



## Natura hindamise eelhindamine: otsustaja otsused



Stockholmi Keskkonnainstituudi  
Tallinna Keskus



K E S K  
KONNA  
ÕIGUSE  
KESKUS

Keskkonnaõiguse  
Keskus

Tallinn-Tartu 2016

Viide: Peterson, K., Vahtrus, S., Priks, P. 2016. Natura hindamise eelhindamine: otsustaja otsused. Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Tallinn-Tartu, 18 lk.

November 2016

## Sisukord

Sisukord .....	3
I. Sissejuhatus .....	4
II. Natura hindamise eelhindamise õiguslikud aspektid.....	4
III. Metoodika .....	6
IV. Tulemused .....	8
1. Valimi kirjeldus .....	8
2. Andmete ja otsuste kättesaadavus .....	9
3. Andmed eelhindaja kohta .....	9
4. Kaalutlused mõju kohta Natura-aladele.....	10
4.1. Keskkonnaamet ja -ministeerium.....	10
4.2. Teised otsusetegijad.....	11
5. Järeldused Natura-eelhindamise osas.....	11
5.1. Üldised tähelepanekud.....	12
5.2. Erisused KOVide ja teiste riigiasutuste eelhindamise otsuste vahel .....	15
V. Soovitused praktika parandamiseks.....	15
VI. Kokkuvõte.....	16
VII. Kasutatud ja viidatud allikad .....	18
Erialakirjandus .....	18
Õigusaktid.....	18
Kohtulahendid .....	18
Euroopa Kohus .....	18
Riigikohus .....	18

## I. Sissejuhatus

Arendustegevuse mõjude hindamist Natura 2000 võrgustiku liikidele ja elupaikadele ehk Natura hindamist on Euroopa Liidu liikmesriikides rakendatud juba aastast 1992, kui EL Nõukogu võttis vastu loodusdirektiivi (92/43/EEC). Eestis alustati Natura hindamist 2004.a., kui Eesti liitus Euroopa Liiduga ja võttis üle EL õiguse, sh looduskaitse direktiivid (loodus- ja linnudirektiivi).

EL loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 on sätestatud, et "Iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab." Sellist „asjakohast hindamist“ on hakatud lühemalt nimetama Natura hindamiseks. Eesti õigusesse võeti Natura hindamine üle nii, et see sobitati keskkonnamõju hindamise menetluse osaks. Ehk et seda, kas kava või projektiga võib kaasneda oluline mõju Natura-ala kaitse-eesmärkidele, hinnatakse nii tegevusloa (KMH) kui strateegilise planeerimisdokumendi menetluse (KSH) algatamisel ehk eelhindamise etapis, kus mõju Natura-alale on üks mõju kriteeriumitest. Kui Natura hindamine osutub KMH ja KSH eelhindamise tulemusena vajalikuks, siis see jätkub nii KMH kui KSH menetluse raames, mitte iseseisva menetlusena.

Kuigi käesoleva keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) kehtib juba aastast 2005, ja seda on edaspidi mitmel korral täpsustatud, siis 1. juulil 2015 hakkas kehtima seaduse uus, märkimisväärseid muudatusi kaasa toonud versioon. Olulisemad uuendused, mis muutsid senist väljakujunenud praktikat, olid seotud keskkonnamõju hindamise järelevalvega ehk hindamise nõuetele vastavuse kontrolli ja kvaliteedi tagamisega. Kui senise regulatsiooni järgi oli nii menetluse õiguspärasuse kui kvaliteedi kontrollijaks riigi keskkonnaamet, siis seaduse uue redaktsiooni järgi anti kogu keskkonnamõju hindamise pädevus üle otsustajale. Otsustajale on muuhulgas seadusega pandud kohustus igakordselt kaaluda keskkonnamõju hindamise vajadust, seda nii tegevusloa kui strateegilise planeerimisdokumendi koostamise menetluse algatamisel. Lisaks keskkonnamõju hindamise vajalikkuse tuvastamisele, peab otsustaja selgitama välja, kas plaanitava tegevusega võib kaasneda kahjulik mõju Euroopa Liidu tähtsusega Natura 2000 võrgustiku liikidele ja elupaikadele.

Käesolev uuring võtab vaatluse alla otsustaja otsused keskkonnamõju hindamise (nii KMH kui KSH) algatamise kohta ja selles selgitatakse, kas ja mil viisil on otsustaja kaalunud planeeritavate tegevuste mõju Natura 2000 võrgustiku liikidele ja elupaikadele. Uuritav valim hõlmab ajavahemikul 1.07.2014 – 30.06.2016 Ametlikes Teadaannetes avaldatud teateid keskkonnamõju hindamise algatamise ja mittealgatamise kohta. Teadete alusel analüüsiti lähemalt otsuste sisu, et mõista, millistest kriteeriumitest olid otsustajad Natura eelhindamise otsustes lähtunud. Töö tulemusi võrreldi Euroopa Kohtu lahenditega, milles oli esile toodud asjakohase hindamise (*Appropriate Assessment*) vajaduse tuvastamise kriteeriumid. Töö lõpus esitatakse peamised järeldused keskkonnamõju hindamise eelhindamise praktika vastavuse kohta loodusdirektiiviga ning antakse soovitusi praktika paremaks muutmiseks.

Töö viisid läbi Kaja Peterson SEI Tallinnast ning Siim Vahtrus ja Pille Priks Keskkonnaõiguse Keskusest. Tööd rahastas EKO Sihtkapital.

## II. Natura hindamise eelhindamise õiguslikud aspektid

Arendustegevuste poolt Natura 2000 võrgustiku aladele avaldatava võimaliku mõju hindamine on reguleeritud EL loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3. Selle sätte esimese lause kohaselt "Iga kava või

projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab.” EL loodusdirektiivi sõnastusest nähtub seega, et nn Natura hindamine koosneb sarnaselt keskkonnamõju hindamisega kahest etapist. Esmalt (Natura hindamise eelhindamise kaudu) tuleb hinnata ja otsustada, kas tegevus on selliste mõjudega, et tuleb läbi viia põhjalikum hindamine (Natura hindamine) ning kui see nii on, siis kõik olulised mõjud välja selgitada.

Natura hindamist ja eelhindamist on käsitletud ka Euroopa Kohtu lahendites, ning viimastel aastatel ka Riigikohtu praktikas<sup>1</sup>. Alates 2004. aastal nn *Waddenzee*-juhtumis tehtud otsusest on Euroopa Kohus järjepidevalt rõhutanud, et põhjalikum Natura hindamine tuleb läbi viia juhul, kui kavandatav tegevus võib ohustada Natura-ala kaitse-eesmärke. Seejuures tuleb rakendada ettevaatuspõhimõtet, st, et võimalust, et tegevus ohustab ala kaitse-eesmärke tuleb eeldada, välja arvatud juhul, kui see pole objektiivse teabe põhjal välistatud.

