

Juhtumikäsitus: õigusnõuandla pöördumine Koiva metsakuivenduse asjas

SA Keskkonnaõiguse Keskus. Kaarel Relve. 2022



Käesolev töö valmis osana projektist NaturallyEst-LIFE, "Natura 2000 kommunikatsiooni piloottegevused Eestis" (LIFE16 GIE/EE/000665), 2017–2022.

Projekti rahastas Euroopa Liidu LIFE'i programm, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus ja projekti partnerid. Käesolev väljaanne ei pruugi kajastada Euroopa Komisjoni ametlikke seisukohti.



Fotod: juhtumiga seotud maaomanik

Keeletoimetaja: Gunnel Koba

Küljendaja: Meeli Mets

SA Keskkonnaõiguse Keskus

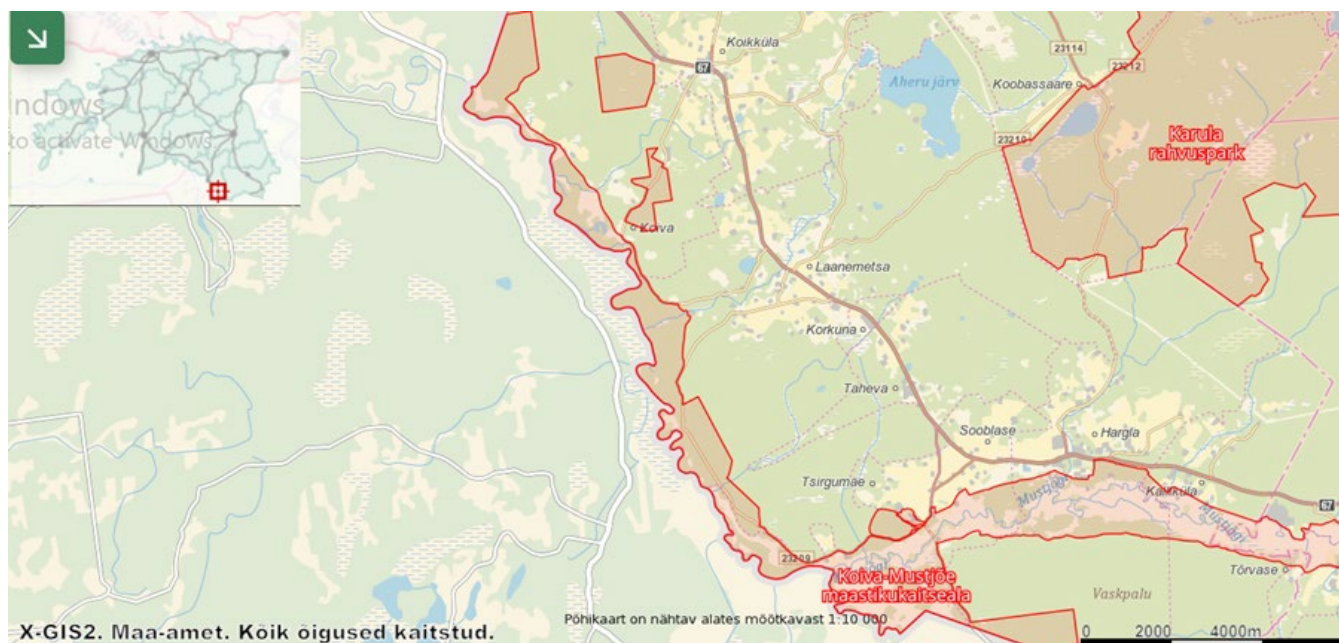
Telliskivi 60B/3, Tallinn 10412

<http://www.k6k.ee/>

Tallinn, 2022

Juhtumikirjeldus

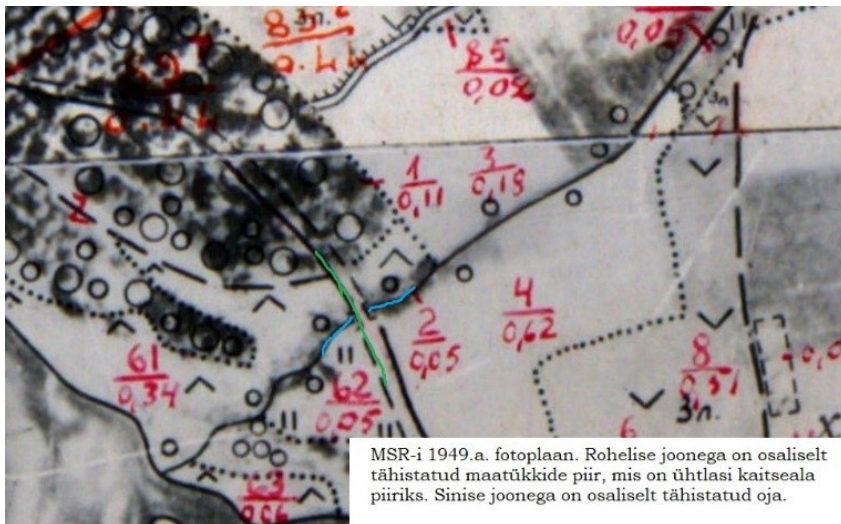
Looduskaitse nõuandlasse pöördus 2019. a maaomanik, kellele kuuluvad kaks külgnevat maatükki Koiva jõe kaldal. Koiva jõgi asub suuremas osas Lätis, kuid 26 km ulatuses on see piirijõeks Eestiga. Piirilõigu Eesti-poolsel osal paikneb Koiva-Mustjõe maastikukaitseala. Lõunapoolses osas hõlmab maastikukaitseala lisaks ka Mustjõe, mis on Koiva harujõgi. Tüüpiliste jõeelupaikade ning jõeäärsete väärtuslike elupaikadega seotud kaitsealana on maastikukaitseala piklik, põhjaosas loode-kagu ning keskosas ida-lääne suunaliselt välja venitatud ala, mille sisse jäävad väärtuslikud jõeäärsed luha- ja puisniidud ning metsakooslused. Osa kaitstavaid alasid asub siiski ka jõest eemal.



Koiva-Mustjõe maastikukaitseala on Natura 2000 võrgustiku ala. Suures ulatuses on tegu nii loodus- kui ka linnualaga. Natura võrgustiku raames kaitstakse alal peamiselt jões ja selle kallastel paiknevatest elupaikadest sõltuvaid liike, nagu lõhe, rohunepp ja suur rabakiil. Lisaks kaitstakse