

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kelli Varov

**MUINSUSKAITSELISTE JA KESKKONNAKAITSELISTE HUVIDE VAHEL
TASAKAALU LEIDMINE VEELOA TAOTLUSE MENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja
LL.M. Mirjam Vili

Tallinn
2021

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. KESKKONNAKAITSE <i>VERSUS</i> MUINSUSKAITSE	8
1.1. Keskkonnaõiguse eesmärgid.....	8
1.2. Kultuuripärandi säilitamise ja kaitse eesmärgid	11
1.3. Vastuolud keskkonnakaitseliste ja muinsuskaitsete huvide vahel	15
2. EUROOPA LIIDU ÕIGUSEST TULENEVAD NÕUDED NATURA ALAL	18
2.1. Sissejuhatus.....	18
2.2. Veepoliitika raamdirektiiv	22
2.3. Loodusdirektiiv	25
2.4. Keskkonnamõju hindamise direktiiv	28
2.5. Kohtupraktika	29
2.5.1. Kavandatav tegevus ja loodusdirektiivi tähenduses mõiste "projekt"	29
2.5.2. Natura hindamine.....	34
2.5.3. Avalikud huvid, mis on ökoloogilistest huvidest kaalukamad	37
3. MÕJUD KESKKONNALE JA KULTUURIPÄRANDILE	39
3.1. Paisude mõju vee-elustikule	39
3.2. Paisude mõju jõe vee kvaliteedile.....	40
3.3. Kalapääsu rajamise ja paisutuse likvideerimise mõju kultuuripärandile.....	42
4. LAHENDUSED.....	44
4.1. Kaalutluste lähteseisukohad.....	44
4.2. Looduskaitsete ja muinsuskaitsete huvide ühildamine.....	46
4.3. Natura erandi tegemine	48
4.4. Natura 2000 võrgustiku alast loobumine	51
4.5. Veepoliitika raamdirektiivis sätestatud erandi kohaldamine	52
KOKKUVÕTE	56
FINDING A BALANCE BETWEEN ENVIRONMENTAL AND HERITAGE INTERESTS IN THE WATER PERMIT APPLICATION PROCESS	60
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU.....	64

SISSEJUHATUS

Haldusmenetluse seaduse¹ (edaspidi ka HMS) § 4 lg 1 kohaselt kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. HMS § 4 lg 2 sätestab, et kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Keskkonnaotsused on üldjuhul kaalutusotsused ning haldusmenetluse seaduse kohaselt tuleb kaalutusotsuse tegemisel arvestada kõiki põhjendatud huve. See võib aga vastandlike huvide korral osutada keeruliseks, sest huvide kaal ei ole kehtestatud seadusega või määratud muul viisil.

Riigikohus on leidnud, et haldusorgani kaalutusõiguse tuum on otsustus, milline kaitsmist väärivatest õigustest ja huvidest on kaalukam. Kaalutusotsust ei saa teha kohus haldusorgani eest, see on täitevvõimu pädevuses. Kohus saab hinnata kas selline kaalutusotsus on kooskõlas diskretsioonivolituse eesmärgi, õiguse üldpõhimõtete ja kohtupraktikaga. Kohus saab õiguste ja huvide ebaõigele väärtustamisele tugineda ka siis, kui kaalutusotsus on tehtud ilmselgelt meelevaldselt või ebaratsionaalselt.²

Veeseadusest³ (edaspidi ka VeeS) tulenevalt on paisutamiseks vaja taotleda veeluba.⁴ Seadus ei sätesta loakohustust ilma eesmärgita, keskkonnalubadel on oma kindel ülesanne. Peamiseks keskkonnaloa eesmärgiks võib nimetada keskkonnanahäiringute vähendamise ning vältimise.⁵ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse⁶ (edaspidi ka KeÜS) § 1 p 1 kohaselt keskkonnanahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses on vajalik seetõttu, et kaitsta keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara, samuti kultuuripärandit.

Veeloa taotluse menetluses tekkivate muinsuskaitseliste ja keskkonnakaitseliste huvide vastuolu esinemist käsitleb autor üksnes keskkonnaministri 15.06.2004 määruse nr 73 „Lõhe,

¹ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

² RKKHo 20.03.2014, 3-3-1-87-13, p 19.

³ Veeseadus. – RT I, 21.12.2019, 17.

⁴ VeeS § 188 lg 1 p 3 kohaselt ei ole veeluba vaja, kui vooluveekogu looduslikku veetaset tõstetakse kuni üks meeter, välja arvatud juhul, kui paisutatakse veekogu või selle lõiku, mis vajab kaitset looduskaitse seaduse § 51 lõike 2 alusel kehtestatud nimistusse kantud lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaigana.

⁵ Kask, O. jt (koost). § 41/1. – Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. 2 täiendatud väljaanne. *Sine loco*: 2015.

⁶ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 21.12.2019, 2.

jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaikade nimistu''⁷ (edaspidi lõhejõgedede määrus nr 73) nimekirja kuuluvatel jõgedel või jõelõikudel (edaspidi ka lõhejõed), mis asuvad ka Natura 2000 võrgustiku alal (edaspidi ka Natura ala). Keskkonnakaitseliste ja muinsuskaitsete huvide vahel tasakaalu leidmine on keeruline just olemasolevatel paisudel (uute paisude rajamine on lõhejõgedel looduskaitseaduse⁸ (edaspidi ka LKS) § 51 lg 1 alusel keelatud), kus isik taotleb veeluba paisutamiseks. 01.04.2014 jõustunud veeseaduse muudatusega muudeti veeluba tähtajatuks.⁹ Seega peale tähtajalise veeloa lõppemist on isikutel võimalik taotleda tähtajatut veeluba paisutamiseks olemasoleval paisul. Haldusorganil tuleb kaaluda, kas tegevust on võimalik lubada või mitte.

Käesoleva magistr töö uurimisprobleemiks on vastuolu muinsuskaitsete ja keskkonnakaitseliste huvide vahel lõhejõgedel ja Natura alal veeloa taotluse menetluses. Veeseaduses sätestatud kohustus tagada LKS § 51 lg 2 alusel lõhejõgedele ehitatud paisul kalade läbipääs võib olla vastuolus muinsuskaitsete huvidega. Muinsuskaitseadus¹⁰ (edaspidi ka MuKS) sätestab keelu kultuurimälestist ohustada, rikkuda või hävitada. Paisude puhul aga võimalus, et kultuurimälestist mingilgi moel ei mõjutata kalapääsu rajamisega, ei ole praktikas tõenäoline. Seega on magistr töö esimeseks uurimisküsimuseks, kas veeseaduses sätestatud eesmärgi tagada kalade läbipääs ja muinsuskaitseadusest tuleneva eesmärgi säilitada kultuuripärand vahel on võimalik leida tasakaal? Kui tasakaalu leidmine võimalik ei ole, kumba avalikku huvi tuleks eelistada?

Kalade läbipääsu nõude täitmata jätmisel on haldusorganil õigus veeloa andmisest keelduda. Sellisel juhul tuleb veeseaduse kohaselt paisutus likvideerida. Kui veeluba puudub on tegemist õigusliku aluseta paisutamise, mis sisuliselt tähendab korrarikkumist korrakaitseaduse¹¹ § 5 lg 1 mõttes. Sellises olukorras saab Keskkonnaamet teha paisutuse likvideerimise ettekirjutuse.¹² Paisutuse likvideerimisel kaob ka paisjärv, mis sinna on tekkinud, sest paisjärve eelduseks on veekogu paisutamine. Kui MuKS § 14 lg 1 kohaselt on paisurajatisele kehtestatud kaitsevöönd, mille eesmärk on säilitada paisjärv, siis paisutuse likvideerimine veeseaduse alusel võib olla vastuolus muinsuskaitsete huvidega (kinnismälestise vaadeldavus ja

⁷ Keskkonnaministri 15.06.2004 määrus nr 73 „Lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaikade nimistu”. – RT I, 09.07.2016, 22.

⁸ Looduskaitseadus. – RT I, 22.02.2019, 21.

⁹ Varasemalt tekkis vee erikasutusõigus tähtajalise veeloa alusel. Vt VeeS § 9 lg 1. - RT I, 13.12.2013, 8.

¹⁰ Muinsuskaitseadus. – RT I, 19.03.2019, 13.

¹¹ Korrakaitseadus. – RT I, 13.03.2019, 95.

¹² RKHKo 08.10.2018, 3-16-478, p 17.

mälestiselt avanevate algupäraste vaadete säilimine (MuKS § 14 lg 2 p 2)).¹³ Arvestades eeltoodut on teiseks magistritöö uurimisküsimuseks kas veeloa taotluse menetluses tuleb lähtuda veeseaduses sätestatud kohustusest paisutus likvideerida või muinsuskaitseaduses sätestatud kohustusest paisjärv säilitada?

Eelnevast tulenevalt on magistritöö eesmärgiks selgitada välja õiguslikud võimalused keskkonnakaitseliste ja muinsuskaitseliste huvide vahel tasakaalu leidmiseks lõhejõgedel ning Natura aladel, kus veeseaduses sätestatud kohustusega tagada kalade läbipääs või likvideerida paisutus on vastuolus muinsuskaitseliste huvide. Kui tasakaalu leidmine võimalik ei ole, siis kumba huvi tuleks pidada kaalukamaks ehk küsimus, kuidas tuleb riigil lahendada olukord, kus veeloa taotluse menetlemisel on tekkinud vastuolu keskkonnakaitseliste ning muinsuskaitseliste huvide vahel.

Tulenevalt uurimiseesmärgist on magistritöö jaotatud neljaks peatükiks. Esimeses peatükis uurib autor keskkonnaõiguse ja kultuuripärandi säilitamise ja kaitse eesmärgi, et välja selgitada nende olemus ja eesmärkide erinevus. Seejärel toob autor välja millised veeseaduses sätestatud kohustused on vastuolus muinsuskaitseaduses sätestatud kohustustega, millest tulenevalt tekib veeloa taotluse menetluses nimetatud huvide vahel vastuolu.

Magistritöö teises peatükis analüüsib autor Euroopa Liidu direktiivide kohaldatavust veeloa taotluse menetluses. Kuna Eesti keskkonnaõiguses on suurel määral mõjutatud Euroopa Liidu õigusest on oluline välja tuua, millisel määral on võimalik keskkonnadirektiivides sätestatud kohustuste ja eesmärkide kõrval arvestada kultuuripärandi eesmärkidega. Kuna keskkonnamõju hindamine võib olla üks vahend vastandlike huvide vahel tasakaalu leidmiseks on vaja analüüsida Euroopa kohtupraktikat, et leida, kas ja millistel tingimustel on võimalik keskkonnamõju hindamine, sh Natura hindamine algatada. Seejuures analüüsib autor Euroopa kohtupraktikat, tuues välja millised huvid on ülekaalukad avalikud huvid, mis võimaldavad

¹³ Kultuuriministri 18.12.2020 käskkirjas nr 190 „Asulakohtade ja muistsete põllujäänuste kultuurimälestiseks tunnistamine ning ühise kaitsevööndi kehtestamine”. – RT III, 22.12.2020, on märgitud, et kaitsevööndisse on määratud Linnamäe paisjärv, et tagada MuKS § 14 lg 2 p 1 sätestatud eesmärk. Käskkiri, kaitsevööndi eesmärk ja ulatus. - „Paisjärv on Linnamäe hüdroelektrijaama paisu lahutamatu osa, mis võimaldab hüdroenergia tootmist ja tagab sellega mälestiseks oleva paisu kasutamise algses funktsioonis, toetab mälestise säilimist ja mõistmist (ilmestab elektritootmise tehnoloogia arenemist ja kasutusvõimalusi). /.../ Linnamäe paisjärv toetab selle kallastel paiknevate ehitis- ja arheoloogiamälestisete säilimist olemasolevas, ajalooliselt väljakujunenud keskkonnas ning on oluline Eesti ajaloo ja kultuuripärandi ja Linnamäe piirkonna identiteedi ja eripära säilitamise seisukohast.”

keskkonnadirektiivides sätestatud erandeid kohaldada, kas huvi kaitsta kultuuripärandit võib olla selline ülekaalukas avalik huvi.

Kolmandas peatükis uurib autor paisude ja paisutamise mõju vee-elustikule ja vee kvaliteedile. Selleks, et hinnata kas keskkonnadirektiivi eesmärke on võimalik veekogu paisutamisel tagada tuleb teada, milline mõju on paisutamisel vee-elustikule. Kui selline teadmine on veeloa taotluse menetluses teada, siis saab kaaluda keskkonnakaitseliste huvide kõrval muinsuskaitselisi huve. Seejärel käsitleb autor kalade läbipääsu tagamise ja paisutuse likvideerimise mõju kultuuripärandile.

Magistritöö neljandas peatükis toob autor välja võimalikud lahendused keskkonnakaitseliste ja muinsuskaitseliste huvide tasakaalustamiseks veeloa taotluse menetluses. Samuti toob autor välja õiguslikud lahendused, kui tasakaalu muinsuskaitseliste ja keskkonnakaitseliste huvide vahel ei leita. Lahendused on autor välja pakkunud tulenevalt magistritöö eelnevates peatükkides analüüsitud kohtupraktikast ning õigusaktide regulatsioonist. Samuti nende analüüsi tulemusel tehtud järeldustest.

Avalike huvide vastuolu takistab haldusorganil viia haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lg 2). Olemasolevate paisude, mis on tunnistatud kultuurimälestiseks, säilitamine ja keskkonnakaitseliste eesmärkide saavutamine on praegu mitmel pool Eestis äärmiselt aktuaalne teema. Sellel teemal on diskuteeritud nii ajakirjanduses, ametkondade vahel ning käivad ka kohtuvaidlused. Juba 2015 aastal on õiguskantsler¹⁴ pöördunud Riigikogu poole, juhtides tähelepanu keskkonnakaitseliste ning muinsuskaitseliste huvide vastuolule.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit, mille käigus kogutakse ning tõlgendatakse nii siseriikliku õigusakti sätteid kui ka Euroopa Liidu direktiivi sätteid, mis reguleerivad muinsuskaitselisi ning keskkonnakaitselisi eesmärke ja nende eesmärkide saavutamiseks vajalikke meetmeid. Magistritöös analüüsitakse uurimisküsimusega seotud Euroopa Kohtu ja Eesti kohtupraktikat. Analüüsi tulemusel tehakse järeldused ning pakutakse välja võimalikud lahendused. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on kasutatud ka

¹⁴ Madise, Ü. Ettepanek veeseaduse § 17 lõike 4 põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_2_riigikogule.pdf (21.01.2021).

õiguskirjandust, sh Eestis avaldatud kui ka rahvusvahelist õiguskirjandust, peamiselt Euroopa Komisjoni juhendeid, mis aitavad tõlgendada keskkonnadirektiivi sätteid. Samuti on magistritöös kasutatud erinevaid keskkonnavalaseid uuringuid, et tuua välja paisude ja paisutamise mõju keskkonnale.

Hannes Veinla asub seisukohale, et Natura aladel domineerib muude kaalutluste ees looduskaitse ning looduse eelistamine muudele kaalutlustele on põhjendatud.¹⁵ Keskkonnaministeeriumi vooluveekogu paisutamiseks nõutava vee erikasutusloa koostamise juhendist leiab samuti seisukoha, et Natura aladel domineerib muude kaalutluste üle looduskaitse.¹⁶ Eelviidatud allikate põhjal võiks järeldada, et muinsuskaitsete ja keskkonnakaitsete huvide vastuolu korral tuleb igal juhul Natura 2000 võrgustiku aladel lähtuda keskkonnakaitsest huvidest. Viidatud allikates avaldatud seisukohtadest ning teistest uurimisküsimusest tulenevalt on püstitatud magistritöö hüpotees – keskkonnakaitsete ning muinsuskaitsete huvide vastuolu korral tuleb eelistada keskkonnakaitsete huve.

Eelnevalt on K. Kütt kirjutanud 2015. aastal magistritöö teemal „Mõiste „imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid“ käsitus euroopa komisjoni poolt loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel esitatud arvamuste põhjal”¹⁷. Nimetatud magistritöös analüüsib autor samuti nõukogu 21.05.1992 direktiiv 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta¹⁸ (edaspidi ka loodusdirektiiv) artikkel 6 lg 4 tähenduses ülekaalukaid avalikke huve, kuid keskendub eeskätt just loodusdirektiivi artikkel 4 alalõike 2 alusel esitatud komisjoni arvamustele.

Lähtudes üliõpilastöö kirjutamise ja vormistamise juhendist¹⁹ on järgnevalt loetletud magistritööd kõige enam iseloomustavad märksõnad: keskkonnakaitse, kultuuripärandi kaitse, Natura 2000 võrgustiku ala, diskretsiooniotsus.

¹⁵ Veinla, H. Natura aladel domineerib muude kaalutluste ees looduskaitse. – Riigikogu Toimetised 2007, No 16.

¹⁶ AS Maves. Vooluveekogu paisutamiseks nõutava vee erikasutusloa koostamise juhend. Tallinn: 2008, lk 18. Arvutivõrgus: https://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/paisutamisejuhend.pdf (02.04.2020).

¹⁷ Kütt, K. Mõiste „imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid“ käsitus euroopa komisjoni poolt loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel esitatud arvamuste põhjal. Magistritöö. Tartu: 2015. Arvutivõrgus: https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47630/kutt_kerstin.pdf?sequence=1&isAllowed=y (20.01.2021).

¹⁸ Nõukogu 21.05.1992 direktiiv 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta. – OJ L 206, 22.7.1992.

¹⁹ Sootak, J. jt (koost). Üliõpilastöö kirjutamine ja vormistamine: juhend õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 2020.

1. KESKKONNAKAITSE *VERSUS* MUINSUSKAITSE

1.1. Keskkonnaõiguse eesmärgid

Keskkonnaõigus on tänaseks välja arenenud eraldiseisvaks õiguse valdkonnaks. Õiguskirjanduse kohaselt on keskkonnaõiguse kehtivusala võimalik jagada tinglikult kolmeks – klassikaline keskkonnaõigus, looduskaitse ja loodusressursside kasutamise ja kaitse reguleerimine. Klassikalise keskkonnaõiguse alla kuuluvad vee-, välisõhu-, jäätme- ja kiirgusalased regulatsioonid. Nimetatud valdkondade õiguslik regulatsioon on peamiselt seotud keskkonnalubade taotlemisega. Lisaks kuulub klassikalise keskkonnaõiguse valdkonda ka keskkonnamõju hindamise seotud õiguslik regulatsioon, keskkonnaseire ja keskkonnatasudega seotud küsimused.²⁰

Keskkonnaõiguse teiseks kehtivusalaks nimetatakse looduskaitse. Looduskaitse põhimõtted sätestab looduskaitseseadus. LKS § 2 lg 1 sätestab, et loodust kaitstakse looduse säilitamise seisukohalt oluliste alade kasutamise piiramisega, kaitse alla võetud loodusliku loomastiku, taimestiku ja seenestiku isenditega ning kivististega sooritatavate toimingute reguleerimisega ning loodushariduse ja teadustöö soodustamisega. LKS § 2 lg 2 kohaselt looduse kaitset lähtutakse tasakaalustatud ja säästva arengu põhimõtetest, kaaludes iga kord alternatiivsete, looduskaitse seisukohalt tõhusamate lahenduste rakendamise võimalusi.

Vähemtähtis ei ole ka loodusressursside kasutamise ja kaitse reguleerimine, mis kuulub samuti keskkonnaõiguse kehtivusalasse. Loodusressursside kasutamist ja kaitset reguleerivad metsa-, maapõue-, jahi- ja kalapüügi- ning maavaradealane õigus. Selles valdkonnas kaaluvad tihti peale üles majanduslikud kaalutlused looduskaitsele.²¹

Keskkonnaõiguse eesmärgid on sätestatud keskkonnaseadustiku üldosa seaduses. Õigusaktis sätestatud eesmärk on siduv, mistõttu tuleb seaduse rakendajal võtta vajalikke meetmeid, et saavutada õiguslikult siduv eesmärk. Eesmägi saavutamiseks vajalike meetmeid seadusandja ette ei näe, seega on seaduse rakendajal võimalik arvestades õigusaktis kehtestatud

²⁰ Veinla, H. jt. Keskkonnaõigus. Juura 2016, lk 31 ja 33.

²¹ *Ibidem*, lk 33.

volitusnormi piire valida, millist meedet konkreetsel juhul rakendada.²² Võetud meetmed ei tohi takistada õigusaktis sätestatud eesmärgi saavutamist.²³

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses sätestatud eesmärgid ei ole õiguslikult siduvad üksnes keskkonnaotsuste tegemisel, vaid ka muude valdkondade õiguslikul reguleerimisel ja rakendamisel. Sellise kohustuse näeb ette KeÜS § 9 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu²⁴ (edaspidi ka ELTL) artiklis 11 sätestatud lõimimispõhimõte.²⁵ Seega on ka muinsuskaitseliste kaalutluste ja õigusliku regulatsiooni kehtestamisel oluline arvestada keskkonnakaitseliste kaalutlustega. Kui lõhejõel ning Natura alal kaalutakse paisu kultuurimälestiseks või paisjärve kaitsevööndisse kehtestamist, tuleks arvestada ka mõju keskkonnale.

KeÜS § 1 sätestab viis erinevat eesmärki. KeÜS § 1 p 1 kohaselt on keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eesmärk tagada keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara ning kultuuripärandit. Keskkonnahäiring on KeÜS § 3 lg 1 kohaselt inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale või kultuuripärandile. Keskkonnahäiring on ka selline ebasoodne mõju keskkonnale, mis ei ületa arvulist normi või mis on arvulise normiga reguleerimata.

On selge, et inimkonna igapäeva otsused ja käitumine avaldab keskkonnale negatiivset mõju. Selline mõju on ühiskonna toimimise ja heaolu kasvamise eeldus. Seega ei saa olla keskkonnahäiringute absoluutne vältimine eesmärgiks.²⁶ Sellest ei saa aga järeldada, et majanduslike ja sotsiaalsete otsuste tegemisel ei tuleks üldse arvestada keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtet.²⁷ Vastupidi erinevate huvide vastuolu korral ei kaalu majanduslikud või sotsiaalsed huvid automaatselt üles keskkonnakaitselisi huve, vaid kaalumisel tuleb võrdselt arvestada keskkonnaalaseid huve muude huvidega.²⁸

²² Kask, O. jt (koost). § 1/1.

²³ Macrory, R. Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. A High Level of Protection? Groningen: Europa Law Publishing 2006, lk 5-6.

²⁴ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012.

²⁵ Veinla, H. jt. Keskkonnaõigus, lk 34.

²⁶ *Ibidem*, lk 35.

²⁷ Veinla, H. jt. Milline kavandatava tegevuse negatiivne keskkonnamõju on õiguslikult aktsepteeritav ja millistel tingimustel? – *Juridica* 8/2017, lk 540. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtte kehtestab KeÜS § 8.

²⁸ Kask, O. jt (koost). § 1/2.