Natura hindamise kohustus ei sõltu sellest, kas tegevus asub Natura alal ega tegevuskoha ja Natura 2000 võrgustiku ala vahelisest kaugusest. Määravaks peavad olema konkreetse kavandatava tegevuse võimalikud mõjud konkreetsele alale. Euroopa Kohus rõhutas Komisjoni poolt Saksamaa vastu algatatud kohtuasja lahendis, et EL õigusega on vastuolus reeglid, mille kohaselt loobutakse Natura hindamisest kõigil juhtudel, mil kavandatav tegevus asub Natura alast “piisaval kaugusel”, kusjuures seda, mida pidada piisavaks kauguseks, on sätestatud üldkehtivates reeglites, mis sõltuvad tegevuse tüübist. Euroopa Kohus leidis, et selline lähenemine ei võimalda igal üksikjuhtumil veenduda, et tegevus ka konkreetset ala arvestades olulist mõju ei oma.<sup>2</sup> Ehk teisiõnu - Natura hindamise vajadust tuleb hinnata juhtumipõhiselt.

Samuti ei sõltu Natura hindamise kohustus sellest, kas tegemist on viimase otsusega, mis tegevuse elluviimiseks vajalik on. Ühendkuningriikide vastu algatatud kohtuasjas leidis kohus, et Natura-hindamine on kohustuslik ka maakasutuse plaanidele, mis ei andnud õigust ehitada, ent olid aluseks hilisematele ehitusalastele otsustele.<sup>3</sup> Analoogselt tuleb Natura-hindamine läbi viia ka Eesti planeeringutele ja teistele kavadele, sõltumata sellest, kas nende alusel võib keskkonda vahetult mõjutada või on selleks vaja veel täiendavaid otsuseid.

Viimasena ei oma Natura hindamise seisukohalt tähendust ka see, kas tegevus on korduv või mitte ega sellest, kui pikaajaline on selle kestus. Eelpool juba mainitud *Waddenzee*-juhtumis leidis Euroopa Kohus, et Natura-hindamine on kohustuslik ka korduvateks tegevusteks, mille sooritamiseks vajatav luba antakse välja vaid piiratud ajaperioodiks (sel juhul südakarvide püügi luba)<sup>4</sup>. Seega ei tähenda näiteks asjaolu, et mingi ehitusprojekti mõjud piirduvad eelkõige ehituse perioodiga, et selle mõjusid sisuliselt hindama ei peakski.

Lisaks eeltoodule on Euroopa Komisjon oma juhistes rõhutanud, et eelhindamise etapis ei tohi arvestada võimalike leevendavate meetmetega<sup>5</sup>. Arvestades senist Euroopa Kohtu praktikat, mis

---

<sup>1</sup> Euroopa Kohtu lahendid asjades C-127/02 (nn *Waddenzee*-juhtum) ja sellele tuginevad lahendid, nt kohtuasjades C 179/06 (p-d 33–35), C 418/04 (p-d 226, 227, 244, 245), C 538/09 (p-d 39, 40, 55), C 182/10 (p 67) ja C-177/11 (p-d 22 ja 23). Riigikohtu lahendid haldusasjades [3-3-1-56-12](#) ja [3-3-1-88-15](#).

<sup>2</sup> Euroopa Kohtu lahend asjas C-98/03 (p-d 49-52).

<sup>3</sup> Euroopa Kohtu lahend asjas C-6/04 (p-d 51-56).

<sup>4</sup> Euroopa Kohtu lahend asjas C-127/02, p 28-29.

<sup>5</sup> Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC. European Communities (2002).

lähtub ühelt poolt ettevaatuspõhimõttest ning teiselt poolt on rõhutanud, et liikmesriigid peavad vältima tegevusi, mis vähendaks Natura-hindamise reeglite kasulikkust mõju<sup>6</sup>, võib ka seda pidada oluliseks nõudeks. Arvestades tegevuse mõjusid leevendavate meetmetega juba eelhindamise faasis, kus mõjud pole veel põhjalikumalt ja täies ulatuses välja selgitatud, ei ole võimalik veenduda selles, et kaitse-eesmärkide kahjustamine on objektiivse teabe alusel välistatud.

Täna kehtiva seaduse kohaselt ei saa Natura hindamist Eestis algatada iseseisva menetlusena, vaid mõju Natura-alale on üks kohustuslikest kaalutluskriteeriumitest, mida otsustaja peab arvestama KMH või KSH menetluse algatamisel. Olukorras, kus kavandatav tegevus kuulub nende tegevuste hulka, mille puhul tuleb KMH menetlus kindlasti algatada (KeHJS § 6 lg 1), toimub mõju eelhindamine Natura-alale alles KMH programmi koostamise etapis. Teistel juhtudel, kui KMH või KSH algatamine on jäetud otsustaja otsustada (KeHJS § 6 lg 2), toimub Natura eelhindamine tegevuse keskkonnamõju eelhindamisega koos.

### III. Metoodika

Käesoleva uuringu objektiks olid erinevate otsustajate otsused keskkonnamõju hindamise (KMH) ja keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) eelhindamise etapis, milles selgitatakse välja, kas projekti või strateegilise planeerimisdokumentidega võib kaasneda kahjulik mõju Natura 2000 võrgustiku alade kaitse-eesmärkidele ehk liikidele ja elupaikadele, kelle kaitseks on alad määratud.

Uuringuperioodiks määrati kaks ajavahemikku: 1) 1.07.2014 - 30.06.2015 ehk üks aasta enne tänase KeHJS-e kehtima hakkamist (I periood), ja 2) 1.07.2015 – 30.06.2016 ehk üks aasta pärast tänase KeHJS-e kehtima hakkamist (II periood).

Keskkonnamõju hindamise eelhindamise otsuseid koondati mitmest allikast. Esmalt koondati teated KMH ja KSH algatamiste kohta uuritaval perioodil Ametlikest Teadaannetest aadressil <http://www.ametlikudteadaanded.ee>. Seejärel tehti eelhindamise otsuste leidmiseks päringuid keskkonnaministeeriumi ja riigi keskkonnaameti dokumendiarhiividesse <http://sadr.keskkonnaamet.ee/> ja <http://dhs-adr-kea.envir.ee/> märksõnadega “keskkonnamõju hindamise algatamise teade”, “keskkonnamõju hindamise algatamata jätmise teade”, “keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamise teade” ja “keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamata jätmise teade”. Ametlike Teadaannete teadete põhjal koostati valim kohalike omavalitsuste ja teiste riigiasutuste KMH ja KSH algatamise/mitte-algatamise teadaannetest. Teadaannete põhjal otsiti konkreetsed otsused välja omavalitsuste ja riigiasutuste dokumendiregistritest, selle mitteõnnestumisel aga küsiti otsuseid ja eelhinnanguid teabenõude korras.

Lähtuvalt otsustajatest, koostati eraldi andmepank kolme grupi kohta: 1) Riigi keskkonnaamet (KeA) ja keskkonnaministeerium (KeM); 2) Kohalikud omavalitsused (KOVid) ja 3) teised otsustajad (nt Maanteeamet, Põllumajandusamet). Kui esimese grupi puhul võeti analüüsimiseks kõik uuritaval perioodil tehtud KMH ja KSH algatamise/mitte-algatamise otsused, siis arvestades KOVide jt asutuste KMH/KSH algatamiste teadaannete suurt arvu (üle 400 teadaande) ja tööks ette nähtud aja- ja tööressurssi, otsustas töörühm nende puhul piirduda juhusliku valimiga, mis moodustab ca 10% teise ja kolmanda grupi koguvalimist.