alal järgmisi elupaigatüüpe: jõed ja ojad (3260)1, kuivad nõmmed (4030), lubjarikkal mullal kuivad niidud (6210*), lubjavaesel mullal liigirikkad niidud (6270*), niiskuslembelised kõrgrohustud (6430), lamminiidud (6450), puisniidud (6530*), vanad looduspõõsad (9010*), rohunditerikkad kuusikud (9050), puiskarjamaad (9070), soostuvad ja soo-lehtmetsad (9080), siirdesoo- ja rabametsad (91D0*) ning laialehised lammimetsad (91F0).

Õigusnõuandlasse pöördunud omaniku maatükkidest üks asub maastikukaitsealal (edaspidi Kalda maatükk) ja teine hoonestatud maatükk väljaspool kaitseala (edaspidi Maja maatükk). Maatükid külgnevad ning nende vaheline piir on ühtlasi kaitseala piiriks. Maja maatükki läbib oja, mis suubub Kalda maatükil asuvasse jõesotti, mis on omakorda ühenduses Koiva jõega.

Oja on Maja maatüki piires (ja ülesvoolu) registreeritud maaparandussüsteemi eesvooluna. Maaparandussüsteemide registri (MSR) andmetel asub Maja maatükil 1939. a rajatud kuivenduskraav. Avalikult kättesaadavate materjalide põhjal pole siiski kindel, et tegemist



MSR-i 1949. a. fotoplaan. Rohelise joonega on osaliselt tähistatud maatükkide piir, mis on ühtlasi kaitseala piiriks. Sinise joonega on osaliselt tähistatud oja.

on vaid inimtekkelise kraaviga. Suudme lähedal, sh osaliselt Maja maatükil, on veekogu 1949. aasta fotoplaanil kujutatud looklevana, mis viitab looduslikule veekogule, mida on võib olla süvendatud. Ülesvoolu on veekogu säng sirge, mis viitab pigem inimtekkelisele kraavile või sirgeks kaevatud looduslikule ojasängile. Samuti ei ole selge, kui palju (kui üldse) on kuivenduskraave pärast

rajamist hooldatud. Aastal 2019 sarnanes Maja maatükil paiknev oja loodusliku ojaga. Sellel paiknes mitu koprapesa ja -tammi.

