

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Raili Kärmas

**VEEPOLIITIKA RAAMDIREKTIIVI ARTIKLIST 4 TULENEVAD ERANDID  
ARENDUSTEGEVUSE ELLUVIIMISEKS EESTIS**

Magistritöö

Juhendaja  
*LL.M. Mirjam Vili*

Tartu

2021

## SISUKORD

SISUKORD .....	2
SISSEJUHATUS .....	4
1. VEEKAITSE OLEMUS JA SELLE TÄHENDUS ARENDUSTEGEVUSE ELLUVIIMISELE .....	11
1.1. Veekogumi mõiste ja veekogumi kaitse eesmärk .....	11
1.2. Veekaitse eesmärkide tähendus arendustegevuse elluviimisele .....	15
1.3. Veekaitse eesmärkidest tulenevad erandid arendustegevuse korral .....	20
1.3.1. Veekaitse eesmärgi erandite üldnõuded .....	20
1.3.2. Veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtsaja pikendamine .....	21
1.3.3. Leebema veekaitse eesmärgi seadmine .....	22
1.3.4. Veekogumi seisundi ajutine halvenemine .....	23
1.3.5. Veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise .....	24
2. ARENDUSTEGEVUSE ELLUVIIMISE TINGIMUSED VEEKAITSE EESMÄRGI SAAVUTAMATA JÄTMISE KORRAL .....	28
2.1. Sissejuhatus .....	28
2.2. Veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi kohaldamise hindamine .....	29
2.3. Veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi tingimustele vastavuse kontroll .....	30
2.3.1. Uus säästev arendustegevus ja veekogumi uued muutused .....	30
2.3.2. Ebasoodsa mõju leevendusmeetmed .....	33
2.3.3. Ülekaalukas avalik huvi .....	35
2.3.4. Arendustegevusest saadav hüve .....	37
3. VEEKESKKONNA MÕJU TUVASTAMINE HALDUSORGANI POOLT .....	40
3.1. Sissejuhatus .....	40
3.2. Arendustegevuse veekeskkonna mõju tuvastamine KSH raames .....	41
3.2.1. KSH eesmärk .....	41
3.2.2. Veekaitse eesmärkide hindamine KSH menetluses .....	41
3.2.3. Vastavuse hindamine VMKle .....	42
3.2.4. KSH valdkondade seostamine veekaitse eesmärkidega .....	43
3.2.5. Alternatiivide valik ja leevendusmeetmed .....	45
3.2.6. Avalikkuse kaasamine .....	47
3.2.7. Haldusorganite KSH menetluspraktika veekaitse eesmärkide hindamisel .....	49
3.3. Arendustegevuse veekeskkonna mõju tuvastamine KMH raames .....	52
3.3.1. KMH eesmärk ja tegevusluba .....	52
3.3.2. Veekaitse eesmärkide hindamine KMH menetluses .....	53
3.3.3. Haldusorganite KMH menetluspraktika veekaitse eesmärkide hindamisel .....	56

3.4. Arendustegevuse veekeskkonna mõju tuvastamine veeloa ja veekeskkonnariskiga tegevuste registreeringu taotlemise raames .....	58
3.4.1. Veekaitse eesmärkide hindamine veeloa ja veekeskkonnariskiga tegevuste registreerimise menetluses .....	58
3.4.2. Haldusorganite menetluspraktika veekaitse eesmärkide hindamisel veeloa menetluses .....	60
KOKKUVÕTE .....	64
ARTICLE 4 EXEMPTIONS OF THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE FOR THE IMPLEMENTATION OF DEVELOPMENT ACTIVITIES IN ESTONIA.....	71
Summary.....	71
KASUTATUD LÜHENDID .....	79
KASUTATUD ALLIKAD .....	80
Kasutatud kirjandus .....	80
Kasutatud õigusaktid .....	85
Kasutatud kohtupraktika.....	87
Muud allikad.....	89

## SISSEJUHATUS

Veekaitse ja kasutamine on Euroopa Liidu (edaspidi ka *EL*) tasandil reguleeritud veepoliitika raamdirektiiviga<sup>1</sup> (edaspidi *VRD*). VRD kehtestab veepoliitika ühtse tegevusraamistiku, mille alusel EL liikmesriigid peavad saavutama veekaitse eesmärgid – tagama kõigi vete hea seisundi ja säästva vee kasutamise. VRD ühtne tegevusraamistik kirjeldab ühist veekaitse eesmärki ning meetmeid, mille abil liikmesriigid peaksid veekaitse eesmärgini jõudma. Selle tarbeks peavad riigid koostama vesikonna veemajanduskavad (edaspidi *VMK*). VMK on strateegiline dokument, mis kirjeldab pinna- ja põhjavee seisundeid ning määrab veekaitse meetmed. VRD art 13 lg 1 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et iga täielikult nende territooriumi piires asuva valgla piirkonna jaoks koostatakse vesikonnapõhine VMK.

Eestis on moodustatud kolm vesikonda – Lääne-Eesti vesikond, Ida-Eesti vesikond ning Koiva vesikond vastavalt veeseaduse<sup>2</sup> (edaspidi ka *VeeS*) §-le 27. Kõigi kolme vesikonna jaoks on koostatud ka vastavad VMKd. Kehtivad VMKd, mis on koostatud perioodiks 2015–2021 on kinnitatud Vabariigi Valitsuse protokollilise otsusega 07.01.2016. VRD art 13 lg 7 kohaselt on liikmesriigil kohustus vaadata VMKd üle ja ajakohastada need iga kuue aasta tagant. Magistritöö koostamise ajal on pooleli VMK perioodi 2021–2027 ettevalmistus<sup>3</sup>.

VRD VII lisa sätestab ka konkreetsete sisunõuded, mida vesikonna VMKd peavad käsitlema. VMKdes kajastatakse nii veekogumite asukohta kui ka kvaliteedi andmed ning nähakse ette meetmed veekaitse eesmärgi saavutamiseks või säilitamiseks, aga ka veekaitse eesmärgist tulenevate erandite kohaldamise teave. Erandeid on vajalik kohaldada siis, kui veekogumi hea seisund jäetakse teadlikult saavutamata. Näiteks võib erandi kohaldamine olla vajalik, kui veekogumi hea seisundi saavutamine on seotud ebaproportsionaalselt suurte kuludega või kavandatakse arendustegevust, millest saadav kasu ühiskonnale on suurem, kui veekogumi heast seisundist saadav hüve. Seega VRDga on ette nähtud erandid veekaitse eesmärkide saavutamiseks (edaspidi *veekaitse eesmärgi erandid*). VRDs on veekaitse eesmärgi erandid reguleeritud art-s 4.

VRD art 4 on Eesti õigusesse üle võetud VeeS §-dega 38–42, mis reguleerivad veekaitse eesmärkidele erandite kohaldamise aluseid. Veekaitse eesmärgi erandid hõlmavad veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtaja pikendamist vastavalt VeeS § 39 lg-s 1 toodud tingimustele;

<sup>1</sup> 23. oktoobri 2000. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv nr 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik. – ELT L 327, lk 1–73.

<sup>2</sup> RT I, 10.12.2020, 36.

<sup>3</sup> Keskkonnaministeeriumi veebileht – <https://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/vesi/veemajanduskavad/veemajanduskavad-2021-2027> (13.12.2020).

veekogumile leebema veekaitse eesmärgi seadmist vastavalt VeeS § 40 lg-le 1; veekogumi seisundi ajutist halvendamist, kui on täidetud VeeS § 41 lg-s 1 toodud tingimused; ning veekaitse eesmärgi saavutamata jätmist, kui on täidetud VeeS § 42 lg-s 1 toodud tingimused.

Magistritöö raames on kavas uurida veekaitse eesmärgi erandeid üksnes ulatuses, mis on seotud arendustegevuse elluviimisega. Seetõttu ei ole tööga hõlmatud sellised veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise alused, mis ei ole tingitud kavandatavast arendustegevusest. Näiteks VeeS § 41 lg-s 1 sätestatud veekaitse eesmärgi erand võimaldab veekogumi seisundi ajutist halvenemist, mis on tingitud looduslikest tingimustest, vääramatust jõust või õnnetusjuhtumist. Eelnimetatud erandi rakendamise vajadus ei ole seotud arendustegevuse kavandamisega, vaid see tuleneb veekogumi looduslikest eripäradest, vääramatu jõu tagajärjel tekkinud veekogumi muutustest või õnnetusjuhtumi tõttu põhjustatud veekogumi seisundi muutustest. Seetõttu veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise aluseid vaadatakse magistritöö raames üksnes ulatuses, mis on seotud arendustegevusega.

Järelikult magistritöö keskseks uurimisobjektiks on VeeS § 42 lg-s 1 sätestatud veekaitse eesmärgi erand, mis lubab teatud tingimustel veekaitse eesmärgi jätta saavutamata arendustegevuse võimaldamiseks, kuid töö on puutunud teiste VeeS §-des 38–42 sätestatud veekaitse eesmärgi eranditega üksnes juhul, kui erand avaldab mõju ka arendustegevusele. Näiteks kui veekogumile juba kohaldatakse mõnda arendustegevusest sõltumatut veekaitse eesmärgi erandit, võib ka selline erand omada mõju arendustegevusele, kuna veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise tõttu võivad teatud tegevused olla veekogumis keelatud juba enne arendustegevuse kavandamist vastavalt keskkonnaseadustiku üldosa seaduse<sup>4</sup> (edaspidi *KeÜS*) § 40 lg-le 4 ja VeeS § 132 lg-tele 1 ja 2. Töös ongi kavas selgeks teha, kas ja kui suur puutumus on VeeS §-des 38–42 sätestatud veekaitse eesmärgi eranditel arendustegevusele.

Teema on aktuaalne, kuna viimasel ajal on mitmed mastaapsed arendustegevused, millega kaasneb veekasutus, takerdunud vaidlustesse, mis etapis ja millises ulatuses tuleb arendustegevusega seotud valikud teha ja veekaitse eesmärkide täitmist hinnata. Viimase aja kõige ilmekam näide on Est-For Invest OÜ puidurafineerimistehase<sup>5</sup> arendus, mille raames tõusetus küsimus, kas arendustegevus võib kaasa tuua Emajõe veekvaliteedi seisundi halvenemise. Arutluse all olid nii kehtivate heitvee piirnõrkude alusel Emajõkke juhitud saasteainete arvutuslikud kogused kui ka teoreetilised hinnangud Emajõe seisundi halvenemise kohta, kuid keskkonnaõiguse mõttes vajab arendustegevuse kavandamisel veekaitse seisukohalt

---

<sup>4</sup> RT I, 10.07.2020, 47.

<sup>5</sup> VVK 12.11.2018, 290. – RT III, 14.11.2018, 1.

eelkõige käsitlemist veekaitse eesmärgile vastavuse hindamine, sealhulgas veekaitse eesmärgi erandite tingimustele vastavuse kontroll, mida selle arenduse kavandamisel ei tehtud. Järelikult jäeti kaalumata võimalused kasutada veekaitse eesmärgi erandeid VeeS §-de 38–42 tähenduses, mis oleks andnud vastuse, kas konkreetse arendustegevusega oleks veekogumi seisundi halvenemine olnud üldse lubatav ja kui oleks, siis millises ulatuses ja millistel tingimustel.

On ka teisi näited, kus veekaitse eesmärgi erandite hindamine oleks andnud arendustegevuse ulatusele selgemad piirid. Näiteks Lõuna-Eesti Talumuna OÜ linnukasvatuse arendus<sup>6</sup>, kus detailplaneeringuga sooviti luua võimalused kompaktse tootmisüksuse rajamiseks. Tulemusena tekkis avalik surve, mille eesmärk oli lõpetada detailplaneeringu koostamine üksnes seetõttu, et kogukonna liikmetel oli huvi säilitada keskkonna miljöö muutumatul kujul, arvestamata mõjuhindangute alusel keskkonnaseisundi kaitse-eesmärkide saavutamise ja veekaitse eesmärgi erandite kasutamise võimalustega. Arendustegevuse lubamine ei peaks sõltuma üksnes kogukonna huvist, mistõttu arendustegevuse tasakaal kogukonna huviga tuleks saavutada planeeringute koostamise käigus. Selleks on vajalik juba maakonna- ja üldplaneeringute koostamisel hinnata planeeringu vastavust veekaitse eesmärkidele ning analüüsida veekaitse eesmärgi erandite kasutamise vajadust ja võimalust.

Mõlema näite korral lõpetati algatatud planeerimismenetlus suure avaliku huvi tõttu. Puidurafineerimistehase riigi eriplaneeringu koostamine ja keskkonnamõju strateegiline hindamine lõpetati planeerimisseaduse<sup>7</sup> (edaspidi ka *PlanS*) § 29 lg 1 alusel ülekaalukal avalikul huvil põhineval põhjusel.<sup>8</sup> Lõuna-Eesti Talumuna OÜ linnukasvatuse detailplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju hindamise menetlus lõpetati PlanS § 129 lg 1 p 1 alusel<sup>9</sup> samuti ülekaaluka avaliku huvi tõttu, kuid Tartu Halduskohus tühistas selle oma 7.11.2019 otsusega nr 3-18-2387. Kohus leidis, et kohaliku elanikkonna tugeva vastuseisu korral ei saa tugineda PlanS § 129 lg 1 p-le 1, kuna selles menetlusetapis ei olnud ilmselge, et see vastuseis kaalub igal juhul üle detailplaneeringu algataja huvid ning välistab planeeringu elluviimise tulevikus. Lisaks tõi kohus välja, et detailplaneeringuga kavandatu ei olnud vastuolus maakonnaplaneeringuga ega valla arengukavaga ega seadnud ohtu vee kasutamise ja

---

<sup>6</sup> TrtHKo 7.11.2019, 3-18-2387.

<sup>7</sup> RT I, 19.03.2019, 104.

<sup>8</sup> VVk „Puidurafineerimistehase püstitamiseks ja selle toimimiseks vajaliku taristu rajamiseks riigi eriplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise lõpetamine“ eelnõu seletuskiri, lk 6 – [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Ruumiline\\_planeerimine/sk\\_20181112\\_vv\\_korraldus\\_290.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Ruumiline_planeerimine/sk_20181112_vv_korraldus_290.pdf) (28.11.2020)

<sup>9</sup> Võru VaVKo 14. 11.2018, 104.

kaitse eesmärgi.<sup>10</sup> Eelnev näitab ilmekalt, et planeerimismenetluses tehtavad otsused omavad arendustegevuse kavandamisel keskset tähendust.

Mõlema kaasuse puhul on oluline välja tuua, et arendustegevuse vastavust veekaitse eesmärkidele ei saa hinnata üksnes veekogumi hea seisundi saavutamise tähenduses, kuna veekaitse eesmärgid võivad saada täidetud ka veekaitse eesmärgi erandite kasutamise kaudu. Seetõttu tuleb veekaitse eesmärkide täitmist hinnata palju laiemas tähenduses, kui pelgalt veekogumi hea seisundi saavutamise või säilitamise osas, sest arvestada tuleb ka veekaitse eesmärgi erandite rakendamise võimalusega. Üksnes veekaitse eesmärkide terviklik käsitus võimaldab anda hinnangu, kas ning millises ulatuses võib arendustegevusega kaasneda mõju veekogumi seisundile, et see oleks kooskõlas veekaitse eesmärkidega.

Arvestades arendustegevuse keerukust, on materiaal- ja menetlusnormide selgus esmaseks eelduseks, et haldusmenetluse käigus tehtavad otsused oleksid kõigile osapooltele arusaadavad ja erinevad huvid kaitstud. Seetõttu ongi magistritöö raames kavas tuvastada õigusaktidest tulenevad nõuded, millele peab arendustegevus vastama, et tegevus oleks kooskõlas veekaitse eesmärkidega. Lisaks antakse töö tulemusena hinnang, missuguses menetlusetapis ja millises ulatuses tuleks arendustegevuse vastavust veekaitse eesmärgile kontrollida, et see oleks kooskõlas VRDga ning et seejuures oleks arvestatud avalike huvide ja arendaja ootustega.

Magistritöö eesmärk on leida vastus küsimusele, kas Eestis arendustegevuse elluviimisele kohalduvad veekaitse eesmärkide ja nende erandite õigusnormid on VRD eesmärki arvestades piisavalt selgelt ja täpselt EL õigusest Eesti õigusesse üle võetud ning kas veekaitset käsitlev haldusmenetlus vastab õigusaktide nõuetele ning arvestab piisavalt avalike ja erahuvidega.

Eeltoodust tulenevalt on kokkuvõtvalt magistritöö eesmärgi saavutamiseks kavas:

- 1) hinnata, kas VRD art 4 on Eesti õigusesse korrektselt üle võetud ja anda vastus küsimusele kas VRD eesmärgid ja veekaitse eesmärgi erandid on Eesti õigusesse üle võetud VRD eesmärgile vastavalt;
- 2) teha kindlaks veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi kohaldamise tingimused arendustegevusele ja anda vastus küsimusele, millistele tingimustele peab arendustegevus vastama, et sellele saaks rakendada veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandit;

---

<sup>10</sup> TrtHKo 7.11.2019, 3-18-2387, p-d 17–18.

3) analüüsida, milliste menetlusreeglite alusel tuleb veekaitse eesmärgi erandite kohaldamine kindlaks teha ja anda vastus küsimusele, kas Eesti menetlusnormid on asjakohased ja arvestavad VRD eesmärkide ning avalike ja erahuvidega;

4) teha ettepanekud veekaitse eesmärgi erandeid käsitlevate õigusnormide täpsustamiseks ja menetlusreeglite muutmiseks juhul kui töö tulemusena selguvad piirangud, mis ei võimalda täna arendustegevust ellu viia selliselt, et oleks arvestatud veekaitse eesmärkide ning avalike ja erahuvidega.

Magistritöö hüpoteesi kohaselt ei hinnata Eestis arendustegevuse vastavust veekaitse eesmärkidele veeseaduse §-de 38–42 alusel veekaitse eesmärgi erandite kohaldamise tähenduses.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimese peatüki eesmärk on anda ülevaade veekaitse olemusest. See on vajalik, et mõista veekaitse tähendust laiemalt ning osata hinnata selle mõju arendustegevusele. Selleks kirjeldatakse veekaitse eesmärke ja veekaitse eesmärgi erandeid, vee kvaliteedi ja veekogumi seisundi kujunemise aluseid ning nende mõju arendustegevusele. Oluline on tuvastada ka sellised veekaitse eesmärgi erandid, mille normides arendustegevusele viide puudub, kuid millel on puutumus arendustegevusega läbi normi olemuse. See on vajalik, et hilisem arendustegevuse vastavuse hindamine veekaitse eesmärkidele saaks toimuda veekaitse eesmärkide terviklikul käsitlemisel. Esimese peatüki eesmärgi saavutamiseks võrreldakse VRDs sätestatud veekaitse eesmärke ning veekaitse eesmärgi erandeid Eesti õigusega ja teaduskirjanduses tooduga ning antakse vastus, kas veekaitse eesmärgi erandid on Eesti õigusesse üle võetud VRD eesmärgile vastavalt.

Teise peatüki eesmärk on teha kindlaks need arendustegevusele kohalduvad tingimused, mille alusel võib jätta veekaitse eesmärgid saavutamata. Selleks analüüsitakse arendustegevusele kohalduva veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi tingimusi iga eraldiseisva eelduse alusel. Selles peatükis on uurimuse keskseks küsimuseks VRD art 4 lg-s 7 sätestatud nõuded ning nende nõuete üle võtmine Eesti õigusesse. Tulemuse saamiseks hinnatakse VRD regulatsiooni Eesti õigusega, analüüsitakse Euroopa Komisjoni (edaspidi ka *EK*) juhendeid ja soovitusi, teadusartikleid ning kohtupraktikat. Teise peatüki tulemusena selguvad õigusnormid arendustegevusele, mille alusel saab rakendada veekaitse eesmärgi erandit, mis võimaldab jätta veekaitse eesmärgid üldse saavutamata. Tulemus on vajalik eeldus selleks, et hinnata kolmandas peatükis haldusorganite menetluspraktikat, mille alusel tuvastatakse arendustegevuse vastavus veekaitse eesmärkidele.

Kolmanda peatüki eesmärk on analüüsida Eesti haldusorganite menetluspraktikat arendustegevuse kavandamisel. Selleks antakse ülevaade EK juhenditest ja teoreetilisest kirjandusest, kuidas haldusorganid peaksid tuvastama veekaitse eesmärkide täitmist ja kohaldama veekaitse eesmärgi erandeid arendustegevusele. Seejärel võrreldakse Eesti haldusorganite menetluspraktikat EK juhendites ja teaduskirjanduses tooduga ning antakse hinnang, kas Eesti menetlusnormid ja -praktika on asjakohased ja arvestavad veekaitse eesmärkide ning avalike ja erahuvidega.

Kokkuvõtvalt on töö fookuses tuvastada, kas Eestis on haldusorganile veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise aluste hindamine kohustuslik ning mis tingimused peavad olema täidetud, et veekaitse eesmärgi erandit saaks arendustegevusele kohaldada. Juhul kui haldusorgan kontrollib arendustegevusele kohalduvaid veekaitse eesmärgi erandeid, siis selgitatakse välja, millises menetlusetapis see toimub ning millised menetlusnormid on selleks ette nähtud. Kui selgub, et veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise aluste hindamine ei ole kohustuslik, siis selgitatakse välja, kas see peaks olema kohustuslik. Töö tulemusena antakse hinnang, kas veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise alused ja vastav haldusmenetlus on Eestis sobiv ja asjakohane. Lisaks esitatakse põhjendused, mis etapis oleks mõistlik ja asjakohane veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise aluseid tuvastada, et oleks tagatud avalike ja erahuvide kaitse.

Töö raames on kavas hinnata arendustegevuse veekaitse eesmärkidele vastavust keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamise otsuse tegemisest kuni tegevusloa väljastamiseni või veekeskkonnariskiga tegevuse registreerimiseni.

Püstitatud uurimisküsimusele vastamiseks kasutas autor kvalitatiivseid uurimismeetodeid. Töö autor kasutas õigusaktide tõlgendamiseks nii grammatilist, süstemaatilist kui ka teleoloogilist meetodit, analüüsides normi sisu grammatiliste reeglite alusel, arvestades seejuures normi olemust nii veekaitset reguleerivate seaduste laiemas kontekstis kui ka hinnates normi objektiivset eesmärki. Seejärel kasutas autor kohtupraktikal põhinevat tõlgendamist ning analüüsis Euroopa Kohtu ja Eesti kohtute otsuseid, et kohtute seisukohtadele tuginedes selgitada Eesti ja EL õiguse normide sügavam sisu arendustegevuse veekaitse eesmärkidele vastavuse hindamiseks. Lisaks kasutas autor õigusdoktriinil põhinevat tõlgendamist veekaitse normide analüüsimiseks riigisisese ja rahvusvahelise õiguskirjanduse alusel. Täiendavalt kasutas autor mittesiduvatel allikatel põhinevat tõlgendamist ning analüüsis veekaitse eesmärgi normide sisu EL institutsioonide juhistes ja soovitustes tooduga, et teha järeldused, kas veekaitse eesmärkidele vastavust hinnatakse Eestis nii nagu EL õigus ja vastavad juhised on seda ette näinud.

Haldusorganite menetluspraktika hindamiseks kasutas autor kvalitatiivset uurimismeetodit, analüüsides kokku 15 erinevat keskkonnamõju strateegilise hindamise, keskkonnamõju hindamise ja veeloa menetlust ning nende menetluste raames tehtud haldusorganite otsuseid ja esitatud seisukohti. Töö autori hinnangul on tehtud valim esinduslik ja iseloomustab haldusorganite menetluspraktikat arendustegevuse veekaitse eesmärkidele vastavuse hindamisel, kuna valimi koostamisel arvestati, et menetlused oleksid seotud veekaitse küsimustega ning et menetluse raames kavandatavatel tegevustel oleks tuvastatud teatav negatiivne mõju veekogumitele. Lisaks arvestas töö autor valimi koostamisel üksnes 2019–2021. a menetlustega, et tulemused peegeldaksid võimalikult tänapäevast haldusorganite menetluspraktikat.

Märksõnad: veepoliitika raamdirektiiv, veekaitse, veekogum, veekaitse eesmärgi erandid, arendustegevus.

# 1. VEEKAITSE OLEMUS JA SELLE TÄHENDUS ARENDUS- TEGEVUSE ELLUVIIMISELE

## 1.1. Veekogumi mõiste ja veekogumi kaitse eesmärk

Veekogumi mõiste on nii veekaitse eesmärgi hindamisel kui ka veekaitse eesmärgi erandite kohaldamisel keskne termin, kuna vete seisundit hinnatakse veekogumi põhiselt. Veekogumi seisund on aluseks veekaitse eesmärgi täitmise hindamisele – tuleb saavutada või säilitada veekogumi hea seisund. Veekogumi seisund on keskse tähendusega ka veekaitse eesmärgi erandite kohaldamisele, kuna erandite kohaldamise tingimused sõltuvad veekogumi seisundist. Sellest tulenevalt tuleb veekaitse eesmärgi erandi kasutamise võimalusi hinnata veekogumi, mitte veekogu põhjal.

Veekogum on vee seisundi hindamise arvestuslik üksus, mis võib moodustuda pinnaveekogumist (nt jõgi, oja, kraav, järv või osa sellest) või põhjaveekogumist.<sup>11</sup> Järelkult veekogum on vee seisundi hindamiseks piiritletud veekogu või selle osa. Sõltuvalt veekogu omadustest võib veekogumi moodustada veekogu teatud osa, kuid võib hõlmata ka kogu veekogu, näiteks terve jõe. Sellest tulenevalt peetakse pinnavee seisundi üle arvestust pinnaveekogumite kaupa ning põhjavee seisundi üle põhjaveekogumite kaupa. Seetõttu ka veekaitse eesmärkide täitmist ning veekaitse eesmärgi erandeid saab rakendada üksnes pinna- ja põhjaveekogumite põhiselt.

Veekogumi tähendus pärineb VRDst. Kuigi VRD ega ka VeeS ei defineeri veekogumit, hinnatakse veekaitse eesmärke pinnaveekogumite ja põhjaveekogumite põhiselt vastavalt VRD art-le 4. Sellest tulenevalt käsitleb nii VRD kui ka VeeS pinnavee- ja põhjaveekogumite termineid, kuid nende ühist nimetajat – veekogum, ei määratle.

Oluline on aga tähele panna seoses pinnaveekogumi määratlusega, et VRDs endas ei ole ka pinnaveekogumit defineeritud, kuid VRD art 2 p 10 alusel on pinnaveekogu defineeritud pinnaveekogumi kaudu. Mõiste kohaselt on pinnaveekogu kui eraldiseisev ja oluline pinnaveekogum, nagu näiteks järv, veehoidla, oja, jõgi või kanal, samuti oja, jõe või kanali osa, üleminekuvesi või rannikuveelõik. Samal ajal põhjaveekogumi definitsioon on VRDs toodud. VRD art 2 p 12 alusel on põhjaveekogum piiritletav põhjaveekogum põhjaveekihis või -kihtides. Hinnates VRD erinevate keelte pinnaveekogu ja põhjaveekogumi tõlkeid, on töö autor

---

<sup>11</sup> Keskkonnaamet. Eesti vete seisund. 2015, lk 3. – [https://www.keskkonnaamet.ee/sites/default/public/Eesti\\_vete\\_seisund\\_EST\\_11.pdf](https://www.keskkonnaamet.ee/sites/default/public/Eesti_vete_seisund_EST_11.pdf) (14.12.2020).

seisukohal, et VRD art 2 p 10 termini korrektne tõlge eesti keelde on pinnaveekogum, mitte pinnaveekogu.<sup>12</sup>

Pinna- ja põhjaveekogumi mõisted on Eesti õigusesse üle võetud veeseadusega. Ka veeseaduses kasutatakse terminit pinnaveekogum. VeeS § 11 kohaselt on pinnaveekogum selgelt eristuv ja oluline osa pinnaveest, nagu järv, jõgi, oja, paisjärv, peakraav, kanal, kraav või nende osa, siirdevesi või rannikuvee osa. Põhjaveekogum on VeeS § 12 alusel põhjaveekihis või -kihtides selgesti eristatav veemass. Eelnevale tuginedes ning arvestades termini sisulist tähendust, võib järeldada, et veeseaduses esitatud pinnavee- ja põhjaveekogumi terminid on Eesti õigesse korrektselt üle võetud ning kooskõlas VRD mõtte ja eesmärgiga.

Pinnaveekogumid on Eestis moodustatud vastavalt keskkonnaministri 16.04.2020 määrusele nr 19 „Pinnaveekogumite nimekiri, pinnaveekogumite ja territoriaalmere seisundiklasside määramise kord, pinnaveekogumite ökoloogiliste seisundiklasside kvaliteedinäitajate väärtused ja pinnaveekogumiga hõlmamata veekogude kvaliteedinäitajate väärtused“<sup>13</sup>. Põhjaveekogumid on moodustatud keskkonnaministri 01.10.2019 määrusega nr 48 „Põhjaveekogumite nimekiri ja nende eristamise kord, seisundiklassid ja nende määramise kord, seisundiklassidele vastavad keemilise seisundi määramiseks kasutatavate kvaliteedinäitajate väärtused ja koguselise seisundi määramiseks kasutatavate näitajate tingimused, põhjavett ohustavate saasteainete nimekiri, nende sisalduse läviväärtused põhjaveekogumite kaupa ja kvaliteedi piirväärtused põhjavees ning taustataseme määramise põhimõtted“<sup>14</sup>.

Veekogumi seisundil on veekaitse eesmärkide hindamisel ning veekaitse eesmärgi erandite kohaldamisel keskne tähendus, sest veekogumi seisundist sõltub, millist veekaitse eesmärgi erandit saab veekogumile kohaldada ning kas veekaitse eesmärgid saab lugeda täidetuks. Põhjaveekogumite seisundit hinnatakse vastavalt VeeS § 66 lg-tele 1 ja 3 kaheastmelisel skaalal – hea ja halb. Keskkonnaagentuuri (edaspidi *KAUR*) andmete kohaselt on 8 põhjaveekogumi seisund halb ja 23 põhjaveekogumi seisund hea, kuid nendest 11 seisund ohustatud.<sup>15</sup> Sõltuvalt inimõju ulatusest hinnatakse pinnaveekogumite ökoloogilist seisundit VeeS § 59 lg 1 alusel

---

<sup>12</sup> Inglise keelses versioonis on VRD art 2 p 10 pinnaveekogu mõiste „body of surface water“ ning VRD art 2 p 12 põhjaveekogum „body of groundwater“. Prantsuse keeles on pinnaveekogu VRD art 2 p 10 alusel „masse d'eau de surface“ ja põhjaveekogum VRD art 2 p 12 alusel „masse d'eau souterraine“. Eesti keeles on aga VRD art 2 p 10 mõiste tõlgitud pinnaveekoguks, kuid VRD art 2 p 12 põhjaveekogumiks.

