – RT I, 27.05.2020, 2.

mõttes, kuid ei anna vastust karistusõiguslikult olulistele küsimustele – milline on mõju ulatus, kestus, pöördumus või ökoloogiline tähendus. Erinevalt LKS-st ja VeeS-st puuduvad AÕKS-s nii kahju rahalise hindamise metoodika kui ka kvalitatiivsed kriteeriumid, mis võimaldaksid otsustada, kas häiring on tõusnud „olulise kahju“ tasemele. Seetõttu ei saa AÕKS-i tähenduses olulist häiringut automaatselt samastada karistusõigusliku „olulise kahjuga“.

Jäätmeseadus ei sisalda omakorda keskkonnakahju mõistet ega kriteeriume, mille alusel hinnata kahju olulisust. Seadus keskendub eeskätt jäätmekäitluse korralduslikele ja ennetavatele aspektidele, sätestades nõuded jäätmete kogumisele ja vedamisele, taatlemisele ja kõrvaldamisele, samuti vastavad loa- ja kontrollmehhanismid. Kuigi jäätmeseaduse normide rikkumine võib kahtlemata tuua kaasa olulisi keskkonnamõjusid, ei ole seadusandja sidunud konkreetseid rikkumisi normatiivsete lävenditega, mis võimaldaksid automaatselt järeldada keskkonnakahju olemasolu või hinnata selle olulisust. Erinevalt AÕKS-st puuduvad ka piirväärtused, mille ületamine looks eelduse olulise keskkonnahäiringu tekkeks.

Tuleb täheldada, et teatud kaudseid juhtnööre võib siiski tuletada jäätmete liigitusest ja ohtlikkusest. Jäätmeseadus eristab tavajäätmeid (§ 3) ja ohtlikke jäätmeid (§ 6), rõhutades, et ohtlikud jäätmed võivad olla keskkonnale ohtlikud (§ 6 lg 1). Ohtlikele jäätmetele on seatud rangemad nõuded (3. ptk), mis viitab seadusandja hinnangule nende suuremale keskkonnohtlikkusele. Samuti on kindlasti keskkonnale ohtlikum, kui jäätmenõudeid rikutakse suurema koguse jäätmetega. Kõik need tegurid ei ole seaduses süstemaatiliselt seotud kahju olulisuse hindamisega, vaid jäävad üksikjuhtumi põhiselt tõlgendatavaks. Selliselt võimaldab küll JäätS tuvastada õigusvastase käitumise, kuid ei anna juhiseid selle kohta, millal ja millises ulatuses põhjustab selline käitumine karistusõiguslikult olulist keskkonnakahju.

Eelnevast saab järeldada, et need seadused, mis ei sisalda endas konkreetseid kvantitatiivseid kahjumäärasid ning piirduvad kvalitatiivsete hinnangutega, on karistusseadustiku vaatest probleemsed, kuna need:

- ei sisalda konkreetseid kahju kategooriaid ega sätesta vähemalt osaliselt normatiivseid lävendi väärtusi;
- nõuavad eksperthinnanguid ja riskianalüüse.

Alapeatükki kokku võttes võib tõdeda, et Eesti õiguskorras puudub ühtne ja karistusõiguslikult kasutatav keskkonnakahju definitsioon ning selle sisu kujuneb peamiselt valdkondlike eriseaduste kaudu. Seejuures ilmneb kaks erinevat mudelit, kuidas olulise kahju esinemist hinnata. Esimene mudel tugineb kvantifitseeritavale kahju käsitlesele, kus keskkonnakahju seotakse konkreetse loodusobjektiga ning selle ulatus määratakse kindlaks standardiseeritud kahjumäärade ja arvutamismetoodikate alusel. Selline lähenemine on leitav looduskaitseaduse, kalapüügiseaduse, metsaseaduse ja jahiseaduse regulatsioonis ning see võimaldab kahju objektiivselt mõõta ning kanda selle suhteliselt vahetult üle karistusõigusliku „olulise kahju“ tunnusesse, tagades suurema õigusselguse ja ettenähtavuse. Teine mudel lähtub abstraktsemast keskkonnamõju käsitlesest, kus kahju sisustatakse läbi ökoloogiliste muutuste, riskihinnangute ja eksperdiarvamuste. Selline mudel esineb tänapäeval näiteks veeseaduses, atmosfääriõhu kaitse seaduses ja jäätmeseaduses. Teisele mudelile on iseloomulik konkreetsete lävendite ja ühtsete hindamiskriteeriumide puudumine, mistõttu jääb „olulise kahju“ tuvastamine suurel määral juhtumipõhiseks ning jätab menetlejatele suurema diskretsiooni.

Kahe mudeli võrdlus näitab, et kuigi mõlemad lähenemised on keskkonnaõiguslikult põhjendatud, ei ole nende ülekantavus karistusõigusesse võrdne. Kvantifitseeriv mudel toetab otseselt KarS-is nõutavat õigusselgust, samas kui kvalitatiivne mudel tekitab suurema tõlgendusruumi ning võib olla problemaatiline *nullum crimen nulla poena sine lege certa* põhimõtte seisukohalt. Probleemi süvendab asjaolu, et karistusseadustik ise ei defineeri „olulise kahju“ mõistet, millest tulenevalt on raskendatud ka mudelite kombineeritud kasutamine, sest puudub normatiivne alus, mis ütleks, milliseid elemente „olulise kahju“ tuvastamisel arvesse võtta.

### 2.3. Praktilised probleemid „olulise kahju“ mõiste sisustamisel

Ideaaljuhul peab kehtiv õigus olema praktikas selgelt ja tõhusalt rakendatav. Inimestel, kes oma igapäevatoos puutuvad kokku õiguse kohaldamisega, peaks olema arusaadav ja üheselt mõistetav raamistik, mille alusel tegutseda. Arvestades, et keskkonnaõigus on ulatuslik ja mitmetahuline valdkond ning eeldab sageli spetsiifilisi eriteadmisi, on selgelt ja piisavalt täpselt sõnastatud õigusnormidel oluline roll sujuva ja tõhusa menetlusprotsessi tagamisel.

Keskkonnasüütegude menetlemine järgib üldist väärteo- ja kuriteomenetluse loogikat: rikkumine tuleb tuvastada, selle tagajärjed, sh keskkonnakahju, kindlaks teha ning tuvastatud

asjaolud tõenditega kinnitada. Riigikohus on juba 2007. aastal rõhutanud, et keskkonnakahju suuruse täpne tuvastamine on oluline süüdistatava kaitseõiguse tagamisel.<sup>111</sup> Intervjuudest Keskkonnaameti ametnikega ilmnas, et praktilised raskused esinevad kõigis kolmes etapis.

Alapeatükk toetub suurel määral KeA-ga läbiviidud intervjuude analüüsile, veebi teel korraldatud küsitluste vastustele ning selle olemasolu korral ka kohtupraktikale. Käesoleva magistritöö eesmärgist lähtuvalt keskendub töö autor peamiselt kahju ulatuse kindlaksmääramisel tekkivatele praktilistele probleemidele, kuivõrd just sellel etapil avaldab „olulise kahju“ mõiste sisustamise problemaatika kõige suuremat mõju. Kõigi kolme etapi tiheda seose tõttu käsitleb autor aga eelnevalt põgusalt ka kahju tuvastamisel ja tõendamisel üleskerkivaid probleeme, kuna iga eelnev etapp avaldab teatud mõju järgmisele.

### 2.3.1. Keskkonnarikkumiste tuvastamine ja keskkonnakahju tõendamine

Keskkonnarikkumiste tuvastamine on sageli keeruline nende varjatud iseloomu tõttu. Lisaks erinevalt paljudest teistest õigusrikkumistest ei ole keskkonnakahjustusel otsest kannatanut, kes rikkujast teavitaks.<sup>112</sup> Intervjuudes KeA-ga tõid ametnikud välja, et keskkonnarikkumised avastatakse peamiselt kahel viisil:

1. järelevalve käigus, mis eeldab riiklikku proaktiivset tegevust;
2. kolmandate isikute teavituste kaudu, mis tulenevad vahetust naabrusest või keskkonnakaitseliselt aktiivsetelt kodanikelt.

„Olulise kahju“ mõiste ümber üles ehitatud regulatsiooni teatud ebamäärasus võib töö autori seisukohal mõjutada keskkonnarikkumiste avastamist selliselt, et Keskkonnaamet ei pruugi teatud juhtudel teada, mida täpselt otsida ja milliseid tõendeid koguda.

Üks küsitlusele vastaja tõi välja, et karistusseadustiku keskkonnastatuse süütegude menetlusi napib, kuivõrd Keskkonnaameti pädevuses ei ole kõigi keskkonnaga seotud kuritegude menetlemine. Eelkõige saab juttu olla keskkonnaga kaudselt seotud KarS-i kuritegudest, mis liigitatakse majandus-, korruptsiooni- või muudeks kuritegudeks ning mille uurimine on

---

<sup>111</sup> RKKKo 3-1-1-89-07, 28.12.2007, p 3.3.

<sup>112</sup> Lundh, C. O. The Revised EU Environmental Crime Directive. Changes and Challenges in EU Environmental Criminal Law with Examples from Sweden. Eucrim 2024, Issue 2, lk 167.

Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) pädevuses. Keskkonnaametil puudub muuhulgas jälitustoimingute tegemise õigus. See tähendab, et kui rikkumise avastamiseks või tõendamiseks oleks vaja läbi viia jälitustoiminguid, tuleb kaasata Politsei- ja Piirivalveamet. Sellega kaasneb omakorda vähemalt kolm probleemi. Esiteks ei pruugi PPA-l olla võimalik toetada menetlust piisaval määral ressursipuuduse tõttu. Teiseks, kui „olulise kahju“ risk pole selgelt hinnatav, ei pruugi PPA pidada juhtumit prioriteetseks. Kolmandaks võib abi saamine võtta aega, mille jooksul rikkumine jätkub või tõendid hävivad. Töö autori arvates ei pruugi nendel põhjustel osa keskkonnarikkumistest jõuda menetlusse või jõuab sinna hilinemisega, mis mõjutab omakorda kahju ulatuse tuvastamist ja tõendamist.

Tõendamise etapi keskne probleem on ajafaktor. Rikkumise toimepanemise ja kohtumenetluse vahel võib teatud olukordades mööduda aastaid, mille jooksul kahjustatud keskkonnamelement taastub või muutub selliselt, et kahju ulatust ei ole enam võimalik täpselt tuvastada. Näiteks veereostuse puhul võivad tõendid olla kadunud enne, kui saadakse laboratoorse analüüsi tulemused. Metsakahjustuste puhul võib ala olla juba taastunud või kahjustus laienenud looduslike tegurite mõjul. Seetõttu on tõendamisel väga suur roll ekspertarvamustel. Nende kvaliteet ja ühtsus sõltuvad eksperdi pädevusest ning kasutatavast metoodikast. Kohus on praktikas tõdenud, et sündmuskoha vaatlus, mida tehakse 2,5 aastat pärast raiet eesmärgiga tuvastada toonaseid märgistusi (kahe eraldise vahelist piiri, millest harvesterijuht pidi raie tegemisel juhinduma), ei olnud piisavalt usaldusväärne tõendiallikas.<sup>113</sup> Samas on kohtupraktikas kinnitatud, et pelgalt sündmuse ja vaatluse vaheline pikem ajavahemik ei viita automaatselt sellele, et keegi teine oleks vahepeal raiet teostanud – sellise väite toetamiseks tuleb esitada reaalseid ja konkreetseid tõendeid.<sup>114</sup> Viidatud kohtuasjas tuvastas samuti kohus, et kändude lõikepinnad, raietehnika jäljed, raiejäätmete koondamise viis ja “käekiri” olid kõigil eraldistel ühesugused, mis näitas, et raie tegid samad isikud üheaegselt.<sup>115</sup> Tõendamist raskendab ka aegumine, mis võib teatud rikkumiste puhul saabuda enne, kui menetlejal õnnestub koguda kahju ulatust veenvalt kinnitavaid tõendeid ning nendega kohtusse minna.

