



Kliimaministeerium
Keskkonnaamet
Eesti Kalastusgiidide Ühing

Teie 12.02.2024

nr 17-6/24/782

Meie 06.03.2024

nr 12-6/187-2

Kultuuripärandi ja looduse kaitse õiglane tasakaal

Eesti Kalastusgiidide Ühing pöördus avalikult Kliimaministeeriumi ja Keskkonnaameti poole küsimusega, millal on plaanis Kunda I, Kunda IV, Kotka ja Linnamäe paisude seadustamine. Pöördumine oli ajendatud Riigikohtu 15.01.2024 [otsusest](#).

Selles Riigikohtu 15.01.2024 arutatud kohtuasjas 3-21-150 hinnati 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 kaitsmiseks.

Kohtuotsuse põhjendavas osas tõi Riigikohus välja oma varema, 28.01.2021 otsuse [3-17-1739/80](#) selgituse, et veeloa andmise menetluses saab muinsuskaitselisi huve arvestada, kui seda võimaldab Euroopa Liidu (EL) keskkonnaõigus, sh loodusdirektiivi erandiklausel (art 6 lg 4). Kohus leidis, et ka kultuuripärand on osa keskkonnast (keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 2) ning Keskkonnaamet 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 teisisi, nt riigikaitse huvi,¹ energiapoliitiline huvi vms.

15.01.2024 otsuses on keskmes Linnamäe hüdroelektrijaam (HEJ) ja selle mälestise kaitsevöönd. Linnamäe hüdroelektrijaama puhul on eelmises lõigus kirjeldatud hindamine ja kaalumise juba tehtud. Seda tegi Vabariigi 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 sotsiaalset või majanduslikku laadi põhjustel.

Teisisõnu tegi valitsus Linnamäe HEJ paisu ja paisutuse säilimiseks Natura erandi.² Põhjus selleks oli ja on, et Linnamäe paisu ei ole võimalik asendada mõnes teises asukohas mõne muu ehitisega, sest teist sellist ehitist Eestis ei leidu. Kultuurilise mitmekesisuse tagamiseks on oluline hoida ja

¹ Vabariigi Valitsuse 11.08.2021 korraldus nr 201 „Nõusolek Natura erandi kohaldamiseks Osmussaare siderajatiste ja ehitiste ehitamiseks tegevusloa andmisel“, RT III, 15.08.2023, 1.

² RT III, 07.06.2022, 5.

säilitada erinevate ajastute ja nähtuste väljendusi, mis kõik on osa Eesti kultuurilisest identiteedist. Linnamäe pais on suure kultuuriväärtusega tööstuspärand. See on suurim ja silmapaistvaim enne Teist maailmasõda ehitatud pais Eestis (ülevoolupais on ligi 12 m kõrgune). Linnamäe HEJ pais on ka silmapaistev insenertehniline rajatis, mida on nimetatud meedias ja erialakirjanduses Eesti kauneimaks tööstusehitiseks.³ Ka EL aluspõhimõtted rõhutavad kultuurilise mitmekesisuse tähtsust. [EL lepingu](#) artikkel 3 sõnastab järgmist: „Liit austab oma rikkalikku kultuurilist ja keelelist mitmekesisust ning tagab Euroopa kultuuripärandi kaitse ja arendamise.“

Valitsus on varem teinud Natura erandi ka riigi julgeoleku kaalutlusel, kui anti luba Osmussaare sidesüsteemide rajamiseks.⁴ Sama ka kaitseväe keskpõlügeni rajamiseks.⁵ Natura erandi ajakohase õigustusena võib kõne alla tulla näiteks ka vajadus arvestada globaalse kliimanetraalsuse ja taastuvenergia erinevate võimaluste kasutusse võtmisega, samuti energiajulgeolekuga.

Nagu selgitatud, siis arutas Riigikohus oma 15.01.2024 otsuses üksnes mälestise kaitsevööndi küsimust. Otsuse põhjendav osa selgitab seda kohtuasja aspekti.

