

Kultuuriministeeriumi analüüs KeA 05.04.2024 otsuse eelnõu kohta, millega kavandatakse veeloa andmisest keelduda Wooluvabrik OÜ-le Jägala jõe paisutamiseks Linnamäe paisul ja hüdroenergiast elektrienergia tootmiseks Linnamäe hüdroelektrijaamas Muinaslinna tee 5 kinnistul Jõesuu külas Jõelähtme vallas Harjumaal.

Analüüs käsitleb järgnevaid küsimusi:

1. Veeseaduse jt normide kohaldamine veeloa andmisel, sh valitsuse Natura erandi siduvus Keskkonnaametile	1
2. Linnamäe hüdroelektrijaama paisu kultuuriväärtus ja Eesti riigi kaitsekohustused, sh KeA võimaluste puudumine kultuuriväärtusi hinnata ja mälestisel tehtavaid tööde üle otsustada	4
3. Linnamäe paisust kalapääsu loomise võimatus ja veeloa andmisele järgneva järelevalve menetluse perspektiiv(itus)	11
4. Riigikohtu 15.01.2024 otsuse ebatäpne tõlgendamine KeA 05.04.2024 haldusakti eelnõus	14
5. Riigisisene koostöö ja hea halduse tava	15
6. Jõgede ja kalade seisundi parendamine ning võimalikud asendusmeetmed Linnamäe HEJ tegevuse mõju leevendamiseks; Eesti kui väikeriigi kontekst	16

1. Veeseaduse jt normide kohaldamine veeloa andmisel, sh valitsuse Natura erandi siduvus Keskkonnaametile

1. Keskkonnaametile (edaspidi *KeA*) esitati vee erikasutusloa taotlus 04.10.2012. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 5 lg 5 järgi kohaldatakse menetluse alguses kehtinud menetlusnorme. Materiaalõiguse muutudes kohaldatakse otsuse tegemise ajal kehtivaid norme ja arvestatakse selle aja olulisi väärtusi ja asjaolusid. Alates 01.10.2019 annab KeA vee erikasutusloa asemel keskkonnaloa (edaspidi *veeluba*). KeA on oma otsuses seotud mh seaduses nimetatud asutuste ja organite otsustustega.

2. Veeseaduse (edaspidi *VeeS*) ja keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (edaspidi *KeÜS*) järgi kehtivad veeloa andmisele kindlad nõuded, sh tingimused, mille täitmisel veeluba ei anta.

3. Üks oluline tingimus, mida veeloa andmisel arvestatakse, on tegevuse mõju keskkonnale. Erikord on loodud olukorraks, kui tegevus toimub Natura 2000 alal. Siis kohaldub erinormina keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (edaspidi *KeHJS*) § 29:

„§ 29. Natura 2000 võrgustiku ala mõjutava tegevuse keskkonnamõju hindamise erisus ... (2) Tegevusloa võib anda, kui seda lubab Natura 2000 võrgustiku ala kaitsekord ning otsustaja on veendunud, et kavandatav tegevus ei mõjuta ebasoodsalt selle Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkust ega kaitse eesmärki.

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

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul tuleb tegevusloa andmisel seada hüvitusmeetmete rakendamise kohustus, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitset. Kliimaministeerium teavitab vastuvõetud hüvitusmeetmetest Euroopa Komisjoni viivitamata pärast loa andmist. Loas määratud tegevust ei tohi alustada enne hüvitusmeetmete rakendamist.“

4. Vabariigi Valitsus otsustas oma 03.06.2022 korralduses nr 163 „Nõusolek tegevusloa andmiseks Linnamäe paisul Jägala jõe paisutamiseks ja Linnamäe hüdroelektrijaamas hüdroenergia kasutamiseks elektrienergia tootmisel“:

„7. Otsus

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 29 lõike 3 alusel ja tuginedes asjaoludele, et **Linnamäe paisul vee paisutamine ja hüdroenergia kasutamine on jätkuv tegevus, mis sai alguse enne Natura ala loomist, ning hoolimata tegevuse eeldatavalt ebasoodsast mõjust Natura 2000 võrgustiku alale on tegevus alternatiivsete lahenduste puudumisel vajalik avalikkuse jaoks esmatähtsatel ja erakordselt tungivatel põhjustel, nõustub Vabariigi Valitsus tegevusloa andmisega Linnamäe paisul Jägala jõe paisutamiseks ja Linnamäe hüdroelektrijaamas hüdroenergia kasutamiseks elektrienergia tootmisel. Tegevusloa andmise otsuse teeb ja loa tingimused, sealhulgas hüvitusmeetmete rakendamise kohustuse seab Keskkonnaamet.**“¹

5. Valitsuse 03.06.2022 korraldus nr 163 on eelhaldusakt 04.10.2012 esitatud veeloa taotluse lahendamise haldusmenetluses, millega on õiguslikult siduvalt kindlaks määratud, et:

- tegevusel on ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku alale,
- puuduvad alternatiivsed lahendused, kuid
- tegevus on vajalik avalikkuse jaoks esmatähtsatel ja erakordselt tungivatel põhjustel, mistõttu
- Linnamäe paisul Jägala jõe paisutamiseks ja Linnamäe hüdroelektrijaamas hüdroenergia kasutamiseks elektrienergia tootmisel prevaleerib kultuuriväärtus looduskaitse väärtuse ees,
- valitsuse tehtud Natura 2000 erandi tõttu ei takista mõju keskkonnale veeluba andmist (selle hindamis- ja kaalutusotsuse tegi valitsus KeA asemel), lisaks
- tegevusloa andmise otsuse teeb KeA (st hindab muude nõuete täitmist) ning
- seab hüvitusmeetmete (asendusmeetmete) rakendamise kohustuse.

6. Ühtlasi lahendas valitsus Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lg 2 ja 101 lg 3 alusel KeA ja Muinsuskaitseameti ning Kultuuri- ja Kliimaministeeriumi vahelise vaidluse kultuuri ja looduse kollisiooni üle konkreetset juhul.

¹ Vabariigi Valitsuse [03.06.2022 korraldus nr 163](#) „Nõusolek tegevusloa andmiseks Linnamäe paisul Jägala jõe paisutamiseks ja Linnamäe hüdroelektrijaamas hüdroenergia kasutamiseks elektrienergia tootmisel“, RT III, 07.06.2022, 5.

7. Tallinna Ringkonnakohus leidis 02.05.2023 (3-22-1895): „Korraldus nr 163 on eelhaldusakt. Eelhaldusaktiga on HMS § 52 lg 1 p 2 järgi tegemist muu hulgas juhul, kui selles on õiguslikult siduvalt tehtud kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omav asjaolu. Praegusel juhul on vaidlusaluse korraldusega tuvastatud Jägala joal toimuva paisutamisega kaasnev ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärkidele. ... Veeloa andmise otsustamisel ei saa Keskkonnaamet Vabariigi Valitsuse nõusoleku tingimustest kõrvale kalduda. KeHJS § 29 lg 3 alusel antud nõusolek ei ole selline arvamus või kooskõlastus (HMS § 16), mille väiteid ja põhjendusi võib loa andmise üle otsustav haldusorgan ümber hinnata.“. Sama leidis ka Tallinna Halduskohus 14.12.2023: „Kuna vastustaja on korralduse andmisel lähtunud asjakohastest kaalutlustest ning andnud tegevusloa andmisele nõusoleku Natura 2000 erandi kohaldamiseks, sõltumata korralduses tuvastatud kaebaja tegevuse ebasoodsast mõjust Jägala loodusalale, siis korralduses tuvastatud asjaolud on Keskkonnaametile siduva toimega, otsustamaks veeloa andmine.“.

8. Seega valitsus hindas, kaalus ja otsustas 03.06.2022 KeA asemel, et konkreetsel juhul ehk Linnamäe hüdroelektrijaamale veeloa andmise haldusmenetluses kaalub kultuuriväärtus üle looduskaitse väärtuse ning seetõttu ei esine Natura 2000 keskkonnakaitselist põhjust ega õigustust veeloa andmisest keelduda.

9. Valitsuse 03.06.2022 korralduse alusel oli ja on KeA-l kohustus kontrollida taotluse vastavust muude nõuete täitmisele + seada kohased hüvitusmeetmed (asendusmeetmed).

10. 05.04.2024 veeloa otsuse eelnõust nähtub, et KeA ei ole valitsuse antud eelhaldusakti kohustusi täitnud, vaid on neid eiranud; hinnanud juba hinnatud asjaolusid ise uuesti, kaalunud uuesti ka asjassepuutuvaid huvisid ja argumente ning jõudnud valitsuse otsusest erinevatele järeldustele. Muu hulgas on KeA kaalunud alternatiivsete lahenduste olemasolu. Kuna HMS § 60 lg 2 järgi on eelhaldusakt kohustuslik kõikidele, sh haldus- ja riigiorganitele, pole eelkirjeldatu lubatav ning tuleb tervikuna KeA otsuse eelnõust välja jätta. KeA arutelud veeloa eelnõus teemal, et tegevusel on keskkonnale kahjulik mõju ning esinevad/puuduvad alternatiivid, on ainetud, sest nendes küsimustes on valitsuse otsused olemas. Nii tuleb välja jätta mh veeloa eelnõu p 3.3.5.3. seisukoht: „Keskkonnaamet on seisukohal, et kuigi muinsuskaitse aspektist esineb küll avalik huvi, ei kaalu see üle keskkonnakaitselist aspekti“. See on vastuolus valitsuse 03.06.2022 eelhaldusaktiga.

11. Praeguses veeloa andmisega seonduvas menetlusetapis ei tule seega kõne alla ka arutelu selle üle, kas valitsuse otsus võis mõjutada või kahandada mõnevõrra KeA kaalutlusruumi, vaid valitsuse otsustatu osas KeA-l kaalutlusõigust enam ei ole.

12. 05.04.2024 haldusakti eelnõust ei nähtu, et KeA oleks täitnud valitsuse 03.06.2022 korralduse kohustusi ehk 1) kontrollinud taotluse vastavust kõikidele muudele VeeS, KeÜS ja KeHJS nõuetele, ega 2) määranud kindlaks kohaseid hüvitusmeetmeid. Sisuliselt on KeA olnud veeloa haldusmenetluses rohkem kui kahe aasta jooksul tegevusetu. Lisandub menetlusaeg alates vee erikasutusloa taotluse esitamisest 2012. aastal.

