

Eesti Keskkonnaühenduste Koda

Keskkonnaministeeriumile

Teie: 16.09.2022 nr 1-4/22/4165

Meie: 30.09.2022 nr 1-5/22/5556

Eesti Keskkonnaühenduste Koja (EKO) arvamus keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse ja looduskaitseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Täname võimaluse eest kommenteerida keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) ja looduskaitseaduse (LKS) muutmise seaduse eelnõud (edaspidi "eelnõu"). EKO on äärmiselt nõrkinud lühikesest vastamistähtajast, arvestades eelnõu ning kavandatavate muudatuste kaalukust ja varasema koostöö täielikku puudumist sel teemal. Anname siiski oma parima, et tähtaja jooksul konstruktiivselt vastata.

Toome kokkuvõtlikult välja oma peamised seisukohad:

- 1. EKO toetab raiekeelu kehtestamist loodusdirektiivi lisa I metsaelupaikades, mis asuvad Natura aladel; peame oluliseks sellise täienduse võimalikult kiiret sisse viimist LKS-i.** Raiekeeld on eraldiseisev Natura hindamise regulatsioonist ning selle jõustamine on võimalik ja vajalik sõltumatuna viimasest. **Teeme ettepaneku kehtestada raiekeeld loodusdirektiivi lisa I metsaelupaikades kõikidel kaitstavatel loodusobjektidel, mitte üksnes Natura 2000 aladel.** Kaitstavatel loodusobjektidel, mis jäävad väljapoole Natura 2000 alasid ei pruugi metsaelupaikade säilimine olla muul moel tagatud. **Samuti teeme ettepaneku mitte lubada raiekeelu erandit metsaseaduse § 40 lõike 2 alusel.** Metsakaitseeksperdid ei hinda mitte mingil moel raie mõju elustikule, nende alusel on korduvalt Natura 2000 aladel loodusväärtusi rikutud. Eelnõu jätab võimaluse Keskkonnametile raiet kaaluda: *"Valitseja nõusolekul on lubatud raie otsese ohu vältimiseks inimese elule ja varale."* See katab ära erandolukorrad ning täiendava erandi sätestamise vajadus puudub.
- 2. Ülejäänud osas ei poolda EKO eelnõu vastuvõtmist selle praegusel kujul.** Lisaks keskkonnamõju (strateegilise) hindamisele on mõistlik ette näha menetlus, mis keskendub just mõjudele, mis avalduvad Natura võrgustiku aladele. Antud eelnõu pole aga Natura (erandi) hindamise osas piisvalt läbimõeldud ning selles pakutud regulatsioon ei ole praktiline. Eelnõu tuleks suures ulatuses ümber kirjutada. Selle praegusel kujul vastuvõtmine ei lahendaks murekohti, vaid tekitaks tõsisid probleeme juurde.
- 3. Eelnõu koostamisel on eksitud kaasamise hea tava vastu.**

Arvamuse avaldamiseks antud lühikese tähtaja tõttu pole võimalik kõiki probleeme esile tuua ega pakkuda omapoolseid lahendusi, sh eespool p1 nimetatud osas. Juhime alljärgnevalt tähelepanu eelnõu puudustele seoses kavandatava LKS regulatsiooniga (nn Natura eraldi hindamise regulatsioon) ja vaid kolmes võtmetähtsusega küsimuses: hindamise algatamine, hindamise kvaliteedi tagamine eksperdi ja aruande nõuetega ning hindamisse kaasamine. Samuti selgitame pikemalt eelnõu koostamisse kaasamise puudulikkust.

