

EKO tähelepanekud ja ettepanekud Natura hindamise eelnõule

10.08.2023

EKO üldised lähtekohad tähelepanekute ja ettepanekute esitamisel on:

- 1) Natura elupaigad vajavad Eestis paremat kaitset ja Natura aladele avalduva mõju hindamise regulatsioon on osa selleks vajalikust süsteemist;
- 2) Eraldiseisev Natura hindamine võib olla mõistlik lahendus, kui see aitab mõjuhindamiste, sh hindamise algatamise otsuste kvaliteeti tõsta;
- 3) Natura hindamise menetluse normid peavad kvaliteetse mõjuhindamise tagamiseks olema piisavalt selged ja täpsed ning sisaldama tõhusaid osalemisvõimalusi avalikkuse jaoks.

EKO seisukohti ei saa käsitleda täieliku analüüsina eelnõu kitsaskohtadest, kuna neis on pööratud tähelepanu üksnes kõige ilmsematele vajakajäämistele eelnõus. Eelnõu tervikuna vajaks põhjalikku ümbervaatomist, kuna selle koostamise käigus on jäetud tähelepanuta paljud olulised aspektid.

Samuti on eelnõus hetkel olulisi lahtiseid küsimusi (nt millistele tegevustele Natura hindamist plaanitakse kohaldada), mistõttu ka EKO poolt ei saa veel kõigis küsimustes lõplikke ettepanekuid esitada.

1. Natura hindamise seosed KeHJS-ga

1.1. KMH ja KSH ning Natura hindamise menetlusetapid

ETTEPANEK: Soovitame täiendada eelnõu seletuskirja selge ülevaatega menetlusetappide järjestusest nii Natura hindamisel KMH/KSH raames kui eraldiseisvalt.

Eelnõust nähtuvalt toimuks erinevate tegevuste Natura aladele avalduva mõju hindamine edaspidi järgnevalt (lihtsustatult):

- 1) olulise keskkonnamõjuga tegevuste puhul – KMH menetluse raames, va erandimenetlus, milleks kehtestatakse erisätted LKS-s;
- 2) kui puudub oluline keskkonnamõju KeHJS tähenduses, ent ebasoodne mõju Natura alale ei ole välistatud – Natura hindamisena vastavalt LKS peatükile 10;
- 3) strateegiliste planeerimisdokumentide puhul – reeglina KSH raames, va erandimenetlus, milleks kehtestatakse erisätted LKS-s;
- 4) detailplaneeringute puhul, millega ei kaasne olulist keskkonnamõju, ent ebasoodne mõju Natura alale ei ole välistatud – Natura hindamisena vastavalt LKS peatükile 10.

Eelnõust ja seletuskirjast on seejuures ülimalt keeruline aru saada, milline on Natura hindamise menetluse etappide järjestus erinevatel juhtudel. Esmane analüüs viitab sellele, et eelnõus on vastuolud.

Eelnõu seletuskirja lk 4 on märgitud: „Kui KMH või KSH algatatakse muul KeHJS-s sätestatud alusel, hinnatakse menetluse käigus ka mõju Natura alale, kui see on asjakohane ja vajalik. Selliseid juhtumeid eelnõukohane muudatus ei mõjuta.“ See lause ei ole täpne, sest eelnõuga muudetakse KeHJS sätteid ka selles osas, mis puudutab Natura hindamist nõ KMH/KSH menetluse sees – Natura

hindamise aruanne tuleb ka sel juhul koostada eraldiseisvalt, ehkki see liidetakse KMH/KSH aruandega, ning erandimenetluse sätted on edaspidi LKS-s, mitte KeHJS-s.

Eelnõu ja seletuskirja põhjal püüdsime aru saada menetlusetappide järgnevusest nii juhul, kui Natura hindamine toimub KMH/KSH menetluses, kui ka eraldiseisvalt. Sellise kaardistuse tegemine kujunes väga ajamahukaks, kuna eelnõu sõnastused on ebaselged ning LKS täiendava peatüki ülesehitus ei järgi menetlusetappide ajalist järjestust.

Kuna muudetakse kehtivat süsteemi, milles menetlusosalised ja avalikkus (keskkonnaühendused) on harjunud teatud rakendusloogikaga, on oluline, et kehtestatav uus regulatsioon oleks nii rakendajate kui avalikkuse jaoks väga selge, et vältida järgmiste aastate praktikas suurt ebakindlust ja vaidlusi.

EKO kaardistuse tulemus on antud alljärgnevates tabelites. Punases kirjas on tabelites esitatud ka kriitilised tähelepanekud; täpsemalt on need lahti kirjutatud allpool (alates seisukohtade p 1.2 jj).

Tabel 1. Natura hindamine KMH menetluses ja eraldi menetlusena

	KMH	Natura hindamine
Algamise alused/hindamise objekt	1) KMH kohustusega tegevused (KeHJS § 6 lg 1) 2) KMH kaalumise tulemusena selgunud olulise keskkonnamõjuga tegevus	Tegevus, millel ei ole olulist keskkonnamõju KeHJS tähenduses, ent mille ebasoodne mõju Natura alale ei ole välistatud Tegevuste ring, millele Natura asjakohase hindamise kohustus kohalduks, ei ole selge. Vt seisukohtade p 2.1-2.3.
Algamise otsustamine	1) Kohustuslik KMH – seaduse alusel 2) Kaalumise alusel – vastavalt eelhindangule (KeHJS § 6.1) ja asjaomase asutuse arvamusele (KeHJS § 11 lg 2.3) Selles etapis otsustatakse ka Natura hindamise vajadus. KeHJS eelhindamise nõuetes puuduvad selged erinõuded Natura eelhindangu andmiseks. Vt seisukohtade p 1.2.	Eelhindangu alusel (plaanitav LKS § 69.3), va kui Natura hindamise vajaduse puudumine on ilmselge (LKS § 69.2 lg 2). Juhul, kui eelhindangu kohaselt ei ole Natura hindamine vajalik või see on otsustaja hinnangul varem piisavalt hinnatud ja seetõttu Natura hindamist ei algatata, tuleb vastav eelhindang või otsus kooskõlastada Keskkonnaametiga (plaanitav LKS § 69.3 lg 5) Seaduses ei ole määratletud, mis juhtudel võib Natura hindamise vajaduse puudumist lugeda „ilmselgeks“. Neil juhtudel puudub ka KeA kooskõlastuse kohustus. Ei ole selge, kuidas eristatakse, kas eelhindang koostatakse KeHJS või LKS alusel. Varasematele hindamistel puudub ajalise kehtivuse piir. Eelnõust ei ilmne selgelt, kas KeA

		<p>kooskõlastus on siduv.</p> <p>Vt seisukohtade p 2.4.</p>
Hindamise sisu, sh uuringute vajaduse määramine	KMH programm (KeHJS § 13), sh hindamismetoodika ja vajalikud uuringud	<p>Natura asjakohase hindamise algatamise otsuses määratakse „hindamismetoodika ja vajalikud uuringud, kui see on asjakohane“ (plaanitav LKS § 69.4 lg 3 p 1)</p> <p>Vt seisukohtade p 2.5.</p>
Avalikkuse kaasamine	<p>KMH programmi avalikustamine (KeHJS § 16):</p> <ul style="list-style-type: none"> - avalik väljapanek (miinimumkestus 14 päeva) - avalik arutelu <p>Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamine (KeHJS § 17), sh kohustus selgitada ettepanekute ja vastuväidete arvestamist või põhjendada arvestamata jätmist ning vastata esitatud küsimustele.</p>	<p><i>/Eelhinnangu ega Natura asjakohase hindamise algatamise otsuse tegemisse avalikkust ei kaasata/</i></p> <p>Eelnõu kohaselt puudub avalikkusel võimalus rääkida kaasa hindamise ulatuse ja meetodikate ning vajalike uuringute teemal.</p> <p>Vt seisukohtade p 2.5 ja 2.8.2.</p>
Programmi kvaliteedikontroll	KMH programmi nõuetele vastavuse kontroll ja vastavaks tunnistamine/mittetunnistamine (KeHJS § 18)	<i>/Natura hindamise algatamise otsuse teeb otsustaja, kvaliteedikontrolli ei toimu/</i>
Hindamise aruanne	<p>KMH aruanne (KeHJS § 20, sisunõuded eraldi määruses)</p> <p>Plaanitav KeHJS muudatus: KMH aruanne peab sisaldama LKS §-s 69.6 sätestatud Natura asjakohase hindamise aruannet.</p>	<p>Natura asjakohase hindamise aruanne (plaanitav LKS § 69.6)</p> <p>Nõuded hindamist läbiviivale eksperdile võimaldavad ebapädevat ja erapoolikut hindamist, vt seisukohtade p 2.6.</p> <p>Hindamise aruande nõuded on liiga üldised, vt seisukohtade p 2.7</p>
Avalikkuse kaasamine	<p>Samas korras nagu KMH programmi avalikustamine, va avaliku väljapaneku miinimumtähtaeg:</p> <p>KMH aruande avalikustamine (KeHJS § 16 ja § 21):</p> <ul style="list-style-type: none"> - avalik väljapanek (miinimumkestus 30 päeva) - avalik arutelu <p>Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu</p>	<p>Plaanitav LKS § 69.8 lg 1 – materjalidega tutvumine ja ettepanekute ja vastuväidete esitamine võimaldatakse tegevust lubava dokumendiga samas ulatuses ja korras.</p> <p>Igaühel on õigus esitada otsustajale Natura asjakohase hindamise menetluse tulemuste kohta ettepanekuid või vastuväiteid „avaliku väljapaneku kestel või otsustaja määratud muu tähtaja jooksul“ (plaanitava LKS § 69.8 lg 4).</p>

	tulemuste arvestamine (KeHJS § 17), sh kohustus selgitada ettepanekute ja vastuväidete arvestamist või põhjendada arvestamata jätmist ning vastata esitatud küsimustele.	<p>Kui tegevust lubavat dokumenti ei anta avatud menetluses, määrab otsustaja avaliku ettepanekute/vastuväidete esitamiseks tähtaja, mille miinimumkestus on 10 tööpäeva. Põhjendatud juhul võib miinimumkestus olla 5 tööpäeva (plaanitava LKS § 69.8 lg 6)</p> <p>„Samas ulatuses ja korras“ on nii ebaselge, et sätted ei ole rakendatavad. Mh ei ole selge, mis juhtudel tuleb korraldada avalik arutelu, sätestatud ei ole selget ettepanekutele ja vastuväidetele vastamise kohustust. Vt seisukohtade p 2.8.</p> <p>Eelnõu kohaselt teavitatakse avalikkust „menetluse tulemustest“ ning nende kohta saab ka arvamust avaldada. Ei ole selge, millises menetlusetapis täpsemalt avalikkuse kaasamine toimub – kas enne või pärast aruande nõuetele vastavaks tunnistamist.</p> <p>5-10 tööpäeva pikkune avalikustamise tähtaeg ei võimalda tõhusat osalemist.</p>
Aruande kvaliteedikontroll	KMH aruande nõuetele vastavuse kontroll ja vastavaks tunnistamine/mittetunnistamine (KeHJS § 22)	<p>Natura asjakohase hindamise aruande kooskõlastamine Keskkonnaameti poolt, teatud juhtudel ka Keskkonnaministeeriumi poolt (plaanitav LKS § 69.6 lg 3)</p> <p>Natura asjakohase hindamise aruande nõuetele vastavuse kontroll ja vastavaks tunnistamine või mittetunnistamine otsustaja poolt (plaanitav LKS § 69.6 lg 5-7)</p>
Hindamise tulemustega arvestamine ja tegevusloa andmise otsustamine	<p>KeHJS muudetakse: Natura hindamise tulemustega arvestamise kohustus lähtuvalt plaanitavast LKS §-st 69.1.</p> <p>NB! Juhul, kui algatatakse Natura erandimenetlus, siis peatub tegevusloa menetlus kuni Natura erandi tegemise menetluse lõpuni (plaanitav KeHJS § 11 lg 11 muudatus).</p>	<p>Plaanitav LKS § 69.1 lg 7: Kavandatava tegevuse lubamisel ning strateegilise planeerimisdokumendi koostamisel ja kehtestamisel <u>tuleb järgida Natura hindamise tulemusi.</u></p> <p>Ei ole selge, mida tähendab „Natura hindamise tulemuste järgimine“. Vt seisukohtade p 2.10.</p>
Natura erandi tegemise menetlus – NB! Need nõuded kehtivad nii KMH menetluses kui eraldiseisvas Natura hindamise menetluses		
Natura erandi tegemise menetluse	Plaanitav LKS § 69.7 lg 1: Kui Natura asjakohase hindamise aruandest selgub, et kavandatava tegevusega või strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega	