Teiseks oluliseks eesmärgiks sätestab KeÜS § 1 p 2 säästva arengu edendamise. Keskkonnaseadustiku üldosa kommentaarides on selgitatud, et: „Säästva arengu põhimõte tähendab seda, et keskkonnaväärtusi peab kaitsma ja kokkuhoidlikult kasutama tulevikku ja tulevase põlvkondi silmas pidades. Pikka perspektiivi peab silmas pidama ka majanduse arendamisel ning hoiduda tuleb keskkonnaväärtuste kahjustamisest sellisel määral, et see ahendaks tulevaste põlvete võimalusi nende kasutamiseks või muudaks selle hoopis võimatuks. Säästva arengu põhimõtte järgimine tähendab seda, et lisaks majanduslikele ja sotsiaalsetele kaalutlustele arvestatakse kõigi tegevuste juures ka keskkonnaga. Sellest aspektist seostub säästev areng eelkõige kaalutlusõiguse kasutamisega õiguslike otsuste langetamisel. Keskkonnakaitseliste vajaduste eiramine tegevuste puhul, mis avaldavad keskkonnale ilmselget ja olulist mõju, võib tähendada kaalutlusviga, koos sellest tulenevate õiguslike tagajärgedega ning äärmuslikel juhtudel isegi haldusakti kehtetuks tunnistamisega.”²⁹

Loodusliku mitmekesisuse säilitamise ja kaitse eesmärgi sätestab KeÜS § 1 p 3. Eesmärki aitab saavutada looduskaitseadus, samuti looduvarede kasutamist reguleerivad muud erivaldkonna õigusaktid (nagu näiteks metsaseadus, jahiseadus, kalapüügiseadus).³⁰ Keskkonna hea seisundi tagamine on samuti üks eesmärkidest, mis on sätestatud KeÜS § 1 p 4. Nimetatud eesmärk ei hõlma ainult keskkonna hea seisundi hoidmist, vaid ka vajadusel selle parandamist. Kui tegevus ületab keskkonnataluvuse on kohustus võtta kasutusele vajalikud meetmed, et tagada nõuetele vastav keskkonnaseisund. Sellisel juhul koostab riik vastava tegevuskava, mille koostamise kohustuse kehtestavad Euroopa Liidu direktiivid.³¹

Viimaseks eesmärgiks sätestab KeÜS § 1 p 5, et keskkonnale kahju tekitamist tuleb vältida ja keskkonnale tekitatud kahju tuleb heastada. Nimetatud eesmärgi puhul on esmatähtis vältida keskkonnale kahju tekkimist. Nimetatud eesmärgi võib siduda ka KeÜS § 10 sätestatud vältimispõhimõttega, mille kohaselt tuleb keskkonnaohtu vältida. Kui keskkonnale tekitatud kahju ei olnud võimalik vältida, tuleb tekitatud kahju heastada. Keskkonnaseadusliku üldosa seaduse kommenteeritud väljaandes on selgitatud, et: „Heastamine tähendab antud juhul mitte

²⁹ Kask, O. jt (koost). § 1/3.

³⁰ *Ibidem*, § 1/4.

³¹ *Ibidem*, § 1/5.

rikutud keskkonnaväärtuse rahalist hüvitamist, vaid ennekõike endise olukorra ennistamist, keskkonna puhastamist, taastamist või võimalusel asendamist samaväärsega.”³²

KeÜS § 11 lg 1 kohaselt tuleb keskkonnariski kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada. KeÜS § 11 lg 2 kohaselt tuleb keskkonnariskiga tegevuste puhul välja selgitada nende mõju keskkonnale, sh kaaluda keskkonnamõju hindamise vajalikkust. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus³³ (edaspidi ka KeHJS) sätestab, millisel juhul keskkonnamõju hindamise läbiviimine on kohustuslik.

Eesti Vabariigi põhiseaduse³⁴ (edaspidi ka PS) § 5 kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. PS § 53 kohaselt igatüüpi on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Asjaolu, et Eesti Vabariigi põhiseadus reguleerib keskkonnakaitselisi küsimusi viitab selgelt keskkonnaõiguse tähtsusele ühiskonnas.³⁵

Nimetatud keskkonnaseadustiku üldosa seaduses toodud eesmärgid on haldusorganile veeloa taotluse menetluses õiguslikult siduvad. Seega tuleb nii kalapääsu rajamise kui ka paisutuse likvideerimise üle otsustamisel eeltoodud eesmärkidega muinsuskaitseliste eesmärkide kõrval arvestada.

1.2. Kultuuripärandi säilitamise ja kaitse eesmärgid

Riigi kohustus tagada kultuuri säilimine läbi aegade on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse preambulis. Selle kohustuse täitmist aitab rakendada muinsuskaitse seadus. Kultuuripärandi säilimine on avalik huvi, mistõttu tuleb selle kaitseks kehtestada regulatsioon, mis näeb ette piirangud ja kõrgendatud nõuded.³⁶ Arvestades MuKS § 3 lg 7 tuleb riigil ja kohalikul omavalitsusel oma ülesannete täitmisel kultuuripärandi kui avaliku väärtusega arvestada ning teha koostööd, et toetada kultuuripärandi säilimist ja kasutuses hoidmist.

³² Kask, O. jt (koost). § 1/6.

³³ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I, 21.12.2019, 7.

³⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

³⁵ Triipan, M. § 5/1. M – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5 täiendatud vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

³⁶ Seletuskiri muinsuskaitse seaduse eelnõu juurde. Muinsuskaitse seadus 684 SE, lk 1 ja 3. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f9ad59dd-ef98-4b2b-b22b-ba8cf4c87154> (11.03.2020).

MuKS § 1 sätestab seaduse reguleerimisala ja eesmärgi. MuKS § 1 lg 1 kohaselt on seaduse eesmärgiks kultuuripärandi säilimine ja mitmekesisus. Tegevused millega eelnimetatud eesmärki tagatakse on sätestatud MuKS § 1 p 1–3. MuKS § 1 lg 1 p 1 kohaselt tagatakse kultuuripärandi säilimine ja mitmekesisus läbi kultuurimälestiste ja muinsuskaitsealade ning neid ümbritsevate kultuuriväärtusega keskkondade säilitamise ja kaitse. Teiseks kultuuripärandi säilimise ja kaitse tagamise meetmeks on MuKS § 1 lg 1 p 2 kohaselt arheoloogiliste leidude ja arheoloogiliste leiukohtade kaitse. Viimaseks meetmeks sätestab MuKS § 1 lg 1 p 3 vaimse kultuuripärandi kaitse.

Muinsuskaitse eesmärkidega on tihedalt seotud muinsuskaitse põhimõtted (MuKS § 3). Igas valdkonnas on oma kindlad eesmärgid ning õiguslik regulatsioon, mis aitab nende eesmärkide saavutamisele kaasa. Nii nagu on keskkonnakaitstes oluline elurikkuse säilitamine nii on ka kultuurikeskkonnas oluline mitmekesisus. Muinsuskaitse seaduse eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et mõista ajalugu tuleb säilitada olemasolevad väärtused. Eestis on mitmed kultuuriväärtused säilinud, mistõttu võib öelda, et kultuuripärand on rikas. Kultuuripärand on taastumatu ressurss, mis väljendab riigi ajaloo eripära luues eeldused mitmekesiseks elukeskkonnaks ja eri rahvaste kultuuridevaheliseks diskussiooniks.³⁷ Töö autor on seisukohal, et kultuuripärandi mitmekesisuse säilitamiseks on vaja kultuuripärandi olulisust ühiskonnas teadvustada.

Ajaloolises keskkonnas muudatuste tegemisel lähtutakse MuKS § 3 lg 3 kohaselt kultuuri- ja elukeskkonna mitmekesisuse ning kvaliteedi hoidmise põhimõttest. Eelviidatud põhimõttest tulenevalt on võimalik ka mälestiseks tunnistatud kultuuripärandit muuta. Muinsuskaitse seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud, et: „Asja mälestiseks tunnistamine ei tähenda *status quo*’d, vaid olemasolevate väärtuste hoidmist ja muudatuste vajalikkuse korral nende tegemist intelligentsel moel, st et muudatused toetaksid ja aitaksid esile tuua varem loodud ja oluliseks tunnistatud väärtuseid.”³⁸ Seega ka kultuurimälestiseks tunnistatud lõhejõe Natura alal ehitatud paisu puhul ei ole välistatud selle muutmine.

³⁷ 684 SE, lk 8.

³⁸ *Ibidem*, lk 8.

Nii nagu on keskkonnaõiguses on ka MuKS § 3 lg 4 kohaselt mälestiste ja muinsuskaitsealade kaitsmisel oluline lähtuda ettevaatuspõhimõttest. Viidatud sätte kohaselt on ettevaatuspõhimõtte eesmärk kultuurimälestise ja muinsuskaitseala hävimise ohtu vähendada ning väärtuste säilimist suurendada. Nii nagu keskkonnaõiguses on ka kultuuripärandit ohustavate tegevuste korral enne tegevuse lubamise üle otsustamist vaja välja selgitada tegevuse mõjud. Vastavalt KeHJS § 2¹ on keskkonnamõju ka kavandatava tegevusega kaasnev mõju kultuuripärandile ning KeHJS § 2² kohaselt käsitletakse ohtu kultuuripärandile olulise keskkonnamõjuna.³⁹

Lisaks eeltoodule sätestab MuKS § 3 lg 5 mälestise ja muinsuskaitsealal asuva ehitise konserveerimise ja restaureerimise eesmärgi. Laialt levinud rahvusvaheliseks põhimõtteks on, et mida vähem mälestiste substantsi sekkuda ja mida rohkem algupärasel kujul mälestist säilitada, seda parem. Veneetsia harta⁴⁰, mis defineerib muinsuskaitse aluspõhimõtted, keskne mõiste on autentsus. Nimelt määratleb Veneetsia harta, et kõik uus olgu uus ja vana olgu vana.⁴¹

MuKS § 3 lg 7 kohaselt on kultuuripärand avalik väärtus ning riigil ja kohalikul omavalitsusel on kohustus oma ülesannete täitmisel kultuuripärandiga arvestada, tehes selleks, et toetada kultuuripärandi säilimist ja kasutuses hoidmist, omavahel koostööd. Töö autor leiab, et nimetatud põhimõte on oluline käesolevas magistritöös. Eeltoodud põhimõttest tulenevalt peab ka haldusorgan, kes menetleb veeloatlust arvestama kultuuripärandi kaitseks kehtestatud eesmärkidega, st toetama kultuuripärandi säilimist ja kasutuses hoidmist.

Muinsuskaitsealad, kultuurimälestised ja muud kultuuriväärtusega kohad ja üksikobjektid esindavad erinevate piirkondade ajalugu ning on majandusliku potentsiaaliga. Kultuuriväärtuste säilitamise eesmärk seob ja ühendab ka erinevaid ühiskonnagruppe. Hooldatud piirkonnad ja hoitud kultuuripärand on eelduseks paremale elukeskkonnale, tööhõivele, turismile ja seeläbi piirkondade arengule. See seob noored oma esivanemate kodudega ning on eelduseks keskkonda säästvate eluviisile ja regionaalarengule.⁴²

³⁹ 684 SE, lk 8.

⁴⁰ International charter for the conservation and restoration of monuments and sites (the Venice charter 1964). IInd International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments. Venice: 1964. Adopted by ICOMOS in 1965. Arvutivõrgus: https://www.icomos.org/charters/venice_e.pdf (11.03.2020).

⁴¹ 684 SE, lk 8 ja 9.

⁴² *Ibidem*, lk 9.

Kultuuripärand on seotud ka säästva arenguga. Lisaks 17 ülemaailmsele säästva arengu eesmärgile jälgib Eesti riik ka kultuuriruumi elujõulisuse eesmärki. Nimetatud eesmärk on välja toodud Eesti säästva arengu riiklikus strateegias „Säästev Eesti 21“⁴³. Seega tuleb lähtuda kultuuripärandi säästvast põhimõttest ning arvestada kultuuripärandi kui avaliku huviga.⁴⁴

Euroopa arhitektuuripärandi kaitse konventsiooni⁴⁵ artikkel 11 kohaselt tingimusel, et pärandi arhitektuursele ja ajaloolisele küljele on osutatud piisavalt tähelepanu, kohustub iga pool kaasa aitama: 1) kaitstavate varade kasutamisele tänapäeva elu vajadustest lähtudes; 2) kus võimalik, vanadele ehitistele uue kasutuse andmisele. Rahvuslik identiteet saab säilida üksnes siis, kui on säilinud kultuuriruum. See omakorda loob eeldused rahvuskeele kasutamiseks, mis aitab riigil ja rahval püsida muutavas ja globaliseerivas maailmas ning tunda au oma rahvusliku identiteedi üle.⁴⁶

Muinsuskaitseaduse alusel mälestisele ja muinsuskaitsealale suunatud riiklikes tegevustes lähtutakse MuKS § 3 lg 8 kohaselt avalike huvide ning igaühe õiguste ja vabaduste tasakaalustatuse ning proportsionaalsuse põhimõttest. Nimetatud põhimõte on oluline tuues välja kultuuripärandi kui olulise avaliku huviga arvestamise kohustuse võrreldes teiste konkureerivate huvidega. Võib öelda, et tegemist on olulise väärtusnormiga. Arvestades MuKS § 3 lg 8 on kultuuriväärtused oluline avalik huvi ja õigushüve nagu on oluline ka PS § 32 alusel kaitstud omand.⁴⁷ Hoolimata sellest, et Riigikohus on selgitanud, et omand on põhiõigusena kõrgendatud kaitse all⁴⁸, sätestab MuKS § 3 lg 8 põhimõtte, mille alusel tuleb erinevate huvide korral neid kaaluda ning leida kõiki huve arvestav ja tasakaalustav lahendus.

⁴³ Eesti säästva arengu riikliku strateegia "Säästev Eesti 21" heakskiitmine. – RT I 2005, 50, 396.

⁴⁴ 684 SE, lk 9.

⁴⁵ Euroopa arhitektuuripärandi kaitse konventsioon. – RT II 1996, 36, 133.

⁴⁶ Eesti säästva arengu riiklik strateegia. Säästev Eesti 21. SE21. Riigikogus heaks kiidetud 14.09.2005, Tallinn: 2005, lk 13. Arvutivõrgus: https://www.riigikantslei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/saastev_eesti_21.pdf (10.03.2020).

⁴⁷ 684 SE, lk 10.

⁴⁸ RKTkm 16.06.2016, 3-2-1-180-15, p 33.

1.3. Vastuolud keskkonnakaitseliste ja muinsuskaitseliste huvide vahel

Muinsuskaitseliste ja keskkonnakaitseliste huvide vastuolu tekib veeloat taotluse menetluses, kui isik taotleb luba lõhejõel ja Natura alal paisutamiseks. Keskkonnaloa kõige olulisemaks ülesandeks võib pidada kavandatava tegevuse eelkontrolli, mille käigus hinnatakse, kas kavandatav tegevus vastab õigusaktide nõuetele.⁴⁹ Lisaks eelkontrolli funktsioonile võib loakohustuse eesmärgiks olla ka tegevuse kohta informatsiooni kogumine, mille alusel on võimalik omada ülevaadet järelevalve, maksukogumise või keskkonnaseisundi jälgimise paremaks tagamiseks.⁵⁰

Järjest kaalukamaks keskkonnaloa ülesandeks on huvikonfliktide lahendamine. Keskkonnaloa andjal on võimalik seaduses sätestatud ulatuses määrata keskkonnaloale tingimusi, mis seavad kavandatava tegevuse elluviimiseks piirangud. Näiteks olukorras, kus ettevõtte (loa taotleja) ja maaomaniku vahel (paisutamise tulemusel on maaomaniku kinnistu niiskusrežiim mõjutatud) tekib huvikonflikt on keskkonnaloa andjal võimalik keskkonnaloale määratud tingimustega leevendada maaomanikele avalduvaid mõjusid.⁵¹ Keskkonnaloa andmisel tuleb välja selgitada kõik olulised asjaolud, mis võivad mõjutada otsuse tegemist (HMS § 6), sh kõik mõjud, mis kavandatava tegevusega kaasnevad.⁵²

KeÜS § 41 lg 1 nimetab tegevused, milleks keskkonnaluba annab isikule õiguse tegutseda. Arvestades magistriröö eesmärki käsitleb autor üksnes keskkonnaloa kohustust seoses vee erikasutusega paisutamiseks. KeÜS § 41 lg 1 p 1 kohaselt annab keskkonnaluba isikule õiguse vee erikasutuseks. KeÜS § 41 lg 2 kohaselt on keskkonnaluba vee erikasutuseks vaja üksnes seaduses sätestatud juhtudel. VeeS § 186 lg 1 kohaselt vee erikasutusõiguse aluseks on veeluba, mis annab õiguse üheks või mitmeks VeeS § 187 nimetatud tegevuseks. VeeS § 187 sätestab, millistel juhtudel on veeluba kohustuslik. VeeS § 187 p 7 kohaselt on veeluba kohustuslik veekogu paisutamiseks. VeeS § 174 lg 1 kohaselt on veekogu paisutamine tegevus, millega tõstetakse vooluveekogusse ehitatud ehitisega vooluveekogu looduslikku veetaset rohkem kui 0,3 meetrit. VeeS § 188 lg 1 p 3 kohaselt ei ole veeluba vaja paisutamiseks, kui vooluveekogu looduslikku veetaset tõstetakse kuni üks meeter, välja arvatud juhul, kui paisutatakse lõhejõel, mis vajab kaitset. Kuna magistriröös käsitleb autor muinsuskaitseliste ja keskkonnakaitseliste

⁴⁹ Maurer, H. Haldusõiguse. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 139.

⁵⁰ Veinla, H. jt. Keskkonnaõigus, lk 167.

⁵¹ RKHKo 15.12.2014, 3-3-1-67-14, p 26-27.

⁵² Veinla, H. jt. Keskkonnaõigus, lk 171.

huvide vastuolu lõhejõgedel, mis muuhulgas kuuluvad ka Natura alale, siis VeeS § 188 lg 1 p 3 kohane erisus lõhejõgedel, mis vajavad kaitset ei kohaldu. Keskkonnanaloa andmise või sellest keeldumise üle otsustab VeeS § 191 lg 1 kohaselt Keskkonnaamet.

VeeS § 174 lg 3 sätestab, et LKS § 51 lg 2 alusel lõhejõe ehitatud paisul peab paisu omanik või valdaja tagama kalade läbipääsu nii paisust üles- kui ka allavoolu. 12.01.2009 jõustunud VeeS⁵³ § 40¹ lg 13 kohaselt tuli lõhejõgedele ehitatud paisul tagada kalade läbipääs paisust üles- kui ka allavoolu juba 2013. aasta 1. jaanuariks.

Kui taotlejal on kohustus VeeS § 174 lg 3 kohaselt tagada kalade läbipääs ning taotleja kalade läbipääsu tagamise kohustusest keeldub, saab loa andja sellist taotlust pidada põhjendamatuks. Kalade läbipääsu tagamise nõue on veeseadusest tulenev kohustus ning kui loa taotleja nimetatud kohustust ei täida ei vasta taotletav tegevus õigusaktide sätestatud nõuetele, mistõttu peab loa andja KeÜS § 52 lg 1 p 4 kohaselt keskkonnanaloa andmisest keelduma. Lisaks sätestab ka HMS § 46 lg 3, et ilmselgelt põhjendamatu taotluse võib haldusorgan jätta rahuldamata.

VeeS § 174 lg 3 sätestatud kalade läbipääsu tagamise kohustus võib minna vastuollu MuKS § 33 lg 1. MuKS § 33 lg 1 kohaselt peab igaüks hoiduma tegevusest, mis võib mälestist või muinsuskaitsealal asuvat ehitist ohustada, rikkuda või selle hävitada. Mälestist ja muinsuskaitsealal asuvat ehitist ei tohi hävitada ega rikkuda. Mälestise ja muinsuskaitsealal asuva ehitise rikkumisena käsitletakse MuKS § 34 lg 1 p 1 kohaselt mälestise või selle osade või muinsuskaitsealal asuva ehitise rikkumist, mille tõttu mälestise või ehitise füüsilised või keemilised omadused, konstruktiivsed ja dekoratiivsed elemendid või ilme on muutunud või mälestise või ehitise seisukord on halvenenud. Kalapääsu rajamine eeldab keskkonnas muudatuste tegemist, mis omakorda mõjutab kultuurimälestist või selle kaitsevööndit. Seega on selge, et kalapääsu rajamisega avaldatakse mõju kultuurimälestisele. Teatud juhtudel võib olla muudatuste tegemine välistatud tulenevalt MuKS § 33 lg 1.

Peale selle, et vastuolu muinsuskaitseliste ja keskkonnakaitseliste huvide vahel tekib kalade läbipääsu kohustuse tagamisel, esineb see ka paisutuse likvideerimisel. Kui paisu omanik või valdaja ei ole taotlenud õigusaktiga nõutavat veeluba või kui veeloa andja keeldub loa andmisest, peab VeeS § 175 lg 4 kohaselt paisu omanik või valdaja paisutuse likvideerima.

⁵³ Veeseadus. – RT I 2009, 1, 2.

Samas kuulub paisjärv enamasti kultuurimälestise kaitsevööndisse. Paisjärve kaitsevööndisse määramine on oluline, et toetada kultuurimälestise mõistmist ja säilimist. Paisjärv loob tervikliku kultuuriväärtusliku keskkonna.⁵⁴ Seega kui paisjärv on määratud kultuurimälestise kaitsevööndisse on paisutuse likvideerimine vastuolus kaitsevööndi eesmärgi kui ka käskkirjaga, mille alusel on paisjärv kaitsevööndisse määratud.

Eestis asub selliseid paise mitmeid, kus eelnimetatud konflikt muinsuskaitse ja keskkonnakaitse huvide vahel esineb. Suuremat tähelepanu läbi ajakirjanduse on saanud nii Jägala jõel asuv Linnamäe pais kui ka Elva jõel asuv Hellenurme pais. Mõlemad paisud on kultuurimälestisena muinsuskaitse all ning asuvad lõhejõgedel, mis kuuluvad Natura 2000 alade võrgustikku. Nimetatud näidete puhul on toimunud ka kohtuvaidlused, kus magistritöö uurimisprobleemi on käsitletud. Autor analüüsib käesolevas magistritöös eeltoodud kohtuvaidlustes esitatud Riigikohtu seisukohti.

⁵⁴ Kultuuriministri 18.12.2020 käskkiri nr 190 „Asulakohtade ja muistsete põllujäänuste kultuurimälestiseks tunnistamine ning ühise kaitsevööndi kehtestamine”. – RT III, 22.12.2020, 1.

2. EUROOPA LIIDU ÕIGUSEST TULENEVAD NÕUDED NATURA ALAL

2.1. Sissejuhatus

Euroopa Liidus õigusel on oluline mõju keskkonnaõigusele. Seega tuleb tunda peale siseriikliku õiguse ka Euroopa Liidu keskkonnadirektiive, mh Euroopa Kohtu lahendeid, mis aitavad keskkonnadirektiivide sätteid tõlgendada ja Euroopa Liidus õigust tulenevaid kohustusi paremini rakendada.⁵⁵ Euroopa Komisjon on oma teatises⁵⁶ Euroopa Parlamendile ja nõukogule märkinud, et peale selle, et bioloogiline mitmekesisus tagab inimkonnale vee, toidu, peavarju, puhta õhu ja ravimid, kaitseb loodusõnnetuste eest ning aitab reguleerida kliimat, on see ka looduskapital, mis pakub majandustegevuseks vajalikke ökosüsteemi teenuseid (ingl *ecosystem services*). Seega võib arvata, et kliimamuutuste kõrval on elurikkuse vähenemine suurim maailma ähvardav keskkonnaoht. Looduskaitse on üks Euroopa Liidu keskkonnapoliitika prioriteete.⁵⁷

Euroopa Keskkonnapoliitika sai alguse Pariisis 1972. aastal Euroopa Ülemnõukogu kohtumisel. Üheksa liikmesriigi esindajat märkisid juba aastal 1972, et erilist tähelepanu tuleb pöörata keskkonnakaitsele.⁵⁸ Euroopa akti (võeti vastu 1987) lisati uus peatükk keskkond, milles on kehtestatud esimene ühise keskkonnapoliitika õiguslik alus koos eesmärkidega. Euroopa Liidu pühendumust keskkonnakaitsele tugevdati edasiste aluslepingute läbivaatamiste käigus, samuti suurenes Euroopa Parlamendi roll keskkonnakaitse arendamisel. Maastrichti lepinguga (jõustus 1993) sai keskkonnakaitse üheks Euroopa Ühenduse eesmärgiks ning Euroopa Liidu ametlikuks poliitikavaldkonnaks. Selleks, et edendada kestlikku arengut kehtestati Amsterdami lepinguga (jõustus 1999) kohustus näha keskkonnakaitse ette kõikides Euroopa Liidu poliitikavaldkondades.⁵⁹

⁵⁵ Veinla, H. Kuidas mõjutas Euroopa Liitu astumine Eesti keskkonnaõiguse kujundamist ja ellurakendamist? – *Juridica* IV/2007, lk 239.

