

Meie: 28.05.2025 nr 1-5/25/6646

Eesti Keskkonnaühenduste Koja seisukoht Natura hindamise ja metsaelupaikade range kaitsega seotud looduskaitseseaduse jt seaduste muutmise eelnõu (610 SE) kohta

Riigikogu menetluses on [eelnõu 610 SE](#), millega plaanitakse muuta looduskaitseseadust jm seaduseid, et võimaldada Natura 2000 alade tegevuste mõju hindamist senisest keskkonnamõju hindamisest eraldi.

Natura alasid mõjutada võivate tegevuste mõjuhindamine on kahtlemata oluline tööriist loodusväärtuste hoidmiseks. Et see teema ei ole praegu Eestis vähemalt metsaraietega seoses piisavalt reguleeritud, näitab selgelt Euroopa Komisjoni algatatud rikkumismenetlus (INFR(2021)4029).

Eesti Keskkonnaühenduste Koda (EKO) ei toeta siiski eelnõu 610 SE praegusel kujul seadusena kehtestamist, sest eelnõus on olulised õiguslikud ja sisulised puudused. Kavandatud kujul toob eelnõus ettenähtud menetlus kaasa lisabürokraatiat, ent loodusväärtuste tõhusam kaitse ei ole sellegipoolest tagatud.

EKO on eelnõu ettevalmistamise käigus esitanud seisukohti mitmel korral: [30.09.2022 seisukohad](#) algsele KeHJS ja LKS muutmise eelnõule; [28.04.2023 seisukohad](#) eelnõule, mis oli liidetud relvaseaduse muutmise eelnõule seoses nn Nursipalu paketiga; 10.08.2023 [seisukohad](#) koos EKO [ettepanekute kokkuvõttega](#); [31.01.2024 seisukohad](#) täiendatud eelnõule, [10.09.2024 seisukohad](#) veelkord täiendatud eelnõule. EKO seisukohad on suures osas jäänud arvestamata. Põhiolemuselt on eelnõu koos LKS-s juba kehtestatud regulatsiooniga sama nagu algne, 2022. a septembris kooskõlastamiseks esitatud eelnõu.

EKO leiab, et ei algsel ega praegusel kujul ei lahenda eelnõus kavandatud regulatsioon Natura hindamise ja metsaelupaikade kaitsmise vajadusi, ei taga EL loodusdirektiivist tulenevate kohustuste täitmist ega too lahendust ka Euroopa Komisjoni algatatud rikkumismenetluses (INFR(2021)4029) esile toodud probleemidele.

Märgime, et kuna osa plaanitavast Natura hindamise regulatsioonist on LKS-s juba kehtestatud (piiratud kohaldamisalaga), siis tuleb eelnõu sätteid vaadata koosmõjus LKS sätetega.

Toome järgnevalt välja EKO seisukohad ja ettepanekud mõne eelnõu 610 SE olulisema sätte osas, põhiosas jääme juba eeltoodud positsioonile ja varasemates seisukohtades väljendatud ettepanekute juurde.

I Metsaelupaikade kaitse

Kavandatavad sätted

Eelnõu § 1 p-d 1-3 sätestavad täiendavad nõuded metsaelupaikade kaitseks, täiendades LKS § 14 üldiste piirangutega Natura metsaelupaigatüüpides raie tegemisele.

EKO seisukoht

EKO toetab jätkuvalt raiekeelu kehtestamist EL loodusdirektiivi lisa I metsaelupaikades. Eelnõus seatud piirangud on aga liiga kitsad, et võimaldada metsaelupaikade tõhusat kaitset. Raiekeeld tuleks kehtestada loodusdirektiivi lisa I metsaelupaikades kõikidel kaitstavatel loodusobjektidel, mitte üksnes Natura 2000 aladel. Samuti on eelnõus sätestatud erandid, mida võidakse hakata rakendama laiaulatuslikult, jättes metsaelupaigad kaitseta.

