

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Sandra Kaas

**OTSUSTAJA UURIMISKOHUSTUSE ULATUS NATURA HINDAMISE  
MENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja  
*mag. iur.* Evelin Lopman

Tallinn  
2022

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. HALDUSORGANI UURIMISKOHUSTUSE OLEMUS JA EESMÄRK.....	8
1.1. Uurimiskohustuse sisu .....	8
1.2. Uurimiskohustuse aluspõhimõtted .....	10
1.3. Uurimiskohustuse ulatus.....	14
2. NATURA HINDAMISEL OLULIST TÄHENDUST OMAVAD ASJAOLUD.....	18
2.1. Regulatsiooni lähtealused ja eesmärgid Euroopa Liidu õiguses .....	18
2.2. Regulatsiooni üldised põhimõtted Eesti õiguses.....	21
2.3. Tõendamisele kuuluvad asjaolud Natura hindamisel .....	27
2.3.1. Faktilised asjaolud .....	27
2.3.2. Hinnangulised asjaolud .....	29
2.4. Asjaolude tõendamisstandard Natura hindamisel .....	31
3. OTSUSTAJA JA ARENDAJA KOHUSTUSTE NING VASTUTUSE VAHEKORD NATURA HINDAMISEL .....	37
3.1. Otsustaja ja arendaja kohustuste ning vastutuse piiritlemine.....	37
3.1.1. Kohustuste jagunemine .....	37
3.1.2. Vastutuse jagunemine .....	48
3.2. Tõendamiskoormise jagunemine otsustaja ja arendaja vahel .....	51
3.2.1. Teaduslik ebakindlus kui Natura hindamise proovikivi .....	51
3.2.2. Tõendamiskoormise jagunemine .....	58
KOKKUVÕTE .....	69
THE EXTENT OF APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF INVESTIGATION FOR THE DECISION-MAKER IN NATURA APPROPRIATE ASSESSMENT .....	74
KASUTATUD ALLIKAD.....	81
Kasutatud kirjandus.....	81
Kasutatud muud materjalid.....	84
Kasutatud õigusaktid.....	87
Kasutatud Eesti kohtupraktika.....	88
Kasutatud Euroopa Liidu kohtupraktika .....	89

## SISSEJUHATUS

Kehtiv haldusmenetluse seadus<sup>1</sup> (HMS) näeb haldusmenetluse ühe keskse põhimõttena ette haldusorgani uurimispõhimõtte, mis seisneb haldusorgani kohustuses välja selgitada menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral kogudes selleks tõendeid oma algatusel (HMS § 6). See põhimõte tugineb eeldusele, et lisaks menetlusosalise enda huvile peaks õiguspärase haldusakti andmise vastu huvi tundma ka avalik võim ise.<sup>2</sup> Haldusorgani kohustus uurimispõhimõtet rakendada ei ole aga piiramatut.<sup>3</sup> Haldusorgani uurimiskohustuse ulatus võib sõltuvalt konkreetsest haldusmenetluse liigist varieeruda.

Natura hindamise menetlus kui üks haldusmenetluse eriliik ei ole Eesti õigusruumis enam uus nähtus. Üle-euroopaline looduskaitsealade võrgustik Natura 2000 loodi 1992. aastal vastu võetud Euroopa Nõukogu direktiiviga 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (edaspidi loodusdirektiiv).<sup>4</sup> Seega on ainuüksi Eesti pädevate ametiasutuste jaoks olnud Natura 2000 võrgustiku aladele avalduva mõju hindamine osaks arendustegevust suunavast otsustusprotsessist juba ligi 18 aastat. Nende aastate jooksul on välja kujunenud arvestatav kohtupraktika ja juhised, kuidas peaks Natura hindamist läbi viima ning millistel tingimustel võib haldusorgan kava või projekti heaks kiita.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib otsustaja<sup>5</sup> anda nõusoleku kavale või projektile alles pärast seda, kui ta on teinud kindlaks, et see ei avalda Natura ala terviklikkusele olulist negatiivset mõju.<sup>6</sup> Vastav otsustaja siseveendumus peab Euroopa Kohtu järjepideva kohtupraktika järgi tuginema parimatest teadussaavutustest<sup>7</sup> lähtuvatele täielikele, täpsetele ja lõplikele järeldustele<sup>8</sup> ning usaldusväärsetele ja ajakohastatud andmetele alal esinevate elupaikade ja liikide kohta, mis tingisid ala liitmise Natura võrgustikku<sup>9</sup>. Seega võib otsustaja anda

---

<sup>1</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

<sup>2</sup> Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 181.

<sup>3</sup> RKHKo 01.10.2019, 3-18-1891, p 19.

<sup>4</sup> Euroopa Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ 21.05.1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta – ELT L 206, lk 1–65.

<sup>5</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) – RT I, 03.01.2022, 10. KeHJS § 9 lg 1: „Otsustaja on tegevusloa andja.“

<sup>6</sup> Loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 ja KeHJS § 29 lg 2.

<sup>7</sup> EKo 07.09.2004, C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels vs. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECLI:EU:C:2004:482, p 61.

<sup>8</sup> EKo 24.11.2011, C-404/09, *Euroopa Komisjon vs. Hispaania Kuningriik*, ECLI:EU:C:2011:768, p 100 ja 103.

<sup>9</sup> EKo 11.09.2012, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias, Dimos Agriniou, Dimos Oiniádon jt vs. Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon jt*, ECLI:EU:C:2012:560, p 115.

tegevusloa eelkõige<sup>10</sup> siis, kui puudub igasugune objektiivne teaduslik kahtlus mõju puudumise kohta. Sellest järelduvalt on Natura hindamise menetluses kehtiv tõendamisstandard kõrge.

Vastav tõendamisstandard on praktikas osutunud nii arendajatele<sup>11</sup> kui ka otsustajatele probleemseks. Seda kinnitavad nii olemasolevad Eesti mõjude hindamiste halduspraktika uuringud kui ka halduskohtutesse üha sagedamini jõudvad keskkonnaalased vaidlused, kus peamiseks vaidlusküsimuseks on Natura hindamise sisuline kvaliteet. Sageli seisnevad etteheited hindamise pealiskaudsuses ning puudulikkuses. On oluline mõista, et kui teadus on iga looduskaitsepüüdluse nurgakivi, siis ei suuda see alati anda meile sobivaid või lõplikke vastuseid<sup>12</sup>. Keskkonnaotsustele omase teadusliku ebakindluse<sup>13</sup> ja looduskeskkonna keerukuse tõttu on keskkonnateave alati teatud mottes puudulik.

Õiguskord peab asetama kusagile tõendamisstandardi ehk otsustaja siseveendumuse tugevuse osas mingisuguse määra, mille ületamisel saab otsustaja lugeda mingi asjaolu tõendatuks. Kui see määr aga tõsta väga kõrgele, siis võivad jääda paljud asjaolud tõendamata. Sel põhjusel võimaldab kõrgele seatud tõendamisstandard jõuda Natura hindamisel sageli järeldusele, et edasine või põhjalikum uurimine annaks veelgi parema teadmise. Kuna kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleb kavandatava tegevusega kaasneva mõju hindamiseks keskkonnateave hindamisaruande kujul esitada otsustajale arendajal<sup>14</sup>, siis kahjustab kõrgem tõendamisstandard eelkõige arendajat.

Kavandatava tegevusega kaasnevate mõjude uurimist ei saa nõuda arendajalt lõputult. Arvestada tuleb, et Natura hindamise menetluses tähendab iga täiendav menetlustoiming arendajale olulist majanduslikku ja ajalist koormust. Tulenevalt looduskeskkonna keerukusest ning keskkonnaotsustele omasest teaduslikust ebakindlusest võib täiendav asjaolude uurimine arendaja jaoks olla üksikjuhtudel objektiivselt võimatu, ebamõistlikult kulukas või seotud ebamõistlikult suurte raskuste ja ajakuluga. Loodusdirektiivi eesmärkide saavutamise eest ning

---

<sup>10</sup> Juhul, kui otsustajal vastavat veendumust ei kujune, saab otsustaja hinnata tegevuse lubamist erandkorras loodusdirektiivi artikkel 6 lõikes 4 toodud alusel. Vt ka KeHJS § 29 lg 3.

<sup>11</sup> KeHJS § 8 lg 1: "Arendaja on käesoleva seaduse tähenduses isik, kes kavandab tegevust ja soovib seda ellu viia."

<sup>12</sup> Balias, G. The Appropriate Assessment under the European Habitats Directive: Interplay Between Science, Law, and Policy. *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 21:4, 17.02.2019, lk 306. – [https://www.researchgate.net/publication/331163596\\_The\\_Appropriate\\_Assessment\\_under\\_the\\_European\\_Habitats\\_Directive\\_Interplay\\_Between\\_Science\\_Law\\_and\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/331163596_The_Appropriate_Assessment_under_the_European_Habitats_Directive_Interplay_Between_Science_Law_and_Policy) (11.11.2021).

<sup>13</sup> Veinla, H. Keskkonnamõju hindamine kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. *Juridica X/2006*, lk 699.

<sup>14</sup> KeHJS § 20 lg 1.

Natura hindamise menetlust juhib ning hindamise eest vastutab lõppkokkuvõttes otsustaja<sup>15</sup>. Niisamuti vastutab loamenetluses lõpliku haldusakti õiguspärasuse eest otsustaja.<sup>16</sup>

Praktikas on arusaam Natura hindamise menetluse eri osapoolte kohustustest ja vastutusest kui ka arendaja poolt koostatava hindamisaruande sisust ja eesmärgist mõneti ebaselge. Natura hindamise halduspraktikas võib nii Eestis täheldada tendentsi, mille kohaselt lükkavad otsustajad sisulise hindamisotsuse tegemise teatud juhtudel arendaja poolt kaasatud loodusekspertidele, nõudes viimastelt kõikide võimalike küsimuste, sealhulgas väärtuskonfliktide lõplikku ning ammendavat lahendamist hindamisaruandes.<sup>17</sup> Seetõttu võib väita, et tänases Natura hindamise halduspraktikas on otsustajate enda vastutusala ja kohatunnetus kaduma läinud.

Eelnevast tõstatub küsimus haldusorgani uurimiskohustuse sisust ja ulatusest Natura hindamise menetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamisel ning laiemalt loodusdirektiivi eesmärkide saavutamisel. Selle küsimuse muudab veelgi olulisemaks see, et tänases õiguslikus olustikus jäävad hindamisaruannete üle tekkivad erimeelsused arendaja jaoks operatiivse sisulise lahendusega, kuna senise kohtupraktika järgi ei ole hindamisaruande heaks kiitmata jätmine otsustaja poolt menetlustoiminguna lõplikust haldusaktist eraldi vaidlustatav<sup>18</sup>.

Tulenevalt eeltoodust on magistritöö eesmärgiks anda vastus küsimustele, kas, millal ja mis ulatuses peaks otsustaja rakendama uurimispõhimõtet Natura hindamise menetluses. Selle eesmärgi saavutamine eeldab järgmistele alaküsimustele vastamist:

1. Kuidas piiritleda otsustaja ja arendaja kohustusi ning vastutust Natura hindamisel?
2. Kuidas peab otsustaja käituma olukorras, kus mõju hindamise eksperdid on hindamisaruande lõppjäreldeste osas eriarvamusel või hindamisaruanne on puudustega ehk esineb teaduslik ebakindlus?

---

<sup>15</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde 800 SE, lk 29. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4679f78b-53a1-43d9-ada6-65d49e67a9e0> (12.12.2021). Vt ka EKo 16.07.2020, C-411/19, *WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista, FC jt vs. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS)*, ECLI:EU:C:2020:580, p 67.

<sup>16</sup> RKHKo 06.12.2012, 3-3-156-12, p 18.

<sup>17</sup> Vt ka Peterson, K., Vahtrus, S. Keskkonnamõju hindamise uuring 2019. SEI Tallinn, Sihtasutus Keskkonnaõiguse Keskus: 2019, lk 37. – <https://www.sei.org/publications/keskkonnamoju-hindamise-uuring-2019/> (30.03.2022).

<sup>18</sup> Vt nt TlnRnKm 15.01.2021, 3-19-2198.

3. Milline on teadusliku ebakindluse mõju otsustaja ja arendaja tõendamiskoormisele Natura hindamise menetluses?

Töö hüpoteesiks on väide, et otsustajal võib lähtudes uurimispõhimõttest olla Natura hindamise menetluses aktiivne tegutsemise kohustus ehk olulist tähendust omavate asjaolude tuvastamise ja tõendite kogumise kohustus olukordades, kus arendajal ei ole objektiivselt võimalik asjakohaseid tõendeid koguda ja esitada või selle nõudmine arendajalt oleks arvestades asjaolusid ebamõistlik.

Eesti õiguskirjanduses ei ole uurimispõhimõtte ulatust Natura hindamise menetluses eraldiseisvalt uuritud. Varasemalt on magistritööde raames uuritud näiteks Natura hindamise menetluse erisusi keskkonnamõtjude hindamisega, tegevusloa andmise eeldusi Natura 2000 võrgustiku aladel, Natura hindamist metsaraiete kavandamisel.<sup>19</sup> Haldusorgani uurimispõhimõtte ulatust on põhjalikumalt analüüsitud välismaalastega seotud erimenetlustes ja maksumenetluses.<sup>20</sup> Seega pakub käesolev töö vastust küsimusele, mida ei ole autorile teadaolevalt seni analüüsitud.

Magistritöö teema piiritlemiseks keskendutakse töös vaid Natura asjakohasele hindamisele (edaspidi Natura hindamine). Natura hindamise fookus on võrreldes tavapärase keskkonnamõju hindamisega märksa kitsam, kuna keskendub eelkõige mõju hindamisele Natura ala kaitse-eesmärkidele ja terviklikkusele, mitte tegevuse kogumõtjule keskkonnale kui tervikule.<sup>21</sup> See tähendab, et Natura hindamisel ei hinnata kava või projekti mõju elanikkonnale, inimese tervisele, heaolule ja varale või kultuuripärandile, nagu tavapärasel keskkonnamõju hindamisel.<sup>22</sup> Arvestades magistritöö mahupiirangut ei kuulu töös analüüsimisele Natura hindamine menetluse regulatsioon keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) vormis. Samuti püütakse piiritleda töös üksnes arendaja ja otsustaja kohustusi ning vastutust ega käsitleta seetõttu lähemalt üldsuse ja erinevate huvigruppide rolli Natura hindamise menetluses olulist tähendust omavate asjaolude väljaselgitamisel.

---

<sup>19</sup> Johanson, R. Keskkonnamõtjude hindamise ja Natura 2000 võrgustiku mõjude hindamise õiguslikud erisused. Magistritöö. Tartu: 2015; Ploom, K. Tegevusloa andmise eeldused Natura 2000 võrgustiku aladel ja eelvalikualadel. Magistritöö. Tartu: 2009; Georg, T. Natura 2000 võrgustiku aladele avalduva mõju hindamine metsaraiete kavandamisel ja selle kooskõla Euroopa Liidu õigusega. Magistritöö. Tartu: 2021.

<sup>20</sup> Annus, R. Uurimispõhimõtete haldusmenetluses: haldusorgani tõendamiskoormuse ulatuse analüüs välismaalastega seotud erimenetlustes. Magistritöö. Tallinn: 2007; Übner, E. Uurimispõhimõtte ja menetlusosalise kaasaitamiskohustuse vahekind maksumenetluses. Magistritöö. Tallinn: 2011.

<sup>21</sup> Veinla, H. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule? Juridica IX/2009, lk 654.

<sup>22</sup> Vt keskkonnamõju hindamise eesmärgi üldist määratlust KeHJS §-s 3<sup>1</sup>.

Magistritöö on jaotatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis avatakse uurimispõhimõtte olemus ja eesmärgid. Teises peatükis analüüsitakse Natura hindamise sisu ja põhimõtteid Euroopa Liidu õiguses ja Eesti õiguses. Peatüki eesmärk on tuvastada Natura hindamise menetluses olulist tähendust omavad asjaolud, mille suhtes peaks haldusorgan uurimispõhimõtet rakendama. Kolmandas peatükis uuritakse otsustaja uurimispõhimõtte rakendumist ja selle ulatust Natura hindamise menetluses. Peatükis püütakse piiritleda arendaja ja otsustaja kohustusi ning vastutust Natura hindamisel. Samuti analüüsitakse tõendamiskoormise jagunemist ning sellega seonduvaid probleeme.

Töös püsitud eesmärgi saavutamiseks kasutatakse kirjeldavat ja analüüsivat meetodit. Magistritöö peamiseks allikateks on Eesti ja Euroopa Liidu (edaspidi EL) õigusaktid ning riigisisese ja EL kohtupraktikas väljendatud seisukohad. Loodusdirektiivi eesmärkide ja Natura hindamise menetluse sisu tõlgendamisel on oluliseks allikaks ka asjakohased Euroopa Komisjoni juhendid ja suunised<sup>23</sup>. Kirjandusallikatest on analüüsitud nii eesti- kui ka ingliskeelset erialakirjandust ning muud teemakohast kirjandust, kuid tuleb märkida, et peamiselt toetub töö ingliskeelsetele allikatele. Lisaks soovib magistritöö autor tänada Kris van Koppenit ja Eve Truilhé-Marengot, kes edastasid töö autorile oma artiklite täistekstid, andes seeläbi panuse käesoleva töö valmimisse.

Käesolev töö on valdavalt teoreetiline ning eelkõige valdkondlike probleeme analüüsiv, kuid omab uurimisküsimustele vastuste leidmise teel samuti teatavat praktilist väärtust, vähendades ebaselgust senises mõjude hindamise praktikas. On alust arvata, et aja edenedes muutuvad arendusprojektid järjest keerulisemaks ning sellega ka tegevusega kaasnevate mõjude hindamine, mistõttu on küsimus otsustaja ja arendaja kohustuste ning vastutuse vahekorra muutumas üha teravamaks.

Tööd iseloomustavad märksõnad: keskkonnaõigus, haldusõigus, keskkonnamõju hindamine, Euroopa Liidu õigus.

---

<sup>23</sup> Riigikohus osundanud, et Euroopa Komisjoni juhendid ja suunised ei ole küll õiguslikult siduvad, kuid toimivad siiski loodusdirektiivi regulatsiooni tõlgendamist abistavate halduseeskirjadena, vt RKHKo 28.11.2019, 3-17-740, p 17; RKHKo 08.08.2018, 3-16-1472, p 39.

# 1. HALDUSORGANI UURIMISKOHUSTUSE OLEMUS JA EESMÄRK

## 1.1. Uurimiskohustuse sisu

Üheks haldusmenetluse keskseks põhimõtteks on HMS §-s 6 sätestatud uurimispõhimõte. Selle põhimõtte kohaselt lasub haldusorganil kohustus välja selgitada menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguda selleks tõendeid oma algatusel. Uurimispõhimõte tugineb eeldusele, et lisaks menetlusosalise enda huvile peaks õiguspärase haldusakti andmise vastu huvi tundma ka avalik võim ise.<sup>24</sup> Uurimispõhimõtte lahti sidumist või eraldamist menetlusosalise aktiivsusest on rõhutanud ka Riigikohus, leides, et menetluses tähtsust omavad asjaolud tuleb välja selgitada riigi initsiatiivil.<sup>25</sup> Riigi aktiivsus peab seejuures sõltuma osalise oletatavast võimest välja tuua olulised asjaolud ja esitada vastavaid tõendeid.<sup>26</sup> See, millised asjaolud omavad menetletavas asjas tähtsust, sõltub konkreetsest haldusmenetlusest ja selle menetluse eesmärkidest.

Uurimispõhimõte ei ole eriomane vaid Eesti haldusõigusele, vaid tegemist on universaalse haldusmenetluse üldpõhimõttega, mida võib leida paljude liikmesriikide haldusmenetluse regulatsioonist.<sup>27</sup> Samas puudub nii EL õiguses kui ka paljudes liikmesriikides õiguslikult kindlaksmääratud viis, meetod või protseduur olulist tähendust omavate asjaolude tuvastamiseks, veel vähem tuvastatud asjaolude hindamiseks. Seega ei lahenda uurimispõhimõte iseenesest küsimusi, kas mingit liiki informatsiooni tuleks koguda või mitte, kui kaua peaks asjaolude väljaselgitamine kestma ning kas mõni infoallikas on usaldusväärsem kui teine. Haldusotsuseid saab harva vaidlustada tulenevalt informatsiooni kogumise protsessi kui sellise enese puudustest.<sup>28</sup> Niisamuti ei näe Eesti haldusmenetluse seadus ette mingisugust erilist menetluslikku korda uurimispõhimõtte rakendamiseks. Haldusmenetluse seadus määratleb eelkõige tulemuse, milleni peab haldusorgan jõudma – kõik otsuse tegemise seisukohast tähtsust omavad asjaolud peavad õige otsuse tegemiseks selgeks saama.

---

<sup>24</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 181.

<sup>25</sup> RKHKo 23.10.2001, 3-3-1-49-01, p 5; RKHKm 26.10.2004, 3-3-1-68-04, p 13; RKHKo 15.03.2017, 3-3-1-7-17, p 13; 13.06.2013, 3-3-1-24-13, p 27; 04.11.2020, 3-20-924, p 30 jt.

<sup>26</sup> RKHKo 23.10.2001, 3-3-1-49-01, p 5: „Uurimispõhimõte tähendab, et halduskohus peab asja lahendamisel tähtsust omavad asjaolud vajaduse korral välja selgitama omal initsiatiivil”/.../„aktiivsus peab seejuures sõltuma protsessiosalise oletatavast võimest välja tuua olulised asjaolud ja esitada vastavaid tõendeid. Eeldatavalt nõrgema protsessiosalise puhul tuleb kohtul olla aktiivsem.”

<sup>27</sup> Doehmann, I. S. G. Information Management. – Cane, P., Hofmann, H. C. H., IP, E. C, Lindseth, P. L. (eds.). The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law. Oxford: Oxford University Press 2021, lk 685.

<sup>28</sup> *Idem*, lk 685.



Nii nagu ka näiteks Saksamaal<sup>29</sup>, on Eestis haldusmenetluses kehtiv uurimispõhimõtte välja kasvanud halduskohtumenetluses kehtivast uurimisprintsibiist (HKMS<sup>30</sup> § 2 lg 4). Seetõttu saab kohtumenetluses uurimisprintsibi kohta öeldut kasutada ka uurimispõhimõtte sisustamisel haldusmenetluses.<sup>31</sup> Halduskohtumenetluses kehtiva uurimisprintsibi eesmärk on vältida seda, et kohus jätaks asja lahendamisel tähtsust omava küsimuse arutamise kõrvale üksnes põhjusel, et kogutud tõendid on ebapiisavad.<sup>32</sup> Selline kohustus rajaneb eelduslikult põhimõttel, et kohus peaks avaliku võimu omavoli tõkestamise ja põhiõiguste tulemusliku kaitse tagamisel omama kõiki vajalikke andmeid materiaalse tõe väljaselgitamiseks.<sup>33</sup>

Uurimispõhimõtte eesmärk on nõustada menetlusosalist vajalike tõendite esitamisel selleks, et nad teadmatus tõttu ei jätaks asjas olulisi tõendeid esitamata. Uurimispõhimõtte eesmärk ei ole menetlusosaliste tõendamiskoormise vähendamine.<sup>34</sup> Eelnev tähendab seda, et uurimispõhimõtte ei võta menetlusosaliselt kohustust tuua esile menetletavas asjas asja lahendamiseks olulisi asjaolusid ja esitada vastavaid tõendeid. Seega menetlusosalise menetluses osalemise kohustus säilib vaatamata uurimiskohustuse täitmisele haldusorgani poolt. Järelikult saab haldusorgani uurimiskohustus olla teatud juhtudel üksnes vähendatud.

Uurimisprintsibiist lähtuvalt peab kohus tõendite kogumise abil kõrvaldama lüngad menetlusosaliste poolt kohtule antud teabes selliselt, et asja otsustamisel tähtsust omavate asjaolude osas ei oleks enam kahtlusi.<sup>35</sup> Samamoodi on ka haldusakti andes haldusorganil keelatud lähtuda üksnes oletustest ning hiljem selgunud uue asjaoluga ei saa haldusakti tagantjärele õigustada.<sup>36</sup> Uurimispõhimõtte eesmärk on nimelt vältida puudulikust teabest tulenevat väärotsuse tegemise riski.<sup>37</sup> Kvaliteetne tõendite kogumine haldusmenetluses kergendab oluliselt kohtumenetlust, kuna kaalutusotsuste kohtulikul kontrollimisel on

---

<sup>29</sup> Pünder, H., Klafki, A. Administrative Law in Germany. – Seerden, R. (ed.) Comparative Administrative Law. Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States. 4th edition. United Kingdom: Intersentia Ltd 2018, lk 85-86.

<sup>30</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 08.12.2021, 20.

<sup>31</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 179. Vt ka RKo 12.02.2005, 3-3-1-79-04, p 13.

<sup>32</sup> *Idem*, lk 180.

<sup>33</sup> Narits, R., Pilving, I. – Merusk, K., Narits, R., Pilving, I. (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljanne. Tallinn: Juura 2013, § 2/IV/1, lk 27-28.

<sup>34</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 180. Vt ka HMS § 38 lg 3: „Menetlusosaline on kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid. Selle kohustuse täitmata jätmisel võib haldusorgan soodustava haldusakti andmisel jätta taotluse läbi vaatamata.“

<sup>35</sup> RKHko 23.10.2001, 3-3-1-49-01, p 5.

<sup>36</sup> RKHko 20.01.2021, 3-19-569, p 11.

<sup>37</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 182.

piisavate tõendite olemasolu korral kohtul lihtsam hinnata haldusorgani poolt tehtud kaalutluste õiguspärasust.<sup>38</sup>

Kokkuvõttes nähakse haldusmenetluses kehtivat uurimispõhimõtet halduse kohustusena iseseisvalt selgitada välja kõik menetletavas asjas tähendust omavad asjaolud ehk tegelik tõde eesmärgil jõuda asjas õige otsuseni. Haldusorgani uurimiskohustus ei vähenda menetlusosalise tõendamiskoormist vajaliku teabe esitamisel. Uurimispõhimõtte kaudu peaks haldusorgan eelkõige abistama menetlusosalist menetletavas asjas tähendust omavate tõendite kogumisel. Seega peaks õige otsuse tegemine olema nii haldusakti andmisest taotleva isiku kui ka riigi ühine huvi ning haldusakti andmisel tähtsust omavate asjaolude uurimine peab toimuma kahe osapoolte omavahelises koostöös.

## 1.2. Uurimiskohustuse aluspõhimõtted

Uurimispõhimõtte ei kirjelda lihtsalt kohtu või haldusorgani tegevust haldusmenetluses, vaid sellel on oma alus ja eesmärk. Täpsemalt nähakse haldusorgani uurimiskohustuse aluseid seaduslikkuse, menetlusökoonomia ja hea halduse põhimõtetes<sup>39</sup>.

Menetletavas asjas õige otsuse tegemise kohustus tugineb Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>40</sup> (PS) § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu seaduslikkuse ehk legaliteedi põhimõttele.<sup>41</sup> PS § 3 lg 1 esimene lause sätestab üldise seadusereservatsiooni, mille kohaselt vajab iga põhiõiguste piiramine avaliku võimu poolt seadusandja volitust.<sup>42</sup> Tulenevalt PS § 3 lõikest 1 ning HMS §-st 6 peab iga haldusorgan oma tegevuses olema seega veendunud, et esinevad tema poolt kohaldatavate õigusnormide eeldusena sätestatud asjaolud. Haldusorgani uurimiskohustust ei välista ega piira isegi see, et teised haldusorganid peavad oma ülesannete täitmisel kontrollima ja hindama samalaadseid asjaolusid.<sup>43</sup> Seaduslikkuse põhimõttest tuleb haldusorganil lähtuda nii menetlusosalist soodustava kui koormava akti ja toimingu puhul.<sup>44</sup> Seega ei vabane haldusorgan HMS §-s 6 sätestatud uurimispõhimõtte järgimise kohustusest

<sup>38</sup> *Idem*, lk 182.

<sup>39</sup> Annus, R. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. *Juridica* VII/2008, lk 500-501.

<sup>40</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>41</sup> PS § 3 lg 1 esimene lause: „Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.”

<sup>42</sup> RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22. Vt ka RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14, p 47: Üldist seadusereservatsiooni täpsustab HMS § 54, mille kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadega ning vastab vorminõuetele. Niisamuti peab igasugune haldusmenetluses tehtav toiming olema kooskõlas õigusaktidega ning toiming võib piirata isiku õigusi ja vabadusi vaid siis, kui selleks on olemas seaduslik alus (HMS § 7 lg 1 ja § 3 lg 2).

<sup>43</sup> RKHKo 18.03.2021, 3-18-1287, p 23.

<sup>44</sup> Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 74.

üheski menetlusetapis, kuna vastupidisel juhul seataks ohtu haldusmenetluse lõpptulemusena antava otsuse legitiimsus.

Haldustegevuse seaduslikkuse tagamisel on uurimispõhimõttel otsustav tähendus, kuna tehtava otsuse seaduslikkus sõltub eelkõige sellest, kas otsuse tegemise eelduseks olevad asjaolud on nõuetekohaselt välja selgitatud või mitte.<sup>45</sup> Õige otsuse tegemine on vajalik ka seepärast, et haldusorgani vastutus haldusakti õiguspärasuse eest ei lõpe haldusakti andmisega, vaid haldusorgani vastutus säilib ka haldusakti õigusvastasuse hilisemal ilmnemisel või faktiliste asjaolude muutumisel. Seega peab haldusorgan ka pärast haldusakti andmist jälgima haldusakti täitmist ning olema valmis selle muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, tagades sellega laiemalt haldustegevuse seaduslikkuse.<sup>46</sup>

Uurimispõhimõtte rakendamisel peab haldusorgan üheltpoolt iseseisvalt otsustama selle üle, millised asjaolud võivad haldusmenetluses tähendust omada, kuid teisalt kaitsma ka haldusväliseid isikuid, kes ei pruugi omalt poolt osata välja tuua kõiki asjas tähendust omavaid asjaolusid.<sup>47</sup> Menetluse sujuvuse ja proportsionaalsuse tagamine on haldusorgani üks põhikohustusi.<sup>48</sup> Eelnevas väljendub HMS § 5 lõikes 2 sätestatud menetlusökoonomia põhimõte, mis seab haldusorganile kohustuse viia haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Autor nõustub R. Annusega, et eeltoodud regulatsioon loob piirangu uurimispõhimõtte rakendamisele haldusmenetluses, piirates menetletavas asjas tähtsust omavate asjaolude tuvastamist nii majanduslikult kui ka ajalisel<sup>49</sup>.

Menetlusökoonomia põhimõttest lähtuvalt peab haldusorgan tegema otsuse mõistliku aja jooksul.<sup>50</sup> Täiendavalt nõuab menetlusökoonomia põhimõte seda, et haldusorgan otsustaks võimalikult aegsasti, milliseid dokumente ja tõendeid taotlejal menetluse tõrgeteta kulgemiseks tuleb esitada.<sup>51</sup> Arvestades seda, et uurimispõhimõtte rakendamine peab haldusorgani poolt olema proportsionaalne, siis peab asjaolude uurimisele kuluv aja-, raha-

---

<sup>45</sup> Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 319.

<sup>46</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 181-182.

<sup>47</sup> "Haldusmenetluse seaduse" ja „Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse“ eelnõu seletuskiri. 456 SE I, lk 23. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/Haldusmenetluse%20seadus> (09.12.2021); vt ka RKHKo 05.09.2019, 3-17-1110, p 26.

<sup>48</sup> RKHKo 07.10.2015, 3-3-1-11-15, 29.

<sup>49</sup> Annus, R (2008), lk 501; Aedmaa, A. jt, lk 183. Menetlusökoonomia põhimõtte järgimise olulisust uurimisprintsipi täitmisel on rõhutanud Riigikohus ka 28.01.2013 halduasjas nr 3-3-1-16-12 tehtud määruse p-s 13.

<sup>50</sup> Vt HMS § 5 lg 2 ja lg 4.

<sup>51</sup> RKHKo 07.10.2015, 3-3-1-11-15, 29; vt ka HMS § 36 lg 1 p 3.

ning muu ressursikulu olema isikut üksnes mõistlikus ulatuses koormav.<sup>52</sup> Haldusorgani enda kohustus lähtuda ökonoomsuse põhimõttest ei tähenda samas seda, et haldustegevuses tuleks valida majanduslikult kõige odavam viis, vaid haldusorganil tuleb leida kulude seisukohalt kõige tõhusam viis oma kohustuste täitmiseks.<sup>53</sup>

Siinkohal on oluline rõhutada, et HMS § 3 lõikest 2 ning PS §-st 11 tulenev proportsionaalsuse põhimõte on mõeldud kaitsma üksikisikut, mitte riiki. Arvestada tuleb, et haldusorgan peab otsuse tegemisel tagama seaduslikkuse, hea halduse ja menetlusökonoomia põhimõtete ellu rakendumise. Nende põhimõtete aluseks olevad väärtused ei ole rahas mõõdetavad, mistõttu võib riigil olla kohustus aidata kaasa teabe kogumisele ka olukorras, kus tõendite kogumine ei ole riigi jaoks odav. Haldusorgani asjaolude uurimisega seonduvate kulude kandmist piirab eelkõige riigi raha säästliku kasutamise põhimõte, mida Riigikohus on korduvalt pidanud põhiseadusega kooskõlas olevaks eesmärgiks isiku põhiõiguste riivel<sup>54</sup>.

Uurimispõhimõte on samuti osa PS §-s 14 väljendatud hea halduse põhimõttest, mille kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.<sup>55</sup> Haldusmenetluse üks oluline põhimõte on menetlusosalise ja ametniku koostöö.<sup>56</sup> Menetlusosaline peab saama loota ka haldusorgani abile ja juhendamisele oma õiguste ja huvide kaitsmisel haldusakti andmist taotledes.<sup>57</sup> Hea halduse põhimõte seob vahetult täitevvõimu, kes peab sellega arvestama nii toimingute tegemisel kui ka üksik- ja üldaktide andmisel.<sup>58</sup> Haldusorganil on seega kohustus viia haldusmenetlus läbi üksikisiku õigusi tagades ja kaitstes.<sup>59</sup>

Haldusmenetlusnormide tähendus on isikute õiguste kaitsel seda suurem, mida laiem on haldusorgani kaalutusõigus sisulise otsuse tegemisel.<sup>60</sup> Riigikohus on rõhutanud, et üldiste

---

<sup>52</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 181.

<sup>53</sup> Schröder, M. Administrative Law in Germany. – Seerden, R; Stroingk F (eds.) Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis. Antwerpen – Groningen: Intersentia metro 2002, lk 119-120.

<sup>54</sup> RKPJKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 115; vt ka 29.05.2015, 3-4-1-1-15, p 15. Näiteks on omandipõhiõiguse riive legitiimseks eesmärgiks riigi raha säästlik kasutamine.

<sup>55</sup> Annus, R. Uurimispõhimõte haldusmenetluses: haldusorgani tõendamiskoormuse ulatuse analüüs välismaalastega seotud erimenetlustes. Magistritöö. Tallinn: 2007, lk 14. Vt ka Annus, R. (2008), lk 500: Uurimispõhimõtte seost on nähtud samuti EL õigusest tuleneva hoolsuspõhimõttega (ingl *principle of care*), mis paneb haldusorganile kohustuse erapooletult ja hoolikalt välja selgitada kõik asja otsustamiseks vajalikud nii menetlusosalist soodustavad kui ka koormavad asjaolud.