---

Kättesaadav internetis:

[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura\\_2000\\_assess\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_en.pdf), lk 14

<sup>6</sup> Vt Euroopa Kohtu lahendit asjas 521/12 (p 33 jj)

Töö käigus analüüsi valimisse kuulunud eelhinnangute põhjendusi ning nende piisavust lähtudes eelpool viidatud kohtupraktikast. Sisuliselt otsiti töö käigus vastust küsimusele, kas ja kuidas oli eelhinnangutes põhjendatud KMH/KSH ja selle osana Natura hindamise algatamist või algatamata jätmist sellega, millised on võimalikud mõjud Natura-ala kaitse-eesmärkidele, tehes seda vastavalt kriteeriumitele, mis tulenevad Euroopa Kohtu praktikast ning Euroopa Komisjoni juhistest.

Otsuste põhjendustele, mitte nende sisulise õigsuse kontrollimisele keskendumise tingis ühelt poolt töö piiratud maht. Otsuste sisulise õigsuse kontroll eeldanuks sisuliselt alternatiivsete Natura hindamise läbiviimist ehk põhjalikke loodusteaduslikke uuringuid. Teiselt poolt on ka vaid otsuste põhjenduste kontrollimine siiski asjakohane. Riigikohus on sedastanud, et haldusmenetluse üldpõhimõtetest tulenevalt tuleb olulise tähtsusega haldusmenetluse toiminguid asjakohaselt põhjendada.<sup>7</sup> Sellest järeldub, et ka otsused Natura eelhindamise kohta peavad sisaldama infot, mis võimaldab hinnata nende kooskõla sellistele otsustele kehtivate reeglitega.

Uuringu koguvalimi maht oli 100 teadet, mis jagunesid kolme uuritava otsustaja-grupi vahel järgmiselt:

<u>Otsusetegija</u>	<u>Uuritavate otsuste arv</u>
KeM ja KeA	58
KOV	28
Maanteeamet	10
Põllumajandusamet	4

---

<sup>7</sup> Vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi otsust asjas [3-3-1-62-08](#), p 10

## IV. Tulemused

### 1. Valimi kirjeldus

Dokumendiarhiividesse tehtud päringute tulemusena leiti, et uuritaval perioodil 1.07.2014-30.06.2016 oli esitatud ühtekokku 50 KMH ja 22 KSH algatamise teadet ning 87 KMH ja 301 KSH mittealgatamise teadet (Tabel 1).

**Tabel 1.** Uuritaval perioodil avaldatud KMH ja KSH algatamise ja mittealgatamise teadete arv

Teadete tüübid	1.07.2014 -30.06.2015 (I periood)			1.07.2015 – 30.06.2016 (II periood)		
	KeA/KeM	KOV	Teised	KeA/KeM	KOV	Teised
KMH algatamise teated	24	1	0	19	6	0
KMH mittealgatamise teated	10	5	9	5	26	32
KSH algatamise teated	0*	8	1	0*	13	0
KSH mittealgatamise teated	0*	82	0	0*	218	1
<b>KOKKU:</b>	<b>34</b>	<b>96</b>	<b>10</b>	<b>24</b>	<b>263</b>	<b>33</b>

\*Kuigi põhimõtteliselt võivad mõlemad riigiasutused algatada strateegilise planeerimisdokumendi koostamise, siis on seda praktikas harva ette tulnud

Kuivõrd KMH ja KSH algatamisel/mitte-algatamisel kaaluti mõju Natura-alale, nähtub tabelist 2. "Kaalumise all" on käsitletud väga laia spektrit põhjendusi: alates sellest, kas otsuses on üldse mainitud sõna Natura või Natura-ala, kuni põhjalike selgitusteni välja, millist mõju võib kavandatav tegevus Natura-ala liikidele või elupaigatüüpidele avaldada.

**Tabel 2.** Uuritaval perioodil valimisse kuuluvad teated otsustajate lõikes

Otsustaja	KMH algatamise teated (sh mõju Natura liikidele ja elupaikadele kaalutud)		KMH mittealgatamise teated (sh mõju Natura liikidele ja elupaikadele kaalutud)		KSH algatamise teated (sh mõju Natura liikidele ja elupaikadele kaalutud)		KSH mittealgatamise teated (sh mõju Natura liikidele ja elupaikadele kaalutud)		KOKKU (sh mõju Natura liikidele ja elupaikadele kaalutud)
	I periood	II periood	I periood	II periood	I periood	II periood	I periood	II periood	
Kohalik omavalitsus (KOV)	-	-	-	-	1(0)	0	13 (8)	14 (7)	28 (15)
Põllumajandusamet	0	0	2 (2)	2 (2)	-	-	-	-	4 (4)
Maanteeamet	0	0	5 (5)	5 (5)	-	-	-	-	10 (10)
Riigi keskkonnaamet (KeA)	22 (6)	17 (5)	10 (10)	5 (4)	-	-	-	-	54 (25)
Keskkonnaministeerium (KeM)	2 (1)	2 (2)	0	0	-	-	-	-	4 (3)



Otsustaja	KMH algatamise teated (sh mõju Natura liikidele ja elupaikadele kaalutud)		KMH mittealgatamise teated (sh mõju Natura liikidele ja elupaikadele kaalutud)		KSH algatamise teated (sh mõju Natura liikidele ja elupaikadele kaalutud)		KSH mittealgatamise teated (sh mõju Natura liikidele ja elupaikadele kaalutud)		KOKKU (sh mõju Natura liikidele ja elupaikadele kaalutud)
	I periood	II periood	I periood	II periood	I periood	II periood	I periood	II periood	I + II periood
<b>KOKKU:</b>	<b>24 (7)</b>	<b>19 (7)</b>	<b>17 (17)</b>	<b>12 (11)</b>	<b>1(0)</b>	<b>0</b>	<b>13 (8)</b>	<b>14 (7)</b>	<b>100 (57)</b>

Tabelis 2 toodud andmete puhul tuleb arvestada seda, et KMH algatamise puhul, kui algatamine on ettenähtud seadusega, ei ole otsustajal kohustust viia läbi Natura eelhindamist. Seetõttu on ka suur erinevus keskkonnaameti algatatud KMHde arvu ja Natura eelhindamiste arvu vahel, kuivõrd paljudel valimisse kuuluvatel juhtudel oli tegemist maavara kaevandamisloa menetlusega, mille puhul on KMH algatamine enamasti kohustuslik.

Võrreldes 2005-2009.a. läbiviidud uuringuga (Peterson, Kose, Uustal, 2010), mil 82% juhtudel jäeti Natura eelhindamine tegemata, on tänane olukord tunduvalt parem. Enam kui pooltel juhtudel (57%) kaalutletakse otsustamisel tegevuse mõju Natura-alale. Kuid arvestades, et ca 40% juhtudel jäetakse see tegemata või tehakse ebapiisavalt (vt ptk 4) , siis arenguruumi on tublisti.