Seejuures ei ole millegagi põhjendatud raie lubamine metsakaitseeksperimenti alusel (kavandatav LKS § 14 lg 8 p 3). Oleme varem korduvalt selgitanud, et see lähenemine ei ole EL Loodusdirektiivi metsaelupaikades põhjendatud, vaid oleks vastuolus elupaikade kaitsmise eesmärgiga. Erinevad metsakahjustused on Loodusdirektiivi I lisas loetletud metsaelupaikade loomulik osa. Aegade jooksul toimunud looduslikud häiringud annavad elupaikadele neile omase mitmekesise struktuuri, mis on üheks olulisemaks tunnuseks paljude metsaelupaikade määramise ja esinduslikkuse hindamise puhul. Kui võimaldada erandina elupaikade maharaiumine looduslike häiringute korral, siis see metsaelupaiku kindlasti ei kaitse, vaid seab need hoopis ohtu. Raie metsakaitseeksperimentide alusel on majandusmetsade puiduressursi kaitseks ette nähtud instrument. Eelnõus määratletud metsaelupaikade näol ei oleks raiepiirangutest nähtuvalt edaspidi tegemist majandusmetsaga ning puudub vajadus puiduressursi kaitsta.

Eelnõus on kavandatud võimalus raiuda metsateatist esitamata piiranguvööndi metsaelupaigatüüpides aastas kuni 5 tm puitu hektarilt ning kuni 20 tm puitu kinnistult aastas (kavandatav LKS § 14 lg 9). See lahendus ei ole kooskõlas loodusdirektiiviga, kuna võimaldab metsaelupaikade kahjustamist ilma loodusdirektiivi artikli 6 lõigetes 3 ja 4 ettenähtud otsustusprotsessi ja mõjuhindamiseta.

Olenevalt elupaigatüübist võib 5 tm/ha aastas olla liiga suur puidukogus, arvestades vastava puistu ehk elupaigalaigu struktuuri. Selge ei ole ka see, kuidas hakatakse tegema järelevalvet väljaveetava puidukoguse üle. Näeme ohtu, et 5tm / ha mahus raied võimaldavad üsna kiiresti puistust eemaldada kõige olulisemad ja väärtuslikumad elemendid – kõige vanemad ja jämedamad puud, vähelevinud liigist puud, alles taastuvas metsas tekkiv-tekkinud metsakuiv ja nõnda on võimalik rikkuda metsa looduslähedane struktuur ja metsaelupaigale omased eritunnused: üksikud vanad puud, kuivad puud ja tüükad, liigirikkad ja/või erivanuselised-eridiameetriselised alusrinded jmt. Väga sageli kaasneb raiega rööbasteks sõidetud tee, selle kõrval vigastatud koorega puud, tee kõrvalt eemaldatud puud ja põõsad, metsas langetamise ja väljaveoga vigastatud puud ja põõsad, mis omakorda võib elupaiku kahjustada.

ETTEPANEK:

Jätta eelnõu § 1 p-st välja kavandatud LKS § 14 lg 8 p 3 ja LKS § 14 lg 9.

II Natura hindamise menetlus

2.1. Natura hindamise algatamine

Kavandatavad sätted

Eelnõu § 1 p 6 kohaselt täiendatakse LKS paragrahvi 69¹ täiendatakse lõigetega 1¹ ja 1² järgmises sõnastuses:

„(1¹) Kavandatav tegevus käesoleva jao tähenduses on sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, sealhulgas ehitise või muu käitise püstitamine, metsaraie, maaparandus maaparandusseaduse tähenduses, veekogu kaldajoone ja veetaseme muutmine, biotsiidi kasutamine, saasteaine viimine vette või pinnasesse, maavara geoloogiline uurimine ja kaevandamine.

(1²) Kavandatavaks tegevuseks käesoleva jao tähenduses loetakse ka jätkuv ja korduv tegevus, sealhulgas tegevus, mille elluviimiseks on vaja pikendada kehtivat luba.“;

EKO seisukoht

EKO hinnangul ei ole selge, millistele tegevustele tegelikult hakatakse Natura hindamist läbi viima. Ei ole tagatud, et Natura hindamine tõesti viiakse läbi kõigile tegevustele, mille puhul ei ole välistatud ebasoodne mõju Natura alale.

