

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Tiina Georg

**NATURA 2000 VÕRGUSTIKU ALADELE AVALDUVA MÕJU HINDAMINE
METSARAIETE KAVANDAMISEL JA SELLE KOOSKÕLA EUROOPA LIIDU
ÕIGUSEGA**

Magistritöö

Juhendajad
PhD Katre Luhamaa
LL.M. Mirjam Vili

Tartu 2021

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Natura hindamise reeglid Eesti ja ELi õiguses	10
1.1. Ülevaade Natura alade olemusest ja loomisest.....	10
1.2. Natura hindamise tähtsus elupaikade ja liikide kaitstes	12
1.2.1. Natura 2000 võrgustiku alal leiduvate elupaikade ja liikide kaitse.....	12
1.2.2. Natura 2000 võrgustiku alast välja jäävate elupaikade ja liikide kaitse.....	16
1.2.2.1. Natura võrgustikku liitmata loodusdirektiivi liikide ja elupaikade kaitse.....	16
1.2.2.2. Alavälise tegevuse mõju ulatumine Natura alale	17
1.3. Natura hindamise algatamise kriteeriumid	19
1.3.1. Kava ja projekti mõiste	19
1.3.2. Seos kaitsekorraldusega	22
1.3.3. Oluline negatiivne mõju	25
1.3.4. Kumulatiivne mõju.....	27
1.4. Natura hindamise elluviimise nõuded	28
2. Natura hindamine metsaraiete puhul Eesti ja ELi õiguse kohaselt.....	32
2.1. Raieluba	32
2.1.1. KeHJS § 3 lg 1 p 1 kohaldamise eeldused	32
2.1.1.1. Raieluba kui tegevusluba.....	32
2.1.1.2. Oluline keskkonnamõju KeHJS § 3 lg 1 p 1 ja KeHJS § 7 p 4 tähenduses... 35	
2.1.2. Raieluba kui haldusakt, mis ei ole tegevusluba	41
2.1.2.1. KeHJS § 3 lg 1 p 2 tähendus Natura hindamises.....	41
2.1.2.2. Natura hindamine KSH menetluses.....	42
2.1.3. Hoiualadel raieloa andmise erisused	44

2.2. Natura eelhinnang.....	45
2.3. Kaitse-eeskiri	48
2.3.1. Natura hindamine looduskaitseaduse kohaselt	48
2.3.2. Natura hindamine KSH menetluses	49
3. Eesti õiguse ja halduspraktika kooskõla Euroopa Liidu õigusega.....	54
3.1. Natura hindamine raieloa menetluses.....	54
3.1.1. Natura hindamise vajalikkus raieloa puhul	54
3.1.2. Selgus ja täpsus loodusdirektiivi ülevõtmisel	60
3.1.3. Kooskõlaline tõlgendamine.....	63
3.1.4. Loodusdirektiivi vahetu õigusmõju.....	66
3.2. Natura hindamine kaitse-eeskirja menetluses.....	70
Kokkuvõte	71
Appropriate assessment of logging operations on Natura 2000 sites and compliance with the European Union law thereof	74
Kasutatud kirjandus.....	77
Kasutatud õigusaktid.....	82
Kasutatud kohtupraktika	83
Muud materjalid	86
LISA 1	88
LISA 2	90
LISA 3	93

Sissejuhatus

Käesoleva magistritöö teemaks on Natura 2000 võrgustiku aladele avalduva mõju hindamine metsaraiete puhul ning mõjuhindamise kooskõla Euroopa Liidu õigusega, täpsemalt loodusdirektiivi¹ artikli 6 lõikega 3.

Teema hõlmab metsaraiet ning selle võimalikku olulist negatiivset ökoloogilist mõju Natura 2000 võrgustiku alade kaitse-eesmärkidele. Nimelt on loodud Euroopa Liidu riikides väärtuslike elupaikade ja ohustatud liikide kaitseks, sealhulgas metsaelupaikade ja seal elavate liikide jaoks, Natura 2000 võrgustiku alad, mille loomist ja kaitset reguleerib loodusdirektiiv. Natura 2000 võrgustikku kuuluvad ELi õiguse tähenduses linnualad ja loodusalad. Eestis kaitstakse neid alasid kaitsealade, hoiualade või püsielupaikade kaudu, mis kõik kuuluvad looduskaitseaduse² (LKS) § 4 lg 1 tähenduses kaitstavate loodusobjektide ülemmõiste alla. Kaitsealade ja püsielupaikade kaitset reguleerib lisaks looduskaitseadusele iga ala kohta eraldi kaitse-eeskiri, seevastu hoiualade kohta kaitse-eeskirju ei koostata, vaid nende kaitsekord tuleneb eeskätt looduskaitseadusest. Kõigil eelnimetatud aladel seatakse kaitse-eesmärgid. Need määratakse kaitsealade ja püsielupaikade puhul kaitse-eeskirjaga, kus on eelkõige sätestatud lubatud ja keelatud tegevused. Hoiualad võetakse kaitse alla küllaltki lakoonilise, alade asukohti ja kaitse-eesmärke loetleva määrusega, mis koostatakse maakonniti moodustatavate hoiualade kohta, näiteks „Hoiualade kaitse alla võtmine Pärnu maakonnas“³.

ELi liikmesriigid peavad loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt hindama kõigi kavade ja projektide mõju, mille puhul on tõenäoline olulise negatiivse mõju avaldumine ala kaitse-eesmärkidele.

¹ Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimeistiku kaitse kohta. – ELT L 206, lk 7–50.

² Looduskaitseadus, RT I 30.12.2020, 7.

³ Hoiualade kaitse alla võtmine Pärnu maakonnas. VVm 18.05.2007 nr 154. – RT I, 19.01.2021, 15.

Käesolevas magistritöös on põhitähtsuse kasutuses lähtunud eestikeelses õiguskirjanduses⁴, uuringutes ja analüüsid⁵ levinud terminitest, mistõttu Natura 2000 võrgustiku alad, loodusdirektiivi sõnastuses erikaitsealad, nimetatakse käesolevas magistritöös Natura aladeks. Konkreetse ala kaitse-eesmärkidele avalduva mõju väljaselgitamiseks tehtavat hindamist on loodusdirektiivi art 6 lg-s 3 nimetatud asjakohaseks hindamiseks, käesolevas töös kasutatakse Natura hindamise mõistet.

Metsaraie tegemist lubatakse Eestis üldjuhul seeläbi, et Keskkonnaamet registreerib raiet kavandava isiku poolt esitatud metsateatise. Otsust metsateatis registreerida on Riigikohus nimetanud raielooks⁶, selles tähenduses raieloa mõistet ka käesolevas töös kasutatakse.

Natura metsaaladele avalduva mõju ja selle hindamise küsimused on väga aktuaalsed nii Euroopa Liidus üldisemalt kui ka konkreetselt Eestis. Kaitstavat, sealhulgas Natura aladele jäävat metsal on Eestis märkimisväärne osakaal. 19,7% Eesti metsamaast asub kaitstavatel aladel⁷ ning kaitstavatest aladest omakorda 92% kuulub Natura 2000 võrgustikku⁸. Euroopa Liidu institutsioonid on avaldanud mitmesuguseid dokumente elurikkuse kao ning kaitstavate elupaikade ja liikide ebasoodsa seisundi kohta, samuti rõhutanud elurikkuse hävingu peatamise vajadust⁹. Eestis on üks probleemsemad aspekte metsade seisund, seda suuresti kuivendamise

⁴ Kuusk, P. Planeerimine ja planeeringute keskkonnamõju hindamine: mida uut tõi Riigikohtu lahend Hiiu mereplaneeringu kohtuasjas? – *Juridica* 2019/5; Relve, K., Vahtrus, S. Keskkonnamõtjude hindamine omadega metsas. – *Juridica* 2019/5; Veinla, H. Huvide kaalumine Eesti ja Euroopa Liidu looduskaitseõiguses: võrdlev analüüs. – *Juridica* 2016/2; Veinla, H. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule? – *Juridica* 2009/9.

⁵ Eraldi Natura hindamise menetluse kehtestamise vajalikkuse ja otstarbekuse analüüs. Ellex Raidla 2020. Arvutivõrgus: https://www.envir.ee/sites/default/files/ASO/natura_analuus.pdf (28.03.2021); Peterson, K., Vahtrus, S. Keskkonnamõtjude hindamise uuring SEI Tallinn, KõK, 2019. Arvutivõrgus: <https://cdn.sei.org/wp-content/uploads/2020/01/kmh-uuringu-aruanne-12-12-2019.pdf> (28.03.2021); Keskkonnaameti 27.01.2020 kiri nr 2-6/20/31-2.

⁶ RKHKm 28.10.2020, 3-20-580, p 9.

⁷ Eesti looduse kaitse aastal 2020. Keskkonnaagentuur. Arvutivõrgus: <https://kaur.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=a280eacf2234465a997cd4c6d991349c> (01.12.2020).

⁸ Samas.

⁹ Recent and abrupt increase in forest harvesting in Europe. Science for Policy Briefs. European Commission. Arvutivõrgus:

https://ec.europa.eu/knowledge4policy/sites/knowledge4policy/files/jrc121301_recent_and_abrupt_increase_in_forest_harvesting_in_europe.pdf (29.11.2020); Mid-term review of the EU biodiversity strategy to 2020. European Commission. Arvutivõrgus:

https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/mid_term_review_summary.pdf (29.11.2020); Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning

ja raiete tõttu;¹⁰ suurema osa Natura metsaelupaikade seisund on uusima, 2013–2018. a elupaikade seisundi aruande järgi ebapiisav või halb¹¹. Ka hiljutine Eestimaa Looduse Fondi uuring näitab intensiivset raiet Natura metsaelupaikades ja nendib samas nende looduslike elupaikade halba seisundit.¹²

Natura alade piiranguvööndites lubatakse enamasti mitmesugust metsaraiet. LKS § 31 lg 1 kohaselt on piiranguvööndis majandustegevus lubatud. Sama paragrahvi lõike 2 punkti 5 järgi on uuendusraie (lageraie ja turberaie) keelatud üksnes siis, kui kaitse-eeskirjaga ei sätestata vastupidist. Kaitse-eeskirjaga raiete lubamisel hinnatakse Keskkonnaministeeriumi¹³ ja Keskkonnaameti¹⁴ väitel raiete mõjusid Natura alade kaitse-eeskirjade koostamisel või muutmisel ning nimetatud asutuste hinnangul sellest loodusdirektiivi art 6 lg 3 täitmiseks piisab, samas mõeldakse, et tegemist ei ole Natura hindamisega. Õigusteaduslikes diskussioonides seatakse kahtluse alla Natura hindamise tegematajätmise õiguspärasus, mistõttu on põhjendatud selle probleemistiku lähem uurimine¹⁵. Asjaolu, et Natura hindamist ei viida ellu ei kaitse-eeskirjade menetluses ega raielubade menetluses, ei ole kahtluse alla seatud.

Magistritöö eesmärk on välja selgitada, kas ja kuidas vastavad Eesti õigusaktid ja halduspraktika metsaraiete mõju hindamise asjus loodusdirektiivi artikli 6 lõikele 3.

Uurimisprobleem on järgmine. Kas Eesti 1) õigustloovad aktid ja 2) halduspraktika on metsaraie Natura hindamist puudutavas osas Euroopa Liidu õigusega kooskõlas?

Regioonide Komiteele. ELi elurikkuse strateegia aastani 2030. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380> (29.11.2020).

¹⁰ Euroopa looduskeskkonna raport: elurikkuse edulugu ikka liiga väike. Keskkonnaministeerium, 22.10.2020. Arvutivõrgus: <https://www.envir.ee/et/uudised/euroopa-looduskeskkonna-raport-elurikkuse-edulugu-ikka-liiga-vaike> (1.12.2020).

¹¹ Habitat Assessments at Member State Level. Habitat report. Arvutivõrgus: <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/habitat/report/?period=5&group=Forests&country=EE®ion=> (1.12.2020).

¹² Kui hästi on hoitud kaitsealused suure loodusväärtusega metsad? Muutused Natura 2000 võrgustikku kuuluvate kaitsealuste metsaelupaikade raietegevuses ja raiepiirangutes. Eestimaa Looduse Fond 2021. Arvutivõrgus: <https://media.voog.com/0000/0037/1265/files/Natura-raied-2021.pdf> (05.04.2021).

¹³ Keskkonnaministeeriumi 11.09.2018 kiri nr 8-2/18/4574-3.

¹⁴ Keskkonnaameti 14.07.2020 kiri nr 13-2/20/11196-2 ja 05.11.2020 kiri nr 13-2/20/11196-4 (mõlemad märkega *Asutusesiseseks kasutamiseks*, **lisa 1** ja **lisa 2**).

¹⁵ Relve, K., Vahtrus, S., 2019.

Hüpoteesiks võetakse, et Eesti õigustloovad aktid on metsaraiete Natura hindamise osas Euroopa Liidu õigusega kooskõlas, kuid rakenduspraktika ei vasta ELi õigusele.

Uurimisprobleemi lahendamiseks on vaja vastata küsimusele, kas ja kuidas on metsaraie puhul Natura hindamine sätestatud:

- 1) Euroopa Liidu õigusaktides;
- 2) Eesti õigustloovates aktides.

Euroopa Liidu õigusest on uurimisesemeks loodusdirektiiv ja linnudirektiiv¹⁶, eelkõige loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 esimene lause: „Iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab“. Kuna linnudirektiivi I lisas nimetatud ohustatud liikide kaitseks moodustatud linnukaitsealad kuuluvad loodusdirektiivi art 3 lg 1 kohaselt samuti Natura 2000 võrgustikku, on asjakohane käsitleda linnudirektiivi ulatuses, milles loodusdirektiiviga kaitstakse ka linnudirektiivis loetletud linnuliike.

Erandjuhtudel on hoolimata Natura hindamise käigus ilmnenud olulise negatiivse mõju välistamatusest võimalik kavandatav projekt ellu viia, mis saab toimuda vastavalt loodusdirektiivi art 6 lg-le 4: see küsimus on varem Tartu Ülikoolis kaitstud magistritöös käsitlemist leidnud¹⁷ ja jääb käesoleva töö piirest välja.

Et leida, kuidas tuleb metsaraie mõju Natura hindamist ellu viia kooskõlas Eesti õigusega, on uurimisesemeks keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus¹⁸ (KeHJS), eelkõige selle § 3 lg-d 1 ja 2, § 6 lg 2 p 1; ning looduskaitseseadus (LKS), peamiselt selle § 4 lg 3 ja, § 51² ja §-d 69-70¹. Metsaraiete tegemist reguleeritakse peamiselt metsaseadusega (MS) ja kaitsealade tsoneeringut puudutavas osas looduskaitseadusega.

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta. – ELT L 20/7, lk 7–25.

¹⁷ Kütt, K. Mõiste "imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid" käsitlus Euroopa Komisjoni poolt loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel esitatud arvamuste põhjal. Juhendaja Hannes Veinla. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2015.

¹⁸ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I, 10.07.2020, 46.

Uurimisprobleemi lahendamiseks kolmas uurimisküsimus seisneb selles, kas ja mil määral vastavad Eesti halduspraktika ja õigusaktid Euroopa Liidu õigusele, eelkõige loodusdirektiivi art 6 lg 3 nõuetele. Sealhulgas on tähtis välja selgitada, kas kaitse-eeskirjade menetluses mõjude hindamine on piisav või peaks iga raieloa andmisel mõjusid eraldi hindama.

Eesti ja ELi õigusaktide ning kohtupraktika käsitlemisel õiguse tegeliku toimimise uurimiseks rakendatakse doktriinilist meetodit. Märkimisväärselt seisneb selle meetodi tähtsus õigust tõlgendavate tunnustatud institutsioonide seisukohtadele tuginemises¹⁹. Sellisteks institutsioonideks on käesoleva töö kontekstis Euroopa Kohus ja Riigikohus. Samuti kasutatakse kvalitatiivset meetodit, see tähendab samal ajal kogutakse ja tõlgendatakse andmeid. Halduspraktika kohta teabe kogumiseks on tehtud Keskkonnaametile selgitustaotlusi. Keskkonnaametilt saadud vastused on väärtuslik ja otsene allikas mõjuhindamise praktika kohta ning aitavad saada selgust, missugustest põhimõtetest lähtub otsustaja hindamise elluviimisel või ellu viimata jätmisel. Ameti vastused on tunnustatud asutusesiseseks kasutamiseks, ent seda üksnes andmesubjektiks oleva teabenõudja isikuandmete kaitseks avaliku teabe seaduse²⁰ (AvTS) § 35 lg 1 p 12 alusel. Andmesubjekt, see tähendab käesoleva töö autor, kasutab õigust enda isikuandmete sisaldavaid dokumente esmakordselt avaldada, mistõttu on need leitavad töö lisadest 1–3.

Käesolevas magistritöös käsitletakse metsaraie Natura hindamist raieloa puhul olukorras, kus hindamiseks ei esine muud, näiteks planeeringu- või ehitusloamenetlusest tulenevat alust. Samuti uuritakse Natura hindamise küsimusi kaitsealade kaitse-eeskirjade kontekstis, sest Natura võrgustikku kuuluvatel kaitsealadel on metsaraie lubamine otseselt seotud kaitse-eeskirja reeglitega.

Varem on keskkonnamõju hindamise ja loodusdirektiivi teemal Tartu Ülikoolis valminud mitu magistritööd, millest teemakohasemad on nimetatud järgnevalt.

¹⁹ Cahillane, L., Schweppe, J. (toimet). Legal Research Methods. Principles and Practicalities. Dublin: Clarus Press 2016, lk 11.

²⁰ Avaliku teabe seadus. – RT I, 15.03.2019, 11.

Pihel Sarv kaitses 2008. aasta magistritöö „Keskkonnamõju strateegilise hindamise tõhususe kriteeriumid“. Töös töötati välja kriteeriumid, mida arvesse võtta, järgimaks keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) menetluses ELi keskkonnaõiguse põhimõtteid ja tagamaks keskkonnavalaseid menetluslikke õigusi.

Kadri Ploom kaitses 2009. aastal magistritöö „Tegevusloa andmise eeldused Natura 2000 võrgustiku aladel ja eelvalikualadel“²¹, mille järelduste kohaselt ei tule Natura alade kaitsel lähtuda mitte säästva arengu põhimõttest, mis püüdleb erinevate huvide tasakaalustamise poole, vaid keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttest, mis nõuab ökoloogiliste huvide eelistamist muudele huvidele.

Kerstin Kütt kaitses 2015. aastal magistritöö „Mõiste "imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid" käsitus Euroopa Komisjoni poolt loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel esitatud arvamuste põhjal“, mille kohaselt ei ole Euroopa Komisjon enamiku liikmesriikide eranditaotluste kohta positiivset otsust langetades korrektselt majandus- ja keskkonnahuve kaalunud: Natura 2000 võrgustiku alade kaitse-eesmärkide arvesse võtmisel esinevad mitmes aspektis puudujäägid.

Raul Johanson kaitses 2015. aastal magistritöö teemal „Keskkonnamõjude hindamise ja Natura 2000 võrgustiku mõjude hindamise õiguslikud erisused“. Töös leiti, et õiguslikest ja protseduurilistest erisustest tulenevalt ning Euroopa Liidu õigusaktide täitmiseks on Eestis otstarbekas luua Natura 2000 võrgustiku alade õiguslik regulatsioon, et seeläbi viia Natura aladele avalduva mõju hindamist ellu eraldi keskkonnamõjude hindamise (KMH) menetlusest.

Käesolev magistritöö koosneb kolmest peatükist, millest esimene käsitleb Natura hindamise puutuvat Euroopa Liidu õigust ja Eesti õigust. Teine peatükk on vajalik, et leida, kuidas on reguleeritud Natura hindamine metsaraiete puhul Eesti ja ELi õiguses. Kolmandas ehk viimases peatükis keskendutakse küsimusele, mil määral on metsaraiete Natura hindamise puutuvat Eesti õigusaktid ja nende rakendamine kooskõlas ELi õigusega.

²¹ Ploom, K. Tegevusloa andmise eeldused Natura 2000 võrgustikualadel ja eelvalikualadel. Juhendaja Hannes Veinla. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2009 (käikiri TÜ Iuridicumi teabekeskuses).

1. Natura hindamise reeglid Eesti ja ELi õiguses

1.1. Ülevaade Natura alade olemusest ja loomisest

Natura 2000 võrgustiku alade moodustamise kohustus tuleneb loodusdirektiivi art 3 lg-st 1, mille esimese lause kohaselt luuakse erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik. Natura 2000 võrgustiku aladega seonduvat reguleeribki peamiselt loodusdirektiiv. Linnuliikide kaitse seisukohalt on asjakohane ka linnudirektiiv, sest loodusdirektiivi art 3 lg 1 teise lõigu järgi kuuluvad Natura 2000 võrgustikku ka linnudirektiivi kohaselt moodustatud linnukaitsealad.

Loodusdirektiivi kesksed mõisted on *looduslik elupaik* ja *liik*. Looduslikud elupaigad on loodusdirektiivi art 1 punkti b kohaselt „maa- või veealad, mida eristatakse geograafiliste, abiootiliste ja biotiliste tunnuste järgi ja mis on täiesti looduslikud või poollooduslikud“. Liigi mõistet loodusdirektiivis määratletud ei ole, kuid selle mõiste avamiseks võib kasutada „Ökoloogialeksikoni“²², mille kohaselt on liik „bioloogilise süstemaatika (taksonoomia) tähtsaim üksus“.

Natura 2000 võrgustiku alade loomise eesmärk on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele liikmesriikide Euroopa territooriumil (loodusdirektiivi art 2 lg 1). Loodusdirektiivist tuleneb kõige rangem liigikaitse ELi õiguses²³. *Euroopa hamstri* lahendi kohaselt peab direktiivi raamistik tagama, et liikide sigimis- ega peatuspaigad ei häviks ega tekiks neile tegelikku kahju²⁴. Loodusdirektiivi art 4 lg-le 1 vastavalt pidid liikmesriigid hindama oma piiridesse jäävaid loodusväärtusi ja Euroopa Komisjonile esitama nimekirja oma territooriumil leiduvate direktiivi lisades loetletud liikide tähtsamatest leiukohtadest ja elupaikade asukohtadest. Tähtsuse hindamise ökoloogilised kriteeriumid leiab direktiivi III lisast. Euroopa Kohtu

²² Kagovere, T. jt (toimet). Ökoloogialeksikon. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus 1992, lk 130.

²³ Born, C.-H. jt (toimet), lk 148.

²⁴ Samas, lk 149; EKo C-383/09, *Euroopa Komisjon versus Prantsusmaa*, ECLI:EU:C:2011:369.

praktika kohaselt peale ökoloogiliste kriteeriumide muid, näiteks majanduslikke kriteeriume, arvesse võtta ei või, kuna muude kriteeriumide arvesse võtmine ohustaks sidusa Natura 2000 võrgustiku loomist²⁵. See on tähelepanuväärne, kui vaadata loodusdirektiivi art 2 lg 3 sätestust, mille kohaselt lubatakse arvesse võtta ka muid kriteeriume peale ökoloogiliste Järelikult rakendas Euroopa Kohus eelviidatud lahendites direktiivi eesmärgipärast tõlgendamist, leides, et kui Natura alade moodustamisel arvesse võtta art 2 lg-s 3 nimetatud muid kui ökoloogilisi eesmäärke, võib jääda täitmata direktiivi eesmärk tervikuna. Euroopa Kohtu sellist tõlgendust on tunnistanud ka Riigikohus²⁶.

Pärast seda, kui liikmesriigid olid esitanud ühenduses tähtsusega alade nimekirjad, kehtestas Euroopa Komisjon kuue aasta jooksul alates direktiivi teatavakstegemisest koosõlas loodusdirektiivi art 4 lg-tega 2 ja 3 kokkuleppel liikmesriikidega ühenduse tähtsusega alade (Natura alade) nimekirja. Hiljem ELiga liitunud riigid, sealhulgas 2004. aastal liitunud Eesti, pidid alade nimekirja esitama ELiga liitumise ajaks²⁷.

Enne ELiga liitumist olid kaitset vajavad liigid Eestis klassifitseeritud kolme kaitsekategooriasse, millest I kategooria liigid on kõige enam ohustatud. Nimetatud klassifikatsioon kehtib Eestis paralleelselt loodusdirektiiviga tänini.

Elupaigatüübid, mida tuleb direktiivi kohaselt kaitsta, on nimetatud selle I lisas ning liigid II lisas. Igale poole, kus esinevad I ja II lisas nimetatud elupaigad ja liigid, ei ole aga erikaitsealade (Natura 2000 võrgustiku alade) loomist ette nähtud. Alade loomise kriteeriumid on välja toodud loodusdirektiivi III lisas. Elupaigatüüpide puhul hinnatakse elupaigatüübi esindavuse astet; loodusliku elupaigatüübi pindala konkreetsel alal võrreldes kõnealuse loodusliku elupaigatüübi üldpindalaga riigi territooriumil; kõnealuse loodusliku elupaigatüübi struktuuri ja funktsioonide säilimise aste ning taastamisvõimalused ning antakse ala väärtuslikkuse üldhinnang elupaigatüübi kaitsest lähtuvalt. Liikide puhul hinnatakse populatsiooni suurust ja tihedust võrreldes liikmesriigi alal esinevate populatsioonidega; liigile tähtsate elupaigatüüpide kaitse

²⁵ EKo C-44/95, *Regina versus Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds*, ECLI:EU:C:1996:297, p-d 30-31; EKo C-371/98, *The Queen versus Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd, World Wide Fund for Nature UK (WWF) ja Avon Wildlife Trust-i osavõtul*, ECLI:EU:C:2000:600, p 23.

²⁶ RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12, p 25.

²⁷ Questions and Answers on enlargement and environment. MEMO/04/86. European Commission 2004. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_04_86 (09.03.2021).

astet ja taastamisvõimalusi; alal esineva populatsiooni isolatsiooniastet võrreldes liigi loodusliku levilaga (täpsemalt) ning antakse ala väärtuslikkuse üldhinnang alal kaitstavate liikide seisukohast. See tähendab, et loodusdirektiivi lisades I ja II nimetatud elupaiku ja liike võib esineda ka väljaspool Natura 2000 alasid ning et kõik loodusdirektiivi liikide ja elupaikade leiukohad ei pruugi olla Natura 2000 võrgustikuga kaitstud.

1.2. Natura hindamise tähtsus elupaikade ja liikide kaitstes

1.2.1. Natura 2000 võrgustiku alal leiduvate elupaikade ja liikide kaitse

Ainuüksi Natura 2000 võrgustiku alade hulka arvamise fakt ala terviklikkuse kaitset ei taga, vaid liikmesriigid peavad alade kaitsmiseks ise meetmeid võtma.²⁸ Direktiivi eesmärk on üldisemalt on ELi looduspärandi kaitse, direktiivi art 2 lg 1 ja kolmanda põhjenduse kohaselt bioloogilise mitmekesisuse tagamine ning konkreetselt liikide ja elupaikade soodsa seisundi säilitamine või saavutamine.

Loodusdirektiivist tuleneb Born jt kohaselt liikmesriikidele kahte liiki kohustusi:

- 1) kohustused võtta konkreetseid meetmeid liikide ja elupaikade kaitseks;
- 2) kindla tulemuse saavutamine.²⁹

Teine kohustus, tulemuse saavutamine, on ELi direktiividele omane. Saavutatavaks tulemuseks on käesoleva magistritöö autori arvates liikide ja elupaikade soodne seisund, kuna olulisemad direktiivis ette nähtud meetmed teenivad seda eesmärki. Direktiivi soodsa seisundi saavutamise eesmärki art 12 kohaselt IV lisas loetletud rangelt kaitstavate liikide puhul märgib ka Euroopa Komisjon³⁰.

²⁸ Beunen, R., de Vries, J. The governance of Natura 2000 sites: the importance of initial choices in the organisation of planning processes. – Journal of Environmental Planning and Management. 2011/8, Vol. 54. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1080/09640560600747547> (22.12.2020).

²⁹ Born, C.-H. jt (toimet), lk 12.

³⁰ Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. European Commission 2007. https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf (17.02.2021).

Loodusliku elupaiga seisundit nimetatakse direktiivis kaitsestaatuseks. Direktiivi seisukohalt on olulised liigi seisund ja elupaiga seisund. Artikli 1 punktist e selgub, mis on elupaiga seisund ja millal loetakse seisund soodsaks:

„Loodusliku elupaiga kaitsestaatus – looduslikku elupaika ja selle tüüpilisiliikemõjutavate tegurite summa, mis võib mõjutada selle pikaajalist looduslikku levikut, struktuuri ja funktsioone ning selle tüüpiliste liikide pikaajalist säilimist artiklis 2 nimetatud territooriumil.

Loodusliku elupaiga kaitsestaatus loetakse soodsaks, kui:

- selle looduslik levila ja alad, mida see levila piires katab, on muutumatud või laienemas,
- selle pikaajaliseks säilimiseks vajalik eriomane struktuur ja funktsioonid on praegu ja tõenäoliselt ka lähitulevikus olemas ja
- selle tüüpiliste liikide kaitsestaatus on soodne punkti i määratluse kohaselt.“

Liigi seisund ja tingimused, mil liigi seisund loetakse soodsaks, tulenevad loodusdirektiivi artikli 1 punktist i:

„liigi kaitsestaatus – asjaomast liiki mõjutavate tegurite summa, mis pikema aja jooksul võib mõjutada liigi levikut ja populatsiooni arvukust artiklis 2 nimetatud territooriumil.

Kaitsestaatus loetakse soodsaks, kui:

- asjaomase liigi populatsiooni dünaamika andmed näitavad, et liik on oma looduslikus elupaigas elujõuline püsinud pikema aja jooksul ja
- liigi looduslik levila ei ole vähenemas ega ei vähene ka lähitulevikus ning
- selle liigi populatsiooni pikaajaliseks säilimiseks on olemas piisavalt suur elupaik, mis tõenäoliselt ka tulevikus ei vähene.“

Liikide ja elupaikade soodsa seisundi saavutamise või säilitamise eesmärgi leiab direktiivis mitmest kohast: loodusdirektiivi 5. põhjendusest; direktiivi artikli 1 punktist a tulenevalt on liikide ja elupaikade kaitsmise eesmärgiks soodsa seisundi saavutamine või säilitamine, soodsa seisundi saavutamise eesmärk nähtub näiteks art 1 punktide k ja l, artikli 2 lõike 2, artikli 3 lõikest 1.

Born jt kohaselt ei ole soodne seisund kui võlgnetav tulemus direktiivist üheselt selge.³¹ Ent kui arvestada, et ELi direktiividele on omane teatav tulemus, mille liikmesriigid on kohustatud saavutama, siis tulemus ei saa olla üksnes kõigi meetmete võtmine. Meetmete võtmine on tulemuse saavutamiseks vajalik, ent meetmed ei ole eesmärk omaette. Magistritöö autori sellist tõlgendust toetab ka *Bathing Waters*'i lahend³², mille kohaselt direktiivi rikkumist ei välista asjaolu, et liikmesriik võttis kõik mõistlikud meetmed. Oluline on justnimelt soodne seisundi saavutamine või säilitamine. Liikmesriigi asutuste siduvat kohustust võtta „kõik vajalikud meetmed direktiivis ettenähtud tulemuse saavutamiseks“ on loodusdirektiivi puutuvalt rõhutatud *Waddenzee* lahendis³³ ja ELi direktiivide järgimise üldpõhimõttena muudiski Euroopa Kohtu lahendites³⁴.

Eesti kohtupraktikat uurides tekib küsimus, kas alati on ikka järgitud Euroopa Liidu õigust. Küsitavusi esineb eriti varasemas kohtupraktikas, näiteks 2008. aastal leidis Riigikohus³⁵, et Natura aladel peab piirduma säästva arengu tagamisega, mitte ei ole esikohal looduskaitse. Seda otsust on õiguskirjanduses kritiseeritud põhjendusega, et säästva arengu põhimõte tähendab tasakaalu majandus-, sotsiaalsete ja keskkonnahuvide vahel, samas nõustutud, et Natura aladel ei pea igasugust inimtegevust, sealhulgas majandustegevust, täielikult välistama.³⁶

Eesti viimase aja kohtupraktikast käsitlevad Natura elupaikade ja liikide kaitseks võetavate meetmete valikut *Generaatori* Riigikohtu otsus, kus muu hulgas märgitakse, et erinevalt Keskkonnaameti seisukohast ei tulene loodusdirektiivist liikmesriigile kohustust võtta elupaikade ja liikide seisukohast kõige tõhusamat meetet; lahendi kohaselt on kohustuslik vältida seisundi halvenemist ning saavutada kaitse-eesmärgid.³⁷ Soodsa seisundi saavutamise absoluutset kohustust ei tunnista ka hiljutises *Hellenurme lahendis*.³⁸ Õigusteoreetiliselt võiks Riigikohtu seisukohaga nõustuda, et kui elupaiga või liigi seisund on juba niigi soodne ning kus

³¹ Born, C.-H. jt (toimet), lk 12–14.