<sup>13</sup> RT I, 21.04.2020, 61.

<sup>14</sup> RT I, 02.10.2019, 5.

<sup>15</sup> Keskkonnaagentuuri veebileht –

<https://www.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=fd27acd277084f2b97eee82891873c41> (29.12.2020); Eesti Geoloogiateenistus. Eesti põhjaveekogumite seisund perioodil 2014–2019. Rakvere 2020, lk 10. – [https://www.keskkonnaagentuur.ee/sites/default/files/pvk\\_aruanne\\_egt\\_0.pdf](https://www.keskkonnaagentuur.ee/sites/default/files/pvk_aruanne_egt_0.pdf) (5.03.2021).

5-astmelises skaalas väga heast kuni väga halvani, kus väga hea tähendab sellist pinnaveekogumi seisundit, kus inimtegevusest tulenevaid muutusi pole või on need tühised ning väga halb sellist seisundit, kus bioloogilised näitajad erinevad oluliselt võrdlustingimustest või elustik puudub.<sup>16</sup>

Veekaitse eesmärkide täitmise hindamisel on oluline arvestada ka veekogumi kategooriaga, sest tehis- ja oluliselt muudetud veekogumeid loetakse eraldi veekogumite kategooriaks, millel on oma klassifitseerimissüsteem ja veekaitse eesmärgid. Sõltuvalt veekogumi kategooriast, võib veekogumile kohalduda leebem veekaitse eesmärk. Veekogumid on kategooriate alusel jaotatud looduslikeks, tugevasti muudetud ja tehisveekogumiteks. Looduslike veekogumite korral tuleb VeeS § 32 lg-te 1 ja 2 alusel saavutada ja säilitada veekogumi hea seisund, kuid tugevasti muudetud ja tehisveekogumite korral tuleb VeeS § 32 lg-te 1 ja 3 alusel saavutada ja säilitada leebem eesmärk ehk hea ökoloogiline potentsiaal. Seega kui magistritöös käsitletakse veekogumi hea seisundi saavutamise eesmärki, võib see tähendada sõltuvalt veekogumi kategooriast ka head ökoloogilist potentsiaali.

Tugevasti muudetud veekogumiks või tehisveekogumiks võib VeeS § 55 lg 1 alusel määrata sellise veekogumi, mille hüdro-morfoloogilised omadused (nt veekogumi kaldajoon, looklevus jms) on füüsiliselt muudetud nii, et see ei võimalda selles veekogumis hea seisundi saavutamist ka siis, kui on rakendatud kõik proportsionaalsed meetmed.<sup>17</sup> Veekogumi muutuste põhjuseks ei tohi olla muud mõjud, näiteks füüsikalised-keemilised mõjud, välja arvatud juhul, kui need mõjud on otseselt seotud füüsiliste muutustega. Tugevasti muudetud veekogumina määramise kontekstis peaks inimeste arendustegevus seisnema tähtsas ja endiselt jätkuvas püsivas tegevuses, millele on osutatud VRD artikli 4 lõike 3 punktis a<sup>18</sup> ning mis annab olulist ühiskondlikku kasu ja mille puhul on ette nähtud abinõud keskkonnale avalduva negatiivse mõju minimeerimiseks.<sup>19</sup> Teisisõnu, veekogumi võib määrata tugevasti muudetud veekogumiks, kui veekogumi hea ökoloogilise seisundi taastamise meetmetel oleks

---

<sup>16</sup> Keskkonnaagentuuri veebileht – <https://www.keskkonnaagentuur.ee/et/eesmargid-tegevused/vesi/pinnavesi/pinnavee-seisund> (29.12.2020).

<sup>17</sup> Maves AS. Vesikonna tunnuste analüüs. Tallinn 2019, lk 26. – [https://www.envir.ee/sites/default/files/2019\\_aprill\\_vesikonna\\_tunnuste\\_analuus.pdf](https://www.envir.ee/sites/default/files/2019_aprill_vesikonna_tunnuste_analuus.pdf) (12.12.2020).

<sup>18</sup> Loetletud tegevusteks on navigatsioon, sealhulgas sadamarajatised, või puhkeaja veetmise võimalused; tegevused, milleks vett varutakse, näiteks joogiveevarude, elektrienergia tootmise või niisutuse tarvis; veeregulatsioon, üleujutuste vastu kindlustamine, drenaaž või inimeste muu võrdselt tähtis püsiv arendustegevus.

<sup>19</sup>EU Water Directors. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance Document No. 37. Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies Helsingi 2019, lk 12.– <https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/d1d6c347-b528-4819-aa10-6819e6b80876/details> (14.12.2020).

märkimisväärne negatiivne mõju veekogumi kasutamisest tulenevatele eelistele või keskkonnale laiemalt.

Tugevasti muudetud veekogumid on Eestis peamiselt kuivenduskraavid, mis on moodustatud inimtegevusest rikutud veekogudest, samuti hüdroenergia tootmisega seotud veekogumid.<sup>20</sup> Tugevasti muudetud veekogumite ja tehisveekogumite ökoloogilist seisundit iseloomustavad VeeS § 60 lg 1 alusel neli seisundiklassi – väga hea, hea, kesine ning halb potentsiaal.

Veekogumi kaitse eesmärgid põhinevad keskkonnakaitse üldpõhimõtetel, sealhulgas ettevaatusprintsiiibil ja saastaja maksab põhimõttel, mis tulenevad EL toimimise lepingu<sup>21</sup> art 191. EL tasemel määrab veekogumi kaitse eesmärgi VRD art 1. Selle sätte kohaselt on oluline vältida kõigi veeökosüsteemide seisundi halvenemist ning kaitsta ja parandada nende seisundit. Veekaitse eesmärgi seatakse ning eesmärkide täitmist hinnatakse VRD art 4 alusel veekogumi põhiselt erinevate veeliikide (pinna- ja põhjaveekogum), ning kaitsealade (nt nitraaditundlik ala, veehaarde sanitaarkaitseala jms) kaupa.

Veekogumi kaitse eesmärgid on Eesti õigusesse üle võetud veeseadusega. Veeseaduses on veekaitse üldised eesmärgid sätestatud §-s 31 ning §-des 32–35 on toodud vastavalt pinnavee ja põhjavee kaitse eesmärgid ning eesmärgi saavutamise põhimõtted veekogumite põhiselt. Pinnavee kaitse eesmärk on saavutada ja säilitada pinnaveekogumite hea seisund ning põhjavee kaitse eesmärk on saavutada ja säilitada põhjaveekogumite hea seisund. Pinna- ja põhjaveekogumiga hõlmamata veekogude korral tuleb tagada veeseaduse alusel kehtestatud kvaliteedi piirväärtused. Seega veekogu kaitse eesmärki tuleb hinnata veekogu alusel üksnes juhul, kui veekogu ei ole veekogumiteks määratud.

Nagu eelnev näitab, tuleb veekaitse eesmärkide täitmist ja veekaitse eesmärgi erandite kohaldamise võimalusi hinnata üldreegli kohaselt pinna- ja põhjaveekogumite põhiselt. Veekogumi kaitse eesmärgi sisuline tähendus sõltub VRD art 4 alusel ka sellest, kas konkreetsele veekogumile rakendub mõni veekaitse eesmärgi erand. Veekaitse eesmärgi erand täidab erinevate valdkondade integreerimise põhimõtet ning on ellu kutsutud selleks, et veekaitse kõrval oleks võimalik tegeleda ka arendustegevusega.<sup>22</sup> Selleks on VRD preambulas peetud oluliseks eraldi rõhutada vee tähendust ühiskonnale, et lisaks vee kaitsele tuleb tegeleda

---

<sup>20</sup> Maves 2019, lk 26–28.

<sup>21</sup> 26. oktoobri 2012. aasta Euroopa Liidu toimimise leping. Konsolideeritud versioon – ELT C 326, lk 47–390.

<sup>22</sup> EU Water Directors. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive. Guidance Document No. 36. Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7). New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities. Tallinn 2017, lk 5 jj – [https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS\\_Guidance\\_Article\\_4\\_7\\_FINAL.PDF](https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF) (12.12.2020).

tasakaalustatult vee säästva majandamisega. Näiteks VRD art 4 lg 7 käsitleb inimese uut püsivat arendustegevust, mis võib põhjustada veekogumi seisundi halvenemise ning mis on seotud eesmärkide saavutamise teistes poliitikavaldkondades nagu energia, transport, veevarustus, reoveekäitlus vms.<sup>23</sup> Järgnevalt ongi antud ülevaade VRD käsitlusest, mis hindab veekaitse eesmärgi täitmist palju laiemalt kui üksnes veekogumi hea seisundi saavutamine või säilitamine.

VRD preambula p-s 16 on kirjas järgnev: „Vee kaitse ja säästev majandamine on vaja tugevamalt integreerida muude ühenduse tegevuspoliitika valdkondadega, nagu energia, transport, põllumajandus, kalandus, regionaalpoliitika ja turism. VRD peaks panema aluse jätkuvale dialoogile ja strateegia väljatöötamisele tegevuspoliitika valdkondade edasise integreerimise alal. VRD preambula p 16 alusel võib VRD anda ka olulise panuse muudesse liikmesriikidevahelise koostöö valdkondadesse, muu hulgas Euroopa ruumi arenguplaani (ESDP<sup>24</sup>).“

Eelnevale tuginedes võib järeldada, et VRD preambula ja EL toimimise lepingu põhimõtteid arvestades on VRD eesmärgid ja veekaitse eesmärgi erandid sõnastatud selliselt, et need võimaldaksid ellu viia ka arendustegevusi integreerides teiste tegevusvaldkondade arenguvajadused veekaitse eesmärkidega, kasutades selleks vajadusel veekaitse eesmärkide erandeid.<sup>25</sup>

## **1.2. Veekaitse eesmärkide tähendus arendustegevuse elluviimisele**

Kui eelnevas alapeatükis anti ülevaade veekogumi olemusest ja veekogumi kaitse eesmärkidest, siis selles alapeatükis kajastatakse veekaitse eesmärkide seost arendustegevusega. Magistritöoga on hõlmatud kõik arendustegevused, millel on puutumus veega, sõltumata selle tegevuse ulatusest või mõjust veekogumile, kuna veekaitse eesmärkide täitmise kohustus VeeS §-de 31–35 alusel on kehtestatud kõikide tegevustele, mis on seotud vee kasutamisega.

Et arendustegevust saaks ellu viia hakata, peab tagama, et arendustegevus vastaks VRD art 4 alusel veekaitse eesmärkidele. Eesti õiguse tähenduses peab arendustegevuse vastavuse hindamiseks lähtuma VeeS §-des 31–35 sätestatud veekaitse eesmärkidest ja nende saavutamise põhimõtetest. Seejuures konkreetse veekogumi osas tuleb lähtuda VMKs

---

<sup>23</sup> *Id.*, lk 4–5.

<sup>24</sup> Lühend väljendist *European spatial development perspective* ehk Euroopa ruumi arenguplaan.

<sup>25</sup> EU Water Directors 2017, lk 5 jj.

kajastatud veekaitse eesmärkidest vastavalt VeeS § 26 lg-le 1 ja VeeS § 43 lg-le 1, kuna VMKs pannakse paika iga veekogumi põhiselt, kas konkreetse veekogumi eesmärk on saavutatud ning eitava vastuse korral on VMKs määratud meetmed veekogumi veekaitse eesmärgi saavutamiseks. Veekogumi kaitsemeetmed määratakse VeeS § 43 lg 4 alusel kehtestatud keskkonnaministri 11.12.2019 määruses nr 67 „Veemajanduskava ja meetmeprogrammi sisu nõuded“<sup>26</sup> sätestatud nõuete alusel. Meetmed võivad endas sisaldada piiranguid teatud arendustegevustele ning seeläbi mõjutada kavandatava arendustegevuse ulatust.

VMK kõrval on olulised ka planeeringud, kuna VMK määrab veekogumite seisundid ja meetmed, kuid konkreetse arendustegevuse asukoha ja sellest tulenevalt ka arendustegevusest mõjutatud veekogumid pannakse paika planeeringutega. Järelkult on arendustegevuse kavandamisel oluline arvestada samaaegselt nii VMKs kui ka planeeringutes tooduga.

Vesikonna VMK ja planeeringud peavad koostoimes välja selgitama, kas veekeskonna seisund võib seada piiranguid kavandatavale arendustegevusele. Kui VMK hindab ära veekogumite seisundid ja paneb paika veekogumi eesmärgi ja kaitsemeetmed, siis planeeringud peavad VMKs esitatud veekaitse eesmärkidest lähtuvalt panema paika arendustegevuse võimalused arvestades muuhulgas ka veekaitse eesmärgi erandite rakendamise võimalustega. Veekaitse eesmärk ongi mõeldud kajastama tasakaalu veekeskonna kaitsmise ja selle säästva kasutamise vahel. Veekaitse eesmärgid on VMK-de ja planeeringute tasakaalupunktiks, kuna planeeringute koostajad peavad kindlaks määrama, kui palju ruumi on eraldatud erinevatele huvidele. Seega lasub suur osa tasakaalupunkti leidmise vastutusest just kohalike omavalitsuste planeeringutel.<sup>27</sup> Keskseks küsimuseks on siinjuures tuvastada arendustegevuse säästlikkus, sest VRD raames on lubatud tegeleda üksnes vee säästva kasutamisega ning veekaitse eesmärgi erandeid saab kohaldada üksnes säästlikele arendustegevustele.

Säästliku arendustegevuse sisustamiseks on VRD art 4 lg-s 3 nimetatud kohe konkreetset tegevused nagu sadamarajatised, tegevused, milleks vett varutakse joogiveevarude, elektrienergia tootmise või niisutuse tarvis. Need tegevused näitavad, et säästva arendustegevuse võiks veekaitse tähenduses liigitada selliste teenuste alla, mis on seotud avalike teenustega. Seetõttu üksnes erahuvidega seotud projektid ei saa säästva arendustegevuse alla mahtuda art 4 lg 3 tähenduses.<sup>28</sup> Kuna VRD art 4 lg 3 kohane säästev

---

<sup>26</sup> RT I, 19.06.2020, 9.

<sup>27</sup> Smith, H.M., Blackstock, K.L., Wall, G., Jeffrey, P. River basin management, development planning, and opportunities for debate around limits to growth. – Journal of Hydrology 519, 2014, lk 2628–2629.

<sup>28</sup> European Commission. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no. 20. Guidance Document of Exemptions to the Environmental Objectives. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2009, lk 24 jj; EU Water Directors 2019, lk 14–16.

arendustegevus ei ole võrdsustatud VRD art 4 lg 7 käsitlusega, võib säästev arendustegevus VRD art 4 lg 7 tähenduses omada laiemat tähendust, kuid seda on analüüsitud täpsemalt magistritöö alapeatükis 2.3.1.

Niisiis tuleb arendustegevuse kavandamisel veekaitse eesmärkide vastavuse tagamiseks tuvastada esmalt kavandatava tegevuse säästlikkus. Kui riigi strateegiliste eesmärkide ja üldist huvi teenivate ülesannete abil on arendustegevuse säästlikkus tuvastatud, tuleb järgnevalt analüüsida arendustegevuse mõju ulatust veekogumile. Järgnevalt antaksegi ülevaade arendustegevuse mõju tuvastamisest veekogumi seisundile ja selle tähendusest arendustegevusele.

Arendustegevuse mõju hindamiseks konkreetsele veekogumile tuleb esmalt tuvastada, missugused pinna- ja põhjaveekogumid võivad olla arendustegevusest mõjutatud ning tuvastada nende veekogumite kategooriad ning seisundi hinnangud. Arendustegevuse kavandamisel ei piisa üksnes veekogu tuvastamisest, vaid piiritletud peavad olema konkreetse veekogu (nt jõgi, järv, oja vms) veekogumid, sest veekaitse eesmärgid on kehtestatud veekogumite põhiselt. Sellest tulenevalt võib näiteks arendustegevusest mõjutatud veekogu seisund olla ülemjooksul heas seisundis, mis moodustab veeseaduse tähenduses ühe veekogumi, kuid alamjooksul hoopis teises seisundis, mis moodustab eraldiseisva veekogumi. Eelnev näitab, et üks veekogu võib erinevates piirkondades olla erinevas seisundis ja mõjutatud erinevate koormusallikate poolt.

Oluline on arendustegevuse kavandamisel tuvastada ka veekogumi kategooria – looduslik veekogum, tugevasti muudetud veekogum või tehisveekogum. Erinevatel veekogumi kategooriatel on erinevad veekaitse eesmärgid. Loodusliku veekogumi korral tuleb saavutada veekogumi hea seisund, aga tugevasti muudetud ja tehisveekogumi korral leebem eesmärk – hea ökoloogiline potentsiaal.

Arendustegevuse ulatust mõjutabki kõige enam veekogumi enda seisund ja veekogumi omadused. Kui veekogumi seisund on hinnatud juba enne arendustegevust mitteheaks, tähendab see, et VeeS § 32 alusel pinnavee hea seisundi eesmärk või VeeS § 34 alusel põhjavee hea seisundi eesmärk on jäänud saavutamata. Sel juhul mõjutab veekogumi seisundit juba koormusallikas, mida ei ole suudetud meetmete kaudu piisavalt leevendada, et sellisel kujul negatiivset mõju veekogumile ei avalduks. Järelikult tuleb ka arendustegevuse kavandamisel arvestada, et veekogumile kohalduvad juba teatud piirangud, mis peaksid võimaldama saavutada tulevikus veekogumi head seisundit.

Veekogumi mittehea seisund aga ei tähenda automaatselt seda, et veekaitse eesmärkide saavutamata jätmise tõttu oleks arendustegevus sellises veekogumis kohe välistatud. Seega veekogumi hea seisundi saavutamata jätmise võib mõjutada arendustegevuse ulatust ja võimalikkust, kuid seda tuleb analüüsida koosmõjus veekaitse eesmärkide eranditega, mis on sätestatud VeeS §-des 38–42. Esiteks võib kavandatav tegevus olla niivõrd väikse mõjuga, et see ei takista veekogumi hea seisundi saavutamist ja säilitamist. Teiseks tuleb hinnata veekaitse eesmärgi erandite tingimusi ja arendustegevuse võimalikkust veekaitse eesmärgi erandite kasutamise kaudu. Alles seejärel saab anda vastuse, kas kavandatavat arendustegevust saab veekaitse eesmärke arvestades ellu viia.

Arendustegevuse mõju hindamisel veekogumile tuleb veekaitse eesmärkide täitmise juures arvestada ka VeeS §-st 36 tulenevate kaitset vajavate aladega. VeeS § 36 lg 1 alusel on kaitset vajav ala näiteks veehaarde sanitaarkaitseala ja selle joogiveehaarde toiteala, elupaiga või liigi kaitseks looduskaitsealade<sup>29</sup> alusel määratud ala, kus vee seisundi säilitamine või parandamine on selle elupaiga või liigi kaitseks oluline ning supluskohad ja supelrannad. VeeS § 36 lg 2 alusel kehtivad kaitset vajaval alal vee kaitse eesmärkidega võrreldes rangemad kvaliteedinõuded või seal seatakse muid tegevuse piiranguid veeseaduse kohaselt. Seega isegi juhul, kui veekogumi hea seisundi eesmärk on täidetud, võivad VeeS § 36 alusel veekogumile kohalduda täiendavad arendustegevuse piirangud.

Arendustegevust võivad mõjutada lisaks veekogumi seisundile ja kaitset vajavate alade olemasolule ka veekogumi omadused nagu pinnaveekogumi keskmine vooluhulk, veepeegli pindala, põhjaveekogumi koguseline ja keemiline koostis, kui ka veekogumite seisundi muutuse trendid. Kõik eelnimetatud näitajad võivad arendustegevuse ulatust mõjutada, kuna veekogumi omadustest tulenevalt võib selguda, et kavandatavat arendustegevust ei ole võimalik piirkonda rajada veekogumi omaduste, mitte veekogumi seisundi tõttu. Näiteks olukorras, kus põhjaveevaru on nii suures ulatuses kasutuses, et olemasolev varu ei taga enam arendustegevusele vajalikke vee koguseid või võetavad veekogused oleksid nii suured, et põhjavee taastumine oleks vee kasutusest aeglasem, ei saa arendustegevust piirkonda üldse kavandama hakata, hoolimata sellest, et põhjaveekogum ise on heas seisundis.

Järelikult ei piisa veekogumi seisundi tuvastamisest üksnes arendustegevuse kavandamise seisuga, vaid veekogumi omadusi ja seisundit tuleb kirjeldada pikema ajaperioodi vältel, et saada teavet selle kohta, kas veekogum on oma omaduste poolest olnud aastate lõikes stabiilne või kas on märgata veekogumi seisundi halvenemist ka juba väiksemate koormuste

---

<sup>29</sup> RT I, 30.12.2020, 7.

lisandumisel, mis võivad olla põhjustatud nii inimtegevusest, aga ka looduslikest tingimustest ja veekogumi väiksusest. Seetõttu ei ole veel ka veekogumi hea seisund garantiiks, et piirkonnas on veekaitse eesmärgid saavutatud ja arendustegevus võiks olla perspektiivne, kuna ka heas seisundis olev veekogum võib olla oma omaduste tõttu pidevalt ohustatud seisundis.

Ka EK on juhtinud tähelepanu, et arendustegevuse kavandamisel on oluline arvestada veekogumi omadustega ning tuleb mõista, et need erinevad oluliselt erinevate riikide vahel, mis tähendab, et ühte kohta sobivad lähenemised ei ole automaatselt mujale ülekantavad.<sup>30</sup> Seetõttu on oluline lähtuda konkreetse asukoha eripäradest ning teistes piirkondades tehtud otsuseid ei saa kaalutlustes aluseks võtta.

Euroopa Kohus<sup>31</sup> on samuti võtnud seisukoha, kuidas arendustegevuse mõju veekogumi kvaliteedile tuleb arvestada. Euroopa Kohus on leidnud, et EL liikmesriigid on kohustatud keelduma tegevustest, mis ei võimalda saavutada veekaitse eesmärke. Samuti võttis kohus seisukoha veekogumi seisundi halvenemise keelamise osas, otsustades et VRD eesmärk seob liikmesriike ning veekogumi kvaliteedi langus ilma veekaitse eesmärgi erandeid rakendamata ei ole lubatud. Sellega muutus VMK kui veekogumite seisundi hindamise ja kaitsemeetmete planeerimise dokument õiguslikuks vahendiks, mis mõjutab haldusorganite otsuseid kogu ELs.<sup>32</sup>

Enne eelnimetatud Euroopa Kohtu otsust oli levinud käsitlus, et veekogumi halvenemiseks ei loetud veekogumi muutusi ulatuses, mis olid seotud üksiku vee kvaliteedielemendi halvenemisega VRD V lisa tähenduses, kuid mis veekogumi seisundi muutust kaasa ei toonud.<sup>33</sup> Seetõttu erinevates EL riikides käsitleti enne eelnimetatud Euroopa Kohtu otsust veekogumi halvenemist erinevalt.<sup>34</sup> Lisaks puudusid veekaitse eesmärgi erandite

---

<sup>30</sup> European Commission. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no 11. Planning process. Luxembourg: Official Publications of the European Communities 2003, lk 21.

<sup>31</sup> EKo C-416/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2015:433, p-d 50–51, 71.

<sup>32</sup> Paloniitty, T. The Weser Case: Case C-461/13 BUND V GERMANY. *Journal of Environmental Law* 2016/28, lk 151; Söderasp, J., Pettersson, M. Before and After the Weser Case: Legal Application of the Water Framework Directive Environmental Objectives in Sweden. – *Journal of Environmental Law* 2019/31, lk 288.

<sup>33</sup> Mic-Soare, C. The Impact of the Decision of the Court of Justice of the European Union in Case C-461/13 Regarding the Notion of „Deterioration of the Status“ of a Body of Surface Water. – *Perspectives of Business Law Journal* 2015/4, lk 178.

<sup>34</sup> Josefsson, H. The Environmental Liability Directive, the Water Framework Directive and the Definition of „Water Damage“. – *Environmental Law Review* 2018/20 (3), lk 162.

kohaldamiseks kuni 2017. aastani<sup>35</sup> EL-s ühtsed EK juhised veekogumi halvenemise tuvastamiseks.

Niisiis võib järeldada, et arendustegevuse kavandamisel ei piisa veekaitse eesmärkide täitmise hindamiseks üksnes sellest, et mõjutatav veekogum on heas seisundis, sest isegi juhul, kui veekogumi hea seisundi eesmärk on täidetud, ei pruugi arendustegevus sellegipoolest olla võimalik, kuna veekogumi enda omadused võivad olla niivõrd tundlikud, et iga täiendav survegur veekogumile võib veekaitse eesmärgi ohtu seada. Lisaks võivad veekogumile kohalduda muud veekaitse eesmärgi piirangud, mis on sätestatud VeeS §-de 36–37 alusel täiendavate tegevuspiirangutena.

### **1.3. Veekaitse eesmärkidest tulenevad erandid arendustegevuse korral**

#### **1.3.1. Veekaitse eesmärgi erandite üldnõuded**

Et arendustegevust oleks võimalik ellu viia ka sellistel tingimustel, kus tegevusega kaasneb negatiivne mõju veekogumi seisundile või veekogumi hea seisundi eesmärk on täitmata, on loodud VRD veekaitse eesmärgi erandite regulatsioon. Veekaitse eesmärgi erandite regulatsioon täidab VRD preambula kohaselt erinevate valdkondade integreerimise ja säästva arengu edendamise eesmärki. Veekaitse eesmärgi erandid on kehtestatud VRD art-s 4. Need erandid on Eesti õigusesse üle võetud VeeS §-dega 38–42.

VeeS § 38 sätestab veekaitse eesmärgi erandite üldnõuded ning veekaitse eesmärgi erandite kehtestamise ja ülevaatamise korra. VeeS § 38 lg 1 teise lause kohaselt tuleb erandite kohaldamise põhjendused veekogumite kaupa esitada VMKs ja asjakohasel juhul veeloas või keskkonnakompleksloas. VRD art 4 lg-te 4–7 kohaselt tuleb veekaitse eesmärgi erandi kasutamine koos põhjendustega esitada VMKs. Eesti õigusesse on lisatud erandite kohaldamise võimalusena lisaks VMKle ka veeluba või keskkonnakompleksluba vastavalt VeeS § 38 lg-le 1. Erandi kohaldamine veeloa või keskkonnakompleksloa alusel on lubatud üksnes VeeS § 42 lg 1 alusel kohaldatava veekaitse eesmärgi erandi korral, mis lubab veekogumi hea seisundi jätta saavutamata ja veekogumi seisundit halvendada põhjaveekogumi veetaseme muutuse tõttu või pinnaveekogumi uute füüsiliste muutuste tõttu. Lisaks võimaldab eelnimetatud veekaitse eesmärgi erand uue säästva arendustegevuse korral pinnaveekogumi

---

<sup>35</sup> 2017. a koostas EK juhendi Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive. Guidance Document No 36. Tallinn 2017.

seisundit halvendada selliselt, et veekogumi seisund langeb väga heast seisundist heasse seisundisse.

VeeS § 38 lg-ga 2 on kehtestatud veekaitse eesmärgi erandite kohaldamiseks üldnõuded, mis tuleb täita kõikide veekaitse eesmärgi erandite rakendamisel korral. Esiteks tuleb ära näidata, et kohaldatav veekaitse eesmärgi erand ei takista hea seisundi saavutamist vesikonna muudes veekogumites. Teiseks tuleb veenduda, et veekaitse eesmärgi erandiga hõlmatud veekogumi suhtes rakendatakse kõiki muid kvaliteedi- ja keskkonnanõudeid, ning kolmandaks, et veekaitse eesmärgi erandiga hõlmatud veekogumit kaitstakse vähemalt sellisel tasemel, mis on sätestatud muudes Eesti ja EL õigusaktides.

VeeS § 38 lg-ga 2 kehtestatud veekaitse eesmärgi erandite üldnõuded vastavad töö autori hinnangul VRD art 4 lg-tes 8 ja 9 sätestatud põhimõtetele ning kindlustavad selle, et arendustegevusega kaasnev negatiivne mõju ei ulatuks arendustegevusest mõjutatud veekogumist kaugemale. Tegemist on üldise põhimõttega, mis peab olema täidetud kõikide veekaitse eesmärgi erandite rakendamise juures.

### **1.3.2. Veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtaja pikendamine**

Esimene veekaitse eesmärgi erand on kehtestatud VeeS § 39 lg-ga 1, mis võimaldab kasutada veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtaja pikendust. Veekaitse eesmärgi saavutamise tähtaega võib pikendada ja kavandada eesmärgi saavutamine järk-järgult, kui on tagatud, et veekogumi seisund ei halvene, ning kui on täidetud vähemalt üks järgmistest tingimustest:

- 1) meetmete rakendamine on tehniliselt teostatav üksnes järkude kaupa ja kestab kauem kui eesmärgi saavutamise tähtaeg;
- 2) meetmete rakendamine tähtaja jooksul on ebaproportsionaalselt suurte kuludega;
- 3) eesmärgi saavutamine tähtaja jooksul ei ole võimalik looduslike tingimuste tõttu.

VeeS §-s 39 kehtestatud veekaitse eesmärgi saavutamise tähtaja pikendamise erand võtab Eesti õigusesse üle VRD art 4 lg 4. Võrreldes VRD art 4 lg 4 regulatsiooni VeeS § 39 lg-tega 1–3 saab järeldada, et Eesti õigusesse ei ole üle võetud veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtaja pikendamise erandi maksimaalset kasutamise tähtaega. Nimelt VRD § 4 lg 4 p c) kohaselt piirdub tähtajapikendus maksimaalselt kahe ajakohastusega vesikonna VMKs, välja arvatud juhtudel, kus looduslike tingimuste tõttu ei saa eesmärke selle tähtaja jooksul saavutada. Magistritöö koostamise ajal on koostamisel vesikonna VMKde teine ajakohastamise periood, mis hõlmab perioodi 2021–2027. Järelikult on veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtaja

pikendamise erandit võimalik rakendada maksimaalselt kuni aastani 2027, välja arvatud juhul, kui eesmärgi saavutamine on takistatud looduslike tingimuste tõttu.

Veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtaja pikendamise erandit ei saa kohaldada arendustegevusele, kuid selle veekaitse eesmärgi erandi kohaldamine veekogumile võib mõjutada arendustegevuse ulatust. Kui veekogumile on veekaitse eesmärgi täitmiseks kehtestatud pikendatud tähtaja erand, tähendab see, et veekogum ei ole heas seisundis ja hea seisundi saavutamiseks on vaja rakendada veekogumile täiendavaid kaitsemeetmeid. Töö autori hinnangul võib tähtaja pikendamise erand mõjutada arendustegevuse ulatust, kuna erandi rakendamise perioodil võivad olla kehtestatud piirangud nende tegevuste osas, mis võivad takistada veekaitse eesmärgi saavutamist pikendatud tähtjaks. Järelikult tähtaja pikendamise erandi kohaldamise ajal tuleb ära näidata, et kavandatav arendustegevus ei takista planeeritud veekaitse meetmete elluviimist ega vähenda kavandatud meetmete mõju veekogumile. Veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtaja pikendamine ja selle põhjendus, eesmärgi järkjärgult saavutamiseks rakendatavad meetmed, meetmete rakendamise ajakava ning meetmete rakendamise olulise viivituse põhjendus esitatakse VMKs vastavalt VeeS § 39 lg-le 3.

