

A photograph of a dam or weir structure. Water is flowing over a concrete or stone structure, creating a turbulent, foamy flow. The structure is supported by wooden posts. The background shows a blurred natural setting. The text is overlaid on the lower part of the image.

**Juhtumikäsitus: Riigikohtu lahend Hellenurme
veski asjas (RKHKo 28.01.2021 nr 3-17-1739)**

SA Keskkonnaõiguse Keskus. Triin Jäädmaa. 2021

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: Katre Liiv
Keeletoimetaja: Gunnel Koba
Küljendaja: Meeli Mets

SA Keskkonnaõiguse Keskus
Telliskivi 60B/3, Tallinn 10412
<http://www.k6k.ee/>

Tallinn, 2022

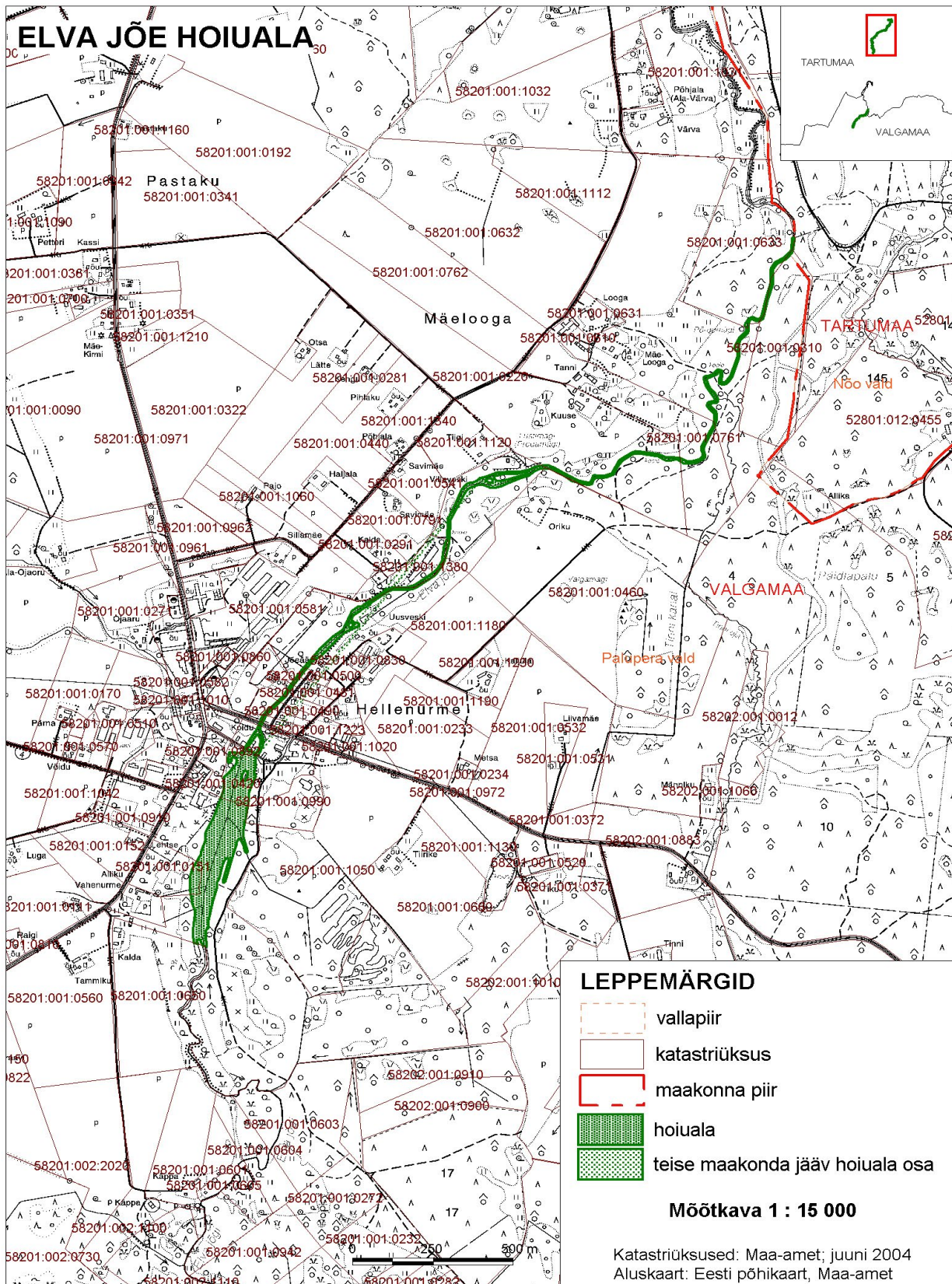
Juhtumi seos Natura 2000 võrgustikuga

Juhtumi keskmes on vesiveski tarvis rajatud Hellenurme pais, mis asub ühtlasi Natura alal ja lõhejões. Pais paikneb Tartu maakonnas Elva vallas Hellenurme külas Elva jõel. Elva jõgi lisati 2004. aastal Palu jõe suudmest kuni Mosina paisuni lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaikade nimistusse ning samas lõigus paikneb ka Hellenurme pais. Samuti kuulub jõgi Elva loodusala ja Otepää loodusala koosseisus Natura 2000 võrgustiku alade nimekirja, mille kaitseks on moodustatud **Elva jõe hoiuala (KLO2000142)**. Vabariigi Valitsuse määruse „Hoiualade kaitse alla võtmine Valga maakonnas“¹ kohaselt on Elva jõe hoiuala kaitse-eesmärk loodusdirektiivi I lisas nimetatud elupaigatüübi jõgede ja ojade (3260) kaitse ning II lisas nimetatud liikide hariliku hingi (*Cobitis taenia*) ja paksukojalise jõekarbi (*Unio crassus*) elupaikade kaitse. Hoiuala hõlmab 8,1 ha siseveekogude pindala. Paisust ülesvoolu jääb Natura 2000 alade alla 2,7–3 km jõesängi. Ida-Eesti veemajanduskavas 2015–2021 on Elva jõe ökoloogiline seisund hinnatud kesiseks. Selle hinnangu on tinginud kalastiku seisund, mis ei ole hea, sest Elva jõel on paisud. Veemajanduskava vastuvõtmisest möödunud aastate jooksul on jõe veerežiim oluliselt muutunud, kuna Hellenurme paisjärvest allavoolu asuvatest tammidest ja paisudest on kaladele loodud läbipääsud. Kalade liikumistee on avatud suudmest kuni Hellenurme paisuni, st Hellenurme pais on kaladele praegu ületamatu ning takistab vee-elustiku asurkondade ühendamist alla- ja ülesvoolu.

Hoiuala kategooria lisati Eesti looduskaitseõigusesse selleks, et Natura võrgustiku moodustamiseks alasi täiendavalt kaitse alla võtta. Hoiualadel pole erinevad kaitsereežiimiga võõndeid ja nende kaitsekord tuleneb otse seadusest. Selle kaitsekorra võtab kokku LKS § 32 lg 2: hoiualal on keelatud nende elupaikade ja kasvukohtade hävitamine ja kahjustamine, mille kaitseks hoiuala moodustati ning kaitstavate liikide oluline häirimine, samuti tegevus, mis seab ohtu elupaikade, kasvukohtade ja kaitstavate liikide soodsa seisundi. Antud nõude täitmist kontrollib Keskkonnaamet lube andes ning lube, kavu ja muid dokumente kooskõlastades.

