



# Natura 2000 võrgustik

Euroopa Liidu ja Eesti õiguses

**Kaarel Relve** SA Keskkonnaõiguse Keskus 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.

**Viide:** Relve, K. Natura 2000 võrgustik Euroopa Liidu ja Eesti õiguses, KÕK, 87 lk.



**Fotod:** Katre Liiv  
**Keeletoimetaja:** Gunnel Koba  
**Küljendaja:** Meeli Mets

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

Tallinn, 2022

# Sisukord

Eessõna	5
1. Peatükk. Natura 2000 võrgustik Euroopa Liidus ja Eestis	6
1.1. Euroopa Liidu looduskaitsealade võrgustik Natura 2000	6
1.2. Natura 2000 võrgustik Eestis	10
1.3. Direktiivide tähendus Eesti õiguse kohaldamisel	11
2. Peatükk. Natura 2000 võrgustiku moodustamine ja muutmine	14
2.1. Võrgustiku moodustamine	14
2.2. Ala piiride laiendamine ja uue ala lisamine	18
2.3. Ala pindala vähendamine ja ala võrgustikust väljaarvamine	21
3. Peatükk. Natura 2000 võrgustiku alade kaitsekord	23
3.1. Direktiividest tulenevad kohustused	23
3.1.1. Kohustus kehtestada alapõhised kaitse-eesmärgid	23
3.1.2. Kohustus kehtestada ja ellu viia ökoloogilistele vajadustele vastavad kaitsemeetmed	25
3.1.3. Kohustus vältida elupaikade seisundi halvenemist ja liikide häirimist	27
3.2. Natura võrgustiku alade kaitse Eesti õiguses	32
3.2.1. Eesti Natura võrgustiku iseloomustus ja määratlus riigisiseses õiguses	32
3.2.2. Natura alade üldine kaitsekorraldus	33
3.2.3. Kaitseala	35
3.2.4. Hoiuala	37
3.2.5. Looduskaitsealane põhikohustus ja omandikitsenduste hüvitamine	39
4. Natura hindamine	41
4.1. Natura hindamise üldiseloomustus	41
4.1.1. Natura hindamise mõiste ja etapid	41
4.1.2. Natura hindamine ja keskkonnamõju (strateegiline) hindamine	43
4.1.3. Võrgustiku sidusus, ala kaitse-eesmärgid, ala terviklikkus ja mõju alale	44
4.2. Natura eelhindamine	49
4.2.1. Natura eelhindamise põhiküsimused	49
4.2.2. Projekti mõiste EL-i ja Eesti õiguses	50
4.2.3. Kava mõiste EL-i ja Eesti õiguses	52
4.2.4. Hindamisest vabastamine projekti või kava Natura alaga seotuse tõttu	53
4.2.5. Ettevaatuspõhimõtte eelhindamisel	55
4.2.6. Väljaspool Natura ala toimuva tegevuse mõjud ja kuhjuvad mõjud	57
4.2.7. Leevendusmeetmed, hüvitusmeetmed ja tegevuse muutmine	58
4.2.8. Natura eelhindamine ja KMH	60
4.2.9. Natura eelhindamine ja KSH	62
4.3. Täishindamine	63
4.3.1. Täishindamise õiguslikud nõuded loodusdirektiivis	63
4.3.2. Täishindamine KMH raames	65
4.3.3. Täishindamine KSH raames	67
4.4. Otsus kava kehtestada või tegevusluba anda	70

4.5. Erandlik otsus kava kehtestada või tegevusluba anda	72
4.5.1. Erandi üldisloomustus	72
4.5.2. Alternatiivide puudumine	73
4.5.3. Ülekaalukas avalik huvi	73
4.5.4. Hüvitusmeetmed	76
4.5.5. Natura erandi menetlus	77
4.6. Olemasolevate tegevuste Natura mõju hindamine	80
4.6.1. Artikli 6 lõikest 2 tulenev hindamiskohustus	80
4.6.2. Uue ja olemasoleva tegevuse eristamine	81
4.7. Avalikkuse kaasamine Natura hindamisse	82
4.8. Juurdepääs õigusemõistmisele seoses Natura hindamisega	84
Loetelu peamistest kasutatud juhenditest	87

## Eessõna

Natura 2000 on looduskaitsealade võrgustik Euroopa Liidus. Sellise võrgustiku moodustamine lepiti kokku loodusdirektiivis, et kaitsta EL-i ühist looduspärandit. Enamik looduskaitsealasid Eestis on täielikult või osaliselt Natura võrgustiku alad. Ka õiguses ei eristu Natura 2000 kaitse selgelt muust Eesti õigusest, vaid on lõimitud looduskaitseaduse (LKS) regulatsiooni. EL-i õigusest, eelkõige kohtupraktikast, tuleneb siiski hulk erinevusi, mis kehtivad vaid Natura alade osas.

Käesolevas analüütilises ülevaates käsitletakse Natura 2000 võrgustiku kaitse õiguslikke küsimusi. Ülevaade on mõeldud eelkõige neile, kellele õiguslik regulatsioon pole päris võõras, kuid kes Natura võrgustiku kaitsega igapäevaselt kokku ei puutu. Tekst on mõeldud täiendama, mitte asendama arvukaid Natura võrgustiku kaitset käsitlevaid EL-i ja Eesti juhendeid. Ülevaates on püütud alusmaterjali edasi anda ilma hinnanguid andmata, kuid mõnel juhul on siiski jäänud eriarvamusele Eesti juhendites väljendatud seisukoha suhtes. Mistahes lahtimõtestamine ja ümbersõnastamine on ka alati teatud ulatuses subjektiivne. Fraasiga „Keskkonnaõiguse Keskus märgib“ vms on esile toodud seisukohad, mis ei tulene otseselt alusmaterjalist.

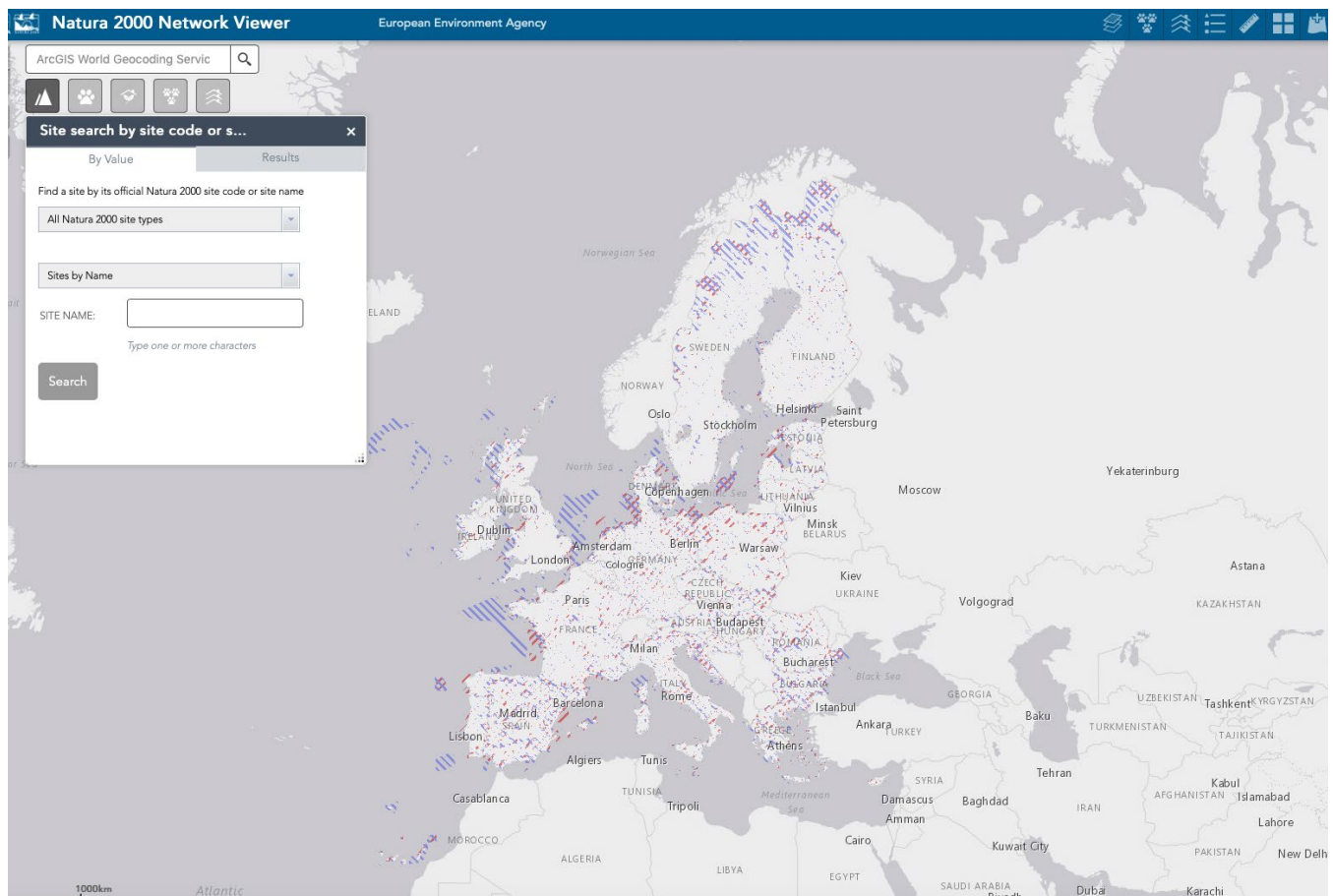
Tekst kajastab õigusakte, kohtulahendeid, juhendeid ja muud materjale 01.11.2021 seisuga. Kasutusmugavuse huvides on materjalid võimalusel tekstisiselt lingitud, mitte esitatud eraldi joonealuse viitena või loeteluna. Loetelu peamistest kasutatud juhenditest leiab siiski ülevaate lõpust.

Ülevaade valmis osana projektist NaturallyEst-LIFE, "Natura 2000 kommunikatsiooni piloottegevused Eestis" (LIFE16 GIE/EE/000665), 2017–2022. Projekti eesmärk oli Natura 2000 võrgustiku kaitsele tekkinud sõlmküsimuste lahti harutamine viisil, mis aitab huvikonflikte lahendada. Projekti juhtis SA Eestimaa Looduse Fond. Peamisteks koostööpartneriteks olid Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus ja SA Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK). Ülikooli ülesanne oli hinnata projekti mõju. Keskkonnaõiguse Keskuse põhiroll oli anda maaomanikele, ametnikele, loodushuvilistele jt tasuta õigusnõu Natura 2000 võrgustiku kaitse küsimustes ja koostada käesolev ülevaade.

Ülevaate autoriks on märgitud KÕK-i jurist Kaarel Relve, kuid töö valmimisse on panustanud paljud. Kahe esimese alapeatüki (ptk 1.1. ja 1.2.) kõige esimese versiooni koostas KÕK-i õigusassistent ja projektijuht Pille Priks, kuid teksti kirjutas põhjalikult lahti KÕK-i kommunikatsioonijuht Katre Liiv, kes on ka töös sisalduvate fotode autor. Teise peatüki esimese mustandversiooni koostas KÕK-i jurist Merlyn Mannov. KÕK-i jurist Triin Jäädmaa kirjutas töö ühe alapeatüki, mis jäi kahjuks töö lõppversioonist välja muutuste tõttu töö struktuuris. Suur tänu kõigile asjatundjatele, kes tegid palju kasulikke märkusi ja ettepanekuid ülevaate tööversiooni kohta!

# 1. Peatükk. Natura 2000 võrgustik Euroopa Liidus ja Eestis

## 1. 1. Euroopa Liidu looduskaitsealade võrgustik Natura 2000



Natura2000 võrgustiku ülevaatekaart

Natura 2000 on Euroopa Liidu kaitsealade võrgustik, mis on loodud EL-i ühise looduspärandi kaitseks. Võrgustik on ühtlasi EL-i ja selle liikmesriikide panus eluslooduse ja looduslike elupaikade kaitse [Berni konventsiooni](#) alusel moodustatud rohevõrku (*Emerald Network*). Võrgustiku nimetuses olev number tuleneb sellest, et võrgustik loodeti valmis saada aastaks 2000. Tegelikult läks alade määramisega aega kümnekond aastat kauem ning eriti merealade osas pole võrgustik tänaseni lõplikult valmis.

Natura võrgustiku õiguslikuks aluseks on loodusdirektiiv ([92/43/EMÜ](#)) ja linnudirektiiv ([2009/147/EÜ](#)). Linnu- ja loodusdirektiivide üldine eesmärk on tagada EL-is [500 loodusliku linnuliigi](#), looduslikult esinevate [umbes 200 elupaiga ning 1200 looma- ja taimeliigi](#) pikaajaline jätkusuutlikkus. Natura võrgustikku ei kuulu siiski kõik alad, kus EL-i loodusdirektiivis mainitud elupaigatüüpe ning looma- ja linnuliike esineb, vaid kõige esinduslikumad alad. Kaitse alla tuleb võtta nii palju alasid, et ohustatud liigid ja nende elupaigad säiliks metsanduse ja põllumajanduse intensiivistumise ning üldise saastatuse kasvust hoolimata.

Euroopa Keskkonnaagentuuri (EEA) koostatud [Euroopa keskkonnaseisundi ülevaate andmetel](#) kuulub Natura võrgustikku ligikaudu 18% EL-i maismaaterritooriumist ning umbes 10% merealadest, olles sellega maailma suurim kaitsealade võrgustik. [Euroopa Statistikaameti](#) 2019. aasta andmetel kuulub erinevates liikmesriikides Natura võrgustikku 9–38% riigi maismaaterritooriumist. Ülevaate Natura võrgustiku aladest saab Euroopa Keskkonnaagentuuri loodud kaardirakendusest [Natura 2000 Network Viewer](#).

Mais 2020 võttis Euroopa Komisjon vastu uue [elurikkuse strateegia aastani 2030](#). Strateegia põhitähelepanu on sellistel kriitilistel teguritel nagu liiga intensiivsest maakasutusest tulenev elupaikade kadu ja põllumajandusest tulenev reostus. Strateegia eesmärk on võtta kaitse alla 30% EL-i maismaast ja 30% EL-i merealadest, sealjuures tagada range kaitse neist vähemalt kolmandikule. Strateegia ei näe otseselt ette Natura võrgustiku laiendamist, kuid kahtlemata on Natura võrgustikul keskne tähtsus strateegia elluviimisel.

Natura võrgustik koosneb linnu- ja loodusaladest. **Linnualad** on kindlaks määratud linnudirektiivi järgi aladena, kus pesitsevad direktiivi esimeses lisas loetletud haruldased linnuliigid või peatuvad rändlinnud. **Loodusalad** on moodustatud loodusdirektiivi kriteeriumite järgi aladest, mille eesmärk on kaitsta direktiivi lisades loetletud ohustatud looma- ja taimeliike ning elupaigatüüpe. Ohustatud liikide hulka kuuluvad näiteks lendorav ja nahkhiir. Taimedest näiteks kollane kivirik ja soohiilakas. Elupaigatüüp on teatud tunnustele vastav ühtlase ilmega looduskeskkond. Näiteks on direktiivi mõttes elupaigatüüpideks madalsoo ja laialeheline mets. Linnu- ja loodusalad võivad kattuda, st sama kaitseala võib olla osaliselt või täielikult nii linnu- kui ka loodusala.



*Puisniidu hooldamine vikatiga*

Natura võrgustiku aladel ei kaitsta üksnes puutumata loodust, vaid ka keskkonda, mille püsima jäämine sõltub inimtegevuse jätkumisest. Näiteks on üheks kaitstavaks elupaigatüübiks puisniit ja [Euroopa 2020. a keskkonnaseisundi ülevaate](#) andmetel moodustab ligikaudu 40% Natura alade kogupindalast EL-is põllumaa. Teisalt pole Natura võrgustiku eesmärgiks üksnes olemasoleva looduse säilitamine, vaid ka liikide ja elupaikade seisundi parandamine, kui nende seisund ei ole soodne. Võrgustikku kuulub alasid, kus kaitse-eesmärkide saavutamiseks tuleb olemasolevat keskkonda oluliselt muuta, näiteks paisjärv alla lasta, et taastada jõe elupaik.

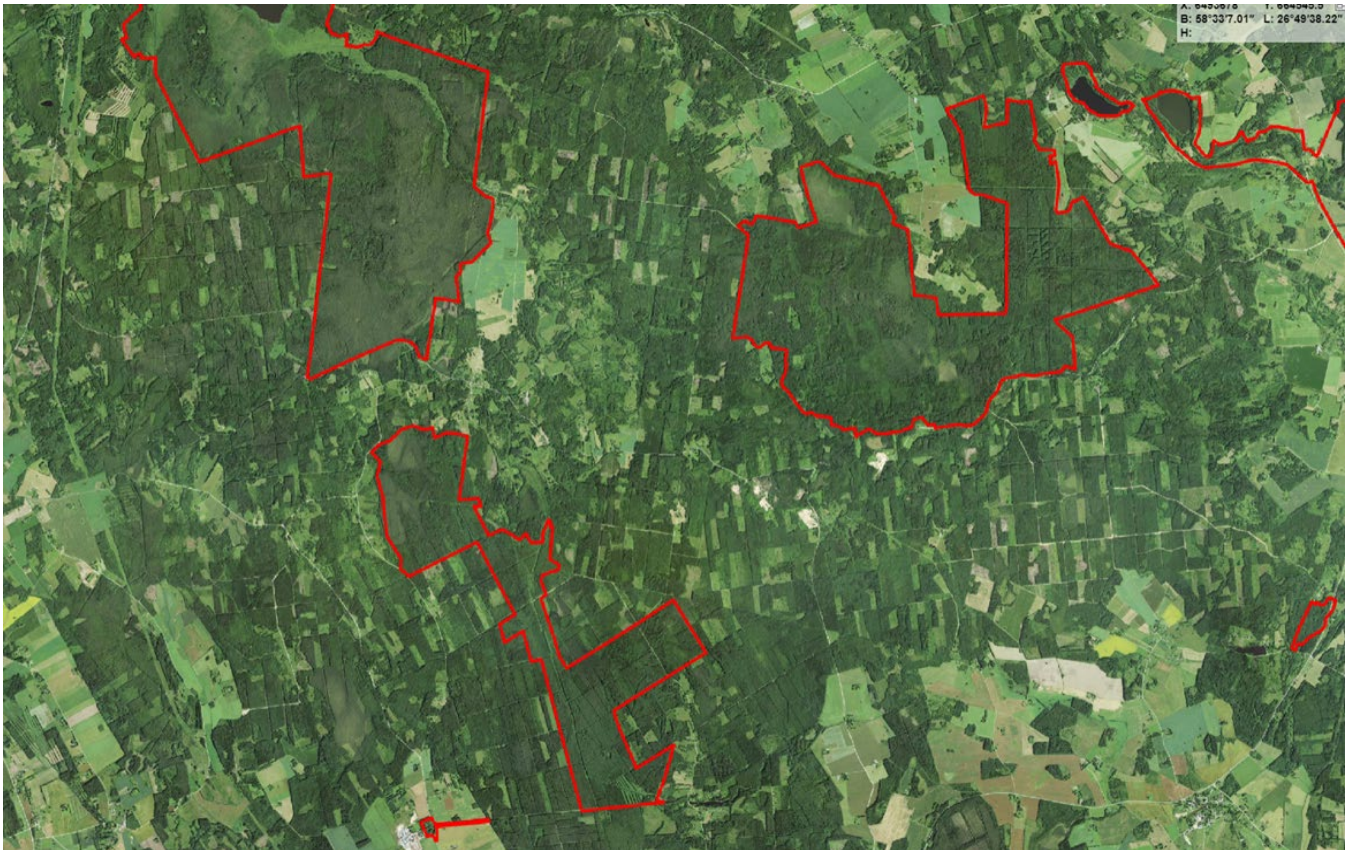
Natura võrgustiku põhieesmärk on elurikkuse kaitse. Võrgustikul on siiski ka muid olulisi funktsioone: loodus on oluline inimeste tervise ja heaolu jaoks ning see pakub tähtsaid majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi hüvesid ([Euroopa keskkonnaseisundi ülevaade](#), lk 76). Näiteks on loodus ressursside allikaks (nagu toit, kütus) ning inimesel on suur kasu ökosüsteemide reguleerivatest protsessidest nagu vee saasteainetest puhastamine. Majanduslik kogukasu Natura võrgustiku pakutavatest erinevatest ökosüsteemiteenustest on hinnanguliselt ligikaudu 200–300 miljardit eurot aastas ([Euroopa keskkonnaseisundi ülevaade](#), lk 77).



*Loodus on inimestele ka toiduallikas*

Nagu sedastab Euroopa [keskkonnaseisundi ülevaade](#) (2020, lk 74), on maakasutuse muutused, loodusvarade kasutamine, saastamine, kliimamuutus ja invasiivsed võõrliigid viinud Euroopa loodusliku mitmekesisuse ja ökosüsteemid tugeva kumulatiivse surve alla. Sama ülevaate kohaselt on aga Natura võrgustikul olnud positiivne mõju. Näiteks on Natura aladeks arvatud rabade ja soode seisund parem kui elupaikadel, mis on vähem või marginaalselt Natura aladega kaetud. Ka maakasutuse muutused on enam märgatavad väljaspool võrgustikku.

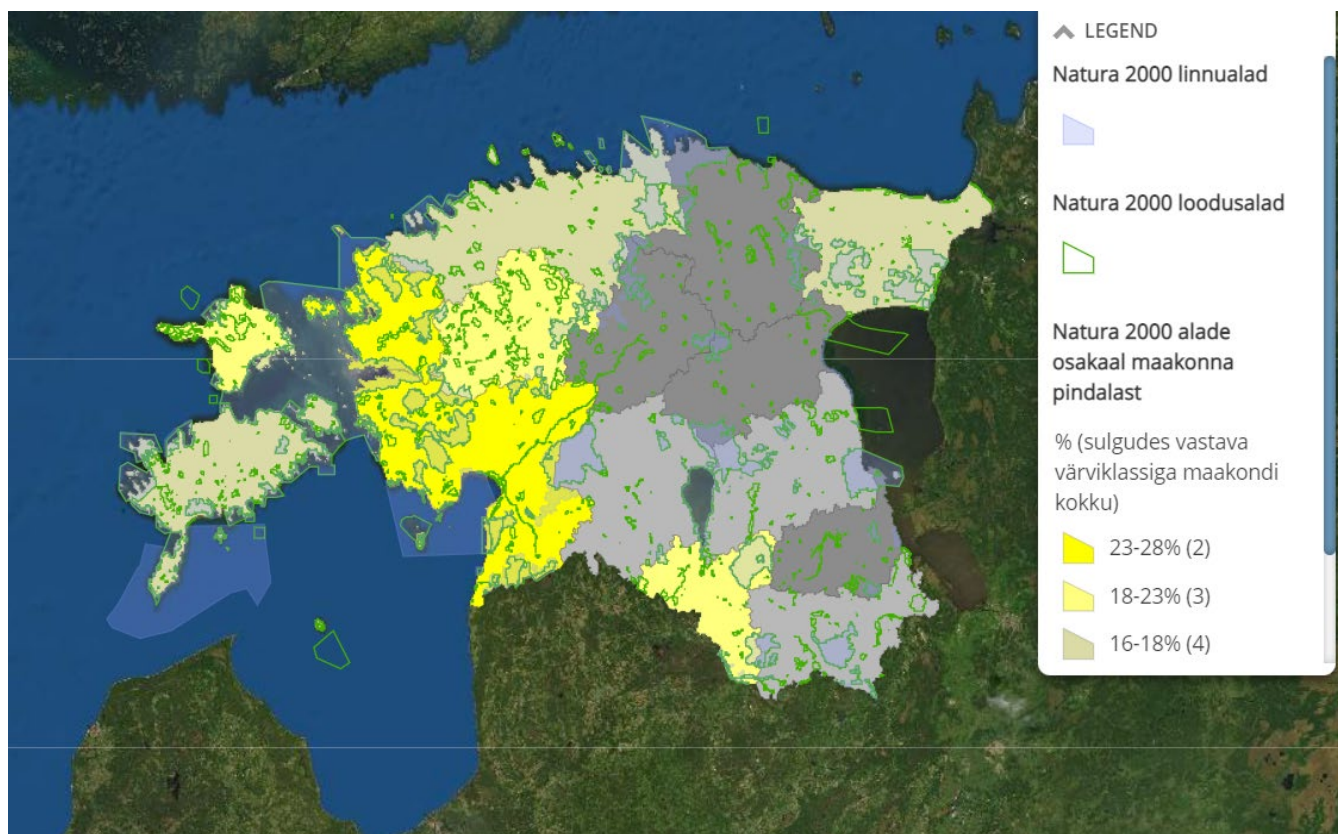




*Heas seisundis looduslike alasid on Eestis alles jäänud peamiselt kaitsealadel. Ortofotol on näha Padakõrve, Kääpa ja Välgi looduskaitsealad punasega tähistatud piirides. Allikas: Maa-ameti ortofoto ja Eesti kaitstavate alade kaardikiht (EELIS)*

EL-i tasandi linnu- ja loodusdirektiivide [viimane hindamine](#) (2013–2018) näitab, et 47%-l kõigist linnuliikidest on populatsiooni seisund hea. Võrreldes sellele eelneva hindamisperioodiga on puuduliku ja halva seisundiga liikide osakaal suurenenud 32%-lt 39%-ni. Usaldusväärsete andmete puudumise tõttu on teadmata 14% liikide seisund. Elupaikade seisund aruandeperioodil ei paranenud. Vaid 15% elupaikade hinnangutest näitavad soodsat seisundit, 2015. aastal oli see 16%. Enamik hinnangutest näitab ebasoodsat seisundit: 45% ebapiisavat ja 36% halba seisundit võrreldes 47% ja 30%-ga 2015. aastal.

## 1.2. Natura 2000 võrgustik Eestis



Kaardivaade Eesti Natura 2000 võrgustikust. Allikas: KAUR-i 2020.a looduskaitse väljaanne

Eesti Natura 2000 võrgustiku alad on moodustatud 60 Euroopa Liidu loodusdirektiivis loetletud elupaigatüübi, 53 loodusdirektiivi II lisasse kuuluva looma- ja taimeliigi ning 136 linnudirektiivi I lisas loetletud linnuliigi ja rändlinnuliigi kaitseks. Euroopa Liidu riikide hulgas on Eesti Natura 2000 alade maismaa territooriumi pindalalise katvuse osakaalu poolest 14. kohal. 2020. aasta seisuga koosnes Eesti Natura 2000 võrgustik 66 linnualast kogupindalaga 1 268 225 ha (12 682 km<sup>2</sup>) ja 541 loodusalast kogupindalaga 1 168 851 ha (11 688 km<sup>2</sup>). Alad kattuvad suurel määral, st sama ala on tihti nii linnu- kui ka loodusala. Eesti Natura 2000 võrgustiku kogupindala on 1 485 931 ha. Sellest ligikaudu pool ehk 724 260 ha asub maismaal ning teine pool hõlmab merealasad ning Peipsit ja Võrtsjärve. Veeala moodustab kokku 76 1671 ha<sup>1</sup>.

Eestis ei ole Natura võrgustik muust looduskaitsest eraldiseisev. Vastupidi, suurem osa Eesti kaitstavatest aladest (92%) kuulub Natura 2000 võrgustikku ([ELK 2020](#), lk 28). Natura 2000 alad on Eestis riiklikult kaitstavad loodusobjektid, eelkõige kaitsealad (48% alade pindalast) ja hoiualad (49%). ([ELK 2020](#), lk 31). Üldiselt on Eesti Natura alad suured, hõlmates ka looduskaitsele vähemväärtuslikke alasid rangelt kaitsevate elupaikade vahel ja ümber. Seetõttu varieerub suurel määral see, milline inimtegevus on Natura aladel lubatud. Alade teatud osi kaitstakse väga rangelt ja neil võib olla (hooajaliselt) keelatud isegi inimestel viibida.

<sup>1</sup> Keskkonnaagentuur. Eesti looduse kaitse aastal 2020: Eesti looduse mitmekesisus ([edaspidi ELK 2020](#)), lk 28.

Üldjuhul pole Natura aladel siiski keelatud liikuda, marju ja seeni korjata. Alade teatud osadel on lubatud suhteliselt suure mõjuga inimtegevus nagu ehitamine. Keelatud on sellised tegevused, mis võivad ohustada neid liike või elupaigatüüpe, mida alal kaitstakse. Kui pole selge, kas tegevusel võib selline ebasoodne mõju olla, siis tuleb tegevuse mõjusid eelnevalt hinnata. Mõju hindamist reguleerib peamiselt [keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus](#) (KeHJS). Paljudel juhtudel on inimtegevus ala soodsa seisundi säilitamiseks hoopis vajalik, nt rannaniitude hooldamine karjatamisega. Vastavad tegevused on ette nähtud kaitsekorralduskavades ja tegevuskavades. Nende elluviimiseks saab taotleda toetusi.

Seisundi paranemist on Eestis näha sellistes loodusdirektiivi elupaigatüüpides, kus on toimunud aktiivne taastamistöö, näiteks pärandniidud ja rabad. Mageveekogude, madalsoode ja metsaelupaikade ning nende liikide negatiivseid trende pole aga suudetud pidurdada.<sup>2</sup>

Lindude arvukuse trendide põhjal ([ELK 2020](#), lk 115) järeldeb, et kõige halvemas seisus on meie niidulinnustik. Tartu Ülikooli märgalade ökoloogia kaasprofessori Riinu Rannapi andmetel on praeguseks üsna selge, et poollooduslike niidukoosluste puhul on üldiseks probleemiks niidulindudele oluliste elupaikade killustatus ja väike pindala ning sellega seonduvalt suur röövluskoormus. Suur röövluskoormus tuleneb omakorda väikekiskjate arvukuse kasvust. Seega, niidulinnustiku kehva seisundit põhjustavad nii kultuurrohumaaade intensiivne majandamine kui ka poollooduslike niidukoosluste kehv elupaiga kvaliteet.<sup>3</sup>

Põllulindude arvukus väheneb nii Eestis kui ka terves Euroopas. Taimekaitsevahendite laialdane kasutus ja klassikalise heinateo asendumine silo tegemisega on vaid mõned põllu- ja niidulindude arvukuse vähenemise põhjustest ([ELK 2020](#), lk 115). Eesti rabalindude seis on kaitstavates rabades hea, kuid märgalade linnustikul üldisemalt (sh siseveekogud) ei ole viimase 40 aasta jooksul nii hästi läinud. Ülevaate hinnangul tuleb põhjust otsida maaparandusest, mis põhjustab märgade elupaikade kadu. Metsalindude arvukuses on pärast 2000. aastat alanud langus, mille tagajärjel on meie metsade linnustik vähenenud laias laastus veerandi võrra ([ELK 2020](#), lk 116).

### 1.3. Direktiivide tähendus Eesti õiguse kohaldamisel

Natura 2000 võrgustiku moodustamise ja kaitse kohutus tuleneb loodusdirektiivist. Direktiivid erinevad põhimõtteliselt Eesti seadustest ja määrustest, sest direktiivide sätted pole mõeldud vahetult kohaldamiseks. **Direktiivid viiakse ellu liikmesriikide õiguse kaudu.** Liikmesriikidel on kohustus saavutada direktiivi eesmärk, kuid neil on ulatuslik valikuvabadus, kuidas seda täpselt teha.<sup>4</sup> Linnu- ja loodusdirektiivi üldiseks eesmärgiks on teatud liikide ja elupaikade

<sup>2</sup> Vt Eesti loodusdirektiivi [artikli 17 kohane aruanne](#). Liikide ja elupaigatüüpide seisundi hinnanguid bio-geograafilise regiooni ja liikmesriigi tasandil saab otsida ka loodusdirektiivi [artikli 17 veebitööriista abil](#).

<sup>3</sup> Rannap, R., Kaart, T., Pehlak, H., Kana, S., Soomets, E., & Lanno, K. (2017). Coastal meadow management for threatened waders has a strong supporting impact on meadow plants and amphibians. *Journal for Nature Conservation*, 35, 77–91. doi:10.1016/j.jnc.2016.12.004; Kaasiku, T., Rannap, R., & Kaart, T. (2019). Managing coastal grasslands for an endangered wader species can give positive results only when expanding the area of open landscape. *Journal for Nature Conservation*, 48, 12–19; Kaasiku, T., Rannap, R. (2019). Niidukahajate pesitsusedukuse uuring. Aruanne.

<sup>4</sup> Direktiivide ja muude EL-i reguleerimisvahendite õiguslik olemus on sätestatud Euroopa Liidu Toimimise Lepingu ([ELTL](#)) artiklis 288.

soodsa seisundi säilitamine või taastamine. Selle eesmärgi saavutamiseks sätestavad direktiivid konkreetsemaid kohustusi, kuid ka paljud neist täpsustavatest sätetest on silmatorkavalt abstraktsed. Mida üldisema sisuga on direktiivide sätted, seda suurem otsustusruum on liikmesriikidel direktiivide elluviimise detailide osas.



*Loodusdirektiivi IV lisa rangelt kaitstava liigi mudakonna sigitiikide taastamine Karula rahvuspargis*

Direktiivi elluviimisel on esimeseks kohustuslikuks sammuks **direktiivi ülevõtmine**. Liikmesriik peab enda õiguses kehtestama normid, mis tagavad direktiivi nõuete elluviimise. Selleks üldiselt ei piisa direktiivi sätete ümber kirjutamisest, eriti kui sätted on abstraktsed, vaid vajalik on direktiivi regulatsiooni üksikasjalik lahti kirjutamine, nii et see sobiks liikmesriigi olude ja muu õigusega. Ülevõtmine peab olema selge, ülevõetava sätte sisule vastav ja täpne. Euroopa Kohus on rõhutanud korrektse ülevõtmise tähtsust linnu- ja loodusdirektiivi osas ([C-6/04](#), p 21 ja 25). Tüüpilise keskkonnadirektiivi sätted, sh **linnudirektiivi ja loodusdirektiivi sätted**, on siiski **üksnes miinimumnõuded**. Printsibis ei keela EL õigus liikmesriigil kaitsta keskkonda kõrgemal tasemel kui EL-i õigus ette näeb, st kehtestada veel rangem regulatsioon ([ELTL](#) artiklid 192 ja 193; vt ka [C-2/10](#), p 39–75).

Pärast direktiivi ülevõtmist tuleb liikmesriigil asjakohased norme tegelikult rakendada ning tagada, et ka eraisikud neist kinni peavad. **Kokkuvõttes peavad liikmesriigid loodus- ja linnudirektiivi eesmärgid tegelikult saavutama**. Just see on peamine mõõdupuu hindamaks, kas liikmesriik täidab oma kohustusi EL-i ees, mitte näiteks see, kui põhjalik on liikmesriigi vastav regulatsioon või kui suuri pingutusi selle elluviimiseks on tehtud. Vajalike sammude astumist saab liikmesriigilt ka nõuda. Praktikas toimub see eelkõige Euroopa Komisjoni poolt algatava **rikkumismenetluse** kaudu, mille algatamise vajadusele saab igaüks tähelepanu

juhtida esitades komisjonile vastava [kaebuse](#). Lõpliku hinnangu võimalikule rikkumisele annab vajadusel Euroopa Kohus. Kohus võib otsuse elluviimise tagamiseks ette näha sunniraha.<sup>5</sup>

Ideaalis ei oma direktiivid pärast üle võtmist enam tähtsust, sest nende eesmärkide saavutamine on tõhusalt tagatud riigisisese õigusega. Praktikas direktiive siiski kõrvale jätta ei saa. Direktiivid on olulised eelkõige siis, kui Eesti õiguse sisu pole päris selge. **Kui see on võimalik, siis tuleb riigisisest õigust alati tõlgendada maksimaalselt kooskõlas direktiividega.**<sup>6</sup> Kooskõlaline tõlgendamine ei tähenda siiski seda, et Eesti õigusnormile saaks anda sisu, mis on vastupidine sellele, mida norm sõnaselgelt sätestab ([C-365/98](#), p 25). Sellise vastuolu korral peaks Eesti oma õigust muutma, et tagada kooskõla EL-i õigusega. Euroopa Kohtu praktika kohaselt on EL-i õigus ülimuslik liikmesriikide õiguse suhtes.<sup>7</sup>

**Direktiivide mõtestamisel** on nii ametnikel kui ka kohtunikel **kohustuslik juhendada Euroopa Kohtu praktikast**. Euroopa Kohtu ülesanne on tagada, et direktiivide sätete tõlgendamine ja rakendamine oleks EL-is ühetaoline. Kui Eesti kohtud ei ole kindlad, kuidas peaks EL-i õigust kohaldama, võivad nad esitada vastavad küsimused Euroopa Kohtule, kes annab vastuse eelotsuse vormis. Euroopa Kohtu vastavad [lahendid on vabalt kättesaadavad](#), kuid kõiki lahendeid ei tõlgita eesti keelde. Direktiivide nõuded on lahti mõtestatud ka arvukates Euroopa Komisjoni [juhendites](#). Juhendid pole õiguslikult siduvad, kuid praktikas on neil siiski suur kaal, mh on EL-i juhenditele tuginenud Riigikohus.

Erandlikult on võimalik direktiividele tugineda ka otse. Nimelt on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et **kuigi direktiivid pole printsipi vahetult kohaldatavad, võib mõnel direktiivi sätel olla otsemõju.**<sup>8</sup> Üldistades võib öelda, et direktiivi sätel on otsemõju, kui see on nii täpselt määratletud, et see loob liikmesriigile selge kohustuse ja sätte ülevõtmise tähtaeg on möödunud.<sup>9</sup> Sellise sättega vastuolus olev riigisisene õigusnorm tuleb jätta kohaldamata.

**Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 vahetu kohaldamine.** *Asjas C-127/02 pidi Euroopa Kohus selgitama, kas saab anda loa südakarpide püügiks Natura alal, kui puuduvad kindlad tõendid selle tegevuse olulisest negatiivsest mõjust. Kohus leidis, et loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3 ei võimalda anda luba tegevusele, kui on teaduslikust seisukohast põhjendatud kahtlusi, et tegevus võib tuua kaasa olulise negatiivse mõju. Samuti leidis kohus, et puudutatud isikud saavad sellele sättele otse tugineda. Liikmesriikide kohtud peavad seda sätet arvestama, kui nad annavad hinnangu, kas luba südakarpide püügiks on antud õiguspäraselt ([C-127/02](#), p 67–70).*

<sup>5</sup> [ELTL](#) artikkel 260. Selles sättes ei kasutata küll mõistet "sunniraha" (mis on Eesti õiguse termin), vaid mõisteid "põhisumma" ja "karistusmakse". Esimene neist tähistab ühekordset makset ning teine jätkuvat makset. Näiteks määras kohus 2018. a. Poolale potentsiaalse karistusmakse suuruseks vähemalt 100 000 eurot päevas seoses raietega Natura võrgustiku alal, [C-441/17 R](#), p 118.

<sup>6</sup> Kooskõlalise tõlgendamise nõue tuleneb Euroopa Liidu Lepingu artikli 3 lõikes 4 sätestatud lojaalsuskohustusest ja Euroopa Kohtu praktikast, vt nt [C-14/83](#), p 26–28.

<sup>7</sup> EL-i õiguse ülimuslikkuse kohta vt nt [Riigikogu kantselei õigus ja analüüsiosakond. „Quo Vadis, Euroopa Liidu ülimuslikkuse põhimõte?“. Nr 12. 27.10.2020](#)

<sup>8</sup> Direktiivide otsekohaldamise doktriin sai alguse lahendist [C-41/74](#).

<sup>9</sup> Linnu- ja loodusdirektiivi ülevõtmise tähtaeg oli Eesti jaoks EL-iga ühinemise päev, st 01.05.2004.

Sätte otsemõju ei tähenda, et sätte võiks jätta riigisisesse õigusesse üle võtmata. Praktilisest vaatepunktist on otsemõjuga sätte ülevõtmine vajalik eelkõige sellepärast, et **riik ei saa nõuda eraisikult direktiivi sätte täitmist, kui seda pole liikmesriigi õigusesse üle võetud**. Näiteks ei saa riik nõuda eraisikult Natura hindamise läbiviimist tegevuse osas, millele Eesti õigusega Natura hindamise kohustust kehtestatud pole (vt nt RKHKo [3-17-1739](#), p 25–26).

Kokkuvõttes on Eestil kohustus saavutada loodus- ja linnudirektiivi eesmärgid. Samas pole direktiivid üldiselt vahetult kohaldatavad. Seetõttu tuleb Eestil kehtestada asjakohane riigisisene regulatsioon ja see ellu viia. Teisisõnu tuleb Natura võrgustiku kaitsel esmajoones tugineda Eesti õigusele, kuid tõlgendades seda maksimaalselt koosõlas direktiividega. Natura võrgustiku kaitsel on koosõlaline tõlgendamine eriti oluline, sest Eesti õigus on neis küsimustes sageli üldsõnaline võrreldes Euroopa Kohtu detailsete suunistega.

## 2. Peatükk. Natura 2000 võrgustiku moodustamine ja muutmine

### 2.1 Võrgustiku moodustamine

Natura 2000 võrgustiku moodustamine on ette nähtud 1992. a vastu võetud [loodusdirektiivis](#) (Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ). Võrgustikku ei kuulu siiski üksnes loodusdirektiivi alusel määratletud alad, vaid ka [linnudirektiivi](#) (EL-i Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/147/EÜ) alusel kindlaks määratud alad. Praktikas nimetatakse neid alasid tavaliselt vastavalt loodus- ja linnualadeks.<sup>10</sup>



*Mudatilder Kõnnu-Suursoos Põhja-Korvemaa looduskaitsealal*

<sup>10</sup> Eestikeelsetes direktiivides nimetatakse nii loodus- kui ka linnuala „erikaitsealaks“. See pole nii kõigis keeleversioonides. Näiteks ingliskeelsetes direktiivides on kasutusel erinevad terminid: loodusdirektiivis „special area of conservation“ (SAC) ja linnudirektiivis „special protection area“ (SPA). LKS § 69 lg 2 järgi tuleks loodusalasid nimetada „eriloodusalaks“ mitte „erikaitsealaks“.

Linnudirektiiviga kaitstakse kõiki EL-is looduslikult esinevaid linnuliike, kokku ligikaudu 500 liiki. **Linnualad moodustatakse** aga üksnes teatud linnuliikide kaitseks, täpsemalt **direktiivi esimeses lisas nimetatud liikide ja rändlindude elupaikade kaitseks**. Esimeses lisas on loetletud 194 liiki, mis vajavad erilist tähelepanu, näiteks seetõttu, et liik on väljasuremisohus (nagu suur-konnakotkas) või eriti tundlik muutuste suhtes tema elupaigas (nagu metsis). Liikmesriikidel on kohustus määratleda linnualadena alad, mis on direktiivi lisa I liikide elupaikade kaitseks eelkõige **arvuliselt ja suuruselt kõige sobivamad**, arvestades nende liikide kaitsenõudeid geograafilistel maismaa- ja merealadel (artikli 4 lõige 1). Linnualad tuleb moodustada ka liikmesriigi territooriumil **regulaarselt esinevate rändlinnuliikide elupaikade** kaitseks. On ilmne, et rändlinde pole võimalik tõhusalt kaitsta ilma piiriülese koostööta, mistõttu on nende liikide kaitse EL tasemel eriti vajalik. Liikmesriikidel on kohustus määratleda linnualadena maismaa- ja merealad (eriti märgalad) rändlinnuliikide pesitsus-, sulgimis- ja talvitusalade ning rändepeatuspaikade kaitseks (artikli 4 lõige 2). Liikmesriikidel on kohustus Euroopa Komisjoni alade valikust teavitada, edastades kogu asjakohase teabe (artikli 4 lõige 3). **Komisjoni teavitamisega on alad moodustatud**. Teavitamise mõte on võimaldada Euroopa Komisjonil vajadusel koordineerida liikmesriikide tegevust, et alad moodustaksid sidusa terviku, mis tagab liikide piisava kaitse.

Linnudirektiiv ei määratle alade valiku täpseid kriteeriume. Samas sätestab direktiivi artikkel 2, et liikmesriigid võtavad meetmeid looduslikult esinevate linnuliikide arvukuse hoidmiseks tasemel, „mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades samal ajal majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi, või nende liikide arvukuse kohandamiseks vastavalt sellele tasemele.“ Osa liikmesriike sai direktiivist seetõttu aru nii, et ala ei pea määratlema erikaitsealana, kui selleks on kaalukad majanduslikud huvid. Euroopa Kohus selliste seisukohtadega ei nõustunud. Kohtu hinnangul kohustab linnudirektiivi artikkel 4 valima alad, mis on liikide kaitseks kõige sobivamad. Täpsemalt on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et **alade valikul saab lähtuda vaid ornitoloogilistest kriteeriumitest ning arvestada ei saa majanduslikke huve** ([C-44/95](#), p 26 ja 27). Alade valikul ei saa teha erandeid artikli 2 alusel. Kohtupraktika kohaselt saab **arvestada üksnes ülekaalukate avalike huvidega** ([C-57/89](#), p 22). Selliste huvidena tulevad nähtavasti kõne alla vaid inimese tervise kaitse ja turvalisuse huvid (näiteks seoses üleujutusriskiga), kuid mitte majanduslikud huvid ([C-57/89](#), p 23 ja 24).

**C-44/95** *Lappel Bank*. Ühendkuningriigis Medway jõe suudmes paikneb rahvusvahelise tähtsusega märgala. Ala ei määratletud täies ulatuses linnualana, vaid majanduslikest ja sotsiaalsetest (tööhõive) kaalutlustest lähtuvalt jäeti sellest välja 22 ha (Lappel Bank). Välja jäetud ala külgnes Sheernessi sadamaga, millele oli kavas laieneda ning seda oli võimalik teha vaid antud ala suunas. Sadam oli majanduslikult tähtis – tegu oli riigi suuruselt viienda sadamaga – ning see oli ka oluline töandja muidu tööpuuduse all kannatavas piirkonnas. Euroopa Kohus leidis eelotsuse raames, et tegemist ei ole ülekaaluka avaliku huviga, mis võimaldaks linnuala väiksemas ulatuses määratleda: majanduslike huvidega ei saa alade määratlemise etapis üldse arvestada. Nende arvesse võtmine saaks kõne alla tulla vaid nn Natura erandi (loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4) raames ([C-44/95](#), p 11–13, 22–27).

Loodusdirektiiviga ei kaitsta kõiki EL-i looma- ja taimeliike, vaid ligikaudu 1200 liiki, mis on EL-is ohustatud, haavatavad, haruldased või endemilised. Loodusalasid ei moodustata ka kõigi nende liikide kaitseks. **Loodusalad moodustatakse direktiivi teises lisas nimetatud looma- ja taimeliikide elupaikade kaitseks** (kokku ligikaudu 900), **ja esimeses lisas nimetatud elupaigatüüpide kaitseks** (kokku ligikaudu 230). Elupaigatüüp on teatud tunnustele vastav ühetaolise ilmega looduskeskkonna osa, mida kaitstakse elurikkuse tagamiseks. Näiteks on elupaigatüübina määratletud (Fennoskandia) puisniidud, paepaljandid ning siirdesoo ja rabametsad.<sup>11</sup>

Iga liikmesriik on kohustatud panustama Natura 2000 võrgustiku loomisse võrdeliselt sellega, mil määral tema territooriumil leidub asjakohaseid elupaigatüüpe ja liikide elupaiku (artikli 3 lõige 2). Alade valikuprotsess on loodusdirektiivis täpsemalt reguleeritud kui linnudirektiivis. Artikli 4 sätestab, et **loodusalade määratlemisel on järgmised etapid**:

1. Esimeses etapis esitab iga liikmesriik komisjonile **alade esmase loetelu (eelvaliku)**, tuues seejuures välja, millised esimeses lisas nimetatud elupaigatüübid ja teises lisas nimetatud liigid igal konkreetset alal esinevad. Alade nimekirja koostamiseks tuleb liikmesriikidel koguda vajalik teave liikide ja elupaigatüüpide kohta enda territooriumil ja hinnata seda direktiivi kolmanda lisa kriteeriumite kohaselt.
2. Teises etapis määratakse kindlaks **ühenduse tähtsusega alade loetelud**. Praktikas läbiti see etapp mõnevõrra erinevalt, kui loodusdirektiivi regulatsiooni põhjal võiks eeldada. Loodusdirektiivi kohaselt tuleb komisjonil kokkuleppel liikmesriikidega panna paika ühenduse jaoks oluliste alade esialgne loetelu. Selleks peab komisjon tegema valiku liikmesriikide poolt esitatud esmasest loetelust. Praktikas ei esitanud liikmesriigid komisjoni hinnangul reeglina piisavalt alasid, mistõttu üldiselt ei jäetud selles etapis alasid loetelust välja, vaid komisjon nõudis liikmesriikidelt täiendavate alade esitamist. Liikmesriikide esitatud nimekirjade piisavust hinnati teaduslikel seminaridel biogeograafiliste regioonide kaupa. Ühenduse tähtsusega alade loetelud on vastu võetud **komisjoni otsustega** iga biogeograafilise regiooni kohta. Eesti kuulub [boreaalsesse biogeograafilisse piirkonda](#). Vastavalt loodusdirektiivi artikli 4 lõikele 5 **kohalduvad ühenduse tähtsusega loetelu vastuvõtmise hetkest loetelus sisalduvale alale direktiivi Natura võrgustiku kaitse kohustused**, mis on sätestatud artikli 6 lõigetes 2–4.
3. Pärast loetelu vastuvõtmist peavad liikmesriigid **riigisisese õigusega** määratlema alad erikaitsealadena (LKS-i terminoloogias „eriloodusalana“) ja tagama asjakohase **kaitsereežiimi**. Euroopa Kohus on selgitanud, et liikmesriikidel on siiski ka varem kohustus alasid kaitsta: juba komisjonile eelvaliku nimekirja esitamisel (esimene etapp), tuleb rakendada meetmeid, mis on kohased ala valiku aluseks olnud ökoloogiliste tunnuste säilitamiseks ([C-244/05](#), p 35–47).

Direktiiv nägi loodusalade määratlemise menetlusele ette konkreetsed ajalised raamid. Neid järgides oleks võrgustik põhiosas saanud valmis sajandivahetuse paiku, millest tuleneb ka võrgustiku nimetus Natura 2000. Praktikas võttis võrgustiku moodustamine kümnekond aastat kauem aega. Kõikide elupaigatüüpide ja liikide osas pole võrgustik EL-is seni ajani täielik ([Komisjoni veebileht](#) 01.11.2021, küsimus 8).

<sup>11</sup> Vt Euroopa Komisjoni ja Eesti vastavaid juhendeid: [Interpretation Manual of European Union habitats \(2007\)](#); Jaanus Paal jt „[Loodusdirektiivi elupaigatüüpide käsiraamat \(2000\)](#)“.



Põhjalikumat käsitlust väärivad **loodusalade valikukriteeriumid**. Loodusdirektiivi artikli 4 kohaselt tuleb loodusalad valida teadusinfo ja direktiivi kolmanda lisa kriteeriumite alusel, mis **on sisult loodusteaduslikud**. Näiteks on liikide osas üheks kriteeriumiks see, milline on alal esinevate kaitstavate liikide populatsiooni suurus ja tihedus võrreldes populatsioonidega kogu riigi territooriumil. Osa liikmesriike lähtus siiski ka muudest kaalutlustest, nagu majanduslikud kaalutlused, tuginedes artikli 2 lõikele 3. Tegemist on üldsättega, mille kohaselt tuleb direktiivi rakendamisel võtta arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi. Euroopa Kohus sellega ei nõustunud, vaid on asunud seisukohale, et **liikmesriik ei või eelvaliku nimekirjast mõnd loodusteaduslikele kriteeriumitele vastavat ala (osaliselt) välja jätta muude huvide tõttu** ([C-67/99](#), p 33–35). **Liikmesriikidel on nimekirja koostamisel teatav otsustusruum** tulenevalt direktiivi artikli 4 lõike 1 sõnastusest, kuid üksnes **direktiivi loodusteaduslike kriteeriumite rakendamise piires** ([C-220/99](#), p 26).

Euroopa Komisjon on selgitanud, et liikmesriikide otsustusruum on piiratud järgmiste üldiste tingimustega: 1) lähtuda võib vaid teaduslikku laadi kriteeriumitest; 2) valitud alad peavad katma terve liikmesriigi territooriumi ühtlaselt ja esinduslikult, et tagada võrgustiku tasakaal ja sidusus, nt peab alade valik kajastama kaitstava liigi geneetilist mitmekesisust; 3) alade valikus peab olema selline arv alasid, et kõik liikmesriigi territooriumil esinevad elupaigatüübid ja liigid on piisavalt esindatud ([C-220/99](#), p 25).

**Majanduslikke jms kaalutlusi ei saa arvestada ka EL-i tasemel, kui koostatakse ühenduse tähtsusega alade loetelu.** Nimekiri koostatakse liikmesriigi ja komisjoni kokkuleppel, kuid valikukriteeriumiteks on siiski samad direktiivi kolmanda lisa teaduslikud kriteeriumid (artikli 4 lõige 2). Euroopa Kohus on selgitanud, et liikmesriik ei saa keelduda ala lisamisest ühenduse tähtsusega alade loetellu majanduslike või muude artikli 2 lõikes 3 nimetatud huvide kaitseks ([C-226/08](#), p 27–33).



*Oandu loodusmets Lahemaa rahvusparkis, mis on täies ulatuses nii linnu- kui ka loodusala*

**Eestis** alustati Natura võrgustiku moodustamisega aastal 2000, mistõttu **toimus linnu- ja loodusalade valik samaaegselt**. Alad valiti välja EL-iga liitumise ajaks 01.05.2004. Esimene ühenduse tähtsusega loetelu, mis sisaldab Eesti loodusalasid, võeti vastu 12.11.2007. Komisjon hindas regionaalsetel seminaridel Eesti valitud alasid. Nimekirju ei peetud teatud elupaigatüüpide ja liikide osas piisavaks, mistõttu on Eesti esitanud võrgustikku juurde uusi alasid. **Euroopa Komisjon on praegu seisukohal, et Natura 2000 alasid on Eestis piisavalt**, kuid andmebaasi tuleb lisada üksikute liikide leiukohti ([Loodusveeb](#), 01.11.2021). Eesti poolt esitatud linnu- ja loodusalade (täiendatud) nimekiri on kinnitatud [Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 615](#).

Eesti Natura 2000 võrgustiku kogupindala on 2020. a seisuga 11 688 km<sup>2</sup>. Loodus- ja linnualad kattuvad suurel määral. Natura alasid püüti võimalikult palju lõimida olemasolevasse kaitsealade võrgustikku, mistõttu Natura alade piirid kattuvad sageli juba varem kaitse all olnud alade piiridega. Näiteks on Lahemaa rahvuspark täies ulatuses nii linnu- kui ka loodusala. Väljapoole olemasolevaid kaitsealasid jäänud Natura alade jaoks lisati looduskaitseadusesse hoiualade regulatsioon. Osa kunagistest hoiualadest on tänaseks küll ümber vormistatud muud tüüpi kaitstavateks aladeks.

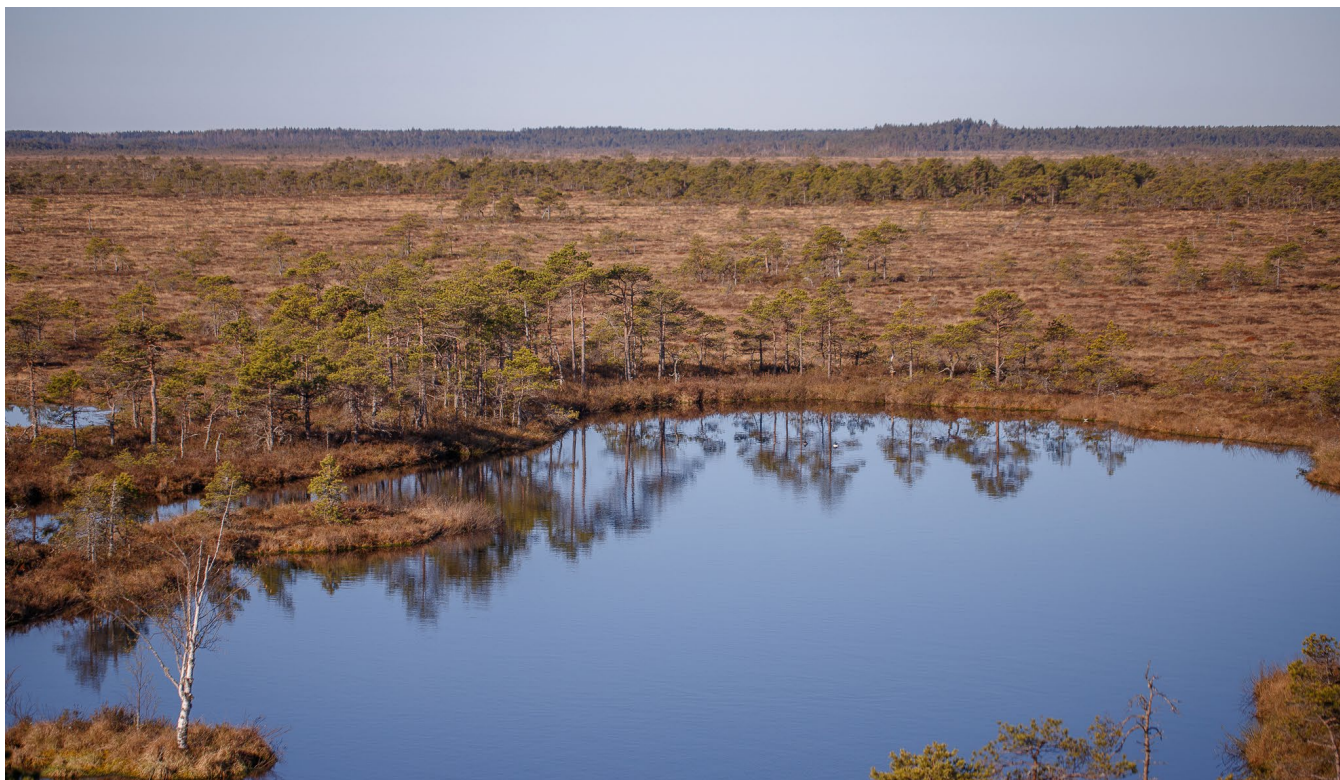
## 2.2 Ala piiride laiendamine ja uue ala lisamine

Loodusdirektiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt on võrgustiku eesmärk sidusa ökoloogilise võrgustiku olemasolu, mis võimaldab liikide ja elupaikade soodsa seisundi säilitamist või taastamist. Seisund on ajas muutuv ning seetõttu pole põhimõtteliselt võimalik, et Natura võrgustik saab ühel hetkel lõplikult valmis. Ala piiride laiendamise või uue ala lisamise ajendiks võivad olla näiteks ilmsiks tulnud vead alade algsel hindamisel, uus teadusinfo, sh uued inventeerimisandmed, keskkonnamuutused, suurõnnetus, mis oluliselt halvendab kaitstavate elupaigatüüpide ja liikide seisundit või mõne ala ebasoodne mõjutamine Natura erandi raames selleks, et kaitsta mõnd erakordselt tähtsat ja ülekaalukat avalikku huvi. Võrgustikku võidakse laiendada ka strateegilistel eesmärkidel, et keskkonda tõhusamalt kaitsta, nt „Euroopa Liidu elurikkuse strateegia aastani 2030“ elluviimiseks.

**Loodusdirektiivi artikkel 9 kohustab komisjoni korrapäraselt hindama, kas Natura 2000 võrgustik täidab oma eesmärgid.** Komisjon saab soovitada liikmesriigil võrgustikku laiendada, kui ilmneb, et olemasolev võrgustik pole piisav. Vajadusel saab komisjon algatada rikkumismenetlust ning nõuda ala lisamist Euroopa Kohtu abil.

Loodusdirektiivi artikkel 11 sätestab liikmesriikide kohustuse jälgida, milline on elupaigatüüpide ja liikide seisund, pöörates erilist tähelepanu esmatähtsatele elupaigatüüpidele ja liikidele. Artikli 4 lõige 1 sätestab, et **liikmesriigid peavad vajadusel tegema komisjonile ettepaneku võrgustikku kuuluvate alade loetelu muutmiseks**. Euroopa Kohus on rikkumismenetluses leidnud, et liikmesriikide kohustus alasid määratleda ei piirdu alade esmase valikuga. Linnudirektiivi tõhusa kaitse eesmärgiga poleks kooskõlas see, kui linnualaks suurepäraselt sobivat ala ei kaitsta üksnes seetõttu, et ala suurepärased omadused ilmnesid alles pärast direktiivi esialgset ülevõtmist ([C-209/04](#), p 43).

Direktiivid ja Eesti õigus ei näe otsesõnu ette, et looduskaitsest huvitatud isikud, sh keskkonnaorganisatsioonid, võiksid teha ettepaneku määratleda mõni ala Natura alana või Natura ala piire laiendada. **LKS § 8 lg 1 võimaldab siiski igaühel teha ettepaneku loodusobjekti kaitse alla võtmiseks.** Eestis on linnu- ja loodusalad kaitse alla võetud riigi tasemel kaitstavate loodusobjektidena, eelkõige kaitsealade ja hoiualadena.<sup>12</sup> Teisisõnu on igaühel võimalik teha Keskkonnaministeriumile ettepanek võtta uus ala riikliku kaitse alla põhjendusega, et see on vajalik Natura võrgustiku eesmärkide saavutamiseks. Ettepaneku tegemisel tasub siiski mees pidada, et Natura võrgustiku alana ei pea olema tingimata määratletud iga ala, millel on Natura võrgustiku raames kaitstav elupaigatüüp või kaitstava liigi elupaik<sup>13</sup> ning et Euroopa Komisjoni arvates on praegu Eestis Natura alasid piisavalt. Ettepanekule lisab kindlasti oluliselt kaalu vastava ala eriteadmistega isiku hinnang selle kohta, et ala vastab linnu- või loodusdirektiivi kriteeriumitele ning selle kaitse alla võtmine on oluline võrgustike eesmärkide saavutamiseks. Lisaks põhjendusele peab ettepanekus sisalduma ka muu LKS § 8 lg-s 2 nimetatut, nt peab ettepanekule olema lisatud kaart ala piiridega ning tuleb selgitada, milliseid piiranguid tuleks ala kaitseks rakendada.



*Marimetsa raba Marimetsa looduskaitsealal*

Keskkonnaministerium peab ettepanekut kaaluma ja sellele vastama, kuid ettepaneku tegemise õigusest ei tulene, et ala tuleb tingimata kaitse alla võtta.<sup>14</sup> LKS § 8 lg 3 kohaselt korraldab Keskkonnaministerium ettepaneku saamise järgselt **ekspertiisi**, mille käigus

<sup>12</sup> Looduskaitse seadus eristab loodusobjektide kaitse alla võtmist riigi ja kohaliku omavalitsuse tasemel. Riigikohus on selgitanud, et loodusobjekti kohaliku tasandi kaitse alla võtmise eesmärgiks ei saa olla loodusdirektiivist tulenevate kohustuste täitmine (RKHKo [3-17-563](#), p 12.3).

<sup>13</sup> Näiteks sätestab loodusdirektiivi artikli 4 lõige 2, et liikmesriigid, kus ühe või mitme esmatähtsa loodusliku elupaigatüübi ja esmatähtsate liikide levilad moodustavad üle 5% riigi territooriumist, võivad oma territooriumil ühenduse jaoks oluliste alade valimisel kokkuleppel komisjoniga taotleda III lisas (2. etapp) nimetatud kriteeriumide paindlikumat kohaldamist.

<sup>14</sup> LKS § 8 tuleneva subjektiivse õiguse kohta vt RKHKO [3-3-1-68-11](#), p 17–19.

hinnatakse loodusobjekti kaitse alla võtmise põhjendatust ning kavandatavate piirangute otstarbekust. Riigikohus on selgitanud, et ekspertiisi eesmärk on tagada, et üldistes huvides kaitse alla võtmist vääriv ja vajav loodusobjekt ei jääks kaitseta. Samas peab ekspertiis ka tagama, et loodusobjekti kergekäeline kaitse alla võtmine ei piiraks isikute õigusi, iseäranis kinnistuomaniku õigust kasutada vabalt enda omandit (RKHKo [3-3-1-68-11](#), p 19). Kui ekspertiis kinnitab kaitse alla võtmise eelduste olemasolu ja kaitse alla võtmise otstarbekust, algatatakse kaitse alla võtmise menetlus. Riigikohus on leidnud, et kaitse alla võtmisel ei või ekspertiisiks pidada mistahes ala üldiselt käsitlevat eksperthinnangut, vaid ekspertiisis peab seonduma ala kaitse alla võtmise põhjendustega ja piirangute kirjeldustega. Ekspertiisi puudused on siiski võimalik kõrvaldada või ekspertiis korraldada ka pärast menetluse algatamist (RKHKo [3-3-1-57-09](#), p 16 ja 17). Praktikast koostavad LKS § 8 lg-s 3 nõutud ekspertiise üldiselt keskkonnaameti töötajad, kellel on vastav pädevus.

LKS § 8 lg 4 kohaselt saab ettepanekust keelduda, kui ekspertiisist ei nähtu, et täidetud on kaitse alla võtmise eeldused või pole see otstarbekas. Keskkonnaministeerium ei või siiski keelduda Natura ala kaitse alla võtmise menetluse algatamisest, põhjendades seda ebaotstarbekusega, kui ala vastab asjakohastele teaduslikele kriteeriumitele ning selle kaitse alla võtmine on vajalik võrgustiku eesmärgi saavutamiseks. Ka LKS § 7 lg 2 kohaselt tuleb ala kaitse alla võtta, kui see on vajalik linnu- ja loodusdirektiivi rakendamiseks.

Vastavalt LKS § 91 lg-le 6 kinnitab Vabariigi Valitsus korraldusega Euroopa Komisjonile esitatava [Eesti Natura 2000 võrgustiku alade loetelu](#). Eesti Natura võrgustiku täiendamiseks tuleb uus ala loetellu lisada. LKS ei sätesta nimekirja täiendamisele otseselt ühtki menetluslikku nõuet. Riigikohus on asunud seisukohale, et kohalduvad haldusakti andmise menetlusnõuded, nagu puudutatud isikute ära kuulamise ja haldusakti põhjendamise kohustus. Ala nimekirja lisamist tuleb põhjendada piisavalt detailselt, et oleks arusaadav, miks mõni maatükk on ala koosseisu arvatud (RKHKo [3-3-1-58-12](#), p 19, 20 ja 24). Ala lisamist nimekirja on võimalik ka vaidlustada (RKHKo [3-3-1-58-12](#), p 14–17; RKHKo [3-3-1-27-09](#), p 11–13), kuid maaomanikul ei saa olla õiguspärast ootust, et nimekirja uute aladega ei täiendata (RKHKo [3-3-1-57-09](#), p 19).

Täiendatud nimekiri tuleb uuesti komisjonile esitada. Linnualade lisamiseks võrgustikku piisab komisjoni teavitamisest. Loodusalade lisamiseks ühenduse tähtsusega alade loetellu tuleb jõuda komisjoniga kokkuleppele, vt 2.1. *Võrgustiku moodustamine*. Komisjon uuendab ühenduse tähtsusega loodusalade loetelusid igal aastal. Otsused avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas, kuid lihtsam on kehtivat ja varasemaid nimekirju leida komisjoni [veebilehe boreaalse regiooni](#) osast.

Eelnevalt kirjeldatust piisab ala Natura võrgustikku lisamiseks, kuid **Eestil tuleb tagada ala kaitse ka riigisisese õigusega**. Teatud kaitsemeetmete võtmine on võimalik ka juba riigisisese kaitse alla võtmise menetluse ajal. Eelkõige on asjakohane LKS § 8 lg 6, mis võimaldab alates kaitse alla võtmise ettepaneku esitamisest peatada muude haldusaktide menetlus kuni 28 kuuks, kui need haldusaktid võiksid mõjutada kaitse alla võetava ala seisundit.

Kaitse alla võtmise menetlust reguleerivad LKS § 8–11<sup>2</sup>. Kaitsealade ja hoiualade kaitse alla võtmise **menetlus on avatud**. Menetluse algatamise kohta avaldatakse teade elektroonilises

väljaandes Ametlikud Teadaanded, samuti vähemalt ühes üleriigilise levikuga ajalehes ja kohalikus ajalehes. Igaühel on õigus menetluses arvamust avaldada. Eraldi tuleb teavitada ala asukoha kohaliku omavalitsust ja kinnisasja omanikke. LKS on ebamäärane küsimuses, kas kaitse alla võtmine on käsitatav üld- või üksikakti andmisena. Riigikohus on seisukohal, et **kaitse alla võtmise menetluses tuleb juhinduda üksikakti andmise menetlusnormidest** (RKÜKo [3-3-1-85-10](#), p 33) nagu haldusakti põhjendamiskohustus (HMS § 56). Riigikohus on leidnud, et kaitse alla võtmise piisavaks faktiliseks aluseks ei saa pidada loetelu elupaigatüüpide ja liikidest, kelle kaitseks ala moodustatakse, kui puuduvad põhjendused ala piiride kohta, viited tõenditele liikide ja elupaigatüüpide esinemisele alal (nt eksperthinnangud, loodusväärtuste asukohta näitavad kaardid), kaitsereežiimi valiku argumendid ja muud põhjendused (RKÜKo [3-3-1-85-10](#), p 41; RKHKo [3-3-1-57-09](#), p 12). Ala võtab kaitseala või hoiualana kaitse alla Vabariigi Valitsus. Praktikast võetakse alad kaitse alla määruse vormis. **Ala riigisiselt kaitse alla võtmist saab Riigikohtu praktika kohaselt halduskohtus vaidlustada** (RKHKm [3-3-1-85-10](#), p 15; RKÜKo [3-3-1-85-10](#), p 31). Kaitse alla võtmisest keelduv otsus tehakse keskkonnaministri käskkirja vormis (LKS § 11<sup>1</sup>), mis on samuti halduskohtus vaidlustav. Kuigi kaitse alla võtmist ja sellest keeldumist on põhimõtteliselt võimalik vaidlustada, ei pruugi üksikisikul olla kaebeõigust, et selles küsimuses kohtusse pöörduda. Kaebuse peaks pigem esitama puudutatud keskkonnaorganisatsioon, sest keskkonnaorganisatsioonidel on keskkonnakaitse küsimustes ulatuslik kaebeõigus.<sup>15</sup>

## 2.3. Ala pindala vähendamine ja ala võrgustikust väljaarvamine

Loodusdirektiivi artikkel 9 kohustab komisjoni korrapäraselt hindama, kas Natura võrgustik täidab oma eesmärgi. Sama artikkel sätestab, et **komisjon võib** kaaluda mõne ala väljaarvamist võrgustikust, kui liikmesriikide elupaigatüüpide ja liikide soodsa seisundi seire näitab, et **looduslik areng** võimaldab ala välja arvamist. Sätte sõnastuse põhjal näib, et alasid saab täielikult või osaliselt võrgustikust välja arvata juhul, kui mõne elupaigatüübi või liigi seisund on sedavõrd paranenud, et seda ei pea enam kaitsma varasemas ulatuses. Euroopa Kohtu praktika kohaselt on alasid siiski võimalik välja arvata ka muudel juhtudel kui positiivsed looduslikud arengud.

Euroopa Kohus on selgitanud, et ala **tuleb** Natura võrgustikust **välja arvata, kui see ala ei suuda enam mingil moel anda panust direktiivi eesmärkide saavutamiseks** ([C-301/12](#), p 28–36). Ala võrgustikust väljaarvamine on sellises olukorras vajalik, kuna vastasel juhul võiks liikmesriik kasutada asjatult ressursse selle kaitse korraldamiseks ning maaomanik peaks taluma omandiõiguse piirangud, mis pole enam põhjendatud. Samuti ei oleks Natura võrgustiku kvaliteedinõuetega kooskõlas, kui võrgustikku jääksid alad, mis direktiivi eesmärkide saavutamiseks mingit panust ei anna. Samas märkis kohus, et ala väljaarvamiseks ei piisa üksnes ala omaniku väitest, et ala keskkonnaseisund on halvenenud. Liikmesriikidel on kohustus alasid kaitsta, mis tähendab, et **ala seisundi halvenemisel tuleb esmajoones võtta meetmeid ala seisundi parandamiseks, mitte ala võrgustikust välja arvata** (vt 3.1.3. Kohustus

<sup>15</sup> Keskkonnaorganisatsiooni definitsiooni ja kaebeõiguse kohta vt 4.8. Juurdepääs õigusemõistmisele seoses Natura hindamisega.

vältida elupaikade seisundi halvenemist ja liikide häirimist.) Inimtegevuse ebasoodsat mõju alale saab pidada õiguspäraseks vaid juhul, kui selle mõjusid alale on asjakohaselt hinnatud ning vajadusel võetud ka hüvitusmeetmed. Teisisõnu, ala võib võrgustikust välja arvata üksnes juhul, kui hoolimata direktiiviga ettenähtud kaitsereežiimi (artikli 6 lõiked 2–4) järgimisest on ala seisund pöördumatult halvenenud, nii et ala ei saa enam anda panust võrgustiku eesmärgi ja direktiivi üldise eesmärgi saavutamiseks ([C-301/12](#), p 28–36).

Euroopa Kohus aktsepteerib ala võrgustikust välja arvamist ka juhul, kui **ala on ekslikult võrgustikuga liidetud**. Kohus on näiteks nõustunud, et linnuala piire võib vähendada, kui on tõendatud, et komisjonile on kogemata esitatud valeinformatsioon ala suuruse kohta ([C-96/98](#), p 48–56). Mistahes viga ei ole siiski piisav ala väljaarvamiseks. **Kohus lähtub eeldusest, et kõik võrgustikus olevad alad on võrgustiku toimimiseks vajalikud**. Kohus on seisukohal, et kuigi liikmesriikidel on teatud kaalutlusruum loodusalade algsel valikul, puudub see alade võrgustikust väljaarvamisel. Kui väidetakse, et ala hindamisel tehti teaduslik viga, siis tuleb seda ka tõendada. Liikmesriik peab näitama, et loodusala pole vajalik kaitstavate elupaigatüüpide ja liikide kaitseks liikmesriigi tasandil. Komisjon võib ala ühenduse tähtsusega alade loetelust välja arvata vaid juhul, kui ta on jõudnud järeldusele, et ala kaitse pole vajalik ka EL-i tasandil ([C-281/16](#), p 35 ja 36).

**C-281/16 Leenheerenpolder.** *Haringvliet on tammidega kaitstud jõesuue Lõuna-Hollandi provintsis, kus asub ühenduse tähtsusega samanimeline loodusala. Holland soovis vähendada ala pindala, arvates alast välja ligikaudu 110 ha põllumajanduslikult kasutatavat poldrit (Leenheerenpolder). Loodusalade valiku ajal ei olnud poldril võrgustikuga kaitstavaid elupaigatüüpe ega liike. Polder arvati loodusala koosseisu elupaigatüübi taastamise võimaluse pärast, sest loodusalade üheks valikukriteeriumiks on ala taastamispotentsiaal. Elupaiga taastamiseks oleks tulnud avada polder merele, muutes selle tõusust ja mõõnast mõjutatud looduslikuks alaks. Holland teatas komisjonile, et soovib poldri ühenduse tähtsusega alade loetelust välja arvamist, sest elupaikade taastamise kavast on loobunud poliitilistel, sotsiaalsetel ja eelarvelistel põhjustel. Lisaks teatati, et Haringvlieti muus osas toimunud areng on loodusala eesmärkide saavutamiseks piisav. Hollandi ametiasutuste ja Euroopa Komisjoni hinnangul tegi Holland ala määramisel teadusliku vea, eeldades, et polder võiks tulevikus olla tähtis elupaigatüüpide säilitamisel ja taastamisel. Euroopa Kohus leidis eelotsuse raames, et pole tõendatud, et tehti teaduslik viga. Holland pole tegelikult väitnudki, et algsel hindamisel tehti viga, vaid on ümber hinnanud riikliku looduskaitsepoliitika. Pole väidetud, et ala taastamispotentsiaal oleks kadunud ega vastavaid tõendeid esitatud. Ala saab võrgustikust välja arvata vaid juhul, kui on tõendatud, et ala pole võrgustiku jaoks vajalik ei liikmesriigi ega ühenduse tasandil ([C-281/16](#), p 35 ja 36; [kohtujuristi arvamuse asjas](#), p 14–17).*

Ala täielikult või osaliselt võrgustikust väljaarvamise protseduur on üldiselt sama nagu eelmises alapeatükis käsitletud võrgustiku laiendamisel. Komisjon võib liikmesriigile teha vastava ettepaneku loodusdirektiivi artikli 9 alusel toimuva hindamise tulemusel. Artikli 4 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid vajadusel tegema komisjonile ettepaneku võrgustikku kuuluvate alade loetelu muutmiseks.