<sup>56</sup> Allikmets, S. Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte. Juridica III/2014, lk 225.

<sup>57</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 182.

<sup>58</sup> Allikmets, S. (2014), lk 229.

<sup>59</sup> Annus, R. (2007), lk 18.

<sup>60</sup> RHKKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03, p 13-14.

haldusmenetlusnormide tähendus on eriti oluline keskkonnaasjades, “kuna keskkonnaasjade otsustamisel on haldusorganil ulatuslik kaalutusõigus, [mistõttu] saab antava haldusakti sisulise õiguspärasuse /.../ tagada üksnes akti andmisele eelnev õiguspärane, tõhus ja õiglane menetlus.”<sup>61</sup> Uurimisõhimoitet ei tule rakendada vaid menetlusosalise subjektiivsete õiguste kaitseks, vaid ka kaalul oleva avaliku huvi kaitseks.<sup>62</sup>

Riigikohus on rõhutanud, et uurimisõhimoitte eesmärk on kaitsta nii isikute subjektiivseid avalikke õigusi kui ka avalikku huvi sõltumata menetlusosalise õiguslikest teadmistest ja materiaalistest võimalustest õigusabi hankimisel.<sup>63</sup> Uurimisõhimoittel nähakse eriti olulist tähendust menetlustes, mille tulemuse vastu eksisteerib suur avalik huvi, kuna võimaliku väärotsuse vältimine on sellises menetluses esmatähtis.<sup>64</sup> Nii on see ka keskkonnamõju hindamise menetluses Natura 2000 võrgustiku aladel, mille eesmärk on tegevuse realiseerimisele eelneva kontrolli kaudu tagada Natura alade kui eriliselt tundliku looduskeskkonnaga aladel leiduvate elupaikade ja liikide säilimine ning kaitse. Riigikohus on korduvalt asunud seisukohale, et keskkond on omandiülene üldine õigushüve, mida kaitstakse avalikes huvides<sup>65</sup>.

Uurimisõhimoitte mõte on kokkuvõttes tagada haldusvõimu teostamine võimalikult objektiivselt, sõltumata menetlusest huvitatud isiku poolt välja toodud asjaoludest, mistõttu on otsuse tegemise seisukohalt oluliste asjaolude väljaselgitamise kohustus pandud haldusorganile.<sup>66</sup> Eesti õiguses reguleerib Natura hindamise menetluse sisu ja menetlusreeglid keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS). KeHJS-st ei leia erinevalt maksukorralduse seaduse<sup>67</sup> (MKS) §-le 11 või õiguskantsleri seaduse<sup>68</sup> (ÕKS) § 21 lõikele 1 uurimisõhimoitte eriregulatsiooni. KeHJS annab vaid üldviite HMS sätetele. KeHJS § 1 lõike 2 kohaselt kohaldatakse KeHJS-s sätestatud haldusmenetlustele HMS sätteid, arvestades KeHJS erisusi. Tagamaks legaliteedi-, hea halduse ja menetlusökoonomia põhimõtete ellu rakendumist, tuleb autori arvates uurimisõhimoitte olemasolu Natura

---

<sup>61</sup> RHKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 22.

<sup>62</sup> Narits, R., Pilving, I. (2013), HKMS § 2/IV/1, lk 27-28.

<sup>63</sup> RHKHKo 16.10.2002, 3-3-1-41-02, p 14.

<sup>64</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 181.

<sup>65</sup> RKTko 15.02.2017, 3-2-1-158-16, p 13; RKKKo 03.10.2008, 3-1-1-35-08, p 24. Riigikohus on rõhutanud, et looduse kaitsmine on riigi põhiseadusest tulenev ülesanne ning ühtlasi igäühe kohustus. Isiku kohustus looduskaitselisi piiranguid taluda on seega üldjuhul kõrge, kuna sellekohaste piirangute kehtestamist õigustab tugev üldine huvi, vt RKPKo 15.06.2021, 5-21-3, p 41.

<sup>66</sup> “Haldusmenetluse seaduse“ ja „Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse“ eelnõu seletuskiri. 456 SE I, lk 23.

<sup>67</sup> Maksukorralduse seadus. – RT I, 22.12.2021, 9.

<sup>68</sup> Õiguskantsleri seadus. – RT I, 26.05.2020, 11.

hindamise menetluses jaatada. Samuti on õiguskirjanduses leitud, et keskkonnamõju hindamine on tavaline haldusmenetlus, millele laienevad haldusmenetluse reeglid, sh HMS §-st 6 tulenev uurimispõhimõte.<sup>69</sup> Seega saab järeldada, et haldusorganil on kohustus rakendada uurimispõhimõtet Natura hindamise menetluses.

### 1.3. Uurimiskohustuse ulatus

HMS ei sätesta, kui ulatuslikult või millises mahus tuleb haldusorganil uurimiskohustust täita. Samuti ei eksisteeri üldist reeglit määratlemaks seda, kui täpselt tuleks haldusakti andmise aluseks olevad asjaolud tuvastada.<sup>70</sup> Arvestada tuleb aga sellega, et haldusorgani uurimiskohustus ei ole absoluutne.<sup>71</sup> Uurimiskohustuse käivitumiseks peab esinema mõistlik ajend.<sup>72</sup> Praktikas on selliseks ajendiks haldusmenetluse algatamine kas taotluse esitamisel või haldusorgani enese initsiatiivil.<sup>73</sup> Taotluse alusel alustatud haldusmenetluses on uurimistoimingute ulatus üldiselt piiritletud taotluse sisuga.<sup>74</sup> Natura hindamise menetlus algab üldjuhul tegevusloa taotluse esitamisel.

Samas võib haldusorgan olla enese initsiatiivil rakendanud uurimispõhimõtet teatud juhtudel juba enne tegevusloa taotluse esitamist. Näiteks juhib Keskkonnaamet erinevate kaitsekorralduskavade ja liigi tegevuskavade koostamist ning eeltooduks vajalike inventuuride, uuringute ja seirete tegemist. Seetõttu võib nii mõnelgi juhul esineda olukordi, kus Keskkonnaamet on otsustajana enne tegevusloa taotluse esitamist konkreetsel Natura alal viinud eelnevalt läbi looduskaitselisi uurimusi ning kogunud menetletavas asjas vajalikku teavet.

Uurimispõhimõtte kohaldamisel peab haldusorgan eelkõige lähtuma vastavat valdkonda reguleerivatest õigusnormidest.<sup>75</sup> Haldusorgani uurimiskohustust on võimalik piirata eriseadusest tuleneval alusel.<sup>76</sup> Uurimispõhimõtte piiramise eelduseks on see, et seadusandja peab sellist piiramist vajalikuks ning piirang on ratsionaalselt põhjendatav.<sup>77</sup> Seonduvalt keskkonnamõju hindamisega on õiguskirjanduses asutud seisukohale, et keskkonnaga seotud

---

<sup>69</sup> Veinla, H. – Lopman, E., Relve, K., Triipan, M, Veinla, H. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016, lk 150.

<sup>70</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 184-185.

<sup>71</sup> Narits, R., Pilving, I. (2013), HKMS § 2/IV/3, lk 29.

<sup>72</sup> RKHKo 01.10.2019, 3-18-1891/46, p 19.

<sup>73</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 185. Vt ka HMS § 35 lg 1.

<sup>74</sup> *Idem*, lk 185.

<sup>75</sup> RKHKo 27.11.2006, 3-3-1-59-06, p 11.

<sup>76</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 183.

<sup>77</sup> *Idem*, lk 183.

oluliste asjaolude ja kaalutluste väljaselgitamine on osaks üldisest HMS §-s 6 sätestatud haldusorgani uurimiskohustusest. Seega isegi olukorras, kus puudub KMH kui formaliseeritud menetluse läbiviimise nõue, ei tähenda see seda, et haldusorgan ei saa ega pea keskkonnaga seotud küsimusi loamenetluses arvestama. Haldusorgani uurimiskohustuse ulatus on vaid väljaspool KMH piiratum ning haldusorgan ei pea sellisel juhul rakendama uurimispõhimõtet samaväärse põhjalikkusega.<sup>78</sup> Seega võib öelda, et haldusorgani kohustus iseseisvalt uurida keskkonnaga seotud olulisi asjaolusid ja kaalutlusi on piiratum väljaspool üldist KMH menetlust.

Samas võib ka haldusorgan ise olla uurimispõhimõtte rakendamisel teatud juhtudel olukorras, kus olulise tähendusega faktide ja tõendite kogumine on täies ulatuses objektiivselt võimatu.<sup>79</sup> Arvestada tuleb, et avaliku võimu eripäraks on kohustus tegutseda ka olukordades, kus kõiki asjaolusid ei ole nende ebaselguse tõttu võimalik täieliku kindlusega hinnata.<sup>80</sup> Seega olukorras, kus menetlusosalisel ei ole objektiivselt võimalik tõendit esitada, tuleb haldusorganil rakendada uurimispõhimõtet ning püüda nimetatud asjaolu ise välja selgitada ja tõendada, kui asjaolu arvestamata jätmine võib kaasa tuua menetlusosalise subjektiivsete õiguste olulise rikkumise.<sup>81</sup>

Keskkonnaasjades võib siiski kavandatava tegevusega kaasneva mõju tuvastamine sageli olla varjutatud teadusliku ebakindlusega, mistõttu ei pruugi uurimispõhimõtte täies mahus rakendamine olla alati võimalik, sest tulevikus esinevaid – võimalik ka, et mitte kunagi esinevaid<sup>82</sup> asjaolusid ei ole objektiivselt võimalik ette ära tõendada.<sup>83</sup> Sellisel juhul tõusetub küsimus menetlusosalise ja haldusorgani tõendamiskoormise jagumisest. Tõendamiskoormis ei aita aga leida enam vastust küsimusele, milline on mingisuguse tegevusega kaasnev mõju, vaid määrab üksnes selle, kellel lasub vastutus mingi asjaolu olemasolu või puudumise tõestamise eest.

---

<sup>78</sup> Veinla, H. jt. Keskkonnaõigus (2016), lk 150. Vt ka RKHKo 03.06.2013, 3-3-1-13-13, p 12: Haldusorgani uurimiskohustuse käivitumist puudutavalt on Riigikohus rõhutanud, et isegi formaliseeritud menetlus ei välista uurimispõhimõtte rakendamist. Vajaliku asjaolu kindlakstegemiseks võib ja saab haldusorgan rakendada uurimispõhimõtet.

<sup>79</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 184-185.

<sup>80</sup> *Idem*, lk 184-185.

<sup>81</sup> Annus, R. (2008), lk 502.

<sup>82</sup> Holder, J. Environmental Assessment: The Regulation of Decision Making. Oxford: Oxford University Press 2004, lk 76.

<sup>83</sup> Annus, R. (2008), lk 502.

Uurimis põhimõtte ei mõjuta menetlusosalise tõendamiskoormist<sup>84</sup> ega anna vastust sellele, kellel lasub konkreetsel juhul tõendamiskoormis. HMS § 38 lg 1 kohaselt on haldusorganil õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud. HMS § 38 lg 3 kohaselt on menetlusosaline kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid. Eelnevat nimetatakse menetlusosalise osalemise kohustuseks.<sup>85</sup>

Menetlusosalise osalemise kohustuse täitmata jätmisel võib haldusorgan soodustava haldusakti andmisel jätta taotluse läbi vaatamata. Seega ei järeldu uurimis põhimõttest, et kogu tõendamiskoormis lasub üksnes haldusorganil, vaid täieliku ning õiguspärase lõpptulemuse saavutamise seisukohalt on lisaks haldusorgani poolt asjaolude väljaselgitamisele ka menetlusosalise enda aktiivne osalus tõendite kogumisel.<sup>86</sup> Eelnevale vaatamata võib haldusorgani tõendamiskoormis olla teatud valdkondades seaduse alusel vähendatud. Haldusorgani tõendamiskoormist on vähendatud näiteks keskkonnaõiguses.<sup>87</sup>

Nagu eelnevalt leiti, piirab haldusorgani uurimiskohustuse ulatust menetlusökoonoomia ja hea halduse põhimõtte. Haldusmenetluse raames peab tõendite kogumine olema eesmärgipärane ja efektiivne ning tõendite kogumisviis peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes.<sup>88</sup> Seega tuleb haldusorganil rakendada uurimis põhimõtet vaid ulatuses, mis on vajalik asja lahendamiseks. Järelikult ei saa haldusorgan koguda tõendeid, mis ei oma asja lahendamise seisukohalt olulist tähendust. Hinnang sellele, milline tõend omab asjas tähtsust on haldusorgani kaalutusõigusel põhinev.<sup>89</sup>

Tuleb märkida, et uurimis põhimõtte rakendamisel omab tähendust täiendavalt see, kas haldusorganil tuleb tõendite kogumisel ja hindamisel sisustada määratlemata õigusmõisteid. Kui norm, mille kaitseks tuleb haldusorganil uurimis põhimõttest lähtuvalt tegutseda, sisaldab mõnd määratlemata õigusmõistet, siis tuleb haldusorganil enne uurimiskohustuse täitmist sisustada esmalt määratlemata õigusmõiste ning alles seejärel saab haldusorgan asuda asjas olulise tähendusega asjaolusid välja selgitama. Millised asjaolud omavad menetletavas asjas

---

<sup>84</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 180.

<sup>85</sup> *Idem*, lk 187.

<sup>86</sup> *Idem*.

<sup>87</sup> *Idem*, lk 176.

<sup>88</sup> *Idem*, lk 183.

<sup>89</sup> *Idem*, lk 182. Vt ka HMS § 5 lg 1.



tähtsust, sõltub seega mõneti sellest, kuidas haldusorgan on sisustanud normis sisalduva määratlemata õigusmõiste. Uurimiskohustust tuleb täita vaid ulatuses, mis tagab kõigi asjas tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamise.<sup>90</sup>

Kokkuvõttes ei ole haldusorgani uurimiskohustus piiramatult. Üks oluline piirang on menetlusökonomias tulenev piirang, mis nõuab selge õigusliku otsustuse tegemist mõistliku aja jooksul. Teiseks tuleb haldusorganil uurimispõhimõtte eesmärkidest lähtuvalt täita uurimiskohustust vaid ulatuses, mis tagab kõigi õige otsuse tegemise seisukohalt olulist tähendust omavate asjaolude väljaselgitamise. Seega sõltub see, kui ulatuslikult tuleb haldusorganil konkreetsel juhul uurimiskohustust täita sellest, millised on konkreetses menetletavas asjas tähtsust omavad ja tõendamisele kuuluvad asjaolud. Eelnev sõltub omakorda normikoosseisus sisalduvate määratlemata õigusmõistete sisustamisest, mida tuleb sisustada haldusorganil kui õiguse rakendajal.

Järgnevalt analüüsitakse, millised on Natura hindamise menetluses olulist tähendust omavad asjaolud, mille suhtes peaks haldusorgan otsustajana uurimispõhimõtet rakendama.

---

<sup>90</sup> Annus, R. (2008), lk 500.

## 2. NATURA HINDAMISEL OLULIST TÄHENDUST OMAVAD ASJAOLUD

### 2.1. Reguleerimise lähtealused ja eesmärgid Euroopa Liidu õiguses

Natura hindamise menetluse reguleerimise aluseks on Euroopa Nõukogu poolt 21.05.1992 vastu võetud direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimekaitse kohta. Loodusdirektiivi peetakse EL looduskaitsealaste õigusaktide üheks nurgakiviks. Loodusdirektiiviga võeti vastu meetmed üle-euroopalise tähtsusega looduslike elupaikade ja taime- ja loomaliikide kaitseks ning pandi laiemalt alus Natura 2000 võrgustikule.<sup>91</sup>

Natura 2000 võrgustik on Euroopa erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik, mille eesmärk on säilitada ja vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodne kaitsestaatus nende looduslikul levialal.<sup>92</sup> Seega ei rakendu loodusdirektiivi nõuded ja selle alusel määratletud kaitsemeetmed mitte iga Euroopa territooriumil leiduva liigi suhtes, vaid üksnes konkreetselt määratletud prioriteetsete liikide suhtes.<sup>93</sup> Lisaks kuuluvad Natura võrgustikku Euroopa Nõukogu direktiivi 79/409/EMÜ<sup>94</sup> (edaspidi linnudirektiiv) alusel moodustatud linnualad.<sup>95</sup> Nii loodusdirektiivi kui linnudirektiivi alusel määratletud kaitsealadest moodustuv Natura 2000 võrgustik hõlmab täna 18,5% EL maismaast<sup>96</sup> ning 10% mereterritooriumist, olles seega maailm suurim koordineeritud kaitsealade võrgustik.<sup>97</sup>

Direktiiv rajaneb üldistatult põhimõttel, et ohustatud looduslike elupaikade ja liikide kaitse edendamine ning selleks vastavate meetmete võtmine peaks olema liikmesriikide ühine

<sup>91</sup> Veinla, H. jt. Keskkonnaõigus (2016), lk 258.

<sup>92</sup> Loodusdirektiivi artikkel 3 lg 1.

<sup>93</sup> Garcia-Ureta, A. Environmental Assessment under the Habitats Directive: Something Other Than a Procedure? – Journal of Property, Planning and Environmental Law, Vol. 10, No. 2, 2018, lk 113. – <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JPEL-02-2018-0009/full/html> (30.01.2022).

<sup>94</sup> Euroopa Nõukogu direktiiv 79/409/EMÜ 02.04.1979, loodusliku linnustiku kaitse kohta. – ELT L 103, lk 1-26. Autor täpsustab, et 30.11.2009 jõustus linnudirektiivi uus kodifitseeritud versioon, vt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/147/EMÜ 30.11.2009, loodusliku linnustiku kaitse kohta. – ELT L 20, lk 7-25.

<sup>95</sup> Loodusdirektiivi preambula, lk 2: „kõik määratud alad, sealhulgas loodusliku linnustiku kaitset käsitleva nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivi 79/409/EMÜ (5) alusel linnukaitsealadeks praegu liigitatud või tulevikus liigitatavad alad, liidetakse Euroopa sidusasse ökoloogilisse võrgustikku“.

<sup>96</sup> Nt Euroopa Liidu statistikaameti 2020. aasta andmete (03.01.2022 seisuga, allikas: EEA) kohaselt on erinevates liikmesriikides hõlmatud Natura 2000 võrgustikku 8,3% kuni 37,9% riigi maismaaterritooriumist. Eestis täpsemalt 17,9%. – [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK\\_DS-051862\\_QID\\_703F54E2\\_UID\\_-3F171EB0&layout=TIME,C,X,0;GEO,L,Y,0;AREAPROT,L,Z,0;INDICATORS,C,Z,1;&zSelection=DS-051862INDICATORS,OBS\\_FLAG;DS-051862AREAPROT,TPA\\_PC;&rankName1=INDICATORS\\_1\\_2\\_-1\\_2&rankName2=AREAPROT\\_1\\_2\\_-1\\_2&rankName3=TIME\\_1\\_0\\_0\\_0&rankName4=GEO\\_1\\_2\\_0\\_1&sortC=ASC\\_-1\\_FIRST&rStp=&cStp=&rDCh=&cDCh=&rDM=true&cDM=true&footnes=false&empty=false&wai=false&time\\_mode=ROLLING&time\\_most\\_recent=true&lang=EN&cfo=%23%23%23%2C%23%23%23.%23%23%23](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-051862_QID_703F54E2_UID_-3F171EB0&layout=TIME,C,X,0;GEO,L,Y,0;AREAPROT,L,Z,0;INDICATORS,C,Z,1;&zSelection=DS-051862INDICATORS,OBS_FLAG;DS-051862AREAPROT,TPA_PC;&rankName1=INDICATORS_1_2_-1_2&rankName2=AREAPROT_1_2_-1_2&rankName3=TIME_1_0_0_0&rankName4=GEO_1_2_0_1&sortC=ASC_-1_FIRST&rStp=&cStp=&rDCh=&cDCh=&rDM=true&cDM=true&footnes=false&empty=false&wai=false&time_mode=ROLLING&time_most_recent=true&lang=EN&cfo=%23%23%23%2C%23%23%23.%23%23%23) (20.03.2022).

<sup>97</sup> Euroopa Keskkonnaagentuur (EEA). State of Nature in the EU. Results from Reporting Under the Nature Directives 2013-2018. Report No 10/2020. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, lk 8. – <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020> (20.03.2022).

ülesanne ja eesmärk.<sup>98</sup> Seega käsitleb loodusdirektiiv liikmesriike kui “ühise looduspärandi hoidjaid”.<sup>99</sup> Ühenduse tasandil meetmete vastuvõtmist peeti vajalikuks tulenevalt Euroopa territooriumil looduslike elupaikade olukorra järjepidevast halvenemisest. Leiti, et üha rohkem looduses esinevaid liike on tõsiselt ohustatud ning kuna ohustatud elupaigad ja liigid moodustavad osa ühenduse looduspärandist ja neid ähvardavad ohud on tihti piiriülesed, nägi EL vajadust võtta bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks vastu meetmeid ühenduse tasandil.<sup>100</sup>

Olulisimaks kaitsemehhanismiks direktiivi eesmärkide saavutamisel on loodusdirektiivi artikli 6 lõikest 3 tulenev tegevuse mõju hindamise kohustus Natura 2000 võrgustiku aladel niinimetatud asjakohase hindamise raames (Natura hindamine). Loodusdirektiivi artikkel 6 lõike 3 kohaselt tuleb iga kava või projekti, mis tõenäoliselt avaldab Natura 2000 võrgustiku alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, asjakohaselt hinnata tagajärgede suhtes, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab. Pädevad siseriiklikud asutused annavad kavale või projektile nende tagajärgede suhtes teostatud hindamise järelduste alusel ning artikli 3 lõike 4 sätete kohaselt nõusoleku alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju ning teevad seda vajaduse korral pärast avaliku arvamuse saamist. Juhul, kui Natura hindamise tulemuste kohaselt kaasneb kava või projektiga alale oluline negatiivne mõju, võib otsustaja alternatiivsete lahenduste puudumise korral hinnata kava või projekti elluviimise võimalikkust üksnes üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel. Sellisel juhul peab liikmesriik võtma kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura võrgustiku üldise sidususe kaitse.<sup>101</sup>

Loodusdirektiivi eesmärk ei ole seega olnud välistada Natura aladel igasugune inimtegevus.<sup>102</sup> See on põhjus, miks ühest küljest on relevantne üksnes oluline negatiivne mõju Natura ala terviklikkusele ja teisalt, miks loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 kohaselt on tegevusele nõusoleku andmine eriliste ja ülekaalukate avalike huvidega seonduvatel põhjustel lubatud

---

<sup>98</sup> Loodusdirektiivi preambula, lk 3.

<sup>99</sup> Veinla, H. (2009), lk 649.

<sup>100</sup> Loodusdirektiivi preambula, lk 2.

<sup>101</sup> Loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4.

<sup>102</sup> RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08, p 18; EKo 21.07.2011, C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl, Eolica di Altamura Srl vs. Regione Puglia*, ECLI:EU:C:2011:502, p 40; vt ka Veinla, H. (2009), lk 653.

iseegi olulise negatiivse mõju esinemise korral Natura 2000 võrgustiku kaitse-eesmärkidele ja terviklikkusele.<sup>103</sup>

Loodusdirektiivi artikkel 6 lõige 3 on sõnastuselt üldsõnaline, sisaldades mitmeid määratlemata õigusmõisteid nagu “kava”, “projekt”, “oluline mõju”, mõju avaldumise “tõenäosus”, “asjaomase ala terviklikkus” või “negatiivne mõju”. Loodusdirektiiv ei täpsusta isegi seda, millisel juhul saab hindamist pidada asjakohaseks ning milliste konkreetsete meetmetega peaks Natura hindamist läbi viima.<sup>104</sup> Samuti on jäetud liikmesriikide otsustada see, kes on Natura hindamise menetlust läbiviivaks pädevaks asutuseks.<sup>105</sup>

Euroopa Kohus on rõhutanud, et loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 sõnastusest ei tulene Natura hindamise kohustust arendajale, vaid selline kohustus lasub pädeval asutusel ehk otsustajal, kelle liikmesriigid määravad loodusdirektiivist tulenevate kohustuste täitjaks.<sup>106</sup> Seega nõuab loodusdirektiivi artikkel 6 lõige 3 otsustajalt, et see enne loa andmist võtaks arvesse ja hindaks kõiki kava või projekti aspekte, mis võivad ala kaitse-eesmärke ja terviklikkust kahjustada. Niisiis ei pea hindamist läbi viima arendaja, kuid Euroopa Kohus ei ole loodusdirektiiviga vastuolus olevaks pidanud sellise regulatsiooni kehtestamist, millega nähakse ette, et arendaja teostab uuringu kavandatava tegevuse mõju kohta Natura alale, mille alusel pädev ametiasutus seda mõju hindama asub.<sup>107</sup>

Kuigi loodusdirektiivist seda sõnaselgelt ei nähtu, jaguneb Natura hindamise menetlus praktikas tinglikult kolme etappi: eelhindamine, asjakohane hindamine ja erandi tingimustele vastavuse kontroll.<sup>108</sup> Käesolevas töös keskendutakse üksnes Natura asjakohase ehk täiemahulise hindamise etapile, kuna see seondub otseselt Natura hindamise menetluse

---

<sup>103</sup> Möckel, S. The European Ecological Network “Natura 2000” and the Appropriate Assessment for Projects and Plans Under Article 6(3) of the Habitats Directive. – Möckel, S. (ed.) Natura 2000 Appropriate Assessment and Derogation Procedure – Legal Requirements in the Light of European and German Case-law. *Nature Conservation Journal* 23, 1-29 (2017), lk 3.

<sup>104</sup> de Sadeleer, N. The Appropriate Impact Assessment and Authorisation Requirements of Plans and Projects Likely to Have Significant Impacts on Natura 2000 Sites. *ELNI Law Journal*, no 1-2, 2013, lk 12. – [https://www.elni.org/fileadmin/elni/dokumente/Archiv/2013/Heft\\_1\\_2/Elni\\_2013-1-2\\_author\\_copy\\_Sadeleer.pdf](https://www.elni.org/fileadmin/elni/dokumente/Archiv/2013/Heft_1_2/Elni_2013-1-2_author_copy_Sadeleer.pdf) (11.11.2021).

<sup>105</sup> Stookes, P. The Habitats Directive: Nature and Law. – QC Jones, G. (ed.) *The Habitats Directive: A Developer’s Obstacle Course?* Oxford: Hart Publishing Ltd 2012, lk 149; vt ka EKo 07.11.2018, C-461/17, *Brian Holohan, Richard Guilfoyle, Noric Guilfoyle, Liam Donegan vs. An Bord Pleanála*, ECLI:EU:C:2018:883, p 44.

<sup>106</sup> C-411/19, *WWF Italia Onlus jt*, p 67 ja 72.

<sup>107</sup> *Idem*, p 66, 67 ja 70; C-461/17, *Holohan jt*, p 44-45.

<sup>108</sup> EKo 12.04.2018, C-323/17, *People Over Wind, Peter Sweetman vs. Coillte Teoranta*, ECLI:EU:C:2018:244, p 29 ning seal viidatud kohtupraktika. Eelhindamise etapp on tuletatud loodusdirektiivi art 6 lg 3 esimese lause esimesest osast ning asjakohase hindamise etapp art 6 lg 3 esimese lause teisest osast. Asjakohase hindamise etappi nimetatakse praktikas ka täishindamiseks. Mõistekasutuse erinevus ei ole õiguslikult oluline.

lõpptulemusena antava haldusakti seisukohalt oluliste asjaolude väljaselgitamisega ning küsimus haldusorgani uurimiskohustuse vajalikkusest on autori arvates selles menetluse etapis kõige teravam.<sup>109</sup> Artikli 6 lõike 4 alusel erandi tegemine eeldab, et hindamise tulemus ehk eeldatav mõju on juba teada, mistõttu on kolmas etapp käsitletav erandina artikli 6 lõike 3 teises lauses sätestatud loa andmise tingimusest<sup>110</sup> ning käesolevas töös sellel pikemalt ei peatuta.

Kokkuvõttes peab Natura hindamise menetlus tagama loodusdirektiivis seatud eesmärkide saavutamise, mille saavutamise kohustus lasub liikmesriigi pädeval ametiasutusel, mitte üksikisikul. Natura ala mõjutava tegevuse eelneva kontrolli peamine mõte on tasakaalustada inimtegevuse mõjusid Euroopa looduslikule mitmekesisusele ning anda hindamise osapooltele, kuid eelkõige pädevale ametiasutusele, võimalikult palju informatsiooni kavandatava tegevusega kaasnevate mõjude kohta Natura ala sidususele ja kaitse-eesmärkidele.

## **2.2. Regulatsiooni üldised põhimõtted Eesti õiguses**

Töö autor märgib sissejuhatavalt, et Natura hindamise regulatsiooni sisu ja põhimõtte eristamine EL õiguses ja riigisiseses õiguses on tinglik, kuna Natura alasid mõjutava tegevuse hindamise kohustus on otseselt loodusdirektiivi ülevõtmise tulemus. Seega tuleb sisustada riigisisest regulatsiooni EL õigusest ja sellele antud tõlgendustest lähtuvalt. Samuti on oluline rõhutada, et käesoleva alapeatüki eesmärk ei ole anda ammendavat ülevaadet Natura hindamise õiguslikust raamistikust Eesti õiguses, vaid keskendutakse üksnes töö seisukohalt olulisimale.

Nagu eelnevalt tuvastati, loodusdirektiivist ei tulene üksikasjalikke menetlusreegleid Natura hindamise läbiviimiseks, mistõttu on liikmesriikidel olnud lai otsustusruum loodusdirektiivist tulenevate kaitsemeetmete ja nende menetlusliku korra kujundamisel.<sup>111</sup> Loodusdirektiivi regulatsioon võeti Eesti õigusesse üle 2004. aastal vastu võetud uue looduskaitseaduse (LKS) ettevalmistamise käigus ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse

---

<sup>109</sup> Autor täpsustab, et ehkki Natura eelhindamise etapis on küsimus otsustaja uurimispõhimõtte suhestumisest arendaja menetluses osalemise kohustusega samuti relevantne, tuleb siiski eelhindamise puhul arvestada, et Natura asjakohane hindamine tuleb algatada isegi juhul, kui esineb risk või võimalus, et tegevusega kaasneb mis tahes oluline mõju Natura ala kaitse-eesmärkidele. Seega on Natura asjakohase hindamise algatamise künnis madal ning hindamise algatamise aluseks olevate asjaolude suhtes ei ole vaja esitada rangeid teaduslikke tõendeid. Vt nt C-127/02, *Waddenzee*, p 41; RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15, p 32.

<sup>110</sup> EKo 26.10.2006, C-239/04, *Euroopa Komisjon vs. Portugali Vabariik*, ECLI:EU:C:2006:665, p 35.

<sup>111</sup> C-127/02 *Waddenzee*, p 52. Nt on Euroopa Kohus selgitanud, et liikmesriikidel puudub õigus leevendada loodusdirektiivist tulenevaid nõudeid. Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 193 kohaselt on liikmesriikidel õigus aga võtta kasutusele rangemaid kaitsemeetmeid, vt lähemalt C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl, Eolica di Altamura Srl vs. Regione Puglia*, p 48-50.

(KeHJS) jõustumisega 3. aprillil 2005.<sup>112</sup> Natura hindamise menetluslikku korda reguleerib eelkõige KeHJS<sup>113</sup>. Eesti õiguses otsustati loodusdirektiivi ülevõtmisel integreeritud menetluse kasuks, mis tähendab seda, et Natura hindamine toimub täna üldise keskkonnamõju hindamise vormis vastavalt kas KMH menetluses või KSH menetluses.<sup>114</sup> Praktikas on Natura hindamine sageli esitatud KMH või KSH aruandes eraldi peatükina või lisana.<sup>115</sup> Tulenevalt menetluste integreeritusest ning töö fookusest tuleb siinkohal täpsustada, et kui autor kasutab töös väljendit “Natura hindamine”, siis peetakse silmas LKS § 69 lõike 1 punktides 1 ja 2 ning sama paragrahvi lõikes 2 määratletud Natura 2000 võrgustiku aladel kavandatava tegevuse suhtes tehtava Natura asjakohase hindamise läbiviimist KMH menetluse vormis.

On oluline rõhutada, et kuigi KMH hindamise ja Natura hindamise menetluslik loogika on sarnane, on kahe hindamise eesmärgid erinevad. Seda on kinnitanud ka Riigikohus leides, et Natura võrgustiku alale avalduva tõenäolise olulise mõju hindamisel ei saa lähtuda samadest kriteeriumitest, kui üldise olulise keskkonnamõju esinemise võimaluse väljaselgitamisel.<sup>116</sup> Seega ei saa otsustaja Natura hindamisel juhendada KeHJS §-s 2<sup>1</sup> sätestatud üldisest olulise keskkonnamõju määratlusest<sup>117</sup>, kuna Natura hindamisel tuleb mõju hindamisel lähtuda tegevusega mõjutatava Natura ala iseloomulikest tunnustest ja keskkonnatingimustest ning eelkõige tuleb arvesse võtta ala kaitse-eesmärke ja keskkonnaomadusi.<sup>118</sup> Teisisõnu käsitletakse Natura hindamisel keskkonnamõju oluliselt kitsamalt kui tavapärase KMH raames. Hindamisel omab tähendust üksnes oluline ebasoodne mõju Natura ala terviklikkusele ja kaitse-eesmärkidele.

Kahe menetluse integreeritus ei ole eriomane vaid Eesti õigussüsteemile, vaid mitmed teised liikmesriigid on samuti ühendanud Natura hindamise menetluse tavapärase KMH-ga.<sup>119</sup> Kuigi autori arvates on selline integreeritud menetlus väikesemahuliste projektide puhul arendajale

---

<sup>112</sup> Veinla, H. Huvide kaalumise Eesti ja Euroopa Liidu looduskaitseõiguses: võrdlev analüüs. *Juridica* II/2016, lk 124.

<sup>113</sup> KeHJS ei kohaldata üksnes KeHJS § 3 p-ides 1-4 toodud juhtudel.

<sup>114</sup> Veinla, H. jt. Keskkonnaõigus (2016), lk 150.

<sup>115</sup> Aunpuu, A., Eschbaum, K., Kutsar, R. Juhised Natura hindamise läbiviimiseks loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 rakendamisel Eestis. Tallinn: 2019, lk 57. – <https://keskkonnaamet.ee/media/577/download> (12.02.2022).

<sup>116</sup> RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12, p 12.

<sup>117</sup> KeHJS § 2<sup>1</sup>: “Keskkonnamõju on oluline, kui see võib eeldatavalt ületada mõjuala keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara.”

<sup>118</sup> C-127/02, *Waddenzee*, p 49; EKo 21.07.2016, *Orleans jt*, liidetud kohtuasjad C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, p 45.