Hellenurme juhtum seondub veeloa andmisega tegevusele, mis toimub hoiualal. Antud juhul tuli Keskkonnaametil veeloa taotluse läbivaatamisel koostada **keskkonnamõju hindamise (KMH) eelhindang**, et selgitada, kas kavandatava tegevusega võib kaasneda oluline keskkonnamõju või oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku alale või kaitstavale loodusobjektile. Kui eelhindangu käigus selgub, et selline negatiivne mõju võib esineda, tuleb Keskkonnaametil algatada KMH menetlus. Kahtluse korral, et tegevusel võib olla oluline ebasoodne mõju Natura võrgustiku alale, tuleb KMH menetluse raames läbi viia ka **Natura hindamine**. Natura hindamise kohustus tuleneb loodusdirektiivist, mille art 6 lg 3 kohaselt tuleb enne loa andmist hinnata iga Natura ala kaitsekorralduseks mittevajaliku projekti ja kava mõju ala kaitse-eesmärkidele, kui projekti või kava elluviimine tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koostoimes muude kavade või projektidega. Euroopa Kohtu praktika kohaselt võib olla vajalik ka olemasoleva tegevuse **Natura mõju tagantjärele hindamine** tulenevalt Natura alade üldisest kaitsekohustusest (loodusdirektiivi art 6 lg 2).

¹ Vabariigi Valitsuse 15.12.2005 määrus nr 311 „Hoiualade kaitse alla võtmine Valga maakonnas“. RT I 2006, 2, 4... RT I, 08.12.2016, 3



Elva jõe hoiuala asendiskeem (kaart: Riigi Teataja²)

² Kaart Riigi Teatajas

Huvikonfliktid

Hellenurme paisu kohtuvaidluse ni viis lahkheli arendaja OÜ Hellenurme Veski, Keskkonnaameti ning Muinsuskaitseameti huvide vahel.

OÜ-le Hellenurme Veski kuulub Elva jõel Hellenurme paisul elektri jaam ja vesiveski, mis toimib aastast 2002 muuseumina. Elektri jaama turbiin pärineb 1950. aastatest ja see seati 2005. a taas töö korda. Pais ja paisjärv rajati 19. sajandil vesiveski tarvis ning need on koos mõisaansambliga muinsuskaitse all. OÜ Hellenurme Veski soovis paisul jätkata jõe paisutamist ja vesiveski käitamist püüli ja jahu jahvatamiseks ning elektri tootmiseks.

Seaduse kohaselt tuleb veekogu paisutamiseks või hüdroenergia kasutamiseks taotleda Keskkonnaametilt veeluba. Varem kehtinud veeseadusest tulenevalt olid veeload tähtajalised: iga viie aasta järel tuli uuesti luba taotleda, isegi kui tegevuses midagi muuta ei soovitud. Keskkonnaamet on andnud paisu omanikule OÜ Hellenurme Veski korduvalt veeloa. Viimase 2015. aastal väljastatud loa alusel võis jõge paisutada ja vesiveskit käitada, kuid ei tohtinud elektrit toota. Loa lisatingimusena pidi omanik esitama aasta jooksul kalade läbipääsu lahenduse.

2016. aastal taotles omanik uuesti luba jõe paisutamiseks ja vesiveski käitamiseks, aga ka elektri tootmiseks. **Keskkonnaamet** koostas KMH eelhinnangu, mille põhjal otsustas algatada KMH menetluse, sh Natura asjakohase hindamise, et selgitada välja kavandatava tegevuse mõju loodusele ja muu hulgas uurida kalapääsu rajamise võimalusi. Keskkonnamõju hindamisi reguleeriva seaduse kohaselt tuleb KMH kulud kanda loa taotlejal.