Hindamise algatamine

1. Hindamise algatamist reguleeriv säte on eksitava sõnastusega. Eelnõu kohaselt tuleb mõjuhindamine LKS alusel algatada, kui kavandatava tegevuse, sh jätkuva ja korduva tegevuse, või strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasnevat olulist mõju Natura 2000 võrgustiku alale ei ole võimalik objektiivselt teabest lähtudes välistada. Segadusttekitav on kasutada üldmõistena terminit „kavandatav tegevus“, kui mõiste hõlmab ka korduva ja jätkuva tegevuse. Samuti on eksitav viidata tegevustele üldiselt, täpsustamata, et tegelikult peetakse silmas vaid neid tegevusi, mille elluviimiseks on vaja taotleda „tegevust lubavat dokumenti“ või kehtestada kava.
2. Pole selge, milliste tegevuste mõju tuleb hinnata. Eelnõu kohaselt saab hindamiskohustus tekkida vaid juhul, kui tegevuse läbiviimiseks on vaja taotleda „tegevust lubav dokument“ (LKS § 69² lg 1 ja § 69⁴ lg 4). Seda mõistet kasutatakse ka kehtivas õiguses (KeHJS § 7 p 4). Lahendamata on teadaolevad praktilised probleemid, milleks on selle defineerimata õigusmõiste ebamäärasus ja suured erimeelsused selle tõlgendamisel. Natura võrgustiku kaitse ei saa olla efektiivne, kui pole kindel, et kõigi olulise mõjuga tegevuste mõjusid tegelikult hinnatakse. Eelnõus ei defineerita mõistet „tegevust lubav dokument“ ega esitata näitlikku loetelu dokumentidest, mille väljastamisel on asjakohane kaaluda Natura hindamise vajadust. Selgeid vastuseid mõiste sisu kohta ei leia ka seletuskirjast. Tegevust lubava dokumendi näiteks tuuakse seletuskirjas ehitustegevust ja uue veekogu rajamist juhtudel, kui selleks pole vaja ehitusluba, ehitisteatist, veeluba ega registreeringut. Näitest jääb arusaamatuks, mis on tegevust lubav dokument, kui veekogu rajamiseks ei ole vaja ehitusluba, ehitisteatist veeluba ega registreeringut.
3. Eelnõus pole sätestatud, et metsateatise registreering on tegevust lubav dokument. Mõistet „tegevust lubav dokument“ pole eelnõus täpsustatud isegi küsimuses, mille üle on aastaid vaieldud. Rikkumismenetluse nr 2021/4029 peamiseks ajendiks on metsaraiete Natura mõjude süsteemne hindamata jätmine. Praktikast ei algatata Natura aladel toimuvate raiete mõjude hindamiseks KMH-sid. Seda hoolimata asjaolust, et enamiku raiete teostamise eelduseks on luba (metsateatise registreerimine) ning kehtiva õiguse kohaselt tuleks enne tegevuse lubamist läbi viia KMH, kui raie võib kaitstavat loodusobjekti ebasoodsalt mõjutada. Nii Keskkonnaministeerium kui ka Keskkonnaamet on korduvalt väitnud, et metsateatise registreerimisel polevat vaja algatada KMH-sid, sest kõik mõjud olevat juba ette ära hinnatud¹ või et metsateatiste registreerimine ei olevat üldse tegevuse lubamine KeHJS tähenduses, mis nähtuvat eelkõige sellest, et metsateatise registreerimist pole tegevuslubade loetelus konkreetselt nimetatud.² Viimase tõlgenduse ekslikkusele on juhitud tähelepanu mh analüüsis, mis on eelnõu aluseks (Triipan, 2020, p 7.7). Sellest hoolimata ei ole ka antud eelnõu tekstis täpsustatud, kas metsateatise registreerimine on tegevust lubav dokument või mitte. Vastava seisukoha saab tuletada üksnes kaudselt seletuskirja osast, kus käsitletakse eelnõu mõjusid (lk 20).
4. Arusaamatu on seisukoht, et mõju hindamise võib jätta läbi viimata, kui see on „ressursimahukas“. Eelnõu seletuskirjas lk 20 märgitakse, et „Teisest küljest toob seadusemuudatus kaasa väikesemahuliste tegevuste kavandajatele, sh ligikaudu 5000 metsaomanikule, kohustuse Natura hindamiseks. Seetõttu loob muudatus eelduse paljudeks väiketegevusteks vajalike (sh eraisikutele) nõusolekute muutumise sisuliselt tasuliseks, kuna eraisik peab palkama eksperdi Natura asjakohaseks hindamiseks. Samas on kohustus sellisteks hindamisteks KMH raames olnud ka senini, kuid seda pole rakendatud KMH ressursimahukuse tõttu.“ Seletuskiri on vastuoluline: samaaegselt

¹ Nt Keskkonnaministeeriumi 11.09.2018 kiri nr 8-2/18/4574-3.