---

<sup>113</sup> PMKo 1-21-2482/28, 12.11.2021, p-d 14-15.

<sup>114</sup> PMKo 1-21-2204/16, 05.05.2021, p 5.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

### 2.3.2. Keskkonnakahju ulatuse kindlaksmääramine

Keskkonnakahju ulatuse kindlaksmääramise etapp on menetluspraktikas keskne, kuid tihtipeale ka kõige keerukam, kuna just selles faasis tuleb otsustada, kas tegemist võib olla vee, pinnase või välisõhu kvaliteedile, looma- või taimeliikide isenditele või nende osadele või ka laiemalt keskkonnale olulise kahju tekitamisega. Nagu autor 2.2.2. peatükis käsitles, on Eesti õiguskorras kahju arvutamise metoodika seaduse või selle alusel antud määrusega ette nähtud vaid piiratud valdkondades. Eeskätt puudutab see looduskaitseadust, kalapüügiseadust, jahiseadust ja metsaseadust, kus kahju seostatakse konkreetsete liikide või isendite hävitamise või kahjustamisega ning selle ulatus määratakse kindlaks valitsuse määrustega. Selline regulatsioon võimaldab menetlejal kahju suurust standardiseeritult ja suhteliselt üheselt arvutada, tagades seeläbi suurema õigusselguse.

Probleemid tekivad valdkondades, kus kahju ei ole võimalik samaväärselt kvantifitseerida ega „tükiliselt“ mõõta. Sellistel juhtudel peab Keskkonnaamet kahju ulatuse sisustamisel toetuma eksperthinnangutele. Need hinnangud on sageli kvalitatiivset laadi, võivad sõltuvalt eksperdist erineda ning põhineda eeldustel, mis ei pruugi olla menetluses üheselt tõendatavad. Sellest tulenevalt suureneb ka kahju olulisuse tuvastamise hinnangulisus. Taoline probleem esineb ka teistes Euroopa liikmesriikides. Näiteks ei ole Poolas kahju olulisus kui hindamiskriteerium seaduses selgelt määratletud ning menetlejad tuginevad kahju ulatuse kindlakstegemisel täielikult ekspertarvamustele. Samas puudus Poolas 2022. aasta seisuga ühtne standardiseeritud metoodika kahju hindamiseks, mistõttu võivad ekspertide hinnangud sarnaste juhtumite puhul erineda lähenemise ja tulemuste poolest.<sup>116</sup>

Eksperti teadmistele tuginemine ei ole iseenesest karistusõiguses erandlik. Ka muude süüteokoosseisude puhul sõltub koosseisutunnuste sisustamine eriteadmistest. Näiteks eeldab KarS § 118 lg 1, et tervisekahjustuse raskusele annab hinnangu arst. Erinevalt keskkonnakahjust on seadusandja siiski tervisekahjustuse puhul kehtestanud selged normatiivsed orientiirid, loetledes juhtumid, mil tagajärge tuleb käsitada raskena. KarS § 118 lg 1 loetleb, et raske on tervisekahjustus, millega on põhjustatud oht elule (p 1), tervisehäire, mis kestab vähemalt neli kuud või kui sellega kaasneb osaline või puuduv töövõime (p 2), raske

---

<sup>116</sup> Solodov, D., Zebek, E. Unlawful prosecution in the case regarding the destruction of a forest ecosystem. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal* 2022, Vol 8 (2), lk 661.

psüühikahäire (p 3), raseduse katkemine (p 4), nägu oluliselt moonutav ravimatu vigastus (p 5), elundi kaotus või selle tegevuse lakkamine (p 6) või surm (p 7). Lisaks on kehtestatud tervisekahjustuse kohtuarstliku ekspertiisi tegemise ja ekspertiisiakti koostamise kord<sup>117</sup>, mis täpsustab nii tuvastamise eeldusi kui ka konkreetseid tunnuseid. Selline raamistik piirab eksperdihinnangu ulatust ning aitab tagada õigusselguse selles, millal on karistusõiguslik lävend ületatud.

Keskkonnakahju puhul selline ühtne ja detailne raamistik enamasti puudub. Selle üks põhjus on keskkonnamuutuste bioloogiline eripära – kahju avaldub erinevatel bioloogilistel tasanditel erineva kiirusega. Kui muutused raku- või molekulaarsel tasandil võivad ilmnedagi kiiresti, siis populatsioonide dünaamikas avalduvad mõjud sageli alles aastate pärast ning ökosüsteemi tasandil võib mõju muutuda nähtavaks alles aastakümnete möödudes.<sup>118</sup> Seetõttu ei ole kahju tegelikku ulatust sageli võimalik hinnata üksnes teo toimepanemise hetkel ilmnevate tagajärgede põhjal.

Kahju ulatuse kindlaksmääramist raskendab ühtlasi tulevikus avalduvate mõjude prognoosimise ebakindlus. Näiteks võib metsade raadamise otsene mõju metsa kadumise näol avalduda kohe, kuid selle tegevuse laiemad ja kaugemale ulatuvad tagajärjed on sageli raskemini prognoositavad. Ebakindlus võib esineda selles, kuidas metsa raiumine mõjutab putukate arvukust, ilmastikutingimusi või ka ümbruskonna ökosüsteemide toimimist.<sup>119</sup> Ka veeökosüsteemides toimuvate muutuste ulatuse tuvastamine, sealhulgas nende muutuste mõju tulevastele põlvkondadele on probleemne.<sup>120</sup> Kahju tegeliku põhjuse väljaselgitamist raskendab samuti asjaolu, et looduses toimuvaid muutusi tingivad mitmed asjaolud. Kuigi konkreetne rikkumine võib olla kahju tekkimise vahetu põhjus, võivad selle ulatust mõjutada ka muud tegurid, nagu kliimamuutused või keskkonna loomulik muutlikkus.<sup>121</sup> Sellest tulenevalt muutub keerukaks nii kahju tegeliku põhjuse kui ka selle ulatuse eristamine muudest samaaegsetest mõjuteguritest.

Eeltooduga seondub tihedalt põhjusliku seose tuvastamise problemaatika. Keskkonnarikkumised avastatakse harva vahetult toimepanemise järel ning sageli möödub

---

<sup>117</sup> Tervisekahjustuse kohtuarstliku tuvastamise kord. – VVm 13.08.2002 nr 266. – RT I, 28.03.2025.

<sup>118</sup> Burger, jt, lk 555.

<sup>119</sup> Branch, Minkova, lk 58.

<sup>120</sup> Alleway, jt, lk 886.

<sup>121</sup> Branch, Minkova, lk 58.

rikkumise toimepanemise ja kahju hindamise vahel märkimisväärne aeg. Selle aja jooksul võivad keskkonnatingimused muutuda ning teised tegurid, nagu nt ilmastik, mitme isiku samaaegne tegutsemine, võivad mõjutada kahjustuse ulatust. Näiteks metsaraiete puhul võib süüdistatav väita, et tema tegevus ei olnud ainus kahju põhjus või et osa kahjust tekitati juba varem. Põhjusliku seoses tunnuse täitmine muutub seetõttu menetlejale raskeks.

Tallinna Ringkonnakohtus olnud kohtuasjas 1-21-8948<sup>122</sup> leidis ringkonnakohus, et süüdistatav pani küll toime talle ette heidetava teo (kaitseala lubamatute maaharimistööde teostamine ja sellega poolloodusliku koosluse hävitamine, millega põhjustati oluline keskkonnakahju), kuid selle teo ebaseaduslikkus jäi ringkonnakohtu hinnangul tõendamata. Süüdistuses kasutatud väljend „lubamatud maaharimistööd“ ei olnud iseenesest piisav teo õigusvastasuse tõendamiseks. Esiteks ei olnud tõendatud, milline oli põllu algne seisund. Kohtule ei olnud esitatud dokumenti, mis kinnitaks poolloodusliku koosluse olemasolu.

Ringkonnakohus rõhutas, et see ei saa tugineda vaid fakti kinnitavale kirjale, kui sellele ei lisandu tegelikku inventuuri dokumentatsiooni. Teiseks oli raske tõendada, et kahjustuse tekitas just süüdistatav talle etteheidetud teoga. PRIA andmetel oli põld püsirohumaa ja seda ei lükanud ümber ka pärast teo toimepanemist läbiviidud kontroll ehk ei ole tõendatud, et süüdistatava maaharimistööde tulemusel ei vastanud põld nr 6 enam püsirohumaa tunnustele. Samuti tasub välja tuua, et kuigi kohus hindas visuaalseid tõendeid (sh fotod) usaldusväärseks, siis ei saa piltidel olevaid nähtuseid siduda just süüdistatava tegevusega.

Kohtupraktikas on tekitanud küsimusi ka ebaseadusliku metsaraie täideviija isiku kindlaks tegemine. Näiteks on esinenud olukordi, kus maakohus mõistab algselt inimese õigeks, leides, et puuduvad otsesed tõendid, et just süüdistatav puid langetas.<sup>123</sup> Hiljem on aga ringkonnakohus maakohtu otsust muutnud, tuues välja, et otsesed tõendid ei ole ainus võimalik viis süüdimõistmiseks ning inimese süüd saab jaatada tuginedes kaudsete tõendite kogumile, kui need võimaldavad välistada muud eluliselt usutavad versioonid.<sup>124</sup> Metsaraie puhul võib ringkonnakohtu seisukohal lugeda raie täideviijaks ka inimest, kes vaid korraldab raie protsessi, kuid ise füüsiliselt puid ei langeta (p-d 28, 29).

---

<sup>122</sup> TlnRnKo 1-21-8948, 23.11.2022, p 5.

<sup>123</sup> VMKo 1-19-10299/70, 03.03.2021.

<sup>124</sup> TrtRnKo 1-19-10299/80, 24.11.2021.

Lisaks juba ülalmainitule tasub kahju ulatuse kindlaksmääramise probleemina välja tuua eriseadustes või nende alusel kehtestatud määrustes sätestatud kahjumäärade suuruse. Nii mitmegi seaduse puhul on kahjumäärad kehtinud pikka aega ilma sisulise ajakohastamiseta ning töö autori seisukoha järgi ei peegelda enam tänast majanduslikku olukorda. Hetkeseisuga on olukord järgmine:

- Looduskaitseaduse § 77 lg 1 alusel kehtestatud määruse kehtiv redaktsioon pärineb 01.01.2011. aastast. Esimesed kahjumäärad jõustusid 29.04.2005. aastal, seejärel muudeti määrus ilma määrasid muutmata 26.12.2009. aastal ning 2011. aastal konverteeriti summad kroonidest eurodesse<sup>125</sup>.
- Kalapüügiseaduse § 73 lg 3 alusel kehtestatud määrus jõustus 01.07.2015 ning pärast seda ei ole määrasid muudetud.
- Jahiseaduse § 48 alusel kehtestatud määruses sätestatud kahjumäärad on vastu võetud 01.06.2013. aastal. Kahjumäärad on sellest ajast olnud muutmata.

Seega on enamiku kahjumäärade puhul möödunud nende sätestamisest enam kui 10 aastat. Selline ajavahemik tähendab, et kahjumäärad ei arvesta inflatsiooni ega majandusolukorra muutustega. Kui võtta aluspunktiks kõige hilisemalt kehtestatud määrad (VeeS trahvimäärad aastast 2019) ning vaadata tarbijahinnaindeksi muutust, siis 2019. aasta detsembri ja 2025. aasta detsembri muutus oli 47,2%.<sup>126</sup> Lisaks kahjumäärade suuruse problemaatikale ei ole alati selge, millele tuginedes kehtestas seadusandja just sellised kahjumäärad. Seadustes või nende alusel kehtestatud määrustes ei ole kas üldse või ei ole selgelt põhjendatud, kas algne kahjumäära suurus võis tugineda näiteks turuväärtusele, võimalikele taastamiskuludele vms. Selliselt on raske kontrollida, kas algsed meetodikad on tänapäeval ajakohased.