⁵⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the Economic and Social committee and the committee of the regions *Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020*. COM(2011) 244 final. Brussels: 2011. Arvutivõrgus: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/71a9a499-fd90-40d0-8ed1-354a3513ed0e> (12.04.2020).

⁵⁷ Veinla, H. Huvide kaalumise Eesti ja Euroopa Liidu looduskaitseõiguses: võrdlev analüüs. – *Juridica* II/2016, lk 123.

⁵⁸ Relve, K. Kaupade vaba liikumine ja keskkonnakaitse Euroopa Liidus. Konfliktsete eesmärkide tasakaal. – *Juridica* 2001/IX, lk 635.

⁵⁹ Laky, Z. Environment policy: general principles and basic framework. *Sine loco*: 2019. Arvutivõrgus: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71> (26.03.2020).

ELTL artikli 191 lg 1 sätestab Euroopa Liidu keskkonnapoliitika eesmärgid, milleks on keskkonna säilitamine, kaitsmine ja selle kvaliteedi parandamine; inimese tervise kaitsmine; loodusressursside kaalutletud ja mõistlik kasutamine; meetmete edendamine rahvusvahelisel tasandil, selleks et tegelda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega ja eelkõige võidelda kliimamuutuste vastu. Lisaks keskkonnapoliitika eesmärkidele sätestab ELTL artikkel 192, et Euroopa Parlament ja nõukogu otsustavad missuguseid meetmeid tuleb liidul võtta, et saavutada artiklis 191 seatud eesmärgid.⁶⁰

Säästva arengu saavutamine on üks Euroopa Liidu põhieesmärke. Euroopa Liidu õigusesse lisati nimetatud printsiip Amsterdami lepinguga 1999. aastal.⁶¹ Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 6 on sätestatud, et artiklis 3 osutatud ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse peab integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist.

Euroopa Ühenduse üks keskkonnapoliitika põhiprintsiipe on ettevaatusprintsipi, mis on sätestatud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 174. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 174 sätestab, et ühenduse keskkonnapoliitika, võttes arvesse ühenduse eri piirkondade olukorra mitmekesisust, seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme. See rajaneb ettevaatusprintsipiil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma. Ettevaatusprintsipi on rakendatav peale keskkonnapoliitika ka teiste poliitikate elluviimisel.⁶² Sand, P. on märkinud, et selliselt on ettevaatusprintsipi arvatud Euroopa Liidu „konstitutsiooniliste eesmärkide hulka“.⁶³ Kui andmed mõne tegevuse ohtlikkuse kohta on ebapiisavad või ebatäpsed, siis arvestades ettevaatusprintsipi tuleb ebatäpsete, mittelõplike ning ebapiisavate, kuid olulisele kahjule viitavate andmete korral rakendada

⁶⁰ EKo C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl versus S. & T. Srl*, ECLI:EU:C:1998:352, p 43.

⁶¹ Veinla 2007, lk 240.

⁶² Fisher, E. Precaution, Precaution Everywhere: Developing a “Common Understanding” of the Precautionary Principle in the European Community. – *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2002, lk 13. Vt Veinla 2007, lk 242.

⁶³ Sands, P. *The Precautionary Principle: A European Perspective*. Germany: 2000. Arvutivõrgus: https://www.researchgate.net/publication/248944629_The_Precautionary_Principle_A_European_Perspective (21.04.2020).

ettevaatusabinõusid.⁶⁴ Eesti õigusesse on ettevaatusprintsip jõudnud just tänu Euroopa Liidu keskkonnadirektiivide ülevõtmise kaudu.⁶⁵

Liikmesriikide õiguse ühtlustamine toimub enamikel juhtudel keskkonnaõiguses direktiivide alusel, määrusi on suhteliselt vähe. Direktiivid on aga liikmesriikide õiguskorda "piiratud sekkumise" vahendiks⁶⁶, see tähendab, et liikmesriigi seadusandja ei pea direktiivi kõiki sätteid ilmingimata formaalselt ja sõnaselgelt oma õigusesse üle võtma. Mõnel juhul võib liikmesriigi õiguses direktiiviga kehtestatu juba olla piisav, et lugeda direktiiv ülevõetuks, kuid seda üksnes juhul, kui liikmesriigi õigus on võimalikult täpne ja selge tagades direktiivi eesmärkide reaalse saavutamise.⁶⁷

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 249 kehtestab, et direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. Euroopa Kohus on märkinud, et: „/.../ artiklis 249 sätestatud vabadus vahendite valikul ei vabasta liikmesriiki üldisest kohustusest valida kõige sobivamad vormid ja meetodid. /.../ samas ei tähenda ülevõtmise nõue kohustust kehtestada direktiivi sõnastust kopeerivad erisätted. /.../ liikmesriik on oma ülevõtmise kohustuse täitnud, kui tema õiguskord tagab direktiivis sõnastatud eesmärkide saavutamise ning on selleks piisavalt selge ja täpne.”⁶⁸ Eeltoodust nähtub, et direktiivi eesmärgi saavutamine on liikmesriigi üks peamine kohustus.

Ka kultuuripärandi kaitse on Euroopa Liidu jaoks oluline. ETL artikkel 167 käsitleb kultuuripärandi säilitamise ja kaitsmise eesmärki. ETL artikkel 167 lg 1 kohaselt liit aitas kaasa liikmesriikide kultuuri õitsengule, ühtlasi respektides nende rahvuslikku ja regionaalset mitmekesisust ning samal ajal rõhutades ühist kultuuripärandit. ETL artikkel 107 lg 3 p d järgi võib siseturuga kokkusobivaks pidada abi kultuuri edendamiseks ja kultuuripärandi säilitamiseks, kui niisugune abi ei kahjusta kaubandustingimusi ja konkurentsi liidus määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega.

⁶⁴ Jans, J. *European Environmental Law*. Groningen: Europa Law Publishing 2000, lk 33.

⁶⁵ Veinla 2007, lk 242.

⁶⁶ Perchal, S. *Directives in EC law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press 2005, lk 3-5.

⁶⁷ Veinla, H. jt. *Keskkonnaõigus*, lk 98.

⁶⁸ EKO C-190/90, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Madalmaade Kuningriik*, ECLI:EU:C:1992:225.

Kuna magistritöö autor käsitleb probleeme seoses muinsuskaitseliste ning keskkonnakaitseliste huvide vahel veeloa taotluse menetluses, siis edaspidi on käsitletud direktiive, mis on seotud eelnimetatud valdkondadega. Nagu eelnevalt märgitud, on Euroopa Liidu direktiivid suunatud liikmesriikidele ning need tuleb liikmesriigi õigussüsteemi üle võtta direktiivis ettenähtud tähtaja jooksul. Peamine kohustus, mis liikmesriikidel seoses direktiividega kaasneb, on direktiivis kehtestatud eesmärkide tegelik saavutamine. ETL artikkel 288 sätestab, et direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele.

Vooluveekogude ja selles asuvate liikide ja elupaikade kaitset reguleerivad kaks peamist Euroopa Liidu direktiivi.⁶⁹ Tulenevalt loodusdirektiivi artiklist 10 ja 14 on vaja kaitsta lõheliste koelmualasid (LKS § 51).⁷⁰ Ka kalade läbipääsu tagamise kohustus VeeS § 174 lg 3 kohaselt on oluline Euroopa Liidu keskkonnadirektiivides sätestatud eesmärkide saavutamiseks. VeeS § 174 lg 3 sätestatud kalade läbipääsu tagamise kohustus lõhejõgedele ehitatud paisudel on oluline kalade rändetingimuste parandamiseks. Kui pais asub lisaks lõhejõe ka Natura alal saab VeeS § 174 lg 4 sätestatud erandit kohaldada üksnes, siis kui on täidetud loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 tingimused.⁷¹

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2000/60/EÜ, 23.10.2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik⁷² (edaspidi veepoliitika raamdirektiiv) ei tule otsest kohustust tagada vooluveekogudel olevatel paisudel kalade läbipääs. Samas on veepoliitika raamdirektiivi kohaselt jõe ökoloogilise seisundi hindamisel jõevoolu tõkestamatus selle üheks kvaliteedielemendiks. Veepoliitika raamdirektiivist tulenevalt oli liikmesriikidel kohustus saavutada veekogude hea seisund aastaks 2015. Veekogude hea seisundi saavutamise eeldus on veekogumi hea ökoloogiline seisund või hea ökoloogiline potentsiaal, millest moodustab ühe osa kalastiku seisund. Eestis jõe kalastiku seisundi hindamismetoodika on tehtud arvestusega, et lõhejõgedel veepoliitika raamdirektiivist tuleneva hea seisundi saavutamine eeldab kalade läbipääsu.⁷³

⁶⁹ Seletuskiri keskkonnaministri 15.06.2004 määruse nr 73 „Lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaikade nimistu“ muutmise eelnõu juurde, lk 1. Arvutivõrgus: [file:///sise.envir.ee/Kasutajad\\$/KA/49511150849/Downloads/lõheliste_jõged_maarus_sk_2016_04_25.pdf](file:///sise.envir.ee/Kasutajad$/KA/49511150849/Downloads/lõheliste_jõged_maarus_sk_2016_04_25.pdf) (19.01.2021).

⁷⁰ Seletuskiri looduskaitse seaduse eelnõu juurde (279 SE I), lk 31.

⁷¹ Seletuskiri veeseaduse § 17 täiendamise seaduse eelnõu juurde (226 SE), lk 5.

⁷² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik. – OJ L 327, 22.12.2000.

⁷³ 226 SE, lk 6.

2.2. Veepoliitika raamdirektiiv

Veepoliitika raamdirektiiv on dokument, millega kehtestatakse Euroopa Ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik. Veepoliitika raamdirektiivi preambula 1 põhjenduses on märgitud, et vett tuleb käsitleda kui pärandit, mida tuleb hoida ja kaitsta. Veepoliitika raamdirektiivi preambula 25 põhjenduses on märgitud, et kehtestada tuleks keskkonnavalased eesmärgid tagamaks, et ühenduse kõikides osades saavutatakse pinnavee ja põhjavee hea seisund ning et ühenduse tasandil hoitaks ära vee seisundi halvenemine. Veepoliitika raamdirektiivi artikkel 1 kohaselt on direktiivi eesmärk kehtestada maismaa pinnavee, üleminekuvee, rannikuvee ja põhjavee kaitse raamistik, mis hoiab ära veeökosüsteemide ning oma veevajaduse osas otseselt veeökosüsteemidest sõltuvate maismaaökosüsteemide ja märgalade seisundi halvenemist ning kaitseb ja parandab nende seisundit ning seeläbi tagada piisavad kvaliteetse pinna- ja põhjavee varud, mida on vaja püsivaks, tasakaalustatud ja õiglaseks veekasutuseks.

Veepoliitika raamdirektiivi artikkel 13 lg 1 kohaselt liikmesriigid tagavad, et iga täielikult nende territooriumi piires asuva valgapiirkonna jaoks koostatakse vesikonna majandamiskava.⁷⁴ Näiteks sisaldab veepoliitika raamdirektiivi VII lisa kohaselt vesikonna majandamiskava ülevaadet vee seisundit mõjutavatest teguritest, mh analüüsi muu inimtegevuse mõju kohta vee seisundile, lisaks määratakse vesikonna majandamiskavas pinnavee, põhjavee ja kaitsealade jaoks keskkonnavalased eesmärgid, samuti meetmeprogrammi või -programmide kokkuvõtte, sh viisid, kuidas nende abil veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 alusel seatud eesmärgid saavutada. Veemajanduskava koostatakse iga vesikonna kohta kuueks aastaks ning seejärel ajakohastatakse.⁷⁵ Kehtivad veemajanduskavad on koostatud perioodiks 2015-2021.⁷⁶ Magistritöö valmimise ajal on koostamisel kolmanda perioodi 2021-2027 veemajanduskavad.⁷⁷

Veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 lg 1 p ii kohaselt kaitsevad, parandavad ja taastavad liikmesriigid kõiki pinnaveekogusid eesmärgiga saavutada pinnavee hea seisund hiljemalt 15

⁷⁴ Vesikonna majandamiskava sisaldab veepoliitika raamdirektiivi VII lisa täpsustatud teavet. Vt veepoliitika raamdirektiivi artikkel 13 lg 4.

⁷⁵ Veepoliitika raamdirektiivi artikkel 13 lg 7. - „Vesikonna majandamiskavad vaadatakse uuesti üle ja vajaduse korral ajakohastatakse hiljemalt 15 aasta möödumisel käesoleva direktiivi jõustumise kuupäevast ning seejärel iga kuue aasta tagant.”

⁷⁶ Keskkonnaministeerium. Veemajanduskavad. Veemajanduskavade koostamine ja ajakohastamine. *Sine loco*: 2020. Arvutivõrgus: <https://www.envir.ee/et/veemajanduskavad> (04.04.2020).

⁷⁷ Vt avalikustatud veemajanduskavade 2021-2027 eelnõud. Arvutivõrgus: <https://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/vesi/veemajanduskavad/veemajanduskavad-2021-2027> (21.04.2021).

aastat pärast veepoliitika raamdirektiivi jõustumist. Seega veepoliitika raamdirektiivist tulenevalt oli liikmesriikidel (ka Eestil) kohustus saavutada pinnavee hea seisund hiljemalt 22.12.2015. Eesti nimetatud tähtjaks mitmete veekogude puhul eesmärki ei saavutanud. Veepoliitika raamdirektiivi artiklis 4 lg 4 on sätestatud, et lõike 1 alusel kindlaksmääratud tähtaegu võib pikendada veekogu eesmärkide järkjärguliseks saavutamiseks, tingimusel et veekogu seisundis ei toimu edasist halvenemist ning kui on täidetud kõik veepoliitika raamdirektiivi artiklis 4 lg 4 p a-d tingimused.⁷⁸ Veepoliitika raamdirektiivi VII lisa kohaselt peab vesikonna majandamiskava sisaldama selgitust kõigi saavutamata keskkonnaalaste eesmärkide kohta.

Euroopa 2018 koostatud veeseisundi aruandes on märgitud, et 74 % Euroopa Liidu põhjaveekogumitest on 2018 aastaks saavutanud hea keemiline seisund ning 89 % hea kvantitatiivse seisund. Pinnaveekogudest vaid 38% on hea keemiline seisund ning 40 % hea ökoloogiline seisund või potentsiaal.⁷⁹

Selleks, et hinnata veekogu seisundit, tuleb võrrelda veekogu olukorda looduslikus seisundis sama tüüpi veekoguga. Veekogu seisundi halvenemist saab põhjustada üksnes inimõjust tingitud muudatus. Veepoliitika raamdirektiivi V lisa sätestab kvaliteedielemendid, millest tuleb jõgede ökoloogilise seisundi klassifitseerimisel lähtuda. Head hinnangut ei ole võimalik jõeale anda üksnes seetõttu, et jõe veekvaliteet on hea. Lisaks heale veekvaliteedile tuleb saavutada ka jõe elustiku hea seisund.⁸⁰ Kui vähemalt üks kvaliteedielement veepoliitika raamdirektiivi V lisa tähenduses on langenud klassi võrra allapoole on Euroopa Kohus selgitanud, et tegemist on pinnaveekogude seisundi halvenemisega. Kui kvaliteedielement on juba kantud kõige madalamasse klassi, siis on tegemist pinnaveekogu seisundi halvendamise, kui seda elementi üks kõik mil moel halvendatakse.⁸¹

⁷⁸ Veepoliitika raamdirektiivi preambula p-s 30. - „Et tagada veepoliitika raamdirektiivi täielik ja järjepidev rakendamine, peavad kõik ajakava pikendamised põhinema kohastel, selgetel ja läbipaistvatel kriteeriumidel ning liikmesriigid peavad neid vesikondade majandamiskavades põhjendada.”

⁷⁹ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule veepoliitika raamdirektiivi (2000/60/EÜ) ja ülejutuste direktiivi (2007/60/EÜ) rakendamise kohta. COM(2019) 95. Brüssel: 2019. Vt ka EEA Report. European waters Assessment of status and pressures 2018. No 7/2018. Luxembourg: 2018. Arvutivõrgus: file:///sise.envir.ee/Kasutajad\$/KA/49511150849/Downloads/European%20waters%20assessment%202018.pdf (21.04.2021).

⁸⁰ K&H AS jt. Technical assistance for improvement of ecological quality of watercourses. Tartu: 2007, lk 33. Arvutivõrgus: <https://www.envir.ee/sites/default/files/loobujoekmharuane.pdf> (05.04.2020).

⁸¹ EKo C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2015:433, p 70.

Eestis on veepoliitika raamdirektiiv üle võetud veeseadusega. Veeseaduse 2. peatükk reguleerib riigi kohustusi vee kasutamise ja kaitse kavandamisel ja korraldamisel. VeeS § 33 lg 1 ja 2 on sätestatud, et pinnaveekogumite ökoloogilise ja keemilise seisundi halvenemist tuleb vältida, samuti tuleb vältida tehisveekogumite ja tugevasti muudetud veekogumite ökoloogilise potentsiaali ja keemilise seisundi halvenemist. VeeS § 33 lg 3 kohaselt tuleb pinnaveekogumiga hõlmamata veekogudes vältida prioriteetsete ainete, prioriteetsete ohtlike ainete, teatavate muude saasteainete ja vesikonnaspetsiifiliste saasteainete piirväärtuste ületamist ning vee kasutamiseks ja elustiku kaitseks vajalike kvaliteedinäitajate halvenemist.

VeeS § 43 lg 1 kohaselt tuleb veekaitse eesmärkide saavutamiseks koostada iga vesikonna või piiriülese vesikonna Eestis paikneva osa veemajanduskava, milles kavandatakse vesikonna või piiriülese vesikonna Eestis paikneva osa vee kasutamine ja kaitse. Veekaitse eesmärkide saavutamise erandid kirjeldatakse veemajanduskavas. Veemajanduskava koostatakse kuueks aastaks ning selle kehtivusaajal seda reeglina ei muudeta. Vajadus teha veemajanduskavas seatud veekaitse eesmärkide osas erandeid võib praktikas siiski tekkida. Sellisel juhul on võimalik veekaitse eesmärkide osas erand määrata veeloas ning hiljem muuta veemajanduskava.⁸²

VeeS § 192 lg 3 p 8 alusel võib veeloa andmisest keelduda ka juhul, kui kavandatav tegevus seab ohtu VeeS § 31, 32 ja 34 nimetatud veekaitse eesmärkide saavutamise või ei võimalda nende saavutamist ning veekaitse eesmärkide saavutamise suhtes ei kohaldata erandit § 39–42 alusel. Euroopa Kohus on leidnud, et liikmesriigid peavad keelduma kiitmast heaks konkreetset projekti (juhul kui kehtestatud ei ole erandit), kui see võib halvendada pinnaveekogu seisundit või ohustada pinnavee hea seisundi saavutamist direktiivis ette nähtud ajal.⁸³

Euroopa Kohus on märkinud, et veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 lg 1 p a alap i on oma sõnastuselt imperatiivne. Nimetatud direktiivi sättes olev mõiste "rakendavad" viitab selgelt liikmesriigi kohustusele sellisel viisil toimida. Lisaks on Euroopa Kohus märkinud, et artikkel 4 lg 7 sätestatud erandit on võimalik kohaldada üksnes siis, kui on võetud kõik võimalikud meetmed leevendamaks kahjulikku mõju veekogu seisundile, samuti tuleb vastavad muudatused nähtuma ka veemajanduskavast ja meetmeprogramis. Eelkõige kohaldatakse

⁸² Seletuskiri veeseaduse eelnõu juurde. Veeseadus 643 SE, lk 11. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80f09d63-11a3-4055-8b3b-a23dffa90a61> (05.04.2020).

⁸³ EKO C-461/13, *Umwelt*, p 51.

erandeid siis, kui tegemist on uute muudatuste tagajärjel tekkivate negatiivsete mõjudega. Nende projektide suhtes kehtib küll veekogu seisundi halvendamise ärahoidmise kohustus (artikkel 4), kuid need projektid võib heaks kiita artikkel 4 sätestatud erandite alusel.⁸⁴

2.3. Loodusdirektiiv

Loodusdirektiiv on üks olulisi keskkonnadirektiive, mis käsitleb bioloogilise mitmekesisuse kaitset. Loodusdirektiivi artiklis 2 lg 1 on sätestatud, et loodusdirektiivi eesmärk on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele liikmesriikide Euroopa territooriumil, kus kohaldatakse asutamislepingut. Loodusdirektiivi preambulas on märgitud, et keskkonna kvaliteedi säilitamine, kaitsmine ja parandamine, sh looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmine on oluline üldistest huvidest lähtuv eesmärk, mida Euroopa Ühendus taotleb.

Loodusdirektiivi preambulas on märgitud, et kuna loodusdirektiivi peamine eesmärk on edendada bioloogilise mitmekesisuse säilitamist, võttes arvesse majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi ja piirkondlikke nõudeid aitab loodusdirektiiv kaasa säästva arengu üldise eesmärgi saavutamisele. Loodusdirektiivi artikkel 2 lg 3 sätestab, et loodusdirektiivi kohaselt võetud meetmetes võetakse arvesse kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi. Seega loodusdirektiivist võime leida keskkonnakaitse kõrval vajaduse arvestada ka kultuuripärandi kaitsega.

Loodusdirektiivi preambulas on märgitud, et liikmesriikide Euroopa territooriumil muutub looduslike elupaikade olukord järjest halvemaks ja üha rohkem looduslikke liike on tõsiselt ohustatud. Kuna need elupaigad ja liigid moodustavad osa ühenduse looduspärandist ja neid ähvardavad ohud on tihti piiriülest laadi, tuleb nende säilitamiseks võtta meetmeid ühenduse tasandil. Lisaks on loodusdirektiivi preambulas toodud, et tagamaks ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ja liikide soodsa kaitsestaatuse taastamist või säilitamist tuleb määrata

⁸⁴ EKo C-461/13, *Umwelt*, p 31, 46-48.

konkreetsed erikaitsealad, et kindlaksmääratud ajakava kohaselt luua Euroopas sidus ökoloogiline võrgustik.

Loodusdirektiivi artikli 1 p k kohaselt loetakse ühenduse tähtsusega alaks ala, mis annab olulise panuse I lisa loodusliku elupaigatüübi või II lisa liigi soodsa kaitsestaatuse säilimisele või taastamisele selles biogeograafilises piirkonnas või nendes biogeograafilistes piirkondades, kuhu see alal kuulub, ning võib oluliselt kaasa aidata ka artiklis 3 nimetatud Natura 2000 võrgustiku alade sidususele ning/või aitab oluliselt kaasa asjaomase biogeograafilise piirkonna või asjaomaste biogeograafiliste piirkondade bioloogilise mitmekesisuse säilitamisele. Seega on liikide ja elupaigatüüpide kaitse kogu Euroopa territooriumil.⁸⁵ Looduslik mitmekesisus on tagatud kõige tõhusamalt alade kaitse alla võtmisega⁸⁶ ning vastavas kaitsekorralduskavas eesmärkide seadmise ja vajalike meetmete rakendamisega.