Kokkuvõttes on töö autor seisukohal, et veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtaja pikendamise erand on Eesti õigusesse üle võetud sisuliselt nõuetekohaselt, kuid erandi rakendamise maksimaalne aeg peaks olema veeseaduses selgemini reguleeritud. Töö autori hinnangul puudutab veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtaja pikendamise erand arendustegevust, kuna erandi kohaldamise ajal võib piirata arendustegevuse ulatust mahus, mis vähendab veekogumile rakendatavate kaitsemeetmete mõju pikendatud tähtaja jooksul.

### **1.3.3. Leebema veekaitse eesmärgi seadmine**

Teine veekaitse eesmärgi erand on seotud leebema veekaitse eesmärgi seadmisega. See on Eesti õigusesse üle võetud Vees § 40 lg-ga 1. Veekaitse eesmärgist leebema eesmärgi võib veekogumile seada üksnes juhul, kui veekogumi seisund on looduslike tingimuste või VeeS § 44 kohaselt kindlaks tehtud inimtegevuse mõju tõttu niivõrd halb, et eesmärgi saavutamine on võimatu või võimalik ebaoproportsionaalselt suurte kuludega. Lisaks tuleb selle erandi rakendamiseks täita kõiki alljärgnevad tingimused:

- 1) inimtegevusest saadavaid keskkonna- või sotsiaal-majanduslikke hüvesid ei ole võimalik saada muul, keskkonda säästvamal ja kulutõhusamal viisil;
- 2) on tagatud pinnaveekogumi parima võimaliku ökoloogilise ja keemilise seisundi saavutamine, võttes arvesse inimtegevuse mõju, mida ei ole võimalik mõistlikult vältida;

- 3) põhjaveekogumi hea seisundi võimalikud muutused on minimaalsed, võttes arvesse mõju, mida inimtegevuse või saastatuse iseloomu tõttu ei ole võimalik mõistlikult ära hoida;
- 4) on tagatud, et veekogumi seisund ei halvene.

Veekaitse leebemad eesmärgid ja nende põhjendused esitatakse VMKs ning vaadatakse uuesti üle VMK ajakohastamisel vastavalt VeeS § 40 lg-le 2. VeeS § 40 lg-tes 1 ja 2 sätestatud leebema veekaitse eesmärgi seadmise ja rakendamise regulatsioon võtab Eesti õigusesse üle VRD art 4 lg 5 põhimõtted.

Leebema veekaitse eesmärgi seos arendustegevusega väljendub eelkõige selles, et isegi kui veekogumi hea seisund ei ole saavutatud looduslike tingimuste või inimtegevuse tulemusena, võib sellisel veekogumil olla arendustegevus siiski lubatud juhul, kui tegevus ei põhjusta veekogumi halvenemist ja tegevus tagab leebema veekaitse eesmärgi täitmise. Teisisõnu, kavandatava arendustegevuse korral tuleb leebema veekaitse eesmärgi kohaldamise korral lähtuda arendustegevuse mõju hindamisel veekogumile VMKga kehtestatud leebematest eesmärkidest.

Kokkuvõttes on töö autor seisukohal, et leebema veekaitse eesmärgi erand on Eesti õigusesse võetud sisuliselt üle nõuetekohaselt.

#### **1.3.4. Veekogumi seisundi ajutine halvenemine**

Kolmas veekaitse eesmärgi erand on sätestatud VeeS § 41 lg-s 1, mis kehtestab veekogumi seisundi ajutise halvenemise lubamise. Veekogumi seisundi ajutist halvenemist, mis on tingitud erandlikest või ettenägematutest asjaoludest, nagu looduslikud tingimused, vääramatu jõud või õnnetusjuhtum, ei arvestata veekaitse eesmärgi saavutamisel, kuid selle kohaldamiseks peavad olema täidetud kõik järgmised tingimused:

- 1) tarvitusele on võetud meetmed, et vältida veekogumi seisundi edasist halvenemist, ja olenemata erandlikest või ettenägematutest asjaoludest jätkatakse veekogumi kaitse eesmärgi saavutamiseks tehtavaid töid;
- 2) VMKs on märgitud olukorra erandlikuks või ettenägematuks tunnistamise tingimused ja seejuures kohaldatavad kvaliteedinäitajad;
- 3) VMK meetmeprogrammis on märgitud erandlike ja ettenägematute asjaolude korral rakendatavad meetmed, mis ei takista veekogumi seisundi taastumist pärast nende asjaolude möödumist.

VeeS § 41 lg-d 1–3, mis sätestavad veekogumi seisundi ajutise halvenemise erandi tingimused, võtavad Eesti õigusesse üle VRD art 4 lg 6, mille kohaselt veekogumite seisundi ajutist halvenemist ei loeta VRD nõuete rikkumiseks, kui see tuleneb loomulikest asjaoludest või vääramatust jõust, mis on erandlik või mida ei olnud võimalik ette näha. Sellisteks erandlikeks asjaoludeks loetakse VRD kohaselt näiteks suuri üleujutusi, pikaajalist põuda või ettenägematuid õnnetusi.

Veekogumi seisundi ajutise halvenemise erandi puutumus arendustegevusega võib väljenduda kaudselt siis, kui arendustegevuse mõju hindamisel veekogumile analüüsitakse veekogumi seisundit ja trende ning veekogumi seisundi trendianalüüs näitab veekogumi seisundi halvenemist looduslike tingimuste, vääramatu jõu või õnnetusjuhtumi tõttu. Töö autori hinnangul ei peaks sel juhul veekogumi halvenemist arvestama arendustegevust keelava põhjusena, kuna kohaldub VeeS § 41 lg-s 1 sätestatud veekaitse eesmärgi erand, eeldusel et kõik sättes toodud muud tingimused on täidetud. Looduslike tingimuste, vääramatu jõu või õnnetusjuhtumi mõju hinnatakse igal aastal uuesti vastavalt VeeS § 41 lg-le 2 ning kavandatakse ja rakendatakse meetmeid veekogumi seisundi võimalikult kiireks taastamiseks. VMK ajakohastamisel esitatakse VMKs kokkuvõtte VeeS § 41 lg-s 1 nimetatud asjaoludest ning seni kavandatud ja rakendatud meetmete mõjust.

Ka veekogumi seisundi ajutise halvenemise erandil on töö autori hinnangul puutumus arendustegevusega, kuna haldusorgan peaks arvestama otsuse tegemisel erandi kohaldamise tingimusi ning tingimuste täitmisel ei tohiks veekogumi ajutine halvenemine olla takistuseks kavandatavale arendustegevusele.

Töö autor on seisukohal, et veekogumi seisundi ajutise halvenemise erand on Eesti õigusesse võetud sisuliselt üle nõuetekohaselt.

### **1.3.5. Veekaitse eesmärgi saavutamata jätmine**

Neljas veekaitse eesmärgi erand on sätestatud VeeS § 42 lg-s 1. Kui põhjaveekogumi head seisundit, pinnaveekogumi head ökoloogilist seisundit või tugevasti muudetud veekogumi või tehisveekogumi head ökoloogilist potentsiaali ei saavutata või seisundi või potentsiaali halvenemist ei suudeta vältida põhjaveekogumi veetaseme muutuse tõttu või pinnaveekogumi uute füüsiliste muutuste tõttu või kui uue säästva arendustegevuse tõttu langeb pinnaveekogumi seisund väga heast seisundist heasse seisundisse, loetakse veekaitse eesmärk saavutatuks juhul, kui on täidetud kõik järgmised tingimused:

- 1) veekogumi seisundile avalduva ebasoodsa mõju leevendamiseks on võetud tarvitusele kõik kohased meetmed;
- 2) nimetatud muutuste põhjused on kirjeldatud VMKs ning veekaitse eesmärk vaadatakse uuesti üle iga kuue aasta järel;
- 3) nimetatud muutuste põhjused on ülekaalukad avaliku huvi seisukohast või nendest muutustest tulenevad hüved inimese tervisele, ohutuse tagamisele või säästvatele arengule kaaluvad üles veekaitse eesmärgi saavutamiseга kaasnevad üldised keskkonnahüved või avaliku huvi;
- 4) muutustest tulenevat hüve ei ole tehniliste võimaluste või ebaproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada muude vahenditega, mis oleksid keskkonna seisukohalt oluliselt paremad.

Kui veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi kohaldamine ei ole VMKs määratud, esitatakse teave erandi kohaldamist otsustavas veeloas või kompleksloas ja VMKs selle järgmisel ajakohastamisel VeeS § 42 lg 2 kohaselt. VeeS § 42 lg-tes 1–2 sätestatud veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erand võtab Eesti õigusse üle VRD art 4 lg 7.

Töö autori hinnangul on veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erand Eesti õigusesse sisuliselt üle võetud korrektselt, kuid VeeS § 42 lg 1 p 2 tingimus ei ole üheselt mõistetav koostoimes VeeS § 42 lg-ga 2. Töö autori hinnangul ei ole VeeS § 42 lg 1 p-s 2 esitatud tingimust (muutuste põhjused peavad olema kirjeldatud VMKs ning veekaitse eesmärk vaadatakse uuesti üle iga kuue aasta järel) võimalik käsitleda sisulise arendustegevuse vastavuse hindamise kriteeriumina, vaid haldusorganile kohalduva menetlusnormina juhul, kui arendustegevusele on veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi tingimustele vastavust juba kontrollitud. Sellest tulenevalt peab töö autor sobivamaks reguleerida VeeS § 42 lg 1 p 2 tervikuna VeeS § 42 lg-s 2. Sarnaselt on reguleeritud ka teised veekaitse eesmärgi erandid, mis on sätestatud VeeS §-des 39–41.

Enne kui saab hinnata, kas konkreetsele arendustegevusele saab kohaldada veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandit, tuleb kindlaks teha, kas kavandatav arendustegevus on:

- 1) seotud uute muudatustega pinnaveekogumi füüsilistes omadustes või on seotud muutustega põhjaveekogumi tasemes, mis võivad kaasa tuua veekogumi seisundi halvenemise või suutmatuse saavutada head seisundit, või;
- 2) käsitletav uue püsiva arendustegevusena, millega võib kaasneda veekogumi seisundi halvenemine väga heast seisundist heasse seisundisse.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> EU Water Directors 2017, lk 16.

Eeltoodud hindamist nimetatakse EK juhendi<sup>37</sup> kohaselt veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise hindamise protsessiks ning see on arendustegevuse hindamise esimeseks sammuks. See samm on vajalik, et hinnata kavandatava arendustegevuse oodatavat mõju asjaomaste veekogumite veekaitse eesmärkidele. Erandi kohaldamise hindamine võimaldab teha kindlaks, kas VRD art 4 lg 7 kohane test ehk tingimustele vastavuse kontroll on üldse nõutav. Erandi kohaldamise hindamist tuleb eristada VRD art 4 lg 7 kohasest testist ehk tingimustele vastavuse kontrollist. EK juhendis on erandi kohaldamise hindamise kohta kirjas järgnev: „Kui arendustegevus ei põhjusta oodatavasti seisundi halvenemist ega sea ohtu hea seisundi saavutamist (nt leevendusmeetmete rakendamise tõttu, mis peaksid olema arendustegevuse lahutamatuks osaks), siis ei ole VRD art 4 lg 7 kohast testi ehk erandi tingimustele vastavuse kontrolli vaja teha ja arendustegevusele saab anda loa VRD alusel“.<sup>38</sup>

Seega on oluline hinnata, kas kavandatav arendustegevus võiks üldse mõjutada veekogumi hea seisundi saavutamise või säilitamise eesmärke. Mida varasemas menetlusetapis VRD art 4 lg 7 kohaldamise hindamine ja tingimustele vastavuse kontroll tehakse, seda kiiremini on võimalik teha otsus arendustegevuse teostatavuse ja ulatuse kohta.

Töö autori hinnangul annab VRD art 4 lg 7 kohaldamise hindamine võimaluse valida veekogumi põhiselt sobivaim arenduspiirkond välja juba planeeringute menetlusetapis, sest vastata tuleb üksnes kahele küsimusele – kas arendustegevusega kaasnevad uued muudatused veekogumi füüsilistest omadustest või põhjaveekogumi taseme muutused, mis võivad kaasa tuua veekogumi seisundi halvenemise või suutmatuse saavutada head seisundit, või kas tegemist on uue püsiva arendustegevusega, millega võib kaasneda veekogumi halvenemine väga heast seisundist heasse seisundisse.

Kui arendustegevuse asukoha valikutes on väga heasse kui ka madalamatesse seisundi klassidesse kuuluvad veekogumid, siis VRD art 4 lg 7 rakendamiseks tuleks töö autori hinnangul eelistada selliseid asukohti, kus arendustegevusest mõjutatud veekogumi seisund on väga heas seisundi klassis. See annab eelise hilisemas menetlusetapis VRD art 4 lg 7 teise erandi kasutamiseks, mille kohaselt võib arendustegevusega kaasneda veekogumi halvenemine väga heast seisundi klassist heasse seisundisse veekogumi saastamise tõttu.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

Samal ajal tuleb tagada, et arendustegevus ei seaks ohtu VRD eesmärkide saavutamise muudes veekogumites samas valgapiirkonnas ning on vastavuses muude ühenduse keskkonnaalaste õigusaktide rakendamisega ja meetmed tagaksid samaväärse kaitsetaseme. Vastasel juhul läheks arendustegevus vastuollu VRD art 4 lg-tega 8 ja 9, kuna need sätestavad veekaitse eesmärgi erandite kohaldamiseks üldnõuded, mis on täpsemalt avatud alapeatükis 1.3.1. Eeltoodud üldnõuded on kehtestatud absoluutse kohustusena ja peavad olema täidetud kõikide erandite rakendamise korral.

Oluline on tähele panna, et tehis- või oluliselt muudetud veekogumiks määratlemist VRD art 4 lg 3 kohaselt ei loeta veekaitse eesmärgi erandiks. Seetõttu võib ka tehnilike või oluliselt muudetud veekogumite korral lubada suutmatust saavutada head ökoloogilist potentsiaali või seisundi halvenemist ainult juhul, kui VRD art 4 lg 7 tingimused on täidetud.<sup>39</sup> Seega ettevaatuspõhimõtet arvestades tuleb anda hinnang *ex-ante* kontrollina, kas arendustegevus võib kaasa tuua seisundi halvenemise või seada ohtu veekaitse eesmärkide saavutamise.<sup>40</sup>

Kokkuvõttes on keelatud sellise arendustegevuse tegemine, mis võib põhjustada veekogumi seisundi halvenemist või takistada saavutamast head veekogumi seisundit, välja arvatud juhul kui arendustegevus vastab VRD art 4 lg 7 toodud tingimustele. Otsustav tegur, mis määrab ära, kas VRD art 4 lg 7 tingimustele vastavust tuleb kontrollida, on uute muudatuste või uue püsiva arendustegevuse negatiivne mõju veekogumi seisundile, sõltumata sellest, kas on tegemist täiesti uue tegevusega (uue muudatuse või uue püsiva arendustegevusega) või muutustega olemasolevas tegevuses (nt laiendamine) või taristus (nt olemasoleva tammi või paisu muutmine või laiendamine).<sup>41</sup> Kui uus muudatus või uus püsiv arendustegevus toob kaasa seisundi halvenemise või seab ohtu veekogumi hea seisundi saavutamise ning VRD art 4 lg 7 p-des a–d kirjeldatud tingimused on täidetud, on arendustegevus kooskõlas veekaitse eesmärkidega.

---

<sup>39</sup> EU Water Directors 2017, lk 18–19.

<sup>40</sup> *Id.*, lk 19

<sup>41</sup> *Ibid.*

## **2. ARENDUSTEGEVUSE ELLUVIIMISE TINGIMUSED VEEKAITSE EESMÄRGI SAAVUTAMATA JÄTMISE KORRAL**

### **2.1. Sissejuhatus**

Selle peatüki eesmärk on tuvastada, kuidas haldusorgan peaks hindama VRD art 4 lg 7 erandi kohaldamist ning kuidas kontrollima erandi tingimuste täitmist. Nii nagu eelmises alapeatükis välja toodi, on VRD art 4 lg 7 Eesti õigusesse üle võetud VeeS § 42 lg-tega 1–2 ning selleks, et arendustegevusele VRD art 4 lg 7 erandit kohaldada, tuleb haldusorganil teha arendustegevusele erandi kohaldamise hindamine ja seejärel VRD art 4 lg 7 test ehk tingimustele vastavuse kontroll. VeeS § 42 lg 1 sätte esimene osa käsitleb erandit, kui põhjaveekogumi head seisundit või pinnaveekogumi head ökoloogilist seisundit ei saavutata või veekogumi seisundi halvenemist ei suudeta ära hoida põhjaveekogumi veetaseme muutuse tõttu või pinnaveekogumi uute füüsiliste muutuste tagajärjena. Sätte teine osa käsitleb erandit, kui arendustegevuse tulemusena ei suudeta ära hoida pinnaveekogumi seisundi muutumist väga heast seisundist heasse seisundisse uue säästva arendustegevuse tõttu.

Erinevad uuringud<sup>42</sup> on näidanud, et EL liikmesriigid ei ole suutnud ühtsete kriteeriumite alusel põhjendada veekaitse eesmärgi erandite kasutamist. Seetõttu on peetud oluliseks ühiste meetodikate ja kriteeriumide väljatöötamist.<sup>43</sup> Veekaitse eesmärgi erandite omavoliline kasutus ja nende kasutamise põhjendamise vähene läbipaistvus võib ohustada veekaitse eesmärkide saavutamist ja takistada nende ühetaolist kohaldamist EL liikmesriikides. Teistpidi jällegi jäävad veekaitse eesmärgi erandid rakendamata veekogumites, kus on arendustegevuse mõju tuvastatud, kuid ühetaoliste aluste puudumise tõttu jäävad veekaitse eesmärgi erandid VMKs deklareerimata.<sup>44</sup>

Järelikult haldusorganil tuleb hinnata VRD art 4 lg 7 iga tingimust eraldi, et saaks anda lõpliku vastuse, kas arendustegevusele saab veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandit rakendada. Järgnevalt vaadataksegi neid tingimusi, mida haldusorgan peab hindama VRD art 4 lg 7 erandi rakendamiseks, et tagada arendustegevuse vastavus veekaitse eesmärkidele.

---

<sup>42</sup> Boeuf, B., Fritsch, O., Martin-Ortega, J. Undermining European environmental policy goals? The EU water framework directive and the politics of exemptions. – *Water* 2016/8 (9), lk 11.

<sup>43</sup> Maia, R. The WFD Implementation in the European Member States. – *Water Resource Management* 2017/31, lk 3057.

<sup>44</sup> Bolinches, A., Paredes-Arquiola J., Garrido, A., De Stefano, L. A comparative analysis of the application of water quality exemptions in the European Union: The case of nitrogen. – *Science of the Total Environment* 2020/739, lk 13.

## 2.2. Veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi kohaldamise hindamine

Selleks, et haldusorgan saaks hinnata veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi kohaldamise vajadust, on tal vajalik omada usaldusväärseid lähteandmeid. Esiteks on oluline, et haldusorganil oleksid olemas seireandmed veekogumi seisundi kohta, VMKs kajastatud seisundi kirjeldused ning veekogumile määratud veekaitse meetmed. Teiseks on olulised arendustegevusega seotud andmed nagu tegevuse sisu, maht ja ulatus, et prognoosida arendustegevuse mõju veekogumi seisundile. Arendustegevuse andmed peab loa taotleja haldusorganile esitama loa taotlemise menetluse käigus ning need peavad sisaldama ka teavet arendustegevusega otseselt seotud leevendusmeetmete kohta, kuna need on arendustegevuse lahutamatuks osaks. Leevendusmeetmete võimalikkust tuleb haldusorganil otsuse tegemisel arvesse võtta.<sup>45</sup>

Kui veekogumi kvaliteedielementide seisundit VRD lisa V tähenduses mõjutatakse ainult ajutiselt lühikese aja jooksul ja selle taastumist võib oodata lühikese ajavahemiku jooksul loomulikult või leevendusmeetmete tulemusena ning sellega ei kaasne pikaajalisi kahjulikke mõjusid, ei kujuta sellised kõikumised seisundi halvenemist ja VRD art 4 lg 7 kohane test ehk tingimustele vastavuse kontroll ei ole nõutav.<sup>46</sup> Kuigi EK ei ole määratlenud terminit „lühike aeg“, tuleb töö autori hinnangul see sisustada iga konkreetse arendustegevuse jaoks eraldi haldusorgani kaalutusotsusena. Töö autori hinnangul võiks lühike ajavahemik olla seotud arendustegevuse ehitusperioodiga, kuna ehitustegevusest tingituna võib veekogum sel perioodil olla suurema koormuse all. Kui negatiivne mõju veekogumile kaob ehitustegevuse lõppemisega, võiks töö autori hinnangul seda käsitleda ajutise lühikese ajaperioodi vältel toimuva mõjutusena.

Kui arendustegevus põhjustab oodatavasti veekogumi seisundi halvenemise või seab ohtu hea seisundi saavutamise, ehk teisisõnu, VRD art 4 lg 7 kohaldamise hindamine annab jaatava vastuse, tuleb alustada VRD art 4 lg 7 kohast testi ehk kontrollida kõigi VRD art 4 lg-s 7 nimetatud tingimuste täitmist.<sup>47</sup>

Oluline on välja tuua, et VRD art 4 lg 7 kohaselt ei ole veekaitse eesmärgi erandit ette nähtud, kui saasteainete veekogumisse juhtimise tõttu langeb veekogumi seisund mitteheasse seisundisse. Põhjuseks on asjaolu, et VRD art 4 lg 7 esimeses osas käsitletakse ainult uusi muudatusi pinnaveekogumi füüsilistes omadustes (nt kaldajoone muutus) või muudatusi

---

<sup>45</sup> EU Water Directors 2017, lk 39.

<sup>46</sup> *Id.*, lk 22.

<sup>47</sup> *Id.*, lk 42.

põhjaveekogumite tasemes, kuid mitte saastamist. Seetõttu on saastamine hõlmatud üksnes VRD art 4 lg 7 teises osas sätestatud uue säästva arendustegevusega, mis on seotud ainult pinnaveekogumite seisundi langemisega väga heast seisundist heasse seisundisse.<sup>48</sup> Veekogumi langemine mitteheasse seisundisse arendustegevuse saastamise tõttu ei ole lubatud.

Kokkuvõttes, VRD art 4 lg 7 kohaldamise hindamine peab olema esmaseks sammuks sellisele uuele arendustegevusele, mis on seotud vee kasutamisega. See peaks olema võimalikult lihtne, kuid samas nii üksikasjalik ja põhjalik, kui on vaja mõistlike tulemuste saamiseks. Tulemus tuleb haldusorgani kaalutusotsuses esitada nii juhul, kui jõutakse järeldusele, et VRD art 4 lg 7 kohane test on loa andmise etapis vajalik, kui ka juhul, kui veekogumi seisundi halvenemist või ohtu veekaitse eesmärkide saavutamata jätmisele ei ole oodata ja seega ei ole VRD art 4 lg 7 kohast testi vaja läbi viia. See on eriti vajalik otsustusprotsessi läbipaistvuse tagamiseks ja nõuete täitmise hindamiseks.<sup>49</sup>

## **2.3. Veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi tingimustele vastavuse kontroll**

### **2.3.1. Uus säästev arendustegevus ja veekogumi uued muutused**

Esimese tingimusena tuleb haldusorganil kontrollida arendustegevuse vastavust uue säästva arendustegevuse põhimõttele. VRD juhendmaterjalides ega ka veeseaduse seletuskirjas<sup>50</sup> pole täpsustatud, mida käsitletakse uue säästva arendustegevusena. VRD ja üleujutuste direktiivi ühise rakendusstrateegia juhenddokumendi nr 36 kohaselt on uus säästev arendustegevus küll defineerimata õigusmõiste, kuid hõlmab endas nii majanduslikke, sotsiaalseid kui ka keskkonnaalaseid kaalutlusi. Seetõttu ei saa sellist tegevust otseselt määratleda kriteeriumite kaudu, mistõttu peavad need selguma haldusmenetluse käigus haldusorgani kaalutusotsusena. Uue säästva arendustegevuse täpne määratlus sõltub seega konkreetsest arendustegevusest ja selle vastavusest riiklikele ja kohalikele strateegilistele eesmärkidele.<sup>51</sup> Sellest tulenevalt ei sõltu arendustegevuse määratlemine säästvaks arendustegevuseks üksnes arendajast endast, vaid see tegevus peab laiemalt kokku sobituma ka poliitiliste ja ühiskondlike arengusuundadega.

---

<sup>48</sup> EU Water Directives 2017, lk 20.

<sup>49</sup> *Id.*, lk 39.

<sup>50</sup> Veeseaduse seletuskiri eelnõu 643 SE juurde – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80f09d63-11a3-4055-8b3b-a23dffa90a61/Veeseadus> (15.12.2020). VeeS avaldatud RT-s – RT I, 22.02.2019, 1.

<sup>51</sup> EU Water Directives 2017, lk 20.

Arvestades eeltoodut, tuleb töö autori hinnangul säästva arendustegevuse määratlemisel hinnata kavandatava tegevuse negatiivse mõju kestvust veekogumile ja arendustegevusest saadavat hüve ühiskonnale. Püsiv arendustegevuse negatiivne mõju veekogumile ei peaks veel välistama arendustegevuse liigitamist säästva arendustegevuse alla. Küll aga peaks haldusorgani kaalutusotsus püsiva negatiivse mõju korral olema kaalukamalt põhjendatud ning veenma, et arendustegevusest saadav hüve ühiskonnale kaalub üles veekogumile põhjustatud negatiivse mõju. Lisaks tuleb töö autori hinnangul haldusorganil kaaluda, kui suur on arendustegevusega kaasneva negatiivse mõju ulatus veekogumi vee kvaliteedile – kas negatiivne mõju on lokaalne või laiaulatuslik, kas negatiivne mõju on seotud üksiku veekogumi kvaliteedielemendiga või mõjutab kogu veekogumi seisundit.

Et teha kindlaks arendustegevuse säästlikkus, pakub EK juhendmaterjal<sup>52</sup> hindamiseks kahte kriteeriumi. Esiteks tuleb tagada majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnaalase mõju igakülgne hindamine ja teiseks tuleb hinnata arendustegevuse vastavust kohalike, piirkondlike, riiklike ja Euroopa säästva arengu kavadele või strateegiatele, et tagada arendustegevuse pikaajalise jätkusuutlikkuse perspektiiv ja arendustegevuse panus laiemate ühiskonna eesmärkide saavutamisse. Samas need tingimused ei paku konkreetsemaid kriteeriume arendustegevuse säästlikuks määratlemiseks, mistõttu lükkub lõplik vastus arendustegevuse osas otsustajatele.<sup>53</sup>

Kuna VRD art 4 lg 7 esimene osa käsitleb ka pinnaveekogumi uusi füüsilisi muutusi ja põhjaveekogumi taseme muutusi, mille tõttu on lubatud nii veekogumi hea seisundi saavutamata jätmine kui ka veekogumi seisundi halvenemine, on oluline uue säästva arendustegevuse kõrval hinnata ka, mida VRD art 4 lg 7 tähenduses käsitletakse uute muutustena. Uute muutustena käsitletakse muutusi pinnaveekogumi füüsilistes omadustes, mis tähendavad muutusi nende hüdro-morfoloogilistes omadustes (hüdroloogiline režiim, jõe tõkestamatus, morfoloogilised tingimused, tõusu/mõõna režiim). Arendustegevusega kaasnevate muutuste suuruse või ruumilise ulatuse kohta ei ole nõudeid sätestatud. Seetõttu hõlmab säte ka väikseid veekogumi seisundi muutusi. Veekogumi seisundi muutused võivad tuleneda otseselt arendustegevusega kaasnevast veekogumi muutmisest (nt veekogumi süvendamine) või veekogumi muutmisega kaasnenud veekvaliteedi muutustest (nt veekogumi süvendamise tulemusena halveneb veekogumi vee kvaliteet). Veekogumi uute muutustena

---

<sup>52</sup> European Commission. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no 1. Economics and the environment. The implementation challenge of the Water Framework Directive. Luxembourg: Official Publications of the European Communities 2003, lk 220.

<sup>53</sup> Unnerstall, H. "Sustainable Development" as legal term in European Community Law: Making It Operable within the Habitats Directive and the Water Framework Directive. – UFZ Centre for Environmental Research Department Environmental and Planning Law 2005, lk 23 ja 25.

VRD art 4 lg 7 tähenduses on käsitletavad veel sellised arendustegevused, mis on seotud hüdroelektrijaamadega, üleujutuste vastaste kaitsemeetmetega, või veevõtuga. Näiteks muutused põhjavee tasemes võivad tuleneda ka uuest põhjaveevõtust uute puurkaevude kaudu või suuremast veevõtust olemasolevate puurkaevude kaudu. Samuti võivad pinnavee muutused tuua kaasa muudatusi põhjavee tasemes.<sup>54</sup> Hinnates uue arendustegevuse füüsilise muudatuse mõju tugevasti muudetud veekogumi ökoloogilisele potentsiaalile, on oluline suuta eristada seda mõju olemasoleva füüsilise muudatuse põhjustatud mõjust, mille tõttu veekogum tugevaks muudetuks määratleti.<sup>55</sup>

Töö autori hinnangul tuleks Eesti õiguse mõistes VeeS § 42 lg 1 regulatsiooni arvestades järeldada, et arendustegevuse vastavust uuele säästvale arendustegevusele või uutele muutustele tuleb haldusorganil kaaluda kõigi kavandatavate tegevustega seoses, millega kaasneb VeeS § 187 kohane veeloa kohustus, kuna sellised tegevused on käsitletavad vee erikasutusena VeeS § 186 lg 1 tähenduses ning võivad kaasa tuua teatava veekeskonna ohu. Lisaks tuleb arendustegevuse vastavust uuele säästvale arendustegevusele või uutele muutustele hinnata keskkonnakompleksloa menetluse raames tegevuste osas, mis vastavad tööstusheite seaduse § 19 lg-tele 2 ja 3 ning veeluba või keskkonnakompleksluba mitterõudvate tegevuse korral VeeS § 196 lg 2 tähenduses veekeskonnariskiga tegevuse registreerimise menetluses. Täiendavalt tuleb tegevuse vastavust uuele säästvale arendustegevusele või uutele muutustele haldusorganil hinnata ehitusloa kui ka ehitusteatise menetlemisel ehitusseadustiku<sup>56</sup> (edaspidi ka *EhS*) § 38 lg 2 või *EhS* § 35 lg 3 kohaldumisel, kui tegevusel on puutumus vee kasutamisega.