<sup>119</sup> European Network of Environmental Law Organizations. Practical Problems in Implementation of the Appropriate Assessment of Natura 2000: An analysis on Natura 2000 appropriate assessment in Bulgaria, Estonia, the Czech Republic, Hungary and Slovakia. Legal Analysis. Justice and Environment 2016, lk 8, 21. – [http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/2016/output.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user_upload/Publications/2016/output.pdf) (12.12.2021).

kulukas ja koormav, ei analüüsita siinkohal seda küsimust pikemalt.<sup>120</sup> Autorile teadaolevalt on Keskkonnaministeerium käesoleva töö kirjutamise hetkel koostamas seaduseelnõud kehtiva KeHJS muutmiseks Natura hindamise menetluse eraldamiseks üldisest KMH-st lihtsustamaks Natura hindamise menetluse läbiviimist.<sup>121</sup>

Eesti õiguses reguleerib Natura hindamise menetluse algatamist KeHJS § 3 lg 1 p 2. Selle sättega võeti Eesti õigusesse üle loodusdirektiivi artikkel 6 lõige 3.<sup>122</sup> KeHJS § 3 lg 1 p 2 järgi on KMH iseseisvaks aluseks eeldatavalt oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärgile. Seega on kohustuslik keskkonnamõju hinnata juhul, kui asjas ei ole objektiivse teabe põhjal välistatud, et kavandatava tegevusega võib kaasnedagi eraldi või koos muude tegevustega eeldatavalt oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärgile ning mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik.

Natura hindamise algatamise kohustuslikkus tuleb üldjuhul<sup>123</sup> otsustada Natura eelhindangu alusel.<sup>124</sup> Eesti õiguses toimub Natura eelhindamine KMH eelhindangu raames.<sup>125</sup> Eelhindangu andmise kohustus on KeHJS § 6<sup>1</sup> lõikest 3 tulenevalt otsustajal. Otsustaja peamine eesmärk Natura eelhindamisel on kindlaks teha, kas kavandatava tegevusega kaasneva mõju kohta ala kaitse-eesmärkidele tuleb anda detailsem ehk asjakohane hinnang.<sup>126</sup> Selle hinnangu andmisel omavad tähendust järgnevad asjaolud: (I) kas tegevuslooga hõlmatud tegevus on Natura ala kaitseks vajalik või sellega seotud; (II) alale kavandatava tegevusega kaasnev mõju ja selle olulisus; ning (III) sellise mõju avaldumise tõenäosus, mis seisneb arvestades senist Euroopa Kohtu praktikat pelgalt võimaluses või riskis olulise mõju kaasnemise suhtes<sup>127</sup>.

---

<sup>120</sup> Õiguskirjanduses on võimalik tutvuda eraldi Natura hindamise menetluse läbiviimise poolt- ja vastuargumentidega nt: Veinla, H. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule? *Juridica* IX/2009, lk 655; vt ka järgmine viide nr 121.

<sup>121</sup> Keskkonnaministeerium tellis 2020. aastal Ellex Raidla Advokaadibüroo OÜ-lt analüüsi eraldi Natura hindamise menetluse kehtestamise vajalikkusest ja otstarbekusest. – <https://envir.ee/media/5919/download> (17.02.2022).

<sup>122</sup> RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12, p 13.

<sup>123</sup> Eelhindangu andmine ei ole vajalik üksnes KeHJS § 6 lõikes 1 toodud juhtumitel, kus KMH algatatakse automaatselt.

<sup>124</sup> KeHJS § 6 lg 2 ja KeHJS § 11 lg 2<sup>3</sup>.

<sup>125</sup> Natura eelhindangu andmise kohustus tuleneb KeHJS § 6 lg 2 koosmõjust KeHJS § 6 lg 2 p-iga 22, mis sätestab KMH eelhindangu andmise kohustuse muu tegevuse korral, mis võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju. Seda, mida mõista “muu tegevuse” all, täpsustab KeHJS § 6 lg 4 järgi Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määrus nr 224 “Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang, täpsustatud loetelu”. Määruse nr 224 § 15 p 8 järgi tuleb anda eelhindang sellise tegevuse kohta, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis võib üksi või koostoimes muu tegevusega eeldatavalt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala või kaitstavat loodusobjekti.

<sup>126</sup> EKO 11.04.2013, C-258/11, *Peter Sweetman, Iirimaa, Attorney General, Minister for the Environment, Heritage and Local Government vs. An Bord Pleanála*, ECLI:EU:C:2013:220, p 49.

<sup>127</sup> C-127/02, *Waddenzee*, p 41.

Autor nõustub H. Veinlaga, et rangelt võttes ei ole palju selliseid tegevusi, mille olulist mõju on eelhinnangu andmisel võimalik objektiivselt välistada.<sup>128</sup> Seega on Natura hindamise vajalikkuse künnis väga madal.<sup>129</sup> Eelhinnangu järelduste alusel peab otsustaja lõppkokkuvõttes otsustama Natura hindamise algatamise või algatamata jätmise.<sup>130</sup> Riigikohtu senise praktika kohaselt on Natura hindamise algatamise otsus käsitletav menetlustoiminguna<sup>131</sup> ning korraldusena loamenetluses spetsiifilise tõendi ehk Natura hindamise aruande koostamiseks.<sup>132</sup>

Üldistatult on Natura hindamise eesmärk anda otsustajale teavet<sup>133</sup> kavandatava tegevusega kaasneva mõju kohta Natura ala terviklikkusele, arvestades võimalikke leevendusmeetmeid<sup>134</sup>. Vastav teave on vajalik otsustamiseks selle üle, kas arendaja poolt kavandatavat tegevust on võimalik lubada või mitte (KeHJS § 24). Nimelt eeldab Natura hindamise menetluse käivitumine Eesti õiguskorras sarnaselt loodusdirektiiviga seda, et eksisteerib mingisugune uus kava või tegevus, mille suhtes tuleb otsustajal asuda mõjusid hindama. Autor ei analüüsi siinkohal pikemalt, milline on loodusdirektiivi artikkel 6 lõikes 3 sisalduvate mõistete “kava” ja “projekt” määratlus Eesti õiguses, kuid tähelepanu tuleb pöörata sellele, et Eesti õiguse kohaselt käivitub Natura hindamine vaid tegevusloaga reguleeritud tegevuste suhtes.<sup>135</sup> Seega eeldab Natura hindamise menetluse algatamine tegevusloa taotluse olemasolu.<sup>136</sup> Menetluse algatamisel peatub arendaja tegevusloa menetlus kuni hindamisaruande heakskiitmise teatavaks tegemiseni.<sup>137</sup>

Loetelu tegevuslubadest annab KeHJS § 7. Näiteks võib tegevusluba KeHJS tähenduses olla ehitusluba või ehitise kasutusluba, keskkonnakompleksluba või keskkonnaluba, hoonestusluba või eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga kavandatavat tegevust lubav KeHJS §-s 7

---

<sup>128</sup> Veinla, H. *Huvide kaalumine Eesti ja Euroopa Liidu looduskaitseõiguses: võrdlev analüüs* (2016), lk 129.

<sup>129</sup> Jans, J. H., Vedder, H. B. *European Environmental Law: After Lisbon*. 4th Edition. Europa Law Publishing 2012, lk 515.

<sup>130</sup> Vt KeHJS § 11 lg 2<sup>3</sup>.

<sup>131</sup> RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 18.

<sup>132</sup> RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739, p 12.

<sup>133</sup> Natura hindamise menetluse eesmärki on võimalik sisustada läbi KeHJS § 31 lõikes 1 toodud KMH eesmärgi, mis ei ole küll Natura hindamise spetsiifiline, kuid annab siiski üldise tunnetuse regulatsiooni eesmärgi kohta.

<sup>134</sup> C-323/17, *People Over Wind*, p 36. Eelhindamise etapis on leevendusmeetmetega arvestamine keelatud. Euroopa Kohus selgitas samas otsuses, et loodusdirektiivi art 6 meetmed jagunevad kaitse- ennetus- ja asendusmeetmeteks ning mõistele „leevendusmeede“ ei ole direktiivi sõnastuses ühtegi viidet, samas p 25; vt ka EKo 25.07.2018, C-165/17, *Edel Grace, Peter Sweetman vs. An Bord Pleanála*, ECLI:EU:C:2018:593, p 25.

<sup>135</sup> Põhjalikuma analüüsiga on võimalik tutvuda nt: Relve, K., Vahtrus, S. Keskkonnamõjude hindamine omadega metsas. *Juridica* 5/2019, vt alaptk 1.2, 2.1, 2.2.

<sup>136</sup> KeHJS § 11 lg 1 ja KeHJS § 3 lg 1 p 2. Teatud juhtudel on Natura hindamine teoreetiliselt võimalik ka enne tegevusloa taotluse esitamist, vt lähemalt KeHJS § 26<sup>1</sup> lg 1.

<sup>137</sup> KeHJS § 11 lg 10.



nimetatamata muu dokument. Sõltuvalt tegevusloa liigist, erineb mõneti ka tegevusloa menetluse läbiviija ehk otsustaja Natura hindamise menetluses, kelleks on reeglina tegevusloa andja (KeHJS § 9 lg 1). Näiteks ehitus- ja kasutusloa andjaks on tavaliselt kohaliku omavalitsuse üksus.<sup>138</sup> Seevastu keskkonnaloa – näiteks vee erikasutusloa, saasteloa, maavara kaevandamisloa – annab üldjuhul Keskkonnaamet.<sup>139</sup> Praktikas viivad Natura hindamise menetlusi enim läbi ehk otsustajaks on Keskkonnaamet ja kohalikud omavalitsused<sup>140</sup>.

Eelnevast tulenevalt on Natura hindamise menetlus otseselt seotud loamenetlusega, olles üheks menetlustapiks tegevusloa andmisel. Kui tavapäraselt on KMH aruanne õiguslikult vaid üheks tõendiks teiste hulgas ega ole menetluse lõpptulemuse seisukohast otsustaja jaoks siduv, siis Natura hindamise tulemused on otsustajale reeglina siduvad. See tähendab, et kui otsustaja tuvastab Natura hindamise käigus, et kavandatav tegevus toob kaasa olulise ebasoodsa mõju Natura ala terviklikkusele, võib see olla õiguslikuks takistuseks soodustava haldusakti andmisel.<sup>141</sup> Sel põhjusel on õiguspärasel, proportsionaalsel ja efektiivsel Natura hindamise menetluse läbiviimisel iseäranis oluline tähendus, kuna selle tulemustel on selge õiguslik mõju tegevusloa menetluse lõpptulemusele ning seeläbi arendaja subjektiivsetele õigustele.

Natura hindamise menetluse lõpptulemusena antava haldusaktiga või menetluse raames tehtavate täiendavate menetlustoimingutega võib otsustaja eelkõige ebasoodsalt mõjutada PS §-st 32 tagatud omandipõhiõigust ja §-ga 31 tagatud ettevõtlusvabadust. Nii on näiteks juhul, kui menetluse lõpptulemusena keeldub otsustaja tegevusloa andmisest või jätab tegevusloa taotluse läbi vaatamata. Samuti tähendab Natura hindamise menetluses iga täiendav menetlustoiming arendajale olulist majanduslikku koormust, kuna kõik keskkonnamõju hindamisega seonduvad kulud tuleb kanda arendajal.<sup>142</sup> Lisaks eelkirjeldatule tuleb Natura hindamise menetluse läbiviimisel arvestada arendaja menetluslike õigustega. Natura hindamise menetlus peab vastama haldusmenetluse üldistele põhimõtetele<sup>143</sup>.

---

<sup>138</sup> Teatud juhtudel võib Natura hindamisel otsustajaks olla ka Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, vt lähemalt ehitusseadustiku (EhS) § 39 lg 1 ja lg 2 ning § 51 lg 1 ja lg 2 või Transpordiamet, vt nt EhS § 101 lg 2.

<sup>139</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS). – RT I, 10.07.2020, 47. Vt KeÜS § 41 lg 5.

<sup>140</sup> Peterson, K., Vahtrus, S., Priks, P. Natura eelhindamise eelhindamine: otsustaja otsused. Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Tallinn-Tartu 2016, lk 7. – <https://www.sei.org/projects-and-tools/projects/natura-hindamise-eelhindamine-otsustaja-otsused/> (18.02.2022). Antud uurimuse esemeks olid küll üksnes Natura eelhindamise otsused, kuid autori hinnangul võimaldab uurimuses toodud statistika teha järeldusi ka otsustajate kohta Natura hindamise menetluses laiemalt.

<sup>141</sup> Veinla, H. jt. Keskkonnaõigus (2016), lk 151.

<sup>142</sup> KeHJS § 8 lg 2. Arendaja kulude kandmise kohustus on tuletatav keskkonnakasutaja-maksab-põhimõttest, vt ka KeÜS § 12 lg 1.

<sup>143</sup> KeHJS § 1 lg 2: “Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi.”

Natura hindamise menetluses on otsustajal seega oluline tasakaalustada arendaja subjektiivseid õigusi keskkonna kui omandiülese üldise õigushüvega, mida kaitstakse avalikes huvides<sup>144</sup> ning mis võib olla legitiimseks aluseks arendaja põhiõiguste riivamiseks<sup>145</sup>. PS-s § 5 sätestatud põhimõtte kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult.<sup>146</sup> Eelviidatud põhimõtte konkretiseerib PS §-s 53 ette nähtud üldist keskkonnakaitsekohustust<sup>147</sup>, mille kohaselt on looduskeskkonna kaitsmine riigi põhiseadusest tulenev ülesanne ning ühtlasi igäühe kohustus.<sup>148</sup>

PS §-s 53 sätestatud keskkonnakaitse- ja säästmiskohustust aitab täita kavandatava tegevusega kaasneva keskkonnamõju võimalikult täpne väljaselgitamine, kuna sellisel juhul on üksikisik teadlik oma tegevusega kaasnevatest mõjudest.<sup>149</sup> Keskkonnahäiringute vältimise meetmeid saab üksikisikult samas nõuda vaid ulatuses, mida ta on võimeline täitma ning seega piirab PS-s § 53 sätestatud igäühe kohustust mõistlikkuse põhimõtte.<sup>150</sup> Seega saab Natura hindamise menetluses tähtsust omavate asjaolude ehk teabe kogumist kui üht keskkonnahäiringute vältimise meetet otsustaja nõuda arendajalt vaid ulatuses, mis on proportsionaalne ning vastab arendaja tegelikule võimekusele vajalike tõendite kogumisel.

Nii loodusdirektiiv kui KeHJS on üldsõnalised Natura hindamise nõuete osas. Sarnaselt EL õigusele, on Eesti õiguses Natura hindamise puudutavad normid eelkõige menetluslikku laadi ega määra kindlaks seda, millise sisuga on saadav teave.<sup>151</sup> Kuivõrd Natura hindamine toimub Eesti õiguses osana üldisest KMH-st, tuleb otsustajal Natura hindamise läbiviimisel juhendada KMH menetluse üldisest raamistikust. Natura hindamise menetluse ning vajalike uuringute detailsus ja ulatus tuleb määrata kindlaks KMH programmi koostamisel (KeHJS § 3<sup>2</sup> p 2 ning KeHJS § 13). Tuginedes nõuetele vastavaks tunnistatud KMH programmile tuleb arendajal

---

<sup>144</sup> RKTko 15.02.2017, 3-2-1-158-16, p 13; RKKko 03.10.2008, 3-1-1-35-08, p 24.

<sup>145</sup> RKPJKo 15.06.2021, 5-21-3, p 41. Nt on samale seisukohale seonduvalt loodusdirektiiviga asunud Euroopa Kohus hiljutises lahendis 27.01.2022 C-238/20, *Sātiņi-S SIA vs. Dabas aizsardzības pārvalde*, ECLI:EU:C:2022:57, p 33-34.

<sup>146</sup> Triipan, M. – Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid väljaanne. 5. tr. Tallinn: SA Iuridicum 2020, § 5/6. PS §-st 5 ei ole siiski kommentaari autori hinnangul tuletatav see, et looduskeskkonna kasutamisel peaks maksimeerima vaid keskkonnaväärtusi ning loodusvarasid- või ressursse tuleb kasutada võimalikult minimaalselt. PS § 5 on eelkõige suuniseks riigile valdkonna arenguga kaasas käimiseks ning vastava õiguskorra kujundamiseks ja selle ajakohasena hoidmiseks, arvestades aktuaalseid keskkonnaprobleeme, teaduse ja tehnika arengut ning riigi ja ühiskonna vajadusi ja võimalusi, vt samas PS § 5/6, § 5/9.

<sup>147</sup> RKKko 03.10.2008, 3-1-1-35-08, p 19.

<sup>148</sup> RKPJKo 15.06.2021, 5-21-3, p 41.

<sup>149</sup> Triipan, M., Kask, O. (2020), PS § 53/11.

<sup>150</sup> Triipan, M., Kask, O. (2020), PS § 53/8.

<sup>151</sup> Veinla, H. jt. Keskkonnaõigus (2016), lk 150-151.

koostöös eksperdiga koostada KMH aruanne (KeHJS § 20 lg 1), mille eraldiseisvaks osaks on Natura hindamise tulemused.<sup>152</sup>

Hindamisaruande kohta tuleb otsustajal küsida asjaomastelt asutustelt seisukohta (KeHJS § 20<sup>1</sup>), mille järel tuleb aruanne avalikustada ning arendajal tuleb arvestada aruande avaliku väljapaneku tulemustega (KeHJS § 20<sup>1</sup> ja 21). Lõpuks tuleb otsustajal kontrollida hindamisaruande nõuetele vastavust (KeHJS § 22). Riigikohus on seejuures rõhutanud, et hindamisaruanne on vaid üheks tõendiks tegevusloa andmise või sellest keeldumise üle otsustamisel.<sup>153</sup> Seega tuleb otsustajal jõuda järeldusele Natura ala terviklikkusele tegevusega kaasneva mõju iseloomu ja olulisuse ning selle olemasolu või puudumise kohta tegevusloa andmise või sellest keeldumise otsuses.

Kokkuvõtvalt, Natura hindamise menetlus on praktikas üheks menetlusetapiks tegevusloa andmisel. Kui üldiselt ei ole KMH tulemustel soodustava haldusakti andmise seisukohalt järgalt siduvat iseloomu, siis sõltuvalt Natura hindamise tulemustest – eelkõige juhul, kui hindamise tulemused on negatiivsed – ei pruugi soodustava haldusakti andmine olla õiguslikult võimalik. Seega on Natura hindamise menetluse tulemustel selge õiguslik mõju loamenetluse lõpptulemusena antavale haldusaktile ning seeläbi arendaja subjektiivsetele õigustele.

## **2.3. Tõendamisele kuuluvad asjaolud Natura hindamisel**

### **2.3.1. Faktilised asjaolud**

Faktilised asjaolud ehk tegeliku elu tõsiasjad on objektiivselt tuvastavad ning kontrollitavad sündmused, olukorrad või seisundid, milles on võimalik vahetult veenduda.<sup>154</sup> Fakti ja tõe omavaheline seos seisneb selles, et “fakti ei saa defineerida teisiti kui midagi, mis peab olema olemas, kui lause, mis seda fakti väidab, peab olema tõene”.<sup>155</sup> Seega on faktiline asjaolu reeglina tõendatav ning seda saab hinnata skaalal tõene või mittetõene.

Hinnates kavandatava tegevuse mõju Natura alale, peab hindamisel eelkõige arvestama Natura ala kaitse eesmärki ja ala terviklikkust (KeHJS § 29 lg 1 p 1). Natura alal või selle lähedal

---

<sup>152</sup> Aunpuu, A., Eschbaum, K., Kutsar, R. (2019), lk 57. Vt ka Keskkonnaministri 01.09.2017 määruses nr 34 “Keskkonnamõju hindamise aruande sisule esitatavad täpsustatud nõuded”, kus on sätestatud hindamisaruande täpsemad sisunõuded.

<sup>153</sup> RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739, p 12.

<sup>154</sup> RKKKo 26.11.2009, 3-1-1-98-09, p 13.

<sup>155</sup> Patzig, G., Kivimäe, M. Objektiivsuse probleem ja fakti mõiste. Tuna, nr 2, 2002, lk 112. – [https://www.ra.ee/wp-content/uploads/2017/03/PatzigGynther\\_Objektiivsuse\\_TUNA2002\\_2.pdf](https://www.ra.ee/wp-content/uploads/2017/03/PatzigGynther_Objektiivsuse_TUNA2002_2.pdf) (30.03.2022).

keskkonda mõjutavate tegevuste korral võib otsustaja tegevusloa anda juhul, kui seda lubab Natura 2000 võrgustiku ala kaitsekord ning otsustaja on veendunud, et kavandatav tegevus ei mõjuta ebasoodsalt selle Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkust ega kaitse eesmärki (KeHJS § 29 lg 2). Kui otsustajal sellist veendumust ei ole, saab tegevusele alternatiivide puudumise korral hinnata tegevusloa andmise võimalikkust erandkorras KeHJS § 29 lg 3 alusel.

Lähtudes ülalkirjeldatud regulatsioonist tuleb Natura hindamisel välja selgitada, kas asjaomasel alal on kehtestatud kaitsekord ning kui jah, siis kas vastav kaitsekord lubab kavandatavat tegevust. Juhul, kui vastus sellele küsimusele on jaatav, tuleb asuda koguma teavet ja hindama, kas kavandatav tegevus mõjutab ebasoodsalt Natura ala terviklikkust ja kaitse-eesmärki.

Igal Natura võrgustiku erikaitsealal peab olema konkreetne kaitse-eesmärk, mis selgitab seda, millised on alal kaitstavad liigid ja elupaigatüübid ning milline on erikaitseala moodustamise roll nende kaitstes ja võrgustikus tervikuna.<sup>156</sup> Õiguskirjanduses on leitud, et “ala terviklikkuse” mõistekasutus lisab Natura hindamisele selle aspekti, et “oluline on ka konkreetne Natura ala ning sellel kaitstavad liigid ja elupaigad vastastikusel seoses, sh muud keskkonnamelemendid, mis võimaldavad nende liikide ja elupaikade säilimist.”<sup>157</sup> Seega peab otsustaja hinnang sellele, kas kavandatava tegevusega kaasneb ebasoodsat mõju ala terviklikkusele, piirduma alal esmatähtsate elupaigatüüpide ja liikidega, mille kaitseks on ala määratud ning lähtuma eelkõige ala kaitse-eesmärkidest.<sup>158</sup>

Eelnevast tulenevalt omavad Natura ala terviklikkusele ja kaitse-eesmärkidele mõju hindamisel tähendust ja kuuluvad tuvastamisele spetsiifiliselt asjaomase ala looduskeskkonnaga seonduvad faktilised asjaolud, nagu näiteks – millised on alal esinevad elupaigatüübid ja isendite liigid, nende kaitse-eesmärgid, alal esinevate elupaikade ja isendi populatsioonide suurus, esinduslikkus, tihedus, dünaamika ja peamised survetegurid, nende seisund, ala kvaliteet ja iseloomulikud tunnused, kavandatava tegevuse asukohta ja Natura ala omavaheline ruumiline seos, muude käimasolevate või tulevikus kavandatavate tegevuste

---

<sup>156</sup> Langhout, W., Brunner, A. L. The Best Idea Europe Has Ever Had? Natura 2000 – The Largest Network of Protected Areas in the World. The George Wright Forum Journal, Vol. 34, No. 1, 2017, lk 90. – <http://www.georgewright.org/341langhout.pdf> (09.11.2021). Näiteks võib ala kaitse-eesmärgiks olla konkreetse isendi või elupaigatüübi kaitsestaatuse säilitamine või hoopis taastamine.

<sup>157</sup> Kuusk, P. Planeerimine ja planeeringute keskkonnamõju hindamine. Juridica 5/2019, lk 339.

<sup>158</sup> Aunapuu, A., Eschbaum, K., Kutsar, R. (2019), lk 13-14.

kirjeldus, millega koostoides võiks uurimise esemeks oleva tegevusega olla kumulatiivne mõju.<sup>159</sup>

Eelnevast järelduvalt kuuluvad Natura hindamisel ühelt poolt tõendamisele faktidel ja teaduslikel andmetel põhinevad looduskeskkonnaga seotud objektiivsed asjaolud, milles on nii arendajal kui otsustajal mõlemal võimalik vahetult veenduda.

### **2.3.2. Hinnangulised asjaolud**

Natura hindamise menetluse lõpuks tuleb otsustajal teha hindamisotsustus. Riigikohus on selgitanud, et “hindamisotsustega on tegemist, kui õigusnormi kohaldamise eeldused tehakse kindlaks hinnanguliselt, iseäranis õigusnormis kasutatud määratlemata õigusmõiste sisustamisel, faktiliste asjaolude hindamisel õigusväliste mõõdupuude alusel, samuti prognooside tegemisel.”<sup>160</sup> Natura alale kavandatava tegevusega kaasneva mõju hindamise eesmärgiks on ennetavalt hinnata seda, kas mingisuguse tegevusega võib tulevikus kaasneda Natura ala terviklikkusele oluline ebasoodne mõju, mida ei ole võimalik leevendada. Seega tuleb Natura hindamisel tuvastada prognoosil põhinevaid asjaolusid, milles ei ole võimalik alati vahetult veenduda.

Vastavate asjaolude tuvastamisel tuleb otsustajal sisustada mitmeid Natura hindamise regulatsioonis sisalduvaid määratlemata õigusmõisteid, nagu kavandatava tegevusega kaasneva mõju “olulisus”, selle avaldumise “tõenäosus”, “ebasoodne mõju”, “negatiivne mõju”, ala “terviklikkus” ning “kaitse-eesmärk”. Eelloetletud määratlemata õigusmõistete sisustamisel on Natura hindamise menetluses otsustav tähendus, kuna nende sisustamisest sõltub mõneti see, millised asjaolud omavad menetletavas asjas tähtsust<sup>161</sup>. Nimelt kuulub hindamisele vaid Natura alale tõenäoliselt avalduv oluline mõju.<sup>162</sup> Tegevusloa andmise üle otsustamisel omab tähendust aga üksnes olulise ebasoodsa mõju puudumine Natura ala terviklikkusele ja kaitse-eesmärkidele (KeHJS § 29 lg 2).

---

<sup>159</sup> Aunapuu, A., Eschbaum, K., Kutsar, R. (2019), lk 33 ja 48.

<sup>160</sup> RKHKo 11.12.2020, 3-20-1198, p 12.

<sup>161</sup> Annus, R. (2008), lk 500.

<sup>162</sup> Õiguskirjanduses on leitud, et selles mõttes võtab Natura hindamise regulatsioon arvesse ka teaduslikku reaalsust – iga mõju ei ole oluline. – Truilhé-Marengo, E. How to Cope with the Unknown: A Few Things About Scientific Uncertainty, Precaution and Adaptive Management, lk 339. – Born, C-H. jt (ed.). The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context. European Nature’s Best Hope? Routledge Research in EU Law. 1st Edition. Abingdon: Routledge 2015.

Määratlemata õigusmõisted võivad seejuures olla sisustatavad nii teaduslike hinnangute kui ka väärtushinnangute alusel.<sup>163</sup> Seepärast on õige otsuse seisukohalt normi koosseisus sisalduvate määratlemata õigusmõiste probleemiks peetud nende tunnetuslikkust.<sup>164</sup> Kui näiteks Natura ala kaitsekorrast tulenevate piirangute ja alal esinevate esmatähtsate elupaikade ja liikide ning nende kaitse-eesmärkide tuvastamine nõuab faktiliste asjaolude väljaselgitamist, mille olemasolus või puudumises on võimalik objektiivselt veenduda, siis näiteks kavandatava tegevusega kaasneva ebasoodsa mõju olulisuse tuvastamine nõuab muu hulgas hinnangu andmist sellele, mida peab ühiskond vastuvõetavaks riskiks.<sup>165</sup> Seega vaatama hindamisotsuse tuginemisele valdavalt objektiivsele teabele, ei ole Natura hindamise regulatsioonis sisalduvate määratlemata õigusmõistete ning Natura hindamise prognoosiva iseloomu tõttu menetluses tehtav haldusotsus kunagi täiesti väärtusvaba.

Kokkuvõttes on Natura hindamise menetlus suunatud tulevikku ja hüpoteetiline, mistõttu ei nõua Natura hindamise menetluses tähelepanu üksnes objektiivsed ja kvantifitseeritavad asjaolud. Menetluse lõpptulemusena tuleb otsustajal teha prognoosotsus, mille olemuslikuks osaks on ka mitmed hinnangulised asjaolud, nagu näiteks kavandatava tegevusega kaasneva mõju olulisus, selle avaldumise tõenäosus, mõju iseloom Natura ala terviklikkusele ja kaitse-eesmärkidele. Kui objektiivsel teabel põhinevates faktilistes asjaoludes on nii arendajal kui otsustajal mõlemal võimalik vahetult veenduda, siis hinnangulised sõltuvad igal üksikjuhul hinnangu andja subjektiivsest arusaamast mingi asjaolu olemasolu või puudumise kohta. Seetõttu taandub hindamisotsustus mõnes mõttes ka väärtuspõhisele arusaamale mõju olulisuse olemasolust või selle puudumisest. Eelnevale vaatamata ei saa otsustaja siseveendumuse kujunemine olla üldisi loogikareegleid ning loodus- ja füüsikaseadusi eirav. Vastava siseveendumuse kujunemine olema seetõttu jälgitav<sup>166</sup> ning seostatud eelkõige Natura hindamisel kogutud objektiivse teabega.

---

<sup>163</sup> Balias, G. The Appropriate Assessment under the European Habitats Directive: Interplay Between Science, Law, and Policy, *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 21:4, 17.02.2019, lk 306.

<sup>164</sup> Maurer, H. (2004), lk 90.

<sup>165</sup> McLeod-Kilmurray, H. Placing and Displacing Science: Science and the Gates of Judicial Power in Environmental Cases. *University of Ottawa Law & Technology Journal*, Vol. 6, No. Issues 1 & 2, 2009, lk 35. – [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2034574](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2034574) (29.01.2022).

<sup>166</sup> Sarnaselt peab halduskohtu siseveendumuse kujunemine olema kohtuotsuse lugejale jälgitav, vt RKHKo 27.05.2015, 3-3-1-14-15, p 20.

## 2.4. Asjaolude tõendamisstandard Natura hindamisel

Natura hindamise menetluses tähtsust omavate asjaolude tuvastamisel tuleb arvestada sellega, et see peab loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 järgi toimuma “asjakohaselt”. Loodusdirektiivist ei tulene, milliste konkreetsete meetmetega tuleb hindamist läbi viia ning millisel juhul saab hindamist pidada asjakohaseks.<sup>167</sup> Niisamuti ei nähtu seda Natura hindamise menetlust riigisiseseelt reguleerivast KeHJS-st. Seepärast tuleb siinkohal vaadata Euroopa Kohtu praktika poole, milles antud seisukohtadel on suunav mõju Natura hindamise menetluse läbiviimisele Eesti õiguses.

Euroopa Kohtu järjepideva praktika kohaselt, mis sai alguse *Waddenzee* lahendist, on hindamine asjakohane üksnes siis, kui valdkonna parimatest teadussaavutustest lähtudes on tehtud kindlaks kõik kavandatava tegevuse aspektid, mis eraldi või kumulatiivselt mõne muu tegevusega võivad avaldada mõju selle ala kaitse-eesmärkidele.<sup>168</sup> Hindamine ei ole asjakohane, kui selles esinevad lüngad või kui see ei sisalda täielikke, täpseid ja lõplikke seisukohti ning järeldusi, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused asjaomasel kaitsealal kavandatud tegevuse mõju, sealhulgas kumulatiivse mõju puudumise kohta.<sup>169</sup> Kahtlused pole hajutatud näiteks juhul, kui puuduvad usaldusväärsed ja ajakohastatud andmed alal esinevate elupaikade ja liikide kohta, mis tingisid ala liitmise Natura võrgustikku<sup>170</sup> või kui hindamisaruandes piirduakse üldise kirjeldusega või pealiskaudse ülevaatega olemasolevatest andmetest alal esinevate elupaikade ja liikide kohta.<sup>171</sup>

Võrreldes Natura eelhindamise etapiga on täiemahuline hindamine seega oluliselt detailsem, nõudes tegevusega alale tõenäoliselt kaasneva mõju üksikasjalikku teaduspõhist uurimist. Seetõttu võib olla Natura hindamise käigus asjaolude tuvastamisel sageli vaja läbi viia erinevaid mahukaid väliuuringuid või teoreetilisi uuringuid.<sup>172</sup> Arvestades seda, et kõik mõjude hindamisega seonduvad kulud kannab arendaja, kujutab erinevate teadusuuringute tegemine

<sup>167</sup> C-127/02, *Waddenzee*, p 52; de Sadeleer, N. (2013), lk 12.

<sup>168</sup> C-127/02, *Waddenzee*, p 54.

<sup>169</sup> EKO 24.11.2011, C-404/09, *Euroopa Komisjon vs. Hispaania Kuningriik*, ECLI:EU:C:2011:768, p 100 ja 103; C-323/17, *People Over Wind*, p 38; EKO 17.04.2018, C-441/17, *Euroopa Komisjon vs. Poola Vabariik*, ECLI:EU:C:2017:877, p 113.

<sup>170</sup> C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias jt*, p 115.

<sup>171</sup> Euroopa Komisjon juhenddokument. Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted (2019/C 33/01), lk 31. – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=ES) (01.11.2021).

<sup>172</sup> Euroopa Komisjoni teatis. Natura 2000 aladega seotud kavade ja projektide hindamine. Metodoloogilised suunised elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 sätete kohta. C(2021) 6193 final. Brüssel: 28.09.2021, lk 42. – [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/pdf/methodological-guidance\\_2021-10/ET.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/pdf/methodological-guidance_2021-10/ET.pdf) (01.11.2021).

arendaja jaoks arusaadavalt olulist majanduslikku koormust. Seepärast on töö autori hinnangul eriti oluline, et Natura hindamise menetluse esimeses menetlusfaasis määrataks otsustaja, arendaja ja ekspertide koostöös KMH programmis selgelt kindaks hindamisaruande sisu, ulatus ja selle aluseks olevad vajalikud uuringud, mille osas soovib otsustaja saada hindamisotsuse tegemiseks lisateavet.

Asjaolude uurimise lõpptulemusena peab otsustaja jõudma veendumusele, et kavandatava tegevusega ei kaasne Natura ala terviklikkusele ja kaitse-eesmärgile olulist ebasoodsat mõju (KeHJS § 29 lg 2). Vastav veendumus peab olema otsustajal tegevusloa andmise otsuse andmise hetkel.<sup>173</sup> Eri etappide jooksul toimuvat järelevalvet ei ole Euroopa Kohus pidanud piisavaks loodusdirektiivi artikkel 6 lõikes 3 ettenähtud kohustuse täitmise tagamiseks.<sup>174</sup> Seepärast ei tohi otsustajal ega arendajal olla võimalik hinnangut tagantjärele täiendada. Arendajal võib lasta otsustada pärast hindamise läbiviimist vaid selliste aspektide üle, mille puhul ei ole ühtegi teaduslikult põhjendatud kahtlust, et nende tagajärjed ala ei mõjuta.<sup>175</sup> Järelikult on Natura hindamise menetluses tähtsust omavate asjaolude õigeaegne ja asjakohane väljaselgitamine otsustava tähendusega, kuna hiljem selgunud uue asjaoluga või mõjuga ei saa loa andmist tagantjärele õigustada.<sup>176</sup>

Kuigi KeHJS eelnõu seletuskirjast seda selgelt ei nähtu, võib eeldada, et KeHJS § 29 lõikes 2 kirjeldatud „veendumus“ tugineb eespool kirjeldatud *Waddenzee* lahendile<sup>177</sup> ning selles nõutud veendumuse, kui väga tugeva teadmise tasemele, mille saab Euroopa Kohtu seisukohti arvestades saavutada üksnes läbi objektiivsete ning parimal teadusel põhinevate faktiliste andmete kogumise ja analüüsi. Euroopa Kohus on põhjendanud sellist loa andmise kriteeriumi ettevaatuspõhimõtte rakendamise vajadusega, kuna leebema kriteeriumi korral ei oleks võimalik sama tõhusalt tagada loodusdirektiivis taotletud alade ja liikide kaitse-eesmärgi saavutamist.<sup>178</sup>

Autor nõustub selle seisukohaga, kuid peab küsitavaks, kas sedavõrd kõrgele teadustasemele vastava teabe kogumine ja nõudmine on kõikides liikmesriikides ühtviisi saavutatav.