Eesti Kalastusgiidide Ühingu pöördumises on kohtuotsuse punktile 31 omistatud tõlgendus, mida sellel ei ole. Riigikohus ei tõdenud oma otsuses ühingu pöördumises väljatoodut: „...kui Keskkonnaamet ütleb, et paisutus tuleb likvideerida, siis enam takistusi ei ole.“ Riigikohtu otsuse punktis 31 selgitas kohus, et ainuüksi muinsuskaitse kaitsevöönd ise ei sunni Keskkonnaameti veeluba andma ega või takistada paisutuse likvideerimist, kui likvideerimine on vajalik ebaseadusliku olukorra lõpetamiseks (juhul kui veeluba ei anta). Kohus selgitas, et paisutamine on loakohustuslik tegevus ning mälestise kaitsevööndi kehtestamine ei saa asendada veeluba. See ongi seadustes kirjas olev lahendus ega ole midagi uut.

Pöördumises toodud järeldus kehtiks ainult juhul, kui tegemist oleks kaalutlusõigust mittevõimaldavate EL keskkonnaõiguse normidega. Need tõesti võivad kaaluda vastuolu korral üles muud huvid. Nagu juba selgitatud, võimaldab EL loodusdirektiiv erandlikku kaalumist ning arvestada lisaks looduskaitse huvidele ka teiste kaalukate huvidega. Seda ongi valitsus 03.06.2022 Linnamäe HEJ osas teinud ja erandi andnud – leidnud, et Linnamäe HEJ puhul kaalub kultuuriväärtus looduskaitse üle.

Arvestada tuleb lisaks sellega, et ükski haldusorgan ei saa anda haldusakti ega kohustada selles tegevusteks, mis on vastuolus mõne teise haldusorgani aktiga. Kui tegemist on mitme haldusorgani (nt valitsuse, Kliimaministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Keskkonnaameti või Muinsuskaitseameti) otsustega, siis tuleb silmas pidada, et kui üks haldusorgan on vastu võtnud haldusakti (nt kultuuriministri mälestise käskkiri, kliimaministri püsielupaiga kaitse-eeskiri, valitsuse muinsuskaitseala kaitsekorra korraldus), siis on see selles kirjas oleval kujul siduv ja kohustuslik kõikidele kogu akti kehtimise aja jooksul, sh ka teistele riigiasutustele. Ükski haldusorgan ei saa oma haldusaktiga minna vastuollu mõne teise haldusorgani antud ja kehtiva haldusaktiga. Haldusorganil ei ole ka õigust sisuliselt ümber hinnata teise haldusorgani seisukohti.⁶

Enne uue akti andmist tuleb vastuolu kõrvaldada. Juhul, kui asutused on erineval seisukohal, peavad kõik menetluses osalevad isikud ja asutused silmas pidama, et nad peavad olema avatud koostööle.⁷ Kui kokkulepet ei saavutata, saab asutuste vaidluse lahendada Vabariigi Valitsus.

³ Vabariigi Valitsus 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.

⁴ Vabariigi Valitsuse 11.08.2021 korraldus nr 201 „Nõusolek Natura erandi kohaldamiseks Osmussaare siderajatiste ja ehitiste ehitamiseks tegevusloa andmisel“, RT III, 15.08.2023, 1.

⁵ Vabariigi Valitsuse 16.06.2022 korraldus nr 173 „Kaitseväe keskpõlügeni riigi eriplaneeringu kehtestamine ja nõusoleku andmine Natura erandi kohaldamiseks“, RT III, 17.06.2022, 1.

⁶ Riigikohtu 19.06.2020 otsus nr 3-17-2766, p 28.