algatamise alused	<p>kaasneb eeldatavalt ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkusele, võib otsustaja alternatiivsete lahenduste puudumise korral ning avalikkuse jaoks esmatähtsate ja erakordselt tungivate põhjuste olemasolul algatada Natura erandi tegemise menetluse.</p>
Asjaomastelt asutustelt seisukoha küsimine	<p>Asjaomastelt asutustelt küsitakse seisukohta vajalike uuringute, asutuste kaasamise jm kohta (plaanitav LKS § 69.7 lg 3).</p>
Algatamise otsus, sh hindamise sisu, sh uuringute vajaduse määramine	<p>Natura erandi tegemise menetluse algatamisel või vajaduse korral eraldi otsusega (plaanitav LKS § 69.7 lg 1) – määrata tuleb mh:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vajalikud uuringud, kui need on asjakohased (p 1) - muud asjakohased juhised, sh hindamiseks vajaliku teabe kogumiseks (p 3).
Natura erandi aruanne	<p>Natura erandi tegemise aruande sisunõuded on plaanitava LKS § 69.7 lõikes 4:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) alal kaitstavate liikide ja elupaikade kirjeldus, millele avaldub tõenäoliselt ebasoodne mõju; 2) ebasoodsa mõju kirjeldus ja ulatus; 3) realistlike lisaalternatiivide analüüs ja alternatiivide puudumise põhjendus; 4) avalikkuse jaoks esmatähtsad ja erakordselt tungivad põhjused (----), mis kaaluvad üles Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkuse säilimise; 5) hüvitusmeetmete kirjeldus ja hinnang nende rakendamise tõhususele. <p>Sõnastused vajaksid täpsustamist, vt seisukohtade p 2.9.5.</p>
Aruande kooskõlastamine	<p>Plaanitav LKS § 69.8 lg 6:</p> <ul style="list-style-type: none"> - erandi aruanne tuleb kooskõlastada Keskkonnaameti ja Keskkonnaministeeriumiga - arvamust tuleb küsida teistelt asjaomastelt ministeeriumidelt <p>Arvamuse/kooskõlastuse otsustamise tähtaeg on 30 päeva.</p> <p>Ei ole selge, kas KeA/KeM kooskõlastus on siduv.</p>
Avalikkuse kaasamine	<p>Kohalduvad samad nõuded nagu Natura hindamise aruandele (plaanitav LKS § 69.8).</p> <p>Plaanitav LKS § 69.8 lg 1 – materjalidega tutvumine ja ettepanekute ja vastuväidete esitamine võimaldatakse tegevust lubava dokumendiga samas ulatuses ja korras.</p> <p>Igäühel on õigus esitada otsustajale Natura asjakohase hindamise menetluse tulemuste kohta ettepanekuid või vastuväiteid „avaliku väljapaneku kestel või otsustaja määratud muu tähtaja jooksul“ (plaanitava LKS § 69.8 lg 4).</p> <p>Kui tegevust lubavat dokumenti ei anta avatud menetluses, määrab otsustaja avaliku ettepanekute/vastuväidete esitamiseks tähtaja, mille miinimumkestus on 10 tööpäeva. Põhjendatud juhul võib miinimumkestus olla 5 tööpäeva (plaanitava LKS § 69.8 lg 6).</p> <p>„Samas ulatuses ja korras“ on nii ebaselge, et sätted ei ole rakendatavad. Mh ei ole selge, mis juhtudel tuleb korraldada avalik arutelu, sätestatud ei ole selget ettepanekutele ja vastuväidetele vastamise kohustust. Vt seisukohtade p 2.8.</p> <p>Eelnõu kohaselt teavitatakse avalikkust „menetluse tulemustest“ ning nende kohta</p>

	<p>saab ka arvamust avaldada. Ei ole selge, millises menetlusetapis täpsemalt avalikkuse kaasamine toimub – kas enne või pärast aruande nõuetele vastavaks tunnistamist.</p> <p>5-10 tööpäeva pikkune avalikustamise tähtaeg ei võimalda tõhusat osalemist.</p> <p>Vt seisukohtade p 2.8.</p>
Aruande nõuetele vastavuse kontroll ja vastavaks tunnistamine	<p>Plaanitav LKS § 69.7 lg 7-9 – <u>otsustaja</u> kontrollib aruande nõuetele vastavust ja teeb nõuetele vastavaks tunnistamise otsuse.</p> <p>Nõuetele vastavaks tunnistatud aruande esitab otsustaja KeM-le Vabariigi Valitsuse nõusoleku saamiseks või Euroopa Komisjonilt arvamuse küsimuseks (plaanitav LKS § 69.7 lg 10).</p> <p>§ 69.7 lg 10 sõnastus on ebaselge, kuna jätab mulje, nagu võiks valitsuse nõusoleku faasi mingitel juhtudel ära jätta.</p> <p>Reguleerimata on olukord, kus nõuetele vastavas aruandes leitakse, et hüvitusmeetmeid ei ole võimalik efektiivselt kohaldada, mistõttu ei saa projekti realiseerida.</p> <p>Vt seisukohtade p 2.9.</p>
Vabariigi Valitsuse nõusoleku otsustamine	<p>Plaanitav LKS § 69.1 lg 3-5</p> <p>Eelnõu sätetest ei ole selge, kuidas nõusoleku küsimise ja otsustamise menetlus käib ega ka VV nõusoleku õiguslik iseloom. Vt seisukohtade p 2.9.2.</p>
Hüvitusmeetmete määramine	<p>Plaanitav LKS § 69.1 lg 4 esimene lause: Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul tuleb tegevuse lubamisel või strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamisel seada hüvitusmeetmete rakendamise kohustus, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse.</p> <p>Ei ole selge, a) kes hüvitusmeetmed määrab, b) millises dokumendis, c) millisel menetluse ajahetkel ja d) kuidas määratakse, kes hüvitusmeetmeid rakendab. Vt seisukohtade p 2.9.5.</p>
Tegevusloa andmine	<p>Ei ole selge, kas tegevusluba antakse enne või pärast Euroopa Komisjonilt arvamuse küsimist.</p> <p>Ei ole selge, kus määratakse hüvitusmeetmed.</p> <p>Ei ole selge, kuidas tagatakse, et kavandatavat tegevust ei alustata enne hüvitusmeetmete rakendamist - sh mida tähendab kavandatava tegevusega alustamine – kas nt ettevalmistavaid tegevusi võib teha, või mida tähendab „hüvitusmeetmete rakendamine“ – kas hüvitusmeetmed peavad olema täielikult rakendatud, nt kompensatsiooniks mõeldud ala rajatud/taastatud, kaitse alla võetud vmt.</p> <p>Vt seisukohtade p 2.9.</p>
Euroopa Komisjoni teavitamine	<p>Plaanitav LKS § 69.1 lg 4 teine lause: Keskkonnaministeerium teavitab (---) Natura erandist, selle põhjustest ja vastuvõetud hüvitusmeetmetest Euroopa Komisjoni</p>

/arvamuse küsimine	<p>viivitamata pärast tegevuse lubamist või strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamist. Kavandatud tegevust, sealhulgas strateegilise planeerimisdokumendiga kavandatud tegevust, ei tohi alustada enne hüvitusmeetmete rakendamist.</p> <p>Plaanitav LKS § 69.1 lg 5: (---) Teiste avalikkuse jaoks esmatähtsate ja erakordselt tungivate põhjuste korral võib tegevust lubada või strateegilise planeerimisdokumendi kehtestada ainult <u>pärast Euroopa Komisjonilt arvamuse saamist</u>.</p>
Menetluse lõppemine	<p>Plaanitav LKS § 69.7 lg 11: Käesoleva seaduse § 69¹ lõikes 3 või 5 sätestatud nõusoleku või Euroopa Komisjonilt arvamuse saamisega Natura erandi menetlus lõpeb.</p> <p>Võimalik vastuolu KeHJS § 11 lõikega 11 – tegevusloa menetlus peatub Natura erandi menetluse lõpuni.</p> <p>Ei ole selge, kuidas lõpeb menetlus, kui valitsus ei anna nõusolekut või Euroopa Komisjoni arvamus ei ole soodne.</p>

Tabel 2. Natura hindamine KSH menetluses ja eraldi menetlusena

	KSH	Natura hindamine
Algamise alused/hindamise objekt	<p>KeHJS §-st 33 tulenevalt tuleb KSH viia läbi järgmiste planeerimisdokumentide puhul (kokkuvõtvalt):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) KSH kohustusega strateegiline planeerimisdokument, sh <ol style="list-style-type: none"> a. teatud valdkondades koostatavad kavad; b. üleriigiline, maakonna- ja üldplaneering, eriplaneering c. detailplaneering, mille alusel kavandatakse KMH kohustusega tegevust 2) Kaalumise tulemusena tuvastatud olulise mõjuga strateegiline planeerimisdokument, sh teemaplaneeringud või teatud detailplaneeringud 	<p>Detailplaneering, mille KSH vajalikkust kaaludes leitakse, et selle elluviimisega ei kaasne olulist keskkonnamõju, kuid olulist ebasoodsat mõju Natura 2000 võrgustiku alale ei saa välistada (eelnõuga plaanitav KeHJS § 35 lg 2.1)</p> <p>NB! Kõik muud kavad peavad juhul, kui nende mõju hindamiseks on vaja Natura hindamist, läbima KSH menetluse. Sellele on viidatud ka Ellex Raidla analüüsis.</p> <p>Siit küsimus: miks eelnõus räägitakse läbivalt „strateegilisest planeerimisdokumentist“, mitte lihtsalt „detailplaneeringust“?</p> <p>Kas kliimaministeeriumi hinnangul on veel kavasid, millele võib laieneda Natura hindamise kohustus, ent mitte KSH kohustus?</p>
Algamise otsustamine	KeHJS § 35	<p>Eelhinnangu alusel (plaanitav LKS § 69.3)</p> <p>Juhul, kui eelhinnangu kohaselt ei ole Natura hindamine vajalik või see on otsustaja hinnangul varem piisavalt hinnatud ja seetõttu Natura hindamist ei algatata, tuleb vastav eelhinnang või otsus</p>