Metsaraiet on eelnõus käsitletud kavandatava tegevusena, mis võivad Natura aladele mõju avaldada ja millele tuleks seega hindamine läbi viia. Samas on eelnõu seletuskirjas (esimese lugemise seletuskiri lk 15) märgitud, et metsanduses üksikute Natura hindamiste vähendamiseks on kavas koostada Natura 2000 alade metsaliikide ja metsaelupaikade kava, milles käsitletakse muuhulgas võimalikke metsaraieid ning millele tehakse KSH. Seletuskirjas tuuakse välja, et selle tulemusel saab mõju juba olulisel määral hinnatud ja sellest saab hiljem metsateatiste menetluses lähtuda. EKO järeldab eeltoodust, et sisuliselt on kavas tulevikus üksikute metsaraiete mõju mitte hinnata, vaid tugineda mõju välistamisel eelnimetatud kavale. EKO leiab, et selline plaan on õiguslikult küsitav. Kindlasti ei ole võimalik sellise kava koostamisega täielikult välistada üksikute raiete mõju konkreetses asukohas paiknevatele elupaikadele, muuhulgas juba seetõttu, et ei ole võimalik arvestada kohapõhiselt varasemate raiete jm tegevuste (nt kuivendus, tee-ehitus) kogumõju. Samuti ei ole selge sellise kava õiguslik tähendus ega teaduslik põhjendatus. Sellele probleemile on tähelepanu juhitud nt Keskkonnaõiguse Keskuse ja Päästame Eesti Metsad MTÜ korraldatud ümarlaval 29.11.24.¹ Seetõttu ei lahenda kavandatav regulatsioon Euroopa Komisjoni rikkumismenetluses tõstatatud probleeme.

Maaparandus on kavandatud tegevuste nimekirjas, ent laiemalt ei ole selge, kuidas hakkab toimuma mõjuhindamine tegevuste puhul, millel puudub loakohustus, nt loastamata maaparandusega seotud tegevuste osas. Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et Natura hindamist tuleb teha tegevustele ning „*kui selgub, et mõni tegevus, mis võib kahjustada Natura võrgustiku ala, on piisavalt reguleerimata, siis saab ilmnenu puudusest üle*

¹ 29.11.24 ümarlaval memo:

https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Raielubade%20menetluse%20%C3%B5igusp%C3%A4rasus_29.11.24%20%C3%BCmarlaval%20memo.pdf

tegevusele loakohustuse seadmisega“. Selline selgitus ei ole piisav. Seletuskirjas puudub viide analüüsile, milles oleks kaardistatud võimalikud Natura alasid mõjutavad tegevused ning nende loakohustus. Samuti tuleks eelnõus sätestada lahendus olukorrale, kui praktikas selgub, et plaanitakse või viiakse ellu loakohustusega tegevust, mis võib Natura ala mõjutada.

Jätkuvalt näeme probleemi selles, et eelhindamisse ei ole kohustust kaasata eksperte, mistõttu selle otsustamine sõltub ainult otsustaja ja Keskkonnaameti pädevusest. Eelnõu seletuskirja lisas 2 on märgitud, et seletuskirja alusel võib eelhindamisse alati kaasata kaitstavaid väärtusi tundva eksperdi, kuid seda ei ole põhjust kohustuseks seada, sest näiteks Keskkonnaametis endas on vastav pädevus olemas. Keskkonnaamet on juba praegu ülesannetega üle koormatud ning sellise mahuka ülesande jätmine KeA pädevusse ei ole realistlik lahendus.

ETTEPANEKUD

- 1) Jätta eelnõu seletuskirjast välja viide metsaliikide ja metsaelupaikade kavale kui raiete mõjuhindamist lahendavale dokumendile.
- 2) Viia läbi analüüs, milles oleks käsitletud tänases praktikas viljeletavaid tegevusi, mis võivad Natura alasid ja elupaiku mõjutada (nt maaparanduse, põllumajanduse, metsanduse, ehituse jm valdkondades), kaardistada loostamata tegevused ning täiendada õigusnorme selliselt, et oleks tagatud ka selliste tegevuste mõjuhindamine.
- 3) Sätestada eelnõus lahendus olukorrale, kui praktikas selgub, et plaanitakse või viiakse ellu loakohustusega tegevust, mis võib Natura ala mõjutada.
- 4) Täiendada LKS § 69.3 nõudega, et Natura eelhindamisse ehk Natura hindamise algatamise üle otsustamisse tuleb kaasata kaitstavaid väärtusi tundev sõltumatu ekspert.

2.2. Hindamise ekspert

Kavandatavad sätted

Eelnõu § 1 p 20-21 näevad ette LKS muutmise:

20) paragrahvi 69⁵ lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Ekspert käesoleva jao tähenduses on eriteadmistega isik, kellel on Natura 2000 võrgustiku ala kaitstava liigi või elupaigatüübi uurimisel või nendele avalduva mõju hindamisel vähemalt kolmeaastane kogemus ning kes tunneb Natura hindamise põhimõtteid.“;

21) paragrahvi 69⁵ lõiget 2 täiendatakse teise lausega järgmises sõnastuses:

„Eksperdiks määratud teenistuja või töötaja ei tohi samal ajal täita otsustaja muid ülesandeid, mis on vajalikud tegevuse lubamise otsustamisel või strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamisel.“.