³² EKo C-56/90, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*, ECLI:EU:C:1993:307, p 44.

³³ EKo C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels versus Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECLI:EU:C:2004:482, p 65.

³⁴ EKo C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry*, ECLI:EU:C:2019:851, p 25; EKo C-106/89, *Marleasing SA versus La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, ECLI:EU:C:1990:395, p 8.

³⁵ RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08, p 18.3.

³⁶ Veinla. H., 2009, lk-d 647, 649, 652.

³⁷ RKHKo 18.02.2021, 3-17-2565, p 28.

³⁸ RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739, p-d 29-30.

vähem tõhusa meetme korral pole seisundi halvenemist karta, siis ei ole vaja võtta kõige tõhusamat meetet. Kui aga liigi või elupaiga seisund ei ole veel soodne, puudub põhjus, miks ei peaks mitme meetme vahel valides otsustama tõhusama meetme kasuks.

Euroopa Kohtu tõlgendus *Euroopa hamstri* kaasuses näitab, et olukorras, kus on valida mitme meetme vahel, tuleb otsustada tõhusamate kasuks. Euroopa Kohtu asjas, kus olid küsimuse alla Euroopa hamstri kaitseks Prantsusmaal võetavad meetmed heideti isegi võrdlemisi põhjalike meetmete puhul liikmesriigile ette, et meetmed polnud piisavalt tõhusad.³⁹

Ülalkirjeldatud kahte liikmesriikide kohustust, meetmete võtmist ja soodsa seisundi saavutamist arvestades võib pidada tähelepanuväärseks, et lisaks direktiividele omasele tulemuse saavutamise kohustuse järgimisele kuuluvad Euroopa Kohtu kontrolliesemesse ka meetmed, mis on võetud soodsa seisundi saavutamiseks. Veelgi enam, Euroopa Kohtu praktika kohaselt on liikmesriikidele heidetud soodsa seisundi mittesaavutamist justnimelt siis, kui meetmeid ei ole olnud kohtu hinnangul selle saavutamiseks piisavad või õiged⁴⁰.

Võrgustiku aladel tuleb loodusdirektiivi art 6 lg 1 kohaselt võtta „kaitsemeetmed, mis on eraldi välja töötatud või lisatud muudesse arengukavadesse, ning asjakohased õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed, mis vastavad aladel esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide ökoloogilistele vajadustele“. Soodne seisund saavutatakse, kaitstes elupaiku ja liike esmajoonel seeläbi, et piiratakse või keelatakse neid kahjustavaid või kahjustada võivaid tegevusi. Mõnede elupaikade, eelkõige poollooduslike koosluste puhul, on vajalik aga peale kahjulikest tegevustest hoidumise ka soodsat seisundi saavutamiseks või säilitamiseks aktiivseid meetmeid võtta, koosluse säilimiseks näiteks loomi karjatada.

Üks Natura 2000 võrgustiku alade kaitsemeetmetest on art 6 lg-s 3 sätestatud Natura hindamine, mida direktiivis nimetatakse asjakohaseks hindamiseks. Hindamise kaudu tagatakse, et alal ei viida ellu tegevusi, mis kaitse-eesmärke kahjustaksid. Kui hindamistulemuste tagajärjel ei suudeta teaduslikult kõrvaldada vähimatki kahtlust, et kava või projekt avaldaks Natura ala kaitse-eesmärkidele olulist negatiivset mõju⁴¹, siis juhul, kui sellist kava või projekti soovib

³⁹ C-383/09, *Euroopa hamster*, p-d 29, 37.

⁴⁰ Samas, p 21; EKo C-103/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Kreeka Vabariik*, ECLI:EU:C:2002:60, p 26.

⁴¹ C-127/02, *Waddenzee*, p 57.

liikmesriik ellu viia erakordsetes ülekaalukates huvides, on selleks loodusdirektiivi art 6 lg-s 4 eraldi reeglid. Nimelt on vaja võtta asendusmeetmed ja nendest Euroopa Komisjoni teavitada. Kui konkreetsel Natura alal esineb esmatähtsaid elupaigatüüpe või liike, võib kaaluda üksnes üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvaid eesmärke ja sel juhul on Euroopa Komisjoni luba vaja. Õiguskirjanduse⁴² kohaselt kujutab art 6 lg 4 endast kahe ELi õiguse põhimõtte, proportsionaalsuse põhimõtte ja säästva arengu põhimõtte väljendust.

1.2.2. Natura 2000 võrgustiku alast välja jäävate elupaikade ja liikide kaitse

1.2.2.1. Natura võrgustikku liitmata loodusdirektiivi liikide ja elupaikade kaitse

Kõiki loodusdirektiivi lisades nimetatud liikide isendite leiukohti ja elupaigatüüpide esinemiskohti ei ole Natura võrgustikuga hõlmatud. Samas on liikmesriikidel kohustus saavutada loodusdirektiivis loetletud liikide ja elupaikade soodne seisund. Seega on asjakohane küsida, kas ja kuidas kaitstakse neid loodusdirektiivi liike ja elupaiku, mida ei kaitsta Natura võrgustikuga.

Soodsa seisundi saavutamine ei täheda iga liigi isendi või iga üksiku elupaiga säilitamise kohustust, vaid loodusdirektiivi art 1 punkti e kohaselt on elupaiga seisund seotud elupaiga pikaajalise loodusliku leviku ja funktsioonidega ning elupaigale tüüpiliste liikide pikaajalise säilimisega.

Euroopa Kohus on tunnistanud vajadust kaitsta loodusdirektiivi liigi populatsiooni olukorras, kus Natura ala väline metsise alampopulatsioon oli seotud Natura alal leiduva metsise alampopulatsiooniga⁴³ (vt ka p 1.2.2.3). Käesoleva töö kontekstis on tegemist tähtsa lahendiga, sest see on üks vähestest Euroopa Kohtu lahenditest, kus loodusdirektiivi puudutavaks põhiküsimuseks on metsaraie. Üldistusena on Natura alaga hõlmamata loodusdirektiivi liikide ja elupaikade kaitse Euroopa Kohtu praktika kohaselt tähtis vaid niipalju, kuivõrd see aitab täita liikmesriigil kohustust saavutada loodusdirektiivi liikide ja elupaikade soodne seisund. Niisiis

⁴² Möckel, S. The European ecological network “Natura 2000” and its derogation procedure to ensure compatibility with competing public interests. – Nature Conservation 2017/23. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.3897/natureconservation.23.13603> (01.03.2021).

⁴³ EKo C-404/09, *Euroopa Komisjon versus Hispaania Kuningriik*, ECLI:EU:C:2011:768, p 147-148.

vajaduse korral tuleb liikmesriigil kaitsta ka Natura alast väljapoole jäävaid liike ja elupaiku, kuna Europa Kohtu lahendi *UK Bathing Waters*⁴⁴ kohaselt ei piisa, kui liikmesriik teeb üksnes kõik mõistlikud pingutused loodusdirektiivi eesmärgi täitmiseks (nt kaitseb üksnes Natura alal leiduvate liikide populatsioone), vaid igal juhul on kohustus direktiivi eesmärk (liikide ja elupaikade soodne seisund) saavutada. Arvestades Euroopa Keskkonnaagentuuri hiljutist uuringut *State of the Nature in the EU*⁴⁵, mis koostati liikmesriikide esitatud andmete põhjal, on liikmesriikidel loodusdirektiivi eesmärkide saavutamises märkimisväärsed puudujäägid. Viidatud uuringus hinnati küll ELi elurikkuse strateegia 2020⁴⁶ saavutamist, aga kuna selle strateegia osa on soodne seisund, on see küllaltki relevantne loodusdirektiivi eesmärkide täitmise hindamisel. Puuduseks võib pidada asjaolu, et eelnimetatud uuring on koostatud liikmesriikide esitatud andmete põhjal, mille kogumise meetodid liikmesriigiti erinesid, nagu ka uuringus tunnistatud.

Eestis kehtivad riigisisese õigusega kaitse alla võetud liikidele liigikaitse reeglid. LKS § 48 kohaselt kaitstakse Eestis kõiki I kaitsekategooria liikide isendeid. See tähendab, et kui liik leitakse mujalt kui kaitstaval alalt, sealhulgas ei ole alal varem kehtestatud püsielupaiga kaitsekorda, siis LKS § 50 kohaselt tuleb selles sättes loetletud liikide isendite leidmisel kohaldada kaitsevööndi korda. Kaitsevööndi suurus varieerub liigiti, näiteks lendorava puhul on see 25 meetri raadiuses ümber pesapuu.

1.2.2.2. Alavälise tegevuse mõju ulatumine Natura alale

On vaja kindlaks teha, kas tähelepanu peab pöörama ka mõjudele, mis lähtuvad väljaspool Natura ala toimuvatest tegevustest, see tähendab kas väljaspool ala tegevuste reguleerimine võib olla vajalik, et saavutada Natura alade kaitse-eesmärke.

⁴⁴ C-56/90, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*, p 44.

⁴⁵ *State of the Nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018*. EEA Report. Arvutivõrgus: <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020> (28.02.2021).

⁴⁶ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Meie elukindlustus, meie looduskapital: ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0244&from=EN> (07.03.2021).

Euroopa Kohus on leidnud *Alto Sili* lahendis, et oluline negatiivne mõju Natura alale võib lähtuda ka alast väljastpoolt.⁴⁷ Viidatud kohtulahendis oli muu hulgas küsimus metsise ja pruunkaru alampopulatsioonide ühendava metsa raumisest, sealjuures üks ühendatavatest metsise alampopulatsioonidest paiknes lausa väljaspool Natura võrgustiku ala.

Euroopa Kohus leidis, et kuna liikmesriik oli hindamise tulemusel lubanud tegevust, mille tulemusena hukkusid Natura 2000 võrgustiku kaitse-eesmärgiks oleva loomaliigi isendid 600 km kaugusel võrgustiku alast, oli liikmesriik rikkunud art 6 lg-t 3 seeläbi, et ei viinud ellu nõuetekohast ja täielikku asjakohast tagajärgede hindamist ning viidatud kohtuotsuse punktis 29 rõhutas sõnaselgelt, et projekti kaugus Natura võrgustiku alast, ei välista kuidagi art 6 lg 3 nõuete kohaldatavust.⁴⁸ See kohtulahend on relevantne näiteks võrgustiku ala kaitse-eesmärgiks olevate loomade ja lindude puhul, kes liiguvad väljaspool seda ala. Lisaks nähtub sealt Euroopa Kohtu seisukoht, kahjulikud mõjud kaitstavale alale võivad tuleneda mitte ainult tegevusest, mis leiab aset kaitstaval alal, vaid ka tegevusest, mis toimub väljaspool kaitstavat ala.

Ka õiguskirjanduses levinud seisukoha järgi võib oluline negatiivne mõju tuleneda väljastpoolt Natura ala.⁴⁹ Seega võib olla vajalik ka väljaspool ala kavandatava tegevuse mõju hindamiseks ellu viia Natura hindamine.

Eesti õigustloovates aktides ei ole sätestatud, kas Natura alale võib mõju lähtuda ka väljastpoolt ala toimuvatest tegevustest. Küll aga on Riigikontroll 2008. aasta auditis leidnud, et Natura aladest välja jäävad raied on olulist mõju avaldanud Natura alade kaitse-eesmärkidele.⁵⁰ Riigikohus leidis *Rail Balticu* lahendis, et Natura alast väljaspool rajatav raudtee puhul ei ole välistatud oluline negatiivne mõju Natura ala kaitse-eesmärkidele.⁵¹ Riigikohus on varemgi

⁴⁷ C-404/09, *Alto Sil*, p-d 147-148.

⁴⁸ EKo C-142/16, *Euroopa Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2017:301.

⁴⁹ Veinla, H. Looduskaitse metsades – konfliktsete eesmärkide ühendamise võimalikkusest. – *Juridica* 2019/5, lk 322; Veinla, H., 2016, lk 128; Opdam, P. F. M. jt. Identifying uncertainties in judging the significance of human impacts on Natura 2000 sites. – *Environmental Science&Policy* 2009/7, Vol. 12. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2009.04.006> (07.03.2021); Igondova, E. jt. The ecological impact assessment of a proposed road development (the Slovak approach) – *Environmental Impact Assessment Review* 2016, Vol 59. Arvutivõrgus: <https://doi-org.ezproxy.utlib.ut.ee/10.1016/j.eiar.2016.03.006> (07.03.2021).

⁵⁰ Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 võrgustiku aladel. Riigikontroll 2008. Arvutivõrgus: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2041/Area/15/language/et-EE/Default.aspx> (07.03.2021).

⁵¹ RKHKo 19.05.2020, 3-18-529/137, p 19.

seisukohale asunud, et Natura alal kaitstavaid liike on keelatud häirida ka väljaspoolt ala lähtuva tegevusega.⁵²

Tugindes eeltoodud Euroopa Kohtu ja Riigikohtu praktikale ja õiguskirjandusele nähtub, et olulise negatiivse mõju avaldumine Natura ala kaitse-eesmärkide saavutamisele pole välistatud ka väljaspoolt ala kavandatavate viidavate tegevuste puhul.

1.3. Natura hindamise algatamise kriteeriumid

1.3.1. Kava ja projekti mõiste

Loodusdirektiivis on mõjuhindamise esemeks kavad ja projektid (direktiivi art 6 lg 3). Kava ja projekti mõiste sisustamise teeb keerukamaks asjaolu, et neid mõisteid pole loodusdirektiivis defineeritud.

Euroopa Kohus on *Papenburgi* lahendis märkinud⁵³, et kava ja projekti mõiste avamiseks sobib nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta⁵⁴ art 1 lg 2 punkti a teises taandes toodud projekti mõiste: „muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine“.⁵⁵ Sekkumine looduskeskkonda ja maastikku on lai mõiste. Euroopa Kohus on samuti leidnud, et see sekkumine tähendab keskkonna füüsiliste aspektide muutmist, mille alla ei kuulu näiteks olemasoleva lennujaama käitamisloa uuendamine⁵⁶. Siiski on Euroopa Kohus asunud eelviidatud *Papenburgi* lahendist hiljem seisukohale, et sekkumine looduskeskkonda ei ole loodusdirektiivi puhul määrav, vaid põhirõhk on küsimusel, kas tegevuse puhul pole oluline mõju välistatud⁵⁷. Teisal leidis kohus sarnaselt, et projekti mõiste on loodusdirektiivis laiem kui

⁵² RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15, p 36.1.

⁵³ EKo C-226/08, *Stadt Papenburg versus Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2010:10, p 38–40; C-127/2, *Waddenzee*, p 23, 24, 26.

⁵⁴ Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiiv teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta – EÜT L 175.

⁵⁵ C-226/08, *Papenburg*, p 38–40; C-127/2, *Waddenzee*, p-d 23, 24, 26.

⁵⁶ EKo C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt versus Vlaamse Gewest*, ECLI:EU:C:2011:154, p 27–30.

⁵⁷ EKo C-293/17, *Coöperatie Mobilisatie for the Environment UA, Vereniging Leefmilieu versus College van gedeputeerde staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland*, ECLI:EU:C:2018:882, p-d 60–73.

KMH direktiivis⁵⁸. Kui metsaraiega eemaldatakse metsast puid, muudetakse sellega keskkonna füüsilisi aspekte. Euroopa Kohus on leidnud, et näiteks karjakasvatamise ja väetamise puhul ei ole füüsiliste aspektide muutmine nii ulatuslik, et neid tegevusi projektiks pidada⁵⁹. Käesoleva töö autori arvates kaasneb metsaraiega keskkonna aspektide olemuslikum muutmine kui karjatamisega. Samas kui suures metsas raiutakse vaid mõni puu, ei pruugi metsa füüsilised aspektid kuigivõrd muutuda. Üldjuhul aga võib asuda järeldusele, et metsaraie on loodusdirektiivi tähenduses projekt. Arvestades, et eelnimetatud *Papenburgi* lahendi kohaselt sõltub projektiks liigitumine olulisest negatiivsest mõjust nagu Natura hindamise algatamine, siis lõplik liigitumine projektiks selgub pärast Natura hindamist. Seetõttu on projekti mõiste loodusdirektiivi art 6 lg 3 Natura hindamise algatamise tähenduses küllaltki lai mõiste. Ka Eesti õiguskirjandus on asunud seisukohale, et metsaraie on loodusdirektiivi tähenduses projekt⁶⁰.

Erialakirjanduses peetakse kava otsustusprotsessis üldisemal tasemel olevaks aktiks, programmi aga konkreetsemaks, kuid siiski projektidest üldisemaks.⁶¹ Kavade võivad olla väga suure üldistusastmega, kavade näidetena on toodud maakasutuskavasid või valdkondade arengukavasid⁶². Euroopa Kohus on leidnud, et hoolimata asjaolust, et maakasutuskavadega ei anta tegevusteks lõplikku luba, vaid nendeks on vaja eraldi luba, on neil ikkagi suur mõju edaspidi vastu võetavatele otsustele, mistõttu kuuluvad maakasutuskavad Natura hindamise kohaldamisalasse⁶³. Maakasutuskavadega tuleb aga selles faasis teada olevaid mõjusid põhjalikult uurida ja hinnata ning lubada ainult olulise negatiivse mõju objektiivse teadusliku mõju välistamise korral, vastasel juhul on tegemist direktiivi art 6 lg 3 rikkumisega⁶⁴.

⁵⁸ EKo C-254/19, *Friends of the Irish Environment Ltd versus An Bord Pleanála*, ECLI:EU:C:2020:680, p-d 28–30.

⁵⁹ C-293/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment*, p 71.

⁶⁰ Relve, K., Vahtrus, S., 2019.

⁶¹ Gao, M.-Z. A. SEA Guidance: A Reinterpretation of the SEA Directive and its Application to the Energy Sector. – European Environmental Law Review 2011/5, Vol. 15, lk 132.

⁶² EKo C-441/17, *Euroopa Komisjon versus Poola Vabariik*, ECLI:EU:C:2018:255, p-d 122–124; Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätete tõlgendamise käsiraamat. Euroopa Komisjon 2001. Arvutivõrgus: https://www.envir.ee/sites/default/files/natura_korraldus_est.pdf (10.04.2021).

⁶³ EKo C-418/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Iirimaa*, ECLI:EU:C:2007:780; EKo C-6/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*. ECLI:EU:C:2005:626, p 52.

⁶⁴ Söderman, T. Natura 2000 appropriate assessment: Shortcomings and improvements in Finnish practice. – Environmental Impact Assessment Review 2009/29, lk 83. Arvutivõrgus: doi:10.1016/j.eiar.2008.04.001 (11.04.2021).

Riigisiseseid poliitikadokumente ja erinevaid poliitilisi algatusi, kus väljendatakse üksnes poliitilist tahet millegi tegemiseks, ei saa üldiselt loodusdirektiivi tähenduses kavadeks pidada, seda eriti juhtudel, kus tegevuste elluviimiseks tuleb läbida veel etappe, näiteks valdkonnapõhiseid arengukavasid. Küll aga juhul, kui poliitilise tahte avalduse ning Natura alale avalduva võiva olulise mõju vahel on selge ja otsene, on tegemist kavaga, mis jääb direktiivi art 6 lg 3 kohaldamisalasse⁶⁵.

Eesti õigusesse on loodusdirektiivi art 6 lg 3 üle võetud KeHJS § 3 lg 1 p-ga 2. Selles sättes toodud mõiste *tegevus* ei ole kindlasti kitsam mõiste kui direktiivis nimetatud *kava* või *projekt*, vaid hõlmab ka kava või projekti alusel kavandatavat tegevust. Nimelt projektiks kvalifitseerub nii era- kui ka avaliku sektori tegevus, millega sekkutakse keskkonda⁶⁶. Natura hindamise vajalikkuse üle saab lähemalt otsustada seeläbi, kas oluline mõju Natura ala terviklikkusele on või ei ole objektiivselt hinnates välistatud. Järelikult sõltub tegevuse mõiste sisustamine küsimusest, kas välistatud on oluline negatiivne mõju Natura ala kaitse-eesmärkidele.

Tähtis on küsimus, millal on loodusdirektiivi tähenduses tegemist ühe projektiga ja millal eraldi projektidega, sest iga eraldiseisva projekti puhul tuleb olulise mõju objektiivse välistamatus korral viia ellu Natura hindamine. *Waddenzee* lahendis asus Euroopa Kohus seisukohale, et isegi tegevus, mida on alal ellu viidud aastaid, aga mille jaoks antakse igal aastal eraldi tähtajaline luba ja millega kaasneb iga kord tegevuse lubatavuse hindamine, kvalifitseerub iga loa osas eraldi kavaks või projektiks loodusdirektiivi mõistes⁶⁷. Euroopa Kohus on *Papenburgi* lahendis leidnud, et arvestada tuleb tegevuse korduvust, laadi ja tingimusi, kusjuures ühe projektiga on tegemist siis, kui korduvat tegevust saab vaadelda üheainsa tegevusena, mille näiteks võib-olla (aga kohus ei ütle, et kindlasti on) konkreetse laevatee süvendamine kindla sügavuse säilitamiseks regulaarsete ja vajalike süvendamistega⁶⁸. Kui siin tuua võrdlus metsaraiega, siis ühe ja sama projektina võiks teatavatel juhtudel käsitleda valikraiet MS § 28 lg 8 tähenduses, kuna viidatud sätte kohaselt on see raieliik mõeldud metsa majandamiseks püsimeetsana, mis tähendab, et ehkki metsa füüsiline aspekt muutub üksikute puude raie tõttu, siis regulaarne üksikpuude eemaldamine, nii et mets on püsivalt ja küllaltki tihedalt kaetud

⁶⁵ EKo C-179/06, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2007:578, p 41;

⁶⁶ Relve, K., Vahtrus, S., 2019, lk 329.

⁶⁷ C-127/02, *Waddenzee*, p 25–29.

⁶⁸ C-226/08, *Papenburg*, p 47, 51.

täiskasvanud puudega, võib kvalifitseeruda üheks ja samaks tegevuseks. Samas sõltub korduvus sellest, missuguses koguses puid ja kui regulaarselt metsast raiutakse.

Niisiis saab loodusdirektiivi tähenduses rääkida kavast või projektist eelkõige juhtudel, mil kavandatava tegevusega kaasneb sekkumine looduskeskkonda ja keskkonna füüsiliste aspektide muutmine. Teine suhteline pidepunkt on olulise negatiivse mõju tõenäosus. Sama korduva projekti eristamisel eraldiseisvatest projektidest peab vaatama eelkõige tegevuse korduvust, laadi ja tingimusi: ühe projektiga on tegemist siis, kui korduvat tegevust saab vaadelda üheainsa tegevusena. Eraldiseisvate projektide eristamine korduvast projektist on tähtis selleks, et õigesti ellu viia Natura hindamist: korduva projekti puhul piisab üldjuhul ühest hindamisest, eraldiseisvate projektide puhul peab iga üksiku projekti võimalikku mõju hindama.

Eesti õigus Natura hindamisega seoses kava või projekti mõistet ei tunne, vaid loodusdirektiivi art 6 lg 3 alusel üle võetud KeHJS § 3 lg 1 p-s 2 mainitakse laiemalt *tegevust*, mille abil sätte kohaldamisala määrata on keeruline, kuid põhiline kriteerium ongi Natura ala kaitse-eesmärkidele avalduva olulise negatiivse mõju tõenäosus. Mis üldisemalt KeHJS § 3 lg 1 p 2 kohaldamise võimalikkusse puutub, esineb sealgi küsitavusi, mida on käsitletud käesoleva magistritöö punktis 2.1.2.1.

1.3.2. Seos kaitsekorraldusega

Eesti kontekstis on puudutab küsimus kava või projekti seosest kaitsekorraldusega eelkõige kaitsealade kaitse-eeskirju. Hoiualadel kaitse-eeskirju ei koostata ja kaitse tuleneb peamiselt looduskaitseeadusest, nagu käesoleva töö sissejuhatuses selgitatud. Kaitse-eeskirjade puhul on küsimus, kas neid saab lugeda kavadeks, mis on ELi õiguse ja Eesti õiguse kohaselt seotud ala kaitsekorraldusega või selleks otseselt vajalikud. Nimelt ei pea Natura hindamist ellu viima siis, kui kava või projekt on otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või selleks otseselt vajalik (loodusdirektiivi art 6 lg 3).

Keskkonnaamet peab kõiki kaitse-eeskirjas sätestatud meetmeid kaitsekorraldusega seotuks või selleks otseselt vajalikuks ja leiab, et nendele direktiivi art 6 lg 3 sätestatud Natura hindamine

ei kohaldu⁶⁹. Esmalt on vaja kindlaks teha, mis on kaitsekorraldus. Direktiivi ingliskeelses versioonis on see *management of the site*, prantsuskeelses *gestion du site*. Loodusdirektiivis kaitsekorralduse mõistet defineeritud ei ole, kuid direktiivi art 6 lg lg-st 1 nähtub, et kaitsekorralduskava kuulub kaitsemeetmete hulka. Seega tekib küsimus, kas kaitsekorraldust saab nimetada kaitsemeetmete kogumiks. Euroopa Komisjon vastab sellele jaatavalt, märkides 2019. aasta teates⁷⁰, et ilmselgelt saab art 6 lg 3 tähenduses kava või projekti pidada seotuks kaitsekorraldusega vaid siis, kui see on seotud kaitse-eesmärkide täitmisega või selleks otseselt vajalik. Eelviidatud dokumendis rõhutab Euroopa Komisjon, et muul otstarbel kui kaitse-eesmärkide täitmiseks tehtav metsaraie võib küll Natura ala hulka kuuluva metsa kaitsekorralduskavas kirjas olla, aga kuna see ei aita täita kaitse-eesmärke, võib selle metsaraie asjus olla ikkagi vajalik viia ellu Natura hindamine.

Euroopa Kohus leidis 2018. aastal *Białowieża* otsuses, et kaitse-eeskirja muudatus, millega sätestati aktiivse metsamajandamise meetmeid nagu kuuse-kooreüraski asustatud kuuskede sanitaarraie, surevate puude kõrvaldamine ja taasmetsastamine, kuulub loodusdirektiivi art 6 lg 3 kohaldamisalasse, sest eelnimetatud meetmed ei ole otseselt seotud Natura ala kaitsekorraldusega ega ole selleks otseselt vajalikud. Lahendis on juttu dokumendist, kus kaitse-eesmärke sätestatud ei olnud.⁷¹ Kaitse-eesmärkide sätestuse puudumine kujutab endast erinevust võrreldes Eesti kaitse-eeskirjadega, kus on nimetatud kaitse-eesmärkidega seoses vähemasti kaitstavad elupaigatüübid liigid, kui mitte enam. Siiski järeldub eelviidatud lahendist, et kõik tegevused, mis vormistatakse kaitsemeetmetena või koos kaitsemeetmetega, ei ole direktiivi art 6 lg 3 tähenduses seotud kaitsekorraldusega ja ei jää Natura hindamise alt välja.

⁶⁹ Keskkonnaameti 18.12.2020 kiri nr 13-2/20/11196-7 (märkega *Asutusesiseseks kasutamiseks, lisa 3*).

⁷⁰ Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted. Euroopa Komisjoni teatis (2019/C 33/01). Arvutivõrgus: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)) (28.02.2021).

⁷¹ C-441/17, *Białowieża*, p 122–127.

Euroopa Kohus on sarnaselt teiselgi sedastanud, et kavandatava tegevuse väidetav soodne mõju ei ole asjakohane otsustamisel, kas Natura hindamist või loodusdirektiivi ja KSH direktiivi⁷² koostoimes KSH menetlus on vaja ellu viia.⁷³

Euroopa Kohus ja komisjon on läinud veelgi kaugemale, selgitades, et meede, mis aitab ühe Natura võrgustikku kuuluva ala kaitse-eesmärke täita, võib oluliselt ja negatiivselt mõjutada mõnda teist ala, millisel juhul tuleks Natura hindamine ellu viia selle teise ala seisukohast.⁷⁴

Eelpool viidatud Euroopa Komisjoni juhustest ja Euroopa Kohtu praktikast tuleneb aga, et tegevuse lubamine kaitse-eeskirjaga või kaitsekorraga ei tähenda vaikimisi, et kava või projekt oleks vabastatud Natura hindamisest, vaid küsimus on selles, kas projekt või kava on otseselt seotud konkreetse Natura ala kaitse-eesmärkide täitmisega või selleks vajalik.

Küsimusele, mis juhtudel on kava või projekt seotud kaitsekorraldusega, saab vastuse loodusdirektiivi art 2 lg-st 2, mille järgi peavad direktiivi kohaselt võetud meetmed olema kavandatud direktiivi liikide ja elupaikade soodsa seisundi säilitamiseks või taastamiseks. Euroopa Komisjoni teatise kohaselt tuleb lähtuda art 6 lg-st 1: Natura hindamist ei pea ellu viima juhul, kui kava või projekt on seotud ala kaitse-eesmärkide saavutamise.⁷⁵ Hindamise tegematajätmise puhul peab Euroopa Kohtu kohaselt ühtlasi olema täidetud eeldus, et on välistatud erinevate kaitse-eesmärkide saavutamiseks vajalike tegevuste konflikt.⁷⁶ Kui väita vastupidist, et seos kaitsekorraldusega võiks olla missugune tahes, saaks Natura hindamist vältida iga kava või projekti puhul seeläbi, et tegevust kaitse-eeskirjas nimetada.

Asjakohane on uurida, kas Eestis looduskaitseaduse järgi kaitset korraldavad tegevused jäävad loodusdirektiivi art 6 lg 3 kohaldamisalast välja. Kaitstaval loodusobjektidel vajalikud tegevused on Eesti õiguses sätestatud LKS §-s 17. Metsaraiet käsitleb mh LKS § 17 lg 4, mis võimaldab kaitse-eeskirjaga sätestada *vaadete avamiseks vajalikuks tegevuseks* raieid. Vaadete

⁷² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001 direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. – ELT L 197, lk 30–37.

⁷³ EKo C-321/18, *Terre wallonne ASBL versus Région wallonne*, ECLI:EU:C:2019:484, p-d 27-28; EKo C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA versus Ayuntamiento de Madrid*, EU:C:2008:445, p 41.

⁷⁴ Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted. Euroopa Komisjoni teatis (2019/C 33/01); EKo C-241/08, *Euroopa Komisjon versus Prantsuse Vabariik*, ECLI:EU:C:2010:114, p 44–56.

⁷⁵ Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted. Komisjoni teatis C(2018) 7621 final. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_et.pdf (10.03.2021).

⁷⁶ C-241/08, *Euroopa Komisjon versus Prantsuse Vabariik*, p 44–56.

avamine paistab olevat pigem kultuuriline või esteetiline meede LKS § 1 p 2 tähenduses kui et loodusdirektiivi tähenduses mõne Natura ala kaitse-eesmärgi saavutamiseks vajalik tegevus. Reegleid või täpsustusi niisuguse raie kohta LKS § 17 lg 4 ei sisalda. Sätte sõnastusest tulenevalt saaks Eestis kaitse-eeskirjaga kehtestada kaitstaval objektil vajaliku tegevuse põhjendusega Natura aladel raadamise lubamist.

Eeltoodust nähtub, et mõned riigisiseses õiguses kaitsekorraldusega seotud tegevusteks nimetatud tegevused ei pruugi siiski Natura hindamise alt välja jääda. Samuti ei tähenda kaitsekorraldust reguleerivas dokumendis sisaldumine, et kava või projekt oleks hindamisest vabastatud loodusdirektiivi art 6 lg 3 tähenduses. Et Natura hindamine ära jätta, peaks kava või projekt aitama otseselt täita Natura ala kaitse-eesmärke, samuti peab objektiivselt olema välistatud, et sama kava või projekt avaldaks olulist negatiivset mõju mõnele teisele Natura alale. Vastasel juhul on hindamine vajalik ellu viia.