Loodusdirektiiv sätestab ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamise või taastamise kohustuse.⁸⁷ Nimetatud kohustuse täitmiseks tuleb liikmesriikidel võtta kasutusele vajalikud meetmed.⁸⁸ Loodusdirektiivi artikkel 3 lg 1 kohaselt luuakse Euroopa erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik Natura 2000. See võrgustik, mis koosneb aladest, kus esinevad I lisa loetletud looduslikud elupaigatüübid ja II lisa loetletud liikide elupaigad, võimaldab säilitada või vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatust nende looduslikul levilal. Eesti Natura 2000 võrgustiku alad on kinnitanud Vabariigi Valitsus 05.08.2004 korraldusega nr 615 „Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekirj”. Euroopa Komisjoni analüüsi tulemusena selgus, et Eesti peab nimekirja täiendama.⁸⁹

Loodusdirektiivi artikkel 4 lg 5 kohaselt, kui ala on kantud lg 2 kolmandas lõigus nimetatud loetellu, kohaldatakse selle suhtes artikli 6 lg 2, 3 ja 4. Esmakordselt on 2007. aastal ning teist korda 2013. aastal hinnanud Euroopa Liidus liikmesriigid elupaikade ja liikide seisundit. Analüüsist selgus, et soodsas seisundis on vaid 16 protsenti ühenduse tähtsusega elupaikadest ja 23 protsenti liikidest. Ülejäänud elupaikade ja liikide seisund hinnati ebapiisavaks, halvaks

⁸⁵ Veinla, H. jt. Keskkonnaõigus, lk 258.

⁸⁶ Nollkaemper, A. Habitat Protection in European Community Law: Evolving Conceptions of a Balance of Interests. – Journal of Environmental Law 1997/9, No 2, lk 274.

⁸⁷ EKo C-441/17, *Euroopa Komisjon versus Poola Vabariik*, ECLI:EU:C:2018:255, p 106.

⁸⁸ Veinla, H. Euroopa Ühenduse keskkonnaõigusest. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2001, lk 142.

⁸⁹ Natura 2000. Natura 2000 Eestis. *Sine loco*: 2021. Arvutivõrgus: <https://www.envir.ee/et/natura-2000> (20.04.2021).

või nende seisund oli teadmata.⁹⁰ Magistritöö valmimise ajal esinevate andmete alusel asub Eestis 60 loodusdirektiivi elupaigatüüpi ja 99 loodusdirektiivi liiki. 52 protsenti elupaigatüübist ning 54 protsenti liikidest on soodsas seisundis. Seega võib öelda, et pooled elupaigatüüpidest ja liikidest on ebapiisavas ja halvas seisundis.⁹¹

Loodusdirektiivi artikkel 1 p e on sätestatud, et 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. Olukorras, kus elupaikade ja liikide kaitsestaatus soodne ei ole, tuleb asjaomasel kaitsealal negatiivselt mõjutavaid tegevusi piirata.⁹² Kui kaitsestaatus soodne ei ole on kaitsekohustus selline kaitsestaatus saavutada tulevikus.⁹³ Kui Natura alal asub maatükk, mille omandiõiguse teostamine Natura kaitsekorra tõttu on piiratud, on võimalik Natura ala kaitse eesmärkide saavutamiseks isegi maa sundvõõrandamine.⁹⁴

Loodusdirektiivi artikkel 10 kohaselt kui liikmesriigid peavad seda vajalikuks, püüavad nad eelkõige seoses Natura 2000 võrgustiku ökoloogilise sidususe parandamisega soodustada looduslikule loomastikule ja taimestikule ülioluliste maastikuvormide kaitsekorraldust. Need on vormid, mis nende pikisuunalise ja katkematu struktuuri tõttu (näiteks jõed koos kallastega või tavapärased põllupiiride märkimise süsteemid) või puhkepaikadena (näiteks tiigid või metsasalud), on looduslike liikide rändele, levikule ja geenivahetusele väga olulised. Loodusdirektiivi artikkel 14 kohaselt kui liikmesriigid peavad seoses artiklis 11 ettenähtud järelevalvega vajalikuks, võtavad nad meetmeid, millega tagatakse V lisas loetletud looduslike loomaliikide isendite loodusest võtmine ja kasutamine kooskõlas nende soodsa kaitsestaatus säilitamisega.

⁹⁰ *Ibidem.*

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² EKo C-293/17 ja C-294/17 (liidetud), *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA ja Vereniging Leefmilieu versus College van gedeputeerde staten van Limburg ja College van gedeputeerde staten van Limburg ja College van gedeputeerde staten Gelderland*, ECLI:EU:C:2018:882, p 103.

⁹³ EKo C-293/17 ja C-294/17 (liidetud), *Vereniging Leefmilieu*, kohtujurist Kokotti, J. ettepanek, p 59.

⁹⁴ Garcia-Ureta, A. *The ECJ Jurisprudence on Nature Protection and Ownership Rights. – Property and Environmental Protection in Europe.* G. Winter (ed.). Europa Law Publishing 2016, lk 60-61.

2.4. Keskkonnamõju hindamise direktiiv

Arvestades, et keskkonnamõtjude hindamine on üks võimalik vahend muinsuskaitsete ja keskkonnakaitsete huvide vahel tasakaalu leidmiseks, käsitleb autor keskkonnamõtju hindamisega seonduvat Euroopa Liidu regulatsiooni. Eestis kui ka mujal maailmas on keskkonnamõtju hindamine üks peamisi keskkonnariskide kontrollimise vahendeid.⁹⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 13.12.2011 direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõtju hindamise kohta⁹⁶ (edaspidi ka KMH direktiiv) preambula punktis 14 on märgitud, et projekti keskkonnamõtju tuleks hinnata selleks, et võtta arvesse soovi kaitsta inimeste tervist, mõjutada parema keskkonna abil elukvaliteeti, tagada liikide mitmekesisus ning säilitada ökosüsteemi kui peamise eluressursi paljunemisvõime. KMH direktiivi preambula punktis 7 on toodud, et tõenäolise olulise keskkonnamõtjuga riiklike ja eraprojektide teostusluba tuleks anda ainult pärast nende projektide tõenäolise olulise keskkonnamõtju eelnevat hindamist. Sellisel hindamisel tuleks lähtuda arendaja esitatud asjakohasest teabest, mida võivad täiendada kõnealuse projektiga võimalikult seotud asutused ja asjaomane üldsus.

Vastavalt muudetud KMH direktiivi preambula punktile 16 tuleb kultuuripärandit kaitsta ja edendada, sh ajaloolisi linnaalasid ja maastikke, mis on kultuurilise mitmekesisuse lahutamatu osa. Selleks et paremini säilitada ajaloo- ja kultuuripärandit ja maastikku, on keskkonnamõtju hindamisel oluline pöörata tähelepanu projektide visuaalsele mõjule ehk siis ehitiste või loodusmaastike ja linnaalade väljanägemise muutustele.

Muudetud KMH direktiivi artikkel 1 p 3 kohaselt keskkonnamõtju hindamisel tehakse kindlaks projekti otsene ja kaudne oluline mõju järgmistele elementidele ning kirjeldatakse ja hinnatakse seda sobival viisil, võttes arvesse iga üksikjuhtumi asjaolusid: a) elanikkond ja inimeste tervis; b) elurikkus, pöörates erilist tähelepanu loodusdirektiivi ja direktiivi 2009/147/EÜ kohaselt kaitstud liikidele ja elupaikadele; c) maa, muld, vesi, õhk ja kliima; d) materiaalne vara, kultuuripärand ja maastik; e) punktides a–d osutatud elementide vastastikune mõju. Eelnimetatud elementidele avalduv projekti mõju hõlmab ka eeldatavat mõju, mis on

⁹⁵ Veinla, H. Keskkonnamõtju hindamine kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. – *Juridica* X/2006, lk 693.

⁹⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 13.12.2011 direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõtju hindamise kohta. – OJ L 26, 28.1.2012. Muudetud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 16.04.2014 direktiiviga 2014/52/EL, millega muudetakse direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõtju hindamise kohta. – OJ L 124, 25.4.2014.

tingitud asjaomase projekti haavatavusest projekti seisukohast asjakohaste suurõnnetuste ja/või katastroofidega kaasnevate riskide suhtes.

2.5. Kohtupraktika

Selleks, et lahendada vastuolud erinevate huvide vahel tuleb lisaks õigusaktidele analüüsida ka kohtupraktikat. Euroopa Kohtu praktikast leiame kõige selgemad vastused, kuidas direktiivi sätteid tõlgendada. Nii loodusdirektiiv, KMH direktiiv kui ka veepoliitika raamdirektiiv on Eesti õigusesse üle võetud ning käesolevas magistritöös on Euroopa Kohtu praktika analüüs just nende direktiivi sätete tõlgendamisel asjakohane, mistõttu toob magistritöö autor alljärgnevalt välja Euroopa Kohtu praktika, mis võiks aidata kaasa lahendada küsimust, kuidas leida tasakaal muinsuskaitsete ning keskkonnakaitsete huvide vahel.

2.5.1. Kavandatav tegevus ja loodusdirektiivi tähenduses mõiste ”projekt”

Kuna keskkonnamõju hindamine on üks vahend muinsuskaitsete ja keskkonnakaitsete huvide vahel tasakaalu leidmiseks, analüüsib autor kohtupraktikat, et välja tuua, millistel juhtudel on võimalik haldusorganil keskkonnamõju hindamine algatada. Keskkonnamõju hindamise algatamise üle otsustamisel on märkimisväärne tähtsus asjaolul, kas tegemist on jätkuva tegevusega või kavandatava tegevusega (projektiga).

Keskkonnamõju hindamist reguleerib keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. KeHJS § 3 lg 1 p 1 kohaselt hinnatakse keskkonnamõju, kui taotletakse tegevusluba või selle muutmist ning tegevusloa taotlemise või muutmise põhjuseks olev kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju. KeHJS § 3 lg 1 p 2 kohaselt hinnatakse keskkonnamõju, kui kavandatakse tegevust, 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.

KeHJS § 3 lg 1 p 1 ja 2 võtavad üle KMH direktiivi artikkel 1 lg 2 ja loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3. KMH direktiivi artikkel 1 lg 2 p a kohaselt on projekt ehitiste või muude käitiste

püstitamine või kavade teostamine või muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine. Loodusdirektiivis ei ole määratletud, mida tuleb pidada artikli 6 lg 3 tähenduses kavaks või projektiks. Euroopa Kohus⁹⁷ on selles osas pidanud asjakohaseks lähtuda KMH direktiivi artikli 1 lg 2 p a toodud määratlusest ning pidanud võimalikuks käsitleda nimetatud punkti teises taandes märgitud tegevuse “muu sekkumine looduskeskkonda” all ka perioodiliselt uuendatava loa taotlemist teatud tegevuseks, mida on samal ajal iseenesest harrastatud juba mitmeid aastaid.⁹⁸ Euroopa Kohus on selgitanud, et mõiste ”projekt” on loodusdirektiivis laiem, kui KMH direktiivis.⁹⁹

Seega kohaldub KeHJS § 3 lg 1 p 1 ja 2, kui ka loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 sätestatu, kui tegemist on projektiga (kavandatava tegevusega). Oluline on analüüsida, millisel juhul on tegemist projektiga, et otsusta keskkonnamõju hindamise algatamise õiguspärasuse üle. Kas loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 sätestatud mõiste ”projekt” all tuleb käsitleda uusi planeeritavaid tegevusi või mõiste ”projekt” all saab käsitleda ka olemasolevaid tegevusi, mida jätkatakse muutmata kujul. Küsimusele vastuse leidmine on oluline mõistmaks, kas tegevustele, millele on veeluba väljastatud enne Natura alaks määramist ning mis on kestnud mitukümmend aastat muutumatul kujul kohaldub samuti loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3, sh KeHJS § 3 lg 1 p 1 ja 2.

Projekti mõistet loodusdirektiivi artikli 6 lg 3 tähenduses on käsitletud Euroopa Komisjoni 2018. aasta uuendatud juhendis „Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted”¹⁰⁰ (edaspidi 2018 EK juhend). 2018 EK juhendi peatükis 4.4, lk 33 selgitatakse, et mõiste ”projekt” laia tõlgendamise kasuks räägib kaks argumenti. Esiteks ei sea loodusdirektiiv projekti mõiste osas konkreetseid piire, üksnes määrav on asjaolu kas projekt avaldab eeldatavalt olulist mõju asjaomasele alale. Teiseks, kuna loodusdirektiivi artikkel 6 lg 2 on kohaldatav Natura ala suhtes alati, isegi juhul kui loodusdirektiivi artikkel 6

⁹⁷ EKo C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL versus Conseil des ministres*, ECLI:EU:C:2019:622, p 122-124.

⁹⁸ EKo C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels versus Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECLI:EU:C:2004:482, p 23-29.

⁹⁹ EKo C-254/19, *Friends of the Irish Environment Ltd versus An Bord Pleanála*, ECLI:EU:C:2020:680, p 28.

¹⁰⁰ Euroopa Komisjon. Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2019. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/ET_art_6_guide_jun_2019.pdf (13.04.2020).

lg 3 ja 4 ei kohaldu, seega mida kitsam on projekti mõiste seda tõenäolisemalt piirab see ka artikkel 6 lg 2 sätestatud eesmärki vältida Natura alal halvenemist ja häirimist.¹⁰¹

Euroopa Kohus on kohtuasjas C-127/02 selgitanud, et loodusdirektiivi artikli 6 lg 3 mõistega "projekt" on hõlmatud sellised tegevused, mida on harrastatud juba mitmeid aastaid, kuid millele igal aastal väljastatakse piiratud tähtjaks luba, mille väljastamisega kaasneb iga kord nimetatud tegevuse lubatavuse ja lubatud püügiala uus hindamine. Euroopa Kohus ei pidanud vajalikuks vastata küsimusele, kas tegevust tuleb pidada mõistega "projekt" hõlmatuks ka siis, kui tegevuse intensiivsus on aastatega kasvanud.¹⁰² Seega ei pidanud Euroopa kohus vajalikuks anda juhiseid, mille kohaselt tuleks mitmeid aastaid kestnud tegevuse puhul, millele igal aastal väljastatakse piiratud tähtjaks luba, hinnata, kas tegevus on aastatega (intensiivsemaks) muutunud. Eelviidatud kohtuasjas oli tegemist küll südakarpide iga-aastase püügiga, mis ei ole üksühele võrdsustatav veeloa andmise otsustamisega, kuid sellegipoolest on võimalik eeltoodud Euroopa Kohtu seisukohast järeldada, et tegevus, mis on toimunud perioodiliselt mitmeid aastaid ei ole välistatud loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 kohaldamisalast.

Tartu Halduskohus on haldusajal 3-14-51675 märkinud, et: „/.../ Kavandatava tegevusena ei tule käsitleda ainult uusi tegevusi, vaid tegevusi, mida planeeritakse teha uuel perioodil. Käesolevas asjas on kavandatavaks tegevuseks Kunda jõe paisutamine ja hüdroenergia kasutamine. Kohus nõustub vastustajaga, et ka vee erikasutus puudutav eriregulatsioon veeseaduses toetab igakordse vee erikasutusloa taotlemise käsitlemist paisutamise ja hüdroenergia kasutamise kavandamisena. Keskkonnaamet hindab vee erikasutusloa taotluse lahendamisel igakordselt kavatsust veekogu paisutada ja hüdroenergiat toota ning hindab igakordselt vee erikasutusloa andmisest keeldumise aluseid. Veekogu jätkuv tõkestamine elektrienergia tootmiseks on tegevus, mille mõju vajab teatud perioodi järel üle hindamist, kuna pikaajalisuse tõttu võib tegevuse mõju aja jooksul muutuda.“¹⁰³ Eeltoodud Tartu Halduskohtu seisukohast nähtub, et Keskkonnaamet hindab veeloa taotluse lahendamisel igakordselt kava veekogu paisutada ning hindab igakordselt veeloa andmisest keeldumise aluseid.

¹⁰¹ Euroopa Komisjon 2019, lk 33.

¹⁰² EKo C-127/02, *Waddenzee*, p 23-29.

¹⁰³ TrtHKo 20.01.2015, 3-14-51675, p 22.

Euroopa Kohus on samuti leidnud, et loa igakordsel väljastamisel ei ole eelneva Natura-hindamise läbiviimine välistatu.¹⁰⁴ Kuna Natura-hindamine on keskkonnamõju hindamise üks osa, siis võib sellest seisukohast järeldada, et igakordsel loa taotlemisel ei ole välistatud keskkonnamõju hindamine. Euroopa Kohus on mitmes lahendis selgitanud, et asjaolu, et siseriikliku õiguse alusel on Natura alale luba antud enne loodusdirektiivi ülevõtmise tähtaega ei välista, et seda tegevust ei võiks käsitleda projektina loodusdirektiivi tähenduses. Vastupidisel juhul jääks igakordsel loa taotlemisel läbi viimata eelnev keskkonnamõju hindamine loodusdirektiivi artikli 6 lg 3 ja 4 kohaselt, samuti oleks ohustatud loodusdirektiiviga taotletav looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse eesmärk.¹⁰⁵

Euroopa Kohus on mitmes otsuses selgitanud, et võimalus vabastada teatavad tegevused üldiselt hindamisest ei ole kooskõlas loodusdirektiivi artikli 6 lg 3.¹⁰⁶ Lisaks märkis Euroopa Kohus, et projekte ei saa hindamiskohustusest vabastada ainuüksi põhjusel, et nende puhul ei ole luba nõutav.¹⁰⁷ Euroopa Kohus on ka otsustanud, et projekti suurus ei ole oluline, sest see iseenesest ei välista võimalust, et projekt tõenäoliselt avaldab kaitstud alale olulist mõju.¹⁰⁸

Eeltoodud viidetest lähtuvalt võiks asuda seisukohale, et veeluba nõudev igakordne tegevus on õigusaktide tähenduses pigem käsitletav projektina (kavandatava tegevusena). See, aga ei ole igal juhul ja alati nii. Nii Riigikohus kui ka Euroopa Kohus on mitmes kohtuasjas selgitanud, et tegevust võib käsitleda ühe ja sama projektina loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 tähenduses, kui tegevuste korduvust, laadi ja tingimusi arvestades saab neid vaadelda üheainsa tegevusena.¹⁰⁹ Riigikohus on haldusasjas 3-17-1739 märkinud, et: „Uue projektiga oleks tegemist, kui paisutust muudetaks ja pole välistatud muudatusega kaasnev täiendav oluline mõju keskkonnale. Senise paisutuse seniste tagajärgede säilimine ei ole mõju, mis kaasneb

¹⁰⁴ EKo C-127/02, *Waddenzee*. EKo C-226/08, *Stadt Papenburg versus Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2010:10.

¹⁰⁵ EKo C-226/08, *Stadt Papenburg*. EKo C-411/17, *Wallonie*.

¹⁰⁶ EKo C-256/98, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Prantsuse Vabariik*, ECLI:EU:C:2000:192. EKo C-6/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*, ECLI:EU:C:2005:626. EKo C-241/08, *Euroopa Komisjon versus Prantsuse Vabariik*, ECLI:EU:C:2010:114. EKo C-418/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Iirimaa*, EKo C-538/09, *Euroopa Komisjon versus Belgia Kuningriik*, ECLI:EU:C:2011:349.

¹⁰⁷ EKo C-98/03, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2006:3, p 43–52.

¹⁰⁸ EKo C-98/03, *Euroopa Ühenduste Komisjon*. EKo C-418/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon*, p 244.

¹⁰⁹ RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739. RKHKo 18.02.2021, 3-17-2565. EKo C-411/17, *Wallonie*, p 128. EKo C-226/08, *Stadt Papenburg*, p 47.

kavandatava tegevusega. Tegemist on jätkuva tegevuse mõjudega, ka siis, kui muutuvad keskkonnaolud.”¹¹⁰

Eelviidatud Riigikohtu otsusest saab järeldada, et kui tegemist ei ole kavandatava tegevuse, vaid jätkuva tegevusega, siis keskkonnamõju hindamise algatamine keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse kohaselt põhjendatud ei ole. Riigikohus on haldusasjas 3-17-2565 selgitanud, et KeHJS § 29 lg 2 ja loodusdirektiivi art 6 lg 3 ei kohaldu, kui tegemist on jätkuva tegevusega.¹¹¹ Kui haldusorgan on tegevuse korduvust, terviklikkust ja laadi hinnates jõudnud järeldusele, et tegemist on kavandatava tegevusega, tuleb keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse kohaselt hinnata keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust.

Lisaks eeltoodule on Euroopa Kohus selgitanud, et loodusdirektiivis sätestatud keskkonnamõju eelneva hindamisega seotud kohustused ei kehti tegevuste suhtes, millele anti luba enne loodusdirektiivi ülevõtmise tähtaega.¹¹² Samas isegi kui luba on antud enne loodusdirektiivis ettenähtud kaitsekorra kohaldatavaks muutumist Natura ala suhtes ja seetõttu tegevus ei kuulu loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 kohaldamisalasse, tuleb sellise tegevuse lubatavuse hindamisel alati arvestada loodusdirektiivi artikli 6 lg 2 nõudeid.¹¹³ Tegevus on loodusdirektiivi artikli 6 lg 2 kooskõlas ainult sellisel juhul, kui on tagatud, et see tegevus ei põhjusta mingisugust häirimist, mis võiks oluliselt riivata loodusdirektiivi eesmärgi, eeskätt selle direktiivi kaitse-eesmärgi.¹¹⁴

Loodusdirektiivi artikkel 6 lg 2 sätestab üldise kaitsekohustuse võtta liikmesriikidel vajalikke meetmeid, et vältida kaitsealadel elupaikade halvenemist ja liikide häirimist, mis võib oluliselt mõjutada loodusdirektiivi eesmärkide täitmist.¹¹⁵ Tegevuse tagantjärele loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 nõuetele vastavuse kontrollimine saab käia üksnes loodusdirektiivi artikkel 6 lg 2 alusel.¹¹⁶ Loodusdirektiivi artikkel 6 lg 2 kohaselt tuleb Natura alale avaldatava mõju tagantjärele hindamine korraldada, kui selline hindamine on ainus kohane meede vältimaks, et

¹¹⁰ RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739, p 20.

¹¹¹ RKHKo 18.02.2021, 3-17-2565, p 13.

¹¹² EKo C-226/08, *Stadt Papenburg*, p 48. EKo C-209/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Austria Vabariik*, ECLI:EU:C:2006:195, p 53-62. EKo C-411/17, *Wallonie*, p 127-128.

¹¹³ EKo C-293/17 ja C-294/17 (liidetud), *Vereniging Leefmilieu*, p 33.

¹¹⁴ EKo C-404/09, *Euroopa Komisjon versus Hispaania Kuningriik*, ECLI:EU:C:2011:768, p 126.

¹¹⁵ EKo C-127/02, *Waddenzee*, p 38. EKo C-304/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2007:532, p 92.

¹¹⁶ EKo C-399/14, *Grüne Liga Sachsen e.V. e.a. versus Freistaat Sachsen*, ECLI:EU:C:2016:10, p 38.

projekti elluviimine halvendaks elupaiku või häiriks liike, mis võib oluliselt mõjutada loodusdirektiivi eesmärkide saavutamist. Selline tagantjärele hindamine peab vastama loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 nõuetele.¹¹⁷

Arvestades loodusdirektiivi artiklis 4 lg 5 sätestatud tuleb tagantjärele hindamise läbiviimisel lähtuda hetkest, mil see ala kantakse ühenduse tähtsusega alade loetellu. Ükski loodusdirektiivi artikkel 6 lg 2 alusel võetav kaitsemeede ei saa käia aja kohta, mis eelneb ajale, kui Natura ala ei ole loodusdirektiivi artikkel 4 lg 5 kohaselt kaitsealade loetellu kantud.¹¹⁸ Riigikohus on haldusasjas 3-17-1739 märkinud, et lisaks tuleb otsuse tegemisel arvestada kaitsealal seatud kaitse-eesmärkidega, selgitades välja, kas eesmärgiks on vaid olemasoleva olukorra halvendamise vältimine või ka parandamine. Esmajoones tuleb hinnata, kas olulise mõju välistamiseks on leevendavaid meetmeid, kui olulist mõju ei ole võimalik leevendavate meetmetega välistada võib varem lubatud tegevuse keelata.¹¹⁹

Magistritöö autor on seisukohal, et arvestades eelviidatud Riigikohtu ja Euroopa Kohtu seisukohti, tuleb veeloa taotluse menetluses igakordselt hinnata, kas tegemist on kavandatava tegevuse või jätkuva tegevusega, st kas tegevuste korduvust, laadi ja tingimusi arvestades ei ole need vaadeldavad üheainsa tegevusena. Kui tegevus ei ole käsitletav loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 tähenduses projektina (kavandatav tegevus), siis KeHJS § 29 lg 2 ja loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 ja 4 kohane keskkonnamõju hindamise menetlus põhjendatud ei ole. Sellisel juhul on liikmesriigil võimalik olemasolevate projektide kaitsealale avalduvat mõju tagantjärele hinnata loodusdirektiivi artikli 6 lg 2 kohaselt. Loodusdirektiivi artikkel 6 lg 2 kohane tagantjärele hindamine peab vastama loodusdirektiivi artikli 6 lg 3 ning 4 nõuetele.