⁷ Samas

Sellele võimalusele viitas ka Riigikohus oma 15.01.2024 otsuse punkti 31 teises lõigus: „Kollegium märgib, et vajaduse korral tuleb vaidlus erinevate valitsemisalade riigiasutuste vahel lahendada asjaomastel ministritel omavahel või kokkuleppe mittesaavutamisel Vabariigi Valitsusel (Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 lg 3), lähtudes kehtivast õigusest.“ Ka õiguskantsler on selgitanud, et olukorras, kus kummagi valdkonna eest seisev amet eelistab oma, tuleb sellised küsimused esitada lahendamiseks valitsusele. Õiguskantsler on märkinud, et valitsus ei pruugi küsimust lahendada nii, et kõik asjasse puutuvad ametkonnad saavutavad enda valitsemisala huvide täieliku kaitse. Võib juhtuda, et valitsus eelistab loodust muinsusele või vastupidi. Või peavad loodus ja muinsus mõnevõrra taanduma hoopis mõne muu avaliku huvi ees. See on paratamatu, kuid küsimus saab otsustatud ning elu läheb edasi. Lisaks leiab ta paisude kontekstis, et riigina patiseise lahendades tuleks mõelda veidi laiemalt: ühes kohas võib olla küll loodetust vähem kalu, kuid see-eest jääb alles toimiv ajalooline veski. Teises kohas jälle paraneb kalade elukoht, kuid järeleandmine tehakse muinsuskaitstes.⁸

Seetõttu on pöördumise seisukoht: „Ehk kui Keskkonnaamet ütleb, et paisutus tuleb likvideerida, siis enam takistusi ei ole.“ mälestiste puhul võimalik vaid pärast seda, kui kultuurimälestise kaitset reguleerivat kultuuriministri käskkirja muudetakse ja sellest kaotatakse piirangud, mis välistavad paisutuse likvideerimise keelud. Nii kaua, kui kultuuriminister pole mälestise käskkirja muutnud, Keskkonnaamet vastavat ettekirjutust teha ei saa. Kultuuriminister teeb oma otsuse muinsuskaitseseaduse alusel ja selles sätestatud kaalutlusnormide alusel. Sellel juhul on just kultuuriminister see, kes on pädev kaaluma muinsuskaitseliste ja keskkonnahuvide vastastikkust õiglast tasakaalu. Olenevalt konkreetse objekti kultuuriväärtuse kaalukusest võib see üle kaaluda looduskaitse või muu huvi. Keskkonnaamet ei saa kohustada kultuuriministrit mälestise käskkirja muutma. Haldusakt ei kaota oma kehtivust iseenesest. Haldusmenetluse seaduse § 61 lg 2 järgi kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti.

Igal juhul tuleb nõustuda kohtute ja õiguskantsleri arusaamaga, et riigisisene erinevaid huve tasakaalustav lahendus, mis oleks ühtlasi õiglane ka konkreetse juhu keskmises oleva eraisiku (ettevõtte, omanik) jaoks, tuleb leida kõigi poolte koostöös. Tabavalt on öeldud, et riigi omavahelisest vaidlusest hullem on selline lahendus, kus omanik ei või oma vara kasutada ning tema ainus eesmärk on nii keskkonna kui ka muinsuse säilitamine.

Eeltoodud kaalutlusel on selge, et Riigikohtu 15.01.2024 kohtulahend ei muutnud 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 kaalutlusõiguse, 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 põhiseiselt. Õiguskantsler on samuti 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.⁹

Nagu juba eelnevalt välja toodud, olid Riigikohtu otsuses mainitud Linnamäe HEJ puhul Keskkonnaamet ja Muinsuskaitseamet kultuuripärandi ja looduskaitse õiglase tasakaalu osas erineval seisukohal. Sellises olukorras tegi KeHJS § 29 lg 3 alusel otsuse Vabariigi Valitsus 02.06.2022, kui tehti EL direktiiviga lubatud Natura erand. Vabariigi Valitsus leidis, et konkreetsetel

⁸ Õiguskantsleri 2022. a aastaülevaade. <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2022/inimene-ja-loodus>