Eesvool kuivendab u 60 ha ala, kuid on ühenduses tunduvalt suurema kraavivõrgustikuga. Maaparandus kuivendab metsamaad, mis on valdavalt riigi omandis. Riigimetsa majandamise keskus (RMK) taotles 2017. a projekteerimistingimusi metsakuivendussüsteemi rekonstrueerimiseks ligikaudu 250-hektarilisel alal. Taotlus hõlmas ka õigusnõuandlasse pöördunud omaniku maatükil asuvat eesvoolu. Omanik sai rekonstrueerimiskavast teada, kui projekteerija küsis projektimustandile omaniku kooskõlastust.

Huvikonfliktid

Juhtumises põrkusid RMK ja maaomaniku huvid. Selle taustaks on üldisem konflikt majandushuvid ja keskkonnakaitsehuvid vahel.

RMK soovis rekonstrueerida metsakuivenduse süsteemi, mille üks eesvooludest asub omaniku maal. Vee tõhusaks ärajuhtimiseks sooviti eesvoolust kõrvaldada voolutakistused, sh koprapesad ja -tammid. Osalt sooviti veekogu ka süvendada (setetest puhastada). Selleks tööks vajaliku tehnika kasutamiseks oleks oja ühelt kaldalt tulnud eemaldada puittaimestik 6 m ulatuses ja teiselt 1 m ulatuses. Lisaks sooviti omaniku maale rajada settebassein mõõtmetega 25 x 21 m², et leevendada kuivenduse mõju, eelkõige vähendada setete ja orgaanilise heljumi kandumist kuivendussüsteemist jõkke.

Omanik oli maa ostnud teadlikult Natura 2000 võrgustiku alale ja selle kõrvale, sest ta soovis hoida enda maad võimalikult looduslähedasena ning lootis, et kaitseala läheduse tõttu ei toimu ka mujal piirkonnas ulatuslikku majandustegevust. Omanik ei olnud teadlik, et Maja kinnistul asuv oja on registreeritud kuivendussüsteemi eesvooluna. Omanik ei olnud huvitatud oma maa kuivendamisest, ammugi mitte eesvoolu „korrahoiust“, mis seisnenuks tema maal puude raiumises, oja süvendamises ja settebasseini kaevamises. Vastupidi, omanik hindas oja looduslähedast ilmet ja asjaolu, et seal elutsevad koprad.



Kuivendusprojektides põrkuvadki reeglina majandushuvid ja keskkonnakaitselised huvid, kuigi tavaliselt on maaomanikud pigem huvitatud kuivendusest, mitte looduskaitsest. Ajalooliselt on maaomanike jaoks maa väärtus seisnenud eelkõige võimaluses end sellest elatada ja sellest tulu teenida. Liigniiske maa ei võimalda tõhusalt põldu pidada ning pärsib metsakasvu. Maa kuivendamist ja ulatuslikumat majanduslikku kasutamist on püütud

soodustada õigusliku regulatsiooni kaudu, eelkõige selleks, et suurendada riigi tulubaasi. Seda mõtlemist kajastab ka kehtiv maaparandusseadus (2018). Näiteks kohustab § 20 lg 1 kinnisasja omaniku taluma enda maale eesvoolu ehitamist ja selle paiknemist enda maal, kui ilma selle eesvooluta ei ole võimalik sihipäraselt kasutada teise kinnisasja koosseisu kuuluva maatulundusmaad või kui eesvoolu mujale rajamine tooks kaasa ülemäärased kulutused. Teisisõnu ei ole omanikul mitte üksnes printsipiis õigus enda maad kuivendamisega „parandada“, vaid ta peab teatud tingimustel taluma isegi teiste isikute majandushuvides toimuvat kuivendustegevust enda maal.