## 2. Andmete ja otsuste kättesaadavus

Võrreldes KeM ja KeA poolt läbiviidud menetlustega, olid lähemalt analüüsitud KOVide ja muude riigiasutuste dokumendid paremini kättesaadavad. Keskkonnaministeeriumi ja riigi keskkonnaameti dokumendiregistrit uuendati 2016.a. alguses. Sellega seoses muutus päringute tegemine tunduvalt hõlpsamaks. Varasemate dokumentidega tutvumiseks tuli teha korduvaid eritüübilisi päringuid ja dokumentide avamine veebis oli tülikam. KOVide puhul olid uuritavad dokumendid enamasti dokumendiregistritest kättesaadavad. Üksnes 8 juhul tuli dokumentidele juurdepääsu saamiseks esitada teabenõue; seejuures 1 juhul jäi teabenõue vastuseta.

## 3. Andmed eelhindaja kohta

Uuritud eelhindamise otsustes oli eelhindamise läbiviimise osas märgatav erisus KeM ja KeA ning teiste otsusetegijate vahel. KeM ja KeA 58 otsuse puhul oli eelhindajat mainitud neljal korral. Seda võib põhjendada asjaoluga, et tõenäoliselt viivad mõlemad otsustajad eelhindamise läbi ise ja seda eraldi eelhindamise otsuses eraldi ei märgita.

Ka kohalike omavalitsuste puhul oli valdaval osal juhtudest eelhindamine läbi viidud otsusetegija enda poolt, vaid ühel juhul oli eelhindangu koostaja jäetud märkimata ning kahel korral oli eelhindang läbi viidud kolmanda osapoole poolt (maakondliku omavalitsusliidu poolt Valgamaal).

Maanteeameti otsuste aluseks oli valdavalt ametiväliselt ekspertidelt tellitud eelhindangud (8-l juhul 10-st), ülejäänud kahel juhul ei olnud eelhindangu koostaja tuvastatav. Põllumajandusameti otsuste puhul oli eelhindang kõigil uuringus lähemal käsitletud juhtudel koostatud otsusetegija töötajate poolt.

## 4. Kaalutlused mõju kohta Natura-aladele

### 4.1. Keskkonnaamet ja -ministeerium

Kui KMH algatatakse KeHJS § 6 lg 1 järgi, siis seaduse kohaselt ei ole vaja seda otsust põhjendada. Seega jäetakse algatamise otsustes kaalumata kavandatava tegevuse mõju Natura-alale ehk ei viida läbi Natura eelhindamist (Tabel 3). Viimane peaks toimuma KMH menetluse käigus, ehk KMH programmi koostamise ajal. KMH algatamiseks tehtud kaalutusotsuste, st KeHJS § 6 lg 2 alusel tehtud otsuste puhul viidatakse enamasti kavandatava tegevuse vahetule asukohale Natura-ala suhtes. Nii viidati kolmel juhul sellele, et tegevus toimub Natura-alal, kahel juhul sellele, et tegevus piirneb Natura-alaga, ühel juhul oli kaalutlemise aluseks ebapiisavad teadmised mõjust ja selle ulatusest (Tabel 3).

**Tabel 3.** Mõju Natura liikidele või elupaikadele kaalutlused KMH/KSH algatamise korral KeM ja KeA otsustes

Kaalutus (14)	Kaalutluste arv
KMH algatatakse §6, lg 1 alusel, kuid mitte mõju tõttu Natura-alale, hinnang „mõju Natura alale puudub“, aga ilma selgitusteta	8
Tegevus toimub Natura-alal (nt Väinamere Natura-alal, Lahemaa Natura-alal, Ahja loodusalal)	3
Tegevus piirneb Natura-alaga	1
Keskkonnaameti hinnangul on kavandataval tegevusel oluline keskkonnamõju, kuna: - kavandatav tegevuskoht asub Natura 2000 võrgustiku alal ning kavandatava tegevuse mõju Natura 2000 võrgustiku alale, kaitstavate liikide elupaikadele ja elupaigatüübile 3150 ei ole selge; - pole teada, kas sette eemaldamine ületab Kahala järve keskkonnataluvust ning millist mõju ja võimalikke muutusi Kahala järve ökoloogilisele seisundile ja ökosüsteemile põhjustab; - pole teada erinevate sette ammutamise tehnoloogiate kasutamise keskkonnamõjud; - pole teada tegevuse mõju vee kvaliteedile Kahala järves, Oldojas ja Loo jões; - pole teada mõju vee-elustikule, sh kaladele ja kaitsealustele liikidele Kahala järvega piirneval alal; - pole teada sette käitlemise mõjud (õhk, pinnas, vesi); - pole teada tegevuse mõju sette käitlusalale jäävale asulakohale.	1
Kavandatav tegevuskoht asub kaitsealade (ja Natura 2000 võrgustiku ala) vahetus läheduses ning kavandatav tegevus mõjutab eeldatavalt oluliselt kaitsealasid ja Natura 2000 võrgustiku alasid.	1

KMH mittealgatamise otsuste puhul on tegemist kaalutusotsustega, kus tuleb muuhulgas arvestada ka tegevuse võimalikku mõju Natura-alale. Valdavaks argumendiks oli see, et tegevus ei asu ega piirne Natura-alaga (Tabel 4). Samuti piirduti tihti ka konstanteeringuga, et „kavandatava... /tegevusega/ ei mõjutata kaitsealasid ega Natura 2000 võrgustiku alasid“, ilma täpsemalt selgitamata, millel selline väide põhineb (Tabel 4).

**Tabel 4.** Mõju Natura liikidele või elupaikadele kaalutlused KMH/KSH mittealgatamise korral KeM ja KeA otsustes

Kaalutus (14)	Kaalutluste arv
Mäeeraldise teenindusmaal ega karjääri mõjupiirkonnas ei ole Natura 2000 võrgustiku alasid ega muid kaitsealuseid loodusobjekte. Kavandatav tegevuskoht ei asu kaitsealadel ega Natura 2000 võrgustiku alal ning kavandatava kaevandamisega ei mõjutata kaitsealasid ega Natura 2000 võrgustiku alasid	8
Mäeeraldiste teenindusmaal ega karjääride mõjupiirkonnas ei ole Natura 2000 võrgustiku alasid ega muid kaitsealuseid loodusobjekte ega ole tehtud ettepanekuid uute objektide kaitse alla võtmiseks.	1
Mäeeraldise teenindusmaal ega karjääri mõjupiirkonnas ei ole Natura 2000 võrgustiku alasid ega muid kaitsealuseid loodusobjekte. Mäeeraldise piirist ligikaudu 150 m kaugusel asub kaitstav loodusobjekt Reastvere linnamägi (KLO1000002), kus asub arheoloogiamälestis Linnus (kultuurimälestiste registri number 9444). Loa andja on seisukohal, et keskkonnamõju hindamine tuleb jätta algatamata, kuna kavandatav tegevuskoht ei asu kaitsealadel ega Natura 2000 võrgustiku alal ning kavandatava kaevandamisega ei mõjutata kaitsealasid ega Natura 2000 võrgustiku alasid.	1