Hindamist ei pea tegema n-ö nullvariandi korral, see tähendab olukorras, kus kaitse-eeskirjaga ei ole metsaraie üldse lubatud.⁷⁷ Eestis mahub selle määratluse alla loodusreservaat, mis on LKS § 29 lg-te 1–3 järgi ala, kus on keelatud inimeste viibimine ja igasugune inimtegevus. Sihtkaitsevööndis (LKS § 30) seevastu on lubatud raie looduskaitsealadel ja kultuurilistel eesmärkidel ning piiranguvööndis (LKS § 31) eelnevale lisaks majanduslikel eesmärkidel. Nagu eelpool kirjeldatud, ei ole ELi õiguses tegevus hindamise alt välistatud ka juhtudel, kus seda nimetatakse kaitsemeetmeks.

1.3.3. Oluline negatiivne mõju

Loodusdirektiivi art 6 lg-s 3 on sätestatud, et hindamise peavad läbima kavad-projektid, mis tõenäoliselt avaldavad ala kaitse-eesmärkidele olulist mõju: neid tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida kava või projekti alusel ellu viidav tegevus ala kaitse-eesmärkidele avaldab. Õiguskirjanduse kohaselt on selle hindamise eesmärk ennetada kahjulikku mõju

⁷⁷ EKo C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini sarl ja Eolica di Altamura Srl versus Regione Puglia*, ECLI:EU:C:2011:502, p-d 46–58.

loodus- ja linnudirektiivi liikidele⁷⁸. Natura hindamise algatamise kohustus sõltub järelkult küsimusest, kas kava või projekti avaldab tõenäoliselt olulist negatiivset mõju kaitse-eesmärkidele.

Kaitse-eesmärgid seatakse iga ala puhul eraldi. Kaitse-eesmärgiks saab olla linnudirektiivi lisa I liikide, loodusdirektiivi lisa I elupaigatüüpide või lisade II või IV liikide kaitse. Kaitse-eesmärgid valitakse eelmainitud looma- ja taimeliikide ning elupaigatüüpide seast. Direktiivi art 6 lg-s 3 nimetatud ala terviklikkus on kaitse-eesmärkidega seotud, võib isegi öelda, et direktiivi kohaldamise seisukohast puudub tarvidus neid mõisteid eristada. Euroopa Komisjon on selgitanud, et kui olulist mõju ei avaldata ühelegi ala kaitse-eesmärgiks olevale elupaigale ega liigile, ei avaldata mõju ka ala terviklikkusele⁷⁹. Kaitse-eesmärgid on saavutatud siis, kui ala terviklikkus on säilitatud, mille eelduseks omakorda on liikide ja elupaikade soodne seisund.⁸⁰ Järelkult tähendavad loodusdirektiivi art 6 lg-s 3 ala terviklikkus ning kaitse-eesmärgid liikide ja elupaikade soodsat seisundit. Selline tõlgendus on kooskõlas ka direktiivi eesmärgiga (vt lähemalt käesoleva töö p 1.2.1).

Puudub konkreetne reegel selle kohta, kui suur peab olema tõenäoline mõju, et liikmesriigil oleks Natura hindamise kohustus. Oluline mõju on määratlemata õigusmõiste. Lisaks on see seotud teadusliku ebakindlusega, mis valitseb eriti elurikkusele avalduvate mõjude hindamise ümber: mõjusid on väga keeruline *ex ante* hinnata.⁸¹ Hindamise algatamise kohustus ise sõltub sellest, kas kava või projekt tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju. Hindamise algatamise otsus tuleb ilmselgelt teha vähemate teadmiste põhjal mõju kohta, sest mõju hakatakse lähemalt uurima alles hindamise enda käigus. Kuna Natura hindamine ise on seotud eelmainitud põhjustel teadusliku ebakindlusega, on selle võrra raskem otsustada enne mõjude hindamist, kas tegevus avaldaks tõenäoliselt üksi või koos muude kavade või projektidega võrgustiku alale olulist negatiivset mõju. Natura hindamise alustamise üle tuleb otsustada igal üksikjuhul eraldi:

⁷⁸ Floor, J. R. jt. 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 2016/3, Vol. 55. Arvutivõrgus: <http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2015.03.008> (28.02.2021).

⁷⁹ Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted. Euroopa Komisjoni teatis (2019/C 33/01).

⁸⁰ Peterson, K. (koost). Juhised loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 rakendamiseks Eestis. Säätva Eesti Instituut: Tallinn 2006. Arvutivõrgus: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/download/21968> (10.04.2021).

⁸¹ Born, C.-H. jt (toimet), lk 458-459.

isegi kui muu sarnase kava või projekti mõjude kohta on varem otsus tehtud, ei vabasta see teiste kavade-projektide mõjude hindamisest.

Loodusteadusliku ebakindluse ja määratlemata õigusmõiste puhul peavad olema siiski pidepunktid, mille abil igal üksikjuhul hindamise alustamise üle otsustada. Mõju olulisuse küsimust tuleb tõlgendada koostoimes loodusdirektiivi art 6 lg-ga 2, mille kohaselt peavad liikmesriigid võtma meetmeid direktiivis loetletud elupaikade ja liikide elupaikade hävimise takistamiseks.

Euroopa Kohus on korduvalt väljendanud seisukohta, et projekti tohib lubada üksnes siis, kui on välistatud igasugune mõistlik kahtlus olulise negatiivse mõju avaldumises.⁸² Euroopa Komisjoni teatise kohaselt ei saa mõistet *oluline mõju* vabalt tõlgendada, vaid seda kasutatakse direktiivis objektiivses kontekstis. Olulisuse järjekindel tõlgendamine on vajalik selleks, et tagada Natura 2000 toimimine sidusa võrgustikuna. Olulisus varieerub sõltuvalt sellistest teguritest nagu mõju suurus, liik, ulatus, kestus, intensiivsus, avaldamise aeg, tõenäosus ja kumulatiivsus ning asjaomaste elupaikade ja liikide haavatavus.⁸³

Riigikohus on *Rail Balticu* lahendis asunud seisukohale, et Natura hindamine tuleb teha alati, kui eelhinnangu põhjal ei ole võimalik välistada kavandatava tegevuse olulist mõju Natura alale. Eelhinnang kujutab endast põhimõtteliselt otsustamist, kas Natura hindamine on vaja teha. Samas Riigikohtu otsuses tunnistatakse *Waddenzee* lahendiga⁸⁴ tekkinud järjepidevat Euroopa Kohtu praktikat. Sellest peab lähtuma ka Eesti seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim.

1.3.4. Kumulatiivne mõju

Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt tuleb Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärkidele avalduvat mõju hinnata koos muude kavade või projektidega. Kumulatiivse mõju hindamise

⁸² C-127/02, *Waddenzee*, p-d 56, 59; EKo C-239/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Portugali Vabariik*, ECLI:EU:C:2006:665, p 20.

⁸³ Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted. Komisjoni teatis C(2018) 7621 final, p 4.5.2. – ELT C 33-1.

⁸⁴ C-127/02, *Waddenzee*.

algatamise eri aspektide (kavade-projekti osadeks jaotamine, tegevuse kaugus Natura alast) kohta on Euroopa Kohus korduvalt seisukohti esitanud: liikmesriik ei või mõjude hindamist vältida seeläbi, et jaotab projekti väiksemateks osadeks, mille koosmõju jätab hindamata⁸⁵. Muus lahendis leidis Euroopa Kohus, et ainus kriteerium kumulatiivse mõju puudumisel ei saa olla projekti elluviimise koha asetsemine Natura ala piires või isegi kaugus Natura alast.⁸⁶ Uue kava või projekti kumulatiivsete mõjude hindamisel ei saa välja jätta ka neid teisi kavasid või projekte, mis on heaks kiidetud enne direktiivi kehtima hakkamist või millele on Natura hindamine varem tehtud⁸⁷.

Kõik eelmises lõigus toodud seisukohad on relevantsete ka ajakohase hindamise algatamise otsustamise etapis, ehkki mõjude, sealhulgas kumulatiivse mõju põhiline hindamine toimub Natura hindamise faasis. Hindamise algatamise üle otsustamisel peab aga vähemalt tuvastama kavad või projektid, mida lähikonnas on ellu viidud, viiakse parasjagu ellu või mida kavandatakse.

Mis puutub riigisisesse õigusse, siis KeHJS § 3 lg 1 p-s 2 on samuti sätestatud hindamise kohustus juhuks, kui oluline mõju ei ole välistatud koos teiste tegevustega, kuid täpsemaid juhiseid kumulatiivse mõju hindamiseks pole toodud.

1.4. Natura hindamise elluviimise nõuded

Loodusdirektiivi art 6 lg 3 kuigi täpselt hindamismenetluse reegleid ei sätesta. Kui hindamise algatamise pidepunktideks võib pidada hindamise eset (kava või projekt), algatamise lävendit (olulist negatiivse mõju võimalikkust välistavate objektiiivsete asjaolude puudumine) ja teiste kavade-projektide tuvastamist kumulatiivse mõju hindamise kohustuse tõttu, siis olukorras, kus hindamise algatamine on otsustatud, ei leidu art 6 lg-s 3 muud suunist kui et *asjakohaselt hinnata*.

⁸⁵ C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, p 44.

⁸⁶ Möckel, S. The terms “project” and “plan” in the Natura 2000 appropriate assessment. – Nature Conservation. 2017/23. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.3897/natureconservation.23.13601> (18.11.2020).

⁸⁷ C-142/16, *Euroopa Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, p 61, 63.

Direktiivi lakoonilisuse tõttu on hindamismenetluse sisunõuete konkretiseerimisel vaja lähtuda loodusdirektiivi eesmärgist, teistest loodusdirektiivi sätetest, ELi keskkonnaõiguse põhimõtetest, Euroopa Kohtu praktikast ja Euroopa Liidu institutsioonide juhendmaterjalidest. Nendest leitavad pidepunktid on eelkõige soodsa seisundi saavutamise eesmärk, ettevaatuspõhimõte ning Euroopa Kohtu nõuded hindamisobjekti andmete ammendavuse ja ajakohasuse, mõjuhindamise detailsuse ja teaduslikkuse taseme kohta.

Loodusdirektiivi eesmärgiks on direktiivi art 2 lg 1 kohaselt on loodusliku mitmekesisuse säilitamine, täpsemalt on liikmesriikide poolt võlgnetavaks tulemuseks direktiivis nimetatud liikide ja elupaikade soodne seisund (vt p 1.2). Krämer⁸⁸ rõhutab, et ELi keskkonnaõiguseski kehtib ELi õiguse põhimõte, et liikmesriigid peavad direktiivide täitmiseks saavutama nõutud tulemuse: seda põhimõtte rakendamist keskkonnaõiguses illustreerib märgilise tähtsusega Euroopa Kohtu lahend UK Bathing Waters⁸⁹, kus kohus lükkas ümber väited selle kohta, nagu välistaks rikkumise asjaolu, et liikmesriik tegi direktiivi täitmiseks kõik mõistlikult võimaliku. Nõutava eesmärgi saavutamata jätmist ei õigusta ka see, kui liikmesriik kohaldas direktiivi otse ja tõlgendas sealjuures riigisisest õigust kooskõlas ELi õigusega⁹⁰. Eeltoodust nähtub, et loodusdirektiivi tähenduses asjakohane hindamine teenib elupaikade ja liikide soodsa seisundi tagamise eesmärki, mis tuleb liikmesriikidel igal juhul saavutada.

ELi keskkonnaõiguse keskne põhimõte on ettevaatuspõhimõte. Nimetatud põhimõte tähendab, et teadusega ei suudeta kõiki keskkonnaohte *ex ante* kindlaks teha, mistõttu tuleb meetmeid võtta ka ebakindlate ohtude vastu⁹¹.

Veinla selgitab, et teadusliku ebakindluse tingimustes tuleb lähtuda ettevaatuspõhimõttest.⁹² Õiguskirjanduse⁹³ kohaselt on sellel põhimõttel keskne roll loodusdirektiivi tähenduses Natura hindamise elluviimisel. Ettevaatuspõhimõtte tähtsus Natura hindamise puhul ilmneb ka

⁸⁸ Krämer, L. Casebook on EU environmental law. Oxford; Portland; Oregon: Hart Publishing 2002.

⁸⁹ C-56/90, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendkuningriik*, p 44.

⁹⁰ EKo C-83/97, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:1997:606.

⁹¹ Veinla, H. Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses. Doktoritöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk-d 21-22, 155–157.

⁹² Samas.

⁹³ Samas, lk 203.; Möckel, S. The European ecological network “Natura 2000” and the appropriate assessment for projects and plans under Article 6(3) of the Habitats Directive. – Nature Conservation 2017/23.

Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.3897/natureconservation.23.13599> (12.04.2021).

Euroopa Kohtu otsusest⁹⁴, mille kohaselt peab hinnang sisaldama täielikke, täpseid ja lõplikke seisukohti ning järeldusi, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused asjaomasel kaitsealal kavandatud tööde mõju kohta.

Natura hindamise seisukohalt märgilise tähtsusega *Waddenzee* lahendis⁹⁵ selgitab Euroopa Kohus ettevaatuspõhimõttest juhendumise põhjuseid: põhimõte „võimaldab tõhusalt vältida plaanis olevate kavade või projektide tõttu alade terviklikkusele avaldatavat negatiivset mõju.“ Samas asjas⁹⁶ selgitas kohus, et loodusdirektiivi art 6 lg 3 alusel kavale või projektile antud loa vältimatuks eelduseks on, et kava või projekti loetakse selliseks, mis ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju ega või seetõttu kaasa tuua olulist halvenemist või häirimist nimetatud art 6 lg 2 tähenduses. Viidatud lahendi kohaselt peab hindamine peab toimuma enne kava või projekti heakskiitmist. Ettevaatuspõhimõte seab järelikult Natura hindamise kontekstis küllaltki kõrged nõudmised hindamise põhjalikkusele ja andmete täielikkusele, nagu järgnevalt kirjeldatud.

Natura hindamisel uuritakse kavandatava tegevuse mõju, eelkõige seda, kas tegevus avaldaks olulist negatiivset mõju ala kaitse-eesmärkidele. Hindamise hindamise elluviimisel tuleb kindlaks teha kõik aspektid, mis võivad eraldi või koos teiste kavade või projektidega ala kaitse-eesmärkidele mõju avaldada⁹⁷. Keskendutakse nendele elupaigatüüpidele ja liikidele, mille kaitseks on ala moodustatud⁹⁸. On vältimatult vajalik, et konkreetsel alal leiduvate liikide ja elupaikade kohta oleksid usaldusväärsed ja ajakohased andmed, vastasel korral ei saa seda pidada art 6 lg 3 tähenduses Natura hindamiseks⁹⁹. Hindamisel tuleb uurida ka pealtnäha väiksemaid mõjusid, kuna need võivad osutada hiljem tõsisemaks kas konkreetse paiga eripäradest, varasematest mõjudest tulenevalt, või koos muude kavade või projektiga, st kumulatiivselt¹⁰⁰.

⁹⁴ EKo C-304/05, *Euroopa ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2007:532, p 69.

⁹⁵ C-127/02, *Waddenzee*, p 58.

⁹⁶ Samas, p 35–57.

⁹⁷ Samas, p 54.

⁹⁸ Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted. Euroopa Komisjoni teatis (2019/C 33/01).

⁹⁹ EKo C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias jt versus Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon jt*, ECLI:EU:C:2012:560, p 115.

¹⁰⁰ C-142/16, *Euroopa Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, p 56–63.

See, kas väiksemad mõjud osutuvad olulisteks negatiivseteks mõjudeks, selgub alles hindamise tulemusena. Riigikohus on selgitanud¹⁰¹, et oluliseks negatiivseks mõjuks ei saa automaatselt pidada mis tahes mõju. Mõju olulisus sõltub selle suurusest, liigist, ulatusest, kestusest, intensiivsusest, avaldamise ajast, tõenäosusest ja kumulatiivsusest ning asjaomaste elupaikade ja liikide haavatavusest. Viidatud Riigikohtu lahendi kohaselt, kus oli küsimuse all suvila ehitamine Natura alale, ei pruugi olulist mõju avaldada kuitahes väikesel alal taimestiku asendamine ehitisega. Seda näidet metsaraie konteksti üle kandes saame järeldada, et iga üksikpuu raiumine ei ole tingimata oluline negatiivne mõju, õiguskirjanduse kohaselt¹⁰² võib mõju aga oluliseks osutada, kui raiuda kavatsetav üksikpuu on näiteks ohustatud loomaliigi pesapuu.

Euroopa Kohus on andnud liikmesriikide tegevust kritiseerides üsnagi rangeid juhiseid hindamise olemuse kohta. Teaduslik riskianalüüs peab moodustama Natura hindamise põhiosa ning hindamine peab põhinema uusimatel teadussaavutustel ja järgima üldtunnustatud uurimismeetodeid¹⁰³. Hindamise tulemusena peavad valmima täielikud, täpsed, lõplikud seisukohad ja järeldused, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused olulise negatiivse mõju kohta¹⁰⁴. Selle üle ei valitse aga teaduskirjanduses üksmeelt.

Euroopa Kohtu seisukohtadega¹⁰⁵, et kava või projekti elluviimist tohib lubada üksnes juhul, kui on kõrvaldatud igasugune mõistlik teaduslik kahtlus olulise negatiivse mõju võimalikkuse kohta, leidub õiguskirjanduses nii nõustuvaid¹⁰⁶ kui ka mittenõustuvaid¹⁰⁷ arvamusi. Euroopa Kohtu autoriteetsuse tõttu ELi õiguse küsimustes saab kohtu järgi kujunenud seisukohti nimetada enamuservamuseks, mille pooldajaks on ka käesoleva töö autor. Vähemuservamuse kohaselt ei ole teadusliku ebakindluse tõttu võimalik igasugust teaduslikku kahtlust mõjude kohta kunagi välistada, seega ei pea vähimatki kahtlust kõrvaldama, vaid ebaselgeks jäänud kava või projekti mõjusid tuleks jälgida juba kava või projekti elluviimise ajal ja vastavalt

¹⁰¹ RKHKo 28.11.2019, 3-17-740, p 18.

¹⁰² Relve, K., Vahtrus, S., 2019, lk 330.

¹⁰³ C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias jt versus Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon jt*.

¹⁰⁴ C-304/05, *Itaalia suusakompleks*.

¹⁰⁵ C-239/04, *Capo Verde*, p 20; C-127/02, *Waddensee*, p 35–57.

¹⁰⁶ Möckel, S., 2017.

¹⁰⁷ Opdam, P. F. M. jt.

sellele uusi meetmeid võtta näiteks mõjude leevendamiseks¹⁰⁸. Vaidlusalusele küsimusele direktiivi art 6 lg 3 sõnastusest vastust ei leia. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast¹⁰⁹ järeldub, et ELi õiguse tõlgendamisel peab lisaks vaadeldava sätte sõnastusele arvestama ka sätte konteksti ja direktiivi eesmärke. Järelikult kehtib eesmärgipärane tõlgendamine ka loodusdirektiivi puhul. *Waddenzee* lahendi¹¹⁰ kohaselt ei ole võimalik leebema kriteeriumiga kui igasuguse mõistliku teadusliku kahtluse kõrvaldamine tagada Natura alade kaitse-eesmärkide saavutamist.

2. Natura hindamine metsaraiete puhul Eesti ja ELi õiguse kohaselt

2.1. Raieluba

2.1.1. KeHJS § 3 lg 1 p 1 kohaldamise eeldused

2.1.1.1. Raieluba kui tegevusluba

Eesti õiguses puuduvad eraldi sätted, mis reguleeriksid Natura hindamist metsaraiete puhul või Natura hindamise menetlust eraldi KMH ja KSH menetlusest. Seadus, mida saab pidada kõige lähemalt Natura hindamisega seotuks, on keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus.

Vastus küsimusele, kas raieluba kvalifitseerub tegevusloaks, on tähtis leida selleks, et välja selgitada, kas keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse kohaselt peab raieloa puhul KMH menetluse ellu viima. KeHJS § 3 lg 1 p 1 kohaselt on KMH algatamiseks kaks eeldust: esiteks peab tegemist olema tegevusloa taotlemise või selle muutmise ning teiseks peab kavandatav tegevus tooma eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju. Esmalt

¹⁰⁸ Samas.

¹⁰⁹ EKo C-473/19, *Föreningen Skydda Skogen jt versus B.A.B. ja U.T.B.*, ECLI:EU:C:2021:166, p 32; EKo C-477/19, *IE versus Magistrat der Stadt Wien*, ECLI:EU:C:2020:517, p 23; EKo C-678/18, *Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden*, EU:C:2019:998, p 31; EKo C-419/15, *Thomas Philipps GmbH & Co. KG versus Grüne Welle Vertriebs GmbH*, ECLI:EU:C:2016:468, p 18.

¹¹⁰ C-127/02, *Waddenzee*, p 58.

käsitlen KeHJS § 3 lg 1 p 1 esimest eeldust – raieloa liigitumist tegevusloaks – ja seejärel KeHJS § 3 lg 1 p-s 2 nimetatud olulise keskkonnamõju eeldust.

Keskkonnaamet ja Keskkonnaministeerium on seisukohal, et loodusdirektiivi tähenduses Natura hindamist on Eesti õiguses võimalik teha ainult KMH protsessina, kuna raieluba ei ole tegevusluba.¹¹¹ Riigikogu keskkonnakomisjon leidis 2008. aastal keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu menetluses, et metsateatise liigitumine tegevusloaks vajab põhjalikumat analüüsi.¹¹² Seetõttu on vajalik välja selgitada, kuidas on raieluba käsitlenud kohtupraktika ja õiguskirjandus.

Riigikohtu kohaselt on raieluba haldusakt.¹¹³ Raieloa menetlus on haldusmenetlus¹¹⁴, kuna haldusmenetluseks kvalifitseerub HMS § 2 lg 1 kohaselt muu hulgas tegevus haldusakti andmisel. 2008. aastal käsitles Tallinna Ringkonnakohus raieluba tegevusloana, kuna leidis, et vajalik oli ellu viia KMH menetlus.¹¹⁵ Grammatilise tõlgenduse järgi oleks see tegevusluba: luba, millega lubatakse metsaraiet ehk tegevust. Sarnaselt nimetas õiguskantsler raieluba dokumendiks, mis on vajalik raietööde tegemiseks riigilt loa saamiseks.¹¹⁶ Grammatilisest tõlgendusest ei pruugi aga piisata, et raieluba kvalifitseeruks tegevusloaks.

Luba on olemuselt soodustav haldusakt, mis mh võib anda adressaadile õiguse kindlaks tegevuseks, st kindlustab kehtivuse ajal teatud ulatuses tegevuse õigusliku lubatavuse. Soodustava haldusaktiga, st loaga, võib määrata adressaadile ka piiranguid.¹¹⁷ Raieluba sobib eelkirjeldatud määratluse alla, seejuures võivad piirangud võivad esineda näiteks haldusakti

¹¹¹ Keskkonnaministeeriumi 11.09.2018 kiri nr 8-2/18/4574-3; Keskkonnaameti 14.07.2020 kiri nr 13-2/20/11196-2 (märkega *Asutusesiseseks kasutamiseks, lisa 1*).

¹¹² Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seadus 280 SE. Vastu võetud 19.06.2008. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e545ef83-725f-75ea-9a62-7c04c212fd1b/Keskkonnam%C3%B5ju%20hindamise%20ja%20keskkonnajuhtimiss%C3%BCsteemi%20seadu se%20muutmise%20seadus> (15.04.2021).

¹¹³ RKHKm 28.10.2020, 3-20-580, p 9.

¹¹⁴ RKHKm 11.12.2020, 3-20-605, p 16.

¹¹⁵ TlnRgKo 27.06.2008, 3-07-2209.

¹¹⁶ Õiguskantsleri 07.06.2019 kiri nr 7-4/190856/1902927 „Looduskaitse seaduse rakendamine“ vastuseks MTÜ Eesti Metsa Abiks pöördumisele. Arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Looduskaitse seaduse%20rakendamine.pdf (28.11.2020).

¹¹⁷ Pilving, I. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006, lk 89-90.

kõrvaltingimuste kujul haldusmenetluse seaduse¹¹⁸ (HMS) § 53 tähenduses. Lisaks tuleneb eeltoodud viitest, et soodustav haldusakt ja luba on võrdsustatud.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) keskkonnakaitse lubade reeglid kohalduvad loamenetlusele KeÜS § 40 lg-s ja ja § 41 lg-s 1 nimetatud lubade puhul. Nende hulgas ei ole raieluba. Sama seaduse kommenteeritud väljaandes käsitletakse siiski raieluba tegevusloana, tuues selle näitena selgituse juurde, et osa keskkonnaõiguse valdkonna tegevuslube ei ole reguleeritud keskkonnaseadustiku üldosa seaduses, vaid eriseadustes, millega koostoimes kohalduvad haldusmenetluse seaduse sätted.¹¹⁹ Raieloa puhul on selliseks eriseaduseks metsaseadus.

Kui raieluba võrrelda näiteks ehitusteatisega, mis ei ole tegevusluba, siis ometigi pole ehitusteatis erinevalt raieloa haldusakt, v.a juhul, kui pädev asutus annab ehitusseadustiku¹²⁰ (EhS) § 36 lg 6 kohaselt lisanõudeid, millega tuleb ehitusteatis kooskõlla viia. Kui lisanõudeid ei esitata, ei ole pädeva asutuse kinnitust vaja, vaid pärast 10 päeva möödumist alates ehitusteatis esitamisest võib kavandatava tegevusega alustada. Raieloa nii ei ole, vaid raieloa kinnitamine pädeva asutuse ehk Keskkonnaameti poolt on metsaraiega alustamise vältimatuks eelduseks (MS § 41 lg-d 7–8¹). Seega saab raieloa kohustust saab pidada loakohustuseks nagu näiteks ehitusloa puhul, mitte teatamiskohustuseks nagu näiteks ehitusteatis puhul. Isegi kui grammatilise tõlgenduse järgi ja muudes seadustes tegevuslubadega võrreldes liigituks raieluba tegevusloaks, ei pruugi selleks keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse tähenduses piisata.

KeHJS § 7 tähenduses on tegevusloaks ka ehitusluba, millest tulenevalt ei saa järeldada, et selle seaduse mõistes saaks tegevusloaks kvalifitseeruda vaid korduvat või pikemaajalist tegevust lubavat haldusakti.

¹¹⁸ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

¹¹⁹ Kask, O. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus komm vlj. Sissejuhatus, vnr 6. Arvutivõrgus: <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik> (14.04.2021).

¹²⁰ Ehitusseadustik. – RT I, 30.12.2020, 6.

2.1.1.2. Oluline keskkonnamõju KeHJS § 3 lg 1 p 1 ja KeHJS § 7 p 4 tähenduses

Järgnevalt uuritakse, mis tulemuse annab KeHJS § 3 lg 1 p-s 1 toodud tegevusloa mõiste määratlemine KeHJS § 7 p-s 4 sätestatud olulise keskkonnamõju kriteeriumi kaudu. Käesoleva töö järgmises punktis on analüüsitud eelmainitud sätetes nimetatud olulise keskkonnamõju sisustamise võimalusi sama seaduse tähenduses.

KeHJS § 3 lg 1 p 1 kohaselt on KMH menetluse algatamise eeldus oluline keskkonnamõju. KeHJS § 7 p-s 4 esineb tegevusloa definitsiooni kaudu olulise keskkonnamõju kriteerium niisiis topelt. Et kummaski sättes ei ole olulise keskkonnamõju sisu avatud ega viidatud muule õigusnormile, mille kaudu seda mõistet sisustada, ei ole alust arvata, et KeHJS § 3 lg 1 p-s 1 nimetatud olulist keskkonnamõju ega et § 7 p-s 4 nimetatud olulist keskkonnamõju peaks sisustama sama seaduse tähenduses erinevalt, seega pole põhjust eraldi analüüsiks, vaid võib käsitleda olulist keskkonnamõju KeHJS tähenduses.

olulist keskkonnamõju sisustada lähtuvalt KeHJS §-st 2², on keskkonnamõju oluline siis, kui see „võib eeldatavalt ületada mõjuala keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara“. Õiguskirjanduse kohaselt on tegemist küllaltki abstraktse määratlusega¹²¹. Ühest küljest on see laiem määratlus kui loodusdirektiivi art 6 lg-s 3 ja asjaomases kohtupraktikas, sest art 6 lg 3 järgi ei pea hindama mõjusid inimese tervisele ega kultuuripärandile, samas ei pruugi iga olukord, kus pole objektiivselt välistatud oluline negatiivne mõju Natura ala kaitse-eesmärkidele, mahtuda KeHJS § 2² kohaldamisalasse, millest Natura hindamise kontekstis tuleks kõne alla eeldatav mõjuala keskkonnataluvuse ületamine või eeldatav keskkonnas pöördumatute muutuste põhjustamine. Kaitse-eesmärkide saavutamisele avaldub oluline negatiivne mõju ei pruugi ületada keskkonnataluvust või põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi. Olulist negatiivset mõju on mainitud samuti KeÜS § 3 lg 2 p-s 4, kus oluline keskkonnamõju on eelduseks olulise keskkonnamõju tekkele. Seaduse kommenteeritud väljaande kohaselt on KeÜS § 3 lg 2 p 4 tähenduses oluline keskkonnamõju sama, mis KeHJS v.r.¹²² § 5 tähenduses.¹²³

¹²¹ Relve, K., Vahtrus, S., 2019, lk 328.

¹²² Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I, 13.03.2014, 32.

¹²³ Veinla, H. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse komm vlj. § 3, vnr 3–3.1.4. Arvutivõrgus: <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/1-ptk/2-jagu/pg-3> (14.04.2021).

2015. aastal tunnistati KeHJS v.r § 5 kehtetuks ja lisati KeHJS § 2² samas sõnastuses,¹²⁴ kuna 2. peatükis kehtis olulise keskkonnamõju definitsioon vaid KMH menetluse kohta ja seadusandja soovis, et see kehtiks ka KSH puhul¹²⁵. KeÜS § 3 lg-s 2 olulise keskkonnahäiringu esinemisjuhtude loetlemisel on eraldi nimetatud punktis 5 oluline ebasoodne mõju Natura alale. Niisiis ei ole olulist keskkonnamõju võrdsustatud olulise ebasoodsa mõjuga Natura alale: esimene ei hõlma tingimata teist.

KeHJS § 3 lg 1 p 1 paneb tegevusloaks liigitumise sõltuma eeldatavast olulisest keskkonnamõjust, mis on defineeritud KeHJS §-s 2². Kui KeHJS §-st 2² olulise keskkonnamõju definitsiooni abstraktsusele lisada keskkonnamõjude hindamisega olemuslikult kaasnev teaduslik ebakindlus, kaldub tõlgendus selles suunas, et metsaraiega nii Natura alal kui ka väljaspool seda ei kaasne kõikidel juhtudel KeHJS § 2² tähenduses eeldatavalt oluline keskkonnamõju.

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse tähenduse olulise keskkonnamõju ja loodusdirektiivi tähenduses ebasoodsa mõju erinevustest ning olulise keskkonnamõju sisustamise ebaselgusest nähtub, et iga juhtum, mil tuleks algselt Natura hindamine loodusdirektiivi art 6 lg 3 järgi, ei kuuluks KeHJS § 3 lg 1 p 1 järgi mõjuhindamise kohaldamisalasse.

Peale § 2² käsitletakse olulist mõju ka KeHJS §-s 6 lg-s 1, kus on loetletud olulise keskkonnamõjuga tegevused. Sellega aga olulise keskkonnamõju regulatsioon ei piirdu, vaid KeHJS § 6 lg 2 sätestab lõikesse 1 mittekuuluvad tegevused, mille puhul tuleb anda eelhinnang, kas tegevusel on oluline keskkonnamõju. Siiski ei pea eelhinnangut andma, kui tegevust ei ole loetletud KeHJS § 6 lg 4-s viidatud määruses¹²⁶, mida lühiduse huvites nimetan edaspidi eelhinnangu määruseks. Mis puudutab raieluba, siis § 6 lg-ga 1 e kindlasti olulise keskkonnamõjuga tegevuste hulgas on vaid üle 100 hektari raadamine. KeHJS § 6 lg-s 2 toodud

¹²⁴ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 23.03.2015, 6.

¹²⁵ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seadus 800 SE. Vastu võetud 19.02.2015. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4679f78b-53a1-43d9-ada6-65d49e67a9e0> (16.04.2021).

