

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Raul Johanson

**KESKKONNAMÕJUDE HINDAMISE JA NATURA 2000 VÕRGUSTIKU MÕJUDE
HINDAMISE ÕIGUSLIKUD ERISUSED**

Magistritöö

Juhendaja: LL.M Kaarel Relve

Tartu
2015

Sisukord

Sisukord.....	2
Sissejuhatus.....	3
1. Keskkonnamõjude - ja Natura 2000 võrgustiku alade mõjude hindamiste menetlusi reguleeriv õigus.....	7
1.1. Euroopa Liidu õigus.....	8
1.1.1. Keskkonnamõju hindamise direktiiv.....	8
1.1.2. Loodusdirektiiv.....	8
1.1.3. Linnudirektiiv.....	9
1.2. Siseriiklik õigus.....	11
1.2.1. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus.....	11
1.2.2. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus ja Vabariigi Valitsuse määrus nr 224.....	13
1.2.3. Looduskaitse seadus.....	15
1.3. Kohtupraktika.....	15
1.3.1. Euroopa kohtupraktika.....	15
1.3.2. Eesti kohtupraktika.....	20
2. Keskkonnamõjude ja Natura alade mõjude hindamiste eesmärgid ja algatamise põhimõtted.....	25
2.1. Keskkonnamõju hindamise menetlus.....	25
2.1.1. Keskkonnamõju hinnangu menetluse eesmärk.....	27
2.1.2. Keskkonnamõju hindamise menetluse algatamine.....	30
2.2. Mõjude hindamise menetlus Natura aladele.....	33
2.2.1. Hindamise eesmärk.....	34
2.2.2. Menetluse algatamine.....	37
3. Menetluste erisused ja sarnasused ning ühtse menetluse eelised ja puudused.....	39
3.1. Menetluslikud sarnasused ja erisused.....	39
3.2. Ühtse menetluse eelised ja puudused.....	42
KOKKUVÕTE.....	45
SUMMARY.....	50
LÜHENDID.....	54
KASUTATUD ALLIKAD.....	55
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	57
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	59
LISAD.....	60
Tabel 1 KMH- menetluse ja Natura alade menetluse koondtabel (seisuga 01.05.2015).....	60

Sissejuhatus

Eesti põhiseaduse § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Loodusvarade ja -ressursside säästliku kasutamise nõuet on võimalik sisustada kehtiva põhiseaduse vastuvõtmise ajaks nii rahvusvahelise kui ka paljude riikide keskkonnaõiguse aluspõhimõteteks kujunenud säästva arengu, saastaja-maksab - ja ettevaatusprintsipi abil¹. Neid põhimõtteid rakendatakse ka keskkonnamõtjude hindamise menetluses. Käesolevas töös käsitletakse keskkonnamõtjude hindamist, millega antakse hinnang keskkonna säästlikule kasutamisele.

Eesti liitumisel Euroopa Liiduga võeti siseriiklikkusse õigusesse üle Euroopa Liidu õigusaktid. Üks mahukam õigusvaldkond, millise regulatsioonid Eesti õigusesse tuli üle võtta on keskkonnaõigusega seotud õigusharudes. Eesti keskkonnaõigus on peale Euroopa Liiduga liitumist ühtlustatud EL keskkonnamõtjude direktiividega. Sealhulgas on üle võetud keskkonnamõtjude hindamise menetluse põhimõtted ning Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustikku mõjude hindamist reguleerivad õigusaktid.

Käesolevas töös uuritakse tegevusloa menetluses hinnatavate keskkonnamõtjude menetluse ning Natura 2000 võrgustiku aladel hinnatavate mõjude menetluse õiguslikke erinevusi. Euroopa Liidu õiguses reguleerivad käsitletavat probleemi põhiliselt kolm direktiivi: keskkonnamõtjude-, loodus- ja linnudirektiiv. Eestis on koondatud vaadeldav regulatsioon kahte seadusesse ning ühte valdkonna ministri määrusesse. Sealhulgas on ühtsesse menetlusse kokku viidud keskkonnamõtjude hindamise menetlus tegevusloa taotlemiseks ning Natura 2000 võrgustiku alade mõjude hindamise menetlus.

Töö põhiprobleemina käsitletakse keskkonnamõtju hindamise menetluse ning Natura 2000 võrgustiku mõju hindamise menetluse kehtivas õiguses. Töös püütakse jõuda tulemuseni kas tegevusloa menetluses läbiviidav keskkonnamõtjude hindamine ja Natura 2000 võrgustiku alade mõjude hindamine võiks jääda üheks menetluseks, nagu näeb seda ette kehtiv regulatsioon või tuleks neid kahte menetlust käsitleda iseseisvate menetlustena.

Töö uurimiseesmärgiks on välja selgitada, millised on KMH- ja Natura alade mõjude hindamise sarnasused ja erisused ning ühtse menetluse eelised ja puudused. Kas Eestis kehtiv ühtne menetlus kajastab menetluste eesmärke piisavalt ning kas reguleerimine ühtses

¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj 2012. § 5 kamm 5.1. Arvutivõrgus: www.pohiseadus.ee (25.04.2015)

menetluses on põhjendatud või mitte. Töös hinnatakse menetluslikke erinevusi ja sarnasusi ning ühtse menetluse eeliseid ja puuduseid.

Töös käsitletav temaatika on tõusetunud Eesti õiguses eelmise kümnendi lõpul, kui esmane Euroopa Liidu õiguste ühtlustamine siseriiklikkusse õigusesse jõudis lõppfaasi ning asuti kodifitseerima keskkonnaõigust. Selleks hetkeks oli kehtiv keskkonnaõigus killustatud erinevate seaduste vahel. Keskkonnavaldkond vajab lihtsustamist, ühtlustamist ning lünkade likvideerimist.

Kodifitseerimise käigus tõstatati küsimus, mille formuleeris 2009.a ajakirjas „Juridica“ keskkonnaõiguse teadlane Hannes Veinla: „Eesti kehtiv õigus ei erista Natura ala mõjutada võiva tegevuse hindamist (nn Natura hindamist) tavapärasest arenguprojekti keskkonnamõju hindamisest. Õigusteadlased on seisukohal, et Natura hindamise menetlus tuleks tulevikus lahendada teisiti, kui see on kehtivas õiguses.“²

Käesoleva töö autor otsis dotsent H. Veinla poolt tõstatatud probleemile lahendust ning seda mitte leides otsustas ise koostada käesoleva töö tõstatatud küsimuse lahendamiseks.

Teema teeb aktuaalseks asjaolu, et samal ajal H. Veinla ajakirjas „Juridica“ avaldatud seisukohaga soovitas Euroopa Komisjon oma raportis KMH- direktiivi rakendamise tõhususe kohta (EC COM 2009)³, et KMH- direktiivi ja loodusdirektiivi menetlused võiks ühildada [*... In addition, a single assessment procedure for projects falling under the EIA Directive and Article 6(3)-(4) of the Habitats Directive could be established.*]

Teema on oluline ka seetõttu, kuna Eesti pindalast on suhteliselt suur osakaal Natura 2000 võrgustikku aladel. Eestis on Natura alasid arvuliselt ca 60 (osaliselt loodus- ja linnudirektiiviga reguleeritud alad kattuvad), pindalaga kokku 14750 km². Pisut alla poole Natura aladest asub meres ning Eesti maismaa territooriumist on Natura 2000 aladega kaetud 16,5 %.⁴ Potentsiaalselt puudutab Natura 2000 alade mõjude hindamist ca 1/6 Eesti maismaapinnast, millel tuleb Natura 2000 alade kaitse-eesmärke ning terviklikkust järgida järjepidevalt, sealhulgas kavade ja projektide elluviimisel nimetatud aladel. Tegevusloa menetlused viiakse läbi reeglina ühekordsete ning looduse mõttes lühiajaliste tegevuste

² Veinla, H. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule? - Juridica, IX/2009 lk 654

³ Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application and effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC, as amended by Directives 97/11/EC and 2003/35/EC) Punkt 3.5.3. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0378:FIN:EN:PDF> (18.04.2015)

⁴Natura 2000 alade ametlik veebileht: <http://www.natura2000.envir.ee/?nodeid=26&lang=et> (18.04.2015)

lubamiseks ning nad ei oma läbi mitme inim põlve kestvat mõju. Natura alade kaitse-eesmärgiks on säilitada floora ja fauna mitmekesisus tulevastele inim põlvedele.

Eeltoodust tulenevalt on käesoleva töö hüpoteesideks a) kas tegevusloa keskkonnamõjude hindamise ning Natura 2000 võrgustiku alade mõju hindamise ühtne menetlus on piisav või on menetluste erisused nii suured, et on vajalik erinev õiguslik regulatsioon; b) kui on vajalik erinev õiguslik regulatsioon, siis kas piisab erisätetest või on vajalik hindamismenetlustele iseseisvat regulatsiooni.

Käesolevas töös on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit, mille käigus kogutakse ning tõlgendatakse andmeid samaaegselt. Selle meetodi abil viiakse läbi uurimisküsimusega seotud olevate õigusaktide ning kohtupraktika analüüs. Saadud tulemuste põhjal tehakse järeldused ning formuleeritakse vastused tõstatatud uurimisküsimusele.

Töö eesmärgi saavutamiseks on analüüsitud Euroopa Liidu õigusaktide, millised on seotud keskkonnamõjude hindamisega. Samuti on analüüsitud Euroopa Kohtu keskkonnamõju hindamisega seotud otsuseid, mis puudutavad keskkonnamõju hindamist tegevuslubade taotlemisel ning Natura 2000 võrgustiku alade õiguslikku olemust selgitavaid ning mõjude hindamist käsitlevaid kohtuotsuseid.

Käsitletud on siseriiklikus õiguses keskkonnamõju hindamise suhtes relevantseid õigusakte ning analüüsitud esimese ja teise astme kohtute ning Riigikohtu otsuseid. Eesti õigusaktidena on analüüsitud keskkonnamõju hindamist puudutavaid õigusakte ning Natura 2000 võrgustiku alade mõjude hindamist reguleerivaid õigusakte.

Töö ülesehituses on esmalt käsitletud Euroopa Liidu ja siseriiklike õigusakte, et anda lugejale ülevaade uurimisküsimuse õiguslikust regulatsioonist. Esimene osa annab ülevaate kuidas on keskkonnamõjude hindamine tegevuslubade ning Natura 2000 võrgustiku aladel planeeritavate kavade ja projektide läbiviimiseks reguleeritud Euroopa Liidud õiguses ja siseriiklikus õiguses. Samuti saab ülevaate Euroopa ja siseriiklike kohtute tõlgendustest, selgitustest ja seisukohtadest regulatsioonide kohta.

Töö teises osas on käsitletud tegevusloa taotlemise menetluse keskkonnamõjude hindamise eesmäärke ning algatamise põhimõtteid. Samuti on käsitletud Natura 2000 võrgustiku mõjude hindamise eesmäärke ja algatamise põhimõtteid.

Eelnevate osade analüüsimise tulemustena käsitletakse kolmandas osas töös keskkonnamõju- ja Natura 2000 alade mõjude hinnangute sarnasusi ja erisusi ning eeliseid ja puuduseid.

Kokkuvõttes sõnastatakse vastused esitatud hüpoteesidele ning tehakse kokkuvõtte püstitatud uurimisküsimuse kohta.

Lugejatele teema käsitlemise paremaks arusaamiseks, ülevaate saamiseks ning töös toodud seisukohtade näitlikustamiseks on töö autor koostanud keskkonnamõjude hindamise ja Natura 2000 alade mõjude hindamise protseduuride koondtabeli, mis asub töö lõpus.

1. Keskkonnamõjude - ja Natura 2000 võrgustiku alade mõjude hindamise menetlusi reguleeriv õigus

Keskkonnamõju hindamise menetlus võeti kasutusele Ameerika Ühendriikides 1969.aastal Föderaalse Keskkonnaseaduse (*National Environmental Policy Act- NEPA*⁵) vastuvõtmisega. Seadus sätestas rahvusliku keskkonnapoliitika ning suunad keskkonna kaitsmiseks, jätkusuutlikuks (säästvaks) arenguks ning parendamiseks. Samuti kirjeldati tegevused eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks riiklike institutsioonide kaasabil.⁶

Keskkonna kaitse kõrge taseme saavutamine on Euroopa Liidu toimimise lepingu⁷ (edaspidi nimetatud ELTL) järgi üks Euroopa Liidu keskkonnaõiguse peamisi eesmärke (ELTL art 191 lg 2). Nimetatud eesmärgi saavutamiseks on seadusest tulenev kohustus läbi viia keskkonnamõju hindamise menetlus (edaspidi nimetatud KMH- menetlus või KMH).

Euroopa Liidus reguleerivad käesolevas töös käsitletud keskkonnamõjude hindamise menetlusi kolm direktiivi: direktiiv teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (edaspidi nimetatud KMH- direktiiv) ning direktiiv looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitse kohta (edaspidi nimetatud loodusdirektiiv) koos direktiiviga 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (edaspidi nimetatud linnudirektiiv).

Siseriiklus õiguses on koondatud vaatluse all olevate menetluste regulatsioon keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimise seaduses (edaspidi nimetatud KeHJS) ja selles viidatud Vabariigi Valitsuse määrus nr 224 (edaspidi nimetatud VVm 224) ning looduskaitse seadusesse (edaspidi nimetatud LKS). Samuti on keskkonnaõiguse mõisted ja aluspõhimõtted, milliseid tuleb nimetatud menetlustes järgida koondatud keskkonnaseadustiku üldosa seadusesse (edaspidi nimetatud KeÜS).

⁵ *The National Environmental Policy Act of 1969*. Arvutivõrgus: <http://www.epw.senate.gov/nepa69.pdf> (14.04.2015)

⁶ USA Keskkonnakaitse Agentuuri (*U.S Environmental Protection Agency*) koduleht. Arvutivõrgus: <http://www.epa.gov/compliance/basics/nepa.html> (14.04.2015)

⁷ Euroopa Liidu toimimise leping (ELTL) artikkel 191. Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.C .2010.083.01.0001.01.EST#C_2010083ET.01004701 (14.04.2015)

1.1. Euroopa Liidu õigus

1.1.1. Keskkonnamõju hindamise direktiiv

KMH- direktiivi õiguslikuks aluseks on ELTL artikkel 192. Tinglikult võiks seda artiklit nimetada ka keskkonna kvaliteedi artikliks.

Praeguse Euroopa Liidu eelkäija Euroopa Majandusühenduse õigusesse jõudis KMH- menetlus 1985.a, kui Euroopa Nõukogu võttis vastu direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. Eelnimetatud direktiivi on muudetud ja täiendatud kolme direktiiviga 97/11/EÜ⁸, 2003/35/EÜ⁹ ja 2009/31/EL¹⁰ ning kodifitseeriti 2011. aastal direktiiviga 2011/92/EL. 14.aprillil 2014.a teatas Euroopa Nõukogu oma pressiteates¹¹ EL keskkonnamõju hindamise direktiivi 2011/92/EL muutmisdirektiivi 2014/52/EL vastuvõtmisest, mis jõustus 15.mail 2014.

Liikmesriikidel on direktiivi 2014/52/EL sätete siseriiklikkusse õigusse üleviimiseks aega kolm aastat. Käesoleva tööga puutes olevad uuendused on direktiivis eelhindamise sisunõuete täpsustamine: lisandunud on Lisa II.A (arendaja poolt II lisas loetletud projektide kohta esitatav teave). KMH- menetluse laiem ulatus ja käsitusala (nt elanikkond ja inimeste tervis, elurikkus, suurõnnetuste ja/või katastroofide riskid) ning otsuste põhjendamise kohustus (nt sisunõuded otsustele).

1.1.2. Loodusdirektiiv

Euroopa Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ¹² looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitse kohta eesmärgiks on ohustatud looma- ja taimeliikide ning nende elupaigatüüpide ja kasvukohti kaitstes säilitada looduse mitmekesisust ning taastumist. Direktiivi preambuli lõigus 3 on sätestatud direktiivi eesmärk: „... direktiivi peamine eesmärk

⁸ Direktiiv 97/11/EÜ kooskõlastas EL õiguse ja Espoo piiriüleste KMH-de konventsiooni. Samuti täiendati oluliselt lisa I nimistut ja täpsustati lisa III eelhindamise kriteeriumid.

⁹ Direktiiv 2003/35/EÜ ühtlustas EL õiguse ja Århusi konventsiooni avalikkuse osalemiseks keskkonnaalaste otsuste tegemisel ning juurdepääs õiguskaitsele keskkonnaasjades.

¹⁰ Direktiiv 2009/31/EL käsitleb süsinikdioksiidi (CO₂) püüdmist, transporti ja maapõues säilitamist. KMH- direktiivi lisa I ja lisa II viidi vastavusse eelnimetatud direktiiviga.

¹¹ *Press release 8774/14*

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/envir/142193.pdf (14.04.2015)

¹² Direktiiv 92/43/EMÜ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0043&rid=1> (18.04.2015)

on edendada bioloogilise mitmekesisuse säilitamist, võttes arvesse majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi ja piirkondlikke nõudeid, aitab käesolev direktiiv kaasa säästva arengu üldise eesmärgi saavutamisele; niisuguse loodusliku mitmekesisuse säilitamine võib teatavatel juhtudel eeldada inimtegevuse jätkamist või isegi soodustamist¹³. Direktiivi eesmärgi täitmiseks on loodud ning on pidevas arengus Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustiku alad (edaspidi nimetatud Natura või Natura alad).

Natura alade mõjude hindamist reguleerib loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3: „Iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala [enda] kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab. Pädevad siseriiklikud asutused annavad kavale või projektile kava või projekti tagajärgede hindamise järelduste alusel ning lõike 4 sätete kohaselt nõusoleku alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju, ja teevad seda vajaduse korral pärast avaliku arvamuse saamist“.

Direktiivi lisas I on märgitud EL territooriumil ohustatud elupaigatüübid ning lisas II ohustatud taime- ja loomaliigid, mille ja kelle kaitseks tuleb moodustada Natura alad.

1.1.3. Linnudirektiiv

Nõukogu direktiiv 79/409/EMÜ¹³ loodusliku linnustiku kaitse kohta, (edaspidi nimetatud linnudirektiiv, mille eesmärgiks on kaitsta kõiki linde tapmise ja püüdmise eest, piirata lindude küttimist ja nendega, nende kehaosade ning neist valmistatud esemetega kaubitsemist. Direktiivi järgi tuleneb kohustus moodustada üle-euroopaliselt ohustatud liikide ja rändliikide elupaikade kaitseks spetsiaalsed linnualad.