## 3. Peatükk. Natura 2000 võrgustiku alade kaitsekord

### 3.1. Direktiividest tulenevad kohustused

#### 3.1.1. Kohustus kehtestada alapõhised kaitse-eesmärgid

Natura võrgustiku eesmärgiks on tagada sidusa võrgustiku abil kaitsvate elupaigatüüpide ja liikide soodne seisund. „**Soodne seisund**“ tähendab lihtsustatult, et tagatud on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku pikaajaline püsijäämine tervel nende looduslikul levialal EL-i piires. „Seisundi“ täiemahulised legaaldefiniitsioonid on sõnastatud loodusdirektiivi üldsätetes.<sup>16</sup>

**Loodusliku elupaigatüübi kaitsestaatus** (artikli 1 punkt e) on looduslikku elupaika ja selle tüüpilisi liike mõjutavate tegurite summa, mis võib avaldada mõju selle pikaajalisele looduslikule levikule, struktuurile ja funktsioonidele ning selle tüüpiliste liikide pikaajalisele säilimisele. Kaitsestaatus on soodne, kui elupaiga looduslik levila ja alad, mida see levila piires katab, on muutumatud või laienemas, selle pikaajaliseks säilimiseks vajalik eriomane struktuur ja funktsioonid on praegu ja tõenäoliselt ka lähitulevikus olemas ja selle tüüpiliste liikide kaitsestaatus on soodne.

**Liigi kaitsestaatus** (artikli 1 punkt i) on liiki mõjutavate tegurite summa, mis pikema aja jooksul võib avaldada mõju liigi levikule ja populatsiooni arvukusele. Kaitsestaatus on soodne, kui liigi populatsiooni dünaamika andmed näitavad, et liik on oma looduslikus elupaigas elujõuline püsinud pikema aja jooksul ja liigi looduslik levila ei ole vähenemas ega ei vähene ka lähitulevikus ning selle liigi populatsiooni pikaajaliseks säilimiseks on olemas piisavalt suur elupaik, mis tõenäoliselt ei vähene ka tulevikus.

Elupaigatüüpide ja liikide soodsa seisundi saavutamiseks **tuleb määratleda võrgustiku alapõhised kaitse-eesmärgid**. Alapõhiste eesmärkide selge määratlemine on vajalik ka Natura hindamiseks ja erandi raames kohaste hüvitusmeetmete määratlemiseks. Direktiivid küll ei nõua otsesõnu iga ala kaitse-eesmärkide defineerimist, kuid Euroopa Kohtu hinnangul on alapõhiste kaitse-eesmärkide määratlemine kohustuslik (C-849/19, p 52). Komisjon on välja andnud alapõhiste kaitse-eesmärkide määratlemise kohta üksikasjalikke juhendmaterjale.<sup>17</sup> Juhendite kohaselt tuleks alapõhised eesmärgid püüda määratleda selliselt, et need aitavad parimal võimalikul viisil kaasa elupaigatüübi ja liigi üldise soodsa seisundi saavutamisele. Eesmärgid peaksid määratlema liigi ja elupaigatüübi soovitava seisundi alal, arvestades konkreetse ala olulisust antud elupaigatüüpide ja liikide säilitamisel või taastamisel ning Natura võrgustiku sidususe tagamisel (artikli 6 juhend, lk 12–13). Eesmärgid peaksid olema konkreetsed, kõike

<sup>16</sup> Direktiivi eestikeelses versioonis ei kasutata terminit „seisund“, vaid „kaitsestaatus“. Termin „seisund“ on kasutusel Eesti õiguses (LKS). Käesolevas ülevaates kasutatakse läbivalt LKS mõistet, välja arvatud direktiivi sätete tsiteerimisel.

<sup>17</sup> Vt eelkõige Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted (2019/C 33/01). Euroopa Liidu Teataja 25.01.2019 C 33/1, (edaspidi Artikli 6 juhend), lk 11–17; Komisjoni teadaanne kaitse-eesmärkide kehtestamise kohta Natura 2000 alade jaoks (2012), edaspidi kaitse-eesmärkide juhend.

olulist hõlmavad, realistlikud, mõõdetavad ja seirega hinnatavad. Lisaks peaks eesmärkide määratletus järgima kõigil aladel sama ülesehitust ning sama liigi või elupaigatüübi eesmärgid peaksid eri aladel põhinema samadel alustel ([kaitse-eesmärkide juhend](#), lk 6 ja 7).

**Näide ala üldise kaitse-eesmärgi määratlemisest.** Alal kaitstakse poollooduslikku rohumaad elupaigatüübina (6210). Ala lisati võrgustikku selle olulisuse tõttu antud elupaigatüübi kaitseks, kuigi elupaigatüübi struktuur on alal osaliselt kahjustunud. Elupaigatüübi seisund bio-geograafilises piirkonnas on halb. Ala kaitse-eesmärk võiks seega seisneda 10 aasta jooksul elupaigatüübi struktuuri parandamises eeskujulikuni ([artikli 6 juhend](#), lk 13).<sup>18</sup>

Kaitse-eesmärk tuleb kehtestada alal esinevatele peamistele liikidele ja elupaigatüüpidele, mis pakuvad huvi EL-i tasemel ([C-849/19](#), p 59). Keskkonnaõiguse Keskus märgib, et Natura alal võidakse loodust kaitsta ka riigisisestel põhjustel. EL-i tasemel pakuvad huvi kõik elupaigatüübid ja liigid, mida alal kaitstakse osana Natura võrgustikust. Kaitse-eesmärk ei või olla määratletud üldsõnaliselt, nagu „piirkonna ökosüsteemide kaitse“, vaid kaitse-eesmärk peab olema kehtestatud igale Natura liigile ja elupaigatüübile. Alapõhine kaitse-eesmärk peab olema kehtestatud peamistele Natura liikidele ja elupaigatüüpidele ehk sellistele, mida esineb alal olulisel määral.

**Ebaolulisus.** Iga Natura 2000 ala kohta on kogutud teatud andmed, mis on esitatud vastavalt EL-i standardsele andmevormile ([Komisjoni rakendusotsus 2011/484/EL](#)). Andmevormis on mh märgitud, kui esinduslik on alal asuv elupaigatüüp või mil määral esineb alal kaitstavaid liike. Seda kajastavad hinned A, B, C, D. Hinne A on parim tulemus. Ebaolulised elupaigad ja liigid on tähistatud andmevormil hindegaga D. Andmevormis on elupaik määratletud ebaolulisena, kui elupaika on alal vähe või sel on väike väärtus, näiteks kui see on tugevalt kahjustunud ja puudub mitu tunnusliiki. Liigi populatsioon on märgitud ebaoluliseks juhul, kui liigi populatsioon on alal väike ja juhuslik, näiteks kui on tegu liigiga, kes on sattunud väljapoole tavapärast leviala. Andmed alade kohta on kättesaadavad Euroopa Keskkonnaagentuuri Natura 2000 võrgustiku [avalikus vaates](#).

**Kaitse-eesmärgid peaksid põhinema elupaigatüübi ja liigi ökoloogilistel vajadustel, mis tuleb kindlaks teha teadus- ja juhtumipõhiselt.** Samuti tuleks arvestada ohte elupaikadele ja liikidele, mh kliimamuutustest tulenevat kahju.

<sup>18</sup> Vt ka põhjalikumaid näited järgmises juhendis: Euroopa Komisjoni teatis (2021/C 437/01) Natura 2000 aladega seotud kavade ja projektide hindamine. Metoodilised suunised elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 sätete kohta (edaspidi [metoodiline juhend](#)), lk 24–26.





*Veised Penijõe luhal Matsalu rahvusparkis*

Samal alal asuvate elupaikade ja liikide ökoloogilised vajadused võivad olla erinevad. Samuti võivad erineda liigi vajadused eri aladel, eri aastaegadel ja elutsükli eri osades. Näiteks erinevad nahkhiireliikide ökoloogilised vajadused talvitumisperioodil, mil nad puhkavad maa-alustes koobastes, õõnsustes või hoonetes, ja kevadel algaval aktiivsel perioodil, mil nad lahkuvad talvekorterist ja asuvad taas putukaid jahtima ([artikli 6 juhend](#), lk 15). Ühe elupaigatüübi või liigi kaitseks vajalikud meetmed võivad halvendada mõne teise alal esineva elupaigatüübi või liigi seisundit. Euroopa Kohus on selgitanud, et sellised **võimalikud looduskaitselikud konfliktid tuleb lahendada ala kaitse-eesmärkide määramisel** ([C-241/08](#), p 53), st tuleb määratleda prioriteetid ja leida kompromisslahendused.

### **3.1.2. Kohustus kehtestada ja ellu viia ökoloogilistele vajadustele vastavad kaitsemeetmed**

**Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 1.** Liikmesriigid kehtestavad erikaitsealade suhtes vajalikud kaitsemeetmed, mille hulka kuuluvad vajaduse korral asjakohased kaitsekorralduskavad, mis on eraldi välja töötatud või lisatud muudesse arengukavadesse, ning asjakohased õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed, mis vastavad aladel esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide ökoloogilistele vajadustele.

Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 1 ei reguleeri linnualade kaitset: loodusdirektiivi artiklist 7 tuleneb, et linnualadele kohaldatakse loodusdirektiivi artiklit 6 ainult lõigete 2–4 osas. Põhimõttelist

erisust siiski pole: **linnualade osas tuleneb samalaadne kohustus linnudirektiivi artikli 4 lõigetest 1 ja 2.** Asjakohane on ka üldisema sisuga artikkel 3, mis kohustab võtma vajalikud meetmed linnuliikide elupaikade piisava mitmekesisuse ja suuruse säilitamiseks, hoidmiseks või taastamiseks. See hõlmab nii kaitsealade sees kui ka sellest väljaspool asuvate elupaikade hoolduse ja hoidmise vastavalt nende ökoloogilistele vajadustele, hävitatud biotoopide<sup>19</sup> taastamise ja biotoopide loomise.

Kaitsemeetmete kehtestamise ja rakendamisega tuleb saavutada alapõhised eesmärgid ja kokkuvõttes ka võrgustiku eesmärk.<sup>20</sup> Seejuures tuleb loodusdirektiivi kohaselt arvestada majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi (artikli 2 lõige 3). Linnudirektiivi artikli 2 kohaselt peavad direktiivi kohaselt võetavad meetmed hoidma kaitstavate liikide arvukuse tasemel, mis vastab „eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades samal ajal majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi, või nende liikide arvukuse kohandamiseks vastavalt sellele tasemele”. **Meetmete kehtestamisel ja kohaldamisel tuleb seega olla paindlik, kuid kokkuvõttes tuleb eesmärgid siiski saavutada.**

Loodus- ja linnudirektiiv kohustavad liikmesriiki rakendama kõiki tarvilikke **kaitsemeetmeid, mis vastavad elupaigatüüpide ja liikide ökoloogilistele vajadustele. See hõlmab õigusnormide ja kavade kehtestamise**, näiteks ala kaitse alla võtmise, selle kaitsereežiimi määratlemise ja kaitsekorralduskava kinnitamise, **aga ka nende elluviimise**, nt loomade karjatamise kaitstaval rannaniidul, et vältida rannaniidu võsastumist. Direktiivi sättes sisalduv loetelu on vaid näitlik – **igal alal tuleb rakendada kõiki ökoloogiliselt vajalikke meetmeid.** Euroopa Kohus on leidnud, et liikmesriigil on kohustus vastu võtta asjakohased õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed. Kaalutlusruum on vaid selles, mida pidada sobivaimaks meetmeks ja milline on sobivaim tehniline lahendus ([C-508/04](#), p 71, 76 ja 87). Samuti on kohus rõhutanud, et meetmed tuleb tegelikult ellu viia ([C-441/17](#), p 213). Kaitsemeetmed tuleb paika panna kõigi alal kaitstavate elupaigatüüpide ja liikide kohta ja need ei või olla üldsõnalised ja juhiselaadsed, vaid peavad olema konkreetsed ning põhinema kaitse-eesmärkidel ([C-849/19](#), p 64).

Direktiiv ei sätesta täpseid nõudeid kaitsemeetmete elluviimiseks vajalike tegevuste sisu ja nende vastuvõtmise menetluse kohta. Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et **ka elluviimiseks vajalikud tegevused peavad olema täielikud, selged ja täpsed** ([C-849/19](#), p 77). Komisjoni juhendis on antud üksikasjalikumaid soovitusi. Näiteks tuleks välja selgitada ja tegevuste määratlemisse varakult kaasata kõik sidusrühmad, sest see suurendab kaitse-eesmärkide saavutamise võimalust. Tegevused tuleks paika panna piisavalt üksikasjalikult, et neid oleks lihtsam rakendada (kes teeb mida, millal ja kuidas) ja ennetada võimalike konflikte. Tegevused peavad olema realistlikud, mõõdetavad ja kontrollitavad.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> **Biotoop** (kreeka keeles *bios* 'elu' + *topos* 'paik') on loomade ja taimede piiratud ühtlase ilmega asustusala, nt rannaniit või lehtpuumets.

<sup>20</sup> Keskkonnaõiguse Keskus märgib, et artikli 6 lõike 1 tähenduses on alapõhiste eesmärkide kehtestamine samuti „kaitsemeede”. Selguse huvides tuleks eesmärke siiski eristada (muudest) kaitsemeetmetest. Ka artikli 6 juhendis asutakse seisukohale, et vahetegu on vajalik, sest kaitse-eesmärgid muutuvad harva, erinevalt nende saavutamiseks kohaldatavatest abinõudest ([artikli 6 juhend](#), lk 12).

<sup>21</sup> [Komisjoni teatis kaitsemeetmete kehtestamise kohta Natura 2000 alade jaoks](#) (2013), lk 5–7.



*Marimetsa-Õmma linnuala. Mustsaba-vigle*

**Kaitsemeetmete rakendamisest tuleb** loodusdirektiivi artikli 17 ja linnudirektiivi artikli 12 kohaselt ka **regulaarselt aru anda**. Need aruanded puudutavad küll direktiivide elluviimist laiemalt kui Natura võrgustiku kaitse. Linnudirektiiv sätestabki vaid üldiselt, et aruandes tuleb anda teavet direktiivile vastavate riigisiseste õigusnormide rakendamise kohta. Loodusdirektiivi aruanne peab eelkõige sisaldama teavet loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 1 nimetatud kaitsemeetmete kohta, hinnangut nende meetmete mõju kohta kaitstavatele elupaigatüüpidele ja liikidele ning loodusdirektiivi artiklis 11 nimetatud seirekontrolli tulemusi. Aruanded edastatakse komisjonile, kes koostab nende põhjal ühendaruande. Aruanded koostatakse iga kuue aasta tagant ning need avalikustatakse.<sup>22</sup>

### **3.1.3. Kohustus vältida elupaikade seisundi halvenemist ja liikide häirimist**

**Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 2.** *Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et vältida erikaitsealadel looduslike elupaikade ja liikide elupaikade halvenemist ning selliste liikide häirimist, mille kaitseks alad on määratud, kuivõrd selline häirimine võib oluliselt mõjutada käesoleva direktiivi eesmärkide täitmist.*

Sarnane kohustus nähakse ette linnudirektiivi artikli 4 lõike 4 esimeses lauses. Sel sättel pole üldiselt siiski enam tähtsust, sest vastavalt loodusdirektiivi artiklile 7 kohaldatakse ka linnualadele artikli 6 lõiget 2.

<sup>22</sup> Täpsemat teavet aruandluse kohta, sh aruanded, leiab komisjoni veebilehelt (01.11.2021) [linnudirektiivi](#) kui ka [loodusdirektiivi](#) osas.

Artikli 6 lõige 2 sätestab kohustuse võtta vajalikke meetmeid, kuid ei sätesta täpsemalt, millised meetmed on vajalikud. Liikmesriikidel on sätte ellu rakendamisel kaalutlusruum ([C-399/14](#), p 40), kuid on selge, et **artikli 6 lõige 2 kohustab liikmesriiki tegutsema ennetavalt**. Kohustuse täitmiseks ei sobi regulatsioon, mis võimaldab riigil sekkuda üksnes pärast negatiivse mõjuga tegevusega alustamist ([C-418/04](#), p 208). Komisjon rõhutab artikli 6 lõike 2 kontekstis, et **ala kaitsekord peab olema konkreetne, koherentne ja täielik** ([artikli 6 juhend](#), lk 19). Euroopa Kohus on nõustunud, et kaitsekord peab olema nii täpne, et see tagab loodusväärtuste tegeliku kaitse. Näiteks ei piisa sellest, et põhiseaduses on sätestatud riigi kohustus kaitsta keskkonda ([C-166/04](#), p 12 ja 15) ega veekaitset reguleerivatest üldise sisuga normidest ([C-96/98](#), p 23–25).

Artikli 6 lõige 2 kohustab vältima selliste **liikide häirimist**, mille kaitseks on ala määratud, kui häirimine võib oluliselt mõjutada loodusdirektiivi eesmärkide täitmist. Loodusdirektiivi eesmärkideks (artikkel 2 ja 3) on sidusa võrgustiku kaudu tagada teatud liikide soodsa seisundi säilitamine või taastamine. Liike häiritakse artikli 6 lõike 2 tähenduses, kui inimtegevuse, sündmuse või protsessi häiriv mõju viib alal kaitstava liigi populatsiooni vähenemisele alal pikas perspektiivis, alal kaitstava liigi leviala vähenemisele (või suureneb sellise vähenemise risk) või väheneb elupaiga suurus, mida alal kaitstav liik saab kasutada. Eeltoodu hindamisel lähtutakse ala kaitse-eesmärkidest ja panusest võrgustiku sidususse ([artikli 6 juhend](#), lk 22).

Artikli 6 lõige 2 kohustab vältima ka **elupaikade halvenemist**, mille kaitseks on ala määratud, täpsustamata, mida tuleks pidada halvenemiseks. Euroopa Kohus on selgitanud, et **artikli 6 sätteid tuleb tõlgendada ühtse kogumina, arvestades direktiivi eesmärgi**. Artikli 6 lõigetega 2 ja 3 on soovitud tagada kaitse ühesugusel tasemel ([C-258/11](#), p 31). Teisisõnu tuleb „halvenemise“ mõiste sisustamisel arvestada ala kaitse-eesmärgi, vt 4.1.3. Võrgustiku sidusus, ala kaitse-eesmärgid, ala terviklikkus ja mõju alale. Euroopa Komisjon on selgitanud, et elupaiga halvenemisega on tegemist juhul, kui väheneb elupaigatüübi või liigi elupaiga pindala sellel alal või kui halvenevad elupaiga või sellega seotud liigi seisundi pikaajaliseks säilimiseks vajalikud funktsioonid ja struktuur võrreldes nende esialgse või taastatud seisundiga. Eeltoodu hindamisel lähtutakse ala kaitse-eesmärkidest ja panusest võrgustiku sidususse ([artikli 6 juhend](#), lk 22).

Euroopa Kohus on rõhutanud, et **loodusdirektiivi tõlgendamisel tuleb juhinduda ettevaatuspõhimõttest** ([C-127/02](#), p 44). See tähendab, et liikide häirimine või elupaikade halvenemine ei pea olema kindlalt teada – vastupidi, kindel tuleb olla sellise mõju puudumises ([C-404/09](#), p 126). Kui on olemas teaduslikust seisukohast mõistlik kahtlus ebasoodsast mõjust, siis ei pea komisjon rikkumismenetluses tõendama mõju olemasolu, vaid liikmesriik peab esitama tõendid, mis kahtlused kõrvaldavad ([C-559/19](#), p 170).

Liikide häirimise ja elupaikade halvenemise määratlemisel **tuleb üldiselt lähtuda ala Natura võrgustikku liitmise ajast**. Euroopa Kohus on märkinud, et ükski artikli 6 lõike 2 alusel võetud meede ei saa käia aja kohta, mis eelneb ajale, mil ala kanti ühenduse tähtsusega alade loetellu ([C-399/14](#), p 59). Ka komisjon on arvamusel, et artikli 6 lõige 2 ei luba lasta ala keskkonnaomadustel halveneda alla ala määramise ajal registreeritud taseme. Samas on komisjon seisukohal, et **kui elupaiga või liigi seisund on paranenud võrreldes ala**

**määratlemise ajaga, siis tuleb lähtuda paranenud seisundist** ([artikli 6 juhend](#), lk 21). Seda on kaudselt kinnitanud ka Euroopa Kohus, leides, et aktsepteerida ei saa väidet, et metsise elupaik pole kaevandamise tõttu hävinud, sest kaevandatud alal polnud ühtki mänguplatsi. Kohus märkis, et 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. Kohtu hinnangul ei saanud asjas välistada, et ametiasutuste poolt võetud meetmete tulemusel oleks metsised seda ala võinud mänguks kasutada ([C-404/09](#), p 132–135). Teisisõnu: kui ala seisund on (taastavate meetmete võtmise tõttu) paranenud pärast ala võrgustikku lisamist, siis kohustab artikli 6 lõige 2 vältima parendatud seisundi kahjustamist. Vältida tuleb ka muul põhjusel paranenud ala seisundi halvendamist. Seda on selgitanud Riigikohus seoses Valgejões asunud Kotka paisu purunemisega.



*Leidissoo looduskaitseala*

**RKHKo 3-17-2565, Kotka pais.** Valgejões asunud Kotka paisul kasutati kuni 2001. aastani hüdroenergiat elektri tootmiseks. Selleks antud vee erikasutusloa kehtivus lõppes 2002. Pais purunes 8. augustil 2016. Tuginedes Euroopa Kohtu praktikale ja komisjoni artikli 6 juhendile leidis Riigikohus, et paisu taastamine mõjutaks Natura ala ebasoodsalt. Kohtu hinnangul pole oluline, mis oli paisu avanemise põhjuseks – määrav on see, et pärast paisu avanemist on vaidlusalusel jõelõigul kujunenud uus, asjaomastele liikidele oluliselt soodsam olukord ning paisutuse taastamine kahjustaks seda oluliselt. Teistsuguse seisukoha üle võiks arutleda nt siis, kui riik on keskkonnaseisundi parandamise saavutanud taotleja õiguste rikkumisega. Praegusel

juhul sellise olukorraga tegemist ei ole. Õigusvastane oli vee erikasutusloa puudumise tõttu hoopis AS-i Generaator ja tema õiguseellaste pikaaegne tegevus jõevee paisutamisel enne 8. augustit 2016.<sup>23</sup>

Artikli 6 lõikes 2 kohaselt tuleb ära hoida alal kaitstavate elupaikade halvenemine ja liikide häirimine sõltumata sellest, millest halvenemine ja häirimine on tingitud. See tähendab, et **vältimiskohustus on laia ulatusega**. Eelkõige tuleks esile tuua järgnev (vt ka [artikli 6 juhend](#), lk 18–19):

1. Kohustuse elluviimiseks ei piisa teatud inimtegevuse reguleerimisest ala piires, sest alal kaitstavate elupaikade halvenemise ja liikide häirimise võib kaasa tuua ka väljaspool ala toimuv inimtegevus.
2. Hõlmatud on mistahes inimtegevus. Erinevalt artikli 6 lõikest 3 pole sätte kohaldamisala piiratud „projekti“ ja „kava“ mõistetega. Samuti ei sõltu sätte kohaldumine sellest, kas tegevuse läbiviimiseks on vajalik mingi luba, nt ehitusluba või kaevandamisluba.
3. Sätte kohaldub olemasolevatele tegevustele. Erinevalt artikli 6 lõikest 3 on hõlmatud tegevused, millele anti luba enne, kui ala arvati Natura võrgustikku ([C-399/14](#), p 33). Samuti kohaldub sätte olukorras, kus projektile on antud luba lõike 3 kohaselt, ilma et loa andmisel oleks tehtud viga, kuid tagantjärele selgub, et projektil siiski võib olla oluline ebasoodne mõju ([C-127/02](#), p 37), vt ka 4.6.2. Uue ja olemasoleva tegevuse eristamine.
4. Hõlmatud on ka looduslikud arengud ([C-6/04](#), p 34). Näiteks kui on ette näha, et looduslik areng, nagu võsastumine, või tegur, nagu sage üleujutus, halvendab elupaiga seisundit, siis tuleb võtta meetmeid kahjulike tagajärgede ära hoidmiseks. Kui loodusõnnetuse aset leidmine on võimalik, kuid mitte kindel, siis tuleb võtta ettevaatusabinõusid, mis vastavad riski suurusele ning aitavad riski vähendada.

**Artikli 6 lõike 2 elluviimiseks võib olla vajalik läbi viia Natura mõju hindamine.** Samuti on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et **artikli 6 lõige 2 võimaldab erandeid samadel alustel, kui lõige 4** ([C-399/14](#), p 55–57). Kokkuvõtvalt tähendab see, et liikide häirimine ja elupaiga halvendamine saab tulla kõne all vaid siis, kui nõuetekohane mõjuhindamine on läbi viidud, puuduvad Natura ala ebasoodsalt mõjutavad alternatiivsed lahendused, tegevus on vajalik ülekaaluka erakordselt tähtsa avaliku huvi kaitseks ning ebasoodne mõju hüvitatakse. vt 4.5. Erandlik otsus kava kehtestada või tegevusluba anda hoolimata ebasoodsast mõjust ja 4.6. Olemasolevate tegevuste Natura mõju hindamine.

**Artikli 6 lõikest 2 tuleneb piiratult taastavate meetmete võtmise kohustus.** Kui liike on sätet rikkudes häiritud või elupaiga seisundit halvendatud, siis tuleb taastada ala rikkumiseelne seisund. Sättest ei saa tulla kohustust taastada ala looduslik seisund, mis eksisteeris alal mingil suvalisel ajahetkel enne võrgustiku moodustamist. Euroopa Kohus on märkinud, et ükski artikli 6 lõike 2 alusel võetud meede ei saa käia aja kohta, mis eelneb ajale, mil ala kanti ühenduse tähtsusega alade loetellu ([C-399/14](#), p 59). Riigikohus on Hellenurme veskil

<sup>23</sup> RKHKo [3-17-2565](#), p 1, 17–20. Kohtu seisukohad puudutavad küll loast keeldumist seoses artikli 6 lõikes 3 rakendamisega, kuid need on asjakohased ka lõike 2 kontekstis nagu nähtub otsuse p 16.

paisutamise kontekstis leidnud, et Eestil ei saanud olla antud juhul kohustust taastada täielikult looduskeskkonda Natura alal sellisena, nagu see oli 100 aastat tagasi. Riigikohus rõhutas, et Euroopa Liiduga ühinedes võis Eesti endale võtta vaid proportsionaalseid ja õigusselgeid kohustusi Natura alade seisundi parandamiseks. Proportsionaalsed peavad olema ka Natura alade seisundi parandamiseks seatud keskkonnaeesmärgid, kui need toovad kaasa põhiõiguste piiramise (RKHKo [3-17-1739](#), p 29).



*Tudu soostiku loodusliku veerežiimi taastamiseks on sulgetud osa sealsetest kuivenduskraavidest*

**Seonduvalt rõhutab Keskkonnaõiguse Keskus, et taastavate meetmete rakendamise kohustus ei piirdu artikli 6 lõikega 2.** Direktiivi sätete<sup>24</sup> sõnastusest on selge, et direktiivide siduvaks eesmärgiks pole mitte üksnes elupaigatüüpide ja liikide seisundi säilitamine Natura võrgustiku moodustamise hetke tasemel, vaid ka seisundi parendamine, kui see seisund ei olnud võrgustiku moodustamise hetkel soodne. Muu hulgas on Natura alasid võrgustikku liidetud nende taastamispotentsiaali pärast (lisa III kriteeriumid). Euroopa Kohus on korduvalt osundanud, et direktiivi üldiseks eesmärgiks, samuti artikli 6 regulatsiooni eesmärgiks, on säilitamise kõrval ka taastamine, et tagada keskkonnakaitse kõrge tase (nt [C-441/17](#), p 106; [C-461/17](#), p 30). Natura alade kaitse ei tohi piirduda meetmetega, mis on mõeldud inimtegevusest tuleneva välise kahjustamise ja häirimise vältimiseks, vaid see peab ka vastavalt olukorrale hõlmama positiivseid meetmeid ala seisundi säilitamiseks ja parandamiseks ([C-399/14](#), p 209; [C-404/09](#), p 135). Neile seisukohtadele on viidatud ka Riigikohtu praktikas (RKHKo [3-17-2565](#), p 17). Teisisõnu: **direktiivide üldistest sätetest ning loodusdirektiivi artikli 6 lõikest 1 ja linnudirektiivi artikli 4 lõigetest 1 ja 2 tuleneb siduv kohustus vajadusel**

<sup>24</sup> Linnudirektiivi artiklid 1–3 ja loodusdirektiivi artikli 1 punkt a, artikli 2 lõiked 1 ja 2, artikli 3 lg 1.

rakendada meetmeid, mis parandavad looduskeskkonna seisundit võrreldes võrgustiku moodustamise ajaga (vt nt [C-418/04](#), p 153 ja 154). Eesti põhiseadusest tulenevalt ei tohi siiski taastamisel piirata ebaproportsionaalselt põhiõigusi. Ka [haldusmenetluse seaduse](#) § 3 lg 2 kohaselt peab halduse õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes.

## 3.2. Natura võrgustiku alade kaitse Eesti õiguses

### 3.2.1. Eesti Natura võrgustiku iseloomustus ja määratlus riigisisises õiguses

Natura 2000 võrgustik Eestis koosneb loodus- ja linnualadest nagu mujalgi EL-is (LKS § 69 lg 1). Alasid kaitstakse osana üldisest looduskaitsealuste alade võrgustikust: 92% Eestis kaitstavatest aladest on vähemalt osaliselt Natura alad ([ELK 2020](#), lk 28). **Natura ala on Eesti õiguse järgi kaitseala, hoiuala, püsielupaik või kaitstav looduse üksikobjekt** (LKS § 69 lg 2). Eesti Natura võrgustiku alade pindala jagunes 2020. a seisuga järgmiselt: hoiualad 49%, kaitsealad 48%, püsielupaigad 3%, üksikobjektid 0,005%, määratlemata kaitsekorraga alad 0,08% ([ELK 2020](#), lk 31).

**Milline ala on Natura ala?** Natura ala võib olla Eesti õiguses kaitstud kui rahvuspark, looduskaitseala, maastikukaitseala, hoiuala, püsielupaik või looduse üksikobjekt. Rahvuspargi, looduskaitseala ja maastikukaitseala ühine nimetus on **kaitseala**. Suurem osa kaitsealadest eksisteeris juba enne Natura võrgustiku moodustamist. Enamik kaitsealadest on vähemalt osaliselt ka Natura alad. Olemasolevatest kaitsealadest siiski ei piisanud Eesti Natura võrgustiku moodustamiseks. Seetõttu lisati looduskaitseõigusesse **hoiuala** regulatsioon. Praktikas on peaaegu kõik hoiualad Natura alad. Natura ala võib olla ka püsielupaik ja kaitstav looduse üksikobjekt. **Püsielupaik** on liigi püsivalt või perioodiliselt asustatud elupaik, nagu taime kasvukoht või looma sigimisala. Eraldi Natura võrgustiku alaks saavad olla väljaspool kaitsealaid ja hoiualasid asuvad kaitstavad püsielupaigad. **Üksikobjekt** saab olla Natura alaks, kuna mõned loodusdirektiivi elupaigatüübid on LKS kohaselt üksikobjektid, nt liivakivipaljandid (8220) ja koopad (8310). Üksikobjekt võib olla Natura alaks ka n-õ juhuslikult, sest juba enne Natura võrgustiku moodustamist üksikobjektina kaitse all olnud alal leidub Natura võrgustikuga kaitstavaid liike või elupaigatüüpe. Näiteks Estonia mägi on osa Raikküla-Paka loodusalast. Üksikobjektina kaitstakse pinnavormi ja sellel pinnavormil (moreenseljandikel) esinevate Natura elupaigatüüpide nagu puisniit (\*6530) tõttu on see üksikobjekt ka Natura ala<sup>25</sup>. Kui täpne olla, siis pole see üksikobjekt tegelikult mitte Natura ala, vaid osa Natura alast, mis hõlmab lisaks sellele üksikobjektile ka veel üht üksikobjekti, maastikukaitseala, hoiuala ja püsielupaika. Niisiis võib sama Natura ala olla Eestis kaitse all mitme erineva kaitseala, hoiuala, püsielupaiga ja üksikobjektina. Kokkuvõttes on vastus küsimusele väga keeruline. Praktikas on aga lihtne kontrollida, kas mingi maatükk on osa Natura alast, kasutades Maa-ameti kaardirakendust „[Looduskaitse ja Natura 2000 alad](#)“.

<sup>25</sup> Juhime tähelepanu, et käesoleva ülevaate vormistamise ajal moodustati Raikküla-Paka maastikukaitseala, mis hõlmab ülevaate kirjutamise ajal üksikobjektina kaitse all olnud Estonia mäe.



Natura aladena on Eestis üldiselt määratletud **suured maa-alad**, mitte ainult need konkreetset kohad, mis on eriti olulised liigi või elupaigatüübi soodsa seisundi säilitamiseks või taastamiseks. Selline valik tehti, et tagada väärtuslikele elupaikadele **puhvertsoon ja alade sidusus** ([Loodusveeb](#), 01.11.2021). Eeltoodust tulenevalt võivad Natura alad hõlmata intensiivses kasutuses olevaid alasid, sh asulaid.

### 3.2.2. Natura alade üldine kaitsekorraldus

Direktiivide elluviimisel on asjakohased paljud Eesti õiguse sätted. Näiteks piirab atmosfääriõhu kaitse seadus välisõhus leviva müra tekitamist ning see regulatsioon aitab muu hulgas tagada, et ei häiritaks linde Natura aladel. **Peamiselt on loodus- ja linnudirektiivi nõuded siiski üle võetud looduskaitseseadusega** ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega, nagu kaitsealade kaitse-eeskirjad. LKS ei näe ette erilist Natura alade kaitsekorda, vaid ala kaitsekord sõltub eelkõige sellest, mis tüüpi kaitstava alaga on tegu. Natura 2000 võrgustiku aladest on 97% määratletud hoiualadena või kaitsealadena ([ELK 2020](#), lk 31). Vastavaid kaitsekordi kirjeldatakse seetõttu pikemalt osades 3.2.3. Hoiuala ja 3.2.4. Kaitseala. Järgnevalt käsitletakse Natura alade kaitsekorralduse olulisemaid ühiseid jooni.

Looduskaitset korraldab kõigil Natura aladel [Keskkonnaamet](#). LKS-i kohaselt on ta nende alade „valitseja“ (LKS § 21 lg 1), kuigi sisuliselt oleks õigem nimetada ametit alade „valvuriks“. Valitsemine seisneb kohustuses tagada, et aladel saavutatakse looduskaitse eesmärgid, sealhulgas valvata selle järgi, et aladel toimuv inimtegevus võimaldaks neid eesmärgi saavutada. Näiteks ei saa Natura aladel anda ehitusluba ilma Keskkonnaameti kooskõlastuseta ning amet ei tohi ehitamisega nõustuda, kui ehitamine võib ala kahjustada (LKS § 14 lg 1 p 8 ja lg 2). Kinnisasja valdajal (nt omanikul või rentnikul) pole üldiselt õigust keelata Keskkonnaameti ametnike viibimist enda kinnisasjal seoses loodusobjekti kaitse korraldamisega. Samuti ei tohi keelata viibimist teadustöötajal, kellel on ette näidata asjakohane tõend.<sup>26</sup>

**Ala kaitse-eesmärgid** on kõige üldisemal tasemel määratletud õigusaktis, millega ala on riigisiselt kaitse alla võetud, samuti Eesti poolt esitatud linnu- ja loodusalade [nimekirjas](#). Neis õigusaktides nimetatakse kaitse-eesmärkideks alal kaitstavaid elupaigatüüpe ja liike. Keskkonnaõiguse Keskus juhhib tähelepanu, et eelmistes alapeatükkides käsitletud EL-i õiguse kohaselt pole ala kaitse-eesmärgiks mitte liik ega elupaigatüüp, vaid see, mida konkreetsel alal tuleb tagada, et oleks võimalik saavutada võrgustiku üldist eesmärki. Iga alal kaitstava elupaigatüübi ja liigi osas peaks olema selgelt määratletud, kas eesmärgiks on olemasoleva olukorra säilitamine või parandamine ning milline see olukord peaks olema, arvestades konkreetse ala olulisust alal esinevate elupaigatüüpide ja liikide soodsa seisundi säilitamisel või taastamisel ning Natura võrgustiku sidususe tagamisel. Näiteks pole EL-i õiguse tähenduses loodusala kaitse-eesmärgiks mitte kadastik (elupaigatüüp), vaid selleks saab olla alal kadastiku struktuuri parandamine eeskujulikuni kümne aasta jooksul, vt 3.1.2. Kohustus kehtestada ja ellu viia ökoloogilistele vajadustele vastavad kaitsemeetmed. Sellised alapõhised eesmärgid on Eestis üldiselt ette nähtud kaitsekorralduskavades.

<sup>26</sup> LKS § 15 lg 3; [Keskkonnaministri 28.05.2004 määrus nr 60](#) "Kaitstava loodusobjekti piires oleval kinnisasjal liikumiseks teadustöötajale õiendi väljastamise tingimused ja õiendi vorm".