KMH eelhinnangus juhtis Keskkonnaamet tähelepanu, et seniajani pole Hellenurme vesiveskis kavandatava tegevuse kohta Natura hindamist toimunud. Ehkki läbi on viidud mitmeid KMH menetlusi, ei ole nendes Natura hindamist paisutamise, hüdroenergia kasutamise ega kalade läbipääsu tagamise või selle tagamata jätmise kohta tehtud. Keskkonnaameti hinnangul tuli Natura hindamine läbi viia, kuna veekogu paisutamine võib mõjutada ebasoodsalt Elva ja Otepää hoiualade kaitse-eesmärgiks oleva hariliku hingu seisundit ning jõe ökosüsteemi. Samuti osundas Keskkonnaamet, et paisjärvedega seondub potentsiaalne oht veetaseme järsuks alandamiseks, mis on eriti ohtlik kaladele. Jõgedele ja ojade elupaigatüübi kaitsel on eelkõige vaja säilitada looduslik põhjareljeef, hüdroloogiline režiim ja liikidele olulised elupaigad ning vältida jõevee kvaliteedi halvenemist. Paisul, millel puudub kalade läbipääs nii alla- kui ka ülesvoolu, mõjutatakse oluliselt jõeelustikku ja seeläbi veekogu ökoloogilist seisundit. Keskkonnaameti sõnul toob mistahes hüdroelektri jaama käitamine peaaegu alati kaasa paisust allavoolu madalvee perioodidel regulaarse hüdroloogilise režiimi rikkumise. Kaitsekorralduskava eelnõu kohaselt avaldab Elva jõe hoiualale kõige enam ebasoodsat mõju just Hellenurme pais.

Keskkonnaameti hinnangul oleks üheks võimaluseks parandada Elva jõe ökoloogilist seisundit, kui rajada looduslähedane kalapääs, nt tehiskärestik. Seejuures saaks rajatavad kärestikulised

lõigud ja koelmualad kompenseerida paisjärve rajamisega hävitatud elupaiku. Ameti sõnul tulnuks kaladele läbipääs tagada 1. jaanuariks 2013 (VeeS v.r § 401 lg 13), mida aga senimaani tehtud pole.

OÜ Hellenurme Veski KMH läbiviimisega ei nõustunud, kuna ei pea seda vajalikuks ning lisaks ei pruugi KMH maksumus olla talle jõukohane, sest hinnanguliselt läheks KMH läbiviimine maksma 15 000–20 000 eurot või enam. Käitaja leidis, et KMH läbiviimine ei ole antud juhul vajalik, kuna pais on eksisteerinud juba üle 150 aasta ning varasemad KMH-d on veeloa andmise otsustamiseks piisavad. Vaidlusalune tegevus ei too tema hinnangul kaasa olulist keskkonnamõju ega olulist negatiivset mõju Natura ala terviklikkusele, sest muutusi ei ole aset leidnud enam kui saja aasta jooksul. OÜ Hellenurme Veski arvates ei saa paisul olla kaitsealuste liikide populatsioonile ja asurkondadele väga suurt mõju arvestades jõe kogupikkust ja kaitsealust ala – paisu tõttu on ligipääsmatu vaid 9,7% kogu kaitsealusest jõesängist. Samuti viitas ta sellele, et Muinsuskaitseamet välistab kultuurimälestise juurde igasugused ümberehitused, seega ei ole mõtet kalapääsu rajamise võimalikkust hinnata. Käitaja arusaama kohaselt oli paisutusega seonduv küsimus Keskkonnaameti ja Muinsuskaitseameti haldusesisene vaidlus.

Muinsuskaitseameti seisukoht oli, et kalapääsu rajatised (möödaviikpääs, kalatrepp jm) on uued ehitised, mis oma funktsioonilt tekitavad ümbruses suure visuaalse mõju ja seetõttu ei ole need Hellenurme mõisa ajaloolisesse keskkonda sobivad lahendused. Hellenurme mõisa ansamblisse ei saa kalapääsu rajatist integreerida ilma kaitsealust paikkonda moonutamata ja seega suuri muinsuskaitsealusi väärtusi kahjustamata. Muinsuskaitseameti hinnangul ei olnud kalapääsu rajamine objektile sobiv, kuid kui veerežiimi on võimalik kaladele läbipääsuks reguleerida varjade avamisega (st ilma rajatise või ümbruskonda tehniliselt muutmata), siis selle osas ei olnud Muinsuskaitseametil mingeid vastuväiteid.

OÜ Hellenurme Veski pöördus 2017. a augustis kohtusse, et Keskkonnaameti otsus KMH algatamise osas tühistada või vähemalt KMH ulatust ja mahtu vähendada.

Riigikohtu seisukohad

Haldus- ja ringkonnakohus jätsid OÜ Hellenurme Veski kaebuse rahuldamata, kuna leidsid, et KMH algatamine oli antud juhul õiguspärane ning Keskkonnaamet on esitanud arusaadavad põhjendused, miks on kavandataval tegevusel oluline keskkonnamõju või oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärgile. Riigikohus madalama astme kohtute käsitlemisega ei nõustunud ning tühistas 28.01.2021 otsusega varasemad lahendid. Kolleegiumi hinnangul oli Keskkonnaamet lähtunud ekslikult seadusetõlgendusest, mistõttu tuleb tal KMH algatamise küsimus uuesti otsustada. Riigikohus nentis, et OÜ Hellenurme Veski loataotluse lahendamiseks võib küll olla tarvis teha keskkonnamõju hindamine, kuid Keskkonnaamet on hinnatava tegevusena ekslikult määratlenud ka jõevee paisutamise. Kohtuvaidluse põhiküsimuseks kujunes niisiis, kas Natura hindamine on nõutav tegevuse puhul, mis oli põhimõtteliselt kestnud juba enam kui sada aastat enne Natura ala loomist nagu seda oli antud juhul jõevee paisutamine. Eeltooduga seoses selgitas Riigikohus põhjalikult, kuidas

tuleks perioodiliste lubade andmisel Natura hindamise küsimuse üle otsustada ning millal tuleks enne Natura ala loomist alustatud tegevuse keskkonnamõju tagantjärele hinnata. Samuti käsitleti otsuses ala seisundi parandamiseks meetmete võtmise olulisust ja sisu ning loodusdirektiivi tagasiulatava kohaldamise võimalikkust.