---

<sup>173</sup> EKo 26.10.2006, *Euroopa Komisjon vs. Portugali Vabariik*, C-239/04, ECLI:EU:C:2006:665, p 24 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>174</sup> EKo 26.04.2017, C-142/16, *Euroopa Komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2017:301, p 43.

<sup>175</sup> C-411/19, *WWF Italia Onlus jt*, p 69; C-461/17, *Holohan jt*, p 46.

<sup>176</sup> Vt ka RKHKo 20.01.2021, 3-19-569, p 11.

<sup>177</sup> C-127/02, *Waddenzee*, p 56-57.

<sup>178</sup> *Idem*, p 58.



*Waddenzee* lahendi puhul tuleb tähele panna seda, et Euroopa Kohus nõudis mõjude asjakohasel hindamisel parimatele teadussaavutustele põhinevatele andmetele tuginemist kohtuasjas, mille suhtes esitas eelotsusetaotluse Hollandi Kuningriigi kohus. Kõnealuse lahendi tegemise hetkel, s.o 2004. aastal kuulus ligi 13% Hollandi teadusväljaannetest 10% maailmas kõige enam tsiteeritud teadusväljaannete hulka, asetades Hollandi EL liikmesriikide lõikes teadustegevuse kvaliteedi poolest esikohale.<sup>179</sup>

Seega oli juba *Waddenzee* lahendi tegemise hetkel Hollandis teadustegevuse kvaliteet maailma tasemel, mistõttu võib Euroopa Kohtu seisukohti pidada *Waddenzee* lahendi kontekstis mõistetavaks. Liikmesriikide vahel on jätkuvalt suuri erinevusi teaduse rahastustasemete ning teadustegevuse üldise taseme vahel<sup>180</sup>, mistõttu viib eelnev mõttele, kas *Waddenzee* lahendile vastavale standardile põhinevate teadmiste nõudmine Natura alasid puudutavate hindamisotsuste tegemisel on teistes liikmesriikides samaväärselt jõukohane. Ilmselt tuleb pidada mõistlikuks tõlgendust, mille kohaselt tuleb iga liikmesriigi pädeval asutusel kasutada hindamise ajal konkreetses ajas ja kohas parimat kättesaadavat teavet. Lisaks sõltub see, kas *Waddenzee* lahendis nõutud standard on lõppkokkuvõttes täidetud, konkreetse riigi pädeva ametiasutuse subjektiivsest hinnangust sellele, kas asjas kogutud teave vastab parimale olemasolevale teadmisele või mitte<sup>181</sup>.

Igal juhul tuleb aga tõdeda, et Natura hindamisel kehtiv tõendamisstandard on kõrge. See kõrge standard on Natura ala potentsiaalselt mõjutava tegevuse hindamisel täidetud vaid siis, kui lõppotsuse otsuse aluseks on usaldusväärsed, täielikud, lõplikud ja ajakohased teaduspõhised tõendid mõju puudumise kohta. Sellisele kõrgendatud standardile vastavate tõendite kogumine on praktikas osutunud keeruliseks nii arendajate kui otsustajate jaoks. Seda kinnitavad nii Eesti mõju hindamise halduspraktika uuringud kui ka viimaste aastate kohtupraktika.

---

<sup>179</sup> Euroopa Komisjon. Euroopa poolaasta temaatiline teabeleht: teadusuuringud ja innovatsioon (16.11.2017), lk 12. Nt 2014. aastal oli seesama protsent tõusnud veidi üle 14%. Hollandist eespool oli 2014. aastal vaid Suurbritannia. – [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_research-innovation\\_et.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_research-innovation_et.pdf) (01.04.2022).

<sup>180</sup> *Idem*.

<sup>181</sup> Õiguskirjanduses on arutletud selle üle, et nõue tugineda „parimate teadussaavutustele“ jätab hindamisprotsessi palju ruumi subjektiivsusele ning ehkki seadusandjad arvavad, et sellisele standardile vastava teabe kogumine on võimalik, näitab pikaajaline vaidluste praktika teadusliku ebakindlusega seonduvates kaasustes seda, et selline standard on raskesti saavutatav, vt lähemalt Scott, P. *Appropriate Assessment: A Paper Tiger?* – QC Jones, G. (ed.) *The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course?* Oxford: Hart Publishing Ltd 2012, lk 106.

Natura hindamise praktika ja kvaliteedi osas on Eestis aastate jooksul läbi viidud mitu uuringut. Näiteks viis Sihtasutus Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna keskus (SEI Tallinn) 2010. aastal läbi uuringu “Natura hindamise praktikast ja kvaliteedist (2010)”, milles kümnest analüüsitud KMH aruandest oli vaid üks loodusdirektiivi nõuetele enam-vähem vastav. Natura hindamise sisuline kvaliteet oli uuringu aruande kohaselt madal, kuna Natura alasid puudutav alusteave oli sageli vastukäiv või puudus sootuks.<sup>182</sup> Seejuures ei olnud olemasolev teave ekspertidele mugavalt kättesaadav.<sup>183</sup> 2016. aastal analüüsis SEI Tallinn koostöös Keskkonnaõiguse Keskusega Natura eelhindamisega seonduvat rakenduspraktikat uuringu “Natura hindamise eelhindamine: otsustaja otsused (2016)” raames, kus leiti erinevate eelhindangu otsuste valimi analüüsimisel, et Natura eelhindamiste sisuline kvaliteet ei vastanud loodusdirektiivi nõuetele.<sup>184</sup>

2019. aastal hindas SEI Tallinn keskkonnamõju hindamise menetluse halduspraktikat “Keskkonnamõju hindamise uuring 2019” raames. KMH valdkonnas tehtud uuringus ei analüüsitud küll eraldi põhjalikult Natura hindamisega seonduvat halduspraktikat, kuid uuringus esile toodud KMH menetluse probleemistik on autori arvates sarnane täna Natura hindamise menetluses esinevale. Samuti kinnitavad KMH uuringu aruande järeldused osaliselt 2010. aastal läbi viidud Natura hindamise halduspraktika osas esile toodud kitsaskohtade jätkuvat olemasolu. KMH uuringu aruande kohaselt varieerub alusandmete olemasolu, piisavus ja kvaliteet oluliselt ning seda eriti merekeskkonna ning Natura elupaikade ja liikide osas.<sup>185</sup> Seega võib järeldada, et Natura hindamisel on keskkonnaseisundi kohta käivate täielike ja täpsete andmete kättesaadavus jätkuvalt murekohaks.<sup>186</sup> Otsustajad peavad KMH aruandeid pealiskaudseteks ning hindamisaruannetest oodatakse selgemaid ja konkreetsemaid hinnanguid nii mõjude ulatusele kui ka võimalikele leevendusmeetmetele ja nende meetmete tõhususele.<sup>187</sup>

---

<sup>182</sup> Peterson, K. Natura hindamise praktikast ja kvaliteedist 2010. SEI Tallinna väljaanne nr 15, Säätva Eesti Insituut. Tallinn: 2011, lk 48. – <https://www.sei.org/publications/natura-hindamise-praktikast-ja-kvaliteedist-sei-tallinna-valjaanne-nr-16/> (06.10.2021).

<sup>183</sup> Peterson, K. (2010), lk 46.

<sup>184</sup> Peterson, K., Vahtrus, S., Priks, P. Natura hindamise eelhindamine: otsustaja otsused. Eesti Keskkonnaühenduste Koda. Tallinn-Tartu: 2016, lk 16. –

[https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Natura%20anal%C3%BC%C3%BCs\\_K6k\\_SEI\\_2016.pdf](https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Natura%20anal%C3%BC%C3%BCs_K6k_SEI_2016.pdf) (06.10.2021).

<sup>185</sup> Peterson, K., Vahtrus, S. (2019), lk 19.

<sup>186</sup> *Idem*, lk 37.

<sup>187</sup> *Idem*.

Eelkirjeldatud probleemid ei ole võõrad Natura hindamise menetluses. Seda kinnitab viimaste aastate Natura hindamist puudutav kohtupraktika, kus peamiseks vaidlusküsimuseks on sageli Natura eelhindamise või täiemahulise hindamise sisuline kvaliteet.<sup>188</sup> Heaks näiteks on Linnamäe paisu puudutav haldusasi nr 3-19-2198.<sup>189</sup> Kõnealuses haldusasjas taotles arendaja vee erikasutusluba Linnamäe paisul Jägala jõe paisutamiseks ja hüdroenergia kasutamiseks elektrienergia tootmiseks. Linnamäe pais asub Natura 2000 võrgustikku kuuluval Jägala jõe hoiualal. Eesti suurim hüdroelektrijaam (HEJ) rajati paisule 20. sajandi esimesel poolel, mistõttu oli HEJ asunud oma asukohas juba ligi 90 aastat kuni Jägala jõe hoiuala moodustamiseni. 1941. aastal hävines HEJ osaliselt Punaarmee pommitamise tagajärjel, kuid 2002. aastal taastas Eesti Energia AS hoone, järgides endist arhitektuuri stiili.<sup>190</sup> 2016. aastal kinnitas Muinsuskaitseamet hüdroelektrijaama koos paisjärvega kultuurimälestiseks.<sup>191</sup>

Vee erikasutusloa üheks tingimuseks oli see, et arendajal tuli jätkata paisu endise omaniku Eesti Energia AS-i pooleli jäänud KMH, sealhulgas Natura hindamise menetlusega. Otsustaja kohustas arendajat täiendama hindamisaruannet kokku kolmel korral ning jättis lõpuks aruande korduvale täiendamisele vaatamata aruande heaks kiitmata. Otsustaja leidis, et arendaja poolt koostatud ja esitatud hindamisaruanne oli puudustega. Seetõttu nõudis otsustaja arendajalt aruande parandamist, ekspertrühma täiendamist kaasates ihtüoloogi ja hüdrobioloogi ning küsimustele vastamist, mille vastuseid ei pidanud otsustaja aruandes piisavaks.<sup>192</sup> Arendaja pöördus kaebusega halduskohtusse, leides, et otsustaja negatiivne otsustus ning arendaja kohustus teha täiendavaid toiminguid riivab oluliselt arendaja subjektiivseid õigusi.<sup>193</sup>

Sarnaseid probleeme on täheldatud EL liikmesriikides laiemalt. Näiteks tõi Euroopa Komisjon oma ettevaatuspõhimõtte teemalise uurimuse raportis<sup>194</sup> esile, et 2016. aasta keskkonnaalaste direktiivide toimivuskontrolli (ingl *fitness check*) andmetel on loodusdirektiivi artikkel 6 lõikest 3 tulenevad nõuded teatud juhtudel soodustanud pädevate ametiasutuste liigset

---

<sup>188</sup> Nt Kunda paisu kaasus RKHKo 08.10.2018, 3-16-478. Eraldi Natura eelhindamisega seonduvalt võib esile tuua Rail Baltica kaasuse RKHKo 19.05.2020, 3-18-529; Hiiu tuulepargi kaasuse RKHKo 08.08.2018, 3-16-1472; Kadakaranna kinnistu kaasuse RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12; Esivere tuulepargi kaasus RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15.

<sup>189</sup> TlnRnKm 15.01.2021, 3-19-2198.

<sup>190</sup> Linnamäe hüdroelektrijaam. Puhka Eestis: Eesti ametlik turismiinfo. – <https://www.puhkaeestis.ee/et/linnamae-hydroelektrijaam> (02.04.2022).

<sup>191</sup> Kultuuriministri 21.12.2016 käskkiri nr 180 „Linnamäe hüdroelektrijaama paisu kultuurimälestiseks tunnistamine“ – RT III, 23.12.2016, 1.

<sup>192</sup> TlnRnKm 15.01.2021, 3-19-2198, p 1 ja 2.

<sup>193</sup> *Idem*, p 5.

<sup>194</sup> Euroopa Komisjon. Study on the precautionary principle in EU environmental policies. Final report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, lk 58. –<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/18091262-f4f2-11e7-be11-01aa75ed71a1> (04.12.2021).

riskikartlikku lähenemist Natura aladel või nende vahetus läheduses kavandatava arendustegevuse suhtes.<sup>195</sup> Toimivuskontrolli aruande kohaselt olid pädevad ametiasutused teatud juhtudel esitanud arendajatele loamenetluses ebaproportsionaalseid nõudeid, nõudes korduvalt lisauuringuid või täiendavat mõjude hindamist.<sup>196</sup> Mõnel juhul olid pädevad ametiasutused süsteemselt keelanud teatud liiki tegevusi, mis küll mõjutasid küll Natura alasid, isegi kui neid tegevusi oli võimalik ellu viia kooskõlas asjaomase ala kaitse-eesmärkidega.<sup>197</sup>

Kokkuvõttes on autori arvates probleemi alguspunkt sama – valdav osa eelkirjeldatud probleemidest ning vaidlusküsimustest saab alguse Natura hindamisel kehtivast kõrgendatud tõendamisstandardist, mis nõuab parimal teadusel põhinevate täielike ja lõplike tõendite olemasolu kavandatava tegevusega kaasneva mõju puudumise kohta Natura ala terviklikkusele. Vastava standardi järgimine on tahes-tahtmata keeruline, kuna keskkonnategurite komplitseerituse ning keskkonnaotsustele omase teadusliku ebakindluse tõttu on keskkonnateave alati teatud mottes puudulik. Seetõttu võib Natura hindamisel sisuliselt alati jõuda järeldusele, et asjaolude edasine või täiendav uurimine annaks veelgi parema teadmise. Natura hindamisel lasub ühe olulise tõendi ehk mõjude hindamise aruande koostamise ja sellega seonduvate kulude kandmise kohustus arendajal<sup>198</sup>, mistõttu kahjustab kõrgendatud tõendamisstandard eelkõige arendajat.

Järgnevalt analüüsitaksegi, kuidas suhestuvad omavahel Natura hindamise menetluses otsustaja ja arendaja kohustused ning vastutus olulist tähendust omavate asjaolude väljaselgitamisel, arvestades Natura hindamisel kehtivat kõrgendatud tõendamisstandardit ning sellega seonduvaid probleeme.

---

<sup>195</sup> Euroopa Komisjon. Commission Staff Working Document, Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives) Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds and Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, SWD (2016) 472 final. Brüssel: 16.12.2016, lk 45 ja 59. – [https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/docs/nature\\_fitness\\_check.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/nature_fitness_check.pdf) (05.12.2021). Aruandes siiski mõõndi, et aruande koostamise hetkel ei olnud võimalik anda lõplikku hinnangut sellele, kui oluline võiks vastav probleem liikmesriikides olla, vt lk 45.

<sup>196</sup> Euroopa Komisjon. Fitness Check of the EU Nature Legislation (2016), lk 45; Euroopa Komisjon. Study on the Precautionary Principle in EU Environmental Policies (2017), lk 69. Euroopa Komisjon rõhutas siiski toimivuskontrolli aruande tulemusi analüüsisides, et *Waddzee* lahendis on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et otsustajatel on õigus nõuda täiendavaid uuringuid, et kõrvaldada asjas esinev ebakindlus, vt samas lk 69.

<sup>197</sup> Euroopa Komisjon. Fitness Check of the EU Nature Legislation (2016), lk 45; Euroopa Komisjon. Study on the Precautionary Principle in EU Environmental Policies (2017), lk 69.

<sup>198</sup> KeHJS § 8 lg 2 ja § 20 lg 1.

### 3. OTSUSTAJA JA ARENDAJA KOHUSTUSTE NING VASTUTUSE VAHEKORD NATURA HINDAMISEL

#### 3.1. Otsustaja ja arendaja kohustuste ning vastutuse piiritlemine

##### 3.1.1. Kohustuste jagunemine

Üldreegel on, et haldusmenetluses tähtsust omavate tõendite kogumise ülesanne on nii menetlust läbiviival haldusorganil (HMS § 6) kui ka menetlusosalisel (HMS § 38). Seejuures peaks tõendite kogumisest ennekõike huvitatud olema haldusorgan ise, tagamaks õige ja õiguspärase otsuse tegemise.<sup>199</sup> Kui HMS ei anna haldusorganile ette tõendite kogumise üksikasjalikku korda ehk seda, kuidas ja millises järjekorras peab toimuma vajaliku teabe kogumine<sup>200</sup>, siis KeHJS-s on keskkonnamõju hindamise lõpptulemusena antava haldusakti aluseks oleva teabe kogumine reguleeritud mõnevõrra detailsemalt.

Tegevusloa andmise üle otsustamisel on üheks oluliseks dokumentaalseks tõendiks (HMS § 38 lg 2) KMH aruanne, mille koostamise, esitamise ning millega seonduvate kulude kandmise kohustus lasub KeHJS § 8 lõikest 2 ja § 20 lõikest 1 tulenevalt arendajal.<sup>201</sup> Nimelt eeldab tegevusloa andmise üle otsustamine nõuetele vastavaks tunnistatud hindamisaruande olemasolu ning otsustaja poolt selle asjakohasuse hindamist ja aruande tulemuste arvestamist.<sup>202</sup> Seega olukorras, kus arendaja jätab hindamise aruande esitamata, on otsustajal õigus jätta tegevusloa taotlus läbi vaatamata.<sup>203</sup> Vastav õigus on otsustajal isegi juhul, kui arendaja on varasema menetluse raames aruande otsustajale juba esitanud, kuid otsustaja on määranud arendajale täiendava tähtaja aruande puuduste kõrvaldamiseks ning arendaja jätab täiendavaks tähtajaks puudused kõrvaldamata.<sup>204</sup> Järelikult ei ole arendajal Natura hindamise menetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamisel üksnes õigus, vaid kohustus osaleda.

Üldistatult on hindamisaruande koostamise eesmärk anda otsustajale teavet kavandatava tegevusega kaasneva olulise ebasoodsa mõju kohta Natura ala terviklikkusele. Euroopa Komisjon on leidnud, et otsustaja võib kasutada arendaja esitatud teavet lähtekohana, millel põhinevad edasised konsultatsioonid ekspertide ning muude sidusrühmadega.<sup>205</sup> Ka Riigikohtu

---

<sup>199</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 174.

<sup>200</sup> *Idem*, lk 175.

<sup>201</sup> Seda on rõhutanud ka Riigikohus, vt RKHKo 08.10.2018, 3-16-478, p 22.

<sup>202</sup> KeHJS § 24 lg 1.

<sup>203</sup> RKHKo 08.10.2018, 3-16-478, p 16.

<sup>204</sup> *Idem*.

<sup>205</sup> Euroopa Komisjoni teatis (2021), lk 25.

praktikas on leitud, et arendaja poolt hindamisaruande koostamist ja esitamist tuleb vaadelda Natura hindamise menetluses vaid ühe teabe kogumise viisina, mille tulemuste põhjal saab otsustaja kui menetlust läbi viiv haldusorgan kindlaks teha asjas tähtsust omavad asjaolud.<sup>206</sup> Seega vähendab arendaja menetluses osalemise ehk hindamisaruande esitamise kohustus otsustaja HMS §-st 6 tulenevat uurimiskohustust, mis ei tähenda aga, et otsustaja võiks end menetletavas asjas tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamisest täielikult distantseerida. Vastupidine järeldus oleks vastuolus uurimispõhimõtte olemuse ja eesmärgiga, mis nõuab, et lisaks menetlusosalise enda huvile peab õige otsuse tegemise vastu huvi tundma ka avalik võimise<sup>207</sup>.

Otsuse tegemise seisukohalt oluliste asjaolude tuvastamist ning tõendite kogumist peab juhtima otsustaja.<sup>208</sup> KeHJS seletuskirja kohaselt on otsustajal eelhinnangu andmise, mõju hindamise nõuetele vastavuse kontrollimise ja lõpliku hindamisotsuse tegemise kohustus. Seega on menetluse sisuline juhtroll eelkõige otsustajal, mitte arendajal. See tähendab, et lisaks arendajale on ka otsustaja ülesandeks korraldada Natura hindamise menetluse läbiviimist. Arendaja tegeleb mõjude hindamise korraldamisega vaid otsustaja juhtimisel ning nendevahelises koostöös.<sup>209</sup> See on kooskõlas ka olemasoleva Euroopa Kohtu praktikaga, mille kohaselt lasub Natura hindamise ja loodusdirektiivi eesmärkide saavutamise kohustus eelkõige liikmesriigi pädeval asutusel, mitte üksikisikul.<sup>210</sup>

Hindamisaruande detailid, ulatus ja vajalike uuringute üksikasjad määratakse praktikas kindlaks KMH programmis, mille koostab arendaja koostöös ekspertidega.<sup>211</sup> KMH programmi sisulises piisavuses, asjakohasuses ning nõuetele vastavuses peab veenduma otsustaja.<sup>212</sup> Seega lasub samuti otsustajal kohustus tagada, et menetletavas asjas koostatav hindamisaruanne vastaks lõppkokkuvõttes kõikidele otsustaja arvates otsuse tegemise seisukohalt olulist tähendust omavatele küsimustele. Eelnev ühtib menetlusökonoomia

---

<sup>206</sup> RKHKo 08.10.2018, 3-16-478, 22: „KMH on vaid üks võimalik info kogumise viis keskkonnanaloo menetluses /.../“.

<sup>207</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 181.

<sup>208</sup> HMS § 38 lg 1.

<sup>209</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 800 SE, lk 12.

<sup>210</sup> EKo C-411/19, *WWF Italia Onlus jt*, p 67 ja 72.

<sup>211</sup> KeHJS § 13. Arendaja teeb seda kas juhteksperdiga või viimase juhtimisel oleva ekspertrühmaga. Juhteksperdi definitsiooni on antud KeHJS § 14 lõikes 1. Eestis peab juhteksperdil olema keskkonnamõju hindamise litsents, mille olemasolu kontrollib otsustaja, vt KeHJS § 14 lg 6. Praktikas kaasab eksperdi Natura hindamise menetlusse arendaja ning eksperdi ülesanne on eelkõige nõustada arendajat Natura hindamisel vajaliku dokumentatsiooni koostamisel ja esitamisel.

<sup>212</sup> KeHJS § 18 lõiked 1, 2 ja 3.

põhimõttega, mis nõuab, et haldusorgan otsustaks võimalikult aegsasti, milliseid dokumente ja tõendeid tuleb taotlejal menetluse tõrgeteta kulgemiseks esitada<sup>213</sup>.

Hästi läbimõeldud KMH programmil on oluline tähendus, kuna just KMH programmis määratletu seab piirid järgnevale arendaja ja juhteksperdi koostöös valmivale hindamisaruandele.<sup>214</sup> KeHJS seletuskirja kohaselt tuleb hindamisaruandes käsitleda eelkõige KMH programmis kokkulepitut.<sup>215</sup> Lisaks tuleb arvestada seda, et arendaja kohustus hinnata kavandatava tegevusega kaasnevaid mõjusid piirdub üksnes arendaja poolt esitatud tegevusloa taotluses toodud tegevustega.<sup>216</sup> Seega ei ole arendaja teabe kogumise ja esitamise kohustus Natura hindamise menetluses piiramatult.

Juhul, kui otsustaja leiab, et kavandatava tegevuse lubamiseks tuleb olemasolev tegevusloa taotlus siduda mõne täiendava tegevusega, mille elluviimiseks ei ole arendaja luba taotlenud, tuleb täiendavast tegevusest lähtuvaid mõjusid uurimiskohustuse raames asjakohaselt hinnata otsustajal.<sup>217</sup> Nii oli see näiteks haldusasjas nr 3-17-1739, kus arendaja esitas Keskkonnaametile vee erikasutusloa taotluse Natura 2000 võrgustiku aladel – Elva loodusala ja Otepää loodusala – asuval Hellenurme paisul vee paisutamiseks ja hüdroenergia tootmiseks. Tegevusloa taotluses kirjeldatud tegevust oli Keskkonnaamet varasemalt korduvalt samas asukohas lubanud. Kõnealusel haldusasjas otsustas Keskkonnaamet aga siduda uue vee erikasutusloa andmise täiendavalt kalapääsu rajamisega, nõudes arendajalt hindamisaruande raames kalapääsu rajamisega seonduvate võimaluste uurimist. Riigikohus leidis, et riigi initsiatiivil nõutud tegevusega kaasneva mõju hindamist ei saa nõuda arendajalt, mistõttu peab otsustaja lähtuvalt uurimispõhimõttest ise veenduma selles, et selline tegevus ei ohusta loodusdirektiivi eesmärke.<sup>218</sup>

Hindamisaruande koostamist ei saa nõuda arendajalt samuti enne Natura ala moodustamist alustatud tegevuse puhul eeldusel, et loa esemeks olev tegevus on olnud pidev.<sup>219</sup> Riigikohus

---

<sup>213</sup> RKHKo 07.10.2015, 3-3-1-11-15, 29. Vt ka HMS § 36 lg 1 p 3.

<sup>214</sup> KeHJS § 20 lg 1: „Lähtudes nõuetele vastavaks tunnistatud keskkonnamõju hindamise programmist, koostab /.../“.

<sup>215</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde 800 SE, lk 31.

<sup>216</sup> RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739, p 20.

<sup>217</sup> *Idem*.

<sup>218</sup> *Idem*.

<sup>219</sup> RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739, p 19.3. Riigikohus rõhutas, et tähtsajalisi ja muid perioodilisi lube tuleks pigem käsitleda lubadena uuteks tegevusteks, mis alluvad asjakohase hindamise kohustusele ning mille suhtes tuleb hindamisaruande koostada arendajal. Antud kaasuses leidis kohus, et ligi 150 aastat kestnud paisutamine on käsitatav jätkuva tüüpse tegevusena.

leidis, et sellisel juhul lasub mõjude hindamise kohustus riigil ning vastava mõju hinnangu aluseks olevate uuringute, analüüside ja ekspertiiside tellimist ei ole võimalik nõuda arendajalt.<sup>220</sup> Riigikohus põhjendas seda sellega, et loodusdirektiiv paneb tagantjärele hindamise tagamise kohustuse vaid liikmesriigile ning olukorras, kus liikmesriik ei ole enne Natura ala loomist alustatud tegevuste tagantjärele hindamist eraldiseisvalt riigisiseses õiguses reguleerinud, lasub vastava mõju hindamise kohustus lähtudes uurimispõhimõttest otsustajal. Arendajal on üksnes kaasaaitamiskohustus talle teadaolevate asjaolude ning temal olemasolevate tõendite ulatuses.<sup>221</sup>

Arendaja poolt koostatud hindamisaruande nõuetele vastavust tuleb kontrollida otsustajal.<sup>222</sup> Vastava kontrolli raames tuleb otsustajal iseseisvalt hinnata, kas hindamisaruanne vastab KMH programmile, õigusaktidest tulenevatele nõuetele, on asjakohane ja piisav tegevusloa andmiseks.<sup>223</sup> Lisaks tuleb otsustajal konsulteerida asjaomaste asutustega, edastades neile hindamisaruande kooskõlastamiseks.<sup>224</sup> Seega on asjaomaste asutuste arvamuse väljaselgitamine otsustaja kohustus, kuid seda võib teha ka koostöös juhteksperdi ja arendajaga.<sup>225</sup> Asjaomaste ametiasutustega konsulteerimise eesmärk on eelkõige otsustajat abistada, kuna otsustajal ei pruugi olla kõikides sisuküsimustest ekspertpädevust.<sup>226</sup>

Viimatine puudutab eelkõige neid olukordi, kus otsustajaks on kohaliku omavalitsuse üksus. Seda kinnitab ka KMH uuringu (2019) aruandes esile toodu, mille kohaselt on keskkonnamõjude hindamisel otsustajate sisulise pädevuse osas peamiseks probleemiks näiteks kohalike omavalitsuste madalam võimekus sisukalt kaasa rääkida KMH menetluses võrreldes Keskkonnaametiga.<sup>227</sup> Juhul, kui Natura hindamise menetluses on otsustajaks kohalik omavalitsus, on hindamisaruande nõuetele vastavuse kontrollimiseks oluliseks sisendiks ja aluseks lõppotsuse tegemisel eelkõige asjaomaste asutuste seisukohad.<sup>228</sup>

---

<sup>220</sup> RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739, p-id 22-25.

<sup>221</sup> *Idem*. Vt ka HMS § 38 lg 3.

<sup>222</sup> KeHJS § 22 lg 1.

<sup>223</sup> KeHJS § 22 lg 5.

<sup>224</sup> KeHJS § 22 lg 2. Samamoodi tuleb otsustajal küsida asjaomastelt asutustel seisukohta KMH programmi sisu kohta, vt KeHJS § 15<sup>1</sup> lg 1.

<sup>225</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde 800 SE, lk 25.

<sup>226</sup> *Idem*, lk 25.

<sup>227</sup> Peterson, K., Vahtrus, S. (2019), lk 37.

<sup>228</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde 800 SE, lk 32-33. Samas on selgitatud, et näiteks juhul, kui Keskkonnaamet leiab, et hindamisaruandes on mõju keskkonnateguritele hinnatud asjakohaselt, siis peaks see andma otsustajale kindluse dokumentatsiooni nõuetele vastavuse osas. Samas, kui mõni asutus on põhjendatult juhtinud tähelepanu olulistele puudustele



Eelduslikult on kohaliku omavalitsuse jaoks, arvestades Natura hindamisel tähtsust omavaid asjaolusid, olulisimaks sisendiks Keskkonnaameti kui Natura alade valitseja<sup>229</sup> seisukoht. Keskkonnaamet on Natura hindamisel alati asjaomaseks asutuseks.<sup>230</sup> Kuivõrd Natura hindamisel omavad tähendust eelkõige keskkonnaga seotud kaalutlused ja tingimused, siis võib eeldada, et Keskkonnaameti jaoks on teiste asjaomaste asutuste kooskõlastuste praktiline väärtus konkreetselt Natura ala loodusväärtusi puudutavas osas väiksem. Seega, võrreldes Keskkonnaametiga, sõltub praktikas kohalik omavalitsus otsustajana hindamisotsuse tegemisel oluliselt rohkem asjaomastelt asutustelt saadud seisukohtadest.

KeHJS eelnõu koostajad on selgitanud, et asjaomaste asutuste seisukohad ei ole otsustajale üldjuhul siduvad ning eelkõige tuleks asutuste seisukohti käsitleda haldusmenetluse käigus kogutud otsustamiseks vajaliku teabena.<sup>231</sup> Autori arvates on kaheldav, kas näiteks kohalik omavalitsus saaks Natura hindamise menetluses otsustajana jätta arvesse võtmata Keskkonnaameti kui keskkonnakaalutlustes pädeva ametiasutuse seisukoha, milles viimane on juhtinud tähelepanu hindamisaruande sisulistele puudujääkidele (näiteks aruandes esitatud hinnang tuulikute mõjust Väinamere hoiuala linnustikule ei ole piisav).

Riigikohus on leidnud, et looduskaitstes pädeva asutuse kooskõlastusel ei ole õiguslikku tähendust, kuna vastava kooskõlastuse olemasolu ei taga haldusakti õiguspärasust ning vastutus haldusakti õiguspärasuse eest lasub haldusakti andjal.<sup>232</sup> Samas tuleb tähele panna, et Riigikohus võttis antud seisukoha juhtumis, kus looduskaitstes pädev asutus (antud kaasuses keskkonnateenistus) piirdus oma seisukohas vaid üldsõnalise tõdemusega, et kavandatav tegevus ei ole eelduslikult olulise keskkonnamõjuga ning sellest lähtuvalt ei ole KMH algatamine ei ole vajalik. Autori arvates ei saa kõnealusest Riigikohtu seisukohast tuletada seda, et kohalik omavalitsus võiks eespool toodud näites Keskkonnaameti seisukoha kõrvale jätta ilma igasuguse motiveeritud põhjenduseta. Euroopa Kohus on rõhutanud, et kui otsustaja jätab arvesse võtmata teadusliku arvamuse, milles soovitatakse hankida otsuse tegemiseks lisateavet, peab menetluse lõpptulemusena antavas haldusaktis sisalduma sõnaselge ja

---

aruandes, siis peaks see indikeerima seda, et dokumentatsioon ei ole korrektne ning seda tuleb veel eksperdil ja arendajal korrigeerida.

<sup>229</sup> LKS § 21 lg 1.

<sup>230</sup> KeHJS § 29 lg 1 p 2.

<sup>231</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde 800 SE, lk 29.

<sup>232</sup> RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12, p 18.

üksikasjalik põhjendus, mis hajutab kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused asjaomasel alal kavandatud tegevusega kaasneva mõju kohta.<sup>233</sup>

Nõustuda saab sellega, et pelgalt kooskõlastuse olemasolu fakt iseenesest ei saa tagada menetluse lõpptulemusena antava haldusakti õiguspärasust.<sup>234</sup> Vastutus menetluse korrektsuse ja nõuetekohasuse lasub üksnes otsustajal<sup>235</sup>, mistõttu juhul tuleb otsustajal olukorras, kus ta mõne asjaomase asutuse seisukohas kahtleb, ise rakendada vastavas osas uurimispõhimõtet. Nimelt ei ole kohtupraktikas peetud uurimispõhimõttega kooskõlas olevaks olukorda, kus otsust tegev haldusorgan isegi ei püüa välja selgitada menetlusest tähtsust omavate asjaolude suhtes kellegi teise poolt tehtud järelduste tagamaid, kui ta selles kahtleb<sup>236</sup>. Riigikohtu praktika kohaselt ei kohusta uurimispõhimõtte haldusorganit välja selgitama üksnes asjaolusid, mis haldusmenetluse lõpptulemust ei mõjuta.<sup>237</sup>

Eelöeldu taustal on alust arvata, et kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks on uurimispõhimõtte rakendamine Natura hindamise menetluses eelduslikult seotud suuremate kulutustega kui Keskkonnaameti jaoks, kes on sageli võimeline uurima ja tuvastama menetletavas asjas tähtsust omavaid asjaolusid iseseisvalt lähtudes ametisisisest oskusteabest ning ameti poolt hallatavatest andmebaasidest, mis koondavad erinevat keskkonnainfot. Sellest ei saa järeldada siiski seda, et kohaliku omavalitsuse väiksem võimekus Natura hindamise menetluses sisukalt kaasa rääkida piirab kohaliku omavalitsuse poolt uurimispõhimõtte rakendamist. Nagu varasemalt autor leidis, ei ole otsustaja uurimiskohustuse aluspõhimõtetest tulenevad väärtused rahas mõõdetavad, mistõttu võib nii kohaliku omavalitsuse üksusel kui Keskkonnametil otsustajana olla üksikjuhtudel kohustus aidata kaasa teabe kogumisele uurimiskohustuse raames ka olukorras, kus tõendite kogumine ei ole otsustaja jaoks odav.