Kaalutus (14)	Kaalutuste arv
Viru kaevanduse poolt kaevandatud alale lähimad looduskaitsealad ja Natura 2000 alad on: 2.4 km kaugusele jääv Muraka looduskaitseala, loodus- ja linnuala; 4.6 km kaugusele jääv Mäetaguse maastikukaitseala ja loodusala; 4.3 km kaugusele jääv Atsalama loodusala ja Selisoo loodusala 5.2 km kaugusel. Ülejäänud kaitstavad loodusobjektid paiknevad veelgi kaugemal. Läbi Kurtna maastikukaitsealal paikneva Natura 2000 loodusalaks oleva Nõmmejärve voolab ka Viru ja Estonia kaevandustest väljapumbatav kaevandusvesi.	1
Natura 2000 Elva-Vitipalu loodusala (Rahvusvaheline kood EE0080318). Elva-Vitipalu maastikukaitseala kaitse-eeskirjaga on lubatud maavara kaevandamine Vitipalu liivamaardlast. Tegemist juba aastaid tegutseva karjääriga. Siiani ei ole tuvastatud, et kaevandamine oleks mõjutanud kaitseala kaitse-eesmärke ning seadnud ohtu kaitsealuseid liike. Võib eeldada, et ka edasine kaevandamine, mis toimub ülevalpool põhjavee taset ei mõjuta kaitseala kaitse-eesmärke ning kaitsealuseid liike.	1
Ettevõtte tegevus ei avalda otsest mõju Natura 2000 võrgustiku alale ega teistele kaitstavatele loodusobjektidele, sest farmi lähedal ei ole kaitsealasid.	1
Käitise läheduses ei ole Natura 2000 võrgustiku ala ega muud kaitstavat loodusobjekti. Käitisele asub kõige lähemal, ca 700 m kaugusel lääne suunas Ingliste mõisapark, kus jõeäärses osas on registreeritud kahe II kategooria looduskaitsealuse liigi levikuala. Käitaja tegevus antud liike ei ohusta.	1

Võrreldes 2005-2009.a. läbiviidud uuringuga (Peterson, Kose, Uustal, 2010), mil ainult kolmandikul juhtudel kaaluti Natura eelhindamisel lisaks tegevuse asukohale ka tema mõju iseloomu ja olulisust, siis pole tänane olukord paranenud. Uuritaval perioodil olid valdavateks kaalutlusteks tegevuse asukoht Natura-ala suhtes, mitte aga mõju iseloom või selle territoriaalne ulatus.

#### 4.2. Teised otsusetegijad

Kohalike omavalitsuste ning teiste riigiasutuste puhul kuulusid valimisse valdavalt KMH ja KSH algatamata jätmise otsused. Kaalutlused, mis seejuures välja toodi, sõltusid otsusetegijatest ning üldiselt võis täheldada, et otsusetegijad kasutasid sageli "standardset" väljendusviisi Natura 2000 aladele avaldatava mõju puudumise kirjeldamiseks.

Silmatorkavalt tihti oli kaalutlusena ühes või teises vormis välja toodud planeeritava ala mitteasumine Natura alal või "piisav kaugus sellest". Mõningaid näiteid:

"Kavandatav tegevus ei ole vajalik Natura 2000 alade kaitse korraldamiseks. Samas ei kaasne kavandatava tegevusega eeldatavalt negatiivset mõju Natura 2000 võrgustiku aladele, sest alad ning neil kaitstavad elupaigatüübid ning liikide elupaigad on tegevuse asukohast piisava kaugusega."

"Planeeringualal ega lähialal ei paikne kaitstavaid loodusobjekte, Natura 2000 võrgustiku alasid ega teisi maastikuliselt ja ökoloogiliselt väärtuslikke või tundlikke alasid, mida planeeringuga kavandatav tegevus võib mõjutada."

"Planeeritaval alal ega lähialal ei paikne Natura 2000 võrgustiku alasid, mida detailplaneeringus kavandatav tegevus võib mõjutada."

"Planeeritava tegevusega ei teki olulist keskkonnamõju Natura 2000 võrgustiku alale, sest planeeritav ala ning lähiala ei asu Natura 2000 alal või selle vahetus läheduses."

## 5. Järeldused Natura-eelhindamise osas

Järgnevalt võetakse kokku otsuste kvalitatiivse analüüsi peamised tulemused. Esmalt peatutakse üldistel tähelepanekutel, seejärel peatutakse mõningatel konkreetsematel teemadel.

## 5.1. Üldised tähelepanekud

### 1. Mõnedes KMH/KSH eelhinnangu otsustes ei peetud mõju Natura-alale oluliseks olukorras, kui tegevusi plaaniti Natura-ala läheduses

Valimisse kuulunud 42 juhtumi puhul oli põhjalikum KSH või KMH eelhinnang vormistatud 29 juhul. Enamasti oli põhjalikum eelhinnang jäetud koostamata juhtumitel, mil tegevuskoht jäi otsustaja arvates lähimast Natura 2000 võrgustiku alast suhteliselt kaugemale. Valimisse kuulus siiski juhtumeid, mil põhjalikum KMH või KSH eelhinnang oli jäetud koostamata tegevustele, mis toimusid Natura 2000 võrgustiku alale üpris lähedal. Allpool on toodud olukorda kirjeldav näide.

*Kuressaare linnavalitsus algatas 2015. a aprillis Roomassaare sadama detailplaneeringu menetluses KSH. Otsuses ei viidatud mingilgi määral sellele, et tegevus toimub vaid 500-700 meetri kaugusel Natura 2000 võrgustikku kuuluvast Mullutu-Loode linnualast. Natura eelhindamise tegemata jätmisel olid ka ilmsed sisulised tagajärjed: koostatud KSH programmi kohaselt ei olnud esialgu kavandatud ka Natura 2000 võrgustiku alale avalduvate mõjude hindamist KSH menetluse raames. Keskkonnaameti poolse sekkumise tulemusena hiljem Natura-alade temaatikat siiski käsitleti.*

KSH või KMH algatamata jätmise aluseks Natura 2000 võrgustiku kaitse aspektist võib olla vaid veendumus, et igasugune negatiivne mõju kaitse-eesmärkidele puudub. Selline veendumus saab kujuneda vaid nõuetekohase eelhinnangu põhjal. Seetõttu tuleb õigusvastaseks pidada eelhinnangute koostamata ja vormistamata jätmist olukorras, kus Natura 2000 võrgustiku alad asuvad tegevuse võimalikus mõjualas.