2.5.2. Natura hindamine

VeeS § 174 lg 3 sätestatud kalade läbipääsu tagamise kohustusest lõhejõe ehitatud paisul saab isikut vabastada või kohustust leevendada VeeS § 174 lg 4 alusel. VeeS § 174 lg 4 ei sätesta erandit Natura 2000 võrgustiku alade osas, seega kui paisutamist kavandatakse Natura alal, tuleb VeeS § 174 lg 4 sätestatud erandi hindamiseks viia läbi Natura erandi hindamine vastavalt loodusdirektiivi artiklile 6 lg 4 ja KeHJS § 29 lg 3 ja 4.¹²⁰ Seega on oluline analüüsida

¹¹⁷ EKo C-399/14, *Grüne*, p 46, 54.

¹¹⁸ EKo 399/14, *Grüne*, p 58, 59.

¹¹⁹ RKHKo 18.01.2021, 3-17-1739, p 31.

¹²⁰ 226 SE, lk 3-4.

Natura hindamisega seonduvat regulatsiooni otsustamiseks kalade läbipääsu osas erandi tegemise võimalikkus (VeeS § 174 lg 4).

Vastavalt keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusele on Natura hindamine keskkonnamõju hindamise osaks. Natura hindamise nõuded on kehtestatud loodusdirektiivi artiklis 6 lg 3. 2018 EK juhend on koostanud liikmesriikidele, et anda suuniseid loodusdirektiivi artikkel 6 tõlgendamise kohta. Tulenevalt Euroopa Komisjoni 2005. aasta juhendist „Natura 2000 alasad oluliselt mõjutavate kavade ja projektide hindamine. Loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 tõlgendamise meetodilised juhised“ koosneb Natura hindamine erinevatest etappidest ning Natura erandi hindamise saab läbi viia alles siis, kui Natura hindamise kõik etapid on läbi viidud.¹²¹

Natura hindamise eesmärk on hinnata kavandatava tegevuse mõju Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärgile. KeHJS § 3 lg 1 p 2 kohaselt hinnatakse keskkonnamõju, kui tegevus, milleks isik taotleb veeluba, asub Natura 2000 võrgustiku alal ning 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. KeHJS § 29 lg 1 kohaselt tuleb mõju hindamisel Natura alale arvestada eelkõige ala kaitse eesmärki ja ala terviklikkust. Looduslike elupaigatüüpide ning liikide elupaikade kaitse läbi Natura 2000 võrgustiku loomise eesmärgiks on kõikide ühenduse tähtsusega elupaikade ja liikide soodsa kaitsestaatuse saavutamine.¹²²

Eeltoodust nähtub, et oluline ebasoodne mõju Natura ala kaitse eesmärgile ei pea olema tõendatud, vaid piisab põhjendatud kahtlusest Natura ala kaitse eesmärgile mõju avaldumises, et algatada keskkonnamõju hindamine. Sellist tõlgendust toetab ka keskkonnaseadustiku üldosa seaduses sätestatud ettevaatuspõhimõte (KeÜS § 11). KeÜS § 11 lg 1 kohaselt keskkonnariski tuleb kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada.

¹²¹ Kittus, K., (tõlk), Maran, M. (toim). Natura 2000 alasad oluliselt mõjutavate kavade ja projektide hindamine. Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 tõlgendamise meetodilised juhised. Tallinn: 2000, lk 8. Arvutivõrgus: https://www.envir.ee/sites/default/files/naturamõju_est.pdf (15.04.2020).

¹²² Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Final version. *Sine loco*: 2007, lk 12-13. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf (26.04.2015).

Ka Euroopa Kohus on tunnustanud keskkonnaotsuste tegemisel ettevaatuspõhimõttest lähtumist. Euroopa Kohus kohtuasjas C-127/02 selgitas, et Natura hindamine tuleb läbi viia kõigil juhtudel, kui objektiivsete asjaolude alusel ei saa välistada, et projekt avaldab negatiivset mõju kaitsealale. Seega võib Natura hindamise ära jätta üksnes siis, kui ei ole mingit kahtlust, et oluline mõju on välistatud.¹²³ Arvestades ettevaatuspõhimõtet tuleb ohtu pidada olemasolevaks, kui usaldusväärseimatest teadusandmetest lähtudes ei saa välistada, et projektil võib olla negatiivne mõju Natura ala kaitse eesmärkidele.¹²⁴

Natura hindamise menetlus (loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3) on Natura alade peamiseks kaitsemehhanismiks, menetluse tulemustest sõltub kavandatava tegevuse lubatavus.¹²⁵ KeHJS § 29 lg 2 kohaselt võib tegevusloa anda, kui seda lubab Natura 2000 võrgustiku ala kaitsekord ning otsustaja on veendunud, et kavandatav tegevus ei mõjuta ebasoodsalt selle Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkust ega kaitse eesmärki. Euroopa Kohus on selgitanud, et loodusdirektiivi artikli 6 lg 3 sätestatud menetluse eesmärk on eelneva kontrolli kaudu tagada, et projektile, mis avaldab tõenäoliselt Natura alale olulist mõju, antakse luba vaid sellisel juhul, kui see ei avalda negatiivset mõju Natura ala terviklikkusele.¹²⁶ Eeltoodust nähtub väga range käsitlus Natura alade suhtes, kui kavandatav tegevus avaldab Natura ala terviklikkusele negatiivset mõju tuleb üldreeglina loa andmisest keelduda.

Euroopa Kohus on kohtuasjas C-127/02 selgitanud, kui põhjalikult peab Natura hindamine olema läbi viidud. Euroopa Kohus asus seisukohale, et „/.../ loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 kohaselt tähendab kõnealusele alale kava või projektiga avaldatavate tagajärgede asjakohane hindamine seda, et enne kava või projekti heakskiitmist tuleb parimatest teadussaavutustest lähtudes teha kindlaks kõik kava või projekti aspektid, mis eraldi või koos muude kavade või projektidega võivad avaldada mõju selle ala kaitse-eesmärkidele. Pädevad siseriiklikud asutused annavad sellisele tegevusele loa vaid siis, kui nad, võttes arvesse asjakohase hindamise järeldusi mehhaanilise südakarpide püügi tagajärgede suhtes asjaomase ala kaitse-eesmärkidele, on kindlad, et see ei avalda nimetatud ala terviklikkusele negatiivset mõju. Nii on see ka juhul, kui teaduslikust seisukohast ei ole mingisugust põhjendatud kahtlust sellise

¹²³ EKo C-127/02, *Waddenzee*, p 44-45. EKo C-6/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon*, p 54.

¹²⁴ EKo C-411/17, *Wallonie*, p 134.

¹²⁵ Veinla, H. Huvide kaalumise Eesti ja Euroopa Liidu looduskaitseõiguses: võrdlev analüüs. – *Juridica* II/2016, lk 129. Vt ka Verschuuren, J. Shellfish for Fishermen or for Birds? Article 6 Habitats Directive and the Precautionary Principle. – *Journal of Environmental Law* 2005/17, No 2, lk 276.

¹²⁶ EKo C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias jt versus Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon jt*, ECLI:EU:C:2012:560, p 110. EKo C-127/02, *Waddenzee*, p 34 ja EKo C-304/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon*, p 56.

mõju puudumise suhtes.¹²⁷ Natura hindamises ei tohi esineda lünki ning hindamine peab sisaldama täpseid, täielikke ja lõplikke järeldusi, mis hajutaks kõik põhjendatud teaduslikud kahtlused Natura alal kavandatava tegevuse mõju osas.¹²⁸

Seega Euroopa Kohtu otsustest tulenevalt võib järeldada, et loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 kohase Natura hindamise puhul on sisuliselt tegemist teadustööga, mis peab olema nii põhjalik, et hajutaks kõik kahtlused olulise mõju puudumise või esinemise osas. Tegevust võib lubada üksnes sellisel juhul, kui projekt ei avalda Natura ala terviklikkusele negatiivset mõju ning selles ei ole teaduslikust seisukohast kahtlust.

Tegevust, mis avaldab negatiivset mõju Natura ala kaitse eesmärkidele on võimalik lubada loodusdirektiiv artikkel 6 lg 4 sätestatud tingimustel.¹²⁹ Kalade läbipääsu tagamise kohustust lõhejõgedele ehitatud paisul ei saa leevendada ega kohustusest vabastada, kui loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 tingimused täidetud ei ole.¹³⁰

2.5.3. Avalikud huvid, mis on ökoloogilistest huvidest kaalukamad

Loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 sätestab, et hoolimata negatiivsest hinnangust projekti tagajärgedele ala suhtes saab tegevust lubada, kui puuduvad alternatiivsed lahendused, projekt tuleb ellu viia üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel ning liikmesriik võtab kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. Järgnevalt analüüsib magistr töö autor Euroopa kohtulahendeid, et välja tuua üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused, mis on õigustanud projekti negatiivset mõju Natura 2000 võrgustiku alale.

Kohtuasjas C-57/89 oli vaidluse all küsimus, kas kaitse alla võetud alast saab loobuda või selle pindala vähendada. Maaparandustööde, st tammide ja muude tõkete vajalikkust kaitsealal põhjendati vajadusega kaitsta inimkonda võimalik üleujutuste eest. Lisaks põhjendati, et tammide ehitamise tulemusel arenevad uued elupaigad ja tammid on vajalikud laevaliikluseks, lihtsustades laevade pääsemist kohalikesse sadamatesse, mis on tähtis nii majanduslike kui sotsiaalsetel põhjustel. Euroopa Kohus pidas põhjendatuks inimkonna kaitse vajadust

¹²⁷ EKo C-127/02, *Waddenzee*.

¹²⁸ EKo C-258/11, *Peter Sweetman jt versus An Bord Pleanála*, ECLI:EU:C:2013:220, p 40.

¹²⁹ Vt lähemalt käesoleva töö alapunkt 4.3. (lk 48 jj).

¹³⁰ 226 SE, lk 3,4.

üleujutuste eest samuti uute elupaikade arenemist. Euroopa Kohus ei pidanud maaparandustööde tegemist kaitsealal põhjendatuks tulenevalt majanduslikest ja sotsiaalsetest põhjendustest.¹³¹

Euroopa Kohus on kohtuasjas C-411/17 käsitlenud küsimust, kas liikmesriigi elektrivarustuskindluse tagamise eesmärk kujutab endast loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 tähenduses üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvat põhjust. Euroopa Kohus selgitas, et arvestades ELTL artikli 194 lg 1 p b, mille kohaselt on energiaga varustamise kindlust nimetatud üheks Euroopa Liidu energiapoliitika põhieesmärgiks, kujutab eesmärk tagada igal ajal liikmesriigi elektrivarustuskindlus endast üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvat põhjust loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 tähenduses. Samas on Euroopa Kohus rõhutanud, et kui kaitsealal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe või esmatähtsaid liike saab projekti elluviimist põhjendada vajadus kõrvaldada tegelik ja tõsine elektrivarustuse katkemise oht.¹³²

Euroopa Kohus on märkinud, et selline hüdroelektrijaama ehitus, nagu on käsitletud vaidlusaluses projektis, võib olla ülekaalukates üldistes huvides. Liikmesriikidele on jäetud ülekaalukate üldiste huvide kindlaksmääramiseks teatav hindamisruum. Euroopa Kohus märkis, et Austria Vabariik võis õigustatult leida selle hindamisruumi raames, et hüdroenergiaga taastuenergia tootmise edendamise, on ülekaalukates üldistes huvides.¹³³

Eeltoodud Euroopa Kohtu praktika analüüsist selgub, et Natura alast loobumist ei õigusta majanduslikud ega sotsiaalsed põhjendused. Natura alast loobumist võib õigustada selline projekt, mille tagajärjel kõrvaldatakse oht inimkonnale, samuti mille tagajärjel arenevad uued väärtuslikud elupaigad. Loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 tähenduses kujutab eesmärk tagada igal ajal liikmesriigi elektrivarustuskindlus endast üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvat põhjust. Veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 lg 7 tähenduses ülekaalukaks avalikuks huviks võib pidada taastuenergia tootmist.

¹³¹ EKo C-57/89, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:1991:89. Vt ka Veinla, H. Natura aladel domineerib muude kaalutluste ees looduskaitse. – Riigikogu Toimetised 2017, No 16, lk 5 ja 6. Krämer, L. The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive. – *Journal of Environmental Law* 2009/21, No 1, lk 60-61, Krämer, L. *Casebook on EU Environmental Law*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2002, lk 318.

¹³² EKo C-411/17, *Wallonie*, p 155-159.

¹³³ EKo C-346/14, *Euroopa Komisjon versus Austria Vabariik*, ECLI:EU:C:2016:322, p 71-74.

3. MÕJUD KESKKONNALE JA KULTUURIPÄRANDILE

3.1. Paisude mõju vee-elustikule

Eesti jõgedel on kokku umbes 1000 paisu, millest 75 % kaladele ületamatud ning umbes 40 % mõjutavad oluliselt kalastiku seisundit.¹³⁴ Peaaegu alati mõjutavad paisud jõgede kalastiku seisundit ulatuslikult ja mitmekülgset. Paisudel on otsene või kaudne mõju kõikidele kvaliteedielementidele, mis on kalastiku jaoks jõgedes olulised.¹³⁵ Kuna loodusdirektiivi eesmärk on tagada bioloogilise mitmekesisuse kaitse liikmesriikide territooriumil looduslike elupaikade ning taime- ja loomaliikide säilitamise kaudu, tuleb hinnata keskkonnaval taotluse menetluses, kuidas kavandatav tegevus (paisutamine) mõjutab vee-elustikku¹³⁶ ning kas kavandatava tegevuse (paisutamise) lubamine võimaldab tagada loodusdirektiivis sätestatud eesmärkide täitmist. Selleks, et hinnata kas loodusdirektiivi eesmärke on võimalik veekogu paisutamisel tagada tuleb teada, milline mõju on paisutamisel vee-elustikule. Kui selline teadmine on veeloa taotluse menetluses teada, siis saab kaaluda keskkonnakaitseliste huvide kõrval muinsuskaitselisi huve. Seetõttu käsitleb magistritöö autor järgnevalt paisude mõju vee-elustikule.

Keskkonna bioloogilistele kui ka füüsilistele omadustele avaldavad mõju nii paisud kui ka paisjärved. Paisu ehitamine jõele põhjustab jõelõikude eraldatuse. Kui jõelõigud on paisurajatise tõttu üksteisest eraldatud ei saa kalad vabalt jões rännata. Siirdekalad elavad küll enamuse aja oma elust meres, kuid kudemispaiaks kasutavad ainult jõgesid, kus arenevad ka siirekalade noorjargud. Kuna paisud takistavad siirdekalade rännet koelmutele, hävivad nende asurkonnad.¹³⁷ Lisaks siirdekaladele kasutavad ka mageveekalad jõgesid sigimiseks. Kuna jõgede püsikalastiku sigimis-, talvitus- ja turgutusränded ulatuvad vähemalt paarikümne kilomeetrini, siis on jõgede tõkestamatus oluline ka püsikalastiku jaoks.¹³⁸

¹³⁴ Keskkonnaministeerium. Paisud Eestis. *Sine loco*: 2021. Arvutivõrgus: <https://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/kalandus/paisud-eesis> (05.04.2021).

¹³⁵ Eesti Veeprojekt OÜ jt. Tõkestusrajatiste inventariseerimine vooluveekogudel kalade rändetingimuste parandamiseks. Hange II. Koondaruanne (22.11.2013) Kõide 3 - Tõkestusrajatiste mõju hinnang kalastikule ja ettepanekud rändetingimuste parandamiseks. Töö nr 0712. Tartu: 2013, lk 39.

¹³⁶ Vee-elustik tähendab veekogusid asustav elustik— kalad, imetajad, kahepaiksed, selgrootud loomad, taimed, seened ja mikroorganismid.

¹³⁷ AS Maves, lk 11.

¹³⁸ *Ibidem*, lk 11.

Kärestikud ja kiirevoolulised kivisekruusase põhjaga jõelõigud on kalastikule märkimisväärse tähtsusega. Väärtuslikud püügikalad ning mitmed loodusdirektiivi lisas I ja II nimetatud liigid (nt jõesilm, ojasilm, harjus, siirdesiig, tõugjas) sõltuvad kärestikest ja kiirevoolulistest jõelõikudest. Eesti jõgedes napib kärestikke ja kiirevoolulisi lõike. Arvestades, et paisud rajatakse just suure languga jõelõikudele kaasneb paisude ehitamisega kärestike ja kiirevooluliste kivisekruusase põhjaga jõelõikude vähenemine.¹³⁹

Näiteks on uuritud Linnamäe paisu mõju vee-elustikule aastatel 2013–2014. Uuringus selgus, et siirdekalade sigimist paisu all häirib kärestikuliste ja ritraalsete alade vähesus. Merevee kõrge taseme tõttu on kärestikud uputatud ning veevool lakkab või aeglustub. Siirdekalade ning teiste kalaliikide sigimis- ja elutingimusi häirib äravoolu reguleerimine hüdroelektrijaamas ning sellest tulenevad veetaseme muutumised. Uuringus märgiti, et kalastiku hea seisundi saavutamiseks on vaja paisutus likvideerida ja pais avada. Peale paisjärve likvideerimist suureneks lõhele ja meriforellile sobilike sigimis- ja noorjärkude kasvualad 5 ha.¹⁴⁰

Paisu lammutamine või kalade läbipääsu tagamine võimaldab hävinud asurkondade taastumist ning levila (taas-) laiendamist. Eelistatum on üks arvukas ja ulatusliku levialaga asurkond, sest selline asurkond on elujõulisem võrreldes mitme väiksearvulise ja üksteisest isoleeritud asurkonnaga.¹⁴¹ Kuna paisukeha on jões rändetõkkeks ei ole kaladel võimalik sigimisperioodil liikuda piki jõge üles ja alla. See omakorda mõjutab negatiivselt jõgede ja järvede kalavarusid.¹⁴²

3.2. Paisude mõju jõe vee kvaliteedile

Täheldatud on, et paisud võiks parandada jõgede vee kvaliteeti, seda seetõttu, et paisust allavoolu olevas jõeosas on mineraalse fosfori ja lämmastiku hulk väiksem. Mingitel ajavahemikel võivad paisud tõepoolest parandada veekogu vee kvaliteeti, kuhu jõgi suubub, kuid mitte jõe vee kvaliteeti. Samuti mingitel perioodidel, kui toimub toiteainete akumulatsioon paisjärvedesse võib vähem fosforit ja lämmastikku kanduda Võrtsjärve,

¹³⁹ AS Maves, lk 11.

¹⁴⁰ Järvekülg, R. jt. Vee-elustiku uuringud Jägala ja Jõelähtme jõe alamjooksul 2013–2014. a. *Sine loco*: 2014. (edaspidi vee-elustiku uuring 2013-2014.a) Arvutivõrgus: <http://kalastajateselts.ee/fail/linnamae/Linnam%C3%A4e-elustiku-uuringud-2014-10-10-RJ.pdf> (06.04.2020).

¹⁴¹ Eesti Veeprojekt OÜ jt. 2013, lk 44.

¹⁴² Keskkonnaministeerium. Veemajanduskavad 2019.

Peipsisse ja Läänemerre. Nagu eelnevalt mainitud, siis paisud peaaegu alati halvendavad jõe enda vee kvaliteeti põhjustades paisutatud jõeosade kinnikasvamist. See omakorda mõjub negatiivselt jõe kalastikule ja põhjaloomastikule.¹⁴³

Tulenevalt vee füüsikalistest omadustest on paisjärvedel mõju jõe veetemperatuurile. Allikaliste forellijõe tüüpi jõgede puhul on kahjulik mõju eriti oluline, sest vastavalt aastaegadele paisjärv kas alandab või tõstab jõe veetemperatuuri. Eesti forellijõgedel tehtud uuringud on näidanud, et jõe veetemperatuur on tõusnud 2-4 °C võrra. Näiteks Meriküla oja alamjooksul olev Aseri paisjärv muutis jõe veetemperatuuri 4,5 °C võrra kõrgemaks, temperatuurid olid vastavalt paisjärvest ülesvoolu 23,5 °C ja allavoolu 28,0 °C. Eeltoodud allavoolu mõõdetud veetemperatuur võib olla forelli noorjärkude jaoks surmav.¹⁴⁴

Selline temperatuuri kõikumine on pigem harv nähtus, kuid lisaks otsesele mõjule tuleb arvestada ka kaudsete mõjudega. Paari kraadine veetemperatuuri tõus jõgedes või ojadest annab konkurentsieelise soojalembesematele kalaliikidele jahedalembeste kalaliikide ees. Lisaks kaasnevad paisu rajamisega elupaigalised muutused (karestike hävimine, paisjärve teke). Jões varem elanud forell, ojasilm, võldas ja harjus asenduvad paisjärve tekkimise tulemusel peagi särje, ahvena, viidika ning luukaritsaga.¹⁴⁵

Normaalne on protsess, kus voolav vesi kulutades pinnast viib setted allavoolu. Kuna paisjärves on veevool aeglane ei liigu sete edasi, vaid koguneb paisjärve põhja.¹⁴⁶ Paisu avamisel paisjärve põhja kogunenud setted uhutakse korraka allavoolu. Selline setete allavoolu kandumine hävitab karestikel ning kiirevoolulistel lõikudel lühemaks või pikemaks perioodiks kalade elu- ja sigimispäigad.¹⁴⁷ Arvestades, et paisjärves tuleb veetaset langetada regulaarselt, st aeglaselt (vajadusel tuleb sete enne paisjärve allalaskmist eemaldada) võib teadmatu ja oskamatu tegutsemise puhul tekkida suur kahju keskkonnale. Praktikas esineb näiteid, kus selline oht keskkonnale on realiseerunud.¹⁴⁸

¹⁴³ Eesti Veeprojekt OÜ jt. 2013, lk 42.

¹⁴⁴ *Ibidem*, lk 43.

¹⁴⁵ Eesti Veeprojekt OÜ jt. 2013, lk 43.

¹⁴⁶ Päädam, U. Paisude mõju vee-elustikule. *Sine loco, sine anno*. Arvutivõrgus: https://www.keskkonnaamet.ee/sites/default/files/vesi/paisude_moju_vee-elustikule_ulvi_paadam.pdf (09.04.2020).

¹⁴⁷ Eesti Veeprojekt OÜ jt. 2013, lk 40.

¹⁴⁸ Kinnitatud Keskkonnaameti peadirektori 24.05.2019 käskkirjaga nr 1-1/19/129. Harjuse (Thymallus thymallus) kaitse tegevuskava. - „Näiteks ulatuslikud settereostused Vainupea jõel 2000. aastal, Kunda jõel 2002. aastal, Jägala jõel 2002 ja 2011. aastal, Leevi jõel 2012. aastal.”