13. Valitsus on loodusele ebasoodsaid Natura 2000 erandeid teinud varemgi. Viimati 11.08.2023 korraldusega 201 „Natura erandi kohaldamiseks Osmussaare siderajatiste ja ehitiste

ehitamiseks tegevusloa andmisel“, milles on sarnaselt kirjas: „Tegevusloa andmise otsuse teeb ja loa tingimused, sealhulgas hüvitusmeetmete rakendamise kohustuse seab TTJA“

14. Natura 2000 erandit kaaluka kultuuriväärtuse kaitsmiseks on tehtud teisteski EL-i riikides, sh kultuuriväärtuse kaitseks, näiteks Saksamaal Sparrenbergi lossi taastamiseks Bielefeldis. Samuti on Natura 2000 erandeid tehtud hüdroenergia tootmiseks.

2. Linnamäe hüdroelektrijaama paisu kultuuriväärtus ja Eesti riigi kaitsekohustused, sh KeA võimaluste puudumine kultuuriväärtusi hinnata ja mälestisel tehtavate tööde üle otsustada

15. Linnamäega seondult tuleb lahendada küsimus tervikuna. Veeloa puudumine ei tähenda, et tekib õiguslik alus mälestise muutmiseks või lammutamiseks. Küllap kaalutaks seda järgnevas menetluses. Kui aga selle tulemusena selgub, et mälestisel soovitud töid siiski teha ei tohi, osutuks nii veeloa andmisest keeldumise haldusakt kui sellele kulunud menetluskulu ja -koormus mõttetuks.

16. Küsimuse terviklahenduse jaoks kehtib samuti valitsuse 03.06.2022 korralduses kindlaksmääratu.

17. Esiteks määras valitsus kindlaks kaitset vajava kultuuriväärtuse ja selle kaalukuse: „Kultuuriväärtuse seisukohalt on tähtsad nii Linnamäe HEJ pais ise kui riiklik kultuurimälestis, selle kaitsevööndisse jääv elektrijaama hoone ja jalakäijate sild, paisu ja paisjärve ümbritsev sajanditevanune arheoloogiapärand kui ka Linnamäe piirkonnas väljakujunenud kultuurimaastik, mis jääb Rebala muinsuskaitseala kaitsevööndisse.“ **Sellest peab lähtuma ka KeA oma järgnevas veeloa haldusmenetluses, mistõttu tuleb veeloa eelnõust välja jätta kõik KeA mõttekäigud selle üle, mis on või ei ole Linnamäel kultuuriväärtuslik ning kui suur või väike on selle kultuuriväärtus.**

18. Mälestise kehtestamise ajal 2016. aastal kaaluti lisaks kultuuriväärtusele ka looduskaitse eesmärgi. Seda selgitati valitsuse 03.06.2022 korralduses: „Muinsuskaitseamet kaalus ka kultuuriväärtuse võimalikku vastuolu Jägala jõe hoiuala kaitse-eesmärkidega, kuid kuna mälestiseks tunnistamisega ei kavandatud olemasoleva paisu rekonstrueerimist ulatuses, mis tõstaks veetaset, samuti ei kavandatud ühegi uue paisu rajamist ega veekogu loodusliku sängi ja veerežiimi muutmist, hinnati paisu mälestiseks tunnistamine võimalikuks ka looduskaitse aspektist. Hüdroelektrijaama paisust mõned kilomeetrid ülesvoolu asub Jägala juga, mis on siirdekallade looduslik rändetõke. Arvesse võeti, et KeHJS-i kohaselt kvalifitseerub mõju kultuuripärandile oluliseks keskkonnamõjuks ning veekogu looduslikuna taastamine avaldaks praegusel juhul kultuuripärandile negatiivset mõju. Keskkonnaamet ei esitanud tulenevalt pädevusvaldkonnast seisukohta paisu kaitse alla võtmise kohta, kuid viitas pooleliolevale veeloa menetlusele ja tegi ettepanekud eksperdihinnangu täiendamise kohta. Muinsuskaitseamet täiendas eksperdihinnangut.“

19. Linnamäe puhul tuleb olulisena silmas pidada, et erinevalt paremaks muutuvatest kalade elupaikadest on Linnamäe mälestis vaid üks kolmest omataolisest, mis on veel alles. Kui ehitismälestis hävib, siis on see lõplik. Mida vähemaks jääb kultuuriväärtuslikke objekte, seda olulisemaks muutuvad need, mis on olemas.

20. Valitsus arvestas 03.06.2022 Natura 2000 erandit tehes ka juba aja jooksul tehtud kompromissidega kultuuripärandi ja looduse vahel, sealjuures on kompromissid tehtud pärandi kahjuks ja looduse heaks. Ka need aspektid tõi valitsus välja oma korralduses ning tugines nendele: „Muinsuskaitse all on praegu 57 ajaloolist paisu, kuid nende hulgas ainult kolm hüdroelektrijaama koos paisudega – Tudulinna, Linnamäe ja Kunda. Kaitsealustest paisudest 17 asuvad nn lõhelaste jõelõikudel. 14 kaitsealusel paisul on leitud kompromiss, mis aitaks tagada nii loodus- kui ka muinsuskaitse eesmärgid. Rajatud on eri tüüpi kalapääse – mõni töötab, mõni mitte. Muinsuskaitseamet on kaasa mõelnud sobivate tehniliste lahenduste leidmisel. Kõik need lahendused ei ole väljaehitatuna olnud alati maastikku vääristavad (näiteks Roti paisu kamberkalapääs), kuid samas on Muinsuskaitseamet nende lahendustega nõustunud, sest enamasti ei ole olnud tegu algses funktsioonis töötavate veskite või hüdrojaamadega. Praeguse seisuga on üles jäänud küsimus kolme paisu kohta: Linnamäe, Kunda (1893. aastal rajatud Baltikumi esimene hüdroelektrijaam) ja Hellenurme (esimest korda mainitud 1582. aastal; ainus vee jõul töötav veski Eestis). Kõik need kolm on väga väärtuslik osa Eesti kultuuripärandist, millega võrreldavaid teisi objekte Eestis ei leidu. Neist igatühe, sealhulgas Linnamäe kadu oleks Eesti kultuuripärandi seisukohalt korvamatu.“

21. Teiseks määras valitsus kindlaks, et erandi tegemisele alternatiive ei ole ehk paisu ja paisutust muuta ei saa. Puuduvad sellised tehnilised lahendused, mida kasutades kultuuriväärtuslik pais ei kahjustuks. Valitsuse otsuses on kirjas: „Keskkonnaamet on esitanud avalikkusele korduvalt seisukohta, et Linnamäe paisul on loodus- ja kultuuriväärtuste eesmärgid ühildatavad. Tegelikult see nii ei ole. Ka Natura tagantjärele hindamise dokument sedastab, et: „Varem toimunud paljude alternatiivide sõelumisel ning analüüsil on ainukeseks reaalseks kehtivale keskkonnaõigusele vastavaks lahenduseks jäänud alternatiiv – avada Linnamäe pais kaladele ja loobuda elektritootmisest Linnamäe paisul. Selline lahendus ei taga aga kultuuriväärtuse säilimist.“

22. KeA 05.04.2024 veeloa eelnõust tuleb välja jätta kõik kaalutlused ja seisukohad, mis erinevad eelmise lõigu järeldusest, sh p 3.7.2.3. tekstiosa: „KeA on hindamise tulemusena seisukohal, et muinsuskaitse ja ka keskkonnakaitse huvisid on võimalik ühildada, säilitades Linnamäe paisu suuremas osas ja kujundades looduslähedase jõesängi ümber Linnamäe paisu.“ See tekstiosa on vastuolus valitsuse 03.06.2022 eelhaldusaktiga ning seetõttu lubamatu.

23. KeA 05.04.2024 veeloa eelnõu Linnamäe HEJ, paisu ja paisutuse kultuuriväärtust kirjeldavad osad tuleb asendada 2021. aastal koostatud „Linnamäe hüdroelektrijaama paisu kultuuriväärtuse eksperthinnangus“², valitsuse 03.06.2022 korralduses ja kultuuriministri 21.12.2016 käskkirjas nr 180 „Linnamäe hüdroelektrijaama paisu kultuurimälestiseks tunnistamine“ toodud põhistusega. KeA pole nende muutmiseks pädev ja volitatud haldusorgan.

² Linnamäe hüdroelektrijaama paisu kultuuriväärtuse eksperthinnang. Artes Terrae. 2021.

24. KeA on 05.04.2024 veeloa eelnõus toonud põhjaliku ülevaate Eesti riigi kohustustest looduse kaitsmisel. Kahtlemata on need olulised.

25. **Samavõrra olulised on Eesti riigi kohustused ka kultuuripärandi kaitsmisel.** Nii nagu on oluline kaitsta Eesti, Euroopa ja kogu maailma loodust, **on oluline kaitsta ka Eesti, Euroopa ja kogu maailma kultuuripärandit.** Eestis on lõhe- jt kalaliikide jõgede olukord järk-järgult paranenud ning selle hüvanguks on juba avatud või loodud kalapääse muu hulgas ka kultuuriväärtuslikele paisudele või tehtud muid töid mälestistel. Riikliku kaitse all olevatest paisudest 17 asuvad nn lõhelaste jõelõikudel, millest 14 on leitud kompromiss. Need kõik on kahjustanud mälestise olukorda ja algset ilmet. **Järel ongi vaid kolm olulisemat.** Samas on lõhejõgesid 125.

26. Linnamäe pais on seega üks kolmest mälestiseks olevast haruldasest töötavast ajaloolisest hüdroelektrijaamast. Neid pole vähe järel ainult Eestis, vaid on haruldased ka teistes riikides. Nende väärtus ajas suureneb.

27. Pärandkultuur on Põhiseaduse preambuli järgi oluline ning Põhiseadus kohustab riiki säilitama kultuuri läbi aegade järgmisele põlvkonnale. Kultuur on põhiseaduslik väärtus. Preambuli ja PS § 3 olulisuse põhimõtte koostoime kohustavad riiki kaitsma ja tagama kultuuri kõige väärtuslikumat osa.

28. Kui kultuuriobjekte, mis esindavad oma sisulise väärtuse tõttu Eesti ainelise kultuuripärandi kõige väärtuslikuma osa ning millel on teaduslik, ajalooline, kunstiline või muu kultuuriväärtus, on järel üks või üksikud, siis on need ainulaadsed, väärtuslikud kogu ühiskonna ja terve riigi jaoks. Seetõttu võib neid pidada Põhiseaduse järku väärtuslikuks – neil on Põhiseaduse enda tasandi väärtus.

29. Põhiseaduse järku kultuuriväärtus on ka neil objektidel, millel on suur kaal terves maailmas. PS § 3 teise lause järgi on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. PS § 123 lg 2 sätestab, et kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid. See norm annab Riigikogus ratifitseeritud välislepingutele prioriteedi Eesti seaduste ees. Seega olenevalt olukorrast võib välislepingu kultuuri kaitsmise kohustusel olla prioriteet lihtseaduse normi ja selle aluseks olnud Euroopa Liidu õigusakti ees. Seda aspekti käsitles ka valitsus oma 03.06.2022 Natura 2000 erandi otsuses. Samas on KeA oma 05.04.2024 veeloa eelnõus kirjeldanud üksnes looduskaitselisi õiguslikke nõudeid Eestis ja Euroopa Liidus ning jätnud seeläbi moonutatud mulje, nagu oleks õigusaktidest tulenevalt loodusel alati prioriteet muude huvide ees. Nii see ei ole.