### 2. KMH või KSH algatamata jätmisel tuuakse mõju Natura 2000 võrgustiku aladele eelhinnangutes eraldi välja

Positiivse poole pealt võib välja tuua, et juhtudel, kui eelhinnang oli koostatud, toodi selles eraldi alapunktina välja lähedalasuvad Natura 2000 võrgustiku alad ja/või mõju neile. See hõlbustab kindlasti vastavasisuliste seisukohtade leidmist otsuse tekstist. Samas ei tähenda mingile küsimusele eraldi alapunkti pühendamine, et mõjusid oleks ka sisulisest aspektist nõuetekohaselt hinnatud (vt lähemalt järgnevatest punktidest).

### 3. Lähima Natura 2000 ala kaugust plaanitavast tegevusest ei ole sageli välja toodud

Üheks sageli esinenud selgituseks, mis esitati eelhinnangu Natura 2000 võrgustiku alaid puudutavas osas, oli, et planeeringualal ja selle lähiümbruses/mõjualas ei asu Natura 2000 võrgustiku alad. Sageli sellise üldsõnalise väitega ka võimalike mõjude osas piirduti. Seejuures oli vastava väite tõepärasust otsuse põhjal võimatu kontrollida, kuna sellisel juhul ei nimetatud otsuses ei lähimat Natura 2000 võrgustikku kuuluvat ala ega selle kaugust kavandatavast tegevusest. Kirjeldatud lähenemine on õigusvastane. Isegi kui eelhinnangus oleks toodud välja erinevate mõjude territoriaalne ulatus, ei oleks lähimate Natura 2000 alade nimetamata ning nende kauguse välja toomata jätmise tõttu võimalik veenduda, et KSH või KMH algatamata jätmise ja seega täiemahulisest Natura hindamisest loobumine oli tõepoolest õiguspärane. Allpool toodud näited illustreerivad seda olukorda.

*Lääne-Saare vallavalitsuse poolt 2015. a aprillis koostatud Kustu maaüksuse detailplaneeringu menetluses koostatud eelhinnangus leiti, et keskkonnamõjude hindamine KSH raames ei ole vajalik. Eelhinnangus puudus täpsem hinnang võimalikele mõjudele Natura 2000 aladele; selles toodi vaid*

*välja, et detailplaneeringualal puuduvad Natura 2000 võrgustikku kuuluvad kaitsealad ja hoiualad. Samas piirnes ala vahetult Põduste-Upa loodusalaga.*

*Võru linnavalitsuse poolt jäeti 2015. a augustis algatamata Jüri tn 83 ja lähiala detailplaneeringu menetluses kavandatava tegevuse KSH. Otsuse põhjenduste kohaselt ei paikne planeeringualal ega lähialal Natura 2000 võrgustiku alasid. Samas on lähim loodusala ca poole kilomeetri kaugusel planeeritud tegevuskohast.*

#### **4. Mõjude territoriaalset ulatust ei kirjeldata piisava täpsusega**

Läbivaks puudujäägiks, mis esines kõigis lähemalt analüüsitud otsustes ja eelhinnangutes, oli mõjude täpse ulatuse välja toomata jätmine. Isegi neil juhtudel, kui otsuses või eelhinnangus olid kirjeldatud erinevad, tegevusega kaasnevad mõjud nende liikide kaupa, piirduti nende üldsõnalise kirjeldusega. Seejuures väideti enamasti samas, ilma lähemate selgitusteta, et tegemist ei ole oluliste mõjudega. Üksikutes eelhinnangutes või otsustes väideti, et mõju ulatus on tagasihoidlik või piirdub tegevuskoha lähiümbrusega. Samasisuliseks võib pidada ka paljasõnalisi väiteid, et Natura 2000 võrgustiku alad jäävad „piisavasse kaugusesse“<sup>8</sup>. Allpool on toodud seda olukorda illustreeriv näide.

*Riigimaantee nr 10 Risti - Virtsu - Kuivastu – Kuressaare Üdruma - Laiküla lõigu teeprojekti keskkonnamõju hindamise eelhinnangus (Adepte Ekspert OÜ) on välja toodud, et rekonstrueeritav maanteelõik külgneb osalt Väinamere linnu- ja loodusalaga, teised Natura 2000 võrgustiku alad on vastavalt ca 555 ja 365 meetri kaugusel. Samas järeldas ekspert, et tegevusega ei kaasne eeldatavalt negatiivset mõju Natura 2000 võrgustiku aladele, sest alad ja neil kaitstavad elupaigatüübid ning liikide elupaigad on tegevuse asukohast “piisava kaugusega”. Eelhinnangus ei ole lähemalt selgitatud, millest lähtuvalt on kaugust “piisavaks” peetud.*

Mõjude ulatuse väljatoomata jätmine on otsuste põhjendamise seisukohalt äärmiselt problemaatiline. Kui eelmises punktis käsitletud puudus (lähima Natura 2000 ala ja selle kauguse välja toomata jätmine) on ületatav nt Maa-ameti geoportaali kasutades, siis konkreetse projekti mõjude ulatuse kohta muid avalikke andmeid reeglina ei ole. Seega ei ole lõppjärelused mõjude puudumise või mitteolulisuse kohta mingilgi määral kontrollitavad ja sellistel põhjendustel tuginevaid otsuseid ei saa pidada õiguspäraseks.

#### **5. Mõjutatavaid alasid ei kirjeldata piisava täpsusega**

Laialt levinud puuduseks olukorras, kus otsuses oli ära märgitud lähim Natura 2000 võrgustiku ala, kuid märkimata jäeti sellel asuvate ja tegevuse võimalikku mõjualasse jäävate Natura-alade kaitse-eesmärgid (liigid ja elupaigatüübid). Kuigi konkreetse loodus- või linnuala kui terviku kaitse-eesmäärke on võimalik avalikest andmebaasidest (sh EELIS-est) leida, on selle info esitamine siiski otstarbekas.

Korrektne eelhinnang peaks aga lisaks ala kui terviku kaitse-eesmärkidele loetlema ja kirjeldama eraldi vaid neid liike ja elupaigatüüpe, mis võivad jääda kavandatud tegevuse mõjualasse. Seda ühegi otsuse puhul tehtud ei olnud. Arvestades, et üheski otsuses ei kirjeldatud erinevate mõjude täpset

<sup>8</sup> Riigikohus on hiljutises praktikas rõhutanud, et keskkonnamõjude kohta käivaid väiteid tuleb põhjendada ning mõjude puudumist ei saa üldsõnaliselt eeldada. Vt Riigikohtu otsust haldusasjas 3-3-1-88-15, p 21.2.

territoriaalset ulatust, võib tegemist olla mitte ainult motiveerimisveaga, vaid sisulise puudujäägiga mõjude hindamisel. Allpool on toodud illustreeriv näide.

*Keila vallavalitsuse 2015. a märtsis Merenuka tn 9 kinnistu detailplaneeringu suhtes tehtud KSH eelhindangus on välja toodud planeeringualal ja selle lähiümbruses asuvad Natura 2000 võrgustiku alad ning nende kaitse-eesmärgid. Samas tunnistatakse eelhindangus, et planeeringualal (mis osalt kuulub Natura 2000 alale) taimkatteanalüüsi ega muid eksperthinnanguid teostatud ei ole. Puudulikest andmetest hoolimata leiti lõppjärel dustes, et eeldatavasti oluline mõju puudub.*

## **6. Mõju olulise hindamisel viidatakse piirnormidele kui otsustuskriteeriumile**

Mõningatel juhtudel oli Natura 2000 võrgustikule avaldatavate võimalike mõjude osas märgitud, et mõju ei ole oluline, kuna tegevuse mõjud (nt müratase) jäävad seadusega kehtestatud normide piiresse. Allpool on toodud illustreeriv näide.