¹²⁶ 1. Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu. VVm 29.08.2005 nr 224. – RT I, 22.09.2020, 3.

loetelus sisaldub metsamajandus. KeHJS § 6 lg-s 4 viidatud määruse § 9 p-s 5 on nimetatud üle 100 hektari suuruse maa-ala metsastamine maakasutusviisi muutmiseks. Metsaraie ega tegelikult mitte ükski Natura alaga seotud tegevus pole aga lõplikult eelhinnangu kohustusest välistatud, sest määruse § 15 p-s 8 leidub väga sarnane sätestus loodusdirektiivi art 6 lg-ga 3. Tähelepanuväärne on, et mainitud sätestus on eelhinnangu kohta, mitte Natura hindamise kohta nagu loodusdirektiivis. Eelhinnang peaks kujutama endast otsustamist, kas Natura hindamist on vajalik ellu viia.

Lisaks on eelhinnangu määrukses eelhinnangu elluviimise kriteerium nõrgem kui KeHJS § 3 lg 1 p 2 Natura hindamise puhul: eelhinnang tuleb teha tegevuse puhul, *mis võib üksi või koostoimes muu tegevusega eeldatavalt mõjutada* Natura ala, KeHJS § 3 lg 1 p 2 kohaselt tuleb tegevuse mõju hinnata, kui *ei ole objektiivse teabe põhjal välistatud, et võib kaasneda eraldi või koos muude tegevustega oluline ebasoodne mõju* Natura ala kaitse-eesmärgile. Nagu käesolevas peatükis eelpool märgitud, on KeHJS § 3 lg 1 p 2 ajendatud *Waddenzee* lahendist, kus mõjuhindamise algatamise kohustus on määratletud sarnasel viisil eituse kaudu¹²⁷. Eelhinnangu määrukses on aga *Waddenzee* lahendi eelsel viisil määratletud hindamiskohustust jaatuse kaudu, st võetud üle peaaegu sõna-sõnalt loodusdirektiivi art 6 lg-st 3 ilma *Waddenzee* lahendis edasi arendatud tõlgenduseta.

Siinkohal on asjakohane küsida, kas eelpool loetletud täpsustused ja välistused on sätestatud olulise keskkonnamõju tõenäosuse järjekorras, st KeHJS § 6 lg-s 1 on loetletud kõige tõenäolisemalt olulist keskkonnamõjuga tegevused, § 6 lg-te 2, 2³ ja 4 koostoimes eelhinnangu määruksiga eelhinnangu kohustusega tegevused, mille puhul oluline keskkonnamõju on juba vähem tõenäoline ning eelhinnangu määrukses § 15 lg-s 8 Natura aladega seotud kõik ülejäänud tegevused, mille mõju on kõige ebatõenäolisem.

Tuleb tõdeda, et KMH direktiivis esineb tõepoolest mõju olulisuse hierarhia: direktiivi I lisas on loetletud tegevused, mille puhul tuleb KMH kindlasti algatada ja II lisas tegevused, mille hindamise üle tuleb otsustada üldkehtivate kriteeriumide alusel, samuti on loetletud tegevused, millel kindlasti KMH direktiivi tähenduses keskkonnamõju pole. Loodusdirektiivis selline mõju tõenäosuse gradatsioon aga puudub.

¹²⁷ 127/02, *Waddenzee*, p 45.

Teine liin on § 2² olulise keskkonnamõju tõlgendus. Ei ole selge, kas see konkureerib KeHJS §-s 6 ja eelhinnangu määruse analüüsiliiniga, aitab seda tõlgendada või on alternatiiv. KMH algatamist käsitlevas §-s 11 ei ole § 2² mainitud, vaid viidatud üksnes § 6 lg-tele 1 ja 2¹.

Kolmandaks ei ole selge, kuhu nendes olulise mõjuga tegevusi käsitlevate õigusnormide keerdkäikudes paigutub KeHJS § 3 lg 1 p 2. Kindlalt saab väita üksnes, et KeHJS § 3 lg 1 p-i 2 sisustavad sätted samas seaduses puuduvad, seega ei eksisteeri Natura hindamist väljaspool KMH menetlust. Kas tegemist on sättega, mis on abiks ülejäänud normide tõlgendamisel? Tõlgendusabi roll saaks seisneda olulise keskkonnamõju tõlgendamises kooskõlas loodusdirektiivi art 6 lg-ga 3. Samas on olulise keskkonnamõju kindlakstegemiseks vaja läbida keerukas ja kohati konkureerivate osadega õigusnormide jada (KeHJS § 3 lg 1 p 1, KeHJS § 6 lg 1, lg 2, lg 2³, lg 4, eelhinnangu määrus; määruse § 15 lg 8) ning ei ole selge, kas nende sätete asemel võib kohaldada KMH algatamise ja KMH eelhinnangu üle otsustamisel ainult KeHJS § 3 lg 1 p 2.

Siin on õige pöörata pilk Riigikohtu kui kõige autoriteetsema Eesti õiguse tõlgendamise allika poole, et leida, kas ja kuidas on Riigikohus Natura hindamise algatamise käsitlemisel kasutanud KeHJS § 3 lg 1 p-st 1 algavat tõlgendusjada. Sealjuures on asjakohane pöörata tähelepanu küsimusele, kas kohus on määratlenud Natura hindamist eituse kaudu nagu *Waddenzee* lahendis või jaatuse kaudu nagu loodusdirektiivis.

Generaatori lahendis käsitletakse KMH menetlust, ent menetluse alustamise sätteid ei ole mainitud, viidatud on üksnes, et KMH võib jätta algatamata ja tegevusloa andmata, kui on niigi selge, et loa andmine on välistatud.¹²⁸

Hellenurme lahendis on käsitletud KMH menetluse alustamise sätteid, täpsemalt eelhinnangut, ja viidatud sealjuures § 6 lg-le 2 ning Natura hindamise puhul § 3 lg 1 p-dele 1 ja 2. Neid sätteid on küll kirjeldatud, ent siiski seejärel viidatud loodusdirektiivi art 6 lg-le 3.¹²⁹

¹²⁸ RKHKo 18.02.2021, 3-17-2565, p-d 11–25.

¹²⁹ RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739, p-d 12, 15–17, 20.

Rail Balticu lahendis on Natura hindamisse puutuvalt käsitletud ainult KSH sätestust ja mitmel puhul hindamise nõuete tõlgendamisel Eesti õigusele viitamata tuginenud Euroopa Kohtu lahenditele ning määratletud hindamiskohustust eituse, st olulise mõju välistamatuse kaudu.¹³⁰

Saaremaa suvila lahendis viitas Riigikohus KeHJS § 7 p-le 4, ent olulise keskkonnamõju määratlust lähemalt ei selgitanud. KeHJS § 3 lg 1 p 1 ega 2 selles lahendis ei mainitud, ent viidati loodusdirektiivi art 6 lg 3 jaatust sisaldavale hindamiskohustusele ja ka *Waddenzee* lahendile, kus hindamiskohustust määratleti eituse kaudu.¹³¹

Hiiu Tuule otsuses KMH sätteid ei selgitatud, sest strateegilise planeerimisdokumendi tõttu käsitleti KSH menetlust.¹³²

2016. aastal käsitles Riigikohus KSH eelhinnanguga seoses KeHJS § 6 lg 2 p-ga 22, mille kohaselt tuleb eelhinnang koostada muu tegevuse kohta, mis võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju. Olulist keskkonnamõju sisustas kohus eelviidatud lahendis KSH erisätte kaudu, mis käsitles Natura hindamist. Samuti viitas kohus loodusdirektiivile ja *Waddenzee* lahendile.¹³³

Maripuu otsuses 2012. aastal leidis Riigikohus, et eelhinnangu andmisel saab põhimõtteliselt lähtuda KeHJS-s toona kehtinud eelhinnangu sättest, kuid eelkõige tuleb keskenduda Natura kaitseväärtusele. Kohus märgib, et Natura hindamise algatamisel lähtuda üldisest olulisest keskkonnamõjust, ja seejärel ei maini KeHJS sätteid, vaid käsitleb loodusdirektiivi art 6 lg-t 3 ja sellekohast Euroopa Kohtu praktikat.¹³⁴ Sellest lahendist nähtub, et KeHJS-ile ei panda eriti palju rõhku ja võidakse KeHJS-i olulise keskkonnamõju sätteid lausa ignoreerida.

Paluküla lahendis 2008. aastal märkis Riigikohus KeHJS mitme varasema redaktsiooni nüüdseks kehtetute sätete kohta, et keskkonnamõju tuleb hinnata ka siis, kui kavandatakse tegevust, mis võib üksi või koostoimes teiste tegevustega oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala.¹³⁵ Seal esineb sarnasus loodusdirektiivi art 6 lg 3 tõlgendusega, ent ei ole

¹³⁰ RKHKo 19.05.2020, 3-18-529, p-d 18, 19, 23.

¹³¹ RKHKo 28.11.2019, 3-17-740, p-d 14–17, 19.

¹³² RKHKo 08.08.2018, 3-16-1472.

¹³³ RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15, p-d 31-32.

¹³⁴ RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12, p-d 12, 15.

¹³⁵ RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08, p 18.6.

arvestatud Euroopa Kohtu *Waddenzee* lahendit, mille kohaselt on vaja Natura hindamine teha siis, kui mõju ei ole välistatud.

Järelikult on Riigikohus küll ühes või teises lahendis KeHJS hindamise alustamise sätteid käsitletud, kui üheski otsuses ei ole kohus algusest lõpuni analüüsinud KeHJS olulise keskkonnamõju ja Natura hindamise sätete hierarhiat. Samas on enamikus eeltoodud lahendites tuginetud Euroopa Kohtu otsustele, eeskätt märgilisele *Waddenzee*¹³⁶ otsusele. Ehkki ühe korra peatus Riigikohus seoses tegevusloaga lakooniliselt KeHJS § 7 p-l 4, ei ole KeHJS § 2² olulise keskkonnamõju definitsiooni Natura hindamise kontekstis käsitletud ega selle kohaldamata jätmist põhjendatud. Seda on küll kohus maininud, et KeHJS § 3 lg 1 p 1 on üle võetud KMH direktiivi järgi ja punkti 2 loodusdirektiivi järgi, ent sätete hierarhiat ega isegi punkti 2 rolli tõlgendamisel ei ole avatud. Pärast nende Eesti õiguse sätete mainimist on Riigikohus tavaliselt liikunud loodusdirektiivi ja Euroopa Kohtu praktika juurde, mida käsitletud enamasti üksikasjalikumalt. Olulist keskkonnamõju on sisustatud peamiselt loodusdirektiivi art 6 lg 3 abil.

Riigikohus ei ole põhjendanud, et KeHJS-is olulise keskkonnamõju, KMH algatamise ja KMH eelhinnangu sätted oleksid loodusdirektiiviga vastuolus, kuid on aeg-ajalt jätnud neid kohaldamata, seda näiteks ülalmainitud *Maripuu* lahendis, ja kohaldanud KeHJS asemel direktiivi sätet.

Niisiis tuleb asuda seisukohale, et Eesti õigustloovatest aktidest ei leia ühtset vastust küsimusele, kas raieluba on tegevusluba. Raieloa olemust arvestades ja seda luba ehitusloaga võrreldes võib jaatada raieloa liigitumist tegevusloaks. Seevastu KMH vormis Natura hindamise algatamise üle otsustamisel ei ole selge, kuidas käsitleda olulise keskkonnamõju tingimust, mis esineb KeHJS § 3 lg 1 p-s 1 ning selle sätte järgi KMH hindamise algatamise tõlgendamiseks vajalikus KeHJS § 7 p-s 4, KeHJS § 2², ning KeHJS § 6 erinevates lõigetes ja eelhinnangu määrukses.

Kuna teine KeHJS § 3 lg 1 p 1 eeldus, oluline keskkonnamõju, on samamoodi ebaselge, eriti arvestades, et olulist keskkonnamõju tuleks metsaraie puhul analüüsida sama sätte teise eelduse,

¹³⁶ C-127/02, *Waddenzee*.

tegevusloa juures. Lisaks sellele jõuab pikem analüüsijada, mis viib KeHJS § 6 kaudu eelhindangu määruse § 5 p-ni 8, uuesti olulise keskkonnamõju juurde, sedakorda aga loodusdirektiivi art 6 lg 3 tähenduses, ehkki ilma eelmainitud *Waddenzee* lahendist mõjutatud sõnastusega – erinevalt järgmises alapeatükis analüüsitud KeHJS § 3 lg 1 p-st 2.

2.1.2. *Raieluba kui haldusakt, mis ei ole tegevusluba*

2.1.2.1. KeHJS § 3 lg 1 p 2 tähendus Natura hindamises

KeHJS § 3 lg 1 p 2 reguleerib olukorda, kus ei kohaldu KeHJS § 3 lg 1 p-s 1 nimetatud mõjuhindamine.

KeHJS § 3 lg 1 p 2 sõnastuse järgi kohalduks seal sätestatud hindamine metsaraiele juhul, kui metsaraie puhul ei ole välistatud olulise mõju avaldumine Natura ala kaitse-eesmärkidele. KeHJS § 3 lg 1 p 2 kohaldamisega on olukord aga võrdlemisi küsitav.

Punkti 2 praegune sõnastus pärineb aastast 2015. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus võeti vastu 2005. aastal. Selle esimeses redaktsioonis¹³⁷ oli § 3 lg 1 p 2 napsõnalisem ja hindamise algatamise lävend kõrgem, rääkides tegevusest, mis võib üksi või koostoimes teiste tegevustega eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala. Muudatus sisaldus 19.02.2015 eelnõus, mille seletuskirja kohaselt kohaselt oli uus sõnastus ajendatud Euroopa Kohtu *Waddenzee*¹³⁸ lahendist ja seadusandja tahte kohaselt peaks KMH olema kohustuslik KeHJS § 3 lg 1 p-s 2 nimetatud tegevuse korral¹³⁹.

Sellal kui § 3 lg 1 p-s 1 sätestatud tegevusloaga kavandatava tegevuse hindamist reguleerib suurem osa KeHJS edasistest sätetest, siis punktis 2 sätestatud hindamise, st KeHJS § 7 p 4 tähenduses tegevusloaks mitteliigituvate tegevuse hindamise algatamist reguleerivad sätted

¹³⁷ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I 2005, 15, 87.

¹³⁸ C-127/02, *Waddenzee*. Väärrib märkimist, et lahend pärineb 2004. aastast ning pärast 2005. aastal Eestis keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse vastuvõtmist muudeti seda seadust korduvalt, mistõttu on tähelepanuväärne, et Euroopa Kohtu lahendist ajendatud muudatus ühessegi varasemasse redaktsiooni ei jõudnud.

¹³⁹ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seadus 800 SE.

puuduvad. Hindamise sisu puudutav Natura hindamise erisäte on KeHJS § 29, aga et selleni jõuda, peab tegevus vastama näiteks §-le 11, kus on sätestatud tegevusloa esitamine otsustajale. Otsustaja on KeHJS § 9 lg 1 kohaselt tegevusloa andja. Peale KMH ja KSH menetluse keskkonnajuhtimissüsteemi ja keskkonnamõju hindamise seaduses muid hindamismenetlusi sätestatud ei ole.

Siinkohal nõustun Keskkonnaametiga, et Natura hindamist on Eesti õigustloovate aktide järgi võimaldatud ellu viia vaid KMH/KSH menetluse käigus,¹⁴⁰ ja õiguskirjandusega, et KeHJS § 3 lg 1 p 2 üksnes näib kõikehõlmavana¹⁴¹.

Tasub märkida, et KeHJS § 3 lg 1 p 2 olemasolu kindlasti õigusselgusele kaasa ei aita – seda võib nimetada fantoomsätteks, sest pelgalt niisuguse üldsätte põhjal Natura hindamist algatada ega ellu viia Eesti õiguskorras ei saa. Kui väita vastupidist, oleks tegemist põhimõtteliselt loodusdirektiivi vahetu õigusmõjuga, millel eeldusi on lähemalt analüüsitud käesoleva töö punktis 3.1.4. KeHJS § 3 lg 1 p 2 nimetatud hindamise sisu sätestavad õigusnormid Eesti õiguses puuduvad.

Enne KeHJS § 3 lg 1 p 2 praeguse sõnastuses redaktsiooni jõustumist on Riigikohus *Maripuu* lahendis leidnud, et olulise mõju avaldumine on KMH menetluse alternatiivseks aluseks, mille hindamisel ei saa lähtuda samadest kriteeriumidest nagu üldise olulise keskkonnamõju väljaselgitamisel¹⁴². Selle kohtuotsuse tegemise ajal ei olnud jõustunud KeHJS § 2², mis olulise mõju tõlgendust kitsendab. Lisaks ei saa eelviidatud lahendit otse üle kanda raieloa mõju hindamise olukorda, kuna seal oli küsimuse all aga ehitusluba, mille liigitumise üle tegevusloaks Eesti õiguspraktikas ebaselgus puudub. Riigikohus on 2019. aastal lähemalt selgitamata märkinud, et Natura hindamist tehakse KMH raames¹⁴³. Järelikult viitab Riigikohus ainult KeHJS § 3 lg 1 p 1 võimalusele ega tunnista § 3 lg 1 p-s 2 sätestatud Natura hindamist, mis on ka arusaadav, kuna § 3 lg 1 p 2 on üldsäte, mille alusel ei saa hindamist ellu viia.

2.1.2.2. Natura hindamine KSH menetluses

¹⁴⁰ Keskkonnaameti 14.07.2020 kiri nr 13-2/20/1196-2 (märkega *Asutusesiseseks kasutamiseks*, **lisa 1**).

¹⁴¹ Relve, K., Vahtrus, S., 2019.

¹⁴² RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12, p 12.

¹⁴³ RKHKo 28.11.2019, 3-17-740, p 14.

Järgnevalt analüüsin, kas raieloa puhul on kohustuslik ellu viia KSH menetlus, sest KSH menetlusel ei ole erinevalt KeHJS § 3 lg 1 p-st 1 tegevusloa eeldust.

KSH menetluse eeldused nähtuvad KeHJS §-dest 31 ja 33. KSH menetlus on kohustuslik strateegilise planeerimisdokumendi korral (KeHJS § 31). On ilmselge, et raieluba ei ole KeHJS § 31 lg 1 p 1 mõistes planeering planeerimisseaduse tähenduses ega punkti 2 mõistes valdkonna arengukava riigieelarve seaduse tähenduses. Punkti 3 tähenduses ei ole esmapilgul selge, ega raieluba ei ole kava, mille koostamise kohustus tuleneb seadusest ja mille kehtestab haldusorgan. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse seletuskirja kohaselt võeti punkt 3 kõnealusesse seadusesse üle KSH direktiivi artikli 2 punkti a esimese ja teise taande järgi¹⁴⁴. Täidetud on KeHJS § 31 p 3 ja KSH direktiivi art 2 punkti a esimeses taandes nimetatud eeldus: raieloa andmise kohustus tuleneb seadusest, kuna ilma raieloata ei ole üldiselt lubatud metsa raiuda. Täidetud on ka KeHJS § 31 p 3 ja KSH direktiivi art 2 punkti a teises taandes nimetatud eeldus: raieloa annab haldusorgan, täpsemalt Keskkonnaamet.

KeHJS § 31 p 3 tähenduses kava laia määratluse tõttu avarduda võivad KSH kohustust täpsustavad küll KeHJS § 33 lg 1 p-d 1–4, ent punkt 4 sätestab sama laia Natura hindamise kohustuse kui loodusdirektiivi art 6 lg 3. KeHJS § 33 lg 1 p 4 on KeHJS eelnõu seletuskirja kohaselt üle võetud KSH direktiivi art 3 lg 2 punkti b järgi¹⁴⁵.

KeHJS § 31 p 3 grammatiline tõlgendus annab tulemuse, et iga haldusakt saaks põhimõtteliselt olla strateegiline planeerimisdokument, sest KeHJS § 31 p 3 tähenduses tuleb haldusaktide andmise kohustus seadusest ja need annab haldusorgan, samamoodi nagu haldusmentluse seaduse (HMS) § 51 lg 1 puhulgi. Et KeHJS § 31 p 3 on üle võetud KSH direktiivi art 2 punkti a esimese ja teise taande järgi, on asjakohane kasutada ka eesmärgipärast tõlgendamist, see tähendab tõlgendamist KSH direktiivi ja sellekohaste Euroopa Kohtu lahenditega.

KSH direktiivi art 3 lg 3 välistab väikeste ja kohaliku tasandi kavade-programmide hindamiskohustuse, v.a juhul, kui liikmesriik otsustab, et neil on oluline keskkonnamõju.

¹⁴⁴ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu 750 SE. Vastu võetud 26.10.2010. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9d000681-ad33-9266-595e-206e633d4caa/Keskkonnam%C3%B5ju%20hindamise%20ja%20keskkonnajuhtimiss%C3%BCsteemi%20seaduse%20muutmise%20seadus> (24.04.2021).

¹⁴⁵ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seadus 800 SE.

Euroopa Kohtu lahenditest tuleneb veel kriteeriume, et tegemist saaks olla KSH direktiivi tähenduses kava või programmiga: *D'Oultremont*'i lahendi kohaselt on kava või programm mis tahes akt, mis kehtestab projektile või projektidele loa andmise tingimused ning teostamise tingimused ja kriteeriumid¹⁴⁶ ning *Terre wallonne*'i lahendi järgi¹⁴⁷ kehtestavad kavad ja programmid õigusraamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele.

Raieluba ei kehtesta edasistele projektide tingimusi ega õigusraamistikku, seega liigitub raieluba ise projektiks ega ole KSH direktiivi tähenduses KSH menetluse esemeks. See asjaolu on üheselt põhjuseks, miks raieluba ei ole kava või programm KeHJS § 31 p 3 tähenduses: isegi kui pidada raieloa puhul vaieldavaks, kas tegemist on KSH direktiivi art 3 lg 3 tähenduses väikese või kohaliku tasandi aktiga, on väljaspool kahtlust, et raieloaga ei anta õigusraamistikku nõusoleku saamiseks edasistele projektidele. Eeltoodule tuginedes on välistatud, et raieluba (MS § 41 lg 8¹) saaks iseseisvalt olla KSH menetluse esemeks.

2.1.3. Hoiualadel raieloa andmise erisused

Hoiualade kaitse tuleneb LKS §-dest 32 ja 33. Ka Keskkonnaamet selgitas, et hoiualadel metsaraiete mõju hindamisel lähtutakse LKS §-st 32¹⁴⁸. Hoiualadel kavandatava tegevuse mõju hinnatakse LKS § 32 lg 5 kohaselt KMH käigus või §-s 33 sätestatult. LKS § lg-s 1 33 toodud suletud loetelu teatiskohustusega tegevustest ei sisalda metsaraiet, seega saab kõne alla tulla vaid LKS § 32 lg 5. Muid hoiualadel metsa raiumise mõjude hindamise reegleid looduskaitseeadus ei sätesta. LKS § 33 lg 1 p-des 1–8 loetletud tegevuste puhul võib saada KMH menetluse algatamiseks KeHJS tähenduses tegevusloa nõue samamoodi nagu metsararaiete puhul.

LKS § 32 lg 3 küll sätestab kohustuse metsaraiete keelata, kui see võib rikkuda kaitstava elupaiga struktuuri ja funktsioone ning ohustada elupaigale tüüpiliste liikide säilimist, ent hindamismenetlust, eelhinnangut, sõnaselget hindamise kohustust ega hindamistulemuste siduvust ette ei ole nähtud.

¹⁴⁶ EKo C-290/15, *Patrice D'Oultremont jt versus Région wallonne*, ECLI:EU:C:2016:816, p 49.

¹⁴⁷ C-321/18, *Terre wallonne*, p-d 43-44.

¹⁴⁸ Keskkonnaameti 18.12.2020 kiri nr 13-2/20/11196-7 (märkega *Asutusesiseseks kasutamiseks*, lisa 3).

Hoiualade puhul koostatakse kaitsekorralduskavad, kus on ka juttu kaitseväärtustest. Keskkonnaameti vastusest nähtub, et kaitsekorralduskavasid ei peeta õiguslikult siduvaks, kaitsekorralduskavad võivad anda üksnes suunuseid liigi kaitse korraldamisel. Keskkonnaamet mainib oma kirjas, et kavaga määratakse hoiuala pindala.¹⁴⁹ Et aga kaitsekorralduskavast ei tulene õiguslikult siduvat lubatud ja keelatud tegevuste regulatsiooni, ei ole kaitsekorralduskavad metsaraie Natura hindamise seisukohalt relevantset uurimisobjektid. Keskkonnaamet raielubade puhul KMH reeglistikku ei kohalda¹⁵⁰, mis tähendab, et KMH-d ei viida ellu ka hoiualadel kavandatavate metsaraiete puhul.

Niisiis saaks hoiualade raielubade asjus Eesti õiguses kohaldada KMH menetlust, ent seal esineb tegevusloa eeldus nagu ka kaitsealadel antavate raielubade puhul. Kuna aga erinevalt kaitsealadest ei ole hoiualadel kaitse-eeskirja, miss raiet üldisemal tasandil reguleeriks, on hoiualadel tagatud Natura alade nõrgem kaitse kui kaitsealadel.

2.2. Natura eelhindang

Eelhindang on loodusdirektiivis sõnaselgelt sätestamata menetlus. Eelhindang seisneb kaalumises, kas Natura hindamist on vaja ellu viia¹⁵¹. Et leida, kas ja kuidas on eelhindangut reguleeritud Eesti õiguses, on asjakohane vaadata, kas Natura aladel kavandatavate tegevuste puhul kohaldub KeHJS § 6¹ KMH eelhindangu menetlus. Nimetatud sätte lõikes 1 on nimetatud tegevusluba ja viidatud KeHJS § 6 lg-tele 2 ja 2¹. Lõike 2 punkti 1 kohaselt on eelhindangu esemeks ka metsamajandus, mille hulka kuulub metsaraie, kuid nagu järgnevalt põhjendatud, ei tähenda see, et eelhindang metsaraie puhul kohustuslik oleks.

KeHJS § 6 lg 2 p 1 kohaldamist ahendab KeHJS § lg 2³, mis viitab eelhindangu kohustuse puudumisele, kui kavandatav tegevus jääb väljapoole sama paragrahvi lõikes 4 nimetatud määruse¹⁵² reguleerimisala. KeHJS § 6 lg 2 p 1 kohaselt peab otsustaja andma eelhindangu metsamajanduse tegevuste võimaliku olulise keskkonnamõju kohta. Nimelt piirab eelhindangu

¹⁴⁹ Samas.

¹⁵⁰ Keskkonnaameti 14.07.2020 kiri nr 13-2/20/11196-2 (märkega *asutusesiseseks kasutamiseks*, **lisa 1**).

¹⁵¹ RKHKo 19.05.2020, 3-18-529/137, p 23.

¹⁵² Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang, täpsustatud loetelu. VVm 29.08.2005 nr 224. – RT I, 22.09.2020, 3.

kohustust KeHJS § 6 lg-s 4 nimetatud määrus¹⁵³. Määruse § 15 p 8 on Natura alade ja üldisemalt kaitstavate alade erisätteks: eelhindang tuleb algatada, kui kavandatakse tegevust, „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“.

Eelhindangut (ingl k *screening*) ei ole loodusdirektiiviga reguleeritud, ehkki Euroopa Komisjon tunnustab seda kui Natura hindamise vajalikkuse üle otsustamise protsessi. Komisjoni juhenddokumendis metsanduse kohta on mööndud võimalust, et Natura ala kaitsemeetmeid käsitlevas kava võib ühildada tegevuste lubamisega, mis pole kaitse-eesmärkideks vajalikud.¹⁵⁴ Just niisuguste tunnustele vastavad Eestis kaitstavate alade kaitse-eeskirjad, kus peale kaitsemeetmete lubatakse ka majandustegevust, sealhulgas metsaraie, seda eelkõige piiranguvööndites. Euroopa Komisjoni juhendi kohaselt tuleb selliste kaitse-eesmärki täitmiseks mittevajalike metsamajanduse tegevuste kohta ellu viia eelhindang¹⁵⁵.

Natura hindamise ja eelhindanguga on seotud mõiste *leevendusmeetmed* (mõnevõrra varasemast kirjandusest võib leida mõistet *tõrjemeetmed*). Euroopa Komisjoni kohaselt on tegemist on meetmetega, mille eesmärk on minimeerida või isegi ära hoida negatiivset mõju, mille avaldumine alale kava või projekti tulemusena ei ole välistatud.¹⁵⁶ Leevendusmeetmeid on asjakohane arvestada Natura hindamises. Neid meetmeid ei saa kindlaks määrata enne, kui negatiivset mõju on täielikult hinnatud ja kirjeldatud, mis peab toimuma Natura hindamise käigus¹⁵⁷. Euroopa Komisjon on toonud metsaraie kui projekti puhul leevendusmeetmete ühe näitena metsaraie vältimise või peatamise mõne liigi pesitsushooajal¹⁵⁸.

¹⁵³ Samas.

¹⁵⁴ Natura 2000 and Forests. Part I-II. European Commission. European Union 2015. Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Final%20Guide%20N2000%20Forests%20Part%20I-II-Annexes.pdf> (10.04.2021).

¹⁵⁵ Samas.

¹⁵⁶ Juhenddokument loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõike 4 kohta. Euroopa Komisjon 2007/2012.

Arvutivõrgus:

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_et.pdf, lk 10. (11.04.2021).

¹⁵⁷ Natura 2000 ja metsad. I-II osa. Technical report–2015-088. Euroopa Komisjon. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2018. Arvutivõrgus:

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Final%20Guide%20N2000%20Forests%20Part%20I-II-Annexes_et.pdf, lk 81 (11.04.2021).

¹⁵⁸ Samas.

Eelhinnangu puhul ei ole seeõttu õige leevendusmeetmeid arvesse võtta. Sellele on viidanud Euroopa Kohus¹⁵⁹, Riigikohus¹⁶⁰, Euroopa Komisjon¹⁶¹ ja õiguskirjandus¹⁶². Eelhinnangus tuleb kindlaks teha, kas ei esine asjaolusid, mis välistaksid olulise negatiivse mõju, ning need asjaolud peavad esinema ilma leevendusmeetmeteta. Euroopa Kohus läheb veelgi kaugemale, märkides, et juhul kui eelhindamisel võetakse arvesse leevendusmeetmeid, tähendab see, et Natura alale avalduv mõju on tõenäoline ja Natura hindamine tuleb teha¹⁶³. See on ka mõistetav, arvestades, et nagu eelpool mainitud, kujutab eelhinnang endast Natura hindamise vajalikkuse üle otsustamist.

Keskkonnaministeeriumi tellitud õiguslikus analüüsis tõdetakse metsaraiete eelhinnangu vajadust.¹⁶⁴ Järelikult viidatakse vajalikkusele kaaluda metsaraie puhul, kas on vajalik enne raieid ellu viia Natura hindamine.

Eelhinnangu järel võib Natura hindamise tegemata jätta siis, kui selle käigus ilmnevad objektiivsed asjaolud, mis välistavad olulise negatiivse mõju Natura ala kaitse-eesmärkidele.¹⁶⁵ Vastupidiseks olukorraks saab selle reegli sõnastada järgmiselt: kui eelhinnangus ei ilmne objektiivseid asjaolusid, mis välistaksid igasuguse olulise mõju Natura ala kaitse-eesmärkidele, on vajalik ellu viia Natura hindamine.

Eelhinnangu menetlust tunnistatakse ka Eesti kohtupraktikas, näiteks on sellest juttu *Rail Balticu* lahendis.¹⁶⁶ *Hiiu Tuule* otsuses selgitas Riigikohus eelhinnangu reegleid ja tähendust. Eelhinnangu tulemusel ei ole õiguspärane nentida, et Natura hindamist ei saa teha piisavate andmete puudumise tõttu, vaid eelhinnangu etapis on ulatuslik kohustus asjaolude

¹⁵⁹ EKO C-323/17, *People Over Wind, Peter Sweetman versus Coillte Teoranta*, ECLI:EU:C:2018:244, p 34–36.

¹⁶⁰ RKHKo 19.05.2020, 3-18-529/137, p 23.

¹⁶¹ Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted. Euroopa Komisjoni teatis (2019/C 33/01).

¹⁶² Möckel, S. The European ecological network “Natura 2000” and the appropriate assessment for projects and plans under Article 6(3) of the Habitats Directive. – *Nature Conservation* 2017/ 23. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.3897/natureconservation.23.13599> (12.04.2021).

¹⁶³ C-323/17, *Sweetman*, p 35.

¹⁶⁴ Eraldi Natura hindamise menetluse kehtestamise vajalikkuse ja otstarbekuse analüüs. Ellex Raidla 2020.

¹⁶⁵ C-172/02, *Waddenzee*.