Kuna haldusorganid ei suuda arendustegevuse tagajärgi üheselt prognoosida, tuleb meetmed kavandada ettevaatuspõhimõtte alusel. Ettevaatuspõhimõtte kohustab meetmete võtmist ka ebakindluse korral keskkonnariskide vähendamiseks.<sup>57</sup> Seega vaatamata sellele, et paljude arendustegevuste osas ei ole kõik ebasoodsad mõjud ilmselged ja on teadusliku ebakindlusega varjatud, tuleb sellises olukorras rakendada mõistlikke meetmeid keskkonnariskide vähendamiseks. H. Veinla on teadusliku ebakindluse olukorras ettevaatusmeetmete kavandamise kohta öelnud nii: „Ettevaatusmeetmete valikul tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõttega ja hoolitseda selle eest, et ettevaatusmeetmed oleksid sobivad, vajalikud ja

---

<sup>54</sup> EU Water Directives 2017, lk 19–20.

<sup>55</sup> *Id.*, lk 30.

<sup>56</sup> RT I, 30.12.2020, 6.

<sup>57</sup> Fisher, E. Precaution, Precaution Everywhere: Developing a “Common Understanding” of the Precautionary Principle in the European Community. – *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2002/3 (1), lk 9; McIntyre, O., Mosedale, T. The precautionary Principle as a Norm of Customary International Law. – *Journal of Environmental Law*, 1997/9 (2), lk 240.

mõõdukad kitsamas mõttes. Mida olulisemat õigushüve ebasoodsalt mõjutatakse, ja mida tõenäolisem see mõju on, seda majanduslikus ja sotsiaalses mõttes koormavamad võivad olla mõju vähendamise meetmed.<sup>58</sup>

Kokkuvõttes, uus säästev arendustegevus ei ole EL õiguses ega ka Eesti õiguses üheselt defineeritud, mistõttu tuleb arendustegevuse säästvaks määratlemisel haldusorganil kaaluda keskkonna, sotsiaalseid kui ka majanduslikke mõjusid, mis peavad vastama säästva arengu põhimõtetele ning teadmatus, kui suur on tegelik arendustegevuse negatiivne mõju veekogumitele tuleb lahendada ettevaatusprintsipi alusel ettevaatusmeetmete kasutamise kaudu. Arendustegevuse saab lugeda säästlikuks, kui arendustegevus vastab kohalike, piirkondlike, riiklike ja Euroopa säästva arengu kavadele või strateegiatele, seejuures peab arendustegevus tagama pikaajalise jätkusuutlikkuse ning panustama laiemalt keskkonnanäesmärkide saavutamisse. Uute muutustena VRD art 4 lg 7 tähenduses tuleb käsitleda kõiki füüsilisi pinnaveekogumi muutusi ja põhjaveetaseme muutusi, sõltumata muutuse suurusest.

### **2.3.2. Ebasoodsa mõju leevendusmeetmed**

Teine tingimus, mida arendustegevuse kavandamisel tuleb veekogumi mõjutuste vähendamiseks hinnata on leevendusmeetmete kasutamine. Seega tuleb haldusorganil tuvastada, et arendustegevuse mõju leevendamiseks on kasutusele võetud kõik proportsionaalsed meetmed. Kui VRD art 4 lg 7 kohasest testist ehk tingimuste vastavuse kontrollimisest järeldatakse, et kahjulike mõjude leevendamiseks ei ole rakendatud kõiki võimalikke meetmeid, siis võib tekkida vajadus veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise hindamise asjakohaseid samme korrata, et saada põhjalikke uurimistulemusi kavandatava arendustegevuse oodatavatest mõjudest. Hindamiseks võib saada vajalikku teavet nii VMKst kui ka muudest strateegilistest dokumentidest (nt konkreetsete valdkondlike arengukavade ja nende mõjude kohta) ja seonduvast strateegilisest keskkonnamõju hindamisest.<sup>59</sup>

Ebasoodsa mõju leevendusmeetme tingimus eeldab, et arendustegevuse kavandamisel võetakse kasutusele kõik võimalikud meetmed, leevendamaks kahjulikku mõju veekogumi seisundile. Teisisõnu nõuab see tingimus, et võetaks kasutusele kõik võimalikud meetmed, mis toovad kaasa mõjutatud veekogumi väiksema halvenemise või viiksid miinimumini mõjud, mis seavad ohtu veekogumi hea seisundi saavutamise. VRDs ei ole leevendusmeetmeid määratletud ega

---

<sup>58</sup> Veinla, H. Milline kavandatava tegevuse negatiivne keskkonnamõju on õiguslikult aktsepteeritav ja millistel tingimustel? – *Juridica* 2017/8, lk 543.

<sup>59</sup> EU Water Directors 2017, lk 39–40.

piiratud<sup>60</sup>. Leevendusmeetmed võivad seega hõlmata mitmesuguseid meetmeid. Tähtis on see, et nende meetmete eesmärk oleks vältida või vähendada tuvastatud potentsiaalset mõju veekogumile. Kõige asjakohasem meede sõltub seega konkreetsest arendustegevusest.<sup>61</sup>

Kuigi konkreetse meetme rakendamiseks ei ole loodud hierarhiat, on sellegipoolest EK oma juhendis<sup>62</sup> soovitanud enne teisi, tekkekohast väljapoole jäävaid meetmeid, rakendada kõiki võimalikke meetmeid selle tekkekohas. EK on eelnimetatud juhendis toonud välja, et „VRD art 4 lg 7 p-s a) kirjeldatud meetmete mõiste hõlmab potentsiaalselt mitmesuguseid meetmeid kõigis arendusjärgudes, sh rajatiste projekteerimine, hooldus- ja töötingimused, elupaikade taastamine ja loomine. Väljend „kõik võimalikud meetmed“ annab sarnaselt teistes õigusaktides kasutatud terminiga mõista, et need leevendusmeetmed peaksid olema tehniliselt teostatavad, need ei tohiks olla ebaproportsionaalselt kulukad ja peavad kokku sobima uue muudatuse või uue säästva arendustegevusega.“<sup>63</sup>

Leevendusmeetmete hindamisel ei saa tähelepanuta jätta ka ettevaatuspõhimõtte rakendamise vajadust, kuna kavandatava arendustegevuse korral on oluline tegevustega kaasnevat keskkonnariski kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada vastavalt KeÜS § 11 lg-le 1. Leevendusmeetmete eesmärk on viia veekogumi seisundi kahjulik mõju miinimumini, mistõttu leevendusmeetmed peaksid olema iga arendustegevuse lahutamatuks osaks. Kui hindamisel selgub, et kõigi sobivate leevendusmeetmete rakendamise tulemusel saaks vältida veekogumi seisundi halvenemist või hea seisundi saavutamise ohtu seadmist, siis ei ole VRD art 4 lg 7 alusel kohaldamise hindamise tulemusel vaja VRD art 4 lg 7 testi üldse teha.<sup>64</sup>

Leevendusmeetmeid tuleb kontrollida nii VRD art 4 lg 7 kohaldamise hindamisel, et teha kindlaks, kas arendustegevus võib põhjustada veekogumi seisundi halvenemist või hea seisundi mittesaavutamist ning seega tingida VRD art 4 lg 7 kohase testi tegemise, kui ka art 4 lg 7 kohase testi tegemisel tingimuste kontrollimise käigus, et teha kindlaks, kas art 4 lg 7 tuleneva

---

<sup>60</sup> Leevendus- ja asendusmeetmete erinevust tuuakse esile Euroopa Komisjoni juhendis Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no. 20. Guidance Document of Exemptions to the Environmental Objectives. Luxembourg: Official Publications of the European Communities 2009, kus märgitakse, et leevendusmeetmete eesmärk on viia miinimumini või isegi välistada kahjulik mõju veekogumi seisundile, kui asendusmeetmete eesmärk on hüvitada teises veekogumis projekti ja sellega seonduvate leevendusmeetmete kahjulikku netomõju.

<sup>61</sup> EU Water Directors 2017, lk 52–53.

<sup>62</sup> *Id.*, lk 52–53.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Id.*, lk 53–54.

veekaitse eesmärgi erandi tingimused on sobivate leevendusmeetmete kasutamise osas täidetud.<sup>65</sup>

VRD art 4 lg 7 tingimuste täitmise kontrollimise käigus peavad haldusorganid hindama EK juhendi kohaselt: „/.../ kas kavandatav arendustegevus sisaldab kõiki võimalikke meetmeid kahjulike mõjude leevendamiseks või on mõjude täiendavaks vähendamiseks vaja lisada veel otstarbekaid leevendusmeetmeid peale arendustegevusest huvitatud isiku poolt pakutud meetmete. See võib tuua kaasa muudatusi projekti alguses ülesehituses ja seega mõjutada VRD art 4 lg 7 kohaldamise hindamise tulemusi. Seega võib põhjalike leevendusmeetmete arvessevõtmine olla järkjärguline protsess, mistõttu võib seoses leevendusmeetmetega tekkida vajadus arendustegevuse võimalikku mõju veekogumi seisundile täiendavalt hinnata.“<sup>66</sup>

Niisiis tuleb leevendusmeetmed valida selliselt, et need oleks tehniliselt teostatavad, need ei tohiks olla ebaproportsionaalselt kulukad ning peaksid arendustegevusega kokku sobima ja arvestama konkreetse arenduspiirkonna vajadustega. Eelistada tuleb selliseid leevendusmeetmeid, mida saab rakendada mõju leevendamiseks või vältimiseks selle tekkekohas. Kõigi võimalike leevendusmeetmete kasutamise kontrollimine haldusorgani poolt on ainuke veekaitse eesmärgi erandi tingimus, mida tuleb hinnata lisaks veekaitse eesmärgi erandi tingimuste kontrollimise käigus ka juba erandi kohaldamise hindamise juures, sest kui sobiva leevendusmeetme rakendamisel arendustegevus üldse veekogumi halvenemist ei põhjusta ega sea ohtu veekogumi hea seisundi saavutamist või säilitamist, ei pea erandi tingimuste täitmise kontrolli tegema.

### **2.3.3. Ülekaalukas avalik huvi**

Järgmine tingimus, mida tuleb haldusorganil VRD art 4 lg 7 tingimuste täitmiseks kontrollida on arendustegevuse vastavus ülekaalukale avalikule huvile. Arendustegevusest tingitud muutuste põhjused peavad olema eriti tähtsad üldiste huvide seisukohalt. Ülekaaluka avaliku huvi puudumisel tuleb alternatiivselt kontrollida, kas arendustegevusega võivad kaasneda hüved, mis tulenevad arendustegevusest inimeste tervisele, ohutuse tagamisele või säästvale arengule, kaaluvad üles VRD art 4 lg-s 1 sätestatud eesmärkide saavutamisest keskkonnale või ühiskonnale saadava hüve.<sup>67</sup> Seega tegelikult on ülekaaluka avaliku huvi tingimus jagatud kahe alternatiivse tingimuse vahel, mistõttu selle nõude täitmiseks peab arendustegevus vastama vähemalt ühele VRD art 4 lg 7 p c) kahest kriteeriumist – ülekaalukas avalik huvi või

---

<sup>65</sup> *Id.*, lk 54–55.

<sup>66</sup> *Id.*, lk 55–56.

<sup>67</sup> *Id.*, lk 59.

haldusorgani kaalutlusotsus, mis näitab, et hüved, mis tulevad arendustegevusest inimeste tervisele, ohutuse tagamisele või säästvate arengule kaaluvad üles veekaitse eesmärkide saavutamisest keskkonnale või ühiskonnale saadava hüve.<sup>68</sup> Selles alapeatükis käsitletakse üksnes ülekaaluka avaliku huvi täitmise kriteeriumit.

EL juhend käsitleb ülekaalukat avalikku huvi nii: „ELs kui ka siseriiklikul tasandil on erinevaid sotsiaalse, majandusliku või keskkonnavalase iseloomuga üldiseid huve. Kuna iga üldine huvi ei saa automaatselt olla ülekaalukas, siis on tähtis eristada üldist huvi ülekaalukast üldisest huvist, mida käsitletakse VRD art 4 lg 7 punktis c). Ülekaalukas tähendab praktikas, et see huvi kaalub üles VRD eesmärkide saavutamise.“<sup>69</sup>

Euroopa Kohus on oma lahendis<sup>70</sup> leidnud, et EL liikmesriikidele peab andma teatava valikuvabaduse otsustada, kas konkreetne arendustegevus omab ülekaalukat üldist huvi. Üldsuse osalemine saab aidata oluliselt kaasa ülekaaluka üldise huvi kindlaksmääramisele.<sup>71</sup> EK juhendmaterjalidest võib veel leida elemente, millele tuleb tähelepanu pöörata, et VRD art 4 lg 7 punkti c) tähenduses võiks rääkida ülekaalukast avalikust huvist. Esiteks tuleb tagada, et arendustegevus oleks suunatud peamiselt avalike huvide täitmisele, mitte üksnes eraettevõtete või eraisikute huvidele. Teiseks tuleks eeldada, et see huvi peab olema pikaajaline huvi ning kolmandaks, arendustegevuse eesmärk peaks olema kaitsta inimelu ja ühiskonna põhiväärtusi nagu tervis ja ohutus.<sup>72</sup> Näiteks Euroopa Kohus on leidnud, et niisutus ja joogiveega varustamine võivad endast kujutada ülekaalukat avalikku huvi.<sup>73</sup> Samuti ka hüdroelektrijaama ehituse näol võib olla tegemist ülekaaluka avaliku huviga.<sup>74</sup>

Täiendavaid vaatenurki pakub ülekaaluka avaliku huvi sisustamiseks ka EL Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta<sup>75</sup> (edaspidi *loodusdirektiiv*), mida saab üle kanda ka VRD kohase ülekaaluka avaliku huvi määratlemiseks. Loodusdirektiivi art 6 lg-s 4 on sätestatud üldiste huvide seisukohast eriti

---

<sup>68</sup> VwGH 24.11.2016, Ro 2014/07/0101 – <https://rdb.manz.at/document/rdb.tso.ENztr20170159> (26.01.2021)

<sup>69</sup> EU Water Directors 2017, lk 60.

<sup>70</sup> EKo C-346/14 *Euroopa Komisjon vs. Austria Vabariik*, ECLI:EU:C:2016:322, p-d 80–81.

<sup>71</sup> EU Water Directors 2017, lk 59–60.

<sup>72</sup> European Commission. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no. 1. Economics and the environment. The implementation challenge of the Water Framework Directive. Luxembourg: Official Publications of the European Communities 2003, lk 220.

<sup>73</sup> EKo C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias and Others versus Ipourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon and Others*, ECLI:EU:C:2012:560, p 8.

<sup>74</sup> EKo C-346/14, *Euroopa Komisjon versus Austria Vabariik*, ECLI:EU:C:2016:322, p 71.

<sup>75</sup> EÜT L 206, lk 7–50.

mõjuvate põhjuste näidetena rahva tervist, avalikku julgeolekut ja keskkonnale esmatähtsaid soodsaid tagajärgi.<sup>76</sup>

Lisaks on EK oma juhendis<sup>77</sup> veel esile toonud aspekte, mida võiks VRD mõistes käsitleda ülekaaluka avaliku huvina. Esiteks võiks sinna kuuluda tegevused või poliitikameetmed, mille eesmärk on kaitsta inimeste elu põhiväärtusi nagu tervis, ohutus, keskkond. Teiseks tegevused, mis täidavad põhipoliitikat riigi ja ühiskonna jaoks (nt energia varustuskindlus) ja kolmandaks majandusliku või sotsiaalse iseloomuga tegevus, mis täidab avalike teenistuste konkreetseid kohustusi (nt elanike ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenus).<sup>78</sup>

Niisiis tuleb arendustegevuse ülekaalukas avalik huvi haldusorganil tuvastada, hinnates kas arendustegevus on oluline inimese elu põhiväärtuste nagu tervis, ohutus ja keskkond tähenduses või arendustegevus täidab riigi või ühiskonna põhipoliitika eesmärgi või tegemist on majandusliku või sotsiaalse tegevusega, mis on vajalik avalike ülesannete täitmiseks. Üksnes deklareerimisest ilma põhjendusteta ei piisa, et määrata kavandatav arendustegevus ülekaalukaks avalikuks huviks.

Kui arendustegevus ei ole seotud ülekaaluka avaliku huviga, tuleb haldusorganil alternatiivselt kontrollida, kas arendustegevusest saadav hüve kaalub üles veekaitse eesmärgist saadava hüve.

#### **2.3.4. Arendustegevusest saadav hüve**

Arendustegevusest saadav hüve on alternatiivne veekaitse eesmärgi erandi tingimus ülekaaluka avaliku huvi kõrval. Arendustegevusest saadav hüve peab üles kaaluma veekaitse eesmärgist saadava hüve. Teisisõnu, kui arendustegevuse näol ei ole tegemist ülekaaluka avaliku huviga, tuleb alternatiivse võimalusena kontrollida, kas arendustegevusest tulenevad hüved inimese tervisele, ohutuse tagamisele või säästvate arengule kaaluvad üles veekaitse eesmärgi saavutamisele kaasnevad üldised keskkonnahüved või avaliku huvi.<sup>79</sup>

Arendustegevusest saadava hüve tingimus on määratud VRD art 4 lg 7 p-i c) teises osas. Selle tingimuse kohaselt tuleb hinnata, kas hüved, mis tulenevad arendustegevusest inimeste tervisele, ohutuse tagamisele või säästvate arengule, kaaluvad üles VRD art 4 lg-s 1 sätestatud veekaitse eesmärkide saavutamisest saadava hüve keskkonnale või ühiskonnale. VRD nõuetele kohandatud arendustegevuse kulude ja tulu analüüs on vajalik selleks, et saaks otsustada, kas

---

<sup>76</sup> EU Water Directives 2017, lk 61.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*

veekogumi seisundi halvenemise vältimine või heasse seisundisse taastamise kasu keskkonnale ja ühiskonnale kaalub üles arendustegevusest saadava kasu inimeste tervisele, inimeste ohutuse tagamisele või säästvatele arengule.<sup>80</sup>

EK juhendis<sup>81</sup> on toodud esile veel täiendavaid arendustegevusest saadava hüve kaalumise võimalusi. Esiteks tuleks arendustegevuste hindamine teha selliste valdkondadega seoses nagu inimeste tervise parandamine, ohutuse suurendamine näiteks üleujutuste vastase kaitsega seotud arendustegevustega ja oluline majandustegevus.

Teiseks tuleb EK juhendi<sup>82</sup> kohaselt hinnata VRD veekaitse eesmärkide mittesaavutamise tõttu saamata jäävat tulu keskkonnaalaste, majanduslike ja ühiskondlike kasudega. Eelnimetatud EK juhend täpsustab: „Mõlemal juhul tuleks püüda kasu ja saamata jäävat tulu kvantifitseerida ja väljendada rahaliselt, et muuta analüüsi mõlemad osad võrreldavaks. Paljudel juhtudel on siiski raske igat liiki kasu või saamata jäävat tulu rahaliselt väljendada. Seetõttu tuleks erinevat liiki kasud ja mõjud esitada võrreldavas tabelis.“ Seega ei ole kohustust, et sellise otsuse tegemiseks tuleks kõik kulud ja tulud rahalises väärtuses väljendada või isegi kvantifitseerida, sest see võib tekitada meetoodilisi probleeme.<sup>83</sup>

VRD art 4 lg 7 p d) kohaselt ei tohi veekogumi muutmisest tulenevat hüve olla võimalik saavutada muude tehniliste vahenditega, mis oleksid keskkonna seisukohalt oluliselt paremad ja mõistlike kulutustega teostatavad. Sest kui selline võimalus oleks olemas, ei ole valitud kõige säästlikumat alternatiivi. Seetõttu on oluline arendustegevuse korral hinnata ka muid võimalusi. Need võimalused või alternatiivsed lahendused võivad olla muuhulgas alternatiivsed asukohad või erinevad arenduse suurused. Alternatiive tuleks hinnata arenduse varastes järkudes, pidades selgelt silmas muudatusega saavutatavaid kasulikke eesmärke. Keskkonnamõju hindamise direktiivi<sup>84</sup> hindamisalasse kuuluvate projektide korral saab sellele kaasa aidata direktiivi kohane alternatiivide hindamine, kuid see ei pruugi alati olla piisav.<sup>85</sup> Ebaproportsionaalsete kulude määratlemine on majanduslikel kaalutlustel ning kulude ja tulude analüüsil põhinev hinnang, millel on poliitiline, tehniline kui ka sotsiaalne mõõde.<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> *Id.*, lk 62.

<sup>81</sup> European Commission. Guidance document no. 1. 2003, lk 220–221.

<sup>82</sup> EU Water Directors 2017, lk 62.

<sup>83</sup> Nt European Commission. Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2015; Feuillette, S., *et. al.* The use of cost-benefit analysis in environmental policies: Some issues raised by the Water Framework Directive implementation in France. – Environmental Science & Policy 2016/57, lk 80–85.

<sup>84</sup> ELT L 197, lk 30–37.

<sup>85</sup> EU Water Directors 2017, lk 57.

<sup>86</sup> *Ibid.*

Arendustegevuse hüvede kaalumiseks on loodud ka erinevaid tehnilisi meetodeid, mis põhinevad kulu-tulu analüüsil (nt Inglismaa), kuid on kasutusel ka meetodeid, mis kombineeritult kasutab kahte standardit – nii taskukohasuse kriteeriumi standard (nt Saksamaa<sup>87</sup>), mis määrab kui palju on ühiskond nõus investeerima VRD keskkonnanäesmärkide saavutamiseks ning kulu-tulu kaalutlused, mis arvestab meetmeprogrammi hüvedega ja määrab ära ebaproportsionaalse kulu piirid.<sup>88</sup>

Kokkuvõttes, arendustegevuse hüvede kaalumiseks on loodud palju erinevaid meetodeid, mis võtavad arvesse taskukohasuse kriteeriumi, kui palju ühiskond on nõus investeerima kui ka kulu-tulu analüüsi tulemusi. Samas Euroopas tervikuna ühtsed praktikad arendustegevuse hüvede ja kaasnevate kulude kaalumiseks puuduvad. Töö autori hinnangul tuleks arendustegevusest saadavad hüved ja kaasnevad kulud võrreldavalt kaalutleda ning tulemused jälgitavalt põhjendada. Ainult nii saab kasutada usaldusväärseid andmeid arendustegevuse hüvede ja kaasnevate kulude tasakaalupunkti leidmiseks.

---

<sup>87</sup> Dehnhardt, A. The influence of interests and beliefs on the use of environmental cost-benefit analysis in water policy – the case of German policy-makers. – *Environmental Policy and Governance* 2014/24 (6), lk 400; Droste, N., Meya, J.N. Ecosystem services in infrastructure planning – a case study of the projected deepening of the Lower Weser river in Germany. – *Journal of Environmental Planning and Management* 2017/60 (2), lk 242.

<sup>88</sup> Klauer B., Sigel, K., Schiller J. Disproportionate costs in the EU Water Framework Directive – How to justify less stringent environmental objectives. – *Environmental Science & Policy* 2016/59, lk 16; Del Saz-Salazar, S., *et al.* The social benefits of restoring water quality in the context of the Water Framework Directive: A comparison of willingness to pay and willingness to accept. – *Science of the Total Environment* 2009/407, lk 4582.

### **3. VEEKESKKONNA MÕJU TUVASTAMINE HALDUSORGANI POOLT**

#### **3.1. Sissejuhatus**

Selles peatükis antakse ülevaade haldusorganite menetluspraktikast, kuidas haldusorgan peaks erinevates menetlusetappides veekaitse eesmärke hindama ja veekaitse eesmärgi erandeid rakendama. Haldusorgani menetlusreegleid analüüsitakse keskkonnamõju strateegilise hindamise (edaspidi ka *KSH*), keskkonnamõju hindamise (edaspidi ka *KMH*), veeloa ja veekeskkonnariskiga tegevuse registreeringu menetluse etappides ning antakse hinnang, kas haldusorgani tehtavad otsused on kooskõlas veekaitse eesmärkidega.

*KSH* koostatakse strateegilistele kavadele, planeeringutele ning poliitilistele dokumentidele, mistõttu on *KSH* kõige esimeseks menetlusetapiks, kus veekaitse eesmärkidega tuleks haldusorganil arvestada ja veekaitse eesmärkidest tulenevad arendustegevuse piirangud tuvastada. Seejuures tuleb arvestada, et planeerimisdokumendid võivad olla väga erineva detailsuse astmega, mistõttu näiteks detailplaneeringu raames tuleb veekaitse eesmärgile vastavust hinnata palju detailsemalt kui üld- või maakonna planeeringute korral. Seega analüüsitakse *KSH* menetluste osas, mis ulatuses saavad haldusorganid sõltuvalt planeeringu detailsuse astmest veekaitse eesmärkidele vastavust kontrollida ning antakse hinnang, kas haldusorgani kaalutlused on menetluspraktika kohaselt olnud piisavalt põhjendatud, et nende põhjal saaks eeldada, et kavandatavad arendustegevused on kooskõlas veekaitse eesmärkidega.

Seejärel analüüsitakse, kuidas haldusorganid veekaitse eesmärke tuvastavad *KMH* menetluste raames. Kuna *KMH* koostatakse juba konkreetsele arendustegevust kajastavale projektile, saab selles menetlusetapis veekaitse eesmärgi erandi kaalutlusi ning arendustegevuse piiranguid haldusorgan hinnata juba konkreetse tegevusega seoses. Seetõttu analüüsitaksegi, kui detailselt haldusorganid veekaitse eesmärgile vastavust *KMH* raames hindavad ning kas haldusorgani seisukohad ja otsused võimaldavad tagada kavandatava tegevuse vastavuse veekaitse eesmärkidele.

Viimaks hinnatakse, kuidas haldusorganid hindavad veekaitse eesmärkide täitmist veeloa ja veekeskkonnariskiga tegevuste menetluse raames. Kuna veekaitse eesmärkide täitmise hindamiseks tuleb arvestada vastavust nii vee hea seisundi saavutamise ja säilitamise osas kui ka veekaitse eesmärgi erandite rakendamisest lähtuvalt, analüüsitakse selles alapeatükis, kuidas haldusorganid veekaitse eesmärkidele vastavust peaks hindama ning kuidas seda menetluspraktikas täna tehakse.

## 3.2. Arendustegevuse veekeskonna mõju tuvastamine KSH raames

### 3.2.1. KSH eesmärk

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta<sup>89</sup> (edaspidi *KSH direktiiv*) reguleerib keskkonnamõju strateegilise hindamise korraldust ELs. KSH direktiivi eesmärk on säästva arengu edendamine keskkonnakaitse kõrge taseme tagamiseks ja keskkonnakaalutlustega arvestamine kavade ja programmide ettevalmistamisel ja vastuvõtmisel. Veelgi enam, KSH raamistik soodustab avalikkuse kaasamist keskkonnaalaste otsuste tegemisse ning suurendab sellega otsuste läbipaistvust.<sup>90</sup>

Eestis reguleerib keskkonnamõju strateegilist hindamist keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus<sup>91</sup> (edaspidi ka *KeHJS*). KeHJS § 31<sup>1</sup> alusel on KSH eesmärgiks arvestada strateegiliste planeerimisdokumentide koostamisel ning kehtestamisel keskkonnakaalutlustega, tagada kõrgetasemeline keskkonnakaitse ning edendada säästvat arengut.

KSH on seega formaliseeritud, süstemaatiline ja kõikehõlmav protsess poliitikadokumentide, kavade või programmide keskkonnamõjude ja nende võimalike alternatiivide hindamiseks ning annab aluse jätkusuutlikke otsuste langetamiseks.<sup>92</sup> KSH aitab ka suurendada keskkonnaaspektide integreerimist erinevatesse poliitika valdkondadesse.<sup>93</sup> KSH esimene ja vahetu eesmärk on keskkonnaalase teadlikkuse suurendamine kavandatava tegevuse ja selle alternatiivide keskkonnamõju kohta.<sup>94</sup>

### 3.2.2. Veekaitse eesmärkide hindamine KSH menetluses

Eestis on planeerimismenetlus ja KSH menetlus reguleeritud eraldi seadustes. Planeerimismenetlust reguleerib planeerimisseadus ja KSH koostamise täpsem sisu on sätestatud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses, kuid tegemist on

---

<sup>89</sup> ELT L 197, lk 157–164.

<sup>90</sup> Kima, Y., Park, D., Um, M., Lee, H. Prioritizing alternatives in strategic environmental assessment (SEA) using VIKOR method with random sampling for data gaps. – *Expert Systems With Applications* 2015/42, lk 8550.

<sup>91</sup> RT I, 10.07.2020, 46.

<sup>92</sup> White, L., Noble, B.F. Strategic environmental assessment for sustainability: A review of a decade of academic research. – *Environmental Impact Assessment Review* 2013/42, lk 64–65.

<sup>93</sup> Stoeglehner, G. Enhancing SEA effectiveness: lessons learnt from Austrian experiences in spatial planning. – *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2010/28(3), lk 228.

<sup>94</sup> Doren, van D., Driessen, P.P.J., Schijf, B., Runhaar, H.A.C. Evaluating the substantive effectiveness of SEA: Towards a better understanding. – *Environmental Impact Assessment Review* 2013/38, lk 121.

ühe menetlusega, kus planeeringu koostamine hõlmab endas ka KSH läbiviimist.<sup>95</sup> KSH menetluse läbiviimiseks on Keskkonnaministeerium koostanud ka selgitava juhendi<sup>96</sup>. Magistritöö raames analüüsitakse KSH menetlusreegleid üksnes veekaitse eesmärgi täitmise hindamise tähenduses, mistõttu KeHJS §-des 33–46 sätestatud KSH algatamise, planeerimisdokumendi kehtestamise ja elluviimisega seotud sätteid käsitletakse üksnes ulatuses, mis on seotud veekaitse eesmärgi või selle erandi kohaldamise hindamise ja rakendamiseega.

Veekaitse eesmärkide täitmist KSH menetluses tuleb haldusorganil hinnata eelkõige KeHJS § 40 lg 4 p-de 5 ja 6 alusel. Nende sätete kohaselt peab haldusorgan hindama, kas KSH aruanne sisaldab planeerimisdokumendiga kavandatavate tegevuste vastavuse hindamist veekaitse eesmärkidele ning kuidas veekaitse eesmärke on strateegilise planeerimisdokumendi koostamisel arvesse võetud. Seejuures tuleb hinnata tegevuse mõju ulatust veekogumi vee kvaliteedile ning analüüsida veekogumi mõju hindamiseks kasutatud meetodite asjakohasust.