30. Riigikogu ratifitseeris 05.04.1995 ÜRO 15.11.1972. aasta „Ülemaailmse kultuuri- ja looduspärandi kaitse konventsiooni“ (UNESCO konventsioon).³ Konventsiooniga liitudes võttis Eesti endale ühemõttelise kohustuse selgitada välja, kaitsta, säilitada ja anda kultuuripärand edasi tulevastele põlvedele (art 4). Pikemalt on konventsiooni tutvustatud valitsuse 03.06.2022 korralduses.

³ ÜRO Ülemaailmse kultuuri- ja looduspärandi kaitse konventsioon, [RT II 1995, 10, 53](#).

31. Riigikogu ratifitseeris 23.10.1996 Euroopa Nõukogu 03.10.1985. aasta „Euroopa arhitektuuripärandi kaitse konventsiooni“.⁴ Konventsiooni kohaselt tunnistavad liikmesriigid, et arhitektuuripärand on Euroopa kultuuripärandi rikkuse ja mitmekesisuse üheks väljenduseks, olles meie mineviku hindamatuks tunnistajaks ning kõigi eurooplaste ühiseks pärandiks. Liikmesriigid kohustuvad hoidma ära kaitstavate varade moonutamise, lagunemise ning lammutamise (art 4). Pikemalt on konventsiooni tutvustatud valitsuse 03.06.2022 korralduses.

32. Nagu öeldud, on neil välislepingutel, mille on ratifitseerinud Riigikogu ise, PS § 123 lõikest 2 tulenevalt prioriteet seaduste ees.

33. Olulise kultuuripärandi kaitsmise kohustus on kirjas ka Euroopa Liidu aluslepingutes. Juba Euroopa Liidu lepingu preambulis on selgesõnaliselt kirjas „saades innustust Euroopa kultuurilisest, religioossest ja humanistlikust pärandist“. ELi toimimise lepingu art 167 lõikes 2 on kirjas üleeuroopalise tähtsusega kultuuripärandi säilitamise ja kaitsmise kohustus.⁵

34. Euroopa Komisjon on selgitanud, et Euroopa kultuuripärand, nii materiaalne kui ka vaimne, on meie ühine rikkus – see on eurooplaste eelmistelt põlvkondadelt saadud varandus ja praeguse põlvkonna pärand tulevastele põlvedele. See on asendamatu teadmiste ja väärtuslike ressursside varamu majanduskasvu, tööhõive ja sotsiaalse ühtekuuluvuse jaoks. See rikastab sadade miljonite inimeste elu, on inspiratsiooniallikas mõtlejatele ja kunstnikele ning kultuuri- ja loomemajanduse käivitaja. Kultuuripärand ja viis, kuidas seda kaitstakse ja väärtustatakse, on oluline tegur Euroopa koha määratlemisel maailmas ja selle atraktiivsuse kindlustamisel elu- ja tööpaigana ning reisisihtkohana. Kultuuripärand on ühisvara ja ühishüve. Nagu ka teised sellised hüved, võib see olla haavatav seoses ülekasutamise ja alafinantseerimisega, mis võib põhjustada hooletust, hävimist ja mõnel juhul unustusse jäämist. Seetõttu on pärandi eest hoolitsemine EL-i ühine kohustus. Kui pärandi kaitse on peamiselt riiklike, piirkondlike ja kohalike asutuste ülesanne, siis Euroopa Liidul on täita oma osa kooskõlas ELi aluslepingutega ja seoses subsidiaarsuse põhimõttega. Kultuuripärand näitab, mida eurooplaseks olemine on eri aegadel tähendanud. See on võimas vahend, mis annab Euroopa kodanike hulka kuulumise tunde. Riiklike kohustuste ja ELi meetmete vahel ei ole vastuolu: pärand on oma olemuselt alati nii kohalik kui ka Euroopa oma. Seda on sepistatud aja jooksul, kuid ka üle piiride ja eri kogukondade üleselt. Pärand koosneb kohalikest lugudest, mis koos moodustavad Euroopa ajaloo.⁶

35. Kultuuripärandi kaitsmise ja väärtustamise eesmärgil oli terve 2018 Euroopa kultuuripärandi aasta, mille eesmärk oli soov toonitada Euroopa kultuuripärandi rolli ühise ajaloo ja identiteedi tunnetamise edendamisel. Samuti oli eesmärk soodustada kultuuripärandi

⁴ Euroopa Nõukogu Euroopa arhitektuuripärandi kaitse konventsioon, [RT II 1996, 36, 133](#).

⁵ [ELi toimimise lepingu artiklis 167](#) sätestatakse kultuuri valdkonnas võetavate ELi meetmete üksikasju: EL peab aitama kaasa liikmesriikide kultuuri õitsengule, ühtlasi respektides nende rahvuslikku ja regionaalset mitmekesisust ning samal ajal rõhutades ühist kultuuripärandit.

⁶ Brüssel, 22.7.2014, [COM\(2014\) 477](#), KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE „Euroopa kultuuripärand – ühtse lähenemisviisi suunas“.

ja keskkonnapoliitika vahelist koostoi met kultuuripärandi integreerimisega keskkonna-, arhitektuuri- ja planeerimispoliitikasse.⁷

36. 26.02.2021 ratifitseeris Vabariigi Valitsus Kultuuripärandi väärtust ühiskonnas käsitleva Euroopa Nõukogu raamkonventsiooni.⁸ Selle artikli 5 kohaselt on konventsiooniosalised kohustatud: „a tunnistama kultuuripärandi elementidega seotud avalikku huvi kooskõlas nende tähtsusega ühiskonnale; b suurendama kultuuripärandi väärtust selle määratlemise, uurimise, tõlgendamise, kaitse, säilitamise ja esitlemise kaudu; c tagama iga konventsiooniosalise eri kontekstis selliste õigusaktide sätete olemasolu, mis käsitlevad kultuuripärandiga seotud õiguste teostamist, nagu on määratletud artiklis 4; d soodustama majandus- ja sotsiaalkliimat, mis toetab osalemist kultuuripärandiga seotud tegevustes; e edendama kultuuripärandi kaitset jätkusuutliku arengu, kultuurilise mitmekesisuse ja kaasaegse loometegevuse üksteist täiendavate eesmärkide keske tegurina; f tunnistama oma haldusala territooriumidel paikneva kultuuripärandi väärtust sõltumata selle päritolust; g sõnastama terviklikud strateegiad, et lihtsustada käesoleva konventsiooni rakendamist.“

37. Seega on kaasaja euroopalik muinsuskaitse ja kultuuripärandi kaitse arusaam muutunud ning on palju enamat kui selle varasem arusaam. Kultuuripärandil on nii kultuuriline, majanduslik, sotsiaalne, regionaalpoliitiline, koostöö edendamise jm mõõde ja eesmärk. Kultuuri- ja loomesektorid panustavad täiel määral ka Euroopa Liidu majandusarengusse, töökohtade loomisse ja majanduskasvu, ning on seetõttu Euroopa tulevikus kesksel kohal.

38. Kultuuripärandi kaitse normid on osaliselt kirjas ka looduskaitseliste normide osana. Euroopa Liidu keskkonnamõju hindamise direktiivi⁹ järgi tuleb keskkonnamõju hinnates pöörata tähelepanu ka ajaloolise, kultuurilise või arheoloogilise väärtusega maastikule ja kohtadele, eesmärgiga kaitsta ja edendada kultuuripärandit, sh ajaloolisi linnaalasid ja maastikke, mis on ka Euroopa Liidu tasandil määratletud kui kultuurilise mitmekesisuse lahutamatu osa, mida peab respektseerima ja edendama.¹⁰ Loodusdirektiivi järgi on piirkondade arengu eesmärgil oluline arvestada võimaluse korral kultuuripärandiga laiemalt, st ka riiklikuks kultuurimälestiseks tunnistamata kultuuripärandiga. **Loodusdirektiivi artikli 2 lõike 3 kohaselt peavad rakendatavad meetmed arvestama majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi nõudeid ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi.**¹¹

39. Sama on Riigikogu sätestanud Eestis seadustes. Näiteks on **KeÜSis** kõige esimeses normis kirjas, et seaduse eesmärk on tagada **keskkonnahäiringute vähendamine** võimalikult suures ulatuses, **et kaitsta** keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara ning **kultuuripärandit**. **KeHJS** on sisustanud **keskkonnamõju kui** kavandatava tegevusega või strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega eeldatavalt kaasnev vahetu või kaudne **mõju** keskkonnale, inimese tervisele ja heaolule, **kultuuripärandile** või varale. Seejuures on kirjas,

⁷ EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU OTSUS (EL) 2017/864, 17. mai 2017, Euroopa kultuuripärandiaasta (2018) kohta.

⁸ Kultuuripärandi väärtust ühiskonnas käsitlev Euroopa Nõukogu raamkonventsioon, [RT II, 18.05.2021, 3](#).

⁹ 2011/92/EL, muudetud 2014/52/EL.

¹⁰ Direktiivi 2014/52/EL preambul, punkt 16.

¹¹ [Direktiiv 92/43/EMÜ](#), 21.05.1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7)

et **keskkonnamõju on oluline, kui** see võib eeldatavalt ületada mõjuala keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi **või seada ohtu** inimese tervise ja heaolu, **kultuuripärandi** või vara. Kultuuripärandi kaitse normid on ka kirjas veeseaduses (nt üleujutused, karjatamine, mereala).