Kokkuvõtvalt näitab eeltoodu, et „olulise kahju“ mõiste ebamäärasus ei väljendu üksnes selle sisustamise raskuses, vaid mõjutab otseselt ka kahju ulatuse kindlaksmääramist. Eriti ilmneb see juhtudel, kus kahju ei ole kvantitatiivselt mõõdetav ning selle hindamine eeldab kompleksset ja prognoosidel põhinevat eksperdihinnangut. Neid järeldusi toetavad ka veebi

---

<sup>125</sup> Kahjumäärade konverteerimisel kroonidest eurodesse tehti üksnes tehniline ümardamine, mistõttu määrade sisuline tase jäi muutmata.

<sup>126</sup> Tarbijahinnaindeks. Statistikaamet. Arvutivõrgus: <https://stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahandus/hinnad/tarbijahinnaindeks> (28.04.2026).

teel korraldatud küsimustiku vastused. Vastanute seas toodi välja, et olulist keskkonnakahju on väga kitsalt hinnatud ning vaid väga spetsiifiliste rikkumiste puhul.

### 3. VALMISOLEK DIREKTIIVI 2024/1203 ÜLEVÕTMISEKS NING MUUDATUSETTEPANEKUD

Direktiiv 2024/1203 seab liikmesriikidele kohustuse viia oma kriminaalõigus kooskõlla direktiivis sätestatud miinimumnõuetega. Põhjenduses 6 rõhutatakse, et liikmesriigid peavad kriminaliseerima direktiivis loetletud teod, määratlema need õigusselgelt, sh nendes sisalduvad määratlemata õigusmõisted, ning tagama karistuste liigi ja raskuse ühtlustamise.<sup>127</sup> Eesti õiguse seisukohalt tähendab see eelkõige hinnangut, kas kehtiv karistusõiguslik raamistik (eelkõige karistusseadustik ja valdkondlikud eriseadused) tagab direktiivi nõuetele vastava kriminaliseerimise taseme ning võimaldavad keskkonnakahju tuvastada ja tõendada direktiivis nõutud ulatuses. Varasema analüüsi põhjal selgus, et „olulise kahju“ mõiste ei ole Eesti keskkonnavalas kriminaalõiguses seaduste tasemel sisustatud, mistõttu on vajalik selle mõiste täpsem sätestamine, et Eesti siseriiklik õigus vastaks selles osas täielikult direktiivi nõuetele.

Käesolevas peatükis analüüsib töö autor direktiivi 2024/1203 ülevõtmist Eesti õigusse ning esitab peamised tähelepanekud ja nendest tulenevad muudatusettepanekud, mis tuginevad nii Eesti kehtiva õiguse analüüsile kui ka praktikas esile kerkinud kitsaskohtadele.

Direktiiv 2024/1203 seob „olulise kahju“ hindamise artikli 3 lõikes 6 sätestatud kriteeriumidega ning annab liikmesriikidele juhised selle hindamiseks. Eesti õiguses puudub tänaseni ühtne keskkonnakahju definitsioon ning kasutatavad määratlemata õigusmõisted ei ole seaduste tasemel piisavalt piiritletud. Seetõttu kannatab õigusselgus, mis mõjutab nii süüteokoosseisude sisustamist kui ka kahju ulatuse tõendamist. Töö autori läbi viidud intervjuu ja küsimustiku tulemused näitavad, et kehtiv õigusraamistik koos senise menetluspraktikaga ei võimalda praktikute hinnangul piisavalt selgelt hinnata, millal on keskkonnakahju kriminaalõiguslikult oluline. Sellest tuleneb, et teatud muudatused tuleb sisse viia ning tagada, et õiguslik raamistik oleks sisukam ja pakuks eelkõige selle rakendajatele seaduslikul tasemel juhiseid „olulise kahju“ hindamiseks. Inspiratsiooni muudatuste sisseviimiseks saab ammutada teistelt Euroopa Liidu liikmesriikidelt

„Oluline kahju“ kui määratlemata õigusmõiste esineb erinevates EL liikmesriikides erineval kujul. Veel enne direktiivi 2024/1203 tuli direktiivi 2008/99/EÜ hindamisel välja, et direktiivis

---

<sup>127</sup> Direktiiv 2024/1203, põhjendus 6.

sätetatud „olulise kahju“ mõiste ülevõtmisel on enamus liikmesriike piirdunud vaid mõiste otsese või väga sarnase sõnastuse ülevõtmisega enda siseriiklikusse õigusesse.<sup>128</sup> Selle lähenemisega jäi enamikes liikmesriikides „olulise kahju“ mõiste sisustamine kohtupraktika ülesandeks.<sup>129</sup> Leedus on kohtunikud näiteks selgitanud, et kahju olulisuse hindamisel tuleb arvestada kahju varalist suurust, loodusobjektide mittemateriaalset väärtust, kahju ulatust ning seda, kas ja millises ulatuses on kahjustatut võimalik taastada.<sup>130</sup> Praktikast seega ei ole „olulise kahju“ mõiste sisustamine üldjuhul seotud üksnes ühe kriteeriumiga, vaid tegemist on mitmetahulise hindamisega, milles põimuvad nii majanduslikud kui ka ökoloogilised aspektid. Samas viitab selline lähenemine märkimisväärsele kaalutlusruumile, mis on jäetud kohtule.

Vaid mõned liikmesriigid sisustasid „olulist kahju“ detailsemalt oma seadustes või täpsustasid selle kohaldamisala kohalikes juhendites.<sup>131</sup> Kuigi direktiivi 2008/99/EÜ kehtimise ajal liikmesriikide valitud lähenemised „olulise kahju“ mõistele erinesid, saab siiski täheldada, et peamiselt võeti mõiste sisustamisel arvesse kahju rahalist väärtust, kahju kestust ja selle pöördumatust ning kahju ulatust ja selle mõju intensiivsust.<sup>132</sup> Tšehhis ja Slovakkias oli 2020. aasta seisuga „olulise kahju“ sisustamine seotud konkreetse kahju rahalise väärtusega.<sup>133</sup> Selle poolest on need kaks riiki sarnased Eestiga, kes samuti vähemalt osaliselt lähtub tekitatud kahju rahalisest väärtusest. Ühisjoon seisneb ka selles, et kui kahju suurust ei õnnestu kindlaks määrata rahalise väärtuse kaudu, määratakse kahju suurus pädeva institutsiooni poolt ehk tuginetakse eksperdiarvamusele.<sup>134</sup> Töö autor rõhutab, et liigne sõltuvus rahalisest väärtusest võib osutuda problemaatiliseks juhtudel, kus keskkonnakahju konverteerimine rahaks ei ole võimalik või on raskendatud, näiteks AÕKS-is sätestatud rikkumiste puhul.

Selle probleemi ületamiseks käsitlevad mitmed liikmesriigid keskkonnakahju eelkõige selle ökoloogilise mõju kaudu. Hindamisel võetakse arvesse kahju kestust, pöördumatust ja/või ulatust. Näiteks peetakse Austrias oluliseks kahju, millega kaasneb pikaajaline vee, pinnase või õhu seisundi halvenemine. Küprosel on „oluline kahju“ defineeritud kui pöördumatu kahju,

---

<sup>128</sup> European Commission. Environmental Crime Directive evaluation (viide 8), lk 27.

<sup>129</sup> Evaluation Study on the Implementation of Directive 2008/99/EC on the Protection of the Environment through Criminal Law by Member States, Final Report, March 2013 (Update May 2014). Prepared by Milieu Ltd. under Contract No JUST/2011/JPEN/PR/1029/A4 with the European Commission, DG Justice. Arvutivõrgus: [https://commission.europa.eu/system/files/2020-07/milieu\\_implementation\\_report\\_2013.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-07/milieu_implementation_report_2013.pdf), lk 38 (28.04.2026).

<sup>130</sup> *Ibidem*, lk-d 39-40.

<sup>131</sup> European Commission. Environmental Crime Directive evaluation (viide 8), lk 27.

<sup>132</sup> Milieu Ltd, Final Report (viide 129), lk 38.

<sup>133</sup> European Commission. Environmental Crime Directive evaluation (viide 8), lk 27.

<sup>134</sup> Milieu Ltd, Final Report (viide 129), lk 39.

pöördumatu kahju, mille heastamiseks on vaja märkimisväärseid investeeringuid, või osaliselt pöördumatu kahju, millega kaasneb ökosüsteemi püsiv häire.<sup>135</sup> Selliselt seob Küpros „olulise kahju“ eelkõige pöördumatuse ja ökosüsteemi püsiva häirega, samal ajal aga andes hinnangu, kui suur kahju oli varaliselt tekitatud. Prantsusmaal ei ole küll „olulise kahju“ mõiste kriteeriumid loetletud seaduses, kuid on kehtestatud selgitavad juhised keskkonnakahju kohta. Juhiste kohaselt seostatakse „olulist kahju“ peamiselt selle pöördumatuse ja taastumisaja pikkusega, kusjuures keskne roll on kahju keskkonnale avalduva mõju kestusel.<sup>136</sup> Ka Poola kuulub nende riikide hulka, kus rõhk on rikkumiste ökoloogilisel mõõtmel, eelkõige kahju kestusel ja pöördumatusel.<sup>137</sup>

Soome on samuti üks nendest riikidest, kus „olulise kahju“ kriteeriumid on sätestatud otse kriminaalkoodeksis. Kriminaalkoodeksi peatükk 48 § 2 lg 1 1. taande kohaselt lähtutakse kahju olulisuse hindamisel kahju pikaajalisusest, ulatuslikkusest ning muudest realiseerunud või vahetult ähvardava kahjuga seotud asjaoludest.<sup>138</sup> Saksamaa kriminaalkoodeksi § 330 lg 1 loetleb olukordi, millal on tegu eriti raske keskkonnakuriteoga. Sellised juhtumid leiavad aset muuhulgas juhul, kui veekogule, pinnasele või looduskaitsealale tekitatud kahjustust ei ole võimalik kõrvaldada või see on võimalik ainult erakordselt suure kuluga või pika aja möödudes, seatakse ohtu avalik veevarustus või tekitakse püsivat kahju rangelt kaitstud liikide populatsioonidele.<sup>139</sup> Kuigi Itaalia kriminaalkoodeksis puudub otsene termin „oluline kahju“, sätestab kriminaalkoodeksi § 452<sup>4</sup> olukorrad, millal võib rääkida keskkonnakatastroofist. Selle kohaselt võib keskkonnakatastroof seisneda kas ökosüsteemi tasakaalu pöördumatus muutuses, ökosüsteemi tasakaalu muutuses, mille heastamine oleks eriti kulukas ja mida saaks heastada ainult erakorraliste meetmetega, või avaliku julgeoleku kahjustamises, mis on eriti märkimisväärne kahju ulatuse või selle kahjulike tagajärgede tõttu või vigastada saanud või ohtu sattunud isikute arvu tõttu.<sup>140</sup>

<sup>135</sup> European Commission. Environmental Crime Directive evaluation (viide 8), lk 27.

<sup>136</sup> *Ibidem*, lk 27.

<sup>137</sup> Solodov, Zebek, lk 659.

<sup>138</sup> Criminal Code of Finland (1889/39). Arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/en/legislation/translations/1889/eng/39-001> (28.04.2026).

<sup>139</sup> German Criminal Code, avaldatud 13.11.1998, viimati muudetud 07.11.2024. Arvutivõrgus: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stgb/englisch\\_stgb.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html) (28.04.2026).

<sup>140</sup> Codice penale – Edizione 2022. Arvutivõrgus: [https://www.unodc.org/cld/uploads/res/document/ita/1930/codice\\_penale\\_html/Codice\\_Penale\\_-\\_edizione\\_aprile\\_2022.pdf](https://www.unodc.org/cld/uploads/res/document/ita/1930/codice_penale_html/Codice_Penale_-_edizione_aprile_2022.pdf) (28.04.2026).