Seda, et Natura hindamisel ei tule menetletavas asjas tähendust omavaid asjaolusid tuvastada üksnes rangelt hindamisaruande raames ning vaid arendaja poolt, on tunnustatud ka

---

<sup>233</sup> EKo 07.11.2018, C-461/17, *Brian Holohan, Richard Guilfoyle, Noric Guilfoyle, Liam Donegan vs. An Bord Pleanála*, ECLI:EU:C:2018:883, p 52.

<sup>234</sup> RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01, p 4.

<sup>235</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde 800 SE, lk 29.

<sup>236</sup> RKHKo 07.06.2019, 3-16-2061, p 14: „Vaatomata eksperdikomisjoni võimalusele kasutada oma liikmete eriteadmisi, kehtib ka eksperdikomisjonile HMS §-s 6 sätestatud uurimiskohustus. /.../ Kuiigi eksperdikomisjon on tõendite hindamisel vaba, ei saa üldjuhul pidada uurimispõhimõttega kooskõlas olevaks olukorda, kus eksperdikomisjon isegi ei püüa välja selgitada raviarsti tõendis toodud järelduse tagamaid, kui ta selles kahtleb.“

<sup>237</sup> RKHKo 18.02.2021, 3-17-2565, p 25. Antud kaasuses esines olukord, kus kavandatava tegevusega kaasneva olulise ebasoodsa mõju avaldumine Natura ala kaitse-eesmärkidele ja ala terviklikkusele oli sedavõrd ilmselge. Sellisel juhul ei pea otsustaja uurimispõhimõtet rakendada rakendama ning otsustajal oli õigus keskkonnanloa andmisest keelduda, vt p 11.

olemasolevas kohtupraktikas. Haldusasjas nr 3-10-2695 oli üheks vaidlusküsimuseks see, kas otsustaja võib tellida pärast hindamisaruande heaks kiitmist aruande järelduste kontrollimiseks täiendavaid uuringuid. Kõnealuses asjas esitas arendaja taotluse vee erikasutusloa saamiseks olemasoleva vee erikasutusloa järgse tegevuse jätkamiseks. Arendajale kuulus Jõujaama kinnistul asuv Jägala-Joa hüdroelektrijaam (HEJ), Jägala jõe pais ning derivatsioonikanal. Asjas algatati KMH menetlus, mille raames hinnati muu hulgas kavandatava tegevuse mõju Jägala jõe hoiuala kaitse-eesmärkidele ja terviklikkusele. Otsustaja tunnistas asjas koostatud hindamisaruande nõuetele vastavaks ning väljastas arendajale vee erikasutusloa.

Kaebaja (antud kaasuses kolmandast isikust valitsusväline keskkonnaorganisatsioon) esitas halduskohtusse kaebuse väljastatud vee erikasutusloa tühistamiseks, leides, et vee erikasutusloa alusel kavandatava tegevuse mõju ei olnud piisava põhjalikkusega uuritud ning otsus väljastada vee erikasutusloa ei vastanud KeHJS §-st 29 tulenevatele nõuetele. Kaebaja hinnangul võis kavandatav tegevus oluliselt mõjutada Jägala jõe veerežiimi ning seeläbi Jägala jõe ja Jägala jõe hoiuala, mis kuulub Natura 2000 võrgustiku erikaitsealade koosseisu. Lisaks leidis kaebaja, et otsustaja poolt pärast hindamisaruande heaks kiitmist tellitud eraldi töö “Jägala HEJ keskkonnasäästlikkuse põhimõttelise juhtimissüsteemi koostamine”, mis hindas kavandatava tegevuse mõju jõe vooluhulga tagamisele, tulnuks koostada KMH aruande koostamise menetluses.

Halduskohus jättis kaebuse rahuldamata ning asus seisukohale, et “haldusorgani menetluslik kaalutusotsus teostada uurimisprintsipi ka peale KMH aruande kinnitamist ja tellida oma algatusel kindluse saamiseks KMH teatud seisukohtade kontrollimiseks täiendav uuring ei olnud kohtu hinnangul õigusvastane. Kõnealune uuring kinnitab KMH-s toodud seisukohtade sisulist õigsust. Samuti viitab täiendava arvamuse küsimine haldusorgani poolt põhjalikule asjaolude kontrollimisele.”<sup>238</sup> Natura hindamise järeldused olid kohtu hinnangul põhjendatud ja arusaadavad. Halduskohus rõhutas veel eraldiseisvalt, et Natura hindamise menetluse lõppjäreldusega on samale seisukohale jõudnud ka otsustaja (antud kaasuses Keskkonnaamet), mille koosseisu kuuluvad eriteadmistega spetsialistid, mistõttu puudus kohtul alus kahelda Natura hindamist teostanud vastava valdkonna asjatundjate hinnangu usaldusväärsuses.<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> TlnHKo 13.06.2011, 3-10-2695, lk 8-9.

<sup>239</sup> *Idem*, lk 8.

Seonduvalt äsjakirjeldatud kohtulahendiga on hiljutises Riigikohtu praktikas Esivere tuulepargi kaasuses analüüsitud olukorda, kus otsustaja tellis Natura eelhindangu järel eksperdihinnangu veendumaks Natura hindamise algatamise vajalikkuses. Nimelt järeldati eelhindangus, et kavandatava tegevusega võib kaasned oluline keskkonnamõju Väinamere hoiualale, kaitstavatele rändlinnuliikidele ja nahkhiirtele. Planeerimismenetluses tellitud täiendavas eksperthinnangus leiti aga, et oluline mõju hoiualale ning kaitstavatele liikidele puudub. Riigikohus leidis, et nii KeHJS ega loodusdirektiiv ei näe ette sellist vahehindangut. Seega olukorras, kus eelhindangu andmisel möönab otsustaja olulise mõju avaldumise tõenäosust Natura ala kaitse-eesmärkidele, tuleb Natura hindamine algatada.<sup>240</sup> Täpsemalt leidis Riigikohus, et planeerimismenetluses koostatud täiendav eksperthinnang ei saa asendada nõuetekohast Natura hindamist.<sup>241</sup>

Viidatud Riigikohtu seisukohtadest ei saa järeldada, et ülalkirjeldatud Jägala HEJ lahendis toodud lõppjärelused seonduvalt otsustaja uurimispõhimõtte rakendamise ulatusega ei ole täna enam kehtivad. Kui Natura eelhindamise etapis teeb otsustaja Natura hindamise algatamise vajalikkuse õiguslikus mõttes siduvalt kindaks eelhindangu otsuses, siis Natura täiemahulisel hindamisel ei tee otsustaja lõplikku hindamisotsust mitte hindamisaruande nõuetelevastavaks tunnistamisel, vaid tegevusloa või sellest keeldumise üle otsustamisel<sup>242</sup>. Seega on otsustajal õigus rakendada HMS §-st 6 tulenevat uurimispõhimõtet hindamisaruande tulemuste kontrollimiseks või täiendamiseks ka pärast hindamisaruande valmimist.

Nagu öeldud, hindamisaruanne saab olla üheks tõendiks mitmest, mida tuleb otsustamisel arvesse võtta.<sup>243</sup> Ka KeHJS seletuskirjas on rõhutatud, et “KMH aruande lõppjärelduste esitamine nõuetele vastavaks tunnistamise otsuses ei tähenda lihtsalt aruande kokkuvõtte kopeerimist, vaid see hõlmab otsustajapoolset aruande sisulist läbitöötamist, analüüsimist ning hinnangute andmist”.<sup>244</sup> Senise Euroopa Kohtu praktikaga ei saa kooskõlas olevaks pidada otsustaja poolt uurimispõhimõtte rakendamist üksnes pärast tegevusloa andmist, kuna vastasel

---

<sup>240</sup> RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15, p 33-34: „Eelhindangus on vastustaja tõdenud, et kavandatav tegevus võib läheduses asuvale Natura-alale mõju avaldada ja seejuures võib tuulikute vale paigutus avaldada kaitstavatele rändlindudele ja nahkhiirtele olulist mõju. /.../ Eelhindangu järelalusena otsustas vastustaja tellida eksperdihinnangu ning KSH algatada alles juhul, kui ka eksperdihinnangu järgi on see vajalik. Sellist vahehindangut KeHJS ega loodusdirektiiv ette ei näe. Olukorras, kus mööndi olulise mõju võimalust Natura-ala kaitseesmärkidele, tuli KSH algatada.“

<sup>241</sup> *Idem*, p 36.

<sup>242</sup> See nähtub KeHJS § 24 lõikest 1, mis nõuab hindamisaruande tulemuste ja selles määratud keskkonnameetmete arvestamist alles tegevusloa andmise üle otsustamisel.

<sup>243</sup> RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739, p 12.

<sup>244</sup> Seletuskiri keskkonnamõjuhindamise ja keskkonnajuhtimise süsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. 415 SE, lk 19. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c68c9b31-19ae-4dcf-9cc5-4a6220f1515b> (13.12.2021).

juhul seatakse kahtluse alla hindamise täielikkus ja lõplikkus.<sup>245</sup> Järelikult see, kas menetletavas asjas on otsuse tegemiseks (otsustaja siseveendumuse kujundamiseks) kõik vajalikud asjaolud tuvastatud või mitte, on otsustaja kaalutusotsus.

Ebaselge on küsimus, kas otsustaja võib uurimiskohustuse raames tellida täiendavaid uuringuid ka olukorras, kus hindamisaruandes on antud negatiivne hinnang, kuid otsustajal esineb kahtlusi hindamisaruande tulemuste sisulises õigsuses. Vastav olukord saab Natura hindamise menetluses olla autori arvates pigem erandlik, kuna reeglina juhul, kui otsustaja hindamisaruande tulemuste sisulises õigsuses kahtleb, tuleb otsustajal sellele tähelepanu juhtida ning arendajal hindamisaruannet täiendada (KeHJS § 22 lg 9 ja KeHJS § 22 lg 5 p 3). Samas ei pruugi hindamisaruande täiendamise nõudmine olla igal üksikjuhul proportsionaalne<sup>246</sup>, mistõttu võib tõusetuda vajadus menetletavas asjas põhjendatud kahtluste kõrvaldamiseks läbi otsustajapoolse uurimispõhimõtte rakendamise.<sup>247</sup>

Seda, millise teabe alusel peab otsustaja lõppkokkuvõttes kujundama KeHJS § 29 lõike 2 kohase siseveendumuse Natura alale terviklikkusele avalduva olulise ebasoodsa mõju puudumise osas, reguleerib KeHJS § 24 lg 1. KeHJS § 24 lõike 1 kohaselt peab otsustaja tegevusloa andmise või sellest keeldumise otsuse tegemisel hindama KMH aruande asjakohasust ning arvestama KMH tulemusi ja aruandes sisalduvaid keskkonnameetmeid. Teatud juhtudel võib otsustaja lähtuvalt KeHJS § 24 lõikest 2 jätta KMH aruande tulemustega tegevusloa andmisel arvestamata olukorras, kus aruanne ei ole tegevusloa andmise otsustamise hetkel enam asjakohane.

KeHJS § 24 lõikes 1 kasutatav termin ei ole siiski samastatav loodusdirektiivi artikli 6 lõikest 3 tuleneva kohustusega hinnata “asjakohaselt” kavandatava tegevusega eeldatavalt kaasnevat olulist mõju seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab. KeHJS seletuskirjas on selgitatud, et aruande asjakohasuse all tuleb mõista aruande lõppjäreldeste sisulist kehtivust tegevusloa väljastamise hetkel. Seega on küsimus otsustaja jaoks selles, kas tegevusloa andmise otsustamise hetkel on hindamisaruande järeldused jätkuvalt asja- ja ajakohased või on aruande nõuetelevastavaks tunnistamise otsusest möödunud sedavõrd pikk

---

<sup>245</sup> C-411/19, *WWF Italia Onlus jt*, p 68.

<sup>246</sup> Autor täpsustab, et ettevaatusmeetmete proportsionaalsuse küsimust käsitletakse põhjalikumalt käesoleva töö peatükis 3.2.

<sup>247</sup> Riigikohus ei ole pidanud uurimispõhimõttega kooskõlas olevaks olukorda, kus haldusorgan ei püüagi välja selgitada kellegi teise poolt tehtud järelduste tagamaid, kui ta selles kahtleb, vt RKHKo 07.06.2019, 3-16-2061, p 14.

aeg, et aruande aluseks olevad asjaolud on oluliselt muutunud ning see võib viia väärotsuseni.<sup>248</sup>

Juhul, kui otsustaja tegevusloa andmisel või sellest keeldumise otsuse tegemisel hindamisaruande tulemusi ei arvesta, tuleb otsustajal seda otsuses motiveeritult põhjendada.<sup>249</sup> Seletuskirjas on märgitud, et kõnealune säte on kohaldatav samuti juhul, kui KMH aruande asjakohasuse kontrolli käigus selgub otsustajale, et aruanne ei ole muutunud asjaolude tõttu enam ajakohane.<sup>250</sup> Sellisel juhul on seadusandja leidnud, et piisava oskusteabe omamise korral võib otsustaja lähtuvalt HMS §-st 6 sätestatud uurimispõhimõttest muutunud asjaolude mõju hindamisaruande tulemustele hinnata iseseisvalt.<sup>251</sup> Selline olukord on tõenäolisem menetlustes, kus otsustajaks on Keskkonnaamet, võrreldes olukorraga, kus on otsustajaks kohalik omavalitsus, kel puudub reeglina vastav ametisisene oskusteave.

Olukorras, kus otsustajal on vajalik oskusteave selliste mõjude hindamiseks olemas, tuleb tegevusloa andmise otsuse korral määrata otsustajal vajadusel uued keskkonnameetmed. Kui aga muutunud asjaolude tõttu on selge, et kavandatava tegevusega kaasneb oluline keskkonnamõju, mida ei ole võimalik piisavalt vältida ega leevendada, peab otsustaja tegevusloa andmisest keelduma.<sup>252</sup> Keerulisema olukorra puhul, millest lähtuvate mõjude hindamiseks otsustajal puudub piisav oskusteave, võib otsustaja kohustada arendajat esitama täiendava eksperdihinnangu<sup>253</sup>, mis selgitaks muutunud asjaolude mõju hindamisaruande lõppjäreldestele ja aruandes sisalduvatele keskkonnameetmetele või mis hindamisaruannet vajadusel vastavalt täiendaks. Sellisel juhul on tegemist täiendava menetlustoiminguga loamenetluses.<sup>254</sup>

On kaheldav, kas otsustaja saab KeHJS § 24 lõikele 2 tuginedes jätta hindamisaruande Natura hindamist puudutavas osas lõppotsuse tegemisel arvesse võtmata. Ilmselt on lõppkokkuvõttes

---

<sup>248</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde 415 SE, lk 20.

<sup>249</sup> KeHJS § 24 lg 2.

<sup>250</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde 415 SE, lk 20-21.

<sup>251</sup> *Idem*. KeHJS seletuskirjas on selgitatud, et otsustaja kohustus hinnata KMH aruande asjakohasust tegevusloa andmise otsustamise on kehtivas õiguses kaetud ka uurimispõhimõttega (HMS § 6). Siiski nähti vajadust esitada selline põhimõte ka KeHJS-is iseseisva normina, vt samas lk 28.

<sup>252</sup> *Idem*, lk 20-21.

<sup>253</sup> Kui otsustaja leiab, et hindamisaruanne ei ole asjakohane tegevusloa andmiseks, on otsustajal põhjendatud juhul õigus nõuda arendajalt täiendavat eksperdihinnangut, mis lisatakse aruandele, vt KeHJS § 24 lg 1<sup>1</sup>. Sellisel juhul pikeneb tegevusloa menetlemise tähtaeg eksperdihinnangu koostamise aja võrra, vt KeHJS § 24 lg 1<sup>4</sup>.

<sup>254</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde 415 SE, lk 21.

küsimus selles, kuidas toimub menetletavas asjas kogutud tõendite hindamine ja väärtustamine<sup>255</sup> otsustaja poolt. Vastuoluliste tõendite korral ei tohi haldusorgan eelistada üht omavahel vastukäivat tõendit meelevaldselt teisele, vaid vahetegu peab olema ratsionaalselt põhjendatud ning nähtuma haldusakti motivatsioonist.<sup>256</sup> Menetluses kogutud tõenditele peab haldusorgan andma hinnangu iseseisvalt ning hinnangu andmisel peab haldusorgan olema objektiivne ega tohi tugineda menetlusosalise ja eksperdi arvamusele pimesi või kriitikavabalt.<sup>257</sup> Eelnevast olenemata tuleb siiski mõõnda, et arvestades Natura hindamisel kehtivat kõrgendatud tõendamisstandardit, on vasturääkivate tõendite hindamisel otsustaja keerulises olukorras, kuna reeglina tuleb vasturääkivaid tõendeid tõlgendada põhjendatud teaduslikuks kahtluseks, mis välistab üldjuhul tegevusloa andmise võimalikkuse loodusdirektiivi artikkel 6 lõike 3 alusel.<sup>258</sup>

Kokkuvõttes on võimalik jõuda järeldusele, et Natura hindamise menetluses on otsustaja uurimiskohustust üksnes vähendatud. Otsustaja uurimispõhimõttest tulenevate kohustuste täitmist lihtsustab Natura hindamise menetluses ühelt poolt arendaja hindamisaruande koostamise ja esitamise kohustus ning teisalt otsustaja konsulteerimiskohustus asjaomaste asutustega. Samas ei ole arendaja menetluses osalemise kohustus piiramatu. Samuti ei taga asjaomase ametiasutuse antav kooskõlastus menetluse tulemusena antava haldusakti õiguspärasust. Seega ei saa otsustaja olla menetletavas asjas tähtsust omavate asjaolude tuvastamisel Natura hindamisel passiivne.

Arendaja kohustused Natura hindamisel piirduvad eelkõige hindamisaruande kui ühe Natura hindamisel kasutatava tõendi koostamisega ning selle otsustajale esitamisega. Seejuures peab arendaja uurima menetletavas asjas üksnes sellise tegevuse mõjusid, mille elluviimise vastu on arendajal reaalne arendushuvi ning asjaolusid tuleb hindamisaruande raames uurida eelkõige otsustaja poolt kinnitatud KMH programmis kokkulepitud ulatuses. Seega tagamaks seaduslikkuse, hea halduse ja menetlusökoonomia põhimõtete ellu rakendumine, on otsustajal Natura hindamise menetluses teatud juhtudel aktiivse tegutsemise ehk uurimispõhimõtte rakendamise kohustus. Nii on see näiteks juhul, kui otsustaja kahtleb mõne teise ametiasutuse või arendaja poolt koostatava hindamisaruande järeldustes või varasemalt nõuetele vastavaks

---

<sup>255</sup> Tõendite hindamise näol on tegemist aksioloogia kategooriaga, mille käigus hinnatakse nende instrumentaalselt ehk vahendväärtust mingi asjaolu tuvastamiseks, vt lähemalt Kergandberg, E. – Kergandberg, E. Pikamäe, P. (koost). Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012, § 61/4.

<sup>256</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 175.

<sup>257</sup> *Idem*, lk 178.

<sup>258</sup> C-127/02, *Waddenzee*, p 59.

tunnistatud hindamisaruande tulemuste asjakohasuses tegevusloa andmise otsuse tegemisel. Lisaks tuleb otsustajal uurimispõhimõtet rakendada nii otsustaja enese initsiatiivil nõutud tegevuste puhul kui ka olukorras, kus hindamise esemeks on tegevus, mida on katkematult ellu viidud juba enne Natura alade moodustamist. Uurimispõhimõtte ei kohusta otsustajat uurima asjaolusid Natura hindamise menetluses vaid ulatuses, mis Natura hindamise menetluse lõpptulemust eelduslikult ei mõjuta.

### 3.1.2. Vastutuse jagunemine

Keskkonnaküsimustes lasub vastutus reeglina kas riigil või riski tekitavat tegevust ellu viia soovival isikul.<sup>259</sup> Euroopa Kohus on rõhutanud, et loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 sõnastusest ei tulene Natura hindamise kohustust arendajale, vaid selline kohustus lasub pädeval asutusel ehk otsustajal, kelle liikmesriigid määravad loodusdirektiivist tulenevate kohustuste täitjaks.<sup>260</sup> Samuti nähtub KeHJS eelnõu seletuskirjast, et seadusandja on asetanud vastutuse Natura hindamise menetluse korraldamise ja hindamise eest tegevusloa andjale ehk otsustajale.<sup>261</sup> See ühtib ka senise Riigikohtu praktikaga – loamenetluses vastutab loa õiguspärasuse eest haldusorgan.<sup>262</sup>

Loodusdirektiiv seadis kohustuse Natura hindamise menetluse läbiviimiseks liikmesriigi pädevatele asutustele selleks, et saavutada Natura 2000 võrgustiku aladel leiduvate elupaikade ja liikide kohane ja tõhus kaitse.<sup>263</sup> Kui kogu vastutus lasuks hindamisotsuse tegemise, sealhulgas hindamise täielikkuse ja nõuetekohasuse eest arendajal, kujutaks Natura hindamise menetlus endast tarbetut bürokraatlikku asjaajamist.<sup>264</sup> Ei saa olla tõsist kahtlust, et sellisel juhul oleks keeruline kui mitte võimatu tagada loodusdirektiivi eesmärkide saavutamist.

Kui otsustaja vastutab lõpliku hindamisotsuse õiguspärasuse eest, siis hindamisaruande kui ühe Natura hindamise menetluses kogutava dokumentaalse tõendi sisu ja kvaliteedi suhtes lasub

---

<sup>259</sup> Ambrus, M. The Precautionary Principle and a Fair Allocation of the Burden of Proof in International Environmental Law. *Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL)*, 21(3), 2012, lk 263. – <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/reel.12001.x> (12.04.2022).

<sup>260</sup> C-411/19, *WWF Italia Onlus jt*, p 67 ja 72.

<sup>261</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde 800 SE, lk 29.

<sup>262</sup> RKHKo 10.01.2007, 3-3-1-85-06, p 12; RKHKo 19.12.2006, 3-3-1-80-06, p 2; RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12, p 18.

<sup>263</sup> C-411/19, *WWF Italia Onlus jt*, p 67 ja 72.

<sup>264</sup> Vt analoogia korras RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 36: Riigikohus leidis, et ehitusõiguse kontekstis on arhitekt kohustatud koostama ehitusprojekti vastavalt kehtivatele ehitusnormidele ja -nõuetele, kuid ehitusnormide ja -nõuete rakendamine vajab sageli tõlgendamist ja väärtusotsuste tegemist loa andja poolt, mistõttu juhul, kui vastutus lasuks projekti nõuetekohasuse eest vaid arhitektil, siis kujutaks ehitusloa andmise menetlus lõpuks endast vaid tarbetut bürokraatlikku asjaajamist.



vastutus eelkõige arendaja poolt kaasataval eksperdil.<sup>265</sup> Kuivõrd arendaja tegutseb Natura hindamise menetluses peamiselt läbi eksperdi, saab eksperdi kohta öeldud laiendada ka arendaja vastutuse sisustamisele. Seega vastutab arendaja Natura hindamisel ühtlasi selle eest, et hindamisaruande aluseks olevad lähteandmed oleksid objektiivsed<sup>266</sup>, asjakohased ja piisavad hinnangute andmiseks ning et aruanne kajastaks kogu vajalikku informatsiooni lähtudes nõuetele vastavaks tunnistatud KMH programmist. Samuti peab arendaja tagama, et mõjude hindamise oleksid kaasatud kõik vajalikud erialaspetsialistid selleks, et hindamisaruande koostamise lõpptulemusena valmiks terviklik kvaliteetne aruanne kavandatava tegevusega kaasnevast mõjust.<sup>267</sup> Lisaks peab arendaja tutvustama KMH programmi ning hindamisaruannet avalikkusele.<sup>268</sup>

KeHJS eelnõu koostajad on selgitanud, et keskkonnamõju hindamise menetluses on sisuline juhtroll otsustajal ning kuigi arendaja korraldab otsustaja kõrval samuti KMH läbiviimist, siis tegeleb arendaja KMH korraldamisega otsustaja juhtimisel ning nendevahelises koostöös. Seega on sisuline juhtroll otsustajal.<sup>269</sup> Seesama on loogiliselt järelduv KeHJS regulatsioonist, mille kohaselt peab otsustaja Natura hindamise menetluses kontrollima iseseisvalt dokumentatsiooni nõuetelevastavust<sup>270</sup>, konsulteerima ametiabi korras asjaomaste ametiasutustega<sup>271</sup> ja korraldama dokumentatsiooni avalikustamist<sup>272</sup>. Järelikult võib rääkida arendaja ja otsustaja jagatud vastutusest Natura hindamisel.

Praktikas on küsimus menetluse eri osapoolte vastutusest jäänud siiski ebaselgeks. Seda kinnitab hiljutine KMH uuring (2019), kus on toodud esile menetlusosaliste erinev arusaam arendaja poolt kaasatava eksperdi rollist. Kui otsustajad leiavad, et ekspert peaks olema erinevate huvide tasakaalustaja ning kompromisside otsija, siis eksperdid peavad end arendaja nõustajaks.<sup>273</sup> Eriti teravaks muutub see küsimus vastuoluliste väärtustega arendusprojektide

---

<sup>265</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde 800 SE, lk 18.

<sup>266</sup> Tuleb märkida, et hindamisaruandes tehtud andmete ja järelduste objektiivsuse eest vastutab isikuliselt ka juhtekspert, kelle keskkonnamõju hindamise litsentsi võib Keskkonnaministeerium nt aruandes valeandmete esitamise või teadvalt vale hinnangu andmise eest kehtetuks tunnistada või keelduda litsentsi kehtivuse pikendamisest, vt KeHJS § 15 lg 9 p-id 3 ja 4.

<sup>267</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde 800 SE, lk 18.

<sup>268</sup> KeHJS § 16 lg 1 teine lause ja KeHJS § 21.

<sup>269</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde 800 SE, lk 12.

<sup>270</sup> Nt KeHJS § 18 lg 1 alusel tuleb otsustajal kontrollida KMH programmi ning § 22 lg 1 alusel hindamisaruande nõuetele vastavust.

<sup>271</sup> KeHJS § 15<sup>1</sup> lg 1 ja § 20<sup>1</sup> lg 1.

<sup>272</sup> KeHJS § 16 lg 1 ja § 21.

<sup>273</sup> Peterson, K., Vahtrus, S. (2019), lk 36.

puhul, kus otsustajad ootavad, et kõik võimalikud väärtuskonfliktid lahendataks mõjude hindamise aruandes.<sup>274</sup> Samuti autor on praktikas märganud tendentsi, mille kohaselt ei soovi otsustajad sageli võtta vastutust ebamugavate või ebapopulaarsete otsuste eest, delegeerides kaudselt sisulise otsuse tegemise hindamisaruannet koostavatele loodusekspertidele.

Ka õiguskirjanduses on arutletud selle üle, et Natura alade arengu kujundamisel on praktikas vastutus jagatud otsustaja, loodusekspertide ja kohtu vahel.<sup>275</sup> Seejuures on hindamisotsuse tegemisel olulisimaks lüliks sageli loodusekspert, kes annab hinnangu asjas esinevale teaduslikule ebakindlusele.<sup>276</sup> Nii on näiteks Taani Natura hindamise halduspraktikaga seonduvalt leitud, et sageli jäetakse vastutus õiguspärase otsuse eest loodusekspertidele. Juhtudel, kus avalik võim on olnud kavandatava tegevuse poolt, on haldusorgan võtnud selgemalt vastutuse kavandatava tegevusega kaasneva mõju olulisuse hindamisel, samas kui vastupidistes olukordades lükatakse vastutus loodusekspertidele.<sup>277</sup>

Eelöeldu ilmestamiseks sobib Eesti praktikast taas Linnamäe paisu kaasus, kus on põrkunud erinevad vastassuunalised huvid ning kus otsustaja on nõudnud arendajalt korduvalt hindamisaruande täiendamist, pidades esitatud aruannet ebapiisavaks. Kõnealuses asjas leiab Keskkonnaamet otsustajana, et paisutamine tuleb keskkonnakaitselistel kaalutlustel likvideerida ning HEJ lammutada. Muinsuskaitseamet on aga seisukohal, et HEJ koos paisjärvega on kultuurimälestis, mida ei tohi lammutada. Samuti jagunevad teised asjaomased asutused ja kaasatud isikud kahte erinevasse gruppi: ühed peavad paisjärve säilimist, teised kalajõe taastamist oluliseks.<sup>278</sup> Seega tuleb Linnamäe paisu üle toimivas haldusmenetluses tasakaalustada vastandlikke huve, mille lahendamist on otsustaja seni oodanud hindamisaruandest.

Nagu KMH uuringust (2019) selgus, ootavad otsustajad sageli, et hindamisaruanne pakuks välja optimaalse ja vastandlikke huve tasakaalustava tulemuse.<sup>279</sup> Eksperdid aga peavad end

---

<sup>274</sup> *Idem*, lk 37.

<sup>275</sup> Lees, E. Allocation of Decision-Making Power under the Habitats Directive. *Journal of Environmental Law*, 28. Oxford University Press: 2016, lk 191. – <https://academic.oup.com/jel/article/28/2/191/2404188> (11.12.2021).

<sup>276</sup> *Idem*, lk 197.

<sup>277</sup> Floor, J. R., van Koppen, C. S. A. (Kris), van Tatenhove, J. P. M. Uncertainties in the Assessment of „Significant Effect“ on the Dutch Natura 2000 Wadden Sea site – The Mussel Seed Fishery and Powerboat Race Controversies. *Environmental Science & Policy*, Vol. 55, Issue 3, January 2016, lk 389-390.

<sup>278</sup> Linnamäe paisu vee erikasutusloa menetluses toimunud avaliku arutelu materjalid. – <https://keskkonnaamet.ee/keskkonnateadlikkus-avalikustamised/raagi-kaasa/keskkonnamoju-hindamiste-avalik-valjapanek#jagala> (02.04.2022).

<sup>279</sup> Peterson, K., Vahtrus, S. (2019), lk 37.

arendaja nõustajaks ning leiavad, et hindamisaruande raames ei ole väärtuskonfliktide lahendamine võimalik, sest hindamisaruande eesmärk on eelkõige anda otsustajale üksnes lisateavet hindamisotsustuse tegemiseks.<sup>280</sup> Autor nõustub ekspertide seisukohaga ning leiab samuti, et eksperti tuleks Natura hindamise menetluses käsitada eelkõige arendaja nõustajana, mitte sisulise hindamisotsuse tegijana. Seda järeldust kinnitab ka Riigikohtu seisukoht Hellenurme veskit puudutavas haldusasjas nr 3-17-1739, milles Riigikohus rõhutas, et pädev asutus erinevate huvide kaalumiseks ning väärtuskonfliktide lahendamiseks on üksnes otsustaja<sup>281</sup>.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et Natura hindamise menetluses on arendajal ja otsustajal jagatud vastutus, kuna arendaja tegutseb kõikides Natura hindamise menetluse etappides otsustaja otsese järelevalve all. Kui Natura hindamisaruande kui ühe Natura hindamise menetluses kogutava tõendi sisulise kvaliteedi eest vastutab arendaja läbi eksperdi, siis loodusdirektiivi eesmärkide saavutamise, menetluse nõuetekohasuse, otsuse tegemise seisukohalt oluliste asjaolude tuvastamise ning tuvastatud asjaolude uurimise lõpptulemusel antava haldusakti õiguspärasuse eest vastustab otsustaja.

## **3.2. Tõendamiskoormise jagunemine otsustaja ja arendaja vahel**

### **3.2.1. Teaduslik ebakindlus kui Natura hindamise proovikivi**

Nagu igas haldusmenetluses, järgneb Natura hindamise menetluses tähtsust omavate asjaolude uurimisele kogutud tõendite hindamine. Selle käigus tuleb otsustajal hinnata, kas kogutud tõendid on piisavad, et langetada otsus ühe või teise asjaolu tuvastamise või tuvastamata jätmise kohta. KeHJS ega HMS ei reguleeri seda, millisel viisil tuleb otsustajal Natura hindamise menetluses kogutud tõendeid hinnata.

Haldusmenetluses kehtiva vormivabaduse kohaselt määrab haldusmenetluse üksikasjad kindlaks haldusorgan kaalutusõiguse alusel (HMS § 5 lg 1). Seega toimub Natura hindamise menetluses tõendite kogumine ja nende väärtustamine otsuse tegemisel vastavalt otsustaja

---

<sup>280</sup> *Idem*, lk 36.

<sup>281</sup> RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739, p 34. Tuleb nentida, et otsustaja tuvastamine võib osutada erinevate väärtuskonfliktide lahendamisel äärmiselt keeruliseks olukorras, kus vaidlusküsimus puudutab mitut ametkonda ja erinevat valitsemisala, sest ka nende eesmärgid võivad olla vastukäivad ning seadus ei pruugi neid konflikte alati ära lahendada. On ilmne, et väärtuspõhiste küsimuste kaalumisel üksnes ühes ametkonnas on võimalik jõuda lahenduseni kiiremini. Võimalik, et huvide konflikti korral võib seetõttu osutada vajalikuks küsimuse otsustamise delegeerimine erapooletule kolmandale isikule, näiteks Vabariigi Valitsusele otsustamiseks.

äränägemisele.<sup>282</sup> Tõendite hindamise lõpuks peab otsustaja alati otsustama, kas ta hindab mingid asjaolud tõendatuks või mitte. Küsimus on, kui tugev peab olema otsustaja siseveendumus, et ta saaks lugeda mingi asjaolu tõendatuks ehk mil määral peab üht või teist asjaolu tõendama. Reeglina võib otsustaja mingi asjaolu tõendatuks lugeda juhul, kui asja otsustamisel tähtsust omavate asjaolude osas ei ole enam kahtlusi<sup>283</sup>. Mingi asjaolu tõendatuks lugemine ei eelda saajaprotsendilist kindlust ehk vaidluse puudumist selles küsimuses, vaid tõendi arvestatavaks lugemiseks piisab, kui vastupidine võimalus on juhtumi asjaolusid arvestades praktiliselt välistatud.<sup>284</sup>

Õiguskord peab määrama tõendamisstandardi, mille ületamisel saab otsustaja lugeda mingi asjaolu tõendatuks. Kui leebema tõendamisstandardi korral eksisteerib rohkem õigeid vastuseid, siis rangema standardi korral võivad jääda paljud asjaolud tõendamata. Natura hindamise menetluses kehtiv kõrgendatud tõendamisstandard eeldab haldusakti andmisel otsustajalt veendumust kui väga tugeva teadmise taset, mis on autori arvates võrdsustatav ligi 90% või suurema teaduslikul tõel<sup>285</sup> põhineva kindlusega kavandatava tegevusega kaasneva ebasoodsa mõju puudumise suhtes.<sup>286</sup> Kui tavaliselt võib teaduslikku kindlust jaatada juhul, kui olemas on 95% kindlus mingi asjaolu olemasolu või selle puudumise osas, siis keskkonnavaldkonnas on 95% tõendatuse saavutamist peetud väga erandlikuks, kui mitte võimatuks.<sup>287</sup>

Natura hindamise üle tekkivad tüüpvaidlused seisnevadki seetõttu sageli arutelul erinevatest teadusuuringutest ja nende tulemustest, mitte õigusküsimustest. *Waddenzee* lahendi kohaselt tuleb otsustajal lähtudes ettevaatuspõhimõttest tuvastada ka kahjulikud mõjud, mis on veel ebakindlad<sup>288</sup>. Euroopa Kohus on selgitanud, et Natura hindamise menetluse regulatsioon on ettevaatuspõhimõtte otseseks väljundiks, võimaldades tõhusalt vältida kavandava tegevuse tõttu kaitsealade terviklikkusele avaldavat negatiivset mõju.<sup>289</sup> Seega eeldab tegevusloa andmine otsustajalt sisuliselt igasuguse põhjendatud teadusliku ebakindluse puudumist

---

<sup>282</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 184.