40. Kultuuripärandi kõige peamised ja olulisemad kaitsenormid on kirjas muinsuskaitseaduses (edaspidi *MuKS*), mis kaitseb väärtuslikumat osa inimese loodust. Selles on spetsiaalselt kultuuriväärtuse kaitseks loodud normistik, mille alusel määratakse kindlaks riiklikult kaitstav kultuuripärand, selle kaitsetase ning säilimiseks ja parendamiseks vajalikud tingimused. MuKSis nimetatud juhtudel on pädev otsustaja kultuuriminister, Vabariigi Valitsus ja Muinsuskaitseamet. Kultuuriminister, valitsus ja Muinsuskaitseamet teevad oma otsuse MuKSi alusel ning selles sätestatud hindamis- ja kaalutlusnormide alusel. Nendel juhtudel on just nimetatud haldusorganid need, kes on pädevad ja volitatud kaaluma muu hulgas muinsuskaitseliste ja keskkonnahuvide vastastikkust õiglast tasakaalu. Nagu eelnevaltki välja toodud, on varem tehtud kalajõgede olukorra parendamiseks kompromisse mälestiste säilimise arvelt. Olenevalt konkreetse objekti kultuuriväärtuse kaalukusest võib aga ka kultuuriväärtus üle kaaluda looduskaitse või muu huvi. Praegu ongi selline olukord, mis on ühtlasi pooleliolevas veeloa menetluses õiguslikult kindlaks määratud valitsuse 03.06.2022 kehtestatud Natura 2000 erandi eelhaldusaktis – **Linnamäe paisu kultuuriväärtus on kaalukam kui looduskaitseline väärtus ning puuduvad alternatiivid, mis võimaldaksid sellel alal kalapääse luua.**

41. MuKSi alusel on Linnamäe paisule ja selle lähialale haldusaktidega määratud mälestise kaitse. Valitsuse 03.06.2022 korralduses on selgitatud: „Kultuuriväärtuse seisukohalt on tähtsad nii Linnamäe HEJ pais ise kui riiklik kultuurimälestis, selle kaitsevööndisse jääv elektrijaama hoone ja jalakäijate sild, paisu ja paisjärve ümbritsev sajanditevanune arheoloogiapärand kui ka Linnamäe piirkonnas väljakujunenud kultuurmaastik, mis jääb Rebala muinsuskaitseala kaitsevööndisse.“ Sellisena tuleb objekti komplekselt käsitleda ka KeA veeloa haldusaktis.

42. Kultuuriminister tunnistas Linnamäe hüdroelektrijaama paisu kultuurimälestiseks 21.12.2016 käskkirjaga nr 180.¹² 18.12.2020 kehtestati mälestisele uus kaitsevöönd, millesse haarati Linnamäe paisjärv ning selle kaldal paiknev töötav hüdroelektrijaam koos ümbritseva keskkonnaga.¹³ 03.06.2022 kehtestas valitsus mälestise kaitseks Natura erandi. Otsused tuginevad nimetatud kolme haldusakti alusandmetele, hinnangutele ja kaalutlustele. Need on ühtlasi eeldused selleks, millises ulatuses ja kujul kohalduvad MuKSi tööde, loanõude, kooskõlastamise jm kohustused ja keelud. Ühelgi teisel haldusorganil, sh KeA-l ei ole pädevust ega volitust nimetatud haldusaktide otsuseid ja alusandmeid ümber hinnata ja jõuda

¹² Kultuuriministri [21.12.2016 käskkiri nr 180](#) „Linnamäe hüdroelektrijaama paisu kultuurimälestiseks tunnistamine“. RT III, 23.12.2016, 1.

¹³ Kultuuriministri [18.12.2020 käskkiri nr 190](#) „Asulakohtade ja muistsete põllujäänuste kultuurimälestiseks tunnistamine ning ühise kaitsevööndi kehtestamine“. RT III, 22.12.2020, 1. „Ilma paisuta ei oleks paisjärve ja ilma paisjärveta ei ole pais algses kasutuses. Linnamäe paisjärve kaldal paiknev töötav hüdroelektrijaam koos ümbritseva keskkonnaga moodustab väärtusliku terviku, mis iseloomustab piirkonna ajaloo aastatuhandete pikkust järjepidevust ning inimasustusest ja -tegevusest tekkinud muutusi. Kultuurmaastiku ajaline mitmekihilisus on väärtus, mida hoida. Linnamäe paisjärv toetab selle kallastel paiknevate ehitis- ja arheoloogiamälestiste säilimist olemasolevas, ajalooliselt väljakujunenud keskkonnas ning on oluline Eesti ajaloo ja kultuuripärandi ja Linnamäe piirkonna identiteedi ja eripära säilitamise seisukohast.“

teistsugusele järeltulele. Seetõttu tuleb KeA 05.04.2024 veeloa eelnõust välja jätta kõik osad, milles on KeA ise MKA ja valitsuse asemel hinnanud Linnamäe kultuuriväärtust ja kaitsmist vääriivat osa. Selleks ei ole KeA-l PS § 3 seadusliku aluse nõudest tulenevalt pädevust ega volitust.

43. Mälestiste kaitse põhimõtted, nõuded ja kord on kirjas MuKSis. Need kehtivad kõikide jaoks. Sarnaselt keskkonnakaitsele kehtib ka muinsuskaitstes ettevaatuspõhimõte: „Mälestiste ja muinsuskaitsealade kaitsmisel lähtutakse ettevaatuspõhimõttest, mille kohaselt peavad mälestisele ja muinsuskaitsealale suunatud tegevused vähendama mälestiste ja muinsuskaitsealade hävimise ohtu ning toetama väärtuste säilimist.“ (MuKS § 3 lg 4). Muinsuskaitset eristab looduskaitsest aga kaitstava väärtuse taastumatus (erandiks on metsana taastuda võiv looduslik pühapaik), mistõttu on ettevaatuspõhimõte muinsuskaitstes kordi kaalukam.

44. MuKSi § 3 lõike 7 järgi arvestavad riik ja kohaliku omavalitsuse üksused oma ülesannete täitmisel kultuuripärandi kui avaliku väärtusega ning teevad omavahel koostööd, et toetada kultuuripärandi säilimist ja kasutuses hoidmist. Linnamäe HEJ kasutuses hoidmise olulisust selgitas valitsus oma 03.06.2024 Natura 2000 erandi otsuses: „Mälestis, eriti ehitismälestis säilib kõige paremini, kui see on kasutuses. Paisu seiskamine ja paisjärve likvideerimine põhjustaks kultuurimälestisele märkimisväärtset kahju. .. Tegu on paisuga ja seetõttu ei ole teist funktsiooni, mida saaks pais peale hüdroenergia tootmise täita. Seega, kuigi MuKS järgi ei saa nõuda mälestise omanikult selle kasutamist algses funktsioonis, on konkreetsel juhul mälestise algses funktsioonis kasutamise võimaluse säilitamine just see eeldus, mis tagab kultuurimälestise säilimise. .. Linnamäe paisul Jägala jõe paisutamise ja Linnamäe hüdroelektrijaamas hüdroenergia kasutamise võimaldamine elektrienergia tootmiseks on eeldus, mis tagab kultuuriväärtusliku ehitise ja keskkonna säilimise olemasoleval kujul.“

45. Väljatoodud järeltule tegi valitsus kultuuri- ja looduskaitse õigusnormides sisalduvate kaalutlus- ja hindamiskriteeriumite alusel. Valitsus kaalus ja kohaldas mõlema valdkonna seaduste eesmäärke, põhimõtteid ja nõudeid konkreetse elulise juhtumi kontekstis. Valitsuse otsus eelhaldusaktina on siduv kõikidele, sh haldusorganitele (HMS § 60 lg 2). Teisisõnu on siduv ka KeA-le jätkuvas veeloa menetluses. **Kui valitsuse otsuses seisab *expressis verbis*, et paisutamine ja hüdroenergia kasutamise võimaldamine elektrienergia tootmiseks on kultuuripärandi säilimise eeldus, kahaneb KeA võimalus veeloa andmisest keelduda (kaalutlusõigus taandub nullini). KeA-l puudub võimalus uuesti hinnata Linnamäe paisu säilimise alternatiivlahendusi.** Seetõttu on KeA 05.04.2024 veeloa eelnõu osad, milles on hinnatud ja kaalutud mälestise säilimise eelkirjeldatust erinevaid võimalusi või tegevusi, vastuolus PS § 3 seaduslikkuse põhimõtte ning veeloa otsustuse menetluses juba kehtestatud ja kehtiva eelhaldusaktiga (valitsuse 03.06.2024 Natura 2000 erandi otsusega). Veeloa andmise otsustamisel pärast 03.06.2022 valitsuse otsust ei saa enam osas, mis on vastuolus valitsuse otsusega, aluseks võtta varem KeA koostatud või tellitud analüüside järeltule. Seetõttu tuleb need 05.04.2024 veeloa eelnõust välja jätta.

46. Valitsus lähtus oma 03.06.2022 otsuses mh asjaolust, et **Linnamäe HEJ on olemasolev, mitte uus tegevus EL-i loodusdirektiivi artikli 6 lg 3 tähenduses ja Natura 2000 nõuete tähenduses.** Linnamäe HEJ loomist mitte ei kavandata, vaid see on olemas olnud juba kauem

kui sada aastat. Oli olemas ka siis, kui 2004. aastal Natura 2000 ala määrati. EL-i loodusedirektiivi artikli 2 lg 1 järgi peavad liikmesriigid tagama, et Natura 2000 alal asuvad tegevused ei halvenda ala seisundit võrreldes selle ajaga, mil need kaitse alla võeti. Linnamäe HEJ tegevus on seega olemasolev tegevus, kuivõrd tegevusele oli antud vee erikasutuse luba hüdroenergia tootmiseks juba enne Jägala jõe määratlemist Natura alaks. Selle laad ja viis ei ole vahepeal muutunud. Seega **ei toonud ega too jätkuvalt Linnamäe HEJ kaasa ühtegi uut kahjustust looduskeskkonnale. Tegu on rohkem kui 100 aastat püsinud looduskeskkonna seisundiga.**

47. Lisaks peavad loodusedirektiivi art 2 lg 3 kohaselt: „... rakendatavad meetmed arvestama majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi nõudeid ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi.“ Vee, sh jõgede hea seisukorra nõue tuleneb Euroopa Liidu veepoliitika raamdirektiivist. Kaitsealuste vesirajatiste või muu avaliku huvi olemasolu korral on siiski võimalik teha erandeid (raamdirektiivi artikkel 4(i, iv)), kui veekogu looduslikuna taastamine avaldaks negatiivset mõju keskkonnale laiemalt, sh kultuuripärandile või inimeste muule võrdselt tähtsale püsivale arendustegevusele. Artikli 5 järgi on nõue, et veekogu seisundis ei toimu edasist halvenemist.¹⁴

48. Ka 2016. aastal selgitati mälestiseks määramisel: „Linnamäe hüdroelektrijaama paisu kultuurimälestiseks tunnistamisega seoses ei ole kavandatud olemasoleva paisu rekonstrueerimist ulatuses, mis tõstaks veetaset, samuti ühegi uue paisu rajamist ega veekogu loodusliku süngi ja veerežiimi muutmist.“¹⁵

3. Linnamäe paisust kalapääsu loomise võimatus ja veeloa andmisele järgneva järelevalvemenetluse perspektiiv(itus)

49. Õigeks ei saa pidada KeA 05.04.2024 veeloa eelnõu sedastust: „Antud menetluse raames ei hinnata paisutuse likvideerimise võimalusi, kuna see on eraldi seisev menetlus“

50. Nagu öeldud, ei mõjuta veeloa haldusmenetluse tulemus paisu ega jõe olukorda. Sellega hakatakse tegelema järgmises, järelevalvelises menetluses. Selle tulemus on määrav küsimuse terviklahenduse jaoks.