Direktiivi lisas I on loetletud linnuliigid, mida peetakse Euroopa territooriumil ohustatuks ja mille kaitseks tuleb moodustada linnualad. Lisas II on kirjas linnuliigid, keda võib küttida, välja arvatud pesitus- ja rännete ajal. Samuti on reguleeritud veel lindudega kaubitsemine (lisa

¹³Nõukogu direktiiv 79/409/EMÜ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:31979L0409&rid=1> (18.04.2015)

III), keelatud tapmisvahendid ja –meetodid (lisa IV) ning eelisarendatavad ornitoloogilised uurimisvaldkonnad (lisa V).

1.2. Siseriiklik õigus

Eestis alustati KMH- menetlustega 1992.a, mida reguleeris Vabariigi valitsuse määrus nr 314 „Keskkonnaekspertiisi läbiviimise kord“.¹⁴ 1994.a. kinnitas keskkonnaminister oma määrusega nr 8 „Metoodilised juhendid keskkonnaekspertiisi läbiviimiseks Eestis“.¹⁵ Esimene seadus KMH- menetluse reguleerimiseks jõustus 01.jaanuaril 2001.a „Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanõuditeerimise seadus“ (KeHAS) , mis kehtis kuni 2.aprillini 2005.a (kaasa arvatud). Alates 3.aprillist 2005.a kuni käesoleva ajani kehtib keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimise seadus, milline on käesoleval ajal KMH- menetlust reguleerivaks õigusaktiks. Samuti sisaldub nimetatud seaduses Natura alade keskkonnamõjude hindamisele kehtivad nõuded.

Käesolev töö koostati ajal, mil Eesti Vabariigi parlament võttis 19.02.2015 vastu keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse. Nimetatud seaduses kirjeldatud muutused jõustuvad alates 01.07.2015.a. Töö autor toob töös välja vasted (märgitud nurksulgudes) uuele redaktsiooni sätetele või pikemad selgitused uue redaktsiooni kohta käsitletud kehtiva seadusesätte juurde.

1.2.1. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus

Eesti Vabariigi vastuvõtmisega Euroopa Liidu liikmeks asuti Eesti õiguses üle võtma ning rakendama EL õigust, sealhulgas KMH- menetlust puudutavaid õigusakte. Eelnimetatud protsessi tulemusena on Eesti jõudnud mitme Euroopa riigi eeskujul keskkonnaseadustiku üldosa seaduse vastu võtmiseni ja jõustamiseni, mis koondab endasse keskkonnaõiguse üldregulatsiooni ning on jätkuvalt pidevas täiendamises ning arengus.

Keskkonnaseadustiku üldosa seadus võeti vastu 16.veebruaril 2011.a ning esimene redaktsioon jõustus 1.augustil 2014.a. KeÜS on üks esimesi siseriikliku õiguse kodifikatsioonidest, milliste loomist alustati 2007.aastal. Ühtse keskkonnaseadustiku loomise eesmärgiks oli Eesti EL-iga liitumise järel tekkinud EL õiguse ülevõtmise järel puudunud keskkonnaõiguse normistikku ühendav koodeks. Keskkonnaõigus õigusvaldkonnana on üks kiiremini arenevaid õigusvaldkondi tänapäeva õigusruumis, mistõttu on vajalik ühtne

¹⁴ Keskkonnaekspertiisi läbiviimise kord .VVm nr 314 13.11.1992. - RT 1992, 50, 619

¹⁵ Metoodilised juhendid keskkonnaekspertiisi läbiviimiseks Eestis. KKMm nr 8 14. 03 1994. - RT I 2000, 54

normistik. Eesti keskkonnaseadustik on saanud tõuke Rootsi¹⁶ ja Saksamaa¹⁷ keskkonnaõiguse ühtsetest normistikest (seadustikest).

Õigusvaldkonna kiire arengu tõttu vajatakse õigusnormide süsteemsust, lihtsust ning selgust. Õigusselgus on demokraatliku õiguskorra üks aluspõhimõtetest. Selle eesmärgi täitmiseks ning valdkondlike seadusandlike aktide killustatuse vältimiseks on ainuõige koondada aluseadused ühtsesse koodeksisse.

KeÜS-is on sätestatud rida mõisteid ja põhimõtteid, mis olid eelnevalt määratlemata või kasutati erinevates seadustes erinevates tõlgendustes. KeÜS-ga on püütud anda ühtne terminoloogiline alus nende mõistete kasutamiseks.¹⁸ Käesolevas töös käsitletavate keskkonnamõju hindamise menetlustega on seotud mõiste keskkonnahäiring ning selle alaliik keskkonnarisk. Need mõisted on sätestatud KeÜS §-dest 3 ja 4. Vähemal määral on vaja KMH- menetluses käsitleda keskkonnaohtu, kuna KMH- menetluses tuleb välja selgitada keskkonnariskid ja nende vältimine või minimeerimine. Seega korrektselt läbiviidud KMH- menetluse juhiseid (keskkonnanõuete määranguid) järgides peab olema keskkonnaoht suurel määral välistatud või siis on väga väikese esinemise tõenäosusega või vähese tähtsusega keskkonnale.

KMH- menetluse üks põhiprintsiip – ettevaatusprintsip on sätestatud KeÜS § 11: „Keskkonnariski tuleb kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada“. Õiguskirjanduses¹⁹ rõhutatakse veelgi KMH- menetluse läbiviimise kohustuslikkust viidates sama sätte lõikele 2 „Keskkonnariskiga tegevuste suhtes otsuste tegemisel selgitatakse välja nende tegevuste mõju keskkonnale“ ning „Seaduses sätestatud juhtudel ja korras tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamise menetlus“.

¹⁶ Rootsi keskkonnakoodeks. 1999. Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/28/47/385ef12a.pdf> (17.04.2015)

¹⁷ *Umweltgesetzbuch : (UGB-KomE) : Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Berlin , 1998*

¹⁸ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid (2015). Lk 13. Arvutivõrgust saadaval:

<http://k6k.ee/keskkonnaseadustik> (20.04.2015)

¹⁹ Veinla, H. Isikute keskkonnavalused põhikohustused: lähtekaalutlused ja sisustamine Juridica V/2012 lk 391

1.2.2. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus ja Vabariigi Valitsuse määrus nr 224

3.aprillil 2005.a jõustunud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus.²⁰ Seaduse seletuskirjas²¹ on sätestatud seaduse eesmärgina eeldatava keskkonnamõju hindamise õiguslikud alused ja korra, ühenduse keskkonnajuhtimise ja -auditeerimise süsteemi korralduse ning ühenduse ökomärgise andmise õiguslikud alused eesmärgiga vältida keskkonna kahjustamist ning vastutuse seaduse nõuete rikkumise korral. Seadus on koostatud järgides EL direktiive ning juhiseid, et ühtlustada siseriiklik õigus EL õigusega.

Erinevalt KMH- direktiiviga, kus ei defineerita otseselt keskkonnamõju mõistet, vaid loetletakse mõjud, mida tuleb hinnata, on KeHJS legaaldefiniitsioon mõistele „oluline keskkonnamõju“, mis on KMH- menetluse juures oluline kriteerium. KeHJS § 5 [§ 2²]²² sätestab: „Keskkonnamõju on oluline, kui see võib eeldatavalt ületada tegevuskoha [mõjuala] keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara.“

Lähtuvalt eelnevas lõigus toodud tõlgendusest ja koosmõjus KeÜS § 3 lg 1 teises lauses sätestatuga võib oluline keskkonnamõju olla ka selline ebasoodne mõju keskkonnale, mis ei ületa arvulist normi või mis on arvulise normiga reguleerimata. Siit tulenevalt on KMH- menetlust või Natura alade keskkonna mõjude hindamist läbiviiva eksperdi vastutus seda suurem, et kõiki mõjusid ei ole võimalik mõõta arvuliselt või piiritleda normidega.

KMH- direktiivi artiklist 3 tulenevalt on siseriiklikkusse õigusesse toodud mõisted vara ja kultuuripärand. Tegemist ei ole otseselt keskkonnaõiguslike mõistetega, kuid direktiivide ja siseriiklike seadusaktide ühtlustamise käigus oli vajalik tuua sisse ka nimetatud mõisted, mis on sätestatud KMH- direktiivi artikli 3 lõikes c.

KMH- direktiivi artikli 4 lõikes 2 on toodud hindamisalused, mis ei ole absoluutsed ning liikmesriik võib siseriiklikult kehtestada täpsustavaid künniseid või kriteeriumeid, millised

²⁰ KeHJS <https://www.riigiteataja.ee/akt/867983> (14.04.2015)

²¹ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse eelnõu seletuskiri 2005. Lk 2.

²² Siin ja edaspidi märgitakse nurksulgudes KeHJS alates 01.07.2015 kehtima hakkava vastavad sätted või muudetud mõisted.

peavad olema vastavuses KMH- direktiiviga. Sellise järelduseni on jõudnud Euroopa Kohus on otsuses C-435/97, millist käsitletakse käesoleva töö peatükis 1.3.1.

Siseriiklikus õiguses on reguleeritud KMH- direktiivi artiklis 4 kirjeldatud hindamisaluseid KeHJS § 6 ning Vabariigi Valitsuse määruses nr 224, millele viitab KeHJS § 6 lõige 4. Analoogselt KMH- direktiivide lisade I ja II on KeHJS § 6 välja toodud olulise keskkonnamõjuga tegevused. Nimetatud sätte lõikes 1 on sätestatud tegevused, milliste korral puudub otsustajal kaalutusõigus KMH- menetluse algatamise või mittealgatamise kohta ning KMH- menetlus tuleb alati algatada. Nimekirjas olevate planeeritavate tegevuste korral kaasneb alati oluline keskkonnamõju.

KeHJS § 6 lg 2 sätestab tegevused, mille korral otsustaja peab andma eelhindangu kas tegevustel on oluline keskkonnamõju. Selle sätte punkti 22 sõnastus jätab tegevuste nimekirja lahtiseks. Võrreldes KMH- direktiivi lisaga 2 on KeHJS § 6 lg 2 sätestatud täiendavalt mõned kriteeriumid, mida KMH- direktiivis loetletud ei ole. Näiteks on lisatud eeldatavalt olulist keskkonnamõju omavate tegevuste nimekirja KeHJS § 6 lg 2 p 1 maaparandus ning KeHJS § 6 lg 2 p 18 vee erikasutus. Lisaks on KeHJS § 6 lõikes 2 punkt 22, mis on sõnastatud: „Muu tegevus, mis võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju“. Selline piiritlematus annab otsustajale sisuliselt vabad käed mistahes tegevuse liigitamiseks nimetatud sätte alla ning nõuda igasuguse kavandatava tegevuse korral KMH- menetluse eelhindangu läbiviimist. Mõnevõrra täpsustab lõikes 2 punktis 22 toodud ebamäärasust lõige 4, mis viitab tegevusvaldkondade täpsustatud loetelule, mille kehtestab Vabariigi Valitsus oma määrusega. Käesoleva töö koostamise hetkel on kehtiv VVm 29.08.2005 nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang, täpsustatud loetelu“.²³

Eelhindangu kriteeriumid on sätestatud KeHJS § 6 lg 3, milliste järgi koostatud eelhindangu aruanne on otsustajale abiks keskkonnamõju olulisuse väljaselgitamisel. KeHJS uues redaktsioonis on lisatud § 6 lg 2¹, mis sätestab, et eelhindang on vajalik kui § 6 lg 1 nimetatud tegevust või kättist muudetakse või ehitist laiendatakse, peab otsustaja andma eelhindangu kas tegevuse või kättise muutmisel või ehitise laiendamisel on oluline keskkonnamõju. Eelmises redaktsioonis muutmist ja laiendamist puudutav regulatsioon puudus.

²³ VVm 29.05.2005.a nr 224. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/108052012012> (20.04.2014)

1.2.3. Looduskaitseeadus

Looduskaitseeaduse § 69 on sätestatud Natura alade olemus. Sama seaduse § 70 on defineeritud Natura alade kaitse-eesmärk. Hüvitismeetmete rakendamine on sätestatud LKS § 70¹. Hüvitismeetmete rakendamine on kohustuslik, kui KMH- või KSH- menetluse hindamise aruande kohaselt võib kavandatav tegevus eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala ning kavandatav tegevus on alternatiivsete lahenduste puudumise tõttu vajalik üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel, tuleb tegevuseks loa andmisel seada loa kõrvaltingimuseks või näha strateegilises planeerimisdokumendis ette tegevuse elluviimisele eelnevate hüvitusmeetmete rakendamine.

LKS § 4 on KMH- menetlust puudutavad sätted, mis reguleerivad kaitstava loodusobjekti valitsejate ning loodusobjekti, sealhulgas hoiualade kohta läbiviidava KMH- menetluse järelvaatajate (Keskkonnaministeeriumil või Keskkonnaameti) õiguseid ja kohustusi loodusobjektide ja hoiualade kaitse-eesmärgi saavutamisel. Lisaks tuleb anda hinnang KMH- menetluses hoiualal kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamisel elupaikade ja liikide seisundile (LKS § 32 lg 5).

Eestis koosneb Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustik ca 60 alast²⁴, mis asub ca 1/6 Eesti maismaapinnast. Alad koosnevad linnudirektiiviga reguleeritud linnualadest ning loodusdirektiiviga reguleeritud aladest, millel on looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitsest kohaselt Euroopa Komisjoni seisukohast üleeuroopaline tähtsus.

1.3. Kohtupraktika

1.3.1. Euroopa kohtupraktika

Euroopa kohtupraktikast saab välja tuua mitmeid olulisi lahendeid, mis on teerajajateks suhteliselt noores õigusvaldkonnas nagu keskkonnaõigus on. Veelgi uuem ning kohtupoolseid juhiseid vajav on Natura alade menetlus. KMH- menetluses võiks välja tuua olulisema lahendina *Wellsi* kaasuse ja Natura alade menetluste jaoks on olulisem lahend *Waddenzee-*

²⁴ KKM veeb „Natura 2000“. Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/et/natura-2000> (20.04.2015)

kaasus. Neid ja teisi lahendeid käsitletakse järgnevalt. Lahendite valikute kriteeriumiteks on sidusus töö eesmärgiga.

C-127/02 *Vereniging tot Behoud van de Waddenzee jt vs Staatssecretaris van Landbouw jt ehk Waddenzee* kaasuse²⁵ lahendit peetakse Natura alade menetluse kõige tähtsamaks lahendiks. Natura alade mõju hindamist puudutavad järgmised punktid nimetatud lahendis.

Otsustajad on kohustatud võtma tarvitusele vajalikke meetmeid, et vältida Natura aladel elupaikade ja liikide olukorra halvenemist või häirimist. Otsustajad peavad juhinduma loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 2 ja artiklis 7 eesmärgipärasest täitmisest. Kohus on toonitanud, et otsustajad annavad kavale või projektile loa, millel ei ole sidusust või vajadust Natura ala kaitsekorraldusele või ala enda toimimisele alles peale seda, kui on läbi viidud ja kindlaks tehtud, et Natura alale ja selle terviklikkusele, st floorale ja faunale, ei ole negatiivset mõju loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel.

Siit tuleneb alus Natura alade mõjude hindamise menetlusele, kui üldisest KMH- menetlusest erinevale menetlusele. Natura alade mõju hinnatakse loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 ning loodusdirektiivi preambuli punktis 1²⁶ sätestatud printsiipide alusel.

Kohus on sisutanud loodusdirektiivis kasutusel olevad mõisted „kava“ ja „projekt“ sarnaselt KMH- direktiivi artikli 1 lõikes 2 defineeritud mõistega 1 ning osundab, et menetluste eesmärk nii Natura menetluses, kui KMH- menetluses on sarnased: tegevuseks ei või luba anda enne, kui on hinnatud kava või projekti tagajärgi keskkonnale.

Kohus on defineerinud oma otsuses Natura alade hindamise menetluse lävendi: „Kava või projekti tagajärgede asjakohase hindamise eelduseks [on], et kava või projekt tõenäoliselt avaldab asjaomasele alale olulist mõju“. Seega mõjude hindamismenetluse eelduseks ei ole veendumus, et kava või projekt avaldab kõnealusele alale olulist mõju, vaid piisab ainult tõenäosusest, et nimetatud kava või projektiga kaasneb selline mõju. Seetõttu saab iga tegevust pidada Natura alale olulist mõju omavaks.

Hindamismeetodina on kohus selgitanud lisaks loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 toodule ka direktiivi preambuli lõikes 10 toodud kriteeriume: asjakohane hinnang tuleb anda iga kava või programmi kohta, mis tõenäoliselt oluliselt mõjutab juba määratud või tulevikus määratava ala kaitse-eesmärke. Eelkõige enne loa andmist tuleb parimatest teadussaavutustest lähtudes kindlaks teha kõik kava või projekti aspektid, mis eraldi või koos muude kavade või

²⁵ EKo, C-127/02, *Vereniging tot Behoud van de Waddenzee jt vs Staatssecretaris van Landbouw jt*, EKL 2006, lk I-7448

²⁶ keskkonna kvaliteedi säilitamine, kaitsmine ja parandamine, sealhulgas looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmine, on oluline üldisest huvidest lähtuv eesmärk, mida ühendus taotleb, nagu on sätestatud asutamislepingu artiklis 130;

projektidega võivad avaldada mõju Natura ala kaitse-eesmärkidele. Samas rõhutab kohus, et loodusdirektiiv siiski ei määratle mingisugust erimeetodit Natura alade hindamise läbiviimiseks. Hindamisel tuleb lähtuda eelkõige Natura alade loomise alusprintsipiidest ning eesmärkidest, samuti ala terviklikkuse säilimiseks vajalike tingimuste hoidmiseks. Siinkohal on kohus rõhutanud otsustaja kaalutusõiguse ulatusena sätestanud piirangu, et loa võib anda ainult juhul, kui otsustaja on kindel, et tegevus ei avalda Natura ala terviklikkusele negatiivset mõju ning kui teaduslikust seisukohast ei ole mingisugustki põhjendatud kahtlust sellise mõju olemasolu kohta.

Waddenzee kaasusest tulenevalt Natura alal algatatakse mõjude hindamise menetlus alati kui oluline keskkonnamõju ei ole mõistlikult välistatud.

C-201/02 *Wells vs Ühendkuningriik* kaasuses²⁷ on kohus selgitanud (keskkonna) direktiivide otsemõju kohta keskkonnamõju hindamise kohustust. Kohus sedastas, et liikmesriigi kohustus korraldada keskkonnamõju hindamine ei ole otseselt seotud ühegi kohustusega, mis tuleks direktiivi kohaselt täita huvitatud isikutel (kaasusest tulenevalt karjääri omanikel), ja seetõttu ei ole tegemist direktiivi negatiivse vahetu mõjuga huvitatud isikute suhtes. Nimetatud kaasuses tulenes ebasoodne mõju huvitatud isikule mitte direktiivis sätestatust, vaid asjaolust, et pädev organ jättis täitmata oma direktiivist tulenevad kohustused, jättis algatamata KMH-menetluse.