Järelikult KeHJS § 40 lg 4 p-de 5 ja 6 alusel tuleb veekaitse eesmärkidele vastavust hinnata VeeS §-de 31–35 alusel nii, et oleks tuvastatud, kas kavandatavad tegevused avaldavad mõju veekogumi hea seisundi saavutamisele ja säilitamisele. Kui haldusorgan tuvastab, et tegevusega võib kaasneda oht veekogumi hea seisundi saavutamisele või säilitamisele, tuleb hinnata veekaitse eesmärgi erandite tingimuste täitmist VeeS §-de 38–42 tähenduses. Seejuures tuleb arvestada, et sõltuvalt planeerimisdokumendi detailsuse astmest, ei pruugi veekaitse eesmärkide ja nende erandite kohaldamise hindamine olla planeerimisdokumendi sisust lähtuvalt võimalik. Sel juhul tuleb veekaitse eesmärkide ja nende erandite hindamise ning tingimustele vastavuse kontrolli vajadus planeerimisdokumendis eraldi välja tuua, et detailsemas planeerimisetapis oleks võimalik juba sellega arvestada.

Kuidas haldusorganid planeerimisdokumentide vastavust veekaitse eesmärkidele KSH menetluse raames peaksid sisuliselt hindama, on esitatud alapeatükkide kaupa järgnevalt.

### **3.2.3. Vastavuse hindamine VMKle**

Kõige primaarsem asjaolu, millest sõltub arendustegevuse kavandamisel haldusorgani otsuste kvaliteet, on lähteandmete kvaliteet. KSH menetluses on veekaitse eesmärkide täitmise

---

<sup>95</sup> Planeerimisseaduse seletuskiri eelnõu 571 SE juurde, lk 51. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus/> (13.02.2021)

<sup>96</sup> Keskkonnaministeerium. Keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse läbiviimise juhend. Planeerimisseaduse kohane menetlus. 2015. – [https://www.envir.ee/sites/default/files/ksh\\_juhend\\_plans\\_0307.pdf](https://www.envir.ee/sites/default/files/ksh_juhend_plans_0307.pdf) (17.04.2021).

hindamisel kõige olulisemaks strateegiliseks dokumendiks VMK vastavalt VeeS § 43 lg-le 1. VeeS § 43 lg 4 alusel sisaldavad VMKd kõiki olulisi lähteandmeid veekogumite omaduste, seisundi ja survetegurite osas. Seda teavet kasutatakse VMK meetmeprogrammide koostamisel vastavalt VeeS § 46 lg-le 1 ja see peaks omakorda aitama haldusorganil hinnata KSH menetluse käigus veekogumi survetegureid, mis mõjutavad veekogumi hea seisundi saavutamist või säilitamist.<sup>97</sup>

Järelikult VMK andmed on KSH koostamisel keskse tähendusega. KSH menetlemisel tuleks haldusorganil hinnata lisaks veekogumite olemasolevale seisundile, mis põhinevad VMKl, ka mõjutatava piirkonna veekogumi omadusi laiemalt. Seega näiteks maakasutuse osas tuleks haldusorganil hinnata, kas KSH raames on arvestatud veekogumi pikaajaliste muutustega ning VMK meetmeprogrammis toodud meetmetega. Kui lähteandmeid kasutatakse tõhusalt ja süsteemselt, aitab see haldusorganil tuvastada planeerimisdokumentide vastavuse veekaitse eesmärkidele. Veelgi enam, lähteandmete kättesaadavuse korral on haldusorganil planeeringute menetluses oluliselt paremad võimalused sellistest arendustegevustest keeldumiseks või rangema planeerimistingimuse seadmiseks juhul, kui arendustegevus ei ole kooskõlas veekaitse eesmärkidega.<sup>98</sup>

Niisiis tuleb VMKde ja KSHde kaudu kogutavaid andmeid analüüsida sünergias, kuna mõlemad täiendavad üksteist vajalike otsuste tegemisel. VMK annab sisendi KSH koostamisse ning KSH on omakorda aluseks VMK ajakohastamisel. Samas toimivad need abistajatena üksnes juhul, kui VMKde kui ka KSHde koostamisel järgitakse vastastikku mõjutavaid elemente ning neid osatakse koostoimes otsuste tegemisel arvesse võtta.<sup>99</sup>

#### **3.2.4. KSH valdkondade seostamine veekaitse eesmärkidega**

Tagamaks, et VMKdes kajastatud veekaitse aspektid oleksid KSHga tugevamalt seotud, peavad planeerimisjuhised veekaitse aspekte selgemini kajastama, et neid saaks planeerimise protsessis efektiivselt kasutada.<sup>100</sup> Arvestades aga kui laiaulatuslik peab olema erinevate valdkondade vaheline koostöö, saab lõimimispõhimõtet järgida üksnes süsteemsete ja selgete

---

<sup>97</sup> Carter, J., Howe, J. The Water Framework Directive and the Strategic Environmental Assessment Directive: Exploring the linkages. – Environmental Impact Assessment Review 2006/26, lk 292.

<sup>98</sup> *Id.*, lk 292 jj.

<sup>99</sup> *Id.*, lk 293.

<sup>100</sup> White, I., Howe, J. Planning and the European Union Water Framework Directive. – Journal of Environmental Planning and Management, 2003/46(4), lk 627; Canter, L., Chawla, M., Swor, T. Expanding Environmental Emphases in Water Resources Planning. – Journal of Environmental Assessment Policy and Management 2013/15 (4), lk 29.

menetlusreeglite kasutamisel. Seejuures on mitmed autorid<sup>101</sup> leidnud, et mudelid annavad üsna struktureeritud ja korrastatud viisil välja olulised vastastikused sõltuvused, mida planeerimise protsessis ja haldusorgani otsuste tegemisel saab kasutada.<sup>102</sup>

KSH otsused on jälgitavad ja usaldusväärsed üksnes juhul, kui need käsitlevad kolme aspekti – selged väärtusahelad, hästi organiseeritud faktidel põhinevad andmed ning selged ja läbipaistvad menetlusreeglid väärtuste ja faktide kõrvutamiseks ning otsuste tegemiseks.<sup>103</sup> Ilma struktureeritud lähenemiseta jäävad KSHd administratiivseteks juhisteks, millel puudub seos veekaitse eesmärkide ja kavandatavate arendustegevustega.

Veekaitse eesmärkide ja KSH omavaheline kõige olulisem kokkupuutepunkt tekib maakasutuse planeerimises. Seega juba planeeringute menetluse käigus on olemas võimalus hinnata, kas planeeringuga määratud maakasutuse otstarve arvestab VRD eesmärkidega. Selleks tuleb haldusorganil tuvastada kõik olulised veekvaliteedi probleemid ning seostada need maakasutuse otstarvetega.<sup>104</sup> Järelikult juba üldiste planeerimisdokumentide (nt maakonna- või üldplaneering) tasemel on võimalik maakasutuse otstarvete, sealhulgas olulise mõjuga objektide maa-alade kavandamisel arvestada veekaitse eesmärkidega.

Ka EK on rõhutanud planeerimise protsessi olulisust, ja leidnud, et maakasutuse ja vee planeerimise protsessid on loodud üksteist toetama. Paljud maakasutusega seotud tegevused sõltuvad veest. Seega on ülioluline, et oleks tagatud veega kaasnevate soovimatute kõrvalmõjude vältimine. Kuigi VRD ei sisalda maakasutuse planeerimise kohta sõnaselgeid sätteid, on praktikas oluline, et maakasutuse planeerimisel ja olulise mõjuga objektide kavandamisel võetakse arvesse VRD eesmäärke.<sup>105</sup>

Veelgi enam, veekvaliteedi regulatsioon on maakasutuse planeerimise lahutamatu osa.<sup>106</sup> Seega maakasutuse planeeringute KSHd peavad arvestama põhja- ja pinnaveekogumite keemilise ja ökoloogilise seisundiga vastavalt VRDle. KSH-l on märkimisväärne potentsiaal aidata kaasa

---

<sup>101</sup> Álvarez-Romero, J. G., *et. al.* Integrated cross-realm planning: A decision-makers' perspective. – Biological Conservation 2015/191, lk 806.

<sup>102</sup> European Commission. Guidance document no 11. 2003, lk 22.

<sup>103</sup> Stoeglehner, G. Enhancing SEA effectiveness: lessons learnt from Austrian experiences in spatial planning – Impact Assessment and Project Appraisal, 2010/28 (3), lk 221.

<sup>104</sup> *Id.*, lk 288, 292.

<sup>105</sup> European Commission. Guidance document no 11. 2003, lk 15.

<sup>106</sup> White 2003, lk 625.

maakasutuse planeeringutes alternatiivide ja poliitikate väljatöötamisele, et vastu võetavad otsused toetaksid veekaitse eesmärkide saavutamist.<sup>107</sup>

Lisas on EK esile toonud, et veemajandus on otseselt või kaudselt mõjutatud paljudest erinevatest tegevustest. Nendeks on nt transport, põllumajandus, maakasutuse planeerimine jms.<sup>108</sup> Seetõttu on oluline, et haldusorganid lähtuksid KSH menetluses lõimimispõhimõttest tulenevate väärtustega. KeÜS seletuskirjas on lõimimispõhimõtte kohta kirjutatud järgnevalt: „Lõimimispõhimõtte KeÜS § 9 mõistes on laialdaselt tunnustatud EL õiguses ja see on sätestatud EL toimimise lepingu artiklis 11. /.../ Lõimimispõhimõtte nõuab seda, et kõrgetasemeline keskkonnakaitse tuleb tagada keskkonnanõuete lülitamisega kõikide eluvaldkondade arengu määratlemisse, õiguslikku reguleerimisse ja ka selle rakendamisse. /.../ Ilmselt ei ole peaaegu ühtegi eluvaldkonda, millel keskkonnamõju puuduks ja millele seega lõimimispõhimõtte mõju ei avaldaks.“<sup>109</sup> Seega on äärmiselt oluline, et tegevused, mis kuuluvad teiste valdkondade pädevusse, tuleb viia kooskõlla veekaitse eesmärkidega. Sellise tervikliku lähenemise puudumine veemajanduses on üheks peamiseks veelase õigusraamistiku puudujäägiks, mis on kaasa toonud ka VRD puuduliku rakendamise kogu Euroopas.<sup>110</sup>

Järelikult tuleks juba KSH menetluse käigus haldusorganil hinnata maakasutuse küsimuste juures veekaitse eesmärkide täitmist, arvestada veekaitse eesmärkidest tulenevate piirangute ja sõltuvalt planeeringu detailsuse astmest hinnata veekaitse eesmärgi erandite kohaldamise ja rakendamise vajadust. Selline lähenemine hõlbustaks sünergiate tekkimist, mis põhinevad VRD ja KSH direktiivide nõuetega arvestamisel ning tagaks erinevate valdkondade arendamise kooskõlas veekaitse eesmärkidega.

### **3.2.5. Alternatiivide valik ja leevendusmeetmed**

Kolmandaks oluliseks tingimuseks, mida KSH menetlemisel peaks haldusorgan veekaitse eesmärkide täitmise hindamisel kontrollima on alternatiivsete lahenduste valik vastavalt KeHJS § 40 lg 4 p-dele 3, 9 ja 10. Alternatiivide hindamine on üks olulisemaid ja mahukamaid KSH etappe. KSH direktiivi kohaselt tuleb arendustegevuste jaoks hinnata kõik mõistlikud alternatiivid ja vastavate alternatiivide valik koos selgitustega tuleb kajastada KSH aruandes. See nõue sarnaneb VMK koostamisel analüüsitava alternatiividega. VMKs toodud

---

<sup>107</sup> Carter 2006, lk 296; Carter, J.G. Spatial planning, water and the Water Framework Directive: insights from theory and practice. – The Geographical Journal, 2007/173 (4), lk 339.

<sup>108</sup> European Commission. Guidance document no 11. 2003, lk 20.

<sup>109</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse seletuskiri eelnõu 799 SE juurde, lk 18. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a1cafc27-2f02-448d-8509-8e9fa312a129/Keskkonnaseadustiku%20%C3%BCldosa%20seadus> (15.02.2021).

<sup>110</sup> European Commission. Guidance document no 11. 2003, lk 20.

alternatiividega arvestamine KSH raames tagab vastavuse veekaitse eesmärkidele. Valikuvõimalused, mis ei ole kooskõlas veekaitse eesmärkidega, kuid mis tuuakse välja KSH menetluse käigus, tuleks esmalt tuvastada ja seejärel alternatiivide valikust välistada. Siiski tuleb ka mõõnda, et kuigi KSH aitab kaasa jätkusuutlikke lahenduste leidmisele, ei saa nad valikut veel lõplikult tagada.<sup>111</sup>

Võrreldes KMH menetlusega, kus alternatiivid piirduvad sageli tehniliste küsimuste lahendustega saab KSHs kaaluda laia valikut alternatiive, kuna see viiakse läbi poliitikadokumentide ja planeerimisdokumentide koostamise staadiumis.<sup>112</sup> Seetõttu on alternatiivide valimine ja kvantifitseerimine KSH uuringute põhiteema. Alternatiivide tuvastamiseks saab kasutada väga erinevaid meetodeid nagu näiteks stsenaariumianalüüsi meetod, elutsükli analüüs, kulu-tulu analüüs või mitme kriteeriumiga otsustusanalüüs (MCDA<sup>113</sup>).<sup>114</sup>

Kui alternatiivsed valikud on kaalutud ja sobivad lahendused hinnatud, tuleb haldusorganil analüüsida kavandatavatele tegevustele valitud leevendusmeetmeid kooskõlas KeHJS § 40 lg 4 p-ga 8. KSH direktiiv kohustab hindama leevendusmeetmeid kavandatavate tegevustega kaasnevate keskkonnamõjude ennetamiseks, vähendamiseks ja kompenseerimiseks. Et tugevdada planeerimisdokumentide seost veekaitse eesmärkidega, peaks sobivate leevendusmeetmete hindamine olema üheks KSH põhiväljunditest. Veelgi enam, VMK koostamisel peaks planeeringutega kavandatud leevendusmeetmed, mis KSH raames määratakse, kaasa aitama veekaitse eesmärkide saavutamisele. VMK omakorda peab tuvastama probleemid, mis piiravad veekogumite kasutamist.<sup>115</sup>

Loomulikult tuleb sobivate alternatiivide kaalumisel arvestada alati ka loodusest tulenevate ettenägematute asjaoludega. EK on rõhutanud, et planeeringuga kaasneb teatud määramatus, mis tekib sündmuste esinemisega, mis on väljaspool meie kontrolli. Seega teadmatus on alati planeerimisprotsessi element, kuna on seotud keerukate ja erinevate faktorite kogumiga.<sup>116</sup> Teadmatus vähendamise kõige vahetum tööriist on seire.

---

<sup>111</sup> Carter 2006, lk 293.

<sup>112</sup> Du, J., *et al.* Research on the alternatives in a strategic environmental assessment based on the extension theory. – Environmental Monitoring and Assessment 184, 2012, lk 5807.

<sup>113</sup> MCDA on lühend, mis on määratletud inglise keelest multiple-criteria decision analysis.

<sup>114</sup> Kima, Y., Park, D., Um, M., Lee, H. Prioritizing alternatives in strategic environmental assessment (SEA) using VIKOR method with random sampling for data gaps. – Expert Systems With Applications 2015/42, lk 8550.

<sup>115</sup> Carter 2006, lk 294.

<sup>116</sup> European Commission. Guidance document no 11. 2003, lk 16.

Seire võib tuua palju eeliseid, sealhulgas KSH käigus hinnatud arvatava mõju täpsuse kindlakstegemiseks, hindamiseks kasutatud tehnikate täpsustamiseks kui ka hindamiseks, kas uuritud tegevus mõjus ettenähtud viisil. Veelgi enam, seire võib aidata haldusorganil teha kindlaks ka ettenägematuid mõjusid ning anda kindluse, et leevendusmeetmed on sobivalt rakendatud.<sup>117</sup>

Riigikohus on oma 8. augusti 2018 otsuses nr 3-16-1472 samuti toonud välja, et: „KSH aruanne peab sisaldama „põhjendatult nõutavat teavet, võttes arvesse olemasolevaid teadmisi ja hindamismeetodeid, kava või programmi sisu ja üksikasjalikkust, otsuse tegemise etappi ja mil määral saab mitmekordse hindamise vältimiseks teatavaid küsimusi täpsemalt hinnata otsustamise erinevatel tasanditel“ (KSH direktiivi art 5 lg 2). Viide „olemasolevatele teadmistele ja hindamismeetoditele“ ei tähenda seda, et piirduda võib juba teadaolevaga ja varem tehtud uuringutega, vaid viitab hindamise ajal mõistlikult kättesaadavatele, sh uute uuringutega kogutavatele teaduslikele andmetele. Vastasel korral ei saavutataks KSH direktiivi eesmärki tagada keskkonnakaitse kõrge tase.“<sup>118</sup>

Järelikult alternatiivide ja leevendusmeetmete valikul ei saa välistada seire tegemise vajadust, et kontrollida tegelike veekogumite vastavust olemasolevatele kirjeldustele ning täita puuduolevad andmed usaldusväärse infoga.

Et KSH raames kavandatavad tegevused ja saadud veekogumite mõjude tulemused oleksid vastuvõetavad ka avalikkusele ning et eelistatud alternatiiv ei põhjustaks hilisemas etapis osapoolte vahel ulatuslikke vaidlusi, on määrava tähtsusega ka avalikkuse kaasamine KSH menetlusse.

### **3.2.6. Avalikkuse kaasamine**

Nii VRD kui ka KSH direktiiv näevad ette avaliku kaasamise otsuste tegemise protsessi vastavalt Århusi konventsiooni<sup>119</sup> põhimõtetele, mille eesmärk on püüda integreerida üldsuse ja keskkonnakaitsjate vaateid arendajate soovidega. Huvirühmade kaasatus aitab vähendada konflikte ja saavutada konsensust, kui huvigruppide erinevate huvidega arvestatakse juba VMKde koostamise ajal.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> Carter 2006, lk 295.

<sup>118</sup> RKHKo, 8.08.2018, 3-16-1472, p 25.

<sup>119</sup> RT II 2001, 18, 89.

<sup>120</sup> Carter 2006, lk 295–296.

Ka Riigikohus on oma otsuses<sup>121</sup> rõhutanud avalikkuse tõhusa kaasamise olulisust planeerimismenetluses. Riigikohtu 18. veebruari 2002. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-8-02 leidis kolleegium järgmist: „Planeerimisotsustele omase ulatusliku diskretsioonilisuse tõttu on isikute õigeaegsel kaasamisel ja ärakuulamisel planeerimismenetluses suurem roll, võrreldes tavapärase haldusmenetlusega.“<sup>122</sup> Riigikohtu 6. novembri 2002. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-62-02 selgitas kolleegium nii: „Planeerimismenetluse üheks eesmärgiks on ka planeeringuga seotud erimeelsuste lahendamine ja erinevate isikute huve ning avalikku huvi arvestava tasakaalustatud lahenduse saavutamine. Selle eesmärgi saavutamiseks on puudutatud isikutele ja avalikkusele planeerimismenetluse erinevate etappide käigus ette nähtud võimalus oma seisukohtade väljendamiseks ning planeeringu menetlejale on pandud kohustus nende arvessevõtmist kaaluda.“<sup>123</sup> Nii on ka Riigikohus oma 10. oktoobri 2002. a otsuses nr 3-3-1-42-02 märkinud järgnevalt: „Teostades planeerimisdiskretsiooni, peab haldusorgan kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil, samas tuleb piisavalt põhjendada, miks menetlusosalise poolt esitatud argumente või tõendeid pole aktsepteeritud või piisavaks peetud.“<sup>124</sup>

Ehkki üldsuse kaasamine planeerimise protsessi on kõigile arusaadav, võib siiski väita, et tegelikkuses omab see suurimat mõju just arendajatele, teadlikele huvigruppidele ja tööstusele.<sup>125</sup> Ka Eestis on see märgatav, kuna VMK kaasamisürituste tulemused näitavad, et avalikustamisel osaleb lubamatult vähe huvilisi, mis jätab kohalikele veekaitse eesmärgid ja piirangud ning seotud arendustegevused märkamatuks. Näiteks VMK perioodi 2015–2021 ettevalmistamisel on avaliku väljapaneku tulemusi tutvustavas kokkuvõttes märgitud avalikkuse leige huvi VMKde vastu ning seda ilmestab ka asjaolu, et avaliku väljapaneku käigus esitas kirjaliku ettepaneku vaid kolm isikut.<sup>126</sup> Järelikult avalikkus ega ka huvigrupid ei ole teadlikud VMKde mõjust planeeringutele ja tulevastele arendustegevustele.

EK on samuti rõhutanud avalikkuse kaasamise olulisust, kuna planeerimine suurendab vastuvõetavate otsuste legitiimsust.<sup>127</sup> Juba ainuüksi laiaulatuslik avalikkusse kaasamine ja erinevate mõjudega arvestamine planeerimise etappides nii VMK kui KSH raames võimaldab saavutada erinevate osapoolte vahel toimivaid kompromisse.

---

<sup>121</sup> RKHKo, 12.05.2008, 3-3-1-16-08, p 12.

<sup>122</sup> RKHKo, 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 6.

<sup>123</sup> RKHKo, 6.11.2002, 3-3-1-62-02, p 16.

<sup>124</sup> RKHKo, 10.10.2002, 3-3-1-42-02, p 11.

<sup>125</sup> White 2003, lk 629.

<sup>126</sup> Keskkonnaministeeriumi veebileht –

<https://www.envir.ee/sites/default/files/2013.01.23kinnitatudl4avalikuvaljapanekutulemused.pdf> (06.02.2021)

<sup>127</sup> European Commission. Guidance document no 11. 2003, lk 12.

### 3.2.7. Haldusorganite KSH menetluspraktika veekaitse eesmärkide hindamisel

Magistritöö raames analüüsiti nelja planeerimisdokumendi KSH menetlusi. Analüüsitud KSH menetlustest kolm olid seotud linna või valla üldplaneeringu KSHga<sup>128</sup> ning üks teemaplaneeringu KSHga<sup>129</sup>. Analüüsi valimisse valiti sellised planeerimisdokumendid, millega kavandatakse tegevusi, millel on eelduslikult mõju veekogumite vee kvaliteedile. Lisaks võeti valimisse ajaliselt võimalikult hilised menetlused, et tulemused peegeldaksid võimalikult tänapäevast haldusorganite menetluspraktikat. Lisaks tuleb arvestada, et veekaitse eesmärgi ja nende erandite kohaldamise hindamine on tõusetunud päevakorda alles hiljuti seoses VMK perioodi 2021–2027 ettevalmistamisega. Sellest tulenevalt ei ole varasemates menetlustes veekaitse eesmärkidele ning nende erandite kohaldamisele KSH menetlustes sellises ulatuses tähelepanu pööratud.

Alljärgnevalt ongi toodud ülevaade veekaitse eesmärgile vastavuse hindamise puudustest, mis töö autor tuvastas KSH menetluste analüüsimise käigus.

Töö autori hinnangul tuleks KSH aruannetes kavandatud tegevusi veekaitse eesmärkidega tugevamalt seostada. Näiteks KSH aruannete eelnõu strateegiliste planeerimisdokumentide ülevaates puuduvad sageli isegi viited VMKle, mis veekaitse küsimusi kõige detailsemalt strateegilisel tasandil reguleerivad.<sup>130</sup> Veekaitse eesmärkidega seondult käsitletakse KSH aruannetes kavandatavate tegevuste mõju veekogumitele üksnes nii, et tegevuse mõju küll tuvastatakse, kuid seda mõju ei hinnata veekaitse eesmärkide täitmise tähenduses.<sup>131</sup> Seega planeeringud ei anna sisulist vastust, kas kavandatavad tegevused vastavad VMKs toodud veekogumitele seatud eesmärkidele ja piirangutele või kas planeeritud tegevused võivad ohtu seada veekogumi hea seisundi saavutamise või säilitamise. Näiteks üldplaneeringuga kavandatavate ettevõtlusalade osas on antud hinnangud küll looduskaitsealadele<sup>132</sup>, kuid ettevõtlusalade mõju veekogumitele käsitletud ei ole.

Töö autori hinnangul on planeeringute KSH aruannetes sageli veekaitse eesmärgid seostamata konkreetse veekogumiga ja sellele veekogumile kohalduvate veekaitse meetmete ja

---

<sup>128</sup> Kobras AS. Tartu maakonna Peipsiääre valla üldplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne. Kooskõlastamiseks. Tartu 2020; Alkranel OÜ. Tartu linna üldplaneeringu keskkonnamõju strateegiline hindamine. Aruande eelnõu. Tartu 2020; Kobras AS. Lääne-Virumaa Rakvere valla üldplaneeringu keskkonnamõju. Eelnõu avalikule väljapanekule. Tartu 2021. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.

<sup>129</sup> Lemma OÜ. Vormsi valla teemaplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne. Tallinn 2021. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.

<sup>130</sup> Alkranel OÜ. Tartu linna üldplaneering 2020, lk 7–11.

<sup>131</sup> *Id.*, lk 19 jj.

<sup>132</sup> *Id.*, lk 67.

eesmärgiga. Lisaks puuduvad seosed kavandatava maakasutuse otstarbe ja VMKs toodud veekogumi seisundi ja meetmete vahel.

Riigikohus on oma 8. augusti 2018 otsuses nr 3-16-1472 välja toonud järgneva: „Kui KMH puhul on üldjuhul keskeks küsimuseks, kuidas konkreetset arendustegevust teoks teha, siis KSH eesmärk on mõjutada arendustegevuse alternatiivide valikut otsustusprotsessi varases staadiumis, kui on veel võimalik analüüsida erinevaid alternatiive ja seeläbi mõjutada strateegilisi valikuid (C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles* jt, p 63; C-160/17, *Thybaut* jt, p 62). Ka dokumendi abstraktne olemus ei vabasta KSH direktiivi nõuetele vastava KSH tegemise kohustusest, kui dokument on kava või programm direktiivi mõttes (vt normatiivakti näitel C-290/15, *D’Oultremont* jt, p 52; C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles* jt, p 60).“<sup>133</sup>

Töö autori hinnangul on veekaitse eesmärkide täitmisega seotud puudused KSH aruannetes käsitletavad süsteemsete puudustena, mis ei ole seotud konkreetsete KSH aruannetega, sest ka Keskkonnaministeerium ei nõua menetluste käigus veekaitse meetmete ja eesmärkide seostamist maakasutuse otstarbega. Näiteks Keskkonnaministeerium on oma vastuskirjades<sup>134</sup> välja toonud üksnes kaitseala kaitse-eeskirja ning muude looduskaitse ja rohevõrgustikega seotud puudused, kuid veekaitse eesmärkide täitmise osas ministeerium KSH aruandes puudusi ei tuvastanud, kuigi KSH aruandes olid maakasutuse küsimused VMKga ja veekaitse eesmärkidega seostamata. Keskkonnaamet oma vastuskirjas<sup>135</sup> siiski osaliselt veekaitse küsimusi käsitles, kuid need ei ole töö autori hinnangul piisavad, kuna veekaitse eesmärkide täitmise hindamine ei ole seostatud maa kasutusotstarvete määramisega ning puudub selgitus, millise infoga tuleks KSH aruannet täiendada, et veekaitse eesmärkidele vastavust saaks hinnata. Lisaks ei käsitleta veekaitse eesmärgi erandite kohaldamise hindamisega seotud teemasid. Keskkonnaameti hilisemas kirjavahetuses<sup>136</sup> ei ole veekaitse küsimused enam kajastust leidnud.

KSH aruanded<sup>137</sup> käsitlevad küll veekogumi seisundit mõjutavaid ohte<sup>138</sup>, millele avaldub surve muuhulgas maakasutusest.<sup>139</sup> Seejuures mõõndakse, et mõju veekogumitele võib olla

---

<sup>133</sup> RKHKo, 8.08.2018, 3-16-1472, p 24.

<sup>134</sup> Keskkonnaministeeriumi 26.02.2021 kiri nr 7-15/20/3720-5; 27.08.2020. a kiri nr 7-15/20/3720; 12.02.2021 kiri nr 7-15/19/6139-7 – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.

<sup>135</sup> Keskkonnaameti 15.09.2020 kiri nr 6 5/20/11081-3; 08.02.2021 kiri nr 6 5/20/21344-2 – Keskkonnaameti dokumendiregister.

<sup>136</sup> Keskkonnaameti 23.02.2021 kiri nr 6 5/21/2035-2. – Keskkonnaameti dokumendiregister.

<sup>137</sup> Rakvere Vallavolikogu algatas 17.10.2018 otsusega nr 59 Rakvere valla üldplaneeringu ja KSH aruande koostamise.

<sup>138</sup> Kobras AS. Lääne-Virumaa Rakvere valla üldplaneeringu keskkonnamõju. Eelnõu avalikule väljapanekule. Tartu 2021, lk 44 jj. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.

<sup>139</sup> *Id.*, lk 50 jj.

ulatuslik<sup>140</sup>, kuid puuduvad ettepanekud veekaitse eesmärkide täitmise või veekaitse eesmärgi erandite rakendamise kohta.<sup>141</sup> KSH aruannetes on küll märgitud, et koormust veekogumitele tuleks vähendada, kuid milliste meetmetega koormuse vähendamiseni jõuda, KSH aruannetest ei selgu.<sup>142</sup> Lisaks ei ole analüüsitud, kas mõnele olulise koormusega seotud maakasutusele (nt suure põllumajanduskoormusega piirkonnale või kaevandusalale) tuleks kaaluda mõnda veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise hindamist.

Kokkuvõtvalt, magistritöö raames analüüsitud KSH menetlused näitasid, et veekaitse eesmärkide täitmist KSH menetluste raames sisuliselt ei kontrollita. Töö autori hinnangul on KSH menetlused suunatud eelkõige Natura ja loodusdirektiiviga kehtestatud küsimuste lahendamisele, kuid veekaitse eesmärkide hindamise osas piirduakse eelkõige veekogumite seisundite hinnangutega, kirjeldatakse olulisemaid koormusallikaid, kuid ei tehta sisulisi ettepanekuid koormusallikate mõju vähendamiseks veekogumitele maakasutuse muutmise, kavandatavate VMK meetmete või võimalike veekaitse eesmärgi erandite rakendamise kaudu. Seega KSH menetluste raames toimub veekaitse eesmärkide hindamine abstraktselt ilma konkreetsete ettepanekuteta ning eelkõige piirduakse õigusaktidest tulenevate piirangute refereerimisega. Töö autori hinnangul peaks planeeringute KSH menetlustes enam tähelepanu suunama maakasutuste ja veekaitse eesmärkide ühildamisele.

Ka Riigikohus on oma otsuses<sup>143</sup> pidanud oluliseks, et planeeringu kehtestamise otsust, jooniseid ja teksti koostoimes hinnates mõistaks lugeja, millised on haldusakti põhimotiivid ja kaalutlused ning miks tehti valik just selle planeeringulahenduse kasuks. Kui juba KSH menetluste käigus maa-ala kasutusotstarbed ja olulise mõjuga objektid määratakse kooskõlas veekaitse eesmärkidega ja koostöös erinevate huvigruppide ootustega, vähendaks see ka hilisemaid vaidlusi arendustegevuse kavandamise käigus. Vastasel juhul loovad planeerimisdokumendid erinevatele osapooltele valed ootused, sest veekaitse eesmärkidega vastuolus olevaid tegevusi ei ole võimalik hilisemas etapis ellu viia. Seega ei piisa töö autori hinnangul KSHs üksnes tõdemisest, et mõjutatud veekogumid on heas seisundis, vaid ära tuleb näidata ka see, et kavandatavad tegevused ei sea olemasolevat veekogumi seisundit ohtu. Kui ohtu välistada pole võimalik, tuleb hinnata veekaitse eesmärgi erandite kasutamise võimalusi. Seega sõltumata planeerimisdokumendi detailsuse astmest ja sisust on veekaitse eesmärkide täitmise hindamisel KSH menetlustes samasugused sisunõuded. Kui planeerimisdokument ei

---

<sup>140</sup> *Id.*, lk 56.