² Nt Keskkonnaameti 25.10.2017 kiri nr 13 4/17/6583 ja Keskkonnaministeeriumi 17.03.2015 kiri nr 13-10/15/1315-3.

väidetakse nii seda, et eelnõuga sätestatakse uus kohustus kui ka seda, et see kohustus juba eksisteerib suuremas mahus. Seletuskirjast pole arusaadav, mida täpselt peetakse silmas KMH ressursimahukuse all: kas see on menetluskoormus haldusorgani jaoks või kulukus loa taotleja jaoks? Kui liigne ressursimahukus on olemasoleva regulatsiooni elluviimise takistuseks, siis miks pole kavandatava regulatsiooni ressursimahukust hinnatud? Kas eelnõus sätestatud regulatsiooni võib oma äranägemisel täitmata jätta, kui see tundub liigselt „ressursimahukas“? Meile teadaolevalt ei ole "ressursimahukus" aktsepteeritavaks aluseks Natura hindamise nõuete täitmata jätmisel.

5. Pole lahti kirjutatud, mis on jätkuv ja korduv tegevus. Eelnõu kohaselt on mõjuhindamise kohustus ka jätkuva ja korduva tegevuse korral, kuid selles ei täpsustata, mis on jätkuv või korduv tegevus. Seletuskirjas toodud näide pole selge: jääb arusaamatuks, miks on asjakohane hinnata korduvalt vee-erikasutuse mõjusid, kuid mitte tee kasutamise mõjusid. Mõlemal juhul võib ebasoodne mõju avalduda alles pika aja jooksul ning muutuda ajas, nt liikluskoormuse muutuste tõttu. Peaks olema ilmne, et kui regulatsiooni soovitakse täiendavalt lisada mõjuhindamise kohustus jätkuva ja korduva tegevuse osas, siis tuleb see üksikasjalikult lahti kirjutada. Ei saa eeldada, et seaduse rakendajad on hästi kursis vastava Euroopa Kohtu mahuka ja keeruka praktikaga ja oskavad seda Eesti oludele kohandada, eriti arvestades ebamäärasust „tegevust lubava dokumendi“ mõistes ning asjaolu, et mõju hindamise algatamist peavad kaaluma ka haldusorganid, kes vaid harva keskkonnaasjadega kokku puutuvad.
6. Korduva ja jätkuva tegevuse mõjuhindamise regulatsioon ei arvesta sellise mõjuhindamise eripärasid. Korduva ja jätkuva tegevuse osas on seletuskirjas viidatud Riigikohtu otsusele asjas nr 3-17-1739, kuid eelnõuga ei lahendata kohtuotsuses osundatud probleemi. Nimelt võib olemasolev tegevus põhjustada loodusdirektiivi artikli 6 lõikega 2 keelatud mõjutusi (elupaikade halvenemine ja liikide oluline häirimine) ja seetõttu võib EL õiguse kohaselt olla vajalik sellise tegevuse mõjuhindamine, mis siis, et tegevusele on juba luba antud või tegevuseks pole luba üldse vaja. Seda probleemi ei saa lahendada, lisades olemasolevasse normi sõnad „korduv“ ja „jätkuv“, vaid mõjude hindamise kohustuse reguleerimisel tuleb arvestada tagantjärgi hindamise eripära. Muu hulgas tuleb arvestada, et vastav tegevus võib toimuda kehtiva loa alusel või ei nõua üldse luba, st puudub loataotlus, ilma milleta ei saa eelnõu regulatsiooni rakendada. Seega tuleb läbi mõelda, mis juhul ja kuidas tuleb vastav mõjuhindamine algatada ning millise õigusliku otsustusega ja millisel õiguslikul alusel seatakse jätkuvale või korduvale tegevusele tingimusi või see lõpetatakse, kui mõju hindamise tulemusena selgub, et tegevus ei ole kooskõlas loodusdirektiivi artikli 6 lõikega 2.
7. Kõik Natura aladele olulist mõju põhjustavad tegevused pole loakohustusega. Lahendamata on teadaolev praktiline probleem, et kõik Natura aladele olulist mõju põhjustavad tegevused ei ole loakohustusega, kuid kavandatava regulatsiooni alusel saab mõjuhindamise läbi viia vaid juhul, kui tegevuse läbiviimiseks tuleb taotleja luba. Näiteks on teada, et olemasolevad kuivendussüsteemid mõjutavad Natura alasid oluliselt ja negatiivselt. Maaparandussüsteemide hooldustöödeks pole aga vaja luba, isegi juhul kui kuivenduskraav asub kaitsealal piiril või kaitseala piiranguvööndis.