3.3. Kalapääsu rajamise ja paisutuse likvideerimise mõju kultuuripärandile

Muinsuskaitseaduses sätestatud eesmärki säilitada kultuuripärand selle mitmekesisuses tagab kultuurimälestiste ning neid ümbritsevate kultuuriväärtusega keskkondade säilitamine ja kaitse (MuKS § 1 lg 1 p 1). Paisjärve likvideerimine ning kalapääsu rajamine on muudatus kultuurikeskkonnas, mis teatud juhtudel on muinsuskaitseaduse alusel keelatud. Kalapääsud, mis paisurajatisele ehitatakse muudavad ajalooliselt väljakujunenud kultuuriväärtuslikke vaateid.¹⁴⁹

Tartu Halduskohus on haldusasjas 3-16-478 käsitlenud, kuivõrd saab veeloa taotluse menetluses (paisutamiseks ja hüdroenergia kasutamiseks) arvestada muinsuskaitse huvidega. Muinsuskaitseameti seisukohtadest tulenevalt eelistaks Muinsuskaitseamet kultuurimälestise säilimist selle sihipärasel kasutuses, samuti paisjärve säilimist, et mälestis oleks vaadeldav ajalooliselt säilinud ja mälestisele iseloomulikus keskkonnas. Tartu Halduskohus aga leidis, et sellised muinsuskaitse argumendid nagu olid haldusasjas nr 3-16-478 ei kaalu üles võimalikku ohtu Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärkidele arvestades, et paisjärv halvendab oluliselt Natura 2000 võrgustiku ala liikide elutingimusi.¹⁵⁰

Mitmed paisud ja paisjärved on olemas olnud pikka aega, seega on paisjärvest koos kultuurimälestisega kujunenud piirkonna loomulik osa, mis moodustab ajaloolise terviku. Kultuurimälestise kaitsevööndisse kuuluv paisjärv võib olla ajaloolise ja harmoonilise miljöö väärtuslikuks elemendiks. Paisjärvel ja paisul kui kultuurimälestisel võib olla ka kultuurilooline väärtus. Näiteks töötab Hellenurme vesiveski Eestis ainsana veejõul, mistõttu on oluline kultuuriväärtuslik objekt.¹⁵¹

Kui paisu omanik või valdaja veeseaduses sätestatud kohustust tagada kalade läbipääs lõhejõgedel (VeeS § 174 lg 3) ei täida ning paisu omanik või valdaja ei ole vabastatud kalade läbipääsu tagamise kohustusest (VeeS § 174 lg 4), keeldub haldusorgan veeloa andmisest, sest tegevus on vastuolus veeseadusega. VeeS § 175 lg 4 kohaselt on paisu omanikul või valdajal kohustus paisutus vastavalt veeseaduses sätestatud nõuetele likvideerida, kui haldusorgan keeldub veeloa andmisest. Paisutuse tulemusel on aga tekkinud paisjärv, mis võib kuuluda

¹⁴⁹ Niit, R. Muinsuskaitse eritingimused. *Sine loco*: 2019, lk 2. Arvutivõrgus: file:///sise.envir.ee/Kasutajad\$/KA/49511150849/Downloads/Kunda+HEJ+MET%20(4).pdf (20.03.2021).

¹⁵⁰ TrtHKo 06.02.2017, 3-16-478, p 17.

¹⁵¹ Madise, Ü, lk 6.

kultuuripärandi kaitsevööndisse. MuKS § 14 lg 2 p 1 ja 2 kohaselt on kinnismälestise kaitsevööndi eesmärk tagada kinnismälestise säilimine sobivas ja toetavas keskkonnas ning seda ümbritsevate mälestisega seotud kultuuriväärtuslike objektide ja elementide säilimine, samuti kinnismälestise vaadeldavus ja mälestiselt avanevate algupäraste vaadete säilimine. Arvestades asjaolu, et paisutuse likvideerimisel kaob ka paisjärv on paisutuse likvideerimine vastuolu kultuurimälestise kaitsevööndi eesmärgiga.

4. LAHENDUSED

4.1. Kaalutluste lähteseisukohad

Haldusmenetluse seaduse § 3 lg 2 kohaselt peab halduse õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. Proportsionaalsuse hindamisel tuleb lähtuda meetme kohasusest, vajalikkusest ja mõõdukusest.¹⁵² Abinõu on kohane, kui see soodustab eesmärgi saavutamist. See tagab, et avalik võim ei kasutaks isikute suhtes omavoli. Vajalik on abinõu, kui eesmärki ei ole võimalik leebemate meetmetega saavutada. Meetmete valikul tuleb arvestada ka halduskulusid asutustele ning kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid. Abinõu mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust võrreldes eesmärgi tähtsusega. Kui proportsionaalsuse hindamisel selgub, et abinõu ei ole kohane pole vajalik edasist hindamist, st abinõu vajalikkust ja mõõdukust hinnata.¹⁵³

Halduskohtumenetluse seadustik § 158 lg 3 kohaselt kaalutusõiguse alusel antud haldusakti või tehtud toimingu õiguspärasust hinnates kontrollib kohus ka kaalutusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutusreeglite järgimist haldusorgani poolt. Kohus ei hinda diskretsiooniotsuse otstarbekust, sh poliitilist otstarbekust. Kohus kontrollib kas kaalutusotsus on kooskõlas õigusnormide ja õiguse üldpõhimõtetega. Samuti kontrollib kohus ega kaalutusotsuse tegemisel ei ole rikutud menetlusnõudeid või vorminõudeid, mis võisid mõjutada asja otsustamist.¹⁵⁴ Kohus ei teosta haldusakti õiguspärasust kontrollides kaalutusõigust haldusorgani eest.¹⁵⁵ Seega arvestades, et kaalutusotsust kohus haldusorgani eest teha ei saa ning selle otstarbekust hinnata on diskretsiooniotsuse tegemisel oluline viia läbi õiguspärane menetlus. Keskkonnaloa taotluse menetlus peab olema erapooletu ning kooskõlas hea halduse tavaga. Menetluses peab olema isikul võimalu kasutada oma menetlusõigusi, oluline on tagada isikutele võimalus olla igas menetlusetapis ära kuulatud. Haldusaktis toodud põhjendused ja kaalutlused peavad veenma ka kohut, et kaalutusotsuse tegemisel on arvestatud kõiki olulisi asjaolusid ja põhjendatud huve.¹⁵⁶ HMS § 56 lg 2 kohaselt peab haldusakti põhjendustes märkima haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Kaalutusõiguse alusel

¹⁵² Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikool 2004, lk 286, 297.

¹⁵³ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02 p 15.

¹⁵⁴ RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 38.

¹⁵⁵ RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13, p 17.

¹⁵⁶ RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02, p 11.

antud haldusakti põhjendustes tuleb HMS § 56 lg 3 alusel märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Magistritöö autor on seisukohal, et väga oluline põhimõte, millest kaalutusotsuse tegemisel tuleb lähtuda on lõimimispõhimõte (KeÜS § 9). Õigusnorme tuleb tõlgendada keskkonnaeesmärkide valguses ja mitte üksnes keskkonnaõiguses, vaid ka väljaspool seda. Kõik keskkonnakaitse kaalutlused peavad selle põhimõtte kohaselt olema arvesse võetud kõikide eluvaldkondade arengu suunamisel. Igasuguses valdkonnas toimuv tegevus võib mõjutada keskkonda ning seeläbi ka inimese tervist ja heaolu. Seega peavad teised poliitikavaldkonnad oma otsustusprotsessides arvestama ka keskkonnapoliitikaga.¹⁵⁷ Lõimimispõhimõttes on rõhutatud just keskkonnakaalutlustega arvestamise kohustust seetõttu, et otsustusprotsessides on tihtipeale majanduslikud huvid esikohal. Majanduslikke huve esindavad eraisikud, kes seisavad oma õiguste ja huvide eest. Sotsiaalsed küsimused jäävad küll majanduslike küsimustega võrreldes tahapoole, kuid on siiski otsustusprotsessides alati esindatud. Majanduslikud ning sotsiaalsed huvid on tihtipeale ka väga tihedalt seotud. Keskkonnaküsimused on otsustusprotsessides olnud nende kahe huviga võrreldes pigem tagaplaanil ning seetõttu on lõimimispõhimõttes toodud eraldi välja just keskkonnakaalutlustega arvestamise kohustus.

Tähelepanu tuleb pöörata, et eelviidatud säte kohustab arvesse võtma kaalutlused, mis tagavad keskkonnakaitse kõrget taset. Tegemist ei pea olema üksnes keskkonnakaalutlustega, ka majanduslikud, sotsiaalsed ning muud kaalutlused võivad tagada keskkonnakaitse kõrget taset. Keskkonnakaalutlused ei saa automaatselt ja alati teiste eesmärkide ees eelisseisundit. Kui otsustusprotsessis on valida mitme lahendusvariandi vahel, mille tulemusel on eesmärki võimalik saavutada, tuleb eelistada seda, mis vastab rohkem keskkonnakaitse eesmärkidele ja põhimõtetele. Erinevate eesmärkide vastuolu korral tuleb need lahendada kaalumise teel.¹⁵⁸

Seega tuleb kaalutusotsuse tegemisel arvestada keskkonnakaitsete huvide kõrval ka muinsuskaitsete huvidega ning keskkonnakaitsete ja muinsuskaitsete huvide vastuolu korral tuleb need lahendada kaalumise teel. Samas on praktikas see väga keeruline, sest kuskil

¹⁵⁷ Kask, O. jt (koost). § 9/1.

¹⁵⁸ Kask, O. jt (koost). § 9/7.

ei ole kirjas kas olulisem on keskkonnakaitse või muinsuskaitse või millistel kaalutlustel tuleks üht eelistada teisele.

Tallinna Ringkonnakohus on märkinud, et otsusest peab nähtuma, kuidas on kõiki huve otsuse tegemisel arvesse võetud ning miks on üht huvi eelistatud teisele. Kuna otsuse tegemisel ei arvestatud kohaliku kogukonna huvidega tühistas kohus vaidlusaluse haldusakti. Tallinna Ringkonnakohus selgitas, et Eesti Vabariigi põhiseaduse § 53 piirab keskkonnaväärtuste hävitamist argumendiga, et see on riigile majanduslikult kasulik.¹⁵⁹

Riigikohus on märkinud, et halduse kaalutusõiguse tuum on otsustus, milline kaitsmist väärivatest ja asjassepuutuvatest õigustest ja huvidest on kaalukam. Kohtutel ei ole pädevust sellist kaalutusotsust täitevvõimu eest teha. Kui õiguste ja huvide väärtustamine on toimunud ebaratsionaalselt, ilmselgelt meelevaldselt, või vastuolus diskretsioonivolituse eesmärgiga, õiguse üldpõhimõtetega või senise kohtupraktikaga saab kohus tugineda õiguste ja huvide ebaõigele väärtustamisele.¹⁶⁰ Eeltoodud Riigikohtu seisukohast nähtub selgelt, et kohtu roll ei ole hinnata ühe või teise huvi kaalu, see ülesanne ja pädevus on selgelt haldusorganil.

Riigikohus on haldusasjas nr 3-16-478 leidnud, et kõik keskkonnaeesmärgid, mis õigusaktidega on sätestatud, ei ole jäigalt siduva iseloomuga, mistõttu on võimalik eesmärki arvesse võtta kaalutusotsuse tegemisel.¹⁶¹ Alljärgnevalt käsitleb magistritöö autor lahendusi, mis võiksid praktikas aidata haldusorganil veeloa taotluse menetluses, kus isik taotleb veeluba paisutamiseks lõhejõgedel ja Natura aladel, leida tasakaal muinsuskaitseliste ja keskkonnakaitseliste huvide vahel.

4.2. Looduskaitseliste ja muinsuskaitseliste huvide ühildamine

Esimene võimalik lahendus magistritöö autori hinnangul on muinsuskaitseliste ja keskkonnakaitseliste huvide ühildamine. Selleks on haldusmenetluses vaja välja selgitada mõlema valdkonna eesmärgid ning nende eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed. Kui eesmärgi saavutamiseks on mitu meetet, siis tuleks valida selline, mis võimaldab arvestada

¹⁵⁹ TlnRnKo 18.03.2008, 3-06-1136, p 21–23.

¹⁶⁰ RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13, p 19.

¹⁶¹ RKHKo 08.10.2018, 3-16-478, p 25.

mõlema valdkonna huvidega. Nii keskkonnaõigusest kui ka muinsuskaitseadusest ei tulene kohustust võtta kasutusele kõige tõhusam meede eesmärgi saavutamiseks.¹⁶² Riigikohus on selgitanud, et muinsuskaitseadus ei keela mistahes muutusi, vaid üksnes selliseid muutusi, mis on sobimatud (MuKS § 3 lg 3).¹⁶³ Seega võimaldavad mõlemat valdkonda reguleerivad õigusaktid eesmärgi saavutamiseks valida erinevate meetmete vahel. Praktikast on ka mitmed näiteid, kus huvide konflikti korral on kaalumise teel saavutatud lahendus, mille tulemusel on arvestatud mõlema valdkonna eesmärkidega.

Keskkonnamõju hindamine, mis viiakse läbi tegevusloa taotluse menetluses¹⁶⁴ on üks vahend muinsuskaitseliste ja keskkonnakaitseliste huvide vahel tasakaalu leidmiseks. Keskkonnaministri 01.09.2017 määruse nr 34 „Keskkonnamõju hindamise aruande sisule esitatavad täpsustatud nõuded”¹⁶⁵ (edaspidi määrus nr 34) § 5 lg 1 kohaselt esitatakse keskkonnamõju hindamise aruandes kavandatava tegevuse ja selle reaalsete alternatiivsete võimalustega eeldatavalt oluliselt mõjutatava keskkonna kirjeldus, mis peab sisaldama teavet asjakohaste keskkonnaelementide ja -aspektide kohta. Määruse nr 34 § 5 lg 3 sätestab, et keskkonnaaspektide hulka kuulub kultuuripärand, sh kultuuri- ja arheoloogilise väärtusega objektid.

Seega hinnatakse keskkonnamõju hindamise menetluse käigus mõju nii keskkonnakaitselistele kui ka muinsuskaitselistele eesmärkidele. Euroopa Kohus on mitmetes lahendites rõhutanud et, loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 kohane hindamine peab olema läbi viidud võimalikult põhjalikult. Keskkonnamõju hindamise aruandes ei tohi esineda lünki ning see peab sisaldama võimalikult täpseid, lõplikke ja täielikke järeldusi. Selline põhjalik analüüs aitab haldusorganil leida kõige sobiva, vajalikum ja mõõdukam abinõu. Riigikohus on märkinud, et muinsuskaitseliste huvidega on võimalik arvestada niivõrd, kui seda võimaldab Euroopa Liidus keskkonnaõigus. Keskkonnaametil tuleb koostöös loa taotleja ja Muinsuskaitseametiga leida sobivaim kalapääsu lahendus.¹⁶⁶

¹⁶² RKHKo 18.02.2021, 3-17-2565, p 28.

¹⁶³ RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739, p 34.

¹⁶⁴ RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06 p 18.

¹⁶⁵ Keskkonnaministri 01.09.2017 määruse nr 34 „Keskkonnamõju hindamise aruande sisule esitatavad täpsustatud nõuded”. – RT I, 06.09.2017, 1.

¹⁶⁶ RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739, p 34.

4.3. Natura erandi tegemine

VeeS § 174 lg 4 kohaselt võib VeeS § 174 lg 3 sätestatud kalade läbipääsu tagamise kohustuse täitmist veeloaga leevendada või paisu omaniku nimetatud kohustuse täitmisest vabastada, arvestades kaaluka põhjuse olemasolu. Arvestades, et magistritöös käsitletakse paisutamist nii lõhejõel kui ka Natura alal ei hinda magistritöö autor kalade läbipääsu osas erandi (VeeS § 174 lg 4) tegemise võimalust üksnes lõhejõgedel. VeeS § 174 lg 4 ei sätesta erandit Natura 2000 võrgustiku alade osas, seega kui paisutamist planeeritakse Natura alal, tuleb VeeS § 174 lg 4 sätestatud erandi hindamiseks viia läbi Natura erandi hindamine vastavalt loodusdirektiivi artiklile 6 lg 4 ja KeHJS § 29 lg 3 ja 4.¹⁶⁷ Samas Natura erandi hindamise etappi liigutakse üksnes siis, kui leitakse, et kalade läbipääsu tagamata jätmisel on Natura alale ebasoodne mõju.¹⁶⁸

KeHJS § 29 lg 2 kohaselt võib tegevusloa anda, kui seda lubab Natura 2000 võrgustiku ala kaitsekord ning otsustaja on veendunud, et kavandatav tegevus ei mõjuta ebasoodsalt selle Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkust ega kaitse-eesmärki. Loodusdirektiivi artikli 6 lg 4 ja KeHJS § 29 lg 3 ja 4 kohaselt võib hoolimata kavandatava tegevuse eeldatavalt ebasoodsast mõjust Natura 2000 võrgustiku alale tegevusloa anda üksnes juhul, kui esinevad üheaegselt järgmised tingimused: 1) puuduvad alternatiivsed lahendused; 2) kavandatav tegevus tuleb ellu viia avalikkuse jaoks esmatähtsatel ja erakordselt tungivatel põhjustel, sh sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel; 3) Vabariigi Valitsus annab nõusoleku; 4) liikmesriik võtab kasutusele vajalikud hüvitusmeetmed ning teatab nendest Euroopa Komisjoni.

Euroopa Kohus on selgitanud, et kui peale loodusdirektiivi artikli 6 lg 3 kohast hindamist selgub, et kavandataval tegevusel on negatiivne mõju saab liikmesriik otsustada kas keeldub loa andmisest või lubab seda loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 kohaselt, kui selles sätestatud tingimused on täidetud.¹⁶⁹ Loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 esimene tingimus, mis peab olema täidetud on alternatiivsete lahenduste puudumine. See tähendab, et kavandatava tegevuse (paisutamise) elluviimiseks ei esine alternatiivseid lahendusi. Riigikohus on märkinud, et loodusdirektiivi artikli 6 lg 4 tähenduses saab arvestada üksnes realistlikke ja mõistlikke

¹⁶⁷ 226 SE, lk 3-4.

¹⁶⁸ EKo C-241/08, *Euroopa Komisjon*, p 72.

¹⁶⁹ EKo C-241/08, *Euroopa Komisjon*, p 72.

alternatiive. Alternatiivsete lahenduste hindamisel tuleb lähtuda loa taotleja tegevuse eesmärkidest.¹⁷⁰

Euroopa Komisjon on selgitanud, et projekti vajalikkuse analüüsimisel tuleb kaaluda ka nullvarianti. Alternatiivide võrdlemisel ei saa meetmete majanduslik kulu olla ainus otsustav tegur.¹⁷¹ Projekti kavandaja ei saa põhjendada alternatiivide uurimisest keeldumist asjaoluga, et nende maksumus on liiga suur.¹⁷² Arvestada ei tule üksnes projekti esitaja pakutud alternatiividega, kaaluda tuleb ka alternatiivseid lahendusi, mis asuvad teises piirkonnas, isegi teises riigis.¹⁷³ Mida laiemalt alternatiivseid lahendusi kaalutakse, seda suurem on tõenäosus need leida. Liiga kitsas käsitlus välistaks peaaegu alati võimaluse, et kavandatavale tegevusele alternatiivsed lahendused leiduksid. Seega veeloa taotlemisel paisutamiseks tuleb Natura erandi hindamisel kaaluda ka muid asukohti veekogu paisutamiseks.

Alternatiivide puudumist tuleb tõendada enne, kui hinnata kas projekt on avalikkuse jaoks esmatähtsatel ja tungivatel põhjustel vajalik.¹⁷⁴ Kui alternatiivsete võimaluste puudumine on tõendatud tuleb hinnata järgmisena loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 kohaselt, kas projekt tuleb ellu viia üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sh sotsiaalsetel või majanduslikel. Loodusdirektiivis mõiste „üldiste huvide seisukohast eriti mõjuv põhjus” selgitust kehtestatud ei ole, tegemist on määratlemata õigusmõistega. Euroopa Komisjon on selgitanud, et mõiste määramisel tuleb hinnata, kas üldised huvid on ülekaalukad. Üldised huvid on ülekaalukad, kui need on pikaajalised. Huvid, mis toovad ühiskonnale üksnes lühiajalist kasu, ei kaalu üles loodusdirektiiviga kehtestatud pikaajalisi eesmärke.¹⁷⁵

Kaitse eesmärkidele avalduv mõju võib olla põhjendatud ka kaalutlustel nagu kodanike elu põhiväärtuste (nt julgeolek, tervis) kaitse vajadus, samuti riigi jaoks eriti oluliste strateegiate

¹⁷⁰ RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739, p 33.

¹⁷¹ EKo C-399/14, *Grüne*, p 77. Vt ka Juhenddokument loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõike 4 kohta. Mõistete selgitused: alternatiivsed lahendused, üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused, asendusmeetmed, üldine sidusus, komisjoni arvamus. *Sine loco*: 2007/2012. Arvutivõrgus:http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_et.pdf (15.04.2020).

¹⁷² Euroopa Komisjon. Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted. Komisjoni teatis 7621 final. Brüssel: 2018. Arvutivõrgus: https://www.envir.ee/sites/default/files/provisions_art_6_nov_2018_et.pdf (23.01.2021).

¹⁷³ Euroopa Komisjon. Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted. M – Euroopa Liidu Teataja, 2019/C 33/01, lk 39. Arvutivõrgus: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=EN) (25.03.2021).

¹⁷⁴ EKo C-239/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Portugali Vabariik*, ECLI:EU:C:2006:665, p 36-39.

¹⁷⁵ Juhenddokument loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõike 4 kohta, lk 7-8.

elluviimine ning konkreetsed majanduslikku või sotsiaalset laadi tegevused, mis on vajalikud avalike teenuste osutamiseks.¹⁷⁶

Kolmas tingimus, mille loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 kehtestab on kohustus võtta kõik vajalikud meetmed, et tagada Natura võrgustiku üldise sidususe kaitse. Liikmesriigil tuleb asendusmeetmetest teavitada Euroopa Komisjoni.¹⁷⁷ Selleks, et määrata asjakohased asendusmeetmed peab eelnevalt olema põhjalikult kindlaks tehtud kavandatava tegevuse mõju Natura alale.¹⁷⁸ KeHJS § 29 lg 4 kohaselt loas määratud tegevust ei tohi alustada enne hüvitusmeetmete rakendamist.

Loodusdirektiivi artiklis 6 lg 4 sätestatud erandit saab kaaluda alles siis, kui kavandatava tegevuse mõju on vastavalt loodusdirektiivi artiklile 6 lg 3 analüüsitud.¹⁷⁹ Teadlikkus kavandatava tegevuse mõjust Natura ala kaitse eesmärkidele on vältimatu eeldus loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 erandi kohaldamiseks.¹⁸⁰

Eelnevast tulenevalt tuleb veeloa taotluse menetluses uurida, kas paisutamiseks puuduvad loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 kohaselt alternatiivsed lahendused ning kas paisutamine on alternatiivsete lahenduste puudumisel siiski vajalik avalikkuse jaoks esmatähtsatel ja erakordselt tungivatel põhjustel. Euroopa kohtupraktika analüüsis¹⁸¹ selgub, et avalikkuse jaoks esmatähtsad ja erakordselt tungivad põhjused võivad olla inimkonna kaitse vajadust põhjendavad kaalutlused, liikmesriigi elektrivarustuskindluse tagamine, taastuvenergia tootmine. Avalikkuse jaoks esmatähtsateks ja erakordselt tungivateks põhjusteks ei saa kindlasti pidada üksnes ettevõtete või üksikisikute huve. Riigikohus on möönnud, et muinsuskaitsealased kaalutlused võivad olla loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 tähenduses üldiste huvide seisukohast eriti mõjuv põhjus.¹⁸²

¹⁷⁶ Euroopa Komisjon. Natura 2000 alade kaitsekorraldus, lk 41.

¹⁷⁷ Loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4.

¹⁷⁸ EKo C-304/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon*, p 83.