51. Kuna KeA pole järelevalvemenetluse perspektiivi(tust) ega mh MuKSi võimalusi soovitud tulemuse saavutamiseks analüüsinud (ega küsinud nõu Muinsuskaitseametilt) ja neid veeloa eelnõus kajastanud, võib jääda mulje, et kalade läbipääsu loomine on võimalik. See arusaam on eksitav. Sisuliselt lähtub KeA arusaamast, et alternatiivsed tegevused Linnamäe paisul on võimalikud, kuid nii see pole. KeA arusaam on ühtlasi vastuolus valitsuse 03.06.2022 Natura 2000 erandi otsusega: „... hoolimata tegevuse eeldatavalt ebasoodsast mõjust Natura 2000 võrgustiku alale on tegevus alternatiivsete lahenduste puudumisel vajalik

¹⁴ [Euroopa direktiiv 2000/60/EÜ](#), 23.10.2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik

Euroopa Liidu Teataja L 327 , 22/12/2000.

¹⁵ Kultuuriministri 21.12.2016 käskkiri nr 180 „Linnamäe hüdroelektrijaama paisu kultuurimälestiseks tunnistamine“. RT III, 23.12.2016, 1.

avalikkuse jaoks esmatähtsatel ja erakordselt tungivatel põhjustel, ..“ (vastuse koostaja rõhutused)

52. KeA järelevalvemenetluses oleks Muinsuskaitseamet kohustuslik menetlusosaline. Mälestisega ja selle kaitsevööndiga seonduvad tööd on loakohustuslikud MuKS §-des 52 ja 58 sätestatud juhtudel. **Kalapääsu loomine on loakohustuslik.** MuKS § 76 lg 1 järgi peavad mh riigi haldusorganid arvestama oma ülesannete täitmisel mälestiste, muinsuskaitsealade ja nende kaitsevöönditega, arheoloogiliste leiukohtade ja veealuse kultuuripärandiga ning **kooskõlastama seaduses sätestatud juhtudel ametiga haldusaktide eelnõud** ning teatisekohustusega tegevuste lubamise, **mille ese on seotud mälestise**, muinsuskaitseala, nende kaitsevööndi, arheoloogilise leiukoha või veealuse kultuuripärandiga. Kui seadusega ei ole kooskõlastamine nõutav, kuid taotletav tegevus on seotud käesoleva seaduse § 26 lõikes 1, § 31 lõikes 3, § 32 lõikes 2, § 52 lõigetes 1–3 ning § 58 lõigetes 1–3 sätestatud töödega, küsib kohaliku omavalitsuse üksus või riigi haldusorgan ameti arvamust. Nagu öeldud, on loakohustuslikud ja kooskõlastamise kohustusega tööd ja tegevused kirjas MuKSi §-des 52 ja 58. **MuKS § 76 lõikes 2 sisaldub järgmine imperatiivne ja kaalumist mittevõimaldav keeld: „Amet ei kooskõlasta käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tegevust, kui see võib kahjustada mälestise, selle osa, muinsuskaitseala või arheoloogilise leiukoha säilimist või seisundit või kaitsevööndi eesmärgi saavutamist.“**

53. Kuna valitsuse 03.06.2022 eelhaldusakt on **siduv mh ka Muinsuskaitseametile, puudub ametil võimalus teha mälestise säilitamise kaitse määramisel teistsugust otsust kui on kirjas mainitud otsuses:** „Linnamäe paisul vee paisutamine ja hüdroenergia kasutamine on jätkuv tegevus, mis sai alguse enne Natura ala loomist, ning hoolimata tegevuse eeldatavalt ebasoodsast mõjust Natura 2000 võrgustiku alale on tegevus alternatiivsete lahenduste puudumisel vajalik avalikkuse jaoks esmatähtsatel ja erakordselt tungivatel põhjustel..“ Hüdroelektrijaama töötamine on eeltingimus mälestise säilimiseks.

54. Eeltoodu alusel võib juba täna väita, et valitsuse 03.06.2022 eelhaldusaktist tulenevalt on nii KeA võimalused veeloa taotluse rahuldamisel kui MKA võimalused paisul töödeks loa andmisel kahanenud olematuks. MKA-l puudub kaalumisevõimalus andmaks luba selliseks paisule kaladele juurdepääsu loomise tegevuseks, mis kahjustab mälestist.

55. Senised järeldused, nagu oleksid kultuuripärandi ja looduse kompromisslahenduste edulood need head näited, kus mälestiseks olevatele paisudele on varem kalapääsud loodud, on osutunud ennatlikeks. Looduse jaoks edulood pole seda olnud kultuuriväärtuste jaoks.

56. Teatavasti on viimse kümnendi jooksul loodud kalade liikumisvõimalus mitmele kultuuriväärtuslikule paisule. On selleks siis paisu täielik eemaldamine (nt Kiidjärve vesiveski) või kalapääsude rajamine (nt Viira, Kurgja, Peedu-Nuti, Roti vesiveskid ja Jändja puitmassivabriku tamm). Neid juhtumeid on kajastatud positiivsete näidetena, kuidas on samal ajal võimalik saavutada kultuuripärandi ja looduskaitse eesmärgid. See järelduse juures tuleb silmas pidada seda, et paise puudutavate muudatuste tõttu ei saa neid vesiveskeid enam kunagi kasutada oma algses funktsioonis, seda vaatamata sellele, et nende veskite sisseseaded on suures osas säilinud.

57. 2013. aastal rajati Roti vesiveski vahetusse lähedusse kamberkalapääs, mis ei ole hakanud oma planeeritud funktsiooni täitma. Selle ehitusega rikuti aga kultuurimälestiseks tunnistatud Roti vesiveskit ümbritseva pinnase veerežiimi, millest tulenevalt hakkasid hoonel ilmnema tõsised konstruktiivsed probleemid.¹⁶ Samuti muutus pärast kalapääsu ehitust liigniiskeks vesiveski õueala.¹⁷ Hoone väga halva seisukorra tuvastas ka Muinsuskaitseamet 29.04.2024 kohapealse kontrolli käigus.

58. Eduloona on kajastatud ka Sindi paisu lammutamist 2018. aastal ning sellele justkui järgnenud lõhede seisukorra märkimisväärtset paranemist. Pärnu jõgi koos paljude lisajõgedega on kahtlemata oluline kalajõgi, mistõttu oli paisu lammutamine keskkonnakaitseliselt oluline. Paraku on nii avalikkus kui ka KeA ise teadlik lõhede arvukuse suurenemisega kaasnenud kormoranide märkimisväärtsest hävitustööst. 2022. aastal kardeti lausa, et kormoranid võivad Pärnu jõe kaladest tühjaks süüa; prognoositakse kormoranide arvu jätkuvat suurenemist.¹⁸ KeA oli seetõttu sunnitud 01.04.2024 korraldusega nr 1-3/24/134 kehtestama „Kormorani kaitse ja ohjamise tegevuskava“.

59. Ka 2024. a analüüsis leitakse: „Pärnu jõe hoiuala peamiste kaitse-eesmärkide hulgas on lõhe kaitse ja kalade rändetaktistuste eemaldamiseks ning lõhepopulatsiooni taastamiseks on tehtud ja tehakse ka edaspidi väga suuri rahalisi kulusi. Tehtud suured kulutused võivad osutuda asjatuks, kui sealset kormoranide toitumiskoondist radikaalselt ei ohjata ning see jätkab kasvamist. .. Kui jõel on tuhandeid kormorane, siis on lindude poolt igapäevaselt otseselt toiduks tarbitav kala kogus ise mitu tonni. Samas võib jahti pidavate kormoranide pidev kohalolu oluliselt häirida kalade normaalset sigimiskäitumist, mis võib avaldada isegi veel suuremat negatiivset mõju.“¹⁹

60. Eeltoodu tekitab kahtluse, et KeA optimistlik lootus, mille kohaselt on KeA kavandatud tegevused Linnamäe paisule kalapääsu loomisel edukad, ei pruugi tegelikkuses realiseeruda. Pole teada ka see, milline oleks kalapääsu loomise ehk veeolukorra muutmise negatiivne mõju praeguseks välja kujunenud looduskeskkonnale. 2022. a analüüsis leiti näiteks ELi loodusdirektiiviga kaitstavate ja looduskaitse all olevate nahkhiirte uuringus: „ilmnes, et Linnamäe paisjärv on tiigilendlaste jaoks ülitähtis elupaik, mille taolisi leidub Põhja-Eestis vähe. Nahkhiirte ja nende suvekolooniate elu jätkumiseks uurimisalal tuleb säilitada piirkonnas leiduvad siseveekogud, sh Jägala jõel ja Jõelähtme jõel leiduvad paisjärvad oma praegustes mõõtmetes.“²⁰ Sarnaselt leiti ka juba 2017. aastal: „Nahkhiirte kolooniate kaitseks (eriti avastatud veelendlaste poegimiskoloonia kaitseks) ei tohi muuta piirkonnas pika aja jooksul väljakujunenud veekogude süsteemi.“²¹

¹⁶ Esmane probleemide fikseerimine 08.08.2013 paikvaatlusel, süvenenud probleemi kirjeldamine ülevaatuses aruandes 19.09.2017 (<https://register.muinas.ee/public.php?menuID=monument&action=view&id=23683>). 29.04.2024 toimus taas hoone seisukorra ülevaatus, aruanne valmimisel.

¹⁷ Esmakordselt fikseeritud 08.08.2013, 29.04.2024 fikseeritud laialdane pinnase märgumine määral, mis on võimaldanud taimestiku muutust.

¹⁸ „Kormoranid võivad Pärnu jõe kalast tühjaks süüa“, ERR 17.04.2022.

¹⁹ 2024. a eksperthinnang „Kormorani toitumise mõjud rannikumere kalavarudele“, Tellija: Põllumajandus- ja Regionaalministeerium, koostaja Tartu Ülikool Eesti Mereinstituut.

²⁰ „Nahkhiirte uuring Jägala jõe alamjooksu piirkonnas 2021. aasta suvel“, Sicista Arenduskeskus MTÜ, 2022. Vt ka [KeA koostatud](#) „Jägala jõe hoiuala kaitsekorralduskava 2022–2026“

²¹ „Nahkhiirte ja nende elupaikade inventuur Jägala jõe alamjooksul ja Jõelähtme jõe suudmes. Soovitused nahkhiirte kaitseks“, [L. Lutsar, 2017](#).

61. Teisalt ilmestab teadmine, et varasemad tegevused kaladele juurdepääsu loomise tagajärjel on mälestisi kahjustanud või lausa hävitanud, selgelt seda, et mida vähemaks jääb suure väärtusega kultuuripärandit, seda suuremaks muutub nende väheste mälestiste kultuuriväärtus, mis on veel alles. Suuremaks muutub ka ühiskondlik avalik huvi nende säilimiseks ehk riigi kaitsekohustus.