<sup>141</sup> *Id.*, lk 58 jj.

<sup>142</sup> *Id.*, lk 64.

<sup>143</sup> RKHKo, 28.06.2017, 3-3-1-73-16, p 27.

võimalda oma üldise taseme tõttu veekaitse eesmärkidele vastavust hinnata, tuleb KSH raames piirduda hinnanguga üksnes nende aspekti osas, mille kohta veekaitse eesmärkidele vastavust saab nõuetekohaselt hinnata. Näiteks saab veekaitse eesmärkidele vastavust üldplaneeringute korral hinnata maakasutuse otstarvete alusel ja maakonnaplaneeringutes olulise mõjuga objektide mõju hindamise alusel. Kui aga veekaitse eesmärgi erandite hindamiseks on andmed KSHs liiga üldisel tasemel, tuleks veekaitse eesmärgile vastavuse hindamise kohustus koos veekaitse eesmärgi erandi kaalumise võimalusega eraldi välja tuua, et sellega saaks arvestada juba järgmises planeerimise etapis.

### **3.3. Arendustegevuse veekeskkonna mõju tuvastamine KMH raames**

#### **3.3.1. KMH eesmärk ja tegevusluba**

Keskkonnamõju hindamine on reguleeritud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses.<sup>144</sup> KeHJS § 3<sup>1</sup> lg 1 kohaselt on KMH eesmärk anda tegevusloa andjale teavet kavandatava tegevuse ja selle reaalsete alternatiivsete võimalustega kaasneva olulise keskkonnamõju kohta ning kavandatavaks tegevuseks sobivaima lahendusvariandi valikuks, millega on võimalik vältida või vähendada ebasoodsat mõju keskkonnale ning edendada säästvat arengut.

KMH menetluse tulemusena teeb haldusorgan tegevusloa andmise või andmisest keeldumise otsuse KeHJS § 24 alusel. KeHJS § 7 tähenduses võib tegevusluba olla ehitusluba või ehitise kasutusluba, keskkonnakompleksluba või keskkonnaluba KeÜS tähenduses või hoonestusluba, või eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga kavandatavat tegevust lubav eelpool nimetatata muu dokument.

Euroopa Kohtu otsused<sup>145</sup> on tugevdanud veekaitse eesmärkide ja nende erandite kasutamise rolli arendustegevusele tegevusloa andmise menetluses. Esiteks, kas tegevusluba võib anda kui tegevus on vastuolus veekaitse eesmärkidega. Teine aspekt on tegevuslubade andmise menetlus erandi tegemiseks.<sup>146</sup> Euroopa Kohtu hinnangul ei tohi tegevusluba anda, kui arendustegevus

---

<sup>144</sup> Keskkonnaministeerium. Keskkonnamõju hindamise menetluse läbiviimise juhend. 2015, lk 4. – [https://www.envir.ee/sites/default/files/kmh\\_juhend\\_1307.pdf](https://www.envir.ee/sites/default/files/kmh_juhend_1307.pdf) (15.03.2021).

<sup>145</sup> EKo C-416/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2015:433 p 71; EKo C-346/14, *Euroopa Komisjon versus Austria Vabariik*, ECLI:EU:C:2016:322 p-d 64–66.

<sup>146</sup> Kymenvaara, S., Baaner, L., Anker, H.T., Leino, L., Belinskij, A. Variations on the same theme: Environmental objectives of the Water Framework Directive in environmental permitting in the Nordic countries. – Review of European, Comparative & International Environmental Law 2019/28, lk 198.

võib põhjustada pinnaveekogumi seisundi halvenemise või kui arendustegevus seab ohtu pinnaveekogumi hea seisundi, välja arvatud juhul, kui sellele tehakse erand.<sup>147</sup>

Töö autori hinnangul põhineb Euroopa Kohtu seisukoht VRD art 4 alusel veekaitse eesmärgil – saavutada ja säilitada veekogumite hea seisund. Kuigi kohtuotsuses on viidatud üksnes pinnaveekogumite halvenemise keelule, on see seisukoht veekaitse eesmärke silmas pidades töö autori hinnangul üle kantav ka põhjaveekogumitele. Oluline on seega tagada, et iga tegevusloa andmisel on haldusorgan tuvastanud arendustegevuse mõju veekogumitele. Kui arendustegevus ohustab veekogumi eesmärgi saavutamist või säilitamist, võib arendustegevusele tegevusloa väljastada üksnes juhul, kui arendustegevusele saab rakendada veekaitse eesmärgi erandit.

Euroopa Kohus on hinnanud ka, millist veekogumi negatiivset mõju tuleks käsitleda veekogumi seisundi halvenemisena. Kohtu hinnangul hõlmab asjaomase pinnaveekogumi seisundi halvenemine VRD V lisa mõistes kvaliteedielementide mingi elemendi langust ühe klassi võrra, isegi kui see langus ei too kaasa pinnaveekogumi seisundi langust tervikuna.<sup>148</sup>

Järelikult veekogumi halvenemise korral ei tohi haldusorgan tegevusluba anda, välja arvatud juhul kui kohaldub mõni veekaitse eesmärgi erand. Haldusorgan ei tohi tegevusluba anda ka sellisele arendustegevusele, mis toob kaasa üksiku kvaliteedielemendi kvaliteedi languse, kuid ei too kaasa kogu veekogumi seisundi klassi langust. Seega veekogumi halvenemine ei tähenda veekogumi seisundi langust ühest kvaliteediklassist teise vaid piisab üksiku kvaliteedielemendi langusest ilma veekogumi seisundiklassi muutmata. Ning kui vee kvaliteedielement on juba madalaimas klassis VRD V lisa tähenduses, kujutab selle elemendi mistahes negatiivne mõju veekogumi seisundi halvenemist. Ka sel juhul ei saa haldusorgan arendustegevusele tegevusluba välja anda.<sup>149</sup>

### **3.3.2. Veekaitse eesmärkide hindamine KMH menetluses**

Selles alapeatükis ei hinnata KMH menetlusi KeHJS § 3<sup>2</sup> tähenduses vaid üksnes haldusorgani menetlusi, mille alusel haldusorgan teeb otsuse kavandatava arendustegevuse jaoks tegevusloa andmise või andmata jätmise kohta seoses veekaitse eesmärkide täitmisega.

---

<sup>147</sup> EKo C-416/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2015:433, p 71.

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> *Ibid.*

Veekaitse eesmärgid tuleb KMH menetluse käigus hinnata KeHJS § 20 lg 2 alusel, mis kehtestab nõuded KMH aruande sisule. Vastavad nõuded on kehtestatud keskkonnaministri 01.09.2017 määruse nr 34 „Keskkonnamõju hindamise aruande sisule esitatavad täpsustatud nõuded“ (edaspidi: *määrus nr 34*) § 5 lg 2 p-ga 2 ja § 6 lg-tega 2–4 ja 6, mille kohaselt tuleb KMH raames anda hinnang kavandatava tegevuse ja selle reaalsete alternatiivsete võimaluste kohta arvestades nende igakülgsel mõju vee kogusele ja kvaliteedile. Juhul kui on oht, et võib toimuda vee seisundi ajutine või püsiv halvenemine või seatakse ohtu kinnitatud VMKde eesmärkide saavutamise, esitatakse KMHs veekaitse eesmärgi erandite põhjendused. Autor toob siinjuures välja, et määruse nr 34 § 6 lg-s 6 viidatakse veeseaduse §-dele 3<sup>8</sup>–3<sup>13</sup>, kuid viidatud sätted kehtivas veeseaduses puuduvad. Töö autori hinnangul põhinevad eeltoodud veeseaduse viited veeseaduse<sup>150</sup> redaktsioonis, mis tunnustati kehtetuks 01.10.2019. Järelikult tuleks määruse nr 34 § 6 lg 6 viia kooskõlla kehtiva veeseadusega ning asendada eeltoodud viited VeeS §-dega 38–42.

Niisiis tuleb haldusorganil KMH menetlusprotsessis veekaitse eesmärkide täitmise hindamiseks aluseks võtta määruse nr 34 § 6 lg 6 alusel VMK eesmärgid, mis VeeS § 43 lg 1 alusel põhinevad VeeS §-del 31–35. VeeS §-de 31–35 kohaselt tuleb arendustegevuse kavandamisel tagada veekogumite hea seisundi saavutamise ja säilitamise. Seejuures tuleb arvesse võtta kaitset vajava ala piiranguid VeeS § 36–37 tähenduses, mille alusel on kehtestatud täiendavad tegevuspiirangud näiteks nitraaditundlikule alale või supluskohtadele. Määruse nr 34 § 6 lg 6 alusel tuleb KMH hindamisel veekaitse eesmärkide täitmise hindamiseks arvestada VMKs sätestatud iga konkreetse veekogumi kaitse-eesmärkide ja veekogumile kehtestatud meetmete ja piirangutega.

Kui KMHs esitatud andmete alusel on haldusorganil võimalik veenduda, et KMHs kajastatud tegevus ei sea ohtu veekogumi hea seisundi säilitamist või saavutamist, võib haldusorgan anda tegevusloa kooskõlas KeHJS §-s 24 sätestatule. Kui KMH alusel ei ole võimalik haldusorganil veenduda, et tegevus on kooskõlas veekaitse eesmärkidega, tuleb haldusorganil kaaluda veekaitse eesmärgi erandite rakendamise võimalust vastavalt määruse nr 34 § 6 lg-le 6.

VeeS §-des 38–42 sätestatud veekaitse eesmärgi erandite kohaldamisele on kehtestatud erinev menetluskord sõltuvalt sellest, missugust veekaitse eesmärgi erandit soovib haldusorgan kasutada. Veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtsaja pikendamise erand, leebema veekaitse eesmärgi erand ja veekogumi seisundi ajutise halvenemise erand tuleb VeeS §-de 39–41 alusel kehtestada koos erandi põhjendustega VMKs. Samal ajal veekaitse eesmärgi saavutamata

---

<sup>150</sup> RT I, 22.02.2019, 33.

jätmise erandi menetluskord võimaldab erandi kohaldamist otsustada veeloas või kompleksloas, mis esitatakse VMKs selle järgmisel ajakohastamisel juhul, kui erandit ei ole kehtestatud VMKga vastavalt VeeS § 42 lg-le 2.

Töö autori hinnangul peaks veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtaja pikendamise erandi, leebema veekaitse eesmärgi erandi ning veekogumi seisundi ajutise halvenemise erandi menetlusnorme veeseaduses täiendama, kuna kehtivas menetluskorras puudub selgus, kuidas arendustegevuse kavandamisel saab eelnimetatud veekaitse eesmärgi erandeid taotleda – kellel on vastav pädevus ja kuidas toimub erandi kohaldamine VMK kuueaastase perioodi kestel, kui VMKs vastav erandi kohaldamise alus puudub. Üksnes VeeS § 42 lg 2 alusel veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi korral on võimalik erandi kohaldamiseks tingimusi kontrollida tegevusloa menetluse raames, kõigil muudel juhtudel saab erandeid kohaldada vaid VMK koostamise käigus. VMK ajakohastamise kuueaastane periood veekaitse eesmärgi erandite rakendamiseks ei võimalda arendustegevust kavandada VMK ajakohastamise perioodi vahelisel ajal. Pole siiski välistatud, et ka VMKde ajakohastamise perioodi vahelisel ajal saaks toimuda VMKde täiendamine erandite infoga. Isegi juhul, kui sellist veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise võimalust peetakse piisavaks, puudub veeseaduses selgesõnaline regulatsioon, kuidas veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise taotlemine peaks käima, et seda VMK ajakohastamise käigus üldse kaaluma hakataks. Töö autor on seisukohal, et kõik veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise sätted peaksid ette nägema täpsema siseriikliku menetluskorra veekaitse eesmärgi erandi taotlemiseks, hindamiseks ja kehtestamiseks erinevates menetlusetappides.

Lisaks peab töö autor oluliseks, et menetluse raames kontrolliks haldusorgan veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise aluseid iseseivalt ka juhul, kui tegevusloa taotleja ei ole veekaitse eesmärgi erandit taotlenud. Vastasel juhul ei arvesta haldusorganid oma kaalutusotsustes õigusaktides sätestatud põhimõtteid eesmärgipäraselt.

Sisuliste nõuete osas, mille alusel saab haldusorgan KMH raames hinnata kavandatavate tegevuste vastavust veekaitse eesmärkidele kohalduvad KSH menetluse juures välja toodud põhimõtted. Erisused veekaitse eesmärkidele vastavuse hindamisel KMH ja KSH menetlustes tekivad üksnes juhul, kui KSH raames on tegemist üldisel tasemel oleva planeerimisdokumendiga, kus puuduvad konkreetsete tegevused, mille vastavust veekaitse eesmärkidele saaks hinnata. Teisisõnu, üksnes juhul kui planeerimisdokumendil puudub piisav detailsuse aste, mille alusel veekaitse eesmärkidele vastavust saaks hinnata, jääb veekaitse eesmärgile vastavuse hindamine KSH menetluse raames KMHga samal tasemel hindamata. Kui

aga KSH on juba piisava detailsuse astmega (nt detailplaneeringud), ei ole KSH ja KMH menetlustes veekaitse eesmärkidele vastavuse osas sisulisi erinevusi.

### 3.3.3. Haldusorganite KMH menetluspraktika veekaitse eesmärkide hindamisel

Magistritöö raames hinnati veekaitse eesmärkide täitmist kolme KMHga seotud menetluse raames. Töö käigus hinnati ühte KMH programmi<sup>151</sup> ning kahte KMH aruannet<sup>152</sup>. Valimisse võeti üksnes sellised menetlused, mis olid otseselt seotud vee kasutamise küsimustega. Lisaks arvestati valimi koostamisel sellega, et tegemist oleks ajaliselt võimalikult hiliste menetlustega, et tulemused peegeldaksid võimalikult tänapäevast haldusorganite menetluspraktikat. Kuna veekaitse küsimused on Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaameti pädevuses olevad teemad, analüüsiti üksnes nende haldusorganite seisukohti KMH menetluste käigus.

Analüüsitud KMH menetluste ja nende kohta haldusorganite poolt esitatud seisukohtade<sup>153</sup> alusel võib järeldada, et haldusorganid ei pööra piisavalt tähelepanu mitteheas seisundis olevate veekogumite hea seisundi saavutamise kohustusele. Mõjude hindamisel lähtutakse pigem õigusaktidega määratud piirangutest<sup>154</sup>, kuid ei arvestata, et veekogumi kaitse seisukohast peab vajadusel võtma kasutusele täiendavaid meetmeid, sealhulgas keskkonnanõudeid karmistama ning kui veekeskonna seisund jääb sellest hoolimata ohustatuks, tuleb hinnata veekaitse eesmärgile erandi seadmise võimalusi.

KMH aruannetes on haldusorganid pidanud oluliseks alternatiivide käsitlemist ja sellele on ka haldusorganid menetluse käigus viidanud<sup>155</sup>. Kuid leidub ka selliseid menetlusi, kus haldusorgan<sup>156</sup> on pidanud sobivaks üksnes kavandatava tegevuse ja 0-alternatiivi (olemasoleva olukorra säilimise) käsitlemist<sup>157</sup>. Lisaks on KMH aruannete menetluses võrreldes KSH menetlustega enam tähelepanu pööratud veekogumi seisundi halvenemise keelule<sup>158</sup>, kuid haldusorganid ei pööra veekogumi seisundi halvenemise keeluga samaväärselt tähelepanu

---

<sup>151</sup> Skepast&Puhkim OÜ. Viru Rand OÜ kalatööstuse laiendamiseks reovee puhastusrajatise projekteerimistingimuste väljastamise menetluse keskkonnamõju hindamine. Programm. Tallinn 2020. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.

<sup>152</sup> Hendrikson & Ko. Kesknõmme kalakasvatuse keskkonnamõju hindamine. Aruanne. Tallinn, 2020; Alkranel OÜ. Potsepa liivakarjääri laienduse maavara kaevandamise loa taotluse keskkonnamõju hindamine. Keskkonnamõju hindamise aruanne. Tartu, 2020. – Keskkonnaameti dokumendiregister.

<sup>153</sup> Keskkonnaministeeriumi 15.02.2019 kiri nr 7-12/19/62-4. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.

<sup>154</sup> Skepast&Puhkim 2020, lk 18.

<sup>155</sup> Keskkonnaministeeriumi 15.02.2019 kiri nr 7-12/19/62-4. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.

<sup>156</sup> Keskkonnaameti 28.10.2020 kiri nr 6-3/20/2425-26. – Keskkonnaameti dokumendiregister.

<sup>157</sup> Alkranel OÜ. Potsepa 2020, lk 30–35.

<sup>158</sup> *Id.*, lk 37 jj.

veekogumi hea seisundi säilitamise kohustusele ja mitteheas seisundis oleva veekogumi seisundi parendamise kohustusele.

Kokkuvõttes käsitlevad haldusorganid veekaitse küsimusi KMH raames palju detailsemalt kui KSH menetluses. Kuigi KSH raames on tegu üldiste planeerimise dokumentidega, peaks just KSH andma suunised edasistele arendustegevustele läbi maakasutuse otstarbe. Selline käsitlus annaks ka KMHle olulise sisendi perspektiivsetele arendustegevustele ning vähendaks selliste alternatiivide analüüsimist, mis ei ole kooskõlas veekaitse eesmärkidega.

Veekaitse eesmärgi erandite regulatsioon on veeseadusega kehtestatud 17.07.2010. Veekaitse eesmärgi erandite regulatsioon taaskehtestati uue veeseadusega 01.10.2019, kuid tänaseni ei ole haldusorganid seda KMH menetlustes arendustegevustele veel kordagi analüüsinud ega rakendanud<sup>159</sup>. Sellest tulenevalt ei ole veekaitse eesmärgi erandid üheski KMH menetluses käsitlust leidnud. Töö autori hinnangul on selline haldusorgani tegevus vastuolus veekaitse eesmärkidega, kuna VRD kohaselt ei ole lubatud ühegi veekogumi seisundi halvenemine ning halvas seisundis veekogumi korral tuleb tagada selle parendamine selliselt, et saavutatakse veekogumi hea seisund. Seega arendustegevuste korral, millega kaasneb negatiivne mõju veekogumile, ei tohiks tegevust lubada ka juhul, kui tegevusega ei kaasne veekogumi seisundi halvenemine, kuid tegevus piirab veekogumi hea seisundi saavutamist. Sellisel juhul saaks arendustegevust lubada üksnes veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise korral, kuid erandi kohaldamise tingimusi ei ole haldusorganid oma otsustes analüüsinud. Samas haldusorganil on mitte ainult õigus vaid ka kohustus diskretsiooni kasutamiseks, et ka arendaja saaks haldusorgani otsuse alusel vajaliku õiguskindluse.<sup>160</sup>

Niisiis, et KMH menetlus vastaks VRD nõuetele, peaks KMH sisaldama erandite tingimuste täitmise kontrolli, kui arendustegevusega kaasneb veekogumile negatiivse mõju ulatuses, mis võib seada ohtu olemasoleva veekogumi seisundi säilitamise või hea seisundi saavutamise. Ning kui arendustegevus veekogumi seisundile ohtu ei kujuta, peaks ka vastav põhjendus haldusorgani otsustes kajastuma, kuna ära tuleb näidata nii see, et veekaitse eesmärgi erandit ei ole vaja kohaldada (nn veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise kontroll) kui ka see, kui tegevust saab lubada üksnes veekaitse eesmärgi erandite tingimustele vastavuse korral.

---

<sup>159</sup> VMK 2015-2021 kohaselt ei ole ükski erand seotud arendustegevusega. Erandid on seotud üksnes veekaitse eesmärgi täitmise tähtaja pikendamise osas.

<sup>160</sup> Kupits, K. Kõiva M. Eesti tingimustes veepoliitika raamdirektiivi 2000/60/EÜ artikli 4(7) erandite kehtestamise analüüsi läbiviimine. Tallinn 2018, lk 36 – [https://www.envir.ee/sites/default/files/aruanne\\_2.pdf](https://www.envir.ee/sites/default/files/aruanne_2.pdf) (15.02.2021).

### **3.4. Arendustegevuse veekeskonna mõju tuvastamine veeloa ja veekeskonnariskiga tegevuste registreeringu taotlemise raames**

#### **3.4.1. Veekaitse eesmärkide hindamine veeloa ja veekeskonnariskiga tegevuste registreerimise menetluses**

Selles alapeatükis analüüsitakse, kuidas arendustegevuse veekeskonna mõju tuleks haldusorganil tuvastada nende arendustegevuste korral, mille osas KMHD ei ole vaja teha. See tähendab, et tegemist on selliste arendustegevustega, mis ei ole hõlmatud KeHJS § 6 lg-s 1 nimetatud olulise keskkonnamõjuga tegevusega. Lisaks kuuluvad siia alla sellised arendustegevused, mille osas KeHJS § 6 lg 2 alusel eelhinnangu tulemusena selgus, et KMH tegemine ei ole vajalik.

Kuna magistritöö raames hinnatakse üksnes selliseid arendustegevusi, millel võib olla mõju veekeskonnale, tuleb menetlusele kohaldada veeloa või veekeskonnariskiga tegevuste registreerimise menetluskorda. Seega kuuluvad siia sellised arendustegevused, mille jaoks on vajalik taotleda veeluba VeeS § 187 tähenduses, kuid siia ei kuulu tegevused, mille jaoks veeluba vaja ei ole ja kohaldub VeeS § 188 regulatsioon ehk kavandatavad tegevused kuuluvad veeluba mitterõudvate tegevuste hulka. Veeloa menetlemisel tuleb lähtuda KeÜS §-des 41–58 ning VeeS § 186–193 sätestatud menetlusreeglitest. Kui aga arendustegevus kuulub veekeskonnariskiga tegevuste hulka, kohaldub tegevusele registreerimiskohustus VeeS § 196 lg 2 alusel. Veekeskonnariskiga tegevuse registreerimisele kohaldub VeeS § 197–202 sätestatud menetluskord.

Oluline on siinkohal välja tuua, et juhul kui taotletavale arendustegevusele tuleb kaaluda veeloa menetluse raames veekaitse eesmärgi erandi rakendamist, tuleb algatada KMH, kuna veekaitse eesmärgi erandit ei saa rakendada veeloa menetluse raames. KeHJS § 6 lg 1 p 36 alusel loetakse olulise keskkonnamõjuga tegevuseks ka selline tegevus, mis eeldab veeloa või keskkonnakompleksloa taotluse menetluses veeseaduse §-de 39–42 alusel veekogumi hea seisundi saavutamise suhtes erandi kohaldamist. Järelikult tuleb haldusorganil veeloa menetlusest minna üle KMH menetlusele juhul, kui tekib vajadus hinnata arendustegevuse vastavust veekaitse eesmärgi erandile.

Veeseaduse seletuskirja kohaselt on vastav regulatsioon vajalik selleks, et erandi kohaldamisele saaks rakendada samu menetlusreegleid, mida VMKde koostamiselegi. Seega peeti sobivaks kasutada KMH menetlusreegleid.<sup>161</sup>

Oluline on veel välja tuua, et VeeS § 196 lg 5 alusel saab Keskkonnaamet nõuda veekeskkonnariskiga tegevuse registreerimise menetluse raames veeloa taotlemist üksnes VeeS § 196 lg 2 p 12 alusel keemilise taimekaitsevahendi veekaitsevööndis kasutamise korral, kui tegevusel võib olla pinna- ja põhjavee omadustele oluline ebasoodne mõju. Seejuures on võimalik veeloa menetlusest üle minna KMH menetlusele juhul, kui osutub vajalikuks hinnata veekaitse eesmärgile erandi seadmist vastavalt KeHJS § 6 lg 1 p-le 36. Muude tegevuse korral, mis on sätestatud VeeS 196 lg-s 2, ei ole võimalik veekaitse eesmärkide erandeid rakendada, kuna veekaitse eesmärgi erandeid saab kasutada üksnes KeHJS § 6 lg 1 p 36 alusel KMH menetluse raames. Seejuures KeHJS § 6 lg 1 p 36 on piiratud üksnes veeloa või keskkonnakompleksloa taotluse menetlustega. Järelikult veekeskkonnariskiga tegevuste registreerimise menetlus KeHJS § 6 lg 1 p 36 alla ei kuulu. Töö autorile jääb seejuures selgusetuks, kuidas toimub veekaitse eesmärgile erandi seadmise menetlus nendele VeeS § 196 lg-s 2 nimetatud tegevustele, millele veeloa menetlusele üleminekut veekeskkonnariskiga tegevuse registreerimise menetluse raames ette nähtud ei ole.

Eelnevast tulenevalt teeb töö autor ettepaneku, et VeeS § 196 lg 5 sõnastust tuleks muuta selliselt, et Keskkonnaamet võib nõuda veeloa taotlemist kõikide veekeskkonnariskiga tegevuse osas, mis on nimetatud VeeS § 196 lg 2 p-des 2–12, kui tegevusel võib olla pinna- ja põhjavee omadustele oluline ebasoodne mõju. Selline sõnastus võimaldaks veekaitse eesmärgile erandi rakendamise menetluskorda kasutada ka olukorras, kui tegevusele osutub vajalikuks kaaluda veekaitse eesmärgi erandi seadmist veekeskkonnariskiga tegevuste registreerimise menetluses. Töö autori tehtud sõnastusettepaneku korral oleks võimalik jätkata veeloa menetlusega ning vajadusel saaks kohaldada KeHJS § 6 lg 1 p-i 36.

Haldusorgan võib veeloa andmisest keelduda VeeS § 192 lg 3 p 8 alusel, kui kavandatav tegevus seab ohtu VeeS §-des 31, 32 ja 34 nimetatud veekaitse eesmärkide saavutamise või ei võimalda nende saavutamist ning veekaitse eesmärkide saavutamise suhtes ei kohaldata erandit §-de 39–42 alusel. Veekeskkonnariskiga tegevuste registreerimise menetluses võib haldusorgan VeeS § 199 p 1 alusel keelduda veekeskkonnariskiga tegevuse registreerimisest, kui tegevusel

---

<sup>161</sup> Veeseaduse seletuskiri eelnõu 643 SE juurde, lk 67.

võib olla pinna- või põhjavee omadustele, vee-elustikule või veega seotud elustikule oluline ebasoodne mõju, mida ei ole võimalik kõrvaltingimuste kehtestamisega piisavalt vähendada.

Järelikult veeluba nõudvate tegevuste sisuline veekaitse eesmärkidele vastavuse hindamine toimub samade põhimõtete alusel, mis olid kajastatud KSH ja KMH menetluste juures, kuna arendustegevuse mõju veekeskonnale tuleb hinnata VeeS §-des 31, 32 ja 34 nimetatud veekaitse eesmärkide alusel ehk teisisõnu, tuleb saavutada kõigi vete hea seisund ning veekaitse eesmärgile erandite kohaldamist tuleb kontrollida VeeS § 38–42 alusel. Kui kavandatav tegevus veekaitse eesmärkidele ei vasta ning tegevusele ei ole võimalik kohaldada mõnda veekaitse eesmärgi erandit, tuleb veeloa andmisest keelduda VeeS § 192 lg 3 p 8 alusel.

Oluline on aga välja tuua, et veekeskonnariskiga tegevuste korral ei ole keeldumise alused seotud veekaitse eesmärgi ega selle erandi kehtestamisega, sest registreerimisest keeldumise alustena tuleb veekaitse eesmärkide täitmise osas haldusorganil üksnes hinnata olulist ebasoodsat mõju. Sellest võib järeldada, et kui haldusorgan on olulise ebasoodsa mõju oma kaalutusotsusega tuvastanud, on see lõplikuks registreerimise keeldumise aluseks, sest kehtiv veeseaduse regulatsioon ei võimalda veekeskonnariskiga tegevuste registreerimise menetlusest üle minna veeloa ja KMH menetlusele, välja arvatud VeeS § 196 lg-s 5 sätestatud juhul.

#### **3.4.2. Haldusorganite menetluspraktika veekaitse eesmärkide hindamisel veeloa menetluses**

Selles alapeatükis analüüsitakse neid veeloa andja kaalutlusi, millega hinnati veeloaga taotletava tegevuse vastavust veekaitse eesmärkidele.

Veeloa annab Keskkonnaamet VeeS § 191 lg 1 alusel, välja arvatud kaadamiseks VeeS § 177 lg 6 alusel, mil loa andjaks on Keskkonnaministeerium. Veeloa andmisega kinnitab loa andja, et kavandatav arendustegevus ei kahjusta olulisel määral keskkonda ega ohusta inimeste elu või tervist ning puuduvad loa andmisest keeldumise alused.

Magistritöö raames analüüsiti kaheksat<sup>162</sup> erinevat veeloa menetlust. Eelkõige analüüsiti veeloa andja kaalutusotsustes seda, millistel alustel hinnati veeloaga kavandatava tegevuse vastavust VeeS §-des 31, 32 ja 34 sätestatud veekaitse eesmärkidele, kuidas toimus veekaitse eesmärgi

---

<sup>162</sup> Keskkonnaameti 19.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2411; Keskkonnaameti 11.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2360; Keskkonnaameti 19.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2420; Keskkonnaameti 31.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2498; Keskkonnaameti 30.12.2019 nr 1-3/19/2487; Keskkonnaameti 18.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2403; Keskkonnaameti 26.10.2020 korraldus nr DM-111591-2; Keskkonnaameti 17.03.2020 korraldus nr DM-107467-6 – Keskkonnaameti dokumendiregister.

erandi kohaldamiseks selle vajaduse hindamine ning kuidas toimus veeloa avalikustamine. Valimisse võeti ajaliselt võimalikult hilised menetlused, et tulemused peegeldaksid tänapäevast haldusorganite menetluspraktikat. Seejuures valimi koostamisel arvestati, et taotletavad tegevused oleksid piisavalt erinevad, kuid seotud vee kasutamisega. Seetõttu tehti valim selle alusel, et taotletaval tegevusel oleks teatav negatiivne mõju veekogumi seisundile tuvastatud. See oli ka põhjuseks, miks valimisse võeti veeloa menetlused, aga mitte veekeskkonnariskiga tegevuste registreerimise menetlused.