		<p>kooskõlastada Keskkonnaametiga (plaanitav LKS § 69.3 lg 5)</p> <p>Ei ole selge, kuidas eristatakse, kas eelhinnang koostatakse KeHJS või LKS alusel.</p> <p>Eelnõust ei ilmne selgelt, kas KeA kooskõlastus on siduv.</p>
Hindamise sisu, sh uuringute vajaduse määramine	<p>KSH programm (KeHJS § 36) määrab KSH ulatuse, ent erinevalt KMH programmist ei ole KeHJS nõuet, et KSH programmis oleks välja toodud vajalikud uuringud.</p>	<p>Natura asjakohase hindamise algatamise otsuses määratakse „hindamismetoodika ja vajalikud uuringud, kui see on asjakohane“ (plaanitav LKS § 69.4 lg 3 p 1)</p> <p>Vt seisukohtade p 2.5.</p>
Avalikkuse kaasamine	<p>KSH programmi avalikustamine (KeHJS § 37):</p> <ul style="list-style-type: none"> - avalik väljapanek (miinimumkestus 14 päeva) - avalik arutelu <p>Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamine (KeHJS § 37 lg 5), sh kohustus selgitada ettepanekute ja vastuväidete arvestamist või põhjendada arvestamata jätmist ning vastata esitatud küsimustele.</p>	<p><i>/Eelhinnangu ega Natura asjakohase hindamise algatamise otsuse tegemisse avalikkust ei kaasata/</i></p> <p>Eelnõu kohaselt puudub avalikkusel võimalus rääkida kaasa hindamise ulatuse ja meetodikate ning vajalike uuringute teemal.</p> <p>Vt seisukohtade p 2.5 ja 2.8.2.</p>
Programmi kvaliteedikontroll	<p>KSH programmi nõuetele vastavuse kontroll ja vastavaks tunnistamine/mittetunnistamine (KeHJS § 39)</p>	<p><i>/Natura hindamise algatamise otsuse teeb otsustaja, kvaliteedikontrolli ei toimu/</i></p>
Hindamise aruanne	<p>KSH aruanne (KeHJS § 40)</p> <p>Plaanitav KeHJS § 45 lg 1 täiendus: KSH aruanne peab sisaldama LKS §-s 69.6 nimetatud Natura asjakohase hindamise aruannet.</p> <p>Natura erandi aruanne on samuti osaks KSH aruandest. Jäeb arusaamatuks, mis etapis ja kuidas käib sel juhul KSH aruande avalikustamine.</p>	<p>Natura asjakohase hindamise aruanne (plaanitav LKS § 69.6)</p>
Avalikkuse kaasamine	<p>Samas korras nagu KSH programmi avalikustamine, va avaliku väljapaneku miinimumtähtaeg:</p> <p>KMH aruande avalikustamine (KeHJS § 37 ja § 41):</p>	<p>Plaanitav LKS § 69.8 lg 1 – materjalidega tutvumine ning ettepanekute ja vastuväidete esitamine võimaldatakse strateegilise planeerimisdokumendi menetlusega samas ulatuses ja korras.</p> <p>Igäühel on õigus esitada otsustajale</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - avalik väljapanek (miinimumkestus 21 päeva) - avalik arutelu <p>Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamine (KeHJS § 37 lg 5), sh kohustus selgitada ettepanekute ja vastuväidete arvestamist või põhjendada arvestamata jätmist.</p>	<p>Natura asjakohase hindamise menetluse tulemuste kohta ettepanekuid või vastuväiteid „avaliku väljapaneku kestel või otsustaja määratud muu tähtaja jooksul“ (plaanitava LKS § 69.8 lg 4).</p> <p>Kui tegevust lubavat dokumenti ei anta avatud menetluses, määrab otsustaja avaliku ettepanekute/vastuväidete esitamiseks tähtaja, mille miinimumkestus on 10 tööpäeva. Põhjendatud juhul võib miinimumkestus olla 5 tööpäeva (plaanitava LKS § 69.8 lg 6)</p> <p>Regulatsioon on äärmiselt ebaselge ega võimalda tõhusat osalemist. Vt kommentaare tabelist 1 ja seisukohtade p 2.8.</p>
Aruande kvaliteedi tagamise nõuded ja kvaliteedikontroll	KMH aruande nõuetele vastavuse kontroll ja vastavaks tunnistamine/mittetunnistamine (KeHJS § 22)	<p>Natura asjakohase hindamise aruande kooskõlastamine Keskkonnaameti poolt, teatud juhtudel ka Keskkonnaministeeriumi poolt (plaanitav LKS § 69.6 lg 3)</p> <p>Natura asjakohase hindamise aruande nõuetele vastavuse kontroll ja vastavaks tunnistamine või mittetunnistamine otsustaja poolt (plaanitav LKS § 69.6 lg 5-7)</p>
Hindamise tulemustega arvestamine planeerimisdokumendis	<p>KeHJS muudetakse: Natura hindamise tulemustega arvestamise kohustus lähtuvalt plaanitavast LKS §-st 69.1.</p> <p>NB! Juhul, kui algatatakse Natura erandimenetlus, siis peatub tegevusloa menetlus kuni Natura erandi tegemise menetluse lõpuni (plaanitav KeHJS § 11 lg 11 muudatus).</p>	<p>Plaanitav LKS § 69.1 lg 7: Kavandatava tegevuse lubamisel ning strateegilise planeerimisdokumendi koostamisel ja kehtestamisel <u>tuleb järgida Natura hindamise tulemusi.</u></p> <p>Ei ole selge, mida tähendab „Natura hindamise tulemuste järgimine“. Vt seisukohtade p 2.10.</p>
Natura erandi tegemise menetlus – Etappide järjestus ja EKO kommentaarid on samad nagu KMH puhul, vt tabelis 1. Erisuseks on Natura erandi aruande koostamise regulatsioon.		
Natura erandi aruande koostamine ja avalikustamine	<p>Plaanitav KeHJS § 45 lg 1 täiendus (uus p 1.1): Natura erandi tegemise aruanne peab sisalduma KSH aruandes.</p> <p>Kui Natura erandi aruanne on osaks KSH aruandest, jääb arusaamatuks, mis etapis ja kuidas käib sel juhul KSH aruande avalikustamine tervikuna.</p>	

1.2. Keskkonnamõju hindamise algatamise alused

Eelnõu § 2 p 1: *paragrahvi 2¹ täiendatakse pärast sõna „kavandatava“ sõnadega „, sealhulgas asjakohasel juhul korduva või jätkuva“.*

ETTEPANEK: korduva ja jätkuva tegevuse mõiste on vaja nii KeHJS-s kui LKS-s defineerida seaduse tasandil, vastasel korral tekitab mõistekasutus ebaselgust.

Näiteks: kas turba kaevandamise loa pikendamine järgmiseks 30 aastaks on nõ jätkuv tegevus? Kas ka siis, kui seda kehtivat luba pole veel jõutud kasutama asuda ja ala on veel kaevandamata? Kas metsaraie (nt aegjärgne raie) samal eraldisel on korduv tegevus? Jne.

Toome näite ka põlevkivi kaevandamise mõjudest – Narva karjäärile kaevandamisloa andmise puhul on kalkuleeritud, et kuni 2020. aastateni toimiva depressioonilehtri mõju Puhatu LKA kooslustele on hädapärast kooslustele talutav. Nüüd on kaevandamisluba pikendamisel veel mitmekümneks aastaks ning selle mõju Puhatu LKA kooslustele oleks juba kahjustav, isegi kui kaevandatakse varem kokku lepitud mahus.

Eelnõu seletuskirja kohaselt on jätkuvad ja korduvad tegevused „näiteks tegevused, mida on harrastatud perioodiliselt aastaid, kuid mille jaoks väljastatakse iga kord tähtajaline luba. Jätkuva ja korduva tegevuse alla kuulub ka olemasoleva loa pikendamine.“ Selgitus ei anna arusaadavat ettekujutust korduvuse ja jätkuvuse õiguslikust olemusest, näiteks kuidas eristada korduvat ja jätkuvat tegevust. Norm ei ole sellisena arusaadav ega rakendatav.

Definitsioonis tuleks mh kirjeldada, kas korduvus ja jätkuvus on seotud kindla alaga või isikuga või nt selle õigusjärglasega. Hetkel jääb ebaselgeks, mille või kelle suhtes tegevus korduv või jätkuv on.

Eelnõu § 2 p 4: *paragrahvi 11 täiendatakse lõikega 10¹ järgmises sõnastuses:*

„(10¹) Kui käesoleva seaduse § 6 lõikes 2 või 2¹ sätestatud eelhindangu kohaselt ei ole kavandatava tegevuse olulist mõju Natura 2000 võrgustiku alale võimalik objektiivselt teabest lähtudes välistada, kuid kavandataval tegevusel ei ole muud olulist keskkonnamõju, jäetakse keskkonnamõju hindamine algatamata ja mõju Natura 2000 võrgustiku alale hinnatakse looduskaitseaduse 10. peatüki Natura hindamise sätete kohaselt.“

ETTEPANEKUD:

- 1) täiendada KeHJS eelhindamise sätteid Natura aladele avalduvate mõjude hindamise erisustega, tagades mh kaitstavaid väärtusi tundvate ekspertide kaasamise eelhindamise vajaduse üle otsustamise;
- 2) reguleerida täpsemalt, millistel juhtudel tuleb koostada üksnes Natura eelhindang, mitte KMH eelhindang.

Eelnõust nähtuvalt on mõjuhindamise algatamisel võimalik koostada eelhindang kas KeHJS alusel või Natura eelhindang LKS alusel. KeHJS alusel koostatav eelhindang võib anda tulemuseks, et:

- 1) tegevusel on oluline keskkonnamõju ning mõju Natura alale ei ole välistatud -> tuleb algatada KMH, mille raames viiakse läbi ka Natura hindamine;
- 2) tegevusel ei ole olulist keskkonnamõju, ent mõju Natura alale ei ole välistatud -> KMH jäetakse algatamata, ent tuleb algatada Natura hindamine;

- 3) tegevusel ei ole olulist keskkonnamõju ja mõju Natura alale on välistatud -> mõju hindamist ei tehta, st nii KMH kui Natura hindamine jäetakse algatamata.

Samas ei ole selge, millistest nõuetest lähtuvalt selgitatakse KMH eelhindamise käigus välja Natura alale avalduva mõju puudumine või võimalikkus. KeHJS §-s 6.1, mis näeb ette nõuded eelhindangule, ei ole erinõudeid Natura alale avalduva mõju väljaselgitamiseks. Selliseid erinõudeid ei ole sätestatud ka KeHJS alusel kehtestatud [määruses eelhindangu nõuete kohta](#). Natura eelhindangu nõuded on eelnõuga plaanis kehtestada LKS §-s 69.3, ent nendele KeHJS-s ei viidata. Seega puudub seadusest tulenev lähtekoht Natura alale avalduva mõju eelhindamiseks KMH eelhindangu raames.

Tegu on kriitilise tähtsusega etapiga Natura hindamise protsessis ja on väga oluline, et otsus tehtaks loodusdirektiivi põhimõtteid järgides ehk loodusväärtuste seisundit mitte halvendades ja nende kaitstust tagades. Nagu Natura hindamise puhul, peab ka eelhindamise puhul seatama alati esikohale looduskaitseelised eesmärgid ja otsustaja peab olema tegevuse lubamisel veendunud (teadusliku ekspertteadmise alusel), et kahju ei põhjustata.

Näide: 2023 juulis esitas Eesti Ornitoloogiaühing vaide Põllumajandus- ja Toiduameti otsusele anda ehitusluba RMK Siiraku-Surjupere metsakuivenduse rekonstrueerimise projektile. Siiraku looduskaitsealal (ühtlasi osa Kikepera linnualast) pesitseb teiste seas kuivendusele tundlik liik must-toonekurg. Otsustaja on eelhindangus leidnud, et kuivendamine mõjub must-toonekurele positiivselt ja Natura hindamist ei pea tegema. Liigiekspertidega ei ole konsulteeritud. Eestis läbi viidud uuringute andmetel (mida eelhindangus ei kasutatud) on kuivenduse mõju liigile negatiivne. Pojad surevad pesitsushooaja lõpus nälga, kuna toitumisajades ei ole kuivenduse tulemusel vett ega kalu. Eksperti hinnangul tulnuks teha analüüs, selgitamaks välja, milliseid kraave saab rekonstrueerida must-toonekure toitumisaladele kahju tegemata. Alal pesitseb üks väheseid elusate poegadega paare sel aastal. Ühelt samal ala pesitsevalt linnult saaks kasutada analüüsil ka telemeetria-andmeid. Samas andis Keskkonnaamet ehitusloale tingimusliku kooskõlastuse olukorras, kus oli jätkuvalt ebaselge, milline mõju kuivendusest mõjutatud liikidele avaldub. Tagajärjeks võib olla väärtuste oluline kahjustamine. Vt ka nt Tallinna halduskohtu lahendeid metsakuivenduse juhtumites haldusajades nr 3-21-2990¹ ja 3-22-1420², kus kohus on leidnud, erinevalt otsustajast, et mõju välistada ei saa. Et vältida formaalseid, tinglikke või ekslikke seisukohti mõju puudumise osas, tuleb regulatsiooniga luua olukord, kus peamine sisend mõju hindamise vajaduse kohta tuleb sõltumatutelt ekspertidelt väljastpoolt ametkondi.

Arusaamatuks jääb ka, millistel juhtudel tehakse ainult LKS-s sätestatud Natura eelhindang, st millistel juhtudel ei tule KMH algatamist isegi kaaluda. Seda oleks oluline täpsustada.

1.3. Natura hindamine KMH menetluses

Eelnõu § 2 p 5: *paragrahvi 11 lõiget 11 täiendatakse pärast sõna „teavitamiseni“ tekstiosaga „või looduskaitseseaduse § 69⁷ lõigete 5 ja 11 kohase Natura erandi tegemise menetluse lõpuni“.*

KOMMENTAAR: Eelnõus näib olevat vastuolu. Plaanitava KeHJS muudatusega peatuks tegevusloa menetlus Natura erandi tegemise menetluse lõpuni. Plaanitava LKS § 69.7 lg 11 kohaselt lõpeb Natura erandi menetlus Vabariigi Valitsuse nõusoleku või Euroopa Komisjonilt arvamuse saamisega.

¹ Tallinna halduskohtu 22.04.2022 otsus tühistada Vilumäe maaparandusprojekti ehitusluba <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=315181630>

²Tallinna halduskohtu 23.02.2023 otsus tühistada Kõrveveski maaparandusprojekti ehitusluba <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=333255837>

Plaanitava LKS § 69.1 lg 4 kohaselt teavitab Keskkonnaministeerium rakendatud Natura erandist, selle põhjustest ja vastuvõetud hüvitusmeetmetest Euroopa Komisjoni viivitamatult pärast tegevuse lubamist või strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamist.