EKO seisukohad

Jätkuvalt lubatakse eksperdiks olla otsustaja (KeA, KOV, PTA jt) teenistujal või töötajal – oleme korduvalt selgitanud, et selline lahendus ei taga hinnangute sõltumatust ega hindamise lähtumist üksnes teadusandmetest. Regulatsiooni lisatud klausel, et eksperdiks määratud teenistuja või töötaja ei tohi samal ajal täita otsustaja muid ülesandeid, mis on vajalikud tegevuse lubamise otsustamisel või strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamisel, ei vähenda olulisel määral riski, et alluvussuhtes töötav ekspert võib saada mõjutatud otsustaja (poliitilistest) suunistest.

Seetõttu ei ole tagatud, et Natura hindamine viiakse läbi objektiivselt ja parimatest teadussaavutustest lähtuvalt, nagu näeb ette Euroopa Kohtu praktika.

ETTEPANEK:

Täiendada eelnõud ja sätestada, et kehtiva LKS § 69.5 lg 2 tunnistatakse kehtetuks.

2.3. Avalikkuse kaasamine Natura hindamise menetlusse

Kavandatavad sätted

Avalikkuse kaasamist puudutavad eelnõu § 1 p 38 ning 43-47, samuti eelnõuga tehtavad metsaseaduse muudatused:

38) paragrahvi 69⁷ täiendatakse lõigetega 5¹–5³ järgmises sõnastuses:

„(5¹) Natura erandi tegemise aruande eelnõu avalikustatakse käesoleva seaduse §-s 69⁸ sätestatud korras. Avaliku väljapaneku tähtaeg on vähemalt 21 päeva.

(---)

43) paragrahvi 69⁸ lõiked 1 ja 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Otsustaja korraldab Natura asjakohase hindamise ja Natura erandi tegemise aruande eelnõu avaliku väljapaneku, mille ajal võimaldatakse menetlusosalistel ja avalikkusel nendega tutvuda ning nende kohta ettepanekuid ja vastuväiteid esitada vähemalt käesoleva seaduse § 69⁶ lõikes 2³ või § 69⁷ lõikes 5¹ sätestatud avaliku väljapaneku tähtaja jooksul või samas ulatuses ja korras, mida kohaldatakse kavandatud tegevuseks vajaliku loa või selle elluviimiseks vajaliku muu dokumendi taotlusega või strateegilise planeerimisdokumendiga tutvumisele või nende kohta ettepanekute või vastuväidete esitamisele.

(2) Otsustaja avalikustab Natura eelhindangu eelnõu, Natura asjakohase hindamise algatamise otsuse eelnõu, Natura asjakohase hindamise aruande eelnõu, Natura erandi tegemise menetluse algatamise otsuse eelnõu ja Natura erandi aruande eelnõu kohta viivitamata teate Ametlikes Teadaannetes või muus seadusega ettenähtud korras. Teates märgitakse, kuidas saab nende dokumentidega tutvuda ning nende kohta ettepanekuid või vastuväiteid esitada. Võimaluse korral avaldab otsustaja teate ka oma või muul veebilehel. Kui otsustaja peab põhjendatuks avaldada teade ka ajalehes, kannab avalikustamise kulud

tegevust lubava dokumendi taotleja või strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamisest huvitatud isik.“;

44) paragrahvi 69⁸ lõike 3 punkt 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„4) teavet Natura eelhinnangu eelnõu, Natura asjakohase hindamise algamise otsuse eelnõu, Natura asjakohase hindamise aruande eelnõu, Natura erandi tegemise algatamise otsuse eelnõu või Natura erandi tegemise aruande eelnõuga tutvumise võimaluste ning ettepanekute või vastuväidete esitamise kohta;“;

45) paragrahvi 69⁸ lõige 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(4) Igaühel on õigus esitada otsustajale Natura hindamist puudutavate dokumentide kohta ettepanekuid või vastuväiteid avaliku väljapaneku tähtaja või otsustaja määratud muu tähtaja jooksul ja saada neile põhjendatud vastused 30 päeva jooksul.“;

46) paragrahvi 69⁸ lõiget 5 täiendatakse pärast sõna „avalikustatakse“ sõnaga „Natura“;

47) paragrahvi 69⁸ lõiked 6 ja 7 tunnistatakse kehtetuks.