¹⁷⁹ EKo C-304/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon*, p 83. EKo C-239/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon*, p 25–39.

¹⁸⁰ EKo C-411/19, *WWF Italia Onlus jt versus Presidenza del Consiglio dei Ministri ja Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA*, ECLI:EU:C:2020:580, p 52.

¹⁸¹ Vt lähemalt käesoleva töö alapunkt 2.5.3 (lk 37 jj).

¹⁸² RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739, p 32.

4.4. Natura 2000 võrgustiku alast loobumine

Üks võimalik lahendus keskkonkakaitsete ja muinsuskaitsete huvide vastuolu lahendamiseks on ühenduse tähtsusega Natura alade loetelu muutmine. Natura alade muutmise regulatsiooni loodusdirektiivis sõnaselgelt kehtestatud ei ole. Euroopa Kohus on selgitanud, et komisjonil on võimalus ala ühenduse tähtsusega alade loetelust välja arvata loodusdirektiivi artikkel 9 kohaselt.¹⁸³ Loodusdirektiivi artikkel 9 sätestab, et komisjon vaatab artiklis 21 sätestatud korras korrapäraselt läbi Natura 2000 võrgustiku panuse artiklites 2 ja 3 sätestatud eesmärkide saavutamisel. Sellega seoses võib kaaluda mõne erikaitseala loetelust väljaarvamist, kui looduslik areng, mis on artiklis 11 sätestatud järelevalve tulemus, seda võimaldab.

Ühenduse tähtsusega alade loetelust väljaarvamine toimub sama menetluse kohaselt nagu toimub Natura ala loetellu kandmine. Kui loodusdirektiivi artikkel 11 kohase järelevalve tulemusel selgub, et Natura ala ei võimalda enam mingil viisil loodusdirektiivi kriteeriume täita peavad liikmesriigid esitama loodusdirektiivi artikkel 4 lg 1 alusel ettepaneku ühenduse tähtsusega alade loetelu muutmiseks, et see vastaks taas loodusdirektiivi kriteeriumitele. Kui aga Natura ala ei suuda enam panustada loodusdirektiivi eesmärkide saavutamiseks, tuleb liikmesriigil esitada komisjonile ettepanek Natura ala väljaarvamiseks.¹⁸⁴ Euroopa Kohus on selgitanud, et Natura ala võib ühenduse tähtsusega alade loetelust välja arvata ka juhul, kui Natura ala määramisel on tehtud teaduslik viga.¹⁸⁵

Kui liikmesriik ettepanekut Natura ala väljaarvamiseks komisjonile ei tee, võib liikmesriik asjatult panustada ressursi loodusdirektiivis sätestatud eesmärkide täitmiseks asjaomasel alal. Lisaks eeltoodud tarbetule ressursikasutusele võib ettepaneku tegemine Natura alast väljaarvamiseks olla ka oluline olukorras, kus Natura alal asub maatükk, millel omandiõiguse teostamine on Natura alale kohalduva regulatsiooni tõttu piiratud.¹⁸⁶

¹⁸³ EKo C-301/12, *Cascina Tre Pini Ss versus Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare jt*, ECLI:EU:C:2014:214, p 25.

¹⁸⁴ EKo C-301/12, *Cascina*, p 26-28.

¹⁸⁵ EKO C-281/16, *Vereniging Hoekschewaards Landschap versus Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECLI:EU:C:2017:774, p 33.

¹⁸⁶ EKo C-301/12, *Cascina*, p 28-29.

Natura alade loetelu muutmiseks ei ole piisav üksnes väide, et Natura ala keskkonnaseisund on halvenenud. Igasugune Natura ala seisundi halvenemine ei ole põhjenduseks Natura alade loetelu muutmiseks. Euroopa Kohus on märkinud, et: „Oluline on, et halvenemise tulemusel ei võimalda see ala enam kuidagi looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitset või Natura 2000 võrgustiku ala loomist, mistõttu see ala ei saa enam anda mingit panust loodusdirektiivi artiklites 2 ja 3 toodud eesmärkide saavutamiseks.”¹⁸⁷

Euroopa Kohus on selgitanud, et Natura alade kindlaksmääramisel ei saa olla aluseks majanduslikud kriteeriumid, vaid eelkõige ökoloogilised kriteeriumid.¹⁸⁸ Seega arvestades eeltoodud Euroopa Kohtu selgitust, et Natura alade loetelu muutmine toimub sama menetluse alusel, mis Natura ala loetellu lisamine, siis ei saa nagu ala määramiselgi selle muutmiseks olla aluseks majanduslikud kriteeriumid. Euroopa Kohus ei ole pidanud õiguspäraseks Natura ala ühenduse tähtsusega alade loetelust väljaarvamist ka sotsiaalsetel, eelarvelistel ja poliitilistel, kaalutlustel, kui Natura alal on panus loodusdirektiivi eesmärkide saavutamiseks endiselt olemas.¹⁸⁹

Eelnevast tulenevalt on võimalik Natura alade loetelu muutmine, kui Natura ala keskkonnaseisund ei võimalda enam loodusdirektiivi eesmärkide saavutamisse panustada. Natura ala ühenduse tähtsusega alade loetelust väljaarvamine võib olla vajalik, et liikmesriik ei panustaks asjatult ressursse sellise ala kaitseks, millel puudub panus loodusdirektiivi eesmärkide täitmiseks. Samas on see vajalik ka olukorras, kus Natura ala kaitsekord loob põhjendamatuid piiranguid.

4.5. Veepoliitika raamdirektiivis sätestatud erandi kohaldamine

Liikmesriigil on kohustus projektile loa andmisest keelduda, kui projekt võib halvendada pinnaveekogu seisundit. See ei ole aga absoluutne keeld, liikmesriigil on teatud erandlikel juhtudel siiski võimalik projektile loa andmist kaaluda hoolimata selle mõjust pinnaveekogu

¹⁸⁷ EKo C-301/12, *Cascina*, p 30 ja 31.

¹⁸⁸ 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.

¹⁸⁹ EKo C-281/16, *Vereniging*, p 37 ja 41.

seisundile.¹⁹⁰ Riigikohus on märkinud, et kõigil keskkonnanäesmärkidel ei ole jäigalt siduvat iseloomu. Kui õigusaktis on sätestatud eesmärgi saavutamise osas erandid, siis on võimalik neid kaalutusotsuse tegemisel arvesse võtta.¹⁹¹

Veepoliitika raamdirektiiv sätestab veekogude hea seisundi saavutamise osas erandid. Veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 lg 4 kohaselt võib veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 lg 1 alusel kindlaksmääratud tähtaegu pikendada veekogu eesmärkide järkjärguliseks saavutamiseks tingimusel, et veekogu seisundis ei toimu edasist halvenemist ning kui on täidetud kõik veepoliitika raamdirektiivi artiklis 4 lg 4 p a–d sätestatud tingimused.

Veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 lg 5 kohaselt võivad liikmesriigid seada eesmärgiks saavutada konkreetsete veekogude jaoks lõikes 1 nõututest leebemad keskkonnanäesmärgid, kui artikli 5 lg 1 alusel on kindlaks tehtud, et nad on inimtegevusest nii mõjutatud, või kui nende looduslik seisund on selline, et nende eesmärkide saavutamine oleks võimatu või ebaproportsionaalselt kulukas, ning kui on täidetud kõik veepoliitika raamdirektiivi artiklis 4 lg 5 p a–d kehtestatud tingimused.

Veekogude seisundi ajutist halvenemist ei loeta veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 lg 6 kohaselt veepoliitika raamdirektiivi nõuete rikkumiseks, kui see tuleb loomulikest asjaoludest või vääramatust jõust ning täidetud peavad olema kõik artikkel 4 lg 6 p a–e kehtestatud tingimused. Veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 lg 7 kohaselt ei riku liikmesriik veepoliitika raamdirektiivi nõudeid, kui head ökoloogilist seisundit või vajaduse korral head ökoloogilist potentsiaali ei saavutata või pinnaveekogu seisundi halvenemist ei suudeta ära hoida uute muudatuste tõttu pinnaveekogu füüsilistes omadustes või suutmatus ära hoida pinnaveekogu langemist väga heast seisundist heasse seisundisse tuleneb inimeste uuest püsivast arendustegevusest ning kui täidetud on veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 lg 7 p a–d sätestatud tingimused.

Veepoliitika raamdirektiivis sätestatud nõuded on üle võetud veeseadusega. Erandid seoses veekaitse eesmärkide saavutamise osas on reguleeritud veeseaduse teises peatükis. VeeS § 38 lg 1 kohaselt võib veekogumi hea seisundi saavutamise suhtes kohaldada erandeid VeeS § 39–

¹⁹⁰ EKo C-461/13, *Umwelt*, p 50.

¹⁹¹ RKHKo 08.10.2018, 3-16-478, p 25.

42 alusel. Erandite kohaldamise põhjendused veekogumite kaupa esitatakse veemajanduskavas ja asjakohasel juhul veeloas. VeeS § 39 lg 1 kohaselt võib veekaitse eesmärgi saavutamise tähtaega pikendada ja kavandada eesmärgi saavutamine järk-järgult, kui on tagatud, et veekogumi seisund ei halvene ning kui esineb vähemalt üks VeeS § 39 lg 1 p 1–3 põhjustest. Veekaitse eesmärgi saavutamise tähtaja pikendamine ja selle põhjendus esitatakse VeeS § 39 lg 3 kohaselt veemajanduskavas.

Leebema veekaitse eesmärgi võib VeeS § 40 lg 1 kohaselt seada üksnes siis, kui veekogumi seisund on looduslike tingimuste või VeeS § 44 kohaselt kindlaks tehtud inimtegevuse mõju tõttu niivõrd halb, et eesmärgi saavutamine on võimatu või võimalik ebaproportsionaalselt suurte kuludega ning, kui esinevad VeeS § 40 lg 1 p 1–4 sätestatud tingimused. Veekaitse leebemad eesmärgid ja nende põhjendused esitatakse VeeS § 40 lg 2 kohaselt veemajanduskavas.

VeeS § 42 lg 1 kohaselt kui pinnaveekogumi head ökoloogilist seisundit ei saavutata või seisundi või potentsiaali halvenemist ei suudeta vältida pinnaveekogumi uute füüsiliste muutuste tõttu või kui uue säästva arendustegevuse tõttu langeb pinnaveekogumi seisund väga heast seisundist heasse seisundisse, loetakse veekaitse eesmärk saavutatuks juhul, kui on täidetud kõik VeeS § 42 lg 1 p 1–4 tingimused. VeeS § 42 lg 2 kohaselt kui VeeS § 42 lg 1 sätestatud erandi kohaldamine ei ole veemajanduskavas määratud, esitatakse VeeS § 42 lg 1 p 3 nimetatud teave erandi kohaldamist otsustavas veeloas ja veemajanduskavas selle järgmisel ajakohastamisel.

Euroopa Kohus on märkinud, et veepoliitika raamdirektiivi artiklis 4 lg 7 sätestatud erandi kohaldamiseks tuleb kontrollida, kas kahjuliku mõju vältimiseks või leevendamiseks veekogu seisundile on võetud kõik vajalikud meetmed, kas projekti elluviimine on piisavalt põhjalikult argumenteeritud ning kas projekti elluviimine on põhjendatud ülekaalukatest üldistest huvidest lähtuvalt. Lisaks tuleb analüüsida, kas projekti rakendamisest tulenevad hüved kaaluvad üles veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 lg 1 sätestatud eesmärkide saavutamise. Muuhulgas tuleb analüüsida, kas projektiga saavutatav hüve ei oleks võimalik saavutada muul viisil või muude vahenditega, mis oleks keskkonnale vähem koormav.¹⁹²

¹⁹² EKo C-346/14, *Euroopa Komisjon*, p 66. EKo C-43/10, *Nomarchiaki*, p 67.

Riigikohus on haldusasjas 3-16-478 märkinud, et: „Kollegium peab vajalikuks selgitada, et muinsuskaitse huvi arvestades ei ole välistatud, et võib esineda avalik huvi vähemasti paisutuse säilitamise vastu vaidlusaluses kohas, mis võib üles kaaluda veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide saavutamisest keskkonnale või ühiskonnale tulenevad hüved, isegi kui ka paisutuse säilitamine ilma energia tootmiseta ei võimalda direktiivi eesmärke saavutada. /.../ Sõltuvalt asjaoludest võib vajalikuks osutada ka veemajanduskava muutmine.”¹⁹³

Veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 lg 3 p a alap i kohaselt võivad liikmesriigid lugeda pinnaveekogu tehislikuks või tugevasti muudetuks, kui hea ökoloogilise seisundi saavutamiseks vajalikud muudatused veekogu hüdro-morfoloogilistes omadustes avaldaksid märkimisväärset negatiivset mõju keskkonnale laiemalt. Keskkonnale laiemalt hõlmab ka mõju kultuuripärandile.¹⁹⁴ Ka KeHJS § 2¹ sätestab, et keskkonnamõju on mõju kultuuripärandile. Seega võimaldab veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 lg 3 p a alap i leida tasakaal muinsuskaitse ja keskkonnakaitse huvi vahel veekaitse eesmärkide saavutamise kontekstis.

Eelnevast tulenevalt ei ole veeseaduses sätestatud veekaitse eesmärkidel järgalt siduvat iseloomu. Seega on haldusorganil võimalus kaaluda veekaitse eesmärkide suhtes erandi kohaldamist VeeS § 39–42 alusel. Muuhulgas kaaluda, kas muinsuskaitse huvid kaaluvad üle asjaomasel alal veekaitse eesmärkide saavutamise nõuded.

¹⁹³ RKHKo 08.10.2018, 3-16-478, p 27.

¹⁹⁴ European Commission. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document 4. Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies. Luxembourg: 2003, lk 41. Arvutivõrgus: [https://circabc.europa.eu/sd/a/f9b057f4-4a91-46a3-b69a-e23b4cada8ef/Guidance%20No%204%20-%20heavily%20modified%20water%20bodies%20-%20HMWB%20\(WG%202.2\).pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/f9b057f4-4a91-46a3-b69a-e23b4cada8ef/Guidance%20No%204%20-%20heavily%20modified%20water%20bodies%20-%20HMWB%20(WG%202.2).pdf) (20.03.2021).

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli selgitada välja õiguslikud võimalused keskkonkakaitsete ja muinsuskaitsete huvide vahel tasakaalu leidmiseks lõhejõgedel ning Natura aladel, kus veeseaduses sätestatud kohustusega tagada kalade läbipääs või likvideerida paisutus on vastuolus muinsuskaitsete huvidega. Kui tasakaalu leidmine võimalik ei ole, siis kumba huvi tuleks pidada kaalukamaks ehk küsimus, kuidas tuleb riigil lahendada olukord, kus veeloa taotluse menetlemisel on tekkinud vastuolu keskkonkakaitsete ning muinsuskaitsete huvide vahel. Seejuures analüüsis magistritöö autor Euroopa kohtupraktikat ning tõi välja millised huvid on ülekaalukad avalikud huvid, mis võimaldavad kohaldada veepoliitika raamdirektiivis ning loodusdirektiivis sätestatud erandit, kas huvi kaitsta kultuuripärandit võib olla selline ülekaalukas avalik huvi.

Magistritöö esimeses peatükis käsitles autor keskkonkakaitsete ning muinsuskaitsete eesmärgi, tuues välja mõlema valdkonna eesmärkide vastuolu lõhejõgedel ja Natura alal veeloa taotluse menetluses. Veeseaduses sätestatud kohustus tagada lõhejõgedel kalade läbipääs on vastuolus muinsuskaitseaduses sätestatud kohustusega mitte ohustada ega rikkuda kultuurimälestist, sest kalapääsu rajamisel muutub väljakujunenud ajalooline keskkond ning kultuuriväärtuslikud vaated. Lisaks eeltoodud vastuolule esineb muinsuskaitsete ja keskkonkakaitsete huvide vastuolu ka paisutuse likvideerimisel. Kui paisjärv on määratud kultuurimälestise kaitsevööndisse on paisutuse likvideerimine vastuolus kaitsevööndi eesmärgi kui ka käskkirjaga, mille alusel on paisjärv kaitsevööndisse määratud.

Reeglina on keskkonnaotsused kaalutusotsused, mis tähendab, et haldusorganil tuleb arvestada kõigi oluliste asjaolude ning põhjendatud huvidega. Euroopa Liidu õiguses on suuremal määral reguleeritud keskkonnaõigusega seotud kohustusi ning eesmärgi. Kultuuripärandi kaitsega seotud kohustusi on vähe. Samas on need olemas ning on selge, et kultuuripärandi kaitse on samuti Euroopa Liidu jaoks oluline. Peamine eesmärk, seoses kultuuripärandi kaitsega, mis Euroopa Liidu õigusest tuleneb on eesmärk säilitada ja kaitsta kultuuripärandit. Kuna kultuuripärand on osa keskkonnast tuleb otsuse tegemisel arvestada mõju ka kultuuripärandile. Seega kaalutusotsuse tegemisel keskkonkakaitsete huvide kõrval tuleb arvestada ka muinsuskaitsete huvidega ning nende vastuolu korral tuleb lahendus leida kaalumise teel.

Esmalt tuleks leida võimalus keskkonnakaitseliste ja muinsuskaitsete huvid ühildamiseks. Kuna mõlemat valdkonda reguleerivad õigusaktid ei kohusta eesmärkide saavutamiseks võtma kasutusele kõige tõhusamat meetet, saab haldusorgan erinevate meetmete vahel valida ning leida selline abinõu, mille tulemusel on arvestatud mõlema valdkonna huvidega. Keskkonnamõtude hindamine on üks võimalik vahend muinsuskaitsete ja keskkonnakaitseliste huvid vahel tasakaalu leidmiseks. Keskkonnamõtju hindamise menetluses on võimalik analüüsida mõju mõlema valdkonna eesmärkidele, sh erinevate kalapääsude sobivust.

Magistritöö raames analüüsitud Eesti ja Euroopa kohtupraktikast selgus, et kui tegevus ei ole käsitletav loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 tähenduses projektina (keskkonnamõtju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse tähenduses kavandatava tegevusena), siis KeHJS § 29 lg 2 ja loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 ja 4 kohane keskkonnamõtju hindamise menetlus põhjendatud ei ole. Kui jätkuvale tegevusele on luba antud enne loodusdirektiivi kohaldatavaks muutumist, siis tegevusele ei laiene loodusdirektiivi artikkel 6 lg 3 kohased nõuded seoses eelneva keskkonnamõtju hindamisega. Loodusdirektiiv artikkel 6 lg 2 kohaldub aga alati, ka nende tegevuste puhul, millele luba on väljastatud enne loodusdirektiivis sätestatud kaitsekorra kohaldatavaks muutumist. Seega peab tegevus alati vastama loodusdirektiivi artikkel 6 lg 2 nõuetele. Liikmesriigil on võimalik olemasolevate projektide Natura alale avalduvat mõju tagantjärele hinnata loodusdirektiivi artikli 6 lg 2 kohaselt. Loodusdirektiivi artikkel 6 lg 2 kohane tagantjärele hindamine peab vastama loodusdirektiivi artikli 6 lg 3 ning 4 nõuetele.

Kui sellist lahendust, mis arvestaks mõlema valdkonna eesmärkidega ei leita, on võimalik kaaluda VeeS § 174 lg 4 sätestatud kalade läbipääsu tagamise osas erandi tegemist. Kuna VeeS § 174 lg 4 ei sätesta erandit Natura 2000 võrgustiku alade osas, tuleb kalade läbipääsu kohustuse leevendamiseks või sellest vabastamiseks läbi viia Natura erandi hindamine vastavalt loodusdirektiivi artiklile 6 lg 4 ja KeHJS § 29 lg 3 ja 4. Natura erandi kohaldamiseks, sh kalade läbipääsu kohustuse leevendamiseks või kohustusest vabastamiseks (VeeS § 174 lg 4), peavad täidetud olema kõik loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 tingimused. See tähendab, et kavandatava tegevuse elluviimiseks peavad puuduma alternatiivsed lahendused ning tegevus tuleb ellu viia avalikkuse jaoks esmatähtsatel ja erakordselt tungivatel põhjustel. Veeloas määratud tegevust ei tohi alustada enne hüvitusmeetmete rakendamist. Hüvitusmeetmetest tuleb teavitada Euroopa Komisjoni.

Euroopa kohtupraktika analüüsist selgus, et avalikkuse jaoks esmatähtsad ja erakordselt tungivad põhjused võivad olla inimkonna kaitse vajadust põhjendavad kaalutlused, liikmesriigi elektrivarustuskindluse tagamine, taastuenergia tootmine. Avalikkuse jaoks esmatähtsateks ja erakordselt tungivateks põhjusteks ei saa kindlasti pidada üksnes ettevõtete või üksikisikute huve. Riigikohus on möönnud, et avalikkuse jaoks esmatähtsad ja erakordselt tungivad põhjused võivad olla muinsuskaitseelased kaalutlused.

Ühe võimaliku lahendusena on magistritöö autor välja toonud ka Natura alade loetelu muutmise. Kui Natura ala keskkonnaseisund ei võimalda enam loodusdirektiivi eesmärkide saavutamisse panustada on võimalus see ühenduse tähtsusega alade loetelust välja arvata. Natura ala ühenduse tähtsusega alade loetelust väljaarvamine võib olla vajalik, et liikmesriik ei panustaks asjatult ressursse sellise ala kaitseks, millel puudub panus loodusdirektiivi eesmärkide täitmiseks. Samas on see vajalik ka olukorras, kus Natura ala kaitsekord loob põhjendamatuid piiranguid. Magistritöös analüüsitud Euroopa kohtupraktikast nähtub, et Natura ala ühenduse tähtsusega alade hulgast väljaarvamine ei saa toimuda sotsiaalsetel, majanduslikel, eelarvelistel ja poliitilistel kaalutlustel, kui Natura alal on endiselt panus loodusdirektiivi eesmärkide saavutamiseks.

Viimase lahendusena on magistritöö autor välja toonud veepoliitika raamdirektiivis sätestatud erandi kohaldamise. Eesti õigusesse on veepoliitika raamdirektiiv üle võetud veeseadusega. Veepoliitika raamdirektiivis sätestatud kohustused ja eesmärgid on liikmesriikidele siduvad. Seega tuleb veeloa taotluse menetluses arvestada ka veepoliitika raamdirektiivist tulenevate eesmärkide ja nõuetega. Kui paisutamine halvendab pinnaveekogu seisundit, tuleks haldusorganil veeloa andmisest keelduda. Samas on veeseaduses veekaitse eesmärkide osas sätestatud erandid, mis tähendab, et veekaitse eesmärkidel ei ole jäigalt siduvat iseloomu. Haldusorganil on võimalik kaaluda veekaitse eesmärkide suhtes erandi tegemist vastavalt veeseaduse regulatsioonile. Muuhulgas kaaluda, kas muinsuskaitseelised huvid kaaluvad üle asjaomasel alal veekaitse eesmärkide saavutamise nõuded.

Kokkuvõttes saab magistritöö sissejuhatuses püstitatud hüpoteesile väita, et keskkonnakaitseelised huvid ei kaalu automaatselt üle muinsuskaitseelised huvidest. Haldusorganil tuleb lähtuvalt iga üksikjuhtumi asjaoludest kaaluda, kumb huvi on haldusmenetluses kaalukam või on võimalik leida lahendus, mis arvestaks mõlema valdkonna huvidega. Kaalutlusotsusest peab nähtuma, miks on ühte huvi eelistatud teisele.

Keskkonnadirektiivid kui ka siseriiklikud õigusaktid näevad nii Natura 2000 võrgustiku aladel kui ka lõhejõgedel seatud eesmärkide osas erandite tegemises võimalused. Nende erandite kaalumisel tuleb aga rangelt järgida keskkonnadirektiivides sätestatud nõuetega. Üldreeglina on loodusdirektiivi kohaselt tegevused, mis avaldavad Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkusele negatiivset mõju keelatud. See tähendab, kui veeloa taotluse menetluses selgub, et paisutamisel on negatiivne mõju Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkusele tuleb veeloa andmisest keelduda. Haldusorganil on võimalus kaaluda paisutamise lubamist loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 sätestatud nõuete kohaselt. Kui loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 sätestatud tingimused on täidetud võib kavandatavat tegevust lubada.