LKS § 69.1 lg 5 näeb küll ette, et teatud juhtudel (avalikkuse jaoks esmatähtsate ja erakordselt tungivate põhjuste korral) võib tegevust lubada või strateegilise planeerimisdokumendi kehtestada ainult pärast Euroopa Komisjonilt arvamuse saamist, ent see on eriregulatsioon.

ETTEPANEK: sätestada, et iga erandimenetluse korral tuleks enne tegevusloa andmist küsida Euroopa Komisjoni arvamust.

Komisjoni teavitamine alles pärast tegevuse lubamist võib tuua kaasa olukorra, kus pärast tegevusloa andmist võib selguda lubatud tegevuse vastuolu EL õigusega.

Eelnõu § 2 p 6: *paragrahvi 29 lõiget 1 täiendatakse punktiga 1¹ järgmises sõnastuses:*

„1¹) peab keskkonnamõju hindamise aruanne sisaldama looduskaitseaduse §-s 69⁶ sätestatud Natura asjakohase hindamise aruannet;“.

ETTEPANEK: sõnastada KeHJS § 29 lg 1 täiendav p 1.1 nii, et KMH aruande raames läbiviidav Natura hindamine peab vastama LKS §-s 69.6 sätestatud nõuetele.

PÕHJENDUS: sõnastus, mille kohaselt KMH aruanne peab „sisaldama“ Natura asjakohase hindamise aruannet, tekitab segadust. Ei ole selge, kas Natura hindamise menetlus on sel juhul mingi eraldiseisev menetlus KMH sees või on see siiski osaks KMH menetlusest. Ka KMH aruande üldosades (kokkuvõtte, põhijäreldused, leevendusmeetmed) tuleb ju Natura hindamise temaatikat kajastada ja sellega arvestada.

Eelnõu § 2 p 7: *paragrahvi 29 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:*

„(2) Tegevusloa andmisel lähtutakse looduskaitseaduse §-st 69¹.“.

ETTEPANEK: Tegevusloa andmise seoseid Natura hindamise tulemustega tuleks veel täpsustada, kuna praegu on need sõnastatud liiga üldiselt.

- 1) Sättes kasutatakse mõistet „Natura hindamise tulemused“, mille sisu ei ole selge. Eelnõu reguleerib kaht erinevat menetlust – Natura asjakohane hindamine ja Natura erandi tegemine, „Natura hindamise“ mõistet ei ole defineeritud;
- 2) Ei ole selge, mida tähendab „tuleb arvestada tulemusi“. Sättest peaks selgelt tulenema, et tegevusloa andmisel tuleb kehtestada vajalikud leevendusmeetmed, mis on eksperdi poolt välja pakutud (ning juhul kui meetmetega ei arvestata, tuleks põhjendada, mille alusel otsustaja siiski on jõudnud järeldusele, et ebasoodsat mõju Natura alale ei teki).

Vt LKS § 69.1 sõnastuse osas ka käesolevate seisukohtade p 2.10.

1.4. Strateegilised planeerimisdokumendid

Eelnõu § 2 p 9: paragrahvi 33 lõike 1 punkt 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„4) on aluseks tegevusele, mille korral ei ole objektiivse teabe põhjal välistatud, et sellega võib kaasneda eraldi või koos muude tegevustega eeldatavalt oluline mõju Natura 2000 võrgustiku alale, ja mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, välja arvatud juhul, kui strateegiliseks planeerimisdokumendiks on detailplaneering.“

ETTEPANEK: sätestada eelnõus selgelt, kas ja kuidas toimub kaitse-eeskirjades ja kaitsekorralduskavades lubatavate tegevuste mõjude hindamine.

Kaitse-eeskirjade ja kaitsekorralduskavade osas tundub eelnõus puuduvat selgust, kas nende menetluses on vaja Natura eelhindamist või mitte. KeA tabelis on märgitud, et seni ei ole Natura hindamise vajadust hinnatud, ent see on EK rikkumismenetluse raames ülevaatamisel.

Vt täpsemat kommentaari allpool (p 2.3.3).

Eelnõu § 2 p 10: paragrahvi 35 täiendatakse lõikega 2¹ järgmises sõnastuses:

„(2¹) Kui käesoleva seaduse § 33 lõike 2 punktis 4 nimetatud detailplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise vajalikkust kaaludes leitakse, et selle elluviimisega ei kaasne olulist keskkonnamõju, kuid olulist ebasoodsat mõju Natura 2000 võrgustiku alale ei saa välistada, jäetakse keskkonnamõju strateegiline hindamine algatamata ja mõju Natura 2000 võrgustiku alale hinnatakse looduskaitseseaduse 10. peatüki Natura hindamise sätete kohaselt.“

ETTEPANEK: täpsustada, millistele strateegilistele planeerimisdokumentidele kohaldub LKS-s ettenähtud Natura hindamise regulatsioon.

Eelnõust ja seletuskirjast ei ole selge, kas ainus võimalik strateegiline planeerimisdokument, millele viidaks läbi Natura asjakohane hindamine LKS kohaselt, mitte KSH KeHJS kohaselt, oleks detailplaneering, millel ei ole olulist keskkonnamõju KeHJS kohaselt, ent mille mõju Natura alale ei saa välistada. Kui see on nii, on küsitav eelnõu LKS sätetes läbivalt „strateegilise planeerimisdokumendi“ termini kasutamine – selle asemel võiks öelda lihtsalt „detailplaneering“.

Kas kliimaministeriumi hinnangul on veel kavasid, millele võib laieneda Natura hindamise kohustus, ent mitte KSH kohustus?

1.5. Natura hindamine KSH menetluses

Eelnõu § 2 p 11: paragrahvi 45 lõiget 1 täiendatakse punktiga 1¹ järgmises sõnastuses:

„1¹) peab keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne sisaldama looduskaitseseaduse §-s 69⁶ nimetatud Natura asjakohase hindamise aruannet ja asjakohasel juhul looduskaitseseaduse §-s 69⁷ nimetatud Natura erandi tegemise aruannet;“

ETTEPANEK: täpsustada eelnõus KSH aruande Natura hindamist puudutavaid sätteid, et oleks selgem, millises etapis saab avalikkus kaasa rääkida, kui nii asjakohase hindamise kui Natura erandi aruanne on osaks KSH aruandest.

Juhul, kui Natura erandi aruanne on osaks KSH aruandest, jääb arusaamatuks, mis etapis ja kuidas käib sel juhul KSH aruande avalikustamine. Kas KSH aruanne avalikustatakse sel juhul alles pärast seda, kui asjakohane hindamine on läbi viidud ja nõuetekohaseks tunnistatud?

Eelnõu § 2 p 12: *paragrahvi 45 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:*

„(2) Strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamisel lähtutakse looduskaitseaduse §-st 69¹.“

KOMMENTAAR: Tegevusloa andmise seoseid Natura hindamise tulemustega tuleks veel täpsustada, kuna praegu on need sõnastatud liiga üldiselt. Vt ka seisukohtade p 1.3 ja 2.10.

2. Natura hindamise menetlus

2.1. Üldised märkused

Eelnõu § 3 p 5 näeb ette LKS täiendamise §-dega 69.1-69.9, milles nähakse ette eraldiseisev Natura hindamise menetlus. Kuna säte reguleerib mitmeid erinevaid sisuküsimusi ning erinevad sisuküsimused omakorda on reguleeritud mitmes erinevas sättes, ei ole EKO järgnevad kommentaarid esitatud eelnõu sätete kaupa, vaid teemade kaupa.

ETTEPANEK: Esitada kavandatud menetluse nõuded menetlusetappide ajalisel järjestuses.

Leiame, et menetluse nõuded oleksid oluliselt selgemad, kui need oleksid eelnõus esitatud menetlusetappide ajalisel järjestuses.

ETTEPANEK: Kehtestada regulatsioon võimalikult täpsete menetluslike nõuetena, et see oleks praktikas rakendatav.

Eelnõus on kasutatud hulgaliselt määratlemata õigusmõisteid ja antud väga laia kaalutlusruum otsustajale. Nt võib Natura hindamise jätta algatamata, kui selle vajaduse puudumine on “ilmselge”, Natura hindamise aruande avalikustamise võib teha 5 tööpäevaga “põhjendatud juhul” jne. Otsustajal on ülimalt lai kaalutlusruum nii hindamise algatamisel, uuringuvajaduste üle otsustamisel, hindamise läbiviimisel, eksperdi valikul, aruande nõuetele vastavuse hindamisel jmt. Leiame, et see ei ole põhjendatud ning regulatsioon peab olema täpsem, et tagada Natura hindamise kvaliteet kõigil juhtudel.

Otsustajaks on kas KeA, kelle ressursid mõjuhindamiste läbiviimiseks on piiratud, või KOV-d, TJA jmt asutused, kel üldjuhul puudub sellisteks hindamisteks sisuline pädevus. Seadus peab seetõttu andma menetluse läbiviimiseks selgemad raamid.

2.2. Plaanitav LKS § 69.1

ETTEPANEK: LKS § 69.1 erinevad lõiked oleks mõistlik kehtestada eraldi paragrahvides, mis järgiksid menetlusetappide ajalist järjestust.

Paragrahvis § 69.1 on koos palju erinevaid teemasid, mistõttu on väga keeruline jälgida ja aru saada, mida siin sätestatakse ja kas regulatsioon on nõuetega kooskõlas. Normitehniliselt tuleks leida teine lahendus ja tõsta erinevad teemad erinevatesse sätetesse.

Hetkel räägib see paragrahv järgmistest erinevatest teemadest:

- 1) üldreegel Natura aladel tegevuse lubamiseks (lg 1);
- 2) Natura hindamise kohustuslikkus (lg 2) – see võiks olla täiesti eraldi paragrahv, sest vaja oleks selgemalt lahti kirjutada, mis tingimustel Natura hindamise kohustus tekib;
- 3) Natura hindamise erandi tegemise tingimused (lg 3-5) – see võiks olla täiesti eraldi paragrahv. Seejuures on erandi tegemise menetluse jaoks loodud veel eraldi paragrahv (LKS § 69.7), seega tuleks selgemini lahendada ka erandimenetluse sätete omavaheline seos;
- 4) Natura hindamise tulemustega arvestamine põhiotsuse menetluses (lg 7-9) - need on hoopis menetluslikud küsimused ja võiksid samuti olla eraldi paragrahvis.

Sisulised kommentaarid LKS § 69.1 lõigete ja sellele järgnevat normide osas on alljärgnevalt esitatud teemade kaupa.

2.3. Kavandatav tegevus ehk Natura hindamise kohustuslikkus

2.3.1 Kavandatava tegevuse ebaselgus – millele Natura hindamist tehakse?

ETTEPANEK: sätestada eelnõus selgelt, millistele kavandatavatele tegevustele eraldiseisva Natura hindamise kohustus kohaldub. Selleks viia eelnevalt läbi põhjalik analüüs, milles kaardistada võimalikud tegevusvaldkonnad ning hinnata nende mõjuhindamise vajadust.

Eelnõu üks olulisemaid probleeme on see, et kavandatava muudatuse mõju on tegelikult hindamata – ei ole selge, kui paljusid loamenetlusi või kavandatavaid tegevusi Natura hindamine edaspidi puudutama hakkab.

Eelnõu seletuskirjas (lk 32) prognoositakse, et Natura asjakohaste hindamiste arv on kordades suurem kui nende KMH või KSH menetluste arv, mis seni algatati üksnes seetõttu, et tegevus võis mõjutada Natura ala. Seletuskirjas ei ole siiski prognoositud, kui paljusid lube või otsuseid Natura hindamine edaspidi võib puudutada, vaid on üksnes välja toodud, et praegu menetleb Natura 2000 aladel Keskkonnaamet aastas 6000 metsateatist ja 2000 muud luba ning et seni on Keskkonnaamet teinud aastas 200-250 keskkonnamõju eelhindamist ja et KeA enda hinnangul on neil muudatuste jõustumisel vaja juurde 20 töökohta. Muus osas hinnang kavandatava muudatuse mõjule puudub.

Keskkonnaamet on andnud esialgse omapoolse esialgse hinnangu, milliste tegevuste osas tuleks kaaluda Natura eelhindamist (siin ja edaspidi viidatud kui **KeA tabel**). See hinnang erineb oluliselt eelnõus kavandatust (arvestades seletuskirja selgitusi) ja annab tunnistust sellest, et praegusel hetkel on ministeeriumis veel läbi mõtlemata, millistele tegevustele üleüldse Natura asjakohast hindamist teha tuleks. Sellises olukorras on väga keeruline hinnata kavandatud menetlusreegleid rakendatavust, sest ei ole teada, millistes nõ loamenetlustes need peavad kehtima hakkama.