Hindamise ekspert ja aruanne

8. Keskkonnamõju hindamise kvaliteeti tagavad peaausjalikult: 1) nõuded eksperdile, 2) nõuded hindamise sisule (programmile ja aruandele), 3) avalikkuse ja asjakohaste asutustega konsulteerimine menetlustes ning 4) järelevalve. Järgnevalt käsitleme puudusi eksperdi ja aruande regulatsioonis. Käsitlemata jääb siin näiteks veel see oluline probleem, et eelhindamisel pole otsutajal kohustust eksperte kaasata ning sätestatud pole leevendusmeetmete keeldu.
9. Loodusdirektiivi rakendamist puudutava Euroopa kohtu praktika kohaselt tuleb Natura hindamine läbi viia parimatest teadussaavutustest lähtuvalt. Asjakohane hindamine tähendab seda, et „selle valdkonna parimatest teadussaavutustest lähtudes tuleb teha kindlaks kõik kava või projekti aspektid, mis eraldi või koostoides muude kavade või projektidega võivad avaldada mõju asjaomase ala kaitse-eesmärkidele“. Hinnangus „ei tohi olla lünki ja selles peavad olema täielikud, täpsed ja lõplikud seisukohad ning järeldused, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused asjaomasel kaitsealal kavandatud tööde mõju kohta“. (C-323/17, People Over Wind ja Sweetman, p 38 ja seal viidatud praktika; C-441/17, komisjon vs. Poola, p-d 113–114.) (p 42). Natura hindamise normid peaksid ette nägema, mil viisil sellise kvaliteediga tulemuseni jõutakse.
10. Natura ekspert on eelnõu kohaselt „eriteadmistega isik, kellel on Natura võrgustiku alal kaitstava liigi või elupaigatüübi uurimisel või nendele avalduvate mõjude hindamisel pikaajalised kogemused ning kes tunneb Natura hindamise menetluse põhimõtteid“. Eelnõu regulatsioon on selgelt puudulik, näiteks:
 - 10.1. Eelnõust ei selgu, kes või mille alusel (nt millistest kriteeriumitest lähtuvalt) hindab, kas isikul on vastavad teadmised ja kogemused. Eelnõu seletuskirjas selgitatakse, et eksperdina hindamist võib teha otsustaja töötaja või teenistuja, kui ta vastab eksperdile esitatavatele kriteeriumitele. Seletuskirja kohaselt on üheks kriteeriumiks varasem osalemine mõjuhindamise menetluses, kuid see ei saa olla garantiiks, et isikul on olemas pädevus mõjuhindamiseks konkreetses asjas. Kokkuvõttes ei taga eelnõu regulatsioon, et eksperdiks määratakse vaid ametnikke/isikuid, kellel on antud mõju hindamiseks piisav sisuline pädevus.
 - 10.2. Eelnõus ei reguleerita, kuidas tagatakse ametnikust eksperdi sõltumatus. Seletuskirja kohaselt tuleb otsustajal tagada sõltumatus sisemise töökorraldusega ent ükskõik milline sisemine töökorraldus ei muuda asjaolu, et ametnik peab tööd tehes alluma oma juhilt tulevatele korraldustele. Ametnik ei saa põhimõtteliselt olla sõltumatu ekspert.
 - 10.3. Eksperti kaasamise korraldab ning kulud peab kandma lubava dokumendi taotleja, va kui eksperdiks määratakse otsustaja töötaja või teenistuja. Reguleerimata on see, mis on põhjendatud kulud ja kuidas täpsemalt ekspert valitakse. Kulude kandmise täpsema regulatsiooni puudumine võib tuua kaasa ebavõrdse kohtlemise.
11. Natura hindamise aruande nõuded (LKS §-s 69⁶) on samuti oluliste puudustega, nagu:
 - 11.1. Sätestatud pole aruande kvaliteedinõudeid, nt Euroopa Kohtu praktikast tulenevat nõuet, et alternatiive tuleb käsitleda võrdse põhjalikkusega.
 - 11.2. Eelnõu ei reguleeri, millistel juhtudel tuleb Natura hindamise käigus teha täiendavaid uuringuid. Euroopa Komisjoni juhendi kohaselt tuleb vajadusel teha andmete täiendamiseks täiendavaid ja piisava kestvusega uuringuid ja välitöid³. Sellised uuringud ja tööd peavad olema osa mõjuhindamisest või selles arvesse

³ Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted (2019/C 33/01). Euroopa Liidu Teataja 25.01.2019 C 33/1, lk 35.

võetud. KeHJS kohaselt määratakse uuringute tegemise vajadus ära KMH programmis (KeHJS § 13 p 6), eelnõus kavandatud LKS Natura hindamise menetluse sätetes analoogne nõue puudub.