C-72/95 *Kraaijeveld BV jt. vs Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland* kaasuses²⁸ käsitleti KMH- direktiivi artikli 4 lõike 2 nimetatud direktiivi Lisas II loetletud projektide puhul tuleb KMH- menetlus läbi viia “kui liikmesriigid leiavad et nende projektide iseloom seda nõuab” Kohus leidis, et liikmesriigil on tõepoolest kaalutusõigus, kuid see on piiratud KMH- direktiivi artiklis 2 sätestatud eesmärgiga: „kõiki eeldatavat olulist keskkonnamõju omavaid projekte tuleb hinnata“. Kohus viitas sellele, et liikmesriigi kohus peab kontrollima KMH- direktiivi artikli 4 lõike 2 alusel rakendava liikmesriigi õiguse vastavust KMH- direktiivi eelpool nimetatud eesmärgile.

C-117/03 *Dragaggi SpA vs Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia* kaasuses²⁹ märkis kohus, et mis puudutab alasid, mis võidakse

²⁷ EKo, C-201/02, *The Queen on the application of Delena Wells vs. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions.* – EKL 2004, lk I-723.

²⁸ EKo, C-72/95, *Kraaijeveld BV jt. vs Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland.* EKL 1996, lk -5431.

²⁹ EKo, C-117/03 *Dragaggi SpA vs Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia* – EKL 2005, lk I-183.

määratleda ülehenduse tähtsusega aladena, mis on komisjonile esitatud ja siseriiklikesse loeteludesse kantud, täpsemalt alasid, millel esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe või esmatähtsaid liike, siis on liikmesriigid loodusdirektiivi alusel kohustatud võtma direktiivis sätestatud kaitse-eesmärgile kohaseid kaitsemeetmeid, et kaitsta asjakohast ökoloogilist huvi, mis on nende alade suhtes siseriiklikul tasandil olemas. Ehk alad, mis võidakse määrata Natura alade võrgustikku, siis neil tuleb kaitsemeetmeid rakendada varem, kui ala on määratud Natura võrgustikku, et säiliks looduslikud elupaigatüübid või esmatähtsad liigid.

C-244/05 *Bund Naturschutz jt vs Freistaat Bayern* kaasuses³⁰ täpsustas Euroopa Kohus *Dragaggi* kohtuasjas võetud seisukohti. Kohus märkis otsuse punktis 41, et hetkel, mil komisjonil tuleb teha otsus, peavad liikmesriikide määratud alad väljendama seda olukorda, mille alusel ühenduse jaoks potentsiaalselt oluliste alade teaduslik hindamine läbi viidi. Punktides 45 ja 46 osundas kohus, et vastavalt direktiivi III lisa 1. etapile peavad pädeva ametiasutuse poolt tuvastatud ala keskkonna omadused vastama lisas loetletud hindamiskriteeriumidele, nimelt elupaigatüübi esindavuse aste, tema pindala, struktuur ja funktsioonid, seal esinevate liikide populatsiooni suurus ja tihedus, asjaomaste liikide seisukohast tähtsad elupaigatunnused, esindatud liikide populatsiooni isolatsiooniate sellel alal ning ala väärtuslikkuse üldhinnang loodusliku elupaigatüübi ja asjaomaste liikide kaitse seisukohast. Liikmesriigid ei saa seega heaks kiita tegevusi, mis võivad oluliselt kahjustada nimetatud kriteeriumide kaudu määratletud ala keskkonna omadusi. Just niisuguse olukorraga on tegu, kui tegevus võib kaasa tuua kas ala pindala olulise vähenemise või viib alal esinevate esmatähtsate liikide kadumiseni või võib viimaks viia ala hävimiseni või selle iseloomulike tunnuste kadumiseni.

C-435/97 *World Wildlife Fund (WWF) jt vs Autonome Provinz Bozen jt* kaasuses³¹ rõhutas kohus, et KMH- direktiivi artikli 4 lõikes 2 on toodud hindamisalused ei ole absoluutsed ning liikmesriik võib siseriiklikult kehtestada täpsustavaid künniseid või kriteeriumeid, millised peavad olema vastavuses KMH- direktiiviga. Selles lahendis on rõhutatud liikmesriigi kaalutulusõiguse ulatust, mis siiski ei või minna vastuollu KMH- direktiivis sätestatuga. Vastuolu KMH- direktiiviga on käsitletud kohtuasjas C-244/12.

³⁰ EKO C-244/05, *Bund Naturschutz* – EKL 2006, lk I-8445.

³¹ EKO, C-435/97 *World Wildlife Fund (WWF) jt vs Autonome Provinz Bozen jt*, EKL 1999. lk I-5637.

C-244/12 *Salzburger Flughafen GmbH vs Umweltsenat* kaasuses³² leidis kohus, et KMH-direktiivi artikli 2 lõikega 1, artikli 4 lõike 2 punktiga b ja artikli 4 lõikega 3 on vastuolus niisugused siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt hinnatakse nimetatud KMH- direktiivi II lisaga hõlmatud lennuvälja taristu ümberehitustööde projektide keskkonnamõju üksnes juhul, kui nimetatud tööde tulemusel on oodata lendude arvu suurenemist vähemalt 20000 lennu võrra aastas. Juhul, kui liikmesriik määrab siseriiklikult künnise, mis on vastuolus KMH-direktiivis sätestatuga, siis omandavad KMH- direktiivi sätted vahetu õigusmõju ning pädevad ametiasutused peavad viima läbi KMH- menetluse vastavalt KMH- direktiivi lisas II sätestatud künnisväärtustele.

C-98/03 komisjon vs Saksamaa Liitvabariik kaasuses³³ on kohus otsustanud, et Saksamaa Liitvabariik ei ole ette näinud teatavate projektide, mida teostatakse väljaspool erikaitsealasid nõukogu 21. mai 1992.aasta direktiivi 92/43/EMU looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta tähenduses, kaudu alale avaldatava mõju kohustuslikku hindamist vastavalt loodusdirektiivi artikli 6 lõigetele 3 ja 4, olenemata sellest, kas sellised projektid tõenäoliselt avaldavad erikaitsealale olulist mõju. Siinkohal on kohus märkinud, et KMH- menetlus tuleb läbi viia ka juhul, kui tegevused, projektid või kavad, mida teostatakse väljaspool Natura alasid, võivad mõjutada Natura alasid ning seetõttu tuleb nendel aladel viia läbi kohustuslik KMH- menetlus.

C-258/11 *Peter Sweetman jt vs An Bord Pleanála* kaasuses³⁴ rõhutas kohus, et loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et kava või projekt, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, avaldab asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju, kui see võib takistada asjaomase ala selliste olemuslike tunnuste püsivat säilimist, mis on seotud teatud esmatähtsa loodusliku elupaigatüübi esinemisega, mille kaitse-eesmärk õigustas selle ala kandmist ühenduse tähtsusega alade loetellu direktiivi tähenduses. Sellist hinnangut andes tuleb kohaldada ettevaatuspõhimõtet. Eesti õiguskirjanduses on esitletud eelnevat seisukohta, et mida ohustatum on liik või elupaigatüüp, seda väiksem ebasoodne mõju võib olla loetud oluliseks keskkonnanähtinguks.³⁵ Käesolevas töö sissejuhatuses on märgitud, et KMH- menetluse üks läbivaid põhimõtteid on ettevaatuspõhimõte, mis lähtuvalt käesolevast kohtuotsusest kehtib ka Natura alade hindamise kohta.

³² EKo, C-244/12 *Salzburger Flughafen GmbH vs Umweltsenat*, EKL 2013. lk I-0000

³³ EKo C-98/03 komisjon vs Saksamaa Liitvabariik. EKL 2006. lk I-75

³⁴ EKo C-258/11 *Peter Sweetman jt vs An Bord Pleanála*. EKL 2013. lk I-0000

³⁵ Kask, O. jt Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommenteeritud väljaanne. 2.trükk. Tartu, 2015 lk 30

C-227/01 komisjon vs Hispaania Kuningriik kaasuses³⁶ on rõhutanud kohus, et KMH-direktiivi sätestatust tulenevalt ei ole lubatud projekti tükeldada eraldiseisvateks osadeks (nn *salami slicing* efekt), millede puhul välditakse KMH- menetlust. Tükeldatuna ei ole projekti eraldi osadel olulist keskkonnamõju. Samas projekt ühtse tervikuna omab olulist keskkonnamõju. Eraldi projektide või nende eelhindamine ei kajasta tegelikku olukorda ning otsustajal puudub terviklik kavandatava tegevuse kogumõju kohta. Kohus on leidnud, et projektide tükeldamine on vastuolus KMH- direktiivi eesmärgi saavutamise ja selles kaasuses on otsustaja rikkunud KMH- direktiivi sätteid, mis kohustavad olulist keskkonnamõju oma val projektile KMH- menetluse läbi viimist.

C-239/04 komisjon vs Portugal kaasuses³⁷ on kohus rõhutanud, et liikmesriik peab kaalumata igal juhul alternatiivide võimalikkust ning nende kaalumata jätmisel on rikutud KMH-direktiivi eesmärki. Isegi kui on lubatud erandid, siis tuleb eranditesse suhtuda kitsendavalt.

C-531/13 *Marktgemeinde Straßwalchen jt vs Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend* kaasuses³⁸ on kohus rõhutanud koosmõjude arvestamise tähtsust ning seda, et koosmõjude tuvastamisel ei ole õige lähtuda administratiivsetest piiridest. Isegi, kui siseriiklikud KMH- menetluse algatamiskünnised ei ole ületatud, siis tuleb lähtuda tegevuse tegelikkusest olemusest ning hinnata algatamise kriteeriumeid kogumis.

1.3.2. Eesti kohtupraktika

Eesti kohtud on uuemates lahendites viidanud Euroopa kohtu lahenditele. Enne Euroopa Liiduga liitumist tehtud lahendites on keskkonnaasjades üritatud järgida Euroopa kohtu otsuseid. Allpool on ülevaatlikud toodud KMH- menetluse ning Natura menetlusega seotud kohtulahendid, millistel on puutumus käesolevas töös käsitletava teemaga.

RKHKo 3-3-1-15-08 Paluküla hiiemäe kaasus (Natura) ala direktiivi otsekohaldatavus (KeHJS) § 3 punkt 2 sätestab keskkonna mõju hindamise kohustuse juhuks, kui kavandatakse

³⁶ EKo C-227/01 komisjon vs Hispaania Kuningriik. EKL 2004. lk I-8268

³⁷ EKo, C-239/04 komisjon vs Portugal. EKL 2006. lk I-10199.

³⁸ EKo, C-531/13 *Marktgemeinde Straßwalchen jt vs Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*. EKL 2015. lk I-0000.

tegevust, mis võib üksi või koostoimes teiste tegevustega eelda tavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala. KeHJS § 33 lõike 1 punkti 4 kohaselt on kohustuslik keskkonnamõju strateegiline hindamine, kui strateegiline planeerimisdokument on aluseks tegevusele, mis eeldatavalt avaldab Natura 2000 võrgustiku alale olulist mõju. KeHJS ei sätesta midagi eelvalikualade kohta.

Tallinna Ringkonnakohus viitas Paluküla hiiemäe otsuses Euroopa Kohtu seisukohale *Bund Naturschutz*'i asjas ning leidis, et mitme ehitise püstitamine Natura eelvaliku alale toob suure tõenäosusega kaasa niidu liigirikkuse vähenemise. Nende planeeringuga kavandatud ehitiste püstitamine ei oleks kohtu hinnangul kooskõlas loodusdirektiivist tuleneva nõudega hoida ära tegevusi, mis võiksid oluliselt kahjustada komisjonile saadetud riigipoolsesse loetellu kantud alade keskkonna omadusi. Ringkonnakohus viitas ka asjaolule, et keskkonna mõju hindamise aru andes ei ole nimetatud tagajärgede ära hoidmise vajadusele tähelepanu pööratud.³⁹

Kui Paluküla Puhke- ja Spordikeskust kavandava detailplaneeringu keskkonnamõju hindamisel *Bund Naturschutz*'i kriteeriumide järgi selgunuks, et kavandatav tegevus võib eelvalikuala liigselt kahjustada, kuid Eesti seaduste ja kaitse-eeskirja alusel seda keelata ei saaks, olnuks täidetud tingimused Euroopa Ühenduse õiguse vahetuks kohaldamiseks – seda olukorras, kus osapooli on üksnes kaks: kohalik omavalitsus ja keskkonna kaitsest huvitatud isikud.⁴⁰

RKHKo 3-3-1-56-12 Maripuu kaasus (Natura). Kohus on täpsustanud otsuses mitmeid keskkonnaõiguslikke, sealhulgas keskkonna mõju hindamisega seotud mõisteid.

Kohus on rõhutanud KeHJS § 3 toodud keskkonnamõju hindamise kohustuslikkuse aluseid. Selle sättega on üle võetud loodusdirektiivi artikkel 6 lõige 3 siseriiklikkuse õigusesse. Kehtestatud alused on oma olemuselt alternatiivsed. Punktis 1 nimetatud alusena olev eeldatav oluline keskkonnamõju on mõeldud keskkonna üldise seisukorra kaitseks. Punktis 2 on toodud Natura alade terviklikkusele suunatud mõjude hindamise alus.

Kohus on rõhutanud, et otsustajal puudub kaalutlusruum juhul, kui eelhinnangu andmise kohustus tuleneb VVM nr 224 § 15 p 8 kohaselt, kui KMH vajalikkuse eelhinnang tuleb anda mistahes tegevuse korra, mis ei ole otseselt seotud või vajalik Natura alade kaitsekorraldusega või üksi või koostoimes muu tegevusega võib Natura ala või kaitstavat looduobjekti eeldatavalt mõjutada.

³⁹ TlnRnKo 3-05-43, p 15

⁴⁰ Oras, M. Euroopa Ühenduse keskkonnadirektiivide vahetu kohaldatavus. *Juridica VI/ 2009* lk 355-356

Siin on oluline rõhutada, et kohus on lähtunud Natura alade mõju hindamise algatamise madalamast künnisest, sest algatamine on vajalik igal juhul, kui on tõenäosus keskkonnaohu või – riski tekkimiseks.

Kohus on leidnud, et ehitusloa menetluses oleks tulnud KMH- menetlus algatada ning selle algatamata jätmist ei saa põhjendada keskkonnateenistuse kooskõlastuse olemasoluga, kuna vastutus haldusakti õiguspärasuse eest lasub akti andjal (vt ka määrus asjas nr 3-3-1-67-01, p 4).

RKHKo 3-3-1-52-08 (Steri kaasus). Kuivõrd AS Steri poolt kavandatav tegevus ei ole KeHJS § 6 lg-s 1 loetletud olulise keskkonnamõjuga tegevuste nimekirjas, tuli keskkonnamõju olulisuse üle otsustada KeHJS § 6 lg 3 nimetatud kriteeriumite põhjal.

KMH algatamise otsuses leidis Keskkonnaministeerium, et, tegevuse keskkonnamõju aga oluliseks KeHJS § 6 lg 3 p 4 alusel, mille kohaselt keskkonnamõju olulisuse üle otsustamisel tuleb arvestada tegevusega kaasnevate avariiolekordade esinemise võimalikkust. Keskkonnaministeerium leidis, et hädaolekordade esinemise tõenäosus on väike, kuid sellise õnnetuse tagajärjel, mis tooks kaasa kiiritusrajatise täieliku või osalise purunemise, järeltas Keskkonnaministeerium, et kavandataval tegevusel on oluline keskkonnamõju.

Ringkonnakohus leidis ning Riigikohus nõustus, et KeHJS § 6 lg 3 p 4 alusel võib avariiolekordade esinemise objektiivne võimalikkus olla iseseisvaks aluseks KMH algatamiseks. Seejuures tuleb arvestada ühelt poolt avariiolekordade esinemise tõenäosust ning teisalt avarii tagajärjel kahjustatava õigushüve olulisust. Mida olulisemad tagajärjed avariil keskkonna, sh inimtervise jaoks olla võivad, seda väiksem võib olla avariiolekorra esinemise tõenäosus, et põhjendada vajadust avariiolekorra tagajärgede väljaselgitamiseks ning õigustada KMH läbiviimist.

Kohtute eeltoodud seisukohta toetab jõustunud KMH- direktiivi muudatus, mis viitab KMH- menetluse algatamise alusena suurõnnetuste ja/või katastroofide riskid.

RKHKo 3-3-1-86-06 (Maidla kaasus). Kohus on oma otsuses rõhutanud, et KMH- algatamine on üks osa haldusmenetlusest ning tegemist on haldustoiminguga. Kohus on leidnud, et haldustoimingute vaidlustamise lubatavuse üle ei ole võimalik otsustada, mitte menetlusökonomikast tulenevalt, vaid valdkonnapõhiselt. „Menetlustoimingu vaidlustamise lubatavuse üle otsustamisel tuleb arvestada esmalt menetlustoimingu tähtsust ja väidetava rikkumise olulisust menetluse põhinõuete täitmisel.“ Kohus on leidnud, et menetlustoimingu vaidlustamise aluseks peab olema asjaolu, et menetlusvigade tulemusena on lõpptulemuseks antav haldusakt õigusvastane.

Teine oluline asjaolu, mida kohus on otsesõnu rõhutanud, et keskkonnaküsimuste otsustamisel tuleb lähtuda ettevaatusprintsipist.

RKHKo 3-3-1-35-13 (Ruu küla heakorraseltsi kaasus). Kohus on osaliselt korranud ning täpsustanud Maidla kaasuses öeldut. Kohus on rõhutanud, et „Keskkonnamõju hindamine ei ole eraldiseisev menetlus, vaid see leiab aset kaevandamisloa menetluse raames ning on suunatud loataotluse lahendamiseks vajaliku teabe kogumisele (vt KeHJS § 2 lg 1). Seega peab olema võimalik KMH puudusi esile tuua menetluse lõpptulemusena antud haldusakti vaidlustamisel.“

Kohus on siiski möönnud, et KMH- menetluse aruande avalikustamata jätmine on imperatiivse seadusesätte rikkumine. Kohtu seisukohta kinnitab ka Århusi konventsiooni artikkel 9, EL keskkonnaõiguse direktiivi ning KeÜS § 28, kus on igapäevaelus õigus osaleda keskkonnamõjude arutamises. Avalikkuse kaasamine keskkonda puudutavates on imperatiivsed sätted eelnimetatud õigusaktides.

RKHKo 3-3-1-42-03 (Wõro Kommerts kaasus) Riigikohus on täpsustanud loamenetluses otsustaja rolli kahjulike mõjude hindamisel „Ehitusloa taotlemise kohustuse eesmärk on sisuline kontroll ehitusnormidest ja -nõuetest kinnipidamise üle ning huvikonfliktide lahendamine. Jättes ehitusprojekti sisulise nõuetekohasuse, sh kooskõla naabri õigustega kontrollimata, rikub kohalik omavalitsus haldusmenetluses kehtivat uurimisprintsipi. Uurimisprintsipi kohaselt peab pädev asutus omal initsiatiivil selgitama välja otsustamiseks vajalikud asjaolud. Uurimisprintsip ei tähenda aga, et iga ehitusloa väljaandmisel tuleks läbi viia ehitusekspertiis.“ Kaasuses on käsitletud küll insulatsioon⁴¹, kuid kontrolli hindamisaruande sisu üle ja vajadusel on vaja rakendada iseseisvalt uurimisprintsipi ka keskkonnamõjude hindamisel.