Leiame, et ei ole mõeldav kohaldada ühesuguseid reegleid potentsiaalselt pigem väikese mõjuga tegevustele ning Natura alasid oluliselt mõjutavatele tegevustele, millele mingil põhjusel KMH-d ei tehta. Eelnõus tuleks seada piisavad reeglid, et tagada pigem olulisema mõjuga tegevuste kvaliteetne mõjuhindamine (ja Natura aladele ebasoodsa mõju avaldumine). Juhul, kui menetlusnõuded tunduvad lihtsamate ja potentsiaalselt väiksema mõjuga tegevuste mõjuhindamiseks ebaproportsionaalsed, tuleks kaaluda nende tegevuste teistsugust reguleerimist (osadel juhtudel

näiteks seadusest tulenevaid selgemaid tegevuspiiranguid, mille puhul ei ole üldse vaja hindamist algatada, sest tegevus on keelatud).

Kavandatava tegevuse määratluse (LKS § 69.1 lg 1 ja 2) osas jääme [EKO 30.09.22 seisukohtades](#) esitatud kriitika juurde ning toome lisaks välja veel mõned kriitilised kohad eelnõus:

- 1) "kavandatav tegevus" hõlmab ka korduva ja jätkuva tegevuse, selline sõnastus on eksitav. Samuti ei ole defineeritud „korduvat ja jätkuvat“ tegevust (vt ka kommentaare eespool, p 1.2);
- 2) selge ei ole, et mõjuhindamine tuleb viia läbi ka tegevusele, mis toimub väljaspool Natura ala, kui ei ole välistatud selle ebasoodne mõju Natura alale;
- 3) ei ole selge, milliste tegevuste keskkonnamõju tegelikult plaanitakse hinnata (mis on "tegevust lubav dokument");
- 4) selgemalt tuleks määratleda, et hindamise objektiks on ka tegevused, mida viiakse ellu Natura alast väljaspool, ent mis sellest hoolimata võivad Natura alale ebasoodsat mõju avaldada;
- 5) kõik Natura aladele ebasoodsat mõju avaldada võivad tegevused ei ole loakohustusega, see probleem on eelnõus jätkuvalt lahendamata;
- 6) sh ei ole selge, et kavatsetakse seada Natura hindamise kaalumise kohustus metsateatistele (seletuskiri: Natura hindamine tehakse "metsakavadele");
- 7) ei ole selge, kas kaitse-eeskirju loetakse „kavandatavaks tegevuseks“ või kus hinnatakse nende kaitse-eeskirjaga lubatavate tegevuste keskkonnamõju, mis ei ole seotud ala kaitsekorraldusega (nt kalapüük, jaht, raie, kuivenduste rekonstrueerimine, liikide arvukuse ohjamine);
- 8) Ei ole selge, mis on „strateegiline planeerimisdokument“, millele võib läbi viia Natura asjakohase hindamise väljaspool KSH menetlust.

2.3.2. Loakohustuse tegevused

ETTEPANEK: kavandada eelnõus selge regulatsioon, tagamaks nende tegevuste mõju hindamine, millele hetkel kehtivast õigusest ei tulene loakohustust.

Loakohustuse tegevuste puhul ei ole eelnõust jätkuvalt aru saada, kuidas tagatakse nende mõju hindamine, kui tegevusel peaks olema Natura alale ebasoodne mõju. Muuhulgas ei ole selge, kuidas toimub mõju hindamine näiteks selliste tegevuste puhul nagu karjatamine, rohumaa muutmine intensiivselt haritavaks maaks (nt rapsipõlluks), niitmine jm.

Tuleks kaardistada kõik võimalikud tegevused, millel võib olla Natura aladele ebasoodne mõju, ning hinnata, kas seada neile täiendav loakohustus (kasvõi väga lihtne menetlus). Muuhulgas tuleks üle vaadata kõik tegevused, mille puhul tuleb LKS-st tulenevalt esitada Keskkonnaametile hoiuala teatis, ning täiendada vajadusel seda loendit.

2.3.3. Kaitse-eeskirjad ja kaitsekorralduskavad

ETTEPANEK: Sätetada eelnõus selgelt, kas kaitse-eeskirjade ja kaitsekorralduskavade menetluses on vaja Natura eelhindamist või mitte.

KeA tabelis on märgitud, et seni ei ole Natura hindamise vajadust hinnatud, ent see on EK rikkumismenetluse raames ülevaatamisel.

Eelnõu seletuskirjas (seletuskirja lk 18) on märgitud: „Tegevuse või ka strateegilise planeerimisdokumendi, mis on otseselt vajalikud Natura ala kaitsekorralduseks, mõjusid ei ole vaja eraldi hinnata. (---) Kõnealust erandit saab kohaldada üksnes siis, kui vastav dokument on tõesti otseselt kaitsekorraldusega seotud. (---) Samas võib olla mõistlik erandit mitte rakendada ning kaitsekorraldusega seotud dokumendis ettenähtud tegevuse mõju Natura alale ikkagi hinnata, et vältida piiripealsetel juhtudel vaidlusi või ka selleks, et asjakohase hindamise kaudu paremini määrata kindlaks näiteks juba alade kaitse alla võtmisel või hilisema kaitsekorralduse käigus tegevused, mis eelduslikult peaksid vajama eraldi hindamist, ning tegevused, mille mõju saaks varem hinnata ja mis rohkem individuaalseid hindamisi ei pruugi vajada. Kuid sellisel juhul peaks olema teada, milliseid tegevusi kavandatakse. Näiteks kaitse-eeskiri ei kavanda ise majandustegevust ega sätesta ka kriteeriume ning täpseid tingimusi tegevuse lubamiseks või loa andmiseks. Abstraktne hindamine tulemusi ei anna, samuti puudub sellisel juhul teave kumulatiivsete mõjude kohta ja seetõttu tuleb ikkagi hiljem iga kavandatava tegevuse mõju hinnata.“

ETTEPANEK: Juhul, kui kaitse-eeskirjaga lubatakse kalapüüki, jahti, raiet, kuivendussüsteemide uuendamist ja hooldust, liikide ohjamist (nt kormoran) vm tegevust, mis ei ole seotud ala kaitsekorraldusega (ei soodusta seda) ja mille mõjude hindamist ei toimu üheski muus menetluses, siis tuleks mõjude hindamine läbi viia kaitse-eeskirjade menetluses või muul viisil tagada, et selliste tegevuste mõju on hinnatud.

2.3.4. Metsateatised

Metsateatiste mõju hindamise osas ei ole eelnõu samuti selge. Seletuskirjas on kirjas: „Metsaomanike kulude vähendamiseks ja ka üksikute Natura hindamiste vähendamiseks on kavas koostada Natura 2000 alade metsaliikide ja metsaelupaikade kava, milles käsitletakse mh võimalikke metsarareid ning millele tehakse KSH. Selle tulemusel saab mõju juba olulisel määral hinnatud ja sellest saab hiljem metsateatiste menetluses lähtuda ning vajadus üksikute Natura asjakohaste hindamiste järele väheneb oluliselt.“

ETTEPANEK: mitte lubada raieid Natura aladel metsaelupaikades.

2.3.5. Maaparandussüsteemide uuendus ja hooldus ning rekonstrueerimine

ETTEPANEKUD: Maaparandussüsteemide hooldus ja uuendamine tuleb seada mõju hindamise (sh eelhindamise) objektiks ning luua vastav otsustuskord ja menetlus, milles hindamine toimub.

Kui maaparandussüsteemide (MPS) rajamine ja rekonstrueerimine toimub praeguse regulatsiooni kohaselt ehitusloa alusel, siis maaparandussüsteemide hooldamine ja uuendamine toimub ilma igasuguse loamenetluse või kooskõlastuseta. MPS hooldamine on Maaparandusseaduse § 45 kohaselt MPS ja selle maa-ala korrastamine, sh taimestiku eemaldamine, eesvoolust ja kuivenduskraavist voolutakistuse, risu ning “Maaparandushoiutööde nõuetes” sätestatu mahus sette eemaldamine. MPS uuendamine on Maaparandusseaduse § 46 kohaselt iganenud või lagunenu osa uuega asendamine või täiendamine, eesvoolust või kuivenduskraavist “Maaparandushoiutööde nõuetes” sätestatud mahus sette eemaldamine ning MPS osa täiendamine MPS üldparameetreid oluliselt muutmata. Tegu on tegevustega, mille eesmärgiks on vee äravoolu hõlbustada ja kiirendada ning maapinda kuivendada. Selliste tegevustega võib kaasneda hüdrooloogiliste tingimuste suhtes

tundlikele kaitseväärtustele oluline mõju, mida tuleb hinnata. Hetkel ei vasta Eesti õigusnormid loodusdirektiivi nõuetele. Keskkonnaametini jõuavad EKO-le teadaolevalt praegu metsakuivenduse uuendustööde kavad vaid juhul, kui uuendustööna kavandatakse sette eemaldamist eesvoolust, mis kattub LKS § 51 lõike 2 alusel lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaikade nimistusse kuuluva veekoguga. Samas kuivenduse mõju selliste tegevuste puhul ei kaaluta ega hinnata üldse, olugi et kraav võib piirned Natura alaga.

Maaparandussüsteemide rajamise praktikas ilmneb ka eriti suur vajadus, et hinnanguid teostaksid pädevad eksperdid, st et eelhindangu andmisel kaasataks pädevaid eksperte. Vt selles osas seisukohtade p 2.4.

2.3.6. Projekteerimistingimused

ETTEPANEK: Sätetada eelnõus selgelt, et Natura hindamise kaalumise kohustus kehtib ka projekteerimistingimuste puhul.

Projekteerimistingimuste osas on tekkinud ebaselgus – eelnõu kohaselt võib projekteerimistingimuste andmisel algatada Natura asjakohase hindamise (plaanitav LKS § 69.9), ent KeA tabelis on Natura hindamise vajaduse kohta märgitud „*Ei, projekteerimistingimuste andmisel Natura eelhindamist läbi viima ei pea, kuna projekteerimistingimused ei ole iseenesest tegevust lubav dokument, v. a juhul kui ka projekteerimise endaga (sh projekteerimisega seotud uuringud) ei või kaasneda ebasoodsat mõju.*“

Eelnõu seletuskirjas (lk 26) on selgitus: „*Projekteerimistingimuste andmisel tehtav asjakohase hindamise aruanne avalikustatakse eraldi menetlusega LKS-i § 69.9 kohaselt. Tegemist on sättega, mille järele on ilmnenud vajadus praktika käigus KMH kontekstis: kui projekteerimistingimuste andmiseks ei ole KMH-d (ega Natura asjakohast hindamist) mõistlik teha liiga vähese info tõttu, siis projekteerimistingimuste andmisel on otstarbekas näha ette võimalus teha ühel ajal ehitusprojekti koostamisega ka kavandatava tegevuse mõjude (sh Natura alale avalduva mõju) hindamine. Kahe protsessi paralleelne toimumine aitab kaasa efektiivsema tulemuse saavutamisele, milleks on Natura alale võimalikult vähe mõju avaldava või mõju sootuks välistava ehitusprojekti koostamine.*“

2.4. Hindamise algatamine ja konsulteerimine

ETTEPANEK: Natura hindamise algatamise regulatsioon (LKS §-d 69.2-69.4) tuleks tervikuna põhjalikult ümber vaadata, kuna need on praegu paljudes detailides ebaselged või ebapiisavad:

- 1) LKS § 69.2 pealkiri „Natura asjakohase hindamise vajadus ja otsustaja“ on eksitav, see säte ei reguleeri praegu Natura asjakohase hindamise vajadust, vaid ainult vajaduse hindamise korraldust/menetlust. Sisule vastaks paremini pealkiri „Natura asjakohase hindamise vajaduse otsustamine“.
- 2) LKS § 69.2 lg 2 kohaselt ei pea otsustaja andma eelhindangut Natura asjakohase hindamise vajaduse kohta, kui vajaduse puudumine on **ilmselge**. Eelnõust ega seletuskirjast ei ilmne, mis juhtudel saab vajaduse puudumine olla ilmselge, mistõttu regulatsioon ei ole selge. Samuti on küsimus, kuidas tagatakse, et otsustajal on sisuline pädevus, hindamaks mõju puudumise ilmselgust? Otsustajaks on eelnõu kohaselt ka KOV, PTA, TTJA jm asutuste ametnikud, kel üldjuhul puudub keskkonnavaline pädevus. Lahendamata on ka küsimus sellest, kuidas säilib Natura alade valitsejal ülevaade neist juhtumitest, mil otsustajad on

leidnud, et mõju puudumine on ilmselge. Eelnõus puudub süsteem selliste "ilmselguse juhtumite" kontrolliks/kooskõlastuseks pädevate asutuste ja ekspertide poolt.