- 11.3. Ekspert peab aruandes põhjendatud juhul esitama seisukoha, et tuleb algatada erandi hindamise menetlus. Arvestades, et ekspert peab olema sõltumatu ning lähtuma Natura hindamisel ala kaitse-eesmärgist, jääb arusaamatuks, millise põhjendusega saab ekspert asuda seisukohale, et hinnata tuleb tegevuse vastavust erandi tingimustele. Erandi algatamise vajaduse hindamine eeldab hoopis teistsugust sisulist pädevust kui Natura hindamise läbiviimine, kuna erandi kaalutlemine on seotud erinevate huvide (sotsiaalsete, majanduslike huvide) kaalumise ja, mitte looduslikele elupaikadele avalduva mõju hindamisega.

Kaasamine LKS alusel

12. Seletuskirja kohaselt on „eelnõus püütud vältida mahukate avalikustamise reeglite täpset sõnastamist seaduses ja antud otsustajale avar kaalutusruum. Otsustaja peab menetluse korraldamisel arvestama halduse üldpõhimõtteid ning isikute õigusi osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemisel ja sellega seotud reegleid (KeÜSi § 28).“ Arhusi konventsiooniga (ega KeÜS §-ga 28) pole kooskõlas avalikustamise reeglite täpse sõnastamise vältimine. Ebamäärased kaasamise reeglid ei taga efektiivset kaasamist ja suurendavad halduskoormust, sest haldusorganil pole selgeid juhiseid kaasamise korraldamiseks. Õigusnormiga võib jätta menetlejale otsustamisruumi kaasamise detailide osas, kuid normidest peab tulenema selge ja täpne raamistik nende detailide määramisel ning see raamistik peab olema kooskõlas konventsiooniga. Eelnõus avalikustamise säte (§ 69⁸) ei ole konventsiooniga kooskõlas nagu on järgnevalt selgitatud.
13. Kaasamist ei reguleerita piisavalt. Eelnõus on vaid mõned sätted, mis avalikkuse kaasamist reguleerivad. Seletuskirja kohaselt tuleb kaasamisel juhinduda KeÜS §-st 28, kuid eelnõus seda ei sätestata, rääkimata sätte piisavast lahti kirjutamisest Natura (erandi) hindamise kontekstis. Eelnõu kohaselt võimaldatakse Natura (erandi) hindamise aruandega tutvuda ja selle kohta arvamust avaldada samas ulatuses ja korras, kui on võimalik tutvuda ja arvamust avaldada menetluses, milles hindamine algatati. Eelnõus on jäetud tähelepanuta, et printsiibis on haldusmenetluses võimalik osaleda vaid isikutel, kelle õigusi või kohustusi menetlus puudutab, mitte mistahes huvitatud isikul (HMS § 11). Paljud menetlused (nt metsateatise või ehitusloa menetlus) pole avatud menetlused, mistõttu nende puhul “arvamuse avaldamine samas ulatuses ja korras” tähendab, et avalikkus arvamust avaldada ei saa. HMS printsiibist tulenevalt on ilmne, et erandlikult laiemat osalemisõigust ei saa reguleerida viiteliselt, sest eelduslikult eriseadused avalikkuse kaasamist ei reguleeri. Eelnõus sisalduvad avalikustamise sätted ei lahenda probleeme. Näiteks võib eriseadus ette näha väga lühikese tähtaja loa andmiseks, mistõttu pole praktiliselt võimalik avalikkuse kaasamine menetlusse.
14. Eelnõu ei taga piisavat teavitamist ja osalemist menetluse varajases etapis. Tõhusa osalemise tagamiseks peab kaasamine toimuma otsuse tegemise varajases etapis, kui kõik variandid on veel lahtised (konventsiooni artikli 6 lõige 4, KeÜS § 28 lg 3). Selleks peab ka teavitamine toimuma varajases etapis ja olema piisav (konventsiooni artikli 6 lõige 2, KeÜS § 28 lg 2). Eelnõu raamsätted ei taga nende nõuete täitmist, näiteks:
- 14.1. Eelnõus kohustatakse menetlusest teavitama esmakordselt alles pärast hindamistulemuste selgumist. See pole menetluse varajane etapp, kus kõik variandid on veel lahtised. Puudub võimalus kaasa rääkida hindamise sisu ja ulatuse osas. Eelnõust pole selge isegi see, kas hindamisaruanne tuleb avalikustada enne või pärast nõuetele vastavaks tunnistamist. Kui hindamisaruanne