¹⁶⁶ RKHKo 19.05.2020, 3-18-529/137, p 18.

väljaselgitamiseks.¹⁶⁷ Eelviidatud lahendis võib kohtu hinnangul jõuda järeldusele, et Natura hindamist pole vaja teha, samadel tingimustel nagu Natura hindamise tulemusel tegevuse lubamisel, st hajutatud peavad olema kõik objektiivsed kahtlused olulise negatiivse mõju kohta. Erisusena võib välja tuua siiski eelhinnangus leevendusmeetmete arvestamise keelu, mida käsitletakse käesolevas punktis edaspidi.

Saaremaa suvila lahendis selgitas Riigikohus, et eelhindamisel tuleb arvestada ka kumulatiivset mõju, st lisaks kavandatavale ka teiste kavandatavate või juba ellu viidud kavade või projektide mõjusid.¹⁶⁸

Riigikohus ei ole eelviidatud lahendites otsesõnu öelnud, et eelhindamine oleks seotud üksnes tegevusloaga, olgugi et KeHJS § 6¹ lg-s 1 on seoses eelhinnanguga tegevusluba mainitud ja ühtlasi viidatud KeHJS § 6 lg-le 2⁴, millega reguleeritakse samuti tegevusloa menetlemist. Seega metsaraie puhul oleks Natura eelhinnangu kohustus küsitav samamoodi nagu KMH menetluse puhulgi.¹⁶⁹

2.3. Kaitse-eeskiri

2.3.1. Natura hindamine looduskaitseaduse kohaselt

Kaitstavate alade kaitse-eeskiri, vormilt määrus, on haldustegevuse liigilt haldusakt, täpsemalt üldkorraldus¹⁷⁰. Kaitse-eeskirjade menetluses saaks tuleneda Natura hindamise kohustus looduskaitseadusest või keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusest. Loodusobjekti kaitse alla võtmist ja kaitse-eeskirja muutmist reguleerib looduskaitseaduse 2. peatükk. Natura alade erisäte on LKS § 7 lg 2 koostoimes § 11 lg-ga 1¹, kus sisaldub nõue, et Natura ala loomisel tuleb lähtuda kaitse-eesmärgiks oleva liigi või elupaiga ökoloogilistest vajadustest. Loodus- ja linnudirektiivi liikide ja elupaikade ökoloogiliste vajadustega tuleb LKS

¹⁶⁷ RKHKo 08.08.2018, 3-16-1472, p 40–42.

¹⁶⁸ RKHKo 28.11.2019, 3-17-740, p 14.

¹⁶⁹ KMH menetluse algatamisega seotud takistusi KeHJS-is on analüüsitud käesoleva töö punktides 2.1.1.1 ja 2.1.1.2.

¹⁷⁰ RKHKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 20.

§ 12 kohaselt arvestada ka ala kaitsekorra olulisel muutmisel. Nendes kaitse-eeskirja koostamise või muutmise menetlust puudutavates sätetes aga mõjuhindamise algatamise kohustust ega hindamise sisu sätestatud ei ole.

Kaitsealade leebeima kaitsega võõndis ehk piiranguvõõndis ei ole ilma kaitse-eeskirjas sisaldava lubava sätestuseta võimalik loamenetlejal uuendusraie (see tähendab lageraie ja turberaie) teatise kinnitada (LKS § 31 lg 1 p 5). Sellest nähtuvalt saab kaitse-eeskirjas sisalduvat metsaraie sätestust pidada raieloa andmise eelduseks. Võib tekkida küsimus, kas Natura aladel metsaraiet reguleerivates kaitse-eeskirjades on tegemist metsaraie lubamisega või metsaraie piiramisega. Käesoleva magistritöö autori hinnangul on see eelkõige sõnastuse küsimus, mida illustreerib järgmine näide. Lindi looduskaitseala kaitse-eeskirja¹⁷¹ § 15 lg 2 p 3 kohaselt lubatakse nimetatud kaitsealal lageraie langi suurusega kuni üks hektar. See tähendab, et ühehektarilise langi suurusega lageraie saab raieloa menetleja edaspidi lubada, kui aga esitatakse metsateatis suuremal alal lageraie tegemiseks, peab loamenetleja metsateatise registreerimisest keelduma.

Kaitsealal metsa raieks järelikult kaks eeldust: asjaomastel tingimustel raie lubamine esiteks kaitse-eeskirjaga ja seejärel raieloaga. Kuid ka kaitse-eeskirjas kaitstava ala tsoneerimine ehk võõnditeks jaotamine on kaalutusotsus, millest otseselt sõltub raiete lubamine. Ala määramine sihtkaitsevõõndisse (LKS § 30) või loodusreservaati (LKS § 29) tähendab, et raied lubatakse teha vähem või üldse mitte.

Järelikult ei anta looduskaitseseaduses konkreetseid suuniseid, kas Natura hindamist tuleb teha Natura alale jääva kaitstava loodusobjekti kaitse-eeskirja menetluses.

2.3.2. *Natura hindamine KSH menetluses*

Kui kaitse-eeskiri liigitub Eesti kontekstis kavaks ning KSH direktiivi järgi kavaks või programmiks, kohaldub kaitse-eeskirjaga kavandatava tegevuse mõjude hindamisele KSH menetlus. Järgnevalt käsitletakse küsimusi, kas ja kuidas on kaitse-eeskirja koostamine või

¹⁷¹ Lindi looduskaitseala moodustamine ja kaitse-eeskiri. – RT I, 17.09.2019, 5.

muutmisel mõjude hindamine reguleeritud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusega ja kas kaitse-eeskiri on selline akt, mille puhul on KSH kohustuslik KSH direktiivi tähenduses.

KeHJS § 33 lg 1 p 4 viitab KSH algatamise kohustuse olukorras, kus „strateegiline planeerimisdokument on aluseks tegevusele, mille korral ei ole objektiivse teabe põhjal välistatud, et sellega võib kaasneda eraldi või koos muude tegevustega eeldatavalt oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärgile, ja mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik.“ Strateegilise planeerimisdokumendi definitsiooni leab KeHJS §-st 31. Kaitse-eeskirja puhul tuleks loetelust kõne alla punkt 3: „kava, programm või strateegia, mille koostamise kohustus tuleneb seadusest või seaduses sisalduva volitusnormi alusel antud muust õigustloovast aktist ja mille koostab või kehtestab haldusorgan või mille koostab haldusorgan ja kehtestab Riigikogu, Vabariigi Valitsus või muu haldusorgan.“ Kaitse-eeskiri saaks punkti 3 tähenduses olla kava. Sellisel puhul kohaldub KeHJS § 33 lg 1 p 4, st Natura hindamise algatamise kohustus, mis Eestis sarnaneb loodusdirektiivi art 6 lg 3 ja sellekohase kohtupraktikaga. Mis puutub KSH sisusse Natura hindamise korral, siis KeHJS § 33 lg 3 p 2 koostoimes lg 5 p-ga 2 nõuab Natura alale avalduva mõju arvestamist. KSH tulemuste arvestamisel Natura hindamise erisusi käsitleb KeHJS § 29 lg 2, kus nimetatakse tegevusluba.

Sealjuures väärrib märkimist, et erinevalt KMH eelhinnangust tehakse KSH menetluse puhul KeHJS § 33 lg 2 p-de 1–4 kohaselt eelhinnang ainult siis, kui olemasolevas strateegilises planeerimisdokumendis tehakse muudatusi või siis teatavate planeeringute puhul. Kaitse-eeskiri nende hulka ei kuulu. Järelikult Natura alale olulise mõju välistamatuse korral tuleb alati algatada KSH, sest enne seda eelhinnangu etappi ei ole.

Järgnevalt käsitlen küsimust, kas Eestis Natura alade kaitset reguleerivad kaitse-eeskirjad liigituvad KSH direktiivi tähenduses kavaks ja kas selle direktiivi tähenduses on vajalik kaitse-eeskirjade puhul ellu viia KSH menetlus.

KSH direktiivi art 2 lg 1 punkti a kohaselt on kavaks või programmiks liigitumisel kaks kumulatiivset eeldust:

1. need peab „koostama ja/või vastu võtma riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus või koostama asutus vastuvõtmiseks parlamendi või valitsuse õigusloomemenetluse kaudu“,
2. need peavad „olema nõutud riigisiseste õigus- ja haldusnormidega.“

Euroopa Kohus on seda tõlgendanud nii, et riigisisestes õigus- ja haldusnormides peab olema sätestatud kava või programmi vastuvõtmiseks pädev ametiasutus ning nende koostamise menetlus.¹⁷² Eestis kaitsealade kaitsekorda reguleerivate määruse ehk kaitse-eeskirjad vastavad selgelt nendele tingimusele, sest kaitse alla võtmise algatab ja menetluse läbiviija määrab Keskkonnaministeerium (LKS § 9 lg 1), tavaliselt on menetluse läbiviijaks Keskkonnaamet. Kaitse-eeskiri on ka nõutud ja selle menetlus kindlaks määratud riigisiseste õigusnormidega (LKS §-d 9–13).

KSH direktiivi tähenduses tuleb KSH ellu viia siis, kui kavadel ja programmidel on eelduslikult oluline keskkonnamõju, mida KSH direktiivi art 3 lg 2 punkti a kohaselt sisustatakse loodusdirektiivi art-de 6 ja 7 abil. Loodusdirektiivi art 6 lg 3 sätestab Natura hindamise lävendi, art 7 viitab linnudirektiivile. Järelikult ei ole KSH direktiivi kohaldamisalast pole välja jäetud ka linnudirektiivis loetletud liigid.

Euroopa Kohus on KSH direktiivi art 2 lg 1 punktis a nimetatud kahte kriteeriumit siiski täiendanud. Kõige asjakohasem Euroopa Kohtu lahend on *Terre wallonne*'i otsus¹⁷³, mistõttu järgnevalt võrdlen selles toodud kriteeriume Eesti kaitse-eeskirjade olemusega.

Loodusdirektiivi art 6 lg 3 ja KSH direktiivi art 3 lg 2 punkti b koostoimes Natura alale avalduva mõju suhtes KSH menetluse elluviimise eelduseks on, et kava puudutaks konkreetset ala. Sellest hoolimata märkis Euroopa Kohus, et isegi juhul, kui tegemist pole konkreetse alaga loodusdirektiivi art 6 lg 3 tähenduses, ei ole välistatud KSH direktiivi kohaldamine.¹⁷⁴ Eestis kehtivad aga kaitse-eeskirjad konkreetse ala kohta, täpsemalt kaitstava loodusobjekti kohta LKS § 9 kohaselt, mitte terve maakonna kohta nagu eelviidatud kohtulahendis. Seega on

¹⁷² C-321/18, *Terre wallonne*.

¹⁷³ Samas.

¹⁷⁴ Samas, p-d 30-31.

täidetud üks eeldus, et Eesti kaitse-eeskirjade puhul tuleb kohalda art 6 lg-t 3 koostoimes KSH direktiivi art 3 lg 2 punktiga b.

Kaitse-eeskirjade kohta võib tekkida küsimus, kas need pole seotud kaitsekorraldusega või selleks otseselt vajalikud loodusdirektiivi art 6 lg 3 tähenduses, ent nagu käesoleva töö punktis 1.3.2 analüüsitud, ei välista arvatav soodne mõju hindamiskohustust. Sama kinnitab *Terre wallonne*'i lahend ja *Eccologistas en Acción-CODA* lahend¹⁷⁵.

Vajalik on välja selgitada, kas järgmised *Terre wallonne*'i lahendist tulenevad KSH kohustuse eeldused on kaitse-eeskirjade puhul täidetud: konkreetse Natura ala kaitse-eesmärkide sätestamine ja raamistiku loomine tulevase nõusoleku saamiseks projektidele.¹⁷⁶

KSH menetluse algatamise otsustamisel ei ole kava ja programmi eristamine tähtis, sest ühegi eelnimetatud KSH direktiivist ja sellekohasest Euroopa Kohtu praktikast tuleneva kriteeriumi täitmist see eristus ei mõjuta. Kaitse-eeskiri ei sätesta metsaraiet sellise üksikasjalikkusega nagu loodusdirektiivi tähenduses projektiks liigituv raieluba, annab see siiski tzoneeringu ja piiranguvööndis uuendusraie reguleerimise kaudu õigusraamistiku, millest raieloa menetleja ei saa kõrvale kalduda.

Euroopa Komisjoni juhenddokumentides on märgitud, et kui kava sisaldab projekte üldisemalt, ilma lähemate detailideta, ei välista see asjaolu projektide hindamiskohustust ühtlasti hilisemas etapis, kui projekti kohta on rohkem teavet.¹⁷⁷ Selline olukord iseloomustab täpselt metsaraie reguleerimist kaitse-eeskirjaga: kaitsealade kaitse-eeskirja muutmise või koostamise menetluses reguleeritakse seda üldisemal viisil ja raielubade menetluses on vaja Natura hindamist jällegi kaaluda.

¹⁷⁵ Samas, p 28; C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, p 41.

¹⁷⁶ C-321/18, *Terre wallonne*, p-d 43-44.

¹⁷⁷ Streamlining environmental assessment procedures for energy infrastructure. Projects of Common Interest (PCIs). Environment&Energy. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf, lk 22 (11.04.2021); Komisjoni teatis „Natura 2000 alade kaitsekorraldus Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted“. Euroopa Komisjon 2018. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_et.pdf (11.04.2021).

Kaitstavate alade kaitse-eeskirjad oleksid loodusdirektiivi tähenduses kavad. Sellisel puhul kohaldub kaitse-eeskirjaga kavandatava tegevuse mõjude hindamisele KSH direktiiv koostoimes loodusdirektiivi art 6 lg-ga 3, sest selle KSH direktiivi art 3 lg 2 punkti b kohaselt ja Euroopa Kohtu seisukoha kohaselt¹⁷⁸ on loodusdirektiivi tähenduses kavade puhul vajalik teha mõjuhindamine KSH direktiivi järgi.

Natura hindamist metsaraie puhul takistab olulise mõju kriteerium ning tegevusloa kriteerium, sealjuures ainus võimalus raieluba KeHJS § 3 lg 1 p 1 tähenduses tegevusloaks liigitada on § 7 p 4 olulise keskkonnamõju kaudu sama seaduse § 2² ning § 6 sätete järgi. KSH menetluse regulatsioonis niisugust kordusi sisaldavat või isegi ringiratast liikuvat analüüsijada ega tegevusloa sätestusega sarnaseid välistusi metsaraie puhul ei ole, selle asemel on KeHJS § 33 lg 1 p 4 Natura hindamise algatamise kriteerium, mis sisaldab art 6 lg 3 sõnastust ja alates *Waddenzee* lahendist¹⁷⁹ käibivat tõlgendust („ei ole objektiivse teabe põhjal välistatud [---]“).

Tuginedes eeltoodule, on Eesti ja ELi õiguse järgi vaja kaitse-eeskirja menetluses ellu viia KSH menetlus. Mõisteid *kava* ja *programm* ei ole Eesti õiguses defineeritud, mis tähendab, et on asjakohane kasutada loodusdirektiivi ja KSH direktiivi määratlust. Järelikult on kaitse-eeskiri metsaraie ja muude projektide õigusraamistikku sätestavas osas ka KeHJS tähenduses kava või programm, millele kohalduvad KSH sätted, sealhulgas vajaduse korral Natura hindamine KSH menetluse raames.

¹⁷⁸ C-321/18, *Terre wallonne*, p 30.

¹⁷⁹ C-127/02, *Waddenzee*.

3. Eesti õiguse ja halduspraktika kooskõla Euroopa Liidu õigusega

3.1. Natura hindamine raieloa menetluses

3.1.1. Natura hindamise vajalikkus raieloa puhul

Eesti õiguses metsaraie puhul Natura hindamist ei tehta ei raieloa menetluses ega kaitse-eeskirja menetluses.¹⁸⁰ Leidmaks, kas hindamist on kooskõlas loodusdirektiivi art 6 lg-ga 3 siiski vaja teha, on ühe osana oluline uurida, kas raieloa alusel tehtava raie puhul on oluline negatiivne mõju Natura ala kaitse-eesmärkidele välistatud.

Selleks käsitletakse järgnevalt keskkonnaõiguse tähtsat põhimõtet, ettevaatuspõhimõtet, käsitletakse metsaraie mõju hindamist loodusdirektiivi eesmärgi kontekstis ning uuritakse välja, kas ja kuidas on käsitletud metsaraie mõju ja selle hindamist Riigikohus, Euroopa Kohus, õiguskirjandus ja Euroopa Komisjon.

Mõju olulisuse üle valitseva teadusliku ebakindluse olukorras tuleb lähtuda muu hulgas ettevaatuspõhimõttest, mis on keskkonnaõiguse keskne põhimõte. Riigikohus on selgitanud, et KeÜS § 11 näeb ettevaatuspõhimõtte kohaldamise alusena eelkõige keskkonnariski olemasolu, st olukorda, kus on võimalik vähendamist vajav keskkonnahäiring. Seega eeldab ka ettevaatusprintsipi kohaldamine keskkonnahäiringu või selle piisava tõenäosuse tuvastamist. Mõjupiirkonna määramine saab tugineda konkreetsetele arvutustele, mõõtmistele, aga ka teaduse ja praktika seisukohtadele. Samas on paljudel juhtudel tegemist siiski n-ö prognoosotsusega, mille puhul on ettevaatuspõhimõtte otsustamise üheks kriteeriumiks.¹⁸¹

Kavandatava tegevuse hindamine on vajalik loodusdirektiivi eesmärgi täitmiseks, st liikide ja elupaikade soodsa seisundi saavutamiseks või säilitamiseks. Üks meede selleks on direktiivi art

¹⁸⁰ Relve, K., Vahtrus, S., 2019; Keskkonnaameti 18.12.2020 kiri nr 13-2/20/11196-7 (märkega *Asutusesiseseks kasutamiseks, lisa 3*); Keskkonnaministeeriumi 11.09.2018 kiri nr 8-2/18/4574-3;

¹⁸¹ RKHKo 24.05.2017, 3-3-1-74-16, p 21.

6 lg-s 3, milleks on hinnata asjakohaselt kavandatavaid tegevusi, mis võivad selle eesmärgi saavutamist takistada, st kaitse-eesmärke kahjustada.

Kui hindamise tulemusel ei õnnestu hajutada vähimatki kahtlust ala kaitse-eesmärkidele avalduva olulise negatiivse mõju puudumise kohta, ei saa tegevust üldjuhul lubada. Erandid on sätestatud art 6 lg-s 4 (vt käesoleva töö p 1.2.1). Nende kavade ja projektide lubamata jätmine, mille puhul puudub kindlus, et need ala kaitse-eesmärke ei kahjusta, on üks meede direktiivi eesmärkide saavutamiseks, sealhulgas bioloogilise mitmekesisuse tagamiseks ning direktiiviga kaitstavate liikide ja elupaikade soodsa seisundi saavutamiseks.

Loodusdirektiivi teoreetilise käsitluse kohaselt on soodne seisund on tähtis kogu ELi kontekstis, kui arvestada direktiivi neljandat põhjendust. Praktikaks peaks iga liikmesriik hea seisma liikide ja elupaikade soodsa seisundi eest oma territooriumil, sest iga riik saab eelkõige otsustada enda tegevuse üle, v.a piiriülese mõjuga kavade-projektide puhul. Euroopa Kohuski on mõista andnud, et direktiivi järgimise hindamisel on tähtis elupaiga või liigi soodne seisund iga liikmesriigi arvestuses: *Euroopa hamstri* kaasuses leiti, et isegi kui sama liik on muudes liikmesriikides laiemalt levinud, on vaja liigi kaitseks tõhusaid meetmeid võtta ka Prantsusmaal, mis oli liigi leviku läänepiir ja kus liigi arvukus oli kahanenud peaaegu olematuks erinevalt arvukama populatsiooniga Ida-Euroopa riikidest¹⁸².

Kogu ELi ja liikmesriigi tasandil direktiivis loetletud elupaigatüüpide ja liikide soodsa seisundi saavutamiseks on vaja seada kaitse-eesmärgid iga Natura ala tasandil nende soodsa seisundi saavutamiseks. Liikide ja elupaikade soodne seisund on defineeritud vastavalt direktiivi artikli 1 punktides e ja i. Kokkuvõtlikult on seisund soone, kui liik või elupaik on pikaajaliselt elujõuline ja vastavalt selle leviala või pindala ei kahane. Euroopa Komisjoni seisukoha järgi tuleb kaitse-eesmärgid seada kõikide alal esinevate loodus- ja linnudirektiivis loetletud liikide ja elupaigatüüpide kohta, välja arvatud nende puhul, mille esinemine on ebaoluline, st mille kohta on märgitud, et nende asurkonna suurus ja asustustihedus võrreldes samas riigis esinevate teiste asurkondadega on ebaoluline, ja väheesinevad elupaigatüübid.¹⁸³ Eelduslikult saab ka

¹⁸² C-383/09, *Euroopa hamster*, p 24–37.

¹⁸³ Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted. (2019/C 33/01).

elupaigatüüpide kaitse-eesmärkide mitteseadmise põhjuseks, et neid esineb vähe võrreldes riigi territooriumil esinevate sama tüüpi elupaikadega, sest kui olekski tegemist haruldase või kaduva elupaigaga, mida esineb igal pool vähe, ei oleks esinemisvähesus põhjus kaitse-eesmärki mitte seada. Liikide ja elupaikade puhul, mille kaitse-eesmärgid iga Natura ala kohta seatakse, tuleb paika panna kaitsemeetmed. Natura hindamisel on aga küsimus olulisest negatiivsest mõjust just kaitse-eesmärkide saavutamisele.

Loodusdirektiivi seisukohalt on mets tähtis, sest see on paljude direktiivi II lisas loetletud looma- ja taimeliikide ning direktiivi IV lisas loetletud range kaitse alla võetud looma- ja taimeliikide elupaigaks. Metsa tähtsust IV lisa liikidele rõhutab ka Veinla¹⁸⁴. Ei ole asjakohatu märkida, et boreaalses piirkonnas, kuhu kuulub Eestigi, on ühenduse tähtsusega metsaelupaikadele ja -liikidele avalduvat kaks suurimat ohullikat metsaraie ja inimtegevusest tulenev elupaikade fragmenteeritus.¹⁸⁵ Eestimaa Looduse Fondi uuringu järgi on viimasel aastakümnel tuhandeid hektareid Natura metsaelupaiku intensiivse metsaraie tagajärjel hävinud.¹⁸⁶

Kava või projekti tohivad riigi ametiasutused vaid siis heaks kiita, kui on eelnevalt kindlaks tehtud, et see ei avalda Natura ala terviklikkusele negatiivset mõju.¹⁸⁷ *Waddenzee* ja *Capo Verde* lahendite kohaselt saavad riigi ametiasutused olla alles siis kindlad olulise negatiivse mõju puudumise suhtes ala terviklikkusele, kui ei ole jäänud mingisugust objektiivselt teaduslikku kahtlust mõju puudumises.¹⁸⁸

Eesti õiguses ei ole raieloa mõjuhindamise kohustuse üle ühtne seisukoht veel välja kujunenud. Kohtupraktikas on raiete mõju siiski mitmel puhul korral käsitletud: 2008. aastal leidis ringkonnakohus *Suurupi* lahendis, et metsaraiet ei võinud negatiivse mõju tõttu lubada. Sealjuures ei olnud tegemist veel Natura alaga, vaid alles eelvalikualaga, mida polnud veel

¹⁸⁴ Veinla, H. Species protection system in Estonia: Avosetta Meeting in Krakow 2017. Arvutivõrgus: <https://avosetta.jura.uni-bremen.de/estonia2017.pdf> (09.03.2021).

¹⁸⁵ Natura 2000 ja metsad. I-II osa.

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Final%20Guide%20N2000%20%20Forests%20Part%20I-II-Annexes_et.pdf (04.01.2021).

¹⁸⁶ Kui hästi on hoitud kaitsealused suure loodusväärtusega metsad? Muutused Natura 2000 võrgustikku kuuluvate kaitsealuste metsaelupaikade raietegevuses ja raiepiirangutes. Eestimaa Looduse Fond.

¹⁸⁷ EKO C-441/03, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Madalmaade Kuningriik*, ECLI:EU:C:2005:233.

¹⁸⁸ C-239/04, *Capo Verde*, p 20; C-127/02, *Waddenzee*.

Natura võrgustikku lisatud¹⁸⁹. Metsaraiete mõju Natura alale on Riigikohus käsitletud *Rail Balticu* lahendis¹⁹⁰, olgugi et seal oli küsimuse all raudtee rajamine, mitte üksnes metsaraie. Viidatud lahendis jõuti järeldusele, et hindamine oleks ellu viia tulnud. Halduskolleegium leidis, et Natura hindamise kohustus ei kehti üksnes juhtudel, kus negatiivne mõju on tuvastatud, vaid see hindamine tuleb teha alati, kui eelhinnangu põhjal ei ole võimalik välistada kavandatava tegevuse olulist mõju Natura alale.¹⁹¹ Veelgi enam, hiljuti leidis Riigikohus *Generaatori* lahendis, et kui enne hindamismenetlust on faktide põhjal selge, et kavandatav tegevus kahjustaks Natura ala kaitse-eesmärke, võib keelduda loa andmisest ilma mõjuhindamiseta.¹⁹² *Generaatori* lahendis ei olnud vaidluse esemeks aga metsaraie, aga lahendist nähtub, et mõju võib jätta hindamata eelkõige siis, kui tegevust ellu ei lubata viia. Kui kõne all on tegevuse lubamine, on ka Eesti kohtupraktika kohaselt Natura hindamist vaja teha, v.a juhul kui ilmnevad objektiivseid teaduslikke asjaolusid, mis välistaksid täielikult olulise negatiivse mõju avaldumise Natura alale.

Mis Eesti erialakirjandusse puutub, siis 2009. aastal kirjutas Veinla, et Eesti õigusega ei saa metsaraiet negatiivsete mõjude põhjendusega keelata, aga viitas eelmainitud *Suurupi* lahendile, kus raiet ikkagi sel viisil keelatud oli, täpsemalt märgitud metsaraie puhul KMH kohustust.¹⁹³ Hiljem on väljendanud Relve ja Vahtrus seisukohta, et metsaraiete mõjusid Natura alale peaks üldjuhul hindama, olgugi et seda praktikas ei tehta¹⁹⁴.

Metsaraiet loodusdirektiivi kontekstis käsitlevaid Euroopa Kohtu lahendeid ei ole palju. *Alto Sili* lahendis oli põhirõhk kaevandamisel, mitte ainuüksi metsa raiumisega kaasneval mõjul. Samas oli selles lahendis juttu ka metsaelupaikade hävimisest. Selles kohtuasjas on oluline, et loodusdirektiivi nõuete täitmiseks ei piisa nentimisest, et kaitstaval alal liike oluliselt ei kahjustata. Vaidlusalused liigid olid metsis ja pruunkaru, kes on üldjoontes metsaelupaikade liigid ning ei ole asjakohatu märkida, et esinevad Eestiski. Loodus- ja linnudirektiivide liikidele sobivate elupaikade hävimist põhjustavate tegevuste lubamisega ilma Natura hindamiseta oli

¹⁸⁹ TlnRgKo 27.06.2008, 3-07-2209.

¹⁹⁰ RKHKo 19.05.2020, 3-18-529/137, p 23.

¹⁹¹ Samas, p 18.

¹⁹² RKHKo 18.02.2021, 3-17-2565, p 11–22.

¹⁹³ Veinla, H., 2009, lk 647.

¹⁹⁴ Relve, K., Vahtrus, S., 2019.

Hispaania rikkunud muu hulgas loodusdirektiivi artikleid 2 ja 3.¹⁹⁵ Järelikult kui metsaraie tagajärjel mõnele loodus- või linnudirektiivi liigile sobivad ökoloogilised tingimused Natura alal aastateks kaoksid, on vajalik Natura hindamine teha.

Itaalia suusakompleksi lahendis polnud metsaraie ainus tegevus, mille mõju üle vaieldi, ent kohtu põhjendustest nähtub ka metsaraie mõju kohta ammendavate järeldesteni jõudmise vajalikkus.¹⁹⁶

Białowieża lahendis aga oli küsimuse all ainult metsaraie ja selle Natura hindamine.¹⁹⁷ Selles lahendi asjaoludel osutus õigusvastaseks sanitaarraie kuuse-kooreüraski tõrjeks. *Skydda Skogeni* lahendis oli vaidluse esemeks loodusdirektiivi kohaselt kaitsemeetmete võtmine, sealhulgas metsaraie lubamata jätmine. Kohtuasjas vaidluse all olnud metsaraiet loodus- ja linnudirektiivi liikide elupaikades käsitleti kui tegevust, mis tõenäoliselt kahjustab Natura võrgustikku kuuluva metsaelupaiga kaitse-eesmärke.¹⁹⁸

Euroopa Komisjon on Euroopa Kohtu järjepideva praktika¹⁹⁹ põhjal leidnud, et kindlate tegevuste välistamine Natura hindamise alt on loodusdirektiivi art 6 lg-ga 3 vastuolus.²⁰⁰ Järelikult oleks ELi õigusega vastuolus tõlgendus, millega raieluba välistatakse Natura hindamise kohustusega tegevuste hulgast näiteks tegevusloa sätestuse kaudu.

Euroopa Komisjoni juhenddokumendis tõdetakse metsaraie puhul Natura hindamise vajadust olukorras, kus olulise mõju tõenäosust ei saa välistada.²⁰¹ See tähendab, raieluba ei jää kindlasti Natura hindamise kohustusest automaatselt välja, vaid hindamist tuleb iga kord kaaluda.

¹⁹⁵ C-404/09, *Alto Sil*.

¹⁹⁶ C-304/05, *Itaalia suusakompleks*, p-d 62–71.

¹⁹⁷ C-441/17, *Białowieża*, p 122–127.

¹⁹⁸ C-473/19, *Skydda Skogen*.

¹⁹⁹ EKo C-256/98, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Prantsuse Vabariik*, ECLI:EU:C:2000:192; C-6/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*; C-418/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Iirimaa*; C-241/08, *Euroopa Komisjon versus Prantsuse Vabariik*; EKo C-538/09, *Euroopa Komisjon versus Belgia Kuningriik*, ECLI:EU:C:2011:349.

²⁰⁰ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. ELi elurikkuse strateegia aastani 2030. COM(2020) 380 final. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=EN> (12.03.2021).

²⁰¹ Natura 2000 ja metsad. I-II osa.

Õiguskirjanduses tuuakse esile, et Natura hindamise võib algatamata jätta ainult nende kavade ja projektide puhul, kus oluline mõju on juba eelnevalt mõistlikult välistatud; nenditakse, et mõju hindamata jätmisel on väga kõrge künnis ning et pole palju tegevusi, kus oluline mõju oleks välistatud²⁰². Saksamaal loodusdirektiivi reeglite kohaldamist käsitlevas teadusartiklis on puudutatud metsamajandamise mõju küsimusi ning mitmesuguste majandamisvõtete keelamise või lubamise ebaselgust.²⁰³ Ka sellest tuleneb, et oluline mõju välistatud ei ole. Poolas loodusdirektiivi rakendamist käsitlevas artiklis on mööndud *Białowieża* lahendi näitel, et loodus- ja linnudirektiivi võib rikkuda ka sanitaarraie surnud ja surevate puude eemaldamiseks.²⁰⁴ See viib järelduseni, et loodusdirektiivi art 6 lg 3 tähenduses olulist mõju ei saa metsaraie valdkonna puhul välistada.

Järelikult tuleb raieloa puhul Natura hindamise kaalumise kohustust jaatada. Igal juhul ei ole võimalik Natura hindamist ära jätta ilma hindamise vajalikkuse kaalumiseteta. Kui kaalumisel ei ilmne konkreetse Natura ala kaitse-eesmärkide täitmisele avalduda võivat olulist negatiivset mõju välistavaid teaduslikke objektiivseid asjaolusid, on Natura hindamine vajalik ellu viia.

Metsaraiete puhul tervikuna ei esine asjaolusid, mis alati Natura hindamise kohustuse välistaks. Metsaraiega seotud eelkirjeldatud Euroopa Kohtu lahenditest tuleneb pigem vastupidine olukord. Veelgi enam, Euroopa Kohus ei ole vähestes olemasolevates metsaraiet puudutavates lahendites kordagi leidnud, et metsaraie mõju direktiivi art 6 lg 3 tähenduses puuduks, ammugi et metsaraie puhul oleks lubatud Natura hindamise algatamine kaalumata jätta.