1) Natura hindamisest jõevee paisutamisel

Hellenurme juhtumi puhul oli põhivaidlus küsimus, kas Natura hindamine saab olla nõutav perioodiliselt uuendava loa taotlemisel, kui loa alusel toimuv tegevus (veekasutus paisul) on kestav ja sai põhimõtteliselt alguse üle saja aasta tagasi. Madalama astme kohtud nõustusid Keskkonnaametiga ning leidsid kokkuvõtvalt, et paisutuse mõjusid Natura ala kaitse-eesmärkidele tuleks hinnata, kuna: 1) veekogu paisutamisel on jätkuvalt ebasoodne mõju Natura ala kaitse-eesmärkidele; 2) KMH eelhinnang tuleb koostada igakordse vee erikasutusloa taotluse läbivaatamisel. Kui asjaolud on varasema loa perioodiga võrreldes oluliselt muutunud või taotletakse vee erikasutusluba senisest oluliselt erinevatel tingimustel, võib olla vaja teha täiemahuline KMH ka siis, kui tegevuse iseloom põhimõtteliselt ei muutu; 3) praegusel juhul on varasemate lubade kehtivusaeg lõppenud ja jõe veerežiim oluliselt muutunud, kuna Hellenurme paisjärvest allavoolu asuvatest tammidest ja paisudest on kaladele loodud läbipääsud ning seega on Hellenurme pais muutunud oluliseks takistuseks vee-elustiku asurkondade ühendamisel alla- ja ülesvoolu; 4) asjatundjate arvamused viitavad selgelt, et kalade läbipääsu on tarvis. Ilma täiendava hindamiseta ei ole võimalik välja pakkuda leevendamismeetmeid ja alternatiivseid lahendusi ega teavitada neist Euroopa Komisjoni, mis on vajalik Natura erandi tegemiseks.

Riigikohus ei nõustunud, et antud juhul oli loa taotlejal kohustus läbi viia KMH ja selle raames ka Natura täishindamine. Riigikohtu seisukohad olid järgmised.

1. KMH algatamise kohustuse eeltingimuseks on uue tegevuse kavandamine. Hinnangu andmisel tuleb juhinduda „projekti“ mõistetest KMH direktiivis ja loodusdirektiivis.

KeHJS § 3 lg 1 p 1 kohaselt hinnatakse keskkonnamõju mh siis, kui taotletakse tegevusluba ja tegevusloa taotlemise põhjuseks olev kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju. Sama lõike punkti 2 kohaselt hinnatakse keskkonnamõju, kui kavandatakse tegevust, mille korral ei ole objektiivse teabe põhjal välistatud, et sellega võib kaasneda eraldi või koos muude tegevustega eeldatavalt oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärgile, ja mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik.

KeHJS § 3 lg 1 p-d 1 ja 2 võtavad vastavalt üle KMH direktiivi (2011/92/EL) art 1 lg 2 ja loodusdirektiivi art 6 lg 3. Eeltoodu tõttu pidas kohus vajalikuks hinnata, kas veeloa taotlusega kavandatud tegevust KeHJS mõistes saab pidada projektiks KMH direktiivi ja loodusdirektiivi tähenduses, sh juhindudes Euroopa Kohtu praktikast.

Riigikohus selgitas, et KeHJS järgi võib Eestis projektiks (kavandatavaks tegevuseks) olla igasugune vee erikasutus, sõltumata sellest, kas ala muudetakse füüsiliselt. Küll aga tuleb projekti mõiste sisustamisel arvestada tegevuse alustamise aega. Nii KeHJS § 3 lg 1 p 1 kui ka p 2 **kohaldamise eeltingimuseks on uue tegevuse kavandamine**. KeHJS-s ei ole kehtestatud KMH kohustust, kui juba toimuvat tegevust jätkatakse ilma seda muutmata.

2. Praegusel juhul on jõevee paisutamise puhul tegemist erilise perioodilise tegevusega, mida ei ole põhjust lugeda uueks tegevuseks.