avalikustatakse alles pärast aruande nõuetele vastavaks tunnistamist, siis pole haldusorganid tõenäoliselt valmis ettepanekuid arvestama, sest nad ei saa enam nõuda aruande täiendamist tegevuse läbiviijalt, vaid peaksid seda tegema enda vahenditest.

- 14.2. Teate avaldamisele pole seatud konkreetset tähtaega, reguleerimata on teate sisu ja täpsem avaldamise koht. Pole mõistlik eeldada, et huvitatud isikud igapäevaselt uurivad põhjalikult kõikide riigi- ja kohalike omavalitsuse asutuste veebilehti, et välja selgitada, kas asjakohaseid teateid on avaldatud.
15. Väljapaneku tähtaeg on liiga lühike. Avalikkuse kaasamisel peab menetlustähtaja pikkus olema selline, mis asja mahukust ja keerukust arvestades võimaldab avalikkusel tõhusalt osaleda, sealhulgas peab menetlustähtaeg võimaldama piisavat ettevalmistusaega (konventsiooni artikli 6 lõige 3, KeÜS § 28 lg 4). Eelnõu raamsätte kohaselt on avaliku väljapaneku miinimumtähtajaks viis tööpäeva. On ilmne, et selline tähtaeg on liiga lühike isegi lihtsates juhtumites. Huvitatud isik ei pruugi olla teadlik, et hindamismenetlus toimub. Eelnõu ei kohusta ette teatama avalikustamise ajakavast. Ei saa eeldada, et huvitatud isik saab kohe pärast teate avaldamist teadlikuks, et on võimalik seisukohti esitada. Isegi kui teavitamine toimuks personaalselt, ei saa eeldada, et huvitatud isik saab kohe materjalidega tutvuda ja seisukohti esitada. Erinevalt ametnikest esitavad huvitatud isikud seisukohti sageli väljaspool tööalaseid kohustusi ja tööaega. Seonduvalt tuleb esile tuua, et kaitstava loodusobjekti valitsejal ja otsustajal on eelnõu kohaselt 30 päeva aega aruande osas seisukohtade kujundamiseks.
16. Aruande ja muude materjalide kättesaadavust ei reguleerita. KeÜS § 28 lg 5 kohaselt peavad asjas tähtsust omavad materjalid olema avalikkusele lihtsalt juurdepääsetavad internetis või muul viisil. Eelnõus on reguleerimata hindamisaruannete ja nende aluseks oleva materjalide kättesaadavus. Seonduvalt on lahendamata teadaolev praktiline probleem, et LKS § 53 lg 1 keelab avalikustada massiteabevahendites I ja II kaitsekategooria liigi isendi täpse elupaiga asukoha, kuid Natura hindamistes sisaldub sageli vastav teave.

Eelnõu koostamisse kaasamine

17. Tegemist on väga olulise seadusemuudatusega looduskaitse valdkonnas. Eelnõuga ei kohendata pelgalt paari sätet, vaid tehakse põhimõttelisi muutusi regulatsioonis, millel on potentsiaalselt väga suur mõju looduskaitsele. EKO ja selle liikmesorganisatsioonid eraldiseisvalt on korduvalt rõhutanud, et eelnõu sisus soovitakse kaasa rääkida. Vastavate sündmuste kronoloogia on järgmine.