Nende riikide õigusnormid näitavad, et „olulise kahju“ mõistet on võimalik lisaks rahalise väärtusele sisustada ka muude, ökoloogiliste kriteeriumide kaudu. Seejuures kerkivad näiteks Soome, Saksamaa ja Itaalia puhul esile sarnased kriteeriumid nagu pöördumatus, ulatuslikkus ja mõju intensiivsus, mis töö autori arvates viitab teatavale ühtsele arusaamale Euroopa õigusruumis.

Vaatamata sellele, et teatud liikmesriigid on „olulise kahju“ mõiste ning selle sisustamise kriteeriumid oma seadustes juba teatud määral ära sätestanud, taheti siiski Euroopa Liidu tasemel näha „olulise kahju“ mõiste kui ühe määratlemata õigusmõiste tõlgendamist toetatavaid juhendeid. Selline juhis võiks muuhulgas tugineda liikmesriikide kohtupraktikale, olemasolevatele töövahenditele ja akadeemilisele kirjandusele.<sup>141</sup> Töö autor on seisukohal, et taolised juhendid võimaldaksid tagada liikmesriikide vahelise ühtse lähenemise „olulise kahju“ mõiste sisustamisel. Selliste juhendite olemasolu ei välistaks aga autori seisukoha järgi vajadust luua selgem regulatsioon Eesti siseriiklikus õiguses.

2022. aasta aprillis leidis Eesti Vabariigi Valitsus, et direktiivi eesmärk täpsustada mõistet „oluline kahju“ on põhjendatud. Samas ei pidanud valitsus otstarbekaks muuta mõistet täpsustavaid kriteeriume liikmesriikidele kohustuslikuks, kuna see võib praktikas liigselt piirata menetluslikku paindlikkust. Vabariigi Valitsus oli valmis kaaluma mõiste siduvat sätestamist üksnes juhul, kui kriteeriumid sõnastatakse üheselt ja vastavuses määratletuspõhimõttega.<sup>142</sup> Vabariigi Valitsus on samas seletuskirjas kinnitanud, et „olulise kahju“ sisustamisega on praktikas probleeme.<sup>143</sup> Selline seisukoht peegeldab tasakaalu otsimist õigusselguse ja paindlikkuse vahel, mis on iseloomulik määratlemata õigusmõistete regulatsioonile laiemalt.

Teiste riikide praktika näitab seega, et „olulise kahju“ mõistet on võimalik seaduse tasemel detailsemalt reguleerida. Eestis tegutsevad praktikud rõhutavad, et selline muudatus on vajalik tagamaks selgemat lähenemist ja ühtlasemat menetluspraktikat. KeA ametnikud leiavad, et

---

<sup>141</sup> European Commission. Environmental Crime Directive evaluation (viide 8), lk 80.

<sup>142</sup> Riigikogu. Eesti seisukohad Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu ja direktiivi 2008/99/EÜ asendamise kohta eelnõu suhtes - COM(2021) 851, kiri nr 2-5/21-02941-4. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/2e88f534-9e60-4e1f-92a1-bdb5e3f043ea/> (28.04.2026).

<sup>143</sup> Riigikogu. Eesti seisukohad Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu ja direktiivi 2008/99/EÜ asendamise kohta eelnõu suhtes - COM(2021) 851, seletuskiri (viide 7), lk 10.

keskkonnakahju mõiste ühtlustamiseks ja õigus selguse suurendamiseks on põhjendatud selle selgem defineerimine valdkondlikes eriseadustes, kuivõrd kogu valdkondlikku spetsiifikat ei oleks võimalik ega mõistlik KarS-i kirja panna.

Alternatiivina pakuvad nad keskkonnatasude seaduse<sup>144</sup> (edaspidi KeTS) kasutamist ühtse lähtekohana, käsitades kõrgendatud keskkonnatasuga tegevust indikaatorina tegevuse õigusvastasusest ja sellega kaasnevast olulisest keskkonnamõjust, mis võiks põhjendada avalik-õiguslike nõuete esitamist. Erinevalt peatükis 2.2.2.2 tehtud järeldusest, et AÕKS-i tähenduses olulise keskkonnahäiringu olemasolu ei saa võrdsustada olulise keskkonnakahjuga karistusõiguslikus mõttes, sest AÕKS ei paku ühtegi sisulist kriteeriumi „olulise kahju“ tuvastamiseks, leiab töö autor, et KeTS-i kõrgendatud tasu võimaldab vähemalt kaudselt hinnata tegevuse õigusvastasust ja potentsiaalset keskkonnamõju intensiivsust. KeTS näeb ette kõrgendatud keskkonnatasu kohaldamise eelkõige juhtudel, mil keskkonnakasutus toimub õigusvastaselt või nõutava loata (KeTS § 5 lg 4). Sellest tulenevalt ei oma kõrgendatud tasu üksnes rahalise koormuse kehtestamise eesmärki, vaid täidab ka preventiivset ja sanktsioonilist funktsiooni, reageerides olukordadele, mis potentsiaalselt võivad tekitada keskkonnakahju.

Kuigi kõrgendatud keskkonnatasuga tegevust ei saa automaatselt samastada olulise keskkonnakahjuga, võib seda käsitada indikaatorina tegevuse õigusvastasusest ja sellega kaasnevast intensiivsemast keskkonnamõjust. Selline käsitlus võimaldab siduda keskkonnatasude regulatsiooni laiemalt keskkonnavastutuse eesmärkidega, eeskätt olukordades, kus kahju ulatuse täpne tuvastamine on keerukas. Seega võiks kõrgendatud keskkonnatasu kohaldamine toimida ühe võimaliku lähtealusena avalik-õiguslike nõuete esitamisel, aidates kaasa keskkonnakahju kvalifitseerimisele ja tõendamisele. Selline lähenemine võiks aidata luua selgema aluse avalik-õiguslike nõuete esitamiseks ning toetaks järjepidevama ja tõhusama keskkonnakaitse praktika kujunemist. Töö autori seisukoha järgi oleks tegemist vaid abistava, mitte asendava meetodiga. Eelkõige peaks siiski kaaluma „olulise kahju“ mõiste sisustamise kriteeriumide lisamist.

Üks KeA ametnik tõi esile, et seni, kuni ebamäärased mõisted – nagu „oluline kahju“ – ei ole sisustatud, ei muutu praktikas midagi. Selline seisukoht rõhutab järjekordselt õigus selguse keskset rolli. Töö autor pakub, et karistusseadustiku keskkonnavastaste süütegude peatükki

---

<sup>144</sup> Keskkonnatasude seadus. – RT I, 08.07.2025, 46.

peaks täiendama uue paragrahvi, mis sisaldaks endas regulatsiooni konkreetsete kriteeriumidega, millega pädevad asutused peaksid kahju olulisuse hindamisel arvestama. Teiste riikide praktika kõrvalt saab eeskujuks võtta eelkõige direktiivi 2024/1203 ennast, täpsemalt selle artikli 3 lõikes 6 sätestatud loetelu kriteeriumitest, mida võetakse arvesse olulise kahju hindamisel. Nende mõistete sisu on töö autor avanud 1.2. peatükis. Võttes arvesse direktiivi sõnastust ning seda, et direktiivis on sätestatud vaid miinimumnõuded, siis pakub töö autor, et minimaalsel tasemel võiks lisada KarS-i 20. peatükki järgnevaid kriteeriume sisaldava paragrahvi:

„Kui käesolevas peatükis sätestatud süüteokoosseisu üheks eelduseks on olulise kahju põhjustamine, võetakse selle tunnuse sisustamisel arvesse muuhulgas järgmist:

- 1) keskkonna algne olukord;
- 2) kas kahju on pikaajaline, keskmise kestusega või lühiajaline;
- 3) kahju ulatus;
- 4) kahju pöördumus.“

Teaduskirjandus rõhutab, et keskkonnakahju olulisus sõltub ka kahjustatud elupaiga ökoloogilisest tähtsusest. Sama liigi populatsioonid reageerivad elupaikade kadumisele erinevalt: servaaladel on nad oluliselt haavatavamad, levila keskosas aga võib mõju olla minimaalne või isegi positiivne. Seetõttu on liigi püsijäämise seisukohalt kriitilise või erilise kaitse-eesmärgiga elupaiga kahjustus olulisem kui tavapäraste alade kahjustus ja kahju olulisuse hindamisel tasub arvestada nii kaitse-eesmärki kui ka ala kaitsekorda.<sup>145</sup> Selliselt on põhjendatud arvestada kahju olulise hindamisel täiendava kriteeriumina ka liikide, elupaikade ja muude alade kaitsereežiimi.

Kuna tegemist oleks seaduses sätestatud mitteammendava loeteluga, oleks töö autori arvates küsitav, kas kriteeriumide seaduses sätestamine kohustusliku loeteluna tooks kaasa liigse piiravuse, nagu on väljendatud Vabariigi Valitsus seisukohas. Pigem pakub selline loetelu aluseid, mille põhjal saab praktikas „olulist kahju“ hinnata, mis omakorda tagab ühtsema menetluspraktika.

---

<sup>145</sup> Banks-Leite, C. jt. Countering the effects of habitat loss, fragmentation, and degradation through habitat restoration. One Earth 2020, Vol 3 (6), lk 673.

Küsimustikule vastanud ringkonnaprokurör pakkus täiendava võimaliku lahendusena keskkonnakahju arvutamise metoodika väljatöötamise. Selline ettepanek viitab vajadusele suurendada kahju hindamise objektiivsust ja prognoositavust, vähendades seejuures menetlejate kaalutlusruumi ulatust. Siit tuleneb ka töö autori ettepanek, mis seisneb selles, et tuleb luua keskkonnakahju arvutamise metoodika, mis oleks suunatud eelkõige keskkonnarikkumiste uurijatele, kuid mis oleks samuti kättesaadav laiemale ringile inimestele. Lisaks uurijatele peaks metoodika olema kättesaadav prokuratuurile ja kohtutele, sest see tagab neile võimaluse soovi korral veenduda arvutuste korrektsuses. Töö autor ei välista aga metoodika kättesaadavust ka avalikkusele, mis võimaldab suuremal inimeste hulgal mõista keskkonnakahju hindamise aluseid ning suurendab seeläbi õiguse kohaldamise läbipaistvust.

Sellisel oleks „olulise kahju“ hindamise kriteeriumide lisamine KarS-i esimene samm, mida Eestis võiks ära teha. Teine samm, mis aitaks muuhulgas tagada, et neid kriteeriume kasutatakse korrektselt ka praktikas, oleks kahju hindamise metoodika väljatöötamine, mis oleks detailsem juhiseid, kuidas kahju hinnata ja mille põhjal saaksid uurimisasutused oma tööd korraldada. Töö autori arvates ei pruugi aga üksnes mõiste täpsustamine olla piisav, kui sellega ei kaasne ühtset rakenduspraktikat ja piisavat juhendamist. Seetõttu rõhutab autor, et lisaks normatiivsele selgitamisele on vajalik ka institutsionaalne ja metoodiline tugi, mis võimaldaks kujundada järjepidevat ja prognoositavat praktikat.

## KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli hinnata Eesti õigus- ja menetluspraktikas kasutatava „olulise kahju“ mõiste vastavust direktiivi (EL) 2024/1203 nõuetele ning teha vajadusel ettepanekuid selle täiustamiseks. Uurimisküsimusest lähtudes analüüsis töö autor nii direktiivi 2024/1203 normatiivset raamistikku kui ka Eesti õiguses kehtivaid regulatsioone ja nende praktilist rakendamist.