Riigikohus viitas Euroopa Kohtu seisukohale, mille kohaselt **tuleb perioodilisi lube pigem käsitada lubadena uuteks tegevusteks. Jätkuva tegevuse lubadeks võib neid pidada vaid erilistel asjaoludel.**

Euroopa Kohus on Waddenzee kohtuasjas (nr C-127/02, p 25-29) märkinud, et kava või projektina loodusdirektiivi tähenduses tuleb käsitada ka tegevust, mida on harrastatud perioodiliselt aastaid, kuid mille jaoks väljastatakse igal aastal tähtajaline luba. Ka perioodiliselt uuendatavate lubade puhul tuleks teha iga kord uus hindamine, et vältida loa andmist tõenäoliselt keskkonda kahjustavale tegevusele. Kui aga tegevuste korduvust, laadi ja tingimusi arvestades tuleb neid vaadelda üheainsa tegevusena, siis võib neid käsitada ühe ja sama projektina. Selleks peab tegevus jätkuma eelkõige samades kohtades ja samal viisil. Euroopa Kohus on arvesse võtnud ka tegevuse ühist ja ühtset eesmärki. Kui jätkuvale tegevusele on luba antud enne KMH ja loodusdirektiivi ülevõtmise tähtaja lõppu, ei kehti tegevuse suhtes direktiivides sätestatud kohustused seoses keskkonnamõju eelneva hindamisega.³

Kolleegium asus seisukohale, et **antud juhul pole jõevee paisutamine mitte pelgalt korduv, vaid terviklik ja katkematu tegevus, mida alustati enam kui sada aastat enne Eesti ühinemist Euroopa Liiduga**. Paisutuse laad ja tingimused on olnud kogu aeg samad ning OÜ Hellenurme Veski pole taotluses soovinud neid muuta. Käitaja soovib jätkata paisutust samas kohas ja samade rajatistega.

Riigikohtu hinnangul ei tulene jätkuva tegevuse muutmist asjaolust, et OÜ Hellenurme Veski loale oli lisatud kohustus esitada kalade läbipääsu lahendus (eelprojekt või teostusuuring). Tegemist oli lisakohustusega HMS § 53 lg 1 p 2 mõttes, mis ei seadnud loa kehtivust ega paisutamise õiguspärasust sõltuvusse kalapääsu lahenduse esitamisest. OÜ Hellenurme Veski on katkematult paisutanud vett ilma kalapääsuta ning see on lisakohustusele vaatamata toimunud pidevalt ja kuni vaidlusaluse loataotluse esitamiseni õiguspäraselt.

Riigikohus osundas, et **uue projektiga oleks tegemist, kui paisutust muudetakse ja pole välistatud muudatusega kaasnev täiendav oluline mõju keskkonnale**. Senise paisutuse seniste tagajärgede säilimine aga ei ole mõju, mis kaasneb kavandatava tegevusega. **Isegi kui vahepeal keskkonnaolud muutuvad, on tegemist siiski jätkuva tegevuse mõjudega**. Luba kalapääsu rajamiseks pole OÜ Hellenurme Veski vee erikasutusloa menetluses taotlenud.

³ Euroopa Kohtu otsused asjades nr C-411/17: Inter-Environnement, p 127-128; C-293/17 ja C-294/17: Coöperatie Mobilisation, p 78-80; C-226/08: Stadt Papenburg, p-d 47-48, 50-51; C-209/04: komisjon vs. Austria, p 56 ja seal viidatud praktika

Kalapääsu rajamine on praegusel juhul riigi initsiatiiv ning selle võimalikkuses peab veenduma Keskkonnaamet, kui ta peab vajalikuks siduda veeloa andmise kalapääsu rajamisega. Seega ei tulenenud KMH kohustuslikkust KeHJS § 3 mõttes ka seoses kalapääsu kavandamisega.

Riigikohtu hinnangul ei saa jätkuva ühtse tegevusena aga vaadelda hüdroenergia kasutamist elektritootmiseks, sest OÜ Hellenurme Veski viimane erikasutusluba elektritootmiseks õigust ei andnud. Selles osas on arendajale KMH kohustuse panemine põhjendatud, juhul kui hüdroenergia kasutamine avaldab lisaks paisutamisele täiendavat mõju, mis vastab KeHJS-s sätestatud KMH kohustuslikkuse tingimustele. Seejuures tuleb hüdroenergia kasutamise mõju hindamisel arvestada selle kumulatiivset mõju muude varasemate ja kavandatavate tegevustega (sh paistutamisega).⁴

3. Enne Natura ala loomist alustatud tegevuste keskkonnamõju tuleb ELi õiguse järgi ka tagantjärele hinnata, kuid direktiivid panevad kohustuse liikmesriigile, mitte otse eraisikule.

Riigikohus märkis, et enne Natura ala loomist alustatud tegevuste (nagu seda on jõevee paisutamine) keskkonnamõju tuleb ELi õiguse järgi siiski ka tagantjärele hinnata, kui tegevuste jätkamine võib häirida alal kaitstavaid liike või halvendada alal kaitstavaid elupaiku. Korduva loa taotlemise menetluses võib olla vaja hinnata juba alustatud tegevuse vastavust Natura alade üldisele kaitsekohustusele (s.o loodusdirektiivi art 6 lg-le 2). Eesti õigusega ei ole aga niisugust järelhindamise kohustust pandud käitajale. Seetõttu peab Riigikohtu hinnangul järelhindamise korraldama Keskkonnaamet ise, juhindudes haldusmenetluslikust uurimispõhimõttest (HMS §-st 6). Loataotlejal on menetluses kaasaaitamiskohustus talle teadaolevate asjaolude ja tal olemasolevate tõendite ulatuses (HMS § 38 lg 3). Selle alusel ei või aga loataotlejat kohustada tellima hindamiseks vajalikke ekspertiise, analüüse ega uuringuid.

Riigikohus selgitas, et seadusega oleks põhimõtteliselt võimalik kehtestada tagantjärele hindamise kohustus ka loataotleja kulul, kuid seejuures tuleb arvestada tagantjärele hindamise eripära. Kui luba katkematult toimunud tegevuseks oli antud enne loodusdirektiivi jõustumist, võib täiemahuline hindamise kulude kandmise kohustus osutada käitaja jaoks ebaproportsionaalseks ja kahjustada õiguspärast ootust.