09.06.2021 algatas Euroopa Komisjon rikkumismenetluse nr 2021/4021. Selles menetluses heidetakse Eestile ette majandustegevuse ökoloogilise mõju (nn Natura mõju) süsteemset hindamata jätmist, eelkõige metsaraiete mõju hindamata jätmist. Keskkonnaministeerium selgitas vastuses, et puuduste kõrvaldamiseks koostakse muu hulgas seaduseelnõu.⁴

04.02.2022 toimus Keskkonnaameti eestvedamisel ümarlaud, kus osales ka EKO. Keskkonnaamet ja Keskkonnaministeerium selgitasid kohtumisel, mida on rikkumismenetlusega seoses kavas teha. Kahjuks tutvustati edasisi samme vaid suuliselt. Kohtumisele ei järgnenud tegevuskava avalikustamist, kuigi kohtumisel

⁴ Vt nt

<https://envir.ee/uudised/keskkonnaministeerium-soovib-euroopa-komisjoniga-rikkumismenetluses-kokkuleppele-looda>

osalenud sidusrühmad olid ühel meelel, et see on vajalik. Muu hulgas jäi selgusetuks, millal valmib seaduseelnõu.

04.04.2022 ja 05.04.2022 toimus teabevahetus Keskkonnaameti ja Keskkonnaministeeriumi vahel, mis sisaldas seaduseelnõu mustandit. EKO liikmesorganisatsioon Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK) sai eelnõust juhuslikult dokumendiregistri kaudu teada ja esitas 06.04.2022 teabenõude. Keskkonnaministeerium keeldus 13.04.2022 teabe väljastamisest põhjendusega, et tegemist on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud töödokumendiga. KÕK esitas 11.05.2022 Andmekaitse Inspeksioonile vaide.

30.06.2022 toimus kohtumine KÕKi ja Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna vahel. Kohtumisel rõhutas KÕK, et Natura hindamise muutmist puudutava eelnõu osas kaasaráäkimiseks on vajalik anda pikem aeg, sest teema on keeruline ja nõuab süvenemist ja põhjalikumat analüüsi. KÕK palus ka ette teada anda, mis kuupäevadel või vähemalt, millisel kuul antakse võimalus eelnõu kohta seisukohti esitada, et vastavalt tööd planeerida. Sellist etteteatamist ei toimunud.

08.07.2022 rahuldab Andmekaitse Inspeksioon KÕKi vaide ning kohustas Keskkonnaministeeriumi väljastama küsitud teabe. Ettekirjutus täideti alles 21.07.2022. Teabe väljastati märkusega, et eelnõud ei tohiks levitada, kuna tegu on eelnõu tööversiooniga, mida veel täiendatakse.

16.09.2022 saatis Keskkonnaministeerium eelnõu kooskõlastusringile (sh EKOle). Vastamiseks anti 10 tööpäeva. 20.09.2022 palus EKO tähtaja pikendamist kuni 17.10.2022. Sellele palvele pole seni vastatud.

18. Kooskõlastamise tähtaeg on selgelt liiga lühike. Eelnõu koostamisele on Keskkonnaministeeriumil kulunud enam kui aasta, kuid kooskõlastust sellele soovitakse kümne päevaga. Nii lühike tähtaeg saaks sellise tähtsusega eelnõu jaoks olla piisav vaid juhul, kui arvamust küsitaks juba varem läbiräägitud lahenduste lõppversioonile. Eelnõu koostamist on aga hoitud salajas ning varem pole mingit kaasaráäkimise võimalust antud. Avalikustamise ajast ei teatatud ka ette. Pole arvestatud, et eelnõule tagasiside andmine nõuab põhjalikumat analüüsi ja ekspertide töö planeerimist. Lisaks juhime tähelepanu, et EKO-sse kuulub 11 liikmesorganisatsiooni. Ainuüksi seisukohtade kooskõlastamine liikmesorganisatsioonide vahel võib võtta märkimisväärselt aega.

19. Eelnõu koostamisel pole järgitud kaasamise head tava. Oleme seisukohal, et eelnõu koostamisel pole järgitud kaasamise hea tava põhimõtteid: kaasamine pole toiminud võimalikult varajases etapis ning seisukohtade esitamiseks pole antud mõistlikku tähtaega. Samuti ei olnud aegsasti kättesaadav info eelnõu menetlusetappide ja esialgsete tähtaegade kohta. Näib, et EKO-t soovitakse kaasata vaid formaalselt.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Laura Uibopuu

Eesti Keskkonnaühenduste Koja koordinaator