TlnRnKo 3-08-1694⁴² (Alosa kaasus) on ringkonnakohus leidnud, et KMH- menetluse algatamine on menetlustoiming, mida saab üldjuhul iseseisvalt vaidlustada. Samuti on kohus sõnaselgelt öelnud, et KMH- menetluse eest tasub loa taotleja. Tegemist on saastaja-maksab põhimõtte järgimisega.

⁴¹ Päikeselt tulev [valgus] kiirgus. Eesti keele seletav sõnaraamat (EKSS). Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/ekss> (20.04.2015)

⁴² TlnRnKo 3-08-1694

https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-08-1694/35 (25.04.2015)

TlnHK 3-1152/2004⁴³ (Saaremaa süvasadama kaasus) on ringkonnakohus käsitlenud KMH-menetlust kui haldustoimingut, mida saaks vaidlustada koos haldusaktiga, käesoleval juhul koos vee erikasutusloaga. Analoogsele seisukohale on jõudnud ajaliselt hiljem jõudnud Riigikohus Ruu küla heakorraseltsi kaasuses.

⁴³ TlnRnKo 2-3/271/05 https://www.riigiteataja.ee/docs/public/dokument_308760.pdf (21.04.2015)

2. Keskkonnamõjude ja Natura alade mõjude hindamiste eesmärgid ja algatamise põhimõtted

2.1. Keskkonnamõju hindamise menetlus

KMH- menetlus viiakse läbi avatud menetlusena. Selle nõude esitab rahvusvahelisest õigusest Århusi konventsioon⁴⁴, millega Eesti liitus 2001.aastal. Euroopa Liidu õiguses on KMH- menetluse läbiviimine avatud menetlusena sätestatud KMH- direktiivi preambuli punktis 21 viitenormina Århusi konventsioonile. Siseriiklikus õiguses on avatud menetluse regulatsioon KeÜS §-d 23 ja 28 isikute õigusena osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemisel. Avatud haldusmenetluse regulatsioon on haldusmenetluse seaduse § 46 jj.

KMH- menetlus tegevuslubade menetlusena koosmõjus keskkonnaõigusega ning keskkonnanormatiividega annab otsustajale⁴⁵ võimaluse tegevuse, kava või projekti teostamise lubamiseks või keelamiseks. Lubamine võib olla seotud tingimustega – keskkonnanõuete määramisega, mida tuleb tegevuse, kava või projekti elluviimisel järgida.

KMH- menetluses domineerib keskkonnaõiguse üks peamine põhimõte – ettevaatuspõhimõte. KMH- menetlus on eelnimetatud põhimõte elluviimise vahendiks. Ettevaatuspõhimõte on defineeritud kehtivas õiguses olukorraga, mil keskkonnariski tuleb kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada (KeÜS § 11 lg 1). KMH- menetluses selgitatakse välja keskkonnariskiga tegevuste mõju keskkonnale ning nende mõjude vältimine või vähendamine.

1.augustist 2014.a jõustunud keskkonnaseadustiku üldosa seadus täpsustab siseriiklikus õiguses ära kolm keskkonnaga seotud kesket mõistet: keskkonnahäiring, keskkonnarisk ja keskkonnaoht.

KMH- menetlus annab vastuse keskkonnariskiga seonduvatele küsimustele, mis selguvad menetluse käigus ning kui selgub, et ebasoodne mõju keskkonnale ei ole välistatud ning kavandatava tegevusega tuleb vähendada keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkust ehk ebasoodsat mõju keskkonnale. Samuti selgub uuringust kas keskkonnarisk on keskkonnale oluline või väheoluline.

⁴⁴ Århusi konventsioon. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/78466> (20.04.2015)

⁴⁵ KeHJS § 9 sätestab otsustaja legaaldefiniitsiooni: „Otsustaja on tegevusloa andja“.

Ettevaatuspõhimõttest ning KeHJS § 8 lg 2 tulenevalt kannab arendaja⁴⁶ keskkonnamõju hindamisega seotud kulud. Arendaja ei pea tõestama tegevuse ohtlikkust keskkonnale, vaid peab enne projekti elluviimist kinnitama, et tema tegevus ei põhjusta keskkonnaseisundi märkimisväärselt halvenemist.⁴⁷

KMH- menetluse õigusliku regulatsiooni eesmärgiks on vähendada või vältida keskkonnakahju, mis tavaliselt kaasneb arendusprojektide teostamisega. See on ettevaatusel põhinev lähenemine.⁴⁸

Keskkonnamõju olulisuse hinnang, sealhulgas eelhinnang on pigem loodusteaduslikud otsused. Tulemuseks on õigusteaduslik otsus, mille alusel tekivad arendajale õigused ja kohustused. Õigused ja kohustused võivad olla positiivsed või negatiivsed. Arendajad peavad teostama mingeid tegevusi või hoiduma mingite tegevuste tegemisest. Absoluutse negatiivse otsuse (null-alternatiivi) korral ei lubata arendajal planeeritud tegevust, kava või projekti ellu viia.

Haldusorganile (otsustajale) on KMH- menetluses teabe kogumine kaalutusotsuse tegemise aluseks. Plaanitava tegevuse keskkonnanähtingu väljaselgitamine menetluse võimalikult varajases staadiumis on haldusorgani esmane ülesanne. Kavandatava tegevuse keskkonnamõju eelnev väljaselgitamine ja analüüsimine ning hindamise tulemuse kasutamine otsuse tegemisel tõendina on haldusmenetluse uurimisprintsipi ja kaalutusõiguse realiseerimine.⁴⁹

KMH- menetluse algatamine või mittealgatamine on haldusorgani (otsustaja) pädevuses ning selgub eelhinnangu tulemustest. KMH- direktiiviga ühtlustatult on KeHJS § 6 lg 1 koos uue redaktsiooni lg 2¹ on toodud loetelu tegevustest, millistel on olulised keskkonnamõjud. Olulise keskkonnamõjude tegevustele loa taotlemisel otsustajal puudub kaalutusõigus KMH- menetluse algatamata jätmiseks. Analoogselt KMH- direktiiviga on ka siseriiklikus õiguses nimetatud säte imperatiivne.

⁴⁶ KeHJS § 8 lg 1 sätestab arendaja legaaldefiniitsiooni: „Keskkonnamõju hindamist korraldab isik, kes kavandab tegevust ja soovib seda ellu viia“. Al 01.07.2015 KeHJS § 8 lg 1:“ Arendaja on käesoleva seaduse tähenduses isik, kes kavandab tegevust ja soovib seda ellu viia.”

⁴⁷ H. Veinla. Keskkonnamõju hindamine kui keskkonnanähtude ennetamise ja juhtimise vahend. *Juridica X/2006* lk 698

⁴⁸ Geiser, K. Preface. *Establishing a general duty of precaution in environmental protection policies in the United States*. Protecting the Public Health and the Environment. Implementing the Precautionary Principle. Edited by C. Raffensperger and J. A. Tickner. Island Press Washington D.C 1999.

⁴⁹ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse seletuskiri 2009. Käsikiri autori valduses.

KMH- direktiivist ülevõetuna on KeHJS § 6 lõigetes 2 (lahtine loetelu) ja 4 (täpsustatud nimekiri viitena VVm 224-le) tegevuste loetelu, mille korral on vaja läbi viia eelhinnangu menetlus. Eelhinnangu sisunõuded on KeHJS § 6 lõikes 3, millised on abiks otsustajale otsuse tegemiseks. Eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga tegevuste täpsustatud loetelu on toodud Vabariigi Valituses määruses nr 224.

KMH- menetluste läbiviimise kohustus ning tõendamiskoormus lasub arendajal. Samas peab haldusorgan uurimisprintsipi ning kaalutusõiguse koosmõjus tegema otsuse tegevuse, kava või projekti lubamise kohta.

Riigikohus on otsuse 3-3-1-42-03 punktis 36 sedastanud, et a) pädev haldusorgan ei või loa menetluses piirduda vaid dokumentide formaalse kontrolliga ning b) uurimisprintsipi kohaselt peab pädev asutus omal initsiatiivil selgitama välja otsustamiseks vajalikud asjaolud. Sellisteks asjaoludeks võivad olla näiteks naabusõigusest tulenevad asjaolud, keskkonnamõjuga seotud asjaolud jt. Otsustajal peab olema piisav pädevus aru saamaks tegevusloa taotlusel märgitud tegevuse, kava või projekti võimalike keskkonnahäiringute tekkimise kohta. Tegevusloa väljaandmisel lasub haldusvastutus otsustajal, isegi kui otsustaja on teinud otsuse tuginedes teabele, mida on ainult formaalselt kontrollinud. Seega on otsustaja kohustus ebakõla korral rakendada iseseisvalt uurimistoiminguid. Keskkonnaasjades võivad sellisteks toiminguteks olla teiselt sõltumatult eksperdilt arvamuse tellimine.

2.1.1. Keskkonnamõju hinnangu menetluse eesmärk

Keskkonnamõju hinnatakse eelkõige juhul, kui tegevusloa taotlemise kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju (KeHJS § 5 [§ 2²])

KMH- menetlust reguleerib KMH- direktiivi artikli 2 lõige 1. Direktiivist tulenevalt on KMH- menetlusel on kaks eesmärki (nõudmist). Esimene nõue: iga tegevus, mis võib muuta keskkonda, see tähendab omab märkimisväärset keskkonnamõju, peab alluma heakskiidu (loa) menetlusele. Teiseks nõudeks on enne nõusoleku andmist või loa andmisega mittenõustumist tuleb läbi viia KMH- menetlus.

KMH- menetlusel on siseriiklikust õigusest (KeHJS § 2 lg 1) tulenevalt kolm eesmärki. Esiteks saada teavet arendaja kavandatud tegevusega kaasnevast keskkonnamõjust ning töötada välja kavandatava tegevuskava, millega hoitakse ära või minimeeritakse selle tegevusega kaasnevat võimalikku negatiivset mõju - keskkonnariski keskkonnale. Teiseks anda tegevusloa väljaandjale (edaspidi nimetatud: otsustajale) teavet kavandatava tegevuse ja selle võimalike alternatiivsete tegevuste, sealhulgas erinevate tehnoloogiate või asukohtadega kaasnevate keskkonnamõjude kohta ning negatiivse keskkonnamõju vältimise või minimeerimise võimaluste kohta. Kolmandaks on otsustajal võimalik KMH- menetluse tulemusi arvestada tegevusloa andmise menetluses.

Otsustajal on võimalus KMH- menetluses kogutud teabe alusel kas väljastada või mitte väljastada luba.

Alates 01.07.2015.a kehtivas KeHJS on KMH- menetluse eesmärk sätestatud § 3¹. Eesmärkide olemus ei ole uue sõnastusega muutunud. Uues sõnastuses on säte lühem ja konkreetsem ning sisse on toodud mõiste „ebasoodne mõju“, mis asendab hetkel kehtivas redaktsioonis mõistet „negatiivne keskkonnamõju“. Ebasoodsa mõju legaaldefiniitsioon on sisustatud KeÜS § 3.

Kirjanduses⁵⁰ eristatakse KMH laiemat (üldisemat) eesmärki ja kitsamat eesmärki. Laiemaks eesmärgiks on anda otsustajale teavet, kuidas hoida ära oluline negatiivne keskkonnamõju või vähemalt minimeerida negatiivne mõju keskkonnale. Laiema eesmärgi saavutamiseks kasutatakse eelhindamist. Eelhindamise tulemuste põhjal on võimalik otsustajal otsustada KMH- menetluse algatamine selle kitsamas mõistes või jätta KMH menetlus algatamata. Kitsam eesmärk tuleneb konkreetsest kavandatavast keskkonnahäiringut sisaldavast tegevusest ehk KMH- menetluse objektist. Kitsa eesmärgiga KMH- menetluse tulemused on seotud otsuste kavandatavate tegevuste eesmärkide ning vajadustega konkreetse keskkonnahäiringu vältimiseks või mõjude minimeerimiseks. KMH- aruandes peavad olema käsitletud mõlemad eesmärgid, laiemat eesmärki täites peab olema kirjeldatud üldised meetmed kahjuliku olulise keskkonnamõju vältimiseks või minimeerimiseks ning kitsamat eesmärki järgides peab olema lahendatud planeeritava tegevuse põhised olulise keskkonnamõju tekkimise vältimine ning tagajärgede minimeerimise meetmed.

Hinnang keskkonnamõjule tuleb anda objektiivse teabe alusel, mitte niivõrd otsustaja siseveendumuse alusel. Objektiivne teave kogutakse KMH- menetluse käigus ning

⁵⁰ Peterson, K. Keskkonnamõju hindamine. Juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil. KKM, 2007 lk 12 - 13

vormistatakse KMH- aruandeks litsentseeritud eksperdi või tema juhitava töögrupi poolt. Otsustajal peab olema piisavalt informatsiooni, mida otsustaja saab KMH- aruandest.

Eeltoodud kokkuvõtvalt algatatakse KMH- menetlus ainult juhul, kui on täidetud kaks eeldust: eelhinnangu alusel on võimalik eeldatava olulise keskkonnamõju tekkimiseks ning tegevuseks on vaja luba. Muudel juhtudel KMH- menetlust ei algatata. Keskkonnaõiguses on tegevusloa legaaldefiniitsioon sätestatud KeHJS § 7. Tegevusloaks loetakse ehitusluba või ehitise kasutusluba, keskkonnakompleksluba, keskkonnaluba⁵¹ (sisaldab ühte või mitut järgnevat tegevust: vee erikasutus, saasteainete viimine paiksest saasteallikast välisõhku, jäätmete käitlemine, maavara kaevandamine, kiirgustegevus), hoonestusluba, geoloogilise uuringu luba või üldgeoloogilise uurimistöö luba. KeHJS § 7 lg 4 sätestab, et eeltoodud loetelu ei ole lõplik ning loamenetlust võidakse rakendada eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga kavandatavat tegevust lubava muu dokumendi väljastamise raames.

KeÜS § 18 sätestab käitaja kohustusena käitise asukohavaliku kriteeriumid, mis kohustavad isikut käitise püstitamisel, laiendamisel või ümberkujundamisel lähtuma eesmärgist vähendada võimalikult suures ulatuses keskkonnahäiringuid, eelkõige arvestades ala tundlikkust kavandatava tegevuse suhtes, kaugust elamupiirkonnast ning senist ja võimalikku sihtotstarvet.

KMH- menetluse erinevates etappides peavad esitama ekspert või ekspertrühm kavandatava tegevuse ja selle reaalsete alternatiivsete võimaluste kirjelduse (KeHJS § 13 p 2 ja § 20 lg 1 p 2). Alternatiivsete tegevusvõimaluste hindamine ja mõistlike valikute süstemaatiline analüüs on vajalik ettevaatuspõhimõtte pikaajaliseks rakendamiseks. Ilma alternatiivide kaalumiseteta muutuks ettevaatuspõhimõtte piiramatuks vastuseisuks majandustegevusele, mis viiks üksnes keeldude, käibelt kõrvaldamiste või lubade andmisest keeldumiseni.⁵²

Reaalsete alternatiivide esitamise eesmärgiks on KMH- menetluse eesmärgi – negatiivse keskkonnamõju vältimine. Parim võimalik alternatiivne valik väldib olulise keskkonnamõju. Et alternatiivid oleksid reaalsed, peaksid need vastama õigusaktidele, olema tehniliselt teostatavad ning võimaldama kavandatava tegevuse eesmärgi saavutamist mõistliku aja ja

⁵¹ Alates 01.07.2015.a on KeHJS § 7 lg-d 2 ja 3 ühtlustatud alates 01.01.2015.a kehtima hakanud KeÜS §-ga 41.

⁵² Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse seletuskiri 2009. Käsikiri autori valduses.

vahenditega. Samuti on alternatiivide püstitamise eelduseks see, et arendaja on põhimõtteliselt valmis kõiki pakutud alternatiive rakendama.⁵³

Alternatiividena on võimalik kaaluda asukoha valikuid ning kavandatava tegevuseks erinevate tehnoloogiate valikuid. Täiendava võimalusena on null-alternatiiv ehk mitte-midagi-tegemine (*status quo* säilitamine).

Eraõiguslikes projektides on kaalutavad alternatiivid piiratud võimalustega. Asukoha valikuid eraõiguslikes projektides reeglina ei ole. Kui KMH- menetluse järel on otsustajal selgus, et kavandatav tegevus kavandatavasse asukohta ei sobi, siis on tegemist null-alternatiiviga ning tegevusluba kavandatavale tegevusele selles asukohas ei anta. Seega eraõiguslikes projektides on reaalse alternatiividena võimalik käsitleda erinevaid tehnoloogiaid, millised väldivad olulist keskkonnamõju või milledega on võimalik vähendada olulist keskkonnamõju.

Avalik- õiguslikel projektidel või arengukavadel on alternatiivide valiku võimalused laiemad. Lisaks eraõiguslike projektide juures mainitud kavandatava tegevuse parima tehnoloogia ja null-alternatiivi valikule lisandub avalik-õiguslikes projektidel kavandatava tegevuse alternatiivina teiste sobilike asukohtade valiku võimalus.

KeÜS-is on reguleeritud tegevuskoha valiku põhimõtted on kirjeldatud KeÜS 3.peatükis käitaja kohuste regulatsioonis. Käitise asukoha valiku vastutus jaguneb arendaja ja otsustaja vahel: „Planeerimismenetluses käitise asukoha valiku kohustus laieneb lisaks käitajale ka haldusorganile, eelkõige KMH- menetluse algatamise või mittealgatamise otsuse aluseks oleva eelhindangu andmisel.“⁵⁴

2.1.2. Keskkonnamõju hindamise menetluse algatamine

KMH- menetlus ei ole eraldiseisev menetlus, vaid see leiab aset tegevusloa menetluse raames ning on suunatud loa taotluse lahendamiseks vajaliku teabe kogumisele (KeHJS § 2 lg 1 [§ 3¹]).

Arendajapoolne kavandatava tegevuse iseloomustus peab olema sedavõrd ammendav, et võimaldab otsustajal (KMH- menetluse läbiviimisel ka KMH eksperdil) aru saada ja hinnata tegevusega kaasnevaid kõiki võimalikke ohtusid. Oluline on eristada põhitegevus (ehk

⁵³ Peterson, K. Keskkonnamõju hindamine. Juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil. KKM, 2007 lk, lk 67.