(---)

§ 4. Metsaseaduse muutmine

Metsaseaduse § 41 täiendatakse lõigetega 7¹ ja 7² järgmises sõnastuses:

„(7¹) Metsateatise menetluses avaldatakse looduskaitseaduse § 69⁸ lõikes 2 nimetatud teade metsaregistris.

(7²) Metsateatise eelnõu ja eelhinnangu, mille kohaselt ei ole Natura asjakohane hindamine vajalik, või põhjenduse, miks eelhinnang on jäetud looduskaitseaduse § 69³ lõike 4 alusel andmata, avaliku väljapaneku tähtaeg on 7 päeva.“.

EKO seisukoht

Avalikkuse kaasamise sätted ei taga praegusel kujul loodusdirektiivi nõuete täitmist. Vastavalt Euroopa kohtu praktikale peavad kaasamismõuded vastama Aarhushi konventsiooni sätetele. Kavandatud regulatsioon sellele ei vasta, kuna ei võimalda avalikkusel tõhusalt menetlustes osaleda ega taga piisavaid osalemistähtaegu (sh nt metsateatise menetluses, aga ka maaparanduse ehituslubade ja projekteerimistingimuste menetluses).

LKS kehtivates normides ja eelnõus on sätestatud, et Natura (erandi) hindamise aruandega võimaldatakse tutvuda ja selle kohta arvamust avaldada samas ulatuses ja korras, kui on võimalik tutvuda ja arvamust avaldada menetluses, milles hindamine algatati (LKS § 69.8 lg 1). See ei taga avalikkusele tõhusat osalemisvõimalust. Näiteks võimaldaks see sõnastus maaparandussüsteemi ehitusloa menetluse viia läbi ehitusloa menetlusnõuete kohaselt, millele aga ei ole avatud menetlust üldse ette nähtud ning ei ole selge, kus avaldatakse teated, kui pikk peab olema avalik väljapanek jne. Samad probleemid tekivad projekteerimistingimuste menetluses jne.

Veelgi probleemsem on avalikkuse kaasamine metsateatiste menetlusse. Eelnõus metsaseaduse muudatusega kehtestatav metsateatiste menetluse teadete avaldamine

üksnes metsaregistris ning metsateatiste avaliku väljapaneku tähtaeg 7 päeva ei taga avalikkuse teavitamist tõhusal viisil ega mõistlikke tähtaegu, mis on ette nähtud Aarhusi konventsiooni lõigetes 2 ja 3 ning keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 28 lõigetes 3 ja 4. Juhime tähelepanu, et Natura hindamise menetluse läbiviimisel on plaanitav metsaraie juba loetud olulise keskkonnamõjuga tegevuseks, mistõttu ei kehti sellisele menetlusele tavapärase haldusmenetluse nõuded.

Seletuskirjas toodud selgitus, et eelhindangute maht on väga suur, ei saa olla põhjenduseks õigusaktides kehtestatud nõuete eiramiseks. Kui puudub võimekus kõigi olulise mõjuga raiete metsateatiste menetluses Natura hindamine läbi viia, on lahenduseks Natura aladel raietele selgemate piirangute kehtestamine ning raiete ruumiline planeerimine, mis võimaldaks samas asukohas tehtavate raiete mõju kumulatiivselt hinnata, arvestades ka muid tegevusi samas piirkonnas. Seletuskirjas toodud selgitus, et metsaregister on toimiv ja avalikkusele kättesaadav infosüsteem, on pehmelt öeldes elukauge. Kohtupraktikas on korduvalt kinnitust leidnud, et ehkki pingutusega on võimalik metsaregistrist plaanitavate raiete info kätte saada, ei saa seda lugeda tõhusaks avalikkuse teavitamise kanaliks.

ETTEPANEKUD

1) jätta LKS § 69.8 lõikest 1 välja lause teine osa „või samas ulatuses ja korras, mida kohaldatakse kavandatud tegevuseks vajaliku loa või selle elluviimiseks vajaliku muu dokumendi taotlusega või strateegilise planeerimisdokumendiga tutvumisele või nende kohta ettepanekute või vastuväidete esitamisele.“

2) Jätta eelnõust välja MS muudatused (eelnõu § 4).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Maia-Liisa Anton

Eesti Keskkonnaühenduste Koja koordinaator