**Kaitsekorralduskavu** koostatakse looduskaitse eesmärkide saavutamiseks konkreetsel alal. Kava koostamine pole kohustuslik. Valikul, millistele aladele kavad koostatakse, tuleb Keskkonnaametil aga eelistada Natura võrgustiku alasid, eriti selliseid alasid, millel on loodusväärtuste säilitamiseks oluline alade hooldamine.<sup>27</sup> Kavas kirjeldatakse ala üldiselt ning täpsemalt sellel leiduvaid loodusväärtusi ja neid mõjutavaid tegureid. Kavas antakse hinnang kaitstavate liikide ja elupaigatüüpide seisundile ja määratletakse täpsemalt kaitse-eesmärgid ning nende saavutamiseks vajalikud kaitsekorralduslikud tegevused. Tegevused on jaotatud kolme prioriteediklassi:

1. hädavajalikud tegevused;
2. pikaajaliste kaitse-eesmärkide saavutamiseks vajalikud tegevused ja nendega seonduv tugitegevus, nagu kaitsekorra tulemuslikkuse uuring;
3. soovituslikud tegevused.

Kava ajaline pikkus on tavaliselt kümme aastat. Kava koostamist korraldab ja kava kinnitab Keskkonnaamet. Kaitsekorralduskavad on kättesaadavad andmebaasis [EELIS](#).

Riigikohus on selgitanud, et kaitsekorralduskavade eri osade õiguslik iseloom on erinev. Suures osas on tegu vaid haldussisese tegevusplaaniga, mis ei reguleeri haldusväliste isikute õigusi ja kohustusi. **Kaitsekorralduskava** tervikuna **tuleb** siiski **käsitleda haldusaktina**, täpsemalt üldkorraldusena, kuivõrd kaval on osaliselt haldusakti tunnused (RKHKo [3-3-1-81-15](#), p 20).

Lisaks alapõhistele kavadele koostatakse ka liigi- ja elupaigapõhiseid tegevuskavu. **Liigikaitse tegevuskava** koostatakse I kaitsekategooria liikide, st eriti ohustatud liikide, nagu lendorav,<sup>28</sup> kaitse korraldamiseks ja muu liigi soodsa seisundi saavutamiseks. Kavas kirjeldatakse liigi bioloogiat, levikut ja arvukust. Samuti liigi soodsa seisundi tagamise tingimusi, ohutegureid, kaitse-eesmärki ja selle saavutamiseks vajalike tegevuste eelisjärjestust, ajakava ja eelarvet (LKS § 49). LKS võimaldab koostada ka **elupaiga tegevuskavu** elupaiga soodsa seisundi tagamiseks, kui teadusinventuuri tulemused või muud andmed näitavad, et seni rakendatud abinõud seda ei taga või kui seda nõuab rahvusvaheline kohustus. (LKS § 251). Tegevuskavad on koostatud soode ja pärandniitude kaitseks. Nii liigi kui elupaiga tegevuskava kinnitab Keskkonnaamet ja need avalikustatakse veebis.<sup>29</sup>

Ala looduskaitse eesmärkide saavutamiseks võib alal olla vajalik **inimese sekkumine** looduslikesse protsessidesse. Eelkõige on see vajadus **poollooduslike koosluste osas**. Sellisteks kooslusteks nimetatakse pikaajalise inimtegevuse mõjul kujunenud loodusliku elustiku kooslustega alasid, kus on niidetud heina või karjatatud loomi, nt puisniidud, loopealsed, soostunud niidud, soo-, ranna-, lammi- ja aruniidud ning puiskarjamaad. Poollooduslike koosluste esinemisaladel on vajalik nende ilmet ja liigikoosseisu tagav tegevus, nagu niitmine, loomade karjatamine, puu- ja põõsarinde kujundamine ja harvendamine või raadamine.

<sup>27</sup> LKS § 25; [Keskkonnaministri 20.10.2009 määrus nr 60](#) "Kaitsekorralduskava koostamise ja kinnitamise kord ning kaitsekorralduskava kinnitaja määramine" § 5.

<sup>28</sup> Esimese kaitsekategooria liigid on loetletud valitsuse määruses. [Vabariigi Valitsuse 20.05.2004 määrus nr 195](#) "I ja II kaitsekategooriana kaitse alla võetavate liikide loetelu".

<sup>29</sup> [Liigikaitse tegevuskavad ja elupaigatüüpide tegevuskavad](#).

Kaitstaval alal vajalikuks tegevuseks võib Keskkonnaamet anda alal asuva kinnisasja valdajale (nagu omanik või rentnik) tasuta kasutamiseks vajalikud töövahendid, sõlmides selleks lepingu (LKS § 17). Samuti saab teatud töödeks taotleda Keskkonnaametilt **loodushoiutoetusi poollooduslike koosluste taastamiseks** (nt võsa eemaldamine ja karjaia parandamine)<sup>30</sup> ja **PRIA-lt hooldamiseks** (niitmine ja karjatamine).<sup>31</sup> Töövahendite andmise ja toetuste taotlemise võimalus ei tähenda, et looduskaitsealalt vajalike tööde tegemine oleks kinnisasja valdaja kohustus, vaid see kohustus on riigil. Samas ei tohi omanik takistada vajalike tööde tegemist (LKS § 17 lg 8 ja 9). Reeglina teostatavad töid eraisikud Keskkonnaameti tellimusel.

### 3.2.3. Kaitseala

*LKS § 4 lg 2. Kaitseala on inimtegevusest puutumatu hoitav või erinõuete kohaselt kasutatav ala, kus säilitatakse, kaitstakse, taastatakse, uuritakse või tutvustatakse loodust. Kaitsealad on: 1) rahvuspargid; 2) looduskaitsealad; 3) maastikukaitsealad.*

Enamik kaitsealasid on looduskaitsealad. Rahvuspargid on erilise rahvusliku väärtusega kaitsealad, kus kaitstakse lisaks loodusele maastikke ja kultuuripärandit ning eesmärgiks on säilitada ka tasakaalustatud keskkonnakasutus (LKS § 26).<sup>32</sup> Maastikukaitseala ehk looduspark on kaitseala, mis on loodud eelkõige loodus- või pärandkultuurimaastike ja selle elementide säilitamiseks, kaitsmiseks, uurimiseks, tutvustamiseks, aga ka maastiku kasutamise reguleerimiseks (LKS § 28). Praktikas võetakse iga ala kaitse alla eraldi otsusega Vabariigi Valitsuse määruse vormis. See määrus sätestab ka ala kaitse-eeskirja.<sup>33</sup>

Looduskaitsealad on kaitsealadel erinevad ning piirangud varieeruvad ka kaitseala piires. Kaitsealad on jagatud osadeks, millel kehtib erineva rangusega kaitsekord. LKS näeb ette kolm eri rangusega vööndi tüüpi. **Loodusreservaat** on inimtegevusest puutumatu hoitav ala, kus inimesed ei tohi isegi viibida. Eramaaladel praktiliselt pole loodusreservaate. **Sihtkaitsevöönd** on suure looduskaitsealase väärtusega ala, kus kehtivad ranged piirangud. Sihtkaitsevööndid paiknevad valdavalt riigimaal.<sup>34</sup> Praktikas tehakse vahet looduslikel ja hooldatavatel sihtkaitsevöönditel. Esimestes eeldab kaitse reeglina looduslikesse protsessidesse sekkumise vältimist (nt sood, loodusmetsad); teises, vastupidi, on reeglits inimese pidev sekkumine (nt niidud), sest muidu loodusväärtused ei säiliks. **Piiranguvöönd** on väikseima looduskaitseväärtusega ala, mis sageli ühendab rangemalt kaitstavaid alasid ning võib toimida puhvrina sihtkaitsevööndi ja looduskaitsealade piiranguteta maa vahel. Ligikaudu

<sup>30</sup> [Keskkonnaministri 01.06.2004 määrus nr 62](#) "Loodushoiutoetuse taotlemise, taotluse läbivaatamise ja toetuse maksmise kord, nõuded toetuse maksmiseks, toetuse määrad ning toetuse tagasinõudmise kord".

<sup>31</sup> [Maaeluministri 22.04.2015 määrus nr 38](#) "Poolloodusliku koosluse hooldamise toetus". Antud määrus ei ole kehtestatud LKS-i alusel, vaid [Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse](#) § 67 lõike 2 alusel.

<sup>32</sup> Rahvusparke on 2021. a kuus: Lahemaa, Karula, Soomaa, Vilsandi, Matsalu ja Alutaguse.

<sup>33</sup> Erandiks on pargid, arboreetumid ja puistud, millel on ühine kaitse-eeskiri. [Vabariigi Valitsuse 03.03.2006 määrus nr 64](#) "Kaitsealuste parkide, arboreetumite ja puistute kaitse-eeskiri".

<sup>34</sup> Looduslikest sihtkaitsevöönditest on riigi omandis 97,9% ja hooldatavatest sihtkaitsevöönditest 89,2%. ELK 2020, lk 88.

pool (50,8%) kaitsealade piiranguvöönditest asub eramaal ([ELK 2020](#), lk 88). Iga kaitseala maa ei ole tingimata jaotatud kolme tüüpi vööndisse. Näiteks pole enamikul kaitsealadest loodusreservaate. Samuti on kaitsealadel reeglina mitu sihtkaitse- ja piiranguvööndit. Vööndite arv ja asukoht määratakse kaitse-eeskirjaga.



*Kasari jõgi Matsalu rahvusparkis*

**Kaitsealade kaitsekord on määratletud läbi üldiste LKS-i sätete, mida võidakse täpsustada kaitse-eeskirjaga.** Kui täpsustusi pole tehtud, siis kehtib üldsätetest tulenev kaitsekord. Kõige olulisemad on sihtkaitsevööndit ja piiranguvööndit käsitlevad üldised sätted (LKS §-d 30–31). Sihtkaitsevööndis on printsiiibis keelatud majandustegevus, loodusvarade kasutamine, uute ehitiste püstitamine, inimeste viibimine kaitsealuste liikide elupaigas (sh taimede kasvukohas) ja rändlindude koondumispaias, sõidukiga sõitmine, maastikusõidukiga ja ujuvahendiga sõitmine, telkimine, lõkke tegemine ja rahvaürituste korraldamine (LKS § 30 lg 2). Kaitse-eeskirjas saab teha neist piirangutest erandeid, kuid vaid piiratud ulatuses. Näiteks saab kaitse-eeskirjas lubada marjade jms metsa kõrvalsaaduste varumist, kalapüüki ja jahipidamist, kuid ei saa lubada metsaraiet majanduslikel eesmärkidel (LKS § 30 lg 3). LKS-i kohaselt kehtivad ka piiranguvööndis inimtegevusele vaikumisi ulatuslikud piiranguid, nt on eelduslikult keelatud maavarade kaevandamine, uute ehitiste ehitamine, lageraie ja väetiste kasutamine (LKS § 31 lg 2 p-d 3, 5, 7 ja 8). Samas võib kaitse-eeskirjas neist piirangutest teha erandeid ja praktikas ongi erandite tegemine tavaline.

**Kaitsekord LKS-i ja kaitse-eeskirja alusel.** Näiteks on Kõnnumaa maastikukaitsealal intensiivne metsaraie, st uuendusraie ehk lageraie ja turberaie<sup>35</sup> reguleeritud järgmiselt. Kõnnumaa maastikukaitseala kaitse-eeskiri<sup>36</sup> jaotab kaitseala kuueks sihtkaitse- ja neljaks piiranguvööndiks. LKS § 30 keelab sihtkaitsevööndites majanduslikel eesmärkidel teostatavad raied. Sellest keelust ei ole lubatud kaitse-eeskirjas teha erandit. LKS § 31 lg 2 p 5 keelab uuendusraied ka piiranguvööndites, kuid kaitse-eeskirjaga võib keeldu leevendada. Kõnnumaa maastikukaitseala kaitse-eeskirjaga on lubatud Kõnnumaa piiranguvööndis lageraie hall-  
leplikutes kuni ühe hektari suuruse langina ning Kõnnumaa ja Ohekatku piiranguvööndis turberaie kuni kahe hektari suuruse langina, kuid Ohekatku piiranguvööndis on raiete tegemine lubatud üksnes 1. augustist 31. jaanuarini (§ 15 lg 2 p 3 ja 4, lg 3).

**Iga liiki kaitseala võib tervikuna või osaliselt olla Natura võrgustiku osa.** Linnu- ja loodusala võib kuuluda mistahes tüüpi vööndisse, kuid Natura võrgustiku eesmärkide seisukohalt kõige väärtuslikumad alad peaksid kaitsealadel kuuluma reservaatide ja sihtkaitsevööndite koosseisu. Kaitsealal paiknevad Natura alad on nimetatud n-ö joonealuse märkusena kaitse-eeskirja lõpus. Kaitsealal kaitstavad Natura liigid ja elupaigatüübid on nimetatud kaitse-eeskirja alguses kaitse-eesmärkidenä. Neid eesmärke võivad täpsustada kaitsekorralduskavad, liigikaitse kavad ja elupaigatüüpide kaitse kavad.

Kaitsealade vööndite regulatsioon ei näe ette erisätteid Natura võrgustiku alade kohta. **Kaitse-eeskirjade koostamisel ja normide rakendamisel tuleb Natura aladel siiski arvestada linnu- ja loodusdirektiivi normide ning Euroopa Kohtu praktikaga.** Näiteks tuleb kaitseala tsoneerimisel ja piiranguvööndite kaitsekorra täpsustamisel kaitse-eeskirjas pidada silmas, et piiranguvööndite režiimid (erandid LKS § 31 lg 2 keeldudest) ei kujuneks takistuseks ala kaitse-eesmärkide saavutamisel ja Natura võrgustiku eesmärgi saavutamisel üldiselt. Kooskõlastuste ja lubade andmisel tuleb riigisisest õigust tõlgendada maksimaalselt kooskõlas EL-i õigusega. Samuti tuleb silmas pidada, et direktiivi sätetel võib olla otsemõju, kuid otsemõjule ei saa tugineda riik eraisiku vastu, vt 1.3. Direktiivide tähendus Eesti õiguse kohaldamisel.

### 3.2.4. Hoiuala

LKS § 4 lg 3. Hoiuala on elupaikade ja kasvukohtade kaitseks määratud ala, mille säilimise tagamiseks hinnatakse kavandatavate tegevuste mõju ja keelatakse ala soodsat seisundit kahjustavad tegevused.

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.

<sup>35</sup> Nende mõistete kohta vaata [metsaseaduse](#) § 28 lg 4 p 1 ja § 29–30.

<sup>36</sup> [Vabariigi Valitsuse 25.04.2019 määrus nr 41](#) "Kõnnumaa maastikukaitseala kaitse-eeskiri".

Enne EL-iga liitumist 2004. a oli selge, et Natura 2000 võrgustikku ei saa moodustada üksnes olemasolevate kaitstavate alade põhjal. Alade täiendav kaitse alla võtmine toimus hoiualadena ([looduskaitseeaduse seletuskiri](#), lk 30). **Peaaegu kõik hoiualad** on praktikas **Natura alad**. Umbes pool (47,7%) hoiuala maadest on eraomandis ([ELK 2020](#), lk 88).



*Kühmnokk-luigepaar poegadega Väinamere linnualal. Kassari, Hiiumaa*

Hoiualad võetakse kaitse alla Vabariigi Valitsuse määruse vormis nagu kaitsealadki. Erinevalt kaitsealadest toimub kaitse alla võtmine maakondade kaupa.<sup>37</sup> Kaitse alla võtmise määrukses selgitatakse alade paiknemist ning neil kaitstavaid liike ja elupaigatüüpe, kuid mitte kaitsekorda, sest **hoiualade kaitsekord tuleneb otse LKS-ist. See on samasugune kõikidel hoiualadel ja terve ala ulatuses**, hoiualal pole kaitse-eeskirja ega võõndeid. Hoiualade kaitsekorras on keskse tähtsusega käesoleva alapeatüki alguses tsiteeritud LKS § 32 lg 2. Sätte elluviimise peab tagama eelkõige Keskkonnaamet lube andes ning lube, kavu ja muid dokumente kooskõlastades. Seejuures tuleb arvesse võtta mitte üksnes LKS-i hoiualade regulatsiooni, vaid ka linnu- ja loodusdirektiivi norme ja Euroopa Kohtu praktikat. Eesti õigust tuleb alati tõlgendada maksimaalselt kooskõlas EL-i õigusega, vt 1.3. Direktiivide tähendus Eesti õiguse kohaldamisel.

LKS-i § 32 lg 2 elluviimine eeldab alati hindamist, et selgitada, milline on konkreetse tegevuse mõju hoiualal kaitstavatele loodusväärtustele. Hindamine võib toimuda KMH või KSH vormis, vt 4.1.2. Natura hindamine ja keskkonnamõju (strateegiline) hindamine. Teatud tegevuste mõju hindamiseks on LKS-is ette nähtud eriline luba (hoiuala teatis). Need on pigem väiksemahulised tegevused, mille elluviimiseks sageli pole muid lube vaja. Täpsemalt nimetab LKS järgmisi tegevusi: tee rajamine, loodusliku kivimi või pinnase teisaldamine, veekogude veetaseme ja kaldajoone muutmine, biotsiidi ja taimekaitsevahendi kasutamine, loodusliku ja

<sup>37</sup> Riigikohus on asunud seisukohale, et iga määrukses nimetatud hoiuala osas toimub kaitse alla võtmine siiski eraldiseisva menetlusena LKS-i mõttes. RKÜKo [3-3-85-10](#), p 36.

poolloodusliku rohumaa ning poldri kultiveerimine ja väetamine, puisniiduilmelisel alal asuvate puude raiumine, maaparandussüsteemi rajamine ja rekonstrueerimine ja roo varumine (LKS § 33 lg 2). Hoiuala piires asuva kinnisasja valdaja peab esitama Keskkonnaametile teatise, kui ta kavandab neid tegevusi väljaspool õuemaad. Teatises kirjeldatakse kavandatavaid töid, nende mahtu ja aega ning nende tegemiskoha skeemi. Teatis tuleb esitada vähemalt üks kuu enne tööde alustamist. Keskkonnaamet hindab, kas tegevus võib Natura ala mõjutada ning otsustab selle põhjal, kas tegevust võib läbi viia ning mis tingimustel. Hoiuala kaitse-eesmärkide saavutamiseks ei tohi siiski eproporsionaalselt piirata isikute põhiõigusi.

**Õuema.** *Mõiste on looduskaitseseaduses defineerimata. Sama mõistet kasutavad erinevad seadused nii maksustamis-, maamõõtmis- kui ka keskkonnavaldkonnas, kuid selle selget määratlust pole üheski õigusaktis antud. Keskkonnaõiguse Keskuse hinnangul kasutatakse õuema mõistet LKS-is sarnases tähenduses nagu keskkonnaseadustiku üldosa seaduses (KeÜS), mis on LKS-i suhtes üldseaduseks. Õuemaaks saab pidada maaomaniku aktiivses kasutuses olevat maad. Selliseks maaks on näiteks elamu ja kuuri vaheline maa, samuti peenramaa ja puuviljaaed, vt ka keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid, p 3.8.1.*

### 3.2.5. Looduskaitsealane põhikohustus ja omandikitsenduste hüvitamine

Eesti põhiseaduse § 32 kohaselt seisneb omandiõigus õiguses vabalt vallata, kasutada ja käsutada omandit, kuid omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. **Looduskaitseõuded reeglina piiravad omandiõigust.** Põhiseadus lubab omandiõigust seadusega kitsendada mh looduskaitse eesmärgil, kuid piirang peab olema proportsionaalne. Kui kinnisasjale kehtestatud looduskaitsepiirangud jätavad omaniku täielikult või peaaegu täielikult ilma omandiõiguse teostamise võimalusest, võib põhimõtteliselt olla tegemist ka faktilise sundvõõrandamisega PS § 32 lõike 1 teise lause tähenduses (PSJKo [5-21-3](#), p 33). Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Looduskaitsepiirangud siiski üldiselt ei ole käsitletavad sundvõõrandamisena, isegi kui need on ranged (PSJKo [5-21-3](#), p 34–38).

**Looduse kaitsmine on põhiseadusest tulenev riigi ülesanne, kuid ühtlasi ka igaühe kohustus.** PS § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. PS § 53 järgi on igaüks kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Riigikohus on asunud järgmisele seisukohale: „Looduskaitsepiirangute kehtestamist õigustab tugev üldine huvi ja isiku kohustus looduskaitsepiiranguid taluda on üldjuhul kõrge. Looduskeskkond on pidevas muutumises ja seetõttu võivad muutuda ka looduse kaitsmiseks vajalikud meetmed või nende rakendamise ulatus. Selliste meetmete rakendamise vajadust tulevikus ei ole võimalik täielikult ette näha ning kogu vastutust nendega kaasnevate omandikitsenduste eest ei saa asetada riigile. PS § 32 lõike 2 kolmas lause näeb omanikule ette talumiskohustuse, keelates kasutada omandit üldiste huvide vastaselt.“ (PSJKo [5-21-3](#), p 41)

Riigikohus on ka märkinud järgmist: „Põhiseadus ei nõua igasuguse üldistes huvides isikule seatud omandikitsenduse hüvitamist. Samuti ei tulene põhiseadusest nõuet, et hüvitise maksmise kohustuse korral oleks hüvitis täielik ja kohene. Isikule tuleb tema omandile seatud kitsendustega tekitatud kahju hüvitada eelkõige juhul, kui hüvitise maksmata jätmise läheks vastuollu PS §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõiguse ja PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega. Riigikohus on märkinud, et võrdsuspõhimõttega oleks vastuolus olukord, kus üks või mõned üksikud peaksid üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi kui teised, kes samuti kasutavad üldistes huvides loodud vahendeid ja ressursse. /../ Seejuures on isiku kohustus tema omandile seatud kitsendusi hüvitiseta taluda seda suurem, mida tugevam üldine huvi omandikitsendust õigustab.“ (PSJKo [5-21-3](#), p 40)

Looduskaitseliste piirangute mõju leevendamiseks omandiõigusele on teatud juhtudel ette nähtud hüvitised (toetused). Toetusi makstakse EL-i ühise põllumajanduspoliitika eelarve vahenditest, mistõttu toetuste üksikasjad muutuvad igal eelarveperioodil.<sup>38</sup> Eelkõige võib esile tuua **hüvitise metsamaa kasutamise piirangute eest**.

**Erametsamaa toetus.** Toetust saab taotleda teatud looduskaitseliste piirangutega erametsamaal, eelkõige Natura 2000 võrgustiku aladel asuval erametsamaal.<sup>39</sup> Toetuse suurus sõltub sellest, kui ranged piirangud alal kehtivad. Leebemate piirangutega maade osas sõltub toetuse suurus ka taotluste arvust, sest toetuste kogusumma aastas on fikseeritud. Toetuse taotlemiseks peab metsaala olema vähemalt 0,3 hektari suurune ja metsaalana keskkonnaregistris registreeritud. Toetuse taotleja ei tohi taotluse esitamise kalendriaastal eksida looduskaitseaduse ega metsaseaduse nõuete vastu. Kogu majapidamises peab järgima kohustuslikke majandamisnõudeid ning häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi. Toetusega seonduvat korraldab riigi SA Erametsakeskus.

Teatavas mõttes võib hüvitiseks pidada ka **vabastusi maamaksust**. Range kaitse all olevad maad on maamaksust täielikult vabastatud. Leebema kaitsereežiimiga maadel on maksumäär 50% ([maamaksuseadus](#) § 4).

LKS §-s 20 on ette nähtud ka **võimalus müüa looduskaitseliste piirangutega maa riigile**. Selline võimalus eksisteerib siiski vaid üsna piiratud juhtudel. Üldistatult ostab riik vaid sellist maad, millel on ranged looduskaitseliste piirangud ning sedagi vaid juhul, kui omanik polnud maad omandades neist piirangutest teadlik või (rangeid) piiranguid maa ostmisel ei eksisteerinud, samuti juhul, kui maa omandati pärimise teel või lähisugulaselt, kes oli maa omanik enne maa (range) kaitse alla võtmist. Isegi kui nimetatud tingimused on täidetud, võib maa müük riigile võtta aastaid, sest riigi vahendid maade omandamiseks on piiratud. Riigikohus on asunud seisukohale, et LKS §-s 20 sätestatud menetlus pole ette nähtud maa omandamiseks sellises olukorras, kus looduskaitseliste piirangud on nii ranged, et kujutavad endast maa faktilist sundvõõrandamist (RKHKo [3-16-812/16](#), p 13).

<sup>38</sup> Näiteks on käesoleva ülevaate kirjutamise ajal 2021. a võimalik taotleda toetust Natura võrgustiku aladel asuva põllumaa kasutamise piirangute eest, kuid uuel eelarveperioodil (2023–2027) seda meedet tõenäoliselt ei rahastata.

<sup>39</sup> [Maaeluministri 22.04.2015 määrus nr 39](#) "Natura 2000 erametsamaa toetus".



## 4. Natura hindamine

### 4.1. Natura hindamise üldiseloostus

#### 4.1.1. Natura hindamise mõiste ja etapid

Natura hindamine seisneb inimtegevuse (teatud juhtudel ka loodusliku protsessi) mõju hindamises Natura ala(de) kaitse-eesmärkide saavutamisele. Loodusdirektiivis ei kasutata mõistet „Natura hindamine“. Artikli 6 lõikes 3 viidatakse „**asjakohasele hindamisele**“ (ingl kl *appropriate assessment*).

**Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3.** 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. 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.

**Natura hindamise mõistet kasutatakse** juhendites ja praktikas mõnevõrra **erinevates tähendustes**. Üldjoontes koosneb artikli 6 lõike 3 elluviimine kolmest osast: 1) eelhindamine ehk hindamise vajalikkuse välja selgitamine; 2) täishindamine ehk mõjude põhjalik hindamine<sup>40</sup>; 3) otsuse tegemine ehk projektile või kavale nõusoleku andmine või sellest keeldumine. Kõige laiemas tähenduses on Natura hindamine kõik kolm nimetatud etappi koos vastavate menetlustoimingutega. Näiteks kui räägitakse vajadusest muuta Natura hindamise regulatsiooni, siis võidakse „Natura hindamise regulatsiooni“ all pidada silmas kõiki kolme komponenti puudutavaid sätteid. Peamiselt kasutatakse Natura hindamise mõistet teise etapi (täishindamise) tähenduses. Kõige kitsamas tähenduses on Natura hindamine üksnes täishindamise raames toimuv mõjude hindamine eksperdi poolt, kuid mitte sellele hindamisele eelnevad või järgnevad menetluse osad, nagu hindamise ulatuse määratlemine ja hindamisaruande avalikustamine.

Natura hindamise mõistet kasutatakse ka muus tähenduses kui artikli 6 lõikel 3 põhinevat hindamist. Vahel peetakse sellega silmas ka nn Natura erandi (artikli 6 lõike 4) rakendamist, sest erandi tingimustele vastavuse kontroll sisaldab samuti hindamist vt 4.5.5. Natura erandi menetlus. Lisaks on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et hindamiskohustus võib tuleneda ka artikli 6 lõikest 2. Kuigi see hindamine peab sisult vastama lõike 3 hindamise nõuetele, ei saa hindamisi samastada ([C-399/14](#), p 51–54; vt ka RKKKo [3-17-1739](#), p 25).

<sup>40</sup> „Täishindamise“ ingliskeelne vaste on termin *appropriate assessment*. Ka eestikeelsetes tekstides on rohkem levinud mõiste „asjakohane hindamine“. Käesolevas ülevaates kasutatakse läbivalt mõistet „täishindamine“, sest see seondub paremini „eelhindamise“ mõistega. Lisaks võib teatud liiki hindamise nimetamine „asjakohase hindamiseks“ olla segadust tekitav, sest mistahes hindamine peab olema asjakohane ehk sobiv hindamise eesmärgi saavutamiseks.

Artikli 6 lõige 3 kohustab hindama Natura ala kaitseks mittevajaliku uue inimtegevuse mõjusid enne tegevusele nõusoleku andmist. **Erinevalt lõikest 2 ei hõlma lõike 3 kohane hindamine looduslikke protsesse ja olemasolevat inimtegevust eraldiseisvalt.** Näiteks ei nõua lõige 3 olemasolevate kuivenduskraavide jätkuva kuivendava mõju hindamist. Sellise mõju käsitlemine võib olla siiski vajalik kumulatiivsete mõjude välja selgitamiseks, kui kavandatakse uue kuivendussüsteemi rajamist. Lõike 3 piiratud kohaldumisala nähtub eelkõige mõju hindamise sidumisest nõusoleku andmisega, mistõttu ei saa hindamine puudutada üksnes looduslikke protsesse ega tegevusi, millele on nõusolek juba antud (vt 4.6.1 artikli 6 lõikest 2 tulenev hindamiskohustus).



*Karula rahvuspark. Soostunud niit Ähijärve ääres*

Asjaolust, et lõikes 3 viidatakse nii „projektile“ kui ka „kavale“ nähtub, et **hõlmatud on nii keskkonda vahetult mõjutav inimtegevus**, nagu raudtee ehitamine, **kui ka seda tegevust suunav üldisemat laadi tegevus**, nagu raudteetaristu planeerimine transpordi arengukavas. **Mõju hindamise eesmärk on välja selgitada kavandatava tegevuse võimalik ebasoodne mõju alale, et seda mõju vältida.** Alale ebasoodsat mõju avaldavat tegevust võib lubada üksnes erandina lõike 4 alusel.

**Eesti õiguses ei kasutata Natura hindamise mõistet. Natura hindamine on ühendatud keskkonnamõju (strateegilise) hindamisega.** Õigusnormides on jäetud lahtiseks, kuidas täpselt peaks toimuma Natura erandi kohaldamiseks vajalik hindamine. Puudub regulatsioon loodusdirektiivi artikli 6 lõike 2 kohaseks hindamiseks, kui mitte arvestada üldisi sätteid, nagu HMS § 6, milles kohustatakse haldusorganit välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel.

Järgnevalt käsitletakse artikli 6 lõikest 3 tulenevat Natura hindamist. Artikli 6 lõike 2 kohast hindamist on käsitletud osas 4.6. Olemasolevate tegevuste Natura mõju hindamine. Erandi kohaldamise küsimusi on selgitatud osas 4.5. Erandlik otsus kava kehtestada või tegevusluba anda hoolimata ebasoodsast mõjust.

## 4.1.2. Natura hindamine ja keskkonnamõju (strateegiline) hindamine

**Artikli 6 lõike 3 kohane hindamine on Eestis ühendatud keskkonnamõju hindamise (KMH) ja keskkonnamõju strateegilise hindamisega (KSH).** Ühendamine tähendab, et keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse ([KeHJS](#)) kohaselt ei saa Natura hindamist läbi viia eraldiseisvalt ilma keskkonnamõju (strateegilise) hindamiseta.<sup>41</sup> Kui on vaja hinnata projekti või kava mõju Natura alale, siis peab algatama vastavalt KMH või KSH, seda isegi juhul, kui muul põhjusel pole vaja sellise kava või projekti keskkonnamõjusid hinnata. EL-i õigus ei keela mõjuhindamiste sellist ühendamist. KSH osas on see üldiselt ka kohustuslik: kui loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 järgi peab kava mõju hindama, siis tuleb KSH direktiivi kohaselt läbi viia ka keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH direktiivi artikkel 3 lõige 2 punkt b). Natura hindamise ühendamine keskkonnamõju (strateegilise) hindamisega võib tuua kasu ([metoodiline juhend](#), lk 71–73), kuid ei pruugi siiski olla alati otstarbekas.<sup>42</sup> EL-i õiguses on keskkonnamõju (strateegiline) hindamine üldjoontes sarnane Natura hindamisele. Kõigi nende menetluste üldiseks eesmärgiks on keskkonnakaalutluste loimimine

**Keskkonnamõju hindamine (KMH).** Lihtsustatult öeldes seisneb KMH konkreetse kavandatava tegevuse ehk projekti – nt tehase ehitamine või lennuvälja rajamine – võimalike keskkonnale avalduvate mõjude hindamises. EL-i tasandil tuleneb vastav hindamiskohustus nn KMH direktiivist ([2011/92/EL](#))<sup>43</sup>, mis on Eesti õigusesse üle võetud KeHJS-iga. KMH toimub enne projektile tegevusloa andmist. Mõjuhindamise viib läbi ekspert. KMH annab tegevuse kohta teavet, et võimaldada oluliste negatiivsete mõjude vältimist või leevendamist. Selle ja muu teabe põhjal otsustab loa andja, kas ja mis tingimustel tegevust lubada.<sup>44</sup>

**Keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH).** KSH seisneb projektidele raamtingimusi seadvate avaliku võimu otsuste (kavade) keskkonnamõjude hindamises enne kavade vastu võtmist. Näiteks hinnatakse, milline on üldplaneeringus kavandatavate maakasutustingimuste mõju ja korrigeeritakse vastavalt kava sisu. Piirduda ei saa vaid KMH-ga, sest projekti kavandamisel ei ole sageli võimalik kõiki keskkonnakaalutlusi piisavalt arvestada, sest varasemate riigi või kohaliku omavalitsuse tasandi otsustega on juba paika pandud projekti raamtingimused. Näiteks ei pruugi olla võimalik ehitusloa andmisel otsustada, et lennuväli peaks paiknema hoopis muus asukohas, et vähendada negatiivseid keskkonnamõjusid, sest lennuvälja asukoht on varasemate otsustega kindlaks määratud. KSH võimaldab ka paremini arvestada eri tegevuste kuhjuvaid mõjusid. EL-i tasandil tuleneb KSH kohustus nn KSH direktiivist ([2001/42/EÜ](#))<sup>45</sup>, mis on Eesti õigusesse üle võetud KeHJS-iga, planeeringute osas ka planeerimisseadusega ([PlanS](#)).<sup>46</sup>

<sup>41</sup> KeHJS § 3 lg 1 p 2; § 33 lg 1 p 4. Seoses Eesti suhtes 2021. a algatatud rikkumismenetlusega on Keskkonnaministeerium andnud teada kavatsusest töötada välja regulatsioon, mis võimaldab Natura hindamise läbi viia eraldiseisvalt, sest nii saab ministeeriumi hinnangul kõige otstarbekamalt kõrvaldada puudusi, mida komisjon rikkumismenetluses Eestile ette heidab. Keskkonnaministeeriumi 21.10.2021 kiri nr 15-3-21/4167-2 Eesti Keskkonnaühenduste Kojale, lk 1

<sup>42</sup> Vt Ellex Raidla Advokaadibüroo OÜ. Eraldi Natura hindamise menetluse kehtestamise vajalikkuse ja otstarbekuse analüüs. Tallinn. 2020.

<sup>43</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/92/EL, 13. detsember 2011, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta.

<sup>44</sup> KMH kohta vaata lähemalt: Pöder, T. Keskkonnamõju hindamise käsiraamat. 2017 (edaspidi [KMH käsiraamat](#)).

<sup>45</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta.

<sup>46</sup> KSH kohta vaata lähemalt: Peterson, K., Kutsar, R., Metspalu, P., Vahtrus, S. ja Kalle, H. 2017. Keskkonnamõju strateegilise hindamise käsiraamat (edaspidi [KSH käsiraamat](#)).

otsustesse ning selle eesmärgi saavutamiseks hinnatakse tegevuse võimalikke mõjusid keskkonnale pädeva eksperdi poolt, küsitakse asjaomaste asutuste arvamus jms. Teisalt ei saa hindamisi samastada isegi siis, kui hindamised on menetluslikult ühendatud. Näiteks on Euroopa Kohus selgitanud, et KSH-st pole automaatselt vabastatud looduskaitset käsitlev kava, mille mõju loodusdirektiivi kohaselt hindama ei pea ([C-321/18](#), p 31). Hindamistes on olulisi erisusi, millest peamised on mõju hindamise künnis, mõju hindamise ulatus ja mõjuhindamise õiguslik siduvus (vt ka [metoodiline juhend](#), lk 73 ja 74).

**Hindamiskünnis** määratleb, millise projekti või kava keskkonnamõjusid tuleb hinnata. Lihtsustades võib öelda, et keskkonnamõju (strateegiline) hindamine on asjakohane suuremahuliste tegevuste korral, nagu uue raudteetrassi planeerimine või kaevandamine mitmekümnel hektaril. Natura hindamine võib olla vajalik ka väikesemahuliste tegevuste osas, sest ka väike muutus keskkonnas võib mingitel tingimustel avaldada ebasoodsat mõju Natura alale. Lisaks on hindamiste künnis erinevalt määratletud mõju avaldumise tõenäosuse osas. Natura hindamise künnist on põhjalikumalt käsitletud osas 4.2.5. Ettevaatuspõhimõtte eelhindamisel.

**Hindamise ulatus** iseloomustab seda, milliseid mõjusid hinnatakse. Keskkonnamõju (strateegilise) hindamise eesmärk on hinnata projekti või kava keskkonnamõjusid üldiselt. Keskkonnamõjuks pole vaid mõju looduskeskkonnale, vaid ka keskkonna kaudu avalduv mõju inimese tervisele, heaolule, varale ja kultuuripärandile. Natura hindamise raames käsitletakse seevastu alati kitsalt üksnes projekti või kava ökoloogilisi mõjusid ning neidki vaid ulatuses, mis on asjakohased tulenevalt konkreetse ala kaitse-eesmärkidest. Tuleb siiski märkida, et ka keskkonnamõju (strateegilisel) hindamisel ei käsitleta alati kõiki keskkonnamõjusid, vaid üksnes neid, mis on asjakohased antud projekti või kava seisukohalt. Hindamise igakordne ulatus määratakse Eesti õiguse kohaselt KMH või KSH mõjuhindamise programmis või planeeringu väljatöötamiskavatsuses.

Oluline on ka erisus **mõjuhindamiste tulemuste õiguslikus tähenduses**. Printsipiis tuleb olulist negatiivset mõju alati vältida ([KeÜS](#) § 3 lg 2, § 5 ja § 10, vt ka [KeÜS](#) kommentaare), kuid Natura hindamise osas on mõju lubatavus õigusnormidega täpsemalt reguleeritud kui keskkonnamõju (strateegilise) hindamise osas, vt 4.4. Otsus kava kehtestada või tegevusluba anda.