⁵⁴ Veinla, H. Isikute keskkonnaalased põhikohustused: lähtekaalutlused ja sisustamine Juridica V/2012 lk 392

saavutatav eesmärk) ja kaasuvad tegevused (ehk tegevused, ilma milleta põhitegevust ellu viia ei saa).⁵⁵ Otsustajal peab olema loa andmiseks kogu vajalik teave.⁵⁶

KMH- menetlus on loamenetluse kui haldusakti menetlustoiming. Seega ei ole otsustajal otstarbekas ära jätta loamenetluses teabe kogumise toiminguna eelhinnangut kavandatava tegevuse keskkonnamõtjude hindamiseks. Eelhinnangu alusel on võimalik otsustajal hinnata KMH- menetluse algatamine või mitte algatamine. KMH- menetluses kogutud teabe alusel on võimalik rakendada arendajal parimat võimalikku tehnoloogiat, mis lõppkokkuvõttes on kasulik kõigile osapooltele, sh tegevuse, kava või projekti läbiviijal ehk arendaja-ettevõtjal.

KMH- menetlus on tihti loa andmise eelduseks, kuigi hindamise tulemus ei ole õiguslikult järgalt siduv. KMH- menetlusega tuvastatakse loa tingimuste määratlemine ning kirjeldatakse keskkonnanõuded, mida tuleb järgida loa realiseerimisel.

KMH- direktiivi artiklite 4 ja 5 järgi nõutakse eraldi põhjendatud KMH- menetluse algatamise või algatamata jätmise otsuse vormistamist ja avalikustamist. Samas kirjeldatakse otsuse sisu ja vorminõuded. Otsuse jaoks kogutakse informatsiooni eelmenetluse raames.

„Kohus lähtus oma otsuses asjaolust, et direktiiv jätab liikmesriigi pädevatele asutustele küllalt laia diskretsiooniõiguse, otsustamaks, kas konkreetse (II lisasse kuuluva) projekti puhul tuleb selle keskkonnamõtju hinnata või mitte. Kohus ei saa sellistes tingimustes asendada haldusorganeid.“⁵⁷

Siseriiklikus õiguses on KMH- menetluse algatamise või algatamata jätmise on reguleeritud KeHJS § 11 ning algatamisest või mittealgatamisest avalikkuse teavitamise kord on KeHJS § 12. Sealhulgas on KMH- menetluse algatamise või algatamata jätmise aluseks oleva eelhindamise tulemuste aruandele vormi- ja sisunõuded on sätestatud KeHJS § 11 lg 4. Samuti on KMH- menetluse algatamise või algatamata jätmise otsusele kehtestatud vormi- ja sisunõuded sarnaselt KMH- direktiivis toodule sätestatud KeHJS § 11 lg 8.

KeHJS § 6 lg 2 järgselt peab otsustaja andma eelhinnangu selle kohta, kas sättes loetletud valdkondade tegevusel on oluline keskkonnamõtju. Sama seaduse § 6 lg 3 on sätestatud eelhinnangu andmise kriteeriumid. Otsustaja peab lähtuma kõigist kriteeriumitest, sealhulgas kavandatava tegevusega kaasnevate avariiolekordade esinemise võimalikkusest. Riigikohus

⁵⁵ Peterson, K. Keskkonnamõtju hindamine. Juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil. KKM, 2007 lk 15

⁵⁶ RKHKo 3-3-1-35-13 p 22

⁵⁷ Jans, J. European Environmental Law. Groningen: Europe Law Publishing 2000, lk 178-179 ning Veinla, H. Kuidas mõjutas Euroopa Liitu astumine Eesti keskkonnaõiguse kujundamist ja ellurakendamist? Juridica IV/ 2007, lk 247

on leidnud Steri kaasuses⁵⁸, et „... avariolukordade esinemise objektiivne võimalikkus võib olla iseseisvaks aluseks KMH- menetluse algatamiseks. Seejuures tuleb arvestada ühelt poolt avariolukordade esinemise tõenäosust ning teisalt avarii tagajärjel kahjustatava õigushüve olulisust. Mida olulisemad tagajärjed võivad avariil olla keskkonna, sh inimeste jaoks, seda väiksem võib olla avariolukorra esinemise tõenäosus, et põhjendada vajadust avariolukorra tagajärgede väljaselgitamiseks ning õigustada KMH läbiviimist.“ Samas otsuses on viidatud ringkonnakohtu tõdemusele, mille kohaselt tuleb ka väikese, kuid siiski võimaliku keskkonnamõju tõenäosuse korral välja selgitada, milliste abinõude kasutamisega on võimalik riske vähendada.

Eelhinnangust (eelhindamise tulemustest) peab selguma, et kas on piisav tõenäosus, olulise keskkonnamõju tekkimisele, sh kavandatav tegevus võib ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervisele.

Üldjuhtudel on KMH- menetluse järelevalvaja Keskkonnaamet (KeHJS § 10 lg 2), kelle ülesandeks on muuhulgas kontrollida kavandatava tegevuse KMH- menetluse algatamise või algatamata jätmise otsuse õiguspärasust (KeHJS § 10 lg 3 p 1).

Alates 01.07.2015.a jõustavas KeHJS redaktsioonis kaotavad kehtivuse § 10. Järelevalve funktsioon senisel kujul asendatakse, kaasates KMH protsessi varakult asjaomased asutused, kes oma pädevusvaldkonnast lähtuvalt annavad seisukoha KMH dokumentatsiooni sisu kohta. Senine järelevalvajapoolne KMH dokumentatsiooni heaks-kiitmine asendatakse otsustajapoolse mõju hindamise dokumentatsiooni nõuetele vastavuse kontrollimisega.⁵⁹

Asjaomaste asutuste legaaldefiniitsioon on sätestatud KeHJS uue redaktsiooni §-s 2³.

⁵⁸ RKHko 3-3-1-52-08 p 14

⁵⁹ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seadus 800 SE seletuskiri. Lk 12. Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4679f78b-53a1-43d9-ada6-65d49e67a9e0/Keskkonnam%C3%B5ju-hindamise-ja-keskkonnajuhtimiss%C3%BCsteemi-seaduse-muutmise-ning-sellega-seoses-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (20.04.2015)

2.2. Mõjude hindamise menetlus Natura aladele

Loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 järgselt peab liikmesriik tagama elupaikade ja liikide soodsa seisundi Natura aladel. Siseriiklikus õiguses on Natura alade kaitse-eesmärk sätestatud LKS § 70, milles korratakse loodus- ja linnudirektiivides sätestatud.

Natura alade mõjude hindamine on kavandatavate eraõiguslike projektide või avalik-õiguslike projektide ning arengukavadega kaasneva mõju hindamine loodusdirektiivi ja linnudirektiivi alusel kaitstavatele kooslustele ja liikidele. Eelnimetatud direktiivide alusel on loodud loodus- ja linnualad, mis omakorda moodustavad Natura alade võrgustiku.

Århusi konventsiooni esimese lisa punkti 20 kohaselt on hõlmatud ka loetelus nimetamata projektid, kui riigisisene õigus näeb ette nende projektide keskkonnamõju hindamise avatud menetluses. Seetõttu laieneb Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 2 Eestis nt Natura hindamistele tulenevalt KeHJS § 3 lõike 1 punktile 2.⁶⁰

Et mõista Natura alade hindamise olemust tuleb vastata neljale küsimusele:⁶¹

- a) Mis on kava või projekt loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses?
- b) Millal tuleb hinnata kava või projekti mõju Natura alale?
- c) Kui põhjalik peab hindamine olema?
- d) Millal võib loodusdirektiiv artikli 6 lõikes 3 käsitletud kava või projekti lubada?

Natura aladel peavad väga sageli majanduslikud ja sotsiaalsed kaalutlused taanduma looduskaitsete kaalutluste ees ning paljudest Natura aladest negatiivselt mõjutada võivatest projektidest tuleb loobuda.⁶²

Kõik tegevused, mis nõuavad luba või võivad mõjutada keskkonda peavad läbima eelnevalt mõjude hindamise menetluse. Hindamise käigus selgitatakse välja, ega plaanitav tegevus kahjusta neid elupaigatüüpe ja liikide elupaiku, mille kaitseks ala on valitud.

⁶⁰ Relve K. Århusi konventsiooni artikkel 9: juurdepääs õigusemõistmisele. *Juridica I* 2009, lk 19

⁶¹ Veinla, H. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule? *Juridica IX/2009* lk 653

⁶² Veinla, H. Natura aladel domineerib muude kaalutluste ees looduskaitse. Riigikogu Toimetised. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10488> (16.04.2015)

Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel tuleb hinnata kõiki selliseid kavasid ja projekte, millel võib olla oluline mõju Natura alale. Milline mõju on oluline, selle üle tuleb otsustada iga ala puhul eraldi, võttes arvesse selle ala kaitse-eesmärke ning selle ala spetsiifilisi tunnuseid ja keskkonna tingimusi.⁶³ Euroopa Ühenduste Kohus andis oma tõlgenduse direktiivi artikli 6 lõike 3 kohta *Waddenzee* kohtuasjas.⁶⁴

Natura aladel kehtestatud piirangud ei ole imperatiivsed. Loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 on sõnastatud Natura aladel erandite (lubatud tegevuste) tegemise põhimõtted, milliste esinemisel Natura aladel võib olulise keskkonnahäiringuga kava või projekti kavandada:

- a) kui kaval või projektil puudub reaalne alternatiiv;
- b) kui kava või projekt on vajalik avalikkuse jaoks esmatähtsatel ja erakordselt tungivatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalset või majanduslikku laadi põhjustel;
- c) kui see on seotud inimese tervisega, elanikkonna ohutusega või olulise soodsa mõjuga keskkonnaseisundile;
- d) Kahjustatud loodusväärtuste korvamiseks tuleb rakendada hüvitusmeetmeid, millest tuleb Euroopa Komisjoni teavitada. Hüvitusmeetmeid tuleb rakendada enne kavandatava tegevuse elluviimist.

2.2.1. Hindamise eesmärk

Võrreldes KMH- menetlusega ei ole siseriiklikus õiguses Natura aladele mõju hindamine iseseisev menetlus. Menetlus toimub seaduse (KeHJS) alusel KMH- menetluse või KSH- menetluse osana. EL liikmesriikides on rakendatud Natura hindamisel erinevaid lähenemisi. Vastavalt Euroopa Komisjoni raportile (EC COM, 2009⁶⁵) on riigid enamasti ühendanud

⁶³ Veinla, H. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule? *Juridica IX/2009 lk 653*

⁶⁴ EKo 07.09.2004, C-127/02. Arvutivõrgus: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49452&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=663160> (18.04.2015).

⁶⁵ *Report from the Commission to the council, the European Parliament, the European economic and social committee and The committee of the regions On the application and effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC, as amended by Directives 97/11/EC and 2003/35/EC)*. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0378:FIN:EN:PDF> (18.04.2015)

Natura hindamise KMH/KSH menetlusega, ehk Natura hindamine toimub vastava menetluse käigus.⁶⁶ Suurbritannias ja Soomes koostatakse Natura hindamise kohta eraldi raport, mis on omaette dokument kava või projekti kogu dokumentatsioonist.⁶⁷

Samuti ei selgu loodusdirektiivist ega Euroopa Komisjoni tellimisel koostatud Natura hindamise juhenditest, milline peab olema Natura hindamise seos tegevusloa, kava või projekti menetlusega. Liikmesriigil on kaalutusõigus, mis etapis ning millise menetluse käigus Natura alade hindamine läbi viiakse. Loodusdirektiivi artikkel 6 (3) sätestab vaid mõjude hindamise tulemuse – kava või projektiga ei tohi kahjustada Natura 2000 ala.⁶⁸

Natura alade hindamise põhimõtted on sätestatud loodusdirektiivi artikli 6 lõigetes 3 ja 4 ning sama direktiivi artikliga 7 hõlmati Natura võrgustikku ka direktiivi 79/409/EMÜ, loodusliku linnustiku kaitse kohta, alusel moodustatud linnualad. Seega kehtivad Natura hindamise põhimõtted ka linnualade kohta.

Siseriiklikus õiguses on reguleeritud Natura alade mõjude hindamine loamenetluses KeHJS §-des 3, 6, 11, 20 ja 29. KeHJS § 3 lg 2 sätestab Natura alade mõjude hindamise kohustuslikkuse: „keskkonnamõju hinnatakse, kui kavandatakse tegevust, mis võib üksi või koostoimes teiste tegevustega eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura võrgustiku ala“.

Alates 01.07.2015 kehtima hakkava KeHJS § 3 lg 2 on Natura alade mõju hindamist kohustava sätte sõnastust täpsustatud ning ühtlustatud KMH- direktiivi art 6 lg 3 sõnastusega: „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 § 6 lõikes 3 on reguleeritud eelhinnangu andmise kohustuslikkus ja eelhinnangu sisunõuded kavadele või projektidele, milliseid planeeritakse Natura aladele või mis on Natura alade lähiümbruses.

Siseriiklikult on Natura alade mõjude hindamise menetlus KMH- või KSH- menetluste üks osa. Natura alade mõjude hindamise menetlus alustatakse ainult, siis kui Natura aladel kavandatakse läbi viia kava või projekt, milleks on vaja taotleda tegevusluba. Tegevuslubade loetelu on toodud käesolevas töös peatükis 2.1.1. Kui kava või projekti teostamiseks ei ole

⁶⁶ Aunapuu, A. (koostaja) „Juhised Natura hindamise läbiviimiseks loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 rakendamisel Eestis“ KeMÜ, Tartu-Tallinn 2013. Arvutivõrgus: <http://www.eaia.eu/images/Natura.pdf> (18.04.2015)

⁶⁷ Peterson, K. Natura hindamise praktikast ja kvaliteedist 2010. Tallinn: SEI, 2010 lk 6

⁶⁸ Samas, lk 6

vaja tegevusluba, siis puudub vajadus Natura alade mõjude hindamise menetluse algatamiseks.

Natura aladel võib tulla kõne alla teine mõjude hindamise menetluse algatamata jätmise alus. Täpsemalt küll keskkonnamõjude hindamise või keskkonna strateegilise hindamise menetluse lõpetamine, kuid eelhindamise tulemusel on selgunud, et kavandatav tegevus või projekt ei ole lubatav Natura alade kaitse-eesmärki silmas pidades ning puuduvad vajadused eristuse rakendamiseks Natura aladel keskkonda mõjutava tegevuse lubamiseks.

Siinkohal tuleb täpsustada, et vastavalt Euroopa kohtu *Draggagi* ning *Bund Naturshutzi* kaasuste otsustest tulenevalt laieneb Natura alade mõjude hindamise algatamise kohustus ka aladele, millised on veel nn eelvalikualad. Eelvalikualadeks on siseriiklikku loetellu kantud, kuid EL komisjoni poolt veel nimekirja kandmata elupaigad või liikide levilad. Eelvaliku nimekirjas olevatel aladel on liikmesriigil keelatud lubada tegevusi, kavasid või projekt, millised võivad kahjustada alade olemusi. Samuti peab liikmeriik kehtestama eelvaliku aladel korra, mis tagaks alade seisundi säilimise ajani, mil selgub kas alad kantakse Natura alade nimekirja või mitte.

Eraldi tuleb välja tuua, et KMH- menetlus on kohustuslik aladele, millised piirnevad Natura aladega. Samuti aladele, millel teostatavad tegevused, kavad või projektid võivad avaldada mõju Natura alade seisukorrale, isegi kui nad vahetult ei piirne Natura aladega. Siinkohal võib kõne alla tulla (riigi) piiriülene KMH- menetlus. Sellisele otsusele on Euroopa kohus jõudnud kaasuses C-98/03 Komisjon vs Saksamaa.

Alates 01.08.2014.a jõustunud keskkonnaseadustiku üldosa seaduses (KeÜS) sätestatakse eeldus, et oluline keskkonnahäiring tekib olulise ebasoodsa mõju tekitamisel Natura võrgustiku alale (KeÜS § 3 lg 2 p 5). Lisaks on kehtivas õiguses ette nähtud erisused Natura alasid mõjutava tegevuse keskkonnamõju hindamiseks, millised on sätestatud KeHJS § 29.

Eelpool nimetatud sätete koosmõjus on keskkonnamõju hindamise või keskkonna strateegilise hindamise algatamine Natura aladel kavandatavate kavade või projektide tegevuslubade väljastamiseks kohustuslik. Otsustajal puudub kaalutusõigus Natura aladel kavandatavate kavade või projektidele Natura aladel mõjude hindamist mitte algatada. Erandina käsitletakse olukorda, kus tegevus on seotud Natura ala enda kaitse korraldusega või on seotud

kõrgendatud avaliku huviga. Mõjude hinnangute ei algatata ka juhul, kui ollakse eelnevalt veendunud, et kava või projektiga ei kaasne alale ebasoodsat keskkonnamõju.

2.2.2. Menetluse algatamine

KMH- programmi ega aruannet ei saa KMH- või KSH- järelevalvaja heaks kiita enne, kui Natura alade hindamine (erimenetlus) on lõpetatud ning nende tulemusi on programmis ja aruandes arvestatud. Kui eelhindamise tulemusel kavandatav tegevus kahjustab või ei kahjusta Natura ala, siis fikseeritakse koos põhjendustega otsuses keskkonnamõju hindamise algatamise vajaduse kohta.

Eelkirjeldatud põhimõtted on sisse viidud ka kehtivasse Eesti õigusesse (KeHJS § 29 lg-d 3 ja 4). Natura alade hindamine on KMH- või KSH- osa ning järelevalvaja on Keskkonnaamet. Natura alade hindamisel on järelevalvaja ülesandeks kaitstava loodusobjekti valitsejale edastada kooskõlastamiseks keskkonnamõju hindamise aruanne ning aruande heakskiitmise ja keskkonnanõuete määramise otsuse eelnõu (KeHJS § 29 lg 1 p 2). Alates 01.07.2015 redaktsioonis on täpsustatud sätte sõnastust: „[kui hinnatakse mõju Natura 2000 võrgustiku alale] saadab otsustaja enne käesoleva seaduse § 22 kohast nõuetele vastavuse kontrollimist kaitstava loodusobjekti valitsejale kooskõlastamiseks keskkonnamõju hindamise aruande.“

Loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 on sõnastatud kolm Natura alade hindamise algatamise põhimõtet:

- a) Natura alade mõjude hindamist on vaja läbi kõigil juhtudel. Erandiks on projektid ja kavad, mis on otseselt seotud Natura ala kaitse korraldamisega.
- b) Hindamisaruandes peab olema hinnang liikide ja levialade kohta, kelle kaitseks on konkreetne Natura ala loodud.
- c) Loa võib väljastada, kui otsustaja on veendunud, et Natura alal projekti või arengukava elluviimise tõttu olulist keskkonnahäiringut ei esine.

Loodusdirektiivist tulenevalt on siseriiklikkusse õigusesse sisse viidud eelnimetatud erandid kavade ja projektide lubamiseks Natura aladel. Erandid on sätestatud KeHJS § 29 lõigetes 3 ja 4 ning hüvitismeetmed LKS § 70¹. Alates 01.07.2015.a jõustavas redaktsioonis on täpsustatud tegevuste kooskõlastamise ning teavitamise mehhanismi.