Keskkonnakaitselise vaatepunktist on looduslähedasel maal suur väärtus, sest see tagab elurikkuse ja pakub nn ökosüsteemide teenuseid, nagu vee puhastamine, mille olemasolu on ajalooliselt peetud nii iseenesestmõistetavaks, et seda ei ole osatud väärtustada. Maa kuivendusel on keskkonnakaitselise seisukohalt tugev negatiivne mõju. Märjad alad on olulised elupaigad paljudele liikidele ning nende alade kuivendamisel vaesub nii maastik kui ka elurikkus. Kuivenduse tõttu pinnas tiheneb ja sellest leostuvad välja taimetoitained. Ühest küljest see vaesestab pinnast ning teisalt toob kaasa toitainete ülekülluse veekogudes ja nende kinnikasvamise ja pruunistumise. Kiire vee äravoolu tõttu suurenevad looduslikes veekogudes veetaseme kõikumised ja hooajalised vooluhulgad ning langeb veekogude isepuhastusvõime. Samuti mõjutatakse ümbritsevate alade mikrokliimat (temperatuuriamplituudid suurenevad). Suurema settekoormuse tõttu muutuvad veeleupaigad mitmele liigile ebasobivaks, nt lõhilastele ja karpidele. Lõpetuseks on kuivendusel mõju kliimale, sest sood ja muud turbaalad muutuvad Eesti oludes kuivendamise tulemusel süsiniku sidujatest emiteerijateks. Turvasmuldadesse on seotud märkimisväärne kogus süsinikku, mis turvasmulla lagunemisel vabaneb, andes nii panuse kliima soojenemisse.

Keskkonnaõiguse Keskuse nõustamistegevus

Keskkonnaõiguse Keskus nõustas maaomanikku aastal 2019. a seoses kuivendusprojekti kooskõlastamisega. Aitasime maaomanikul koostada algse vastuse projekterija poolt

küsitud kooskõlastusele. Lisaks koostasime täiendava kirja Keskkonnaõiguse Keskuse nimel maaomaniku esindajana, milles mh juhtisime tähelepanu järgmistele asjaoludele:

- 1) pole tõendatud, et omaniku maal asub olemasolev õiguspäraselt rajatud eesvool, mida omanikul on kohustus taluda;
- 2) puudub objektiivne teave, millest nähtub, et kuivendusprojektil tervikuna pole ebasoodsat mõju Natura 2000 võrgustiku alale, kuid nõuetekohast mõjuhindamist pole läbi viidud.

Viimasele kirjale vastas PTA, kelle hinnangul asub maaomaniku maal eesvool, mille olemasolu omanik mitte üksnes ei pea taluma, vaid peab tagama ka selle korrashoiu. Samuti asus PTA seisukohale, et mõju hindamise küsimus lahendatakse alles ehitusloa andmise etapis, mitte projekti koostamise etapis. Kuigi PTA ei pidanud senist menetlust puudulikuks ning omanik oli nõustunud töödega tingimuslikult, otsustas RMK jätta kuivendusprojektist välja kõik tööd, mis olid planeeritud maaomaniku maadel. Maaomaniku vaatepunktist sai konkreetne huvikonflikt seega soodsa lahenduse, st maaomanikul õnnestus vähemalt enda maa piires säilitada olemasolev keskkond.

Järeldused

Maaparandusseadus lähtub eeldusest, et kuivendus on printsiiabis vajalik tegevus, mida maaomanikud peavad taluma. Samas on vastav talumiskohustus määratletud seaduses ebamääraselt. Näiteks ei ole täpsustatud, millised kulutused on käsiteltavad ülemäärastena ning kui suurt tasu (kui üldse) saab omanik nõuda rekonstrueeritava eesvoolu talumise eest, millest ta polnud maa omandamisel teadlik ning mis looduses polnud maa ostmise ajal ka äratuntav. Kindlasti on eesvoolu talumiskohustuse üheks eelduseks selle proportsionaalsus, mida antud juhtumis oli hinnatud pinnapealselt. Eesvoolu alternatiivseid asukohti oli käsitletud vaid üldsõnaliselt ning üldse polnud kaalutud maaomaniku huve ja RMK huve selgitamaks, kas eesvoolu kavandataval viisil rekonstrueerimine on põhjendatud. Näiteks ei pööratud tähelepanu asjaolule, et tööd ei oleks piirdunud veekogu sängi puhastamisega, vaid kavas oli raiuda puittaimestikku ning rajada ka settebassein.

Kuivendusega seonduv üldisem majandushuvide ja keskkonnakaitsehuvide konflikt on süsteemne probleem, mida pole regulatsiooniga suudetud täielikult lahendada. Näiteks on küsitav, kas kehtiv õigus võimaldab tõhusalt tagada, et kuivendussüsteemide hooldamine ei too kaasa ebasoodsat mõju Natura aladel kaitstavatele loodusväärtustele. Põhiliselt seisneb probleem siiski õiguse puudlikus rakendamises, mille näiteks on kuivenduse mõjude hindamine.