### **4.1.3. Võrgustiku sidusus, ala kaitse-eesmärgid, ala terviklikkus ja mõju alale**

KeHJS mõistekasutus võib olla segadust tekitav küsimuses, millised mõjud on Natura hindamise fookuses. Näiteks KeHJS § 3 lg 1 p 2 kohaselt tuleb Natura hindamine algatada, kui pole välistatud „oluline ebasoodne mõju ala kaitse-eesmärgile“, kuid § 29 lg 2 kohaselt ei või tegevusluba anda, kui puudub kindlus, et kavandatav tegevus „ei mõjuta ebasoodsalt ala terviklikkust ega kaitse eesmärki“. Neid sätteid lugedes võib tekkida küsimus, kuidas saab tegevusloa andjal olla veendumus, et kavandatav tegevus ei mõjuta ebasoodsalt ala terviklikkust ega kaitse eesmärki, kui mõjude hindamise algatamisel on kriteeriumiks oluline ebasoodne mõju kaitse-eesmärkidele ja üldse pole viidatud ala terviklikkusele. Tegu pole siiski tõsise vastuoluga, vaid pigem ebajärjekindla mõistekasutusega. Mõistekasutuses pole ebakõlasid mitte üksnes KeHJS-is, vaid ka EL-i õiguses, eriti juhendmaterjalide ja kohtulahendite eestikeelsetes tõlgetes.

Natura 2000 üldine eesmärk (loodusdirektiivi artikkel 3 lõige 1) on sidusa võrgustiku abil tagada teatud liikide ja elupaigatüüpide soodne seisund. Soodne seisund tähendab lihtsustatult, et tagatud on elupaigatüübi või liigi pikaajaline püsijäämine tervel selle looduslikul levialal EL-i piires. **Sidususele** (ingl *coherent*) viidatakse direktiivis ka seoses hüvitusmeetmetega (artikli 6 lõige 4), mille kohaselt peavad hüvitusmeetmed tagama võrgustiku üldise sidususe kaitse, samuti seoses ruumilise planeerimisega (artikkel 10), mis viitab vajadusele parandada võrgustiku ökoloogilist sidusust looduslikule loomastikule ja taimestikule ülioluliste maastike tõhusama kaitsega.

Eestikeelne mõiste „sidusus“ annab hästi edasi mõtet, et **võrgustiku alad peavad olema omavahel piisvalt ühendatud**. Loodust pole võimalik tõhusalt kaitsta isoleeritud maa-aladel, vaid liikide pikaajaliseks püsijäämiseks peavad olema tagatud liikide rände, leviku ja geenivahetuse võimalused. Näiteks raudtee või mõne muu taristuobjekti olulisim mõju ei pruugi seisneda mõnele konkreetsele kaitsealale ulatuvas müras vms häiringus, vaid asurkondade killustumises (vt ka [metoodiline juhend](#), lk 27). Sidusus ei tähenda loodusdirektiivis siiski vaid alade omavahelisi ühendusi, vaid ka võrgustiku **esinduslikkust**. Liigi või elupaigatüübi pikaajaliseks püsijäämiseks selle looduslikul levialal ei piisa sellest, kui kaitsta liiki või elupaigatüüpi ainult loodusliku leviala ühes piirkonnas asuvatel aladel, vaid võrgustikku peab kuuluma piisavalt alasid terve leviala piires. Teisalt ei saa soodne seisund olla tagatud, kui võrgustikku on alasid liidetud ühtlaselt tervest levialast ilma, et oleks arvestamata konkreetse ala olulisust liigi või elupaigatüübi pikaajaliseks püsijäämiseks ([artikli 6 juhend](#), lk 43). Kokkuvõttes võiks öelda, et **sidusus on õigusaktides eraldi esile toodud, et konkreetse ala kaitse ei ununeks, et tegemist on vaid ühe osaga võrgustikust** ning silme ees püsiks üldine siht, milleks on loomastiku ja taimestiku pikaajaline püsijäämine tervel selle looduslikul levialal.

Võrgustiku üldise eesmärgi saavutamiseks tuleb määratleda iga võrgustiku **ala kaitse-eesmärgid**. Kaitse-eesmärk tuleks kehtestada iga alal kaitstavale liigile ja elupaigatüübile, lähtudes nende ökoloogilistest vajadustest ning konkreetse ala olulisusest üldise eesmärgi saavutamisel. Ala kaitse-eesmärk peaks selgelt määratlema, kas eesmärgiks on olemasoleva olukorra säilitamine või parandamine ning milline see olukord peaks olema. Üldise kaitse-eesmärgi konkretiseerimiseks peaksid olema määratletud täpsemad kriteeriumid, nt taastada rannaniit (1630\*) 100 hektaril kümne aasta jooksul või hoida nõmmel (4030) põõsaste ja puudega kaetud ala alla 10% ja tagada, et lämmastiku aastane lisandumine ei ületa 10 kg/ha, vt 3.1.1. Kohustus kehtestada ja ellu viia ökoloogilistele vajadustele vastavad kaitsemeetmed. Kui konkreetseid alapõhiseid kaitse-eesmärke pole (veel) täpsustatud, siis kaitse miinimum tuleneb loodusdirektiivi artikli 6 lõikest 2, mille kohaselt ei tohi alal kaitstavate elupaikade (st elupaigatüüpide ja liigi elupaikade) seisund halveneda ja sellel kaitstavaid liike ei tohi oluliselt häirida.<sup>47</sup> **Kokkuvõttes on ala kaitse-eesmärgiks vähemalt kaitstavate elupaigatüüpide ja liikide olemasoleva seisundi säilitamine, kuid selleks võib-olla ka seisundi parandamine.**

**Ala terviklikkuse** (ingl *integrity*) mõiste seondub ala põhiliste looduslike tunnuste, ökoloogilise struktuuri ja funktsioonidega, samuti peamiste ökoloogiliste protsesside ja teguritega, mis toetavad liikide ja elupaikade pikaajalist püsijäämist alal. Suure terviklikkusega alal on hoolimata häiringutest tagatud alal kaitstavate koosluste ja populatsioonide pikaajaline funktsioneerimine, isetaastumine ja uuenedmine (säilenõtkus), mistõttu ala ei vaja toimimiseks

<sup>47</sup> [Artikli 6 juhend](#), lk 33. Häirimise ja halvenemise kohta vt 3.1.3. Kohustus vältida elupaikade seisundi halvenemist ja liikide häirimist.

väliseid toetavad meetmeid või vajab neid minimaalselt ([Metoodiline juhend](#), lk 34). **Euroopa Kohtu praktika kohaselt avaldab projekt või kava ala terviklikkusele ebasoodsat mõju, kui see võib takistada ala Natura võrgustikku arvamise aluseks olnud ala olemuslike tunnuste püsivat säilimist** ([C-441/17](#), p 116). **Komisjon on selgitanud, et ala terviklikkus on ebasoodsalt mõjutatud, kui alal leiab aset kaitstava elupaiga või liigi populatsiooni püsiv kadu või ala ökoloogilise struktuuri, funktsiooni ja protsesside püsiv halvenemine.** Kui häiringu mõju ei kesta rohkem kui mõned kuud, näiteks jõevee hägusus paisjärve hooldustööde tõttu, ning pole põhjust kahelda ala säilenõtkuses, siis võib arvata, et ala terviklikkusele ebasoodsat mõju ei avaldata. Sellise mõju puudumist ei saa siiski eeldada, vaid seda tuleb juhtumipõhiselt hoolikalt analüüsida. Kui olulist mõju ei avaldata ühelegi elupaigatüübile ega liigile, mille kaitseks ala on määratud, siis võib eeldada, et ala terviklikkusele ei avaldata negatiivset mõju. Kui aga tegevus avaldab olulist mõju kasvõi ühele elupaigatüübile või liigile, mille kaitseks ala on määratud, mõjutab see paratamatult ebasoodsalt ka ala terviklikkust ([metoodiline juhend](#), lk 35; [artikli 6 juhend](#), lk 33).

**Ei saa eeldada, et ala terviklikkust ebasoodsalt ei mõjutata, kui puudub otsene mõju teadaolevatele elupaikadele ja liigi leiupaikadele** ([metoodiline juhend](#), lk 35). Näiteks sõltub paksukojalisele jõekarbile (*Unio crassus*) sobiv elupaik muu hulgas setete edasikandumisest, kuid jõe paisutamisel kogunevad jämedakoelised setted paisjärve, mistõttu võib liigi elupaigast ülesvoolu asuv paisutus avaldada liigile olulist mõju. Riigikohus on rõhutanud, et kavandatava tegevuse kaudne mõju Natura alale ei pruugi olla vähem oluline kui otsene mõju. Analüüsida tuleb Natura ala olukorda ja kavandatava tegevuse tagajärjel ilmneva võivaid muutusi. Otseste ja kaudsete mõjude eristamisel on seejuures teisejärguline tähendus (RKHKo [3-18-529](#), p 19).

Iga keskkonnamuutus ei mõjuta ala terviklikkust, muu hulgas põhjusel, et alal kaitstakse vaid teatud liike ja elupaiku. Samas sõltuvad kaitstavad liigid ja elupaigatüübid muust looduskeskkonnast. **Ala terviklikkus võib seega olla ebasoodsalt mõjutatud ka juhul, kui mõjutatakse sellist liiki, kelle kaitseks pole ala moodustatud.** Näiteks juhul kui see liik on kaitstavale liigile oluline toiduahelas ([metoodiline juhend](#), lk 35). **Samuti võib oluline mõju alal kaitstavale elupaigatüübile või liigile tuleneda selle elupaigatüübi või liigi mõjutamisest väljaspool ala piire** ([C-461/17](#), p 39 ja 40). Näiteks kui linnuala on moodustatud metsise kaitseks, siis võib ala terviklikkust ebasoodsalt mõjutada selle lähedal asuva suure ja elujõulise mängupaiga hävitamine (RKHKo [3-18-529](#), p 32).

Kokkuvõttes on ala kaitse-eesmärgid ja ala terviklikkus tihedalt seotud. Ala üldiseks kaitse-eesmärgiks on sellel kaitstava liigi või elupaigatüübi teatud seisundi säilitamine või taastamine. Elupaigatüübi või liigi seisund alal iseloomustab ala terviklikkust selle loodusväärtuse alal püsijäämise seisukohast. Üldise kaitse-eesmärgi täpsemad kriteeriumid kirjeldavad terviklikkuse olulisi aspekte, mis on alal olemas või mis tuleb tagada, et üldist kaitse-eesmärki saavutada. Samas ei saa eeldada, et kõik ala olulised terviklikkuse aspektid on tingimata ära kirjeldatud kaitse-eesmärkide täpsemate kriteeriumitena.

**Mõju olulisus** sõltub selle suurusel, liigist, ulatusest, kestusest, intensiivsusest, avaldamise ajast, tõenäosusest ja kumulatiivsusest ning asjaomaste elupaikade ja liikide haavatavusest ([artikli 6 juhend](#), lk 29). Mõju olulisuse hindamisel tuleb muu hulgas arvestada ala iseloomulikke tunnuseid ja spetsiifilisi keskkonnatingimusi ([C-127/02](#), p 46–49).



*Muraka raba Muraka looduskaitsealal Alutaguse rahvusparkis*

Samamahulise tegevuse mõju võib olla oluline või mitteoluline sõltuvalt konkreetsel alal kaitstavate elupaikade või liikide seisundist ja ala eripäradest. Mõju olulisus võib sõltuda ka sellest, millist osa alast mõjutatakse. Natura alad on Eestis sageli suured ja hõlmavad puhvertsoone elupaikade vahel ja ümber. Riigikohus on asunud seisukohale, et olulist mõju ei pruugi tegevusel olla isegi siis, kui see toimub sellel osal alast, kus asub kaitstav elupaigatüüp, tingimusel et kahjuliku mõju intensiivsus ja ulatus on väga väikesed. Natura hindamise raames tuleb mõju olulisuse välja selgitamiseks uurida konkreetse juhtumi asjaolusid ja lähtuda ala kaitse-eesmärgist (RKHKo [3-17-740](#), p 12, 18–25). Keskkonnaõiguse Keskuse hinnangul järeldub lahendist eelkõige, et **väiksemahulise tegevuse olulist negatiivset mõju ei saa uurimata eeldada**, seda eriti juhul, kui tegevuse keelamisega kaasneks tegevusloa taotleja õiguse intensiivne riive. Näiteks tuleb veenduda, et andmed elupaigatüübi paiknemise ja seisundi kohta kavandatava tegevuse asukohas on ajakohased. Riigikohtu lahendist ei saa järeldada, et kaitstava elupaiga pindala vähenemine on lubatud, kui pole tõendatud, et sellega kaasneks kaitse-eesmärkide saavutamise oluline raskendamine. Üldiselt on kaitstava elupaiga pindala vähenemisel ebasoodne mõju alale.<sup>48</sup> Samuti tuleb rõhutada, et lähtuvalt keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttest ja ettevaatuspõhimõttest ei tule tõendada elupaiga pindala vähenemise olulist negatiivset mõju, vaid Natura hindamise tulemusel ja objektiivse teabe alusel peavad olema välistatud kõik teaduslikust seisukohast mõistlikud kahtlused, et selline mõju elupaiga pindala vähenemisega kaasneb, vt 4.2.5. Ettevaatuspõhimõtte eelhindamisel.

<sup>48</sup> Euroopa Kohtu hinnangul kaasneb oluline mõju esmatähtsale elupaigatüübile eelkõige elupaigatüübi pöördumatu kaoga, sh osalise vähenemisega ([C-258/11](#), 43). Euroopa Komisjon on seisukohal, et ala terviklikkuse ebasoodsat mõjutamist saab järeldada kaitstava elupaiga püsivast vähenemisest ([metoodiline juhend](#), lk 35). Euroopa Kohus on seisukohal, et artikli 6 lõigetega 2 ja 3 on soovitud tagada kaitse ühesugusel tasemel ([C-258/11](#), p 31). Lõiget 3 ei saa seega tõlgendada viisil, mis toob kaasa elupaikade halvenemise. Euroopa Komisjon märgib, et elupaiga halvenemise tõlgendamisel on abiks ala kaitse-eesmärgid, kuid rõhutab, et elupaiga halvenemisega on tegemist siis, kui väheneb elupaigatüübi või liigi elupaiga pindala ([artikli 6 juhend](#), lk 20, 22).

**Natura hindamise fookuses on see, kuidas projekt või kava mõjutab alal kaitstavate Natura liikide ja elupaigatüüpide kaitse-eesmärkide saavutamist.** Seetõttu peavad olema määratletud ja avalikkusele kättesaadavad täpsed alapõhised kaitse-eesmärgid ([metoodiline juhend](#), lk 6). Hindamisel tuleb välja selgitada selline mõju, mis võib oluliselt raskendada kaitse-eesmärgi saavutamist (RKHKo [3-17-740](#), p 25). Keskkonnaõiguse Keskus rõhutab, et sõna „oluline“ ei tähenda antud kontekstis suurt ja ilmset mõju, vaid seda, et ei piisa kuitahes vähesest kaitse-eesmärkide mõjutamisest<sup>49</sup>, kusjuures tõendada tuleb olulise mõju puudumist, mitte selle olemasolu. Artikli 6 lõike 3 kontekstis oleks seega täpsem kasutada väljendit „mõju pole selgelt ebaoluline“ (vt RKHCo [3-18-529](#), p 18).

Euroopa Kohtu praktika kohaselt on tegevusel ebasoodne mõju, kui see võib takistada ala Natura võrgustikku arvamise aluseks olnud ala olemuslike tunnuste püsivat säilimist ([C-441/17](#), p 116). Need olemuslikud tunnused peaksid, kuid ei pruugi olla (piisavalt) lahti kirjutatud täpsemate kaitse-eesmärkide kriteeriumitena. Mõju üldisele kaitse-eesmärgile võib olla keeruline hinnata ja pigem tuleks sellisel juhul lähtuda sellest, et elupaigad alal ei tohi halveneda ja liike ei tohi oluliselt häirida. Näiteks ei tohiks asuda seisukohale, et kui ala olemuslikke tunnuseid inimtegevuse tõttu püsivalt kahjustatakse, siis pole tegu ebasoodsa mõjuga, sest ala on suur ja seetõttu ei muutu üldine hinnang elupaigatüübi või liigi seisundile alal.

Ala kaitse-eesmärgiks on vähemalt kaitstavate elupaigatüüpide ja liikide olemasoleva seisundi säilitamine. Kui ala kaitse-eesmärgiks on seisundi taastamine, siis ei saa hindamine piirduda elupaikade ja liikide hetkeseisundi analüüsiga, vaid tuleb ka selgitada, kas mõjutatakse kaitse-eesmärkidega määratletud soovitud seisundit, nt elupaiga pindala suurenemine 10 ha võrra ([metoodiline juhend](#), lk 27). **Kui (kumulatiivset) olulist mõju kaitse-eesmärkidele ei saa objektiivse teabe alusel välistada, siis on kaval ja projektil ebasoodne mõju ka ala terviklikkusele.**

Kokkuvõttes on Natura hindamise kontekstis üldiselt sama õiguslik tähendus järgmistel fraasidel: „ebasoodne mõju kaitse-eesmärkidele“, „ebasoodne mõju ala terviklikkusele“, „ebasoodne mõju Natura alale“ ja „oluline (negatiivne) mõju“. Antud „olulist mõju“ ei tohi segi ajada „olulise keskkonnamõjuga“ keskkonnamõju (strateegilise) hindamise mõttes, sest keskkonnamõju (strateegilises) hindamises käsitletakse mõjusid palju laiemalt: hõlmatud on kõik ökoloogilised mõjud, samuti mõju inimese tervisele, heaolule, varale ja kultuuripärandile (KeHJS § 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup>).

---

<sup>49</sup> Väljend „raskendab oluliselt kaitse-eesmärkide saavutamist“ põhineb Euroopa Kohtu mõistel, mida vahel tõlgitakse ka kui „kaitse-eesmärkide ohustamine“ või „kaitse-eesmärkide kahjustamine“ (ingl *undermine, pr risque de compromettre*, vt [C-127/02](#), p 47).





*Kaberla hoiualal kaitstakse ühe elupaigatüübina kadastikke*

## 4.2. Natura eelhindamine

### 4.2.1. Natura eelhindamise põhiküsimused

Enne Natura mõjude põhjaliku hindamist (täishindamist) tuleb selgitada, kas antud kava või projekti Natura mõju tuleb põhjalikult hinnata. Seda osa artikli 6 lõike 3 elluviimisest nimetakse Natura eelhindamiseks. Õiguslikust vaatepunktist on eelhindamine oluline, sest sellest lähtuvalt otsustatakse, kas on vajalik algatada täishindamise menetlus. Vastava otsuse tegemiseks tuleb vastata järgmistele küsimusele:

1. Kas kavandatav tegevus on käsitatav projekti või kavana?
2. Kas projekt või kava on Natura alaga selliselt seotud, et projekti või kava mõjusid ei tule hinnata?
3. Kas kava või projekt võiks avaldada alale ebasoodsat mõju?
4. Kas esialgsel hinnangul saab ebasoodsa mõju objektiivse teabe alusel välistada?

Esimest küsimust käsitletakse osades 4.2.2. Projekti mõiste EL-i ja Eesti õiguses ja 4.2.3. Kava mõiste EL-i ja Eesti õiguses. Teist küsimust on selgitatud osas 4.2.4. Hindamisest vabastamine projekti või kava Natura alaga seotuse tõttu. Kolmas ja neljas küsimus on omavahel tihedalt seotud ning neid käsitletakse koos osas 4.2.5. Ettevaatuspõhimõtte eelhindamisel.

## 4.2.2. Projekti mõiste EL-i ja Eesti õiguses

Loodusdirektiiv ei määratle täpsemalt „projekti“ mõistet, kuid sama mõistet kasutatakse KMH direktiivis, kus see on defineeritud.

*„Projekt“ on ehitiste või muude käitiste püstitamise või kavade teostamine, muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine (KMH direktiivi artikli 1 lõige 2 punkt a).*

Euroopa Kohus on selgitanud, et **KMH projekti mõiste on avar, kuid see piirdub keskkonna füüsiliste aspektide muutmisega**. Näiteks ei ole projektiks lennujaamale uue käitamisloa taotlemine, kui ei toimu ehitustöid ja lennujaama rajatise füüsiliselt ei muudeta ([C-275/09](#), p 30). KMH direktiiv kohustab eelkõige hindama suurprojektide mõju. Väiksema mahuga projektide osas loetleb direktiiv teatud valdkonnad (nagu energeetika ja metsandus), millesse kuuluvate projektide osas peab liikmesriik ise määratlema mõjuhindamise kohustuse ulatuse. Liikmesriigil on selle kohustuse piiritlemisel suur otsustusruum. Näiteks võib liikmesriik määrata, et mingist piirist väiksema ala raadamisel (st metsa raiel maakasutusviisi muutmiseks) ei tule raadamise mõjusid KMH menetluses hinnata.<sup>50</sup> Eesti õigus ei sea vastavat alampiiri, vaid ülempiiri: üle 100 ha raadamisel tuleb KMH kindlasti algtada (KeHJS § 6 lg 1 p 31<sup>1</sup>). Nii suures ulatuses raadamist toimub praktikas haruharva.

Euroopa Kohus on selgitanud, et **„projekti“ mõiste on loodusdirektiivis laiema ulatusega kui KMH direktiivis**. Loodusdirektiivi projekti mõiste hõlmab kõik KMH direktiivi projektid, kuid pole nendega piiratud ([C-254/19](#), p 28 ja 29), sest loodusdirektiivis ei viidata füüsilisele sekkumisele looduskeskkonda. Näiteks on loodusdirektiivi mõttes projektiks tegevused, mis ei pruugi olla projektid KMH direktiivi tähenduses, nagu loomade karjatamine ja väetiste kasutamine ([C-293/17](#) ja [C-294/17](#), p 60–73). Praktilisest vaatepunktist on oluliseks erisuseks ka asjaolu, et loodusdirektiiv ei anna liikmesriikidele võimalust hindamisest vabastada teatud projektid mahu vms kriteeriumi alusel. Õigusnormiga saaks Natura hindamisest ette vabastada teatud tüüpi või suurusega projektid üksnes juhul, kui nende projektide ebasoodne mõju Natura alale oleks kahtlusteta välistatud, sõltumata konkreetse juhtumi asjaoludest, nagu tegevuse asukoht ja kumulatiivsed mõjud. On küsitav, kas praktikas saab isegi väikesemahuliste tegevuste mõju välistada, sõltumata konkreetse juhtumi asjaoludest. Euroopa Kohus jälgib hindamiskohustuse täitmist rangelt (vt nt [C-241/08](#), p 31; [C-538/09](#), p 51, 55 ja 66; [C-98/03](#), p 44; [C-418/04](#), p 244).

Printsiibis tuleb iga tegevuse mõju eraldi hinnata. Samas on mõeldav, et teatud sarnaste tegevuste, nagu väetamine, mõju alal hinnatakse ette ära üldisema tegevuskava tasemel. Samuti võib korduv tegevus olla käsitletav ühe projektina ([C-293/17](#) ja [C-294/17](#), p 76–93, 94–104; vt ka 4.6.2. Uue ja olemasoleva tegevuse eristamine.)

<sup>50</sup> Liikmesriigid ei saa piire siiski suvaliselt määrata. Euroopa Kohus on selgitanud, et arvestada tuleb kõiki asjakohaseid valikutingimusi, eelkõige projekti suurust, asukohta ja iseloomu. Vt nt [C-392/96](#), p 65 ja 72; [C-435/09](#), p 52 ja 55.

**Eesti õiguses on 01.11.2021 seisuga projekti Natura hindamine alati ühendatud keskkonnamõju hindamisega (KMH).** KeHJS § 3 lg 1 sätestab kokkuvõtlikult, millistel juhtudel tuleb KMH algatada. Punkti 1 kohaselt algatatakse KMH, kui taotletakse tegevusluba või selle muutmist ning tegevusloa taotlemise või muutmise põhjuseks olev kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju. See määratlus on mõeldud KMH direktiivi ülevõtmiseks. Loodusdirektiivi kohase Natura hindamise kohustuse sätestab normi teine punkt.

*KeHJS § 3 lg 1 p 2. Keskkonnamõju hinnatakse, 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.*

Sätte kohaselt tuleb KMH algatada ka juhul, kui **tegevus** võib avaldada mõju Natura alale. Eesti keeles on sõnal „tegevus“ väga lai tähendus, kuid KeHJS mõttes on terminil palju kitsam sisu. See ilmneb kõige paremini KeHJS alusel kehtestatud määrusest<sup>51</sup>, mis loetleb tegevused, mille kavandamisel tuleb anda eelhinnang. Kuigi määruse loetelu on lahtine – loetelu lõpeb punktiga „muu tegevus“ – ilmneb sellest, et tegevuse mõiste vastab üldjoontes „projektile“ KMH direktiivi tähenduses. Veelgi piiravam on asjaolu, et **Natura hindamine on KeHJS kohaselt võimalik ainult tegevusloaga reguleeritud tegevuste osas**, sest KeHJS regulatsiooni ei saa muudel juhtudel rakendada. Selline seos ilmneb KMH algatamist reguleerivatest sätetest: KeHJS § 11 lg 1 ja 2 kohaselt saab KMH algatada üksnes juhul, kui on esitatud tegevusloa taotlus.

**KeHJS § 7 defineerib tegevusload.** Säte nimetab teatud tüüpi lubasid konkreetselt, nt keskkonnaluba ja ehitusluba. Lisaks defineeritakse „tegevusluba“ üldiselt kui „**eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga kavandatavat tegevust lubav** käesolevas paragrahvis nimetamata muu **dokument**“. Keskkonnaõiguse Keskus rõhutab, et KeHJS § 7 tuleb tõlgendada maksimaalselt kooskõlas loodusdirektiiviga: **tegevusloana tuleb käsitleda iga dokumenti, mille alusel lubatava tegevuse ebasoodne mõju Natura alale pole välistatud.** Samuti tuleb silmas pidada, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on artikli 6 lõikel 3 otsemõju. See tähendab, et eraisik saab avalikult võimult nõuda Natura hindamise läbi viimist otse direktiivile tuginedes, isegi kui KeHJS regulatsioon sellist võimalust ette ei näe, vt 1.3. Direktiide tähendus Eesti õiguse kohaldamisel.

<sup>51</sup> [Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määrus nr 224](#) "Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang, täpsustatud loetelu"

### 4.2.3. Kava mõiste EL-i ja Eesti õiguses

Loodusdirektiiv ei määratle „kava“ mõistet täpsemalt, kuid sarnane mõiste („kava ja programm“) on defineeritud KSH direktiivis. Mõiste on määratletud avaralt ja kohtupraktikas on mõistet laiendavalt tõlgendatud.

**Kava ja programm KSH direktiivis.** Artikli 2 punkti (a) kohaselt hõlmab mõiste dokumente, mis on vastu võetud täidesaatva võimu asutuste poolt või koostatud sellise asutuse poolt ja kinnitatud seadusandja poolt, kui dokumendi koostamine on õigusnormidega reguleeritud, sõltumata sellest, kas dokumendi koostamine on kohustuslik (C- 567/10, p 31). Artikli 3 lõige 2 sätestab kavade ja programmide mõju hindamise kohustuse. Punkti (a) kohaselt tuleb mõju hinnata teatud valdkondadesse, nagu metsandus või turism, kuuluvate dokumentide osas tingimusel, et need sisaldavad piisavat kogumit detailseid tingimusi projektidele KMH direktiivi mõttes (C-290/15, p 47–51). Säte hõlmab eelkõige maakasutust reguleerivad kavad ja valdkondlikud arengukavad. Artikli 3 lõike 2 punkti (b) kohaselt tuleb KSH läbi viia ka juhul, kui „kava või programmi“ mõju tuleks hinnata tulenevalt loodusdirektiivist.

Euroopa Kohus pole täpsustanud loodusdirektiivi „kava“ ja KSH direktiivi „kava ja programm“ täpset vahekorda. Komisjoni juhendis peetakse võimalikuks analoogia korras juhinduda KSH direktiivist ([artikli 6 juhend](#), lk 25).

Eesti õiguse kohaselt viiakse KSH läbi teatud **strateegiliste planeerimisdokumentide koostamisel**. Sellisteks dokumentideks on **eelkõige planeeringud ja valdkondlikud arengukavad** (KeHJS § 31 p 1 ja 2).

Planeering on konkreetse maa-ala kohta koostatav terviklik ruumilahendus, mis määratleb maakasutus- ja ehitustingimused maa-alal. Näiteks piiritletakse linna (või linnaosa) üldplaneeringuga, kus paiknevad tööstusterritooriumid, elamute piirkonnad jne. Näiteks määratletakse riigi eriplaneeringuga, kuhu rajatakse riigimaantee. Planeeringute liigid ja sisu on sätestatud planeerimisseaduses ([PlanS](#)).

**Valdkondlikud arengukavad** on riiklikud arengudokumendid, millega määratletakse terviklikult ühe või mitme poliitika valdkonna (nagu metsandus ja transport) eesmärgid ning kirjeldatakse, kuidas neid saavutada ([RES](#) § 19 lg 3).

Strateegilisteks planeerimisdokumentideks pole siiski üksnes planeeringud ja valdkondlikud arengukavad. **Eesti legaldefiniitsioon hõlmab lisaks kõik muud „kavad, programmid ja strateegiad“**, mille koostamise kohustus tuleneb seadusest või seaduses sisalduva volitusnormi alusel antud muust õigustloovast aktist ja mille koostab või kehtestab haldusorgan või mille koostab haldusorgan ja kehtestab Riigikogu, Vabariigi Valitsus või muu haldusorgan (KeHJS § 31 p 3). Selle definiitsiooni osa eesmärk on eelkõige tagada KSH direktiivi „kava ja programmi“ ülevõtmine. Seega ei saa „kava“ Natura täishindamise algatamise vajalikkuse üle otsustamisel juhinduda üksnes sellest, kas tegu on planeeringu või valdkondliku

arengukavaga, vaid tuleb kontrollida ka dokumendi vastavust üldisele definitsioonile. Seejuures tuleb Eesti õigust tõlgendada maksimaalselt koosõlas EL-i õigusega, sh kohtupraktikaga.

**Kokkuvõttes võib lihtsustatult öelda, et strateegiliseks planeerimisdokumendiks on seadusega reguleeritud riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse kavad.** Edaspidi kasutataksegi käesolevas ülevaates strateegilise planeerimisdokumendi asemel mõistet „kava“, välja arvatud seaduste ja kohtulahendite tsitaatides.

Kava Natura mõju hindamise muudab keerulisemaks **kavade abstraktsus**. Eesti õiguses ei ole kavade abstraktsus üldiselt probleemiks KSH algatamisel, sest enamiku selliste kavade koostamisel on KSH läbiviimine kohustuslik, sõltumata kava mõjust Natura võrgustikule. Kava abstraktsus iseenesest ei vabasta Natura hindamise kohustusest. Euroopa Kohus on märkinud, et kavaks loodusdirektiivi mõistes on ka selline maakasutuskava, mille alusel otse tegevust läbi viia ei saa, vaid tuleb taotleda tegevusluba ([C-6/04](#), p 52–55). Euroopa Komisjoni arvates võib Natura hindamine olla vajalik ka sellisel strateegilisel kavandamisel, mille elluviimine eeldab täiendavat planeerimist. Kavaks loodusdirektiivi tähenduses pole siiski üldised poliitikadokumendid, välja arvatud juhul, kui neil on väga selge ja otsene ebasoodne mõju Natura alale ([artikli 6 juhend](#), lk 26). Riigikohus on kinnitanud, et kava abstraktsus ei välista KSH-d ja Natura hindamise vajadust selle raames (RKHKo [3-16-1472](#), p 24 ja 39).

#### **4.2.4. Hindamisest vabastamine projekti või kava Natura alaga seotuse tõttu**

Natura hindamisest on vabastatud kavad ja projektid, mis on **otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või selleks otseselt vajalikud**. Hindamisest vabastamiseks ei piisa mistahes seosest kaitsekorraldusega. Keskkonnaõiguse Keskus märgib, et kõik ala hõlmavad kavad või sellel toimuvad projektid on kõige üldisemas tähenduses alaga „otseselt seotud“, kuid vajalikku seost niimoodi sisustades muutuks artikli 6 lõike 3 sisutühjaks.

Euroopa Kohus on leidnud, et kaitsekorraldusega seotuse tõttu on hindamisest vabastatud dokument, milles määratletakse terve Valloonia piirkonna loodusväärtuste kaitse-eesmärgid, sh Natura aladel asuvate väärtuste kaitse-eesmärgid ([C-321/18](#), p 30). Samuti on kohus vabastanud Natura hindamisest õigusakti, millega Natura ala võeti kaitse alla, määrati selle kaitse-eesmärgid ja keelati teatud tegevused alal, nagu lamapuidu eemaldamine ja väetiste kasutamine. Kohus märkis, et ala kaitse alla võtmine on olemuselt selle kaitsekorralduseks vajalik. Pole ka võimalik hinnata sellise kava mõju kaitse-eesmärkidele, mis need kaitse-eesmärgid defineerib ([C-43/18](#), p 16, 49 ja 50).

Eeltoodust ei saa teha järeldust, et hindamisest on vabastatud mistahes ala kaitse-eesmärgi defineeriv kava või sellega koosõlas olev projekt. Komisjon juhib tähelepanu, et ala kaitseks vajalik tegevus võib olla lõimitud muude kavadega ([artikli 6 juhend](#), lk 26). Euroopa Kohus on rõhutanud, et **määrav on Natura ala mõjutava tegevuse olemus** ([C-441/17](#), p 125). Näiteks puisniidu koosluse hoidmiseks on vajalik seda hooldada, mis võib seisneda ka puude raiumises. Seega võib Natura hindamisest olla vabastatud sellist raiet ettenägev kaitsekorralduskava. Natura täishindamisest ei saa aga olla automaatselt vabastatud kaitse-eeskiri, mis lubab

majanduslikel eesmärkidel teostatavaid raied kaitsealal, sest sellised raied pole olemuslikult seotud kaitse-eesmärkidega ega nende saavutamiseks vajalikud ([C-241/08](#), p 55; [C-441/17](#), p 123 ja 124; [metoodiline juhend](#), lk 8; [artikli 6 juhend](#), lk 27). Teisisõnu, kui kava või projekt on üksnes osaliselt otseselt vajalik või otseselt seotud kaitsekorraldusega, siis saab see kava või projekt olla hindamisest vabastatud vaid osaliselt. Kaitsemeetmete elluviimise kontekstis on Euroopa Kohus isegi leidnud, et hindamisest ei saa automaatselt vabastada kõiki kaitse-eesmärkide saavutamiseks vajalikke tegevusi, kui alal kaitstavate loodusväärtuste kaitse-eesmärgid on omavahel konfliktis ([C-241/08](#), p 4956). Komisjon on seisukohal, et kui ühe ala kaitsekorralduseks otseselt vajalik kava võib ebasoodsalt mõjutada teist ala, siis ei saa kava olla vabastatud seotuse tõttu kaitsekorraldusega ([metoodiline juhend](#), lk 8). Loomulikult ei saa täishindamisest vabastada projekti, mis ei ole olemuslikult seotud ala kaitsekorraldusega, kuid mis projekti ebasoodsa mõju leevendamiseks või kompenseerimiseks näeb ette kaitse-eesmärkide saavutamiseks vajalikke tegevusi. Vastupidi, selline projekt on näide tegevusest, mille mõju tuleb kindlasti täies mahus hinnata.<sup>52</sup>



*Puisniit Matsalu rahvuspargis*

---

<sup>52</sup> Sellist projekti puudutab [C-164/17](#), vt p 13. Antud asjas ei käsitle kohus küll hindamisest vabastamist, vaid leevendus- ja hüvitusmeetmete eristamist. Vt ka 4.2.7. Leevendusmeetmed, hüvitusmeetmed ja tegevuse muutmise.

#### 4.2.5. Ettevaatuspõhimõtte eelhindamisel

Kavale ja projektile nõusoleku andjal on kohustus igakordselt hinnata, kas kava või projekt üksi või koosmõjus muude kavade ja projektidega võiks tuua kaasa ebasoodsa mõju mõnele Natura alale. Selleks tuleb kindlaks teha, milles kava või projekt seisneb ja milliste liikide ja elupaigatüüpide kaitse-eesmärkide saavutamist võiks kava või projekt raskendada. Eelhindamise etapis on teave sageli puudulik, näiteks põhjusel, et kava või projekti üksikasjad ei ole veel täpselt paika pandud või puuduvad ajakohased loodusväärtuste inventeerimisandmed. Seetõttu on eelhindamise põhiküsimus, kui kindel peab olema võimalikus ebasoodsas mõjus, et täishindamine algatada.

Riigikohus on Euroopa Kohtu praktikale tuginedes leidnud, et Natura täishindamise võib tegemata jätta kahel juhul:

1. kui on kahtlusteta selge, et kavandatav tegevus ei mõjuta neid Natura ala tunnuseid, mis on selle ala kaitse-eesmärgi seisukohast olulised; või
2. kui tegevus võib küll mõjutada selliseid tunnuseid, kuid mõju on selgelt ebaoluline, arvestades ka alal valitsevat olukorda ning kaitstavate elupaikade ja liikide haavatavust (RKHKo [3-18-529](#), p 18; „olulise mõju” kohta vt ka 4.1.3. Võrgustiku sidusus, ala kaitse-eesmärgid, ala terviklikkus ja mõju alale).

**Waddenzee künnis.** Eesti Natura hindamise künniste sätted (KeHJS § 3 lg 1 p 2, § 33 lg 1 p 4) on sõnastatud Euroopa Kohtu Waddenzee mereala käsitleva lahendi alusel (C-127/02). Selles asjas vaieldi, kas südakarpide püük Natura alal võiks kaasa tuua ebasoodsa mõju alale, pidades mh silmas, et püük toimus põhjatraalimisega: tegu oli linnualaga ja südakarbid olid lindudele oluliseks toiduallikaks. Enamikust asjakohastest teaduslikest uurimustest ei nähtunud kindlalt, et südakarpide püügiga kaasneks oluline negatiivne mõju. Euroopa Kohus selgitas, et lähtuvalt ettevaatuspõhimõttest ei saa täishindamise läbiviimise eelduseks olla üksnes veendumus, et kava või projekt avaldab kõnealusele alale ebasoodsat mõju, vaid ka ainult võimalus või risk, et kava või projektiga selline mõju kaasneb. Seetõttu tuleb mõju hindamine läbi viia, kui objektiivse teabe põhjal pole välistatud, et oluline negatiivne mõju kava või projektiga kaasneb (C-127/02, p 41–45).