Kui kavandatava metsaraie puhul loodusdirektiivi art 6 lg 3 tähenduses olulist mõju välistavaid asjaolusid ei esine ja sealjuures jätab loamenetleja tegemata Natura hindamise, rikutud loodusdirektiivi nõudeid. Haldusmenetluslikust aspektist peab hindamise vajalikkuse kaalumise ning hindamise tegematajätmist õigustavad mõju välistavad asjaolud kajastuma

²⁰² Veinla, H., 2016, lk 129.

²⁰³ Borrass, L. Varying practices of implementing the Habitats Directive in German and British forests. – Forest Policy and Economics, 2014/38, lk-d 154, 158. Arvutivõrgus: <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2013.05.008> (15.04.2021).

²⁰⁴ Mikusiński, G., Niedziałkowski, K. Perceived importance of ecosystem services in the Białowieża Forest for local communities – Does proximity matter? – Land Use Policy 2020/97.

haldusakti resolutsioonis kajastuma (HMS § 56 lg-d 1, 3). Samasugune haldusakti põhjendamise kohustus kehtib raieloa puhul hoolimata selle elektroonilisest vormist²⁰⁵. Seega peab tehtud Natura hindamine või selle tegematajätmist õigustavad mõju välistavad asjaolud kajastuma raieloa.

Tasub märkida, et kui luba kava või projekti elluviimiseks on antud art 6 lg-t 3 järgimata, võib esineda ka art 6 lg 2 rikkumine.²⁰⁶ Lisaks art 6 lg-le 3 esineb Euroopa Kohtu kohaselt art 6 lg 2 lõike 2 rikkumine juhul, kui on tuvastatud kaitse-eesmärgiks oleva elupaiga seisundi halvenemine või liigi häirimine.²⁰⁷

3.1.2. Selgus ja täpsus loodusdirektiivi ülevõtmisel

Direktiivi sätted võib ainult siis jätta riigisisesse õigusse üle võtmata, kui võrdväärset sätteid olid juba varem riigisiseses õiguses olemas.²⁰⁸ Ülevõtmisele tuleneb kohtupraktikast aga veelgi nõudeid: eelkõige on Euroopa Kohus rõhutanud loodusdirektiivi ülevõtmise puhul selguse ja täpsuse nõuet.²⁰⁹ Samuti on kohus selgitanud, et liikmesriigid peavad looma täpse õigusliku raamistiku, mis tagaks direktiivi täieliku ja tervikliku kohaldamise ning võimaldaks direktiivi nõudeid rakendada ühetaoliselt ja efektiivselt.²¹⁰ Alati ei piisa sätte sõnasõnalisest ülevõtmisest; samuti ei piisa, kui direktiiv võetakse üle üksnes halduspraktikas, ent mitte õigusaktides.²¹¹ Loomulikult on probleemiks ka vastupidine olukord, kui ELi õigus võetakse liikmesriigi õigusaktides üle, aga halduspraktikas neid ei rakendata.

²⁰⁵ RKHKm 28.10.2020, 3-20-580, p 9.

²⁰⁶ Natura 2000 ja metsad. I-II osa.

²⁰⁷ C-404/09, *Alto Sil*; EKo C-388/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2007:533; C-304/05, *Itaalia suusakompleks*.

²⁰⁸ EKo C-254/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Madalmaade Kuningriik*, ECLI:EU:C:2001:540, p 11.

²⁰⁹ C-6/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*.

²¹⁰ EKo C-531/03, *komisjon versus Saksamaa*, ECLI:EU:C:2005:159, p 16–19.

²¹¹ Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC.

Hiljuti on märgitud Eesti õiguskirjanduses, et vastuolu direktiiviga võib tähendada peale vastupidise õigusnormi ka „ideaallahenduse puudumist riigisisises õiguses“.²¹² Järelikult seab ELi õigus küllaltki ranged piirid nõuetekohasele ülevõtmisele.

Loodusdirektiivi õigesti üle võtmata jätmine on rikkumine sõltumata sellest, kas konkreetne direktiivi liik või elupaigatüüp on liikmesriigis soodsas seisundis. Seega ELi õiguse järgimise seisukohalt on direktiivi, sealhulgas art 6 lg 3 järgimine tähtis sõltumata soodsa seisundi saavutamisest, kuna direktiivis sätestatud meetmete võtmine aitab direktiivi üldisele eesmärgile kaasa.

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses tekitab esiteks segadust KeHJS 3 lg 1 p 2, milles nimetatud hindamise sisu kohta sätted puuduvad. KeHJS § 3 lg 1 p 2 ei võimalda praktikas Natura hindamist ellu viia, sest pole täpsustatud, kuidas hindamist väljaspool KMH menetlust teha, samuti ei sobi raieloa hindamiseks KSH menetlus.²¹³

Kuna Natura hindamist tuleks niisiis ellu viia KMH menetluses, ei ole päris selge, kas hindamise algatamisel kohaldada KeHJS § 3 lg 1 p 1 või § 3 lg 1 p 2, § 7 lg 4, § 2², § 6 lg 2, § 6 lg 2¹, § 6 lg 2³, § 6 lg 2⁴, § 6 lg 4, eelhinnangu määruse²¹⁴ § 9 p 5, määruse § 15 p 8 sätteid, mis käsitlevad olulist keskkonnamõju ning sellega seotud KMH menetlust ja KMH eelhindamist. Metsaraiet peale 100 ha suuruse ala raadamise ei ole nimetatud KeHJS § 6 lg-s 1 KMH kohustusega tegevuste hulgas. KeHJS § 6 lg 2 laiendab eelhinnangu kohustust ka metsamajandamisele; § 6 lg-d 2¹, 2² ja 2⁴ kitsendavad seda, viidates eelhinnangu määrusele. Määruse § 9 p 5 hõlmab metsamajandamisest vaid üle 100 hektari suuruse ala metsastamise maakasutusviisi muutmiseks. Metsaraie puhul saab kõne alla tulla vaid määruse § 15 p 8, mis on väga sarnase sõnastusega nagu loodusdirektiivi art 6 lg 3, ent arvestatud pole *Waddenzee* lahendist alguse saanud tõlgendust, mis on KeHJS muudesse sätetesse jõudnud: näiteks KSH menetlust käsitlev KeHJS § 33 lg 1 p 4 defineerib Natura hindamise algatamise kohustust eituse kaudu, „ei ole objektiivse teabe põhjal välistatud [---]“.

²¹² Ginter, C., Schasmin, P. Euroopa Liidu direktiivide mõistmine ja mõju. – *Juridica* 2021/2, lk 140.

²¹³ Hindamist sisustavate sätete puudumist on põhjendatud käesoleva töö punktis 2.1.2.1 ning KSH menetluse kohaldamise võimatust punktis 2.1.2.2, mistõttu neid põhjendusi siinkohal ei ole põhjust esitada.

²¹⁴ Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu. VVm 29.08.2005 nr 224. – RT I, 22.09.2020, 3.

Eelhinnangu määruse § 15 lg 8 on eelhinnanguks kohustav säte, mitte Natura hindamiseks kohustav säte. Tekib küsimus, kas Natura eelhinnangul on Eesti õiguses sama künnis, mis loodusdirektiivis Natura hindamisel endal, samas ei ole hindamise künnist määratletud mõju välistamatuse kaudu.

Kohati ebaselge hierarhiaga või lausa üksteisega konkureerivad KMH algatamise ja olulise mõju sätted ei vasta käesoleva magistritöö autori hinnangul loodusdirektiivi ülevõtmise selguse ja täpsuse põhimõttele.²¹⁵ Niisiis ei seisne rikkumine direktiivi täielikus ülevõtmata jätmises, vaid tunduvalt on rikutud selguse nõuet.

Käesoleva töö punktis 2.2 käsitletud eelhinnangu menetluse algatamisega metsaraie puhul ilmneksid tegevusloa eelduse tõttu samad probleemid nagu KMH algatamiselgi, aga kuna eelhinnangu kui eraldi menetluse kohustust ei ole loodusdirektiiviga ette nähtud, siis nõuta liikmesriikidelt eelhinnangu reguleerimist. Eelhinnang kujutab endast Natura hindamise vajalikkuse üle otsustamist. Seda saab teha ka ilma menetlust eraldi täpsustamata. Järelikult ei ole vaja uurida, kas KeHJS-is sätestatud eelhinnangu reeglid on metsarie asjus loodusdirektiiviga kooskõlas.

Hoiualadel metsaraie lubamiseks on vaja üksnes raieluba, kaitse-eeskirja sarnast siduva õigusraamistikuga akti hoiualade puhul ei ole.²¹⁶ LKS §-s 33 on loetlelu tegevustest, mille puhul tuleb esitada hoiuala teatis, ja samas sättes on reguleeritud hindamist hoiuala teatisega seoses – sarnaselt nagu KeHJS KMH sätted piiravad KMH menetlust tegevusloa eelduse kaudu. Metsaraie ei ole kuulu ei LKS § 33 lg 1 tähenduses hoiuala teatise kohustusega tegevuste hulka ning KeHJS tähenduses tegevusloaks liigitumine on kaheldav. Järelikult valitseb hoiualadel metsaraie puhul samasugune KMH menetluse alustamise sätete ebaselgusest või isegi vastuolulisusest tulenev selgusetu olukord nagu muudel Natura aladelgi.

²¹⁵ Vastupidine seisukoht leidub Keskkonnaministeeriumi tellitud analüüsist, kus märgiti, et KMH menetluse kohaldamisega Natura hindamisele Eestis märkimisväärseid probleeme ei tekiks, vt Eraldi Natura hindamise menetluse kehtestamise vajalikkuse ja otstarbekuse analüüs. Ellex Raidla 2020.

²¹⁶ Hoiualade õigusraamistikku on lähemalt käsitletud käesoleva töö punktis 2.1.3.

Euroopa Kohus on leidnud, et liikmesriik rikub direktiivi ka siis, kui jätab konkreetse Natura ala suhtes piisavad kaitsemeetmed võtmata²¹⁷. Veelgi enam, Euroopa Kohus on liikmesriikide tegevust pidanud ELi õigusega vastuolus olevaks olukorraski, kui Natura hindamise menetlus on tegemata jäetud või pole tehtud nõuetekohaselt²¹⁸. Kui Keskkonnaministeerium ja ministeeriumi alluvusse kuuluv Keskkonnaamet on seisukohal, et raielubade puhul Natura hindamist ja isegi hindamise kaalumist asendab suurema üldistusastmega kaitse-eeskirjades alade tsooneerimine raiete lubamise või keelamise järgi,²¹⁹ siis juhul valitakse midagi muud kui nullvariant, see tähendab kui tsooneerimisega luuakse ka muid tsoone peale loodusreservaadi, ja samas pole välja toodud teaduslikke objektiivseid asjaolusid, mis Natura aladele avalduva olulise negatiivse mõju välistaksid, rikutakse käesoleva töö autori hinnangul loodusdirektiivi.

3.1.3. Kooskõlaline tõlgendamine

Kui Eesti õigus on vastuolus Euroopa Liidu teisese õigusega, on esmane tee tõlgendada Eesti õigust ELi õigusega kooskõlas.²²⁰ Raieloa puhul mõju hindamise vajalikkuse juures tekib küsimus Eesti õiguse tõlgendamisest kooskõlas ELi õigusega. Eesti õigusruumis ei ole vaidlust põhiseadusest madalamalseisvate õigustloovate aktide kooskõlalise tõlgendamise üle. Täit selgust pole saavutatud vaid küsimuses, kuidas on õige toimida ELi õiguse vastuolude korral põhiseadusega²²¹. ELi õiguse esimeses liikmesriikide lihtseaduste üle aga üksmeel ei puudu, nagu kinnitab ka õiguskirjandus.²²²

Kuna KMH menetluses eelduseks on KeHJS § 3 lg 1 p 1 kohaselt tegevusluba, vaja uurida KMH-välise Natura hindamise puhul, kas ELi õiguse kooskõlalise tõlgendamisega on võimalik kõrvaldada puudujääki Eesti õiguses ja ka hoolimata tegevusloa eelduse täitmise küsitavusest viia metsaraie puhul ellu KMH menetlust. Kooskõlaline tõlgendamine tähendab seda, et kui

²¹⁷ C-383/09, *Euroopa hamster*.

²¹⁸ C-127/02, *Waddenzee*.

²¹⁹ Ministeerium ja amet on niisuguseid seisukohti väljendanud, vt Keskkonnaministeeriumi 11.09.2018 kiri nr 8-2/18/4574-3; Keskkonnaameti 14.07.2020 kiri nr 13-2/20/11196-2 (märkega *Asutusesiseseks kasutamiseks, lisa 1*).

²²⁰ RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07.

²²¹ Ginter, C. jt. Eesti Vabariigi Põhiseaduse täiendamise seadus. Sissejuhatus. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3673> (07.04.2021).

²²² Laffranque, J. Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. – *Juridica* 2007/8, lk 528-529.

vaja, ei arvestata riigisisest teistsugust tõlgenduspraktikat, vaid tõlgendatakse ELi õigust nii, et saavutatakse parimal viisil direktiivi eesmärk.²²³ Tõlgenduspiir lõpeb seal, kus kooskõlaline tõlgendamine läheks üle *contra legem* tõlgendamiseks.

Kui KeHJS § 3 lg 1 p 1 tõlgendada sama seaduse § 2² ja § 6 algavate sätete asemel kooskõlas loodusdirektiivi art 6 lg-ga 3 ja sellekohase Euroopa Kohtu praktikaga, järeldub, et metsaraie menetluses tuleb tõenäoliselt KMH menetlus ellu viia ja arvestada sealjuures KeHJS §-s 29 sätestatud Natura hindamise erisustega.

Euroopa Kohtu seisukoha järgi tuleb direktiivi kooskõlalise tõlgendamisel saavutada tulemus, mis vastab direktiivi eesmärkidele.²²⁴ Kui praegu tõlgendatakse KeHJS nii, et metsaraie puhul ei ole tegevusloa eelduse mittetäitmise tõttu põhimõtteliselt võimalik KMH menetluse kaudu Natura hindamist teha, ei ole direktiivi eesmärgid täidetud: eelkõige on oht, et Natura alade soodsa seisundi saavutamist kahjustada võivate tegevusi lubatakse ilma Natura hindamiseta. Järgnevalt uuritakse, kas kooskõlalise tõlgendamise kaudu on võimalik seda lünka ületada.

Kuna keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses ette nähtud KMH menetlus ei vasta loodusdirektiivi art 6 lg-s 3 sätestatud Natura hindamise nõuetele eelkõige ebaselguse tõttu, siis on vaja järgnevalt kindlaks teha, kas lünka saab kõrvaldada, kui tõlgendada Eesti õigust kooskõlas ELi õigusega, st KeHJS-i kooskõlas loodusdirektiiviga. KMH menetlus ja loodusdirektiivis sätestatud Natura hindamise menetlus on erinevad²²⁵. Näiteks peab KMH menetluses arvesse võtma mõju loodus-, kultuuri-, ja sotsiaalsele keskkonnale, kuid direktiivi art 6 lg 3 kohaselt keskendutakse Natura hindamisel vaid mõjule, mis võib avalduda Natura ala kaitse-eesmärkidele. Mõnedel puhkudel tuleb ette, et KMH/KSH menetluses on vaja teha ka metsaraiet puudutavat Natura hindamist, nagu leiti näiteks *Rail Balticu* kaasuses²²⁶, kus vaidlus toimus KSH menetluse üle. Kui on vaja ellu viia mõlemat liiki hindamist, soovib Euroopa Komisjon teha seda ühes menetluses, ent Natura hindamise osa peab olema selgelt eristatav ja Natura hindamise erisusi, sealhulgas madalamat hindamise

²²³ EKo C-554/14, *Atanas Ognyanov versus Sofiyska gradska prokuratura*, ECLI:EU:C:2016:835, p 70.

²²⁴ EKo C-573/17, *Daniel Adam Poplawski*, ECLI:EU:C:2019:530, p 72.

²²⁵ Veinla, H. 2017.

²²⁶ RKHKo 19.05.2020, 3-18-529/137.

alustamise lävendit, tulemuste arvestamise kohustuslikkust, on vaja järgida²²⁷. Komisjon rõhutab aga, et KMH menetlus ei asenda Natura hindamist²²⁸. Samuti ei ütle komisjon ellviidatud juhises midagi selle kohta, kas juhul, kui KMH-d ei ole vaja ellu viia, võib seda teha KMH menetluses. Iseenesest saab järeldada, et kui Natura hindamise erisusi arvestatakse, ei ole liikmesriigil keelatud vabatahtlikult menetluses täiendavaid aspekte hinnata. Küll aga ei tohi Natura hindamise algatamise nõuded selle tõttu täitmata jääda.

Peamiselt on kooskõlaline tõlgendamine aktuaalne riigisisese kohtumõistmise kontekstis, milles seda ka Euroopa Kohtu lahendites mainitakse²²⁹. Ehkki teoreetiliselt peaks riigisisese ja ELi õiguse vastuolu korral kooskõlalist tõlgendamist rakendama ka täidesaatev võim, siis ka Eesti õiguskirjanduses tunnistatakse, et tegelikkuses ei pruugi see toimida²³⁰. Käesoleva magistritöö autori arvates on selline olukord raielubade Natura hindamisega. Arvestades KeHJS § 3 lg 1 p 1 KMH regulatsiooni suhtelist ebaselgust ja kokkusobimatust Natura hindamise nõuetega, samuti KMH menetluse ebavajalikku mahukust juhtudel, kus muid põhjuseid peale Natura hindamise KMH elluviimiseks ei ole, saaks see olla metsaraiete Natura hindamise puhul ehk ajutine lahendus.

Loodusdirektiivi art 6 lg 3 kohaldamiseks raielubadele ei pruugi piisata ainult riigi teistsuguse tõlgenduspraktika kõrvalejätmisest. Kõrvale tuleks jätta ka KeHJS § 3 lg 1 p 1 olulise keskkonnamõju sisustamisel samas seaduses toodud määratlus, mis metsaraiet eelhinnangu kohustusega tegevuste loetelus ei käsitle ning tõlgendusjada lõpus ehk eelhinnangu määruse § 15 p 8 kohaselt selguks eelhinnangu algatamise kohustus, mis on aga KeHJS § 6¹ kohaselt seotud tegevusloaga – samamoodi nagu KMH menetlus ise.

Eesti õiguskirjanduses tuuakse kooskõlalise tõlgendamise võimalikkuse näide juhtumi kohta, kus tõlgendamisega ületati sõnastuslik viga: direktiivis loetletud näitest oli Eesti õiguses saanud ainus erand.²³¹ Tegevusloa eeldust sarnasel viisil kooskõlalise tõlgendamisega aga eemaldada

²²⁷ Komisjoni teatis „Natura 2000 alade kaitsekorraldus Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted“. Euroopa Komisjon 2018. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_et.pdf, lk 45. (11.04.2021).

²²⁸ Samas.

²²⁹ EKo C-554/14, *Ognyanov*, p 66.

²³⁰ Ginter, C., Schasmin, P., lk 141.

²³¹ RKTko 3-2-1-4-06; Ginter, C., Schasmin, P., lk 150-151.

ei saa, sest küsimus pole Natura hindamise reeglite ülevõtmise sõnastusveas, vaid KMH direktiivist Eesti õigusse üle võetud KMH reeglite kohaldamisel Natura hindamisele esinevad KeHJS-s süstemaatilised takistused. KMH algatamise sätted on üles ehitatud tegevusloa ja olulise keskkonnamõju eeldustele. KeHJS § 7 p 4 kohaselt tegevusloaks liigitumise tingimuseks olev olulise keskkonnamõju definitsioon sisaldub KeHJS §-s 2² ning sellega ebaselges seoses olevad olulise keskkonnamõjuga tegevuste loetelud, mis algatavad §-st 6, viivad välja eelhinnanguni, mis on omakorda seotud §-s 6¹ tegevusloaga. Olulise keskkonnamõju määratlus KeHJS-s loob seega suletud ringi. KeHJS §-s 2² toodud olulise keskkonnamõju määratlus ei ole kõrgema mõjukünnise tõttu vastavuses loodusdirektiivi art 6 lg 3 ebasoodsa mõju määratlusega ning pigem on põhjust asuda seisukohale, et KMH algatamisel kehtiv tegevusloa eeldus pole sellisel viisil kõrvaldatav, et metsaraie puhul saaks KMH menetlust algatada kõigil loodusdirektiivis ette nähtud juhtudel.

Kui kooskõlaline tõlgendamine pole võimalik, siis tuleb riigisisene õigusnorm kohaldamata jätta ja kohaldada ELi õiguse normi, juhul kui direktiivi vahetu õigusmõju eeldused on täidetud.

3.1.4. Loodusdirektiivi vahetu õigusmõju

Kooskõlalist tõlgendamist ja vahetut õigusmõju eristatakse riigisiseste õigusnormide rolli kaudu: kooskõlalise tõlgendamise puhul jääb riigisisene õigusnorm alles ja kõrvale jäetakse sama normi varasem tõlgenduspraktika. Vahetu õigusmõju puhul jääb riigisisene õigusnorm samuti alles, ent jäetakse kohaldamata ja kohaldatakse selle asemel ELi õigusnormi.²³²

ELTL art 288 on sätestanud direktiivi kohustuslikkuse saavutatava tulemuse poolest, aga jätab vahendite valiku liikmesriigile. Viimastel aastakümnetel on aga direktiividel järjest enam vahetut õigusmõju tekkinud: juba 2007. aasta õiguskirjanduses täheldati, et ELi õiguse rakendamises väheneb subsidiaarsuspõhimõtte osakaal, ning ühtlasi märgiti, et

²³² Ginter, C., Schasmin, P., lk 151.

subsidiaarsuspõhimõtte ei takista Euroopa Komisjonil osaleda otsustamises selle üle, kuidas ELi õigust rakendatakse²³³.

Tavapärastel kohalduvad Euroopa Liidus otse vaid määrused. Direktiivide puhul saab teatud juhtudel tegemist olla vahetu õigusmõjuga. Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3 puhul on vahetu õigusmõju võimalik, nagu üldjoontes nähtub Euroopa Kohtu *Waddenzee* lahendist, ehkki tegemist pole vahetu õigusmõju üksikasju käsitleva otsusega.²³⁴ Loodusdirektiivi art 6 lg 3 vahetut õigusmõju jaatav seisukoht leiab aga kinnitust erialakirjanduses.²³⁵ Spetsiifiliselt Natura hindamise reeglite vahetut õigusmõju on järelikult tunnistanud, aga ELi õiguses on vahetu õigusmõju rakendamiseks välja kujunenud kindad eeldused.

Õiguskirjanduse kohaselt peab ELi õiguse norm olema otsemõju kohaldamiseks selge, tingimusteta, ei või jätta liikmesriigile kaalutlusruumi ega sõltuda riigisisestest rakendussätetest.²³⁶ Järgnevalt kontrollin, kas loodusdirektiivi art 6 lg 3 puhul on need eeldused täidetud.

Art 6 lg-st 3 tulenev keeld lubada kavasid-projekte, ilma et pädevad ametiasutused oleksid kindlaks teinud asjaomase Natura ala kaitse-eesmärkidele avalduva olulise negatiivse mõju puudumise, on küllaltki konkreetne. Selguse tingimuse osas seetõttu takistusi ei ole.

Kasutades art 6 lg-st 3 grammatilist tõlgendust ja käsitledes kohustusena kui Natura hindamise kohustust, on liikmesriigil kaalutlusruum näiteks hindamise elluviimise sisu küsimustes. Kaalutlusruum puudub aga potentsiaalselt kahjustavate kavade-projektide lubamises. Tegemist on hoidumiskohustusega.

Kriteerium, mille kohaselt peab ELi õiguse sätte olema otsemõju eeldusena tingimusteta, tekitab rohkem küsimusi, sest sõnastuse järgi hinnates on kavale või projekti loa andmise tingimuseks,

²³³ Hedemann-Robinson, M. *Enforcement of European Union environmental law: legal issues and challenges*. London, New York: Routledge Cavendish 2007, lk 453.

²³⁴ C-172/02, *Waddenzee*, p 15.

²³⁵ Jans, J. H., Vedder, H. B. *European Environmental Law. After Lisbon*. Groningen: Europa Law Publishing 2012, lk 514-515; Born, C. H. jt (toimet), lk 343.

²³⁶ Jans, J. H. *European Environmental Law*. 2nd Ed. Groningen: Europa Law Publishing 2000, lk 168.

et kava või projekti puhul on kindlaks tehtud, et see ei avalda olulist mõju. Tingimuslik ei ole keeld lubada kavasid-projekte, ilma et pädevad ametiasutused oleksid kindlaks teinud asjaomase Natura ala kaitse-eesmärkidele avalduva olulise negatiivse mõju puudumise. See keeld ei sõltu ka riigisisestest rakendussätetest.

Asjakohane on uurida Euroopa Kohtu otsuseid loodusdirektiivi vahetu õigusmõju kohta. Loodusdirektiivi puutuvalt leidis kohus, et isegi Natura valikul ei ole liikmesriigil kuigivõrd kaalutusruumi, sest linnualade valik sõltub ornitoloogilistest kriteeriumidest. Alade valikut puudutavas kohtuasjas leiti, et loodusdirektiivil on vahetu õigusmõju.²³⁷ Samamoodi sõltub kavade ja projektide lubamine ökoloogilistest kriteeriumidest – kui pädevad ametiasutused pole kindlaks teinud, et Natura ala kaitse-eesmärkidele olulist negatiivset mõju ei avaldu, ei tohi kava ega projekti lubada.

Otsemõju on käsitletud *Wellsi* lahendis tegutsemiskohustuse puhul: erinevalt ELi direktiivide otsemõju kriteeriumist liikmesriigi kaalutusruumi puudumise kohta leidis Euroopa Kohus, et keskkonnadirektiividel võib olla vahetu õigusmõju ka keskkonnamõju hindamise kohustuse osas.²³⁸ *Bund Naturschutzi* lahendis käsitles Euroopa Kohus loodusdirektiivi art 6 lg 3 otsemõju, seda küll eelvalikualade puhul, mille lisamist Natura võrgustikku polnud Euroopa Komisjon veel heaks kiitnud.²³⁹ Isegi eelvalikualade puhul tunnistas kohus eelviidatud lahendis art 6 lg 3 otsemõju: kohus asus seisukohale, et otsemõju kujutab endast keeldu heaks kiita tegevusi, mis võiksid avaldada olulist ebasoodsat mõju nende alade keskkonna omadustele. Seda enam saab esineda vahetu õigusmõju Natura võrgustiku hulka arvatud aladel kavandatava tegevuste hindamise kohustuse puhul.

Vahetu õigusmõju võimalikkus sõltub ka sellest, kas tegemist oleks horisontaalse või vertikaalse õigusmõjuga. Praktikas on keerulisem olukord horisontaalse õigusmõjuga, see tähendab mõjuga erasikute vahelistes suhetes või riigi nõudeõiguses erasiku vastu, kuna horisontaalse vahetu õigusmõju puhul on õiguskindluse riive oht. Loodusdirektiivi vahetu

²³⁷ EKo C-3/96, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Madalmaade Kuningriik*, ECLI:EU:C:1998:238.

²³⁸ EKo C-201/02, *The Queen, taotluse alusel, mille esitasid Delena Wells'i taotlusel versus Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, ECLI:EU:C:2004:12.

²³⁹ EKo C-244/05, *Bund Naturschutz in Bayern eV ja teised versus Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2006:579.

õigusmõju rakendamine loob eeskätt kohustusi riigile, kuid keskkonnakaitse reguleerimine puudutab ka eraisikuid. *World Wildlife Fundi* kohtuasjas vaidlustas keskkonnaorganisatsioon ehitamiseks antud loa ning Euroopa Kohus ei pidanud lubamatuks, et direktiivi otsemõju rakendamise tulemusena ehitamise keelamine võib mõjutada kolmandate isikute õigusi²⁴⁰. Kolmandate isikute õiguste riive ei saa keskkonnadirektiivi otsemõju rakendamisel takistuseks ka *Wellsi* lahendis²⁴¹. Ginter nimetab sellist olukorda juhuslikuks kõrvalmõjuks²⁴². Eelvalikualade puhul on Oras varasemalt jõudnud järeldusele, et art 6 lg 3 vahetut õigusmõju saab jaatada ka siis, kui esineb juhuslik horisontaalne kõrvalmõju²⁴³. Loodusdirektiivi art 6 lg 3 kohaldamisel metsaraie juhtumitele võib esineda niisugune juhuslik kõrvalmõju, eriti kui otsemõju tulemusena ei lubata ellu viia metsaraiet, mille olulise negatiivse mõju kahtlust pole kõrvaldatud.

Eeltoodust tuleneb, et loodusdirektiivi art 6 lg 3 vahetu õigusmõju on võimalik. Kindlasti on see rakendatav hoidumiskohustuse puhul, see tähendab mõju välistamatuse olukorras tegevuste lubamata jätmise kohustuse osas, et *Wellsi* lahendit silmas pidades oleks otsemõju võimalik isegi Natura hindamise elluviimise kohustuse puhul. Kui kooskõlalist tõlgendamist ei saa *contra legem*-piiri ületamise tõttu toimuda, nagu metsaraiete KMH puhul tõenäoliselt juhtuks, või kui kooskõlaline tõlgendamine ei anna loodusdirektiivi eesmärgile vastavat tulemust, on vaja kohaldada direktiivi otsemõju.

ELiga liitunud riikidel on kohustus direktiivid korrektselt, see tähendab täpselt, selgelt ja täielikult üle võtta²⁴⁴. Seetõttu on ootuspärane, et nõuetekohaselt ülevõtmata jäetud sätetega seonduva kooskõlalise tõlgendamise ja vahetu õigusmõju puhul on küsitavusi, sest tõlgenduspiiride nihutamine katkemiseni ega otsemõju rakendamine pole ELi õiguses eelistatud ega ettenähtud olukord, vaid käesoleva töö autori hinnangul saab see olla ajutine ja hädapärane lahendus, kuniks Eesti võtab loodusdirektiivi riigisisesse õigusesse nõuetekohaselt üle.

²⁴⁰ EKo C-435/97, *World Wildlife Fund (WWF) jt. versus Autonome Provinz Bozen*, ECLI:EU:C:1999:418.

²⁴¹ C-201/02, *Wells*.

²⁴² Ingl k *incidental direct effect*, vt Ginter, C., Schasmin, P., lk 156.

²⁴³ Oras, M. Euroopa Ühenduse keskkonnadirektiivide vahetu kohaldatavus. – *Juridica* 2009/6, lk 354.

²⁴⁴ C-6/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*.

Kooskõlaline tõlgendamine või otsemõju saaks praktikas olla pigem ajutine lahendus. Äärmisel juhul oleks võimalik Eesti õiguses metsaraie puhul Natura hindamist ellu viia, aga KMH menetluse kohaldamine iga raieloa või isegi iga kaitse-eeskirja menetluses oleks halduskoormust arvesse võttes peaaegu võimatu. KMH menetlusega suurenev halduskoormus võib peale Natura hindamise kontekstis ebaselgete KeHJS sätete olla põhjuseks, miks seni ei ole enne raielubade andmist KMH menetlust ellu viidud. KMH menetluses on osi, mida Natura hindamises pole vaja läbida, seega ei oleks tohutu halduspingutusega KMH rakendamiseks raieloa menetluses pikemas perspektiivis vajadust, sest probleemi saab ja on õige lahendada õigustloova akti täiendamisega, et loodusdirektiivi art 6 lg 3 ELi õiguse selguse ja täpsuse nõudeid järgides üle võtta. Õigusselgus metsaraiete kohta tehtava Natura hindamise osas aitaks ka praktikas loodusdirektiivi nõuete järgimisele kaasa.

3.2. Natura hindamine kaitse-eeskirja menetluses

Nagu leitud käesoleva töö punktis 2.3.3, on Eesti ja ELi õigusest tulenevalt kohustuslik Natura võrgustikku kuuluvate alade kaitse-eeskirjade puhul ellu viia KSH koos Natura hindamise erisustega, mis sisalduvad KeHJS-is KSH regulatsioonis. Järgnevalt käsitlen küsimust, kas KSH direktiivi art 3 lg 2 p b ja selles käsitletud olukorra aluseks olev loodusdirektiivi art 6 lg 3 on kaitse-eeskirjade Natura hindamisse puutuvalt Eesti õigusesse nõuetekohaselt üle võetud.