Euroopa Liidus varem kehtinud direktiiv 2008/99/EÜ sisaldas mitmeid ebamääraseid mõisteid ning ei taganud keskkonnakuritegude tõhusat avastamist ega menetlemist. Direktiiv 2024/1203 võeti vastu eesmärgiga tugevdada keskkonnakaitset kriminaalõiguse kaudu kogu Euroopa Liidus ning parandada uurimiste ja süüdistuste esitamise tõhusust. Erinevalt eelkäijast sisaldab uus direktiiv detailsemat kriminaalõiguslikku raamistikku, mis proovib ühtlustada liikmesriikide lähenemist ja vähendab varasemat suurt kaalutlusruumi. Oluline sisuline muutus on „olulise kahju“ mõiste sisustamisele pühendatud regulatsioon, mis kehtestab esimest korda kriteeriumid, mida tuleb selle mõiste hindamisel arvesse võtta. Need neli kriteeriumi on mõjutatud keskkonna baasolukord, kahju kestus, kahju ulatus ja kahju pöördumus. Kriteeriumite lisamine otse direktiivi loob aluse senisest ühtlasemale ja sisukamale menetluspraktikale. Arvestades direktiivis kehtestatud uute rangete sanktsioonide miinimummääradega ja „olulise kahju“ kesket rolli koosseisude, muuhulgas uute lisatud koosseisude, täidetuse hindamisel, on liikmesriikidel, sh Eestil, kohustus oma siseriiklikud normid põhjalikult üle vaadata ja vajadusel neid täpsustada, et tagada kooskõla uue EL õigusega.

Eesti kehtivas keskkonnaõiguses puudub ühtne „olulise kahju“ mõiste ning selle sisu sõltub eri õigusaktidest. Regulatsioon on killustunud karistusseadustiku ja eriseaduste vahel, mis toovad kaasa erineva sisustamise loogika sõltuvalt mõjutatud keskkonnaelemendist. Kehtiv õigus ei paku universaalset definitsiooni, kuna keskkonnakahju võib avalduda väga erinevates vormides ning seda ei ole võimalik ühe mõõdiku alla viia. Nii kujuneb „olulise kahju“ tähendus menetluspraktikas eelkõige eriseadustes sisalduvate normide kaudu. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus käsitleb keskkonnakahju vaid kaudselt, olulise keskkonnahäiringu indikaatorina, kuid ei defineeri kahju ennast ega anna kriteeriume selle ulatuse hindamiseks. Keskkonnavastutuse seadus pakub küll detailsema kahju määratluse, kuid selle kohaldamisala

on piiratud ega ole mõeldud karistusõigusliku „olulise kahju“ tuvastamiseks, mistõttu ei täida see üldmõiste rolli. Karistusseadustiku 20. peatükis sisalduvad keskkonnavastased süüteod tuginevad valdavalt blanketsetele normidele, mis eeldavad sisustamiseks eriseaduste rakendamist. KarS ei defineeri „olulist kahju“ ning vastavalt töö autori järeldustele peatükkides 2.2.2.2 ja 3.1 ei saa mõiste sisustamisel automaatselt tugineda haldusõiguslikele kategooriatele nagu „oluline keskkonnahäiring“ või „oluline ebasoodne mõju“. Karistusõiguses eeldab mõiste „oluline kahju“ selgemat piiritlemist, arvestades *nullum crimen nulla poena sine lege certa* põhimõtte kohaldamist. Riigikohtu praktika lubab küll määratlemata õigusmõisteid, kuid need peavad olema sisustatavad lähtudes seadusandja eesmärkidest ja juhistest.

Eriseaduste analüüsi põhjal ilmneb Eesti õiguses kaks mudelit „olulise kahju“ määratlemiseks. Kvantitatiivne mudel tugineb keskkonnakahju rahalisele väljendamiselle. Looduskaitseadus, kalapüügisadus, jahiseadus, maapõueseadus ja metsaseadus kasutavad fikseeritud kahjumäärasid, mis sätestavad konkreetsed rahalised summad kahju hüvitamiseks. Selline lähenemine võimaldab kahju objektiivselt mõõta, lihtsustab tõendamist ja piirab menetleja diskretsiooni. See sobitub hästi karistusõiguslikku raamistikku, kuna annab selge aluse hinnata, kas kahju ületab olulise kahju taseme. Kvalitatiivne mudel toetub omakorda pigem ökoloogilistele parameetritele, riskihinnangutele ja eksperdiarvamustele. Veeseadus, atmosfääriõhu kaitse seadus ja jäätmeseadus ei sisalda konkreetseid kahju rahalisi määrasid, vaid piirduvad kvalitatiivsete hinnangutega. See muudab „olulise kahju“ mõiste sisustamise praktikas probleemseks ja põhjustab ebaühtlast menetluspraktikat.

Praktikas ilmnevad „olulise kahju“ mõiste ebamäärasusest tulenevad probleemid keskkonnasüütegude menetlemise kõigis etappides. Keskkonnarikkumiste avastamine on keeruline nende varjatud iseloomu tõttu ning selgete orientiiride puudumine raskendab tõendite kogumist. Kahju tõendamist mõjutab oluliselt ajafaktor, kuna keskkonnamuutused võivad aja jooksul leeveneda, muutuda või täielikult kaduda. See suurendab sõltuvust eksperdihinnangutest, mille kvaliteet ja metoodika ei ole alati ühtsed. Kõige probleemsemaks osutub kahju ulatuse kindlaksmääramine. Kvantitatiivse mudeli puhul tagavad normatiivsed kahjumäärad menetlusliku selguse, kuid mitmetes valdkondades ei ole kahju võimalik sellisel viisil mõõta. Kvalitatiivsete hinnangute puhul suureneb menetleja ja eksperdi roll, kuid ühtsete standardite puudumine seaduse tasemel toob kaasa suurema tõlgendusruumi ning raskendab põhjusliku seose ja kahju olulisuse tõendamist. Lisaks ilmneb praktikas, et mitmed kehtivad

kahjumäärad ei ole ajakohastatud ega arvesta majandusolukorra muutustega, mis võib moonutada kahju tegelikku raskust.

Direktiivi (EL) 2024/1203 nõuetekohane ülevõtmine eeldab Eesti õiguskorralt ennekõike seda, et keskkonnakuritegude koosseisud oleksid õigusselged ning et nendes sisalduvad määratlemata õigusmõisted oleksid normatiivselt piisavalt sisustatud. Varasem analüüs näitas kehtivas Eesti karistusõiguses „olulise kahju“ mõiste seaduse tasandil sisustamise puudumist, mistõttu ei ole alati võimalik üheselt hinnata, millal keskkonnakahju ületab kriminaalvastutuse lävendi. See raskendab nii süüteokoosseisude kohaldamist kui ka kahju ulatuse tõendamist praktikas ning seab küsimärgi alla direktiivi nõuetele vastava ülevõtmise. Direktiiv 2024/1203 seob „olulise kahju“ hindamise konkreetsete kriteeriumidega, mis lähtuvad keskkonna baasolukorrast, kahju kestusest, ulatusest ja pöörduvusest. Eesti õiguses selline ühtne ja selgelt väljendatud lähtekoht puudub ning praktikas kogutud intervjuude ja küsimustike põhjal leiab töö autor, et kehtiv regulatsioon ei võimalda piisavalt selgelt hinnata, millal keskkonnakahju on karistusõiguslikult oluline. Sellest tulenevalt peab töö autor põhjendatuks vajadust sisustada „olulise kahju“ mõistet seaduse tasandil täpsemalt.

Võrdlev analüüs teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega näitab, et „olulise kahju“ mõistet on võimalik sisustada mitmetahuliselt, kombineerides rahalisi ja ökoloogilisi kriteeriume. Mitmes liikmesriigis on rõhk asetatud kahju kestusele, pöördumatusele ja ökoloogilisele mõjule, mis viitab laiemale Euroopa-ülesele arusaamale, et keskkonnakahju olulisus ei taandu üksnes majanduslikule mõõtmele. Sellest lähtudes teeb töö autor ettepaneku täiendada karistusseadustiku 20. peatükki uue normiga, mis sätestaks mitteammendava loetelu kriteeriumidest, millega tuleb „olulise kahju“ hindamisel arvestada. Töö autor leiab, et minimaalsel tasemel võiks see loetelu tugineda direktiivi 2024/1203 artikli 3 lõikes 6 nimetatud kriteeriumidele: keskkonna algne olukord, kahju kestus, kahju ulatus ja kahju pöördumus. Lisaks peab töö autor põhjendatuks arvestada kahjustatud elupaikade ja liikide ökoloogilist tähtsust ning kaitsekorda, kuna sama liigi või objekti kahjustamine võib erinevates olukordades avaldada väga erinevat mõju. Selline regulatsioon looks töö autori hinnangul seadusliku lähtekoha „olulise kahju“ hindamiseks, suurendades õigusselgust ja toetades ühtlasema menetluspraktika kujunemist, ilma et see piiraks liigselt menetlejate kaalutlusruumi.

Samas järeldeb töö autor, et ainuüksi „olulise kahju“ mõiste sisustamise kriteeriumide kehtestamine seaduses ei ole piisav, kui sellega ei kaasne selge ja ühtne rakenduspraktika.

Praktikas ei tulene probleemid üksnes mõiste ebamäärasusest, vaid ka sellest, kuidas kahju ulatust hinnatakse, arvutatakse ja tõendatakse. Seetõttu peab normatiivne täpsustamine olema toetatud täiendavate meetmetega. Sellest loogikast lähtudes teeb töö autor ettepaneku töötada välja keskkonnakahju hindamise metoodika, mis oleks suunatud eelkõige keskkonnarikkumisi menetlevatele asutustele, kuid oleks kättesaadav ka prokuratuurile ja kohtutele. Töö autor leiab, et metoodika aitaks vähendada liigset hinnangulisust, suurendada kahju hindamise objektiivsust ning tagada, et seaduses sätestatud kriteeriume rakendatakse praktikas järjepidevalt ja kontrollitavalt. Metoodika olemasolu toetaks samuti menetlusosaliste õiguskindlust ja suurendaks õiguse kohaldamise läbipaistvust.

Kokkuvõttes leiab töö autor, et „olulise kahju“ mõiste selgem normatiivne sisustamine on keskne ja vältimatu eeldus direktiivi 2024/1203 nõuetekohaseks ülevõtmiseks Eesti õiguses. Samas saab see muudatus olla tõhus üksnes juhul, kui seda toetavad metoodilised, institutsionaalsed ja menetluslikud lahendused.

Töö panus õigusteadusesse seisneb selles, et „olulise kahju“ mõiste sisustamist Eesti keskkonnavalas karistusõiguses analüüsiti esmakordselt mitte üksnes normatiivselt, vaid ka praktilisel tasandil. See võimaldas tuua esile probleemid, mis ei kajastu seaduse lugemisel ega kohtupraktikas, kuivõrd osa juhtumitest ei jõua „olulise kahju“ tõendamise raskuste tõttu kohtusse. Töö panus seisneb ühtlasi selles, et hinnatakse Eesti õiguse vastavust Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile (EL) 2024/1203, mille Eesti peab oma õigusesse üle võtma hiljemalt 21. maiks 2026. Magistritöö näitas, et kehtiv õigus- ja menetlusraamistik ei pruugi tagada direktiivis sätestatud „olulise kahju“ mõiste ühtset ja piisavalt selget rakendamist, mistõttu on vajalikud täiendavad normatiivsed ja praktilised muudatused. Selliselt annab töö nii teoreetilise kui ka praktilise panuse Eesti keskkonnakaristusõiguse arendamisesse direktiivi ülevõtmise kontekstis.

# **THE CONCEPT OF „SUBSTANTIAL DAMAGE“ IN ESTONIAN ENVIRONMENTAL CRIMINAL LAW IN LIGHT OF DIRECTIVE (EU) 2024/1203**

## **Summary**

Human activity inevitably leaves a mark on the environment, and in recent decades the scale and pace of environmental changes have increased significantly. Environmental harm is typically not limited to the area of a specific violation but may have a cross-border impact on ecosystems and the human environment for decades to come. Despite its importance, the true extent of environmental crime is insufficiently reflected in procedural practice. According to official statistics, environmental crimes represent only a small proportion of all proceedings, but in terms of negative economic impact, they rank among the largest forms of international crime. A vivid example is the illegal trade in endangered glass eel, which generates considerable profits for criminal networks yet remains difficult to prevent and prosecute. This contradiction points to systemic problems in detecting, qualifying and sanctioning environmental crimes. In proceedings concerning environmental offences, a central issue is determining when damage caused to the environment is significant enough to justify criminal intervention. The concept of "substantial damage" is an undefined legal term in Estonian law in the context of environmental crime. In practice, this may lead to a situations where proceedings are not initiated or are terminated because the extent of the damage cannot be established in accordance with the required standard of proof.