<sup>283</sup> RKHKo 23.10.2001, 3-3-1-49-01, p 5. Sealjuures on Riigikohus rõhutanud, et haldusmenetluses asjaolude tuvastamisel kohaldatav keskmine tõendamisstandard peab üldjuhul olema vähemalt olulise tõendi tasemel, seega ei piisa mõju jaatamiseks pelgalt kahtlusest, vt RKHKo 24.05.2017, 3-3-1-74-16, p 22.

<sup>284</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 175.

<sup>285</sup> Lees, E. (2016), lk 197.

<sup>286</sup> Vt KeHJS § 29 lg 2.

<sup>287</sup> The Uses of Scientific Uncertainty. – Rachel's Environment & Health News, 01.07.1999.

<sup>288</sup> C-127/02, *Waddenzee*, p 51; de Sadeleer, N. (2013), lk 14.

<sup>289</sup> EKo 12.04.2018, C-323/17, *People Over Wind, Peter Sweetman vs. Coillte Teoranta*, ECLI:EU:C:2018:244, p 30.

kavandatavast tegevusest lähtuva ohu avaldamise osas Natura ala terviklikkusele. Teadusliku ebakindluse tähendus on keeruline ja mitmetahuline<sup>290</sup>.

Erialakirjanduses eristatakse nelja erinevat teadusliku ebakindluse olukorda: mittetäielikud teadmised (ingl *incomplete knowledge*), ettearvamatus (ingl *unpredictability*), mitmetähenduslikkus (ingl *ambiguity*)<sup>291</sup> ning teadmatus (ingl *ignorance*)<sup>292</sup>. Ettearvamatuses tingitud ebakindlus viitab sellele, mida peetakse tundmatuks ning mida ei saa isegi täiendav uurimine eemaldada.<sup>293</sup> Näiteks on täna raske hinnata kliimamuutustega seonduvaid keskkonnamõjusid. Teadmatus on aga olukord, kus me ei tea seda, mida ei tea<sup>294</sup>.

Mittetäielikest teadmistest tingitud ebakindlus viitab sellele, mis on hetkel teadmata, kuid võib olla kättesaadav täiendava uurimistööga.<sup>295</sup> Näiteks olid mittetäielikud teadmised vaidluse esemeks Kunda paisu kaasuses, kus Keskkonnaamet keeldus arendajale vee erikasutusloa väljastamisest, kuna Keskkonnaameti hinnangul oli KMH aruanne puudustega. Täpsemalt oli aruanne Natura hindamist puudutavalt koostatud mitterahuldavalt, kuna aruandes ei olnud käsitletud kõiki võimalikke alternatiive ega tehtud piisavat koostööd ihtüoloogiga. Selle tulemusel oli asjas selgusetu, kuidas mõjutaksid erinevad alternatiivid Kunda jõe hoiuala kaitsealuseid elupaiku ja liike.<sup>296</sup>

Praktikas väljendub mittetäielikest teadmistest tingitud ebakindlus eelkõige juhtudel, kus otsustaja leiab, et hindamisaruanne on liiga pealiskaudne või selles esitatud teave on liiga üldine ega võimalda seetõttu teha konkreetseid järeldusi kavandatava tegevusega kaasneva mõju kohta, mistõttu esineb vajadus täiendavate tõendite kogumiseks. Arvestades Natura hindamisel kehtivat kõrgendatud tõendamisstandardit võib eeldada, et mittetäielikest teadmistest tingitud ebakindlus on peamiseks aluseks hindamisaruande nõuetele mittevastavaks tunnistamisel. Seda kinnitavad osalt ka KMH uuringu (2019) tulemused, mille kohaselt peetakse üheks KMH valdkonna kitsaskohaks hindamisaruannete pealiskaudsust ning

---

<sup>290</sup> Euroopa Komisjon. Future Brief: The Precautionary Principle: Decision-Making under Uncertainty. Science for Environmental Policy, Issue 18, European Union: September 2017, lk 5. – [https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/precautionary\\_principle\\_decision\\_making\\_under\\_uncertainty\\_FB18\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/precautionary_principle_decision_making_under_uncertainty_FB18_en.pdf) (09.04.2022).

<sup>291</sup> Floor, J. R., van Koppen, C. S. A. (Kris), van Tatenhove, J. P. M. (2016), lk 382.

<sup>292</sup> Euroopa Komisjon. Future Brief: The Precautionary Principle: Decision-Making under Uncertainty (2017), lk 5; vt ka Opdam, P. F. M., Broekmeyer, M. E. A., Kistenkas, F. H. Identifying Uncertainties in Judging the Significance of Human Impact on Natura 2000 Sites. Environmental Science & Policy, Vol. 12, Issue 7, November 2009, lk 913. – <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1462901109000641?via%3Dihub> (09.04.2022).

<sup>293</sup> Floor, J. R., van Koppen, C. S. A. (Kris), van Tatenhove, J. P. M. (2016), lk 382.

<sup>294</sup> Euroopa Komisjon. Future Brief: The Precautionary Principle: Decision-Making Under Uncertainty (2017), lk 5.

<sup>295</sup> Floor, J. R., van Koppen, C. S. A. (Kris), van Tatenhove, J. P. M. (2016), lk 382.

<sup>296</sup> RKHKo 08.10.2018, 3-16-478, p-id 2, 22 ja 23.

otsustajad ootavad hindamisaruannetest selgemaid ja konkreetsemaid järeldusi kavandatava tegevusega kaasnevale mõjule ning selle leevendamise võimalustele<sup>297</sup>.

Mitmetähenduslikkusest tingitud ebakindlus tõusetub näiteks ekspertide või otsustajate eriarvamusest ja erinevatest teadmistest. Viimatine määramatus tähendab seega kahe või enama võrdselt usutava tõlgendusvõimaluse olemasolu.<sup>298</sup> Mitmetähenduslikkusest tingitud teaduslik ebakindlus esines näiteks Suure väina püsiühenduse ja selle toimimiseks vajaliku taristu KSH raames läbi viidud Natura hindamisel. Linnu- ja hülgeeksperdid leidsid oma eksperthinnangutes, et teatud silla alternatiivid võisid oluliselt mõjutada Väinamere Natura ala, mistõttu esinesid teaduslikust seisukohast põhjendatud kahtlused teatud alternatiividega kaasnevate mõjude osas. KSH aruandes jättis juhtekspert nende ekspertarvamused kõrvale ning leidis tuginedes võrdlusele teiste samalaadsete sildade ja projektidega mujal, et looduskaitse mõttes ei ole ühelgi alternatiivil kaitstavatele lindudele ja mereimetajale olulist mõju.<sup>299</sup>

Ekspertid kritiseerisid juhteksperti seisukohta leides, et see on liiga üldine ning teiste riikide näited on ebapiisavad kahtluste kõrvaldamiseks. Otsustaja nõustus juhtekspertiga, et järeldused olulise mõju puudumise osas ala terviklikkusele olid õiged ning kiitis KSH aruande heaks.<sup>300</sup> Keskkonnaorganisatsioonid vaidlustasid kõnealuse otsuse, tuginedes *Waddenzee* lahendile, mille kohaselt saab kava või projekti heaks kiita vaid juhul, kui otsustaja on lähtudes parima teadusliku teadmise abil kõrvaldanud igasuguse mõistliku kahtluse, et kava või projekt ei avalda Natura alale olulist ebasoodsat mõju.<sup>301</sup>

Mitmetähendusliku teadusliku ebakindluse puhul tõusetub küsimus, kui kaua peavad otsustajad ootama olukorras, kus teadlased ei suuda omavahel kokku leppida?<sup>302</sup> Õiguskirjanduses on arutletud selle üle, et Euroopa Kohus on *Waddenzee* lahendis püstitanud

---

<sup>297</sup> Peterson, K., Vahtrus, S. (2019), lk 37.

<sup>298</sup> Floor, J. R., van Koppen, C. S. A. (Kris), van Tatenhove, J. P. M. (2016), lk 382; vt ka Dewulf, A., Craps, M., Bouwen, R., Taillieu, T., Pahl-Wostl, C. Integrated Management of Natural Resources: Dealing with Ambiguous Issues, Multiple Actors and Diverging Frames. *Water Science & Technology*, Vol. 52, No. 6, IWA Publishing: 2005, lk 116. – <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.688.3056&rep=rep1&type=pdf> (09.04.2022).

<sup>299</sup> European Network of Environmental Law Organizations (2016), lk 18.

<sup>300</sup> *Idem*, lk 17-19.

<sup>301</sup> Sihtasutus Keskkonnaõiguse Keskus. Saaremaa püsiühenduse juhtumi kirjeldus, olulisus ja materjalid. – <https://k6k.ee/tegevused/juhtumid/kaimasolevad/saaremaa-pusiuhendus> (09.04.2022). Autor täpsustab, et kõnealuse kohtuasja materjalid ei ole Riigi Teataja andmebaasist tuvastatavad, seega ei ole autorile teada kohtu seisukoht keskkonnaorganisatsiooni poolt esitatud argumentide suhtes.

<sup>302</sup> Veinla, H. Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 156.

eelduse, et Natura hindamisel ei tohi olla mitte ühtegi põhjendatud kahtlust kogu teadusringkonnas tervikuna.<sup>303</sup> Seega olukorras, kus asjas esineb kahe teadusringkonnas kõrgelt tunnustatud eksperdi vastukäiv seisukoht olulise mõju olemasolu või selle puudumise suhtes Natura ala terviklikkusele ja kaitse-eesmärkidele, peab otsustaja lähtudes ettevaatuspõhimõttest järelutama, et asjas esineb põhjendatud teaduslik kahtlus.<sup>304</sup> Samale seisukohale asus ka S. Vahtrus Suure väina püsilahenduse kaasust analüüsides, leides, et erimeelsused ekspertide vahel tuleb kvalifitseerida põhjendatud teaduslikuks kahtluseks, mis takistab otsustajal kava või projekti heakskiitmast.<sup>305</sup>

Saab nõustuda, et olukorras, kus menetlusse kaasatud eksperdid on kavandatava tegevusega kaasneva ebasoodsa mõju avaldumise ja selle olulisuse osas eriarvamusel ehk esineb mitmetähenduslik teaduslik ebakindlus, tuleb otsustajal lähtudes ettevaatuspõhimõttest üldjuhul järelutada, et kavandatava tegevusega kaasneva ebasoodsa mõju suhtes Natura ala terviklikkusele ei ole kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused hajutatud. Siinkohal on aga rõhuasetus sõnal “põhjendatud”, mis tähendab autori hinnangul seda, et esmajoones tuleb otsustajal tõendite omavahelisel väärtustamisel anda hinnang sellele, kas vasturääkivate tõendite tõttu esineb asjas teaduslikust seisukohast mõistlik ehk eluliselt usutav kahtlus, mis tugineb üldistele loogikareeglitele ning loodusteaduse põhitõdedele. Juhul, kui tõendid tekitavad otsustajas siiski ratsionaalseid kahtlusi kavandatava otsuse õiguspärasuses, tuleb otsustajal kaaluda ühelt poolt vajadust täiendavate tõendite kogumiseks ning teisalt otsuse tegemise võimalikkust ilma täiendavate tõendite kogumiseta.

Igal juhul on see, kas vastavale konsensusele on jõutud või mitte, otsustamise küsimus.<sup>306</sup> Konsensuse olemasolu tuvastamine on juba iseenesest teatud väärtustest kantud protsess<sup>307</sup> ning konsensusele tuginemine on iseenesest juba erinevate väärtuste kaalumise.<sup>308</sup> Euroopa Kohus ei ole andnud juhiseid selle kohta, kes peaks hindama seda, kas vastav konsensus on

---

<sup>303</sup> Scott, P. *Appropriate Assessment: A Paper Tiger?* – QC Jones, G. (ed.) *The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course?* Oxford: Hart Publishing Ltd 2012, lk 107; vt ka Lees, E. (2016), lk 200. Lees'i hinnangul viitab sellele nt kohtujurist Eleanor Sharpstoni ettepanek asjas C-521/12, *T. C. Briels jt vs. Minister van Infrastructuur en Milieu*, vt lähemalt p 30: „Üldiselt on keskkonnaspetsialistid /.../ üksteisega nõus, et kavasad või projekte, mis keskkonda tõenäoliselt mõjutavad, tuleb hinnata „leevendushierariat” arvestades.“

<sup>304</sup> Scott, P. (2012), lk 107.

<sup>305</sup> European Network of Environmental Law Organizations (2016), lk 19.

<sup>306</sup> Lees, E. (2016), lk 200.

<sup>307</sup> Ky, P. *Qualifications, Weight of Opinion, Peer Review and Methodology: A Framework for Understanding the Evaluation of Science in Merits Review*. *Journal of Environmental Law*, Vol. 24, Issue 2, July 2012, lk 207.

<sup>308</sup> Lees, E. (2016), lk 201.

olemas ja kas asjas olemasolevad teaduslikud tõendid on piisavalt usaldusväärsed.<sup>309</sup> Natura hindamise menetluses rakendab õigust otsustaja või vajadusel kohus, kellel lasub seega kohustus öelda, mis on antud ajahetkes kehtiv teaduslik konsensus. Samas on küsimus sellest, kas mingi järelduse suhtes on võimalik jaatada teaduslikku konsensust või mitte, olemuslikult mitteõiguslik. Selle tulemusena jääb tegelikult sisuline otsuse tegemine loodusekspertidele<sup>310</sup>.

Seejuures on oluline tähelepanu pöörata sellele, et kui õiguse eesmärk on õiglus, siis teaduse eesmärk on tõde. Need ei ole sugugi üks ja seesama asi. Õigus otsib loomulikult ka tõde, kuid see nõuab, et mõistliku ja piiratud aja jooksul tehtaks asjas selge õiguslik otsustus. Teadusliku tõe otsimises ei ole aga ajalisi piiranguid ega lõpp-punkti, mil tuleb teha lõplik otsus.<sup>311</sup> Seepärast on mõistlik ning tuleb nõustuda H. Veinla seisukohaga, et teadusliku ebakindlusega varjutatud ohtude korral peaksid tõendid kahju tekkimise võimalikkuse kohta olema eelkõige usutavad, kuid mitte lõplikud.<sup>312</sup>

Vastupidise tõlgenduse korral oleks Natura hindamise kõrgendatud tõendatuse künnise saavutamine praktikas erandlik, kui mitte võimatu. Samuti on Euroopa Komisjon ja Euroopa Üldkohus leidnud, et ettevaatuspõhimõtte kohaldamisel tuleb silmas pidada, et sellega ei saa taotleda nullriski, mida eksisteerib haruharva<sup>313</sup>. Ettevaatuspõhimõtte peab seega tagama kaitstuse kõrge taseme, mitte kõrgeima taseme. Seega ei tohiks ettevaatuspõhimõtte rakendamine viia majandusarengu ja sellelt oodatava heaolu kasvu pärssimiseni<sup>314</sup> ega taotleda riskide täielikku välistamist.<sup>315</sup> Seepärast on keskkonnaotsuste tegemisel oluline tuvastada ja tunnistada lünki olemasolevates teaduslikes teadmistes.<sup>316</sup>

---

<sup>309</sup> Lees, E. (2016), lk 201.

<sup>310</sup> *Idem*.

<sup>311</sup> Goodstein, D. *How Science Works*. – The Federal Judicial Centre. The Reference Manual on Scientific Evidence. 3th Edition. Washington: The National Academies Press: 2011, lk 52. – <http://poplab.stanford.edu/pdfs/Goodstein-HowScienceWorks-Ch3NRCmanual2011.pdf> (01.12.2021).

<sup>312</sup> Veinla, H. Keskkonna kaitstuse taseme määramine ja ettevaatusmeetmete proportsionaalsuse hindamine. Euroopa Ühenduse õiguse mõju. *Juridica II/2004*, lk 127.

<sup>313</sup> Euroopa Komisjon. Communication from the Commission on the precautionary principle. Brüssel 2000, COM (2000) final, lk 3. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001> (23.02.2022); vt ka EÜKo 12.04.2013, T-31/07, *Du Pont de Nemours (Prantsusmaa) jt vs. Euroopa Komisjon*, ECLI:EU:T:2013:167, p 140.

<sup>314</sup> Veinla, H. Keskkonna kaitstuse taseme määramine ja ettevaatusmeetmete proportsionaalsuse hindamine (2004), lk 120.

<sup>315</sup> Von Moltke, K. *The Relationship Between Policy, Science, Technology and Law in the Implementation of the Precautionary Principle*. – Freestone, D., Hey, E. (eds.). *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation*. The Hague – London – Boston: Kluwer Law International 1996, lk 102.

<sup>316</sup> Kegge, R. *The Precautionary Principle and the Burden and Standard of Proof in European and Dutch Environmental Law*. *Review of European Administrative Law*, Vol. 13, Nr. 2, Paris Legal Publishers 2020, lk 116.



Keskkonnaalased otsused on seotud küll ebakindlusega, kuid nõuavad lõppkokkuvõttes vastuvõetava riski tasakaalustamist, erinevate väärtuste sisustamist ja kaalumist.<sup>317</sup> Veelgi enam, need väärtused põhinevad sageli poliitilistel või muudel väärtushinnangutel, mis on teadusliku arvamusega sedavõrd põimunud, et üht on teisest äärmiselt raske eristada.<sup>318</sup> Seetõttu ei ole õiguses võimalik otsust teha pelgalt erinevate teaduslike tõendite kaalumise teel. Üksnes teaduslike tõendite taha peitumine võib mõjutada otsuse ratsionaalsust.<sup>319</sup>

S. Haack on arutlenud selle üle, et isegi kui teatavale teaduslikule küsimusele antavat vastust peab enamus asjaomases teadusringkonnas üsna selgeks, on vaidluste korral osapooled motiveeritud otsima eksperte, kellel on vastavas küsimuses veel kahtlusi või kel on kindlam arvamus ühes või teises suunas. Selle tulemusena võib üksnes teaduslike argumentide keskenduvast õigusvaidluses kergesti tekkida kunstlik teaduslik kindlus või vastupidiselt kunstlik teaduslik kahtlus mingi asjaolu olemasolu või selle puudumise suhtes.<sup>320</sup> Tulenevalt Natura hindamisel nõutavast tõendatuse määrast ei ole ideoloogiliste ja tendentslike teaduslike argumentide väärkasutamine välistatud ka Natura hindamise menetluses ega menetluse lõpptulemuse üle toimuvates kohtuvaidlustes.

Kuigi üheks sarnasuseks teaduse ja õiguse vahel on nende objektiivsuse ja neutraalsuse lubadus, siis on oluline teadvustada, et teadust on võimalik kasutada mitte üksnes objektiivsete faktide allikana, vaid ka veenmise vahendina.<sup>321</sup> Nimelt vastab teadus sageli ainult nendele küsimustele, mida me temalt küsime.<sup>322</sup> Seepärast ei ole ka teaduseksperdi poolt antav hinnang igal üksikjuhul täiesti väärtusvaba. Sel põhjusel ei ole tegelikult teadusliku ebakindluse olukorras rohkema teabe nõudmine teadusliku ebakindluse lahendamiseks alati kohane ja piisav, kuna rohkemat teavet saab lähtudes erinevatest väärtusperspektiividest tõlgendada

---

<sup>317</sup> Lees, E. (2016), lk 193.

<sup>318</sup> Balias, G. (2019), lk 304.

<sup>319</sup> Lees, E. (2016), lk 193.

<sup>320</sup> Haack, S. Of Truth, Science and in Law. Brooklyn Law Review, Vol. 73, Issue 3, 2008, lk 1002. – [https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol73/iss3/6?utm\\_source=brooklynworks.brooklaw.edu%2Fblr%2Fvol73%2Fiss3%2F6&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol73/iss3/6?utm_source=brooklynworks.brooklaw.edu%2Fblr%2Fvol73%2Fiss3%2F6&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages) (09.04.2022). Nt Kegge hinnangul võib kõrgendatud tõendamisstandard ning keskkonnaõiguses kehtiv ettevaatuspõhimõte seetõttu keerulistes keskkonnaasjades teatud juhtudel tingida osapoolte ebavõrdse menetlusliku positsiooni. Seepärast on tõendamiskoormise õiglase jaotumine poolte vahel ja asjas kohaldatava tõendamisstandardi realistlikkus olulise tähendusega, kuna vastasel juhul võib jõuda lahendamata teadusprobleemideni, vt lähemalt Kegge, R. The Precautionary Principle and the Burden and Standard of Proof in European and Dutch Environmental Law. Review of European Administrative Law, Vol. 13, Nr. 2, Paris Legal Publishers 2020, lk 117.

<sup>321</sup> Alder, J., Wilkinson, D. Environmental Law and Ethics. MacMillan Education UK, 1999, lk 18-19.

<sup>322</sup> McLeod-Kilmurray, H. (2009), lk 36.

erinevalt.<sup>323</sup> Teisiti väljendatuna ei kao ka suurema hulga teadmiste korral arutelu teadmiste usaldusväärsusest ja asjaolude tõendatusest.<sup>324</sup>

Kokkuvõttes on looduskeskkonnale omase teadusliku ebakindlusega seonduvate probleemide analüüsimise kaudu võimalik sügavamalt mõista seda, miks pakub Natura hindamise menetluses nõutav kõrgendatud tõendamisstandard nii arendajale kui otsustajale olulist väljakutset. Küsimus sellest, kus lõpeb Natura hindamisel teaduslik ebakindlus ja kus algab kindlus, ei kuulu kergete hulka<sup>325</sup>. Tuleb mõista, et keskkonnaprobleemidele omast teaduslikku ebakindlust ei ole igal üksikjuhul võimalik lahendada asjaolude täiendava uurimisega. Teatud juhtudel – näiteks teadmatuses või ettearvamatuses tingitud teadusliku ebakindluse korral – võib see olla objektiivselt võimatu. Näiteks ei pruugi teaduslikud meetodid olla veel piisavalt arenenud täpse vastuse leidmiseks või lõppjäreltus mingile küsimusele võib sõltuda paljudest ettenägematutest muutujatest<sup>326</sup>. Seejuures tuleb Natura hindamise menetluses puhta teadusliku tõe otsingul tähelepanu pöörata ka sellele, et tegelikkuses ei ole isegi objektiivsel teadusel põhinevad teadmised kunagi lõplikult objektiivsed. Eelnimetatud menetluslike tagajärgede tekkimine eeldab seega otsustajalt uurimispõhimõtte rakendamist ja asjakohaste tõendite kogumist ning kogutud tõendite sisulist hindamist.

### 3.2.2. Tõendamiskoormise jagunemine

Küsimus sellest, kuidas jagada Natura hindamise menetluses asjas tähtsust omavate tõendite esitamise kohustust otsustaja ja arendaja vahel põrkubki kõige teravamalt olukorras, kus otsustajal ei ole tekkinud Natura hindamise menetluses nõutavale standardile vastavat siseveendumust kavandatava tegevusega kaasneva olulise ebasoodsa mõju puudumise suhtes Natura ala terviklikkusele ja kaitse-eesmärkidele. Olukorras, kus otsustaja hinnangul ei ole otsuste tegemiseks kogutud tõendid (näiteks arendaja poolt esitatud hindamisaruanne) piisavad või on puudulikud, tuleb asi otsustada tõendamiskoormise alusel.

---

<sup>323</sup> Floor, J. R., van Koppen, C. S. A. (Kris), van Tatenhove, J. P. M. (2016), lk 391. Näiteks oli ka *Waddensee* kohtuvaidluses osalt küsimus erinevatest väärtusperspektiividest: “*Mussel fishery belongs in the Wadden Sea*” vs. “*No damage to the seabed*”, vt samas lk 384.

<sup>324</sup> *Idem*, lk 391.

<sup>325</sup> Seletuskiri keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu juurde. 799 SE, lk 13. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnou/d/eelnou/a1cafc27-2f02-448d-8509-8e9fa312a129> (12.04.2022).

<sup>326</sup> Veinla, H. – Lopman, E., Vaarmari, K. (toim). Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. Sihtasutus Keskkonnaõiguse Keskus: 2014, § 4/4. – [https://k6k.ee/files/KeYS\\_kommentaaris\\_2014.pdf](https://k6k.ee/files/KeYS_kommentaaris_2014.pdf) (12.04.2022).

Tõendamiskoormise menetluslikust olemusest ja selle võimalikest eesmärkidest on võimalik tuletada kaks tõendamiskoormise vormi: subjektiivne ja objektiivne tõendamiskoormis.<sup>327</sup> Tõenduslik ehk subjektiivne tõendamiskoormis on kohustus mingeid asjaolusid tõendada tõendite kogumise või esitamise teel (tõendamiskoormis). Õiguslik ehk objektiivne tõendamiskoormis tähendab aga veenmiskoormist ehk kohustust veenda faktide tuvastajat, et esitatud väited on tõesed (veenmiskoormis).<sup>328</sup> Kui veenmiskoormis on määratud reeglina ühele konkreetsele osapoolle, kellel lasub vastav koormis kogu asjaolude uurimise vältel, siis tõendamiskoormis võib menetluses liikuda edasi-tagasi poolte vahel. See tuleneb sellest, et haldusakti andmiseks olevaid asjaolusid ei saa üldjuhul tuvastada ainult ühe osapoolle poolt esitatud tõendite alusel, kuna neid lükatakse menetluses sageli ümber või seatakse nende õigsus teise osapoolle poolt kahtluse alla.<sup>329</sup>

Veenmiskoormise ja tõendamiskoormise erisus seisnebki seega asjaolus, et pool, kellel lasub veenmiskoormis, kannab lõppkokkuvõttes riski nende tagajärgede eest, kui menetletavas asjas olulist tähendust omavad asjaolud jäävad tõendamata või neid ei ole võimalik kindlaks teha. Veenmiskoormis lasub praktikas menetluse algatamist taotleval isikul. Samuti on esialgne tõendamiskoormis ehk tõendamiskohustus taotlejal. Kui taotleja on oma tõendamiskohustuse täitnud, läheb tõendamiskoormis erimeelsuste korral üle teisele poolele, kellel on võimalus esitada tõendeid taotleja esitatud asjaolude ümberlükkamiseks. Seejuures lasub objektiivne tõendamiskoormis ehk veenmiskoormis alati taotlejal, kuna tema on see, kes kannab lõppkokkuvõttes vastutust asjaolude tõendamata jätmise korral.<sup>330</sup> Selles mõttes toimib objektiivne tõendamiskoormis riskide jaotamise mehhanismina, mis jagab poolte riske ja määratleb isiku, kelle kahjuks tõendamata olukorras otsus mingi asjaolu osas tuleb teha.

Euroopa Komisjon on selgitanud, et mõnel juhul võivad ELi keskkonnaalased õigusaktid kehtestada vähendatud tõendamiskohustuse ehk subjektiivse tõendamiskoormise. See on näiteks juhul, kui osapoollel on õiguslik kohustus esitada teavet kavandatava tegevusega seotud

---

<sup>327</sup> Euroopa Komisjon. Study on the Precautionary Principle in EU Environmental Policies (2017), lk 59. Eesti õiguskirjanduses on tõendamiskoormise eriliike käsitletud nt Pärsimägi, A. Hagimenetlus. Hagi ja taotluste esitamine. 4. tr. Tallinn: Juura 2019, lk 178. Saksa õiguskirjandusest vt nt Arndt, B. Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht. Mohr Siebeck Tübingen: 2009, lk 287-289.

<sup>328</sup> Kokott, J. The Burden of Proof in Comparative and International Human Rights Law: Civil and Common Law Approaches with Special Reference to the American and German Legal Systems. Kluwer Law International: 1998, lk 9-10.

<sup>329</sup> Ambrus, M. The Precautionary Principle and a Fair Allocation of the Burden of Proof in International Environmental Law. Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL), 21(3), 2012, lk 263. – <https://web-s-ebscohost-com.ezp.nlib.ee/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=b447d7df-8bd9-4264-b11b-6e6237e744ff%40redis> (12.04.2022).

<sup>330</sup> *Idem*.

võimalike keskkonnariskide kohta. Samas võib selline teabe esitamise kohustus liikuda edasi-tagasi erinevate poolte vahel. Teistel juhtudel võivad ELi keskkonnaalased õigusaktid formuleerida ka veenmiskoormuse ehk objektiivse tõendamiskoormise, mis paneb ühele peamisele osapoolle range kohustuse. Nii võib näiteks liikmesriik olla kohustatud võimalike riskide puhul põhjendama tegutsemist või tegevusetust.<sup>331</sup>

Nagu varasemalt tuvastati, eeldab tegevusloa andmise üle otsustamine praktikas arendaja poolt koostatud ja nõuetele vastavaks tunnistatud KMH aruande olemasolu ning otsustaja poolt selle asjakohasuse hindamist ja aruande tulemuste arvestamist.<sup>332</sup> Seega olukorras, kus arendaja jätab aruande esitamata, on otsustajal õigus jätta tegevusloa taotlus läbi vaatamata.<sup>333</sup> Järelikult lasub Natura hindamise menetluses nii objektiivne kui subjektiivne tõendamiskoormis eelkõige arendajal, kel on õiguslik kohustus koguda vajalikku keskkonnateavet ning veenda otsustajat selles, et tema poolt kavandatav tegevus ei ohusta loodusdirektiivi eesmärgi. Seeläbi on otsustaja tõendamiskoormist Natura hindamisel seega vähendatud.

Juhul, kui otsustaja leiab, et arendaja poolt esitatav hindamisaruandes esitatud järelduste pinnalt ei ole otsustajal kujunenud vajalikku siseveendumust olulise ebasoodsa mõju puudumise suhtes Natura ala terviklikkusele, tuleb otsustajal reeglina hinnata täiendavate tõendite kogumise vajadust. Kehtiva regulatsiooni järgi on otsustajal õigus nõuda lähtudes ettevaatuspõhimõttest<sup>334</sup> ebakindluse olukorras arendajalt hindamisaruande täiendamist (KeHJS § 22 lg 9), põhjendatud juhul lisateabega täiendamist (KeHJS § 22 lg 10) või teatud juhtudel ka hindamisaruande heaks kiitmist tegevusloa andmise üle otsustamisel täiendavat eksperthinnangut (KeHJS § 24 lg 1<sup>1</sup>).

KeHJS § 22 lg 9 kohaselt kui otsustaja tuvastab, et hindamisaruanne ei vasta KeHJS § 22 lg 5 kohaselt kontrollitavatele nõuetele, tuleb arendajal esitada otsustajale otsustaja määratud tähtaja jooksul täiendatud aruanne nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Ehkki KeHJS seletuskirjas ei ole selgitatud, mis ulatuses võib otsustaja KeHJS § 22 lg 9 alusel arendajalt hindamisaruande täiendamist nõuda, võib eeldada, et otsustaja saab nõuda hindamisaruande täiendamist eelkõige ulatuses, mis vastab KMH programmis määratletud hindamisaruande

---

<sup>331</sup> Euroopa Komisjon. Study on the Precautionary Principle in EU Environmental Policies (2017), lk 59.

<sup>332</sup> KeHJS § 24 lg 1.

<sup>333</sup> RKHKo 08.10.2018, 3-16-478, p 16.

<sup>334</sup> Vt C-127/02, *Waddenzee*, p 44; EKo 15.04.2014, C-521/12, *T. C. Briels jt vs. Minister van Infrastructuur en Milieu*, ECLI:EU:C:2014:330, p 26.

ulatusele ja detailsusele, kuna hindamisaruandes tuleb käsitleda eelkõige KMH programmis kokkulepitut<sup>335</sup>.

Üksnes põhjendatud juhul võib otsustaja nõuda hindamisaruande täiendamist lisateabega, mida ei ole nõutud KMH programmis.<sup>336</sup> KeHJS seletuskirja kohaselt on vastava regulatsiooni eesmärk kaitsta nii arendajat kui ka otsustajat. Ühest küljest ei tohi otsustaja nõuda hindamisaruandes põhjendamatult lisateavet, kuna sellega võib kaasneda oluline ressursikulu. Teisalt peab otsustajal vajaduse korral selline õigus olema, et tagada hindamise terviklikkus ja piisavus.<sup>337</sup> Seega peab otsustaja igal üksikjuhul kaaluma, kas KMH programmi välise lisateabe nõudmine on seaduslik, põhjendatud ja mõistlikus seoses taotletava eesmärgiga.

Natura hindamisel tuleb otsustajal iga menetlust pikendada võiva toiminguga kaalumisel lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest. See tähendab, et iga menetlustoiming, täiendav asjaolude uurimine või lisatõendite nõudmine peab olema vajalik asjas õige otsuse tegemiseks ega tohi menetlust venitada ebamõistlikult võrreldes kasuga, mis toiminguga kaasneb.<sup>338</sup> Riigikohus on isegi leidnud, et “kahtluse kõrvaldamiseks tehtavad kulutused peavad olema mõistlikud, proportsionaalsed. Kui proportsionaalsete kulutuste juures ei ole võimalik kahtlusi kõrvaldada, tuleb diskretsiooniotsuse tegemisel arvestada võimaliku väärotsustuse tõenäosust ja selle tagajärgi.”<sup>339</sup>

Kuivõrd Natura hindamise menetluses tuleb otsustajal teha eelkõige prognoosil põhinevaid ehk tõenäosusotsuseid, siis peab otsustaja hindamisaruande täiendamiseks kohustamisel hindama, kui palju aega ja vahendeid nõuab asjaolude täiendav uurimine ning kas oleks võimalik teha õiguspärase otsus ka ilma kõigi tõenditena.<sup>340</sup> Menetluse käigus tuleb otsustajal anda hinnang sellele, kas kahtluse kõrvaldamiseks tehtavad kulutused võivad olla ebaproportsionaalsed võrreldes tõendi tähtsusega menetletavas asjas. Tõenäosusotsustega seotud menetluses – nagu seda on Natura hindamise menetlus – võib selline hinnang osutada samuti ekslikuks, kuna mingi asjaolu olulisus võib ilmneda ka tagantjärele.<sup>341</sup>

---

<sup>335</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde 800 SE, lk 31.

<sup>336</sup> KeHJS § 22 lg 10. KeHJS § 20 lg 1<sup>1</sup> annab ka arendajale erandliku õiguse kõrvale kalduda nõuetele vastavaks tunnistatud KMH programmist olukorras, kus KMH aruande koostamisel ilmnevad täiendavad olulised asjaolud.

<sup>337</sup> Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde 415 SE, lk 19.

<sup>338</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 124.

<sup>339</sup> RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 26.

<sup>340</sup> Annus, R. (2008), lk 501.

<sup>341</sup> Annus, R. (2007), lk 21.