Töö autori hinnangul ei arvesta haldusorgan veeloa menetlustest piisavalt veekogumi kaitse eesmärgiga – saavutada ja säilitada veekogumi hea seisund. Keskkonnaamet märgib küll korraldustes<sup>163</sup>, et veekogumite seisundit ei tohi halvendada, kuid jätab mainimata, et veekaitse eesmärgi saavutamiseks ei piisa üksnes veekogumi halvendamise keelust, vaid halvas seisundis oleva veekogumi korral tuleb saavutada selle hea seisund ning hea seisundi korral tuleb tagada veekogumi hea seisundi säilimine. Veekogumi hea seisundi võib jätta saavutamata üksnes veekaitse eesmärgi erandite rakendamise korral. Ka Riigikohus on oma 8.10.2018 otsuses nr 3-16-478 möönnud, et erandlikel juhtudel võivad veekaitse eesmärgid jääda üldse saavutamata.<sup>164</sup> Kuna veekaitse eesmärgi erandit saab kohaldada üksnes KMH menetluste käigus, tuleb veeloa menetluste raames haldusorganil hinnata üksnes veekaitse eesmärgi erandite kohaldamise vajadust ning jaatava vastuse korral tuleb minna üle KeHJS kohasele menetlusele. Töö raames analüüsitud veeloa menetluste raames ühtegi sellist haldusorgani kaalutlust ei tuvastatud.

Samal ajal on haldusorgan andnud välja korraldusi<sup>165</sup>, kus veekaitse eesmärkide täitmine on saavutatud rangemate keskkonnanõuete rakendamise kaudu. Rangemaid keskkonnanõudeid võib tegevusele kohaldada vastavalt VeeS § 28 lg-le 1, mis sätestab veekaitse kombineeritud põhimõtte. Kombineeritud põhimõtte kohaselt võib haldusorgan kohaldada arendustegevusele täiendavaid meetmeid, sealhulgas vajaduse korral rangemaid keskkonnanõudeid, heite piirväärtusi ja kvaliteedi piirväärtusi, kui keskkonnanõuete täitmisest hoolimata ei ole võimalik saavutada veekaitse eesmärke. Töö autori hinnangul peaks VeeS § 28 lg 1 alusel rangema keskkonnanõude kohaldamisel haldusorgan põhjendama, miks rangemate nõuete kehtestamine on vajalik, kas rangemate nõuete kehtestamisega tagatakse veekaitse eesmärkidele vastavus ning kas rangemate nõuete kehtestamisega kaasnevad kulud on vee erikasutajale

---

<sup>163</sup> Keskkonnaameti 19.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2411; Keskkonnaameti 11.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2360; Keskkonnaameti 19.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2420 – Keskkonnaameti dokumendiregister.

<sup>164</sup> RKHKo, 8.10.2018, 3-16-478, p 25.

<sup>165</sup> Keskkonnaameti 31.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2498 – Keskkonnaameti dokumendiregister.

proportsionaalsed. Veeloa menetluste raames ei ole haldusorgan eeltoodud kaalutlusi oma korraldustes välja toonud.

Samas Riigikohus on oma 15.01.2009 otsuses nr 3-3-1-87-08 rõhutanud, et haldusorgani otsused peavad olema koostatud nii, et kõik olulised asjaolud oleksid haldusaktis välja toodud ja selgelt kaalutletud. Riigikohus on oma otsuses öelnud: „Haldusakti põhjendus peab /.../veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt.“<sup>166</sup>

Riigikohtu 3.12.2012 otsuses nr 3-3-1-47-12 märkis kolleegium järgnevalt: „/.../ diskretsiooniotsuse põhikaalutlused ei saa reeglina sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga diskretsiooniotsus on eelduslikult eriline ja ainukordne, mistõttu peavad otsustuse põhimotiivid sisalduma haldusaktis.“<sup>167</sup>

On ka vastupidiseid näiteid, kus Keskkonnaamet oma korralduses<sup>168</sup> ei määra vee erikasutajale saasteainete suublasse juhtimiseks rangemaid nõudeid, kuigi nende samade saasteainete tõttu on mõjutatud veekogumi seisund määratud mitteheasse seisundisse. Selle korraldusega määras haldusorgan piirnormid keskkonnaministri 08.11.2019 määruse nr 61 „Nõuded reovee puhastamise ning heit-, sademe-, kaevandus-, karjääri- ja jahutusvee suublasse juhtimise kohta, nõuetele vastavuse hindamise meetmed ning saasteainesisalduse piirväärtused“<sup>169</sup> (edaspidi *määrus nr 61*) § 7 lg-s 1 sätestatud nõuete alusel. Töö autorile jääb selgusetuks, milliste kaalutluste alusel sellise otsuseni jõuti, kuna saasteainete suublasse juhtimist olukorras, kus suublaks olev veekogum on nende samade saasteainete tõttu mitteheas seisundis, võiks lubada üksnes veekaitse eesmärgile erandi seadmise alusel.

Töö autori hinnangul oleks haldusorgan pidanud analüüsima, kas loaga lubatavad saasteainete kogused võivad takistada veekogumi hea seisundi saavutamist ning kui vastus oleks olnud jaatav, oleks tulnud hinnata veekaitse eesmärgi erandite kohaldamise vajadust ning vajadusel lähtuma edasises menetluses KeHJS § 6 lg 1 p 36 alusel KeHJS kohasest menetlusest. Isegi juhul, kui haldusorgan jõuaks seisukohale, et veekaitse eesmärgi erandit ei ole konkreetse veeloa menetluse raames vaja kohaldada, oleks kaalutlusotsus pidanud sisaldama ka vastavaid põhjendusi.

---

<sup>166</sup> RKHKo, 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 18.

<sup>167</sup> RKHKo, 3.12.2012, 3-3-1-47-12, p 15.

<sup>168</sup> Keskkonnaameti 19.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2411 – Keskkonnaameti dokumendiregister.

<sup>169</sup> RT I, 12.11.2019, 6.

Kõikide analüüsitud veelubade menetlemisel kasutas Keskkonnaamet veeloa andmisel avatud menetlust. KeÜS § 47 lg 2 alusel avalikustas Keskkonnaamet teate veeloa taotluse menetlusse võtmise kohta ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded ja kohalikus või maakondlikus ajalehes. Kuna teate võib jätta kohalikus või maakondlikus ajalehes avaldamata, kui kavandatud tegevusega kaasnev keskkonnahäiring või keskkonnarisk on nii väike, et selle vastu puudub piisav avalik huvi, siis avaldas Keskkonnaamet teate üldjuhul veeloa taotluse menetlusse võtmise kohta üksnes ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded.

Ühegi analüüsitud loa avalikustamise käigus ettepanekuid ning vastuväiteid Keskkonnaametile ei laekunud. Lisaks ei korraldanud loa taotluse ja eelnõu osas Keskkonnaamet ühtegi avalikku arutelu. Sellest võib järeldada, et avalikkuse ja huvigruppide osalus nende arendustegevuste osas, mis KeHJS alla ei kuulu, on marginaalne või puudub üldse.

Töö autor on seisukohal, et veeloa andja menetluspraktika kohaselt antakse veeluba arendustegevusele juhul, kui kavandatav tegevus ei halvenda veekogumi seisundit, kuid veekogumi seisundi ohustamise mõju jäetakse sisuliselt analüüsimata. Teisalt, rangemate nõuete kohaldamise osas puudub ühtne menetluspraktika, missugused tingimused on eelduseks, et kohaldamisele kuuluvad täiendavad meetmed rangemate keskkonnanõuete näol. Lisaks jäetakse analüüsivõimalused veekaitse eesmärgi eranditest tulenevad võimalused arendustegevusele, kuna tänase menetluspraktika kohaselt veekaitse eesmärgi erandite kohaldamise vajadust veeloa menetluse raames ei hinnata, kuigi veeloa menetlemise raames on haldusorganil olemas kogu info, mille alusel erandi kohaldamise vajadust saaks hinnata ning vajadusel jätkata KeHJS § 6 lg 1 p 36 alusel KeHJS kohase menetlusega.

Üheks põhjuseks, miks Keskkonnaamet ei kontrolli veeloa menetluse raames veekaitse eesmärgi erandite tingimuste täitmist võib olla tingitud sellest, et veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise menetluskord ei ole veeseaduses selgelt reguleeritud. Ainult VeeS § 42 lg-te 1 ja 2 alusel veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi kohaldamiseks on lubatud veekaitse eesmärgi erandit rakendada veeloa menetluse käigus, kõikide teiste erandite korral võib erandit kohaldada üksnes VMKs kajastamise kaudu. Töö autori hinnangul ei ole selline menetluskord piisavalt paindlik ega ka üheselt arusaadav, kuidas toimub erandite kehtestamine VMK kaasajastamise kuueaastase perioodi vahelisel ajal ning kuidas veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise vajadused üldse tuvastatakse.

## KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli selgitada, kas Eestis arendustegevuse elluviimisele kohalduvad veekaitse eesmärkide ja nende erandite õigusnormid on VRD eesmärki arvestades piisavalt selgelt ja täpselt EL õigusest Eesti õigusesse üle võetud ning kas veekaitset käsitlev haldusmenetlus vastab õigusaktide nõuetele ning arvestab piisavalt avalike ja erahuvidega.

Töö eesmärgi saavutamiseks hinnati esmalt, kas VRD art 4, mis sätestab veekaitse eesmärgid ja veekaitse eesmärgi erandid, on Eesti õigusesse korrektselt üle võetud. Kokku on võimalik rakendada nelja erinevat veekaitse eesmärgi erandit – veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtaja pikendamine, leebema veekaitse eesmärgi seadmine, veekogumi seisundi ajutise halvenemise lubamine ning veekaitse eesmärgi saavutamata jätmine. Analüüsi tulemusena selgus, et Eesti õigusesse ei ole üle võetud veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtaja pikendamise erandi maksimaalset kasutamise tähtaega. Nimelt VRD § 4 lg 4 p c) kohaselt piirdub tähtajapikendus maksimaalselt kahe ajakohastusega vesikonna VMKs, välja arvatud juhtudel, kus looduslike tingimuste tõttu ei saa eesmärke selle tähtaja jooksul saavutada. Magistritöö koostamise ajal on ettevalmistamisel vesikonna VMKde teine ajakohastamise periood, mis hõlmab perioodi 2021–2027. Järelikult on veekaitse eesmärgi saavutamise tähtaja pikendamise erandit võimalik rakendada maksimaalselt kuni aastani 2027, välja arvatud juhul, kui eesmärgi saavutamine on takistatud looduslike tingimuste tõttu. Vastav regulatsioon Eesti õiguses puudub. Kõik ülejäänud veekaitse eesmärgi erandeid puudutav sisuline regulatsioon on töö autori hinnangul Eesti õigusesse nõuetekohaselt üle võetud.

Järgnevalt oli magistritöö eesmärgiks teha kindlaks veekaitse eesmärgi erandite kohaldamise tingimused arendustegevusele ja anda vastus küsimusele, millistele tingimustele peab arendustegevus vastama, et sellele saaks rakendada mõnda veekaitse eesmärgi erandit. Magistritöö tulemusena selgus, et kõigil veekaitse eesmärgi eranditel on teatav kokkupuude arendustegevusega. Mõned veekaitse eesmärgi erandid väljenduvad arendustegevusele piiravate tingimustena, kui veekogumile on kaitse-eesmärgi täitmiseks kehtestatud meetmed hea seisundi saavutamiseks ja selleks on veekogumile kehtestatud näiteks veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtaja pikendamise erand. Samas on veeseadusega kehtestatud ka selliseid veekaitse eesmärgi erandeid, mis kohalduvad arendustegevusele leevendavate meetmetena, näiteks veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erand või leebema veekaitse eesmärgi erand.

Töö keskseks uurimisobjektiks oli veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi rakendamine, kuna see on ainuke veekaitse eesmärgi erand, mis on otseselt suunatud arendustegevustele. Töö

tulemusena selgus, et veekaitse eesmärgi võib jätta saavutamata, kui tegevus vastab VRD art 4 lg-s 7 toodud tingimustele. Enne tingimustele vastavuse kontrollimist tuleb aga iga arendustegevuse osas vastata küsimustele, kas kavandatava tegevusega kaasnevad uued muudatused veekogumi füüsilistes omadustes või põhjaveekogumi taseme muutused, mis võivad kaasa tuua veekogumi seisundi halvenemise või suutmatuse saavutada head seisundit, või kas tegemist on uue püsiva arendustegevusega, millega võib kaasneda veekogumi halvenemine väga heast seisundist heasse seisundisse. Kui vastus on jaatav, saab arendustegevusele loa anda üksnes juhul kui tegevus vastab VRD art 4 lg-s 7 toodud tingimustele ning täidetud on veekaitse eesmärgi erandite rakendamise üldnõuded VRD art 4 lg-te 7 ja 8 tähenduses. Veekaitse eesmärgi erandi rakendamise üldnõudena tuleb ära näidata, et kohaldatav veekaitse eesmärgi erand ei takista hea seisundi saavutamist vesikonna muudes veekogumites. Teiseks tuleb veenduda, et erandiga hõlmatud veekogumi suhtes rakendatakse kõiki muid kvaliteedi- ja keskkonnanõudeid, ning kolmandaks, et erandiga hõlmatud veekogumit kaitstakse vähemalt sellisel tasemel, mis on sätestatud muudes Eesti ja EL õigusaktides.

Veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi rakendamiseks tuleb esimese tingimusena kontrollida, kas tegevus vastab uue säästva arendustegevuse määratlusele, kui arendustegevus ei ole seotud üksnes veekogumi füüsiliste muutustega ja on oht et arendustegevuse tulemusena võib veekogum langeda väga heast seisundist heasse seisundisse. Selgus, et VRD juhendmaterjalides ega ka Eesti õiguses pole täpsustatud, mida käsitletakse uue säästva arendustegevusena. Uue säästva arendustegevuse näol on tegemist määratlemata õigusmõistega, kuid tuleb arvestada, et arendustegevuse saab lugeda säästvaks üksnes juhul, kui majanduslik, sotsiaalne kui ka keskkonnamõju igakülgne hinnang on sellise tulemuseni viinud ning arendustegevus vastab kohalike, piirkondlike, riiklike ja Euroopa säästva arengu kavadele või strateegiatele. Teisisõnu peab arendustegevusega kaasnema pikaajaline jätkusuutlikkus ja arendustegevus peab laiemalt panustama keskkonnaeesmärkide saavutamisse.

Et veekaitse eesmärgi võiks arendustegevuse kavandamisel jätta üldse saavutamata, tuleb teise tingimusena haldusorganil kontrollida, kas kavandatav arendustegevus sisaldab kõiki võimalikke meetmeid kahjulike mõjude leevendamiseks või on mõjude täiendavaks vähendamiseks vaja lisada veel otstarbekaid leevendusmeetmeid peale arendustegevuse omaniku pakutud meetmete. Haldusorgan peab veenduma, et leevendusmeetmed on valitud selliselt, et need oleks tehniliselt teostatavad, need ei oleks ebaproportsionaalselt kulukad ja

sobiks id arendustegevusega kokku. Eelistada tuleb selliseid leevendusmeetmeid, mida saab rakendada mõju leevendamiseks või vältimiseks selle tekkekohas.

Kolmanda tingimusena peab veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi rakendamiseks olema täidetud ülekaaluka avaliku huvi määratlus. Töö tulemusena võib järeldada, et arendustegevus loetakse ülekaalukaks avalikuks huviks kui selle eesmärk on seotud inimeste elu põhiväärtuste kaitsega nagu tervis, ohutus ja keskkond või arendustegevusega viiakse ellu põhipoliitikat riigi ja ühiskonna jaoks või tegemist on majandusliku või sotsiaalse iseloomuga tegevusega, mis täidab avalike teenustega seotud ülesandeid, näiteks elanikele nõuetekohase joogivee teenuse pakkumine. Oluline on siinkohal välja tuua, et iga arendustegevuse määratlemisel ülekaalukaks avalikuks huviks peab olema põhjendatud ja üheselt arusaadav. Üksnes deklareerimisest ilma hindamiseta ei piisa, et kuulutada kavandatav arendustegevus ülekaalukaks avalikuks huviks.

Kui arendustegevuse näol ei ole tegemist ülekaaluka avaliku huviga, tuleb alternatiivse võimalusena kontrollida, kas arendustegevusest saadavad hüved inimese tervisele, ohutusele või säästvale arengule kaaluvad üles veekaitse eesmärgi saavutamise kaasknevad hüved või avaliku huvi. Selleks tuleb arendustegevuse kulude ja tulu analüüsi põhjal järeldada, kas veekogumi seisundi halvenemise vältimine või heasse seisundisse taastamise kasu keskkonnale ja ühiskonnale kaalub üles arendustegevusest saadava kasu inimeste tervisele, inimeste ohutuse tagamisele või säästvale arengule. Veekaitse eesmärkide mittesaavutamisest tulenevat saamata jäävat tulu tuleb hinnata keskkonnaalaste, majanduslike ja ühiskondlike tulude põhjal. Nii kasu kui ka saamata jääv tulu tuleks väljendada eelistatult rahaliselt, et analüüs oleks võrreldav. Kuna aga igat liiki kasu või saamata jäävat tulu ei ole rahaliselt võimalik väljendada, tuleks siiski erinevat liiki kasud ja kahjud esitada võrreldavalt.

Neljanda tingimusena tuleb kontrollida, et veekogumi kasutamisest tulenevat hüve ei ole võimalik saavutada muul viisil, mis oleks keskkonna seisukohalt oluliselt parem ja mõistlike kulutustega teostatav. Juhul kui selline võimalus oleks olemas, ei ole arendustegevuseks valitud kõige säästlikumat alternatiivi. Seetõttu on oluline arendustegevuse korral hinnata ka muid võimalusi, mitte ainult seda, mida arendaja esialgselt välja pakub. Need võimalused või alternatiivsed lahendused võivad olla muuhulgas alternatiivsed asukohad või erinevad arenduse ulatused.

Magistritöö tulemusena selgus, et VRD art 4 lg 7 kohast veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandit ei ole võimalik kasutada saasteainete keskkonda juhtimiseks, kui veekogumi

seisund langeb VRD tähenduses mitteheasse seisundisse. Seda põhjusel, et saastamist käsitletakse üksnes VRD art 4 lg 7 teises osas uue säästva arendustegevuse all, mis on seotud üksnes pinnaveekogumite seisundi langemisega väga heast seisundist heasse seisundisse. Järelikult veekogumi langemine saastamise tõttu mitteheasse seisundisse ei ole lubatud. Mitteheasse seisundisse langemine on VRD art 4 lg 7 erandi kohaselt lubatud üksnes põhjaveekogumi veetaseme muutuse tõttu või pinnaveekogumi uute füüsiliste muutuste tõttu nagu näiteks veekogumi muutused kallaste või sügavuse osas.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks oli vajalik analüüsida ka seda, milliste menetlusreeglite alusel tuleb veekaitse eesmärgi erandite kohaldamine kindlaks teha. See oli vajalik eeldus selleks, et anda vastus küsimusele, kas Eesti menetlusnormid on asjakohased ja arvestavad veekaitse eesmärkide ning avalike ja erahuvidega. Töös analüüsiti veekaitse eesmärkide täitmise hindamiseks erinevaid menetlusetape planeeringute keskkonnamõju strateegilisest hindamisest kuni haldusorgani poolt tegevusloa väljastamiseni või veekeskkonnariskiga tegevuse registreerimiseni.

Magistritöö tulemusena selgus, et KSH menetlustes ei arvesta haldusorganid täna piisavalt veekaitse eesmärkidega ja veekaitse eesmärgi erandite rakendamise vajadustega. KSH menetluste käigus erinevad osapooled küll möönavad, et teatud tegevustel on negatiivne mõju veekogumi vee kvaliteedile, kuid KSH menetluste raames ei hinnata, kas selle mõju tõttu võib veekogumi hea seisund või hea seisundi saavutamine ohtu sattuda. Töö autori hinnangul arvestavad haldusorganid eelkõige sellega, et arendustegevusega ei tohi olemasolevat veekogumi seisundit halvendada, kuid seejuures jäetakse hindamata, kas kavandatava tegevusega võivad veekogumi eesmärgid ohtu sattuda. Sellest tulenevalt on töö autor seisukohal, et täna luuakse planeerimisdokumentidega ootus teatud arendustegevuste elluviimiseks, kuid kavandatavad tegevused võivad olla vastuolus veekaitse eesmärkidega, sest haldusorganid ei kontrolli, kas tegevus võib veekogumi hea seisundi saavutamise või säilitamise ohtu seada.

Vähendamaks erinevate osapoolte vaidlusi arendustegevuse käigus, tuleks töö autori hinnangul veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise otsused teha KSH võimalikult varajases etapis ning tagada seeläbi kindlustunne erinevate huvigruppide ootuste osas. Kui KSH on liialt üldine erandi kohaldamise hindamiseks, tuleks vastav risk KSH menetluse käigus välja tuua, et kõigile osapooltele oleks võimalikud hilisemad piirangud teada. Kuigi KSH raames on tegu üldiste planeerimisdokumentidega, peaks just KSH andma suunised edasistele arendustegevustele läbi maakasutuse otstarvete. Selline käsitlus annaks KSH kaudu olulise sisendi perspektiivsetele

arendustegevustele ning vähendaks selliste alternatiivide analüüsimist, mis ei ole kooskõlas veekaitse eesmärkidega ning mis ei arvesta kogukonna ootustega.

Magistritöö raames analüüsitud KMH menetluste osas selgus, et haldusorganid ei pööra piisavalt tähelepanu mitteheas seisundis olevate veekogumite hea seisundi saavutamise kohustusele. Mõjude hindamisel lähtutakse pigem õigusaktides määratud nõuetest, kuid ei arvestata, et veekogumi kaitse seisukohast peab vajadusel võtma kasutusele täiendavaid meetmeid, sealhulgas keskkonnanõudeid karmistama. Kui veekeskonna seisund jääb sellest hoolimata ohustatuks, tuleb hinnata veekaitse eesmärgile erandi seadmise võimalusi.

Töö tulemusena selgus, et KMH menetluste käigus pidasid haldusorganid oluliseks alternatiivide käsitlemist, kuid oli ka selliseid menetlusi, kus haldusorganid pidasid sobivaks üksnes kavandatava tegevuse ja 0-alternatiivi (olemasoleva olukorra säilimise) käsitlemist. KMH menetlustes on haldusorganid küll tähelepanu pööranud veekogumi seisundi halvenemise keelule, kuid samaväärselt ei pöörata tähelepanu veekogumi hea seisundi säilitamise kohustusele ning mitteheas seisundis oleva veekogumi seisundi parendamise kohustusele.

Magistritöö tulemusena selgus, et haldusorganid ei ole veel kordagi analüüsinud ühegi kavandatava arendustegevusega seoses veekaitse eesmärgi erandite kohaldamiseks vajalike tingimuste täitmist. Kui arvata, et Eestis polegi veekaitse eesmärgi erandite regulatsiooni kohaldamist senimaani vaja olnud, kuna selliseid arendustegevusi pole Eestis lihtsalt kavandatud, siis nii see paraku ei ole. Haldusorganid menetlevad igapäevased KSH, KMH ja veeloa taotlusega seotud materjale, kus kavandatakse tegevusi, millel on mõju veekogumitele. Seejuures menetluspraktika kohaselt hindavad haldusorganid seda, et kavandatavad tegevused ei halvendaks olemasolevat veekogumi seisundit. Samas mööndakse, et tegevusega kaasneb teatav negatiivne mõju, kuid selle mõjuga kaasnevaid ohte veekaitse eesmärkidele ei hinnata. Töö autori hinnangul on selline haldusorgani tegevus vastuolus veeseadusega, kuna veeseaduse kohaselt ei ole lubatud ühegi veekogumi seisundi halvenemine ning halvas seisundis veekogumi korral tuleb tagada selle parendamine selliselt, et saavutatakse veekogumi hea seisund. Seega arendustegevuste korral, millega kaasneb ükskõik millisel kujul negatiivne mõju veekogumile, ei tohiks tegevusluba anda ka juhul, kui tegevusega ei kaasne veekogumi seisundi halvenemist, kuid tegevus piirab veekogumi hea seisundi saavutamist. Töö autori hinnangul saaks sellisel juhul arendustegevust lubada üksnes juhul, kui haldusorgani otsuses on ära näidatud, et tegevusega kaasnev negatiivne mõju veekogumile on niivõrd väike, et see ei takista veekogumi hea seisundi saavutamist või kui veekaitse eesmärgi erandi kohaldamiseks vastab tegevus erandi rakendamise tingimustele.

Ka veeloa menetluste analüüsimisel jõudis töö autor seisukohale, et haldusorgani menetluspraktika kohaselt antakse veeluba arendustegevusele juhul, kui kavandatav tegevus ei halvenda veekogumi seisundit, kuid veekogumi hea seisundi saavutamise või säilitamise ohtu sisuliselt ei analüüsita. Rangemate keskkonnanõuete kohaldamise osas vastavalt VeeS § 28 lg-le 1 puudub samuti ühtne menetluspraktika, ehk teisisõnu, puudub selgus, missugused tingimused on eelduseks, et kohaldamisele kuuluvad täiendavad meetmed. Lisaks jätab haldusorgan analüüsimata veekaitse eesmärgi eranditest tulenevad võimalused arendustegevusele, kuna tänase menetluspraktika kohaselt veekaitse eesmärgi erandite kohaldamise vajadust veeloa menetluse raames ei hinnata.

Magistritöö hüpoteesile, mille kohaselt ei hinnata Eestis arendustegevuse vastavust veekaitse eesmärkidele veeseaduse §-de 38–42 alusel veekaitse eesmärgi erandite kohaldamise tähenduses, tuleb eelnevale tuginedes vastata jaatavalt.

Magistritöö raames analüüsitud haldusorganite menetluspraktika näitas selgelt, et veekaitse eesmärgi erandite rakendamine ei ole Eesti haldusorganite praktikas kasutust leidnud, kuigi veekaitse eesmärgi erandite rakendamise alused on veeseaduses juba 2010. aastast. Veekaitse eesmärgi erandite sätted taaskehtestati uue veeseadusega 01.10.2019. Üheks põhjuseks, miks veekaitse eesmärgi erandite süsteemne rakendamine Eestis puudub, võib töö autori hinnangul tuleneda veeseaduses sätestatud erandite kohaldamise ebaselgest menetluskorrast.

Töö autori hinnangul peaks veekaitse eesmärgi saavutamiseks tähtaja pikendamise erandi, leebema veekaitse eesmärgi erandi ning veekogumi seisundi ajutise halvendamise erandi menetlusnorme veeseaduses täiendama. Kehtivas menetluskorras puudub selgus, kuidas arendustegevuse kavandamisel saab eelnimetatud veekaitse eesmärgi erandeid taotleda. Üksnes VeeS § 42 lg 2 alusel veekaitse eesmärgi saavutamata jätmise erandi korral on kehtiva õiguse alusel võimalik veekaitse eesmärgi erandi kohaldamiseks tingimusi kontrollida tegevusloa menetluse raames, kõigil muudel juhtudel saab erandeid kohaldada üksnes VMK koostamise käigus. Üksnes VMK kohase menetluse korral on arendustegevusele võimalik rakendada veekaitse eesmärgi erandit VMK ajakohastamise käigus, mis on tavapäraselt kuueaastane tsükkel. Pole siiski välistatud, et ka VMKde ajakohastamise tsükli vahelisel ajal on võimalik VMK täiendada erandite infoga. Isegi juhul, kui sellist veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise võimalust peetakse piisavaks, puudub veeseaduses selgesõnaline regulatsioon, kuidas veekaitse eesmärgi erandi rakendamiseks taotlemine peaks käima, et seda VMK ajakohastamise käigus üldse kaaluma hakataks. Töö autor on seisukohal, et kõik veekaitse eesmärgi erandi rakendamise sätted peaksid ette nägema täpsema siseriikliku menetluse korra veekaitse

eesmärgi erandi taotlemise, hindamise ja kehtestamise kohaldamiseks erinevate menetlusetappide käigus.

Lisaks puudub kehtivas õiguses selgus, kas veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise tingimusi peab haldusorgan kontrollima iseseisvalt või üksnes huvitatud isiku taotlusel. Töö autor on seisukohal, et menetluse käigus peaks haldusorgan kontrollima veekaitse eesmärgi erandi kohaldamise aluseid iseseisvalt ka juhul, kui tegevusloa taotleja ei ole veekaitse eesmärgi erandit taotlenud. Vastasel juhul ei arvesta haldusorganid oma kaalutusotsustes õigusaktides sätestatud põhimõtteid eesmärgipäraselt.

Eelnevale tuginedes, saab uurimisküsimusele esimesele osale – kas Eestis arendustegevuse elluviimisele kohalduvad veekaitse eesmärkide ja nende erandite õigusnormid on VRD eesmärki arvestades piisavalt selgelt ja täpselt EL õigusest Eesti õigusesse üle võetud – vastata jaatavalt, kuid uurimisküsimuse teisele osale – kas veekaitset käsitlev haldusmenetlus vastab õigusaktide nõuetele ning arvestab piisavalt avalike ja erahuvidega – tuleb vastata eitavalt.

Kuigi tänane haldusorganite praktika veekaitse eesmärkide erandite kohaldamist ei hinda, tuleb VRD nõuetekohaseks rakendamiseks erinevatel osapooltel siiski ühiselt pingutada, et arendustegevused oleksid Eestis kooskõlas veekaitse eesmärkidega, vajadusel rakendades selleks mõnda veekaitse eesmärgi erandit.

# **ARTICLE 4 EXEMPTIONS OF THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE FOR THE IMPLEMENTATION OF DEVELOPMENT ACTIVITIES IN ESTONIA**

## **Summary**

The aim of the master's thesis is to make clear whether the legal provisions of water objectives and their exemptions applicable to the development activities in Estonia have been transposed from European Union (EU) law to Estonian law clearly and precisely, and whether the administrative procedure on water protection meets legal requirements and takes into account public and private interests.

To achieve this goal, the author assessed whether Art 4 of the Water Framework Directive (WFD), which provides water objectives and their exceptions, has been correctly transposed into Estonian law. Together, it is possible to apply four different exemptions to the water objective – extension of the term for achieving the water objective, setting a less stringent water protection objective, allowing temporary deterioration of the status of the waterbody and failure to achieve the water objective. As a result, it became clear that the maximum term for using the extension for achieving the water objective has not been transposed into Estonian law. Pursuant to Art 4(4) c) of the WFD, the extension is limited to a maximum of two updates in the river basin management plan, except in cases where, due to natural conditions, the objectives cannot be achieved within that period. During the preparation of the master's thesis, the second period of updating the river basin management plans is being prepared, which covers the period 2021–2027. Consequently, the extension of the deadline for achieving the water protection objective can be applied until 2027, unless the achievement of the objective is hindered by natural conditions. There is no corresponding regulation in Estonian law. All other substantive regulations concerning exemptions to the water objective have been duly transposed into Estonian law.