The aim of this master's thesis is to assess whether the concept of “substantial damage”, as applied in Estonian legal and procedural practice, complies with the requirements of Directive (EU) 2024/1203 (hereinafter Directive), and to propose improvement where necessary. The main research question is whether Estonia’s current legal and procedural framework enables the definition and proof of “substantial damage” within the meaning of the Directive. A combined research methodology is employed, including a dogmatic analysis of jurisprudence, examination of existing regulatory framework and procedural practice, and normative assessment. As an empirical component, qualitative interviews with officials of the Environmental Board and an online survey conducted among practitioners are used to evaluate the practical implementation of the law and to identify key challenges.

The adoption of Directive was driven by shortcomings in the implementation of Directive 2008/99/EC. Although the earlier directive required Member States to criminalize serious environmental offences and impose effective, proportionate, and dissuasive penalties, its implementation proved to be uneven across Member States. Identified problems included narrow definitions of offences, vague legal terms, and insufficient sanctions. Evaluation conducted by the European Commission in 2019–2020 showed that the previous directive lacked sufficient specificity and did not provide adequate guidance to Member States. The Commission also highlighted the increasing complexity of environmental crime, which is often cross-border, economically motivated and linked to organized crime. To address these shortcomings, the European Commission proposed a new Directive on 15 December 2021. The broader aim of the new directive is to update the framework of environmental offences and improve the functioning of procedural systems in the Member States. Key goals include increasing the efficiency of investigations and prosecutions, specifying or omitting unclear legal terms, establishing effective and proportionate sanctions, strengthening cross-border cooperation, and improving data collection.

One of the most important substantive innovations in Directive is the introduction of a new structured framework for assessing “substantial damage”. While Directive 2008/99/EC relied on undefined legal concepts and left the content of “substantial damage” to the discretion of the Member States, the new directive establishes a non-exhaustive list of criteria to guide its assessment. Article 3(6) of the Directive identifies four criteria: the baseline condition of the affected environment, the duration of the damage, the extent of the damage and the reversibility of the damage.

The baseline condition refers to the state of the environment that would have existed in the absence of the harmful act, enabling an assessment of the deviation caused. The duration criterion distinguishes between long-, medium-, and short-term impacts, depending on the characteristics and regenerative capacity of the particular ecosystem. The extent of damage includes both spatial distribution and ecological impacts, including effects on an entire ecosystem or a large group of people. The reversibility criterion concerns whether the environment can be restored to its original condition. In addition to refining the concept of “substantial damage”, Directive significantly expands the list of criminal offences and introduces minimum requirements for sanctions for both natural and legal persons.

In Estonia legal provisions related to environmental damage are dispersed across various legal acts, resulting in a fragmented regulatory framework. The content of environmental damage depends on the specific legal context, and a universal definition applicable in all cases may not be feasible. In the author's view, creating a universal definition of "environmental damage" that would be applicable in all situations may not be purposeful either, as such damage can manifest in a wide variety of forms, scopes, and timeframes. However, the assessment of the extent of damage directly affects the choice of the type of proceedings (misdemeanour or criminal proceedings) as well as the applicable sanction.

The General Part of the Environmental Code Act fulfils the role of a general law in Estonian environmental law, establishing a tiered system of environmental nuisance, environmental risk and threat. Although it links the occurrence of a significant environmental nuisance to the causing of environmental damage, it does not define the concept of environmental damage or provide criteria for assessing the extent or significance of the damage. Thus, the General Part of the Environmental Code Act functions rather as a framework, leaving the specific content to special laws and procedural practice. In parallel, there is the Environmental Liability Act, which deals with environmental damage primarily from the perspective of restoration and remediation. The Environmental Liability Act contains a more developed concept of environmental damage, but its scope of application is limited and does not cover all environmental elements. Therefore, the Environmental Liability Act cannot fulfil the role of a uniform definition of environmental damage that can be used under penal law.

The environmental criminal offences are located in Chapter 20 of the Penal Code of Estonia. Many of them use the concept of "substantial damage" as a mandatory element of the offence, but the Penal Code itself does not define it. The question arises whether and to what extent the criminal law "substantial damage" coincides with the concepts used in environmental law, such as "significant environmental nuisance" or "significant adverse impact". In this thesis, the author takes the position that these concepts cannot be automatically equated. Criminal law "substantial damage" must meet the requirements of legal clarity arising from the principle of *nullum crimen nulla poena sine lege certa* and provide the addressee with a comprehensible boundary between permitted and prohibited conduct.

Two main approaches to defining environmental damage can be identified in Estonian legislation. The first is a quantitative approach. It is characterised by the conversion of damage

into monetary value, based on the damage rates and calculation methodology established by law or on the basis thereof. Such model is used, for example, in the Nature Conservation Act, the Fishing Act, the Hunting Act and the Forest Act. The quantitative approach is particularly clear in the Nature Conservation Act and the Fishing Act, where the rates of compensation and the methodology for calculating them have been established by regulations of the Government of the Republic. Interviews with officials of the Environmental Board confirm that such a regulation simplifies the qualification of violations, proving the extent of damage and reduces disputes in court proceedings. At the same time, this approach is not without problems, as the damage rates have been present in many areas for years without substantive updating and may not reflect the current economic situation or the actual severity of the damage done.

The second is a qualitative approach, is used in acts such as the Water Act, the Atmospheric Air Protection Act and the Waste Act. In these areas, it is generally not possible to quantify damage in monetary terms. The extent of damage is assessed on the basis of changes in the state of the environment, exceeding limit values, risk assessments and expert opinions. The Water Act partially specifies "substantial damage" by listing the factors to be taken into account in the assessment of damage and providing for some individual quantitative thresholds. At the same time, the discretion of the body conducting proceedings in the Water Act remains extensive and the determination of the significance of the damage depends largely on expert assessments. The Atmospheric Air Protection Act links the exceeding of the limit values to the presumption of significant environmental nuisance but does not provide criteria on the basis of which the extent of the damage or its significance under penal law is assessed. The Waste Act does not use the concept of "environmental damage" at all and focuses primarily on the organizational aspects of waste management. Such regulation allows to identify unlawful activity but does not provide an answer to the question of when and to what extent "substantial damage" has been caused within the meaning of the Penal Code.

The coexistence of these approaches creates inconsistencies in criminal law, particularly because the Penal Code does not define "substantial damage" or provide guidance on integrating these models. Difficulties occur at all stages of environmental offence proceedings: in detecting the violation, ascertaining the damage, determining the extent of the harm done and proving it. Interviews with officials of the Environmental Board show that environmental offences are often of a hidden nature and are discovered either in the course of supervision or on the basis of reports from third parties. If the criteria for "substantial damage" are not clear,

the body conducting the proceedings may not have a clear understanding of what evidence to collect at the initial stage. Determining the extent of damage is particularly problematic in areas where there is no quantifiable methodology. Conclusions based on expert judgements may vary, and the true extent of the negative impact may only become apparent over a long period of time. The passage of time, the natural recovery of the environment and the combined effect of other factors make it difficult to prove both the cause and the extent of the damage. Court practice shows that an insufficiently documented initial state, unclear expert assessments or the time factor can lead to an accusation being considered unproven.

The analysis demonstrates that the definition of the concept of "substantial damage" in Estonian law is uneven and problematic in procedural practice. Directive obliges Member States to bring their criminal law regulation into conformity with the minimum requirements set out in the Directive. A comparative analysis with the practice of other EU Member States shows that the concept of "substantial damage" can be defined more clearly at the level of the law, without excessively restricting procedural flexibility. In the legal systems of Finland, Germany and Italy, the significance of environmental damage is primarily related to its irreversibility, extent, duration and intensity of the impact. In several countries, the emphasis is placed on the ecological dimension, not only on the monetary value, which is especially important in cases where the financial quantification of the damage is difficult.

In the Estonian context, the author of the thesis proposes that a new general provision should be added to Chapter 20 of the Penal Code, establishing criteria for assessing "substantial damage". Article 3(6) of Directive could be used as an example. Such a normative solution would increase legal clarity and create a legal starting point for those conducting proceedings in assessing the significance of the impact. At the minimum, the norm could include the following criteria: the initial state of the environment, the duration of the damage, the extent of the damage and the reversibility of the damage. In addition, it is justified to take into account the ecological significance and protection regime of the damaged habitat or species, as damage to the same species or habitat can have very different effects in different contexts. It is important to emphasise that this would be a non-exhaustive list that preserves the necessary margin of discretion for the body conducting proceedings. Such a solution helps to balance the requirements of legal clarity and flexibility and also corresponds to the expressed position of the Estonian Government, according to which the content of "substantial damage" is problematic in practice and needs clarification, but too rigid regulation is not desirable.

As an additional measure, the author of the thesis proposes the development of a methodological tool for assessing environmental damage to provide investigators, the prosecutor's office and courts with more detailed instructions for assessing damage. The availability of the methodology to the general public would increase the transparency of the application of the law and help prevent disputes over evidentiary issues. Officials of the Environmental Board also proposed using the logic of the Environmental Charges Act in assessing "substantial damage". Although the application of an increased environmental charge cannot be equated with significant environmental damage, it may act as an indicator of the unlawfulness of the activity and the greater intensity of the environmental burden, especially in cases where the exact extent of the done harm is difficult to determine. However, this would only be an auxiliary, not a determining criterion.

In conclusion, the author of the thesis finds that a clearer normative content of the concept of "substantial damage" is a central and unavoidable prerequisite for the proper transposition of Directive 2024/1203 into Estonian law. However, this requires not only legislative amendments but also methodological and institutional improvements. Only in such way a more uniform, legally clear and efficient practice of processing environmental crimes will be achieved.

## KASUTATUD ALLIKAD

### Kasutatud kirjandus

1. Abaravičiūtė, D. Environmental protection through criminal law: the case study of Lithuania. LUMES, 2010. Arvutivõrgus: [https://www.lumes.lu.se/sites/lumes.lu.se/files/abaraviciute\\_dalia\\_thesis\\_2010.pdf](https://www.lumes.lu.se/sites/lumes.lu.se/files/abaraviciute_dalia_thesis_2010.pdf) (28.04.2026).
2. Alleway, H.K., Klein, E. S., Cameron, L., jt. The shifting baseline syndrome as a connective concept for more informed and just responses to global environmental change. *People and Nature* 2023, Vol 5 (3).
3. Banks-Leite, C. jt. Countering the effects of habitat loss, fragmentation, and degradation through habitat restoration. *One Earth* 2020, Vol 3 (6).
4. Branch, A., Minkova, L. Ecocide, the Anthropocene, and the International Criminal Court. *Ethics and International Affairs* 2023, Vol 37 (1).
5. Burger, J. jt. Defining an ecological baseline for restoration and natural resource damage assessment of contaminated sites: The case of the Department of Energy. *Journal of Environmental Planning and Management* 2007, Vol 50 (4).
6. Conference of the parties to the convention on biological diversity, UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1, 20 March 2008. Arvutivõrgus: <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-09/official/cop-09-20-add1-en.pdf> (28.04.2026).
7. Esse, H. Keskkonnavastased kuriteod: karistusväärsus ja –tarvidus ning kriminaliseerimise võimalused. Magistritöö. Juhendaja Andres Parmas. Tartu: Tartu Ülikool 2013. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/b332d773-c868-4375-a9f2-f51d0f580766/content> (28.04.2026).
8. Evaluation Study on the Implementation of Directive 2008/99/EC on the Protection of the Environment through Criminal Law by Member States, Final Report, March 2013 (Update May 2014). Prepared by Milieu Ltd. under Contract No JUST/2011/JPEN/PR/1029/A4 with the European Commission, DG Justice. Arvutivõrgus: [https://commission.europa.eu/system/files/2020-07/milieu\\_implementation\\_report\\_2013.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-07/milieu_implementation_report_2013.pdf) (28.04.2026).