- 3) LKS § 69.3 lg 1 p 2 kohaselt lähtub otsustaja eelhindangu andmisel mh sellest, kas kavandatav tegevus on seotud kaitsekorraldusega. Sätte sõnastust tuleks muuta, kuna loodusdirektiivi kohaselt saab Natura hindamise saab ära jätta, kui kava või projekt on kaitsekorralduseks vajalik.
- 4) LKS § 69.3 lg 4 kohaselt võib eelhindangu jätta andmata ja Natura asjakohase hindamise algatamata, kui võimalik mõju Natura alale on varem hinnatud ja otsustajal on piisavalt teavet. Kui varasem Natura hindamine on tehtud 15-20 aastat tagasi, siis on andmed eluslooduse kohta eeldatavasti vananenud ja muutunud ka paljud muud asjaolud (nt muud kavandatavad tegevused piirkonnas). **Teeme ettepaneku seada varasematele Natura hindamise aruannetele ajalise kehtivuse piir.**
- 5) LKS § 69.3 lg 5 kohaselt peab otsustaja kooskõlastama Keskkonnaametiga eelhindangu, mille kohaselt Natura hindamine ei ole vajalik, ning ka eelhindangu andmata jätmise. Säte on ebaselge, kuna puuduvad selged reeglid, a) millal eelhindang tuleks KeA-le kooskõlastamiseks saata, b) kui palju on KeA-l aega omapoolse seisukoha andmiseks ja c) kas KeA kooskõlastus on siduv (ilmselt on, aga selle võiks selgemalt välja öelda). **Pigem tuleks säte sõnastada nii, et Natura hindamise algatamata ja eelhindangu andmata jätmiseks on vajalik KeA nõusolek (ning seada selged reeglid, millal ja millise aja jooksul KeA peaks selle otsustama).**
- 6) LKS § 69.4 lg 3 sätetes on liigselt ebamäärasust – ei ole selge, mida tähendab lg 3 alguses „vajaduse korral“ (miks otsustaja ei saa neid asjaolusid otsustada Natura asjakohase hindamise algatamisel?), samuti ei ole põhjendatud sõnastus, et hindamismetoodika ja vajalikud uuringud määratakse juhul, kui see on „asjakohane“ – piisaks sõnastusest, et otsustaja määrab „hindamismetoodika ja vajalikud uuringud“.
- 7) **Eelhindamisse tuleb kaasata kaitstavaid väärtusi tundev ekspert ning eelhindangu eelnõu peaks läbima avatud menetluse.** Näiteks Maaparandussüsteemide rekonstrueerimisel on suureks probleemiks eelhindangute läbiviimine ametnike poolt, kes ei ise tunne kaitstavate väärtuste ökoloogiat, kuid ei kaasa otsuste tegemisse ka eksperte. Sellest ei oleks probleemi, kui eelhindangud päädiksid otsusega jätkata asjakohase hindamisega, kuid valdavalt on otsused vastupidised. Ehitusload antakse välja avatud menetluseta, eelhindanguid samuti ei avalikustata, ja keskkonnaühenduste ainus võimalus kahju ära hoida on protsessi sekkumine vaide- või kohtumenetluse kaudu, küsides eelhindangu seisukohtadega tutvumiseks need eraldi teabenõudega välja.
- 8) LKS § 69.4 nõuded ei sea otsustajale selgeid piire ega selget kohustust kohe taotluse saamisel vaadata üle ka see, kas Natura hindamine tuleb algatada või mitte. Selline lahendus ei taga läbipaistvust ega kaasatust. Juhul, kui hindamise algatamata jätmise võib otsustada ja sellest avalikkust teavitada koos lõppotsusega (LKS § 69.4 lg 2 p 1), saab avalikkus otsusetegemisse sekkuda vaid lõppotsust vaidlustades. Vaidluste hulga suurenemine ei ole kindlasti ei EKO ega ministeeriumi huvides.
- 9) LKS § 69.4 lg 4 sõnastuse kohaselt tehakse strateegilise planeerimisdokumendi koostamise algatamisel või koostamise käigus algatatud Natura asjakohane hindamine „strateegilise

planeerimisdokumendi koostamisega samal ajal“. Arvestades KeHJS ja LKS menetluse seoste ebaselgust (vt kommentaaride p 1.1) on selline sõnastus äärmiselt ebamäärane ja seda tuleks selgemaks kirjutada.

- 10) Eelnõus kasutatakse järjepidevalt mõistet “asjaomased asutused”, ent selle sisu ei ole eelnõus lahti kirjutatud. Ilmselt on regulatsioon üle võetud KeHJS-st, kus asjaomased asutused on defineeritud, ent KeHJS sätted ei laiene automaatselt Natura hindamise menetluse regulatsioonile LKS-s.

2.5. Hindamise ulatuse ja sisu ning vajalike uuringute määratlemine

ETTEPANEK: Eelnõus tuleks tagada, et hindamise ulatuse ja sisu ning vajalike uuringute määratlemise etapis tehtud otsused on võimalikult kvaliteetsed. Seetõttu peame oluliseks ja teeme ettepaneku, et see etapp läbiks avalikustamise, sarnaselt KMH programmiga.

Hindamise ulatuse ja sisu ning vajalike uuringute määratlemise etapp on mõjuhindamise juures üks olulisemaid etappe, tagamaks hindamise kvaliteetsset tulemust. Lisaks meetodikate ja uuringute määratlemisele peaks siin käima arutelu ka selle üle, milliseid eksperte kaasatakse. Keerukamate/vastuolulisemate juhtumite puhul võiks kehtida nõue mitme arvamuse saamiseks, eriti Natura erandi kontekstis.

2.6. Nõuded eksperdile

ETTEPANEK: Ekspertidele seatud nõudeid tuleks muuta, et tagada eksperthinnangute kvaliteet ja objektiivsus:

- 1) täpsustada LKS § 69.5 lg 1 sõnastust, nii et eksperdile seatavaks põhinõudeks oleks teadmiste ja kogemuste olemasolu kaitstava liigi või elupaigatüüpi kohta;
- 2) jätta eelnõust välja säte, mille kohaselt võib eksperdiks määrata otsustaja teenistuja või töötaja, kes vastab nõuetele (LKS § 69.5 lg 2).

Eelnõu § 69.5 lg 1 võimaldab eksperdina tegutseda mh isikul, kes on osalenud paljudes konkreetse liigi või elupaigatüübiga seotud mõjuhindamistes, ehkki tal ei pruugi olla teadmist konkreetse liigi või elupaigatüübi kohta (st ta ei ole tegelikult ekspert). Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et töötaja või teenistuja puhul lähevad mõjude hindamise kogemustena arvesse näiteks kaitseala valitseja nõusolekute andmine ning KMH-de ja KSH-de läbivaatamistel osalemine. Leiame, et menetlustes ametnikuna osalemise kogemus ei pruugi tagada sisulist ekspertteadmist.

Ei ole küll välistatud, et otsustaja teenistujal või töötajal on tegelikult head ekspertteadmised, ent leiame, et ka sel juhul ei tohiks ta menetluses eksperdi rolli täita. Teenistuja või töötaja ei saa anda sõltumatut hinnangut, kuna ametnik peab oma tööd tehes alluma tööandja juhiste ja korraldustele. Selge ei ole, mida tuleks pidada LKS § 68.5 lõikes 2 viidatud „põhjendatud juhuks“ sellise lahenduse valikul. Seda ei ole selgitatud ka eelnõu seletuskirjas.

KeM tagasisides on peetud lahenduseks, et eksperdi sõltumatus kehtestatakse tööprotseduuriga ning seletuskirjas on märgitud, et otsustajal tuleb sisemise töökorraldusega tagada eksperthinnangu ja otsustamisprotsessi sõltumatus, et ekspert ise ei kontrolliks oma tööd. EKO juhib tähelepanu, et sõltumatuse probleem ei teki ainult sellest, kui ekspert ise oma tööd kontrollib, vaid põhimõtteliselt asjaolust, kui eksperdiks määratakse otsustaja töötaja või teenistuja. EKO leiab, et sel juhul ei ole

võimalik tagada, et ametnikust ekspert lähtuks Natura alale avalduva mõju hindamisel üksnes ökoloogilistest kaalutlustest. Ekspert ei tohi hinnangu andmisel olla otsustava haldusorganiga alluvussuhtes.

2.7. Nõuded Natura asjakohase hindamise aruandele

KOMMENTAAR: Natura hindamise aruande kvaliteedi tagamise nõuete osas jääme EKO 30.09.22 seisukohtades esitatud kommentaaride juurde ja leiame, et Natura hindamise normid peavad tagama Euroopa Kohtu praktikast tulenevate nõuete täitmise.

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 koostoesimes 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.) (p42). Natura hindamise normid peaksid ette nägema, mil viisil sellise kvaliteediga tulemuseni jõutakse.

KeM tagasisides sellele kommentaarile on märgitud, et kohtupraktika on osa õigusest, mida tuleb järgida, ning et kohtupraktika on kajastatud ka Natura hindamise juhendmaterjalides. Leiame siiski, et selguse huvides oleks mõistlik pikaajaliselt väljakujunenud kriteeriumid seadusesse kirjutada. Juhendmaterjalid ei ole õigusnormid ja neil ei ole õigusnormidega sarnast juriidilist jõudu.

Samuti oleme 30.09.22 kommentaarides viidanud Natura hindamise aruande nõuete (LKS § 69.6) puudustele:

- 1) Sätestatud pole piisavaid kvaliteedinõudeid, sh Euroopa Kohtu praktikast tulenevat nõuet, et alternatiive tuleb käsitleda võrdse põhjalikkusega;
- 2) Eelnõu ei reguleeri, millistel juhtudel tuleb Natura hindamise käigus teha täiendavaid uuringuid, ehkki selline nõue on kehtestatud Euroopa Komisjoni juhendis.

EKO ei nõustu KeM tagasisides antud vastusega, et kohtu lahendusi ei ole otstarbekas seadusesse üle võtta. Natura hindamise kvaliteedi huvides on oluline seadusesse üle võtta need nõuded, mille osas on pikaajaline väljakujunenud kohtupraktika või juhised. KeM viide, et seletuskirja on täiendatud, ei ole asjakohane – seletuskiri on küll abiks normide tõlgendamisel, ent selles antud juhised ei ole õigusnormid.

Jääme ka seisukoha juurde, et Natura asjakohase hindamise raames ei saa ekspert anda hinnangut Natura erandi menetluse algatamise kohta.

Eksperti ülesanne ei saa olla ettepaneku tegemine, kas tema hinnangul oleks võimalik erandit taotleda, kuna ekspert peab olema sõltumatu ja lähtuma Natura hindamisel kaitse-eesmärgist. Erandi algatamise vajaduse hindamine eeldab hoopis teistsugust sisulist pädevust kui Natura hindamise läbiviimine, kuna erandi kaalutlemine on seotud erinevate huvide (sotsiaalsete, majanduslike huvide) kaalumise, mitte looduslikele elupaikadele avalduva mõju hindamisega.

Eelnõu järgi on erandi aruande sisuks:

- 1) ala kaitstavate liikide ja elupaikade kirjeldus, millele avaldub tõenäoliselt ebasoodne mõju;
- 2) ebasoodsa mõju kirjeldus ja ulatus;

- 3) realistlike lisaalternatiivide analüüs ja alternatiivide puudumise põhjendus;
- 4) avalikkuse jaoks esmatähtsad ja erakordselt tungivad põhjused, sealhulgas sotsiaalsed või majanduslikku laadi põhjused, mis kaaluvad üles Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkuse säilimise;
- 5) hüvitusmeetmete kirjeldus ja hinnang nende rakendamise tõhususele.

Leiame, et Natura ekspert saaks anda seisukohad punktide 1) ja 2) ning 5) kohta, osaliselt p 3 kohta. Alternatiivide puudumise põhjendust ja avalikkuse jaoks esmatähtsate ja erakordselt tungivate põhjuste osa ta ei saa hinnata.

KeM on tagasisides vastanud, et „Ekspert saab teha ettepaneku, kas tema hinnangul oleks võimalik erandit taotleda“ ning et „See ei kohusta erandit algatama“. Plaanitava normi kohaselt on eksperdil kohustus anda hinnang erandi menetluse algatamise kohta, mitte võimalus. Selle kohustuse panemine eksperdile kahjustab hindamise objektiivsust.