Subsequently, the aim of the master's thesis was to determine the conditions for the application of water objective exemptions to development activities in order to provide an answer to the question of what conditions development activities must meet in order to be subject to some water objective exemptions. As a result, it was found that all exemptions to the water objective have some exposure to development activities. Some exemptions to the water protection objective are expressed as restrictive conditions for development activities, if the waterbody has protective measures in place to achieve good status and for this purpose, the waterbody has

an extension of the term in order to achieve this objective. At the same time, the Water Act also establishes exemptions to the water objective that apply to development activities as mitigating measures, such as the exemption for failure to achieve the water objective or the exemption for a less stringent water objective.

The main object of research was the implementation of the exemption for not achieving the water protection objective, as this is the only exemption to the water objective that is directly aimed at development activities. As a result of the master's thesis, it becomes clear that the objectives of water may not be achieved at all in the planning of development activities if the activities meet the conditions given in Article 4 (7) of the WFD. However, before verifying compliance to Art 4 (7), questions must be answered for each development activity – whether the proposed activity involves new changes in the physical characteristics of the waterbody or changes in the level of the groundwater body which may lead to a deterioration of the status of the waterbody; or whether it is a new sustainable development activity that may lead to the deterioration of a waterbody from very good to good status. If the answer is in the affirmative, development activities can be authorized only if the activities meet the conditions set out in Art 4 (7) of the WFD and the general requirements for the application of exemptions to the water objective according to Art 4 (7) and (8) of the WFD are met. As a general requirement for the application of the water objective exemptions, it must be demonstrated that the applicable water objective exemptions does not prevent the achievement of good status in other waterbodies in the river basin district. Secondly, it must be ensured that all other quality and environmental requirements apply to the waterbody covered by the exemptions, and thirdly, that the waterbody covered by the exemptions is protected at least to the level provided in other Estonian and EU legislation.

When planning development activities, it must first be verified that the activities meet the definition of a new sustainable development activity if the development activity is not only related to physical changes in the waterbody and there is a risk that, as a result of the development, the waterbody may fall from a very good status to a good status. Neither the WFD guidance documents nor the explanatory note to the Water Act specify what is considered to be a new sustainable development activity. This is an undefined legal concept, but it must be borne in mind that development can be considered sustainable if a comprehensive economic, social and environmental impact assessment has led to such an outcome, and that development is in line with local, regional, national and European sustainable development plans and strategies. Development activities are considered sustainable if the development activities are

accompanied by long-term sustainability and the development activities contribute to the achievement of wider environmental goals.

Since the objective of water could not be achieved at all in planning development activities, the administrative authority must verify as a second condition under Article 4 (7) of the WFD that the proposed development includes all possible mitigation measures or that additional mitigation measures are needed in addition to those proposed by the development owner. The administrative authority must ensure that the mitigation measures are selected in such a way that they are technically feasible, not disproportionately costly and compatible with development activities. Preference shall be given to mitigation measures that can be applied at source.

As a third requirement, the overriding public interest must be satisfied in order to apply the exemption in Article 4 (7) of the WFD. Development is considered to be an overriding public interest if it aims to protect the fundamental values of human life, such as health, safety and the environment, or implements policies for the state and society, or is an economic or social nature fulfilling specific public service obligations, such as providing drinking water service. It is important to point out that the definition of any development activity as an overriding public interest must be justified and unambiguous. Simply declaring without further well-founded assessments is not enough to declare the proposed development to be an overriding public interest.

Alternatively, where the development is not in the overriding public interest, it must be examined whether the benefits of the development for human health, safety or sustainable development outweigh the overall environmental benefits or the public interest in achieving the water objective. The loss of revenue resulting from the non-achievement of water objectives must be assessed on the basis of environmental, economic and social benefits. Both benefits and loss of revenue should preferably be expressed in monetary terms in order to make the analysis comparable. However, in many cases it is difficult to monetise all types of benefits or loss of revenue, so all results should be presented in a comparable way.

As a fourth condition, it must be verified that the benefits of modifying a waterbody must not be achieved by other technical means that are significantly better for the environment and can be achieved at a reasonable cost. Because if such an option existed, the most economical alternative would not have been chosen. Therefore, it is important to evaluate other options in

case of development activities. These options or alternatives may include, but are not limited to, alternative locations, orders of magnitude, or development design.

As a result of the master's thesis, it became clear that the exemption from failing to achieve the water objective pursuant to Article 4 (7) of the WFD cannot be used for discharging pollutants into the environment if the status of the waterbody falls into not a good status. This is because the discharge of pollutants into water is only covered by the second part of Article 4 (7) of the WFD under the new sustainable development activity, which relates only to the deterioration of surface water bodies from very good to good status. Pursuant to Art 4 (7) of the WFD, deterioration is only permitted due to a change in the water level of a body of groundwater or new physical changes in a body of surface water, such as changes in the shore or depths of a waterbody.

In order to achieve the goal of the master's thesis, it was also necessary to clarify which procedural rules should be used to determine the exemptions to the water objectives. This was a necessary precondition for answering the question of whether the Estonian procedural rules are appropriate and take into account water objectives and public and private interests. In order to assess the fulfilment of water objectives, various procedural stages were assessed from the strategic environmental impact assessment of plans to the issuance of an activity license or registration of activities with a risk to the aquatic environment by the administrative authority.

As a result of the master's thesis, it became clear that strategic environmental assessment (SEA) procedures do not take into account sufficiently water objectives and the need to implement water objective exemptions. During SEA procedures, various parties acknowledge that certain activities have an impact on the water quality, but SEA procedures do not assess the magnitude of this impact on the basis of whether it could jeopardize the good status or achievement of good status. According to the author's opinion, the administrative bodies take into account, in particular, that development activities must not worsen the existing status of the waterbody, but it is not assessed whether the proposed activities may jeopardize the objectives of the waterbody. Consequently, the author has an opinion that today the planning documents create an expectation for the implementation of certain development activities, but the planned activities may be in conflict with the water objectives, because it is not assessed whether the activity may endanger the achievement or maintenance of the good status of the waterbody.

In order to reduce disputes between different parties in the course of development activities, the author of the work considers that decisions on the application of the exemption from the water

objective should be made at the earliest possible stage of the SEA and thereby ensure confidence in the expectations of the various stakeholders. If the SEA is too general to assess the application of the exemption, the corresponding risk should be identified during the SEA procedure so that any subsequent restrictions are clear to all parties. Although SEA is a general planning document, SEA should provide guidelines for further development activities through land use purposes. Such an approach would provide important input to promising development activities through SEA and reduce the analysis of alternatives that are not in line with water objectives and do not take into account community expectations.

With regard to the environmental impact assessment (EIA) procedures analysed during the master's thesis, it became clear that the administrative bodies do not pay enough attention to the obligation to achieve good status of waterbodies. The impact assessment is based on minimum legal requirements, but does not take into account the need to take additional measures, if necessary to strengthen environmental requirements, in order to protect the waterbody. If the status of the waterbody nevertheless remains endangered, the possibility of water objective exemptions must be assessed.

As a result, it became clear that during the EIA procedures the administrative bodies considered it important to compare different alternatives, but there exist also such procedures where the administrative bodies considered it appropriate to take into account only the proposed activity and alternative 0 (maintaining the existing situation). Although the administrative bodies have paid attention to the prohibition of deterioration of the status of a waterbody, the EIA procedures do not pay equal attention to the obligation to maintain the good status of a waterbody and the obligation to improve the status of a waterbody that do not have a good status.

As a result of the master's thesis, it became clear that the administrative bodies have never yet analysed the fulfilment of the requirements necessary for the application of exemptions to the water objective in connection with any planned development activities. Assuming that the application of the regulation of exceptions to the water protection objective has not been necessary in Estonia so far, because such development activities have simply not been planned in Estonia, this is unfortunately not the case. Administrative bodies process daily SEA, EIA and water permit application materials, where activities related to water use are planned. In doing so, in accordance with procedural practice, the administrative authorities assess only that the proposed activities do not deteriorate the existing status of the waterbody. However, it is acknowledged that there are some negative effects of the activity, but the risks associated with these effects for water objectives are not assessed.

According to the author's opinion, such activities of the administrative authority are in conflict with the Water Act, because according to the Water Act no deterioration of the status of any waterbody is allowed and in case of not good water status it must be improved so that good status is achieved. Therefore, in the case of development activities which have any negative impact on a waterbody, activities should not be permitted even if the activities do not lead to a deterioration of the status of the waterbody but limit the achievement of good status of the waterbody. According to the author's opinion, development activities could be allowed in such a case only if the decision of the administrative authority indicates that the negative impact on the waterbody is so small that it does not prevent the achievement of good status or if the activity qualifies for the exemption of water objectives.

As a result of analysing water permit procedures, the author also came to the conclusion that according to the practice of the administrative authority, water permit is granted for development activities if the proposed activity does not deteriorate the status of the waterbody, but the risk of achieving or maintaining good water status is not analysed. Also with regard to the application of stricter environmental requirements pursuant to § 28 (1) of the Water Act, there is no uniform procedural practice, in other words, it is not clear which conditions are a precondition for the application of stricter environmental requirements. In addition, the administrative authority fails to analyse the possibilities for development arising from exemptions from the water objective, as the conditions for the use of exemptions from the water objective are not assessed in the water permit procedure.

The hypothesis of the master's thesis, according to which the compliance of development activities with water objectives within the meaning of the exemptions to the water objective according to §§ 38–42 of the Water Act, is not assessed, must be answered in the affirmative.

The procedural practice of the administrative bodies analysed during the master's thesis clearly showed that the implementation of exemptions to the water objective has not been used in the practice of Estonian administrative bodies, although the legal norms for application have been in the Water Act since 2010. The provisions of the exemptions of water objectives were re-established by the new Water Act on 01.10.2019. One of the reasons why there is no systematic implementation of exemptions in Estonia may be due to the unclear procedure for the application of exemptions provided in the Water Act.

In order to achieve the objective of waterbody, the procedural norms in the Water Act should be supplemented by the exemption for extension of the term, the exemption for the less stringent

objective and exemption for temporary deterioration of a waterbody. It is not clear in the current procedure how exemptions from the above-mentioned water objective can be applied for in the planning of development activities. Only in the case of an exemption for failure to achieve the water objective on the basis of § 42 (2) of the Water Act, it is possible to verify the conditions for the application of the water objective exemption during the license procedure. In all other cases, exemptions can only be applied during the preparation of the water basin management plans. The procedure under the river basin management plans expects that in a situation where an exemption from the water objective can be applied to development activities, a six-year cycle of updating the river basin management plans should be awaited. It is not excluded that supplement can be made to the river basin management plans also between the six-year river basin management plans cycle, but there are no clear procedural rules for this procedure.

The procedural procedure according to the river basin management plans alone is not proportionate and does not correspond to an efficient administrative procedure. Even if such a possibility to apply an exemption to the water objective during river basin management plans update is considered sufficient, the Water Act does not explicitly regulate how the application for an exemption to the water objective should proceed so that it will be considered at all during the river basin management plans update. The author is on the opinion that all provisions for the application of the water objective exemptions should provide for a more detailed national procedure for the application, assessment and establishment of the water objective exemptions during the various stages of the procedure.

Furthermore, it is not clear in the current law whether the conditions for the application of the exemptions from the water objective must be verified by the administrative authority independently or only at the request of an interested party. The author's opinion the administrative authority should independently check the legal conformity for application of the water objective exemption even if the applicant for the activity license has not applied for the water objective exemption. Otherwise, the administrative authorities will not take account of the principles set out in the legislation in their discretionary decisions.

Based on the above, the first part of the research question – whether the legal norms of water objectives and their exemptions applicable to development activities in Estonia have been transposed from EU law into Estonian law clearly and precisely – an affirmative answer must be given, but the second part of the research question – whether the administrative procedure on water protection meets the legal requirements and takes sufficiently account of public and private interests – a denying answer must be given.

Although the current practice of administrative authorities does not assess the application of exemptions to water objectives, all parties must work together in order to properly implement the WFD and ensure that development activities are in line with water objectives in Estonia, and if necessary by applying an exemptions to water objectives.

## KASUTATUD LÜHENDID

art – artikkel

EhS – ehitusseadustik

EK – Euroopa Komisjon

EL – Euroopa Liit

ESDP – *European spatial development perspective* ehk Euroopa ruumi arenguplaan

ELT – Euroopa Liidu Teataja

KAUR – Keskkonnaagentuur

KeHJS – keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus

KMH – keskkonnamõju hindamine

KOV – kohalik omavalitsus

KSH – keskkonnamõju strateegiline hindamine

m – määrus

o – otsus

p – punkt

PlanS – planeerimisseadus

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

THS – tööstusheite seadus

TrtHK – Tartu Halduskohus

VaVK – vallavolikogu

VMK – veemajanduskava

VRD –veepoliitika raamdirektiiv

VeeS – veeseadus

VV – Vabariigi Valitsus

## **KASUTATUD ALLIKAD**

### **Kasutatud kirjandus**

1. Álvarez-Romero, J. G., Adams, V. M., Pressey, R. L., Douglas, M., Dale, A. P., Augé, A. A., Ball, D., Childs, J., Digby, M., Dobbs, R., Gobius, N., Hinchley, D., Lancaster, I., Maughan, M., Perdrisat, I. Integrated cross-realm planning: A decision-makers' perspective. – *Biological Conservation* 2015/191.
2. Boeuf, B., Fritsch, O., Martin-Ortega, J. Justifying exemptions through policy appraisal: ecological ambitions and water policy in France and the United Kingdom. – *Water Policy* 2018/20.
3. Boeuf, B., Fritsch, O., Martin-Ortega, J. Undermining European environmental policy goals? The EU water framework directive and the politics of exemptions. – *Water* 2016/8 (9).
4. Bolinches, A., Paredes-Arquiola J., Garrido, A., De Stefano, L. A comparative analysis of the application of water quality exemptions in the European Union: The case of nitrogen. – *Science of the Total Environment* 2020/739.
5. Bressanea, A., Silva, P.M., Fiorea, F. A., Carrab, T.A., Ewbankc, H., De-Carlid, B.P., Motae, M. T. Fuzzy-based computational intelligence to support screening decision in environmental impact assessment: A complementary tool for a case-by-case project appraisal. – *Environmental Impact Assessment Review* 85, 2020.
6. Canter, L., Chawla, M., Swor, T. Expanding Environmental Emphases in Water Resources Planning. – *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 2013/15 (4).
7. Carter, J.G. Spatial planning, water and the Water Framework Directive: insights from theory and practice. – *The Geographical Journal*, 2007/173 (4).
8. Carter, J., Howe, J. The Water Framework Directive and the Strategic Environmental Assessment Directive: Exploring the linkages. – *Environmental Impact Assessment Review* 26, 2006.
9. Del Saz-Salazar, S., Hernández-Sancho, F., Sala-Garrido, R. The social benefits of restoring water quality in the context of the Water Framework Directive: A comparison of willingness to pay and willingness to accept. – *Science of the Total Environment* 2009/407.

10. Dehnhardt, A. The influence of interests and beliefs on the use of environmental cost-benefit analysis in water policy – the case of German policy-makers. – *Environmental Policy and Governance* 2014/24 (6).
11. Doren, van D., Driessen, P.P.J., Schijf, B., Runhaar, H.A.C. Evaluating the substantive effectiveness of SEA: Towards a better understanding. – *Environmental Impact Assessment Review* 38, 2013.
12. Droste, N., Meya, J.N. Ecosystem services in infrastructure planning – a case study of the projected deepening of the Lower Weser river in Germany. – *Journal of Environmental Planning and Management* 2017/60 (2).
13. Du, J., Yang Y., Xu, L., Zhang, S., Yang, F. Research on the alternatives in a strategic environmental assessment based on the extension theory. – *Environmental Monitoring and Assessment* 184, 2012.
14. Eesti Geoloogiateenistus. Eesti põhjaveekogumite seisund perioodil 2014–2019. Rakvere 2020. – [https://www.keskkonnaagentuur.ee/sites/default/files/pvk\\_aruanne\\_egt\\_0.pdf](https://www.keskkonnaagentuur.ee/sites/default/files/pvk_aruanne_egt_0.pdf) (5.03.2021).
15. European Commission. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no. 1. Economics and the environment. The implementation challenge of the Water Framework Directive. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2003.
16. European Commission. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no 11. Planning process. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2003.
17. European Commission. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no. 20. Guidance Document of Exemptions to the Environmental Objectives. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2009.
18. European Commission. Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2015.
19. European Commission. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods

- Directive (2007/60/EC). Brussels 2019. – [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com\\_report\\_wfd\\_fd\\_2019\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_report_wfd_fd_2019_en_1.pdf) (05.12.2020).
20. EU Water Directors. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance Document No. 37. Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies Helsinki, 2019 – <https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/d1d6c347-b528-4819-aa10-6819e6b80876/details> (14.12.2020).
21. EU Water Directors. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive. Guidance Document No. 36. Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7). New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities. Tallinn 2017. – [https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS\\_Guidance\\_Article\\_4\\_7\\_FINAL.PDF](https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF) (12.12.2020).
22. Fisher, E. Precaution, Precaution Everywhere: Developing a “Common Understanding” of the Precautionary Principle in the European Community. – *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2002/3 (1).
23. Feuillette, S., Levrel, H., Boeuf B., Blanquart, S., Gorin, O., Monaco, G., Penisson, B., Robichon, S. The use of cost–benefit analysis in environmental policies: Some issues raised by the Water Framework Directive implementation in France. – *Environmental Science & Policy* 2016/57.
24. Giakoumis, T., Voulvoulis, N. The Transition of EU Water Policy Towards the Water Framework Directive’s Integrated River Basin Management Paradigm. – *Environmental Management* 2018/62.
25. Hayes, D.J. Leaning on NEPA to Improve the Federal Permitting Process. – *The Environmental Law Reporter* 2015/45 (1).
26. Honrado, J. P., Vieira, C., Soares, C., Monteiro, M.B., Marcos, B., Pereira, H. M., Partidário, M. R. Can we infer about ecosystem services from EIA and SEA practice? A framework for analysis and examples from Portugal. – *Environmental Impact Assessment Review* 2013/40.
27. Josefsson, H. The Environmental Liability Directive, the Water Framework Directive and the Definition of ‘Water Damage’. – *Environmental Law Review* 2018/20 (3).

28. Keskkonnaamet. Eesti vete seisund. 2015. – [https://www.keskkonnaamet.ee/sites/default/public/Eesti\\_vete\\_seisund\\_EST\\_11.pdf](https://www.keskkonnaamet.ee/sites/default/public/Eesti_vete_seisund_EST_11.pdf) (14.12.2020).
29. Keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse läbiviimise juhend. Planeerimisseaduse kohane menetlus. Keskkonnaministeerium. 2015. – [https://www.envir.ee/sites/default/files/ksh\\_juhend\\_plans\\_0307.pdf](https://www.envir.ee/sites/default/files/ksh_juhend_plans_0307.pdf) (17.04.2021).
30. Kima, Y., Park, D., Um, M., Lee, H. Prioritizing alternatives in strategic environmental assessment (SEA) using VIKOR method with random sampling for data gaps. – Expert Systems With Applications 2015/42.
31. Klauer B., Sigel, K., Schiller J. Disproportionate costs in the EU Water Framework Directive – How to justify less stringent environmental objectives. – Environmental Science & Policy 2016/59.
32. Kupits, K. Kõiva M. Eesti tingimustes veepoliitika raamdirektiivi 2000/60/EÜ artikli 4(7) erandite kehtestamise analüüsi läbiviimine. Tallinn 2018. – [https://www.envir.ee/sites/default/files/aruanne\\_2.pdf](https://www.envir.ee/sites/default/files/aruanne_2.pdf) (15.02.2021).
33. Kymenvaara, S., Baaner, L., Anker, H.T., Leino, L., Belinskij, A. Variations on the same theme: Environmental objectives of the Water Framework Directive in environmental permitting in the Nordic countries. – Review of European, Comparative & International Environmental Law 2019/28.
34. Maia, R. The WFD Implementation in the European Member States. – Water Resource Management 2017/31.
35. Maves AS. Vesikonna tunnuste analüüs. Tallinn 2019. – [https://www.envir.ee/sites/default/files/2019\\_aprill\\_vesikonna\\_tunnuste\\_analuus.pdf](https://www.envir.ee/sites/default/files/2019_aprill_vesikonna_tunnuste_analuus.pdf) (12.12.2020).
36. McIntyre, O., Mosedale, T. The precautionary Principle as a Norm of Customary International Law. – Journal of Environmental Law 1997/9 (2).
37. Mic-Soare, C. The Impact of the Decision of the Court of Justice of the European Union in Case C-461/13 Regarding the Notion of „Deterioration of the Status“ of a Body of Surface Water. – Perspectives of Business Law Journal 2015/4.
38. Paloniitty, T. The Weser Case: Case C-461/13 BUND V GERMANY. – Journal of Environmental Law 2016/28.

39. Smith, H.M., Blackstock, K.L., Wall, G., Jeffrey, P. River basin management, development planning, and opportunities for debate around limits to growth. – *Journal of Hydrology* 2014/519.
40. Stoeglehner, G. Enhancing SEA effectiveness: lessons learnt from Austrian experiences in spatial planning. – *Impact Assessment and Project Appraisal* 2010/28(3).
41. Söderasp, J., Pettersson, M. Before and After the Weser Case: Legal Application of the Water Framework Directive Environmental Objectives in Sweden. – *Journal of Environmental Law* 2019/31.
42. Unnerstall, H. “Sustainable Development” as legal term in European Community Law: Making It Operable within the Habitats Directive and the Water Framework Directive. – UFZ Centre for Environmental Research Department Environmental and Planning Law 2005.
43. Veinla, H. Milline kavandatava tegevuse negatiivne keskkonnamõju on õiguslikult aktsepteeritav ja millistel tingimustel? – *Juridica* 2017/8.
44. White, I., Howe, J. Planning and the European Union Water Framework Directive. – *Journal of Environmental Planning and Management*, 2003/46(4).
45. White, L., Noble, B.F. Strategic environmental assessment for sustainability: A review of a decade of academic research. – *Environmental Impact Assessment Review* 2013/42.

## Kasutatud õigusaktid

46. 21. mai 1992. aasta Euroopa Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta. – EÜT L 206, lk 7–50.

47. 23. oktoobri 2000. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv nr 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik. – ELT L 327, lk 1–73.

48. 26. oktoobri 2012. aasta Euroopa Liidu toimimise leping. Konsolideeritud versioon – ELT C 326, lk 47–390.

49. 27. juuni 2001. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv nr 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. – ELT L 197, lk 157–164.

50. Eesti säästva arengu riiklik strateegia „Säästev Eesti 21“. Tallinn, 2005. – RT I 27.09.2005, 50, 396.

51. Ehitusseadustik (EhS). – RT I, 30.12.2020, 6.

52. Keskkonnaministri 01.09.2017 määrus nr 34 „Keskkonnamõju hindamise aruande sisule esitatavad täpsustatud nõuded“. – RT I, 06.09.2017, 1.

53. Keskkonnaministri 01.10.2019 määrus nr 48 „Põhjaveekogumite nimekiri ja nende eristamise kord, seisundiklassid ja nende määramise kord, seisundiklassidele vastavad keemilise seisundi määramiseks kasutatavate kvaliteedinäitajate väärtused ja koguselise seisundi määramiseks kasutatavate näitajate tingimused, põhjavett ohustavate saasteainete nimekiri, nende sisalduse läviväärtused põhjaveekogumite kaupa ja kvaliteedi piirväärtused põhjavees ning taustataseme määramise põhimõtted“. – RT I, 02.10.2019, 5.

54. Keskkonnaministri 08.11.2019 määrus nr 61 „Nõuded reovee puhastamise ning heit-, sademe-, kaevandus-, karjääri- ja jahutusvee suublasse juhtimise kohta, nõuetele vastavuse hindamise meetmed ning saasteainesisalduse piirväärtused“. – RT I, 12.11.2019, 6.

55. Keskkonnaministri 11.12.2019 määrus nr 67 „Veemajanduskava ja meetmeprogrammi sisu nõuded“. – RT I, 19.06.2020, 9.

56. Keskkonnaministri 16.04.2020 määrus nr 19 „Pinnaveekogumite nimekiri, pinnaveekogumite ja territoriaalmere seisundiklasside määramise kord, pinnaveekogumite ökoloogiliste seisundiklasside kvaliteedinäitajate väärtused ja pinnaveekogumiga hõlmamata veekogude kvaliteedinäitajate väärtused“. – RT I, 21.04.2020, 61.

57. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS). – RT I, 10.07.2020, 46.
58. Looduskaitse seadus (LKS). – RT I, 30.12.2020, 7.
59. Planeerimisseadus (PlanS). – RT I, 19.03.2019, 104.
60. Tööstusheite seadus (THS) – RT I, 10.07.2020, 80.
61. Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määruse nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu.“ – RT I, 22.09.2020, 3.
62. Veeseadus (VeeS). – RT I, 06.05.2020, 44.

## Kasutatud kohtupraktika

Riigikohtu halduskolleegiumi lahendid:

- 63. RKHKo 3.12.2012, 3-3-1-47-12.
- 64. RKHKo 4.10.2003, 3-3-1-54-03.
- 65. RKHKo 6.11.2002, 3-3-1-62-02.
- 66. RKHKo 8.08.2018, 3-16-1472.
- 67. RKHKo 10.10. 2002, 3-3-1-42-02.
- 68. RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08.
- 69. RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08.
- 70. RKHKo, 18.02.2002, 3-3-1-8-02.
- 71. RKHKo 28.06.2017, 3-3-1-73-16.
- 72. RKHKo 8.10.2018, 3-16-478.
- 73. RKHKo 9.10.2019, 3-17-796.

Halduskohtu lahendid:

- 74. TrtHKo 7.11.2019, 3-18-2387.

Euroopa Kohtu lahendid:

- 75. EKo C-160/17, *Raoul Thybaut jt versus Région wallonne*, ECLI:EU:C:2018:401.
- 76. EKo C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias and Others versus Ipourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon and Others*, ECLI:EU:C:2012:560.
- 77. EKo C-201/02, *The Queen on the application of Delena Wells versus Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, ECLI:EU:C:2004:12.
- 78. EKo C-290/15, *Patrice D'Oultremont jt versus Région wallonne*, ECLI:EU:C:2016:816.
- 79. EKo C-346/14, *Euroopa Komisjon versus Austria Vabariik*, ECLI:EU:C:2016:322.

80. EKo C-416/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2015:433.
81. EKo C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL and Others v Région de Bruxelles-Capitale*, ECLI:EU:C:2018:403.
82. EKo C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, ECLI:EU:C:2015:433.
83. EKo C-529/15, *Gert Folk*, ECLI:EU:C:2017:419.

## Muud allikad

84. Alkranel OÜ. Tartu linna üldplaneeringu keskkonnamõju strateegiline hindamine. Aruande eelnõu. Tartu 2020. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.
85. Alkranel OÜ. Potsepa liivakarjääri laienduse maavara kaevandamise loa taotluse keskkonnamõju hindamine. Keskkonnamõju hindamise aruanne. Tartu, 2020 – Keskkonnaameti dokumendiregister.
86. Hendrikson & Ko. Kesknõmme kalakasvatuse keskkonnamõju hindamine. Aruanne. Tallinn, 2020. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.
87. Keskkonnaameti 08.02.2021 kiri nr 6-5/20/21344-2. – Keskkonnaameti dokumendiregister.
88. Keskkonnaameti 11.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2360. – Keskkonnaameti dokumendiregister.
89. Keskkonnaameti 15.09.2020 kiri nr 6-5/20/11081-3. – Keskkonnaameti dokumendiregister.
90. Keskkonnaameti 17.03.2020 korraldus nr DM-107467-6. – Keskkonnaameti dokumendiregister.
91. Keskkonnaameti 18.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2403. – Keskkonnaameti dokumendiregister.
92. Keskkonnaameti 19.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2411. – Keskkonnaameti dokumendiregister.
93. Keskkonnaameti 19.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2420. – Keskkonnaameti dokumendiregister.
94. Keskkonnaameti 23.02.2021 kiri nr 6-5/21/2035-2. – Keskkonnaameti dokumendiregister.
95. Keskkonnaameti 26.10.2020 korraldus nr DM-111591-2. – Keskkonnaameti dokumendiregister.
96. Keskkonnaameti 28.10.2020 kiri nr 6-3/20/2425-26. – Keskkonnaameti dokumendiregister.
97. Keskkonnaameti 30 12.2019 korraldus nr 1-3/19/2487. – Keskkonnaameti dokumendiregister.

98. Keskkonnaameti 31.12.2019 korraldus nr 1-3/19/2498. – Keskkonnaameti dokumendiregister.
99. Keskkonnaministeeriumi 12.02.2021 kiri nr 7-15/19/6139-7. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.
100. Keskkonnaministeeriumi 15.02.2019 kiri nr 7-12/19/62-4. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.
101. Keskkonnaministeeriumi 26.02.2021 kiri nr 7-15/20/3720-5. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.
102. Keskkonnaministeeriumi 27.08.2020. a kiri nr 7-15/20/3720. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.
103. Keskkonnaministeerium. Keskkonnamõju hindamise menetluse läbiviimise juhend. 2015. – [https://www.envir.ee/sites/default/files/kmh\\_juhend\\_1307.pdf](https://www.envir.ee/sites/default/files/kmh_juhend_1307.pdf) (15.03.2021).
104. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse seletuskiri eelnõu 799 SE juurde. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a1cafc27-2f02-448d-8509-8e9fa312a129/Keskkonnaseadustiku%20%C3%BCldosa%20seadus> (15.02.2021). KeÜS avaldatud RT-s – RT I, 10.07.2020, 47.
105. Kobras AS. Lääne-Virumaa Rakvere valla üldplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne. Eelnõu avalikule väljapanekule. Tartu, 2021. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.
106. Kobras AS. Tartu maakonna Peipsiääre valla üldplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne. Kooskõlastamiseks. Tartu, 2020. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.
107. Lemma OÜ. Vormsi valla teemaplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne. Tallinn, 2021. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.
108. Planeerimisseaduse seletuskiri eelnõu 571 SE juurde. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus/> (13.02.2021). PlanS avaldatud RT-s – RT I, 19.03.2019, 104.

109. Skepast&Puhkim OÜ. Viru Rand OÜ kalatööstuse laiendamiseks reovee puhastusrajatise projekteerimistingimuste väljastamise menetluse keskkonnamõju hindamine. Programm. Tallinn, 2020. – Keskkonnaministeeriumi dokumendiregister.

110. Veeseaduse seletuskiri eelnõu 643 SE juurde – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80f09d63-11a3-4055-8b3b-a23dffa90a61/Veeseadus> (15.12.2020). VeeS avaldatud RT-s – RT I, 22.02.2019, 1.

111. VVK „Puidurafineerimistehase püstitamiseks ja selle toimimiseks vajaliku taristu rajamiseks riigi eriplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise lõpetamine“ eelnõu seletuskiri. – [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Ruumiline\\_planeerimine/sk\\_20181112\\_vv\\_korraldus\\_290.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Ruumiline_planeerimine/sk_20181112_vv_korraldus_290.pdf) (18.11.2020).

112. Võru VaVKo 14. 11.2018, 104. – Võru Vallavalitsuse dokumendiregister.