2) Natura alade parandamise eesmärgist loodusdirektiivis

Hellenurme paisu juhtumist tekkis vaidlus, kas ja kuidas kohustab loodusdirektiiv Natura ala seisundi parandamist olukorras, kus Natura ala ebasoodsalt mõjutav tegevus, nagu seda on jõevee paisutus, on vältav ning alguse saanud oluliselt varem, kui ala lisamine Natura võrgustikku. Kaitsekorralduskava kohaselt takistab kalastiku hea seisundi saavutamist Elva jõel justnimelt Hellenurme pais, kuna muus osas on kalade liikumistee jõel avatud. Keskkonnaameti hinnangul olekski üheks võimaluseks parandada Elva jõe ökoloogilist seisundit looduslähedase kalapääsu rajamisega.

⁴ vt nt 3-17-740/46, p 15; C-418/04: komisjon vs. Iirimaa, p 245

Riigikohus selgitas Euroopa Komisjoni teatisele⁵ tuginedes, et elupaiga halvendamiseks loetakse loodusdirektiivi art 6 lg 2 tähenduses igasugust elupaika mõjutavat degradeerumist, arvestades mõju ruumile, veele, õhule ja pinnasele. Liikide häirimiseks loetakse liikide ebasoodne mõjutamine müra, valguse, vibratsiooni, isoleerimise vms mõju kaudu, ennekõike kui see aitab kaasa populatsiooni pikaajalisele vähenemisele, liigi leviala vähenemisele või vähenemise ohu suurenemisele või liigi elupaiga suuruse vähenemisele.

Liigi häirimine on keelatud, kui see võib oluliselt mõjutada loodusdirektiivi eesmärkide täitmist. Elupaiga kahjustamise ohu hindamisel tuleb lähtuda ala kaitse-eesmärkidest. **Nii elupaiga halvendamise kui ka liigi häirimise kindlakstegemisel on lähtealuseks elupaiga ja liigi seisund Natura ala moodustamise hetkel.** Ala keskkonna omadustel ei tohi lasta halveneda alla määramise ajal registreeritud taseme. Kui elupaiga või liigi seisund on vahepeal paranenud, tuleb lähtuda paranenud seisundist.⁶

Ennekõike on loodusdirektiivi art 6 lg 2 eesmärk hoida ära kaitstava elupaiga ja liigi seisundi edasine halvenemine. Tegemist on esmajoonel ennetusmeetmetega.⁷ Euroopa Kohus on siiski korduvalt rõhutanud, et erikaitsealade kaitse ei tohi piirduda meetmetega, mis on mõeldud inimtegevusest tuleneva välise kahjustamise ja häirimise vältimiseks, vaid peab ka vastavalt olukorrale hõlmama positiivseid meetmeid ala seisundi säilitamiseks ja parandamiseks.⁸ See tähendab, et **loodusdirektiivi eesmärk pole mitte ainult Natura alade senist olukorda säilitada, vaid ka parandada.** Riigikohus selgitas samas, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei saa ükski direktiivi art 6 lg 2 alusel võetud meede käia aja kohta, mis eelneb ajale, mil ala kanti ühenduse tähtsusega alade loetellu.⁹ Riigikohus asus seejärel järgmisele seisukohale: „Loodusdirektiiv ei saa seega kohustada Eesti riiki taastama täielikult olukorda, mis valitses Hellenurme paisu asukohas enne paisu rajamist enam kui sada aastat tagasi, ega anna riigile alust panna niisugune kohustus kaebajale. Kolleegium rõhutab, et Euroopa Liiduga ühinedes võis Eesti endale võtta vaid proportsionaalseid ja õigusselgeid kohustusi Natura alade seisundi parandamiseks. Samuti peavad proportsionaalsed olema riigi poolt Natura alade ja veekogude seisundi parandamiseks seatud keskkonnanäesmärgid, kui need toovad kaasa põhiõiguste piiramise. Seega ei ole praegusel juhul asjakohane vastustaja kirjas sisalduv märkus, et jõgede ja ojade elupaigatüübi kaitse on vaja säilitada looduslik põhjareljeef ja hüdroloogiline režiim.“ (p 29).

3) Natura alale avalduva negatiivse mõjuga tegevuse keelamisest

Riigikohus selgitas, mis tingimustel saaks Keskkonnaamet Natura alale avalduva negatiivse mõjuga tegevust keelata. Riigikohus asus seisukohale, et LKS § 32 lg 2 ja loodusdirektiivi art 6 lg 2 ei anna alust jätkuva tegevuse välistamiseks ainuüksi põhjusel, et tegevusest hoidumine oleks Natura alale või seal kaitstavale liigile kõige soodsam. Neil alustel võib tegevuse keelata üksnes siis, kui tegevus toob kaasa direktiivi eesmärgi, ennekõike Natura ala kaitse-eesmärgi olulise riive ohu.