FINDING A BALANCE BETWEEN ENVIRONMENTAL AND HERITAGE INTERESTS IN THE WATER PERMIT APPLICATION PROCESS

Summary

The obligation provided in the Water Act to ensure the passage of fish on a dam built on salmon rivers may be in conflict with heritage protection interests. The Heritage Conservation Act (hereinafter “HCA”) provides for a prohibition to endanger, damage or destroy a cultural monument. The possibility that the cultural monument will not be affected in any way by the construction of a fishing passage is unlikely in practice. If the requirement for the passage of fish is not complied the issuing authority has the right to refuse to issue a water permit. In this case, according to the Water Act, the damming must be liquidated. When the damming is liquidated, the reservoir that has formed there will also disappear, because the precondition for the reservoir is the expansion of the water body. If a cultural monument has buffer zone it is necessity to preserve reservoir.

The aim of this master’s thesis was to find out different legal possibilities to find a balance between environmental and heritage protection interests in salmon rivers and Natura areas, where the obligation to ensure fish passage or liquidate damming is in conflict with heritage protection interests. If it is not possible to find a balance, then which interest should be considered more important, ie the question of how the state must resolve a situation where a conflict between environmental and heritage protection interests has arisen during the processing of an application for a water permit.

This master thesis uses the qualitative research method. The thesis is based on the analysis of Estonian and European case law, Estonian national law, European Union directives and legal literature. From the legal literature, both Estonian and international legal literature has been used, mainly the guidelines of the European Commission. In the master's thesis has been also used environmental research to find out impact to environment.

Due to the research goal, the master's thesis is divided into four chapters. In the first chapter, the author examines the objectives of environmental law and the preservation and protection

of cultural heritage in order to find out their nature and the difference between these two interests. Then the author points out which obligations provided in the Water Act are in conflict with the obligations provided in the HPA, as a result of which a conflict arises between the interests specified in the water permit application procedure.

The second chapter of the master's thesis analyzes the applicability of European Union directives in the water permit application procedure. This analyzes identifies the extent to which cultural heritage objectives can be taken into account in addition to the obligations and objectives set out in the environmental directives. In addition, the second chapter analyzes European case law to point out whether heritage protection interests outweigh conservation interests in Natura sites.

The third chapter provides the impact of the use of dams on aquatic biota and water quality. Also the third chapter explains the impact of ensuring the passage of fish and liquidation of damming on cultural heritage. The author finds that, it is important to explain impact to both field in order to weight interests and finding a balance.

The fourth chapter of the master's thesis provides legal possibilities for balancing environmental and heritage interests in the water permit application procedure. The main conclusions reached in this master's thesis are following.

Cultural heritage is part of the environment, which is why the impact on cultural heritage must also be taken into account when making a decision in water permit procedure. When environmental and heritage interests are in conflict, a solution must be found through consideration. Therefore should reconcile environmental and heritage interests. Environmental impact assessment is one of the possible tools for finding a balance between heritage protection and environmental protection interests, it is possible to analyze the impact on the objectives of both areas, including the suitability of different fishing accesses.

If there is no solution which takes into account the objectives of both areas it is possible to consider an exception to ensure the passage of fish provided in the Water Act. As Water Act section 174 subsection 4 does not provide exemption for Natura 2000 sites may alleviate or exempt the obligation to ensure passage of fish when it is assessed in accordance with article 6 subsection 4 of the Habitats Directive. In order to apply Natura derogation, all the conditions

of article 6 subsection 4 of the Habitats Directive must be filled. This means that there must be no alternative solutions for carrying out the proposed activity and that the activity must be carried out for overriding reasons of public importance. The activity specified in the water permit may not be started before the compensatory measures have been taken. Compensatory measures must be informed to the European Commission.

An analysis of European case law appears that overriding and extremely compelling reasons for the public may be considerations justifying the need to protect humanity, ensuring a Member State's security of electricity supply, and the production of renewable energy. The interests of companies or individuals alone can certainly not be considered as overriding and extremely urgent reasons for the public. The Supreme Court has acknowledged that overriding and exceptionally compelling reasons for the public may be heritage protection considerations.

In addition, it is possible to change the list of Natura sites. If the environmental status of a Natura site no longer makes it possible to contribute to the objectives of the Habitats Directive, it is possible to remove it from the list of sites of Community importance. The removal of a Natura site from the list of sites of Community importance may be necessary to prevent a Member State from contributing unnecessarily resources to the protection of a site which does not contribute to the objectives of the Habitats Directive. However, it is also necessary in a situation where the protection regime of a Natura site creates unjustified restrictions. An analysis of European case law appears that the exclusion of a Natura site from sites of Community importance cannot be justified on social, economic, budgetary or political grounds if the Natura site continues to contribute to the objectives of the Habitats Directive.

The Water Framework Directive has been transposed into Estonian law by the Water Act. The obligations and targets set out in the Water Framework Directive are binding on Member States. Therefore, the objectives and requirements of the Water Framework Directive must also be taken into account in the application process for a water permit. If damming deteriorates the status of body of surface water, the administrative authority should refuse to issue a water permit. The Water Act provides for exceptions to water protection objectives, which means that water protection objectives are not rigidly binding. The administrative authority may consider making an exception to the water protection objectives in accordance with the regulation of the Water Act. Including considering whether heritage interests outweigh the requirements for achieving water protection objectives in the area concerned.

In conclusion the hypothesis set out in this master's thesis can be stated that environmental protection interests do not automatically outweigh heritage protection interests. In each specific case, the feasibility of the proposed activity must be assessed separately in accordance with the legal regulation. It is not clear from the legislation what is the weight of environmental interests and what is the interest of heritage protection, so it is up to the administrative body to decide which interest is more important, taking into account the relevant circumstances and weighing the legitimate interests. In order to issue lawful administrative act (water permit) must appear how all interests have been taken into account in making the decision and the reasons why one or another interest has not been taken into account.

Both the environmental directives and national legislation provide for the possibility of derogating from the objectives set for both Natura 2000 sites and salmon rivers. However, when considering these exemptions, the requirements of the environmental directives must be strictly observed. As a general rule, the Habitats Directive prohibits activities that have a negative impact on the integrity of a Natura 2000 network site. This means that if the water permit application procedure reveals that the expansion has a negative impact on the integrity of the Natura 2000 network site, the water permit must be refused. The administrative authority has the possibility to consider allowing expansion in accordance with the requirements set out in article 6 subsection 4 of the Habitats Directive. If the conditions set out in article 6 subsection 4 of the Habitats Directive are met, the proposed activity may be authorized.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikool 2004.
2. AS Maves. Vooluveekogu paisutamiseks nõutava vee erikasutusloa koostamise juhend. Tallinn: 2008. Arvutivõrgus: https://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/paisutamisejuhend.pdf (06.04.2020).
3. Communication from the Commission on the precautionary principle. COM(2000)1 final. Sine loco: European Commission, 2000.
4. Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the Economic and Social committee and the committee of the regions. Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020. COM (2011) 244 final. Brussels: 2011. Arvutivõrgus: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/71a9a499-fd90-40d0-8ed1-354a3513ed0e> (12.04.2020).
5. EEA Report. European waters Assessment of status and pressures 2018. No 7/2018. Luxembourg: 2018. Arvutivõrgus: [file:///sise.envir.ee/Kasutajad\\$/KA/49511150849/Downloads/European%20waters%20assessment%202018.pdf](file:///sise.envir.ee/Kasutajad$/KA/49511150849/Downloads/European%20waters%20assessment%202018.pdf) (21.04.2021).
6. Eesti säästva arengu riiklik strateegia. Säästev Eesti 21. SE21. Riigikogus heaks kiidetud 14.09.2005. Tallinn: 2005. Arvutivõrgus: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/saastev_eesti_21.pdf (10.03.2020).
7. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5 täiendatud vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.
8. Eesti Veeprojekt OÜ jt. Tõkestusrajatiste inventariseerimine vooluveekogudel kalade rändetingimuste parandamiseks. Hange II. Koondaruanne (22.11.2013) Köide 3 - Tõkestusrajatiste mõju hinnang kalastikule ja ettepanekud rändetingimuste parandamiseks. Töö nr 0712. Tartu 2013.
9. Euroopa Komisjon. Natura 2000 alade kaitsekorraldus Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätteid. Komisjoni teatis 7621 final. Brüssel: 2018. Arvutivõrgus: https://www.envir.ee/sites/default/files/provisions_art_6_nov_2018_et.pdf (23.01.2021).

10. Euroopa Komisjon. Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted. M –Euroopa Liidu Teataja, 2019/C 33/01. Arvutivõrgus: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=EN) (25.03.2021).
11. Euroopa Komisjon. Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2019. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/ET_art_6_guide_jun_2019.pdf (15.04.2020).
12. European Commission. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document n.o 4. Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies. Luxembourg: 2003. Arvutivõrgus: [https://circabc.europa.eu/sd/a/f9b057f4-4a91-46a3-b69a-e23b4cada8ef/Guidance%20No%204%20-%20heavily%20modified%20water%20bodies%20-%20HMWB%20\(WG%202.2\).pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/f9b057f4-4a91-46a3-b69a-e23b4cada8ef/Guidance%20No%204%20-%20heavily%20modified%20water%20bodies%20-%20HMWB%20(WG%202.2).pdf) (20.03.2021).
13. Fisher, E. Precaution, Precaution Everywhere: Developing a “Common Understanding” of the Precautionary Principle in the European Community. – Maastricht Journal of European and Comparative Law 2002.
14. Garcia-Ureta, A. The ECJ Jurisprudence on Nature Protection and Ownership Rights. – Property and Environmental Protection in Europe. G. Winter (ed.). Europa Law Publishing 2016.
15. Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Final version. *Sine loco*: 2007. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf (26.04.2015).
16. Haljaste, A., Pakkonen, I. (tõlk). Keskkonnamõju hindamine. Eelhindamise juhend. *Sine loco*: Euroopa Komisjon, 2005. Arvutivõrgus: https://www.envir.ee/sites/default/files/kmh_eelhind_juhend_est.pdf (05.04.2020).
17. Hea elu maakera võimaluste piires. Euroopa Liidu seitsmes üldine keskkonnaalane tegevusprogramm aastani 2020. ELi väljaanded, 2014. Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/et.pdf> (26.03.2020).
18. International charter for the conservation and restoration of monuments and sites (the venice charter 1964). IIInd International Congress of Architects and Technicians of

- Historic Monuments, Venice, 1964. Adopted by ICOMOS in 1965. Arvutivõrgus: https://www.icomos.org/charters/venice_e.pdf (11.03.2020).
19. Jans, J. European Environmental Law. Groningen: Europa Law Publishing 2000.
 20. Juhenddokument loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõike 4 kohta. Mõistete selgitused: alternatiivsed lahendused, üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused, asendusmeetmed, üldine sidusus, komisjoni arvamus. *Sine loco*: 2007/2012. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_et.pdf (15.04.2020).
 21. Järvekül, R. jt. Vee-elustiku uuringud Jägala ja Jõelähtme jõe alamjooksul 2013–2014. a. *Sine loco*: 2014. Arvutivõrgus: <http://kalastajateselts.ee/fail/linnamae/Linnam%C3%A4e-elustiku-uuringud-2014-10-10-RJ.pdf> (06.04.2020).
 22. K&H AS jt. Technical assistance for improvement of ecological quality of watercourses. Tartu: 2007. Arvutivõrgus: <https://www.envir.ee/sites/default/files/loobujoekmharuanne.pdf> (05.04.2020).
 23. Kask, O. jt (koost). Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. 2 täiendatud väljaanne. *Sine loco*: 2015.
 24. Keskkonnaministeerium. Paisud Eestis. *Sine loco*: 2021. Arvutivõrgus: <https://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/kalandus/paisud-estis> (05.04.2021).
 25. Keskkonnaministeerium. Veemajanduskavad. Veemajanduskavade koostamine ja ajakohastamine. *Sine loco*: 2019. Arvutivõrgus: <https://www.envir.ee/et/veemajanduskavad> (04.04.2020).
 26. Keskkonnaministeerium. Veemajanduskavade 2021-2027 eelnõud. Arvutivõrgus: <https://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/vesi/veemajanduskavad/veemajanduskavad-2021-2027> (21.04.2021).
 27. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seadus. 280 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e545ef83-725f-75ea-9a62-7c04c212fd1b/Keskkonnamõju%20hindamise%20ja%20keskkonnajuhtimissüsteemi%20seaduse%20muutmise%20seadus> (05.04.2020).
 28. Kittus, K., (tõlk), Maran, M. (toim). Natura 2000 alasad oluliselt mõjutavate kavade ja projektide hindamine. Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 tõlgendamise meetodilised juhised. Tallinn: Keskkonnaministeerium 2005. Arvutivõrgus: https://www.envir.ee/sites/default/files/naturamõju_est.pdf (15.04.2020).

29. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule veepoliitika raamdirektiivi (2000/60/EÜ) ja ülejutuste direktiivi (2007/60/EÜ) rakendamise kohta. Teise tsükli veemajanduskavad. Esimese tsükli ülejutusrisiki maandamise kavad. Brüssel: 2019, COM(2019) 95 final.
30. Krämer, L. Casebook on EU Environmental Law. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2002.
31. Krämer, L. The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive. – Journal of Environmental Law 2009/21, No 1.
32. Kütt, K. Mõiste „imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid“ käsitus euroopa komisjoni poolt loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel esitatud arvamuste põhjal. Magistritöö. Tartu: 2015. Arvutivõrgus: https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47630/kutt_kerstin.pdf?sequence=1&isAllowed=y (20.01.2021).
33. Laky, Z. Environment policy: general principles and basic framework. *Sine loco*: 2019. Arvutivõrgus: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71> (26.03.2020).
34. Madise, Ü. Ettepanek veeseaduse § 17 lõike 4 põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_2_riigikogule.pdf (21.01.2021).
35. Maurer, H. Haldusõiguse. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.
36. Natura 2000. Natura 2000 Eestis. *Sine loco*: 2021. Arvutivõrgus: <https://www.envir.ee/et/natura-2000> (20.04.2021).
37. Niit, R. Muinsuskaitse eritingimused. *Sine loco*: 2019. Arvutivõrgus: [file://sise.envir.ee/Kasutajad\\$/KA/49511150849/Downloads/Kunda+HEJ+MET%20\(4\).pdf](file://sise.envir.ee/Kasutajad$/KA/49511150849/Downloads/Kunda+HEJ+MET%20(4).pdf) (20.03.2021).
38. Nollkaemper, A. Habitat Protection in European Community Law: Evolving Conceptions of a Balance of Interests. – Journal of Environmental Law 1997/9, No 2.
39. Oras, M. Veekeskkonna kaitse Riigikohtu poolt asjas 3-16-478 tehtud lahendi valguses. – *Juridica* 5/2019.
40. Perchal, S. Directives in EC law. Second edition. Oxford: Oxford University Press 2005.
41. Päädam, U. Paisude mõju vee-elustikule. Arvutivõrgus: https://www.keskkonnaamet.ee/sites/default/files/vesi/paisude_moju_vee-elustikule_ulvi_paadam.pdf (09.04.2020).

42. Relve, K. Kaupade vaba liikumine ja keskkonnakaitse Euroopa Liidus. Konfliktsete eesmärkide tasakaal. – *Juridica* 2001/IX.
43. Sands, P. *The Precautionary Principle: A European Perspective*. Germany: 2000. Arvutivõrgus:https://www.researchgate.net/publication/248944629_The_Precautionary_Principle_A_European_Perspective (21.04.2020).
44. Seletuskiri keskkonnaministri 15.06.2004 määruse nr 73 „Lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaikade nimistu“ muutmise eelnõu juurde. Arvutivõrgus: [file://sise.envir.ee/Kasutajad\\$/KA/49511150849/Downloads/l6heliste_j6ed_maarus_s_k_2016_04_25.pdf](file://sise.envir.ee/Kasutajad$/KA/49511150849/Downloads/l6heliste_j6ed_maarus_s_k_2016_04_25.pdf) (19.01.2021).
45. Seletuskiri looduskaitse seaduse eelnõu juurde (279 SE I).
46. Seletuskiri muinsuskaitse seaduse eelnõu juurde (684 SE). Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f9ad59dd-ef98-4b2b-b22b-ba8cf4c87154> (11.03.2020).
47. Seletuskiri veeseaduse § 17 täiendamise seaduse eelnõu juurde (226 SE).
48. Seletuskiri veeseaduse eelnõu juurde (643 SE).
Arvutivõrgus:<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80f09d63-11a3-4055-8b3b-a23dff90a61> (05.04.2020).
49. Sootak, J. jt (koost). Üliõpilastöö kirjutamine ja vormistamine: juhend õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 2020.
50. Veinla, H jt. Keskkonnaõigus. Kirjastus: Juura 2016.
51. Veinla, H. Euroopa Ühenduse keskkonnaõigusest. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2001.
52. Veinla, H. Huvide kaalumise Eesti ja Euroopa Liidu looduskaitseõiguses: võrdlev analüüs. – *Juridica* II/2016.
53. Veinla, H. Kuidas mõjutab Euroopa Liitu astumine Eesti keskkonnaõiguse kujundamist ja ellurakendamist? – *Juridica* IV/2007.
54. Veinla, H. Natura aladel domineerib muude kaalutluste ees looduskaitse. – *Riigikogu Toimetised* 2007, No 16.
55. Veinla, H. *Sissejuhatus keskkonnaõigusesse*. Tallinn: Juura 1998.
56. Veinla, H. Keskkonnamõju hindamine kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. – *Juridica* X/2006.
57. Verschuur, J. Shellfish for Fishermen or for Birds? Article 6 Habitats Directive and the Precautionary Principle. – *Journal of Environmental Law* 2005/17, No 2.

KASUTATUD NORMATIIVMATERJALID

58. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
59. Euroopa arhitektuuripärandi kaitse konventsioon. – RT II 1996, 36, 133.
60. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012.
61. Euroopa Nõukogu 21.05.1992 direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta. – OJ L 206, 22.7.1992.
62. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13.12.2011 direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. – OJ L 26, 28.1.2012.
63. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.04.2014 direktiiv 2014/52/EL, millega muudetakse direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. – OJ L 124, 25.4.2014.
64. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23.10.2000 direktiiv 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik. – OJ L 327, 22.12.2000.
65. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30.11.2009 direktiiv 2009/147/EÜ, loodusliku linnustiku kaitse kohta. – OJ L 20, 26.1.2010.
66. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
67. Keskkonnaministri 01.09.2017 määruse nr 34 „Keskkonnamõju hindamise aruande sisule esitatavad täpsustatud nõuded”. – RT I, 06.09.2017, 1.
68. Keskkonnaministri 15.06.2004 määrus nr 73 „Lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaikade nimistu”. – RT I, 09.07.2016, 22.
69. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. K – RT I, 21.12.2019, 7.
70. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus.– RT I, 21.12.2019, 2.
71. Korrakaitse seadus. – RT I, 13.03.2019, 95.
72. Kultuuriministri 18.12.2020 käskkiri nr 190 „Asulakohtade ja muistsete põllujäänuste kultuurimälestiseks tunnistamine ning ühise kaitsevööndi kehtestamine” – RT III, 22.12.2020, 1.
73. Kultuuriministri 21.12.2016 käskkiri nr 180 „Linnamäe hüdroelektrijaama paisu kultuurimälestiseks tunnistamine” – RT III, 23.12.2016.
74. Looduskaitse seadus. – RT I, 22.02.2019, 21.
75. Muinsuskaitse seadus. – RT I, 19.03.2019, 13.
76. Vabariigi Valitsuse 05.08.2004 korraldus nr 615 „Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekiri”. – RT III, 04.04.2017, 6.

77. Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määrus nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang, täpsustatud loetelu” – RT I, 28.01.2020, 6.
78. Veeseadus. – RT I, 21.12.2019, 17; RT I, 13.12.2013, 8, RT I 2009, 1, 2.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

A) EUROOPA LIIDU KOHTULAHENDID

79. EKo C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels versus Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECLI:EU:C:2004:482.
80. EKo C-190/90, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Madalmaade Kuningriik*, ECLI:EU:C:1992:225.
81. EKo C-209/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Austria Vabariik*, ECLI:EU:C:2006:195.
82. EKo C-226/08, *Stadt Papenburg versus Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2010:10.
83. EKo C-239/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Portugali Vabariik*, ECLI:EU:C:2006:665.
84. EKo C-241/08, *Euroopa Komisjon versus Prantsuse Vabariik*, ECLI:EU:C:2010:114.
85. EKo C-254/19, *Friends of the Irish Environment Ltd versus An Bord Pleanála*, ECLI:EU:C:2020:680.
86. EKo C-256/98, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Prantsuse Vabariik*, ECLI:EU:C:2000:192.
87. EKo C-258/11, *Peter Sweetman jt versus An Bord Pleanála*, ECLI:EU:C:2013:220.
88. EKo C-281/16, *Vereniging Hoekschewaards Landschap versus Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECLI:EU:C:2017:774.
89. EKo C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl versus S. & T. Srl*, ECLI:EU:C:1998:352.
90. EKo C-293/17 ja C-294/17 (liidetud), *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA ja Vereniging Leefmilieu versus College van gedeputeerde staten van Limburg ja College van gedeputeerde staten van Limburg ja College van gedeputeerde staten Gelderland*, ECLI:EU:C:2018:882.

91. EKo C-293/17 ja C-294/17 (liidetud), *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA ja Vereniging Leefmilieu versus College van gedeputeerde staten van Limburg ja College van gedeputeerde staten van Limburg ja College van gedeputeerde staten Gelderland*, kohtujurist Kokotti, J. ettepanek.
92. EKo C-301/12, *Cascina Tre Pini Ss versus Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare jt*, ECLI:EU:C:2014:214.
93. EKo C-304/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2007:532.
94. EKo c-346/14, *Euroopa Komisjon versus Austria Vabariik*, ECLI:EU:C:2016:322.
95. EKo C-399/14, *Grüne Liga Sachsen e.V. e.a. versus Freistaat Sachsen*, ECLI:EU:C:2016:10.
96. EKo C-404/09, *Euroopa Komisjon versus Hispaania Kuningriik*, ECLI:EU:C:2011:768.
97. EKo C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL versus Conseil des ministres*, ECLI:EU:C:2019:622.
98. EKo C-411/19, *WWF Italia Onlus jt versus Presidenza del Consiglio dei Ministri ja Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA*, ECLI:EU:C:2020:580.
99. EKo C-418/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Iirimaa*, ECLI:EU:C:2007:780.
100. EKo C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias jt versus Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon jt*, ECLI:EU:C:2012:560.
101. 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.
102. EKo C-441/17, *Euroopa Komisjon versus Poola Vabariik*, ECLI:EU:C:2018:255.
103. EKo C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2015:433.
104. EKo C-529/15, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels versus Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECLI:EU:C:2004:482.
105. EKo C-538/09, *Euroopa Komisjon versus Belgia Kuningriik*, ECLI:EU:C:2011:349.
106. EKo C-57/89, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:1991:89.

107. EKo C-6/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*, ECLI:EU:C:2005:626.
108. EKo C-98/03, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2006:3.

B) EESTI KOHTULAHENDID

109. RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06.
110. RKTKm 16.06.2016, 3-2-1-180-15.
111. RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739.
112. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02.
113. TrtHKo 06.02.2017, 3-16-478.
114. RKHKo 08.10.2018, 3-16-478.
115. RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02.
116. RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03.
117. RKHKo 15.12.2014, 3-3-1-67-14.
118. TrtHKo 20.01.2015, 3-14-51675.
119. RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13.
120. RKHKo 18.02.2021, 3-17-2565.