4. Riigikohtu 15.01.2024 otsuse ebatäpne tõlgendamine KeA 05.04.2024 haldusakti eelnõus

62. KeA tuletas 05.04.2024 veeloa eelnõus Riigikohtu 15.01.2024 otsuse nr 3-21-150 põhjendava osa selgitusest järelduse, mis on osaliselt ebatäpne. Kohus selgitas selles kohtuasjas, et vee paisutamine on loakohustuslik tegevus ning mälestise kaitsevööndi kehtestamine ei saa asendada veeluba. See ongi seadustes kirjas olev lahendus ega ole midagi uut.

63. Seega hinnati Riigikohtu 15.01.2024 arutatud kohtuasjas 3-21-150 mälestiste kaitsevööndi õiguspärasust. Kohus jättis kaebuse rahuldamata ja leidis, et kultuuriministri 18.12.2020 käskkirja nr 190 „Asulakohtade ja muistsete põllujäänuste kultuurimälestiseks tunnistamine ning ühise kaitsevööndi kehtestamine“ punkt 4, mis sätestas kaitsevööndi, on õiguspärane. Kaitsevöönd kehtestati mh ka Linnamäe hüdroelektrijaama paisu ja paisjärve kaitsmiseks.

64. Kohtuotsuse põhjendavas osas tõi Riigikohus välja oma varema, 28.01.2021 otsuse 3-17-1739/80 selgituse, et veeloa andmise menetluses saab muinsuskaitsele huve arvestada, kui seda võimaldab EL-i keskkonnaõigus, sh loodusdirektiivi erandiklausel (art 6 lg 4). Kohus leidis, et ka kultuuripärand on osa keskkonnast (keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhitmissüsteemi seaduse (KeHJS) § 2) ning KeA peab koostöös teiste asutuste ja veeloa taotlejaga välja selgitama, kas võib esineda looduskaitselele piirangule (paisule ja paisutusele) leevendusmeetmeid või alternatiive. Seega võimaldavad seadused veeloa andmise või muus menetluses arvestada ka kaalukaid kultuuriväärtuslikke huve. Avalikke huve võib olla teisigi, nt riigikaitse huvi, energiapoliitiline huvi vms.

65. 15.01.2024 kohtuotsuses on keskmis Linnamäe HEJ pais, paisutus ja mälestise kaitsevöönd. Linnamäe HEJ paisu puhul on eelmises lõigus kirjeldatud hindamine ja kaalumise teatavasti juba tehtud. Seda tegi valitsus oma 03.06.2022 korralduses nr 163 „Nõusolek tegevusloa andmiseks Linnamäe paisul Jägala jõe paisutamiseks ja Linnamäe hüdroelektrijaamas hüdroenergia kasutamiseks elektrienergia tootmisel“. KeHJS § 29 lõike 3 alusel on Vabariigi Valitsus pädev otsustama, kas tegevus on alternatiivsete lahenduste puudumisel siiski vajalik avalikkuse jaoks esmatähtsatel ja erakordselt tungivatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsel või majanduslikku laadi põhjustel. Valitsus vastas sellele jaatavalt ja tegi Linnamäe HEJ paisu ja paisutuse säilimiseks Natura 2000 erandi.

66. Riigikohtu otsusest tuletatud seisukoht, et KeA on pädev ja volitatud haldusorgan otsustama kultuuripärandi kaitse vajalikkuse üle kehtiks ainult juhul, kui tegemist oleks

kaalutusõigust mittevõimaldavate Eesti seaduste või EL-i keskkonnaõiguse normidega. Imperatiivsed normid võivad tõesti kaaluda vastuolu korral üles muud huvid. Praegu nii ei ole, sest **EL-i loodusdirektiivi art 6 lg 4 võimaldab erandlikku kaalumist ja arvestada lisaks looduskaitse huvidele ka teiste kaalukate huvidega. Pealegi on praegu olukord, kus valitsus on KeA asemel Linnamäe HEJ, paisu ja paisutuse kultuuriväärtust juba hinnanud.** Seda tegi valitsus 03.06.2022 Linnamäe HEJ Natura 2000 erandit tehes – **valitsus leidis, et Linnamäe HEJ puhul kaalub kultuuriväärtus looduskaitse üle, puuduvad alternatiivid ning KeA peab välja töötama hüvitusmeetmed.** Nagu öeldud, on valitsuse 03.06.2022 otsus eelhaldusakt, mis on kohustuslik kõikidele, sh teistele haldusorganitele (nendeks on ka KeA ja MKA).

67. Kuna ükski haldusorgan ei saa anda haldusakti ega kohustada selles tegevusteks, mis on vastuolus mõne teise haldusorgani aktiga, tuleb KeA-l jätkuvalt arvestada Linnamäe paisu kui olulise kultuurimälestise kaitseks kehtestatud mälestise ning selle kaitsevööndi käskkirjade nõuete ning nendest johtuvate MuKSi nõuete ja keeldudega. Haldusorganil ei ole ka õigust sisuliselt ümber hinnata teise haldusorgani seisukohti.²² Lisaks ei kaota haldusakt oma kehtivust iseenesest.

68. Seega ei muutnud Riigikohtu 15.01.2024 kohtulahend midagi senises üldises arusaamas, et iga kord peab tuvastama kohaldatava õiguse, sisustama avaliku huvi või erinevad avalikud huvid ja hindama nende kaalukust ja tegema erinevaid huve võimalikult palju arvestava, tasakaaluka ja sisult õiglase otsuse. Kui EL õigus on jätnud otsustajale kaalutusõiguse, siis tulebki alati kõike olulist kaaluda. Üldiselt ei ole ühelgi avalikul huvil teise ees ette kindlaksmääratud eelisseisundit. Erinevaid väärtuseid ja huve kaalutakse iga juhtumi eluliste olude põhisel. Õiguskantsler on lisaks selgitanud et konkreetne kohtuotsus pole tehtud mõne teise, sh poolelioleva haldusmenetluse kohta ega lähtu seetõttu poolelioleva haldusmenetluse asjaoludest. Seetõttu ei ole kohtuotsuse põhjendused mehhaaniliselt ka ülekantavad. Kohtuotsuses käsitletud juhtumis ja pooleliolevas haldusmenetluses võib küll olla olulisi sarnasusi, kuid kohtuotsuse järelduste rakendamiseks tuleb haldusorganil asetada kohtuotsuse järeldused ikkagi konkreetse juhtumi konteksti ning siduda need järeldused selgelt üksikjuhtumi asjaoludega.²³

5. Riigisisene koostöö ja hea halduse tava

69. 26.05.2021 pöördus õiguskantsler KeA poole ja leidis toona, et vaatamata sellele, et haldusmenetluses oli kulunud juba ligi 10 aastat, selleks on kulutatud palju raha ning inimeste energiat, pole haldusmenetluse osas ikka veel selgust. Pöördumises kirjeldati KeA segast halduspraktikat keskkonnamõju hindamise tulemuste osas ning sedastati, et teadmata on, kuidas läheb menetlus edasi ning mida see menetluse eri osapoolte huvide jaoks tähendab. Õiguskantsler leidis, et selline olukord ei ole hea halduse tavaga kooskõlas. Ta selgitas: „Tuleb mees pidada, et senine haldusmenetlus on kestnud juba aastaid, mistõttu iga järgnev uus menetlustoiming peab olema eriti hoolikalt põhjendatud, et kõik menetlusosalised saaks veenduda selle vältimatus vajalikkuses. Samuti peab kõigil olema ülevaade, kui kaua

²² Riigikohtu 19.06.2020 otsus nr 3-17-2766, p 28.

²³ Õiguskantsleri 26.05.2021 seisukoht nr [7-4/210389/2103596](#).

menetlustoimingud aega võtavad. Järgnevate menetlustoimingute sisu on hetkel teadmata kõigile teistele peale Keskkonnaameti enda, mistõttu ei ole tagatud haldusmenetluses läbipaistvus. Taotleja ja ka kõik muud menetlusosalised peavad olema valmis mistahes üllatusteks. See muudab haldusmenetluses osalemise isiku jaoks vaieldamatult keerulisemaks, õiguste kaitse oluliselt raskemaks ning ka kulukamaks.²⁴

70. Pärast valitsuse 03.06.2022 Natura 2000 erandi otsust on sellele järgnevate menetlustoimingute sisu olnud teadmata kõigile teistele peale KeA enda, mistõttu ei ole olnud tagatud haldusmenetluses läbipaistvus. 05.04.2024 veeloa eelnõu on siinjuures üllatuslik ka riigile endale, sh Muinsuskaitseametile ja Kultuuriministeeriumile. Muinsuskaitseamet ja Kultuuriministeerium said veeloa eelnõust teada alles 05.04.2024. Paisudega seoses kohtusid ministeeriumid ja ametid 11.12.2023 ja 18.03.2024. Kummalgi kohtumisel ei teavitanud KeA, et ta on koostamas Linnamäe veeloa haldusakti. 18.03.2024 küsis Kultuuriministeeriumi esindaja KeA peadirektorilt, mida on amet teinud valitsuse 03.06.2022 otsuse täitmiseks, kuid sellele küsimusele jäeti vastamata.

71. Oleks olnud loogiline, kui pärast 03.06.2022 valitsuse Natura 2000 erandi otsust oleks KeA kaasanud ka Muinsuskaitseameti. Küllap on KeA ja MKA arvamused erinevad, mis on aga igati loogiline, sest Riigikogu ongi neile pannud seadustega kohustused erinevaid huve kaitsta. Silotorni-formaat, kus lähtutakse kitsalt vaid ühe ametkonna nägemusest, on iseenesest küll formaalselt võimalik menetlusviis, kuid ei pruugi olla õiguspärane ega vasta hea halduse põhimõttele. 05.04.2024 veeloa eelnõust on näha, et see pole suunatud küsimuse terviklikuks lahendamiseks, vaid üksnes veeloa jaoks. 05.04.2022 veeloa eelnõust nähtub, et see pole suunatud valitsuse 03.06.2022 eelhaldusaktist tuleneva täitmiseks, vaid KeA on jätkanud menetlust nendel hinnangutel ja kaalutlustel, millest ta lähtus varem.