Seonduvalt KeHJS § 22 lõikes 9<sup>342</sup> sätestatud alusega on kohtupraktikas leitud, et tegemist on imperatiivse alusega, mis ei anna otsustajale kaalutusõigust otsustamaks, kas nõuda puudustega aruande täiendamist või mitte.<sup>343</sup> Vastava seisukoha võttis kohus käesoleva töö alapeatükis 2.4 kirjeldatud Linnamäe HEJ puudutavas kohtuasjas, kus otsustaja nõudis arendajalt hindamisaruande täiendamist kokku kolmel korral. Arendaja esitas täiendatud hindamisaruande, kuid otsustaja leidis jätkuvalt, et hindamisaruanne on puudustega. Täpsemalt leidis otsustaja, et hindamisaruannet tuleb täiendada, kaasata hindamise menetlusse ihtüoloog ja hüdrobioloog ning juhteksperdil tuleb vastata küsimustele, mille vastuseid ei pidanud otsustaja piisavaks.<sup>344</sup>

Arendaja pöördus halduskohtusse, leides, et otsustaja keeldumine hindamisaruande heaks kiitmisest ning täiendavate toimingute nõudmine riivab oluliselt arendaja subjektiivseid õigusi, kuna aruanne koostati lähtudes KMH programmis kokkulepitust ning otsustaja ei põhjendanud, miks esineb asjas vajadus kaasata ihtüoloog ja hüdrobioloog, ehkki vastavate ekspertide kaasamist programmis ei nõutud.<sup>345</sup> Halduskohus tagastas arendaja kaebuse kaebeõiguse puudumise tõttu, leides, et hindamisaruande heaks kiitmata jätmine on menetlustoiming, mida ei ole võimalik lõplikult haldusaktist eraldi vaidlustada.<sup>346</sup> Ringkonnakohus nõustus halduskohtuga ning jättis arendaja määruskaebuse rahuldamata leides samuti, et arendajal tuleb oodata loamenetluse lõpptulemus ära ning kaebuses esitatud väiteid saab arendaja vajadusel esitada lõpliku haldusakti vaidlustamisel.<sup>347</sup>

Autor peab sellise lahenduse mõistlikkust küsitavaks, mille kohaselt tuleb arendajal hindamisaruande asjakohasuse ja piisavuse üle tekkivate erimeelsuste korral täna esmalt ära oodata otsustaja keelduv otsus, et seejärel asuda vaidlema selle üle, kas otsustaja poolt hindamisaruandele esitatud nõuded on olnud põhjendatud või mitte. Nõustuda saab kohtu seisukohaga osas, mille kohaselt lasub arendajal kohustus hindamisaruannet täiendada näiteks juhul, kui aruanne ei vasta ilmselgelt nõuetele vastavaks tunnistatud KMH programmis nõutule (näiteks puudub programmis nõutud uuring) või käsitlemata on jäetud varasemate asjakohaste

---

<sup>342</sup> KeHJS § 22 lg 9: „Kui otsustaja tuvastab, et keskkonnamõju hindamise aruanne ei vasta käesoleva paragrahvi lõike 5 kohaselt kontrollitavatele nõuetele, tuleb arendajal esitada otsustajale otsustaja määratud tähtaja jooksul täiendatud aruanne nõuetele vastavuse kontrollimiseks.“

<sup>343</sup> TlnRnKm 15.01.2021, 3-19-2198, p 11. Vt ka RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13, p 24.

<sup>344</sup> TlnRnKm 15.01.2021, 3-19-2198, p 5.

<sup>345</sup> *Idem*, p 5.

<sup>346</sup> *Idem*, p 4.

<sup>347</sup> *Idem*, p 11.

hindamiste tulemused<sup>348</sup> või aruandes ei ole põhjendatud avalikul arutelul esitatud ettepanekute ja vastuväidete arvestamata jätmist<sup>349</sup>. Siiski on põhjendatud küsida, kui kaua ning mis ulatuses võib otsustaja nõuda hindamisaruande parandamist või täiendamist lähtudes argumendist, et otsustaja jaoks ei ole hindamisaruande järeldused piisavad<sup>350</sup> ehk otsustajal ei ole välja kujunenud vastavat siseveendumust mingi asjaolu olemasolu või selle puudumise kohta.

Autori hinnangul sisaldab KeHJS § 22 lg 5 p 3 toodud alus endas olulises osas otsustaja subjektiivsel arusaamal ehk kaalutusõigusel põhinevat hinnangut sellele, kas hindamisaruande järeldused on tegevusloa andmiseks piisavad või mitte. Arvestades Natura hindamise menetluses kehtivat kõrgendatud tõendamisstandardit, võib otsustaja sisuliselt alati jõuda järelduseni, et täiendav uurimine või hindamisaruande parandamine võiks anda parema teadmise. Asjaolude uurimine ei saa arendaja poolt aga kesta lõputult, kuna see võib rikkuda oluliselt arendaja subjektiivseid õigusi.

Õigusselguse huvides võib autori arvates seetõttu olla vajalik regulatsioon, mis aitaks hindamisaruande üle tekkivaid erimeelsusi operatiivsemalt lahendada. Näiteks võib mõeldav olla lahendus, mille kohaselt on otsustajal võimalik nõuda arendajalt hindamisaruande täiendamist KeHJS § 22 lg 9 alusel lähtuvalt hindamisaruande ebapiisavusest (KeHJS § 22 lg 5 p 3) teatava kokkuleppelise piirini (näiteks maksimaalselt kolmel korral) ning juhul, kui hindamisaruanne on ka pärast korduvat täiendamist otsustaja hinnangul jätkuvalt ebapiisav, viib otsustaja ebapiisavaks loetud asjaolude suhtes hindamisaruande koostamise arendaja kontrolli alt välja ning jätkab asjaolude uurimist koostöös ekspertidega edasi ise.

Kirjeldatud lahenduse puhul tõusetub paratamatult küsimus, kuidas tagada sellisel juhul seda, et hindamisaruande koostamine ei muutuks lõpuks sisustuks ning arendajal ei tekiks võimalust vastava regulatsiooni kuritarvitamiseks. Samuti ei saa mööda vaadata asjaolust, et kehtiva regulatsiooni järgi kaasab eksperdid mõjude hindamisse eelkõige arendaja, kellega eksperdid on lepingulises suhtes, täites seega eelkõige arendaja nõustaja rolli. Eelnevalt välja pakutud lahendusele võiks seega alternatiiviks olla see, kui hindamisaruande üle tekkivate vaidlusküsimuste lahendamiseks määratakse asjaolusid välja selgitama eraldiseisev sõltumatu

---

<sup>348</sup> KeHJS § 20 lg 3.

<sup>349</sup> KeHJS § 22 lg 5 p 4.

<sup>350</sup> KeHJS § 22 lg 5 p 3: “Tuginedes asjaomaste asutuste kooskõlastustele, kontrollib otsustaja 30 päeva jooksul keskkonnamõju hindamise kooskõlastuste saamisest arvates aruande asjakohasust ja piisavust tegevusloa andmiseks.”

teadusekspertide rühm, kus ühe eksperdi määrab kindlaks arendaja, teise otsustaja ning mõlema osapoole valitud kaks eksperti nimetavad koos kolmanda.

Eelnevale vaatamata tuleb sedastada, et uurimispõhimõtte ei luba otsustajal jätta asja lahendamiseks tähtsust omavat asjaolu tuvastamata üksnes põhjusel, et mõni asjaolu on ebaselge või kogutud tõendid on ebapiisavad.<sup>351</sup> Nagu varasemalt tuvastati, on otsustaja uurimiskohustust Natura hindamise menetluses läbi arendaja hindamisaruande koostamise kohustuse üksnes vähendatud ning hindamisaruanne on Natura hindamise menetlusel eelkõige üheks info kogumise viisiks teiste seas. Vaieldamatult on hindamisaruande tulemustel oluline tähendus tegevusloa andmise üle otsustamisel<sup>352</sup>, kuid KeHJS-st ei tulene, et tegevusloa andmise või sellest keeldumise otsus peaks tuginema üksnes hindamisaruandele. Vastav otsus võib tugineda ka muule asjakohasele hindamisaruannet toetavale teabele, mille on menetluses kogunud otsustaja kas iseseisvalt või läbi avalikkuse osalemise menetluses<sup>353</sup>. Seda järeldust toetab ka HMS § 6 grammatiline tõlgendus: otsustaja ei saa piirduda asjas tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamisel üksnes arendaja poolt esitatud tõenditega, vaid peab selgitama välja asjaolud ka omal algatusel ning koguma vajadusel selleks tõendeid.

Autor leiab, et nii nagu halduskohtumenetluses, peaks ka Natura hindamise menetluses haldusorgani uurimispõhimõtte käivitumine sõltuma menetlusosalise võimest välja tuua menetletavas asjas tähtsust omavaid asjaolud ja esitada vastavaid tõendeid.<sup>354</sup> Nimelt võib arendaja olla üksikjuhtudel olukorras, kus tal ei ole objektiivselt võimalik asjas tähtsust omavaid tõendeid esitada või täiendavate toimingute nõudmine arendajalt võib olla arvestades asjaolusid liialt keeruline, ajakulukas või ebamõistlik. Näiteks on autori arvates selgelt ebamõistlik nõuda korduvalt arendajalt hindamisaruande täiendamist või lisateabega täiendamist olukorras, kus otsustajal on endal olemas eriteadmised ebapiisavaks loetud asjaolude hindamiseks.<sup>355</sup> Seega peaks juhul, kui otsustaja leiab vaatamata arendaja puudlustele, et asjas kogutud tõendid on ebapiisavad või ebaselged, tõendamiskohustus ehk subjektiivne tõendamiskoormis minema üle otsustajale.

---

<sup>351</sup> Aedmaa, A. jt. (2004), lk 180.

<sup>352</sup> KeHJS § 24 lg 1: „Otsustaja peab tegevusloa andmise või sellest keeldumise otsuse tegemisel hindama keskkonnamõju hindamise aruande asjakohasust ning arvestama keskkonnamõju hindamise tulemusi ja aruandes sisalduvaid keskkonnameetmeid.“ Reeglina peab tegevusloa andmise otsus sisaldama KMH aruande lõppjäreldusi ja keskkonnameetmeid, vt ka KeHJS § 24 lg 1<sup>5</sup>.

<sup>353</sup> Praktikas on Natura hindamise menetlustes sageli üheks otsustaja teabe allikaks samuti üldsus (näiteks erinevad keskkonnaorganisatsioonid).

<sup>354</sup> RKHKo 15.02.2006, 3-3-1-80-05, p 8. Riigikohus on korranud seda ka 05.09.2019, 3-17-1110, p 26.

<sup>355</sup> Eelkõige puudutab see olukordi, kus otsustajaks on Keskkonnaamet kui Eesti riigi keskkonnakasutamist ja looduskaitset korraldav asutus ning kel võib teatud juhtudel olla parem juurdepääs asjas tähtsust omavatele tõenditele.



Õiguslikus mõttes peab otsustaja jõudma lõppjärelduseni tegevusega kaasneva ebasoodsa mõju olemasolu või selle puudumise kohta Natura ala terviklikkusele tegevusloa andmise või sellest keeldumise otsuses.<sup>356</sup> Seega kehtib uurimispõhimõtte edasi ka juhtumil, kus arendajale saab teha menetluslikke etteheiteid, kuna otsustaja on lõppkokkuvõttes see, kel lasub loodusdirektiivist tulenevalt hindamise kohustus ning kes vastutab menetluse lõpptulemusena antava haldusakti õiguspärasuse eest. Asjaolude tõendamatus ei vabasta otsustajat kohustusest otsustada ehk asi lahendada, kuna avalikul võimul on kohustus tegutseda ka olukordades, kus kõiki asjaolusid ei ole nende ebaselguse tõttu võimalik täieliku kindlusega hinnata<sup>357</sup>.

Nimelt võib tõendamiskoormise üksnes ühel osapoolel lasumine olla ebapiisav keskkonnakaitse tagamiseks.<sup>358</sup> Õiguskirjanduses on arutletud selle üle, et tõendamiskoormise täielik asetamine arendajale võib mõjutada Natura hindamise kvaliteeti ja usaldusväärust, kuna arendajad võivad püüda minimeerida oma tegevusest lähtuvat mõju keskkonnale.<sup>359</sup> Nii on näiteks P. Peev leidnud, et Natura hindamisaruannete kvaliteet sõltub Bulgaaria praktikas sageli arendaja huvidest, kes sõlmib ekspertidega lepingu hindamisaruande koostamiseks. Sealjuures võib ekspertide puhul täheldada seda, et nad on sageli ettevaatlikud, et mitte teha otsustavaid ja ebasoodsaid järeldusi kavandatava tegevusega kaasnevate mõjude suhtes.<sup>360</sup>

Eesti mõjude hindamise praktikas ei saa samuti välistada olukordi, kus arendajad vaatavad enne hindamisaruande otsustajale esitamist aruande üle ning paluvad ekspertidel uuringute järelduste sõnastust kohendada ja muuta leebemaks või üldsõnalisemaks, eesmärgiga vältida üheselt selgete järelduste tegemist mingisuguse mõju olemasolu suhtes.<sup>361</sup> Keskkonnaõiguses kehtiv ettevaatuspõhimõtte võibki sel põhjusel nõuda, et arendaja poolt esitatud teavet tuleb otsustajal või kolmandatel isikutel iseseisvalt hinnata või täiendada muudest allikatest saadud teabega.<sup>362</sup>

Autori hinnangul ei välista ettevaatuspõhimõtte otsustaja poolt uurimispõhimõtte rakendamist. Ettevaatuspõhimõtte on eelkõige tööriist, mille abil on võimalik toime tulla ebaselgusega

---

<sup>356</sup> Vt KeHJS § 24 lg 1.

<sup>357</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 184-185.

<sup>358</sup> Truilhé-Marengo, E. (2015), lk 341.

<sup>359</sup> *Idem*.

<sup>360</sup> European Network of Environmental Law Organizations (2016), lk 11.

<sup>361</sup> KMH uuringu (2019) kohaselt ei peetud KMH ekspertide sõltumatust siiski Eestis oluliseks probleemiks. Uuringu raames toimunud vestlusringides mõnsid kõik osapooled (arendajad, eksperdid ja avaliku võimu esindajad) siiski seda, et arendaja kui tellijapoolne surve on KMH aruande koostamisel tuntav, vt Peterson, K., Vahtrus, S. (2019), lk 14 ja 22.

<sup>362</sup> Truilhé-Marengo, E. (2015), lk 341.

keskkonnaotsuste tegemisel ning selle eesmärk on reguleerida võimalikke keskkonnariske. Selles mõttes töötab ettevaatuspõhimõtte riskijuhtimise vahendina otsuste tegemisel keerulistes keskkonnaalastes olukordades, kus valitseb teaduslik ebakindlus.<sup>363</sup> Seega on ettevaatuspõhimõtte eelkõige otsustustasandi korrektuur, mida otsustaja saab Natura hindamisel kasutada kas meetmena täiendavate tõendite nõudmiseks arendajalt, viimase ebamõistlikkuse või võimatuse korral kogudes ise tõendeid uurimispõhimõtet rakendades või juhul, kui kumbki eeltoodu ei ole objektiivselt võimalik, siis tõlgendades mõistliku teadusliku kahtluse korral ebakindlusega varjutatud riske arendaja kahjuks.

Tuleb tõdeda, et ka otsustaja võib ise olla uurimispõhimõtte rakendamisel teatud juhtudel olukorras, kus olulise tähendusega faktide ja tõendite kogumine on täies ulatuses objektiivselt võimatu.<sup>364</sup> Nii võib see olla näiteks teadmatuses või ettearvamatuses tingitud teadusliku ebakindluse esinemisel, mida ei ole võimalik isegi asjaolude täiendava uurimise või täiendavate tõendite kogumise teel lahendada. Uurimispõhimõtet ei tule otsustajal rakendada olukorras, kus see ei aita kaasa tegeliku tõe selgumisele. Sellisel juhul tuleb asi lahendada objektiivse tõendamiskoormise ehk veenmiskoormise alusel, mis lasub Natura hindamise menetluses arendajal kui tegevusloa taotlejal – kas eeldades tõendamisele kuuluva asjaolu olemasolu või hoopis selle puudumist, kui vastupidine pole tõendatud<sup>365</sup>.

Natura hindamise menetluses tuleb otsustajal asjaolude tõendatuse hindamisel lähtuda ettevaatuspõhimõttest (KeÜS § 11 lg 1 ja lg 2), mis nõuab keskkonnariski vähendamist kohaste ettevaatusmeetmetega kasutusele võtmisega võimalikult suurel määral.<sup>366</sup> Seega juhul, kui asjaolude tuvastamine on asjas esineva teadusliku ebakindluse tõttu objektiivselt võimatu nii arendaja kui ka otsustaja jaoks, tuleb teaduslikku ebakindlust otsustamise tasandil arvestada keskkonna kasuks.<sup>367</sup> Ettevaatuspõhimõtte jõulist rakendamist teadusliku ebakindluse olukorras põhjendatakse *in dubio pro natura*<sup>368</sup> põhimõttega. See tähendab, et juhul, kui keskkonna kahjustumine ei ole lõpuni kindel ja võimaliku kahju ulatus on ebaselge, siis ei

---

<sup>363</sup> Kegge, R. The Precautionary Principle and the Burden and Standard of Proof in European and Dutch Environmental Law. Review of European Administrative Law, Vol. 13, Nr. 2, Paris Legal Publishers 2020, lk 115.

<sup>364</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 184-185.

<sup>365</sup> *Idem*, lk 175.

<sup>366</sup> *Idem*, lk 176.

<sup>367</sup> Veinla, H. Keskkonna kaitstuse taseme määramine ja ettevaatusmeetmete proportsionaalsuse hindamine. Euroopa Ühenduse õiguse mõju (2004), lk 127.

<sup>368</sup> Eestikeelne tõlge: „Kahtluse korral looduse kasuks.“

tohiks see olla põhjuseks anda suurem kaal majandushuvidele, vaid teadusliku ebakindluse olukorras tuleb keskkonnahuvi kaalukust suurendada.<sup>369</sup>

*In dubio pro natura* põhimõtet on peetud ka majanduslikult mõttekaks, kuna teadusliku ebakindlusega varjutatud tõenäoliselt pöördumatute tagajärgede korral on vaja jätta tagasitee ehk looduslikud alad tuleb jätta arendamata ja oodata uusi teadmisi tagajärgede kohta.<sup>370</sup> Ettevaatuspõhimõte on kantud seega mõttest, et kuna keskkonnamõjude tuvastamisel ei saa olla kunagi täielikku kindlust, siis olukorras, kus kavandatava tegevusega kaasneva mõju oht on piisavalt suur, on otsustajale antud volitus sekkumiseks ka määramatuse situatsioonis.<sup>371</sup> Seega jääb otsustajale Natura hindamisel viimase võimalusena diskretsiooniline õigus hinnata asjaolude tõendamatus arendaja kui selle poole kahjuks, kellel lasub objektiivne tõendamiskoormis.

Kokkuvõtvalt, Natura hindamise menetluses lasub nii subjektiivne kui ka objektiivne tõendamiskoormis eelkõige arendajal. Olenemata sellest võib esineda olukordi, kus Natura hindamise menetluses olulist tähendust omavate asjaolude tõendamine on arendaja jaoks objektiivselt võimatu või seotud ebamõistlikult suurte raskustega või ajakuluga. Eelnimetatud menetluslike tagajärgede tekkimine eeldab otsustajalt ühelt poolt olemasolevate tõendite hindamist ning teisalt täiendavate tõendite kogumise vajaduse määratlemist. Asjaolude uurimist ei saa aga arendajalt nõuda lõputult, kuna see võib rikkuda oluliselt arendaja subjektiivseid õigusi. Nagu varasemalt märgitud, kahjustab Natura hindamise menetluses kehtiv kõrgendatud tõendamisstandard eelkõige arendajat.

Seepärast, tagamaks seaduslikkuse, hea halduse ja menetlusökoonomia põhimõtete ellu rakendumine, peaks olukordades, kus otsustaja leiab, et arendaja poolt esitatud tõendid ei ole asjas õige otsuse tegemiseks piisavad ning täiendavate tõendite nõudmine arendajalt oleks arvestades asjaolusid ebamõistlik, vastavas osas subjektiivne tõendamiskoormis minema üle otsustajale. Sellisel juhul peab otsustaja lähtudes HMS §-s 6 sätestatud uurimiskohustusest tegema mõistlikke pingutusi selleks, et ebaselgeks või ebapiisavaks peetud asjaolud iseseisvalt välja selgitada. Eelnevale vaatamata võib ka otsustaja olla Natura hindamise menetluses

---

<sup>369</sup> Veinla, H. Keskkonna kaitstuse taseme määramine ja ettevaatusmeetmete proportsionaalsuse hindamine. Euroopa Ühenduse õiguse mõju (2004), lk 127.

<sup>370</sup> Treich, N. What is the Economic Meaning of the Precautionary Principle? The Geneva Papers on Risk and Insurance. Vol. 26, Issue No. 3, Palgrave Macmillian Journals, 3. July 2001, lk 337.

<sup>371</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 176.

olukorras, kus oluliste asjaolude väljaselgitamine on täies ulatuses võimatu. Sellisel juhul tuleb asi otsustada objektiivse tõendamiskoormise alusel, mis lasub arendajal kui tegevusloa taotlejal. Olukorras, kus Natura hindamise menetluses kehtiv kõrgendatud tõendamisstandard jääb vaatamata arendaja ja otsustaja mõistlikele pingutustele saavutamata, tuleb otsustajal teha lõplik otsustus lähtudes ettevaatuspõhimõttest, korrigeerides vajadusel allesjäävaid põhjendatud teaduslikke kahtlusi keskkonna kasuks.

## KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös uuriti, kas, millal ja mis ulatuses tuleks otsustajal rakendada uurimispõhimõtet Natura hindamise menetluses. Lähtudes töö probleempüstitusest määratleti töö eesmärgi saavutamiseks kolm täiendavat uurimisküsimust. Töö hüpoteesiks oli väide, et otsustajal võib lähtudes uurimispõhimõttest olla Natura hindamise menetluses aktiivne tegutsemise kohustus ehk olulist tähendust omavate asjaolude väljaselgitamise ja tõendite kogumise kohustus olukordades, kus arendajal ei ole objektiivselt võimalik asjakohaseid tõendeid koguda või esitada või selle nõudmine arendajalt oleks arvestades asjaolusid ebamõistlik.

Eesmärgiga tuvastada esmalt seda, kas Natura hindamise menetluses tuleb otsustajal uurimispõhimõtet rakendada, analüüsis autor töö esimeses peatükis haldusorgani uurimispõhimõtte olemust ja eesmäärke. Uurimispõhimõtte sisu ja aluspõhimõtete määratlemise teel jõuti järeldusele, et tagamaks seaduslikkuse, hea halduse ja menetlusökoonomia põhimõtete ellu rakendumine, kehtib haldusorgani uurimiskohustus ka Natura hindamise menetluses. Haldusorgani uurimiskohustus ei ole siiski piiramatult. Vastus küsimusele, kui ulatuslikult tuleb haldusorganil uurimiskohustust täita sõltub sellest, millised on menetletavas asjas tähtsust omavad ja tõendamisele kuuluvad asjaolud. Eelnev sõltub omakorda vastavat valdkonda reguleerivatest õigusnormidest, sealhulgas normikoosseisus sisalduvate määratlemata õigusmõistete sisustamisest.

Töö teises peatükis käsitleti lähemalt Natura hindamise menetluse regulatsiooni sisu ja eesmärgi ning uuriti, millised on Natura hindamisel olulist tähendust omavad asjaolud, mille suhtes peaks haldusorgan otsustajana uurimispõhimõtet rakendada. Analüüsi tulemusel jõuti järeldusele, et Natura hindamisel kuuluvad ühelt poolt tõendamisele teaduslikel faktidel ja andmetel põhinevad looduskeskkonnaga seotud objektiivsed asjaolud, milles on nii arendajal kui otsustajal mõlemal võimalik vahetult veenduda. Teisalt tuleb Natura hindamisel tuvastada mitmeid prognoosil põhinevaid hinnangulisi asjaolusid, milles ei ole võimalik alati vahetult veenduda, kuna hinnangulised asjaolud sõltuvad sageli hinnangu andja subjektiivsest arusaamast mingi asjaolu olemasolu või selle puudumise kohta. Eelnevast tulenevalt ning lähtuvalt asjaolust, et Natura hindamise menetluse regulatsioon sisaldab endas mitmeid määratlemata õigusmõisteid, on menetluse lõpptulemusena tehtav hindamisotsustus seega alati mõnes mõttes väärtusotsustus.

Olenemata sellest nõuab Natura hindamise menetluses kehtiv kõrgendatud tõendamisstandard nii faktiliste kui ka hinnanguliste asjaolude täpset, täielikku ja lõplikku tuvastamist ning tõendamist. Analüüsid keskkonnamõju hindamise halduspraktika uuringuid ja olemasolevat kohtupraktikat jõuti tõdemuseni, et vastava tõendamisstandardi saavutamine põhjustab probleeme nii arendajatele kui ka otsustajatele. Lisaks kahjustab kõrgendatud tõendamisstandard eelkõige arendajat, kelle jaoks tänases õiguslikus olustikus puudub hindamisaruannete üle tekkivate erimeelsuste lahendamiseks operatiivne lahendus, kuna senise kohtupraktika järgi peab arendaja esmalt ära ootama soodustava haldusakti andmisest keeldumise selleks, et vaielda selle üle, kas otsustaja on nõudnud hindamisaruandes midagi ülemäärast või mitte.

Eeltoodust lähtuvalt analüüsi magistritöö kolmandas peatükis esmalt küsimust, kuidas suhestuvad omavahel Natura hindamise menetluses otsustaja ja arendaja kohustused ning vastutus olulist tähendust omavate asjaolude väljaselgitamisel ehk vastava tõendatuse taseme saavutamisel. Analüüsi tulemusel jõuti järeldusele, et Natura hindamise menetluses on otsustaja uurimiskohustust üksnes vähendatud. Otsustaja uurimispõhimõttest tulenevate kohustuste täitmist lihtsustab Natura hindamise menetluses ühelt poolt arendaja hindamisaruande koostamise ja esitamise kohustus ning teisalt otsustaja konsulteerimiskohustus asjaomaste asutustega. Arendaja menetluses osalemise kohustus ei ole piiramatu. Niisamuti ei taga asjaomaste asutuste antav kooskõlastus menetluse tulemusena antava haldusakti õiguspärasust. Arendaja kohustused piirduvad Natura hindamisel eelkõige hindamisaruande koostamise korraldamisega ning selle otsustajale esitamisega. Seejuures peab arendaja hindamisaruande koostamise raames uurima üksnes tegevusloa taotluses kirjeldatud tegevuse mõjusid ning eelkõige otsustaja poolt nõuetelevastavaks tunnistatud KMH programmis kokkulepitud ulatuses ja detailsusastmes. Seejuures on arendaja poolt koostatav hindamisaruanne Natura hindamisel vaid üheks teabe kogumise viisiks, mille tulemuste põhjal saab otsustaja kindlaks teha asjas tähtsust omavad asjaolud.

Kokkuvõtvalt asuti töös seisukohale, et Natura hindamise menetluses tuleb otsustajal uurimispõhimõtte rakendada nii olukorras, kus ta kahtleb mõne teise ametiasutuse või arendaja poolt koostatava hindamisaruande järeldustes kui ka juhul, kui ta kahtleb varasemalt nõuetele vastavaks tunnistatud hindamisaruande tulemuste asjakohasuses tegevusloa andmise otsuse tegemisel. Lisaks tuleb otsustajal uurimispõhimõtet rakendada otsustaja enese initsiatiivil

nõutud tegevuste puhul ning olukorras, kus hindamise esemeks on tegevus, mida on katkematult ellu viidud juba enne Natura alade moodustamist. Uurimiskohustust ei tule täita vaid ulatuses, mis ei aita kaasa menetletavas asjas õige otsuse tegemisele. Samuti piirab otsustaja uurimiskohustuse ulatust menetlusökoonoomia põhimõte, mis nõuab menetletavas asjas selge õigusliku otsustuse tegemist mõistliku aja jooksul.

Piiritledes otsustaja ja arendaja vastutusala Natura hindamise menetluses, jõuti järeldusele, et Natura hindamise menetluses on otsustajal ja arendajal jagatud vastutus. Nimelt korraldavad otsustaja ja arendaja KMH aruande koostamist koos, kuid arendaja tegeleb mõju hindamise korraldamisega otsustaja juhtimisel ning otsese järelevalve all. Kui Natura hindamisaruande kui ühe Natura hindamise menetluses kogutava tõendi sisulise kvaliteedi ja nõuetekohasuse eest vastutab arendaja läbi eksperdi, siis loodusdirektiivi eesmärkide saavutamise, haldusakti andmise seisukohalt oluliste asjaolude tuvastamise ning tuvastatud asjaolude uurimise lõpptulemusel antava haldusakti õiguspärasuse vastutab otsustaja.

Magistritöö kolmanda peatüki teises osas käsitleti teadusliku ebakindlusega seonduvaid probleeme ning selle mõju otsustaja ja arendaja tõendamiskoormisele. Esiteks analüüsiti küsimust, kuidas peab otsustaja käituma olukorras, kus eksperdid on hindamisaruande lõppjärelduste osas erineval seisukohal. Autor leidis, et sellisel juhul tuleb otsustajal esmalt hinnata seda, kas vastukäivate tõendite tõttu esineb asjas teaduslikust seisukohast mõistlik ehk eluliselt usutav kahtlus, mis tugineb üldistele loogikareeglitele ning loodusteaduse põhitõdedele. Juhul, kui tõendid siiski tekitavad otsustajas ratsionaalseid kahtlusi kavandatava otsuse õiguspärasuses, tuleb otsustajal lähtuvalt ettevaatuspõhimõttest järeldada, et kõik mõistlikud kahtlused ei ole hajutatud ning kaaluda ühelt poolt vajadust täiendavate tõendite kogumiseks ja teisalt otsuse tegemise võimalikkust ilma täiendavate tõendite kogumiseta.

Järgmisena analüüsiti küsimust, kuidas peaks otsustaja käituma olukorras, kus hindamisaruanne on puudustega. Kohtupraktika analüüsi tulemusel jõuti järeldusele, et hindamisaruande puuduste korral tuleb otsustajal reeglina nõuda arendajalt hindamisaruande parandamist või põhjendatud vajadusel lisateabega täiendamist. Autor peab vastavat seisukohta siiski problemaatiliseks. Nimelt on KeHJS § 22 lg 9 koosmõjus KeHJS § 22 lg 5 p 3 kohaselt hindamisaruande puuduseks ka see, kui otsustaja leiab, et hindamisaruanne ning selles toodud järeldused on ebapiisavad tegevusloa andmiseks. Arvestades Natura hindamise menetluses kehtivat kõrgendatud tõendamisstandardit, võib otsustaja sisuliselt alati jõuda

järelduseni, et täiendav asjaolude uurimine või hindamisaruande täiendamine võiks anda parema ja piisavama teadmise. Asjaolude uurimine ei saa arendaja poolt kesta lõputult, kuna see võib rikkuda oluliselt arendaja subjektiivseid õigusi. Seetõttu asuti töös seisukohale, et vastavate hindamisaruande üle tekkivate erimeelsuste lahendamine võib vajada selgemat regulatsiooni. Ühe võimaliku lahendusena pakuti välja lähtuvalt aruande ebapiisavusest hindamisaruande täiendamise nõudmisele kokkuleppelise piiri seadmise, mille ületamisel peaks otsustaja viima ebapiisavaks loetud asjaolude suhtes hindamisaruande koostamise arendaja kontrolli alt välja ning jätkama asjaolude uurimist koostöös ekspertidega edasi ise. Alternatiivse lahendusena pakuti välja, et hindamisaruande üle tekkivate vaidlusküsimuste lahendamiseks võiks määrata asjaolusid välja selgitama eraldiseisva teadusekspertide rühma, kus ühe eksperdi määrab kindlaks arendaja, teise otsustaja ning mõlema osapoole valitud kaks eksperti nimetavad koos kolmanda.

Viimaks hinnati teadusliku ebakindluse mõju otsustaja ja arendaja tõendamiskoormisele. Töös järeldus, et Natura hindamise menetluses lasub nii subjektiivne kui ka objektiivne tõendamiskoormis eelkõige arendajal. Samas võib esineda olukordi, kus Natura hindamisel olulist tähendust omavate asjaolude uurimine ja tõendamine on arendaja jaoks objektiivselt võimatu või seotud ebamõistlikult suurte raskustega või ajakuluga. Seetõttu leidis autor, et olukordades, kus otsustaja leiab, et arendaja poolt esitatud tõendid ei ole asjas õige otsuse tegemiseks piisavad ning täiendavate toimingute nõudmine arendajalt oleks arvestades asjaolusid ebamõistlik, peaks subjektiivne tõendamiskoormis ehk tõendamiskohustus üle minema otsustajale. Otsustaja peab seejärel tegema lähtudes uurimispõhimõttest mõistlikke pingutusi selleks, et ebaselgeks või ebapiisavaks loetud asjaolud välja selgitada. Tuleb tõdeda, et ka otsustaja võib teatud juhtudel olla Natura hindamisel olukorras, kus oluliste asjaolude väljaselgitamine on täies ulatuses võimatu. Sellisel juhul tuleb asi otsustada objektiivse tõendamiskoormise alusel, mis lasub arendajal kui tegevusloa taotlejal. Olukorras, kus Natura hindamisel kehtiv kõrgendatud tõendamisstandard jääb vaatamata arendaja ja otsustaja mõistlikele pingutustele saavutamata, tuleb otsustajal teha lõplik otsustus teadusliku ebakindlusega varjutatud kahtluste hindamisel lähtudes ettevaatuspõhimõttest.

Lõpetuseks, Natura hindamise sisulise kvaliteedi üle tekkivad vaidlused ei näi vaibuvat veel niipea, mistõttu loodab autor, et käesolev töö pakub esimese selleteemalise põhjalikuma uurimuse eestikeelses õiguskirjanduses panust laiemasse õiguslikku diskussiooni selle üle,



kuidas oleks võimalik saavutada Natura hindamisel loodusteaduslikult keerulistes ja vastuolulistes küsimustes senisest veelgi kvaliteetsemate haldusotsuste tegemine.

## THE EXTENT OF APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF INVESTIGATION FOR THE DECISION-MAKER IN NATURA APPROPRIATE ASSESSMENT

### *Abstract*

Natura 2000, the pan-European network of protected areas aimed at ensuring the conservation of Europe's most rare, threatened or endemic species and habitats, was established by the Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (hereafter the Habitats Directive). The provisions of Article 6 of the Habitats Directive were transposed into Estonian law in the course of the preparation of the new Nature Conservation Act adopted in 2004, and with the entry into force of the Environmental Impact Assessment and Environmental Management System Act on 3 April 2005. The procedural provisions for Natura appropriate assessment (hereafter AA) are primarily governed by the latter. In Estonian law, an AA takes the form of a general environmental impact assessment (hereafter EIA) or the strategic environmental impact assessment (hereafter SEA) procedure. In practice, an AA is thus often presented in an EIA or a SEA report as a separate chapter or annex. Because of that, when the author uses the term "EIA report" in this summary, the author means the findings of an AA as part of an EIA report.

Despite the nearly 18 years of experience, it cannot be said that carrying out the AAs is unchallenging. Pursuant to article 6(3) of the Habitats Directive, an authorisation for a plan or a project can only be granted after the competent authority has established that it will not adversely affect the integrity of the Natura site concerned. In accordance with the consistent case law of the European Court of Justice (hereafter the ECJ), with the leading case being the *Waddenzee*, the decision-maker's authorisation must be based on full, accurate and definitive conclusions that are gathered in the light of the best scientific knowledge in the field, and on reliable and up-to-date data on the habitats and species present in the area which led to the site's inclusion in the Natura 2000 network. In short, the decision-maker may give its authorisation where there is no objective scientific doubt as to the absence of adverse effects. As a consequence, the standard of proof in an AA is high. If the appropriate level of knowledge has not been reached, the decision-maker can assess whether to authorise an activity by way of derogation under Article 6(4) of the Habitats Directive.