*Riigimaantee nr 10 Risti - Virtsu - Kuivastu – Kuressaare Üdruma - Laiküla lõigu teeprojekti keskkonnamõju hindamise eelhindangus (Adepte Ekspert OÜ) on nt müra osas välja toodud vaid see, et liiklusest tulenev müra jääb piirkonnas “suure tõenäosusega” seadusandlusega kehtestatud normide piiresse. Ehitusperioodil on müraallikaks ka tee-ehitusmasinad, ent eelhindangu kohaselt on tegu lühiajalise mõjuga, mis möödub peale remonditööde teostamist. Hinnang müra mõjudest Natura alade kaitse-eesmärkidele puudub.*

Lisaks sellele, et vastavasisulisi väiteid ei olnud lähemalt põhjendatud, ei ole selline lähenemine ka põhimõtteliselt kooskõlas Natura-hindamise reeglitega. Täiemahulise hindamise, st Eesti kontekstis KSH või KMH, algatamise üle otsustamisel tuleb aluseks võtta konkreetset kaitse-eesmärgid ning võimalik mõju neile. Kuna müra- ja paljud muud keskkonna kvaliteedi piirväärtused on aga seatud lähtudes inimese tervise seisukohast, siis ei ole need mingil juhul sobilikuks kriteeriumiks, et hinnata, kas tegevus mõjutab kaitsealuseid liike või elupaiku.

## **7. Eelhindamisel arvestatakse võimalike leevendusmeetmetega**

Mitmel juhul oli just ametkonnaväliste ekspertide poolt koostatud põhjalikumates ja pikemates eelhindangutes järel datud, et olulist negatiivset mõju Natura 2000 võrgustiku alale on võimalik vältida, kui rakendatakse eelhindangus välja toodud leevendavaid meetmeid. Sellest lähtuvalt tegid eksperdid kõigil juhtudel ettepaneku jätta KMH või KSH algatamata. Allpool üks taoline näide.

*Võõpsu-Väraska maanteelõigu ja Karisilla-Treski teelõigu remondiprojekti keskkonnamõju eelhindangus (Kobras AS) on välja toodud, et teine teelõik piirneb Lüübnitsa hoiualaga. Eelhindang sisaldab mitmeid meetmeid, mille võtmine on vajalik selleks, et Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade kaitse-eesmärke mitte kahjustada (nt ajalised piirangud töödele, nõue, et Väraska silla rekonstrueerimisel tagataks liikidele läbipääs ja välditakse sette kandumist, töid ei tehta kalade kudemise ajal, raadamistöid välditakse kevadisel lindude pesitsusperioodil jne).*

Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale ning Euroopa Komisjoni väljatöötatud metoodilisele juhisele<sup>9</sup> ei ole leevendusmeetmete arvestamine eelhindamise etapis siiski korrektne. Juhul, kui projektil võiks

<sup>9</sup>Vt joonealust märkust nr 5.

täiendavate leevendusmeetmeteta olla negatiivne mõju ala kaitse-eesmärkidele, tuleks läbi viia täiemahuline hindamine, Eestis kehtiva õiguse kohaselt KMH või KSH. Vaid sellisel juhul on võimalik tagada, et tegevuse võimalikud mõjud selgitatakse põhjalikult välja ning tagatakse loodus- ja linnudirektiivide eesmärkide saavutamine.

## 5.2. Erisused KOVide ja teiste riigiasutuste eelhindamise otsuste vahel

Põhimõtteline erinevus valimisse kuulunud erinevate haldusorganite otsuste vahel seisnes asjaolus, et KOVid olid uuritava perioodil algatanud suhteliselt vähesel arvul keskkonnamõju hindamisi. Enamus otsustest (73%) olid KMH/KSH mittealgatamise otsused. Samuti väärib märkimist KOVide erinev KMH/KSH teadete arv kahe uuritava perioodi lõikes. Kui enne KeHJSe muudatust 2015.a. oli KOV teateid 97, siis pärast muudatust avaldati aasta jooksul 262 teadet, see on ligi 3 korda rohkem. Samasugust teadete arvu suurenemist seaduse muudatusele järgnenud aastal täheldati ka teiste ametkondade (maanteeamet, põllumajandusamet) puhul. KeM ja KeA teadete arvus kahel uuritava perioodil nii selgeid erinevusi ei täheldatud.

Maanteeameti otsuste puhul olid eelhindangud reeglina koostatud ametkonnaväliste ekspertide poolt. Kahel juhul kümnest ei olnud Maanteeameti otsuse KMH eelhindangu koostaja tuvastatav. Ülejäänud juhtudel oli eelhindangu koostajaks ametkonnavälised keskkonnaekspertid (ühel juhul oli eelhindangu koostajateks märgitud nii väline ekspert kui otsustaja). KOVide ning Põllumajandusameti puhul olid eelhindangud seevastu koostatud otsustaja enda poolt (mõningatel juhtudel oli koostaja teadmata).

Tulenevalt koostajast võis täheldada erinevusi ka eelhindangu vormistamises. Ametkonnaväliste keskkonnaekspertide koostatud eelhindangud olid reeglina mahukamad, mh oli reeglina tavapärasest põhjalikumalt kirjeldatud lähemaid Natura 2000 võrgustiku alasid ja neil kaitstavaid väärtuseid. Samas ei ole esitatud põhjenduste põhjal võimalik väita, et hinnangud olid sisukamad; pigem oli ka nende eelhindangute puhul esitatud palju paljasõnalisi, lähemalt selgitamata ja tõendamata väiteid.

## V. Soovitused praktika parandamiseks

Otsuste põhjendamine on väga oluline, et otsused oleksid läbipaistvad, arusaadavad, kontrollitavad ja õiguspärased. Seejuures on väga oluline, et lähtutaks nendest kriteeriumitest, mida on omalt poolt välja toonud Euroopa Kohus/Komisjon ja Riigikohus. Kui otsused on vormistatud nii, et puudub otsuse põhjendus, siis selle võimalik negatiivne tagajärg võib olla otsuste tühistamine mitte-asjakohase hindamise tõttu.

1. Tuginedes käesolevale tööle, on vaja praktikat oluliselt muuta. KMH/KSH algatamata jätmisel tuleks otsuses või eelhindangus tingimata välja tuua:

- 1.1. Võimalik mõju Natura 2000 võrgustiku aladele otsuses eraldi alapunktina;
- 1.2. Lähima Natura-ala kaugus, vältides subjektiivseid hinnanguid nagu "lähiümbruses", "vahetus läheduses", "piisavalt kaugel";
- 1.3. Tegevusest lähtuvate mõjutuste/keskkonnanäringute ruumiline ulatus (mida lähemal asuvad Natura alad, seda täpsem) ja selgitused, kuidas mõju ulatus välja selgitati;
- 1.4. Juhul, kui mõni Natura 2000 võrgustiku ala jääb tegevuse mõjualasse, siis välja tuua ala kaitse-eesmärgid (liigid, elupaigatüübid);
- 1.5. Suurte alade puhul (nt Väinamere linnuala) on mõistlik arvestada vaid neid liike ja elupaigatüüpe, mis jäävad kavandatud tegevuse eeldatavasse mõjualasse.