KeHJS §-des 31 ja 33 sisalduv KSH regulatsioon on loodusdirektiivi ja KSH direktiiviga kooskõlas, sest võimaldab alitada Natura hindamise erisusi arvestava KSH menetluse samadel juhtudel nagu KSH direktiivi art 3 lg 3 punkt 3 koostoimes loodusdirektiivi art 6 lg-ga 3.²⁴⁵ Kui kaitse-eeskirjade koostamisel koos KeHJS § 33 lg 1 p-s 4 sätestatud Natura hindamise erisuste arvestamisega KSH menetlust ellu ei viida olukorras, kus metsaraie oluline negatiivne mõju pole välistatud,²⁴⁶ ei vasta halduspraktika ei Eesti ega ELi õigusele.

²⁴⁵ Vt p 1.3.2 ja 2.3.3.

²⁴⁶ Küsimusele, milles seisneb kaitse-eeskirjade menetluses Natura hindamine, vastas Keskkonnaamet 05.11.2020 kirjas nr 13-2/20/11196-4 (märkega *Asutusesiseseks kasutamiseks*, vt **lisa 2**) kaitsemeetmete kirjeldamisega, kuid ei selgitanud, kas ja kuidas hinnatakse tegevusi, mis võivad kaitse-eesmärkide saavutamisele negatiivset mõju avaldada. Viidatud kirjas möönab amet Natura hindamise elluviimise

Järelikult on Eesti õigus kaitse-eeskirjade Natura hindamisse puutuvalt koosõlas loodusdirektiivi ja KSH direktiiviga, ent kui KSH menetluse vajalikkust ei kaaluta ja mittevajalikkust ei põhjendata, rikutakse loodusdirektiivi ja KSH direktiivi nõudeid. Sõltuvalt kaitse-eeskirjaga kaetud alal esinevatest liikidest võib selline halduspraktika kujutada endast ka linnudirektiivi nõuete rikkumist.

Kuna kava või programmi tasandil hindamine ei välista projekti tasandi hindamist, tuleb ebasoodsa mõju objektiivse välistamata olukorras ellu viia nii kaitse-eeskirja KSH menetlus koos Natura hindamise erisuste arvestamisega kui ka kaitsealal antava iga raieloa puhul Natura hindamine, mida punkti 3.1.4 analüüsi tulemusena saaks teha loodusdirektiivi vahetu õigusmõju kaudu KMH menetluses.

Kokkuvõte

Käesolevas töö uuriti, kas ja millises osas vastab metsaraiete Natura hindamine loodusdirektiivile. Leiti, et Natura hindamise kohustus teenib loodusdirektiivis loetletud elupaigatüüpide ja liikide ning linnudirektiivis loetletud liikide soodsa seisundi säilitamise või saavutamise eesmärki. Et soodsat seisundit ei kahjustataks või selle saavutamine poleks takistatud, on vajalik hinnata ka väljaspool Natura ala kavandatavate tegevuste mõju – seda eelkõige juhtudel, kus oluline negatiivne mõju ala kaitse-eesmärkidele ei ole välistatud.

Natura hindamise kohustuse eeldusi käsitledes järeldeb Euroopa Kohtu praktika ja erialakirjanduse põhjal, et metsaraie liigitub üldjuhul loodusdirektiivi tähenduses projektiks. Natura hindamise kohustuse tuvastamiseks on tähtis küsimus, kas kava või projekt on seotud kaitsekorraldusega või selleks otseselt vajalik, sest kaitsealadel toimub metsaraie kaitse-eeskirjas sätestatud reeglite järgi. Euroopa Kohtu järjepideva praktika põhjal ei välista kaitset

võimalikkust Eesti õiguses KMH/KSH menetluses, kuid ei maini, et KSH menetlust kaitse-eeskirjade koostamisel ellu viidaks.

korraldavas dokumendis sätestamine Natura hindamise kohustust. Oluline negatiivne mõju on määratlemata õigusmõiste ja ökoloogiliste mõjude *ex ante* hindamine on seotud teadusliku ebakindlusega, mistõttu tuleb loodusdirektiivi art 6 lg 3 kohaldamisel lähtuda ettevaatuspõhimõttest, mis kajastub ka märgilises *Waddenzee* lahendis²⁴⁷. Isegi juhtudel, kus metsaraie aitab saavutada ühte kaitse-eesmärki, pole hindamiskohustus välistatud, kui raie võib samal ajal mõne muu kaitse-eesmärgi saavutamisele kahjulikult mõjuda.

Hüpotees, et Eesti õigus ei ole loodusdirektiivi art 6 lg-ga 3 kooskõlas, lükati kaitse-eeskirjades reguleeritava metsaraie hindamise osas ümber ja raieloa puhul leidis kinnitust. KMH menetluse sätted rikuvad direktiivide ülevõtmisel selguse ja täpsuse põhimõtteid, sest keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses sisalduvad KMH menetluse sätted kohalduvad tegevusloa alusel kavandatavale tegevusele ning sama seaduse järgi ei mahuks raieluba tegevusloa mõiste hulka. Eelkõige tekitab probleeme hindamise algatamise lävend: kui seal kasutada ELi õigusega kooskõlalist tõlgendust, tähendaks see KeHJS § 2² ja vähemalt osaliselt KeHJS § 6 kohaldamata jätmist ning selle asemel direktiivi art 6 lg 3 hindamise alustamise lävendi rakendamist.

Raielubade Natura hindamisse puutuvalt ilmnes, et tõlgendamisruumi nihutades ei jää palju puudu kooskõlalise tõlgendamise võimalusest: hindamise algatamise kooskõlaline tõlgendamine asetseb direktiivi vahetu õigusmõju piirimail. Kuna Natura hindamise puhul on KMH sätted seotud märkimisväärse ebaselgusega, ei ole võimalik tõsikindlalt väita, et kõigil juhtudel kujutaks kooskõlaline tõlgendamine *contra legem*-tõlgendamist ja osutuks seetõttu lubamatuks. Kui aga kooskõlalise tõlgendamise kaudu ei jõuta loodusdirektiivi eesmärkidele vastava tulemuseni, tuleb kõne alla loodusdirektiivi art 6 lg 3 otsemõju. Direktiivi liikide ja elupaikade soodsa seisundi eesmärgile vastavaks tulemuseks on olukord, kus kavasid ja projekte lubatakse ellu viia üksnes siis, kui riigi ametiasutused on kindlaks teinud, et need Natura ala kaitse-eesmärkide saavutamisele olulist negatiivset mõju ei avalda. Praktikas ei ole aga loodusdirektiivi art 6 lg 3 järgimine kooskõlalise tõlgendamise või otsemõju kaudu Eestis jätkusuutlik: KMH sätted sisaldavad ebavajalikke menetluse osasid, mis suurendaks tarbetult

²⁴⁷ C-127/02, *Waddenzee*.

loamenetleja halduskoormust. Seetõttu on otstarbekas Eesti õigustloovates aktides reguleerida eraldi Natura hindamise menetlust.

Peale raielubade Natura hindamise uuriti töös kaitse-eeskirjade Natura hindamist. Selgus, et Eesti õiguses sisalduvad KSH reeglid on kooskõlas KSH direktiivi ja loodusdirektiiviga. Erinevalt KMH menetluse algatamise eelduseks olevast tegevusloa nõudest, mis raieloa puhul Natura hindamise kohaldamisala tunduvalt piirab, ei kitsenda Eesti õigusnormid KSH direktiivi ja loodusdirektiivi koostoimes tekkivat kohaldamisala kaitse-eeskirjade menetluse puhul.

KSH menetluse vajalikkust kaitse-eeskirjade koostamisel saab pidada käesoleva magistritöö üheks tähelepanuväärsemaks leiuks. Eesti õiguse KSH sätteid, KSH direktiivi sätteid ja Euroopa Kohtu praktikat analüüsid ilmnnes, et juhul kui kaitse-eeskirja regulatsiooniga lubatava metsaraie puhul ei ole välistatud oluline negatiivne mõju Natura ala kaitse-eesmärkide saavutamisele, peab kaitse-eeskirja menetluse läbiviija algatama ja viima ellu keskkonnamõjude strateegilise hindamise. Teadaolevalt ei ole varem Eesti õiguses selle järelaluseni jõutud.

Kui asuda seisukohale, et raielood ei ole üldjuhul Natura hindamisest vabastatud, millist käsitlust toetab raiemõjude tunnistamise kaudu ka hiljutine Euroopa Kohtu *Skydda Skogeni* lahend²⁴⁸, on KSH menetlus kaitse-eeskirjade koostamisel kohustuslik.

Üldistusastme erinevuse tõttu ei välista KSH elluviimine hiljem kaitse-eeskirjaga hõlmatud alal raielubade menetluses uue Natura hindamise kohustust, sest konkreetsete raielubade menetluses on kavandatava raie asjaolude kohta olemas rohkem teavet, mis võimaldab tegevuse eeldatavaid mõjusid täpsemalt hinnata. Loodusdirektiivi ja KSH direktiivi tähenduses kujutab kaitse-eeskiri endast kava või programmi, mis annab õigusraamistiku tulevasteks projektideks. Nendeks projektideks on ka raieloa alusel kavandatavad metsaraied.

Teine osa hüpoteesist, et halduspraktika ei vasta ELi õigusele, leidis kinnitust. Kui Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaameti antud teave halduspraktika kohta on tõene, see

²⁴⁸ C-473/19, *Skydda Skogen*.

tähendab kui metsaraiete Natura hindamist ei kaaluta ega sõltuvalt kaalumise tulemustest ei viida ellu ei raieloa menetluses ega kaitse-eeskirjade menetluses, on loodusdirektiivi nõudeid rikutud. Sõltuvalt asjaomasel Natura alal leiduvatest liikidest võib olla rikutud ka linnudirektiivi.

Märkimisväärselt on Euroopa Kohus *Waddenzee* lahendis öelnud, et igat kava või projekti, mis ei ole seotud kaitsekorraldusega ega sellega otseselt seotud, kuid mis võib kahjustada ala kaitse-eesmärke, tuleb käsitleda Natura alale olulist negatiivset mõju omavana²⁴⁹. Keskkonnamõjude hindamisega seotud teadusliku ebakindluse tõttu ei ole võimalik tõsikindlalt öelda, et kõik Eestis Natura aladele ja nende ümbrusesse teatavate kilomeetrite ulatuses kinnitatud raieload on vastuolus loodusdirektiivi nõuetega, ent arvestades, kui madal on Natura hindamise algamise künnis, on niisugune vastuolu vähemalt Natura alade piiresse jäävate raielubade puhul enam kui tõenäoline. Sõltuvalt ala kaitse-eesmärkidest, ökoloogilistest oludest ja raiete olemusest võib kõne alla tulla ka mõnede Natura ala piirist välja jäävate metsaraiete vastuolu loodusdirektiiviga.

Appropriate assessment of logging operations on Natura 2000 sites and compliance with the European Union law thereof

Abstract

The assessment of effects of logging activities on Natura 2000 sites is not among topics that have been subject to thorough legal research in Estonia thus far. Estonian law does not stipulate a distinctive procedure for appropriate assessment within the meaning of the Habitats Directive (Directive 92/43/EEC). Instead, EIA procedure is meant to be applied for appropriate assessment in Estonian law. Estonian legal scholars have expressed the view that the EIA

²⁴⁹ C-127/02, *Waddenzee*, p 49.

procedure laid out in national law cannot be applied for appropriate assessment of logging activities²⁵⁰. Therefore, any further research of this question is of topical value.

The purpose of this master thesis is to find out whether and in which way Estonian legislative acts are in accordance with the EU law regarding appropriate assessment under the Habitats Directive of forest notifications within the meaning of Subsection 41(1) of the Forest Act.

Mainly doctrinal method was applied in this research. National legislative acts like Environmental Impact Assessment and Environmental Management System Act (EIA-EMSA) were compared against EU legislative acts like the Habitats Directive and SEA Directive (Directive 2001/42/EC), national and ECJ case law.

Potentially one of the most valuable conclusions of this thesis regards the application of SEA during the procedure of drafting the protection rules for Natura 2000 sites. As per solid ECJ case law, protection rules for Natura 2000 sites are no *per se* exempt from appropriate assessment. Also, protection rules within the meaning of Estonian law fulfil the criteria of Article 3 (2) b) of the SEA Directive. The aforementioned directive has to be read in conjunction with Article 6 (3) of the Habitats Directive in the case of the assessment of protection rules. Estonian competent authorities, the Ministry of Environment and the Environmental Board have not mentioned carrying out SEA or appropriate assessment in any other form in the context of drafting of the protection rules. Relying on the information provided by competent authorities about their practices, one of the conclusions of this master thesis is that Estonian administrative practices concerning the drafting of protection rules are possibly in breach with the Habitats and SEA Directives in what regards the logging permitted with these protection rules. That conclusion applies to all cases where the significant effect on Natura site conservation objectives has not been objectively and entirely ruled out and where the SEA has not been carried out nevertheless.

Article 6 (3) of the Habitats Directive has been transposed into Estonian law through Clause 3 (1) 1) of the EIA-EMSA which is a general provision. The issue lies within specific provisions

²⁵⁰ Relve, K., Vahtrus, S. Keskkonnamõjude hindamine omadega metsas. – Juridica 2019/5.

concerning the initiation of the EIA: those provisions have been created around the criteria of development consent. The definition of development consent can be found in Section 7 of the same act and does not include logging activities. Still, that provision includes the activities with significant environmental impact, which, in turn, has been defined in Section 2² of EIA-EMSA. That definition is manifestly more narrow than the criterion to initiate appropriate assessment in Article 6 (3) of the Habitats Directive. Another path to identify the significant environmental impact to fulfil the prerequisite of EIA assessment in Estonian law starts with Section 6(1) of EIA-EMSA that stipulates the activities for which EIA is compulsory. These do not include forestry activities, except for Clause 6 1) 31¹, but only in case of deforestation of forest land with a total area of over 100 hectares, which would exclude most logging operations in Estonia. By following the path of analysis that starts with Section 6 of EIA-EMSA, forest cutting projects would only qualify for preliminary estimate, but that, too, has development consent as criterion. These provisions of EIA-EMSA have been designed to transpose EIA directive (Directive 2011/92/EU) and thereby pose great difficulties when one tries to apply these for appropriate assessment, especially regarding forest cutting activities.

This thesis argues that the impediments for appropriate assessment in the case of forest notifications constitute an infringement of the requirement of legal certainty and clarity that has been established in the ECJ case law. In consideration of the foregoing, Article 6 (3) of the Habitats Directive has not been correctly transposed into Estonian law. As the EU law foresees for the cases of incorrect transposition, the primary option is to interpret the provision of national law in conformity with the relevant provision of the EU law. By doing that, the prerequisite of development consent application would impede the conform interpretation, wherefore the interpretation might amount to *contra legem*. In such case arises the question of direct effect of Article 6 (3) of the Habitats Directive. It is argued relying on ECJ case law and legal literature, that the application of direct effect of Article 6 (3) is feasible.

Not only is the national law in breach with the Habitats Directive, but if the explanations of current administrative practices by competent authorities are accurate, those practices are not in accordance with the Habitats Directive.

It is also noteworthy that both the application of EIA procedure to forest notifications through conform interpretation and the direct effect of the Habitats Directive would constitute a considerable but rather useless administrative burden on competent authorities, because EIA procedure foresees several aspects of the assessment that are not required for appropriate assessment under the Habitats Directive. Therefore, in this thesis it is argued in favour of the necessity to amend the Estonian legislative acts by adding provisions that regard the appropriate assessment separately from EIA procedure.

Kasutatud kirjandus

1. Eraldi Natura hindamise menetluse kehtestamise vajalikkuse ja otstarbekuse analüüs. Ellex Raidla 2020. Arvutivõrgus:
https://www.envir.ee/sites/default/files/ASO/natura_analuus.pdf (28.03.2021).
2. Ginter, C., Schasmin, P. Euroopa Liidu direktiivide mõistmine ja mõju. – Juridica 2021/2.
3. Johanson, R. Keskkonnamõjude hindamise ja Natura 2000 võrgustiku mõjude hindamise õiguslikud erisused. Juhendaja Kaarel Relve. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2015.
4. Juhenddokument loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõike 4 kohta. Euroopa Komisjon 2007/2012. Arvutivõrgus:
https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_et.pdf, lk 10. (11.04.2021).
5. Kask, O. jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus komm vlj. Arvutivõrgus:
<https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik> (14.04.2021).
6. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu 280 SE. Vastu võetud 19.06.2008. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e545ef83-725f-75ea-9a62-7c04c212fd1b/Keskkonnam%C3%B5ju%20hindamise%20ja%20keskkonnajuhtimiss%C3%BCsteemi%20seaduse%20muutmise%20seadus> (06.04.2021).
7. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu 750 SE. Vastu võetud 26.10.2010. Arvutivõrgus:

- <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9d000681-ad33-9266-595e-206e633d4caa/Keskkonnam%C3%B5ju%20hindamise%20ja%20keskkonnajuhtimiss%C3%BCsteemi%20seaduse%20muutmise%20seadus> (24.04.2021).
8. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seadus 800 SE. Vastu võetud 19.02.2015. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4679f78b-53a1-43d9-ada6-65d49e67a9e0/> (12.04.2021).
 9. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. ELi elurikkuse strateegia aastani 2030. COM(2020) 380 final. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=EN> (12.03.2021).
 10. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Meie elukindlustus, meie looduskapital: ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0244&from=EN> (07.03.2021).
 11. Komisjoni teatis „Natura 2000 alade kaitsekorraldus Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted“. Euroopa Komisjon 2018. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_et.pdf (11.04.2021).
 12. Kui hästi on hoitud kaitsealused suure loodusväärtusega metsad? Muutused Natura 2000 võrgustikkukuluuvate kaitsealuste metsaelupaikade raietegevuses ja raiepiirangutes. Eestimaa Looduse Fond 2021. Arvutivõrgus: <https://media.voog.com/0000/0037/1265/files/Natura-raied-2021.pdf> (05.04.2021).
 13. Kuusk, P. Planeerimine ja planeeringute keskkonnamõju hindamine: mida uut tõi Riigikohtu lahend Hiiu mereplaneeringu kohtuasjas? – Juridica 2019/5.
 14. Kütt, K. Mõiste "imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid" käsitlus Euroopa Komisjoni poolt loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel esitatud arvamuste põhjal. Juhendaja Hannes Veinla. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2015.
 15. Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted. (2019/C 33/01). Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=EN#ntc53-C_2019033ET.01000101-E0053](https://content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=EN#ntc53-C_2019033ET.01000101-E0053) (28.02.2021).

16. Natura 2000 ja metsad. I-II osa. Technical report–2015-088. Euroopa Komisjon. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2018. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Final%20Guide%20N2000%20%20Forests%20Part%20I-II-Annexes_et.pdf (11.04.2021).
17. Oras, M. Euroopa Ühenduse keskkonnadirektiivide vahetu kohaldatavus. – *Juridica* 2009/6.
18. Peterson, K. (koost). Juhised loodusedirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 rakendamiseks Eestis. Tallinn: Säästva Eesti Instituut 2006. Arvutivõrgus: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/download/21968> (10.04.2021).
19. Peterson, K., Vahtrus, S. Keskkonnamõju hindamise uuring. SEI Tallinn, KõK 2019. Arvutivõrgus: <https://cdn.sei.org/wp-content/uploads/2020/01/kmh-uuringu-aruanne-12-12-2019.pdf> (28.03.2021).
20. Pilving, I. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006.
21. Ploom, K. Tegevusloa andmise eeldused Natura 2000 võrgustikualadel ja eelvalikualadel. Juhendaja Hannes Veinla. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2009 (käsikiri TÜ Iuridicumi teabekeskuses).
22. Relve, K., Vahtrus, S. Keskkonnamõjude hindamine omadega metsas. – *Juridica* 2019/5.
23. Veinla, H. Ettevaatusprintsipi keskkonnaõiguses. Doktoritöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
24. Veinla, H. Huvide kaalumise Eesti ja Euroopa Liidu looduskaitseõiguses: võrdlev analüüs. – *Juridica* 2016/2.
25. Veinla, H. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule? – *Juridica* 2009/9.
26. Veinla, H. Looduskaitse metsades – konfliktsete eesmärkide ühendamise võimalikkusest. – *Juridica* 2019/5.

27. Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 võrgustiku aladel. Riigikontroll 2008. Arvutivõrgus: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2041/Area/15/language/et-EE/Default.aspx> (07.03.2021).
28. Beunen, R., de Vries, J. The governance of Natura 2000 sites: the importance of initial choices in the organisation of planning processes. – Journal of Environmental Planning and Management. 2011/8, Vol. 54. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1080/09640560600747547> (22.12.2020).
29. Born, C.-H. jt (toimet). The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context. European Nature's Best Hope? London, New York: Routledge 2016.
30. Borrass, L. Varying practices of implementing the Habitats Directive in German and British forests. – Forest Policy and Economics, 2014/38. Arvutivõrgus: <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2013.05.008> (15.04.2021).
31. Floor, J. R. jt. 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 2016/3, Vol. 55. Arvutivõrgus: <http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2015.03.008> (28.02.2021).
32. Gao, M.-Z. A. SEA Guidance: A Reinterpretation of the SEA Directive and its Application to the Energy Sector. – European Environmental Law Review 2011/5, Vol. 15.
33. Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. European Commission 2007. https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf (17.02.2021).
34. Hedemann-Robinson, M. Enforcement of European Union environmental law: legal issues and challenges. London, New York: Routledge Cavendish 2007.
35. Igondova, E. jt. The ecological impact assessment of a proposed road development (the Slovak approach) – Environmental Impact Assessment Review 2016, Vol 59. Arvutivõrgus: <https://doi-org.ezproxy.utlib.ut.ee/10.1016/j.eiar.2016.03.006> (07.03.2021).

36. Jans, J. H. European Environmental Law. 2nd Ed. Groningen: Europa Law Publishing 2000.
37. Jans, J. H., Vedder, H. B. European Environmental Law. After Lisbon. Groningen: Europa Law Publishing 2012.
38. Krämer, L. Casebook on EU environmental law. Oxford; Portland; Oregon: Hart Publishing 2002.
39. Mikusiński, G., Niedziałkowski, K. Perceived importance of ecosystem services in the Białowieża Forest for local communities – Does proximity matter? – Land Use Policy 2020/97.
40. Möckel, S. The European ecological network “Natura 2000” and its derogation procedure to ensure compatibility with competing public interests. – Nature Conservation 2017/23. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.3897/natureconservation.23.13603> (01.03.2021).
41. Möckel, S. The European ecological network “Natura 2000” and the appropriate assessment for projects and plans under Article 6(3) of the Habitats Directive. – Nature Conservation 2017/23. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.3897/natureconservation.23.13599> (12.04.2021).
42. Möckel, S. The terms “project” and “plan” in the Natura 2000 appropriate assessment. – Nature Conservation 2017/23. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.3897/natureconservation.23.13601> (18.11.2020).
43. Natura 2000 and Forests. Part I-II. European Commission. European Union 2015. Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Final%20Guide%20N2000%20%20Forests%20Part%20I-II-Annexes.pdf> (10.04.2021).
44. Opdam, P. F. M. jt. Identifying uncertainties in judging the significance of human impacts on Natura 2000 sites. – Environmental Science&Policy. 2009/7, Vol. 12. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2009.04.006> (07.03.2021).
45. State of the Nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018. EEA Report. Arvutivõrgus: <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020> (28.02.2021).

46. Streamlining environmental assessment procedures for energy infrastructure. Projects of Common Interest (PCIs). Environment&Energy.
http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf (11.04.2021).
47. Söderman, T. Natura 2000 appropriate assessment: Shortcomings and improvements in Finnish practice. – Environmental Impact Assessment Review 2009/29. Arvutivõrgus:
<https://doi:10.1016/j.eiar.2008.04.001> (11.04.2021).
48. Veinla, H. Species protection system in Estonia: Avosetta Meeting in Krakow 2017. Arvutivõrgus: <https://avosetta.jura.uni-bremen.de/estonia2017.pdf> (09.03.2021).
49. Questions and Answers on enlargement and environment. MEMO/04/86. European Commission 2004. Arvutivõrgus:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_04_86 (09.03.2021).

Kasutatud õigusaktid

50. Avaliku teabe seadus. – RT I, 15.03.2019, 11.
51. Ehitusseadustik. – RT I, 30.12.2020, 6.
52. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001 direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. – ELT L 197, lk 30–37.
53. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta. – ELT L 20/7, lk 7–25.
54. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
55. Hoiualade kaitse alla võtmise Pärnu maakonnas. VVm 18.05.2007 nr 154. – RT I, 19.01.2021, 15.
56. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I 2005, 15, 87.
57. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I, 10.07.2020, 46.
58. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seadus 280 SE. Vastu võetud 19.06.2008. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e545ef83-725f-75ea-9a62->

[7c04c212fd1b/Keskkonnam%C3%B5ju%20hindamise%20ja%20keskkonnajuhtimiss%C3%BCsteemi%20seaduse%20muutmise%20seadus](#) (15.04.2021).

59. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 10.07.2020, 47.
60. Lindi looduskaitseala moodustamine ja kaitse-eeskiri. – RT I, 17.09.2019, 5.
61. Looduskaitse seadus, RT I 30.12.2020, 7.
62. Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta. – ELT L 206, lk 7–50.
63. Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiiv teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta – EÜT L 175.
64. Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang, täpsustatud loetelu. VVm 29.08.2005 nr 224. – RT I, 22.09.2020, 3.

Kasutatud kohtupraktika

65. EKo C-477/19, *IE versus Magistrat der Stadt Wien*, ECLI:EU:C:2020:517.
66. EKo C-473/19, *Föreningen Skydda Skogen jt versus B.A.B. ja U.T.B.*, ECLI:EU:C:2021:166.
67. EKo C-254/19, *Friends of the Irish Environment Ltd versus An Bord Pleanála*, ECLI:EU:C:2020:680.
68. EKo C-678/18, *Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden*, EU:C:2019:998.
69. EKo C-321/18, *Terre wallonne ASBL versus Région wallonne*, ECLI:EU:C:2019:484.
70. EKo C-43/18, *Compagnie d'entreprises CFE SA versus Région de Bruxelles-Capitale*, ECLI:EU:C:2019:483.
71. EKo C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry*, ECLI:EU:C:2019:851.
72. EKo C-573/17, *Daniel Adam Popławski*, ECLI:EU:C:2019:530.
73. EKo C-441/17, *Euroopa Komisjon versus Poola Vabariik*, ECLI:EU:C:2018:255.
74. EKo C-323/17, *People Over Wind, Peter Sweetman versus Coillte Teoranta*, ECLI:EU:C:2018:244.

75. EKo C-293/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA, Vereniging Leefmilieu versus College van gedeputeerde staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland*, ECLI:EU:C:2018:882.
76. EKo C-142/16, *Euroopa Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2017:301.
77. EKo C-419/15, *Thomas Philipps GmbH & Co. KG versus Grüne Welle Vertriebs GmbH*, ECLI:EU:C:2016:468.
78. EKo C-290/15, *Patrice D'Oultremont jt versus Région wallonne*, ECLI:EU:C:2016:816.
79. EKo C-554/14, *Atanas Ognyanov versus Sofiyska gradska prokuratura*, ECLI:EU:C:2016:835.
80. EKo C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias jt versus Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon jt*, ECLI:EU:C:2012:560.
81. EKo C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini sarl ja Eolica di Altamura Srl versus Regione Puglia*, ECLI:EU:C:2011:502.
82. EKo C-538/09, *Euroopa Komisjon versus Belgia Kuningriik*, ECLI:EU:C:2011:349.
83. EKo C-404/09, *Euroopa Komisjon versus Hispaania Kuningriik*, ECLI:EU:C:2011:768.
84. EKo C-383/09, *Euroopa Komisjon versus Prantsuse Vabariik*, ECLI:EU:C:2011:369.
85. EKo C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt versus Vlaamse Gewest*, ECLI:EU:C:2011:154.
86. EKo C-241/08, *Euroopa Komisjon versus Prantsuse Vabariik*, ECLI:EU:C:2010:114.
87. EKo C 226/08, *Stadt Papenburg versus Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2010:10.
88. EKo C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA versus Ayuntamiento de Madrid*, EU:C:2008:445.
89. EKo C-179/06, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2007:578.
90. EKo C-388/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2007:533.
91. EKo C-304/05, *Euroopa ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2007:532.
92. EKo C-244/05, *Bund Naturschutz in Bayern eV ja teised versus Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2006:579.

93. EKo C-418/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Irimaa*, ECLI:EU:C:2007:780.
94. EKo C-239/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Portugali Vabariik*,
ECLI:EU:C:2006:665.
95. EKo C-6/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*. ECLI:EU:C:2005:626.
96. EKo C-531/03, *komisjon versus Saksamaa*, ECLI:EU:C:2005:159.
97. EKo C-441/03, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Madalmaade Kuningriik*,
ECLI:EU:C:2005:233.
98. C-201/02, *The Queen, taotluse alusel, mille esitasid Delena Wells'i taotlusel versus Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*,
ECLI:EU:C:2004:12.
99. EKo C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels versus Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECLI:EU:C:2004:482.
100. EKo C 254/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Madalmaade Kuningriik*,
ECLI:EU:C:2001:540.
101. EKo C-103/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Kreeka Vabariik*,
ECLI:EU:C:2002:60.
102. EKo C-371/98, *The Queen versus Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd; World Wide Fund for Nature UK (WWF) ja Avon Wildlife Trust-i osavõtul*, ECLI:EU:C:2000:600.
103. EKo C-256/98, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Prantsuse Vabariik*,
ECLI:EU:C:2000:192.
104. EKo C-435/97, *World Wildlife Fund (WWF) jt. versus Autonome Provinz Bozen*,
ECLI:EU:C:1999:418.
105. EKo C-83/97, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*,
ECLI:EU:C:1997:606.
106. EKo C-3/96, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Madalmaade Kuningriik*,
ECLI:EU:C:1998:238.
107. EKo C-44/95, *Regina versus Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds*, ECLI:EU:C:1996:297.

108. EKo C-355/90, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Hispaania Kuningriik*,
ECLI:EU:C:1993:331.
109. EKo C-56/90, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Suurbritannia ja Põhja-Iiri
Ühendkuningriik*, ECLI:EU:C:1993:307.
110. EKo C-106/89, *Marleasing SA versus La Comercial Internacional de Alimentacion SA*,
ECLI:EU:C:1990:395.
111. EKo C-57/89, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*,
ECLI:EU:C:1991:89.
-
112. RKHKo 18.02.2021, 3-17-2565.
113. RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739.
114. RKHKm 11.12.2020, 3-20-605.
115. RKHKm 28.10.2020, 3-20-580.
116. RKHKo 19.05.2020, 3-18-529.
117. RKHKo 28.11.2019, 3-17-740.
118. RKHKo 08.08.2018, 3-16-1472.
119. RKHKo 24.05.2017, 3-3-1-74-16.
120. RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15.
121. RKHKo 06.12.2012, 3-3-1-56-12.
122. RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12.
123. RKHKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10.
124. RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08.
125. TlnRgKo 27.06.2008, 3-07-2209.

Muud materjalid

126. Cahillane, L., Schweppe, J. (toimet). *Legal Research Methods. Principles and
Practicalities*. Dublin: Clarus Press 2016.
127. Keskkonnaameti 27.01.2020 kiri nr 2-6/20/31-2.

128. Keskkonnaameti 14.07.2020 kiri nr 13-2/20/1196-2 (märkega *Asutusesiseseks kasutamiseks*, **lisa 1**).
129. Keskkonnaameti 05.11.2020 kiri nr 13-2/20/11196-4 (märkega *Asutusesiseseks kasutamiseks*, **lisa 2**).
130. Keskkonnaameti 05.11.2020 kiri nr 13-2/20/11196-7 (märkega *Asutusesiseseks kasutamiseks*, **lisa 3**).
131. Keskkonnaministeeriumi 11.09.2018 kiri nr 8-2/18/4574-3.
132. Õiguskantsleri 07.06.2019 kiri nr 7-4/190856/1902927 „Looduskaitseaduse rakendamine“ vastuseks MTÜ Eesti Metsa Abiks pöördumisele. Arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Looduskaitseaduse%20rakendamine.pdf (28.11.2020).

LISA 1



KESKKONNAAMET

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 14.07.2020

Kehtib kuni: 13.07.2095

Alus: AvTS § 35 lg 1 p 12

Teabevaldaja: Keskkonnaamet

Tiina Georg

Teie 01.07.2020

Meie 14.07.2020 nr 13-2/20/11196-2

Vastus selgitustaotlusele

Austatud Tiina Georg

Olete pöördunud Keskkonnaameti poole ning soovite teavet selle kohta, kui paljudel Natura võrgustiku aladel või nende läheduses kavandatud metsaraiete puhul on eelnevalt hinnatud konkreetse raie mõjusid Natura võrgustiku alale (edaspidi *Natura hindamine*).