2.8. Avalikkuse kaasamine

2.8.1. Nõuete ebaselgus ja vastuolulisus

ETTEPANEK: Avalikkuse kaasamise sätted tuleks tervikuna ümber struktureerida ja kaasamise nõuded sõnastada selgelt nii, et need oleksid selged, rakendajale ja ka avalikkusele arusaadavad ja tagaksid Aarhuse konventsiooni nõuete täitmise.

Aarhuse konventsioonist tulenevalt peab olema tagatud vähemalt, et:

- 1) kaasamine toimub varases etapis (konventsiooni art 6 lg 4);
- 2) avalikkust teavitatakse kavandatavast tegevusest varases etapis ja tõhusal viisil (art 6 lg 2);
- 3) osalemiseks on antud piisavad tähtajad (art 6 lg 3);
- 4) materjalid on kättesaadavad (art 6 lg 6);
- 5) võimalik on esitada ettepanekuid ja seisukohti, neid kaalutakse ja nendega arvestamist/mittearvestamist põhjendatakse (art 6 lg 7-9).

Avalikkuse kaasamist puudutava sätte (LKS § 69.8) sõnastus nende nõuete täitmist ei taga. LKS § 69.8 sõnastus on keeruline ja vastuoluline ega anna rakendajale piisavalt selgeid juhiseid, iseäranis juhul, kui otsustajaks on kohalik omavalitsus või muu asutus peale Keskkonnaameti.

Seletuskirja kohaselt on eelnõus „püütud vältida mahukate avalikustamise reeglite täpset sõnastamist seaduses ja antud otsustajale avar kaalutusruum“. Nagu oleme märkinud [EKO 30.09.22 seisukohtades](#), ei ole selline lähenemine kohane ega kooskõlas Aarhuse konventsiooni ega KeÜS §-ga 28. 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.

KeM on jätnud eelnõu menetluses EKO seisukohad arvestamata, leides, et *loodusdirektiiv ei reguleeri avalikustamist, avalikustada tuleb vastavalt vajadusele.* See vastus ei arvesta aga asjaoluga, mis on välja toodud nii Ellex Raidla analüüsis kui eelnõu seletuskirjas (seletuskirja lk 25), et kaasamiskohustus tuleneb Euroopa Kohtu praktika kohaselt Aarhuse konventsioonist, ega vajadusega õigusselguse ja rakendatavuse järele.

Nõustuda ei saa seisukohaga, nagu oleks osalusõigus tagatud KeÜS § 28 nõuetega. Esiteks eelnõus isegi ei viidata KeÜS § 28 nõuetele. Teiseks sätestab KeÜS § 28 küll kaasamise üldnõuded, ent Natura

hindamise regulatsioonist peavad tulenema selged detailid, kuidas neid nõudeid just Natura hindamise menetluses rakendada.

Sõltumata seadusandja soovist rakendajale piisavalt selgeid juhiseid anda või mitte anda, on igal juhul lubamatu vastuoluliste ja ebaselgete juhiste andmine, kuna see rikub õigusselguse põhimõtet.

Olulisemad vastuolud ja ebaselgused eelnõus:

- 1) Ei ole selge, kas Natura asjakohase hindamise aruanne avalikustatakse pärast või enne selle kinnitamist (vt ka allpool);
- 2) Arusaamatu on, miks eelnõus on kasutatud väljendust, et avalikkus saab arvamust avaldada „Natura asjakohase hindamise ja Natura erandi menetluse tulemustele“ – kas see erineb võimalusest avaldada arvamust aruandele või selle eelnõule?
- 3) Rakenduslikust aspektist on äärmiselt ebaselge, mida tähendab, et avalikkusel võimaldatakse aruannetega tutvuda ning nende kohta ettepanekuid ja vastuväiteid esitada „samas ulatuses ja korras“ nagu taotletud tegevuse menetluses:
 - a. 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.
 - b. Erinevates loamenetlustes on erinevad nõuded menetlusosaliste ja avalikkuse kaasamiseks, millest kõik ei pruugi Natura hindamise aruande avalikustamisel asjakohased olla. Näiteks on kaevandamisloa menetluses ette nähtud nõue KOV-ilt arvamuse küsimiseks – KOV-l on seejuures kaevandamisloa taotlusele arvamuse andmiseks aega 2 kuud. Kas „sama ulatus ja kord“ kohaldub kõigile menetlusosaliste kaasamist puudutavatele nõuetele nõ põhimenetluses?
 - c. Samuti ei ole selge, kas „samas ulatuses ja korras“ tähendab näiteks ka avaliku arutelu korraldamist, kui loamenetluses on avaliku arutelu korraldamine ette nähtud (selline nõue on nt KeÜS loamenetluses). Samuti, kas kehtivad samad reeglid arutelust loobumiseks? (KeÜS § 48.1 lg 1)
 - d. Tundub, et seosed KeÜS loamenetlusega on eelnõus läbi mõtlemata ja need vajaksid täiendavat analüüsi. Muuhulgas tuleks muuta KeÜS § 43 lõiget 3, mis näeb ette KOV arvamuse tähtsaja pikendamise mõjuhindamise menetluse võrra (ent kehtiv seadus kohaldub ainult KMH menetlusele, mitte eraldiseisvale Natura menetlusele).
 - e. Ei ole selge, kas „sama ulatus ja kord“ hõlmab ka vastamist ettepanekutele-vastuväidetele.
 - f. „Sama ulatuse ja korra“ kohaldamine ei ole ka põhjendatud ega eesmärgipärane lahendus. Keskkonnalubade menetluses tuleb KeÜS sätete kohaselt läbi viia avalik väljapanek ja reeglina korraldada ka avalik arutelu, samas kui muude lubade menetluses selliseid nõudeid selgesõnaliselt sätestatud ei ole. Natura alale avalduv mõju ulatus ei sõltu aga sellest, kas kavandatakse raiet, karjääri või kuivendust, vaid tegevuse asukohast ja ulatusest.
 - g. Arusaamatu on ka see, miks LKS § 69.8 lõikes 1 kasutatakse umbisikulist tegumoodi „võimaldatakse samas ulatuses ja korras“ – kas see on otsustaja kohustus või mitte?
- 4) Arusaamatu on nõuete kohaldamine Natura erandi tegemise aruande avalikustamisele, eriti mida selles kontekstis tähendab menetluse „sama ulatus ja kord“.
- 5) Ebaselgust tekitab eelnõus ka see, et Natura asjakohase hindamise ja erandi tegemise aruande koostamisse avalikkuse kaasamise nõudeid reguleeritakse ühes ja samas sättes. Tegemist on erinevate menetlusetappidega, mis EKO arusaamist mööda ei saa toimuda samaaegselt ja millele seetõttu ei ole isegi võimalik samade nõuete kohaldamine.

Kokkuvõtvalt on eelnõu säte nii segane, et see tuleks tervikuna üle vaadata ja ümber sõnastada.

Juhime tähelepanu, et sätete selgus on oluline mitte ainult rakendajatele, vaid ka normi adressaatidele, sh tegevusest huvitatud isikutele, kelle jaoks peab menetlusnormidest olema selge, millise ulatusega menetlus neil tegevusluba taotledees ees seisab.

2.8.2. Kaasamine varases etapis

ETTEPANEK:

- 1) kaasamaks avalikkust menetluse varases etapis, tuleks menetlusest avalikult teavitada juba eelhindamise faasis ning anda avalikkusele võimalus kaasa rääkida nii hindamise algatamise kui hindamise sisu ja ulatuse osas;**
- 2) avalikkusel peab olema võimalus avaldada seisukohta nii Natura asjakohase hindamise aruande eelnõu kui erandi aruande eelnõu kohta.**

Jääme EKO 30.09.22 seisukohtade juurde, et 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 (Aarhushi 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).

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.

KeM on tagasisides vastanud, et eelhindamise otsuse (eelhinnangu) vaidlustamise õiguse lõplikust haldusaktist või koos lõpliku haldusaktiga annab halduskohtumenetluse seadustik. See vastus viitab pigem sellele, et kaasamine toimub kõige hilisemas võimalikus etapis, millest edasi on võimalik veel vaid otsuste vaidlustamine. See ei ole Aarhushi konventsiooni sätete eesmärk – varases etapis kaasamise eesmärgiks on tõsta otsuste kvaliteeti (mille tulemusena võiks tekkida ka vähem kohtuvaidlusi). EKO rõhutab, et peame väga oluliseks, et avalikkusel oleks võimalus kaasa rääkida ka selles, kas asjakohane hindamine algatatakse või mitte. Vastasel juhul jääb ainsaks võimaluseks vaide või kaebuse esitamine.

Teiseks on KeM tagasisides vastanud, et hindamisaruanne avalikustatakse enne nõuetele vastavaks tunnistamist. Kordame veelkord, et eelnõu sätetes see praegu selge ei ole. Esiteks ei ole eelnõus selgesõnaliselt öeldud, et avalikkus saab seisukohti esitada aruande eelnõule (LKS § 69.8 lg 1 kohaselt saab seisukohti esitada aruandele). LKS § 69.8 lg 4 ette, et igaühel on võimalik seisukohti esitada menetluste tulemuste kohta. Ei ole selge, miks siin on kasutatud sõnastust „tulemused“, mitte näiteks „aruande eelnõu“. See sõnastus jätab mulje, et otsused on juba tehtud ning avalikkus ei saa nende kujunemist enam mõjutada. Plaanitava LKS § 69.8 lg 5 kohaselt avalikustatakse Natura erandi menetluse algatamisel asjakohase hindamise aruanne koos Natura erandi menetluse algatamise

otsuse eelnõuga – ent eelnõust ei ole selge, kas sel juhul on ka asjakohase hindamise aruanne alles eelnõu või on see selles menetlusetapis juba nõuetele vastavaks tunnistatud.

2.8.3. Tõhus teavitamine

EKO varasema kommentaari põhjal on ministeerium täiendanud eelnõud sättega, mille kohaselt teated avaldatakse ka Ametlikes Teadaannetes. Tunnustame selle muudatuse vajalikkust.

ETTEPANEK: Tõhusaks teavituseks tuleks edaspidi lisaks paika panna, et

- 1) Teated avaldataks kõigis menetlusetappides, milles avalikkus saab osaleda (vt eestpoolt);**
- 2) Ametlikes Teadaannetes loodaks Natura hindamise teadete jaoks eraldi rubriik;**
- 3) Kõigis hindamist oleks avaldatud teave lähedal asuvate Natura alade kohta koos alade nimega ning teabega nende kauguse kohta kavandatava tegevuse asukohast.**

2.8.4. Piisavad tähtajad osalemiseks

ETTEPANEK: Sätestada avalikeks väljapanekuteks ühtsed ja piisavad tähtajad:

- 1) eelhindangute ja hindamise algatamise/algatamata jätmise otsuste eelnõude avaliku väljapaneku miinimumkestuseks 14 päeva;**
- 2) hindamisaruande avaliku väljapaneku miinimumkestuseks 21 päeva.**

Avalikkuse kaasamisel peab menetlustähtaja pikkus olema selline, mis asja mahukust ja keerukust arvestades võimaldab avalikkusel tõhusalt osaleda, sealhulgas peab menetlustähtaeg võimaldama piisavat ettevalmistusaega (Aarhuse konventsiooni artikli 6 lõige 3, KeÜS § 28 lg 4).

Eelnõus on a) viidatud, et avalikkusele tuleb võimaldada osalemine „samas ulatuses ja mahus“ nagu põhimenetluses, või b) kui luba ei anta avatud menetluses, siis näeb eelnõu ette, et avaliku väljapaneku miinimumtähtaeg on 10 tööpäeva, mida võib põhjendatud juhul lühendada 5 tööpäevani. Selline lahendus ei ole piisav.

5 tööpäeva pikkune tähtaeg ei võimalda avalikkusel tõhusalt osaleda, nagu oleme selgitanud EKO 30.09.22 seisukohtades. KeM tagasisides esitatud selgitus, et tegemist on minimaalse väljapanekuajaga ning mahukamate ja keerukamate tegevuste korral tuleb seada pikem tähtaeg, ei arvesta päriselu rakenduspraktikaga. EKOLE teadaolevalt lähtuvad otsustajad praktikas üldjuhul avalike väljapanekute miinimumtähtaegadest ega vaevu kaaluma, kas mõni keerukam juhtum vajaks pikemat materjalidega tutvumise aega.