Projektide ja kavade lubamisel on kolmeastmeline hindamissüsteem, millised on alljärgnevalt esitatud. Lubatavuse kriteeriumeid tuleb käsitleda esitatud järjestuses ning kriteeriumid tuleb sisustada (küsimustele vastata) samas järjestuses nende järjekorda muutmata või mõnda küsimust vahele jätmata. Ainult sel juhul on võimalik jõuda aktsepteeritava tulemuseni Natura alal ebasoodsa keskkonnamõju või ala terviklikkust ja eesmärki ohtuseadvale kavale või projektile tegevusloa andmiseks.

Hindamissüsteemi esimeseks tingimuseks on reaalsete alternatiivsete lahenduste puudumine. Võrreldud alternatiivid peavad olema kõrvutatud majanduslike kriteeriumite järgi nagu on seda kinnitanud Euroopa kohus lahendis C-239/04, kusjuures erandeid tuleb käsitleda kitsendavalt.

Teiseks tingimuseks on see, et kava või projekti elluviimist tingivad mingid oludest endast nõutud ja avalikud huvid peavad olema kaalukad (*imperative reasons of overriding public interest*). KeHJS § 29 on sätestatud oludest nõutud või kaalukate avalike huvidega, kui tegemist on inimeste tervise, elanikkonna ohutuse või olulise soodsa mõjuga keskkonnaseisundiga. Sellisel juhul saab tegevusloa anda Vabariigi Valitsus. Teistel avalikkuse jaoks esmatähtsate põhjuste korral võib tegevusloa väljastada ainult pärast Euroopa Komisjonilt arvamuse saamist.

Kolmandaks tingimuseks on vaja täita LKS § 70¹ järgsed hüvitismeetmed, millised on elupaikade taastamine, uute elupaikade loomine, olemasolevate elupaikade kvaliteedi tõstmine. Sättes toodud nimekiri ei ole lõplik ning lõikes 4 on jäetud võimalus kasutada muid meetmeid, mis aitavad säilitada Natura alade terviklikkust ning täita alade loomise eesmärki.

3. Menetluste erisused ja sarnasused ning ühtse menetluse eelised ja puudused

3.1. Menetluslikud sarnasused ja erisused

Menetluslike sarnasustena saab esmalt välja tuua, et nii KMH- menetlus, kui Natura alade keskkonnamõtjude hindamisel lähtutakse keskkonnaõiguse ühest kesksemaist põhimõttest – ettevaatuspõhimõttest. Mõlema menetluse korral tuleb hinnata oluliste keskkonnamõtjude esinemise asjaolusid ning leida võimalused keskkonnahäiringute vältimiseks või nende oluliseks vähendamiseks.

Euroopa Kohus on rõhutanud *Waddenzee* kaasuse otsuses: kuigi Natura alade mõjude hindamise menetluse aluseks olevaks loodusdirektiivis ei ole sõnaselgelt selgitatud kava või projekti mõistet, siis kohtu seisukohalt on vaja kava või projekti mõistet tõlgendada sarnaselt KMH- direktiivis sätestatud projekti mõistega. Nende mõistete sisu on olemuselt sarnane ning seetõttu tuleb neid legaaldefiniitsioonina käsitleda samasisulistena. Sellest tulenevalt on vaja tegevuseks, millel on oluline keskkonnamõtju ning kava või projekti elluviimiseks taotleda tegevusluba. Juhul, kui tegevuseks ei ole vaja tegevusluba taotleda, siis puudub vajadus keskkonnamõtjude hindamise menetluse algatamiseks.

Keskkonnamõtjude hindamise menetluse lõppedes võetakse vastu otsus tegevusloa väljastamiseks või tegevusluba ei väljastata. Selle tulemuse saavutamiseks on vaja läbida keskkonnamõtjude hindamise menetlus, mille alusel tekib otsustajal adekvaatne info oluliste keskkonnahäiringute kohta ning seeläbi on võimalik otsustada, kas keskkonnahäiringuid on võimalik vältida või vähendada mahus, milline ei ületa keskkonna taluvust või ei ohusta Natura alade terviklikkust ning kaitse-eesmärke.

Euroopa õiguses on keskkonnamõtjude hindamise menetluse alusaktiks direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõtju hindamise kohta koos seda muutnud direktiividega. Natura 2000 võrgustiku alad on loodud direktiivide 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta ning 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta alustel. Tegemist on eri aegadel, sealhulgas erinevatel maailmamajanduse ja -poliitilistel ajajärgudel ning erinevate eesmärkide reguleerimiseks vastu võetud õigusaktidega, milliseid on tõlgendatud keskkonnaohtu sisaldava tegevuse ohjeldamiseks või Natura alade kaitse-eesmärkide saavutamiseks.

Eesti ühinemisel Euroopa Liidu ning tema õigusruumiga on nimetatud direktiivid üle võetud siseriiklikkusse õigusesse. Siseriiklikult on nimetatud menetlused reguleeritud ühes seaduses – KeHJS koos VVm nr 224 ning Natura alade mõjude menetlus omakorda osana KMH-menetlusest, mida reguleerivad KeHJS ning LKS.

Käesoleva töö autor on seisukohal, et menetluste koondamine ühte seadusandlikkusse akti ning Natura alade mõjude hindamise menetluse määratlemine KMH- menetluse osana ei tee neid menetlusi õiguslikult samaväärseks juba seetõttu, et Euroopa Liidu õigusest, millisega on KMH- menetlus ja Natura alade mõjude hindamise menetlus siseriikliku õigusega ühtlustatud, on olemas sisuliselt kolm erinevat direktiivi, millised on Eesti õiguses koondatud enamalt jaolt ühte siseriiklikkusse õigusakti – KeHJSi.

KMH- menetlus tuleb algatada, kui taotletakse tegevusluba tegevuseks, millel on oluline keskkonnamõju KMH- direktiivi lisa I järgi, milline loetelu on siseriiklikus õiguses sätestatud KeHJS § 6 lõikes 1. KMH- menetluse algatamise teise algatamise kriteeriumina on eelhinnangu põhjal eeldatav oluline keskkonnamõju. Siinkohal tuleb asetada rõhk sõnale „eeldatav“. Euroopa kohus on *Waddenzee* kaasuses rõhutanud, et loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel tuleb Natura aladel planeeritavate kavade või projektide puhul alati eeldada nende võimalikku olulist mõju alale. Siin on rõhuasetus mõistel „alati eeldada“. Seetõttu peaks Natura aladel hindama kõigi planeeritavate kavade ja projektide mõju. Hinnata tuleb tegevuste mõju Natura alade kaitse-eesmärkidele ja terviklikkusele. See tähendab, et Natura hindamise algatamise künnis on tunduvalt madalamal kui muude keskkonnamõju hindamiste puhul.⁶⁹ KMH- menetlust tuleb alustada kui eeldatakse, et tegevusega võib kaasnedä oluline keskkonnamõju, mille alused on kirjeldatud eelnevalt.

Natura alade mõjude hindamise olemus on suunitletum ja piiritletum, kuna Natura alade mõjude hindamise eesmärk on suunatud ala enda kaitse-eesmärgile ja terviklikkusele.⁷⁰ Terviklikkuse all tuleb mõista lisaks territoriaalsele terviklikkusele ka alal asuvate kaitseobjektide koosluste terviklikku säilimist, kuna see ongi ala kaitse-eesmärgiks. Keskkonnamõjude hindamine Natura aladel on suunatud ala kaitse-eesmärgile ning ala terviklikkusele säilimise hindamiseks. Võrdlusena keskkonnamõjude hindamine KMH-

⁶⁹ Veinla, H. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule?. *Juridica* IX/2009 lk 654

⁷⁰ Samas lk 654

direktiivi ja sellega ühtlustatud siseriikliku õiguse järgi on KMH- menetluses hinnatavad mõjud keskkonnale, kui ühele tervikule.

KMH- hindamise käigus tuleb kaaluda reaalseid alternatiive. Käesolevas töös peatükis 2.1.1 on käsitletud avalik-õiguslike ja eraõiguslike projektide alternatiivide erinevusi. Eraõiguslikus projektis alternatiivi puudumine või alternatiivi kõrge maksumus peatab projekti teostamise. Tulemuseks on ala *status quo* säilitamine. Avalik-õiguslikes kavades on reaalse alternatiivina võimalik käsitleda lisaks säästlikule tehnoloogiale või null-alternatiivile, ka asukoha alternatiive.

Natura aladel on õiguslikult võimalik, et asukoha alternatiivi puudumisel planeeritavale kavale või projektile võidakse tegevusluba väljastada avalikkuse jaoks esmatähtsatel ja erakordselt tungivatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalset või majanduslikku laadi põhjustel, kui on täidetud lisatingimused. Lisatingimused on eritasandite kooskõlastused kuni Euroopa Komisjonini välja ning hüvitismeetmete kavandamine ja rakendamine enne tegevuse alustamist.

KMH- menetluse nõuded eksperdile⁷¹ on esitatud KeHJS §-des 14 ja 15. Need nõuded kehtivad käesoleval hetkel siseriiklikult ka Natura aladel läbiviidavate hinnangute ekspertidele. Samas on keskkonnaõiguse spetsialistid⁷² seisukohal, et Natura alade hindamiseks ei piisa seaduses toodud nõuded ekspertidele, vaid hindamise peavad läbi viima või vähemalt tuleb menetlusse kaasata loodusteadlased, kes on kogunud just hinnatava liigi või elupaiga teadusliku uurimisega pikema aja vältel. Eelkõige on vaja kaasata kogemustega loodusteadlaseid, kui kava või projektiga kaasneb Natura aladel ebasoodne mõju. Taolistel puhkudel on enamasti vaja spetsialisti abi, kes tunneb mõjutatava Natura alal paiknevate elupaigatüüpide (koosluste) liigilist koosseisu, funktsioone ja toimimise mehhanisme ehk seda, mida vajab üks või teine kooslus selleks, et jätkuvalt toimida, ja mis tegurid/tingimused võivad koosluse seisundit halvendada.⁷³

Keskkonnamõjude hindamise võib algatamata jätta ainult selliste kavade või projektid puhul, mille oluline mõju on ette mõistlikult välistatud.⁷⁴ See väide on seotud eeltoodud erisusega, kus tuleb alati eeldada nende võimalikku olulist mõju Natura alale. Sellest erisusest tuleneb, et Natura alade hindamisel on lisaks madalamale algatamise künnisele ka suurem õiguslik

⁷¹ Alates 01.07.2015.a jõustavas redaktsioonis on „ekspert“ nimetatud „juhtekspertdiks“.

⁷² Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse seletuskiri 2009. Käsikiri autori valduses.

⁷³ Peterson, J. Natura hindamise praktikast ja kvaliteedist 2010. SEI: 2010. lk 11

⁷⁴ Veinla, H. Juridica IX/2009 lk 654

siduvus, mis tuleneb KMH- direktiivi artikli 6 lõikest 4. Kui oluline keskkonnamõju ei ole mõistlikult välistatav, siis ei tohi tegevust lubada. Otsustaja peab olema veendunud, et oluline mõju on välistatud. Veendumuse korral ei ole võimalik tugineda eeldusele või tõenäosusele, et olulist keskkonnamõju ei ole. Veendumus peab olema absoluutne ning selles ei tohi olla kahtluseid. Otsustajal on võimalik oma veendumust kujundada tuginedes teadlaste hinnangutele ja seetõttu saab olla erandlik, et otsustaja jätab algatamata Natura aladel keskkonnamõjude hindamise ainult oma siseveendumusele tuginedes.

Siinkohal on relevantne viidata Euroopa kohtu otsusele kaasuses C-98/04 komisjon vs Portugal toodud asjaolu, et kuigi lubatud on Natura aladel ebasoodsate keskkonnamõjudega kavade või projektide elluviimist, kuid neid erandeid tuleb käsitleda kitsendavalt.

3.2. Ühtse menetluse eelised ja puudused

Käesolevas töös on määratletud hindamaks kehtivas õiguses KMH- menetluse ning Natura 2000 mõjude hindamise ühtse menetluse eeliseid ja puuduseid alljärgnevalt.

Eelised:

a) Ühtse menetlusena viiakse läbi keskkonnamõjude terviklik hindamine. Menetlused viiakse läbi loamenetluse regulatsioonist lähtuvalt ning sama hindamise käigus ka Natura alade mõjude hindamise reeglistikust lähtuvalt. Aruanne on terviklik ning menetluse käigus peab olema hinnatud mõlema (KMH- ja Natura mõjude) menetluse aspektid. Rangemate nõuete puhul rakendatakse rangemad keskkonnamäärangud (KeHJS § 29 lg 1 p 1). Võimalikud vastuolud kõrvaldatakse menetluse käigus. Load, heakskiidud ning kooskõlastused saadakse ühtses menetluses terviklikule hinnangule. Tagatud on kogu menetluse kohta info kättesaadavus ning otsustajal on ülevaatlikum teha haldusotsust.

b) Kohustus on kasutada KMH- menetlustes litsentseeritud eksperte. KeHJS §-d 14 ja 15 sätestavad nõuded eksperdile. Seadusest tulenevalt võivad eksperdid läbi viia keskkonnamõjude menetlusi ning olukorras, kus nende kvalifikatsioon ei ole keskkonnamõju hindamiseks piisav, peavad kaasama hindamise eriala spetsialiste. (KeHJS § 14 lg 4). Seaduse seletuskirjast tulenevalt on nimetatud sätte eesmärgiks, et Keskkonnaministeerium määrab lähtudes litsentsi taotlusest ning taotleja haridusest ja töökogemusest tegevus- ja mõjuvaldkonnad, millega kaasnevat või avalduvat keskkonnamõju ta on pädev hindama või hindamist juhtima. Viimane tagab selle, et ekspert suudab kokku panna eksperdirühma,

kaasates pädevaid isikuid.⁷⁵ Eelisena tuleb siinkohal välja tuua, et eksperdil on võimalik kaasata isikuid, kes on omal alal pädevad, kuid ei oma KMH- litsentsi. Seetõttu on võimalik eksperdil koondada isikud, kellede ühise töö tulemusena valmib pädev keskkonnamõtjude hinnang.

c) Menetlused on õiguslikus hierarhias ning viiakse läbi kindlaksmääratud järjekorras ja tähtaegadel. KMH praktika on näidanud, et nii nagu on planeeringutel seadusest tulenevalt omavaheline hierarhia (üleriigiline planeering-> maakonnaplaneering-> üldplaneering-> detailplaneering), nii on ka tegevuslubadel omavaheline sisuline hierarhia ja ajaline toimimise järjekord.⁷⁶ KeHJS § 11 lg 11 on sätestatud, et tegevusloa menetluse taotluse menetlus peatub KMH- menetluse aruande heakskiitmiseni⁷⁷. Vaatluse all olevas ühtses menetluses on Natura alade mõjude hindamise menetlus KMH- menetluse osa. Natura aladel kavade või projektide elluviimine on lubatud juhul, kui alade kaitse-eesmärgist ja alade terviklikkusele ei ole mõju. Eranditena lubatavatele kavadele või projektidele peab nõusoleku andma Vabariigi Valitsus (KeHJS § 29 lg 3) või Euroopa Komisjon (KeHJS § 29 lg 4 [lg5]).

Eeltoodust tulenevalt saab eelisena välja tuua asjaolu, et seniks kuni ei ole ühtses menetluses läbiviidavatele hinnangutele antud lubasid või heakskiite või kooskõlastusi, seniks ei väljastata tegevusluba. Ühtses menetluses on võimalik järgida ja jälgida lubade ja kooskõlastuste olemasolu. Seega ei ole võimalik tekitada õiguskõrvalduse korral keskkonnale kahju ennatliku tegevusloata tegevuse korral.

Puudused:

e) Natura alade mõjude hindamiseks tuleb algatada KMH- menetlus ning viia läbi eelnevalt KMH- menetluse etapid ning seejärel Natura alade mõjude hindamine. Selline korraldus on ressursi ja ajamahukas. Siinkohal võidakse vältida Natura alade hindamist, näiteks kasutades projektide tükeldamist, nn *salami slicing*, et vältida Natura alade mõjude hindamist. Selline olukord on vastuolu Natura alade kaitse-eesmärgiga ning võib ohustada ala terviklikkust.

f) Ühtses menetluses võib jääda Natura alade mõjude hindamise põhjendamise ja dokumenteerimise tahaplaanile või puudulikuks. Natura aladele planeeritava kava või projekti korral tuleb teaduslikult tõestada, et mõju alale puudub või see pole oluline. 2009.a läbi viidud uuring eelhindamise otsuste ja neis toodud põhjenduste kohta näitas, et vaid igas kuuendas otsuses oli viide mõjule Natura 2000 alale. Uuringu tulemusena ilmnis, et peamiselt

⁷⁵ KeHJS seletuskiri 2005.

⁷⁶ Peterson, K. Keskkonnamõtjude hindamine. Juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil. Tallinn: SEI, lk 19

⁷⁷ Alates 01.07.2015.a kehtima hakkavas redaktsioonis peatub tegevusloa taotluse menetlus KeHJS § 22 lg 7 kohase teate avaldamiseni Ametlikes Teadaannetes.

arvestati kavandatava kava või projekti puhul selle kaugust Natura 2000 alast, vähem põhjendati konkreetseid mõjusid ja nende olulisust Natura 2000 ala liikidele ja elupaigatüüpidele.⁷⁸

Puudusena tuleb siinkohal tuua esile, et Natura alade mõjude hinnangul puudub selgepiiriline mõjude hinnang Natura aladele. Rõhuasetus on KMH- menetluse kriteeriumitele ning aruannete sisu- ja vorminõuetele. Natura alade hindamise sisu ja kvaliteet jäävad tahaplaanile. Samas Natura alade olulisus ning nende loomise eesmärgist tulenevalt peaks olema rõhuasetus võrreldes KMH- menetluse keskkonnamõjude hindamisega võrdne või suurem.

g) KMH- litsentsiga ekspert ei pruugi hinnata õigesti Natura alade olukorda, eelkõige, kui on tegemist olulise mõjuga Natura aladele. Käesolevas töös ühtse menetluse eelisena välja toodud ühtse eksperdi kasutamine on ühtlasi puuduseks. Natura alade mõjude hindamine ei ole eraldi tegevusvaldkond KMH- menetluse ekspertide litsentseerimisel. Eestis on seisuga 11.03.2015⁷⁹ 54 KMH- tegevuslitsentsiga eksperti. Litsentside taotluse juurde on võimalus taotlejatel lisada täiendavaid mõjuvaldkondi, milles ekspert tõendab oma pädevust litsentsikomisjonile. Natura hindamise täiendavat mõjuvaldkonna litsentsi omavad viis eksperti. Puudusena tõusetub esiletoodud asjaolu olukorras, kus Natura alale on oluline mõju ala kaitse-eesmärgi või terviklikkuse seisukohalt. Kui olulist mõju Natura alale ei ole, siis ei oma Natura aladele spetsialiseerumine nii olulist kaalu.