Natura täishindamine tuleb algatada, kui objektiivse teabe põhjal pole välistatud, et projekti või kavaga võib kaasneda eraldi või koosmõjus ebasoodne mõju Natura alale. Seega on täishindamine kindlasti vajalik, kui **on olemas tõendid** projekti või kavaga eeldatavalt kaasnevast **ebasoodsast mõjust** Natura alale. Täishindamise mõtte on sellisel juhul välja selgitada, kas mingite abinõudega (leevendusmeetmetega) oleks võimalik ebasoodne mõju ära hoida. Samuti ei saa lubada Natura ala erandlikku ebasoodsat mõjutamist, kui täishindamist pole läbi viidud, vt 4.5. Erandlik otsus kava kehtestada või tegevusluba anda. Täishindamist pole siiski vaja algatada, kui on niigi selge, et projektile või kavale ei saa nõusolekut anda (RKHKo [3-17-2565](#), p 11).

Täishindamine tuleb läbi viia ka juhul, kui **pole kõrvaldatud kahtlusi**, et projekt või kava võib kaasa tuua olulise mõju. Ebaselge võib olla, kas mõjutatakse Natura ala neid tunnuseid, mis on selle ala kaitse-eesmärgi seisukohast olulised või kas see mõju on oluline. Lähtuvalt ettevaatuspõhimõttest tuleb enne tegevusloa andmist või kava vastu võtmist veenduda, et oluline mõju puudub. Ettevaatuspõhimõttest ei tulene, et kuitahes spekulatiivne arutluskäik mõju avaldumise või olulisuse kohta saaks olla aluseks Natura täishindamisele – arvesse tulevad **mõistlikud kahtlused**. Selleks on kindlasti teaduslikult kõrgel tasemel põhjendus, kuid mitte üksnes selline põhjendus, sest eelhindamise etapis pole mõjusid veel põhjalikult uuritud. Keskkonnaõiguse Keskuse hinnangul võib eelhindamise etapis mõistlik kahtlus seisneda mistahes veenvana näivas arutluskäigus, kui see pole ilmses vastuolus teaduslike teadmistega.

**Tõendada tuleb mõju avaldumise või selle olulisuse puudumist esitades objektiivse teabe, mis kahtlused välistab.** Ebasoodsat mõju ei saa välistada põhjendusega, et puudub objektiivne teave projekti või kava mõju kohta. Vastupidi, mida vähem on asja kohta objektiivset teavet, seda enam on põhjust täishindamine läbi viia (vt ka [metoodiline juhend](#), lk 7). Kahtlust ei saa välistada ekspertarvamuse või uuringuga, kui olemas on kahtlust kinnitavaid ekspertarvamusi või uuringuid või on põhjust kahelda mõju välistava ekspertarvamuse piisavuses või objektiivsuses. Olukorras, kus ekspert on varem leidnud, et oluline mõju on võimalik, tohiks täishindamise tegemata jätta üksnes juhul, kui eksperdi selgelt väljendatud järeldused ei jäta üles mingit teaduslikult põhjendatud kahtlust selle kohta, et oluline mõju võib avalduda (RKHKo [3-18-529](#), p 21). Kahtluste välistamiseks ei piisa ainuüksi sellest, et looduskaitstes pädev asutus (Keskkonnaamet) pole kooskõlastuses täishindamist nõudnud (RKHKo [3-3-1-56-12](#), p 18). Samuti ei piisa sellest, et täishindamise algatamise otsustajal pole subjektiivselt mingeid kahtlusi, vaid objektiivsest teabest peab nähtuma, et juhtumiga seoses tekkinud kahtlusteks pole alust.

**Näide kahtluse välistamisest.** Soovitakse rajada kaevandust, mis on lähedal Natura alale, kus kaitstakse soo elupaigatüüpi. Kaevandamine toimub põhjaveealusest kihist. Mõistlikuks kahtluseks saab pidada arvamust, et kaevandamine võib tuua kaasa ebasoodsa mõju alale seoses veerežiimi muutusega. Kahtluse esitaja ei pea näitama, et selline mõju avaldub ja on oluline, vaid sellise mõju puudumine peab nähtuma objektiivsest teabest. Väidetava olulise mõju saab välistada, kui kaevanduse mõjupiirkond on kindlaks määratud meetodil, mis põhineb kaasaegsel kõrgetasemelisel teadusel ja mõjupiirkond ei ulatu Natura alani. Peab olema kindel, et meetod sobib kasutamiseks konkreetsetes oludes (nt pinnareljeefi arvestades) ning selle rakendamine pole olnud puudulik.

Dubleeriva hindamise vältimiseks pole vaja Natura täishindamist algatada, kui projekti või kava mõjusid on juba piisavalt varasemas täishindamises uuritud ning seetõttu saab objektiivse teabe alusel välistada ebasoodsa mõju Natura alale. Samas peab olema kindel varasema hindamise täielikkuses ja ajakohasuses. Ebasoodsat mõju ei saa ainuüksi varasema hindamisega välistada, kui muutunud on asjakohased keskkonna- ja teadusandmed, projekti või kava on muudetud või tuleks arvestada mõne teise kava või projekti kumulatiivse mõjuga ([C-254/19](#), p 54 ja 55).



Kokkuvõttes pole võimalik abstraktselt määratleda, milline kahtlus täpselt on teaduslikust seisukohast mõistlik ning milline täpselt on objektiivne teave, mis sellise kahtluse välistab. Ettevaatuspõhimõttest juhindudes **tuleb eelistada mõjuhindamise algatamist**, sest mõjuhindamise läbiviimine on peamine ettevaatusmeede ebaselgetes olukordades. Täishindamise vajalikkuse hindamine peab piirduma vaid **esmase kontrolliga**, kas eksisteerib objektiivne teave, mis välistab kahtlused. Selles etapis pole kohane püüda põhjaliku mõjude hindamisega välistada ebasoodne mõju, sest see tähendaks sisuliselt katset hoida kõrvale Natura täishindamisest, mh sellega seonduvatest menetluslikest nõuetest. Ammugi ei ole kohane pärast eelhindangu andmist viia läbi spetsiifilisi uuringuid, et kahtlusi välistada, selle asemel, et algatada täishindamine (RKHKo [3-3-1-88-15](#), p 34).

#### 4.2.6. Väljaspool Natura ala toimuva tegevuse mõjud ja kuhjuvad mõjud

Eelhindamise raames tuleb selgitada, kas kava või projekt on planeeritud toimuma Natura alal, sest sellistel juhtudel on olulise mõju avaldumise võimalus suurem. **Pole** siiski **määravat tähtsust, kas kava hõlmab Natura alasid või kas projekti soovitakse läbi viia Natura alal**. Loodusdirektiiv ega KeHJS ei sea täishindamise vajadust ega tegevuse lubatavust sõltuvusse sellest, kas tegevus toimub Natura alal või mitte. Oluline on kava või projekti mõju. Euroopa Kohtu praktika kohaselt võib Natura ala mõjutada ka tegevus, mida viiakse ellu sellest alast 600 km kaugusel ([C-142/16](#), p 6). Ka Riigikohus on Rail Balticu asjas rõhutanud, et väljaspool Natura ala toimival tegevusel võib olla oluline negatiivne mõju. Teisalt pole välistatud, et alal toimival tegevusel on väiksem mõju kui selle kõrval toimival tegevusel.

**Rail Baltic** on Eestit, Lätit ja Leedut ühendav 1435-millimeetrise rööpmelaiusega (nn Euroopa laius) moodne ja kiire elektrifitseeritud raudteeühendus, mis kulgeb Tallinnast Riia kaudu Leedu-Poola piirini.<sup>53</sup> Raudteetrass oli kavandatud kulgema Pärnumaal Luitemaa linnualal kõrvalt. Riigikohus selgitas, et kaitsealuse linnuliigi elupaika ei kahjusta mitte üksnes sellel ehitamine, vaid see võib samaväärselt hävida lindude jaoks oluliste tingimuste (niiskusrežiim, inimeste või sõidukite liikumine piirkonnas, müra) muutumise tõttu. Samuti võib elupaiga kvaliteet halveneda raudteerajatiste ja rongi põhjustatava suremusohu ning asurkondade killustumise tõttu. Seetõttu ei pruugi alati olla põhjendatud ka eeldus, et raudtee mõju Natura aladele on väiksem juhul, kui raudtee ei läbi Natura ala, vaid kulgeb selle piiri taga. Põhjalikumalt ei pea kaaluma ebarealistlikke alternatiive, kuid Natura ala läbiv trassialternatiiv võib põhimõtteliselt kuuluda analüüsitava alternatiivide hulka (RKHKo [3-18-529](#), p 19 ja 33).

<sup>53</sup> Käesoleva ülevaate kirjutamise ajal 2021. aastal pole projekti veel ellu viidud, vt lähemalt [projekti kodulehelt](#).



*Vaade tuulikutele Puhtu-Laelatu looduskaitsealalt*

Arvestada tuleb **kuhjuvaid mõjusid** (vahel ka „kumulatiivsed mõjud“ või „koosmõju“). Loodusdirektiivi ja KeHJS kohaselt tuleb Natura täishindamine algatada muu hulgas juhul, kui kavavõi projekt eraldiseisvalt ebasoodsat mõju kaasa ei too, kuid selline mõju avaldub koosmõjus ([C-418/04](#), p 244 ja 245). Riigikohus on märkinud, et isegi kui tuulikuparki planeeritakse mitmes eri osas praktilistel põhjustel (kinnistud kuuluvad erinevatele arendajatele ja planeeringute algatamist taotletakse eri aegadel), tuleb vähemalt sisuliselt tagada loodusdirektiivi nõuete järgimine ja hinnata tuulikupargi kogumõju, mitte üksnes üksikute osade mõju (RKHKo [3-3-1-88-15](#), p 36.2). Koosmõju hindamisel ei saa piirduda sama tüüpi tegevustega, vaid arvestada tuleb kõiki projektide ja kavade kumuleeruvaid mõjusid. Arvestada tuleb nii ellu viidud, ellu viidavate kui ka heaks kiidetud, kuid ellu viimata tegevuste mõjudega. Lisaks tuleb arvesse võtta poolleliolevates ametlikes menetlustes olevate projektide ja kavade kuhjuvat mõju ([artikli 6 juhend](#), lk 29 ja 30; vt ka [metoodiline juhend](#), lk 14, 15, 31–34).

#### **4.2.7. Leevendusmeetmed, hüvitusmeetmed ja tegevuse muutmine**

Loodusdirektiivis ei viidata „leevendusmeetmetele“, kuid seda mõistet kasutatakse praktikas artikli 6 lõike 3 ebasoodsa mõju kontekstis. **Leevendusmeetmed** on abinõud, millega hoitakse ära tegevuse ebasoodne mõju. Näiteks ei planeerita mürarikkaid ehitustöid tundliku liigi sigimisajaks. Mõju vältimine seisneb eelkõige selle avaldumise täielikus ärahoidmises. Kui see pole võimalik, siis võib vältimine seisneda ka mõju vähendamises määrani, kus mõju

ei saa enam pidada oluliseks ([metoodiline juhend](#), lk 36). Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei saa täishindamist ära jätta põhjendusega, et ebasoodsat mõju on võimalik leevendada. Vastupidi, kui eelhindamisel selgub, et olulise negatiivse mõju vältimiseks tuleb võtta leevendusmeetmeid, siis näitab see, et täishindamine tuleb läbi viia, sest on selgunud, et projektil on oluline negatiivne mõju. Loodusdirektiivi regulatsiooni tõhusus kannataks, kui leevendusmeetmetega saaks eelhindamisel arvestada, sest see võimaldaks mööda minna täishindamise nõuetest, nagu tingimus, et hindamine peab olema lünkadeta ([C-323/17](#), p 35–40). Ka Riigikohus on kinnitanud, et leevendusmeetmete täieulatuslikku ja täpset analüüsi ei tule teha mitte eelhindamise etapis, vaid täishindamise etapis (RKHKo [3-18-529](#), p 23). Leevendusmeetmete kohta vaata lähemalt [metoodiline juhend](#), lk 36–39.

**Hüvitusmeetmed** (direktiivi eestikeelses tekstis „asendusmeetmed“) on abinõud, millega kompenseeritakse oluline negatiivne mõju. Kompenseerimine ei seisne rahasumma maksmisses. Näiteks kui elupaiga pindala väheneb tee ehituse tõttu, siis rakendatakse meetmeid, et suurendada elupaiga pindala mujal. Natura täishindamist ei saa ära jätta põhjendusega, et rakendatakse hüvitusmeetmeid. Kava või projekti ebasoodsa mõju kompenseerimine tuleb kõne alla üksnes erandina pärast täishindamise läbiviimist ning tingimusel, et täidetud on ka muud erandi tingimused (vt 4.5.4. Hüvitusmeetmed). Kui meetme rakendamisest tulenev positiivne mõju on raskesti ettenähtav, siis on pigem tegemist hüvitusmeetmega, mitte leevendusmeetmega. Näiteks on Euroopa Kohus selgitanud, et elupaiga pindala suurendamise või selle kvaliteedi parandamise positiivset mõju on raske prognoosida ja see selgub alles aastate jooksul, mistõttu on kohane vastavat meetet käsitleda hüvitusmeetmena ([C-387/15](#) ja [C-388/15](#), p 52–64).

Projekti või kava **leevendus- või hüvitusmeetmetena ei saa käsitleda üldisi kaitse- ja vältimismeetmeid, mida tuleb rakendada Natura ala kaitseks** loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 1 ja 2 ning linnudirektiivi artikli 4 lõigete 1 ja 2 elluviimiseks. Euroopa Kohus on selgitanud, et loodusdirektiiviga poleks kooskõlas arvestada selliste kohustuslike meetmete elluviimisest saadavat kasu, et välistada kava või projekti ebasoodne mõju alale ([C-293/17](#) ja [C-294/17](#), p 123 ja 124).

Täishindamist ei pea läbi viima, kui **projekti või kava muudetakse** selliselt, et projekti või kava ebasoodne mõju on välistatud (RKHKo [3-18-529](#), p 23). Loomulikult peab olema seejuures tagatud, et muudatus ei too kaasa (teistsugust) ebasoodsat mõju, st eelhinnata tuleb ka muudetud projekti ([metoodiline juhend](#), lk 6). Eelhindamise etapis ei ole siiski kohane põhjalikult käsitleda kava või projekti alternatiivide võimalikku mõju.

**Projekti muutmise näide.** Kavandatakse püsiühenduse loomist saarte vahel, mis paiknevad lindude olulisel rändeteel. Objektivse teabe alusel ei pruugi olla võimalik välistada, et teatud ilmastikutingimuste esinemisel hukkuks palju rändlinde kokkupõrkel sillakonstruktsioonidega. Konkreetselt selle mõju saaks välistada muutes projekti nii, et püsiühendus luuakse silla asemel tunneliga. Mõju ei saa välistada, nähes ette teatud tüüpi või märgistusega sillakonstruktsioonid, et hukkuvate lindude arvu vähendada. (Vt ka [metoodiline juhend](#), lk 14.)

#### 4.2.8. Natura eelhindamine ja KMH

Eesti õiguses otsustatakse KMH algatamine üldiselt **eelhinnangu** alusel. Üksnes teatud seaduses loetletud (KeHJS § 6 lg 1) projektide osas algatatakse KMH ilma eelhinnanguta, n-ö automaatselt. Üldiselt on sellisteks projektideks vaid suuremahulised tegevused, nagu rohkem kui 60 000 linnuga linnufarm või tavajäätmete põletamine üle 100 tonni ööpäevas. Kõigi muude tegevuste osas tuleb KMH algatamine otsustada juhtumipõhiselt (KeHJS § 6 lg 2). Seda sätet täpsustab valitsuse **määrus**<sup>54</sup>, mis **loetleb projektid, mille kavandamisel tuleb eelhindang anda**. Osa määruse loetelus nimetatud projekte on täpselt piiritletud (nt ööpäevase toodangumahu alusel), kuid mõned on määratletud üldisema kriteeriumi abil. Üheks selliseks kriteeriumiks on ebasoodne mõju Natura alale.

*Vabariigi Valitsuse määruse nr 224 § 15 punktis 8 on öeldud: „Keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang tuleb anda järgmiste muude tegevuste korral: [---] 8) selline tegevus, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis võib üksi või koostoimes muu tegevusega eeldatavalt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala või kaitstavat loodusobjekti.“*

Sätte sõnastus erineb mõnevõrra varem tsiteeritud üldisest sättest (KeHJS § 3 lg 1 p 2).<sup>55</sup> Erisused pole olulised, välja arvatud **viide kaitstavatele loodusobjektidele**. Kaitstav loodusobjekt on LKS-i üldmõiste, mis hõlmab suurema osa sellest, mida LKS-i alusel kaitstakse. Kõik Natura alad peaksid olema kaitstavad loodusobjektid, kuid kaugeltki kõik kaitstavad loodusobjektid pole Natura alad. Asjaolust, et määruse § 15 p-s 8 viidatakse nii Natura aladele kui ka kaitstavatele loodusobjektidele, järeldub, et KMH eelhindang tuleb anda alati, kui võidakse ebasoodsalt mõjutada mõnd kaitstavat loodusobjekti, st sõltumata sellest, kas mõjutatava loodusobjektiga kaitstakse Natura ala.

Eelhinnangu annab tegevusloa andja, kuigi ta võib selleks kasutada välise eksperdi abi. **Eelhinnangu raames tuleb konsulteerida ka „asjaomaste asutustega“**, st nende asutustega, keda tegevusega eeldatavalt kaasnev keskkonnamõju tõenäoliselt puudutab või kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva keskkonnamõju vastu (KeHJS § 2<sup>3</sup> ja § 11 lg 2<sup>2</sup>). Seadus ei määratle konkreetselt, millised asutused on konkreetses asjas „asjaomased“, vaid need määratakse kindlaks juhtumipõhiselt. **Keskkonnaamet on Natura hindamisel alati asjaomaseks asutuseks** kui peamine pädev asutus looduskaitseküsimustes, kui amet pole ise loa andja. Nõuded eelhinnangu sisule on täpsustatud keskkonnaministri määru<sup>56</sup>.

**Otsus KMH algatada või algatamata jätta peab olema kirjalikult põhjendatud** (KeHJS § 11 lg p 3). Kui tegevus on nimetatud KeHJS § 6 lõikes 1, siis piirdub KMH algatamise põhjendus viitega KMH kohustuslikkusele. Põhjendus on eriti oluline juhul, kui KMH jäetakse algatamata:

<sup>54</sup> [Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määrus nr 224](#) "Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang, täpsustatud loetelu".

<sup>55</sup> Määruse sätte sõnastus kajastab KeHJS-i varasemat redaktsiooni. KeHJS-i sõnastust muudeti täpsemaks Euroopa Kohtu praktika alusel.

<sup>56</sup> [Keskkonnaministri 16.08.2017 määrus nr 31](#) „Eelhinnangu sisu täpsustatud nõuded“.

põhjendusest peab nähtuma see objektiivne teave, mis välistab mõistlikud kahtlused võimalikust olulisest mõjust. Üldiselt sisaldub põhjendus eelhindangus, mis lisatakse KMH algatamata jätmise otsusele (KeHJS § 11 lg 4). Otsus Natura hindamine algatamata jätta peab olema kooskõlastatud Keskkonnaametiga, kui amet pole loa andja (KeHJS § 11 lg 10). Otsust KMH algatada tuleb samuti põhjendada, sest KMH pikendab oluliselt tegevusloa menetlust, kuid tegevusloa taotleja soovib üldiselt loa võimalikult kiiresti saada. Samuti suurendab see kulusid taotleja jaoks, kes peab lähtuvalt põhimõttest, et saastaja maksab tasuma hindamiskulud (KeÜS § 12, KeHJS § 8 lg 2).

**KMH eelhindangut ei saa samastada loodusdirektiivi kohase eelhindamisega.** Loodusdirektiivi kohaselt seisneb eelhindamine vastamises küsimusele, kas kavandatava tegevuse mõjusid tuleb loodusdirektiivi kohaselt põhjalikumalt uurida. Eesti õiguses toimub loodusdirektiiviga nõutud eelhindamine üldiselt KMH eelhindangu raames. See eelhindang ei hõlma siiski kõiki otsustusi, mida käsitletakse eelhindamisena loodusdirektiivi tähenduses. Eelkõige tuleks esile tuua järgnev.

Esiteks ei anta KeHJS-i kohaselt eelhindangut nn „suurprojektidele“ (KeHJS § 6 lg-s 1 loetletud projektid), vaid nende KMH algatatakse lähtuvalt eeldusest, et projekti keskkonnamõju on mingis aspektis oluline. Samas ei pruugi olla selge, kas sellisel suurprojektil on ebasoodne mõju mõnele Natura alale. Sellisel juhul toimub loodusdirektiivi kohane eelhindamine pärast KMH algatamist KMH programmi koostamisel.

Teiseks hõlmab eelhindamine loodusdirektiivi mõttes kõik loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause kohaldamise küsimused. Näiteks on eelhindamiseks põgus projekti mõjude käsitlemine, milles tõdetakse, et pole mingit põhjust arvata, et projektil võiks olla ebasoodne mõju Natura alale, st vastavad kahtlused puuduvad. Keskkonnaõiguse Keskuse hinnangul ei ole KeHJS-i regulatsioon selge küsimuses, mis juhtudel tuleb eelhindang anda<sup>57</sup>, kuid näib, et võimaliku Natura mõju pärast on see vajalik üksnes juhul, kui pärast esmast hinnangut pole otsustaja veendunud, et ebasoodne mõju puudub.

Kokkuvõttes ei hõlma KMH eelhindang kõiki loodusdirektiivi eelhindamise küsimusi. Samas tuleb rõhutada, et üldiselt toimub loodusdirektiivi kohane eelhindamine suuremas osas siiski KMH eelhindangu raames. Mingit eraldisesivat Natura eelhindamist (või eelhindangut) Eesti õigus ette ei näe. See tähendab, et **kui KeHJS-i kohaselt peab eelhindangu andma, siis tuleb selles käsitleda ka võimalikku ebasoodsast mõju Natura alale.**

---

<sup>57</sup> Probleemi lahti kirjutamine ei sobi mahult ja sisult käesolevasse ülevaatesse. Vt nt Relve, K; Vahtrus, S. Keskkonnamõjude hindamine omadega metsas. *Juridica* 2019/5, lk 324–333.

#### 4.2.9. Natura eelhindamine ja KSH

KSH-d ei tule algatada alati, kui koostatakse kava. Seaduses on loetletud juhud, mil KSH algatamine on kohustuslik (KeHJS § 33 lg 1). Lisaks loetletakse seaduses juhud, mil tuleb KSH vajalikkust kaaluda ja anda selle kohta eelhindang (KeHJS § 33 lg 2). Üheks kohustusliku KSH aluseks on võimalik ebasoodne mõju Natura alale.

*KeHJS § 33 lg 1 p 4. Keskkonnamõju strateegiline hindamine tuleb algatada, kui strateegiline planeerimisdokument on aluseks tegevusele, 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.*

Erinevalt KMH regulatsioonist ei näe seadus ette eelhindangu andmist, kui kaval võib olla ebasoodne mõju Natura alale. Kuigi KeHJS § 33 lg 1 p 4 kohaldamisel ei tule anda KeHJS kohast eelhindangut, siis **loodusdirektiivi mõttes eelhindamine tuleb siiski läbi viia**. Näiteks ei pruugi olla selge, kas kava saab pidada kaitsekorralduse jaoks otseselt vajalikuks.

KeHJS § 33 lg 1 p 4 praktiline tähtsus on oluliselt väiksem kui analoogsel sättel KMH kontekstis, sest paljudel asjakohastest juhtudest on KSH läbiviimine kohustuslik nagunii muude § 33 lg 1 punktide alusel. Näiteks planeeringute Natura mõju on tõenäolisem selliste planeeringuliikide osas, millel on suurem konkreetusaste ja tugevam õiguslik siduvus. Eelkõige on selleks riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringud ning kohaliku omavalitsuse üldplaneeringud ja detailplaneeringud. Kõigi nimetatud planeeringuliikide, välja arvatud detailplaneering, koostamisel on KSH läbiviimine alati kohustuslik (KeHJS § 33 lg 1 p 2). Detailplaneeringu KSH algatamine on kohustuslik, kui planeeringuga kavandatakse KeHJS § 6 lõikes 1 nimetatud tegevust, st nn suurprojekti, mille mõjude hindamiseks tuleb automaatselt algatada KMH (KeHJS § 33 lg 1 p 3).<sup>58</sup>

Sõltumata sellest, millise sätte alusel on KSH algatatud, tuleb KSH algatamist põhjendada. Algatades KSH KeHJS § 33 lg 1 p 4 alusel, tuleb selgitada, kuidas on täidetud lõikes nimetatud eeldused, nt millest tuleneb kahtlus võimalikust ebasoodsast mõjust Natura alale. Kui KSH algatati muul alusel kui võimalik ebasoodne mõju Natura alale, siis toimub Natura eelhindamine pärast KSH algatamist, täpsemalt KSH programmis või planeeringu väljatöötamiskavatsuses, milles määratletakse Natura mõjude hindamise vajadus ja ulatus.

<sup>58</sup> Seonduvalt tuleb märkida, et detailplaneeringu KSH algatamise vajalikkust tuleb kaaluda, kui detailplaneeringuga muudetakse üldplaneeringu põhilahendust või selle alusel kavandatakse KMH eelhindangu kohustusega tegevust (KeHJS § 33 lg p-d 3 ja 4). Vastavast otsusest peab nähtuma, kas objektiivse teabe alusel on välistatud kava ebasoodne mõju Natura alale või aladele.

## 4.3. Täishindamine

### 4.3.1. Täishindamise õiguslikud nõuded loodusdirektiivis

Täishindamine tuleb läbi viia, kui eelhindamises pole objektiivse teabe põhjal võimalik välistada, et kaval või projektil on ebasoodne mõju ala kaitse-eesmärgile. Täishindamine seisneb võimaliku mõju põhjalikus hindamises ning selle juurde kuulavas menetluses.

Loodusdirektiiv on üldsõnaline täishindamise nõuete osas. Direktiivist tuleneb otsesõnu üksnes see, et hindamine tuleb läbi viia enne tegevusele loa andmist või kava vastuvõtmist, mõjusid tuleb hinnata asjakohaselt seoses tagajärgedega, mida projekt või kava ala kaitse-eesmärkidele avaldab ning vajadusel tuleb kaasata avalikkus. Euroopa Kohus on Natura täishindamise nõudeid siiski täpsustanud. Lisaks on Euroopa Komisjon koostanud mitu mahukat juhendit täishindamise kohta, sh hindamismetoodika kohta ([metoodiline juhend](#)). Käesolevas osas käsitletakse täishindamise peamisi õiguslikke nõudeid, mitte hindamise sisulisi küsimusi ja selle metoodikat. Avalikkuse kaasamist selgitatakse osas 4.7. Avalikkuse kaasamine Natura hindamisse.

Täishindamine on kitsa suunitlusega. Selle sisuks ei ole projekti või kava ökoloogiliste mõjude hindamine üldiselt, rääkimata kõigi keskkonnamõjude hindamisest: **hindamise fookuses on see, kuidas tegevus mõjutab alal kaitstavate Natura liikide ja elupaigatüüpide kaitse-eesmärkide saavutamist.** Kui konkreetseid alapõhiseid kaitse-eesmärke pole (veel) seatud, siis miinimumina tuleb lähtuda eeldusest, et alal olulisel määral esinevate elupaigatüüpide ja liikide elupaikade seisund ei tohi halveneda ja liike ei tohi oluliselt häirida ([artikli 6 juhend](#), lk 33. Häirimise ja halvenemise kohta vt 3.1.3. Kohustus vältida elupaikade seisundi halvenemist ja liikide olulist häirimist.)

Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb täishindamisel lähtuda parimatest teadussaavutustest ([C-127/02](#), p 54). Hindamine pole piisav, kui selles on lüngad ja see ei sisalda täpseid, täielikke ja lõplikke seisukohti ja järeldusi, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused tegevuse mõju kohta ([C-304/05](#), p 69). Kahtlused pole hajutatud, kui puuduvad usaldusväärsed ja ajakohastatud andmed asjaomasel alal esinevate elupaikade ja liikide kohta ([C-43/10](#), p 115). Uurida ja arvesse tuleb võtta ka mõju tüüpilistele liikidele ja elupaikadele, kelle kaitseks ala pole moodustatud, kuid mis on alal kaitstavate liikide ja elupaigatüüpide jaoks vajalikud. Samuti tuleb arvestada, millist mõju avaldab projekt või kava kaitstavale liikidele ja elupaikadele väljaspool ala, et selgitada, kas kavandatav tegevus võiks kaasa tuua ebasoodsa mõju alale ([C-461/17](#), p 39 ja 40). Teisalt, kui mõjutatakse ainult osa alast ning on kindlaks tehtud, et sellel ala osal ei esine kõiki alal kaitstavaid liike ja elupaigatüüpe, siis sellest üldiselt piisab mõju välistamiseks neile muudele liikidele ja elupaigatüüpidele ([C-461/17](#), p 38).

Hindamisaruandest peab nähtuma, kuidas ja milliste teaduslike andmete alusel jõuti lõppjärelduseni ([C-441/17](#), p 142). Euroopa Komisjoni juhendi kohaselt tuleb vajadusel teha andmete täiendamiseks täiendavaid ja piisava kestvusega uuringuid ja välitöid ([artikli 6 juhend](#), lk 35). Sellised uuringud ja tööd peavad olema osa täishindamisest või selles arvesse võetud. Asjaolu, et ebasoodsa mõju välistamiseks on vaja käsitleda lisamaterjali või teha täiendavaid

spetsiifilisi uuringuid, näitab, et täishindamine ei vastanud nõuetele ([C-411/19](#), p 50). Juhul kui jäetakse arvesse võtmata teaduslik arvamus, milles soovitatakse hankida lisateavet, siis peab täishindamises esitama vastava sõnaselge ja üksikasjaliku põhjenduse, mis hajutab kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused ebasoodsa mõju kohta ([C-461/17](#), p 52). Täishindamise nõuete, sh hindamistulemuste näidete kohta vt [metoodiline juhend](#), lk 40–42 ja 46.

Täishindamise käigus tuleb määratleda **leevendusmeetmed**, kui tegevusel on tõenäoliselt ebasoodne mõju, kuid seda on võimalik ära hoida. Leevendusmeetmeid peab käsitlema täishindamises. Nende määratlemist ja hindamist ei saa edasi lükata, sest leevendusmeetmetega muudetakse kava või projekti. Kui lubada sellist muutust pärast asjakohast hindamist, siis tähendaks see sisuliselt, et leevendusmeetmete ja lõpliku kava või projekti mõju on jäetud hindamata ([C-411/19](#), p 56). Leevendusmeetmete piiritlemisel kehtivad hindamise üldised sisulised nõuded. See tähendab muuhulgas, et hinnang meetme positiivsele mõjule peab põhinema teaduslikel tõenditel ning meetme efektiivsuses ei tohi olla teaduslikust seisukohast mõistlikke kahtlusi ([C-142/16](#), p 38). Meetmed peavad olema ka üksikasjalikult kirjeldatud, et oleks selge, kuidas need aitavad olulise negatiivse mõju ära hoida. Meetmete kirjeldus peab sisaldama teavet, kes, millal ja kuidas meetmeid rakendada hakkab, kuidas on korraldatud nende tõhususe seire ja vajadusel täiendavate abinõude võtmine ([artikli 6 juhend](#), lk 36). Leevendusmeetmete tõhusus peab olema tõendatud ning ette tuleb näha nende elluviimise seire, et veenduda nende efektiivsuses ([metoodiline juhend](#), lk 37 ja 38).

Leevendusmeetmeteks ei saa olla olulist negatiivset mõju kompenseerivad meetmed. Hüvitusmeetmeid saab rakendada üksnes osana nn Natura erandist. Hüvitusmeetmete üksikasjalikul käsitlusel poleks ka mõtet enne, kui on selge, et muud erandi tingimused on täidetud, st esineb ülekaalukas erakordselt tähtis avalik huvi tegevuse elluviimiseks ning puuduvad alternatiivid, vt 4.5. Erandlik otsus kava kehtestada või tegevusluba anda.



*Kõnnu Suursoo asub Põhja-Kõrvemaa looduskaitsealal*



Praktikas hindab Natura mõjusid ja koostab aruande projektist või kavast huvitatud isiku (arendaja) poolt palgatud ekspert. **Lõppvastutus hindamise sisulise õiguse eest on haldusorganil, kes annab projektile või kavale nõusoleku.** See tähendab, et enne aruande aktsepteerimist peab pädev astus veenduma, et hindamine on olnud piisav, st tõepoolest on välistatud kõik mõistlikud kahtlused ebasoodsast mõjust. Ekspert esitab vastavad tõendid ja pädev asutus peab need kinnitama (vt [C-411/19](#), p 66 ja 67; [metoodiline juhend](#), lk 6 ja 17). Lisaks tuleb rõhutada, et aruanne ei asenda otsust tegevusluba anda või kava kehtestada, vaid on tõendiks, mida tuleb otsustamisel arvesse võtta. Õiguslikust vaatepunktist jõutakse alles otsuses lõplikule järeldusele ebasoodsa mõju olemasolu või puudumise kohta.

### 4.3.2. Täishindamine KMH raames

Eesti õiguses on vaid mõned sätted, mis reguleerivad spetsiifiliselt Natura hindamist KMH raames. Valdavalt kohaldatakse projektide Natura hindamisele üldiseid KMH norme. Projekte viiakse ellu peamiselt erahuvides. KMH on osa haldusmenetlusest, milles otsustatakse tegevusloa andmine projektile. Kui KMH algatatakse, siis peatub tegevusloa menetlus kuni KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamiseni (KeHJS § 11 lg 11).

KMH hindamist ei vii läbi tegevusloa andja, vaid tegevusloa taotleja palgatud **ekspert** (KeHJS § 8 lg 2). Ekspert pole sõltumatu huvide vahendaja, vaid arendaja nõustaja.<sup>59</sup> Loa andjal, samuti kaasatud asjaomasel asutustel on kohustus veenduda, et ekspert teeb oma tööd objektiivselt, eelkõige kontrollida, et KMH aruanne vastab nõuetele (KeHJS § 22). KeHJS kohaselt peab KMH juhteksperdil olema Keskkonnaministeeriumi poolt antav KMH litsents (KeHJS § 14 lg 1), kuid mitte tingimata tegelikel hindajatel (KeHJS § 14 lg 3). **KMH litsents** ei näita niivõrd pädevust hindamise sisulistes küsimustes (mis on eri juhtumites väga erinevad), vaid head KMH menetluse tundmist ja oskust hindamist läbiviivate ekspertide tööd juhtida. Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt peab Natura täishindamine lähtuma parimatest teadussaavutustest ning olema lünkadeta ning sisaldama täpseid, täielikke ja lõplikke seisukohti ja järeldusi, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused tegevuse mõju kohta ([C-304/05](#), p 69). Hindamine saab neile nõuetele vastata vaid juhul, kui hindamist sisuliselt teostavatel ekspertidel on suurepäraseid teadmised konkreetse alal kaitsvatest liikidest ja elupaigatüüpidest. Eesti Natura erandi juhendi kohaselt peab Natura täishindamise läbi viima ekspert, kes tunneb Natura hindamise metoodikat, koostöös vastava liigi- või elupaiga eksperdiga. Juhteksperdi ülesandeks on juhtida ekspertgrupi tööd, osaleda avalikel aruteludel ja suhelda nii tegevusloa taotlejaga kui ka tegevusloa andjaga, et selgitada mõju hindamise eesmärgi, metoodikaid, leevendusmeetmeid ja mõjuhindamise tulemusi.<sup>60</sup>

Pärast KMH algatamist koostab tegevusloa taotleja koos KMH juhteksperdiga **KMH programmi**. Programmiga piiritletakse konkreetse KMH ulatus ning detailsus. Programmis määratakse ära, mida, millises ulatuses ja kui üksikasjalikult on kavas hinnata. Samuti tuuakse välja mõjude

<sup>59</sup> Peterson, K., Vahtrus, S. [Keskkonnamõju hindamise uuring 2019](#), SEI Tallinn, KõK, lk 17.

<sup>60</sup> Peterson, K.; Kutsar, R. 2020. Juhised loodusdirektiivi art 6.4 rakendamiseks Eestis: Natura hindamise eranditegemine. (edaspidi Eesti Natura erandi juhend).

hindamisel kasutatav hindamismetoodika ja näidatakse ära kaasamis- ja ajakava (KeHJS § 13). Programmist võib kõrvale kalduda üksnes uute asjaolude ilmnemisel ja põhjendatult (KeHJS § 20 lg 1<sup>1</sup>). Kui KMH algatati muudel alustel kui võimalik Natura mõju, siis tuleb programmi koostamisel anda esialgne hinnang, kas objektiivse teabe põhjal saab välistada ebasoodsa mõju Natura alale. Programmi kohta küsitakse asjaomaste asutuste seisukohta (KeHJS § 15<sup>1</sup>), pärast seda programm avalikustatakse. Konsultatsioonide tulemusi peab tegevusloa andja programmi kontrollimisel arvestama. Kui programm vastab nõuetele, tunnistab otsustaja KMH programmi nõuetele vastavaks (§ 18).

Programmi nõuetele vastavaks tunnistamisele järgneb **sisuline hindamine**, sh Natura mõjude osas (täishindamine). Seaduse tasemel on see reguleeritud vaid paari üldise normiga. Näiteks peab mõjude hindamisel arvesse võtma üldtunnustatud mõjuhindamise teadmisi, metoodikaid ja varasemate hindamiste tulemusi (§ 20 lg 3) ning Natura mõju hindamisel eelkõige arvestama ala kaitse-eesmärki ja ala terviklikkust (§ 29 lg 1 p 1). Hindamise tulemusena valmib **KMH aruanne**, mille koostab ekspert või eksperdirühm koostöös tegevusloa taotlejaga. Aruande nõuded on täpsemalt sätestatud määruses<sup>61</sup>, mis ei ole Natura hindamise spetsiifilised. Määruse kohaselt tuleb KMH aruandes esitada hinnang kavandatava tegevuse ja selle reaalsete alternatiivsete võimaluste eeldatavalt olulise keskkonnamõju kohta asjakohaste keskkonnaelementide ning -aspektide lõikes, mis võib tuleneda muu hulgas mõjust Natura 2000 võrgustiku alale, selle kaitse-eesmärkidele ja terviklikkusele (määruse § 6 lg 2 p 9).