Natura 2000 võrgustiku alade kaitseks näeb keskkonnamõju hindamise ja juhtimissüsteemi seadus (KeHJS) ette kohustuse kuivenduse ökoloogilisi mõjusid hinnata. Mõju avaldamiseks ei pea kuivendus toimuma Natura alal. Kuivenduse mõjuala ulatus sõltub koha iseärasustest (nagu pinnareljeef), kuid võib ulatuda kaugemale (ka kilomeetri kaugusele kuivenduskraavist). Samuti võib negatiivne mõju avalduda veekogudele, kuhu suubuvad eesvoolud, sest setete ja orgaanika kandumine võib ebasoodsalt mõjutada elupaiku neis veekogudes. Viimasel

aastakümnel on RMK ellu viinud palju mastaapseid metsakuivendusprojekte. Formaalselt taastatakse olemasolevaid süsteeme, kuid sisult on tegevus sageli võrreldav uue maaparandussüsteemi rajamisega, sest taastatavad süsteeme pole aastakümneid hooldatud, nagu käesolevas juhtumis. KeHJS kohaselt tuleb hinnata kuivendusprojekti mõjusid Natura alale, kui on olemas teaduslikust seisukohast mõistlik kahtlus, et konkreetne kuivendusprojekt võib ebasoodsalt mõjutada Natura aladel kaitstavaid loodusväärtusi. Praktikast viiakse seaduses ettenähtud mõjuhindamise läbi haruharva. Üldiselt piirduakse nipsisõnalise pinnapealse hindamisega, selgitamata, kuidas sellest nähtub objektiivne teave, mis välistab kahtlused võimalikust ebasoodsast mõjust Natura alale. Kuigi kuivendusprojektide negatiivseid mõjusid püütakse mingil määral vähendada leevendusmeetmetega, nagu settebasseinide rajamine, siis üldiselt nähakse projektides sageli ette vaid standardlahendusi, mis ei arvesta konkreetse koha eripärasid ning nende meetmete tõhusust ei kontrollita seirega.



Antud juhtumis asus PTA seisukohale, et mõjuhindamise küsimus tekib alles ehitusloa hindamise etapis. See seisukoht ei ole kooskõlas KeHJS-iga (§ 3 lg 1 p 2 ja 7 lg 4) ega Riigikohtu praktikaga (vt nt RKHKo [3-17-740](#), p 19). Nii seaduse kui ka kohtupraktika kohaselt tuleb mõjude hindamine kahtluse korral läbi viia juba projekteerimistingimuste etapis. Seonduvalt tuleb märkida, et maaparandussüsteemide ehitamise ja rekonstrueerimislubasid annab Põllumajanduse- ja Toiduamet (PTA), kuid Natura alade kaitse peab tagama eelkõige Keskkonnaamet. Otsesõnu kohustab seadus küsima Keskkonnaameti arvamust vaid juhul, kui kuivendussüsteem paikneb kaitsealal. Praktikast on olnud ka juhtumeid, kus Keskkonnaamet on pidanud vajalikuks kuivenduse mõjusid hinnata, kuid PTA on vastavat märkust eiranud, esitamata objektiivset teavet, mis mõjuhindamise vajaduse välistaks, nt RMK Vilumäe metsakuivendusprojektis (PTA 29.11.2021 otsus nr 6.1-3/50773).

Arengud

MSR-i andmetel kooskõlastati metsakuivendusprojekt 2019. a mais. RMK esitas 10.09.2019 ehitusloa taotluse ja ehitusluba väljastati 31.12.2019. Keskkonnaameti dokumendiregistris nähtub, et asjas anti eelhinnang projekti keskkonnamõjude hindamise vajalikkuse kohta ja selles asuti seisukohale, et mõjude põhjalikum hindamine pole vajalik. Täpsed põhjendused pole teada, sest PTA vastav eelhinnang ja otsus ehitusluba väljastada pole dokumendiregistris avalikkusele kättesaadavad: PTA on neile seadnud juurdepääsupiirangu põhjendusega, et avalikustamine ohustaks kaitseala või kaitsealuse liigi ning tema elupaiga või kasvukoha säilimist. Kuivendusprojekt viidi ellu aastatel 2020–2021. Kasutusluba maaparandussüsteemile väljastati MSR-i andmetel 26.10.2021.