9. Faure, M. The Development of Environmental Criminal Law in the EU and its Member States. RECIEL 2017, Vol. 26 (2).
10. Faure, M., Kindji, K. Environmental crime affecting EU financial interests. European Parliament, Policy Department for Budgetary Affairs 2022. Arvutivõrgus: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/737869/IPOL\\_STU\(2022\)737869\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/737869/IPOL_STU(2022)737869_EN.pdf) (28.04.2026).
11. Filho, W., L., Eustachio, J. H. P. P., Fedoruk, M., jt. War in Ukraine: an overview of environmental impacts and consequences for human health. Frontiers, Frontiers in Sustainable Resource Management 2024, Vol 3.
12. Guidelines on protection of natural environment in armed conflict. Rules and recommendations relating to the protection of the natural environment under international humanitarian law, with commentary. – international committee of the red cross 2022. Arvutivõrgus: [https://www.icrc.org/sites/default/files/document\\_new/file\\_list/guidelines\\_on\\_the\\_protection\\_of\\_the\\_natural\\_environment\\_in\\_armed\\_conflict\\_advance-copy.pdf](https://www.icrc.org/sites/default/files/document_new/file_list/guidelines_on_the_protection_of_the_natural_environment_in_armed_conflict_advance-copy.pdf) (28.04.2026).
13. Jones, H. P., Schmits. O. J. Rapid Recovery of Damaged Ecosystems. PloS ONE 2009, Vol 4 (5).
14. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2020. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee> (28.04.2026).
15. Kõrtsmann, H. Keskkonnakahju ja -ohu ning kahju ulatuse karistusõiguslik määratlemine. Magistritöö. Juhendaja Rauno Kiris. Tallinn: Tartu Ülikool 2018. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/3e391fa7-ef76-47a3-bc26-4ebb9426b7e8/content> (28.04.2026).
16. Lopman, E. Keskkonnakahju mõiste ja keskkonnakahju heastamine. Magistritöö. Juhendaja Hannes Veinla. Tallinn/Tartu: Tartu Ülikool 2006. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/ac5dcf5c-c9b8-49c0-b4af-cc913829fc64/content> (28.04.2026)
17. Lundh, C. O. The Revised EU Environmental Crime Directive. Changes and Challenges in EU Environmental Criminal Law with Examples from Sweden. Eucrim 2024, Issue 2.
18. Manual for a national criminalisation of ecocide. Working Group on the National. Criminalisation of Ecocide, 2025. Arvutivõrgus: <https://static1.squarespace.com/static/66049126f4fbfc027057c9b0/t/67ab2e31a19c5d3>

[3740fc7f4/1739271739536/MANUAL+FOR+A+NATIONAL+CRIMINALISATION+OF+ECOCIDE-5.pdf](https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/daf60c42-0c6d-4d94-b861-97d574622f67/content) (28.04.2026).

19. Marjunitš, M. Keskkonna kaitsmine karistusõiguse kaudu – lex specialis derogat legi generali printsiip keskkonnavastastes kuritegudes. Magistritöö. Juhendaja Jüri Saar. Tallinn: Tartu Ülikool 2013. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/daf60c42-0c6d-4d94-b861-97d574622f67/content> (28.04.2026).
20. Mpunga-Biayi, P. The European Union Environmental Crime Directive 2024: The construction of an autonomous legal framework for the repression of environmental crimes within the European Union. Environmental Law Review 2025, Vol 27 (2).
21. Pereira, P. A Critical Evaluation of the New EU Environmental Crime Directive 2024/1203. Eucrim 2024, Vol 19 (2).
22. Pikamäe, P. Karistusõiguse üldosa. Karistusseadus, süütegu, sanktsioonisüsteem. Tartu: Juura 2025.
23. Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime, January 2021. Arvutivõrgus: [https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/report\\_environmental\\_crime.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/report_environmental_crime.pdf) (28.04.2026).
24. Revision of Directive 2008/99/EC on the protection of the environment through criminal law. Briefing, Implementation Appraisal. European Parliamentary Research Service. Arvutivõrgus: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694234/EPRS\\_BRI\(2021\)694234\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694234/EPRS_BRI(2021)694234_EN.pdf) (28.04.2026).
25. Sloomweg R., Kolhoff A., Verheem R., jt. Biodiversity in EIA and SEA-Background Document to CBD decision VIII/28. Voluntary Guidelines on Biodiversity-Inclusive Impact Assessment, Commission for Environmental Assessment, The Netherlands, 2006. Arvutivõrgus: <https://www.cbd.int/doc/publications/imp-bio-eia-and-sea.pdf> (28.04.2026)
26. Sootak, J., Pikamäe, P. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2021.
27. Solodov, D., Zebek, E. Unlawful prosecution in the case regarding the destruction of a forest ecosystem. Revista Brasileira de Direito Processual Penal 2022, Vol 8 (2).
28. Stop Ecocide Foundation. Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide. Commentary and core text, June 2021. Arvutivõrgus: <https://static1.squarespace.com/static/5ca2608ab914493c64ef1f6d/t/60d7479cf8e7e54>

[61534dd07/1624721314430/SE+Foundation+Commentary+and+core+text+revised+\(1\).pdf](#) (28.04.2026).

29. Yutilova, K. jt. Russia–Ukraine war impacts on environment: warfare chemical pollution and recovery prospects. *Environmental Science and Pollution Research* 2025, Vol 32 (10).

## Kasutatud õigusaktid

### A. Kasutatud siseriiklikud õigusaktid

30. Atmosfääriõhu kaitse seadus<sup>1</sup>. – RT I, 02.10.2025, 18.
31. Biotsiidiseadus. – RT I, 02.01.2025, 21.
32. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.
33. Jahiseadus. – RT I, 28.01.2026, 4.
34. Jahiuluki ebaseadusliku hukkamise või jahiluluki elupaiga hävitamise või kahjustamisega keskkonnale tekitatud kahju arvestamise alused ja kahjumäärad. – VVm 23.05.2013 nr 79. – RT I, 29.05.2013, 10.
35. Jäätmeseadus. – RT I, 07.01.2026, 16.
36. Kalapüügiseadus. – RT I, 30.06.2023, 23.
37. Karistusseadustik. – RT I 2002, 86, 504.
38. Kaitstava loodusobjekti või kaitsmata loomaliigi isendi hävitamise või kahjustamisega ning võõrliigi isendi loodusesse laskmisega tekitatud keskkonnakahju hüvitamise kord ja hüvitise määrad. – VVm 08.04.2005 nr 69. – RT I 2005, 21, 134.
39. Kalavarudele ja veetaimedele tekitatud kahju hüvitamise määrad, arvutamise alused ja meetoodika ning tekitatud kahju arvutamise akti vorm. – VVm 19.06.2015 nr 67. – RT I, 26.06.2015, 11.
40. Kemikaaliseadus<sup>1</sup>. – RT I, 03.12.2025, 7.
41. Keskkonnatasude seadus. – RT I, 08.07.2025, 46.
42. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 07.01.2026, 20.
43. Keskkonnavastutuse seadus. – RT I, 21.09.2023, 2.
44. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus<sup>1</sup>. – RT I, 08.07.2025, 58.
45. Kiirgusseadus<sup>1</sup>. – RT I, 08.07.2025, 22.

46. Liigid ja liikide rühmad, millele avaldatav ebasoodne muutus loetakse vee kvaliteedile, looma- või taimeliikide isenditele või nende osadele tekitatud kahjuks veeseaduse § 144 lõike 1 tähenduses. – Keskkonnaministri määrus 21.05.2020 nr 25. – RT I, 26.05.2020, 8.
47. Looduskaitseadus<sup>1</sup>. – RT I, 28.01.2026, 5.
48. Maapõueseadus<sup>1</sup>. – RT I, 08.07.2025, 59.
49. Metsaseadus. – RT I, 19.12.2024, 6.
50. Metsaseaduse Lisa 2. – Keskkonnale tekitatud kahju arvestamise määrad sõltuvalt ebaseaduslikult raiutud puu kätiku läbimõõdust. – RT I 2010, 22, 108.
51. Metsaseaduse Lisa 3. – Metsa raiumisel metsa rinnaspindala lubatud alammääraast väiksemaks viimisega keskkonnale tekitatud kahju arvestamise määrad.
52. Ohtlike ainete põhjavee kvaliteedi piirväärtused. – Keskkonnaministri määrus 04.09.2019 nr 39. – RT I, 06.09.2019, 31.
53. Pakendiseadus<sup>1</sup>. – RT I, 07.01.2026, 23.
54. Sadamaseadus. – RT I, 30.12.2025, 25.
55. Sõjalisel ja muul vaenulikul eesmärgil keskkonna mõjutamise keelustamise konventsioon. – RT II, 01.03.2011, 2.
56. Taimede paljundamise ja sordikaitse seadus<sup>1</sup>. – RT I, 19.12.2024, 5.
57. Taimekaitseadus<sup>1</sup>. – RT I, 27.09.2023, 12.
58. Tervisekahjustuse kohtuarstliku tuvastamise kord. – VVm 13.08.2002 nr 266. – RT I, 28.03.2025.
59. Tööstusheite seadus<sup>1</sup>. – RT I, 08.07.2025, 69.
60. Veeseadus. – RT I, 08.07.2025, 70.
61. Vedelkütuse seadus<sup>1</sup>. – RT I, 08.07.2025, 48.
62. Välisõhus leviva müra normtasemed ja mürataseme mõõtmise, määramise ja hindamise meetodid. – Keskkonnaministri määrus 16.12.2016 nr 71. – RT I, 27.05.2020, 2.
63. Õhukvaliteedi piir- ja sihtväärtused, õhukvaliteedi muud piirnormid ning õhukvaliteedi hindamispiirid. – Keskkonnaministri määrus 27.12.2016 nr 75. – RT I, 06.03.2019, 12.

#### B. Kasutatud välisriikide õigusaktid

64. Criminal Code of Finland (1889/39). Arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/en/legislation/translations/1889/eng/39-001> (28.04.2026).

65. Codice penale - Edizione 2022. Arvutivõrgus: [https://www.unodc.org/cld/uploads/res/document/ita/1930/codice\\_penale\\_html/Codice\\_Penale\\_-\\_edizione\\_aprile\\_2022.pdf](https://www.unodc.org/cld/uploads/res/document/ita/1930/codice_penale_html/Codice_Penale_-_edizione_aprile_2022.pdf) (28.04.2026).
66. German Criminal Code, avaldatud 13.11.1998, viimati muudetud 07.11.2024. Arvutivõrgus: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stgb/englisch\\_stgb.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html) (28.04.2026).

C. Kasutatud rahvusvahelised õigusaktid ja konventsioonid

67. Convention on the prohibition of military or any hostile use of environmental modification techniques, 10 December 1976. Understandings. International Humanitarian Law Databases. Arvutivõrgus: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/enmod-1976/understandings?activeTab=> (28.04.2026).
68. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta.
69. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (2016/C 202/01). – ELT C 202, 07.06.2016, lk 1-388.
70. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/99/EÜ, 19. november 2008, keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu (EMPs kohaldatav tekst). Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:32008L0099> (28.04.2026).
71. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2017/852, 17. mai 2017, elavhõbeda kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1102/2008 (EMPs kohaldatav tekst). Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:32017R0852> (28.04.2026).
72. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/573, 7. veebruar 2024, milles käsitletakse fluoritud kasvuhoonegaase ning millega muudetakse direktiivi (EL) 2019/1937 ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 517/2014 (EMPs kohaldatav tekst). Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32024R0573> (28.04.2026).
73. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 517/2014, 16. aprill 2014, fluoritud kasvuhoonegaaside kohta ja määruse (EÜ) nr 842/2006 kehtetuks tunnistamise kohta EMPs kohaldatav tekst. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:32014R0517> (28.04.2026).

74. 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta. – RT II 1999, 21, 121.

#### Kasutatud õigusaktide eelnõud

75. Keskkonnavastutuse seaduse eelnõu. 77 SE. Arvutivõrgus: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d98ae5c9-3fad-ccce-4c89-8747c91540e5/Keskkonnavastutuse seadus/](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d98ae5c9-3fad-ccce-4c89-8747c91540e5/Keskkonnavastutuse%20seadus/) (28.04.2026).
76. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021PC0851> (28.04.2026).