Eelnõu ei sätesta, mis on „põhjendatud juhud“, mil tähtaega võib lühendada. Põhjendatud juhuks võib ametnik lugeda ka seda, et muude viivituste tõttu menetluses tuleb menetlus kiirelt lõpetada ja avalikkusele võib seetõttu anda osalemiseks lühema tähtaja (olukord, mis senises praktikas on tavapärane, näiteks seaduseelnõude menetluses).

EKO juhib tähelepanu, et avalikkusele antavat pikem aeg materjalidega tutvumiseks ja seisukohtade esitamiseks ei pikendaks menetlust tervikuna märkimisväärselt. Võrreldes KMH menetlusega on eelnõuga plaanitav Natura hindamise menetlus juba oluliselt lihtsustatum ning ära on jäetud mitmed avalikkuse teavitamise ja osalemise etapid. Teistele asutustele on eelnõu kohaselt antud vähemalt

Natura erandi aruande osas arvamuse kujundamiseks aega 30 päeva (LKS § 69.7 lg 6). Natura hindamise menetluse peamine ajakulu tekibki tõenäoliselt hoopis muudes etappides nagu otsustaja ja taotleja vaheline suhtlus, mõju hindamine ise või otsuste ja hindamiste kooskõlastamine erinevate asutustega. Seetõttu puudub igasugune põhjendus, miks peaks 5-tööpäevast tähtaega erandjuhtumina lubama.

HMS sätestab avatud menetluses materjalidega tutvumise miinimumtähtjaks kaks nädalat, ilma lühendamise võimaluseta (HMS § 49 lg 2). Selline miinimumtähtaeg kehtib isegi kõige lihtsamate haldusaktide puhul. Natura hindamise aruanded ei liigitu tõenäoliselt kõige lihtsamateks dokumentideks, vaid vajavad tutvumiseks ja seisukoha kujundamiseks (sh vajadusel teiste ekspertidega konsulteerimiseks) miinimumist rohkem aega.

Arvestades, et muid avalikustamise etappe, võrreldes KMH menetlusega, Natura asjakohase hindamise menetluses ei ole, tagaks tõhusa kaasamise avaliku väljapaneku miinimumtähtjana 21 päeva.

2.8.5. Ettepanekute ja seisukohtade kaalumise ja neile vastamine

ETTEPANEK: reguleerida eelnõus ka ettepanekute ja seisukohtade kaalumise ja neile vastamise kohustus analoogselt KeHJS sätetega.

Hetkel ei nähtu eelnõust selget kohustust ettepanekutele ja seisukohtadele vastata ja nende arvestamist/arvestamata jätmist põhjendada.

2.9. Natura erandi menetlus ja hüvitusmeetmed

2.9.1. Natura erandi menetluse seos Natura asjakohase hindamise menetlusega

ETTEPANEK: Normitehniliselt oleks selgem, kui kogu § 69.1 lg 5 viia eraldi paragrahvi, nii et selle erinevad laused oleksid sätestatud eri lõigetes või punktides.

Ei ole selge, kas Natura erandi tegemise menetlust loetakse osaks Natura asjakohase hindamise menetlusest, või millal ja millega asjakohase hindamise menetlus erandimenetluse algatamise puhul lõpeb. See on oluline nt menetlustähtaegade määramisel (vt § 69.1 lg 8, kus mainitakse menetlustähtaja pikenemist üksnes Natura asjakohase hindamise algatamisel). Eelnõus peab olema nende kahe menetluse omavaheline seos selge, kuna sellest sõltub mh menetlusotsustes osalemise ja nende vaidlustamise võimalus.

2.9.2. Vabariigi Valitsuse nõusolek

ETTEPANEK:

- 1) mõelda põhjalikumalt läbi Vabariigi Valitsuse nõusoleku regulatsioon, kuna hetkel on selle õiguslik tähendus ja seos otsustaja otsusega ebaselge**
- 2) sätestada selgemalt Vabariigi Valitsuse nõusoleku puudumise tagajärjed (st et sel juhul ei saa tegevust lubada).**

Plaanimine LKS § 69.1 lg 3 sätestab, et Natura erandi korral võib tegevust lubada või strateegilise planeerimisdokumendi kehtestada Vabariigi Valitsuse nõusolekul, mis vormistatakse korraldusena.

VV nõusolekuga seonduv on reguleeritud LKS § 69.1 lõigetes 3-5 – ent nendest sätetest ei ole kindlasti selge, kuidas nõusoleku küsimine menetluslikult käib ja milline on selle õiguslik tähendus.

EKO juhib tähelepanu, et Vabariigi Valitsuse korralduse õiguslik tähendus ning seos otsustaja otsusega on ebaselge. Ilmselt ei ole valitsuse korraldus käsitletav iseseisva Natura erandi menetluse lõppotsusena, vaid pigem sisendina otsustaja poolt läbiviidavasse loamenetlusse. Lõpliku otsuse Natura erandi kohaldamise kohta teeb tegevuse lubamise otsustaja, Vabariigi Valitsusel sellist pädevust ei ole ning ta ei saa teostada kaalutusõigust otsustaja asemel.

Eelnõus sätestatakse küll õiguslik alus Vabariigi Valitsusele nõusoleku üle otsustamiseks, ent ei ole selge, kas VV nõusoleku järeldused peaksid eelnõu koostajate arvates olema otsustajale õiguslikult siduvad, või tuleb nõusolekus välja toodud olulisi asjaolusid ja põhjendatud huve lihtsalt kaalutusõiguse teostamisel arvestada (nagu muidki olulisi asjaolusid ja huve, vastavalt HMS kaalutusõiguse teostamise reeglitele).

Kui korralduse õiguslik iseloom ei ole selge, ei ole selge näiteks ka selle kohtulik kontrollitavus (sh võimalus seda korraldust kohtus vaidlustada).

2.9.3. Euroopa Komisjonilt arvamuse küsimine

ETTEPANEK: Täpsustada Euroopa Komisjoni arvamusega andmist reguleerivaid sätteid:

- 1) sätestada, et iga erandimenetluse korral tuleks enne tegevusloa andmist küsida Euroopa Komisjoni arvamust;
- 2) sätestada Euroopa Komisjoni arvamuse tagajärjed juhul, kui aramus ei ole kavandatava tegevuse suhtes soodne.

Plaanitava LKS § 69.1 lõiked 4 ja 5 reguleerivad Euroopa Komisjonilt arvamuse küsimist. Eelnõust nähtuvalt eristatakse olukordi a) kus kavandatav tegevus mõjutab ebasoodsalt Natura ala terviklikkust (ent erandina on tegevus lubatav, rakendades mh hüvitusmeetmeid) ning b) kus kavandatav tegevus mõjutab ebasoodsalt esmatähtsat looduslikku elupaigatüüpi või esmatähtsat liiki ning tegevuse elluviimine on seotud muude avalikkuse jaoks esmatähtsate ja tungivate põhjustega kui inimeste tervis, elanikkonna ohutus või oluline soodne mõju keskkonnaseisundile.

Juhtumil a) tuleb eelnõu kohaselt Euroopa Komisjoni teavitada viivitamatult **pärast** tegevuse lubamist või strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamist, juhtumil b) puhul tuleb Euroopa Komisjonilt küsida arvamust **enne** otsuse tegemist. Praktikas oleks lihtsam ja selgem, kui Euroopa Komisjonilt küsitaks alati seisukohta enne tegevuse lubamist.

Eelnõus ei ole sätestatud, kuidas jätkub menetlus juhul, kui Euroopa Komisjoni aramus ei ole soodne.

2.9.4. Nõuded erandi hindamist teostavale eksperdile

ETTEPANEK: eristada nõudeid Natura asjakohase hindamise eksperdile ja erandi hindamist teostavale eksperdile.

Nõuded Natura erandi hindamist teostavale eksperdile (LKS § 69.7 lg 2 p 2) tunduvad olevat samad nagu eksperdil, kes teostab Natura hindamist. Ometi on need kaks hindamist oma sisult ja olulisuselt täiesti erinevad:

- Natura asjakohase hindamise menetlus peab välja selgitama, kas kavandataval tegevusel võib olla Natura ala terviklikkusele oluline ebasoodne mõju. Selle hindamise läbiviimine eeldab teadmisi Natura alal olevatest kaitseväärtustest;
- Natura erandi tegemise menetlus eeldab ennekõike, et ekspert toob välja tegevuse võimalikud alternatiivid ning hindab nt tegevuse elluviimise olulisust avalikkuse jaoks. Avalduv mõju peaks olema varasemas etapis juba ära hinnatud, sisuline hinnang saab puudutada veel hüvitusmeetmeid.

2.9.5. Hüvitusmeetmete määramine

Plaanitava LKS § 69.1 lg 4 esimene lause: *Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul tuleb tegevuse lubamisel või strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamisel seada hüvitusmeetmete rakendamise kohustus, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse.*

Plaanitava LKS § 69.7 lg 4 p 5: aruandes tuleb esitada *hüvitusmeetmete kirjeldus ja hinnang nende rakendamise tõhususele.*

ETTEPANEK: Sätetada selgemalt hüvitusmeetmete määramise tingimused ning erinevate asutuste õiguslikud kohustused.

Leiame, et eelnõus ei ole selge, a) kes hüvitusmeetmed määrab, b) millises dokumendis ja c) millisel menetluse ajahetkel ning ka d) kuidas määratakse, kes neid peab rakendama. Sätte sõnastus „tuleb seada hüvitusmeetmete rakendamise kohustus“ on liiga ebamäärane.

Samuti ei ole selge, kuidas tagatakse, et kavandatavat tegevust ei alustata enne hüvitusmeetmete rakendamist, sh mida tähendab „kavandatava tegevusega alustamine“ (kas nt ettevalmistavaid tegevusi võib teha?) või mida tähendab „hüvitusmeetmete rakendamine“ – kas hüvitusmeetmed peavad olema täielikult rakendatud, nt kompensatsiooniks mõeldud ala rajatud/taastatud, kaitse alla võetud vmt? Isegi kui vastused neile küsimustele leiab Komisjoni juhisest, ei ole juhise järgimine kohustuslik ning need tingimused peavad olema reguleeritud õigusnormidega.

Selge ei ole ka see, mis saab juhul, kui hindamisaruandest nähtub, et hüvitusmeetmeid ei ole võimalik rakendada ja tegevus ei ole seega lubatav? Eelnõus kavandatud regulatsioon on üles ehitatud eeldusele, et protsess jookseb järjest kuni tegevusloani ning ei ole selgesõnalist sätet, mille kohaselt menetlus sel juhul lõpetatakse.

Samuti on reguleerimata olukord, kus Natura hindamise tulemustel kehtestatud meetmed mingil põhjusel ei toimi. Nt Paldiski LNG terminali asjas olid heljumit takistavad kardinalid mõjuhinnangu põhjal nähtud ette ühe peamise leevendava meetmena, kuid töö käigus selgus, et neid ei saa kasutada. Arendaja jättis KeA-d sellest teavitamata. KeA ise omal algatusel meetmete rakendamist ei kontrolli. Sisuliselt on tegu olukorraga, kus pidanuks rakendama Natura erandit (ebasoodsat mõju ei suudetud ära hoida) ja kohaldama hüvitusmeetmeid, kuid menetluslikult ei saa ajas tagasi enam minna. Kuidas sellistes olukordades väärtuste säilimine tagatakse? Kas tegevus/loa kehtivus tuleks peatada ja Natura hindamine uuesti teha, et asjakohased leevendusmeetmed välja töötada?

2.10. Seosed loamenetlusega ja hindamistulemustega arvestamine

ETTEPANEK: Tegevusloa andmise seoseid Natura hindamise tulemustega (LKS § 69.1 lg 7-9) tuleks nii LKS kui KeHJS menetluse sätetes veel täpsustada, kuna praegu on need sõnastatud liiga üldiselt.

LKS § 69.1 lõiked 7-9 on menetluslikud sätted, mis võiksid olla kehtestatud eraldi paragrahvis, igatahes eraldiseisvalt §-st 69.1 muudest sätetest.

Sättes kasutatakse mõistet „Natura hindamise tulemused“, mille sisu ei ole selge. Eelnõu reguleerib kaht erinevat menetlust – Natura asjakohane hindamine ja Natura erandi tegemine, „Natura hindamise“ mõistet ei ole defineeritud.

Samuti ei ole selge, mida tähendab „tuleb arvestada tulemusi“. Sättest peaks selgelt tulenema, et tegevusloa andmisel tuleb kehtestada vajalikud leevendusmeetmed, mis on eksperdi poolt välja pakutud (ning juhul kui meetmetega ei arvestata, tuleks põhjendada, mille alusel otsustaja siiski on jõudnud järeldusele, et ebasoodsat mõju Natura alale ei teki).