⁹ Õiguskantsleri 26.05.2021 seisukoht nr 7-4/210389/2103596

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Hea%20halduse%20tava%20j%C3%A4rgimine%20veeloa%20taotluse%20menetluses.pdf

juhul on Natura alal muinsuskaitseline huvi keskkonnahuvist kaalukam. Keskkonnaamet on veeloa menetluses valitsuse otsusega seotud. Riigikohtu 15.01.2024 otsus ei mõjuta mitte kuidagi Keskkonnaameti otsuse tegemist nii, justkui ta ei saaks veeluba anda. Riigikohtu 15.01.2024 otsusel pole ka uut ja täiendavat mõju kõikidele teistele menetlustele, kus tekib kultuuriväärtuse ja keskkonnakaitse pinevus konkreetse elulise juhtumi kontekstis. Kohtud ja õiguskantsler on erinevate eluliste juhtumite varal selgitanud looduse, kultuuriväärtuse jm avalike huvidega seonduvat ja erinevate väärtuste arvestamist, samuti andnud väärtuslikke juhiseid, mida riigil tuleks kaalumisel silmas pidada.

Keskkond ja kultuuriväärtused on mõlemad olulised ja väärivad hoidmist.

Kultuuriministeeriumi ja Muinsuskaitseameti hinnangul on erinevate väärtuste ja huvide kollisioonis peaaegu alati olemas erinevad lahendused, mille vahel valida. Näiteks paisude lammutamise alternatiivina on võimalik kalade rändevõimaluseks rajada spetsiaalsed kalapääsud. Tehnilisi võimalusi on olemas ja neid arendatakse teisteski riikides pidevalt paremaks.

Keskkonnaameti veebilehel¹⁰ on kirjeldatud mitmeid alternatiivseid lahendusi, mis võimaldaksid kalapääsu rajada selliselt, et säilib ka pais koos paistusega. Õiguskantsler on selgitanud, et Keskkonnaametile on veeseadusega antud õigus ja võimalus kaaluda, kas tuleks nõuda paisu juurde kalapääsu rajamist. Kui selle juures on olemas olulisi väärtusi, millega kalapääs kokku ei sobi, siis võib jätta pääsu rajamata.¹¹

Muinsuskaitseamet on aastate jooksul looduskaitsele õigustel teinud kultuuriväärtuse kaitsel järeleandmisi mitme kultuuriväärtusliku paisu või vesiveski puhul ning võimaldanud kalapääse. Nende seas on nii positiivseid näiteid, mälestise ja selle lähima ümbrusega diskreetselt suhestuvaid lahendusi (nt Kurgja talu vesiveski paisu kalapääs, Jändja puidumassi vabriku ja vesiveski paisu ümberehitus), kui ka negatiivseid, mis lõhuvad nii mälestist kui selle keskkonda (nt Roti vesiveski paisu kalapääs). Ongi nii nagu õiguskantsler selgitas, et ühes kohas võib olla küll loodetust vähem kalu, kuid see-eest jääb alles toimiv ajalooline veski. Teises kohas jälle paranes kalade elukoht, kuid järeleandmine tehti muinsuskaitseks.

Paisude puhul väärib silmas pidada, et praeguseks on mälestisena kaitse all ainult 14 paisu, 2 hüdroelektrijaama ja 59 vesiveskit. Kahjuks on suurem osa neist kasutusest välja langenud või suisa varemestunud. Eestis on alles vaid loetud arv töökorras vesiveskeid ja hüdroelektrijaamu. See on kaduvväike osa Eesti kunagisest rohkest hüdroenergiat kasutanud tööstuspärandist. Nende seas on Hellenurme vesiveski, mis on ainuke tänaseks säilinud töötav vesiveski terves Eestis, ning Kunda hüdroelektrijaam, mis on vanim Baltikumi veejõul töötav elektrijaam. See on hindamatu kultuuriväärtus, mis räägib meie ajaloost, ning mida hävitamise korral taastada ei ole võimalik.