Natura hindamise olemust on Keskkonnaamet Teile selgitanud 21.05.2020 kirjas nr 2-6/20/109-2. Nimetatud kirjas on ka toodud välja, et Natura hindamist eraldi Eesti õigusruumis ei tehta, vaid seda tehakse osana keskkonnamõtjude hindamise või keskkonnamõtjude strateegilise hindamise protsessist (edaspidi *KMH/KSH*) vastavalt Keskkonnamõtju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (edaspidi *KeHJS*) § 3 lõikele 1.

KMH/KSH protseduuri rakendatakse KeHJS § 7 loetletud tegevuslubadele või § 31 nimetatud strateegilistele planeerimisdokumentidele. Ehkki KeHJS § 7 p 4 jätab tegevuslubade nimekirja lahtiseks, on Riigikogu KeHJS muutmise seaduse (jõustunud 01.07.2008, RT I 2008, 34, 209) eelnõu menetlemisel otsustanud, et KeHJS § 7 tegevuslubade loetelusse metsateatise lisamine ei ole põhjendatud, vaid see vajab põhjalikumat analüüsi.¹ Sellest tulenevalt ei loeta metsateatist tegevusloaks KeHJS § 7 mõistes, mistõttu metsateatistele KMH protseduuri, sh KeHJS § 6¹ kohast KMH eelhindamist (mille osaks on ka nn Natura eelhindamine), ei kohaldata.

Natura võrgustikku kuuluval kaitsealal või püsielupaigas on raie mõju hinnatud juba tsoneringu määramisel ja kaitse-eeskirja koostamisel. Kaitsekord kehtestatakse selliselt, et oleks tagatud Natura ala eesmärkide täitmine ning väärtuste seisundi säilimine ja paranemine. Kehtestatud kaitsekord peab tagama, et kaitse-eeskirjaga lubatud tegevustel (sh metsaraie) ei ole negatiivset mõju neile väärtustele, mille kaitseks konkreetne ala on moodustatud. Üldjuhul tsoneeritakse Natura võrgustiku eesmärkide täitmiseks vajalik metsaosa range kaitsega sihtkaitsevööndisse ning piiranguvöönd selle ümber toimib puhvrina. Eesmärkide saavutamist kontrollitakse kaitsekorraldusperioodi lõppedes ja vajadusel muudetakse kaitse-eeskirja.

Teie järelepärimine puudutab metsaraieid üldiselt, raiete hulka kuulub ka raadamine. Metsaseaduse § 32 lg 1 järgi on raadamine raie, mida tehakse, et võimaldada maa kasutamist

¹ KeHJS muutmise seaduse (RT I 2008, 34, 209) eelnõu menetlemise materjalidega on võimalik tutvuda Riigikogu kodulehel veebiaadressil: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/ee/noud/ee/nou/e545ef83-725f-75ea-9a62-7c04c212fd1b/Keskkonnamõtju%20hindamise%20ja%20keskkonnajuhtimissüsteemi%20seaduse%20muutmise%20seadus>. Vt failid „Seletuskiri II lugemise teksti juurde” ja „me_trykk”.
Narva mnt 7a / 15172 Tallinn / Tel 680 7438 / Faks 680 7427 / e-post: info@keskkonnaamet.ee / www.keskkonnaamet.ee / Registrikood 70008658

muul otstarbel kui metsa majandamiseks. Raadamise aluseks on õigusaktidest tulenev projekt, hoolduskava või muu dokument, mis on aluseks maa kasutamiseks muul otstarbel kui metsa majandamiseks; kaitsevööndiga ehitise korral on aluseks ka vööndi korrashoiu kohta kehtestatud nõuete täitmiseks ehitusprojekt või käidukava. KeHJS § 6 lg 1 p 31¹ järgi on olulise keskkonnamõjuga tegevus, st tegevus mille puhul tuleb algatada KMH protseduur, ka üle 100 ha suuruse pindalaga metsamaa raadamine.

Raadamise kui raieliigiga kaasnevad mõjud Natura võrgustiku aladele hinnatakse raadamise aluseks oleva dokumendi (nt ehitusluba, detailplaneering jms dokument) menetluses loa andja poolt. KMH või KSH vajalikkuse üle otsustab KeHJS § 9 lg 1 ja § 34 lg 1 alusel otsustaja ehk tegevusloa andja või strateegilise planeerimisdokumendi koostamise korraldaja (näiteks kohalik omavalitsus), seega hinnatakse raadamise mõjusid Natura võrgustiku alale muude dokumentide raames (nt planeeringud ja ehitusload) ning seda ei hinnata täiendavalt metsateatise menetluses.

Kuna Eestis ei ole seni koostatud üle-eestilist ühist andmebaasi keskkonnamõju hindamiste osas, mis sisaldaks erinevate otsustajate poolt algatatud KMH/KSH eelhinnangud kui heakskiidetud või nõuetele vastavaks tunnistatud KMH/KSH aruanded, ei ole võimalik ka välja tuua, kui paljudel juhtudel on raadamise aluseks oleva dokumendi menetluses hinnatud tegevuse mõju Natura võrgustikule.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Olav Etverk
juhataja
metsaosakond

Kristjan Ait 5682 6112
kristjan.ait@keskkonnaamet.ee

LISA 2



KESKKONNAAMET

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 05.11.2020

Kehtib kuni: 04.11.2095

Alus: AvTS § 35 lg 1 p 12

Teabevaldaja: Keskkonnaamet

Tiina Georg
[REDACTED]

Teie 17.10.2020

Meie 05.11.2020 nr 13-2/20/11196-4

Vastus selgitustaotlusele

Austatud Tiina Georg

Olete pöördunud Keskkonnaameti poole ning soovite teavet selle kohta, kuidas toimub tegevuse võimalike mõjude hindamine Natura võrgustiku alale (edaspidi *Natura hindamine*) kaitse-eeskirja koostamisel. Samuti soovite teavet Metsascaduse (edaspidi *MS*) tõlgendamise osas. Vastame Teie küsimustele järgnevalt:

Seoses Natura hindamisega mainisite Natura püsielupaiku. Kas Natura elupaiku esineb ka väljaspool kaitsealasid?

14.07.2020 kirjas nr 13-2/20/11196-2 mainisime Natura võrgustikku kuuluvaid püsielupaikasid. Tegemist on püsielupaikadega, mis on üldjuhul kaitse alla võetud Keskkonnaministri määrusega kaitsealuse looma- või taimeliigi elupaiga või kasvukoha kaitseks ja mis kuuluvad ühtlasi ka Natura võrgustiku alale¹ (edaspidi *Natura ala*).

Natura elupaigana (ehk loodusdirektiivi elupaigana) mõistetakse elupaigatüüpe, mida nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (ehk loodusdirektiiv) nimetab I lisas².

Kindlasti esineb Natura elupaikasid ka väljaspool kaitsealasid. Loodus on pidevas muutumises, ja aladel kus inimtegevuse mõju on olnud vähene, tekib taoliste tunnustele vastavaid elupaikasid juurde. Samuti tekib Natura elupaikasid juurde kaitsealade majandustegevusest mõjutamata osadel, kus alad varem Natura elupaiga kriteeriumitele ei vastanud (näiteks kaitsealade sihtkaitsevööndid, mis on moodustatud mõne muu eesmärgi täitmiseks kuid on olnud pikka aega inimtegevusest puutumata).

Kas sellisel juhul on tegemist elupaikadega, mida ei ole veel jõutud LKS kohaselt, st kaitsealade või hoiualade abil, kaitsma hakata, või ei kavandata selliste elupaikade liitmist kaitsealasse/hoiualasse?

Väljaspool Natura võrgustikku ei ole kavas Natura elupaikasid täiendavalt kaitse alla võtta. Vastavalt Keskkonnaministeeriumi seisukohale³ on Eesti loodusdirektiivi I lisa elupaigatüüpide osas piisavalt kaitstud, arvestades aprillis 2014. a Euroopa Komisjoni antud viimast piisavushinnangut.

¹ Loetelu vastavatest aladest ja nende kaitse-eesmärkidest leiab Vabariigi Valitsuse 05.08.2004 korraldusest nr 615 „Euroopa Komisjonile esitatav Natura võrgustiku alade nimekiri“.

² Loodusdirektiivi metsaelupaikade inventeerimise juhendi leiab Keskkonnaministeeriumi kodulehelt: https://www.envir.ee/sites/default/files/metsainventeerimine_juhend_2018.pdf

³ 27.11.2015 kiri nr 13-1/15/10505-1

Narva mnt 7a / 15172 Tallinn / Tel 680 7438 / Faks 680 7427 / e-post: info@keskkonnaamet.ee / www.keskkonnaamet.ee / Registrikood 70008658

Metsaelupaikade osas on Natura 2000 võrgustikus alapid piisavalt ning vajadust uusi alasid esitada või olemasolevate alade eesmärgi muuta ei ole. Seega keskendutakse metsaelupaikade kaitsele olemasolevatel kaitsealadel.

Ka loodusdirektiiv ei kohusta kaitsma elupaiku kõikjal. Direktiivi artikkel 6 lg 1 järgi on igal liikmesriigil kohustus kehtestada asjakohased kaitsemeetmed selleks määratud erikaitsealadel. Erikaitsealade (ehk Natura alade) määramiseks näeb direktiiv ette eraldi protseduuri ja kriteeriumid. Alles pärast seda kui erikaitseala on esitatud Euroopa Komisjonile, tekib liikmesriigil kohustus tagada selle alale jäävatele elupaikade kaitse.

Millistes toimingutes seisneb Natura hindamine kaitse-eeskirjade koostamisel?

Kaitse-eeskirja koostamisel või uuendamisel hinnatakse muuhulgas konkreetse Natura loodus- või linnuala eesmärgiks olevate väärtuste seisukorda võrreldes nende esialgse seisundiga. Selleks teostatakse vajadusel ka inventuur looduses vastava valdkonna ekspertide poolt.

Loodusdirektiivi artikkel 6 lg 2 järgi võtavad liikmesriigid vajalikke meetmeid, et vältida erikaitsealadel looduslike elupaikade ja liikide elupaikade halvenemist. Elupaikade halvenemisenähtet tuleb Euroopa Komisjoni Natura alade kaitse korraldamise juhendi⁴ järgi käsitleda olukordi, kus väheneb elupaigatüübi või liigi elupaiga pindala sellel alal või kui halvenevad elupaiga või sellega seotud liigi kaitsestaatus pikaajaliseks säilimiseks vajalikud funktsioonid ja struktuur võrreldes nende esialgse või taastatud seisundiga. Sealjuures tuuakse juhendis välja ka asjaolu, et elupaikade halvenemise ja liikide häirimise hindamisel tuleb arvestada elupaikade ja liikide dünaamilisust.

Eelnevat arvesse võttes hinnatakse kaitse-eeskirja koostamisel või uuendamisel, kas kehtestatud kaitsekord tagab kohase kaitse liikidele ja elupaikadele ulatuses (mõõdetav pindalas või liikide arvukuses), mis on seotud kaitsekorralduskavaga või on kirjas Natura 2000 standardandmevormil. Näiteks kui loodusala kaitse-eesmärgiks on 100 ha vanade loodusmetsade kaitse (mis eeldab seisundi säilimiseks minimaalset inim mõju), siis peab sihtkaitsevööndisse arvama ka vähemalt 100 ha metsa, mis täna kvalifitseerub vastavaks elupaigaks või võiks selleks kujuneda range kaitse tingimustes aja möödudes.

Elupaikade dünaamikat silmas pidades tsoonitatakse kaitsealad selliselt, et moodustuksid ökoloogiliselt võimalikult kompaktsed ja terviklikud metsamassiivid, mis tagavad sinna jäävate elupaikade säilimise ning loovad tingimused nende pindala suurenemiseks - ehk luuakse tingimused elupaikade ja liikide kaitsestaatus pikaajaliseks säilimiseks. Ennekõike pööratakse kaitse eeskirja koostamisel tähelepanu sellele, kas kaitsealal kehtestatud tsoonering (metsaelupaikade korral üldjuhul sihtkaitsevööndite pindala) on piisav selleks, et saavutada alale määratud elupaikade pindalalised eesmärgid. Kui sihtkaitsevööndite pindala on piisav nende eesmärkide saavutamiseks, siis eeldatavalt ei sea ka piiranguvööndis toimuv majandustegevus ohtu Natura ala eesmärke.

Kas saaksite mõne kaitse-eeskirja näitel välja tuua, kuidas selle koostamisel Natura hindamist tehti?

Lisame kaaskirjana projekteeritava Lihula looduskaitseala kaitse-eeskirja eelnõu seletuskirja⁵, kus on muuhulgas analüüsitud Lihula loodus- ja linnuala kaitse-eesmärgi ja nende seisundi säilimiseks või paranemiseks kavandatud kaitsemeetmeid.

Samuti lisame tabelina⁶ Euroopa Komisjonile esialgselt esitatud Lihula loodusala inventeeritud elupaigatüüpide pindalad (tulbas „Natura 2000 loodusala standard-andmebaasi nimestik“) ning 2012 a inventuuri käigus vastavate elupaigatüüpide täpsustatud pindalad (tulbas „Uus andmestik“); metsaelupaigad on tähistatud kollase värviga tabeli lõpus. Nagu tabelist nähtub, on Lihula loodusala kaitse-eesmärgi täitmiseks vajalik kogus metsaelupaiku arvatud sihtkaitsevööndi koosseisu, mis tagab nimetatud väärtuste seisundi säilimise ja paranemise.

⁴ Juhendi leiab järgnevalt aadressilt: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125%2807%29&from=ET>

⁵ Lihula_LKA_seletuskiri.pdf

⁶ Lihula loodusala Natura standardandmebaas.xlsx

Kas Natura alade kõikides vööndites (piiranguvöönd, sihtkaitsevöönd, loodusreservaat) kehtib metsaseaduse (MS) § 41 lg 1 p-st 1 nähtuv õigus teha valikraiet ja MS § 41 lg-st 14 nähtuv õigus raiuda 20 tihumeetrit puitu kinnisasja kohta aastas metsateatist esitamata?

MS § 41 lg 1 p 1 käsitleb valgustusraiet, mitte valikraiet. Valgustusraiet tehakse kuni 8 cm keskmise rinnasdiameetriga puistus puude valgus- ja toitetingimuste parandamiseks ning metsa liigilise koosseisu kujundamiseks.⁷

MS § 41 lg 1 p 1 ja lg 14 reguleerivad metsateatise esitamise vajadust. Raiet kavandades tuleb arvestada ka teisi raiet reguleerivaid sätteid (MS § 28-33) ning kaitstaval loodusobjektidel tuleb arvestada looduskaitseaduses või selle alamaktides toodud piirangutega.

Kaitsealal või püsielupaigas on kaitsekord reguleeritud kaitse-eeskirjaga. Kui kaitseala teatud vööndis (nt sihtkaitsevöönd või reservaat) on kaitse-eeskirjaga keelatud majandustegevus, siis asjaolu, et mõningal juhul puudub kohustus metsateatise esitamiseks, ei anna alust seal raie tegemiseks.

Kas see õigus kehtib nii era- kui ka riigimetsas?

MS § 41 lg 14 ei täpsusta, et säte kehtiks vaid erametsaomanikele, seega kohaldub antud säte ka riigimetsas.

Kas MS § 41 lg-s 14 tähendab mõiste kinnisasi katastriüksust?

Kinnisasi MS tähenduses ei tähenda katastriüksust. Üks kinnisasi võib koosneda mitmest katastriüksusest.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Tiina Jüris
metsanduse juhtivspetsialist
Metsaosakond

Lisa: 1) Lihula LKA kaitse-eeskirja eelnõu seletuskiri (Lihula_LKA_seletuskiri.docx)
2) Lihula loodusala elupaigatüüpide andmed (Lihula loodusala Natura standardandmebaas.xlsx)

Kristjan Ait 5682 6112
kristjan.ait@keskkonnaamet.ee

⁷ MS § 28 lg 4 p2 ja lg 7 p 1

LISA 3



KESKKONNAAMET

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 18.12.2020

Kehitub kuni: 17.12.2095

Alus: AvTS § 35 lg 1 p 12

Teabevaldaja: Keskkonnaamet

Tiina Georg

Teie 28.11.2020

Meie 18.12.2020 nr 13-2/20/11196-7

Vastus selgitustaotlusele

Austatud Tiina Georg

Olete pöördunud Keskkonnaameti poole¹ ning soovite infot kaitse planeerimise ja korraldamise kohta Natura 2000 võrgustiku aladel (edaspidi *Natura ala*). Vastame Teie küsimustele järgnevalt:

Kas näitena toodud Lihula kaitseala eeskirjas määrati kogu kaitseala sihtkaitsevööndisse?

Näitena toodud Lihula looduskaitseala on eelnõu kohaselt määratud kogu ulatuses sihtkaitsevööndi režiimi.

Kas saaksite tuua mõne näite kaitse-eeskirja menetlusest, kus on hinnatud piiranguvööndis lubatavate raiete mõju Natura alale; ja selgitada, milles seal asjakohane hindamine seisnes?

Lisame kirjale projekteeritava Kuulmajärve looduskaitseala kaitse-eeskirja väljatöötamise kavatsuse², kus on muuhulgas analüüsitud Kuulmajärve loodusala kaitse-eesmärke ja nende seisundi säilimiseks või paranemiseks kavandatud kaitsemeetmeid. Metsaelupaikade kaitseks kavandatavaid muudatusi on käsitletud 3. peatükis, tsoneeringu muutused on esitatud joonisel 1 dokumendi lõpus.

Samuti lisame tabelina³ Euroopa Komisjonile esialgselt esitatud Kuulmajärve loodusala inventeeritud elupaigatüüpide pindalad (tulbas „Natura 2000 loodusala standard-andmebaasi nimestik“) ning viimase inventuuri käigus vastavate elupaigatüüpide täpsustatud pindalad (tulbas „Uus andmestik“) ja nendest projekteeritavasse sihtkaitsevööndisse jäävate elupaikade pindalad (tulbas Uus andmestik – SKV).

Juhime tähelepanu, et Kuulmajärve looduskaitseala kaitse-eeskirja uuendamise menetlus on pooleli, seega ei ole tegemist lõpliku hinnanguga ja asjaolud võivad menetluse käigus veel muutuda. Peale väljatöötamise kavatsuse avalikustamist on valminud uus elupaikade inventuur ning uute andmete põhjal suureneb tõenäoliselt sihtkaitsevööndi pindala veelgi, et tagada paremini elupaikade siirdesoo- ja rabametsad (91D0*) ning soostuvate ja soo-lehtmetsade (9080) kaitse.

Ühtlasi palun Keskkonnaametil selgitada, kuidas hinnatakse metsaraiete mõjusid Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele hoiualadele.

¹ Kiri registreeritud Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteemis 30.11.2020 numbriga 13-2/20/11196-5

² Kuulmajärve_LKA_VTK.docx

³ Kuulmajärve_LKA_Natura_STA.xlsx

Narva mnt 7a / 15172 Tallinn / Tel 680 7438 / Faks 680 7427 / e-post: info@keskkonnaamet.ee / www.keskkonnaamet.ee / Registrikood 70008658

Metsateatise menetluses hoiualal hindab Keskkonnaamet võimalikku mõju kaitse-eesmärgiks olevale liigile või elupaigatüübile lähtuvalt LKS § 32-st. Metsateatisega kavandatud tegevuse mõju hindamine toimub kaalutusotsusena, mille käigus hinnatakse kavandatud tegevuse ulatust ja iseloomu ning raie võimalikke mõjusid kaitse-eesmärgiks olevale elupaigatüübile.

Kui metsateatisega kavandatakse raie kaitse-eesmärgiks olevas loodusdirektiivi⁴ metsaelupaigas ning tegevus võib kahjustada elupaiga struktuuri ja funktsioone, siis raie keelatakse⁵.

Enamus loodusdirektiivi metsaelupaikasad vajavad seisundi säilimiseks looduslikku arengut ning majandustegevus on elupaigale negatiivse mõjuga; sellisel juhul raie ei ole lubatud. Siiski võib mõningates elupaigatüüpides olla raie ka teatud tingimustel vajalik elupaigatunnuste säilitamiseks – nt okasmetsad oosidel (9060) ja puiskarjamaa (9070).

Kui negatiivset mõju on võimalik vältida läbi kõrvaltingimuse seadmise, siis eelistatakse seda (nt ajalise piirangu seadmine kaitse-eesmärgiks oleva liigi pesitsusperioodil)⁶.

Mis roll on hoiualade kaitsekorralduskavadel, sh mil määral peab Keskkonnaamet hoiualade kaitsekorralduskavasid õiguslikult siduvaks?

Kaitsekorralduskava roll kaitse-eesmärgiks olevate metsaelupaikade kontekstis on eelkõige ala mõõdetava eesmärgi seadmises. Kaitsekorralduskava pole siduv kolmandatele isikutele, küll aga on selles sisalduvad mõõdetavad eesmärgid aluseks mõju hindamisel Natura alale tervikuna. Ehk teisisõnu määratakse kavaga maht (pindala), kui suure panuse peab see ala andma kaitse-eesmärgiks oleva elupaigatüübi soodsa seisundi säilimiseks.

Viitame siinkohal Riigikohtu 28.11.2019 otsusele 3-17-740⁷, mille punktides 20 ja 25 taolist lähenemist selgitatakse, toetudes otsusel hoiuala kaitsekorralduskavale.

Samuti võib kaitsekorralduskava anda suuniseid tegevuste osas kaitse-eesmärgiks oleva liigi kaitse korraldamisel – nt millised tegevused on vajalik ellu viia kaitsekorraldusperioodi jooksul (sh kujundusraied), millised on kaitse-eesmärgiks olevatele liikidele olulisimad ohutegurid ning kui mitme elupaiga säilimine või asustamine on võetud kaitsekorraldusperioodi jooksul eesmärgiks.

Kas saan Keskkonnaameti vastustest õigesti aru, et kõigi Natura 2000 võrgustiku alade kaitse-eeskirjade koostamisel või muutmisel teeb ja on teinud Keskkonnaamet kaitse-eeskirjaga lubatava metsaraie osas direktiivi nr 92/43/EMÜ artikli 6 lõikele 3 vastava asjakohase hindamise ning kaitse-eeskirjaga lubatakse metsaraie üksnes ulatuses, mille puhul on nii iga metsateatisega lubatava raie puhul eraldi kui ka kumulatiivselt väljastatud oluline negatiivne mõju ala terviklikkusele?

Kaitse-eeskirjade koostamisel on Keskkonnaamet tõepoolest vastava hinnangu andnud. Kaitse-eeskirja koostamisel tšoneeritakse metsaelupaigad range kaitsega režiimi (üldjuhul sihtkaitsevöönd) sellises mahus, mis tagab kaitse-eesmärgiks olevate elupaikade pindala säilimise ja paranemise. Metsa arvatakse range kaitse režiimi sellises mahus, mis vajadusel kompenseerib ka piiranguvööndisse jäävate metsaelupaikade kao. Tuleb mõõnda, et kaitse-eeskirja eelnõud või seletuskirja ei vormistata eraldiseisva mõju hindamisena Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 29 tähenduses, sest viidatud artikkel 6 lg 3 kohaldub ainult neile dokumentidele, mis pole seotud ala kaitse korraldusega.

Kaitsekorraldusperioodi lõppedes vaadatakse üle kaitse-eesmärkide täitmine ja vajadusel algatatakse eeskirjade uuendamise protsess (sarnaselt kirja alguses viidatud Kuulmajärve looduskaitseala eeskirja uuendamisele).

⁴ direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta

⁵ LKS § 32 lg 4

⁶ LKS § 32 lg 5

⁷ <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=260193387>

Keskkonnaamet mainis vastuses, et kõik loodusdirektiivi (direktiiv nr 92/43/EMÜ) lisades I ja II toodud elupaigatüüpide ja liikide ning linnudirektiivi (direktiiv nr 2009/147/EÜ) lisas I nimetatud liikide leiukohad ei kuulu Natura 2000 võrgustikku. Kas ja kuidas peab Eesti riik kaitsma ning kaitseb neid liike ja elupaiku?

Loodusdirektiivi artikkel 6 lg 1 järgi on igal liimesriigil kohustus kehtestada asjakohased kaitsemeetmed selleks määratud erikaitsealadel. Erikaitsealade (ehk Natura alade) määramiseks näeb direktiiv ette eraldi protseduuri ja kriteeriumid. Alles pärast seda kui erikaitseala on esitatud Euroopa Komisjonile, tekib liikmesriigil kohustus tagada selle alale jäävatele elupaikade kaitse. Ehk väljapoole erikaitsealasid jäävatele elupaikadele loodusdirektiivist tulenevalt taolist kaitse kohustust ei laiene. Küll aga ei teostata looduskaitset ainult direktiividest tulenevate nõuete pärast.

Liikide ja elupaikade kaitse Eestis on reguleeritud looduskaitseeaduse (edaspidi LKS) ja selle alamaktidega, mille koostamisel on juba arvestatud direktiividest tulenevate kohustustega. LKS-s sätestatud soodsa seisundi säilimise põhimõtted⁸ rakenduvad kõigile kaitsealustele liikidele sõltumata sellest, kas need on direktiivis nimetatud või mitte.

Samuti esineb loodusdirektiivi elupaiga tunnustele vastavaid alasid ja kaitsealuste liikide elupaikasad ka kaitsealadel, mis Natura võrgustikku ei kuulu. Näiteks aastal 2019 laane- ja salumetsade kaitseks moodustatud looduskaitsealadel⁹ näol ei ole tegemist Natura aladega ning nende kaitse-eesmärgiks ei ole loodusdirektiivi metsaelupaikade kaitse. Kuna tegemist on aga range kaitse alla arvatud aladega, jäävad seal esinevad elupaigad majandustegevusest puutumata sõltumata ala kaitse-eesmärgist.

Kas eristate metsaraieteks lubade andmise menetluses loodusdirektiivi IV lisas toodud liikide Natura alade väliseid elupaiku (nt lendorav, mis on ühtlasi märgitud IV lisas tärniga, st on EL-i seisukohalt eriti tähtis liik), st kas IV lisa liikide elupaikadesse raielubade andmisel on menetluses erisusi? Samuti kas Keskkonnaamet eristab metsaraie lubamisel liikide elupaiku püsielupaikadest?

Mõisted „püsielupaik“ ja „elupaik“ on LKS mõistes väga erineva sisuga. **Püsielupaik** on ministri määrusega moodustatud kaitstav ala, kus kehtib kaitse-eeskirjaga sätestatud kaitsekord; samuti käsitletakse püsielupaikadena LKS § 50 lõikes 2 nimetatud liikide püsielupaikasad, mille kaitse hakkab kehtima alates pesapuud leidmisest. Püsielupaikades lubatakse vaid raieid, mis on kooskõlas LKS-i ja kaitse-eeskirjaga. **Elupaik** on aga keskkonnaregistrisse kantud liigi leiukoht, mis võib asuda nii kaitstaval alal kui väljaspool seda.

Kaitsealal või püsielupaigas peab liigi soodsa seisundi tagama kaitse-eeskirjaga toodud kaitsekord. Nendes elupaikades, mis pole kaitsealade, hoiualade või püsielupaikadena kaitse alla võetud, kehtib isendi kaitse vastavalt LKS § 55-le.

Kaitsealused liigid jaotatakse Eestis kolme kaitsekategooriasse, millest lendorav kuulub I kaitsekategooriasse. LKS § 48 lg 1 kohaselt tagatakse **I kaitsekategooria liikide kõikide teadaolevate elupaikade või kasvukohtade kaitse kaitsealade või hoiualade moodustamise või püsielupaikade kindlaksmääramisega**. Kui lendorava elupaik ei ole püsielupaigana LKS § 10 lg 2 kohaselt veel kaitse alla võetud, siis lendorava pesaleiu puhul loetakse pesa leidmise korral püsielupaigaks pesapuud ja seda ümbritsevat ala (lendorava puhul 25 meetri raadiuses)¹⁰. Sellises püsielupaigas rakendub LKS §-s 30 sätestatud sihtkaitsevõõndi kaitsekord.

Metsateatise menetluses lähtub Keskkonnaamet eelkõige siseriiklikest õigusaktidest ja menetluses ei eristata linnu- või loodusdirektiivis nimetatud liike võrreldes muude kaitsealuste liikidega.

⁸ LKS § 3

⁹ Vabariigi Valitsuse 26.02.2019 määrus nr 11 „Laane- ja salumetsade kaitseks looduskaitsealade moodustamine ja kaitse-eeskiri“

¹⁰ LKS § 50 lg 2 p 1

Näiteks kui liigi elupaigas on keelatud liigi häirimine või kasvukoha kahjustamine, siis nende mõistete tähendus ei muutu sõltuvalt sellest kas liik on direktiivis nimetatud või mitte.

Kas Eestis on praegu Natura 2000 võrgustiku eelvalikualasid ning kas ja mil määral hinnatakse kavandatavate raiete mõju nendele aladele? Palun asjakohase hindamise näidet mõne praeguse (kui praegu eelvalikualasid ei ole, siis viimase) eelvalikuala kohta.

Eelvalikualana käsitletakse alasid, mille liikmesriik on esitanud Euroopa Komisjonile ühenduse tähtsusega alade loetellu lisamiseks.¹¹ Pärast seda kui Euroopa Komisjon on need alad loetellu¹² lisanud, on tegemist ühenduse tähtsusega ala, millest tuleb hiljemalt kuue aasta jooksul moodustada erikaitseala¹³. Eestis hetkel eelvalikuala saatuses alasid ei ole. Samuti ei kohaldata¹⁴ eelvalikualadele loodusdirektiivi artiklit 6 lg 3, seega mõjude hindamise kohustust neil aladel pole.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Tiina Jüris
metsanduse juhtivspetsialist
metsaosakond

Lisa: Kuulmajärve looduskaitseala väljatöötamiskavatsuse dokumendid
(Kuulmajärve_LKA_Natura_STA.xlsx; Kuulmajärve_LKA_VTK.docx)

Kristjan Ait 5682 6112
kristjan.ait@keskkonnaamet.ee

¹¹ loodusdirektiivi artikkel 4 lg 1

¹² Loetelu leiab aadressilt:

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/biogeog_regions/boreal/index_en.htm

¹³ loodusdirektiivi artikkel 4 lg 4

¹⁴ loodusdirektiivi artikkel 4 lg 5

kes igapäevaselt kaitse-eeskirjade koostamisega ei tegele. Vaatame selles osas lähiajal oma praktika üle ning püüame tulevikus selgemalt ja konkreetsemalt seda teematikat seletuskirjades kajastada.

- 3) Kas saaksite asjakohase hindamise näite tuua mõnest kaitse-eeskirjast, mis on jõustunud ning kus hindamise tulemusena on osa alasid piiranguvööndisse lisatud?

Palun täpsustage oma soovi. Meile jääb segaseks küsimuse teine pool – *kus hindamise tulemusena on osa alasid piiranguvööndisse lisatud*. Segaseks jääb mis tüüp või laadi alasi te silmas peate. Näiteks kas olukordi, kus sihtkaitsevööndist on osa metsa arvatud piiranguvööndise?

- 4) Kui Keskkonnaametil on asjakohaseks hindamiseks protseduuriline juhend, siis teabenõude korras taotlen sellele juurdepääsu.

Tegemist on avaliku teabega, mis on kättesaadav Keskkonnaameti kodulehel². Sealjuures on ka viited kasutuses olevatele juhistele.

- 5) Palun saatke mulle nimekiri Natura 2000 võrgustiku alade kaitse-eeskirjadest, mis jõustusid 2019. ja 2020. aastal.

Aastal 2019. kinnitati järgmiste alade kaitse-eeskirjad: Üügu MKA, Paope LKA, Kesknõmme LKA, Järveküla LKA, Lindi LKA, Nehatu LKA, Viieristi LKA, Pirita jõeoru MKA, Kõnnumaa MKA, Suurekivi LKA, Parmu LKA ja Apollo meremadaliku LKA

Ja aastal 2020. kinnitati järgmiste alade kaitse-eeskirjad: Koorunõmme LKA, Paadenurme LKA, Abruka LKA ja Kullamäe MKA

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Taavi Tattar
juhataja
looduskaitse planeerimise osakond

Taavi Tattar
taavi.tattar@keskkonnaamet.ee

² <https://www.keskkonnaamet.ee/et/eesmargid-tegevused/keskkonnamoju-hindamine/eelhindamine>