**Natura hindamise tulemused tuleb keskkonnamõju hindamise aruandes välja tuua eraldiseisva osana.**<sup>62</sup> Natura hindamise osa eraldi välja toomine aruandes on oluline, sest Natura hindamise järeldestel on teistsugune õiguslik tähendus kui KMH järeldestel üldiselt ([C-418/04](#), p 232). Printsibiis tuleb olulist negatiivset mõju alati vältida ([KeÜS](#) § 3 lg 2, §-d 5 ja 10), kuid ebasoodsat mõju Natura alale saab lubada vaid Natura erandi tingimusi täites (KeHJS § 29 lg-d 3-5 ja § 45 lg-d 3-5). Ka Euroopa Komisjon rõhutab Natura hindamist puudutava teabe ja Natura hindamise järeldeste selge eristamise vajadust ([artikli 6 juhend](#), lk 31).

Aruande kohta küsitakse asjaomaste asutuste seisukohta (KeHJS § 20<sup>1</sup>) ja see tuleb kooskõlastada Keskkonnaametiga, kui amet pole loa andja (§ 29 lg 1 p 2). Aruanne avalikustatakse (§ 21). Konsultatsioonide tulemusi peab tegevusloa andja arvestama (§ 20<sup>1</sup> ja § 21). Lähtudes mh eelnevalt nimetatud konsultatsioonidest, peab tegevusloa andja otsustama, kas aruanne vastab nõuetele või tuleb seda täiendada. Nõuetele vastavaks tunnistamise otsus peab sisaldama aruande lõppjäreldesti (§ 22).

---

<sup>61</sup> [Keskkonnaministri 01.09.2017 määrus nr 34](#) "Keskkonnamõju hindamise aruande sisule esitatavad täpsustatud nõuded".

<sup>62</sup> Kutsar, R.; Eschbaum, K. ja Aunapuu, A. 2019. Juhised Natura hindamise läbiviimiseks loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 rakendamisel Eestis (edaspidi [Eesti Natura juhend](#)), lk 57.

### 4.3.3. Täishindamine KSH raames

Eesti õiguses on vaid mõned sätted, mis reguleerivad spetsiifiliselt Natura hindamist KSH raames. Valdavalt kohaldatakse kavade Natura hindamisele üldiseid KSH norme. KSH peaks olema lõimitud kava koostamisse. Teisisõnu ei tohiks hinnata juba valmis kava eelnõu võimalikke mõjusid, vaid hindamine peaks olema kava koostamisega paralleelselt toimuv ja seda suunav protsess, mis tagab kava negatiivse keskkonnamõju miinimumini viimise (RKHKo [3-16-1472](#), p 23). Praktikas ei pruugi menetlused olla täielikult lõimitud. Kavade menetlusnõuded varieeruvad ka suurel määral, mistõttu KSH menetluse üksikasjad võivad erineda. KeHJS sätestab üldised nõuded, mida kohaldatakse kõigi kavade KSH-dele, kui eriseadusest ei tulene teisiti. Eriseadustest on olulisim planeerimisseadus, mis lisaks planeeringute menetlusele reguleerib ka planeeringute KSH küsimusi.

Kavu koostatakse üldiselt avalikes huvides, kuid märkimisväärseks erandiks on detailplaneeringud, mida koostatakse sageli vaid erahuvides. Kavade menetluses on ülesanded tavaliselt jagatud mitme haldusorgani vahel. Näiteks riiklike kavade koostamise algatab enamasti Vabariigi Valitsus, korraldaja rollis on vastava valdkonna ministeerium ning kava kinnitab valitsus (RES § 20 lg 2). Kava tegelik koostamine on sageli tellitud konsultandilt (eraõiguslikult isikult). Kava KSH tellitakse samuti reeglina konsultandilt, kes võib, kuid ei pruugi olla kava koostaja. KeHJS sätestab miinimumnõuded KSH juhteksperdile (KeHJS § 34 lg 4 ja 5), kuid juhteksperit ei pruugi mõjusid üksi või üldse hinnata. Tavaliselt hindab kava mõjusid ekspertrühm. Erinevalt KMH-st puudub KSH eksperdil litsentsi nõue, kuid muus osas on nõuded ekspertidele põhimõtteliselt samad kui KMH-s, vt 4.3.2. Täishindamine KMH raames.

Üldjoontes seisneb KSH menetlus programmi koostamisest, millele järgneb kava mõjude sisuline hindamine paralleelselt kava koostamisega. Hindamise lõpptulemusena valmib KSH aruanne. Eriplaneeringute osas toimub see menetlus kahes osas, millest esimene käsitleb asukoha eelvalikut ja teine mõjusid valitud asukohas. Nii programmi kui ka aruande koostamise juurde kuulub asjaomaste asutuste ja avalikkuse kaasamine ning aruande nõuetele vastavaks tunnistamine kava koostamise korraldaja poolt. KSH erinevaid menetluskordi on käsitletud ülevaatlilikult [KSH käsiraamatus](#), lk 54–61.

**KSH programmiga** piiritletakse konkreetse KSH ulatus ning detailsus, kasutatav hindamismetoodika, kaasatavad asutused ja isikud ning avalikustamise ajakava (KeHJS § 36). Planeeringute menetluses ei nimetata vastavat dokumenti KSH programmiks, vaid KSH **väljatöötamise kavatsuseks** (edaspidi mõlemal juhul „programm“). Enamikul asjakohastel juhtudel on KSH läbiviimine kava menetluses kohustuslik muudel põhjustel kui võimalik ebasoodne mõju Natura ala kaitse-eesmärkidele. Sellistel juhtudel tuleb programmi koostamisel viia läbi Natura eelhindamine ehk otsustada, kas KSH raames on vajalik viia läbi ka Natura täishindamine ning panna paika selle ulatus ja muud detailid. Programmi paneb kokku mõju hindaja koostöös kava koostajaga. Programmi kohta küsitakse asjaomaste asutuste seisukohta, see avalikustatakse ja kava koostamise korraldaja otsustab, kas programm vastab nõuetele. Menetluslikud detailid sõltuvad kava liigist.

Programmi nõuetele vastavaks tunnistamisele järgneb **sisuline hindamine**, sh Natura mõjude osas (täishindamine). Seaduse tasemel on see reguleeritud vaid paari üldise normiga. Nt peab Natura mõju hindamisel eelkõige arvestama ala kaitse-eesmärki ja ala terviklikkust (KeHJS § 45 lg 1 p 1). Hindamise tulemusena valmib **KSH aruanne**, mille panevad kokku hindajad koostöös kava koostajaga. Aruande nõuded on täpsemalt sätestatud KeHJS §-s 40. Need ei ole Natura hindamise spetsiifilised, kuid Natura mõju peab olema esile toodud (KeHJS § 40 lg 4 p 4). KSH aruandes tuleb eristada Natura hindamise osa KSH-st üldiselt, sarnaselt KMH aruannetega, vt 4.3.2. Täishindamine KMH raames. Aruande kohta küsitakse asjaomaste asutuste seisukohta, see avalikustatakse ja kava koostamise korraldaja otsustab, kas aruanne vastab nõuetele ning kehtestab vajadusel seiremeetmed. Menetluslikud detailid sõltuvad kava liigist.

**Kava abstraktsuse astmest** sõltub, kui täpselt saab kava mõjusid hinnata. Üldiselt kava alusel tegevusi vahetult läbi viia ei saa: kõrge abstraktsusastmega strateegiliste kavade elluviimiseks tuleb koostada detailsemaid kavu ning detailsete kavade realiseerimiseks taotleda tegevusload. Teisisõnu, kavades ei määratleta täpselt tegevusi, mida kava alusel saab ellu viia, kuid üksikasjadest sõltub reeglina see, kas kava elluviimine toob kaasa ebasoodsa mõju Natura alale. Kuna KSH algatamine on Eesti õiguse järgi asjakohastel juhtudel üldiselt kohustuslik, on kavade abstraktsus takistuseks eelkõige kava mõjude hindamisel. Alati ei pruugi olla selge, mis ulatuses ja kui põhjalikult tuleks hinnata, et olla kindel, et kaval pole ebasoodsat mõju mõnele Natura alale.

Kava abstraktsusel on mõjuhindamisel ka eeliseid, nt on kava tasandil lihtsam hinnata kuhjuvaid mõjusid (vt [metoodiline juhend](#), lk 64). Abstraktse kava kõik aspektid pole siiski ühtmoodi ebamäärased. Mõned neist on sellised, mille mõju sõltub vaid vähesel määral täpsustustest hilisemates otsustes. Neid aspekte ei pruugi olla ka võimalik tõhusalt hinnata hilisemates kitsama fookusega tegevuste kavandamisel.

**Hiiumaa mereplaneering.** Riik algatas 2012. a Hiiu maakonnaga piirneva merealplaneeringu. Maismaal täpsustakse maakonna tasandi planeeringuid üldiselt detailsemate planeeringutega, kuid antud mereplaneeringu kehtestamisele oleks järgnenud tegevuslubade andmine ilma täiendavplaneerimiseta. Planeeringu oluliseks eesmärgiks oli reguleerida avamere tuuleparkide rajamist merealal. Planeeringuga määrati tuuleenergia tootmise alad, st alad, mille sees võib kaaluda tuuleenergia kasutamiseks vajalike tuulikute ehitamist. Planeeringuga ei täpsustatud tuulikute maksimaalset arvu alal või täpseid asukohti. Planeeringuga määratleti tootmisalade ning tootmisalade ja maismaal asuva võrgu ühendussuunad, kuid mitte kaablite trassikoridore. Planeeringu koostamise mõjuhindamisel tugineti üksnes varasematele uuringutele. KSH aruandes esitati loetelu keskkonnauuringutest, mis on vajalikud planeeringu elluviimiseks, kui kavandatakse konkreetseid tuuliku ja kaabliühendusi. Planeeringut käsitlevas lahendis rõhutas Riigikohus, et KSH raames ei tohi jätta mõju vajaliku täpsusega hindamata põhjusel, et järgneva arendustegevuse täpsed parameetrid pole teada. Kohus märkis: "Riikliku tasandi (maakonna)planeeringu mõju hindamisel on lähtealusena määrav see, millist tegevust, millises asukohas ja millises mahus riik planeeringus kavandab ja põhimõtteliselt võimalikuks peab, mitte see, millises ulatuses ja kuidas täpselt arendajad kavandatu tulevikus tegelikult ellu viivad." Riigikohus tõi välja, et hulk KSH aruandes nimetatud uuringuid on sellised, mida ei saa

*takistada planeeringulahenduse abstraktsus ja mida on kohane läbi viia kavandamise varajases etapis ja just planeeringus, mis käsitleb mereala tervikuna. Näiteks linnustiku rändeteede uuringud on vajalikud kõigil tootmisaladel ning neid mõjusid tulebki hinnata laiaulatuslikult ja kumulatiivselt suurel geograafilisel alal (RKHKo [3-16-1472](#), p 28 ja 31).*



*Vaade Hiiumaa rannikult merele*

Mereplaneeringu näites toodud kohtu seisukohad puudutasid KSH-d üldiselt, mitte üksnes Natura hindamist selle raames. Planeeringu koostamisel oli piiratud Natura eelhinnanguga. Riigikohus selgitas, et Natura täishindamise tegemata jätmine ei saanud olla õiguspärane, sest eelhinnangust nähtus, et planeeringu elluviimisega võib kaasneda oluline negatiivne mõju Natura aladele. Natura mõjude käsitlemine eelhinnangus ei vastanud sisuliselt täishindamise nõuetele, sest selles olid märkimisväärsed lüngad (RKHKo [3-16-1472](#), p 35–44).

Kavade abstraktsuse tõttu on siiski keeruline välistada kõiki mõistlikke kahtlusi kava võimalikust ebasoodsast mõjust. Kohtupraktikas ei ole kavade täishindamise osas tehtud erisusi ega mõõndusi kahtluste välistamise osas. Komisjoni metoodilises juhises on antud kavaspetsiifilisi suuniseid ([metoodiline juhend](#), lk 64–70) ja asutud järgmisele seisukohale: „Mõne kava elemendi või komponendi puhul võib ebasoodne mõju ala terviklikkusele olla ebakindel või ei ole seda võimalik piisava usaldusväärsusega kindlaks teha. Sellised aspektid vajavad siiski täiendavat kaalumist. Paljud riiklikud strateegiad hõlmavad kavandatud suurinvesteeringuid näiteks uutesse veehoidlatesse või transpordikoridoridesse, mis võivad mõjutada Natura

2000 alasi, kuid mille täpne asukoht, ehitusprojekt või käitamise üksikasjad ei ole veel kindlaks määratud; selliseid elemente tuleb nõuetekohaselt hinnata projekti tasandil. Sellisel juhul tuleks asjaolu, et mõju puudumine on veel ebakindel, märkida hindamistulemusesse ning sellised kavade komponendid/elementid peavad läbima asjakohase hindamise projekti tasandil [---].” (Vt [metoodiline juhend](#), lk 42.)

Keskkonnaõiguse Keskuse hinnangul ei tulene Eesti kavade mõjude hindamise keerukus sageli niivõrd nende suurest abstraktsusest kui vähesest või ebaselgest regulatiivsusest. Kava on regulatiivne osas, millega määratakse selle elluviimise tingimused täpselt ja õiguslikult siduvatena. Nende tingimuste muutmine ei ole kava hilisemal elluviimisel võimalik ning neist tingimustest ei tohi kõrvale kalduda või neist saab kõrvale kalduda erandina üksnes piiratud juhtudel. Kui pole selge, kas ja mis osas määratakse kavaga õiguslikult siduv raamistik, siis on keeruline kava ebasoodsat mõju hinnata ja seda välistada. Näiteks Hiiumaa mereala planeeringu juhtumise oli KSH aruandes asunud seisukohale, et aruandes nimetatud uuringutulemuste põhjal võib looduskaitsealistel põhjustel olla vajalik teatud tootmisalade pindala vähendada või neil aladel tuuleenergia kasutamise arendamine üldse keelata. Kohus selgitas, et uuringud ei saa planeerimisfaasis jätta tegemata põhjendusega, et tegevusloast on võimalik keskkonnakaalutlustel keelduda. Kui mereplaneeringuga soovitakse määratleda tuuleenergia kasutamiseks sobivad alad, siis ei tohi planeeringut kehtestada selliselt, et pole teada, kas tootmisaladel põhimõtteliselt üldse tuulikuid rajada saab (RKHKo [3-16-1472](#), p 31).

#### 4.4. Otsus kava kehtestada või tegevusluba anda

Loodusdirektiiv ei reguleeri üksikasjalikult kava vastuvõtmist või tegevusloa andmist. Eesti õiguses on asjakohaseid norme väga palju, sest kava vastuvõtmise ja tegevusloa andmise menetlusele kohaldatakse lisaks konkreetset kava või projekti käsitlevale eriseadusele veel üldseadusi, nagu haldusmenetluse seadus ([HMS](#)). Neis seadustes ei reguleerita menetlust spetsiifiliselt Natura hindamisega seonduvalt, vaid üldiselt. Konkreetselt Natura hindamist reguleerivad vaid üksikud Eesti õigusnormid.

KMH on menetlusetapp projekti tegevusloa andmisel. Pärast KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamist jätkub tegevusloa menetlus. KSH läbiviimine toimub ideaalis samaaegselt kava koostamisega. Kummalgi juhul pole otsuse tegija formaalselt seotud aruande järeldustega. Keskkonnamõju (strateegilise) hindamise aruanne ei asenda otsust tegevusluba anda või kava kehtestada, vaid on tõend, mida tuleb otsuse tegemisel arvesse võtta.

Otsus tegevusluba anda või kava kehtestada on **kaalutusotsus**. Haldusmenetluse seaduse (HMS § 4) kohaselt on kaalutusõigus (diskretsioon) haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Projekti või kava mõju Natura alale on vaid üks asjaolu, mida otsuse tegemisel tuleb arvestada. Natura täishindamisel on siiski eriline õiguslik tähendus: **loa saab anda või kava vastu võtta üksnes juhul**, kui otsustaja on veendunud, et projekti või kava elluviimine ei mõjuta ebasoodsalt Natura ala, st on kindel,

et mõju puudub ala sellistele tunnustele, mis on kaitse-eesmärkide seisukohalt olulised või on vastav mõju selgelt ebaoluline. Tulenevalt ettevaatuspõhimõttest saab selline veendumus olla otsustajal vaid juhul, **kui pole mingisugust teaduslikust seisukohast mõistlikku kahtlust ebasoodsa mõju puudumisest** (artikli 6 lg 3 ja KeHJ § 29 lg 3 ja § 45 lg 3; vt ka [C-411/19](#), p 48; [metoodiline juhend](#), lk 6).

Otsustajal ei saa olla veendumust oluliste mõjude puudumisest, kui täishindamine oleks tulnud läbi viia, aga see on jäetud läbi viimata. Samuti juhul, kui täishindamisel pole tehtud kindlat järeldust, et tegevus ei avalda alale ebasoodsat mõju. Kahtlused pole kõrvaldatud ka juhul, kui täishindamises sisaldub kindel järeldus mõju puudumisest, kuid pädev asutus pole veendunud, et hindamine vastab nõuetele, sh olukorras, kus pädev asutus on saanud muud teavet, millest nähtub, et hindamisel ei pruugi olla arvestatud kõigi teaduslikust seisukohast oluliste asjaoludega. Tegevusloa andja või kava kehtestaja peab ise tegema kaalutusotsuse. Mõistlikke kahtlusi ei saa välistada ainuüksi looduskaitset pädeva asutuse (Keskkonnaameti) kooskõlastuse tõttu, eriti kui kooskõlastuses pole asjakohaseid kaalutlusi esitatud või neist ei nähtu veenvalt, et objektiivse teabe alusel on ebasoodne mõju välistatud (RKHKo [3-3-1-56-12](#), p 18).

**Projekti võib lubada ja kava vastu võtta juhul, kui ebasoodsa mõju Natura alale saab välistada täishindamises käsitletud leevendusmeetmete kohaldamisega.** Kõiki leevendusmeetmeid ja vastavalt muudetud projekti või kava mõjusid peab olema täishindamises hinnatud. Projekti ei saa lubada, kui kohaldatakse mingeid muid leevendusmeetmeid või lükatakse nende määratlemine üldse edasi ([C-411/19](#), p 56). Ebasoodsa mõju vältimine leevendusmeetmetega peab olema kindel ja vastavate meetmete rakendamine peab olema määratletud õiguslikult siduva kohustusena. Pärast täishindamist võib projektis või kavas teha üksnes sellise muudatuse, mille osas puudub teaduslikust seisukohast mõistlik kahtlus, et muutus võiks avaldada ebasoodsat mõju Natura alale ([C-461/17](#), p 46).

**Otsus peab olema kirjalikult põhjendatud** (HMS § 56). Haldusakti põhjendus tuleb esitada haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Teisisõnu, otsusest peab nähtuma, kuidas on menetluses arvestatud olulisi asjaolusid ja põhjendatud huve, sh keskkonnamõju (strateegilise) hindamise aruande järeldusi, ning kuidas on jõutud lõppotsuseni.

## 4.5. Erandlik otsus kava kehtestada või tegevusluba anda

**Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4.** Kui hoolimata negatiivsest hinnangust kava või projekti tagajärgedele ala suhtes ja alternatiivsete lahenduste puudumisel tuleb kava või projekt üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel siiski ellu viia, peab liikmesriik võtma kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. Liikmesriik teatab komisjonile vastuvõetud asendusmeetmetest.

Kui asjaomasel alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ja/või esmatähtsaid liike, võib kaaluda ainult neid seisukohti, mis on seotud rahva tervise või avaliku julgeolekuga, esmatähtsate soodsate tagajärgedega keskkonnale või komisjoni arvamuse kohaselt muude üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustega.

### 4.5.1. Erandi üldiseloostus

Artikli 6 lõige 4 sätestab erandliku võimaluse lubada Natura ala ebasoodsalt mõjutavat tegevust. **Erandit ei saa kohaldada ilma et oleks läbi viidud nõuetekohast täishindamist**, sh teha ennetavalt põhimõttelist otsust, et erandit tuleb kohaldada ([C-411/19](#), p 51 ja 53). Täishindamisest selgub, milles täpselt seisneb ebasoodne mõju alale. Selle teabe puudumisel pole võimalik kindlaks teha, kas erandi tegemise eeldused on täidetud ([C-411/19](#), p 52).

**Erandeid tuleb tõlgendada kitsendavalt.** See on õiguse tõlgendamise üldine põhimõte, mida Euroopa Kohus on kinnitanud artikli 6 lõike 4 kontekstis ([C-411/19](#), p 36). See tähendab, et erandi tegemise tingimuste lahtimõtestamisel tuleb eelistada tõlgendust, mis tagab paremini Natura ala kaitse-eesmärkide saavutamise. Näiteks kui pole selge, mida pidada kava või projekti alternatiiviks, siis tuleb eelistada laiemat tõlgendust ja uurida ulatuslikumalt muid võimalusi, sest ebasoodsat mõju Natura alale ei saa lubada, kui eksisteerib väiksema ebasoodsa mõjuga alternatiiv ([C-239/04](#), p 26–40). Kaudselt tuleneb eelnevast ka **Natura võrgustiku kaitse prioriteetsus** muude huvide ees, sest Natura võrgustiku ala võib ebasoodsalt mõjutada üksnes avalikes ja ülekaalukates huvides ja sedagi vaid eeldustel, et puuduvad alternatiivid ja ebasoodne mõju kompenseeritakse.

**Eesti õiguses** on loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 üle võetud peamiselt KeHJS § 29 lg-tega 3–5 ja § 45 lg-tega 3–5. Viidatud sätted on sisult täpselt samad, kui jätta välja kohaldumine vastavalt projektidele ja kavadele. Eesti õigus lubab erandit põhimõtteliselt samadel tingimustel kui direktiiv.

Järgnevas kolmes alapeatükis käsitletakse erandi tegemise peamisi eeldusi: alternatiivide puudumist, ülekaalukat avalikku huvi ja hüvitusmeetmeid. Erandi tegemiseks peavad kõik kolm eeldust olema täidetud. Näiteks ei saa tegevust ellu viia kompenseerides ebasoodsa mõju Natura alale, kui pole selge, et kava või projekti elluviimiseks on ülekaalukas avalik huvi.



### 4.5.2. Alternatiivide puudumine

Kaval või projektil puuduvad artikli 6 lõike 4 tähenduses alternatiivid, kui pole teisi lahendusi, mis täidavad sama eesmärgi, kuid ei avalda ebasoodsat mõju Natura alale. Alternatiiv võib olla näiteks projekti teine tehniline lahendus, asukoht, mastaap või elluviimise ajakava. Kava alternatiiviks on näiteks teistsugune arengusuund. Kavade abstraktsuse tõttu võib olla keeruline hinnata, mis on eri kava versioonide mõju Natura aladele. Samas ei tohiks abstraktsete kavade osas üldiselt ette tulla olukorda, kus puudub teistsuguse lahenduse võimalus, kui mõne lahenduse ebasoodne mõju on teada.

**Alternatiivi näited.** *Uue maantee alternatiiviks võib olla erinev sõiduradade arv või teine trassi asukoht. Selleks võib olla ka teistsugune liiklusühendus, näiteks olemasoleva raudteetrassi parendamine. Hellenurme paisu asjas selgitas Riigikohus, et paisul elektritootmise alternatiivina ei saa käsitleda elektritootmist mistahes asukohas ja mistahes tehnoloogiaga, sest veeloa taotleja eesmärk on elektrit toota just nimelt ajaloolises hüdroelektrijaamas (RKHKo 3-17-1739, p 33).*

Uurida tuleb kõiki teostatavaid alternatiive ([artikli 6 juhend](#), lk 39). Alternatiiv ei ole teostatav näiteks juhul, kui see läheb vastuollu õigusaktide nõuetega ja õigusakti ei ole plaanis muuta enne projekti või kava elluviimist. Keskkonnamõju hindamises üldiselt ei käsitleta teostatavate alternatiividena selliseid lahendusi, mille elluviimine on väga kallis, kuigi piir liiga kõrge ja veel vastuvõetava hinna vahel ei ole alati selge ([KMH käsiraamat](#), lk 111). Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei saa Natura erandi kohaldamisel aga olla ainuüksi lahenduse kõrge hind selle lahenduse alternatiivina välistamisel määrava tähtsusega, vaid tõepoolest peab olema võimatu vältida ebasoodsat mõju Natura alale ([C-399/14](#), p 77; [C-411/19](#), p 40 ja 41). Alternatiive tuleb käsitleda sama detailselt kui põhilahendust ([artikli 6 juhend](#), lk 40). Alternatiivi ei saa jätta uurimata põhjendusega, et pole tõendatud, et see toob kaasa väiksema negatiivse mõju ([C-239/04](#), p 27–30, 38, 39). Alternatiivide mõju võrdluseks on vajalik uurida ka nullalternatiivi, st stsenaariumit, kus kava või projekti mingil kujul ellu ei viida ([artikli 6 juhend](#), lk 39). Alternatiivide hindamise tagamiseks peab hindamisaruandes olema näha, milliseid lahendusi on alternatiividena kaalutud. Eesti Natura hindamise juhendi kohaselt tuleb hindamisaruandes selgelt välja tuua ka järeldus, et täiendavaid sobivaid tegevusalternatiive ei eksisteeri ([Eesti Natura erandi juhend](#), lk 20). Alternatiivide täpsema käsitluse kohta vaata [metoodiline juhend](#), lk 48–53.

### 4.5.3. Ülekaalukas avalik huvi

Eestikeelses direktiivi tekstis ega KeHJS-i normides ei viidata otseselt ülekaalukatele huvidele, kuid see on tuletatav sätete sõnastusest ja kontekstist. Näiteks eestikeelse direktiivi kohaselt „tuleb tegevus [---] üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel [---] siiski ellu viia“. Sellist põhjust ei saa eksisteerida, kui tegevus ei edenda avalikku huvi sellisel määral, et see antud asjas kaaluks üles EL-i tähtsusega looduspärandi kaitse vajaduse (vt ka [C-182/10](#), p

75). Kui eksisteerib ülekaalukas avalik huvi Natura ala ebasoodsalt mõjutava projekti või kava elluviimiseks, siis viidatakse sellele vahel kui **IROPI** või **AETP** juhtumile.<sup>63</sup>

**KeHJS § 29 lg 3 ja 5** (vt ka § 45 lg 3 ja 5)

(3) Kui hoolimata kavandatava tegevuse eeldatavalt ebasoodsast mõjust Natura 2000 võrgustiku alale on see tegevus alternatiivsete lahenduste puudumisel siiski vajalik avalikkuse jaoks esmatähtsatel ja erakordselt tungivatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalset või majanduslikku laadi põhjustel, võib tegevusloa anda Vabariigi Valitsuse nõusolekul.

(5) Kui kavandatav tegevus mõjutab eeldatavalt ebasoodsalt Natura 2000 võrgustiku alal esinevat esmatähtsat looduslikku elupaigatüüpi või esmatähtsat liiki nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike tähenduses, võib Vabariigi Valitsus anda nõusoleku ainult juhul, kui kavandatav tegevus on seotud inimese tervisega, elanikkonna ohutusega või olulise soodsa mõjuga keskkonnaseisundile. Teiste avalikkuse jaoks esmatähtsate ja erakordselt tungivate põhjuste korral võib loa anda ainult pärast Euroopa Komisjonilt arvamuse saamist. [---]

**Üksnes avalik huvi saab üles kaaluda ebasoodsa mõju Natura alale.** Euroopa Kohus on selgitanud, et üksnes erandlikel asjaoludel on võimalik, et erahuvides arendatav projekt edendab ülekaalukat avalikku huvi tulenevalt projekti olemusest ja majanduslikust ja sotsiaalsest kontekstist (C-182/10, p 76 ja 77). Seega, kui tegevust kavandatakse erahuvides, siis tuleb selgitada nii seda, kas tegevus edendab olulist avalikku huvi kui ka seda, kas avaliku huvi edendamine just antud tegevusega saab olla ülekaaluka tähtsusega võrreldes ala kaitsega.

Õigusnormides pole täpselt määratletud, millised tüüpi avalikud huvid saavad olla ülekaalukad. Neis on siiski eraldi välja toodud, et erandi tegemisel saavad arvesse tulla ka sotsiaalset ja majanduslikku laadi avalikud huvid. Riigikohus on selgitanud, et asjakohaseks avalikuks huviks võib olla muinsuskaitse (RKHKo 3-17-1739, p 32).

**Esmatähtis liik ja elupaik.** Olulist negatiivset mõju esmatähtsale liigile või elupaigale saab õigustada üksnes inimese tervise kaitse, elanikkonna ohutuse (ingl public safety)<sup>64</sup> tagamine, eriti olulised soodsad tagajärjed keskkonnale või komisjoni arvamuse kohaselt ka muud eriti olulised avalikud huvid. Esmatähtsad liigid ja elupaigatüübid on loodusdirektiivi lisades tähistatud tärniga.

<sup>63</sup> Vastavalt lühendit ingliskeelsest väljendist „imperative reasons of overriding public interest” ja eestikeelsest väljendist „avalikkuse jaoks esmatähtis ja erakordselt tungiv põhjus”. Viimast väljendit kasutatakse direktiivi ülevõtvas riigisisises õiguses (KeHJS § 29 lg 3 ja § 45 lg 3).

<sup>64</sup> Eestikeelses direktiivis kasutatakse terminit „avalik julgeolek”. Mõiste „julgeolek” seondub eelkõige sõjalise ohu, avaliku korra rikkumise jms, kuid direktiivis peetakse pigem silmas ohutust. Näiteks on Euroopa Kohus linnudirektiivi rakendamisel leidnud, et üleujutusrisiki vähendamiseks ranniku kaitseks tammide ehitamine võib olla ülekaalukas huvi lindude kaitse suhtes (C-57/89, p 23). Samas ei saa näiteks põllumajanduslikuks tootmiseks vajaliku niisutusvee tagamist põhimõtteliselt pidada „public safety” küsimuseks (C-43/10, p 125), kuigi julgeolek laias tähenduses hõlmab toidutootmise piisavuse.



*Muraka looduskaitseala*

Erandlik on olukord, kus ebasoodne mõju avaldub esmatähtsatele elupaikadele ja liikidele. Sellisel juhul saab printsiibis arvesse tulla üksnes inimese tervis, elanikkonna ohutus ja esmatähtsad soodsad tagajärjed keskkonnale. Euroopa Kohus on selgitanud jõevee kõrvalejuhtimist puudutavas kaasuses, et antud asjas sai pidada nii niisutamist kui ka joogiveega varustamist ülekaalukateks avalikeks huvideks. Joogiveega varustamine on seostatav ka rahvatervisega ja niisutamine võib mingitel asjaoludel olla keskkonna seisukohast ülimalt suure kasuteguriga. Samas ei saa niisutamist seostada rahva tervisega ega elanikkonna ohutusega ([C-43/10](#), p 122–126). Esmatähtsate liikide ja elupaikade mõjutamine on siiski võimalik ka muudel juhtudel kui inimese tervis, elanikkonna ohutus ja esmatähtsad soodsad tagajärjed keskkonnale, kuid üksnes Euroopa Komisjoni heakskiidul. Teisisõnu tuleb muude avalike huvide kaitseks erandi tegemiseks küsida komisjoni arvamust. Juba antud [arvamused](#) aitavad sisustada ülekaaluka huvi mõistet, vt ka näiteid [metoodiline juhend](#), lk 54–55.

#### 4.5.4. Hüvitusmeetmed

**KeHJS § 29 lg 4** (vt ka § 45 lg 4). Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul tuleb tegevusloa andmisel seada hüvitusmeetmete rakendamise kohustus, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitset. Keskkonnaministeerium teavitab vastuvõetud hüvitusmeetmetest Euroopa Komisjoni viivitamata pärast loa andmist. Loas määratud tegevust ei tohi alustada enne hüvitusmeetmete rakendamist.

LKS 70<sup>1</sup>

(1) Kui [---] tehakse Natura erand [---] tuleb tegevuseks loa andmisel seada loa kõrvaltingimuseks või näha strateegilises planeerimisdokumendis ette tegevuse elluviimisele eelnevate hüvitusmeetmete rakendamine.

(2) Hüvitusmeetmed, mille eesmärgiks on tagada Natura 2000 võrgustiku üldine sidusus, on: 1) elupaikade taastamine; 2) uute elupaikade loomine; 3) olemasolevate elupaikade kvaliteedi tõstmine; 4) muud meetmed, mis aitavad vältida Natura 2000 võrgustiku sidususe edasist vähenemist.

(3) Hüvitusmeetmed peavad: 1) olema suunatud ebasoodsalt mõjutatavatele elupaikadele ja liikidele ning olema oma ulatuselt võrdelised tekitatava kahjuga; 2) toimima ebasoodsalt mõjutatavale elupaigale võimalikult lähedal; 3) tagama ebasoodsalt mõjutatava ala Natura 2000 võrgustiku alaks valimise eesmärkidega samaväärsete eesmärkide saavutamise; 4) täitma rakendus- ja kaitsekorralduslikke eesmärgi, nii et nende meetmete abil saaks säilitada või suurendada Natura 2000 võrgustiku sidusust.

Hüvitamine ei seisne rahalise kompensatsiooni maksmises, nt maksega fondi, millest rahastatakse looduskaitset edendavaid projekte. **Hüvitamine seisneb projekti ebasoodsa mõju tõttu kahjustada saava looduskeskkonna tegelikus asendamises.** Seetõttu nimetakse neid meetmeid sageli asendusmeetmeteks, sh artikli 6 lõike 4 tekstis. Näiteks elupaiga negatiivsel mõjutamisel taastatakse sama elupaik mõnel olemasoleval võrgustiku alal või liigi negatiivsel mõjutamisel taasasustatakse liik loodusesse mujal. Hüvitusmeetmetega on lubatud korvata üksnes selline negatiivne mõju, mida ei suudeta ära hoida leevendusmeetmetega ja alternatiivsete lahendustega ning tingimusel, et projekti või kava elluviimiseks on ülekaalukas avalik huvi. Hüvitusmeetmete liike, nende eeliseid ja puuduseid jms on põhjalikumalt käsitletud [Eesti Natura erandi juhendis](#) lk 23–24.

Hüvitusmeetmetega tuleb tagada Natura 2000 **võrgustiku üldise sidususe kaitse**, vt 4.1.3. Võrgustiku sidusus, ala kaitse-eesmärgid, ala terviklikkus ja mõju alale. Hüvitusmeetmetega tuleb tagada, et **säilivad need omadused ja funktsioonid, mille pärast peeti vajalikuks ala algselt võrgustikku lisada.** Hüvitusmeetmed peavad tagama ala negatiivselt mõjutatud omaduste ja funktsioonide **täieliku ja tegeliku asendamise**. See nähtub mh LKS § 70<sup>1</sup> lõikest 4, mis täpsustab nõudeid hüvitusmeetmetele.

**Asendamise näide.** Kui projekt mõjutab negatiivselt linnukaitseala, mis on rändlindude puhkepaigaks, siis ei piisa mõju hüvitamiseks ala loomisest, mis omadustelt sobib lindude puhkepaigaks, kuid pole lindudele ligipääsetav, ei paikne rändeteel või asub rändeteel sellises kohas, et see ei asenda lindude jaoks algset puhkekohta.

Kava või projekti hüvitusmeetmeteks saab pidada vaid meetmeid, mida **rakendatakse** just **konkreetse kava või projekti tõttu**. Hüvitusmeetmeteks ei saa olla meetmed, mille võtmine on kohustuslik muul põhjusel kui artikli 6 lõike 4 erandi kohaldamine või mille rakendamine on osa loodus- ja linnudirektiivi elluviimise üldisest tavalisest praktikast ([artikli 6 juhend](#), lk 42; [metoodiline juhend](#), lk 55; [Eesti Natura erandi juhend](#), lk 25; vt ka [C-293/17](#) ja [C-294/17](#), p 123 ja 124).

Natura erandi tegemiseks peavad hüvitusmeetmed olema välja selgitatud. Sageli on hüvitusmeetmete rakendamise eelduseks ka teatud muude meetmete rakendamine, nt maa võõrandamine või looduskaitse alla võtmine. Ka selliste tugimeetmete osas peab olema selgus. Enne kava vastuvõtmist või tegevusloa andmist peab olema kindel, et hüvitusmeetmed on tehniliselt, õiguslikult ja rahaliselt teostatavad. Selge peab olema meetmete rakendamise täpne ajakava tegevuse elluviimise üldises ajakavas ning paika peavad olema pandud vastavad seire ja aruandluse nõuded. (Nõuete osas vt täpsemalt [metoodiline juhend](#), lk 55–63; [Eesti Natura erandi juhend](#), lk 28–31.)

Pärast hüvitusmeetmete vastuvõtmist tuleb komisjoni neist teavitada. Komisjoni juhendi kohaselt tuleks meetmetest teavitada viitamata ja enne hüvitusmeetmete elluviimist ([artikli 6 juhend](#), lk 50). Nii KeHJS-i kui ka LKS-i kohaselt peab tegevusloas või kavas sätestama hüvitusmeetmete võtmise kohustuse (KeHJS § 29 lg 4, § 45 lg 4; LKS § 701 lg 1). KeHJS keelab tegevuse ja kava elluviimisega alustamise enne hüvitusmeetmete rakendamist. Printsibiis ei tohiks ala pöördumatult negatiivselt mõjutada enne, kui mõjutatud omadused ja funktsioonid on tegelikult täielikult asendatud. Alati pole võimalik seda tingimust kohe täita, sest looduses võib vajalike muutuste toimumine võtta kaua aega, nt metsaelupaiga teatud omaduste kujunemine. Sellisel juhul on vahepealse kahju korvamiseks nõutav täiendavate hüvitamismeetmete rakendamine. Projekti või kava ei tohi ellu viia, kui on kahtlusi hüvitusmeetmete tulemuslikkuses (vt [artikli 6 juhend](#), lk 49 ja 50; [metoodiline juhend](#), lk 59).