Eestis on Keskkonnaameti eestvedamisel likvideeritud ja likvideeritakse jätkuvalt suurel hulgal paise ja paisutusi jõgedel. See on süsteemne tegevus, mille eesmärk on taastada kaladele võimalus mööda jõgesid vabalt liikuda. Väga palju häid tulemusi on juba saavutatud ja küllap parandatakse kalade liikumist veelgi. Mis puudutab väärtuslikku kultuuripärandit, siis tuleb leida tasakaal, et looduskaitse eesmärgil ei hävitata kergekäeliselt väärtuslikku kultuuripärandit, vaid tagatakse selle kõige olulisema osa säilimine. Seda ajalooliselt omases keskkonnas, mis toetaks pärandi algupärast kasutust. Muinsuskaitseaduse § 3 lg 7 mõtte järgi säilib kõige paremini pärand, mis on kasutuses.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 1 p 1 kohaselt on KeÜS eesmärk tagada keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese

¹⁰ Paisud ja paisutamine. Keskkonnaameti veebileht: <https://keskkonnaamet.ee/keskkonnakasutus-keskkonnatasu/vesi/paisud-ja-paisutamine>

¹¹ Õiguskantsleri 2022. a aastaülevaade. <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2022/inimene-ja-loodus>

tervist, heaolu ja vara ning kultuuripärandit. Seega tuleb arvestada ka kultuuripärandi kaitse vajadusega. Kultuuripärandi väärtustamine on üks osa koha identiteedist ja aitab paremini mõista paiga kultuuriloo kujunemist. Vesiveskite, paisude ja hüdroelektrijaamade suur väärtus seisneb ka selles, et need on elavad mälestusmärgid Eestis juba keskajal alguse saanud hüdroenergia kasutamisele.

Globaalse kliimanetraalsuse ja taastuvenergia erinevate võimaluste kasutusse võtmise eesmärkide ning energiajulgeoleku tõttu on aina olulisemaks muutumas veejõudu kasutava hüdroenergia tootmise võimekus või potentsiaal see tekitada. Euroopa Liidu pikaajaline energia- ja kliimapoliitika on suunamas liikmesriike vähendama oma CO₂ heitmeid ning suurendama taastuvenergia tootmist ja energiatõhusust. Seega on oluline taastuvenergia tootmisüksuste säilitamine ja arendamine. Kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks on oluline kõrge süsinikuheitmega tootmisseadmete asendamine taastuvenergiaallikatel või muul nullheitmel põhineval tehnoloogial põhineva energiatootmisega. Hüdroenergiaressurss on Eestis, võrreldes muude taastuvenergiaallikatega muidugi oluliselt piiratum ressurss, kuna mitmed sobivad vooluveekogud on samal ajal ka vääriskalade kudemis- ja elupaikadeks. Samuti on Eestis vähe veekogusid, kus oleks hüdroenergia tootmiseks piisavalt voolukiirust ja veemahtu. Loomulikult ei ole Eesti eesmärk kavandada taastuvenergia arendamist ülemääraselt looduse arvelt ega vastuolus keskkonna- ja looduskaitse nõuetega, kuid nendes huvides tuleb leida tasakaal. Ka taastuvenergia arendamine on avalikus huvis.¹² Kui arvestuslikult on teada, et üks HEJ võib katta mõne lähipiirkonna asula kogu elektrivajaduse, siis on see oluline teadmine, mida silmas pidada.

Keskkond, kultuur, julgeolek, energia, ettevõtlus ja omand on kõik olulised. Kui ühe elulise juhtumi kontekstis tekib olukord, kus mõni huvi või väärtus pole teistega kooskõlas, tuleb kõike olulist hoolikalt kaaluda. Kuna riik on tervik, tuleb teha koostööd nii riigi sees kui ka kõigi osapooltega, keda riigi otsus puudutab. Mõistetavalt on keskkonnakaitse oluline, kuid oluline võib olla ka muu avalik või erahuvi.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Märt Volmer

ministeeriumi nõunik kultuuriväärtuste asekantsleri ülesannetes

Teadmiseks:

Muinsuskaitseamet

Õiguskantsleri Kantselei

Riigikohus

Reesi Sild 628 2381, reesi.sild@kul.ee

Helen Kranich 628 2231, helen.kranich@kul.ee

Kaire Tooming (Muinsuskaitseamet) 524 9669, kaire.tooming@muinsuskaitseamet.ee

¹² Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 07.04.2022 kiri nr 1.15-5/2022/1427-3.