#### Kasutatud kohtupraktika

1. RKPJKo 3-4-1-5-05, 13.06.2005.
2. RKKKo 3-1-1-21-06, 05.05.2006.
3. RKKKo 3-1-1-89-07, 28.12.2007.
4. TMKo 2-16-16333, 29.12.2016.
5. RKKKo 1-16-5792, 09.11.2017.
6. PMKo 2-18-6090, 10.01.2019.
7. VMKo 1-20-1780/8, 11.05.2020.
8. VMKo 1-19-10299/70, 03.03.2021.
9. PMKo 1-21-2204/16, 05.05.2021.
10. PMKo 1-21-2482/28, 12.11.2021.
11. TrtRnKo 1-19-10299/80, 24.11.2021.
12. TlnRnKo 1-21-8948, 23.11.2022.
13. PMKo 1-24-3055, 09.10.2024.
14. TrtRnKo 1-23-6341, 16.05.2025.

#### Muud allikad

15. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EVALUATION of the DIRECTIVE 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law (ENVIRONMENTAL CRIME DIRECTIVE). Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020SC0259> (28.04.2026).
16. Commission Notice Guidelines providing a common understanding of the term 'environmental damage' as defined in Article 2 of Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage 2021/C 118/01, C/2021/1860, p 118. Arvutivõrgus: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC\\_2021\\_118\\_R\\_0001](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2021_118_R_0001) (28.04.2026).
17. Euroopa õiguse otsene mõju, 25.11.2022. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-direct-effect-of-european-union-law.html> (28.04.2026).
18. European Economic and Social Committee opinion: Improving environmental protection through criminal law. Arvutivõrgus: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/improving-environmental-protection-through-criminal-law> (28.04.2026).
19. European Commission. Environmental Crime Directive. Arvutivõrgus: [https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive\\_en](https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive_en) (28.04.2026).
20. Europol. Environmental Crime. Arvutivõrgus: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas/environmental-crime> (28.04.2026).
21. Europol. Major blow to billion-euro glass eel trafficking networks. Arvutivõrgus: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/major-blow-to-billion-euro-glass-eel-trafficking-networks> (28.04.2026).
22. Keskkonnajärelevalve statistilised aruanded, 2024. aasta andmed. Arvutivõrgus: <https://keskkonnaamet.ee/jarelevalve-keskkonnatasu/jarelevalve/uuringud-statistika> (28.04.2026).
23. Riigikogu. Eesti seisukohad Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu ja direktiivi 2008/99/EÜ asendamise kohta eelnõu suhtes - COM(2021) 851. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/2e88f534-9e60-4e1f-92a1-bdb5e3f043ea/> (28.04.2026).

24. Sõnaveeb. Eesti Keele Instituut. Pöördumatu. Arvutivõrgus: <https://sonaveeb.ee/search/unif/est/dsall/p%C3%B6%C3%B6rdumatu/1/est> (28.04.2026).
25. Tarbijahinnaindeks. Statistikaamet. Arvutivõrgus: <https://stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahandus/hinnad/tarbijahinnaindeks> (28.04.2026).

## LISAD

### Lisa 1. Keskkonnaameti intervjuude küsimused

#### Sissejuhatus

1. Palun kirjeldage lühidalt oma kokkupuudet keskkonnarikkumistega.
2. Millises rollis puutute praktikas kokku keskkonnakahju tuvastamise, hindamise või tõendamisega?

#### Keskkonnakahju tuvastamine ja tõendamine praktikas

3. Kas ja milliseid probleeme näete praktikas keskkonnakahju tuvastamisel ja selle ulatuse kindlaksmääramisel?
  - a. Kas need probleemid on teie kogemuse põhjal pigem õiguslikku, tõendamislikku või ekspertiisiga seotud laadi?
4. Millised tõendid on teie kogemuse põhjal keskkonnakahju tõendamisel kõige problemaatilisemad või vaieldavamad (nt ekspertiisid, kahju ulatuse arvutused, põhjuslik seos)?
5. Kas kehtiv õigusraamistik koos senise kohtu- ja menetluspraktikaga võimaldab teie hinnangul piisavalt selgelt hinnata, millal keskkonnakahju on käsitatav kriminaalõiguslikult olulise kahjuna?

#### Karistusõigusliku vastutuse ja haldusvastutuse piir

6. Kuidas mõjutavad raskused keskkonnakahju määratlemisel otsust, kas alustada väärteomenetlust, kriminaalmenetlust või piirduda haldusmenetlusega?
7. Kas Teie hinnangul on Eestis esinenud olukordi, kus tõsised keskkonnarikkumised on jäänud kriminaalmenetlusest? Millest see võib tuleneda?

#### EL direktiiv 2024/1203 ja selle mõju

8. Kui teadlik olete uuest EL keskkonnakuritegude direktiivist (EL) 2024/1203 ning selle sisulistest muudatustest?

9. Kas Eesti õiguses ja menetluspraktikas on oodata mingeid muutusi seoses direktiivi ülevõtmisega, eelkõige keskkonnakahju määratlemise ja tõendamise osas?
10. Kas kehtiv Eesti õigusraamistik on Teie hinnangul piisav direktiivi nõuete täitmiseks või vajaks see sisulist täpsustamist?

#### Kokkuvõte ja ettepanekud

11. Milliseid muudatusi või lahendusi peate vajalikuks, et keskkonnarikkumiste menetlemine oleks Eestis tõhusam ja ühtlasem?
12. Kas on veel mõni aspekt, mida peaksite keskkonnakahju tõendamise või direktiivi rakendamise juures oluliseks, kuid mida me seni ei puudutanud?

Lisa 2. Küsimustik „Keskkonnakahju tuvastamine, kahju ulatuse määramine ja tõendamine kriminaalmenetluses“

Keskkonnakahju tuvastamine, kahju ulatuse määramine ja tõendamine kriminaalmenetluses.

Käesolev küsimustik on koostatud Tartu Ülikooli õigusteaduskonna magistritöö raames. Magistritöö keskendub keskkonnakahju tuvastamisele, kahju ulatuse määramisele ja selle tõendamisele kriminaalmenetluses ning sellele, millist mõju avaldab uus [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv \(EL\) 2024/1203 \(edaspidi Direktiiv\)](#) Eesti õigusele ja kohtupraktikale.

Küsitluse eesmärk on kaardistada praktikute kogemusi ja hinnanguid seoses keskkonnavalaste õigusrikkumiste menetlemisega, keskkonnakahju hindamisega ning vastutuse määramisega. Teie vastused aitavad paremini mõista kehtiva õigusraamistiku toimimist praktikas ning tuvastada võimalikke kitsaskohti.

Küsimustiku täitmine võtab ligikaudu **10–15 minutit**. Osalemine on **vabatahtlik** ning küsimustiku võib täita **anonüümselt**. Soovi korral on võimalik lisada ka oma nimi, kuid see ei ole kohustuslik. Tulemuste paremaks analüüsimiseks on vaja siiski märkida oma ametinimetust ja töökoht.

Kõiki kogutud andmeid kasutatakse ainult magistritöö kirjutamise eesmärgil ning esitatakse töös anonüümselt, välja arvatud juhul, kui vastaja ei ole avaldanud soovi vastupidiseks (täitnud oma nime ja perekonnanime).

Täna panuse eest!

Küsimuste või täpsustuste korral võtke julgelt ühendust: Uljana Žuravljova, [uljana.zuravljova@ut.ee](mailto:uljana.zuravljova@ut.ee).

1. Nimi ja perekonnanimi (valikuline)
2. Töökoht (valikuline)
  - 2.1. Maakohus
  - 2.2. Halduskohus

- 2.3. Ringkonnakohus
- 2.4. Riigikohus
- 2.5. Ringkonnaprokuratuur
- 2.6. Majandus- ja Korruptsioonikuritegude ringkonnaprokuratuur
- 2.7. Riigiprokuratuur
- 2.8. Advokaadibüroo
- 2.9. Muu
- 3. Ametiniimetuse kohustuslik
  - 3.1. Kohtunik
  - 3.2. Prokurör
  - 3.3. Abiprokurör
  - 3.4. Konsultant
  - 3.5. Vandeadvokaat/advokaat
  - 3.6. Muu
- 4. Palun kirjeldage oma kokkupuudet keskkonnaalaste õigusrikkumistega. (kohustuslik)
- 5. Kas Teie hinnangul esineb Eestis probleeme keskkonnakahju tuvastamisel, kahju ulatuse määramisel või selle tõendamisel? (kohustuslik)
  - 5.1. Jah
  - 5.2. Pigem jah
  - 5.3. Pigem ei
  - 5.4. Ei
  - 5.5. Muu

Kui vastaja vastas 5 küsimusele jaatavalt, tuli vastata täiendavale küsimusele: „Millist laadi on need probleemid Teie kogemuse põhjal?“ Valikus olid: õiguslikud probleemid ((nt määratlemata õigusmõistete sisustamine), tõenduslikud probleemid (kahju täpne kirjeldus, kahju ulatus jms), ekspertiisidega seotud probleemid, või muu.

- 6. Kas kehtiv õigusraamistik koos senise menetluspraktikaga võimaldab Teie hinnangul piisavalt selgelt hinnata, millal keskkonnakahju on kriminaalõiguslikult oluline? Miks? (kohustuslik)
- 7. Millised on Teie kogemuse põhjal peamised takistused keskkonnakuritegude kriminaalmenetlusse jõudmisel? *(nt keskkonnakahju tõendamine, ekspertiiside kättesaadavus, õigusliku regulatsiooni ebaselgus, ressursipiirangud)* (kohustuslik)

8. Kas kehtiv õigusraamistik koos senise menetluspraktikaga võimaldab Teie hinnangul hinnata, millal tuleks keskkonnavalaste õigusrikkumiste korral kohaldada karistusõiguslikku vastutust ja millal piisab riiklikust järelevalvest (sh ettekirjutused ja sunnimeetmed)? Miks? (kohustuslik)
9. Kui teadlik olete uuest Direktiivist ning selle sisulistest muudatustest? (kohustuslik)
  - 9.1. Väga teadlik
  - 9.2. Mõnevõrra teadlik
  - 9.3. Vähesel määral teadlik
  - 9.4. Ei ole teadlik
10. Kas Teie hinnangul peaks Direktiivi ülevõtmine tooma Eestis kaasa olulisi muudatusi keskkonnakahju mõiste sisustamise, kahju ulatuse määramise ja tõendamise osas või on kehtiv Eesti õigusraamistik piisav Direktiivi nõuete täitmiseks? (kohustuslik)
  - 10.1. Jah, peaks tooma kaasa muudatusi
  - 10.2. Ei, kehtiv õigusraamistik on piisav
  - 10.3. Muu

Kui vastaja vastas 10 küsimusele jaatavalt, tuli vastata täiendavale küsimusele: „Kui jah, siis millises valdkonnas eeskätt?“. Vastuse sai valida järgmiste variantide vahel: keskkonnakahju mõiste sisustamine, keskkonnakahju ulatuse määramine, tõendamisstandard, vastutuse piiritlemine, sanktsioonid või muu.

11. Milliseid muudatusi või arengusuundi peate vajalikuks, et keskkonnavalaste õigusrikkumiste menetlemine Eestis oleks tõhusam ja ühtlasem? (kohustuslik)
12. Kui Teil on veel mõtteid, mis seonduvad keskkonnakahju tuvastamise, keskkonnakahju mõiste sisustamise, kahju ulatuse kindlaksmääramise või selle tõendamisega, siis olen tänulik, kui jagate neid minuga. (valikuline)

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Uljana Žuravljova ,  
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose  
„„Olulise kahju“ mõiste sisustamine Eesti keskkonnaalases kriminaalõiguses ,  
Direktiivi (EL) 2024/1203 valguses“  
(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja(d) on Anna Leena Neering ja Mario Truu ,  
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Uljana Žuravljova

**29.04.2026**