#### 4.5.5. Natura erandi menetlus

Loodusdirektiiv sätestab erandi tegemisele vaid mõned menetlusnõuded, nt kohustuse teavitada komisjoni hüvitusmeetmetest. Euroopa Kohus on selgitanud, et **erandi eelduste kontroll on täishindamisest eraldiseisev direktiivi nõue** ([C-441/03](#), p 26–28). Näiteks ei riku liikmesriik loodusdirektiivi, kui ta ei kohusta hindama projekti või kava lõike 4 kohaseid alternatiive osana täishindamisest ([C-241/08](#), p 73). Loodusdirektiivist ei tulene ka kohustust igal juhul kontrollida, kas erandi tegemise eeldused on täidetud. Pädev asutus võib pärast täishindamist asuda seisukohale, et erandit ei kohaldata ([C-241/08](#), p 72). Eelnevast ei tulene, et liikmesriik ei võiks mingis osas ühendada täishindamist ja erandi tegemise eelduste

kontrolli tingimusel, et liikmesriigi õigus tagab tõhusalt direktiivi elluviimise. Euroopa Kohus on siiski leidnud, et erandi tegemise otsuse saab teha alles pärast täishindamise lõppu ning täishindamine peab hõlmama kõiki leevendusmeetmeid, st vastav hindamine ei saa jätkuda erandi tegemise etapis. Teisalt võib hüvitusmeetmeid käsitleda alles pärast täishindamist erandi tegemise raames ([C-411/19](#), p 64).

Artikli 6 lõike 3 kohane Natura hindamine on Eestis ühendatud keskkonnamõju (strateegilise) hindamisega. Hindamisaruannete nõuete kohaselt on Natura erandi tegemiseks vajalikud hüvitusmeetmed osa aruandest.<sup>65</sup> Erandi kohaldamise otsustab tegevusloa andja või kava kehtestaja luba andes või kava kehtestades, kuid **erandi tegemise eelduseks on Vabariigi Valitsuse nõusolek**. Sarnaselt direktiivile tuleb KeHJS-i kohaselt erandi tegemiseks teatud juhtudel küsida täiendavalt komisjoni arvamust ning alati tuleb komisjoni hüvitusmeetmetest teavitada. Eesti õigus ei reguleeri täpsemalt, kuidas peaks erandi kohaldamine menetluslikult toimuma. Käesoleva ülevaate kirjutamise ajal (01.11.2021) pole Eestis ühtki Natura erandi menetlust lõpuni läbi viidud.

Eesti Natura erandi juhendi kohaselt tuleb täishindamises selgitada, kas kava või projektiga kaasneb ebasoodne mõju Natura alale. Kui sellist mõju ei saa välistada, siis tuleb hinnata, kas mõjusid saaks vältida leevendusmeetmete rakendamisega. Kui ei saa, siis tuleb hinnata, kas ebasoodsa mõju saab välistada projekti või kava alternatiivse lahendusega. Alternatiivsete lahendusvariantide väljatöötamisega jätkatakse seni, kui kõik teostatavad alternatiivid on läbi uuritud või projektist või kavast loobutakse. Kui tegevusest ei loobuta ja alternatiivseid lahendusi enam ei leidu, siis „tuleb arendajal ja otsustajal koostöös Keskkonnaameti ja Keskkonnaministeeriumiga analüüsida ja kaalutleda, kas [---] on olemas inimese tervise ja elanikkonna turvalisuse ja olulise keskkonnakasu kaalutlused või avalikkuse jaoks muud esmatähtsad tungivad põhjused“. Kui leitakse, et sellised põhjused eksisteerivad, siis koostab otsustaja vaheseisukoha. Selles märgitakse, millisest tegevusalternatiivist lähtutakse ning selgitatakse erandi tegemise kaalutlusi, ülekaaluka avaliku huvi olemust ja edasise mõjuhindamise ja tulemuste avalikustamise ajakava. Vaheseisukohast teavitatakse menetlusosalisi kirjalikult ning see avalikustatakse ka otsustaja kodulehel. Seejärel töötatakse välja hüvitusmeetmed, mis lisatakse aruandele. Aruande avalikustamisele ja heakskiitmisele järgneb tegevusloa menetlus. Selles menetluses tuleb Keskkonnaministeeriumil esmalt küsida komisjoni arvamust, kui ebasoodne mõju avaldub esmatähtsale liigile või elupaigale ja ülekaalukas avalik huvi seisneb muus kui tervise kaitse, elanikkonna ohutus ja eriti soodsad tagajärjed keskkonnale. Keskkonnaministeerium koostab ka Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu (nõusoleku andmine). Kui valitsus annab nõusoleku, siis otsustab loa andja või kava kehtestaja, kas luba anda või kava kehtestada. Otsusest tuleb teavitada Keskkonnaministeeriumit, kes omakorda teavitab komisjoni, sh hüvitusmeetmetest ([Eesti Natura erandi juhend](#), lk 11–20).

---

<sup>65</sup> KeHJS § 40 lg 4 p 81 KSH osas. KMH osas vt [Keskkonnaministri 01.09.2017 määrus nr 34](#) "Keskkonnamõju hindamise aruande sisule esitatavad täpsustatud nõuded" § 7 lg 3.

Keskkonnaõiguse Keskus märgib, et Eesti Natura erandi juhend ei ole järjekindel küsimuses, millal erandi tegemise etapp algab ja milles see täpsemalt seisneb.<sup>66</sup> Tõsisemaks probleemiks on asjaolu, et see põhineb vaid osaliselt seadusel. Selles esitatud nõuded, nagu näiteks vaheseisukoha koostamise kohustus, võivad olla olulised, mõistlikud ja otstarbekad, kuid seaduses neid sätestatud pole. See tähendab, et neist kinni pidamine pole kindel ning alati ei pruugi see olla ka võimalik, sest vastavalt põhiseaduse §-le 3 saab riigivõimu teostada vaid seaduse alusel ja piires. Kokkuvõttes tuleb kahjuks nentida, et Eesti õigus reguleerib erandi tegemist puudulikult ja ei saa seega tagada direktiivi tõhusat elluviimist. Direktiivide tõhusaks elluviimiseks ei piisa direktiivi abstraktsete sätete kordamisest riigisiseses õiguses, vaid direktiivi nõuded tuleb riigisiseses õiguses piisavalt lahti kirjutada. Seaduse olulisi puudusi ei saa juhendiga kõrvaldada ka parima tahtmise juures.

Keskkonnaõiguse Keskuse hinnangul ei saa pidada õigeks juhendis esitatud seisukohta, et avalikke huve analüüsivad ja kaaluvad eelkõige projektist või kavast huvitatud isik (arendaja) ja tegevusloa andja või kava kehtestaja (otsustaja) üheskoos keskkonnamõju hindamise käigus. Huve kaalub üksnes otsustaja ning mitte keskkonnamõju (strateegilise) hindamise käigus, vaid tegevusloa andmisel ja kava kehtestamisel. Otsustaja valikuvõimalusi piirab Vabariigi Valitsuse õiguslikult siduv arvamus. Kaalutusõigust võivad oluliselt vähendada ka teiste haldusorganite seisukohad. Sisuliselt on huvide tähtsuse hindamine ja huvide kaalumine olemuselt väärtushinnangud ja seega poliitilised otsused. Projekte viiakse ellu peamiselt eraisikute poolt erahuvides ning ka kava põhieesmärgiks võib olla erahuvide edendamine, nt detailplaneeringuid koostatakse sageli erahuvides. Pole kohane, et erahuvides teostatava projekti või kavaga kaasnevaid avalikke huve analüüsivad, veel vähem kaaluvad, projektist või kavast huvitatud isik ja tema palgatud mõjuhindamise ekspert, kellel on Eesti keskkonnamõju (strateegilisel) hindamisel arendaja nõustaja roll. Kuigi ekspert peab olema oma töös objektiivne, pole ta sõltumatu. Lisaks piirdub keskkonnaeksperti tegevus üldiselt (loodus)keskkonda puudutavate asjaolude välja selgitamise ja hindamisega ega käsitle põhjalikult muude avalike huvide (nagu kultuuriväärtuste kaitse või riigikaitse) seisukohalt olulisi asjaolusid.

Keskkonnaõiguse Keskus rõhutab, et **kuigi huvide kaalumine on olemuselt väärtuspõhine, peab see jääma seadusega lubatud piiridesse, tuginema faktidele ja olema põhjendatud.** Eesti õiguses on tegevusloa andja või kava vastuvõtja üldiselt riigi või kohaliku omavalitsuse asutus. Sageli tegeleb see asutus vaid teatud avalike huvidega. Huvi tähtsuse ja ülekaalukuse küsimuses peab olema aga võimalik esitada seisukohti kõigil asutustel, kes asjassepuutuvaid avalikke huve edendavad. Samuti tuleb kaasata üldsus vastavalt KeÜS § 28 ja Euroopa Kohtu praktikale, vt 4.7. Avalikkuse kaasamine Natura hindamisse. Kõigi asjakohaste avalike

---

<sup>66</sup> Lk 11 ja 13 käsitle kohaselt järgneb erandi tegemine Natura täishindamisele ja on sellest eraldiseisev etapp, kuid samas on eranditegemine siiski osa keskkonnamõju (strateegilisest) hindamisest. (Nt märgitakse lk 11, et Natura hindamine, sh Natura erandi tegemine, on Eesti õiguses keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse alusel (sh §-des 29 ja 45) integreeritud KMH/KSH menetluse üheks osaks.) Juhendi lk 14 skeemi kohaselt algab erandi etapp alternatiivide hindamisest, kuid lk 20 selgub, et erandi etapp siiski ei hõlma alternatiivide hindamist ega ülekaaluka avaliku huvi tuvastamist, sest eranditegemise etapi alguseks on vaheseisukohast teavitamine. Lisaks selgub juhendi joonistest ja tekstist, et erandi tegemine ei piirdu keskkonnamõju (strateegilise) hindamisega, sest see ei lõppe aruande nõuetele vastavaks tunnistamisega, vaid saab läbi alles komisjoni teavitamisega otsusest.

Seondult tuleb märkida, et Riigikohus on veeloa menetluse kontekstis käsitlenud muinsuskaitsete ja (muude) keskkonnahuvide vastastikkust kaalumist ning asunud seisukohale, et selleks pädev asutus on Keskkonnaamet, vt RKKHo [3-17-1739](#), p 34.

huvide arvesse võtmise tagamiseks on sätestatud nõue, et erandit ei saa teha ilma Vabariigi Valitsuse nõusolekuta. Teatud juhtudel tuleb küsida ka Euroopa Komisjoni arvamust. Sellise nõusoleku andmine ei tähenda siiski, et kava vastuvõtja või tegevusloa andja ei peaks otsuses huve kaaluma ja otsust põhjendama, sh selgitama, milliseid huve kaaluti ja kuidas jõuti lõppjärelauseni.

## 4.6. Olemasolevate tegevuste Natura mõju hindamine

### 4.6.1. Artikli 6 lõikest 2 tulenev hindamiskohustus

Artikli 6 lõike 2 kohaselt tuleb Natura aladel ära hoida elupaigatüüpide ja liikide elupaikade halvenemine ja liikide oluline häirimine, vt 3.1.3. Kohustus vältida elupaikade seisundi halvenemist ja liikide häirimist. Loodusdirektiivist tuleb selgesõnaliselt vaid kavandatava inimtegevuse mõju hindamise kohustus. Ebasoodsat mõju võivad aga põhjustada ka ammu alustatud tegevused, nagu sajandi eest rajatud paisutuse mõju jõe elupaigale ja looduslikud protsessid, nagu kadastiku võsastumine. Seetõttu on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et artikli 6 lõikest 2 võib tuleneda Natura mõju hindamise kohustus. Teisisõnu kohustab loodusdirektiiv artikli 6 lõige 3 hindama kavandatava inimtegevuse mõju Natura aladele, kuid lõikest 2 tuleneb teatud juhtudel sarnane kohustus olemasolevate tegevuste ja looduslike protsesside osas.

**Artikli 6 lõike 2 kohane mõjuhindamine tuleb läbi viia, kui on võimalik, et tegevusel on ebasoodne mõju Natura alale, kuid lõike 3 alusel pole selle tegevuse mõju hinnatud või hindamine polnud piisav ning lõike 2 kohustuste tagamine pole võimalik muul viisil** ([C-399/14](#), p 42, 43 ja 46). Põhimõtteliselt on võimalik, et lõikest 2 tuleneb hindamiskohustus juhul, kui lõike 3 kohane täishindamine vastas omal ajal nõuetele, kuid see on tagantjärele osutunud ebapiisavaks uute teadmiste tõttu.

Euroopa Kohus on asunud ka seisukohale, et artikli 6 lõikest 2 on võimalik analoogia korras teha erandeid samadel tingimustel kui lõikest 3, st lõike 4 tingimuste täitmisel ([C-399/14](#), p 55–57). **Lõikest 2** võib seega **tuleneda ka erandi eelduste täitmise kontrolliks vajalik hindamine**. Keskkonnaõiguse Keskus märgib, et napi kohtupraktika põhjal ei ole päris selge, kuidas erandi eelduste täitmise kontroll peaks lõike 2 kohase hindamise korral toimuma. Näiteks on ebaselge, mida saab käsitleda olemasoleva inimtegevuse alternatiivse lahendusena või kuidas peaks erandi kohaldumine toimuma looduslike protsesside osas.

Euroopa Kohtu hinnangul tuleneb loodusdirektiivi terviklikust ja eesmärgipärasest tõlgendusest, et **hindamine lõike 2 alusel peab vastama sisult samadele nõuetele kui lõike 3 hindamine**, sest lõige 2 ja 3 näevad ette ühesuguse tasemega kaitse ([C-399/14](#), p 51–54). Eelkõige peab hindamise põhjalikkus vastama täishindamise nõuetele. Euroopa Kohus on artikli 6 lõike 2 hindamise kontekstis välja toonud, et hindamisel tuleb võtta arvesse kõiki tegureid, mis esinesid ala võrgustiku loetellu arvamise päeval, samuti kõiki tegureid, mis on ilmnunud või võivad ilmneda sellel alal tegevuse osalise või täieliku teostamise järgselt pärast nimetatud kuupäeva ([C-399/14](#), p 59–61).



**Lõikest 2 tuleneb eraldiseisev hindamiskohustus**, mille liikmesriigid peavad enda õigusesse üle võtma. Riigikohus on seda selgitanud: „Loodusdirektiivi art 6 lg-d 2 ja 3, nii nagu neid on tõlgendanud Euroopa Kohus, panevad tagantjärele hindamise tagamise kohustuse liikmesriigile. Hindamise üksikasjad määrab liikmesriik. Direktiivist liikmesriigile tulenevaid kohustusi ei saa üksikisikule panna ilma neid riigisisesele õigusesse üle võtmata. [---] Enne Natura ala loomist alguse saanud projektide tagantjärele hindamise kohustust Eesti seadused ei reguleeri. Seega pole ka arendajatele pandud kohustust selline hindamine korraldada. Eeltoodust tulenevalt peab Keskkonnaamet pädeva asutusena HMS § 6 järgi ise selgitama välja asjaolud selleks, et korduva loa taotlemise menetluses hinnata juba alustatud tegevuse vastavust loodusdirektiivi artikli 6 lõikele 2. Loataotlejal on menetluses kaasaaitamiskohustus talle teada olevate asjaolude ja tal olemasolevate tõendite ulatuses (HMS § 38 lg 3).“ (RKHKo [3-17-1739](#), p 25)

**Lõike 2 kohast mõjuhindamist saab haldusorganitelt otsemõju alusel nõuda.** Otsekohaldamine ei tohi aga kaasa tuua kohustusi eraisikutele. Näiteks ei saa nõuda olemasoleva tegevuse läbiviijalt tagantjärgi hindamise kulude kandmist otse direktiivi alusel. Lõike 2 ülevõtmisel Eesti seadustega tuleb arvestada tagantjärele hindamise eripära. Kuigi põhimõtteliselt võiks sellise hindamise kulude kandmise kohustuse panna olemasoleva tegevuse läbiviijale, ei tohi need kulud olla ebaproportsionaalselt suured ja arvestada tuleb ka tegevuse läbiviija õiguspärase ootusega (RKHKo [3-17-1739](#), p 25 ja 26).

#### **4.6.2. Uue ja olemasoleva tegevuse eristamine**

Olemasoleva ja uue tegevuse eristamine on oluline, sest sellest sõltub, kas kohaldada tuleks loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 2 või 3. See on eriti aktuaalne hetkel Eestis, kuna lõike 2 kohane hindamine on puudulikult üle võetud.

Loodusdirektiivi artikli 4 lõige 5 sätestab, et artikli 6 lõiked 2–4 kohalduvad aladele alates hetkest, kui ala on kantud Euroopa Komisjoni poolt ühenduse tähtsusega alade loetellu, vt 2.1. Võrgustiku moodustamine. Artikli 6 lõike 3 regulatsioon ei puuduta seega nõusolekuid, mis anti enne ala lisamist võrgustikku. Selliselt lubatud tegevustele kohaldub lõige 2 ([C-399/14](#), p 32, 33). Samas võib olla vaieldav, millises ulatuses on varasemale tegevusele antud nõusolek. Euroopa Kohus on korduvalt pidanud lahendama küsimust, kas tegevust või selle osa, millele on antud varem luba, tuleks siiski käsitleda uue tegevusena. Kohtu hinnangul pole see välistatud ([C-226/08](#), p 41). **Igakordselt tuleb hinnata, kas lubatud tegevust saab pidada üheks või mitmeks projektiks. Lähtuda tuleb tegevuse korduvusest, laadist, tingimustest ja üldisest eesmärgist.** Näiteks on põhimõtteliselt võimalik pidada üheks tegevuseks laevatee süvendamist jõesuudmes, mis seisneb korduvas süvendamises määratlemata aja vältel ([C-226/08](#), p 47). Samas ei saa pidada üheks projektiks väetamist erinevatel maatükkidel ja erineval viisil ([C-293/17 ja C-294/17](#), p 83). Samuti on kohus leidnud, et hoolimata tuumajaamade tähtajatust käitamisloast tuleb jaama taaskäivitamist käsitleda uue projektina, sest elektritootmine ei toimu neis nii, nagu algselt lubati, mh teaduse arengu ja uute ohutusstandardite tõttu ([C-411/17](#), p 131 ja 132). Uue tegevuse kavandamisena on käsitletud ka gaasiterminali ehitusloa tähtaja pikendamise taotlust. Juhtumis polnud algse

ehitusloa mõjusid asjakohaselt hinnatud ega terminali ehitamisega ehitusloa kehtivusajal alustatud. Kohtu hinnangul oli ehitusloa tähtaja pikendamine uus nõusolek projektile, kuigi nõusolekuga ei tehtud projektis sisulisi muudatusi ([C-254/19](#), p 44–48).

Uute ja olemasolevate tegevuste eristamise küsimus on tekkinud ka korduvate lubade kontekstis. Euroopa Kohus on leidnud, et lõige 3 kohaldub iga kord, kui taotletakse luba südakarvide püügiks, mis siis, et südakarpe on aastase kehtivusajaga loa alusel samas kohas aastaid püütud ([C-127/02](#), punktid 25–29). Ka Riigikohus on seisukohal, et perioodiliste lubade andmine üldiselt eeldab lõike 3 kohast hindamist (RKHKo [3-17-1739](#), p 19.3). Samas leidis Riigikohus, et konkreetsel juhul (Hellenurme paisutus) oli teatud ulatuses tegemist olemasoleva tegevusega.

**Hellenurme paisul** Elva jõel paikneb ajalooline elektrijaam ja vesiveski, mis toimib aastast 2002 muuseumina. Pais rajati 19. sajandil, elektrijaama turbiin pärineb 1950. aastatest. OÜ Hellenurme Veski soovis paisul jätkata jõe paisutamist ja vesiveski käitamist püüli ja jahu jahvatamiseks ning elektri tootmiseks. Varem kehtinud veeseadusest tulenevalt olid veeload tähtjalised: iga viie aasta järel tuli luba uuesti taotleda. Keskkonnaamet on andnud vastavaid veelubasid korduvalt, kuid viimase (2015. a) loa alusel võis jõge paisutada ja vesiveskit käitada, kuid ei tohtinud elektrit toota. Keskkonnaamet algatas loa taotleja kulul KMH, et hinnata tegevuse mõjusid Elva ja Otepää loodusalale. Riigikohus pidi otsustama, kas tegu on uue või olemasoleva tegevusega. Riigikohus leidis, et jõevee paisutamine on 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 loa taotleja pole soovinud neid muuta. Uue projektiga oleks tegemist, kui paisutust muudetakse ja poleks välistatud muudatusega kaasnev täiendav oluline mõju keskkonnale. Senise paisutuse seniste tagajärgede säilimine aga ei ole mõju, mis kaasneb kavandatava tegevusega. Tegemist on jätkuva tegevuse mõjudega, ka siis, kui muutuvad keskkonnaolud. Jätkuva ühtse tegevusena ei saa aga vaadelda hüdroenergia kasutamist elektritootmiseks, sest viimases loas polnud see tegevus lubatud (RKHKo [3-17-1739](#), p 19–21).

## 4.7. Avalikkuse kaasamine Natura hindamisse

Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3 kohustab enne Natura ala mõjutada võivale kavale või projektile nõusoleku andmist küsima avalikkuse arvamust, kui see on vajalik. **Euroopa Kohtu hinnangul tuleb Natura hindamisse avalikkuse kaasamisel kinni pidada Århusi konventsioonist** ([C-243/15](#), p 45–48). Kavadega seoses tuleneb üldsuse kaasamise vajadus ka KSH direktiivi artiklist 6, mis reguleerib kaasamist KSH kontekstis. Artikkel on otseselt asjakohane kaasamisel Natura hindamisse, sest KSH direktiivi kohaselt tuleb KSH läbi viia, kui loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt peab kava või programmi mõju hindama. Kaasamist reguleerib ka KMH direktiiv, mille sätted on asjakohased, kui Natura hindamine on ühendatud KMH-ga, nagu Eestis. Põhiosas ei erine KMH ja KSH direktiivi kaasamise nõuded Århusi konventsioonist.

**Århusi konventsioon.** „Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon“ avati allakirjutamiseks 25. juunil 1998. a Århusis. Konventsioon jõustus 2001. a. Sel regionaalsel konventsioonil on üle 40 osapoole Euroopast ja Kesk-Aasiast, mh on selle ratifitseerinud nii EL kui ka kõik selle liikmesriigid. Erinevalt tüüpilisest rahvusvahelisest lepingust ei sätesta Århusi Konventsioon niivõrd osapoolte omavaheliste suhete põhimõtteid ja poolte vastastikuseid kohustusi, kuivõrd määrab kindlaks kohustused, mis riikidel on oma elanike ees. Teiste sõnadega on konventsioon sarnane inimõiguslaste lepete ja paktidega.

Konventsioon kohustab eelkõige kaasama huvitatud isikud. Artikli 2 lõige 5 defineerib termini „huvitatud isik“ avaralt: „[---] avalikkus, keda mõjutab või tõenäoliselt mõjutab otsuste tegemine või kes on huvitatud keskkonnaasjade otsustamisest.“ Samas sätte kohaselt eeldatakse, et riigisisese õiguse nõuetele vastavad keskkonnaorganisatsioonid on „huvitatud isikud“ konventsiooni tähenduses. Huvitatud isikute kaasamisele sätestavad konventsiooni artiklid 6 ja 7 hulga nõudeid. Üldistades kohustab konventsioon kaasama huvitatud isikud tõhusalt, mis tähendab näiteks varajast kaasamist ja asjakohaste materjalide kättesaadavaks tegemist. Detailne konventsiooni sätete käsitus sisaldub konventsiooni elluviimise käsiraamatus.<sup>67</sup> Tulenevalt Eesti põhiseaduse §-st 123 on piisavalt täpsed ratifitseeritud konventsiooni sätted otsekohalduvad: vastuolu korral Eesti õigusnormiga tuleb kohaldada välislepingu sätteid.

Konventsiooni sätetele vastab väga palju Eesti õigusnorme, sest kaasamist reguleerivad nii üldseadused kui ka konkreetse projekti või kava menetlust reguleerivad eriseadused. Üldiselt näeb Eesti õigus ette ulatuslikuma kaasamise, kui on nõutud konventsiooniga. **Peamised asjakohased Eesti seadused** (KeHJS, KeÜS ja PlanS) **kohustavad kaasama „igaühte“, st kõiki isikuid, kes kaasamist soovivad.** See on tugevas kontrastis haldusmenetluse kaasamise üldreegliga, mis kohustab kaasama vaid isikud, kelle õigusi või kohustusi puudutatakse (HMS § 11 lg 1 p 3). Lisaks sätestab KeÜS üldise kaasamiskohustuse olulise keskkonnamõjuga otsustesse. Säte hõlmab vastavad haldusmenetlused tervikuna ja vastab üldjoontes Århusi konventsiooni artiklitele 6 ja 7.

*KeÜS § 28. Õigus osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemisel*

*(1) Igaühel on õigus osaleda olulise keskkonnamõjuga tegevuseks loa andmise menetluses ning olulise keskkonnamõjuga tegevuse planeerimises.*

*(2) Avalikkust teavitatakse olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemise menetlusest tõhususega, mis ei too kaasa ebamõistlikke kulusid, kuid mis tagab teabe jõudmise nende isikute kätte, kellel on oluline puutumus mõjutatud keskkonnaga.*

*(3) Avalikkus kaasatakse olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemisse tõhusalt ja varajases etapis enne lõplike lahenduste väljavalimist*

*(4) Avalikkuse kaasamisel peab menetlustähtaja pikkus olema selline, mis asja mahukust ja keerukust arvestades võimaldab avalikkusel tõhusalt osaleda, sealhulgas peab menetlustähtaeg võimaldama piisavat ettevalmistusaega.*

*(5) Asjas tähtsust omavad materjalid peavad olema avalikkusele lihtsalt juurdepääsetavad internetis või muul viisil.*

<sup>67</sup> UNCE. The Arhus Convention: an Implementation Guide. 2nd edition. 2014



*Üldiselt näeb Eesti õigus ette ulatuslikuma kaasamise kui Århusi konventsiooni sätteid*

KeÜS § 28 on üldnorm. Keskkonnamõju (strateegilises) hindamises osalemine on täpsemalt reguleeritud KeHJS-is ja PlanS-is. Vastav regulatsioon on mahukas ja erineb detailides sõltuvalt sellest, kas hinnatakse kava või projekti mõju ning planeeringute osas ka planeeringu liigist. Kokkuvõtlikult tuleb keskkonnamõju hindamisel avalikkust teavitada mõju hindamise algatamisest või algatamata jätmisest, programmi ning aruande avalikust väljapanekust ja arutelust, samuti programmi ja aruande nõuetele vastavaks tunnistamisest. Teavitamine toimub üldiselt elektroonilise väljaande Ametlikud Teadanded vahendusel, kuid olulisematest menetlusetappidest, nagu väljapanekud, teavitatakse ka ajalehe kaudu. Programmi ja aruande avaliku väljapaneku miinimumaeg on üldiselt 14 päeva. Selle aja kestel on igaühel võimalus asjakohase eelnõuga tutvuda. Väljapanekule järgneb avalik arutelu. Nii väljapaneku kui ka arutelu ajal on igaühel võimalik esitada arvamust. Vähemalt kirjalikele arvamustele vastatakse kirjalikult, esitades põhjendatud seisukoha arvamuse kohta. Esitatud arvamusi tuleb ka arvesse võtta. See ei tähenda, et neist tuleb juhinduda, vaid et ettepanekuid tuleb kaaluda ning põhjendada, mis ulatuses ja miks ettepanekuid arvestati ning teha asjakohased muutused eelnõusse.

## 4.8. Juurdepääs õigusemõistmisele seoses Natura hindamisega

Juurdepääs õigusemõistmisele tähendab võimalust pöörduda erapooletu isiku poole, et kontrollida otsuste õiguspärasust. Loodusdirektiiv ei reguleeri juurdepääsu õigusemõistmisele, **kuid Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel tehtud otsuste osas peab olema tagatud avalikkuse juurdepääs õigusemõistmisele, eriti keskkonnaorganisatsioonide osas** tulenevalt [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) artiklist 47 ja

Århusi konventsiooni artikli 9 lõikest 2 ([C-243/15](#), p 50 ja 56). Harta kohustab tagama tõhusa kohtuliku kaitse isikutele, kelle EL-i õigusega tagatud õigusivõivabadus rikutakse. Konventsiooni nimetatud artiklist tuleneb kohustus tagada huvitatud isikutele keskkonnaasjades avar juurdepääs õiguskaitsele kohtus või muus erapooletus organis. Eriti avar juurdepääs peab olema tagatud keskkonnaorganisatsioonidele. Samas on konventsiooniosalistel üsna vabad käed keskkonnaorganisatsioonide defineerimisel riigisisises õiguses. Kaebeõigusega isikutele peab olema võimalus vaidlustada nii mõjuhindamise sisulisi küsimusi (nt kas kumulatiivseid mõjusid on piisavalt arvesse võetud) kui ka menetlusküsimusi (nt kas aruande avaliku väljapaneku kestus oli piisav). Juurdepääsu õigusemõistmisele reguleerib ka KMH direktiiv, kuid selle regulatsioon kattub konventsiooni artikli 9 lõikega 2.

Eestis teostab Natura hindamise õiguspärasuse erapooletut kontrolli eelkõige **halduskohus**. Eesti õiguse kohaselt on keskkonnamõju (strateegiline) hindamine osa tegevusloa või kava menetlusest. Haldusorgani **mõjuhindamise käigus tehtud otsused on menetlustoimingud**. Näiteks on menetlustoiminguks keskkonnamõju (strateegilise) hindamise algatamine (RKHKo [3-3-1-86-06](#), p 18). **Printsiibis saab menetlustoiminguid halduskohtus vaidlustada vaid koos lõppotsusega**, milleks on otsus kava vastu võtta või projektile tegevusluba anda. Erandina on võimalik vaidlustada menetlustoiminguid ka eraldiseisvalt, kuid üksnes juhul, kui toiming iseseisvalt rikub kaebaja mittemenetluslikke õigusi või kui toimingu õigusvastasus vältimatult tingiks kaebaja õigusi rikkuva lõppotsuse tegemise (HKMS § 45 lg 3). Näiteks on iseseisvalt vaidlustatav sellise kooskõlastuse andmisest keeldumine, ilma milleta luba anda ei või (RKHKo [3-17-2766](#), p 25.1). Menetlustoiminguid saab vaidlustada ka koos lõppotsusega, milleks on tegevusloa andmine või kava kehtestamine.

**Üldiseks kaebetähtjaks on 30 päeva** otsuse teatavaks tegemisest (HKMS § 46). **Kaebeõiguse üldiseks aluseks on subjektiivsete õiguste rikkumine** (HKMS § 44 lg 1). Selleks, et tugineda Natura ala kaitseks loodud nõuetele, tuleks kaebajal ära näidata, et nende nõuete eiramine toob kaasa tema subjektiivsete õiguste rikkumise, nagu omandiõigus. Subjektiivseteks õigusteks on ka menetluslikud õigused, nagu õigus esitada keskkonnamõju (strateegilise) hindamise aruande kohta arvamust. Jättes kõrvale menetluslikud õigused, siis Natura võrgustiku õiguslike nõuete rikkumine isikute subjektiivseid õigusi üldiselt ei riiva, sest looduskaitse toimub peamiselt avalikes huvides. Subjektiivsete õiguste rikkumine pole siiski välistatud. Näiteks on Riigikohus leidnud, et Natura elupaigatüübi negatiivne mõjutamine võib riivata omandiõigust (RKHKo [3-3-1-56-12](#), p 11). Riigikohus on Natura võrgustiku kaitse kontekstis selgitanud ka kaebeõigust KeÜS § 23 alusel, mis sätestab õiguse tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Selleks, et füüsiline isik saaks nõuda Natura ala kaitset KeÜS § 23 alusel, peab tal olema alaga eriline seos, st ala mõjutamine vaidlusaluse tegevusega peab kahjustama tema tervist või heaolu tegelikult ja oluliselt. Kaebaja ei saa oma kaebuses kaitsta avalikke huve (RKHKo [3-18-913](#), p 20).

Planeerimisseadus sätestab erandliku kaebeõiguse teatud liiki planeeringute vaidlustamisel. **Riigi eriplaneeringu, kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu, üldplaneeringu ja detailplaneeringu kehtestamise otsuse saab iga isik vaidlustada mitte üksnes enda subjektiivsete õiguste kaitseks, vaid ka vastuolu tõttu avaliku huviga.** (PlanS § 54, § 94, § 123, § 141). Riigikohus on selgitanud, et kaebuses tuleb selgelt välja tuua, mis alusel on

kaebus esitatud. Kui kaebus on esitatud nii subjektiivsete õiguste kui ka avaliku huvi kaitseks, siis tuleb neid kaebuse osi selgelt eristada, kuna kohtuliku kontrolli ulatus on erinev sõltuvalt kaebuse alusest. Näiteks vaidlustades planeeringu subjektiivsete õiguste kaitseks ei saa kohus kontrollida planeeringu vastavust õigusnormidele, mis ei seonu kaebaja subjektiivse õigusega. (RKHKo [3-3-1-87-11](#), p 13, 28). Kui kaebus põhineb vastuolul avaliku huviga, siis tuleb vastav konkreetne avalik huvi kaebuses välja tuua. Kui kaebuses väidetakse, et avalikke huve on valesti kaalutud, siis tuleb täpsustada rikutud kaalumiskohustust (RKHKO [3-3-1-84-08](#), p 10, 15). Natura 2000 võrgustiku kaitse on avalik huvi. Avalike huvide kaalumiskohustuse rikkumiseks on näiteks esmatahtsa elupaigatüübi ebasoodsa mõjutamise lubamine majanduslikel ja sotsiaalsetel kaalutlustel ilma et oleks küsitud Euroopa Komisjoni arvamust (KeHJS § 29 lg 5 ja § 45 lg 5).

**Keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigus on samuti erandlik ja ulatuslik.** KeÜS § 30 lg 2 sätestab kaebeõiguse erinormi, mille kohaselt eeldatakse keskkonnaorganisatsiooni õiguste rikkumist, kui vaidlustatud lõppotsus või menetlustoiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärkide või senise keskkonnakaitsete tegevusvaldkonnaga. **Sisuliselt saavad keskkonnaorganisatsioonid esitada kaebusi avalikes huvides.** Keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigus ei ole siiski piiramatult populaarkaebuse esitamise õigus, vaid kaebuse aluseks olevad argumendid peavad olema seotud keskkonnakaitse eesmärkidega (RKHKo [3-16-1472](#), p 17). Keskkonnaorganisatsiooni mõiste on defineeritud KeÜS § 31. (Definitsiooni kohta vt keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid, [§ 31 kommentaar](#).)

*KeÜS § 31. Valitsusväline keskkonnaorganisatsioon*

*(1) Valitsusväline keskkonnaorganisatsioon (edaspidi keskkonnaorganisatsioon) käesoleva seaduse tähenduses on:*

*1) mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset;*

*2) juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti.*

*(2) Keskkonnakaitse edendamiseks käesoleva paragrahvi lõike 1 tähenduses peetakse ka keskkonnameetmete kaitset inimese tervise ja heaolu tagamise eesmärgil, samuti looduse ja loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist.*

*(3) Keskkonnakaitse edendamise hindamisel tuleb arvesse võtta ühenduse võimet oma põhikirjalisi eesmärke ellu viia, arvestades ühenduse senist tegevust, selle puudumise korral aga organisatsioonilist ülesehitust, liikmete arvu ja liikmeks saamise põhikirjalisi eeldusi.*

Puudulik Natura hindamine või Natura hindamise tegemata jätmine on menetlusviga tegevusloa andmisel või kava kehtestamise otsuse tegemisel. Haldusmenetluse üldpõhimõtte (HMS § 58) kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid, kui rikkumine ei võinud mõjutada asja otsustamist. Mistahes viga Natura mõjude hindamises ei too seega kaasa lõppotsuse tühistamist. Samas

saab tegevusloa anda või kava kehtestada üksnes juhul, kui objektiivse teabe alusel on kõrvaldatud kõik teaduslikust seisukohast mõistlikud kahtlused ebasoodsast mõjust alale. Tegevusloa andja või kava kehtestaja peab oleme suuteline veenvalt näitama, et hoolimata hindamise puudustest eksisteerib objektiivne teave, mis kahtlused välistab.

**Kohtukontrolli ulatus on piiratud, seda eriti kaalutusotsuste osas.** Tulenevalt võimude lahususe põhimõttest (PS § 4) saab kohus üksnes kontrollida, kas tegevusloa andmisel või kava kehtestamisel on kaalutusõigust korrektselt teostatud. Kohus saab oluliste vigadega otsuse tühistada, kuid ei saa teha ise uut kaalutusotsust. Riigikohus on korduvalt asunud seisukohale, et kui õiguspärase kaalutusotsuse tegemiseks pole kogutud piisavalt andmeid, ei ole võimalik teatud viga kõrvaldada uute tõendite kogumisega kohtumenetluses. Vastasel juhul asuks kohus haldusmenetluses uurimata jäänud olulisi asjaolusid hindama ja nende alusel kaalutusõigust teostama täitevvõimu asemel (vt RKKKo [3-18-529](#), p 34).

## Loetelu peamistest kasutatud juhenditest

1. Euroopa Komisjoni teatis (2021/C 437/01) Natura 2000 aladega seotud kavade ja projektide hindamine. Metoodilised suunised elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 sätete kohta, 107 lk ([metoodiline juhend](#)).
2. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted (2019/C 33/01). Euroopa Liidu Teataja 25.01.2019 C 33/1, 62lk ([artikli 6 juhend](#)).
3. Peterson, K; Kutsar, R. 2020. Juhised loodusdirektiivi art 6.4 rakendamiseks Eestis: Natura hindamise eranditegemine. Keskkonnaamet, 40 lk ([Eesti Natura erandi juhend](#)).
4. Peterson, K., Kutsar, R., Metspalu, P., Vahtrus, S. ja Kalle, H. 2017. Keskkonnamõju strateegilise hindamise käsiraamat. Keskkonnaministeerium, 137 lk ([KSH käsiraamat](#)).
5. Pöder, T. Keskkonnamõju hindamise käsiraamat. 2017. Keskkonnaministeerium, 200 lk (KMH käsiraamat).
6. Kutsar, R.; Eschbaum, K. ja Aunapuu, A. 2019. Juhised Natura hindamise läbiviimiseks loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 rakendamisel Eestis. Tellija: Keskkonnaamet, 85 lk ([Eesti Natura juhend](#)).