2. Otsuses tuleks eeltoodud andmete põhjal selgelt ja erialakirjandusele tuginedes-viidates analüüsida, kas ja kuidas võivad tegevusest lähtuvad mõjutused mõjutada ala kaitse-eesmärke ehk liike ja elupaigatüüpe, mille kaitseks ala on määratud.
3. Eelhindamise otsuses tuleb märkida, kes eelhindamise tegi: kas otsustaja ise või telliti see sisse. Kui eelhindamine telliti sisse, siis tuleks märkida ka eelhinnangu koostaja(d).
4. Igal juhul tuleb vältida leevendavate meetmete väljapakkumist ja nendega arvestamist mõju olulisuse hindamisel.
5. Lõppjärelendus peab lähtuma vastusest küsimusele: „kas objektiivsete asjaolude põhjal on välistatud, et tegevus võiks kas üksi või koosmõjus teiste tegevustega kahjustada ala kaitse-eesmärke?“ Eitava vastuse korral tuleb läbi viia Natura hindamine.
6. Tuleks kaaluda KeHJS muutmist viisil, et olulise mõjuga tegevuste puhul (KeHJS § 6 lg 1) KMH või KSH algatamisel tuleks samuti viia läbi Natura eelhindamine, et oleks arendajale aga kõigile teistele osapooltele kohe alguses selge, kas tegevus võib Natura-alasid oluliselt mõjutada ja kuivõrd otstarbekas on tegevusluba taotlema hakata.
7. Tuleks kaaluda Ametlike Teadaannete vormi täiendamist nii, et seal kajastuks Natura eelhindamise tulemus.
8. Praktika muutmine eelkirjeldatud viisil võiks eelduslikult olulisel määral suurendada nende juhtumite arvu, mil viiakse läbi täiemahuline Natura-hindamine, mida kehtiva õiguse kohaselt saab teha vaid KMH või KSH raames. Kaasnev halduskoormus võiks vähemalt teatud juhtudel olla ebaotstarbekas. Samas puudub EL õigusest tulenev kohustus viia Natura hindamine tingimata läbi KMH menetluse raames<sup>10</sup>. Seega oleks halduskoormust võimalik oluliselt vähendada, sätestades erireeglid Natura hindamise läbiviimiseks olukorras, kus KMH algatamine ei ole muudel alustel põhjendatud.

## VI. Kokkuvõte

Käesolevas töös vaadeldi kokku 100 Keskkonnamõju ja keskkonnamõju strateegilise hindamise teadet kahel ajaperioodil: 12 kuud enne ja 12 kuud pärast käesoleval ajal kehtiva keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) redaktsiooni kehtima hakkamist. Töö eesmärk oli välja selgitada, milliseid kaalutlusi esitavad otsustajad kavandatavate tegevustega Natura-aladele kaasnevate mõjude kohta ja kas need on asjakohased ja vastavad reeglitele ning neid tõlgendavale kohtupraktikale ja juhistele. Samuti sooviti teada saada, kas seaduse uus redaktsioon, mis kaotas ära järelevalvaja funktsiooni ja suurendas otsustaja rolli keskkonnamõju hindamise ja Natura hindamise menetluses ning selle kvaliteedi tagajana, on mõjutanud Natura eelhindamise otsuste kvaliteeti.

Töö tulemusena selgus, et kahe uuritava perioodi vahel oli oluline erinevus KOVide ja teiste mitte-keskkonnaametkondade poolt avaldatud KMH ja KSH algatamise/mittealgatamise otsuste arvus. KeHJS-e muutmise järel tõusis märgatavalt KMH/KSH teadete arv ja eriti suurenes mitte-algatamiste arv. Kas selle põhjuseks olid seadusemuudatused või lihtsalt suurenenud otsuste arv, on siinkohal raske hinnata. See vajaks pikemaajalist uuringut.

Kui võrrelda 2005-2009.a. läbiviidud sarnase uuringuga on Natura eelhindamiste arv suurenenud, ent eelhindamiste sisuline kvaliteet ei ole paranenud. Jätakuvalt domineerivad argumendid, mis arvestavad

---

<sup>10</sup> EL direktiivi 2001/42/EÜ (nn KSH-direktiivi) art 2 lõike 3 punkti b) kohaselt tuleb Natura hindamise vajaduse korral algatada KSH. KMH-de osas EL-õiguses analoogset reeglit ei leidu.



tegevusega kaasnevaid mõjusid vaid siis, kui tegevus asub Natura-alal või selle vahetus läheduses, jättes arvestamata mõju territoriaalse ulatuse ja sellesse jäävad Natura-alad ja sealsed liigid ja elupaigatüübid.

Töös tehakse ettepanekud Natura eelhindamise parandamiseks ja otsuste sisukamaks muutmiseks ning kommuniqueerimiseks.

## VII. Kasutatud ja viidatud allikad

### Erialakirjandus

Peterson, K. Kose, M., Uustal, M. 2010. Screening decisions concerning the likely impacts of plans and projects on Natura 2000 sites. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 12(2): 185–214.

Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC. European Communities (2002).

### Õigusaktid

Nõukogu Direktiiv 92/43/EMÜ, 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku taime- ja loomastiku kaitse kohta (EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7)

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (RT I 2005, 15, 87)

### Kohtulahendid

#### Euroopa Kohus

Euroopa Kohtu 7. septembri 2004. a otsus asjas C-127/02 (*Waddenzee*)

Euroopa Kohtu 20. oktoobri 2005. a otsus asjas C-6/04 (Komisjon vs Ühendkuningriigid)

Euroopa Kohtu 10. jaanuari 2006. a otsus asjas C-98/03 (Komisjon vs Saksamaa)

Euroopa Kohtu 4. oktoobri 2007. a otsus asjas C-179/06 (Komisjon vs Itaalia)

Euroopa Kohtu 13. detsembri 2007. a otsus asjas C-418/04 (Komisjon vs Iirimaa)

Euroopa Kohtu 16. veebruari 2012. a otsus asjas C-182/10 (*Solvay jt*)

Euroopa Kohtu 21. juuni 2012. a otsus asjas C-177/11 (*Sylogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton*)

Euroopa Kohtu 15. mai 2014. a otsus asjas C-521/12 (*Briels jt*)

#### Riigikohus

Riigikohtu 14. jaanuari 2009. a otsus haldusasjas 3-3-1-62-08

Riigikohtu 6. detsembri 2012. a otsus haldusasjas 3-3-1-56-12

Riigikohtu 8. augusti 2016. a otsus haldusasjas 3-3-1-88-15