⁷⁸ Peterson, K. Natura hindamise praktikast ja kvaliteedist 2010. Tallinn, SEI, lk 14

⁷⁹ KMH litsentsid seisuga 11.03.2015. KKM ametlik veebileht: <http://www.envir.ee/et/kmh-litsentsikomisjon> (20.04.2015)

KOKKUVÕTE

Käesolevas töös uuriti tegevusloa menetluses hinnatavate keskkonnamõjude menetluse ning loodusdirektiivi artikli 6 kohase Natura 2000 võrgustiku alade mõjude hindamise õiguslike erinevusi ning siseriiklikus kehtivas õiguses sätestatud keskkonnamõjude ja Natura alade ühtse menetluse eeliseid ja puuduseid.

Töö eesmärgiks oli jõuda selgusele, et kas tegevusloa menetluses läbiviidav keskkonnamõjude hindamine ja loodusdirektiivi artikli 6 kohase Natura 2000 võrgustiku alade mõjude hindamine võiks jääda kehtiva regulatsioonis määratletud üheks menetluseks või tuleks neid kahte menetlust käsitleda erinevate menetlustena. Tõstatatud eesmärgi saavutamiseks analüüsiti nende kahe menetluse õiguslike erinevusi ja sarnasusi ning ühtse menetluse eeliseid ja puuduseid.

Mõlema menetluse aluseks on ettevaatuspõhimõtte rakendamine. Selle põhimõtte järgi tuleb tuvastada tegevusloa menetluste võimalikus varases staadiumis olulised keskkonnamõjud. Vaadeldavate menetluste sarnasteks joonteks on asjaolu, mis tuleneb saastaja-maksab põhimõttest. Keskkonnamõjude hindamist finantseerib loa taotleja.

Peamine õiguslik erisus tuleneb Euroopa Liidu õigusest: tegevusloa keskkonnamõjude hinnangut põhimõtted ja eesmärgid on sätestatud KHM- direktiivis. Natura alade keskkonnamõjude hinnangu põhimõtted ja eesmärgid, samuti Natura alade kaitse-eeskirjad on reguleeritud loodusdirektiivis ning linnudirektiivis.

Euroopa Kohus on teinud rohkesti otsuseid Natura alade regulatsiooni tõlgendamiseks, ühtlustamiseks ning kasutajatele selgitamiseks. Eesti õiguses on Natura alade regulatsioon puudulik, mistõttu on Riigikohus on seisukohal, et Natura teemalisi kaasuseid tuleb käsitleda koosmõjus Euroopa Liidu õigusega.

Tähtsamaiks Euroopa Kohtu Natura alade lahendiks peetakse *Waddenzee* kaasust, mis muuhulgas sedastab, et Natura alade mõjude hinnang on oma olemuselt erinev tegevusloa keskkonnamõjude menetlusest. Erinevustena on välja toodud, et iga planeeritav tegevus on Natura alale oluline ning mõjude hindamine tuleb algatada enamus kavade või projektide loamenetluses. Samuti on rõhutatud, et Natura alade mõju hindamise algatamiseks piisab, et

on olemas tõenäosus olulisele keskkonnamõjule. Natura aladel kavade või projektide elluviimiseks antav luba peab tuginema teaduslikult veendumusel, et puudub oluline keskkonnamõju. Seda veendumust võivad kinnitada ainult loodusteadlased, kellel on piisav eelnev kogemus hinnatavate liikide või elupaikade uurimisel. Seega Natura alade hindamisel ei kehti tavapärased ekspertide litsentseerimise alused. Rõhuasetus on vastava Natura ala liikide või elupaikadele spetsialiseerud teadlaste teadmiste, kogemuste ning oskuste baasil tehtud hinnangul.

Eelpool toodust tulenevalt on Natura alade hindamise algatamise kriteeriumid madalamad ning menetlus ise on suunitletum ja piiritletum ning keskendub eelkõige Natura alade enda kaitse-eesmärkidele ja terviklikkusele. Terviklikkuse all tuleb Natura alade puhul mõista, mitte niivõrd territoriaalset terviklikkust, vaid elukeskkonna terviklikkust kaitstavatele loodusobjektidele.

Natura alade mõjude hindamisel on suurem õiguslik siduvus. Otsustaja peab olema veendunud, et Natura aladel on oluline keskkonnamõju välistatud. Kui nimetatud mõju ei ole välistatud, siis tegevusluba ei või väljastada, välja arvatud loodusdirektiivis ja siseriiklikult KeHJS § 29 lõigetes 3 ja 4 toodud erisuste alusel ning lisatingimustel.

Natura aladele kehtivad reeglid kehtivad ka Natura alade eelvaliku nimekirja kantud aladel. Seni kuni Euroopa Komisjon ei ole teinud otsust ala Natura võrgustikku arvamiseks, peab liikmesriik tagama eelvalikus oleva Natura ala seiskorra säilimise nagu on see eelnimekirja kandmise hetkel. Sisuliselt tähendab see eelvaliku aladel samade menetlusreeglitiku kehtimist, mis on juba Natura võrgustikku kantud aladel.

Madalamad keskkonnamõjude algatamise kriteeriumid on ka aladel, mis piirnevad Natura aladega või millel tegevus võib mõjutada Natura alasid. Nendel aladel tegevusloa taotlemisel puudub liikmesriigil kaalutusõigus KMH- menetluse algatamiseks või mittealgatamiseks. Sellistel aladel tuleb KMH- menetlus algatada analoogselt nagu KMH- direktiivi lisas I loetletud olulise keskkonnamõjuga tegevuste kavandamise korral.

Natura aladel võib olulise keskkonnahäiringuga tegevust lubada erakorralistel juhtudel ülekaaluka avaliku huvi korral hüvitusmeetmeid rakendades eeldusel, et puudub alternatiivne lahendus. KMH- menetluses kaalutakse reaalseid alternatiive. Kui on oluline keskkonnamõju, mida ei saa vältida või vähendada ning arendaja ei ole valmis pakutud alternatiivse

rakendama, siis tegevusluba ei väljastata. Natura aladel on vastupidine olukord. Kui alternatiiv puudub ning tegemist on ülekaaluka avaliku huviga või olulise looduskeskkonna parandamisega, siis võib lisatingimustel kava või projekti elluviimiseks loa väljastada.

Euroopa Kohus on Natura alade alternatiivide puudumise korral rõhutanud, et analoogselt keskkonnamõjude hinnanguga peab olema alternatiivide puudumine olema piisavalt põhjendatud. Alternatiivide mittekaalumata jätmine on lubamatu. Samuti on Euroopa Kohus seisukohal, et erandite rakendamise korral tuleb eranditesse suhtuda kitsendavalt ning seeläbi on taaskord keskkonnanäringuga kavade või projektide lubamise kriteeriumid rangemad.

KMH- menetluse peab algatama otsustaja, mitte arendaja ega huvitatud isik. Samas saastajamaksab põhimõtte järgi kannab KMH- menetlusega seotud kulud arendaja. Otsustaja või huvitatud isik võib KMH- menetluse aruandele või sõltumata aruandest tellida iseseisva ekspertiisi kontrollimaks KMH- aruande paikapidavust.

Liikmesriigil on õigus kehtestada siseriiklikud kriteeriumid KMH- menetluse algatamiseks. KMH- direktiivis sätestatud hindamisalused ei ole absoluutsed ning liikmesriik võib kehtestada täpsustatud kriteeriumid. Need kriteeriumid peavad olema samaväärsed või rangemad kui on sätestatud KMH- direktiivi lisades. Siseriiklikud kriteeriumid ei või olla KMH- direktiivis sätestatust leebemad.

Samuti on Euroopa kohus rõhutanud, et otsustajal on piiratud kaalutusõigus algatamiskünnise tõlgendamisel. Otsustaja peab arvestama KMH- direktiivi eesmärgiga, mis sätestab, et kõiki eeldatavalt keskkonnamõju omavaid projekte tuleb hinnata. Samuti on keelatud projekte tükeldada selliselt, et tekiks nn *salami slicing*- efekt ehk projektid eraldi võetuna ei oma olulist keskkonnamõju või ei ületa direktiivides või siseriiklikus regulatsioonis tegevuse ulatuse või mahtude piirväärtuseid ning seetõttu KMH- menetlust ei pea läbi viima. Kuid tervikuna on sellistel projektidel koosmõjus oluline keskkonnamõju. Selline tegevus on keelatud.

Värskeim Euroopa kohtu otsus on rõhutanud asjaolu, et KMH- menetluse algatamise hindamisel tuleb jätta kõrvale administratiivsed regulatsioonid ning vajadusel tuleb hinnata tegevust või tegevusi kogumis, mis vastaks tegelikule planeeritava tegevuse keskkonnamõjule.

Ühtse menetluse eeliste ja puuduste analüüsil kirjeldati kolm eelist ja kolm puudust. Nende kriteeriumite sisustamisel lähtuti uurimiseesmärgist ning erialakirjanduses tõstatatud probleemidest. Tasakaalust lähtuvalt vaadeldi mõlemalt poolt kolme aspekti: a) menetluse eesmärgipõhisus vastavalt KMH- menetluse ning Natura alade olemusest, b) menetlustulemuste sisu, vormi ja kvaliteeti ning c) menetluse vältimise võimalikkust või tegevuse alustamist enne loa väljastamist.

Vaadeldud eelistel ja puudustel selgelt eristatavad positiivsed või negatiivsed suunad ei eristunud. Ühtsel menetlusel on nii plüsse, kui miinuseid. Ühtse menetluse kasuks on asjaolud, et tegemist on tervikliku menetlusega, kuhu on võimalik kaasata pädevad oma ala spetsialistid. See tagab hinnangu pädevuse nii KMH- menetlusel, kui Natura alade hindamisel. Samuti on positiivne asjaolu, et ühtse menetluse järelevalvet nii otsustaja, kui pädeva organi (KeHJS uues redaktsioonis asjaomase asutuse) poolt on halduskoormusest tulenevalt soodsam läbi viia.

Ühtse menetluses saab välja tuua järgmised nõrgad küljed. Esiteks on menetlus, mis hõlmab Natura alasid arendajale kallim, kuna ekspertgrupis peavad olema hinnatava ala elupaikade või liikide spetsialistid. Lisaks rahalisele kulule, suureneb ka ajakulu, et ekspertidel oleks mõistlik aeg menetlusi läbi viia.

Ühtse menetluse negatiivseks küljeks on asjaolu, et Eestis on vähe litsentseeritud Natura alade eksperte. Seadusest ei tulene otseselt nende kaasamise kohustust. Juhtekspert võib kaasata omal ära nägemisel ja vastutusel spetsialisti, kellel ei pea olema eraldi Natura alade mõjuhindamise litsentsi. Eeltoodust tulenevalt on KMH- aruannetes esitatavad hinnangud ebäühtlase kvaliteediga ning puudulikud.

Ühtse menetluse eeliseid ja puuduseid kaaludes ei leitud fundamentaalseid põhjuseid, mis ühtselt viitaksid vajadusele menetlused lõplikult lahutada. Vaadeldud kriteeriumite juures tuleb rõhutada, et Natura alade mõjude hindamised on siseriiklikus õiguses kohati ebapiisavalt reguleeritud, nt on võimalus kaasata menetlusse isikuid, kellel puudub vastava mõjuhindamise litsents.

Õiguslike erisuste poolelt on suurimad Euroopa õigusest tulenevad õiguslikud alused. KMH- põhimõtted, eesmärgid ning menetluslikud reeglid tulenevad KMH- direktiivist ning Natura alade mõjude hindamine tuleneb loodusdirektiivist koosmõjus linnudirektiiviga.

KMH- menetlus ning Natura alade mõjude hindamine on oma olemuselt erinevad. Käesoleval hetkel kehtiv positiivne õigus ei sätesta piisava selgusega Natura alade mõjude hindamise eesmäärke ja põhimõtteid.

Seega on Riigikohtu seisukoht, et kehtivas õiguslikus olukorras on ainuõige lähenemine, et Natura kaasused tuleb lahendada koosmõjus Euroopa Liidu õigusega.

Uurimistöös tõstatatud hüpoteesid on saanud käesolevas uurimistöös kinnituse. KMH-hinnangut ning Natura alade mõju hinnangud tuleb siseriiklikus õiguses lahendada eraldiseisva menetlusena, eristades menetlused omavahel. Edaspidi on otstarbekas luua Natura alade menetluse regulatsioon keskkonnaõiguse eriosas oleva seaduse eraldi jaona analoogselt nagu on siseriiklikus õiguses eristatud KMH- menetlus ja KSH- menetlus. Selline lahendus tagab õigusselguse ning vähendab arendaja ja otsustaja halduskoormust.

Käesoleva uurimistöö käigus on jõutud seisukohale, et praegune olukord, kus Natura alade hindamine on KMH- või KSH- menetluste osa, ei taga Natura alade mõjude hindamisele kvaliteeti, mille tulemusena võiks veenduda ebasoodsate mõjude puudumises või nende väheses mõjus Natura alale. Vaadeldud menetlused on erinevatel õiguslikel alustel ning seetõttu on ka nende eesmärkidest ja olemustest tulenevalt vaja menetlused siseriiklikul tasandil eraldada. KMH-, KSH- ning Natura alade menetlused peavad olema omavahel horisontaalsed. Menetlusökonomika põhimõttel võiks olla kõikides menetlustes sarnased regulatsioonid olla reguleeritud ühe menetluse all ning nagu on lahendatud kehtivas õiguses KMH- ja KSH- menetlused. Analoogselt KSH- menetluse regulatsiooniga tuleb KeHJS juurde lisada Natura alade mõjude hindamise erisätteid.

Uurimistöö koostamisel siseriiklikku kohtupraktikat analüüsid, oli märgata ebahühtlast kohtupraktikat keskkonnamõjude hindamise (KMH) menetluse algatamise või mittealgatamise otsuse vaidlustamisel. Osadel juhtumitel on kohtud otsustanud, et keskkonna mõjude algatamise või mittealgatamise otsust võib vaidlustada, eelkõige kui see tuleneb valdkonnapõhiliselt. Teistel juhtudel on kohtud seisukohal, et keskkonnamõjude hindamise algatamise või mittealgatamise otsus on menetlustoiming, mida ei ole seadusest tulenevalt iseseisvalt vaidlustada ning vaidlustada on võimalik toimingut alles peale loa- või planeeringumenetluse lõppu. Seetõttu on käesoleva töö autor seisukohal, et nimetatud ebakõla tuleb täiendavalt uurida ning leida ühene regulatsioon.

SUMMARY

“Legal differences of environmental impact assessment and Natura 2000 network impact assessment”

The Constitution of The Republic of Estonia § 5 is stating that Estonian natural resources are national wealth and required to be used sparingly.

The present work deals with the environmental impact assessment which is used for sustainable environment use. In environmental law the concept of sustainability is defined through the established main principles like Sustainable Development, the Polluter-Pays Principle and the Precautionary Principle. These principles are applied as compulsory principles on the Environmental Impact Assessment (EIA) procedures.

Estonia applied the European Union law legislation into national law after a process of joining with the European Union. Estonian environmental law has been unified with European Union Environmental Directive since then. Among other applied legislations are also EIA principles and European Union Natura 2000 network regulating legislations.

Current paper is comparing the differences of development consent proceeding between procedures by EIA procedure and procedures by Natura 2000 network regulating legislations. In European Union regulative legislations this subject is reflected in three different directives: EIA Directive, The Habitats Directive and The Birds Directive. In Estonia all regulations in this subject are unified under one legislative document and is in regulation of one Minister. Also development consent proceeding is added together with Natura 2000 network regulating legislations.

Report is searching for answer to the main question - whether development consents proceeding should remain as it is, a one procedure or it should be divided as two separate procedures.

This subject is important because even having a relatively small area; Estonia has 60, Natura 2000 Network sites. It is needed to observe purpose of the protection regularly. But the same time development consent proceedings are mostly single procedures and do not have continuous influence over the multiple generations.

This report is based on the analysis of the European Union EIA related legislative acts, judgements of the European Union Court of Justice regarding the EIA development consent proceedings, Natura 2000 Network sites regulative EIA related judgements and Natura 2000 Network sites related clarifying judgments. Also analysed Estonian law EIA related

legislative acts, judgements of Estonian District Court and The Supreme Court judgements, Estonian legislative acts related to EIA and Natura 2000 Network regulating legislative acts.

In this work it was researched a development consent proceedings differences between assessable EIA procedures and Natura 2000 network assessable environmental impact procedures.

The research found that those procedures have both similarities and differences. Nonetheless there were more differences than similarities. Similarities were found mostly in the legal basis for environmental policies.

Both procedures base on the precautionary principle. That means that it is required to identify significant environmental impacts in the early stage of consent procedure. Some similarities come from the Polluter-Pays Principle. Environmental Impacts Assessment is financed by the applicant.

Main difference origin is in the European Union law: basis and the objectives of the EIA development consent proceeding are stated in the EIA Directive. Natura 2000 sites impact assessment and Natura 2000 sites basis and the objectives are regulated in The Habitat Directive and The Birds Directive.

Most important Natura 2000 sites related judgement of the European Union Court is considered Waddenzee case. Case is stating that Natura 2000 sites environmental impact assessment nature is different from development consent proceeding by EIA proceeding. Case states a difference that every planned activity is important for the Natura 2000 sites. It also emphasises that for starting the proceedings it is enough to just have a probability of significant environmental impacts by the Natura 2000 sites environmental impact assessment proceedings. Natura 2000 site plans or projects execution permissions have to base on the scientific opinion that there are no significant environmental impacts. This kind of opinion can be assured only scientist (naturalist) who is experienced enough in assessable species or habitat research. Therefore usual expert licensing proceedings are not applicable to Natura 2000 sites assessment.

Reasons mentioned above, Natura 2000 sites assessment initiation criteria are lower and proceeding itself is more focussed and specified and it is focused mainly to Natura 2000 sites related protection goals and completeness.

Natura 2000 sites environmental impact assessment has higher legal force. Decision-maker has to be convinced that significant environmental impact is ruled out. If mentioned impact is not ruled out or is possible development consent cannot be given out except only applicable cases mentioned in The Habitat Directive and national law KeHJS § 29 sections 3 and 4.

Regarding of the Natura 2000 sites it is also important to note that the same proceeding rules are applicable to Natura 2000 sites and areas in the Natura 2000 sites preselecting list. That means that the member country has to preserve the preselecting list site state as it was at the moment of the insertion to the preselecting list until European Commission makes a decision to accept the site into the Natura 2000 sites list. Proceedings rules are the same for the Natura 2000 sites and Natura 2000 preselecting list sites.