6. Jõgede ja kalade seisundi parendamine ning võimalikud asendusmeetmed Linnamäe HEJ tegevuse mõju leevendamiseks; Eesti kui väikeriigi kontekst

72. Looduse, sh kalade kaitse on oluline. On hea, et riik panustab tegevustesse, mis parandavad keskkonna ja looduse olukorda. Eestis on Kliimaministeeriumi ja KeA eestvedamisel pidevalt parandatud kalajõgede olukorda. Üks tegevus paljude seas on kalateedelt tõkete kõrvaldamine. Selle raames on likvideeritud ja likvideeritakse jätkuvalt suurel hulgal paise ja paisutusi jõgedel või luuakse erinevaid kalapääse. See on riigi süsteemne tegevus, mille eesmärk on taastada kaladele võimalus mööda jõgesid vabalt liikuda. Väga palju häid tulemusi on juba saavutatud ning küllap parandatakse kalade elukeskkonda ja liikumist veelgi. Küllap on palju kasu ka Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi koostatud „Siirde-, poolsiirde- ja mageveeliste kalaliikide koelmualade taastamise programmist 2023-2033“, milles sisaldub ülevaade ja tegevused 230 veekogu jaoks (vastuse koostamise ajal on eelnõu kooskõlastamisel).²⁵ Kudealade programm on suunatud Eesti sisevete ja riimveelise rannikuala

²⁴ Samas.

²⁵ Vt ka [2017. a KIKi koostatud](#) „Siirde-, poolsiirde- ja mageveeliste kalaliikide koelmualade taastamise programm 2017-2023 (perspektiiviga 2027)“

mageveeliste, poolsiirdelise ja siirdelise eluviisiga kalaliikide koelmute arvu suurendamisele, kvaliteedi tõstmisele ning nendele ligipääsu parendamisele.

73. Info vooluveekogude olukorra paranemise ja jätkuva parandamise kohta on koondatud Kliimaministeeriumi veebilehele: <https://kliimaministeerium.ee/vooluveekogude-projektid>. Sealt on mh leitavad andmed Veemajanduse programmi „Kalapääsude efektiivsuse hindamine“ kohta.²⁶

74. On hea, et mh ka lõhede olukord on aja jooksul paranenud ja paraneb edaspidi veelgi. 2023. aastal koostas Tartu Ülikool analüüsi, milles on välja toodud, et kui 2008. aastal oli lõhejõgedes lõhede laskujate arv 5000, siis 2012. a oli see 16 460, 2016. a 22 355, 2020. a 29 753 ja 2023. a 33 600.²⁷

75. KeA tõi 05.04.2024 veeloa eelnõu punktis 3.2.7.2.3. vaevu kolmes lõigus välja selle, mis oli **valitsuse 03.06.2022 korralduse põhikohustus – määrata kindlaks hüvitusmeetmed** (asendusmeetmed). Eelnõus on kirjas: „...tuleks Jägala looduslalal olevad väärtused hüvitada, kaaludes täiendavate eesmärkide seadmist olemasolevatel Natura 2000 võrgustiku aladel või lisades Natura 2000 võrgustikku täiendavaid alasid. .. **Osaliselt saaks kaitseväärtusi kompenseerida** Vasalemma ja Pirita loodusalasid laiendades (kumbagi u 12 km võrra) või Purtse jõe le jõe loodusliku seisundi taastumisel uue loodusala loomisel (kuni Sillaoru HEJ-ni). Samas tuleb arvestada, et nendel lõikudel on samuti tegevusi (Sillaoru HEJ, Vaskjala veehaare jt), mis loodusalasid mõjutavad ja tekiks vajadus teiste ettevõtete tegevuse piiramiseks.“ (vastuse koostaja rõhutus). KeA 2022/2024 koostatud analüüsis on lisaks nimetatud ka Kasari jõestikku.²⁸

76. Seega jõudis KeA 05.04.2024 veeloa eelnõus järeldusele, et hüvitusmeetmed on olemas, ning nendeks on eelkirjeldatud alternatiivid. Kuna KeA 2024. a järeldused tuginevad 2014., 2021. ja 2022. a alusandmetele, siis järelikult olid võimalikud hüvitusmeetmed (asendusmeetmed) olemas ja teada juba enne valitsuse 03.06.2022 Natura 2000 erandi tegemist. **05.04.2024 eelnõust ei nähtu, kas ja kuidas on KeA alustanud hüvitusmeetme (asendusmeetmete) elluviimisega.**

77. KeA 04.05.2024 veeloa eelnõu pinnalt nähtub, et **KeA ei ole isegi püüdnud asendusmeetmete lahendusi leida, vaid on keskendunud üksnes näitamisele, et neid pole.** EL-i loodusdirektiivi art 6 lg 4 Natura 2000 erandi mõte on põhjendatud erandeid tegelikult võimaldada. Pole mõeldav, et Eestis pole territooriumi väiksuse tõttu erandid võimalikud, samas kui nt Saksamaal on suure territooriumi tõttu asendusalasid arvukalt. **Erandi tegemine ei saa olla vaid liikmesriigi näiline õigus.**

78. Teatavasti on [keskkonnavastutuse seaduses](#) ette nähtud nii kompenseerivate kui ka asendavate heastamismeetmete võimalused. Viimaste osas on **lahendusvalikuid ka n-ö**

²⁶ <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-06/Uuringu%20Kalap%C3%A4%C3%A4sude%20efektiivsuse%20hindamine%20l%C3%B5pparuanne.pdf>

²⁷ EESTI KALANDUSSEKTORI RIIKLIKU TÖÖKAVA TÄITMINE 2022.- 2024. AASTAL. Osa: Lõhe ja meriforell. Lõpparuanne 2022. aasta kohta. Tartu Ülikool EESTI MEREINSTITUUT

²⁸ Jägala jõel Linnamäe paisul jõe paisutamine ja hüdroenergiast elektritootmine. Loodusdirektiivi art 6 lg 3 nõuetele vastav tagantjärele hindamine. Keskkonnaamet 2022/2024.

võimatu olukorra jaoks. Seaduse § 19 lg 3 sätestab: „Asendavate ja kompenseerivate heastamismeetmete kavandamisel tuleb heastamismeetmete plaanis esmajärjekorras kaaluda kahjustatud loodusvara või selle pakutava hüve asendamist samaväärse loodusvara või pakutava hüvega. Esmalt kaalutakse, kas on võimalik rakendada meetmeid, millega tagatakse sama tüüpi ja sama kvaliteedi ja kvantiteediga loodusvara ja selle pakutava hüve olemasolu, kui olid kahjustatud loodusvara ja selle pakutav hüve. Kui samaväärse loodusvara või pakutava hüvega asendamine ei ole võimalik, võib loodusvara või pakutava hüve asendada alternatiivse loodusvara või pakutava hüvega.“

79. Põhjalikumalt on konkreetseid võimalikke tegevusi ja nende potentsiaalseid tulemusi KeA analüüsinud dokumendis „Jägala jõel Linnamäe paisul jõe paisutamine ja hüdroenergiast elektritootmine. Loodusdirektiivi art 6 lg 3 nõuetele vastav tagantjärele hindamine“²⁹ On märkimisväärne, et lõppjäreldestes tugineb KeA võrdlusandmetega tabelile, mille andmed pärinevad 2014. aastast.

80. *Vasalemma loodusala* suurendamise kohta on eelmise punkti analüüsis järeltatud: „...jõelõigul Vasalemma loodusala suurendades kuni Munalaskme oja suudmeni (20,25 km suudmest) on võimalik täiendavalt kaitse alla võtta 1,9 ha kärestikke, mis on elupaigaks lõhele, jõesilmule, võldasele ja paksukojalisele jõekarbile. .. Vasalemma jõe keskjooksu kalastiku seisundi peamiseks mõjutajaks on olnud Vanaveski pais, mis tõkestas mitmete liikide (salahulgas lõhe ja jõesilm) ligipääsu keskjooksu koelmutele. .. Hetkeseisuga on Vanaveski pais likvideeritud.“

81. *Pirita loodusala* suurendamise kohta on selgitatud: „Pirita jõe meriforelli elupaikade taastootmispotentsiaali uuriti 2008. aastal. Uuringust selgub, et jõelõigul Pirita loodusala ülemisest piirist kuni Vaskjala paisuni (24,7 km kaugusel merest) leidub 2,9 ha kärestikke (joonis 2). Lõigul esineb lõhe, võldas ja jõesilm. Elupaigaline kvaliteet selles piirkonnas on siiski enamasti kasin, sest paljudel kärestikel moodustab jõe põhja lausaline paekivipaljand, mis lõhele ja jõesilmule kudumiseks ei sobi. Nimetatud jõelõigu elupaigalist väärust parandati 2020. aastal kruusaste lõikude rajamisega, kuid tööde tulemuslikkus pole veel selgunud. Täiendavaid elupaikade taastamistöid Vaskjala paisust allavoolu jääval lõigul pole vajalik läbi viia. Paksukojalise jõekarbi esinemine ja ala sobilikkus vajab samuti kontrollimist.“

82. *Purtse jõe uue loodusala loomise* kohta on selgitatud: „Praeguseks esineb alamjooksul kuni Sillaoru paisuni regulaarselt lõhe ja võldas. Sillaoru paisust allavoolu on Purtsse jões 7,9 hektarit kärestikke ning selle kvaliteet lõhe taastootmisalana on väga hea (joonis 3). Potentsiaalselt võib sellelt lõigult igal aastal merre laskuda kuni 12 757 noorkala ehk ala on natuke suurem kui Jägala looduslal. Täiendavaid lõhe elupaikade taastetöid pole otstarbekas kõnealusel lõigul läbi viia. Purtsse jõel asuv Sillaoru HEJ omab negatiivset mõju allavoolu jäävale jõeosale, kuna elektritootmine toimub tavapäraselt tsüklilisena. Paisu (kalapääsu) ja HEJ väljavoolukanali vaheline looduslik jõelõik (u 800 m) on vee HEJ-sse juhtimise tõttu veevaene ning ei täida oma funktsiooni. Sellest tulenevalt on Natura ala moodustamisel Purtsse jõe oluline ning vältimatu Sillaoru HEJ mõjude leevendamine. Tõenäoliselt läheks Sillaoru HEJ mõjude leevendamise meetmed majanduslikus mõttes niivõrd kulukaks, et Sillaoru HEJ tegevus muutuks majanduslikult küsitavaks. Purtsse jõe valimine Natura ala asenduslaks oleks

²⁹ Samas.

sisuliselt selline juhtum, kus Linnamäe HEJ tootmise säilitamisel tekitatakse olulised vastuolud teisel HEJ-l. .. Arvestades jõe potentsiaali, kui jääkreostuse ohutustamise projekt on ellu viidud, vajab ala täiendavat analüüsi ja hinnangut Natura 2000 võrgustiku alade kriteeriumide vastavuse osas.“

83. Purtse jõgi on 57,2 km pikk ja valgala pindala on 811 km². Purtse jõge peetakse üheks kärestikerohkemaks jõeks Eestis. Reostuse ja paisude tõttu ei kuulu lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaikade nimistusse, kuid ajalooliselt olnud hea lõhejõgi.³⁰ Pole välistatud hea olukorra taastamine.