⁵ Euroopa Komisjoni teatise 2019/C 33/01 „Natura 2000 alade kaitsekorraldus: loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätteid“ p-d 3.5.1 ja 3.5.2
⁶ vrd otsus asjas nr C-399/14: Grüne Liga, p 58-61; teatis 2019/C 33/01, p 3.5

⁷ Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-387/15: Orleans jt, p 33

⁸ Euroopa Kohtu otsused asjades nr C-404/09: Alto Sil, p 135; C-535/07: komisjon vs. Austria, p 59; C-418/04: komisjon vs. Iirimaa, p 154

⁹ C-399/14: Grüne Liga p 59

Halduskolleegiumi suuniste kohaselt peab keskkonnaamet veeloa taotlust uuesti lahendades välja selgitama, kas paisu säilimine tooks kaasa jõe kui elupaiga ja kaitstavate liikide olukorra halvenemise võrreldes Natura ala loomise hetkega või hilisema olukorraga, kui jõe või liikide seisund on vahepeal paranenud. Lisaks tuleb Keskkonnaametil selgitada, kas asjaomastel hoiualadel on konkreetseks eesmärgiks seatud vaid olemasoleva olukorra halvendamise vältimine või ka parandamine ning kas paisutamise jätkamine kahjustaks neid eesmärke. Esmajoones tuleks hinnata, kas olulist mõju on võimalik välistada leevendavate meetmetega, näiteks kalapääsu rajamisega. Üksnes juhul, kui leevendavad meetmed olulist mõju ei välista, võib kõne alla tulla varem lubatud tegevuse keelamine.

Nii jätkuva kui ka uue tegevuse puhul tuleb erandi kaalumisel arvestada realistlikke ja mõistlikke alternatiive, lähtudes loa taotleja tegevuse eesmärkidest. OÜ Hellenurme Veski tegevuse realistlikuks alternatiiviks ei ole elektri tootmine muul viisil, sest ettevõtte eesmärk ei seisne elektri tootmises mistahes asukohas ja mistahes tehnoloogiaga, vaid just nimelt ajaloolises hüdroelektrijaamas.

4) Huvikonflikti lahendamiseks pädev asutus

Keskkonnaameti hinnangul tuli paisule rajada kalapääs, kuid Muinsuskaitseamet oli oma arvamuses kalapääsu rajamise välistanud, sest see muudaks paikkonna ilmet. Riigikohus juhtis tähelepanu, et muinsuskaitseasutus ei keela mitte kõiki muudatusi, vaid ainult sobimatuid. **Ka kultuuripärand on osa keskkonnast (KeHJS § 2¹). Riigikohtu seisukohalt on pädev asutus muinsuskaitsealuste ja muude keskkonnahuvide vastastikkuseks kaalumiseks Keskkonnaamet. Muinsuskaitsealisi huve on võimalik arvestada niivõrd, kui seda võimaldab EL keskkonnaõigus, sh loodusdirektiivi erandiklausel (art 6 lg 4).**

Lõpetuseks märkis kohus, et OÜ-l Hellenurme Veski, Keskkonnaametil ja Muinsuskaitseametil tuleb koostöös püüda leida võimalikest sobivaim kalapääsu lahendus. **Ka kalapääsu ja selle puudumise mõjusid on Keskkonnaametil haldusmenetlusliku uurimisprintsipi alusel (HMS § 6) vajaduse korral võimalik uurida ja võrrelda loamenetluses väljaspool keskkonnamõju hindamise menetlust, küll aga peab asjaolude uurimine vastama sisuliselt loodusdirektiivi art 6 lg-le 3 (st Natura hindamisele).** Keskkonnaametil kui menetluse korraldajal tuleb tagada taotleja ja asjaomaste asutuste suhtlus selgitamiseks, kas võib esineda leevendusmeetmeid või alternatiive, mille puhul taotletav tegevus on võimalik.

Kokkuvõte

Hellenurme juhtumist tekkis vaidlus seoses Natura alal asuva muinsuskaitsealise paisuga, kus käitaja soovis hüdroenergiat kasutada, kuid soovitud tegevusel oli negatiivne mõju Elva jõe hoiuala loodusväärtustele, eelkõige põhjusel, et pais takistas vee-elustiku asurkondade ühendamist alla- ja ülesvoolu. Keskkonnaamet pidas vajalikuks veeloa taotleja kulul läbi viia KMH, et uurida paisutamise ja elektritootmise mõjusid Natura ala kaitse-eesmärkidele, samuti kalapääsu rajamise võimalusi. OÜ Hellenurme Veski pöördus kohtusse, et tühistada

Keskkonnaameti otsus KMH algatamise osas või vähemalt KMH ulatust ja mahtu vähendada. Riigikohus rahuldab kaebuse.

Riigikohtu olulisemad seisukohad on järgmised:

- KMH algatamise kohustuse eeltingimuseks on uue tegevuse kavandamine. Antud juhul on jõevee paisutamise puhul tegemist erilise perioodilise tegevusega, mida ei ole põhjust lugeda uueks tegevuseks.
- Enne Natura ala loomist alustatud tegevuste (nagu seda on jõevee paisutamine) keskkonnamõju tuleb Natura alade üldisest kaitsekohustusest (loodusdirektiivi art 6 lg 2) tulenevalt ka tagantjärele hinnata, kui nende jätkamine võib ala olukorda täiendavalt halvendada või kaitse-eesmärkide saavutamist takistada. Kuna Eesti õigusega ei ole käitajale niisugust järelhindamise kohustust pandud, peab järelhindamise korraldama Keskkonnaamet ise juhindudes haldusmenetluslikust uurimispõhimõttest (HMS §-st 6). Hindamise kulud peab kandma riik, mitte loataotleja.
- LKS § 32 lg 2 ja loodusdirektiivi art 6 lg 2 ei anna alust jätkuva tegevuse välistamiseks ainuüksi põhjusel, et tegevusest hoidumine oleks Natura alale või seal kaitstavale liigile kõige soodsam. Neil alustel võib tegevuse keelata üksnes siis, kui tegevus toob kaasa direktiivi eesmärgi, ennekõike Natura ala kaitse-eesmärgi olulise riive ohu. Nii jätkuva kui ka uue tegevuse puhul tuleb erandi kaalumisel arvestada realistlikke ja mõistlikke alternatiive, lähtudes loa taotleja tegevuse eesmärkidest.
- Pädev asutus muinsuskaitsete ja muude keskkonnahuvide vastastikkuseks kaalumiseks Keskkonnaamet. Muinsuskaitsete huve on võimalik arvestada niivõrd, kui seda võimaldab EL keskkonnaõigus, sh loodusdirektiivi erandiklausel (art 6 lg 4).