There are lower environmental impacts proceeding initiation criteria to the areas that bordering with the Natura 2000 sites or to the areas that can affect the Natura 2000 sites. In a case of that kind of sites member country does not have discretion about initiation or non-initiation of the EIA proceedings. In a case of those areas the EIA proceeding has to be initiated accordingly EIA Directive Appendix I chapters about planning an activity with a significant environmental impact.

It is possible to allow project with significant environmental impact in Natura 2000 sites in case of exceptional circumstances in a case of public interest implementing compensatory measures when there are no alternative solutions available. In a case of development consent proceedings, it is vice versa, meaning that proceeding will be ended when there are no alternatives available. EIA proceedings alternatives are not under consideration. If there is significant environmental impact the development consent will not be issued.

In a case of Natura 2000 sites missing alternatives the European Union Court has emphasized that similarly with EIA proceeding it has to be justified adequately. Not considering the alternatives is unacceptable. The European Union Court has taken the view that exemptions, if implemented, exemptions must be narrowly taken. This means that proceedings of the projects with significant environmental impact have stricter admission criteria.

EIA proceedings have to be initiated by decision maker, not developer or interested party. However, by the polluter pays principle bears all the EIA proceedings costs developer. Decision maker or interested party can order independent expertise for the EIA procedure report or to any other kind of report to verify the EIA report.

The Member State has the right to establish national criteria for the initiating the EIA proceedings. EIA valuation principles of the directive are not absolute and Member State can establish additional criteria. These criteria must be equivalent to or more stringent than stated in annexes of EIA Directive and cannot be less stringent.

In addition The European Union Court has stated that decision maker has constrained discretion regarding the interpretation of the initiation criteria. The decision-maker must take into account the purpose of the EIA Directive that is stating that all the environmental projects that can have assumable environmental impact have to be assessed. Additionally it is

forbidden to split projects so that it creates so-called salami slicing effect, meaning that smaller projects do not have significant environmental impact according to EIA Directive and there no required to initiate the proceedings, but if all the projects are taken together it has the significant environmental impact. This kind of activity is forbidden.

The latest court decision has highlighted the fact that the EIA procedure for assessment initiating administrative regulations have be set aside and if necessary, assess an activity or collection of activities to meet the real environmental impact.

All the research questions of this research has been answered. Weighing the advantages and disadvantages of a uniform procedure there were no fundamental reasons found to confirm the need for subtracting the procedures. However, after observing the criteria, it must be stressed that assessments of the impact of the Natura 2000 sites are sometimes insufficiently regulated by the national law, for example there is a possibility to involve the persons who may lack appropriate impact assessment licenses in to processing.

The EIA assessment and impact assessments of Natura 2000 sites must be resolved, by national law, as a separate procedure. In future, it is appropriate to establish Natura 2000 site proceedings as a Special Part of Environmental Law Act similarly as in national law EIA procedure and SEA procedure. This kind of solution assures more legal clarity and reduces the administrative burden on the developer and decision-maker.

This research has revealed that the current situation, in which Natura 2000 sites assessment is a part of SEA or EIA procedures, does not guarantee the quality of the assessment of impacts of Natura 2000 sites, which can assure the lack of adverse effects or a small impact on the Natura 2000 sites. Procedures are on different legal bases and, are also a consequence of their nature; therefore procedures need to be allocated at the national level. EIA procedures, SEA procedures and Natura 2000 sites procedures must be made horizontal. By the principle of procedural economy all proceedings regulations should be similar and structured under the single procedure and as resolved in the current law the EIA and SEA procedures. Analogously it is necessary to add special provisions for the assessment of the effects of Natura 2000 sites.

LÜHENDID

EL	Euroopa Liit
ELTL	Euroopa Liidu Toimimise Leping
EMÜ	Euroopa Majandusühendus
EÜ	Euroopa Ühendus
KeHAS	keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus
KeHJS	keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
KeÜS	keskkonnaseadustiku üldosa seadus
KKM	keskkonnaministeerium/ keskkonnaminister
KMH	keskkonnamõju hindamise menetlus
LKS	looduskaitse seadus
m	määrus
NEPA	<i>National Environmental Policy Act</i>
RKHK	Riigikohtu halduskolleegium
RKKK	Riigikohtu kriminaalkolleegium
RKTK	Riigikohtu tsiviilkolleegium
TlnRnK	Tallinna Ringkonnakohus
TlnHK	Tallinna Halduskohus
vs	<i>versus</i>
VVm	Vabariigi Valitsuse määrus

KASUTATUD ALLIKAD

1. Aunapuu, A., Kutsar, R. (koostajad). Juhised Natura hindamise läbiviimiseks loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 rakendamisel Eestis. MTÜ Eesti Keskkonnamõju Hindajate Ühing, Tartu 2013.
2. Environmental impact assessment of projects. Rulings of the court of justice. European Commission. EU, 2013.
3. Geiser, K. *Preface. Establishing a general duty of precaution in environmental protection policies in the United States. Protecting the Public Health and the Environment. Implementing the Precautionary Principle.* Edited by C. Raffensperger and J. A. Tickner. Island Press Washington D.C 1999.
4. Jans, J. *European Environmental Law.* Groningen: Europe Law Publishing 2000.
5. Kask, O., Lopman, E. jt Keskkonnaseadustiku üldosa seadustik. Komm vlj, 2.tr. Tartu 2015.
6. Keskkonnaministeeriumi Natura 200 võrgustiku koduleht. Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/et/natura-2000> (20.04.2015)
7. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seadus 800 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4679f78b-53a1-43d9-ada6-65d49e67a9e0/Keskkonnam%C3%B5ju-hindamise-ja-keskkonnajuhtimiss%C3%BCsteemi-seaduse-muutmise-ning-sellega-seoses-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (20.04.2015)
8. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse seletuskiri 2009. Käsikiri autori valduses.
9. Euroopa Nõukogu pressiteade keskkonnamõju hindamise direktiivi 2011/92/EL muutmisdirektiivi 2014/52/EL vastuvõtmise kohta. Arvutivõrgus: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/envir/142193.pdf (14.04.2015)
10. Langemets, M. (toimetaja) jt. Eesti keele seletav sõnaraamat. 1.kd, A-J. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2009.
11. Narits, R. Merusk, K. Kask, O. jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj 2012. Arvutivõrgus: www.pohiseadus.ee (25.04.2015).
12. Natura 2000 alade ametlik koduleht: <http://www.natura2000.envir.ee/?nodeid=26&lang=et> (18.04.2015).
13. Oras, M. Euroopa Ühenduse keskkonnadirektiivide vahetu kohaldatavus. - Juridica VI/ 2009 lk 348-357.

14. Peterson, K. Keskkonnamõju hindamine. Juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil. Tallinn: Säästva Eesti Instituut, 2007.
15. Peterson, K. Natura hindamise praktikast ja kvaliteedist 2010. Tallinn: Säästva Eesti Instituut, 2010
16. Relve K. Århusi konventsiooni artikkel 9: juurdepääs õigusemõistmisele. - Juridica I/2009 lk 19-27.
17. *Report from the Commission to the council, the European Parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions on the application and effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC, as amended by Directives 97/11/EC and 2003/35/EC).* Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0378:FIN:EN:PDF> (18.04.2015)
18. Umweltgesetzbuch (UGB-KomE): Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Berlin: Dunker & Humboldt, 1998.
19. USA Keskkonnakaitse Agenduri (*U.S Environmental Protection Agency*) koduleht <http://www.epa.gov/compliance/basics/nepa.html> (14.04.2015)
20. Veinla, H. Isikute keskkonnaalased põhikohustused: lähtekaalutlused ja sisustamine. - Juridica V/2012 lk 384-393.
21. Veinla, H. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule? - Juridica IX/2009 lk 647-656.
22. Veinla, H. Keskkonnamõju hindamine kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. - Juridica X/2006 lk 692-701.
23. Veinla, H. Keskkonnaõigus. Tallinn : Juura, 2005.
24. Veinla, H. Loengud Euroopa Ühenduse keskkonnaõigusest. Tartu : Iuridicum, 2001.
25. Veinla, H. Natura aladel domineerib muude kaalutluste ees looduskaitse. Riigikogu Toimetised. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10488> (16.04.2015)

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

27. Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C-83. 30.03.2010. lk 47-200.
28. Euroopa Nõukogu 2.aprill 1979 direktiiv (EMÜ) nr 79/409, loodusliku linnustiku kaitse kohta. – ELT L 103. 25.04.1979. lk 98-117.
29. Euroopa Nõukogu 27. juuni 1985 direktiiv (EMÜ) nr 85/337, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. – ELT L 175. 05.07.1985. lk 248-256.
30. Euroopa Nõukogu 21. mai 1992 direktiiv (EMÜ) nr 92/43, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta. – ELT L 206. 22.07.1992. lk 102-145.
31. Euroopa Nõukogu 3. märts 1997 direktiiv (EÜ) nr 97/11, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta. – ELT L 73. 14.03.1997. lk 151-161.
32. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. mai 2003 direktiiv (EÜ) nr 2003/35, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega. - ELT L 156. 25.06.2003. lk 17-25.
33. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 23. aprill 2009 direktiiv (EÜ) nr 2009/31, milles käsitletakse süsinikdioksiidi geoloogilist säilitamist ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 85/337/EMÜ ja direktiive 2000/60/EÜ, 2001/80/EÜ, 2004/35/EÜ, 2006/12/EÜ, 2008/1/EÜ ning määrust (EÜ) nr 1013/2006. – ELT L 140. 05.06.2009. lk 114-135.
34. Keskkonnaekspertiisi läbiviimise kord. VVm 13.11.1992 nr 314. - RT 1992, 50, 619.
35. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (Århusi konventsioon). - RT II 2001, 18, 89.
36. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. - RT I, 13.03.2014, 32.
37. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse eelnõu seletuskiri 2005. Väljatrükk autori valduses.
38. Looduskaitse seadus. - RT I, 08.07.2014, 20.
39. Metoodilised juhendid keskkonnaekspertiisi läbiviimiseks Eestis. KKMm nr 8 14. 03 1994. - RT I 2000, 54
40. *The National Environmental Policy Act of 1969*, <http://www.epw.senate.gov/nepa69.pdf> (14.04.2015)

41. *The Swedish Environmental Code. The Ministry of Environment of Sweden.* Ds 2000:61.
Arvutivõrgus: <http://www.government.se/content/1/c6/02/28/47/385ef12a.pdf>
(17.04.2015).
42. Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu. VVm 29.08.2005 nr 224. - RT I, 08.05.2012, 12

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

43. EKo 24.10.1996, C-72/95, *Kraaijeveld BV jt. vs Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland.*
44. EKo 16.09.1999, C-435/97, *World Wildlife Fund (WWF) jt vs Autonome Provinz Bozen jt.*
45. EKo 07.01.2004, C-201/02, *Wells vs Ühendkuningriik.*
46. EKo 07.09.2004, C-127/02, *Vereniging tot Behoud van de Waddenzee jt vs Staatssecretaris van Landbouw jt (Waddenzee kaasus).*
47. EKo 16.09.2004, C-227/01 komisjon vs Hispaania Kuningriik.
48. EKo 13.01.2005, C-117/03, *Dragaggi SpA vs Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia.*
49. EKo 10.01.2006, C-98/03 komisjon vs Saksamaa.
50. EKo 14.09.2006, C-244/05, *Bund Naturschutz jt vs Freistaat Bayern.*
51. EKo 26.10.2006, C-239/04 komisjon vs Portugal.
52. EKo 21.03.2013, C-244/12 *Salzburger Flughafen GmbH vs Umweltsenat.*
53. EKo 11.04.2013, C-258/11 *Peter Sweetman jt vs An Bord Pleanála*
54. EKo 11.02.2015, C-531/13 *Marktgemeinde Straßwalchen jt vs Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend.*
55. RKHKo 3-3-1-42-03.
56. RKHKo 3-3-1-86-06.
57. RKHKo 3-3-1-15-08.
58. RKHKo 3-3-1-52-08.
59. RKHKo 3-3-1-56-12.
60. RKHKo 3-3-1-35-13.
61. TlnHKo 3-1152/2004.
62. TlnRnKo 3-05-43.
63. TlnRnKo 3-08-1694.

LISAD

Tabel 1 KMH- menetluse ja Natura alade menetluse koondtabel (seisuga 01.05.2015)

Õigusnormid	KMH	Natura 2000
KeHJS § 7: tegevusluba; KeHJS §11 lg 1: vorminõuded taotlusele	Arendaja esitab tegevusloa taotluse tegevuse, kava või projekti läbi viimiseks	
I etapp: eelhindamine		
Otsustaja kontrollib KMH- menetluse algatamise kriteeriumeid		
KeHJS § 6 lg 1: olulise keskkonnamõjuga tegevuste loetelu	Eelhinnangut ei ole vaja läbi viia, KMH- menetlus on kohustuslik	Natura aladel on vaja alati algatada kava või projektiga kaasnevate mõjude
KeHJS § 6 lg 2 ja lg 4: tegevuste loetelu, mille korral tuleb anda eelhinnang	Eelhinnang on vaja läbi viia, kui tegevus võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju.	hindamine. Erandiks alade enda kaitsekorralduseks vajalikud tegevused, oluline mõju on ette mõistlikult välistatud või suur avalik huvi ja reaalseste alternatiivide puudumine.
KeHJS § 6 lg 3: eelhinnangu sisunõuded	Lahtine näidisloetelu on KeHJS § 6 lg 2.	
Otsustaja otsustab KMH- menetluse algatada või algatamata jätta		
KeHJS § 11 lg 8: otsuse sisunõuded	Algatamise otsus, kui keskkonnamõju ei saa välistada	Algatamine alati kui puudub teaduslik veendumus, et aladele puudub ebasoodne mõju.
KeHJS § 11 lg 10		Algatamata jätmise kooskõlastatakse ala (objekti) valitsejaga.
Otsuse avalikustamine		
KeHJS § 12 lg-d 1: teate avaldamise kord	Eelhinnangul põhinev põhjendatud algatamise või mittealgatamise otsus	
II etapp: keskkonnamõju hindamine		
KMH- menetluse programmi koostamine		
KeHJS § 13: KMH-	Sisaldab tegevuse eesmärki, reaalseid alternatiive või nende	

menetluse programm	puudumist, meetodikat ja ajakava	
KeHJS § 14: litsentsiga eksperdi nõude; KeHJS § 15 nõuded eksperdile	Erapooletu ning sõltumatu, KMH- litsentsiga ekspert	Loodus- või linnuteadlane, kellel on piisav kogemus aladel asuvate liikide või elupaikade uurimiseks ⁸⁰
KMH- menetluse programmi avalikustamine ja arutelu. Programmi heakskiit		
KeHJS § 16	Nõuded avalikustamisele, ettepanekute esitamise kord	
KeHJS § 17	Ettepanekute arvestamine või arvestamata jätmine	
KeHJS § 18	Heakskiidetud ja/või parandustega programmi esitamine heakskiitmiseks järelevalvajale	
KeHJS § 19	Järelevalvaja teatab keskkonnamõju hindamise programmi heakskiitmisest	
KMH- menetluse aruande koostamine		
KeHJS § 20: nõuded aruandele	Kirjeldatakse kavandatava tegevuse eesmärki ja vajadust; kavandatava tegevuse ja selle reaalselt alternatiivsete võimaluste olemasolu või nende puudumist	
	Hinnatakse keskkonnamõju eeldatavat toimet ning tegevustega kaasneva ebasoodsa keskkonnamõju vältimise või minimeerimise meetmeid ning hinnatakse nende kasutamise efektiivsust	
	Võrreldakse kavandatavat tegevust erinevate reaalselt alternatiivsete võimalustega ning antakse nende paremusjärjestus, lähtudes kavandatava tegevuse ja selle reaalselt alternatiivsete võimaluste keskkonnamõjust ja – hüvedest	
KMH- menetluse aruande avalikustamine ja arutelu. Aruande heakskiit		
KeHJS § 21	Nõuded sarnased KMH- menetluse programmiga	
KeHJS § 22	Heakskiidetud ja/või parandustega aruande esitamine heakskiitmiseks järelevalvajale ja keskkonnanõuete määramiseks.	
KeHJS § 29 lg 1 p 1		Keskkonnamõju hindamisel tuleb eelkõige arvestada ala kaitse-eesmärki;

⁸⁰ Nõue ei tulene otseselt seadusest.

KeHJS § 29 lg 1 p 2		Ala (objekti) valitsejale esitatakse kooskõlastamiseks keskkonnamõju hindamise aruanne ning aruande heakskiitmise ja keskkonnanõuete määramise otsuse eelnõu.
KeHJS § 23	Järelevalvaja teatab keskkonnamõju hindamise aruande heakskiitmisest ja keskkonnanõuete määramisest.	
Tegevusloa väljastamine		
KeHJS § 24	Otsustaja väljastab või jätab väljastamata tegevusloa arvestades keskkonnamõju hindamise tulemusi ja aruandele lisatud keskkonnanõudeid.	
	Tegevusluba ei väljastata, kui arendajal ei ole võimalik määratud keskkonnanõudeid täita.	
Natura alade erisused tegevusloa andmisel		
KeHJS § 29 lg 2: tegevusloa võib anda, kui		seda lubab ala kaitsekord
		otsustaja on veendunud, et kavandatav tegevus ei mõju kahjulikult ala terviklikkusele
		otsustaja on veendunud, et kavandatav tegevus ei mõjuta negatiivselt selle ala kaitseeesmärki
KeHJS § 29 lg 3: tegevusloa võib anda kahjuliku mõju olemasolul, kui on suur avalik huvi ja alternatiivi puudumine. Täidetud peavad olema kõik kolm eeldust		Vabariigi Valitsuse nõusolekul
		Koos kohustusega hüvitusmeetmete rakendamiseks LKS § 70 ¹ järgselt

		Loas määratud tegevust ei tohi alustada enne hüvitusmeetmete rakendamist.
KeHJS § 29 lg 4: kui kavandatav tegevus eeldatavalt mõjutab alal esinevat KMH- direktiivi tähenduses esmatähtsat looduslikku elupaigatüüpi või esmatähtsat liiki, võib Vabariigi Valitsus anda loa juhul, kui kavandatav tegevus on seotud		inimese tervisega
		elanikkonna ohutusega
		või olulise soodsa mõjuga keskkonnaseisundile.
		Teiste avalikkuse jaoks esmatähtsate põhjuste korral võib loa anda ainult pärast Euroopa Komisjonilt arvamuse saamist.

Koostaja autor; Allikad: KeHJS ja LKS

Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Raul Johanson

(sünnikuupäev: 09.07.1972)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihlitsentsi) enda loodud teose „KESKKONNAMÕJUDE HINDAMISE JA NATURA 2000 VÕRGUSTIKU MÕJUDE HINDAMISE ÕIGUSLIKUD ERISUSED“,

mille juhendaja on LL.M Kaarel Relve.

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 04.05.2015.a.