84. Eeltoodud andmed Sillaoru HEJ juurde riigi toel loodud kalapääsu (KIKi toetus 187 474 eurot)³¹ seisukorra ja mõju kohta kalarändele on erinevad kui on näha mitmes teises analüüsis. Sillaoru kalapääsu mõju smoltidele on hinnatud näiteks 2018. a teadustöös ning leitud, et lisaks jõel tõusmisele on selle kärestikuline möödaviikpääs lõhesmoltidele nii atraktiivne kui ka ohutu laskumistee ning seda seejuures suhteliselt väikese vooluhulga juures (1/10 kogu äravoolust). Enamus smolte (71–74%) laskub läbi kalapääsu, oluline osa (23–26%) läbi HEJ turbiinide ning vaid üksikud isendid (3%) üle liigveelaskme. Seejuures on HEJ turbiinidesse pääsemise põhjus nende ees asuva võre liiga suured avad.³² Juba 2016. aastal tehti Sillaoru HEJ kalapääsu kasutuse parandamiseks ettepanek: „Sillaoru paisu kalatee tõhususe tagamiseks on vaja täiendada turbiinide sissevoolu ja väljavoolu juures kalade liikumist suunavaid võresid vastavalt 2015 aasta uuringu²⁵ soovitudele.“³³ Eeltoodu alusel ei pruugi paika pidada KeA järeldus, et Purtse jõe loodusala loomisega kaasneb oluline negatiivne majanduslik mõju Sillaoru HEJ-le. Lisaks tuleb silmas pidada, et erinevalt Linnamäe HEJ paisust pole Sillaoru HEJ ega pais võetud mälestisena riikliku kaitse alla.

85. Purtse jõel kalade läbipääsu parandamiseks on juba varem peetud vajalikuks tagada kalade läbipääs ka Püssi ja Lohkuse paisust. Õnneks on Lehtmetsa ja Savala paisukohtadel kalade liikumine tagatud. On hea, et ka Lohkuse paisu möödaviik-kalapääs on juba loodud ning selle kohta on selgitatud: „Lohkuse möödaviik on oma suure pindala, mööduka kalde ja kivise-kruusase põhja tõttu väärtuslik elupaik. .. Lõhe ja forelli arvukus on kärestikul olnud tunduvalt madalam kui võiks eeldada selle elupaigalise väärtuse põhjal. Olukorda võiks oluliselt parandada Püssi paisul kalapääsu valmimine.“³⁴ Teatavasti luuaksegi KeA-ga koostöös Püssi paisule kärestik-kalapääsu, mis eemaldab Purtse jõelt viimase kalatõkke.³⁵

86. KeA on Purtse jõe puhul leidnud, et selle probleem hetkel on reostunud alades. Samas on riik tegelemas ka selle probleemiga ning küllap pikemas perspektiivis reostus

³⁰ Tegevuskava kalapääsude efektiivsuse hindamiseks projekti LIFE IP CleanEST raames (tegevus D.1.2), 2021.

³¹ <https://www.kik.ee/et/projektid/sillaoru-kalapaasu-rekonstrueerimine>

³² O. Järvekülg „Sillaoru hüdroelektrijaama mõju lõhe noorjarkude laskuvale rändele Purtse jões“, 2018.

³³ Purtse jõe veekonna vesielustik. 2016.

https://kotkas.envir.ee/kmh/kmh_file_download?kmh_id=82&attachment_id=119&represented_id=

³⁴ „Kalapääsude efektiivsuse hindamine projekti LIFE IP CleanEST raames“ (tegevus D.1.2.). Vahearuanne. 2022. <https://lifecleanest.ee/sites/cleanest/files/2022-04/Kalap%C3%A4%C3%A4sude%20efektiivsuse%20hindamine%202022%20vahearuanne%2028D.1.2%29.pdf>

³⁵ Püssi paisule kärestik-kalapääsu loomisest on 2023. aastal koostatud juba ka teadustöö. M. Visse

„Tehiskärestiku projektilahendus Püssi paisule Purtse jõel“, 2023.

https://dspace.emu.ee/bitstream/handle/10492/8397/Marko_Visse_MA2023_VE_t%C3%A4istekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y

likvideeritakse. Juba 2016. a selgitati: „Kalade hea läbipääsu tagamine eelnimetatud paisudest võimaldab siirdekaladel kudealana kasutada ka Purtse jõe saastamata ülemjooksu ja Ojamaa jõe alamjooksu puhtaid ja väärtuslikke elupaiku. See leevendab osaliselt Purtse jõe jätkuvalt saastunud sängisetete mõju. 2. Pärast kavandatava tegevuse ja paisude kaladele liikumiseks avamise elluviimist tuleb seire tulemustest lähtudes otsustada Purtse jõe edasise tervendamise meetmete rakendamise vajalikkus. Sealhulgas elupaikade taastamise. .. kiirevoolulised kärestikulised jõelõigud on tänaseks enamasti põlevkiviõli jääkidest puhastunud ning jõevesi vastab ohtlike ainete sisalduse osas enamuse aastast keskkonnakvaliteedi piirväärtustele. Samas võib sigimise edukust halvendada fenoolidega saastunud vee perioodiline jõudmine jõe alamjooksule.“³⁶

87. Lisaks nimetatud jõgedele parandatakse Eestis ka teiste jõgede seisundit ja kalade liikumise võimalusi. Nt on lõhejõgesid 125, mille pideval parendamisel on kalapopulatsioonile ja rändele kindlasti positiivne mõju. Nt tehti juba 2019. aastal ettepanekuid Valgejõe olukorra ja kalade seisundi parandamiseks.³⁷

88. Linnamäe HEJ paisu Natura 2000 erandi, hüvitus- ja asendusmeetmete ning veeloa kontekstis tuleb kaalumisel arvestada kõikide lõhe- jt kalade jõgede seisu ja andmeid tervikuna. Üldine teave ja tervikpilt võimaldab hinnata ka seda, mida Kliimaministeerium ja KeA juba on teinud ning mida plaanib edaspidi niikuinii teha. **Nii saab ehk jõuda järeldusele, et kogumis on riigi rakendatavad asendus- või hüvitusmeetmed piisavad.** Asendusmeetmete rakendamise aeg on juhtumi oludele vastav. Nii on varem sobivaks peetud nt rohumaa taastamise üle kümneaastast ajaperioodi.³⁸

89. EL-i reeglid jätavad liikmesriigile võimaluse arvestada konkreetse ala ja objektiga seonduvaga. Natura 2000 juhendis, kuidas arvestada EL-i loodusdirektiivi kohustusi hüdroenergia ja elektritootmise kontekstis, on lausa selgitatud: „Liikmesriigid peavad pöörama erilist tähelepanu juhtudele, mil kava või projekti negatiivne mõju tekib haruldastes looduslikes elupaikades või sellistes looduslikes elupaikades, mis vajavad sama ökoloogilise funktsiooni pakkumiseks kaua aega. Mõne elupaiga või liigi puhul ei ole kaotuse hüvitamine mõistliku aja jooksul lihtsalt võimalik, sest nende väljakujunemisele kulub aastakümneid või see on lihtsalt tehniliselt võimatu. .. Peale selle ei ole mõningatele elupaigatüüpidele ja liikide elupaikadele tekitatud kahju võimalik üldse hüvitada, sest nende ökoloogilisi omadusi ei saa tehiskult matkida või luua.“³⁹

90. KeA on oma analüüsis ja järeldustes jäigalt lähtunud EL loodusdirektiivi ja Natura 2000 nõuete tõlgendamise üldistest reeglitest. Tuleb aga silmas pidada, et Eesti pole suur ega isegi

³⁶ Purtse jõe veekonna vesielustik. 2016.

https://kotkas.envir.ee/kmh/kmh_file_download?kmh_id=82&attachment_id=119&represented_id=

³⁷ "Valgejõe jõestiku lõhe, forelli, harjuse ja jõesilmu koelmualade kvaliteedi hinnang", Tartu Ülikool, Mereinstituut.

file:///kul.sise/kulm/users\$/helen.kranich/Downloads/Valgej%C3%B5e%20j%C3%B5estiku%20l%C3%B5he,%20forelli,%20harjuse%20ja%20j%C3%B5esilmu%20koelmualade%20kvaliteedi%20hinnang%20(1).pdf, 2019.

³⁸ EUROOPA KOMISJON KOMISJONI TEATIS „Natura 2000 aladega seotud kavade ja projektide hindamine. Metoodilised suunised elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 sätete kohta“ (2021/C 437/01).

³⁹ EL Komisjoni teatis „Juhenddokument hüdroenergiaga seotud nõuete kohta seoses ELi loodusvaldkonna õigusaktidega“, (2018/C 213/01).

n-ö keskmise suurusega EL liikmesriik, vaid on väikeriik. Teatavasti on kõige rohkem Natura 2000 erandeid tehtud Saksamaa jaoks, kelle võimalused leida asendusalasid ja alternatiive on mõõtnatult suuremad kui on Eestil. Seetõttu ei pruugi üldised reeglid olla Eesti jaoks kohased, vaid lähtuda tasub 2021. a Euroopa Komisjoni teatiseski väljatoodust, et **asendusmeetmed ja nende ajastamine nõuab juhtumipõhist lähenemist („Edukas asendamine sõltub nii geograafilisest asukohast kui ka meetmete ulatusest ja ajastusest.“)**. Arvestada tuleb ka sellega, et viidatud Euroopa Komisjoni teatise juhised on vaid soovitusliku iseloomuga („Dokumendis esitatakse Euroopa Komisjoni seisukohad ja see ei ole õiguslikult siduv“).⁴⁰

91. Samuti ei saa unustada, et EL loodusdirektiivi art 6 lõiked 3 ja 4 on mõeldud uute kavade või projektide elluviimiseks ülekaalukatel avaliku huviga seotud põhjustel. Linnamäe HEJ pais on olemas ja töös olnud juba rohkem kui 100 aastat.

92. Asendus- ja hüvitusmeetmete juures on kohane mõelda ka nende kulule ning selle hüvitamisele. Linnamäe erisus on, et pais ja paisutus on mälestisena riikliku kaitse all avaliku, mitte erahuvi kaitseks. Seega on kaasnenud ja kaasneb võimalik kahju keskkonnale avaliku huvi tõttu ning just see on põhjuslikus seoses riigi enda kehtestatud nõudega. See, et avalikus huvis kehtestatud piirangust saab kasu ka eraisikust ettevõtja (vee paisutaja), ei tähenda, et tema peab kogu asendus- või hüvitusmeetme kulud tasuma. Kahjuks ei nähtu 05.04.2024 veeloa eelnõust, kas ja mida on KeA selles küsimuses kaalunud.

⁴⁰ Viide 44.