Kokkuvõttes lahendas kohus muinsuskaitsete ja looduskaitseliste huvide konflikti, andes lõppsõna õiguse Keskkonnaametile, kel tuleb pädeva asutusena kaalutusõigust teostades leida erinevate huvide vahel õige tasakaal. Muinsuskaitsete huve on võimalik arvestada niivõrd, kui seda võimaldab EL keskkonnaõigus, sh loodusdirektiivi erandiklausel (art 6 lg 4).

Loa taotleja huvide ja Natura väärtuste vahelise konflikti korral tuleb Riigikohtu käsitlese kohaselt esmalt välja selgitada, kas tegu on olemasoleva või uue tegevusega. Perioodilisi lube tuleb pigem käsitada lubadena uuteks tegevusteks. Jätkuva tegevuse lubadeks võib neid pidada vaid eralistel asjaoludel. Kui tegevuste korduvust, laadi ja tingimusi arvestades tuleb neid vaadelda üheainsa tegevusena, siis võib neid käsitada ühe ja sama projektina. Selleks peab tegevus jätkuma eelkõige samades kohtades ja samal viisil, samuti saab arvestada tegevuse ühist ja ühtset eesmärki. Isegi kui vahepeal keskkonnaolud muutuvad, on tegemist siiski jätkuva tegevuse mõjudega.

Jätkuval tegevuse puhul tuleks korduva loa taotlemise menetluses hinnata selle tegevuse vastavust loodusdirektiivi art 6 lg-le 2, kui tegevuse jätkamine võib häirida alal kaitstavaid liike või halvendada alal kaitstavaid elupaiku. Selleks tuleb eelnevalt välja selgitada, kas kõnealusel Natura alal on konkreetseks eesmärgiks seatud vaid olemasoleva olukorra halvendamise

vältimine või ka parandamine ning kas tegevuse jätkamine kahjustaks neid eesmärke. Eeltoodu tähendab KÕKi hinnangul praktikas seda, et riik peaks selgelt ütleva, et ala kaitse-eesmärk on olukorda parendada – nt taastada elupaik, kas elupaigatüübi või sellest sõltuva liigi seisundi parandamiseks ning ette nägema ka konkreetseid meetmeid (nt paisutus likvideerida). Riigikohus rõhutas, et Natura alade ja veekogude seisundi parandamiseks seatud keskkonnanäesmärgid peavad olema proportsionaalsed ja õigusselged, kui need toovad kaasa põhiõiguse piiramise. Eesti regulatsiooni kohaselt ei toimu loodusdirektiivi art 6 lg-le 2 vastavuse mõjuhindamine KMH/KSH raames, vaid üldist haldusmenetluslikku uurimisprintsipi järgides. Siiski peab see sisult vastama Natura hindamise reeglitele (loodusdirektiivi art 6 lg 3). Kui siseriiklikus seaduses pole teisiti ette nähtud, on selline järeldamine liikmesriikide ametivõimude, mitte aga loa taotleja kohustuseks, st hindamise kulud kannab riik.

Natura alale avalduva negatiivse mõjuga tegevust ei saa aga kindlasti kergekäeliselt keelata. Jätkuvat tegevust ei saa välistada ainuüksi põhjusel, et tegevusest hoidumine oleks Natura alale või seal kaitstavale liigile kõige soodsam. Neil alustel võib tegevuse keelata üksnes siis, kui tegevus toob kaasa direktiivi eesmärgi, ennekõike Natura ala kaitse-eesmärgi olulise riive ohu. Isegi olulise riive korral võib Keskkonnaamet analoogiliselt loodusdirektiivi art 6 lg-le 4 teha tegevuse lubamiseks erandi, kui selles sättes kehtestatud tingimused on täidetud. Erandi kaalumisel tuleb seejuures arvestada realistlikke ja mõistlikke alternatiive, lähtudes loa taotleja tegevuse eesmärkidest.



Arengud

Hellenurme kohtuasi sai lõpplahendi 2021. a jaanuaris, mil Riigikohus tühistas Keskkonnaameti otsuse algetada KMH ning kohustas Keskkonnaametit otsustama uuesti KMH algetamise üle. Keskkonnalubade avalikust registrist nähtub, et Keskkonnaamet on lõpetanud vaidlusaluse KMH menetluse 15.06.2021 ning jätkanud keskkonnaloa taotluse menetlust.¹⁰ Keskkonnaamet on teada andnud, et ta viib läbi nn Natura tagantjärele hindamist ning selle käigus hindab paisutamise mõju ja ka paisutamise koosmõju hüdroenergia kasutamisega. Keskkonnaamet on tellinud eksperthinnangu Hellenurme paisule kalapääsu võimalikkuse kohta, mis on valminud ning Keskkonnaameti ja huvitatud isikute poolt läbi vaatamisel. OÜ Hellenurme Veski veeloa taotluse menetluse tähtaega on pikendatud kuni 01.02.2022.¹¹

¹⁰ https://kotkas.envir.ee/permits/public_document_view?1=1&document_id=53798

¹¹ https://kotkas.envir.ee/permits/public_document_view?1=1&document_id=63972