As in other EU Member States, this high standard of proof poses a number of difficulties for both developers and decision-makers. It is confirmed by existing studies on the administrative practice of AAs in Estonia, as well as by the recent wave of environmental assessment litigation, where the disputed question brought before the administrative courts is mainly of the quality of the AAs. Often, the criticism is based on the superficiality and insufficiency of an assessment. G. Balias has rightly pointed out that it is important to acknowledge that while science is the cornerstone of any conservation effort, it cannot always provide us with appropriate or definitive answers. Because of the scientific uncertainty inherent in environmental decision-making and the complexity of the natural environment, it can be argued that environmental information is always in some sense incomplete.

The legal system must set somewhere a standard of proof, above which the decision-maker can regard a fact as proven. If, however, this standard is set too high, many facts may remain unproven. For this reason, a high standard of proof often allows the assessment of the evidence gathered in an AA to lead to the conclusion that further or more in-depth investigation would provide even better knowledge. As the current regulation requires the developer to submit environmental information in the form of an EIA report to the decision-maker in order to assess the impacts of the proposed activity, a higher standard of proof is particularly detrimental to the developer. It should also be noted that pursuant to § 8 subsection (2) of the Environmental Impact Assessment and Environmental Management System Act, the costs related to an EIA must be borne by the developer.

On that account, it is not possible to require the developer to carry out an endless examination of the impacts of the proposed activity. It should be borne in mind that each additional requirement in an AA represents a significant economic and time burden for the developer. Due to the complexity of the natural environment and the scientific uncertainties inherent in environmental decision-making, further assessment by the developer may in individual cases be objectively impossible, unreasonably costly or involve unreasonably onerous and time-consuming actions. Ultimately, the decision-maker is responsible for the achievement of the objectives of the Habitats Directive and for an AA, which is led and carried out by the decision-maker. The aim of the Administrative Procedure Act (hereafter the APS) is to impose as little burden as possible on the individual in administrative proceedings. In a situation where the ultimate responsibility for the legality of an administrative decision rests with the administrative authority itself, the question rightly arises as to the necessity and extent of the

application of the principle of investigation by the administrative authority in determining the environmental impact of a proposed activity. Pursuant to § 6 of the APS, the principle of investigation requires an administrative authority to establish the facts relevant to the matter, and if necessary, to collect evidence on its own initiative for such purpose. This principle is based on the assumption that, in addition to the interest of a participant, an administrative authority should also have an interest in the lawfulness of an administrative act.

The aim of the thesis was to find an answer to the question whether, when and to what extent an administrative authority should apply the principle of investigation in an AA. To accomplish the described objective, three research sub-questions were raised: (i) how to delimit the obligations and responsibilities between the decision-maker and the developer in an AA?; (ii) what should the decision-maker do in a situation where the experts disagree on the final conclusions of an EIA report, or when there are omissions in an EIA report, i.e. there is scientific uncertainty?; (iii) how does scientific uncertainty affect the decision-maker's and the developer's burden of proof in an AA? The hypothesis of this thesis was that an administrative authority may have the duty to apply the principle of investigation, i.e. the duty to prove and establish the facts relevant in the case, in situations where the developer is objectively unable to collect and provide relevant evidence or where it would be unreasonable to require the developer to do so under the circumstances.

In order to assess the research questions raised in the thesis, descriptive and analytical methods were used. The main sources of the thesis were Estonian and European Union (EU) legislation and the positions expressed in national and EU case law. Relevant European Commission guidance and guidelines were also an important source for the interpretation of the objectives of the Habitats Directive. Literary works analysed included both Estonian and foreign literature, as well as other relevant literature on the subject, but it should be noted that the thesis relies predominantly on foreign literary works. The author would also like to thank Kris van Koppen and Eve Truilhé-Marengo, who shared the full texts of their articles to the author, and made it therefore possible to analyse their works in this thesis.

In the first chapter, the author introduced the meaning and objectives of the principle of investigation. By defining the essence of the principle and its underlying principles, it was concluded that, in order to ensure that the principles of legality, good administration and procedural economy are applied, the administrative authority's duty of investigation also

applies to an AA. The thesis explained that the principle of investigation in administrative proceedings is seen as the duty of the administration to independently ascertain all the relevant facts of the case, i.e. the real and objective truth, in order to arrive at a legitimate administrative act. Through the principle of investigation, an administrative authority should also assist the party to the proceedings in gathering evidence relevant to the case. Thus, reaching a legitimate administrative decision should be in the common interest of both the person seeking the administrative act and the State, and the examination of the facts relevant to the granting of the administrative act must be carried out in cooperation between the two parties. However, the duty of investigation of an administrative authority is not unlimited. The answer to the question of the extent to which an administrative authority must fulfil its duty to investigate depends on the relevant facts of the case to be examined and the evidence to be adduced. This in turn depends on the legal provisions governing the matter, including the meaning of undefined legal concepts contained in the provisions laid down by the law.

Therefore, the second chapter of the thesis analysed the objectives of an AA and examined what are the relevant facts in an AA, to which an administrative authority as a decision-maker should apply the principle of investigation. The analysis led to the conclusion that, on the one hand, an AA requires the establishment of objective facts about the natural environment based on scientific facts and data, which can be directly verified by both the developer and the decision-maker. On the other hand, an AA has to establish a number of facts based on foresight, which cannot always be directly ascertained, as these facts often depend on the subjective perception of the assessor as to the presence or absence of a particular fact. Therefore, in a sense, the assessment decision also comes down to a value-based understanding of the existence or absence of an impact on the integrity of the Natura 2000 site or on the purpose of protection thereof. Notwithstanding this, the heightened standard of proof in an AA requires accurate, complete and conclusive identification and proof of both factual and estimative elements.

Based on the above, the third chapter of the thesis first analysed the question of how to delimit the obligations and responsibilities of the decision-maker and the developer in an AA. The analysis concluded that the decision-maker's obligation to investigate in an AA is only reduced. In an AA, the obligations of the decision-maker to carry out an investigation are facilitated by the obligation for the developer to prepare and submit an assessment report, on the one hand, and by the obligation for the decision-maker to consult the authorities concerned, on the other

hand. However, the developer's obligation to participate in an AA is not unlimited. The developer's obligations in the context of an AA are limited to organising the preparation of an EIA report and its submission to the decision-maker. The developer is required to examine only the impacts of the activities described in the application for a development consent, and to the extent agreed in an EIA programme beforehand. The thesis also stressed that an EIA report prepared by the developer is only one of the means of gathering information for an AA, which helps the decision-maker to determine the relevant facts of the case.

Having gained this insight, it was concluded that in an AA, the decision-maker must apply the principle of investigation when it has doubts over the conclusions given by authorities concerned as well as over the findings of an EIA report prepared by the developer. The latter also applies in situations where the decision-maker has doubts over the relevance of the findings of an EIA report previously found to be compliant at the time of the decision to grant a development consent. In addition, the decision-maker has to apply the principle of investigation to activities required on the initiative of the decision-maker itself and in situations where the subject of an AA is an activity that has been carried out continuously since before the Natura 2000 sites were established. The principle of investigation should not be applied only to the extent that it does not contribute to the correct administrative decision in the case. Similarly, the extent of the decision-maker's duty to investigate is limited by the principle of procedural economy, which requires a clear administrative decision to be taken within a reasonable time (APS § 5(2)).

By delimiting the responsibilities of the decision-maker and the developer in an AA, it was concluded that the decision-maker and the developer have a shared responsibility. It stems from the fact that the decision-maker and the developer organise the preparation of an EIA report together, while the developer carries out the impact assessment under the direction and direct supervision of the decision-maker. While the developer, through the expert, is responsible for the quality and adequacy of an EIA report as one of the pieces of evidence to be collected in an AA, the decision-maker is responsible for the achievement of the objectives of the Habitats Directive, the identification of the facts relevant for the adoption of an administrative act and the legality of an administrative act resulting from the examination of the facts identified.

The second part of the third chapter of the thesis dealt with the problems associated with scientific uncertainty and the implications of scientific uncertainty on the placement of the

burden of proof. Firstly, the author analysed the question of how the decision-maker should deal with a situation in which the experts of an EIA disagree on the final conclusions of an EIA report. The author found that in such a case, the decision-maker must first assess whether the conflicting evidence raises a scientifically reasonable doubt, i.e. a reasonable doubt that is plausible from a scientific point of view, based on the general rules of logic and the fundamental principles of natural science. If, however, the evidence raises rational doubts in the mind of the decision-maker as to the legitimacy of a proposed administrative decision, the decision-maker must, in accordance with the precautionary principle, conclude that not all reasonable doubts have been dispelled and consider, on the one hand, the need to gather further evidence and, on the other hand, the feasibility of reaching an administrative decision without gathering further evidence.

The next question analysed in the second part of the third chapter was how the decision-maker should act in a situation where there are omissions in an EIA report. An analysis of the relevant Estonian case law led to the conclusion that, as a rule, where an EIA report does not comply with the requirements stated in the § 22 subsection (5) of the Environmental Assessment and Environmental Management System Act, the decision-maker should demand the developer to modify the report within the time limit set by the decision-maker or, where warranted by circumstances, to provide additional information which is not concluded in an EIA report. However, the author considered this position to be problematic. Namely, according to § 22 subsection (9) in conjunction with § 22 subsection (5) point (3) of the Environmental Assessment and Environmental Management System Act, a non-compliance with the requirements also exists if the decision-maker considers an EIA report and the conclusions contained therein insufficient for granting a development consent. In the context of the heightened standard of proof in an AA, the decision-maker may always reach a conclusion that further investigation of the facts could provide a better and more sufficient knowledge. Fact-finding by the developer cannot go on indefinitely, as it may significantly infringe the developer's subjective rights.

More importantly, the thesis also pointed out that today there is no procedurally economical solution for resolving disagreements over EIA reports, as current case law requires the developer to first await the denial of an alleviating administrative act in order to dispute whether or not the decision-maker has requested something excessive in an EIA report. Therefore, the author took the view that the resolution of disagreements over the EIA reports

may need clearer regulation. As a possible solution, it was proposed to set an agreed threshold for the request to modify an EIA report on the basis of the insufficiency of the report, beyond which the decision-maker would have to take the preparation of an EIA report on matters deemed inadequate out of the control of the developer and continue the investigation of the matters itself in cooperation with experts. Alternatively, it was suggested that a separate group of scientific experts could be appointed to resolve disputes over EIA reports, with the developer appointing one expert, the decision-maker appointing another, and the two experts chosen by both parties jointly appointing a third.

Lastly, the implications of scientific uncertainty on the burden of proof was analysed. The thesis concluded that the burden of proof, both subjective and objective, lies primarily with the developer in an AA. The evidential or subjective burden of proof is the burden of proving certain facts by gathering or presenting evidence (burden of proof). The legal or objective burden of proof, on the other hand, is the obligation to convince the administrative authority that the allegations made are true (burden of persuasion). While the burden of persuasion is generally assigned to one particular party, who bears the burden throughout the investigation of the facts, the burden of proof may shift back and forth between the parties in the administrative proceedings.

In an AA, there may be situations where it is objectively impossible or unreasonably difficult or time-consuming for the developer to investigate and prove the facts that are relevant to an AA. Therefore, in situations where the decision-maker considers the evidence provided by the developer insufficient to reach a legitimate administrative decision on the matter and that requiring the developer to undertake further actions would be unreasonable under the circumstances, the subjective burden of proof should shift to the decision-maker, who must then make a reasonable effort, in accordance with the principle of investigation, to ascertain the facts that are considered unclear or insufficient. However, it should be acknowledged that, in certain cases, the decision-maker may also find itself in a situation, where establishing the relevant facts is objectively impossible. In such a case, the matter must be decided on the basis of the objective burden of proof which rests on the developer as the applicant for a development consent. In a situation where the heightened standard of proof for an AA is not met, the decision-maker must make the final administrative decision on the basis of a precautionary principle.



## KASUTATUD ALLIKAD

### Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. Alder, J., Wilkinson, D. Environmental Law and Ethics. MacMillan Education UK, 1999. (viidatud: McLeod-Kilmurray, H. Placing and Displacing Science: Science and the Gates of Judicial Power in Environmental Cases. University of Ottawa Law & Technology Journal, Vol. 6, Issues 1 & 2, 2009, lk 36).
3. Allikmets, S. Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte. Juridica III/2014.
4. Ambrus, M. The Precautionary Principle and a Fair Allocation of the Burden of Proof in International Environmental Law. Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL), 21(3), 2012. – <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/reel.12001.x> (12.04.2022).
5. Annus, R. Uurimis põhimõte haldusmenetluses. Juridica VII/2008.
6. Annus, R. Uurimis põhimõte haldusmenetluses: haldusorgani tõendamiskoormuse ulatuse analüüs välismaalastega seotud erimenetlustes. Magistritöö. Tallinn: 2007.
7. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
8. Arndt, B. Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht. Mohr Siebeck Tübingen: 2009.
9. Baliás, G. The Appropriate Assessment under the European Habitats Directive: Interplay Between Science, Law, and Policy. Journal of International Wildlife Law & Policy, 21:4, 17.02.2019. – [https://www.researchgate.net/publication/331163596\\_The\\_Appropriate\\_Assessment\\_under\\_the\\_European\\_Habitats\\_Directive\\_Interplay\\_Between\\_Science\\_Law\\_and\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/331163596_The_Appropriate_Assessment_under_the_European_Habitats_Directive_Interplay_Between_Science_Law_and_Policy) (11.11.2021).
10. Born, C-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D., Van Hoorick, G. (eds.) The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope? Routledge Research in EU Law. 1st Edition. Abingdon: Routledge 2015.
11. Cane, P., Hofmann, H. C. H., IP, E. C, Lindseth, P. L. (eds.) The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law. Oxford: Oxford University Press 2021.
12. de Sadeleer, N. The Appropriate Impact Assessment and Authorisation Requirements of Plans and Projects Likely to Have Significant Impacts on Natura 2000 Sites. ELNI Law Journal, no 1-3, 2013. –

[https://www.elni.org/fileadmin/elni/dokumente/Archiv/2013/Heft\\_1\\_2/Elni\\_2013-1-2\\_author\\_copy\\_Sadeleer.pdf](https://www.elni.org/fileadmin/elni/dokumente/Archiv/2013/Heft_1_2/Elni_2013-1-2_author_copy_Sadeleer.pdf) (11.11.2021).

13. Dewulf, A., Craps, M., Bouwen, R., Taillieu, T., Pahl-Wostl, C. Integrated Management of Natural Resources: Dealing with Ambiguous Issues, Multiple Actors and Diverging Frames. *Water Science & Technology*, Vol. 52, No. 6, IWA Publishing 2005. – <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.688.3056&rep=rep1&type=pdf> (09.04.2022).
14. Freestone, D., Hey, E. (eds.). *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation*. The Hague – London – Boston: Kluwer Law International 1996. (viidatud: Veinla, H. Keskkonna kaitstuse taseme määramine ja ettevaatusmeetmete proportsionaalsuse hindamine. *Euroopa Ühenduse õiguse mõju*. *Juridica II/2004*, lk 125).
15. Floor, J. R., van Koppen, C. S. A. (Kris), van Tatenhove, J. P. M. Uncertainties in the Assessment of „Significant Effect” on the Dutch Natura 2000 Wadden Sea Site – The Mussel Seed Fishery and Powerboat Race Controversies. *Environmental Science & Policy*, Vol. 55, Issue 3, January 2016.
16. Garcia-Ureta, A. Environmental Assessment under the Habitats Directive: Something Other Than a Procedure? – *Journal of Property, Planning and Environmental Law*, Vol. 10, No. 2, 2018. – <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JPEL-02-2018-0009/full/html> (30.01.2022).
17. Haack, S. Of Truth, Science and in Law. *Brooklyn Law Review*, Vol. 73, Issue 3, 2008. – [https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol73/iss3/6?utm\\_source=brooklynworks.brooklaw.edu%2Fblr%2Fvol73%2Fiss3%2F6&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol73/iss3/6?utm_source=brooklynworks.brooklaw.edu%2Fblr%2Fvol73%2Fiss3%2F6&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages) (09.04.2022).
18. Holder, J. *Environmental Assessment: The Regulation of Decision Making*. Oxford: Oxford University Press 2004.
19. Jans, J. H., Vedder, H. B. *European Environmental Law: After Lisbon*. 4th edition. Europa Law Publishing 2012.
20. Kegge, R. The Precautionary Principle and the Burden and Standard of Proof in European and Dutch Environmental Law. *Review of European Administrative Law*, Vol. 13, Nr. 2, Paris Legal Publishers 2020.
21. Kergandberg, E. Pikamäe, P. *Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura 2012.
22. Kokott, J. *The Burden of Proof in Comparative and International Human Rights Law: Civil and Common Law Approaches with Special Reference to the American and German Legal*

- Systems. Kluwer Law International, 1998. (viidatud: Ambrus, M. The Precautionary Principle and a Fair Allocation of the Burden of Proof in International Environmental Law. *Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL)*, 21(3), 2012, lk 263).
23. Kuusk, P. Planeerimine ja planeeringute keskkonnamõju hindamine. *Juridica* 5/2019.
  24. Ky, P. Qualifications, Weight of Opinion, Peer Review and Methodology: A Framework for Understanding the Evaluation of Science in Merits Review. *Journal of Environmental Law*, Vol. 24, Issue 2, July 2012 (viidatud: Lees, E. Allocation of Decision-Making Power under the Habitats Directive. *Journal of Environmental Law*, 28. Oxford University Press: 2016, lk 201).
  25. Langhout, W., Brunner, A. L. The Best Idea Europe Has Ever Had? Natura 2000 – The Largest Network of Protected Areas in the World. *The George Wright Forum Journal*, Vol. 34, No. 1, 2017. – <http://www.georgewright.org/341langhout.pdf> (09.11.2021).
  26. Lees, E. Allocation of Decision-Making Power under the Habitats Directive. *Journal of Environmental Law*, 28. Oxford University Press: 2016. – <https://academic.oup.com/jel/article/28/2/191/2404188> (11.12.2021).
  27. Lopman, E., Relve, K., Triipan, M., Veinla, H. *Keskkonnaõigus*. Tallinn: Juura 2016.
  28. Lopman, E., Vaarmari, K. (toim). *Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid*. Sihtasutus Keskkonnaõiguse Keskus: 2014. – [https://www.k6k.ee/files/KeYS\\_kommentaarid\\_2014.pdf](https://www.k6k.ee/files/KeYS_kommentaarid_2014.pdf) (12.04.2022).
  29. Madise, Ü. jt. (toim). *Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne*. 5. tr. Tallinn: Sihtasutus Iuridicum 2020.
  30. Maurer, H. *Haldusõigus. Üldosa*. Tallinn: Juura 2004.
  31. McLeod-Kilmurray, H. Placing and Displacing Science: Science and the Gates of Judicial Power in Environmental Cases. *University of Ottawa Law & Technology Journal*, Vol. 6, No. Issues 1 & 2, 2009. – [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2034574](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2034574) (29.01.2022).
  32. Merusk, K., Narits, R., Pilving, I. (koost). *Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura 2013.
  33. Möckel, S. (ed.) *Natura 2000 Appropriate Assessment and Derogation Procedure – Legal Requirements in the Light of European and German Case-Law*. *Nature Conservation Journal* 23, 1-29, 2017.
  34. Opdam, P. F. M., Broekmeyer, M. E. A., Kistenkas, F. H. Identifying Uncertainties in Judging the Significance of Human Impact on Natura 2000 Sites. *Environmental Science*

& Policy, Vol. 12, Issue 7, November 2009. –  
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1462901109000641?via%3Dihub>  
(09.04.2022).

35. Relve, K., Vahtrus, S. Keskkonnamõjude hindamine omadega metsas. *Juridica* 5/2019.
36. Seerden, R. (ed.) *Comparative Administrative Law. Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*. 4th edition. United Kingdom: Intersentia Ltd 2018.
37. Seerden, R; Stroingk, F. (eds.) *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Antwerpen – Groningen: Intersentia metro 2002.
38. Treich, N. What is the Economic Meaning of the Precautionary Principle? *The Geneva Papers on Risk and Insurance*. Vol. 26, Issue No. 3, Palgrave Macmillian Journals, 3. July 2001. (viidatud: Veinla, H. Keskkonna kaitstuse taseme määramine ja ettevaatusmeetmete proportsionaalsuse hindamine. *Euroopa Ühenduse õiguse mõju*. *Juridica* II/2004, lk 127).
39. Veinla, H. *Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses*. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
40. Veinla, H. Keskkonna kaitstuse taseme määramine ja ettevaatusmeetmete proportsionaalsuse hindamine. *Euroopa Ühenduse õiguse mõju*. *Juridica* II/2004.
41. Veinla, H. Keskkonnamõju hindamine kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. *Juridica* X/2006.
42. Veinla, H. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule? *Juridica* IX/2009.
43. Veinla, H. Huvide kaalumine Eesti ja Euroopa Liidu looduskaitseõiguses: võrdlev analüüs. *Juridica* II/2016.
44. QC Jones, G. (ed.) *The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course?* Oxford: Hart Publishing Ltd 2012.

### **Kasutatud muud materjalid**

44. Aunpuu, A., Eschbaum, K., Kutsar, R. Juhised Natura hindamise läbiviimiseks loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 rakendamisel Eestis. Tallinn: 2019. –  
<https://keskkonnaamet.ee/media/577/download> (12.02.2022).

45. “Haldusmenetluse seaduse” ja „Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse” eelnõu seletuskiri. 456 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/Haldusmenetluse%20seadus> (09.12.2021).
46. Goodstein, D. How Science Works. – The Federal Judicial Centre. The Reference Manual on Scientific Evidence. 3th Edition. Washington: The National Academies Press: 2011. – <http://poplab.stanford.edu/pdfs/Goodstein-HowScienceWorks-Ch3NRCmanual2011.pdf> (01.12.2021).
47. Ellex Raidla Advokaadibüroo OÜ. Analüüs eraldi Natura hindamise menetluse kehtestamise vajalikkusest ja otstarbekusest. – <https://envir.ee/media/5919/download> (17.02.2022).
48. Euroopa Liidu statistikaamet. Natura 2000 protected areas (allikas: EEA). – [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK\\_DS-051862\\_QID\\_703F54E2\\_UID\\_-3F171EB0&layout=TIME,C,X,0;GEO,L,Y,0;AREAPROT,L,Z,0;INDICATORS,C,Z,1;&zSelection=DS-051862INDICATORS,OBS\\_FLAG;DS-051862AREAPROT,TPA\\_PC;&rankName1=INDICATORS\\_1\\_2\\_-1\\_2&rankName2=AREAPROT\\_1\\_2\\_-1\\_2&rankName3=TIME\\_1\\_0\\_0\\_0&rankName4=GEO\\_1\\_2\\_0\\_1&sortC=ASC\\_1\\_1\\_FIRST&rStp=&cStp=&rDCh=&cDCh=&rDM=true&cDM=true&footnes=false&empty=false&wai=false&time\\_mode=ROLLING&time\\_most\\_recent=true&lang=EN&cfo=%23%23%23%2C%23%23%23.%23%23%23](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-051862_QID_703F54E2_UID_-3F171EB0&layout=TIME,C,X,0;GEO,L,Y,0;AREAPROT,L,Z,0;INDICATORS,C,Z,1;&zSelection=DS-051862INDICATORS,OBS_FLAG;DS-051862AREAPROT,TPA_PC;&rankName1=INDICATORS_1_2_-1_2&rankName2=AREAPROT_1_2_-1_2&rankName3=TIME_1_0_0_0&rankName4=GEO_1_2_0_1&sortC=ASC_1_1_FIRST&rStp=&cStp=&rDCh=&cDCh=&rDM=true&cDM=true&footnes=false&empty=false&wai=false&time_mode=ROLLING&time_most_recent=true&lang=EN&cfo=%23%23%23%2C%23%23%23.%23%23%23) (20.03.2022).
49. Euroopa Keskkonnaagentuur (EEA). State of Nature in the EU. Results from Reporting Under the Nature Directives 2013-2018. Report No 10/2020. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. – <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020> (20.03.2022).
50. Euroopa Komisjon. Communication from the Commission on the precautionary principle. Brüssel 2000, COM (2000) final. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001> (23.02.2022).
51. Euroopa Komisjon. Commission Staff Working Document, Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives) Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds and Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, SWD (2016) 472 final. Brüssel: 16.12.2016. –

- [https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/docs/nature\\_fitness\\_check.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/nature_fitness_check.pdf) (05.12.2021).
52. Euroopa Komisjon juhenddokument. Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted (2019/C 33/01). – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=ES) (01.11.2021).
  53. Euroopa Komisjoni teatis. Natura 2000 aladega seotud kavade ja projektide hindamine. Metodoloogilised suunised elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 sätete kohta. C(2021) 6193 final. Brüssel: 28.09.2021. – [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/pdf/methodological-guidance\\_2021-10/ET.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/pdf/methodological-guidance_2021-10/ET.pdf) (01.11.2021).
  54. Euroopa Komisjon. Euroopa poolaasta temaatiline teabeleht: teadusuuringud ja innovatsioon (16.11.2017). – [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet-research-innovation\\_et.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-research-innovation_et.pdf) (01.04.2022).
  55. Euroopa Komisjon. Study on the precautionary principle in EU environmental policies. Final report. Luxemburg: Publications Office of the European Union 2017. – <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/18091262-f4f2-11e7-be11-01aa75ed71a1> (04.12.2021).
  56. Euroopa Komisjon. Future Brief: The Precautionary Principle: Decision-Making under Uncertainty. Science for Environmental Policy, Issue 18, European Union: September 2017. – [https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/precautionary\\_principle\\_decision\\_making\\_under\\_uncertainty\\_FB18\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/precautionary_principle_decision_making_under_uncertainty_FB18_en.pdf) (09.04.2022).
  57. European Network of Environmental Law Organizations. Practical Problems in Implementation of the Appropriate Assessment of Natura 2000: An analysis on Natura 2000 appropriate assessment in Bulgaria, Estonia, the Czech Republic, Hungary and Slovakia. Legal Analysis. Justice and Environment 2016. – [http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/2016/output.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user_upload/Publications/2016/output.pdf) (12.12.2021).
  58. Linnamäe hüdroelektrijaam. Puhka Eestis: Eesti ametlik turismiinfo. – <https://www.puhkaeestis.ee/et/linnamae-hydroelektrijaam> (02.04.2022).
  59. Linnamäe paisu vee erikasutusloa menetluses toimunud avaliku arutelu materjalid. – <https://keskkonnaamet.ee/keskkonnateadlikkus-avalikustamised/raagi-kaasa/keskkonnamoju-hindamiste-avalik-valjapanek#jagala> (02.04.2022).
  60. SA Keskkonnaõiguse Keskus. Saaremaa püsiühenduse juhtumi kirjeldus, olulisus ja materjalid. – <https://k6k.ee/tegevused/juhtumid/kaimasolevad/saaremaa-pusiuhendus> (09.04.2022).

61. Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 800 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4679f78b-53a1-43d9-ada6-65d49e67a9e0> (12.12.2021).
62. Seletuskiri keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. 415 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c68c9b31-19ae-4dcf-9cc5-4a6220f1515b> (13.12.2021).
63. Seletuskiri keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu juurde. 799 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a1cafc27-2f02-448d-8509-8e9fa312a129> (12.04.2022).
64. Patzig, G., Kivimäe, M. Objektiivsuse probleem ja fakti mõiste. Tuna, nr 2, 2002. – [https://www.ra.ee/wp-content/uploads/2017/03/PatzigGynther\\_Objektiivsuse\\_TUNA2002\\_2.pdf](https://www.ra.ee/wp-content/uploads/2017/03/PatzigGynther_Objektiivsuse_TUNA2002_2.pdf) (30.03.2022).
65. Peterson, K. Natura hindamise praktikast ja kvaliteedist 2010. SEI Tallinna väljaanne nr 15, Säästva Eesti Insituut. Tallinn: 2011. – <https://www.sei.org/publications/natura-hindamise-praktikast-ja-kvaliteedist-sei-tallinna-valjaanne-nr-16/> (06.10.2021).
66. Peterson, K., Vahtrus, S, Priks. P. Natura eelhindamise eelhindamine: otsustaja otsused. Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Tallinn-Tartu: 2016. – <https://www.sei.org/projects-and-tools/projects/natura-hindamise-eelhindamine-otsustaja-otsused/> (18.02.2022).
67. Peterson, K., Vahtrus, S. Keskkonnamõju hindamise uuring 2019. SEI Tallinn, SA Keskkonnaõiguse Keskus: 2019. – <https://www.sei.org/publications/keskkonnamoju-hindamise-uuring-2019/> (30.03.2022).
68. The Uses of Scientific Uncertainty. – Rachel's Environment & Health News, 01.07.1999. (viidatud: Veinla, H. Ettevaatusprintsiipt keskkonnaõiguses. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 155).

### **Kasutatud õigusaktid**

69. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
70. Ehitusseadustik. – RT I, 03.01.2022, 8.
71. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/147/EMÜ 30.11.2009, loodusliku linnustiku kaitse kohta. – ELT L 20, lk 7-25.
72. Euroopa Nõukogu direktiiv 79/409/EMÜ 02.04.1979, loodusliku linnustiku kaitse kohta. – ELT L 103, lk 1-26.

73. Euroopa Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ 21.05.1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta. – ELT L 206, lk 1-65.
74. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 08.12.2021, 20.
75. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
76. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I, 03.01.2022, 10.
77. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 10.07.2020, 47.
78. Keskkonnaministri 01.09.2017 määrus nr 34 “Keskkonnamõju hindamise aruande sisule esitatavad täpsustatud nõuded. – RT I, 06.09.2017, 1.
79. Kultuuriministri 21.12.2016 käskkiri nr 180 „Linnamäe hüdroelektrijaama paisu kultuurimälestiseks tunnistamine“ – RT III, 23.12.2016, 1.
80. Maksukorralduse seadus. – RT I, 22.12.2021, 9.
81. Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määrus nr 224 “Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu”.
82. Õiguskantsleri seadus. – RT I, 26.05.2020, 11.

### **Kasutatud Eesti kohtupraktika**

83. RKHKo 23.10.2001, 3-3-1-49-01.
84. RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01.
85. RKHKo 16.10.2002, 3-3-1-41-02.
86. RHKKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03.
87. RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03.
88. RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03.
89. RKHKm 26.10.2004, 3-3-1-68-04.
90. RKHKo 15.02.2006, 3-3-1-80-05.
91. RKHKo 27.11.2006, 3-3-1-59-06.
92. RKHKo 19.12.2006, 3-3-1-80-06.
93. RKHKo 10.01.2007, 3-3-1-85-06.
94. RHKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06.
95. RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06.
96. RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08.
97. RKKKo 03.10.2008, 3-1-1-35-08.
98. RKHKo 06.12.2012, 3-3-156-12.
99. RKHKm 28.01.2013, 3-3-1-16-12.



100. RKHKo 03.06.2013, 3-3-1-13-13.
101. RKHKo 13.06.2013, 3-3-1-24-13.
102. RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13.
103. RKHKo 27.05.2015, 3-3-1-14-15.
104. RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14.
105. RKHKo 07.10.2015, 3-3-1-11-15.
106. RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15.
107. RKTko 15.02.2017, 3-2-1-158-16.
108. RKHKo 15.03.2017, 3-3-1-7-17.
109. RKHKo 24.05.2017, 3-3-1-74-16.
110. RKHKo 08.08.2018, 3-16-1472.
111. RKHKo 08.10.2018, 3-16-478.
112. RKHKo 07.06.2019, 3-16-2061.
113. RKHKo 05.09.2019, 3-17-1110.
114. RKHKo 01.10.2019, 3-18-1891.
115. RKHKo 28.11.2019, 3-17-740.
116. RKHKo 19.05.2020, 3-18-529.
117. RKHKo 19.05.2020, 3-18-529.
118. RKHKo 04.11.2020, 3-20-924.
119. RKHKo 11.12.2020, 3-20-1198.
120. RKHKo 20.01.2021, 3-19-569.
121. RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739.
122. RKHKo 18.02.2021, 3-17-2565.
123. RKHKo 18.03.2021, 3-18-1287.
124. RKPJKo 15.06.2021, 5-21-3.
125. TlnRnKm 15.01.2021, 3-19-2198.
126. TlnHKo 13.06.2011, 3-10-2695.

### **Kasutatud Euroopa Liidu kohtupraktika**

127. EKO 07.09.2004, C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels vs. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECLI:EU:C:2004:482.

128. EKo 26.10.2006, C-239/04, *Euroopa Komisjon vs. Portugali Vabariik*, ECLI:EU:C:2006:665.
129. EKo 21.07.2011, C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl, Eolica di Altamura Srl vs. Regione Puglia*, ECLI:EU:C:2011:502.
130. EKo 24.11.2011, C-404/09, *Euroopa Komisjon vs. Hispaania Kuningriik*, ECLI:EU:C:2011:768.
131. EKo 11.09.2012, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias, Dimos Agriniou, Dimos Oiniádon jt vs. Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon jt*, ECLI:EU:C:2012:560.
132. EKo 11.04.2013, C-258/11, *Peter Sweetman, Irimaa, Attorney General, Minister for the Environment, Heritage and Local Government vs. An Bord Pleanála*, ECLI:EU:C:2013:220.
133. EÜKo 12.04.2013, T-31/07, *Du Pont de Nemours (Prantsusmaa) jt vs. Euroopa Komisjon*, ECLI:EU:T:2013:167.
134. EK 27.02.2014, C-521/12, *T. C. Briels jt vs. Minister van Infrastructuur en Milieu*, ECLI:EU:C:2014:113, kohtujurist Eleanor Sharpstoni ettepanek.
135. EKo 15.04.2014, C-521/12, *T. C. Briels jt vs. Minister van Infrastructuur en Milieu*, ECLI:EU:C:2014:330.
136. EKo 21.07.2016, liidetud kohtuasjad C-387/15 ja C-388/15, *Hilde Orleans jt vs. Vlaams Gewest*, ECLI:EU:C:2016:583.
137. EKo 12.04.2018, C-323/17, *People Over Wind, Peter Sweetman vs. Coillte Teoranta*, ECLI:EU:C:2018:244.
138. EKo 17.04.2018, C-441/17, *Euroopa Komisjon vs. Poola Vabariik*, ECLI:EU:C:2017:877.
139. EKo 25.07.2018, C-165/17, *Edel Grace, Peter Sweetman vs. An Bord Pleanála*, ECLI:EU:C:2018:593.
140. EKo 07.11.2018, C-461/17, *Brian Holohan, Richard Guilfoyle, Noric Guilfoyle, Liam Donegan vs. An Bord Pleanála*, ECLI:EU:C:2018:883.
141. EKo 16.07.2020, C-411/19, *WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista, FC jt vs. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS)*, ECLI:EU:C:2020:580.

142.EKo 27.01.2022, C-238/20, *Sātiņi-S SIA vs. Dabas aizsardzības pārvalde*,  
ECLI:EU:C:2022:57.